

POLEMIA

Juho Saari

# HARVINAINEN HETKI

Hyvinvointivaltio valinkauhassa



HARVINAINEN HETKI  
Hyvinvointivaltio valinkauhassa



Juho Saari

# **HARVINAINEN HETKI**

Hyvinvointivaltio valinkauhassa

HARVINAINEN HETKI

Hyvinvointivaltio valinkauhassa

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 128

© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024

ISBN 978-952-349-131-1 (nid)

ISBN 978-952-349-132-8 (pdf)

ISSN 1235-6964

# Sisällys

Alkusanat .....	9
<b>1 JOHDANTO .....</b>	<b>11</b>
Ylivenytetty hyvinvointivaltio .....	12
Velka hyvinvointivaltion nykystoriassa .....	15
Hyvinvointivaltio valinkauhassa .....	19
Strategiset ratkaisut.....	22
Lähestymistapa.....	27
Rakenne.....	29
<b>2 HYVINVOINTIVALTION MAHDOLLISUUDET</b>	
<b>MURROKSESSA.....</b>	<b>30</b>
Hyvinvointivaltio .....	30
Historiallinen kehitys .....	33
Hyvinvointivaltio tienä poliittiseen valtaan .....	34
Hyvinvointivaltio on kasvanut voimakkaasti.....	36
Talouden suhdanteet ja hyvinvointivaltio.....	38
Luot(ot)ettava Suomi.....	40
Näkökulmalla on merkitystä .....	42
<b>3 KASAUTUVAT MURROKSET .....</b>	<b>44</b>
Kalliit kompromissit .....	44
Kattavuuden laajentaminen.....	48
Murroksen dynamiikka.....	50
Valtapolitiikan siirtymät .....	56
Hyvinvointivaltion kulta-aika .....	59
Kriisitietoisuuden nostaminen.....	62
Kivettynyt valta.....	66

4	VALMISTELUN TAITO .....	67
	Tilannekuva .....	67
	Ajattelutapojen uudistuminen.....	70
	Asioiden juoksutusjärjestys .....	71
	Leikkausten kehystäminen .....	75
	Neuvotteluprosessin julkisuuden hallinta .....	77
	Joustopot ja simulaatiot .....	79
	Menolaskelmat epävarmuuden vähentäjänä.....	81
	Murroksen jatkuvuus .....	86
5	TOIMEENPANON TAITO .....	88
	Salamitaktiikka.....	88
	Leikkausmekanismit.....	92
	Pienten muutosten politiikka .....	101
	Suojatut alueet .....	103
	Täydentävät järjestelmät .....	105
	Yleistuki leikkauksena.....	109
	Liiallisen painon mekanismi .....	114
	Jatkuvuuden murros.....	115
6	VALTAA VIVUTTAVAT MUUTOKSET .....	116
	Työmarkkinamalli.....	116
	Uusi työmarkkinamalli.....	120
	Palkansaajajärjestöt vastavoimana.....	123
	Hyvinvointialueiden määrä ratkaisuna.....	126
	Hyvinvointialueiden rahoitus.....	133
	Samanlaisuus ja erilaisuus.....	136
	Laadunvalvonta edunvalvontana .....	138
	Hyvinvointialueiden toiminnallinen läpinäkyvyys .....	142
	Monikanavaisuus ja päällekkäisyys .....	144
	Asumisen tuen uusin aika.....	148
	Yhteinen hyvä ja elinkeinoelämä .....	151
	Sosiaali- ja terveystalouden suurvalta .....	161
	Vastavirtaan Euroopan unionissa .....	162
	Hyvinvointivaltio integraatiopolitiikassa.....	168
	Vivutettu valta .....	171



7	<b>SOSIAALISET ONGELMAT</b>	
	HYVINVOINTIVALTIOSSA.....	172
	Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmä.....	172
	Rajapintojen hallinta sosiaalisissa ongelmissa .....	174
	Toimeentulotuen uusin kokonaisuudistus.....	178
	Toimeentulotukiudistuksen toimeenpanon haasteet.	180
	Valvonta, loukut ja sanktiot .....	185
	Sosiaalihuollon leikkaus.....	188
	Kansalaisjärjestöjen leikkaukset.....	192
	Kansalaisjärjestöjen muut rahoituskanavat .....	194
	STEA-leikkausten kohdentaminen.....	197
	Ruoka-avun toiminta ja rahoitus .....	201
	Heikoimmista huolehtiminen .....	205
8	<b>PESSIMISMI AMMATTITAUTINA.....</b>	<b>206</b>
	Vakauttavat mekanismit.....	206
	Pelkomekanismit.....	210
	Kuinka ikuinen hyvinvointivaltio on?.....	211
	Miten tulevaisuudesta pitäisi ajatella.....	213
	Depolitisoivat mekanismit.....	216
	Tutkijan taidot .....	218
9	<b>MURROKSEN MAHDOLLISUUDET</b>	
	HYVINVOINTIVALTIOSSA.....	219



# Alkusanat

**K**äsillä oleva teos on minun aikalaisarvioni Petteri Orpon johtaman hallituksen harjoittamasta sosiaali- ja terveystaloudesta sen ensimmäisen puolentoista toimintavuoden aikana. Se keskittyy suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaaliseen rakenteeseen. Olen kuvannut tiiviisti taustat, laajasti nykytilanteen ja kommentoinut lyhyesti lähitulevaisuutta. Samalla olen yleistänyt yksittäisistä leikkauksista ja uudistamisista niiden toimeenpanon kannalta keskeisimmät sosiaaliset mekanismit sen sijaan, että olisin systemaattisesti kuvannut tehdyt leikkaukset ja uudistukset.

Rajauksesta huolimatta teos kasvoi reilut kolme kertaa soveltua laajemmaksi. Tämä(kin) on hallituksen vika. Se on lisännyt hankkeen toimeenpanon vaikeuskerrointa tekemällä kesällä 2023 hyväksytyyn hallitusohjelman jälkeen uusia leikkauksia ja uudistuksia ja peruuttamalla toisia budjettiriihessä syksyllä 2023, julkisen talouden suunnitelman 2024–2028 hyväksymisen yhteydessä keväällä 2024 ja budjettiriihessä syyskuun alussa 2024. Myös Suomen Euroopan unionille tekemä keskipitkän aikavälin suunnitelma lokakuulta 2024 sisältää uusia linjauksia. Näiden lisäksi hallitus valmistelee uudistuksia puoliväliriiheen keväälle 2025. Siten teos on tupannut vanhenemaan jo kirjoituksen aikana.

Samalla teos on sosiaali- ja terveystalouden tutkijan päiväkirja. Olen työstänyt tätä teosta torstaisin European University Institutessa (EUI) Firenzessä ja Roskilden yliopistossa Tanskassa kuluvan vuoden tammikuun alusta toukokuun loppuun sekä samalla tavalla kesätauon ylitse Tampereella ja sen jälkeen Edinburghin yliopistossa. Sitä kirjoittaessani olen aktiivisesti

seurannut hallituksen linjausten vaiheittaista valmistelua ja toimeenpanoa.

Teos on myös tutkijan oppikirja. Sosiaali- ja terveystieteiden institutionaalinen rakenne on monimutkainen kokonaisuus yksittäisen sosiaali- ja terveystieteiden tutkijan hallittavaksi. Myönteisesti ajatellen siitä löytyy aina uusia asioita opittavaksi. Olen sen kirjoittamisen aikana oppinut uusia asioita sekä jo aikaisemmin olemassa olleesta institutionaalisesta rakenteesta että toimeenpannuista leikkauksista ja uudistuksista. Väistämättä teokseen on jäänyt asiavirheitä, ja siinä on esitetty myöhemmin virheellisiksi osoittautuvia tulkintoja. Niistä huolimatta tai niiden takia teoksen kirjoittaminen on ollut aikakauteen sopivaa ammattitaitoa ylläpitävää ja uudistavaa aikuiskoulutusta sosiaali- ja terveystieteiden professorille. Kunnallisalan kehittämissätiön lisäksi tämän teoksen kirjoittamista on tukenut Suomen tietokirjailijat apurahallaan. Kiitän kommentteista Jenni Airaksista ja Sami Borgia sekä teoksen oikoluvusta Sirpa Ovaskaista.

Tampereella 26.9.2024

Juho Saari

# 1 Johdanto

”Suomi on menestynyt yhteiskunta monen mittarin ja kansainvälisen vertailun mukaan. Suomalaiset ovat valinneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion mallin. Meillä on kaikki mahdollisuudet säilyttää se, turvata yhteiskuntamme vakaus ja kestävyys sekä parantaa entisestään suomalaisten taloudellista hyvinvointia.”

Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 12/2022

**V**aalikauden 2023–2027 aikana monet hyvinvointivaltion institutionaaliset rakenteet ovat valinkauhasa. Vaalikausi tulee jäämään sosiaali- ja terveystalouden historiaan sekä sosiaalimenoaikasarjojen näkökulmasta että institutionaalisen muutoksen kannalta. Se on *harvinainen hetki* suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden yli satavuotisessa historiassa. Sitä edeltäneet monet samanaikaiset kansalliset ja kansainväliset taloudelliset ja poliittiset siirtymät sekä suurten puolueiden osalta poikkeuksellisen yksituumainen hallituspohja loivat tilaa merkittäville sosiaalimenojen leikkauksille ja sosiaali- ja terveystalouden institutionaalisen rakenteen uudistuksille.

Tilanne ei toki ole ainutkertainen. Samankaltaisia kasautuneen rakenteellisen murroksen tuottamia harvinaisia hetkiä on aikaisemmin ollut 1950-luvun lopussa, 1970-luvun puolivälissä ja 1990-luvun alussa. Menossa oleva murros vertautuu näihin muutoksiin julkistaloudelliselta mittakaavaltaan ja

valtionalouden nettolainanoton<sup>1</sup> suhteen, mutta eroaa niistä muun muassa hyvinvointivaltion menotason ja institutionaalisen rakenteen osalta. Poikkeukselliseksi harvinaisten hetki- en joukossa sen tekee hallituksen johtavien puolueiden yksituumaisuus ja julkisen vallan toimeenpanokyky.

Suomen julkisen talouden haasteita ja kilpailukyvyn vahvistamista korostava hallituksen tilannekuva ja siihen perustuva hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma vuosiksi 2025–2028 tuovat epävarmuutta hyvinvointivaltion rakenteisiin ja sen tulevaisuudesta käytävään keskusteluun sekä luovat väliin varsin kärjistyneitä näkemyksiä kriisistä ja alasajosta. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet ovat sen myötä murroksessa. Monet vakiintuneet sosiaali- ja terveystaloudelliset ajattelutavat eivät resonoi hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Sosiaalisten oikeuksien vahvistaminen on muuttunut sosiaaliturvariippuvuuksien poistamiseksi ja palvelujen ja tulonsiirtojen laajentaminen niiden leikkauksiksi. Päätösperäiset menolisäykset ovat korvaantuneet leikkausten ja uudistusten erilaisilla yhdistelmillä lisääntyvän niukkuuden hallinnassa.

## **Ylivenytetty hyvinvointivaltio**

Tarkastelun lähtökohtana on, että keskitettyyn voimavarojen uudelleenjakoon ja sääntelyyn perustuva hyvinvointivaltio oli ”ylivenytetty” julkisen talouden käytettävissä oleviin voimavaroihin ja valtion velanhoito-, turvallisuus- ja investointitärkeisiin nähden vaalikauden (2023–2027) alussa. Sosiaalimenot ylittivät selkeästi julkisen vallan niihin kohdistamat sosiaalivakuutus- ja asiakasmaksu- sekä verotulot. Hyvinvointivaltio on ylivenytetty myös kuluvan vaalikauden lopussa. Merkittävä osa sen menoista katetaan lainanotolla. Se olisi kuitenkin vielä ylivenytetympi ilman nyt toimeenpantuja rahoitus-

---

1 Teknisesti oikeampi termi on nettoluotonotto, mutta se ei oikein aukene. Kumpaakin termiä käytetään kirjallisuudessa. Joka tapauksessa kyse on menojen ja tulojen erotuksesta, joka katetaan lainanotolla.

pohjan muutoksia, menoleikkauksia ja institutionaalisia uudistuksia.

Ylivenytettyyn tilaan on päädytty ennen kaikkea talouskasvun ja julkisen talouden tulojen kasvun pitkäaikaisen hidastumisen eikä niinkään julkisten menojen hallitsemattoman kasvun seurauksena. Hyvinvointivaltioon kohdistuvien leikkausten juurisyynä on kaksituhattaluvun ensikymmenen lopun globaalista talouskriisistä ja samanaikaisesta eurooppalaisesta julkisen talouden rahoituskriisistä alkanut tuotavuus- ja talouskasvun hidastuminen ja siihen läheisesti kytkeytyvä valtiontalouden rakenteellinen nettoalijäämä. Suomen kohdalla lisähankaluutta ovat aiheuttaneet matkapuhelinyhtiö Nokian ympärille rakentuneen ekosysteeminen murros ja Suomen vientiteollisuuden suhdanneherkkyys. Nämä muutokset olivat pitkälti Suomen taloudelle ulkoisia. Ne eivät aiheutuneet kansantalouden rakenteellisista heikkouksista, julkisen sektorin tai talouden koosta tai Suomen työmarkkinamallista.

Samalla julkisen vallan kykyä kanavoida kansantuotetta julkisen talouden käyttöön ovat heikentäneet yrityksiensä ja yhteisöjen maksamiin yhteisöveroihin ja työnantajien<sup>2</sup> maksamiin sosiaalivakuutusmaksuihin tehdyt muutokset. Muutosten takana oli kilpailukyvyyn kohentaminen ja työeläkejärjestelmän rahoituspohjan turvaaminen. Ne olivat monella tapaa perusteltuja. Vientiteollisuuden tuottavuutta ei saatu nousemaan, joten jäljelle jäi kustannusten alentaminen kilpailukyvyyn kohentamisen välineenä. Hyvinvointivaltion sisällä sitoutuminen työeläkemenojen kattamiseen syrjäytti muita sosiaali- ja terveystenonjoja. Niiden myötä hyvinvointi-

---

2 Työntekijän tai vakuutetun maksut ovat vastaavasti nousseet. Yleissääntö on, että maksujen nousu tai lasku tapahtuu samalla osuudella työnantajille ja työntekijöille. Kuitenkin vuoden 2016 kilpailukyky sopimuksessa työnantajien keskimääräistä työeläkemaksua ja sosiaaliturvamaksua alennettiin neljän vuoden ajaksi sekä työttömyysvakuutusmaksua kahden vuoden ajaksi ja vastaavat työntekijöiden maksut vaihteittain nousivat. Lisäksi sovittiin työnantajan maksun pysyvistä alenemasta sopimuskauden jälkeen.

valtion tulot kuitenkin jäivät jälkeen hyvinvointivaltion menojen kehityksestä.

Kaiken kaikkiaan ylivenymisen takana on osin siis enemmän julkisen talouden *tulojen* kasvun kulmakertoimen aleneminen kuin julkisten menojen *kasvun* yllättävä tai ennakoimaton nopeutuminen. Sosiaalimenojen kasvu oli hyvin tiedossa jo vuosituhannen vaihteessa, koska se oli ja on olennaisesti kytköksissä väestön ikärakenteen muutokseen. Vähittäinen muutos näkyy selvästi väestötilastoissa, kansantalouden tilinpidossa ja ikääntyvään väestöön kohdistuvien tulonsiirtojen ja palvelujen kasvuna. Poliittinen tietoisuus asiasta kehittyi vaiheittain 2000-luvun edetessä. Sitä lisäsi syntyvyyden ennakoitua nopeampi lasku. Yhteiskuntapolitiikan asialistojen ytimeen ikääntymisestä aiheutuva sosiaalimenojen kasvu asettui kuitenkin vasta 2010-luvun lopulla.

Taluskasvun hidastuminen 2000-luvun ensikymmenen loppussa yllätti taloudellisen ja poliittisen eliitin. Uuteen tilanteeseen alettiin reagoida parin vuoden viiveellä, kun talous- ja tuottavuuskasvu eivät palautuneet entiselle uralleen.<sup>3</sup> Toisaalta julkisen talouden menotasoja ei haluttu alentaa hitaammin kertyneitä veroja ja maksuja vastaavalle tasolle valtion lainanoton ollessa edullista matalan korkotason takia 2010-luvulla. Itse asiassa valtion velan nettohoitokulut olivat suuremmat 2000-luvun ensikymmenellä kuin 2010-luvulla. Siten julkisten menojen kasvu jatkui kilpailukyvyyn kohentamisesta ja julkisen talouden vakauttamistoimenpiteistä huolimatta.

Samalla tämä ”juurisyy” kertoo taluskasvun ja hyvinvointivaltion kohtalonyhteydestä. Sosiaalimenoihin liittyvät sopimukset ja sitoumukset edellyttävät kansantalouden tasaista kasvua ja työllisyysasteen nousua sekä julkisen vallan kykyä kanavoita suurin osa julkisista tuloista (mukaan luettuna valtion-

---

3 *Financial Times* nimesi Suomen valtiovarainministerin Euroopan parhaaksi 2008, kahdenneksitoista parhaaksi 2009 ja viidenneksi parhaaksi 2010, mikä osaltaan kertoo Suomeen kohdistuneista myönteisistä arvioista ja odotuksista keskellä kriisiä.



talouden nettolainanotto) sosiaalimenoihin.<sup>4</sup> Samalla sosiaalimenot ovat vähitellen syrjäyttäneet muita julkisia menoja. Vuosituhannen vaihteessa sosiaalimenot olivat noin puolet julkisista menoista. 2020-luvun alussa julkisista menoista jo yli 60 prosenttia kohdistui sosiaalimenoihin. Käytännössä sosiaalimenot syrjäyttivät muita julkisia menoja vaalikauteen 2023–2027 saakka.

## **Velka hyvinvointivaltion nykyhistoriassa**

Muutamat luvut kertovat rahoitusperustan ja menokehityksen välisestä kohtalonyhteydestä valtiontaloudessa. Suuren laman vuosina 1991–1993 valtion nettolainanotto oli suurimmillaan noin 38 prosenttia sen menoista. Tilanne kuitenkin tasoittui vuosikymmenen loppua kohden talouden ja tuottavuuden kasvun ja menojen kasvua leikkaavien päätösten myötä. (Sosiaali- ja terveystaloudellisesti tämä näkyi lapsiköyhyyden merkittävänä kasvuna.) Tasapaino tulojen ja menojen välillä saavutettiin jo vuosituhannen vaihteessa. Sen jälkeen Suomen nettolainanotto oli vähäistä tai sitä ei ollut lainkaan vuosituhannen vaihteesta aina vuosituhannen ensikymmenen loppuun. Suhteellisen alhainen korkotaso myös mahdollisti lainojen takaisinmaksun ja talouskasvu julkisen velan BKT-suhteen jyrkän alentumisen. Suomi määrittyi julkisen velan hoidon menestystarinaksi.

Globaalin talouskriisin vuosina 2009–2010 valtio otti nettovelkaa kymmenen miljardia euroa vuodessa eli 22–24 prosenttia valtion menoista. Absoluuttisena lukuna summa rinnastuu 1990-luvun alun lamaan. Silloin nettovelkaa otettiin alhaisemmalla kansantuotteen tasolla saman verran. Suhteessa valtion

---

4 Teknisesti sosiaalivakuutusetuudet ovat ns. klubihyödykkeitä, joissa tulojen ja menojen tasapaino saavutetaan käyttäjämääriä sääntelemällä. Nämä ovat yksityiskohtaisia *sopimuksia*, ja niissä on ns. kova budjettirajoite. Myös maksun ja etuuden välillä on selkeä ja läheinen yhteys. Palvelut ja verorahoitteiset etuudet ovat puolestaan ”yhteisiä” voimavaroja, joissa käyttö perustuu enemmän ”tarpeeseen”. Näitä sääntelevät poliittiset *sitoumukset*, joille on luonteenomaista pehmeä budjettirajoite. Näissä maksun ja etuuden/palvelun välillä on epäselvä ja etäinen yhteys.

menoihin se oli kuitenkin suuruusluokkaa puolet. Lisäksi valtion velanhoitokulut olivat maltilliset ja laskivat edelleen alhaisen korkotason ja korkean luottoluokituksen takia. Välittömästi vuosien 2008–2009 kriisin jälkeen valtion velanhoitokulut olivat vajaat kaksi miljardia euroa, mutta ne laskivat 800 miljoonaan 2020-luvun alussa velkamäärän kasvusta huolimatta. Tuo summa oli valtion menoihin nähden vähäinen, eikä se syrjäyttänyt muita julkisia menoja. Tämä helpotti ratkaisevasti valtion velanhoitoa.

Kaikkineen valtiolle lainaraha oli poikkeuksellisen edullista globaalin talouskriisin jälkeen, ja sillä oli varaa ottaa velkaa ilman välitöntä takaisinmaksuun liittyvää ongelmaa koko 2010-luvun ajan. Lainaaminen oli kansantalouden kannalta jopa mielekkäämpää kuin maksujen ja verojen korottaminen puhumattakaan etuuskien ja palvelujen leikkaamisesta. Parhaassa mahdollisessa todellisuudessa lainojen aiheuttama kuormitus julkiselle taloudelle olisi entiseen tapaan vähentynyt talouskasvun ja tuottavuuden kohentumisen myötä. Tähän parhaaseen todellisuuteen ei kuitenkaan päästy talouden ja tuottavuuden hitaan kasvun takia. Tämän takia ”vastuullista” taloudenpitoa korostaneet hallitukset tekivät useita poliittikkapaketteja sekä julkisten menojen kasvua hidastavia leikkauksia ja kilpailukykyä kohentavia sopimuksia (sekä kohdensivat vakuutusmaksuja työnantajilta työntekijöille) 2010-luvun alkuvuosista eteenpäin.

Jälkikäteisesti arvioituna globaalin nousukauden tukemana harjoitettu talouspolitiikka oli menestyksellistä julkisen talouden alijäämän hallinnan kannalta. Sipilän hallituksen (2015–2019) kauden loppupuolella nettolainanotto hidastui ja lopulta jopa lyhyeksi hetkeksi pysähtyi vaalikauden lopussa. Hetken aikaan näytti mahdolliselta, että seuraavalla hallituskaudella (2019–2023) valtiontalous alkaisi jälleen kerätä ylijäämää alhaisen korkotason sen salliessa. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Vaalikauden aikana ensin hallitusohjelma<sup>5</sup> mutta ennen kaikkea taloudellisen toiminnan pitkälti hetkeksi pysäyttäneet

---

5 Hallituksen tulevaisuusinvestoinnit rahoitettiin valtion omaisuutta myymällä ja ne oli tarkoitettu määräaikaisiksi.

ja mittavia julkisen talouden elvytystoimenpiteitä vaatinut pandemia nostivat valtion nettolainanoton peräti 20 miljardiin vuonna 2020.<sup>6</sup> Tämä ulkoisen shokin aiheuttama nettolainanotto oli jonkin verran alle 30 prosenttia valtion menoista. Pandemian hellittäessä talous- ja tuottavuuskasvun hitaus hidasti julkisten tulojen kasvua työllisyysasteen noususta huolimatta. Lopulta Ukrainan sodan (2/2022-) aiheuttama turvallisuustilanteen muutos vaati omat lisäinvestointinsa sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen.

Pandemian jälkeen valtion nettolainanotto on useimpina vuosina pysynyt yli kymmenessä miljardissa. Jatkuvasti nousseesta työllisyysasteesta huolimatta Suomen valtiontalous otti siis pandemian jälkeen nettomääräisesti lainaa yhtä paljon kuin 2010-luvun alun syvässä globaalissa kriisissä. Suhteessa valtion menoihin tämä summa on maltillisempi eli noin 15 prosenttia. Valtionlainan korkotaso oli 2020-luvun alussa jonkin verran aikaisempaa korkeampi, joskin historiallisesti ja vertailevasti se oli edelleen varsin matala. Haastetta kuitenkin lisäsi valtion menojen voimakas kasvu inflaation, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja sosiaali- ja terveystalouden menokasvun myötä ajanjakson loppupuolella.

Vaalikauden 2019–2023 lopulla valtiontalouden nettovelkaantumisen merkitystä vaalikamppailun ytimessä vielä erikseen alleviivasivat velanhoidokustannusten tulevaa kehitystä koskevat valtiovarainministeriön ennusteet. Ne olivat varsin synkät korkojen noustessa ja kokonaisvelan kasvaessa. (Tähän palataan myöhemmin.) Valtion korkomenot kolminkertaistuivat noin 840 miljoonasta vuonna 2022 jo reiluun 2,3 miljardiin vuonna 2023. Vuodelle 2024 ennustetut, pitkälti jo sidotut korkomenot olivat 3,2 miljardia ilman lisäbudjetteihin sisällytettävää lainanottoa. Vuodelle 2025 korkomeno asettuu 3,5–3,7 miljardin välille. Suhteessa valtion menoihin summa ei ole ollut tavattoman suuri. Sen kasvu oli kuitenkin hälyttävän nopeaa.

---

6 Tuon vuoden nettolainanotto kattoi myös osan vuoden 2021 menoista.

Finanssipolitiikka ei ollut 2020-luvun alussa ainoastaan velkapolitiikkaa. Samanaikaisesti nousi poliittisissa, hallinnollisissa ja taloudellisissa eliiteissä systemaattisen pohdinnan kohteeksi Suomen mallin institutionaalisen rakenteen tila. Kysymys oli pohjimmiltaan eliitin tilannekuvasta. Tällöin ratkaisevaa oli, missä määrin talouskasvun ja tuottavuuden hidastumisessa kyse on rakenteellisesta kriisistä ja missä määrin ikävien sattumusten ketjusta. Samaten väestörakenteen ikääntyminen vaati oman huomionsa.

Monille eliitin jäsenille – jotka muuten ryhmänä olisivat mahtuneet hyvin yhteen bussiin – Suomen valtiontalouden rakenteellinen alijäämä ja kasvava valtion velka viestivät Suomen elinkeinoelämän ja hyvinvointivaltion yhteistyöhön perustuvan talous- ja sosiaalipoliittisen mallin rakenteellisesta kriisistä. Sitä vielä vahvasti väestörakenteen muutos, ennen kaikkea syntyvyyden lasku ja ikääntymiseen liittyvä työeläkemenojen nousu. Vaihtoehtoisesti on esitetty, että valtion velkaantumisen taustalla ovat olleet toistuvat pienen avoimen kansantalouden tilannesidonnaiset häiriöt. Ne eivät sinänsä edellytä rakenteellisia uudistuksia ja mittavia menoleikkauksia hyvinvointivaltiossa ja julkisessa taloudessa. Niiden sijasta uudistamisen ytimessä ovat talouskasvua edistävät ja häiriöherkkyyttä vähentävät toimenpiteet. Väestörakenteen oikaisemisen parhaaksi välineeksi arvioitiin maahanmuuton lisääminen. Kummallakin näkemyksille on saatu systemaattista tukea. Eliitti kuitenkin valitsi ensimmäisen tulkinnan.

Valtiontalouden velkaantumisen syystä riippumatta nettolainanoton hillintä ja työllisyysasteen nostaminen olivat poliittisen asialistan ytimessä kevään 2023 vaalikamppailussa, kesän 2023 hallitusohjelmassa ja huhtikuun 2024 kevätriihessä. Se on myös keskeinen tema hallituskauden puoliväliriihessä kesällä 2025. Epäilemättä se ohjaa poliittista keskustelua myös keväällä 2027 pidettävien eduskuntavaalien alla.

Vuoden 2023 vaalien alla pidetyistä linjapuheista huolimatta vaalien jälkeen leikkaus- ja uudistuspolitiikka kohdistui väistämättä myös sosiaali- ja terveyspolitiikkaan, koska noin 60 prosenttia julkisista (kunnat, hyvinvointialueet, sosiaaliturva-

rahastot ja valtio) menoista on näihin liittyviä sosiaalimenoja. Muissa valtion menoissa on muun muassa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan, koulutuksen sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kaltaisia eriä. Niistä säästäminen ei ollut talous- ja turvallisuuspoliittisesti mahdollista kasvuun ja tuottavuuteen tähtäävässä yhteiskunnassa ja muuttuvassa turvallisuusympäristössä.

Myös pidemmällä aikavälillä Suomen julkiseen talouteen kohdistuu merkittäviä menopaineita. Suomelle on tulossa ympäristön kestävyuden takaamiseen liittyviä hiilinielu- yms. maksuja 2–7 miljardin euron verran, mikäli Suomi ei pysty neuvottelemaan maksuja alemmaksi vaalikauden lopulla.<sup>7</sup> Samaten finanssipoliittisen (fipo) sopimuksen uudet pelisäännöt (2024), joihin palataan tässä teoksessa myöhemmin, merkitsevät merkittäviä (uusia) menoleikkauksia, mikäli vaalikauden puoliväliin sijoittuvissa neuvotteluissa komission kanssa ei saada julkisen talouden vakauttamisen aikajännettä pidennettyä neljästä vuodesta seitsemään vuoteen. Näiden ohella puolustusvoimien suurinvestoinnit hävittäjiin ja korvetteihin siirtyvät maksuvaiheeseen. Kaikki nämä menot syrjäyttävät valtion sosiaalimenoja, mikäli niitä ei pystytä siirtämään eteenpäin muiden toimijoiden kannettavaksi. Siten myös vuoden 2027 eduskuntavaalien alla julkaistavassa valtiovarainministeriön virkamieskannanotossa tullaan esittämään julkisten menojen kasvua hidastavia leikkauksia.

## Hyvinvointivaltio valinkauhassa

Kaiken kaikkiaan hyvinvointivaltio on *valinkauhassa*. Tämä kielikuva on harkiten valittu mutta väistämättä moniselitteinen. Se viittaa ennen kaikkea leikkaamisen ja uudistamisen tapaan. Perinteisesti leikkaukset ja uudistukset on tehty institutionaalisen rakenteen ”pinnalla” muuttamalla jonkin verran jonkun etuuden määräytymisperusteita tai palvelujen toiminta-

---

<sup>7</sup> Suuruusluokka vaihtelee merkittävästi, koska se riippuu EU:lta ostettavien nieluyksiköiden hinnasta, joka puolestaan muodostuu LULUCF-asetuksen mukaisesti markkinoilla.

mallia. Muutokset eivät ole ulottuneet tulonsiirtojen ja palvelujen institutionaalisiin ytimiin.

Myöskään Orpon hallitus ei pyri muuttamaan hyvinvointivaltion peruseräpäätteitä. Myös tulevaisuudessa Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikka nojaa yksilöllistettyihin oikeuksiin<sup>8</sup> ja velvollisuuksiin, sukupolvien ja sukupuolten riippumattomuuteen, sosiaali- ja terveyspolitiikan uudistamiseen lainsäädännön kautta ja sosiaalisiin riskeihin (syihin) perustuvaan toimintamalliin. Se kuitenkin ”leikkaa” ja ”uudistaa” tavanomaista syvemmillä aina hyvinvointivaltion ytimiin saakka, jolloin se ”sulattaa yhteen” ja ”valaa uudestaan” hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen toimintaperiaatteita. Siten kielikuva on perusteltu tavalla, jota se ei ole vuosikymmenen ollut. Se ei myöskään välttämättä tule vuosikymmeniä sitä olemaan, mikäli tuottavuus ja talouskasvu alkavat kohentua vaalikauden jälkipuoliskolla ja julkisen talouden tila alkaa vakautua siedettävälle tasolle.

Mikään hallituspohja ei olisi välttynyt julkiseen talouteen kohdistuvilta sosiaalimenojen leikkauksilta ja institutionaalisilta uudistuksilta. Valtiovarainministeriön joulukuussa 2022 julkaisema tilannekuva oli laajalti jaettu. Velkaantumisen oli rakenteellista ja nopeutuvaa. Jos kansallisesti olisi kuitenkin ollut vahvaa valmiutta jättää leikkaukset ja uudistukset tekemättä, luottoluokituksesta ja finanssipoliittisesta sopimuksista aiheutuva ohjaus olisi johtanut niiden toimeenpanoon. Samaten kaikki hallituspohjat olisivat tehneet investointeja sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen sekä kasvun ja työllisyyden

---

8 Toistaiseksi merkittävin muutos kohti kotitalouskohtaista tarkastelua on se, että osittaisen työmarkkinatuen tarveharkintaa kiristetään pienentämällä tuen vähimmäismäärää. Vähimmäismäärä olisi jatkossa nykyisen 50 prosentin sijaan 35 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, jota vanhempiensa luona asuvalle työnhakijalle muutoin maksettaisiin. Samaten vanhempien tuloilla olisi vaikutusta päivärahaan. Vuosien mittaan jatkunut kehitys kohti yksilöllistetympää työmarkkinatukea kääntyy nyt päinvastaiseen suuntaan. Toisaalta opiskelijoiden asumislisä merkitsee siirtymää kohti yksilöllisempää sosiaaliturvaa, koska se on yksilöllistetty puolison tai kotitalouden tuloista.

tukemiseen tietoisena siitä, että nämä investoinnit syrjäyttäisivät sosiaalimenoja valtiontalouden sisällä.

Hallituspohjalla oli kuitenkin merkitystä leikkauksen kohdentumiselle ja uudistamisen välineille. Se puolestaan rakentui liittoutumapolitiikan kautta. Vaalikamppailua ja siten myös hallituspohjan valintaa määrittivät sosiaalidemokraatteja edustaneen pääministerin tammikuussa 2023 linjaama liittoumapolitiikka<sup>9</sup> ja oikeistopuolueiden vasemmistopuolueita uskottavimmat esitykset julkisen talouden velkaantumista hillitsevistä leikkauksista. (Valtaan päässeet puolueet ovat toki toistuvasti tehneet myös muita leikkauksia kuin mitä ennen vaaleja esittivät.) Liittoutumiin perustunut vaalikamppailu, kokoomuksen valikoituminen suurimmaksi puolueeksi ja keskikentän puolueiden heikohko menestys eivät jättäneet tilaa kilpaileville vaalipohjille.

Hallitus muodostui kokoomuksen (KOK), perussuomalaisen (PS), Suomen Kristillisdemokraattien (KD) ja Suomen ruotsalaisen kansanpuolueen (RKP) muodostamasta enemmistöstä. Sen kesällä 2023 julkaisema hallitusohjelma ja sitä täydentäneen kevään 2024 kehysriihen päätökset tähtäävät julkisen talouden vakauttamiseen sekä talouskasvua ja työllisyyttä lisäävillä että julkisia menoja leikkaavilla toimenpiteillä. Hyvinvointivaltion osalta hallituksen toimenpiteet sekä leikkaavat sosiaalimenojen reaalista kasvua että uudistavat hyvinvointivaltion institutionaalisia rakenteita poikkeuksellisessa määrin varsin lyhyessä ajassa. Sosiaalimenojen sisällä työikäisen väestön tulonsiirtoihin ja palveluihin kohdennetut menot supistuvat reaalisesti. Eräitä sosiaali- ja terveystaloutta lähellä olevia etuuksia, kuten vuorotteluvapaa ja aikuiskoulutus-

---

9 Sanna Marin linjasi tammikuussa 2023, ettei hallitusyhteistyö perussuomalaisen kanssa ole mahdollista, mikä yhtäältä konsolidoi sosiaalidemokraatit, vihreät ja vasemmistoliiton yhdeksi liittoutumaksi ja toisaalta kannusti kokoomusta tekemään perussuomalaisen kanssa yhteistyötä paremman vaihtoehdon puuttuessa. Samalla vaalikamppailu muuntui liittoutumien kamppailuksi suurimman puolueen ja samalla hallituksen muodostajan asemasta. Jälkeenpäin arvioituna tämä liittoutumien rakentaminen oli sosiaali- ja terveystaloutta kannalta virhe. Se saattaa osoittautua hallituskauden ja silloisen pääministerin kestävimmäksi poliittiseksi perinnöksi.

tuki sekä yksityisen eläkevakuutuksen verotuki, lopetetaan kokonaan. Samaten lakkautetaan uusien asumisoikeusasuntojen rahoitus ja tehdään lukuisia muita muutoksia asumisen tukiin. Näiden ohella hyvinvointialueiden ja työeläkkeiden menojen kasvun kulmakerrointa alennetaan sekä elinkeinoelämän ja hyvinvointivaltion rajapintaan tehdään muutoksia alkoholi-, rahapeli- ja lääkepolitiikassa.

## **Strategiset ratkaisut**

Hallitus teki alkutaipaleellaan lukuisia tulevien vuosien yhteiskuntapolitiikkaa ohjaavia strategisia päätöksiä. Ensinnäkin se varmisti leikkausten ja uudistusten suunnitelmallisen toteuttamisen rajaamalla voimakkaasti työmarkkinaosapuolten kanssa käytävien neuvottelujen liikkumavaraa. Se poisti neuvottelumahdollisuuden listaamalla hallitusohjelmassa yksityiskohtaisesti toimeenpantavien uudistusten tavoitteet ja välineet. Siten niitä ei voitu myöhemmissä vaiheissa perua tai niistä avoimin kortein neuvotella. Samaten se rajasi neuvottelujen asialistaa kieltäytymällä niin sanotuista pitkien listojen neuvotteluista työmarkkinaosapuolten kanssa: tällä tarkoitetaan neuvotteluiden asialistan laajentamista, kunnes kaikkia tyydyttävä kompromissi on mahdollinen. Samalla se myös ilmeisesti arvioi, että opposition ja palkansaajajärjestöjen vastustus ei ole kyllin painavaa tai kattavaa, jotta se estäisi leikkaukset ja uudistukset. Tässä se olikin oikeassa. Vallankäyttö toki tuotti jonkin verran tasapainottavaa vastavoimaa, kuten mielenosoituksia ja lakkoja. Vastavoima ei kuitenkaan olennaisin osin muuttanut leikkausten ja uudistusten suuntaa tai sisältöä.

Toiseksi hallitus suojasi poliittista liikkumavaraansa suhtautumalla varauksellisesti useamman vaalikauden ylitse ulottuvia hankkeita kohtaan. Edellinen hallitus oli linjannut ohjelmassaan parlamentaaristen komiteoiden tai laajapohjaisten työryhmien käyttöönotosta suurten rakenne- ja muiden uudistusten valmistelussa. Näitä oli aikaisemmin käytetty lähinnä turvallisuuteen ja yleisradiotoimintaan liittyvissä kysymyksissä. Edellinen hallitus perusti sellaisen valmistelemaan sitä edel-



täneellä vaalikaudella alkanutta sosiaaliturvauudistusta. Samaten se pyrki rakentamaan laajapohjaisen yhteisymmärryksen hyvinvointialueuudistuksen taakse. Muuten se ei omassa toiminnassaan noudattanut laajapohjaisen parlamentaarisen valmistelun periaatetta sosiaali- ja terveystaloudessa.

Kevään 2023 eduskuntavaalien alla monet vaikutusvaltaiset tahot näkivät perustelluksi lisätä useamman vaalikauden ylitse tehtäviä, tavanomaista laajemmassa parlamentarisessa yhteistyössä valmisteltavia hankkeita. Muun muassa tasavallan presidentti ja Talouspolitiikan arviointineuvosto sekä eräät tutkimuslaitokset esittivät näitä ennen vaaleja. Niiden kohteena olisi ollut muun muassa julkisen talouden vakaus ja sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen. Näitä täydentävästi keväällä 2024 työmarkkinatutkijat esittivät laajapohjaista työmarkkinaosapuolten ja eduskuntapuolueiden komiteaa, jossa muodostettaisiin ”yhteinen näkemys työmarkkinoista tuleviksi vuosiksi ja ehkä jopa vuosikymmeniksi”.

Uusi hallitus hylkäsi ajatuksen useamman vaalikauden ajalle ulottuvista laajapohjaisista komiteoista toimeenpanokelvottomana. Sen käsityksen mukaan laajapohjaiset ryhmät eivät pysty tekemään leikkauksia ja institutionaalisia uudistuksia. Edellisen vaalikauden yhteiskuntapoliittisista parlamentarisista hankkeista sai jatkaa vakiintuneiden turvallisuus- ja yleisradio toimintaan liittyvien ryhmien ohella sosiaaliturvakomitea. Hallitus kuitenkin supisti sen asialistaa ja valmistelee useimmat leikkaukset ja uudistukset sen ohitse. Hallitus myös uudistaa eduskunnan alaista Kansaneläkelaitosta koskevaa lakia parlamentarisesti.

Kaikkea edellisen hallituksen aloittamaa laajapohjaista uudistamista ei toki laitettu roskakoriin. Orpon hallitus esimerkiksi jatkaa muun muassa perhevapaaudistusta ja työpalvelujen siirtämistä kuntapalveluiksi vuoden 2025 alusta. Näistä edellisessä tasapainotetaan sukupuolten välistä työn- ja tulonjakoa ja jälkimmäisessä siirretään palveluja kuntien vastuulle osana niiden elinvoiman turvaamista. Kumpikaan näistä ei ole valtakunnanpoliittisesti kiistanalainen. Perhevapaaudistus on luonteva osa sekä sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja väestö-

poliittista ajattelua. Työvoimapolvelujen siirto on puolestaan tärkeä osa kuntien muuttumista sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajasta kohti asumiseen ja rakentamiseen, kasvatukseen ja koulutukseen sekä työllisyyden edistämiseen tähtäävää ”elinvoimayhteisöä”.

Kolmas strateginen ratkaisu koski valiokuntatyöskentelyä eduskunnassa. Hallitus pystyi edistämään hankkeitaan tuomalla ne sosiaali- ja terveys- ja perustuslakivaliokuntaan yksi kerrallaan, jolloin tiettyyn sektoriin kohdentuvien leikkauksien ja uudistusten yhteisvaikutuksista ei tehty perustuslaillista kokonaisarviota. Taloudellisiakin kokonaisarvioita tehtiin vain loppuvuodesta 2023 vuodelle 2024 ja loppuvuodesta 2024 vuodelle 2025. ”Salamitaktiikan” ohella leikkausten ja uudistusten läpivientiä edisti myös perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin jakama ymmärrys julkisten menojen kasvuun kohdistuvilla leikkauksilla tehtävästä julkisen talouden vakauttamisesta.

Eräiden oikeus- ja hallintotieteilijöiden kannanotoissaan ja artikkeleissaan pitkään vaalima käsitys perustuslain 19 §:stä sosiaalisten oikeuksien turvaajana ja perustuslakivaliokunnasta perusoikeuksien heikentämiskiellon toimeenpanevana politiikan lukkona osoittautui virheelliseksi jo loppuvuodesta 2023. Perustuslakia hallituksen esitysten yhteydessä tulkinnut perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri eivät yhtyneet näihin tutkijoiden esittämiin näkemyksiin.<sup>10</sup> Siten useimmat hallituksen sosiaalisia oikeuksia ja sosiaalimenoja leikkaavat esitykset

---

10 Tämä on toki ollut yllätys, koska perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksista, että sosiaaliturvaa tulee suunnitella ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen puitteissa ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa. Erikseen voidaan taittaa peistä siitä, mitä on ”välitön rahoitus”. Samalla se on kuitenkin korostanut, että tehdyt leikkaukset ja uudistukset eivät saa kokonaisuutena estää perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista. Siten hallituksella on lähtökohtaisesti velvoite arvioida leikkausten ja uudistusten kokonais- tai yhteisvaikutukset, jotta perustuslakivaliokunnalle tulee käsitys perusoikeuksien toteutumisesta tai toteutumattomuudesta. (Esim. PeVL 6/2015; PeVL 10/2015.)

läpäisivät vaivatta perustuslakivaliokunnan. Leikkauksista yksikään ei pysähtynyt perustuslakivaliokuntaan ensimmäisen hallitusvuoden aikana.

Neljäs strateginen ratkaisu koski leikkausten kohdentamista työikäiseen väestöön ja leikkausten toimeenpanon yksityiskohtaista ohjaamista. Tärkeimmät sosiaali- ja terveystoimittiset leikkaukset ja uudistukset ovat ytimeltään kohdistuneet työikäisen ja -kykyisen väestön etuuksiin ja palveluihin työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista lukuun ottamatta. Painotus työikäisen väestön etuuksissa ja palveluissa kytkeytyy hallituksen työllisyyden ensisijaisuutta koskeviin periaatteisiin. Säästösyistä leikkaukset ovat vaiheittain ulottuneet lievemmissä muodoissa laajalti myös muualle hyvinvointivaltion rakenteisiin, kuten hyvinvointialueille ja työeläkkeisiin.

Poliittisen johdon antama ohjaus leikkausten ja uudistusten valmistelussa on ollut poikkeuksellisen voimakasta ja systemaattista. Se on ulottunut institutionaalisten rakenteiden ytimissä oleviin teknisiin asioihin. Ne on perinteisesti jätetty virkamiesten joko yksin tai yhteistyössä työmarkkinaosapuolten valmisteltavaksi. Sen sijaan, että hallitusohjelma ja kevätriihi olisivat asettaneet määrälliset (euroihin, organisaatioihin ja henkilöihin liittyvät) tavoitteet, ne määrittivät myös leikkausten ja uudistusten välineet tärkeimmissä kohdin. Näin se teki osin, koska hallitus ei tehnyt erillistä hallitusohjelmaa täydentävää toimeenpanosuunnitelmaa, mutta ilmeinen selitys oli myös hallituspuolueiden välinen luottamuspulla varsin voimakkaasti kuohuneessa neuvotteluvaiheessa. Säännön vahvistavat poikkeukset koskevat monimutkaisia asiakokonaisuuksia, joissa leikkausten ja uudistusten toimeenpano ja kohdentaminen eivät välttämättä onnistu yksinomaan poliittisella ohjauksella.

Orpon hallitus argumentoi pelastavansa leikkauksilla ja uudistuksilla hyvinvointivaltion. (Tosin se käyttää ohjelmassaan ja poliittisessa puheessaan systemaattisesti käsitettä hyvinvointiyhteiskunta.) Opposition mielestä hallitus vie maata tuhon tielle. Näitä argumentteja suuntaan tai toiseen punnittaessa on hyvä pitää mielessä, että sosiaalimenojen bruttokansantuote-

suhde oli keväällä 2024 edelleen maailman korkeimpien joukossa ja sosiaalimenot jatkavat kasvuaan myös leikkausten ja uudistusten jälkeen. Suomi aloittaa julkisen talouden ja hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen sopeuttamisen maailman huipulta.

Toiselta puolen leikkaukset eivät ole ainoastaan sisäsiistejä makrotalouden ja -politiikan lukuja. Ne ovat myös kotitalouksien arkeen pureutuvia tulonsiirtojen ja palvelujen leikkauksia, jotka monella tavalla kuormittavat niitä kohtaavia kotitalouksia. Hallitus on pyrkinyt turvaamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ryhmät. Siinä se käytännössä onnistuu: kuitenkin heti heidän yläpuolellaan hyvinvointivaltion ja työelämän rajapinnassa olevat ryhmät ovat haastavassa tilanteessa. Erityisen haastavia leikkaukset ovat siinä kolmanneksessa Suomen kotitalouksista, jotka jo ennen leikkauksia ja uudistuksia joko elivät kädestä suuhun tai eivät kyenneet varautumaan yllättäviin menolisäyksiin. Heille kyyti on tulevana vuosina kylmää. He ovat tyypillisesti suorittavaa työtä tekeviä duunariperheitä. THL:n laskelmien mukaan köyhyysrajan alla olevien työntekijöiden määrä kasvaa 31 prosenttia vuoteen 2027 mennessä. Tämä tarkoittaa 27 000 henkilöä. Jätävää kyyti on niille pienituloisille kotitalouksille, joihin samanaikaisesti kohdistuu useita palvelujen ja tulonsiirtojen leikkauksia ja jotka eivät pysty omilla valinnoillaan varautumaan niihin tai väistämään niitä.

Vallankunnanpoliittisesti ensimmäisen puolentoista toimintavuoden aikana hallitus pystyi pitämään politiikan asialistan omissa käsissään. Oppositio ei kiistänyt leikkauksien julkistaloudellista välttämättömyyttä. Kevääseen 2024 mennessä useimmat oppositiopuolueet olivat esittäneet varjobudjeteissaan saman mittakaavan leikkaukset. Ne painottivat hallitusta enemmän veronkorotuksia, veropohjien laajentamista, elinkeinotukien poistamista ja ympäristöveroja, mutta eivät käytännössä pystyneet haastamaan hallituksen leikkauspolitiikkaa. (Suurin oppositiopuolue ei myöskään laskenut ehdotustensa työllisyysvaikutuksia.) Myös näissä linjauksissa oppositio joutui myötäilemään hallituksen asettamaa agenda.

Luonteenomaista Suomen yhteiskuntapolitiikalle on myös se, että seuraavaan hallitukseen hamuavat suurimmat oppositio-  
puolueet eivät ole systemaattisesta kritiikistään huolimatta si-  
toutuneet peruuttamaan seuraavalla vaalikaudella Orpon hal-  
lituksen tekemiä leikkauksia ja uudistuksia.

## **Lähestymistapa**

Polemia-julkaisusarjan perinteen mukaisesti tämä teos on va-  
kavamielinen pyrkimys kertoa olennaisia asioita ajankohtai-  
sesta muutoksesta, jonka systemaattinen analyysi tulee vie-  
mään seuraavan vuosikymmenen. Ytimeltään sen tavoitteena  
on analysoida hyvinvointivaltion institutionaalisen muutok-  
sen mekanismeja ja kasautuneita tapahtumaketjuja. Lähesty-  
mistapa pyrkii puolueettomuuteen, joten sen tavoitteena ei ole  
tuomita tai ylistää tehtyjä hallitusohjelmaan sisällytettyjä rat-  
kaisuja eikä villitä kansaa tai viilentää kuumentuneita tun-  
nelmia.

Tämä ei tarkoita, etteikö minulla olisi tehtyjen sosiaalimeno-  
leikkausten ja hyvinvointivaltion institutionaalisten uudistus-  
ten sosiaali- ja terveystaloudellista mielekkyydestä tai toimeen-  
panokelpoisuudesta mielestäni informoituja mielipiteitä. Ne  
saattavat satunnaisesti näkyä tämän teoksen niissä kohdissa,  
joissa hallitus on tehnyt tavanomaisesta leikkaamisesta ja  
uudistamisesta poikkeavia viisauksia ja tyhmyyksiä. Tämä ei  
kuitenkaan ole oikea paikka alkaa laajalti narista julkisen ta-  
louden vakauttamiseen ja työllisyyden kohentamiseen tähtää-  
vän sosiaali- ja terveystalouden sisällöllisestä yksipuolisuu-  
desta, joka ei aseta lähtökohdaksi kansalaisten toiminta-  
kyvyn kohentamista ja elämänlaadun parantamista. Sille on  
tilaa ja aikaa toisaalla.

Teos keskittyy hyvinvointivaltion institutionaaliseen raken-  
teeseen. Siten se ei tarkastele uudistusten vaikutusta kotitalouk-  
sien käytössä olevien voimavarojen määrään tai jakautumi-  
seen. Tämänkaltaisia vaikuttavuusarvioita on tehty useita sekä  
hallitusohjelman toimeenpanon alkuvaiheessa loppusyksystä  
2023 ja alkuvuodesta 2024 yksittäisten hallituksen ehdotusten

yhteydessä että uudestaan syksyllä 2024 budjettilakien käsittelyn yhteydessä. Myöhemmin palataan näiden arviointien käyttöön oikeuskanslerin näkökulmasta. Tämän ohella Kansaneläkelaitos ylläpitää jatkuvasti päivittyvää ”tietotarjotinta” leikkausten ja uudistusten vaikutuksista sen hallinnoimien etuuskäyttäjämääriin, menoihin ja etuustasoihin.<sup>11</sup>

Aikalaisarvioinneille tavanomaisesti se ei myöskään systemaattisesti lähteistä siinä olevia havaintoja kirjallisuusviitteillä. Lukija joutuu siis luottamaan kirjoittajaan tavanomaista enemmän. Monet teokseen sisällytetyt havainnot joutuvat uudelleen punnittavaksi tulevina vuosina, kun informaatiovaranto institutionaalisista muutoksista vahvistuu ja etäisyys tapahtumiin kasvaa.

Teoksen luettavuudelle keskeistä on valita oikea tarkastelutaso metsän ja puiden väliltä. Metsän – hyvinvointivaltion – tarkastelu yhtenä kokonaisuutena ei tuota lukijalle lisäarvoa. Sosiaalimenojen, asiakas- ja potilasmäärien sekä henkilöstön määrän kaltaisten makrotason muuttujien seuranta peittää alleen suuren määrän niiden sisällä tapahtuvia erilaisia muutoksia. Keskittyminen puihin – yksittäisiin leikkauksiin tai uudistuksiin – tuottaa puolestaan hyvin suuren määrän yksityiskohtia, joista ei voi yleistää hyvinvointivaltion tilaa koskevia analyysejä.

Ratkaisuna metsän ja puiden väliseen ongelmaan on metsänhoidollinen näkökulma, jossa yksittäiset leikkaukset ja uudistukset sijoitetaan osaksi hyvinvointivaltion muutosta ja huomio kohdennetaan niiden toimeenpanossa käytettyihin mekanismeihin. Väliin tämänkaltainen sosiaali- ja terveystaloudellinen metsänhoito vaatii pienten asioiden yksityiskohtaisempaa tarkastelua, esimerkkinä vaikkapa leipäjonoihin kohdennettu kolme miljoonaa euroa, mutta jättää vähäisemmälle huomiolle tasalaatuiset ja vakaat isot kokonaisuudet, kuten työeläkejärjestelmän. Siinä tapahtuvat muutokset ovat varsin vähäisiä menotason suhteutettuna.

---

11 <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/1030399/tietopaketti-sosiaaliturvamuutosten-seuranta>

Myös näkökulman valinnalla on merkitystä. Tämän teoksen ytimessä ovat hyvinvointivaltioon tehtävät tärkeimmät leikkaukset ja uudistukset. Vähemmän huomiota kohdistuu talouskasvuun, tuottavuutta ja työllisyyttä edistäviin uudistuksiin. Ne kuitenkin ovat pitkällä aikavälillä sosiaali- ja terveyspolitiikan rahoituksen (ja osin myös asiakasmäärien) kannalta avainasemassa. Samaten jäävät vähälle huomiolle verotuksessa ja rahoituksessa tapahtuneet muutokset, kuten tuloverotuksen, arvonlisäveron ja eräiden valmisteverojen muutokset, työtulovähennyksen lapsikorotuksen käyttöönotto, kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen poistaminen ja työtulovähennyksen korottaminen. Samaan ryhmään lukeutuvat sosiaalivakuutuksessa tehty niin sanottu kanavointiratkaisu sekä hyvinvointialue- ja kuntatalouden yhteensovittussääntöjen muutokset.

## **Rakenne**

Teoksen alkupuolella tarkastellaan hyvinvointivaltion kehitystä 2000-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä. Teoksen pääosassa analysoidaan hallitusohjelman ja kevättriihen linjauksien toimeenpanoa syksyn 2023 ja syksyn 2024 välisenä aikana. Eri luvuissa tarkastellaan muutoksen mekanismeja, valtarakenteiden muutoksia ja hallituksen tapaa käsitellä sosiaalisia ongelmia. Loppupuolella pohditaan hyvinvointivaltion tulevaisuutta parikymmentä vaalikautta eteenpäin. Teos päättyy yhteenvetoon.

## 2

# Hyvinvointivaltion mahdollisuudet murroksessa

**S**uomalaisen sosiaali- ja terveystalitiikan historia ulottuu Suomen itsenäisyyttä edeltäneeltä ajalta kauas tulevaisuuteen: aikaisemmat sosiaalivakuutukseen liittyvät *sopimukset* ja veroilla rahoitettuun perusturvaan ja palveluihin tehdyt *sitoutukset* kantavat vielä useita vuosikymmeniä eteenpäin. Historiaa on jaksotettu ja tulkittu monilla tavoilla. Ehkä olennaisinta on kuitenkin ollut uusien sosiaalisten riskien määrittely ja haltuun ottaminen tulonsiirtojen ja palvelujen sekä sääntelyn avulla. Lopputulos on sekä historiallisesti että vertailevasti poikkeuksellinen hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne. Se kattaa suomalaisten elämän sosiaalisia riskejä ajalta ennen syntymää kuoleman jälkeiseen aikaan. Samalla se on suomalaisen yhteiskunnan tärkeimpiä saavutuksia.

### Hyvinvointivaltio

Suomalainen hyvinvointivaltio on ytimeltään demokraattiseen päätöksentekoon perustuvaa voimavarojen (kuten rahan) uudelleenjakoa ja sääntelyä, joka hallitsee sosiaalisia riskejä ja hillitsee sosiaalisia ongelmia. Se perustuu ensisijaisesti lakeihin ja niitä täydentävästi työmarkkinajärjestöjen välisiin sopimuksiin. Se kattaa myös hyvinvointialueet, sosiaalivakuutuksen





Tavanomaisimpia uudelleenjaon muotoja ovat tarveharkin-  
taiset, tulovähenteiset ja ansiosidonnaiset etuudet, sosiaali-,  
terveys- ja työllisyyspalvelut, verovähennykset ja työsuhtee-  
seen sidotut luontaisedut, kuten työterveyshuolto tai työn-  
antajan tukema vuokra-asuminen. Sääntely liittyy muun muas-  
sa henkilöstö- ja asiakasmitoituksiin, erilaisiin toimilupiin sekä  
työntekijöiltä lainsäädännössä edellytettyn koulutukseen ja  
osaamiseen. Lähtökohtaisesti nämä sääntelyjärjestelmät ko-  
hentavat tulonsiirtojen ja palvelujen laatua. Olettama on, että  
mitä koulutetumpi henkilökunta, sitä vaikuttavampia palvelut  
ja soveltuvin osin tulonsiirrot ovat asiakkaan tai potilaan kan-  
nalta. Samalla tavalla on yleensä ajateltu, että mitä enemmän  
henkilökuntaa on suhteessa asiakkaisiin ja potilaisiin ja mitä  
tarkemmin tämä mitoitus on säädelty, sitä parempilaatuisia  
palvelut ja tulonsiirrot ovat. Samaan kokonaisuuteen liittyvät  
potilaiden ja asiakkaiden oikeudet. Sääntelyjärjestelmät ovat  
myös järjestöjen ja ammattiryhmien edunvalvonnan ydintä,  
mikä on väliin ratkaisevasti vaikuttanut niiden kehitykseen.

Sosiaalisten riskien hallinnan ohella suomalaisen hyvin-  
vointivaltioon on integroitu markkinoiden ja uudelleenjaon  
väliseen rajapintaan liittyvää sääntelyä. Näissä sääntelyjärjes-  
telmissä on säädelty markkinoiden toimintaa kansantervey-  
den ja yhteiskuntarauhan nimissä. Ytimeltään tämä sääntely  
on liittynyt alkoholiin, rahapelaamiseen ja lääkkeiden jakeluun  
ja myyntiin. Samaan kokonaisuuteen liittyy toki monia mui-  
takin teemoja, kuten verenluovutus, Yleisradion toimintaedel-  
lytykset ja lääkinnällisten laitteiden jakelu ja myynti. Nämä  
ovat sekä muodostaneet ”suojaavan” kerroksen suomalaisten  
elämään että toimineet merkittävinä rahoituksen lähteinä val-  
tiolle, kansalaisjärjestöille ja erälle ammattiryhmille. Myös  
tämä rajapinta on ollut valinkauhassa vuonna 2023 alkaneena  
vaalikautena, ja sitä tarkastellaan jaksossa ”Yhteinen hyvä ja  
elinkeinoelämä”. Lisäksi sosiaali- ja terveyspolitiikka kohdis-  
tuu sosiaaliin ongelmiin, jotka kytkeytyvät joko elämän-  
hallinnan haasteisiin tai yhteiskunnallisen järjestyksen yllä-  
pitämiseen. Nämä määritellään tarkemmin seitsemännessä lu-  
vussa.

## Historiallinen kehitys

Tutkijoilla ei ole epäselvyyttä siitä, milloin minkäkin sosiaalisen riskin hallintajärjestelmän eri instituutiot – uudelleenjaon ja sääntelyn muodot – on rakennettu. Hyvinvointivaltioon liittyvien tulonsiirtojen ja palvelujen kattavuus eri sosiaalisissa riskeissä on vaihteittain kohentunut reilun seitsemänkymmenen vuoden aikana. Viimeistään 1960-luvulta eteenpäin se on kattanut *elämänkaareen* liittyvät sosiaaliset riskit syntymästä edeltävästä ajasta jonkin aikaa kuoleman jälkeiseen aikaan. Elämänkaareen liittyvät lapsuus, sairaudet, vammaisuus ja työkyvyttömyydet sekä vanhuus ovat sen jälkeen olleet tulonsiirtojen ja palvelujen kattamia. Niitä on toki toistuvasti uudistettu. Suomen juhliessa 50-vuotista historiaansa vuonna 1967 näihin etuuksiin ja palveluihin huomionsa keskittäneet tutkijat pitivät hyvinvointivaltiota pitkälti valmiina, joskin perässä vauraampaa Ruotsia. Historia osoitti tulkinnan toisenlaiseksi.

Hyvinvointivaltio laajentui 1970-luvulta eteenpäin kattamaan *työikäisen ja -kykyisen väestön sosiaalisia riskejä*, kuten työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista, työttömyyttä ja kuntoutusta, asumista ja koulutusta. Vaihteittain siihen on liittynyt myös maahanmuuttoon liittyvän kotouttamisriskin ja ylivelkaantumiseen liittyvän velkariskin hallintaan liittyviä hallintajärjestelmiä. Nämä vastasivat maahanmuuttoon ja kotitalouksien velkaantumiseen liittyviin sosiaalisiin riskeihin. Niiden juuret ovat 1990-luvun puolivälissä, mutta niiden kattavuus ja rakenteet ovat kehittyneet koko 2000-luvun ajan.

Jos hyvinvointivaltioon nähden kriittisellä henkilöllä ei ole muuta syytä kehua hyvinvointivaltiota, hän voi aina kehua tilastointia: Suomen sosiaali- ja terveystilastot ovat kattavampia ja laadukkaampia kuin useimmissa muissa Euroopan unionin maissa. Tutkijat tietävät, miten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspolitiikan rahoitus ja käyttäjämäärät eri tulonsiirroissa ja palveluissa ovat vuosikymmenten aikana kehittyneet. Rahoituksen ja menojen historia on varsin kattavasti tutkittu, ja myös etuuskien ja palvelujen käytöstä on olemassa varsin hyvät tilastot 1970-luvun puolivälistä eteenpäin. Tilastot ovat myös enenevässä määrin saatavana eri tietokannoista. Luokitukset

ovat toki moneen kertaan muuttuneet. Etuudet ja palvelut on usein arvioitu vain tuottajan eikä kotitalouden tai sosiaalisen riskin kannalta. Yhtä kaikki kokonaisuus on varsin hyvin katettu.

Suomen sosiaali- ja terveystalouden rakenteesta ja menoista on myös enenevässä määrin vertailevaa tietoa. 1970-luvulta eteenpäin nämä harmonisoidut, niin sanotut NOMESCO- ja NOSOSCO-tilastot rakentuivat Pohjoismaiden välillä. 1990-luvun puolivälistä eteenpäin vertailukelpoisuus muiden Euroopan unionin jäsenmaiden välillä on merkittävästi parantunut niin sanottujen ESSPROS<sup>12</sup>-tilastojen myötä. Sen suhteen uusi jäsenmaa Suomi joutui tosin sopeuttamaan omia luokittelujaan 1970-luvulta eteenpäin rakentuneeseen luokitteluun. Näiden ohella tilastoidaan systemaattisesti myös sosiaaliin ja terveydellisiin olosuhteisiin liittyviä ilmiöitä.

## **Hyvinvointivaltio tienä poliittiseen valtaan**

Viimeisen seitsemänkymmenen vuoden ajan Suomessa on päässyt hallitusvastuuseen vain hyvinvointivaltion kautta. Kansalaisten kannatus hyvinvointivaltiolle eli sosiaalinen legitimi-teetti on ollut vankkumaton niin kauan kuin asiaa on systemaattisesti mitattu eli 1970-luvun puolivälistä eteenpäin. Kannatus koskee myös yksittäisiä etuuksia ja palveluja, joita on 2000-luvulla arvioitu yhä systemaattisemmin. Kansalaiset ovat halunneet kohdentaa hyvinvointivaltioon lisää voimavaroja ja pitäneet sitä vuosikymmenestä toiseen kustannuksista huolimatta hintansa arvoisena. Sama koskee myös vaalien voittamisen ja äänimäärän kasvattamisen kannalta keskeistä mediaaniäänestäjää.

Puolueiden kannattajien välillä on toki ollut eroja hyvinvointivaltion kannatuksessa. Korkea kannatus on perinteisesti ollut vielä korkeampi vasemmistossa kuin oikeistossa. Ikäryhmien, sukupuolten ja tulotasojen suhteellinen merkitys on sen sijaan ollut varsin vähäinen. Talouden suhdanteet ovat myös jonkin verran vaikuttaneet kannatuksen määrään. Taan-

---

12 European system of integrated social protection statistics.

tumat ovat yleensä alentaneet ja nousukaudet kohentaneet kannatusta. Yhdessäkään merkittävässä puolueessa hyvinvointivaltion vastustajat eivät kuitenkaan ole olleet enemmistönä. Puolueissa on toki ollut joitakin kielteisesti suhtautuneita vaikutusvaltaisia ryhmiä. Mieliäpidetiedustelujen mukaan näitä ovat esimerkiksi kokoomuslaiset yrittäjät eräiden taantumien aikana. Puolueen koko kannattajakuntaan nähden heidän osuutensa on kuitenkin ollut vähäinen.

Mielenkiintoinen kysymys on, *miksi* kansalaiset ovat kannattaneet hyvinvointivaltiota. Siihen on aikojen kuluessa esitetty lukuisia vastauksia. Ensimmäinen perustelu on rationaalinen, eli hyvinvointivaltio on ollut käytännöllinen tapa vastata erilaisiin sosiaalisiin riskeihin: se on myös vastannut ihmisten toiveisiin ja odotuksiin. Kaiken kaikkiaan se on ollut useimmille suomalaisille vaivattomin ja luotettavin tapa suojautua erilaisilta sosiaalisilta riskeiltä. Se on myös useimmilta osiltaan toiminut ennakoitavasti, laadukkaasti ja luotettavasti.

Toiseksi sille ei ole ollut reaalista vaihtoehtoa, koska hyvinvointivaltio on vuosien mittaan integroinut itseensä uudet tavat vastata vanhoihin sosiaalisiin riskeihin. Esimerkiksi työterveyshuolto ja työeläketurva sekä yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat Suomessa osa keskitetysti ohjattua sosiaali- ja terveyspolitiikan kokonaisuutta. Siten kamppailu voimavarojen uudelleenjaosta on tapahtunut hyvinvointivaltion *sisällä* esimerkiksi yksityisten ja julkisten palveluntuottajien välillä tai perus- ja ansioturvan kesken eikä sille vaihtoehtoisten tuotantotapojen (kuten ammatilliset työeläkkeet ja yksityiset sairausvakuutukset) kesken.

Kolmas, joskin huonommin tutkittu selitys on ajattelutapojen yhdenmukaistuminen vuosikymmenten kuluessa. Tämän teorian mukaan ihmiset tottuvat tulonsiirtojen ja palvelujen käyttäjiksi ja kopioivat muiden käyttäjien ajattelutapoja. Tulonsiirtoja ja palveluja käyttäneet kansalaiset ovat ajatelleet muiden sisäistäneen ajatuksen hyvinvointivaltiosta tavoiteltavana rakenteena, jolloin sosiaalinen paine ”yksimielisyyteen” tai samansuuntaiseen ajatteluun on ohjannut ihmisten ja ryhmien ajattelua. Samanmielisyyttä ovat lisänneet myös hyvin

tunnetut talouspsykologiset mekanismit, joiden mukaan riskiä välttävät ihmiset (yli)arvottavat sosiaalisen riskin hallintaa parhaana tapana varautua tulevaisuuteen ja suhtautuvat siksi (yli)kielteisesti niiden leikkaamiseen ja uudistamiseen.

Vaaleihin valmistautuneet puolueet ovat myös olleet vuosikymmeniä tietoisia siitä, että Suomessa hallitusvastuuseen ei ole voinut päästä hyvinvointivaltion ”romuttamiseen” tähtävällä suunnitelmalla. Sellaisen taakse ei ole ollut mahdollista saada eduskunnan enemmistön kannatusta. Ne ovat myös olleet tietoisia vanhojen ja uusien sosiaalisten riskien hallintajärjestelmissä olleista aukoista ja päällekkäisyyksistä, joita ne ovat luvanneet vaalikampanjoissa täyttää tai korjata. Eduskuntavaalien alla kaikki suuret ja keskisuuret puolueet ovat luvanneet ohjelmissaan ja vaalikeskusteluissa kansalaisille lisää tulonsiirtoja ja sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluja. Jos jokin puolue on pitänyt leikkauksia perusteluina, ne on lähes poikkeuksetta perusteltu hyvinvointivaltion julkistaloudellisen kestäväyyden palauttamisella tai elinkeinoelämän kilpailukykyyn kohentamisella. Tavoitteena ei ole ollut hyvinvointivaltion romuttaminen tai purkaminen periaatteellisista syistä.

## **Hyvinvointivaltio on kasvanut voimakkaasti**

Historiallisesti sosiaali- ja terveystaloudellisten leikkaukset ja uudistukset ovat lähinnä hidastaneet sosiaalimenojen kasvua sen sijaan, että sosiaalimenojen määrä olisi absoluuttisesti vähentynyt. Makrotasolla leikkaukset ovat perinteisesti kompensoituneet käyttäjien (asiakkaiden ja potilaiden) ja suoritteiden määrän kasvulla tai erilaisten yksikkökustannusten (palkkojen ja palkkioiden sekä ansioon suhteutettujen etuuksien) nousulla. Samaten lähes jokainen työryhmä on päätynyt sosiaalimenojen lisääviin ratkaisuihin myös silloin, kun työryhmän tehtävänä on ollut rakenteellinen uudistaminen olemassa olevien voimavarojen puitteissa. Nollasummapeli on siten (lähes) aina loppujen lopuksi ollut joko aikaisempien sopimusten ja sitoumuksen takia ja/tai päätösperäisesti sosiaalimenojen lisäävää. Näin on lähes poikkeuksetta tapahtunut vaalikauden 2023–2027 asti.

Lopputuloksena tästä puolueiden välisestä kilpailusta ja sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien rakentamisesta on ollut hyvinvointivaltion laajuuden voimakas kasvu. Yksinomaan sosiaalimenoina suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioituna se on viimeisen neljänkymmenen vuoden (1980–2020) aikana noussut Euroopan keskiarvon alapuolelta Euroopan unionin jäsenmaiden kärkijoukkoon. Vuosikymmenten ajan suhdanteista puhdistetut sosiaalimenot ovat kasvaneet bruttokansantuotetta nopeammin, joten sosiaalimenojen BKT-suhdetta mittaava suhdeluku on vastaavasti noussut. Ajanjakson loppupuolella sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen on Suomessa Euroopan unionin kärjessä yhdessä Italian, Itävallan ja Ranskan kanssa. Itäisessä ja pohjoisessa Suomessa suhdeluku suhteessa palkkasummaan on vielä merkittävästi korkeampi. Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna luku lähestyy sataa prosenttia eräissä pienissä maaseutukunnissa. Alhaisimmat suhdeluvut löytyvät varakkaista suurten kaupunkien ympärillä olevista kehyskunnista.

Myös absoluuttisina lukuina sosiaalimenot ovat kasvaneet merkittävästi. Ajanjakson lopulla niihin käytettiin vuodessa noin 80 miljardia euroa, joka on varsin mittava summa mihin tahansa suhteutettuna. Summa on itse asiassa vielä korkeampi, kun otetaan huomioon eräät sosiaalimeno-käsitteen ulkopuolelle sijoittuvat menoerät, kuten koulutuksen tuet (opintotuki, aikuiskoulutustuki ja soveltuvien osien valtion takaamat opintolainat) ja aktiivisen työvoimapolitiikan piiriin sijoittuvat etuudet ja palvelut sekä lahjoitus- ja STEA-rahoitteisten kansalaisjärjestöjen tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut. Toisaalta summaa alentaa se, että etuuksiin ja palvelutuotantoon sisältyy runsaasti kuntien ja valtion kassaan palautuvia veroja.<sup>13</sup>

---

13 Sosiaali- ja terveyspalvelujen myynti on tietyin rajauksin arvonlisäverovapaata eurooppalaisen verosääntelyn mukaisesti. Toisaalta sotehankintoihin sisältyvät arvonlisäverot ovat verotuksessa vähennyskelvottomia, ja ne jäävät toimijoiden itsensä maksettavaksi piilevänä arvonlisäverona. Kilpailuneutraliteetin takaamiseksi kuntia ja hyvinvointialueita varten on rakennettu erityinen arvonlisäveron hyvitysmalli, mutta siitä jää vielä piilevää veroa noin kymmenen prosenttia kustannuksista.

Kaikkineen sosiaali- ja terveystaloudellinen on Suomen yivoimaisesti suurin politiikkakokonaisuus. Sillä on merkittävä vaikutus sekä elinkeinoelämän toimintaan ja kilpailukykyyn että julkistalouden kestävyteen ja sopeutumiskykyyn. Samalla se on myös talouden suhdanteita automaattisesti vakauttava institutionaalinen rakenne ja julkisten menojen kohdentamijärjestelmä erityisesti työikäiseen ja -kykyiseen väestöön kohdistuvien sosiaalisten riskien osalta.

## **Talouden suhdanteet ja hyvinvointivaltio**

Suomalainen hyvinvointivaltio on ollut säännöllisin väliajoin ”käännekohdassa”, jossa taloudelliset ja poliittiset suhdanteet nostavat tavanomaista kärkevämmin esiin kysymyksen hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen tilasta ja tulevaisuudesta. Tämän muutoksen ytimessä on yleensä ollut julkisen talouden velkaantuminen: sen sisällä erityisesti valtiontalous on ollut herkkä velkaantumisen politisoinnille. Suomi on historiallisesti ja vertailevasti ajatellen ollut poliittisesti varsin ”herkkä” julkiselle velalle. Tähän on kaksi syytä.

Ensinnäkin Suomen julkinen talous ei ole muodostanut yhtä kokonaisuutta, vaan se on perinteisesti jakautunut rahastotavaan sosiaalivakuutukseen, lähtökohtaisesti menonsa kattavaan kuntatalouteen (ja sittemmin myös hyvinvointialueisiin) ja suhdannesidonnaisesti velkaantuvaan valtiontalouteen. Palomuuuri sosiaalivakuutuksen ja valtiontalouden välillä tai sosiaalivakuutuspoijaisten tulonsiirtojen ja verorahoitteisten palvelujen ja avustustyyppisten etuuksien välillä on ollut varsin vahvasti valvottu. Samaten keskushallinnon ja kuntien välillä on selkeä palomuuuri, jota kuntien hallinnollinen autonomia ja verotusoikeus ovat vahvistaneet. Siten vaikka julkinen talous kokonaisuutena on näyttänyt varsin vakaalta, sen sisäiset palomuurit ovat estäneet varojen siirtoa sektorilta toiselle.

Toiseksi valtiontalous on toiminut kansantalouden automaattisena vakauttajana. Suomen kaltainen pieni avotalous on avoin ulkoisille ja asymmetrisille shokeille. Perinteisesti toisesta maailmansodasta 1990-luvun alkuun näihin ulkoisiin



shokkeihin ja osin myös sisäisiin työvoimakustannusten voimakkaasta noususta syntyneisiin ongelmiin on vastattu rahan ulkoista arvoa muuttamalla. Tämä devalvaatiomahdollisuus kuitenkin poistui sen jälkeen, kun Suomi päätti 1990-luvun alkuvuosina alkaa valmistautua talous- ja rahaliiton lähentymiskriteereiden täyttämiseen. Se onnistui Suomelta vain sulauttamalla kolme julkisen talouden lohkoa *laskennallisesti* yhdeksi kokonaisuudeksi. Käytännössä valtiontalouden alijäämä ja pitkälti suuren laman (1992–1993) aikana kertynyt julkinen velka kuittaantuivat sosiaalivakuutukseen kertyneillä ylijäämillä.

Talous- ja rahaliiton jäsenyyden myötä Suomen talouden riskeihin tuli niin sanotun asymmetrisen shokin mahdollisuus. Euroopan keskuspankin korkopolitiikka noudattaa tosiasiasa Euroopan unionin suurten jäsenmaiden suhdannekiertoa, mutta pienten jäsenmaiden suhdanteet eivät aina ole samoissa sykleissä suurten jäsenmaiden kanssa. Suomessa voi siten olla korkojen laskua puoltava taantuma samaan aikaan, kun Euroopan unionin suurissa jäsenmaissa on korkojen nostoa puoltava nousukausi. Tämä epäsyklisyys olisi saattanut joko syventää Suomen kansantalouden lamaa tai ylikuumentaa taloutta. Suomi ei voi ohjata Euroopan raha- ja korkopolitiikkaa oman intressinsä mukaisesti, joten se tarvitsi jonkin vastasyklisyyttä lisäävän mekanismin. Mekanismi rakennettiin työttömyysturvaan, jossa työttömyysvakuutusmaksun vastasyklisyyttä vahvistettiin lisäämällä siihen rahastoiva osa. Sitä kerätään nousukausina nostamalla työttömyysvakuutusmaksua menoja korkeammalle ja puretaan laskukausina, mikä mahdollistaa työttömyysmaksujen pitämisen kohtuullisemmalla tasolla ja asymmetrisen shokin paremman hallinnan.

Kuitenkin valtaosaltaan vastuu julkisen talouden vastasyklisyydestä on valtiolla, jonka saamat verotulot alentuvat laskevan suhdanteen aikana. Erotus katetaan velalla. Poliittisesti kuumaksi tämän syklisen velkaantumisen tekee se, että noususuhdanteen aikana valtion pitäisi siirtyä nettovelanottajasta joko tasapainotilaan tai ylijäämän kerääjäksi ja julkisen velan suhde kansantuotteeseen tulisi kääntyä laskuun talouskasvun myötä. Perinteisesti näin on myös tapahtunut. Esimerkiksi

1990-luvun alun suuren laman jälkeen Suomen julkinen talous kääntyi ylijäämäiseksi kymmenessä vuodessa ja velkasuhde suhteessa kansantuotteeseen laski. Kuten johdannossa on lyhyesti kuvattu, näin ei kuitenkaan ole vuosituhannen ensikymmenen lopun jälkeen tapahtunut (pienänä poikkeuksena vuosi 2019). Valtiontalouden nettolainanotto ja vastaavasti velkaantuminen suhteessa kansantuotteeseen jatkuivat myös nousukauden aikana 2010-luvun jälkipuoliskolla.

## **Luot(ot)ettava Suomi**

Velkaantumisen syyt ovat olleet moninaiset ja kiistanalaiset. Edellä on todettu kansantalouden ja tuottavuuden kasvun hidastumisen ratkaiseva rooli. Vastuuta ei kuitenkaan voi säilyttää yksinomaan julkisen talouden tulopuolelle. Yksi selitys on aurinkoisten päivien politiikka. Monet sosiaali- ja terveyspolitiikan sitoumukset ja sopimukset on tehty aurinkoisten päivien olosuhteita varten. Synkkien pilvien kertyessä kansantai julkisen talouden taivaalle niitä ei ole haluttu tai pystytty sopeuttamaan vastaavasti, koska päättäjät ovat odottaneet aurinkoisten päivien palaavan lähiaikoina.

Toinen selitys on vaalibudjetit. Eräissä tapauksissa hallitus on tietoisesti tehnyt rahoituspuhjaltaan epämääräisiä menolisäyksiä, koska hallituspuolueet ovat pitäneet niitä vaalien voittamisen kannalta välttämättöminä. Samalla ne ovat tietoisesti siirtäneet rahoitusvastuun seuraavalle ja sitä seuraavalle hallitukselle. Kolmanneksi tavanomaista on myös ollut se, että työikäisen väestön tulonsiirtojen ja palvelujen käyttö kasvaa talouden taantuessa, mutta niihin liittyvät sosiaalimenot eivät kuitenkaan palaa taantumaa tai lamaa edeltäneelle tasolle kansantalouden ja/tai työllisyyden palatessa tuolle tasolle. Tämä niin sanottu hysteresis-ilmiö lisää osaltaan sosiaalimenoja.

Julkisen talouden alijäämät eivät ole yhteiskuntapolitiikan ongelma, jos sateiden jälkeen alkaa taas paistaa ja talouskasvu valuu osaltaan julkisen talouden kassaan. Vaalikausi 2023–2027 on nostanut esiin tämän aurinkoisten ja sateisten päivien välisen ongelmallisen dynamiikan. Toiveiden ja tosiasioiden

välinen kuilu alkoi konkretisoitua loppuvuodesta 2022 julkisen velan noustessa politiikan asialistan kärkeeseen, kun julkisen talouden (enimmäkseen valtiontalouden osalta) alijäämä kasvoi ja korkomenot nousivat. Samalla jo aikaisemmissa julkisen talouden murroksissa vakiintuneeseen tapaan nousivat poliittiseen keskusteluun Suomen valtionvelan luottoluokitukseen liittyvät ennakoinnit.

Luottoluokituslaitos on julkisen talouden tilaan liittyviä riskejä arvioiva ulkopuolinen tuomari, jonka luokitukset nostavat ja laskevat suomalaisten yhteisöjen ja yritysten lainojen korkoja. Niiden historia alkaa 1800-luvulta, mutta globaalisti niistä tuli merkittäviä 1980-luvulla alkaneen talouksien avautumisen ja luottomarkkinoiden globalisoitumisen myötä. Näiden muutosten myötä luotonantajat halusivat aikaisempaa systemaattisemman kuvan luotonottajan taloudellisesta tulevaisuudesta lainariskin ja siten myös lainankoron määrittämistä varten. Luottoluokituslaitokset tarjoavat tätä arviointipalvelua. Arvio tehdään yleensä kahden vuoden välein niin, että kaikki luottoluokittelijat julkaisevat arvionsa suurin piirtein samanaikaisesti. Suomessa nämä arviot julkaistaan alkuvuodesta parillisina vuosina.

Suomi sai perinteisesti korkeimman luokituksen aina 2010-luvun puoliväliin saakka. Suomea hyödyttivät alhaisten velkalukujen ohella myös maine valtionlainojen takaisinmaksajana. Tämä auttoi Suomea myös suuren laman ylitse. 2010-luvun alun velkaantumisen horjutti tätä tilannetta, ja luottoluokitus nousi yhteiskuntapolitiikan ytimeen vuonna 2016. Tuolloin Suomen luottoluokitus laski luottoluokittajien Moodyn ja Fitchin luokituksissa korkeimmalta mahdolliselta tasolta Aaa pykälää alemmalle tasolle AA1 (Moody's) ja Aa+ (Fitch).

Lasku oli isku suomalaiselle finanssi- ja talouspoliittiselle perinteelle. Se siirsi Suomen pois sen tavanomaisesta viiteryhmästä (Tanska, Ruotsi, Alankomaat, Itävalta, Saksa) ja nosi keskusteluun Suomen kansantalouden velanhallinnan luotettavuuden. Veistä haavassa vielä käänsi se, että muut Pohjoismaat jatkoivat voimakkaasti alentuvalla julkisen talouden velkauralla koko 2010-luvun ajan. Käytännössä nämä muut

Pohjoismaat ovat olleet velattomia 2020-luvun puolivälissä. Niiden velkasuhde on 30 prosentin tasoa, eikä nettovelkaantumista tapahdu. Suomen velkasuhde on samaan aikaan 75 prosentin tietämällä ja Suomi edelleen nettovelkaantuu.

Luottoluokituksen laskusta huolimatta Suomen valtionlainojen korkotaso ei olennaisesti muuttunut 2010-luvun jälkipuoliskolla. Tuomarin sana ei muuttanut lainanantajien näkemyksiä. Suomen talouden luotettavuutta tuki vaalikauden 2015–2019 loppupuolella tapahtunut nettolainanoton väheneminen. Vaalikaudella 2019–2023 tapahtunut Suomen julkisen talouden velkaantuminen ei vielä merkinnyt korkomenojen nousua. Suomi sai luottoa käytännössä nollakorolla pandemian puoleen väliin saakka. Luottoluokituksen sanallinen arvio kuitenkin alentui vaalikauden loppupuolella (2022) ”myönteisestä” ”vakaaksi”. Sanamuodon muutos vihjasi luottoluokituksen laskupaineesta, mikäli julkisen talouden alijäämää ja velanhoitokustannusten kasvua ei saada tulevia vuosina hillittyä. Sinänsä viattoman näköinen muutos sanoituksessa jäi julkisuudessa katveeseen, mutta samalla se loi osaltaan painetta puolueita ja julkista valtaa kohtaan vaalikauden loppua kohden.

## **Näkökulmalla on merkitystä**

Kaiken kaikkiaan suomalaisen hyvinvointivaltion tilannekuva on *valitusta* valta- ja julkistaloustaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna selkeä. Julkisen talouden alijäämä on ohjannut ja tulee ohjaamaan julkisen talouden vakauttamista ja hyvinvointivaltion leikkauksia ja uudistuksia tulevana vuosina. Mikään puolue hallituksessa tai oppositiossa ei toistaiseksi ole pystynyt haastamaan tätä lähtökohtaa vakavalla tavalla. Lähes kaikki puolueet jakavat näkemyksen, että avoimessa kansantaloudessa toimiva julkinen talous ei voi loputtomasti ylläpitää toimintaansa, mikäli se velkaantuu ja velanhoitokustannukset kasvavat. Samaten sosiaali- ja terveystaloudet eivät voi jatkuvasti syrjäyttää muita julkisia menoja julkisen talouden sisällä varsinkin, kun muihin menoluokkiin liittyy merkittäviä menopaineita.

Julkisen talouden ja hyvinvointivaltion tilanne on kuitenkin kotitalouksien näkökulmasta toinen. Tuolloin näkökulmana ei ole yksi noin 80 miljardin euron arvoinen hyvinvointivaltio, jonka vakautta arvioidaan kansantuotteen, työllisyyden, palkkasumman, vero- ja maksukertymän, julkisen velan alijäämän ja korkomenojen kaltaisilla makrotason käsitteillä. Näkökulmia on noin 2,9 miljoonaa eli yhtä monta kuin on kotitalouksiakin, ja miljoonat muuttuvat näissä arvioissa satasiksi ja kympeiksi kuukautta kohden. Leikkaukset ja uudistukset kohdentuvat kotitalouksiin eri tavoilla. Jokainen menoerän leikkaus on jonkun kotitalouden saaman tulonsiirron tai palvelun heikennys tai jonkun sosiaali- ja terveysalan työntekijän työpaikka.

## 3

# Kasautuvat murrokset

**H**yvintivaltio kantaa usein murroksen siemeniä matkassaan jo pidemmän aikaa ennen kuin poliitikot ja siitä vastaavat virkamiehet ovat valmiita ehdottamaan sen institutionaaliseen rakenteeseen leikkauksia ja uudistuksia. Murros puolestaan tiivistyy vaiheittain. Se alkaa aurinkoisina aikoina tehtyjen kalliiden kompromissien ketjuista, joihin liittyvien sitoumusten ja sopimusten kustannukset ylittävät sateisina aikoina niiden suunnitellun rahoitustason. Lisämausteen näihin kompromisseihin tuo hyvintivaltion kattavuuden laajentaminen, jolloin sen institutionaaliseen rakenteeseen integroidaan uusia järjestelmiä ja kohderyhmiä. Murros alkaa realisoitua institutionaalisen rakenteen leikkauksiksi ja uudistuksiksi, kun valtapolitiikan siirtymät yhdistyvät kasvavaan kriisitietoisuuteen.

### **Kalliit kompromissit**

Viimeisimmän reilun kahden vuosikymmenen aikana (1999–2023) tapahtunut hyvintivaltion institutionaalisen rakenteen muutos näyttäytyy 2020-luvun alkupuolen näkökulmasta leikkauksia ja uudistuksia koskevien kalliiden kompromissien tekemisenä. Suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden erityispiirre on ollut kaikkia hallituspuolueita tyydyttävien politiikkapakettien rakentaminen. Niiden ytimessä on tutkijoiden koalitiomagneeteiksi kutsumia teemoja. Ne ovat hallituskumppaneita yhdistäviä ideoiden yhdistelmiä, jotka mahdol-

listavat leikkausten ja uudistusten tekemisen rakenteellisten intressien ja uskomusjärjestelmien takia erimielisissä hallituk- sissa. Siten esimerkiksi samassa hallituksessa olevat kokoomus ja vasemmistoliitto voivat löytää yhteisen tien eteenpäin koa- litiota koossa pitävien magneettien avulla. Mitä vahvemmat koalitiomagneetit, sitä enemmän hallitus kestää siihen kuulu- vien puolueiden rakenteellisten intressien ja uskomusjärjestel- mien aiheuttamaa erimielisyyttä.

Laajapohjaiset hallitukset pääsevät paremmin yhteisymmär- rykseen laajasta paketista kuin yksittäisestä uudistuksesta. Syy tähän on ilmeinen. Laajassa esimerkiksi työllisyyden edistä- miseen tähtäävässä paketissa on kullekin puolueelle mieluisia ja vastenmielisiä leikkauksia ja uudistuksia, joiden kanssa ku- kin hallituspuolue voi vakiintuneen sanonnan mukaan ”koko- naisuutena elää”. Lisäksi siihen sisältyy ”paha raha–hyvä raha” -politiikkaa, jossa iso leikkaus yhtäällä kompensoidaan hyvin julkisuudessa näkyvällä kohdennetulla pienellä lisäyksellä toi- saalla samalla sektorilla. Esimerkiksi lapsilisän tason yleinen alenema kompensoidaan yksinhuoltajan lisän korotuksella tai mielenterveyspalvelujen leikkaus kompensoidaan nettipohjai- sille palveluille kohdennetulla määrärahalta. Siten yhteiskunta- politiikan ytimessä oleva koalitiomagneetti, on se sitten puo- lueiden pyrkimys säilyttää asema hallituksessa tai välineelli- sempi politiikkatavoite, pitää kasassa rakenteellisten intressien ja uskomusjärjestelmien suhteessa ristiriitaisen kokonaisuu- den. Myönteisesti ajatellen pitkiin listoihin perustuvat kalliit kompromissit ovat olleet osa toimivasta edustuksellisesta de- mokratiasta maksettavaa hintaa.

Tärkeimmät näistä paketeista ovat hallitusohjelmia, mutta yleensä hallitukset ovat tehneet hallituskauden puoliväli- tarkastusta varten uuden paketin tai erillisen rakennepoliitti- sen ohjelman tai vastaavan. Laajat paketit ovat kuitenkin hin- tavia julkiselle taloudelle. Aikaisemmin vain poikkeusoloissa, esimerkiksi 1990-luvun alun leikkauslistoissa, leikkausten tuot- tama säästö ylitti uudistuksiin sisältyvän menolisäyksen. Sa- maten lisämenoja syntyy julkisen talouden saamatta jääneistä tuloista. Niitä on aiheutunut esimerkiksi työnantajan sosiaali-

vakuutusmaksun alentamisesta, yritysten vakuutusmaksuvelvoitteiden poistamisesta (työnantajien Kela-maksun poisto 2009) tai yhteisöverotuksen alentamisesta.<sup>14</sup> Ne on oikeutettu joko yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaamisella tai Kela-maksun poiston yhteydessä työeläkemaksun nousun kattamisella. Näissä maksujen alentamisissa tai poistoissa on ajateltu lyhytaikaisen tulomenetyksen korvautuvan verotulojen pidemmällä aikavälillä tapahtuvalla kokonaisverokertymän kasvulla. Maksujen alennus ei kuitenkaan ole rahoittanut itseään, mikä näkyy vero- ja maksutilastojen aikasarjoissa: lisäksi on otettava huomioon, että tulokertymä olisi ollut ilman alennusta toteutunutta korkeampi.

Sosiaali- ja terveystaloudessa kalliit kompromissit näkyvät muun muassa hyvinvointialueiden määrässä. Kompromissiin tähänneessä poliittisessa kaupankäynnissä hyvinvointialueiden määrä kasvoi asiantuntijoiden ehdottamasta 5–7 alueesta 21+1 alueeseen. Aikaisempaan kuntapohjaiseen järjestelmään nähden tämä oli toki merkittävä parannus. Kuitenkin optimaalisen aluerakenteen ja toteutuneen päätöksen väliin jäi julkiselle taloudelle kallis kuilu. Hyvinvointialueiden suuren määrän aiheuttama hallinnollinen ja toiminnallinen hajanaisuus aiheuttaa kuntien ja alueiden elinvoimaintresseihin perustuvien aluesairaaloiden ylläpitämistä ja lukuisten tietojärjestelmien rakentamista jo olemassa olleiden tietojärjestelmien päälle. Merkittävä osa tätä kallista kompromissia on myös työterveyshuollon jättäminen hyvinvointialueiden ulkopuolelle. Ratkaisu sementoi vakaisa työsuhteissa olevalle väestölle erillisen palvelurakenteen, joka vetää puoleensa työvoimaa ja osamista hyvinvointipalveluista.<sup>15</sup> Sama koskee vähäisemmässä

---

14 Yhteisöveroa alennettiin vuonna 2012 ensin 26 prosentista 24,5 prosenttiin ja vuonna 2014 vielä 20 prosenttiin.

15 Työllisyyden edistämiseksi on kehitelty lukuisia aktivointia ja työkykyä lisääviä ratkaisuja. Näissä on ollut paljon päällekkäistä työtä. Esimerkiksi nuorten syrjäytymiseen pureutuvia työryhmiä tai selvityshenkilöitä on ollut lukuisilla ministeriöillä useiden vaalikausien aikana. Kukin niistä on katsonut nuorten syrjäytymistä omalta kantiltaan (esim. aktivoinnin, opintovelvollisuuden, nuorisotyön, ESR-hanketoiminnan, NEET-nuorten palvelutuotannon näkökulmista). Näitä olisi voitu tarkastella yhdessä työryhmässä.



määrin ylioppilaiden terveydenhuoltoa, joskin tämän ryhmän kohdalla sen erityiset ominaisuudet ja keskittyminen suuriin kaupunkeihin puoltavat erillistä ratkaisua ja korvamerkittyä rahoitusta.<sup>16</sup>

Kalliit kompromissit eivät rajaudu palveluihin. 2000-luvulla on tehty lukuisia rakenne- ja työllisyyspoliittisia paketteja. Ensimmäisenä esimerkkinä voidaan mainita Kataisen johtaman hallituksen (2011–2015, vaalikauden viimeisen vajaan vuoden aikana pääministerinä toimi Alexander Stubb) kauden jälkipuoliskolla tekemä rakennepoliittinen paketti. Valtioneuvoston teettämässä jälkikäteisessä arvioinnissa se osoittautui liian laajaksi, sisäisesti hajanaiseksi ja toimeenpanon kannalta monin osin loppuun saakka pohtimattomaksi. Toisena esimerkkinä voidaan mainita Sipilän johtaman hallituksen (2015–2019) aikana tehty kymmenkohtainen työllisyyspaketti, joka jonkin verran siirsi työttömyysriskin hallintajärjestelmää tulonsiirroista aktivoinnin suuntaan. Yhteistä näille paketeille on ollut sopimukseen pääsemisen kannalta riittävän laajan kompromissin rakentaminen. Kuitenkin kun aikaisempina vuosikymmeninä näihin kompromisseihin päästiin julkisen talouden jakovaran<sup>17</sup> sisällä, nämä uudemmat paketit on osin katettu julkista taloutta velkaannuttamalla. Kaiken kaikkiaan kalliiden kompromissien pakettipolitiikka on yleensä ollut pysyvästi julkisia menoja lisäävää 2000-luvulla.

---

16 Erillisen kalliiden kompromissien kategorian muodostavat työelämän rakenteiden aiheuttamat kustannukset. Esimerkiksi osatyökykyisten työmarkkina-aseman kohentaminen on edennyt eriävien intressien ja niiden yhteensovittamisesta syntyvien kustannusten takia varsin maltillisesti kuluvan vuosituhannen aikana. Vaalikauden 2019–2023 aikana perustettiin Työkanava Oy, joka oli osatyökykyisiä työllistävä erityistehtäväyhtiö. Käytännössä se oli Suomen olosuhteisiin sovitettu kopio Ruotsissa toimivasta vastaavasta organisaatiosta. Samaa tulokseen ilman näitä kustannuksia olisi päästy velvoittamalla työnantajat palkkaamaan osatyökykyisiä. Tämänkaltainen malli on enenevässä määrin tavanomainen muissa maissa. Orpon hallitus lakkautti yhtiön säästötoimenpiteenä.

17 Jakovaralla tarkoitetaan hallitusohjelmaneuvoitteluihin sovittua summaa, jonka ministerit ja ministeriöt kohdentavat eri kohteisiin. Suurin osa jakovarasta sidotaan hallitusohjelmassa: loput kohdennetaan eri kohteisiin yleensä puoliväliriihen yhteydessä.

Samalla tavalla on menetelty myös työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa tehdyissä uudistuksissa. Niissä laajat palkka- ja työehtoja sekä tulonsiirtoja ja eräin osin myös rakentamista ja palveluja koskevat paketit ovat mahdollistaneet yhteisymmärryksen pääsemisen. Suomalaisen järjestelmän erityispiirre on vertailevasti ollut se, että palkkoja ja eräitä työehtoja lukuun ottamatta työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset on muutettu lainsäädännöksi, jolloin määräaikaiset palkka- ja työehtoratkaisut yhdistyvät pysyviin sosiaali- ja veropoliittisiin ratkaisuihin. Myös tämä ratkaisu on julkisen talouden kustannuksia lisäävä.

## Kattavuuden laajentaminen

Erikseen on syytä mainita vielä yksi kalliisiin kompromisseihin liittyvä suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden erityispiirre. Se on pyrkimys integroida uudet toimintatavat sosiaali- ja terveystalouden osaksi sen sijaan, että julkisen vallan ohjaamalle sosiaali- ja terveystaloudelle olisi rakennettu sille *vaihtoehtoisia* institutionaalisia ratkaisuja. Siten sosiaali- ja terveystalouteen liittyvien sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ovat enimmäkseen koko kohderyhmän kattavia sen sijaan, että eri väestöryhmillä olisi niiden *ulkopuolisia* ammatillisia tai yksityiseen vakuutukseen perustuvia sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiä.

Toki saman sosiaalisen riskin sisällä on aina ollut eri tavalla kattavia uudelleenjaon muotoja. Eräät samaa riskiä kohtavista kansalaisista ovat esimerkiksi ansiosidonnaisen etuuden piirissä, toisten saamat etuudet ovat tarveperustaisia, tasamääräisiä tai tulovähenteisiä, kolmannet kansalaiset käyttävät vähemmän tulonsiirtoja ja enemmän sosiaali-, terveys-, työllisyys- tai varhaiskasvatuspalveluja, neljänsien tilanne on päinvastainen, viidennet saavat etuja ja palveluja työnantajien rahoittamina joko luontaisetuina tai liittokohtaisen sopimuksen perusteella. Nämä kaikki ovat kuitenkin saman sosiaalisen riskin hallintajärjestelmän sisällä, ja elämäntilanteiden vaihdellessa kansalaiset voivat siirtyä etuudelta ja palvelulta toiselle saman riskinhallintajärjestelmän sisällä.

Uudet tavat tuottaa tulonsiirtoja ja palveluja on systemaattisesti integroitu osaksi olemassa olevaa hallintajärjestelmään sen sijaan, että uudet ratkaisut olisi joko lähtökohtaisesti esitetty tai siirretty institutionaalisen rakenteen ulkopuolelle. Tämänkaltaisella toiminnalla on pitkät perinteet sairaalapalveluissa. Kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat ostaneet erikoistuneita palveluja (esimerkiksi reumaan tai tuberkuloosiin sekä tiettyihin leikkauksiin liittyviä) yksityisiltä yrityksiltä ja säätiöiltä. Samankaltainen hankintamalli on ollut myös lastensuojelussa ja vammaispalveluissa, joissa yhdistykset ja yritykset ovat jo pitkään toimineet palveluntuottajina. Tulonsiirtojärjestelmissä sekä tapaturmavakuutuksessa että työeläkkeissä on vakiintuneesti yksityisiä toimijoita tuottamassa tulonsiirtoja sekä ostamassa/myymässä erilaisia täydentäviä palveluja.

Ensimmäinen esimerkki innovatiivisesta toiminnasta on ammattiliittojen ulkopuolelle sijoittuva työttömyyskassa. Suomessa työttömyyskassan on aina voinut perustaa varsin pienelle vakuutettujen ryhmälle. Perinteisesti kassat on perustettu ammattiliittojen yhteyteen kuitenkin niin, että liiton ja työttömyyskassan jäsenyydet ovat toisistaan riippumattomia. Vakiintunut toimintatapa sai haastajan 1990-luvun alun suuren laman aikana, jolloin ay-liikkeen ulkopuolinen taho organisoiti työttömyyskassan. Tämä alun perin Loimaan kassana tunnettu työttömyyskassa on vaiheittain kasvanut Suomen suurimmaksi työttömyyskassaksi, joka samalla on laajentunut kattamaan kaikki sektorit. Se on epäilemättä tärkein yksittäinen järjestäytymisastetta alentanut tekijä. Tästä huolimatta tai ehkä sen takia Yleinen työttömyyskassa on nykyään integroitu osa työttömyysriskin hallintajärjestelmää.

Yleisen työttömyyskassan nousu yhdistyy järjestäytymisasteiden laskuun. Usein tätä muutosta on selitetty työmarkkinoiden epätyypillistymisellä ja työelämän uudella kulttuurilla. Työmarkkinat eivät kuitenkaan ole epätyypillistyneet. Pysyvien työsuhteiden osuus kaikista työsuhteista on pysynyt samana koko vuosituhaten alun ajan. Kulttuurinen muutos on tapahtunut palkkausmallien muuttuessa keskiluokkaisissa

ammateissa. Nämä muutokset eivät kuitenkaan ole olleet tavanomaisia suorittavissa tehtävissä, joissa järjestäytymisasteet ovat laskeneet voimakkaammin. Näitä luontevampaa selitystä järjestäytymisasteen laskulle on palkansaajajärjestöjen menestys työmarkkinoiden ja työelämän laadun kohentamisessa. Palkansaaja voi luottaa työmarkkinoiden pelisääntöihin aikaisempaa paremmin, joten hän ei entiseen tapaan tarvitse liiton tarjoamaa suojaa.

Toisena esimerkkinä innovaatiosta voidaan mainita palvelusetelien vaiheittainen käyttöönotto. Sen ideana on tarjota kansalaiselle mahdollisuus hankkia sosiaali- ja terveyspalveluja kunnan/hyvinvointialueen myöntämällä maksuosoituksella. Yksinkertaisen idean toimeenpano on ollut monimutkainen asia, koska setelille tulee määritellä tarkka sisältö ja alustava hinta suhteessa omaan palvelutuotannon kustannukseen ja palveluntuottajan kustannustasoon, minkä jälkeen potentiaaliset palveluntuottajat tulee kilpailuttaa hallinnollisesti edullisella tavalla. Tämän lisäksi palveluntuottajille tulee rakentaa asianmukaiset tietokanta- ja valvontajärjestelmät. Lähtökohtaisesti palveluseteli on kohdennettu paikallisille suhteellisen pienille tuottajille, joiden palvelutuotannon mittakaava ei ole riittävä sairaanhoitopiirien ja hyvinvointialueiden suuria hankintoja varten. Yrityksen ja erehdyksen kautta myös palveluseteli on parissakymmenessä vuodessa vakiintunut palvelujärjestelmän integroiduksi osaksi. Tähän palataan vielä uudestaan kuudennessa luvussa.

## **Murroksen dynamiikka**

Hyvinvointivaltio institutionaaliselta rakenteeltaan ja poliittis-taloudelliselta painoltaan on yhteiskuntapolitiikan elefantti. Se on yleensä muuttunut vähitellen ja omasta rakenteestaan ja painostaan tietoisena sekä hyvän itsetunnon omaavana on ohjannut omaa suuntaansa. Siihen kasautuneita poliittisia ja taloudellisia jännitteitä on vähitellen puskuroitu vuosikymmenten ajan yksittäisillä leikkauksilla ja uudistuksilla. Jokainen niistä on ollut kompromissi, joka on yhdistänyt puolueiden eriäviä

intressejä ja uskomusjärjestelmiä. Ne eivät yleensä ole ulottuneet hyvinvointivaltion institutionaalisten rakenteiden ytimiin.

Sosiaalivakuutuksessa tulojen ja menojen tasapainosta on huolehdittu lisäämällä vaiheittain maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä. Samalla sosioekonomisten ryhmien välisen uudelleenjaon sijasta on korostunut myös elämäntilanteiden muutosten ja elämänkaaren ylitse tapahtuva uudelleenjako. Tärkeimmät uudistukset ovat koskeneet Työllisyysrahaston kautta organisoituja suhdannepuskureita ja työeläkejärjestelmän maksu-, indeksi- ja etuusperusteiden muutoksia. Palveluissa tilanne on ollut monimuotoisempi kuntien suuren lukumäärän ja valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin kriteereihin perustuvien toimintaperiaatteiden takia. Lähtökohtaisesti kuntien mahdollisuudet kattaa uudistuksista aiheutuvat menot on turvattu laskennallisilla valtionosuusjärjestelmän muutoksilla. Sen ohella valtio on kattanut suoraan osan menoista korvamerkityllä hanke- ja ohjelmatoiminnalla. Erilaisia ohjelmia on lisätty sekä ohjausvaikutuksen korostamiseksi että vaihtoehtona perusrahoituksen lisäämiselle.

Marginaalissa tapahtuneiden vähittäisten muutosten ohella suomalainen hyvinvointivaltio on uudistunut lyhyiden murrosten kautta, joita on edeltänyt ja seurannut pidempi hitaamman muutoksen jakso. Jargonilla ilmaistuna kyse on jaksottaisen tasapainon tilasta. Siinä hyvinvointivaltion tulot ja menot tai hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne ja kansalaisten toiveet ja odotukset vastaavat toisiaan varsin hyvin ennen murrosta ja sen jälkeen. Murroksessa avautuvassa poliittisessä mahdollisuuksien ikkunassa on tehty nopeassa tahdissa leikkauksia ja uudistuksia pitkien listojen politiikkana.

Lähes poikkeuksetta julkisen talouden voimakkaaseen alijäämäistymiseen ja poliittisten voimasuhteiden murrokseen on liittynyt kansainvälisen toimintaympäristön muutos, joka on osaltaan muokannut taloudellisen, hallinnollisen ja poliittisen eliitin ajattelutapoja ja luonut toiminnallista tilaa ”poliittiselle mielikuvitukselle”. Murroksiin liittyy myös talous- ja sosiaalipolitiikan suuntaa ohjaavia, historian ehdollistavaa vaikutusta murtavia harvinaisia hetkiä, jolloin uudet rakenteellisten

intressien ja toiminnallisten ideoiden yhdistelmät alkavat muokata sosiaali- ja terveystalouden ”paradigmaa”.

<b>Murros</b>	<b>1950-luvun loppu</b>	<b>1970-luvun jälkipuoli</b>	<b>1990-luvun puoliväli</b>	<b>2020-luvun alku</b>
Kansainvälinen ympäristö	Suurvaltojen välinen taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen kilpailu	Vaiheittain talouden avautuminen yhdistettynä liennytykseen	Globalisaation läpimurto yhdistettynä Euroopan integraation syventymiseen	Uusi kylmä sota yhdistettynä digitalisaation läpimurtoon ja maailmanjärjestelmän murrokseen
Tilannekuva	Teollistuva, uudistuva Suomi, jossa murrosta on padottu sitomalla ihmisiä maa- ja metsätalouteen	Jälkiteollistuvat ja avautuvat talouden rakenteet, rakennemuutokseen sopeutuminen	Elinkeino- rakenteen muutos, sopeutumisen sisämarkkinoihin, globalisoitua maailma	Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä ja tuottavuuden lasku sekä kiristytvä kilpailu yhdistettynä liialliseen sääntelyyn
Poliittinen koalition ja hegemonia	Maalaisliiton ja SKDL:n liitto: poliittinen kenttä kaikkiaan vasemmalla	Sosiaalidemokraatit yhdessä keskusta- puolueen kanssa	Sosiaalidemokratian ja kokoomuksen liitto	Kokoomuksen ja perussuomalaisen liitto, poliittinen kenttä jakautunut liittoutumiin
Uudelleenajattelu	Kasautuvan kasvun teoria, suunnitelmallisuus	Sosiaalinen korporatismi ja kilpailukyky	Kasvun ja työllisyyden edistäminen	Julkisen talouden velkaantumisen pysäyttäminen
Yhdistävä uhkakava	Neuvostoliiton ja Ruotsin jalkoihin jäävä taantuva Suomi	EEC-jäsenyyteen sopeutumaton rajavaltio	Kilpailukyvyntä menetys ja julkisen talouden romahdus	Jääminen jälkeä vertailuryhmästä, velkaantunut yhteiskunta
Kehyistäminen	Ihmiskeskeinen, kokonaisvaltainen, kasvuhakuinen	Suomalainen konsensus (Korpilammen henki)	Kasvuhakui- nen ja menestyvä yhteiskunta	Satavuotias Suomi, Suomi suossa, Suomi ulkoilmamuseona
Sosiaali- ja terveyspoliittinen asialista	Työkyvyttö- män väestön sosiaaliset riskit ja niihin liittyvän riskin- hallinnan rakentaminen	Työmarkki- noiden ja sosiaalisten riskien yhteen- sovittaminen	Ylivelkaan- tuminen, maahan- muuton aktivointi ja työurien pidentäminen	Leikkauslistat yhdistettynä rakenteellisiin uudistuksiin: muut menot syrjäyttävät sosiaalimenoja

Murrosmaalleihin liittyviä mekanismeja on ollut perinteisesti kaksi. *Pyörremyrsky*-mallissa pitkään jatkunut myönteinen kehitys pysähtyy ennakoimattomaan nopeaan murrokseen, jossa uuteen tilanteeseen tottumattomat toimijat hakevat nopeita makrotason ratkaisuja. Työllisyys kohenee, julkinen talous on kohtuuhyvässä kunnossa ja julkinen velka alenee suhteessa kansantuotteeseen, väestörakenne on edullinen ja uudistuksia tehdään tasaiseen tahtiin, kunnes sitten varsin lyhyessä ajassa julkisen talouden perusteet murtuvat ja poliittinen suhdanne mahdollistaa nopeat toimenpiteet.

Klassisia esimerkkejä pyörremyrskyistä ovat 1990-luvun alun lama ja 2000-luvun ensikymmenen lopussa alkanut kansainvälinen pankki- ja finanssikriisi. Kummassakaan tapauksessa murrosta ei osattu Suomessa ennakoida tulevaisuudentutkimukseen, talousennusteisiin ja muutoksen ennakointiin tehdyistä mittavista investoinneista huolimatta. Harvassa ovat suomalaiset, jotka 1980-luvun lopulla näkivät etukäteen pankki- ja finanssikriisin aiheuttavan murroksen suomalaisessa elinkeinoelämässä ja hyvinvointivaltiossa. Tietääkseni kukaan suomalainen talous- tai yhteiskuntatieteilijä ei osannut ennakoida systeemisiä pankkijärjestelmä- (Lehman Brothers) ja julkistalous (Kreikka) -kriisejä. Sama kriisin ennakoimisen ongelma näyttäisi olevan yleinen ympäri maailmaa talouskriisien yhteydessä.

Molemmat kriisit keräsivät voimaansa pinnan alla useita vuosia – jopa reilun puoli vuosikymmentä. Molemmat olivat mahdollisia, koska raha- ja osakemarkkinoiden sääntelyjärjestelmä ei pystynyt hallitsemaan eri tavoilla piiloteltuja riskejä. Suomessa keskeinen ero näiden kahden kriisin välillä on kuitenkin siinä, että edellisen aikana opittiin hallitsemaan jälkimmäisen aikana esiin tulleita voimia ja mekanismeja uudessa talous- ja rahaliiton määrittämässä toimintaympäristössä. Kummassakin tapauksessa julkinen talous velkaantui voimakkaasti, mutta vaikutukset työmarkkinoihin ja ihmisten arkeen olivat erilaisia. Edellisen yhteydessä työttömyys kasvoi voimakkaasti ja muuttui rakenteelliseksi: jälkimmäisessä tapauksessa työttömyyden nousu jäi suhteellisen vähäiseksi.

*Pato murtuu* -mekanismeissa erilaiset uudistamishaasteet kasaantuvat jopa vuosikymmenten ajan, kunnes vaalien alla valmistuvaan (valtiovarainministeriön tuottamaan) tilannekuvaan perustuva hallitusohjelma luo riittävän kriisitietoisuuden ja yhteisymmärryksen välittömästi tehtäville leikkauksille ja uudistuksille. Näissä tapauksissa äänestäjien kannat ja intressiryhmien vallankäyttö ovat yleensä lykänneet leikkauksia ja uudistuksia vuosia tai vuosikymmeniä, kunnes sitten talouden ja politiikan suhdanne joko mahdollistaa leikkaukset ja uudistukset tai pakottaa niihin.

Tämänkaltainen patomalli kuvaa varsin osuvasti sekä 1970-luvun puolivälin ja 2020-luvun alun tilannetta Orpon hallituksen aloittaessa toimintaansa. 1970-luvun puolivälissä Suomen keskustavetoinen kasvu- ja yhteiskuntamalli ajautui tuolloin jo pitkään näkyvissä olleeseen kriisiin. Se konkretisoitui presidentti Kekkonen väliintulon jälkeen kokoon runtattuun, keskustalaisen Martti Mieltusen johtamaan, alle vuoden kestäneeseen hätätilahallitukseen (11/1975–9/1976). Tämä öljykriisin aiheuttamia haasteita ratkomaan asetettu hallitus oikeastaan enemmänkin monimutkaisti tilannetta kuin ratkaisi sitä. Sillä kului muun ohella nelisen kuukautta oman ohjelmansa tekemiseen, eikä se sen jälkeen pystynyt sitä noudataamaan. Samanaikaisesti hätätilan aiheuttanut työttömyys kaksinkertaistui.

Myönteinen ratkaisu tuon ajanjakson murrokseen rakentui vasta Kalevi Sorsan toisen hallituksen (5/1977–5/1979) linjausten perusteella. Niissä alennettiin eräitä vakuutusmaksuja ja tehtiin useassa vaiheessa eräitä kilpailukykyä kohentavia ratkaisuja. Nämä kesäkuussa 1977 tehdyt talouspoliittiset päätökset sitten selitettiin parhain päin talouskasvun avaimiksi ja yhteiseksi hyväksi syyskuussa järjestetyssä Korpilammen konferenssissa. (Tämän ohella tehtiin devalvaatio 1978.) Korpilammen hengen ympärille rakentui uuden talous- ja sosiaalipoliittisen konsensuksen aika, joka ulottui aina 1980-luvun lopulle saakka.

Sama koskee 2020-luvun alun murrosta: julkista taloutta vaikkauttavia leikkauksia ja institutionaalisia uudistuksia ei enää



voinut lykätä eteenpäin hallituspohjasta riippumatta. Jälkikäteen rationalisointi on toki varsin imelä viisauden muoto. Viimeistään julkisen talouden velkaantumisen kiihtyessä 2010-luvun alkupuolella olisi kuitenkin ollut aika toimeenpanna varsin pitkälle meneviä menoleikkauksia ja institutionaalisia uudistuksia. Samaten väestökehityksen poikkeaminen muun muassa työeläkkeiden rahoituksen ja hyvinvointialueiden kehittämisen kannalta keskeisestä väestöennusteesta lisäsi menoleikkausten ja uudistusten tarvetta.

Vuodesta 2011 eteenpäin erilaiset viisaiden miesten (sic!) ryhmät, Talouspolitiikan arviointineuvosto ja Valtiontalouden tarkastusvirasto toistuvasti huomauttivat julkisen talouden tilasta ja tuottavuuden kasvun hiipumisesta ja korostivat yleensä tuottavuuden kohentamisen edessä olevien esteiden poistamisen ensisijaisuutta. Viisaiden miesten antama oppi ei toki kaatunut ojaan, sillä tähän hallitukset aktiivisesti pyrkivät. Ne myös tekivät merkittäviä rakenteellisia uudistuksia muun muassa sosiaali- ja terveystalouteen ja työeläkkeisiin. Elinkeinoelämän kilpailukyky jonkin verran kohentui kilpailukyky-sopimuksen ja yritysverotukseen tehtyjen muutosten ansiosta, ja julkinen talous saatiin rakenteellisesti aikaisempaa kestävämmälle pohjalle. Kuitenkin yhtäältä poliittisestahdollisen ja toisaalta toiminnallisesti välttämättömän rakenteellisen uudistamisen väliin jäi merkittävä jännite. Tämä näyttäytyi muun muassa hyvinvointialueiden aluepoliittisesti välttämättömänä mutta toiminnallisesti tarpeettoman suurena määränä ja työeläkkeiden sukupolvivaikutusten epätasapainona. Kumpaankin näistä järjestelmistä jäi 2010-luvulla rakenteellisia valuvikoja, joihin hallitus palasi vaalikaudella 2023–2027. Tehtävää jää myös vaalikaudelle 2027–2031, mutta suurimmat muutokset tehdään tulevalla vaalikaudella.

Edellä oleva tulkinta ei ole kiistaton. Päinvastaista kantaa edustaa 2010-luvun puolivälin vuosiin sijoittunut, tarpeettoman talouskurin merkitystä korostanut akateeminen keskustelu. Siinä menoleikkaukset ja rakenteelliset uudistukset määrittiväti ideologiseksi toimintamalliksi. Näissä keskusteluissa se yleensä sanoitettiin uusliberaalin talouspolitiikan läpi-

ajamiseksi. Tätä on todennettu hallitusten tekemillä leikkauksilla, jotka on poimittu erilleen pitkistä listoista. Sitä myös on havainnollistettu eduskunnan isossa salissa käydyillä keskusteluilla.

Talousskurikeskustelu perustui kuitenkin enemmän kansainvälisen keskustelun siirtämiseen Suomeen kuin Suomen julkisen talouden tilan ja hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen muutoksen systemaattiseen arviointiin. Tilastojen ja institutionaalisten muutosten näkökulmista Suomessa ei ole harjoitettu talousskuripolitiikkaa 2010-luvulla. Leikkausten ja uudistusten avulla enemmänkin alennettiin julkisen velan kasvun kulmakerrointa ja varauduttiin näkyvissä olevaan velanhoidokustannusten kasvuun ja väestön ikääntymiseen. ”Talouskuriksi” näissä keskusteluissa nimetty toimintamalli aiheutui siis yhtäältä hyvinvointivaltion julkisen talouden senhetkiseen rahoituskykyyn nähden jo varsin korkealle viritetyn rahoitustason ja toisaalta palveluista tehtyjen sitoumusten ja sosiaalivakuutuksesta tehtyjen sopimusten välisestä vähittäisestä ”yliyvenemisestä”. Se ei aiheutunut ideologisesta käänteestä Suomen talous- ja finanssipolitiikassa.

## **Valtapolitiikan siirtymät**

Ehkä merkittävimmät valtapoliittiset siirtymät liittyvät pysyvien poliittisten liittoutumien vaiheittaiseen muodostumiseen. 1990-luvun jälkipuoliskolta 2010-luvun alkupuoliskolle Suomessa oli laajapohjaisia hallituksia, joissa oli samanaikaisesti puolueita poliittisen kentän eri laidoilta. Myös 2010-luku alkoi poikkeuksellisen laajapohjaisella Jyrki Kataisen hallituksella. Se edusti vakiintunutta koalitiokulttuuria, jossa samaan hallitukseen mahtuu tavoitteiltaan hyvinkin erilaisia puolueita ja jossa hallitusohjelma on ”kallis kompromissi” eri näkemysten välillä. Kevään 2011 vaaleissa perussuomalaiset nousi varteenotettavaksi puolueeksi, mikä osaltaan lopetti aikaisemmin vakiintuneen ”kolmen suuren” (kokoomus, sosiaalidemokraatit ja Suomen keskusta) erilaisiin koalitioihin perustuvan valtapolitiikan. Vaalituloksen jälkeen Suomessa oli neljä keski-

suurta puoluetta. Puolueiden keskikoon pienentyminen mahdollisesti samalla useita erilaisia enemmistökoalitioneita.

Kesällä 2011 nimitetyssä Kataisen hallituksessa oli aluksi peräti kuusi puoluetta: kokoomus, sosiaalidemokraatit, vasemmistoliitto, RKP, vihreät ja kristillisdemokraatit. Näistä kaksi puoluetta – vasemmistoliitto perusturvaan liittyvien leikkausten takia huhtikuussa 2014 ja vihreät ydinvoimalapäätöksen myötä syyskuun lopussa 2014 – erosi vaalikauden aikana. Kumpikaan näistä puolueista ei hyötynyt hallituksesta eroamisesta seuraavissa vaaleissa. Joka tapauksessa Kataisen (vaalikauden lopussa Alexander Stubbin johtama) hallitus oli viimeinen laajapohjainen hallitus Suomessa.

Kataisen hallituksen jälkeen hallitusohjelmat ovat vaihtuneet poliittisen kentän toisesta laidasta toiseen. Samalla sosiaali- ja terveyspolitiikkaan on tullut epäjatkuvuutta hallitusohjelmien painottaessa eri asioita. Puolueilla on myös ollut vaikeasti yhteensovitettavissa olevia intressejä ja uskomusjärjestelmiä. Tämä on johtanut osin epäjohdonmukaisiin ratkaisuihin ja usein kalliisiin kompromisseihin, joissa yhteinen ymmärrys on saavutettu paketoimalla samaan aihepiiriin lukeutuvia, eriasteisen (epä)mieluisia uudistuksia yhdeksi politiikkapaketeiksi. Yksittäisinä uudistuksina mahdollon on tehty kompromissien avulla kollektiivisesti mahdolliseksi. Samalla sosiaali- ja terveyspolitiikan johdonmukaisuus on kärsinyt.

Juha Sipilän johtama keskustaoikeistolainen hallitus (2015–2019) rakentui Suomen keskustan, kokoomuksen ja perussuomalaisen (puolueen hajoamisen jälkeisen enemmistön) varaan. Sen kautena kilpailukyky kohentui ja valtiontalous vakautui. Kausi kuitenkin päättyi johtavan hallituspuolueen tappioon. Tämänkaltainen ”potilaan tila kohentui, mutta lääkäri kuoli” -mekanismi<sup>18</sup> on ollut tavanomainen politiikassa tilanteissa, jossa hallitus on vahvistanut julkista taloutta ja elinkeino-

---

18 Alun perin ilmainen periytyy Saksasta, jossa tehty ns. Hartz I-IV -uudistukset kohensivat väitetysti työllisyyttä mutta olivat niitä edistäneen sosiaalidemokraattisen pääministerin kannatukselle tuhoisia. Samaa ilmaisua käytti toistuvasti komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker Euroopan areenoilla.

elämän kilpailukykyä julkisia menoja leikkaamalla ja työmarkkinoiden pelisääntöjä uudistamalla. Syntipukki- tai pääministerin termein kusitolppaefekti on varsin vahva syyllisyyden kasautuessa kansalaisten mielissä yhdelle puolueelle. Kaksi muuta hallituspuoluetta – kokoomus ja uudelleen profiloituneet perussuomalaiset – menestyivät vaaleissa varsin hyvin. Ne välttyivät äänestäjien moitteelta ja saivat kannattajikseen Suomen keskustan perinteistä kannattaja- ja äänestäjäkuntaa.

Sipilän hallitus korvautui hallituspohjien pitkään linjaan nähden voimakkaasti vasemmalle kallellaan olleella hallituksella (2019–2023). Siihen osallistuivat sosiaalidemokraatit, vasemmistoliitto, vihreät sekä keskiryhmästä Suomen keskusta ja ruotsalainen kansanpuolue. Sillä oli monella tapaa sosiaali- ja terveystaloudellisesti kunniahimoinen ohjelma ja paljon päätösperäisesti menoja lisääviä uudistuksia. Asialistan mahdollisti valtionalouden myönteinen tila. Se ei kuitenkaan päässyt toimeenpanemaan ohjelmaansa, koska sen vaalikausi oli pandemian ja Ukrainan sodan aiheuttamien ongelmien määrittämä.

Kevään 2023 eduskuntavaaleissa äänestyskäyttäytymistä ohjasi Suomen siihenastisessa historiassa poikkeuksellinen blokkiaänestäminen. Tavoitteena oli suurimman puolueen ja hallituksenmuodostajan asema. Vasemmistolaisten äänestäjien äänet keskittyivät sosiaalidemokraateille vasemmistoliittoa ja vihreitä aikaisemmin äänestäneiden liikkuvien äänestäjien pyrkiessä nostamaan sitä suurimmaksi puolueeksi. SDP voittikin kolme paikkaa ja sijoittui kolmanneksi. Ryhmittymän kokonaisäänimäärä ei kuitenkaan kasvanut vasemmistoliiton ja vihreiden menettäessä samanaikaisesti yhteensä 12 paikkaa. SDP:n taktiikka siis söi muiden liittoutumaan kuuluneiden puolueiden kannatusta. Oikeistossa kokoomus ja perussuomalaiset kilpailivat suurimman puolueen asemasta ja muiden keskusta- ja oikeistopuolueiden kannatuksesta. Molemmat olivat vaalivoittajia ja sijoittuivat ensimmäiseksi ja toiseksi. Keskinäisen kisan voitti kokoomus reilulla 20 000 äänellä ja kahdella paikalla.

Vaalituloksen mukaisesti hallitus korvautui Petteri Orpon poliittisella kentällä oikealle kallellaan olevalla hallituksella,

jossa kokoomus ja perussuomalaiset ohjaavat valtakunnanpolitiikan suuntaa ja ruotsalainen kansanpuolue ja kristillisdemokraatit nostavat niille keskeisiä yksittäisiä kysymyksiä politiikan asialistoille. Ruotsalaiselle kansanpuolueelle näitä kysymyksiä ovat kieliryhmän asema ja monikulttuurisuus. Kristilliset nostavat esiin yksittäisten kristillisten järjestöjen asioita ja terveysteemoja (alkoholi, abortti) teemoja. Harvoin suomalaisen politiikan historiassa politiikan epäjatkuvuus on ollut näin merkittävä. Nähtäväksi jää, kuinka pysyväksi osaksi suomalaista poliittista järjestelmää liittoutumapolitiikka asettuu.

## Hyvinvointivaltion kulta-aika

Minkä vuosikymmenen aikana elämä on ollut kotimaassasi parhaimmillaan? Tähän kysymykseen on vastikään paneutunut bulgarialaissyntyinen kirjailija Georgi Gospodinov kirjassaan *Time Shelter* (*Aikasuoja*, alun perin bulgariaksi vuonna 2020, englanniksi vuonna 2021, ei suomennettu). Siinä kirjailija arvaili historian parhaan vuosikymmenen sijoittumista Euroopan unionin eri jäsenmaissa. Kansalaiskeskustelun jälkeen kussakin maassa äänestettiin kansanäänestyksellä maan historian paras vuosikymmen. Eräissä maissa paras aika sijoittui 1960-luvun loppuun tai 1970-luvun alkuun, toisissa 1980-luvun jälkipuoliskolle, kolmansissa johonkin muuhun aikaan. Aikakautta määrittelivät eri maissa eri tekijät, mutta yhteistä menestyksen vuosikymmenissä oli tulevaisuususko ja yhteiskunnan suhteellinen kilpailuetu vertailuryhmässä. Kansanäänestyksen jälkeen kukin maa alkoi sitten kulttuurisesti ja poliittisesti suuntautua tuohon kultakauteen. Kansallisten identiteettien eriytymisen sivutuotteena muun muassa Euroopan yhtenäisyys rapautui siinä määrin, että Euroopan unioni poliittisena ja taloudellisena rakenteena alkoi purkautua.

Gospodinovin tarkastelussa ei ollut mukana Suomea (huomio oli läntisen Euroopan suurissa maissa ja siirtymätalouksissa). Saman kysymyksen voi kuitenkin esittää myös suomalaisille ja Suomesta. Väitän, että suomalaisten suuri enemmistö

määritteli 2010-luvun toistaiseksi Suomen historian parhaaksi vuosikymmeneksi. He myös näkisivät 2020-luvun ensivuodet myönteisen kehityksen aikana pandemian ja Ukrainan sodan aiheuttamasta kuormituksesta huolimatta. Tähän arvioon ei väestötasolla vaikuta ratkaisevasti myöskään ”menetetyn vuosikymmenen” hidas talouskasvu tai ajanjakson loppupuolella tapahtunut niin sanotun kärsimysindeksin (inflaatio- ja työttömyysasteen summa) merkittävä nousu.

2010-luvun poikkeuksellisesta menestyksestä kertovat lukuisat indikaattorit.<sup>19</sup> Tuohon vuosikymmeneen sijoittuu Suomen nousu maailman onnellisimmaksi maaksi. Suomalaiset aineistot olivat toki kertoneet samaa jo aikaisemmin, mutta vasta vertailevat aineistot tekivät Suomen poikkeuksellisen tilanteen näkyväksi. Samankaltaiseen tulokseen päädyttiin lukuisissa muissakin sosiaalista edistystä ja yhteiskunnan menestystä koskevissa vertailuissa. Myös kestävässä kehityksessä Suomi oli maailman edistynein maa. Kotitaloustasolla niukuus – tulojen ja välttämättömien menojen välinen rakenteellinen epätasapaino – Suomessa pitkälti väistyi alempiin sosioekonomisiin asemiin ulottuneen orastavan vaurauden tieltä. Tavarataivaan peruskulutushyödykkeet, kuten televisiot, tietokoneet, kännykät, mikroaaltouunit ja pesukoneet, löytyivät lähes kaikista kotitalouksista. Äärimmäisestä materiaalisesta ja sosiaalisesta köyhyydestä Suomessa kärsi 2020-luvun alussa enää noin prosentti suomalaisista. Monella tapaa Suomi on ollut Euroopan eturintamassa 2010-luvulla ja 2020-luvun alussa.

Myös suomalainen hyvinvointivaltio on ollut monella tapaa parhaimmillaan. Se oli ja on suomalaisen yhteiskunnan tärkeimpiä instituutioita. Kannatukseltaan se on ohittanut asemaansa tasaisesti menettävän Jeesuksen jo vuosikymmeniä sitten. (Beatlesin suomalaiset ovat jo lähes kokonaan unohtaneet.) Vuosittain miljoonat ihmiset ovat käyttäneet sen tulon-

---

19 Yksityiskohtainen katsaus suomalaisen yhteiskunnan tilaa koskeviin indikaattoreihin on teoksessa Saari, Juho (toim.) (2025). *Hyviä uutisia Suomesta. Menestyvän yhteiskunnan tilannekuva*. Tampere: Vastapaino. Hidasta talouskasvua pohdittaessa on hyvä pitää mielessä, että siitä huolimatta suomalaisten kotitalouksien kulutus on kehittynyt myönteisesti ja samankaltaisesti muiden Pohjoismaiden kanssa.

siirtoja ja sosiaali- ja terveystalvveluja kohdatessaan erilaisia sosiaalisia riskejä tai sosiaaliterveydellisiä ongelmia. Se on myös toiminut varsin luotettavasti, mikäli väestöryhmien välinen eriarvoisuus asianomaiseen sosiaaliseen riskiin nähden on ollut varsin pientä, riskien toteutumana jakauma on ollut varsin tasainen potentiaalisen kohderyhmän sisällä ja epävarmuus sosiaaliseen riskiin liittyvästä tulevaisuudesta on ollut suhteellisen vähäistä. Nämä ehdot ovat täyttyneet vaivatta työelämän ulkopuolella olevissa sosiaalisissa riskeissä, merkittävin osin työikäisen ja -kykyisen väestön sosiaalisissa riskeissä ja riittävässä määrin maahanmuutossa ja ylivelkaantumisessa.

Leikkaukset ja uudistukset ovat jo pitkään olleet osa suomalaista hyvinvointivaltiota 1990-luvun alusta eteenpäin. Kuitenkin isossa kuvassa sosiaalimenot ovat tasaisesti kasvaneet ja useimpina vuosina niiden kasvu on ylittänyt kansantuotteen kasvun. Yhä suurempi osa menolisäyksestä on ollut rakenteellista, toisin sanoen esimerkiksi ikärakenteeseen tai sairastavuuteen liittyvää. Kuitenkin vielä Rinteen–Marinin (1999–2023) hallituksen monella tapaa poikkeuksellisena hallituskautena hallitus laajensi päätösperäisesti hyvinvointivaltion institutionaalisia rakenteita. Se sai aikaiseksi poikkeuksellisia institutionaalisia uudistuksia ja kohdennettuja menolisäyksiä sekä muun muassa rahapelaamiseen ja velkaantumiseen liittyvää sääntelyä. Mutta sitten hyvinvointivaltion kultakausi päättyi äkkipysähdykseen, jonka seuraukset ovat tämän teoksen aiheena.

Kaiken kaikkiaan hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne on Suomen historian suurimpia ja myönteisempiä saavutuksia. Kun Suomen ja suomalaisten historiaa tarkastellaan sadan tai kahdensadan vuoden kuluttua, tutkija ei vältty huomaaasta tätä 1900-luvun jälkipuoliskon ja 2000-luvun ensikymmenten aikana rakentunutta institutionaalista rakennetta. (Sen sijaan monet elinkeinoelämään liittyvät yritykset ja yhteisöt katoavat historiasta suurempaa jälkeä jättämättä.) Hyvinvointivaltio näkyy sekä siihen liittyvistä lukuisista aikasarjoista että kansalaisten elämänlaatua käsittelevistä kyse-

lyistä. Vielä sadan vuoden päästä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tuottamat, suomalaisten elämänlaadusta ja palvelujärjestelmästä kertovat ”Suomalaisten hyvinvointi”-teokset ja vastaavat vuosikymmenen välein tehtävät terveys-tutkimukset tulevat olemaan tärkeä osa suomalaisen yhteiskunnan tilan arviointia vuosina 2000–2022. Sen jälkeinen tulevaisuus on nyt valinkauhassa.

## **Kriisitietoisuuden nostaminen**

Hyvinvointivaltion kulta-aika päättyi kevään 2023 eduskunta-vaaleihin. Oireita muutoksesta oli kuitenkin nähty jo aikaisemmin. Ensimmäisen kerran muutoksen merkit olivat ilmassa jo ennen vuoden 2015 eduskuntavaaleja. Tuolloin valtiovarainministeriön virkatyönä tuottama tilannekuva (ns. Sovalan raportti sen koordinoinnista vastanneen virkamiehen sukunimen mukaan) ohjasi puolueiden vaaleihin valmistautumista ja seuraavan hallituksen politiikkaa. Sen painoarvo oli historiallisesti poikkeuksellinen. Sen asettama talouspoliittinen paradigma ohjasi julkisen talouden vakauttamista ja kilpailukyyn kohentamista. Yksittäisten leikkausten ja uudistusten kohdentuminen ja sisältö olivat puolestaan hallituksen harjintaan perustuvia.

Monella tapaa poikkeuksellinen vaalikausi 2019–2023 kuitenkin lykkäsi hyvinvointivaltion menoleikkauksia ja institutionaalisia muospaineita mittavalla julkisen talouden velkaantumisella. Lisäksi vuosien 2019–2023 hallitus hyötyi mallillisesta viimeisestä tulopoliittisesta ratkaisusta (ennen tupojen lopettamista vuonna 2016), edellisen hallituksen aikana valmistellusta työeläkeuudistuksesta ja pitkälle edenneestä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen valmistelusta. Se myös hyötyi Sipilän hallituksen viimeisen vuoden myönteisestä taloudellisesta kehityksestä. Missä määrin vaalikauden loppupuolen nousukausi oli yhteydessä 2016 sovittuun kilpailukyky sopimukseen, on toistaiseksi epäselvää. Argumentteja on esitetty sekä puolesta että vastaan. Joka tapauksessa kuluttaja-barometrien mukaan kansalaisten luottamus omaan ja Suomen



talouteen nousivat kohisten vaalikauden 2015–2019 loppua kohden.

Vaalikausi 2019–2023 oli poikkeuksellinen myös siksi, että vuoden 2019 eduskuntavaalien alla julkaistu valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro – ytimekkäältä nimeltään *Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta* – ei ohjannut sen paremmin vaaleja edeltävää poliittista keskustelua kuin hallitusohjelmatyötäkään. Vuoden 2015 virkamiespuheenvuoroon verrattuna vuoden 2019 virkamiespuheenvuoro oli monella tapaa maltillisempi. Se tarjosi julkisen talouden vakauttamisen välineeksi kahden miljardin leikkauksia ja viiden miljardin rakenteellisia toimenpiteitä. Kaksi miljardia on valtion menotasoon nähden varsin vähäinen summa, minkä ohella liikkumavaraa toi myös valtionlainojen korkokulujen lasku. Summa pikemminkin kertoi valtiontalouden tasapainottuneen. Rakenteellisista toimenpiteistä kolme miljardia euroa oli kohdennettu palvelujärjestelmän uudistamisesta saataviin säästöihin ja kaksi miljardia työllisyystoimenpiteisiin. Nämä olivat enemmän toiveita ja tavoitteita kuin yksittäisiin palveluihin kohdennettuja leikkauksia ja uudistuksia, jotka olisivat kanavoituneet poliittiseksi kannatukseksi tai vastustukseksi. Kaikkiaan nämä luvut ja linjaukset – niiden lisäksi 200-sivuisen asiakirjaan mahtuu toki muutakin – eivät olleet kriisi-tietoisuutta nostattavia.

Vaalikauden 2019–2023 loppupuolella valtiontalouden alijäämästä muodostui vähitellen aikaisempaa merkittävämpi haaste. Sen politisoituminen vaalikauden lopussa oli kuitenkin loppuvaiheessa varsin nopea tapahtumaketju. Vaikka hallitus oireili meno- ja alijäämäkehityksen kanssa jo syksyllä 2021, näkökulma ei ollut vielä laajalti jaettu kesällä 2022. Itse asiassa vielä syksyllä 2022 puolueet ja intressiryhmät tekivät lukuisia menolisäysehdotuksia sosiaali- ja terveystalouteen. Historian odotettiin ehdollistavan tulevia ratkaisuja ja menojen oletettiin kasvavan. Vielä 13.12.2022 julkaistussa THL:n raportissa *Suomalaisten hyvinvointi 2022* leikkausten ja uudistusten kysyntä ei ollut vielä käsin kosketeltavaa. Sen mukaan ”suurelle osalle väestöä julkiset palvelut ja sosiaaliturva toimivat

kohtuullisesti, joten mitään radikaaleja muutoksia ei välttämättä olekaan välittömästi tarpeen tehdä”. Uudistamisen tarpeita löytyi lähinnä syrjäytyneiden palveluista ja tulonsiirroista. Samalla raportti linjasi erilaisia uhkakuvia. Sosiaalisen legitimitetin murrosta ei ollut näkyvissä, jollei sellaisena pidetä keskustelua arvojen muutoksesta. Myöskään poliittisten puolueiden intressien ja uskomusten eriytymistä suhteessa hyvinvointivaltioon ei raporttiin kirjattu mahdollisena uhkana.

Samanaikaisesti loppuvuodesta 2022 kriittinen talouspoliittinen tilannekuva oli kuitenkin kiteytynyt. Jälleen kerran valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro Suomen julkisen talouden tilasta oli avainasemassa. Tällä kertaa virkamiespuheenvuoro identifioitui Kajanojan raportiksi sen valmistelua koordinoineen virkamiehen mukaan. Tämän *Uudistuva ja kestävä Suomi* -nimen saaneen raportin pituus oli neljännes aikaisemmasta. Sen kriisitietoisuus oli kuitenkin aivan eri luokkaa. Syystä valtiovarainministeriö oli jättänyt julkaisun nimestä pois edellisellä kerralla mainitun ”vakauden” ja keskittyi sen mielestä olennaiseen.

Raportti julkaistiin 8.12.2022. Sen yhteenveto tiivistää viestien seuraavasti:

Suomen talouskehityksen ja julkisen talouden pitkäaikainen heikkous asettaa päätöksentekijät vaikeiden valintojen eteen. Viime vuosien kriisit ovat heikentäneet näkymiä edelleen. Julkisen talouden vahvistamisessa keskeinen merkitys on julkisiin menoihin ja tuloihin suoraan vaikuttavilla toimilla. Niiden lisäksi Suomi tarvitsee kunnianhimoisia rakenteellisia uudistuksia, jotka tukevat työllisyyttä, talouskasvua ja julkista taloutta.

Tekstissä sitten määrittyi tarkemmin tarvittavien leikkausten ja uudistuksen mittakaava:

Julkisen talouden vahvistamistarve on kasvanut niin suureksi, että sen vuotuista rahoitusasemaa on syytä eri tavoin

kohentaa vähintään 9 miljardin euron verran kahden seuraavan eduskuntavaalikauden aikana. Kuuden miljardin euron vakauttaminen tulevalla vaalikaudella ja kolmen miljardin euron vakauttaminen sitä seuraavalla vaalikaudella tasapainottaisi julkisen talouden, pysäyttäisi velkasuhteen nousun ja myös kuroisi lähes umpeen pitkän aikavälin kesävyysvajeen.

Tämä leikkaustavoite ennakoi merkittäviä menoleikkauksia ja työllisyyttä vahvistavia institutionaalisia uudistuksia. Samalla se poisti kaikki muut paitsi talouskasvua ja tuottavuutta kohentavat uudistukset politiikan asialistoilta.

Vaalikevään edetessä lähes kaikki puolueet (osin vasemmistoliittoa lukuun ottamatta) ottivat lähtökohdaksi julkisen talouden vakauttamisen seuraavalla vaalikaudella. Samankaltainen tulos saatiin kansalaisten näkemyksiä kartoittavista mielipidetiedusteluista helmikuussa 2023.<sup>20</sup> Myös ne viestivät laajalti leikkausodotuksista. Osittaisena poikkeuksena olivat jälleen vasemmistoliiton äänestäjät. Myös heistä enemmistö odotti leikkauksia, mutta ei osaa sanoa -vastausten poikkeuksellisen suuri määrä kertoi vastentahtoisuudesta. Myöhemmin keväällä myös kansanedustajaehdokkaiden vaalikonevastaukset Helsingin Sanomien ja Yleisradion vaalikoneissa viestivät leikkausodotuksista. Puolueilla oli toki erilaisia näkemyksiä leikkausten jakautumisesta veronkorotuksiin ja menoleikkauksiin sekä kohdentumisesta eri kohteiden välillä. Niiden erilaiset rakenteelliset intressit ja uskomusjärjestelmät tulivat siten selkeästi näkyviksi, vaikka puolueet ja poliitikot lähtökohtaisesti jakoivat saman valtiovarainministeriön tuottaman tietovarannon. Erityisen selkeät erot olivat sosiaaliturvan laiskistavaa vaikutusta ja palvelujen tuottamistapaa koskevissa näkemyksissä.

---

20 Tulokset julkaisi Helsingin Sanomat. Nämä aineistot ovat käytössäni.

## **Kivettynyt valta**

Hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen laajentaminen on poliittisesti ja hallinnollisesti mekanismeiltaan erilainen tapahtumaketju kuin samojen instituutioiden rakenteen purkaminen. Jokainen institutionaalisen rakenteen yksityiskohta on tulonsiirtojen ja palvelujen ohella menneiden neuvottelujen seurauksena syntynyttä ”kivettynyttä valtaa”. Siten etuuksia ja palveluja leikattaessa ja uudistettaessa paitsi muutetaan institutionaalisia rakenteita myös puretaan tuota kivettynyttä valtaa. Kaikkineen leikkauksia ja uudistuksia toimeenpaneva tapahtumaketju on omiaan aiheuttamaan vastarintaa. Siten hallituksen tahtotilan toimeenpano edellyttää melkoista hallinnollispoliittista taitoa.

## 4

# Valmistelun taito

**H**allitusohjelman valmistelu on monimutkainen tapahtumaketju. Sen sisältöön sopi perinteisesti valtakunnankansleri Otto von Bismarckin (1818–1889) tokaisu, jonka mukaan mielenrauhaansa arvostavan kansalaisen ei pidä tietää, miten politiikkaa tai makkaraa tehdään. Molemmat prosessit ovat kuitenkin vähitellen ja aika lailla samatahtisesti auenneet myös ulkopuolisille. Orpon hallituksen ohjelman valmistelu on yksi esimerkki aikaisempaa avoimemmista toimintatavoista. Hallitusohjelman asialistojen asettamiseen liittyen on mahdollista kartoittaa muun muassa tilannekuvan rakentumista, ajattelutapojen muutosta, asioiden juoksutusjärjestystä, leikkausten kehystämistä ja julkisuuden hallintaa sekä simulaatioiden ja laskelmien käyttöä.

### Tilannekuva

Politiikkaan vakiintuneen lentävän lauseen mukaan ”siitä on lähdeittä, että tähän on tultu”.<sup>21</sup> Hyvinvointivaltiossa ei kuitenkaan välttämättä olla siellä, missä poliitikot luulevat sen olevan. Poliittisessa arvioinnissa tilannekuvan rakentamiseen käytetty informaatio on säännönmukaisesti hallinnollisten näkemysten ja uudistamista koskevien ideoiden mukaan *välittynyt* ja poliittisten puolueiden rakenteellisten intressien ja

---

21 Tämä kansanedustajana vuosina 2003–2018 toimineen Tapani Töllin poliittiseen kieleen juurruttama ilmaisu on vanha kansansanonta. Myös Tölli on toistuvasti huomauttanut lainanneensa ilmaisun.

uskomusjärjestelmien mukaan *väritynyttä*. Hallinto nostaa esiin piirteitä, joiden se katsoo vaativan uudistamista. Näiden piirteiden valikoituminen tapahtuu ministeriöiden sisäisessä valmistelussa ja valtakamppailussa. Poliitikot puolestaan edistävät intressiensä ja uskomustensa mukaisia leikkauksia ja uudistuksia.

Tilannekuvaan vaikuttavat myös kansantalouden suhdanteet. Hyvinvointivaltio näyttää hyvinkin erilaiselta suhdanne laman pohjalla ja poliittisessa murroksessa kuin nousukauden huipulla ja politiikan viestiessä jatkuvuudesta. Edellisessä tapauksessa sosiaali- ja terveystaloudellinen näyttäytyy moneen asiaan syylliseltä ja edellisten hallitusten tekemiset määritellään vastuuttomaksi velkaantumiseksi. Samalla hyvinvointivaltion nykyhetki tulkitaan rakenteelliseksi jäykkyydeksi. Jälkimmäisessä tapauksessa se kirjautuu historiaan onnistuneiden tulevaisuusinvestointien toimeenpanoksi ja hyvinvointivaltio tulkitaan uudistamisen tukipilariksi.

Kaikesta saatavissa olevasta informaatiosta tilannekuvan perusteiksi valikoituvat poliitikkojen intresseihin ja uskomiin parhaiten sopivat havainnot. Tuo tilannekuva yleensä eroaa ainakin jonkin verran ulkopuolisen puolueettoman, sosiaali- ja terveystaloudelliseen hyvin perehtyneen arvioijan tilannekuvasta. Siten tietoon(kin) nojaavat ja sen merkitykseen luottavat poliitikot lähtevät usein liikkeelle epävarmasta tilannekuvasta kohti intresseihin ja uskomiin perustuvaa epäselvää tavoitetta.

Lopuksi tilannekuvaan vaikuttavat myös informaation tiivistämiseen käytetyt poliittiset *kehukset*. Ne saattavat muuttua merkittävästi muutamassa vuodessa. Kehysten muutos ilmenee muun muassa tarkastelemalla hallitusohjelmien tilannekuvia vuosina 2015–2023. Esimerkiksi Sipilän hallituksen (2015–2019) ohjelmassa hyvinvointivaltio oli talouskasvua kuormittava ja yhteiskuntaa rakenteellisesti jäykistävä rakenne. Tästä kehuksesta käsin oli mahdollista edistää mittakaavaltaan pienehköjä mutta symbolisesti tärkeitä menoleikkauksia. Lisäksi se avasi tietä kilpailukykyopimukselle, jonka jälkikäteen arvioiden tärkeimmät kohdat liittyivät sosiaaliturvan

rahoitukseen tehtyihin muutoksiin työnantajalta työntekijöille. (Tämän ohella hallitus poikkesi useissa kohdissa ohjelmas- taan ja loppukaudella teki lopulta kaatuneen linjauksen hyvin- vointipalvelujen tuotantotavan muutoksesta.) Seuraavalla vaalikaudella Rinteen–Marinin hallituksen linjauksissa hyvin- vointivaltio oli suomalainen menestystarina, johon luontevas- ti liittyi merkittävät tulevaisuusinvestoinnit. Hyvinvointivaltio myös osoitti toimintakykynsä pandemian aikana, minkä hal- litus myös selkeästi noteerasi. Orpon hallitusohjelmassa on jonkinlaisena kompromissina kehys menestyvästä yhteis- kunnasta mutta ylimitoitettu hyvinvointivaltiosta.

Myös hallitusohjelmien teemat ja sanoitukset eroavat erilai- sissa tilannekuvissa.<sup>22</sup> Sipilän hallituksen ohjelmassa ei juuri- kaan käsitelty eriarvoisuutta, köyhyyttä tai huono-osaisuutta. Suomea se katseli keskiarvojen ja suhdelukujen näkökulmas- ta. Seuraavassa hallitusohjelmassa eriarvoisuus ja köyhyys oli integroitu osaksi hallituksen tilannekuvaa ja jakaumat olivat politiikan ytimessä. Orpon hallituksessa ne ovat vuorostaan retusoitu pois tilannekuvasta. Termejä käytetään satunnaises- ti, eivätkä ne kehystä keskeisiä politiikkalinjauksia, joissa ko- rostuvat keskiarvot, siirtymät tilanteesta toiseen (esimerkiksi etuudelta työelämään) ja julkisen talouden alijäämä.

---

22 Hallitusohjelman sanojen laskeminen ja siinä käytettyjen käsitteiden kartoittaminen eivät sinänsä ole kovin älykäsä toimintaa. Sanat ja käsitteet eivät yleensä ole maailmaa muuttavia tekoja. Useinkaan tois- tetut sanat ja käsitteet eivät yleensä ole muuta kuin usein toistettu- ja sanoja ja käsitteitä. Sanojen laskeskelu ja puheiden lueskelu viestivät politiikan arjen pintakuohunnasta ja keskustelua ohjaavista käsite- avaruuksista. Sellaisina niiden seuraamisesta ei toki ole erityistä hait- taa. Äärimmäisiä virhetulkintoja tutkija kuitenkin tekee, jos hän ajat- telee poliitikkojen eduskunnan isossa salissa pitämien puheiden ker- tovan (edes) jotain olennaista jo tehdyistä leikkauksista ja uudistuk- sista tai tulevaisuuden suunnitelmista. Poliittinen puhe kertoo puhujan puolueen intressien ja uskomusten suhteesta toisten puo- lueiden intresseihin ja uskomuksiin. Tavoitteena on enemmänkin ti- lannesidonnainen poliittisen ilmatilan hallinta kuin leikkausten ja uudistusten sisällön systemaattinen arviointi.

## Ajattelutapojen uudistuminen

Uuden hallitusohjelman valmistelussa monet ajattelu- ja toimintatavat joutuivat valinkauhaan. Ensimmäisenä valinkauhaan joutui *tavoitteiden asettaminen*. Monet menojen lisäyksiä perinteisesti valmistelleet virkamiehet, tutkijat ja sidosryhmät joutuivat hallitusohjelman valmistelua ohjanneen tilannekuvan myötä uuteen tilanteeseen. Säätytalolle toimitetut menolisäyslistat eivät päässeet poliittiseen käsittelyyn. Näin kävi esimerkiksi useimmille Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ehdotuksille, mikä kertoo selkeästä siirtymästä sosiaali- ja terveystalouden asialistan asettamisessa. Samalla tavalla kävi monille sosiaali- ja terveysministeriön perinteisesti asettamille tavoitteille. Vaalikaudelle 2023–2027 se esimerkiksi tiiviisti tavoitteen, että ”eriarvoistumiskehitys on vähintään pysäytettävä tulevan hallituskauden aikana”. Tämä ei kuitenkaan ole hallitusohjelmassa keskeinen tavoite. Hallitus lähti toiselle tielle ja korosti systemaattisesti keskiarvojen kohentamista ja kauman hallinnan sijasta.

Toiseksi valinkauhaan joutui *työryhmätyöskentely*. Vaalikauden aikana työryhmät eivät enää anna suosituksia lisävoimavarojen kohdentamisesta eri kohteisiin. Kaksi- tai jopa kolmekymmentä menolisäyskohdetta listanneiden työryhmien aika on toistaiseksi ohitse. Tämä on osin hyvä asia sen takia, että suurin osa menolisäysehdoista tehneistä (sosiaali- ja terveystalouden ja koulutuksen) työryhmistä ei juurikaan pohtinut suositusten rahoitusta, vaihtoehtoiskustannuksia ja vaihtoehtoisia toimeenpanotapoja, uusien suositeltujen ehdotusten suhdetta jo olemassa olevaan institutionaaliseen rakenteeseen ja toimintamalleihin eikä niiden vaatimia ohjausmalleja. Ne eivät myöskään kovin systemaattisesti seuranneet aikaisempien suositusten toteutumista tai toteutumatta jäämistä, vaan keskittyivät omiin linjauksiinsa. Siten työryhmien työssä on ollut paljon turhaa tyhjääkäyntiä ja rituaalista näkemysten toistamista. Nyt kaikissa näissä teemoissa on tapahtunut myönteistä kehitystä: hallituksen esityksien takana olevissa työryhmäraporteissa tai itse hallituksen esityksissä on muun muassa varsin yksityiskohtainen kustannuslaskenta, vaihto-



ehtoisten toimeenpanomallien arviointi ja vaikuttavuusarviointi.

Kolmanneksi valinkauhaan joutuivat hyvinvointivaltion *sisäiset muurit*. Korvamerkittyihin sosiaalivakuutusmaksuihin ja työterveyshuoltoon kytkeytyvien sosiaalisten sopimusten ja yleisistä veroista rahoitettavaan perusturvaetuuksiin (avustuksiin) ja sosiaali- ja terveystalouteen liittyvien sosiaalisten sitoumusten vakauttamisen dynamiikka on perinteisesti ollut erilainen. Jatkossa julkinen valta pyrkii tarkastelemaan tulonsiirtoja ja palveluja yhtenä kokonaisuutena. Tämä mahdollistaa siirrot sosiaalivakuutuksen sisällä sekä valtion rahoitusosuuden muuttamisen sekä tulonsiirtojen ja palvelujen välisen rajapinnan ylittämisen. Lisäksi hallitus tekee siirtoja Kelan ja hyvinvointialueiden välillä.

## **Asioiden juoksutusjärjestys**

Orpon hallitus eroaa monista aikaisemmista hallituksista myös päätöksenteon vaiheistamisen ja tapahtumien järjestyksen suhteen. Päätöksenteko on ollut *vaiheistettu* siten, että hallitus korjaa toimintaansa toistuvasti, mikäli sen asettamat tavoitteet eivät aikaisemmin sovitulla toimenpiteillä täyty. Siten hallituksen toiminta ei perustu yksinomaan kesällä 2023 hyväksytyyn hallitusohjelmaan. Sen ohella syksyn 2023 budjettiriihi, huhtikuun kevätriihessä 2024 julkisen talouden suunnitelma vuosiksi 2024–2028 ja syksyn 2024 budjettiriihi ovat sisältäneet lukuisia menoleikkauksia ja monia institutionaalisia uudistuksia. Niistä on myös vihjeitä EU:lle toimitetussa Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelmassa, joka hyväksyttiin lokakuussa 2024.

Hallitusohjelman puolivälitarkastuksessa keväällä 2025 tehdään vielä ainakin työeläkkeisiin, opintotukiin ja perusturvan rakenteeseen (yleistukeen ja toimeentulotukeen) sekä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitukseen liittyviä leikkauksia ja uudistuksia. Samaan pakettiin tul(l)ee hyvinvointialueiden omavastuumalli. Siinä hallitus korvaa tilinpäätöstietojen mukaisesta kustannusnoususta vain tasaisesti nousevan omavastuu-

osuuden ylittävän summan. Samaten on tarkoitus tehdä pää-  
töksiä tai linjauksia hyvinvointialueiden tulevasta rahoitusmal-  
lista, jonka tavoitteena on ”sosiaali- ja terveystalouden rahoitus-  
pohjan turvaaminen, mallin kannustavuuden  
parantaminen ja kustannusten hillinnän tukeminen”. Näihin  
uudistuksiin kytkeytyvien leikkausten määrä perustuu sekä  
hallitusohjelman ja kevätriihen linjauksiin että hallituksen ali-  
jäämätavoitteen ja toteutuneen kehityksen välisen erotuksen  
kattamiseen. Hallitus on indikoinut, että se kuroo tarvittaessa  
erotusta pienemmäksi menoleikkauksilla (eikä veronkorotuk-  
silla).

Eteenpäin vietäväksi sovittujen leikkausten ja uudistusten  
ohella hallitusohjelmaan sisältyy myös suuri määrä hallitus-  
ohjelman puolivälitarkastuksessa käsiteltäviä selvityksiä. Niissä  
käsitellään muun muassa ansiosidonnaisen työttömyysturvan  
kattavuutta, omaishoidontuen maksamisen siirtämistä Kelaan  
ja kriteerien yhtenäistämistä ja alkoholipolitiikan seuraavaa  
vaihetta koskevia selvityksiä. Syksyllä 2024 kokonaisuuteen  
liittyi myös kasvutyöryhmä. Näistä ei ole vielä poliittista yhteis-  
ymmärrystä eikä menolisäyksien osalta myöskään suunnitel-  
tua rahoitusohjaa. Kaikkineen puoliväliriihi on mittakaaval-  
taan pienten hallitusohjelmaneuvottelujen kokoinen paketti.

Toinen asiakokonaisuus liittyy *tapahtumien järjestykseen*.  
Ministeriöt<sup>23</sup> eivät (tietenkään) pysty samanaikaisesti valmis-  
telemaan eikä eduskunta käsittelemään kaikkia hallituksen esi-  
tyksiä samanaikaisesti, joten ne joudutaan rytmittämään.  
Tämä on jokaisen hallituksen toiminnallinen haaste. Ryt-  
mittämisen merkitystä kuitenkin lisää tällä kertaa se, että so-  
siaali- ja terveystalouden leikkausten ja uudistusten mää-  
rä on poikkeuksellisen suuri ja niiden joukossa on myös laki-  
teknisesti erityisen haastavia linjauksia. Haasteellisuutta vielä  
lisää se, että vaikka monet leikkaukset ovat luonteeltaan säästö-

---

23 Sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät leikkaukset ja uudistukset  
valmistele ensisijaisesti sosiaali- ja terveysministeriö (STM), mutta  
myös työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja vähäisemmiltä osin sisä-  
ministeriö (SM), ympäristöministeriö (YM), opetus- ja kulttuuri-  
ministeriö (OKM) sekä valtiovarainministeriö (VM).

päätöksiä ja hallitusohjelmaan perustuvia, niiden tulee olla myös perustuslain mukaisia ja vertailla valmisteluohjeistuksen mukaisesti erilaisia toimeenpanovaihtoehtoja. Tämä tasa-painottelu on monessa lakiehdotuksessa osoittautunut ongelmalliseksi. Lisäksi hallinnolliset valmisteluprosessit vievät aikansa, lakien kirjoittamiseen kykeneviä kokeneita juristeja on vähän ja hyvinvointivaltion sisäisten kytkentöjen takia suhteellisen yksinkertaisellakin leikkauksella tai uudistuksella on kytkentöjä lukuisiin muihin lakeihin ja asetuksiin. Samaten oman aikansa ottavat sidosryhmien kuuleminen ja lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon integroiminen hallituksen esitykseen.

Hallituksen esitysten ohella ministeriöiden työtaakkaa lisäävät myös hallitusohjelmaan liittyvät ohjelmat ja poikkeuksellisen lukuisat hallituksen puoliväliriiheen tehtävät selvitykset. Omana lisänään tulevat uudet kansainväliset velvoitteet, erityisesti syksyllä 2024 aloittavan uuden komission työsuunnitelman valmistelu ja toimeenpano loppuvuodesta 2024 eteenpäin ja finanssipoliittisen sopimuksen toimeenpanoon liittyvien leikkausten ja uudistusten kartoittaminen. Samanaikaisesti hallitus aikoo vähentää myös valtioneuvoston määrärahoja ja virkamiesten määrää. Tämä yhtälö on ensinäkemältä aika lailla haastava, mutta ministeriöt ovat ennenkin tehneet hallinnollisia ihmeitä.

Hallinnollisteknisten rajoitteiden ohella esitysten rytmitykseen liittyy myös temaattista priorisointia. Hallitus muutti leikkausten ja uudistusten perinteistä toimeenpanojärjestystä. Perinteisesti hallituskauden ajalle suunnitellut menolisäykset on tehty budjettilakeina tai muuten vaalikauden ensimmäisenä vuotena. Jakovara on jaettu eri kohteiden kesken lukuun ottamatta puoliväliriiheen varattua erää. Myöhemmin on eri riihissä tehty lisää leikkauksia tai tarkennuksia, mikäli talous ja työllisyys eivät ole kehittyneet myönteisesti. Mahdollinen ero ennustetun ja toteutuneen työllisyys- ja tulokehityksen välillä on lopulta katettu julkisella velalla osin, koska leikkausten toimeenpano vaalikauden lopulla ei ole ongelmattomaa vaalimenestyksen kannalta.

Orpon hallitus puolestaan aloitti tekemällä leikkaukset vuoden 2024 alusta voimaan tulleina budjettilakeina ja vaihteittain vuoden 2024 aikana voimaan tulevina muina lakeina ja siirtämällä useimmat rakenteellisemmat uudistukset myöhemmin valmisteltaviksi ja toimeenpantaviksi. Säännön vahvistava poikkeus oli hallinnollisesti suhteellisen yksinkertainen alkoholimyynnin sääntelyn muutos, joka tuli voimaan alkukesästä 2024. Samalla se satoi itsensä mastoon sitoutumalla siihen, että tehtyjä leikkauksia (ja uudistuksia) ei peruta vaalikauden lopulla. Lisäksi hallitus edisti työmarkkinasuhteisiin liittyviä uudistuksia etupainotteisesti.

Hallituksen valinnoille löytyy ilmeiset perusteet. Ensimmäkin hallitusohjelmaneuvotteluissa ja hallituskauden alussa oli mittavaa epävarmuutta, mitä tulee hallitusohjan kestävyyteen ja hallitusohjelman toimeenpanokelpoisuuteen. Näitä pyrittiin hillitsemään julkisella sitoutumisella syrjimättömyyteen. Väline tähän oli valtioneuvoston tiedonanto yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa, josta eduskunta äänesti ja joka osoitti hallituksen nauttivan eduskunnan enemmistön luottamusta. Epävarmuuden painaman hallituksen aikahorisontti vastaavasti lyhenyi, joten se priorisoi työikäisen ja -kykyisen väestön tulonsiirtoihin ja palveluihin kohdistuvat leikkaukset, työmarkkinauudistukset sekä osin myös hyvinvointivaltion ja elinkeinoelämän rajapintaan liittyvät uudistukset. Näin se varmisti tavoitteidensa saavuttamisen myös siinä tilanteessa, että hallituskausi jäisi vaalikautta lyhyemmäksi.

Toiseksi hallituksen arvio julkisen talouden tilanteesta edellytti välittömiä julkisten/valtion menojen leikkauksia julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainon saavuttamiseksi viimeistään kahden vaalikauden aikana. Aikaisemmasta toimintatavasta poiketen hallitusohjelma ja julkisen talouden suunnitelma eivät leikkaa ainoastaan sosiaalimenojen reaalista kasvua, vaan myös *alentavat* niitä työikäisen väestön osalta, mikä osaltaan aiheuttaa muutoksia kotitalouksien käyttäytymisessä ja irtisanomisia työmarkkinoilla. Erilaisia menojen kasvua hidastavia merkittäviä leikkauksia ja uudistuksia on sosiaali- ja

terveyspolitiikassa lähes kaikissa sosiaalisten riskien hallintajärjestelmissä.

Koska hallitus keskittyi ensimmäisenä toimintavuonnaan leikkauksiin, institutionaaliset uudistukset ovat enimmäkseen työn alla tai toimeenpanovaiheessa syksyllä 2024. Leikkaukset ovat olleet enimmäkseen muutoksia tulonsiirtojen määräytymisperusteisiin, tasoihin ja kestoihin ja palvelujen tuotantotapoihin. Niiden seurauksena hyvinvointivaltio on jonkin verran pienempi versio aikaisemmasta. Se on kuitenkin tunnistettavissa aikaisemman hyvinvointivaltion uudemmasiksi versioksi. Uudistukset vakiintuvat seuraavina vuosina selvityshenkilöraporttien ja työryhmien linjausten myötä. Hyvinvointivaltion tulevaisuusvisio muodostuu vasta näiden selvityshenkilöiden ja työryhmien työn pohjalta vaalikauden toisella puoliskolla.

## **Leikkausten kehystäminen**

Valmistelun kannalta tärkeä osa työikäiseen ja -kykyiseen väestöön kohdistuvaa leikkaus- ja uudistamispakettia oli ja on sen taloudellinen ja moraalinen kehystäminen, joiden avulla poliitikkojen, median ja kansalaisten huomiota suunnattiin moniulotteisten ilmiöiden tiettyihin piirteisiin. Tämänkaltaisia kehystämisiä on politiikassa käytetty iät ja ajat. Perinteisiä kehysesimerkkejä ovat lasten kotihoidon tuen kehystäminen joko perheen vapaudeksi valita tai naisansaksi, aktivoinnin määrittely tempputyöllistämiseksi tai osallisuuden edistämiseksi, alimman eläkeiän määrittely eläkkeelle jäämisiäksi tai paremman eläkkeen kerryttämisen lähtökohdaksi, työeläkeindeksin määrittely järjestelmän kestävyuden takaamiseksi tai eläkeläisen itsetunnon taittajaksi ja opintotuen määrittely opiskelijan palkaksi tai ilmaiseksi rahaksi. Kaikissa tapauksissa kehys nostaa yhden teeman tai ulottuvuuden tarkastelun kohteeksi ja sulkee muut ulkopuolelle. Menettelyn taustalla on ihmisten rajallinen kyky käsitellä monimutkaista informaatiota. Kehystäminen myös helpottaa informaation omaksumista ja ohjaa keskustelun kehystäjän intressien ja uskomusten mukaisesti.

Tavanomaisesti kehyksissä on taloudellinen ja moraalinen ulottuvuus.

*Taloudellinen kehys* korosti palkkatyön ensisijaisuutta resurssien lähteenä. Siinä ”hallitus tarkastelee kriittisesti kaikkia sellaisia tulonsiirtoja, jotka kannustavat työikäisiä ja -kykyisiä suomalaisia siirtymään pois työelämästä tulonsiirtojen varaan”. Samalla se korosti palkkatyön ensisijaisuutta itsekunnioituksen lähteenä, mihin liittyi työikäisten ja -kykyisten kyky hankkia tulonsa palkkatyöllä tulonsiirtojen ja palvelujen sijasta. Samaten kehys ”kannustavat – – siirtymään” puolestaan viittasi valinnan vapaaehtoisuuteen. Kaikkineen kehys korosti mahdollisuutta vaikuttaa opiskelujen, asumisen tuen tai asumistuen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen ja työttömyyden aikaisen palvelujen ja tulonsiirtojen käytön toistuvuuteen ja keston.

*Moraalinen kehys* korosti sosiaaliturvariippuvuutta, jonka ytimessä on työikäisen ja -kykyisen väestön pyrkimys käyttää tulonsiirtoja ja palveluja pidempään kuin mitä on kyseisen sosiaalisen riskin hallinnan kannalta välttämätöntä. Tällöin opintoihin, työttömyyteen, asumiseen ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen liittyvien etuuksien ja palvelujen käyttö jatkuu pidempään ja runsaampana kuin mitä olisi välttämätöntä opiskelujen loppuunsaattamiseksi, uuden työpaikan saamiseksi, edullisemman asumisen järjestämiseksi tai lastenhoidon organisoimiseksi. Sama koskee myös maahanmuuttoa, jossa sosiaaliturvariippuvuutta alleviivaava moraalinen kehys korosti kotouttamisetuuksien ja -palvelujen sekä terveyspalvelujen tasoa, määrää ja kesto ”vetovoimatekijänä”. Poikkeuksena sosiaaliturvariippuvuuskehyksestä oli ylivelkaantumiseen liittyvä kehys, joka muita kehyksiä moniulotteisemmin korosti yksilön kykyä oppia ottamaan vastuuta ottamastaan velasta (mukaan luettuna taloyhtiöiden yhtiölainat) ja korosti taloudelliseen vastuullisuuteen liittyvää koulutusta.

Sosiaaliturvariippuvuus on moraalikehyksenä tärkeä eri puolueiden uskomusjärjestelmille, koska niillä on vahva puolueita erotteleva vaikutus. Ne ovat monimutkaisista ilmiöistä

tehtäviä yksinkertaistuksia, jotka kirjataan puolueiden ohjelmiin ja asiakirjoihin ja jotka muuttuvat suhteessa toisten puolueiden vastaaviin järjestelmiin. Yleisradion ja Helsingin Sanomien vaalikoneissa sosiaaliturvariippuvuuteen liittyvää uskomusjärjestelmää testataan väitteellä ”liian helppoa” elämästä tulonsiirroilla ja palveluilla. Menemättä tässä teoksessa sen syvemmälle aihetta koskeviin yksityiskohtiin voidaan todeta, että aihetta koskevat näkemykset jakavat puolueita jyrkästi. Se on yleisesti hyväksytty politiikan oikeassa laidassa ja yhtä yleisesti hylätty politiikan vasemmassa laidassa.

## **Neuvotteluprosessin julkisuuden hallinta**

Kesän 2023 hallitusohjelmaneuvottelut olivat vakiintuneisiin toimintatapoihin nähden poikkeukselliset, mitä tulee neuvottelujen julkisuuteen ja vuotoihin. Perinteisesti neuvottelut jäävät ulkopuolisille mustaksi laatikoksi. Neuvottelujen kestäessä niistä on tiedotettu harkiten puheenjohtajien toimesta tai vuotojen kautta, ja neuvottelujen sisällöt ovat tulleet julkiseksi vain viiveellä. Demokratian ja tutkimuksen kannalta merkittävä muutos on ollut, että hallitusohjelmaneuvottelujen jälkeen on alettu julkaista neuvotteluihin tuotetut asiakirjat, joissa on yksityiskohtaisia tietoja eri tahojen perusteluista ja laskelmista. Vuosikymmenen mittaan asiakirjojen avoimuutta on lisätty. Myös viimeisten hallitusneuvottelujen asiakirjat julkaistiin neuvottelujen jälkeen.

Perustelujen ja laskelmien avoimuus on altistanut ne jälkikäteiselle ulkopuoliselle tarkastelulle. Samalla voidaan vertailla ehdotuksia hyväksytyyn hallitusohjelmaan. Niiden tarkastelu muun muassa osoittaa, että monet organisaatiot eivät tällä kertaa saaneet näkemyksiään tai linjauksiaan hallitusohjelmaan. Tämä tulee näkyväksi vertaamalla tapaus- ja asiakohteisesti tehtyjä esityksiä hallitusohjelmaan. Eräitä vakiintuneita tahoja ei kutsuttu lainkaan neuvotteluihin. Valta vaihtui myös asiantuntijavallassa, ja erityisen suuri muutos oli sosiaali- ja terveystaloudessa.

Perinteiseen toimintatapaan verrattuna tietovuodot neuvotteluista olivat vähäisiä.<sup>24</sup> Tietovuodot medialle ovat perinteisesti olleet demokratian voiteluaine, joka on helpottanut eri osapuolten kantojen ymmärtämistä neuvotteluryhmän ulkopuolella. Ne myös mahdollistavat leikkauksia ja uudistuksia koskevan julkisen keskustelun ennen päätösten tekemisiä. Tietovuoto pakottaa neuvottelijat kommentoimaan asiaa ja tuomaan esiin omat kyseiseen asiaan liittyvät intressinsä ja uskomuksensa. Samalla vuodot ovat kertoneet neuvotteluosapuolten välisestä luottamusvajeesta tai jännitteestä, jossa omaa neuvotteluasemaa pyritään kohentamaan vuotamalla toimittajille tietoa kiistanalaisista asioista. Lopuksi vuoto on myös politiikan ja median yhteistyön ylläpitämisen väline, johon liittyy myös rakenteellista vastavuoroisuutta: toimittajat saavat lukijoita kiinnostavaa tietoa, jonka he myöhemmin kuittaavat nostamalla esiin poliitikoille tärkeitä asioita tai tuomalla heille näkyvyyttä.

Ilmeinen selitys vuotojen vähäisyydelle oli se, että neuvotteluiden johto otti tiukan kannan vuotoihin. Lisäksi tärkeimmät asiat neuvoteltiin joko puheenjohtajien kesken tai suljetussa ryhmässä. Työryhmätasolla vuotajan kiinnijäämisriski oli korkea, sillä neuvottelut oli jaettu lukuisiin työryhmiin, joilla kullakin oli erityistä ja yksityiskohtaista tietoa vain rajatussa agendasta. Siten vuodettu tieto ja vuotaja olisi ollut mahdollista yhdistää ilman lähdesuojan murtamista. Toiseksi vuotamisesta ei olisi ollut merkittävää hyötyä neuvotteluissa mukana olleille keskeisille tahoille. Kompromissin rakentaminen samanmielisten kahden suuren hallituspuolueen välillä onnistui ilman median kautta luotua ulkopuolista painetta. Kolmanneksi neuvotteluissa oli enimmäkseen puolueiden omia aktiiveja, jolloin yleensä mukana olleilla sidosryhmillä ei ollut mahdollisuutta vuotaa kuulemaansa. Lopuksi merkityksellistä oli myös se, että neuvotteluissa oli jäsenenä mukana uusia kansan-

---

24 Tämä kappale perustuu sekä keskusteluihin kokoneiden journalistien kanssa että poliittisia vuotoja koskevaan harrastukseen, joka alkoi vuonna 2015.



edustajia ja tuntemattomia puolueaktiiveja, joilla ei ollut vaikiintuneita yhteyksiä keskeisiin medioihin.

## **Joustopot ja simulaatiot**

Tärkeä valmistelua muuttanut asia oli myös leikkauksiin ja uudistuksiin liittyvä laskentakyvyn ja -kapasiteetin parantaminen. Mikrosimulaatiomallien laajamittainen käyttöönnotto on vaiheittain muuttanut julkisen talouden vakauttamiseen tähtäävien politiikkojen valmistelua ja toimeenpanoa. Niiden avulla voidaan enemmän kuin suuntaa antavasti tarkastella leikkausten ja (ja osin myös) työllisyysvaikutusten kohdentumista eri tulonsaaja- ja sosioekonomisille ryhmille. Samalla simulointimahdollisuus on myös siirtänyt huomiota keskiarvoista ja makrotason miljardeista ja mikrotason satoihin ja tuhansiin euroihin ja yleisistä työllisyystavoitteista hankekohtaisiin työllisyystavoitteisiin. Laskelmia tehtiin leikkauksista ja työllisyyden muutoksista.

Valtaosaltaan simulaatiolaskelmat kohdistuivat leikkausten kohdentumiseen. Leikkausten kokonaisuus oli suurten ja pienten purojen politiikkaa, mikä tekee hankalaksi tulonsiirto- ja työllisyysvaikutusten kokonaisuuden arvioinnin. Samanaikaiset leikkaukset saattavat sekä kohentaa että heikentää työllistymisen kannustimia. Leikkauksissa on myös erilaisia päällekkäisyyksiä eri kohderyhmissä, joten leikkaukset saattavat kertaantua eri kohderyhmille. Samanaikaisten leikkauksien tulonjakovaikutusten arviointi edellytti väestöaineistoihin perustuvien simulaatiomallien käyttöä. Tässä on tapahtunut merkittävää kehitystä aikaisemmista malliperheistä kohti väestötason tarkastelua SISU-mallilla.

Sosiaali- ja terveystministeriö julkaisi tarkemmat laskelmat leikkauksista lokakuussa 2023 ja uudestaan syyskuussa 2024. Ne kattoivat leikkaukset ja työllisyyslaskelmat. Sen jälkeen myös Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL), Kansaneläkelaitos (Kela) ja nuorten osalta Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö (Itla) ovat julkaisseet omat tarkennetut laskelmasa. Kokonaisuuden täydentävät esimerkkiperhelaskelmat,

joita ovat julkaisseet muun muassa SOSTE (Suomen sosiaali ja terveys ry), työn ja talouden tutkimus Labore ja sosiaalisessa mediassa eräät riippumattomat (tai eläköityneet) tutkijat.

Hallituksen toiminnan ensimmäisen vuoden aikana vedottiin toistuvasti näihin simulaatiolaskelmiin. Keskeinen median tekemä havainto näistä simulaatioista oli, että valtaosaltaan leikkaukset olivat kotitaloutta kohden varsin maltillisia yhden vuoden aikajänteellä. Tulokinnan hyväksyttävyyttä edisti se, että satojen miljoonien leikkaukset ilmoitettiin ensisijaisesti prosentteina kotitalouksien vuositulosta tai prosentiosuutena väestöstä sen sijaan, että huomio olisi ollut leikkauksien euromäärissä tai ryhmän absoluuttisessa koossa. Koska ihmiset suhtautuvat yleensä maltillisemmin prosentteihin kuin tuhansiin euroihin ja satoihintuhansiin ihmisiin, tämä viestinnällinen esitystapa maltillisti leikkauksiin liittyviä kansalaisten reaktioita. (Tämä prosenttien esittely on vakiintunut tapa kertoa leikkauksista, jotka kohdistuvat laajoihin väestöryhmiin. Toki taulukoissa ja tekstissä oli esitetty myös henkilömäärät.) Eräisiin kotitaloustyyppisiin kohdistui lukuisia leikkauksia samanaikaisesti. Tämä leikkausten kasautuminen ei ollut tavoitteellista toimintaa, vaan aiheutui ennen kaikkea lakiesitysten yhteensovittamisen ei-tavoitteellisista seurauksista.

Työkäisen ja -kykyisen väestön leikkaukset perusteltiin myös myönteisillä työllisyysvaikutuksilla. Niihin valtiovarainministeriö tuotti laskelmia yhdessä muiden ministeriöiden kanssa hallitusohjelmaneuvoittelujen (ja uudestaan kevät-riihen) aikana. Nämä laskelmat perustuivat simulaatioiden ohella eri maissa ja eri aikoina tehtyihin joustolaskelmiin. Niistä pääteltiin, kuinka paljon työllisyys lisääntyisi etuuksien ja palvelujen leikkausten myötä. Jonkin verran käytettiin myös aikaisempia suomalaisia tapaustutkimuksia leikkausten tai menolisäyksien käyttäytymisvaikutuksista. Myös laskelmat julkaistiin. Se teki ne aikaisempaa läpinäkyvämmäksi, joskin vain pieni osa hallitusohjelmaa kommentoineista henkilöistä ehti niihin systemaattisesti perehtyä.

Työllisyysvaikutukset ovat moniosainen kokonaisuus epävarmoja ennusteita. Kannustinloukkujen poistamisen laskeetaan tuottavan 41 000, indeksileikkausten ja eräiden muiden toimenpiteiden 11 000 ja muiden toimenpiteiden 100 000 uutta työllistä. Tähän 150 000 työllisen lukuun liittyvistä epävarmuustekijöistä vähäisimpiä eivät ole kansantalouden suhdannevaikutukset, mutta oma merkityksensä on myös virroilla tilanteesta toiseen. Vuosikeskiarvot sotkevat sen, että kyse on useista eri ihmisistä vuoden aikana. Tätä voi havainnollistaa sillä, että mielenterveyteen liittyvät poissaolot olivat 26 000 henkilötyövuotta vuonna 2023, mutta nämä kaikkiaan 5,8 miljoonaa työpäivää jakautuvat paljon suuremman väestöryhmän kesken. Samalla tavalla hallituksen työllisyystavoitteet koskevat paljon suuremman väestöosuuden jonkin verran muuttuvaa työmarkkinakäyttäytymistä.<sup>25</sup>

## **Menolaskelmat epävarmuuden vähentäjinä**

Hallitus arvioi neuvotteluissa myös vaalikauden aikana tehtävien leikkausten ja uudistusten julkistaloudellisia nettovaikutuksia. Hallitusohjelmaan (ja julkisen talouden suunnitelmaan) kirjatut luvut ovat parhaita mahdollisia arvioita mutta myös monella tapaa epävarmoja. Niitä on haastettu lähinnä menoleikkausten aiheuttamien kielteisten dynaamisten vaikutusten osalta. Näiden mittakaavasta on esitetty valtiovarainministeriön näkemyksestä poikkeavia arvioita. Niiden käsittely ei ole tässä teoksessa tarpeen.

Sosiaalimenolaskelmiin aiheuttavat epävarmuutta monet tekijät. Ensinnäkin tulonsiirroissa ja palveluissa on paljon *takaisinkyntöjä* sosiaalivakuutusmaksuihin ja verotuloihin. Leikkaukset sosiaalimenoissa näkyvät myös leikkauksina sosiaali-

---

25 Kesän 2024 arvioiden mukaan työllisyyden kannalta kokonaisvaikutus on merkittävä: ETLA:n tammikuussa 2024 tuottamien simulaatiolaskelmien mukaan se on jopa huomattavan merkittävä. Niiden arviointia hankaloittaa samanaikainen taloussuhdanteen kääntyminen. Se puolestaan aiheutuu pääosin kansantalouden suhdanteista mutta myös hallituksen menoleikkausten ja arvonlisäverotuksen korotusten aiheuttamasta kysynnän heikentymisestä.

vakuutusmaksuissa ja eräissä veroissa (mukaan luettuna muutokset veroasteikoissa), palkkasummassa sekä rahoitussektoreiden – kunnat, hyvinvointialueet, sosiaalivakuutusrahastot ja valtio – välisinä siirtyminä. Hallitus tekee myös siirtymiä sosiaali- ja terveystenonien rahoituksessa. Näin tapahtuu muun muassa poikkeuksellisen luovassa niin sanotussa kanavointiratkaisussa. Siinä vakuutettujen ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksun lasku kompensoidaan sairausvakuutusmaksujen nostolla, jolloin valtion osuus sairausvakuutuksessa supistuu.<sup>26</sup>

Samalla tapahtuu siirtymiä valtiolta kunnille. Kunnat osallistuvat jatkossa kaikkien työttömyysturvaetuuksien rahoitukseen, mikä siirtää maksuja valtiolta kunnille. Samaten on kaavailtu asumistuen rahoituksen osittaista siirtämistä kunnille, mikä myös vähentää valtion rahoitusta. Indeksien jäädytykset näkyvät puolestaan kuntien menonien ja etuuksista maksettujen verotulojen supistumisena. Kuntatyönantajan sosiaalivakuutusmaksut alentuvat muun muassa edellä mainitun kanavointiratkaisun takia.

Hyvinvointialueiden ja Kelan rajapinnassa tapahtuu myös rahoitukseen vaikuttavia siirtoja, kuten sosiaalisen luototuksen siirto hyvinvointialueilta Kelalle ja ensihoidon matkakustannusten siirto Kelalta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden rahoitusmuutosten ja menokehityksen arviointia hankaloittaa osaltaan se, että hyvinvointialueet samanaikaisesti sekä tekevät omia menopäätöksiään että saavat tuloja valtionosuuksista, valtionavustuksista sekä erilaisista asiakasmaksuista. Muutokset yhtäällä kompensoituvat usein muutoksilla toisaalla.

Toiseksi sosiaalimenot kasvavat samanaikaisesti leikkausten kanssa aikaisempien sosiaali- ja terveystenonien tehtyjen sitoumusten ja sosiaalivakuutukseen tehtyjen sopimusten myötä.

---

26 Muutokset tehdään siis sekä työttömyysturvaan että sairausvakuutukseen. Sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotetaan siten, että vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista on 48 prosenttia ja valtion rahoitusosuus laskee 52 prosenttiin. Työnantajien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta korotetaan 70 prosenttiin ja palkan-saajien ja yrittäjien rahoitusosuutta alennetaan 30 prosenttiin vuodesta 2025 lukien.

Samaten menoja kasvattaa myös sosiaali- ja terveystalouden palkkojen nousun siirtyminen ansiosidonnaisten etuuksien tasoon ja palvelujen nettokustannukseen (palkkaosuuden kasvaessa palvelukustannuksesta). Perusturvaetuuksiin liittyvä kansaneläkeindeksi on jäädytetty, mutta kaikki siihen kytketyt etuudet eivät ole jäädytyksen piirissä. Eräitä muita indeksejä on osittain leikattu, jolloin ne ottavat huomioon vain osan rahanarvon muutoksesta. Kolmannet indeksit, kuten palkkojen ja kulutuksen hintamuutokset yhteensovittava työeläkeindeksi, ovat jäädytyksen ulkopuolella, mutta mittava leikkaus työeläkeisiin tehdään verotuksen kautta kohdennettuna. Samaten leikkausten ulkopuolella on hyvinvointialueiden hintaindeksi<sup>27</sup>, mutta hyvinvointialueiden menoleikkaus tehdään valmistelussa olevan omavastuuosuuden kasvattamisen kautta. Suhdannesidonnaisia sosiaalimenojen lisäyksiä ja vähennyksiä tapahtuu budjettikehyksen ulkopuolella.

Tämänkaltaiset tekniset hankaluudet eivät kuitenkaan estä laskelmien tekemistä. Kesän 2023 hallitusohjelmassa ja julkisen talouden kevään 2024 kehysriihessä päätettyjen veronkorotusten ja leikkausten yhteismäärä on noin yhdeksän miljardia euroa vaalikauden loppuun mennessä, joskin lopulliseen summaan vaikuttaa myös työllisyyden, asiakas- ja potilasmäärien ja korkotason kehitys. Tästä summasta huomattava osa on ensisijaisesti mutta ei yksinomaan valtion rahoittamiin menoihin kohdistuvia sosiaalimenoleikkauksia. Lisäksi hyvinvointialueiden oletetaan tekevän miljardin euron säästöt vaalikauden aikana. Näistä alkaa jo alustava käsitys, mutta säästöjä ei ole vielä tarkemmin määritelty. Työeläkejärjestelmän tulee löytää säästöt, jotka vahvistavat ”julkista taloutta pitkällä aikavälillä noin 0,4 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteen, mikä vastaa noin miljardia euroa”. Aikaväliä ja BKT:n tasoa ei ole tuossa yhteydessä tarkemmin määritelty, ja lisäksi jostain syystä tavoitteena on julkisen talouden eikä työ-

---

27 Hyvinvointialueiden hintaindeksiä laskettaessa yleisen ansiotasoindexin painokerroin on 0,60, kuluttajahintaindeksi 0,30 ja hyvinvointialueyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisen muutoksen 0,10.

eläkejärjestelmän vahvistaminen. Joka tapauksessa työeläkejärjestelmän muutoksen on kuitenkin tarkoitus olla mekanismi-perustainen ja sellaisena pysyvä.

Tulopuolella hallitus on lisännyt tuloja ensisijaisesti välillistä verotusta korottamalla, mutta myös erällä vero- ja asiakasmaksukorotuksilla. Kaikkineen julkisen talouden tulot nousevat.<sup>28</sup> Valtion verotulot kasvavat vaalikauden aikana (75 miljardia vuonna 2024 > 82 miljardia vuonna 2027). Sama koskee työeläkerahastoja (38,3 miljardia > 43,3 miljardia), hyvinvointialueita<sup>29</sup> (33,3 miljardia > 37,6 miljardia) ja kuntataloutta (31,3 miljardia > 34,4 miljardia). Muissa sosiaaliturvarahastoissa tulot pysyvät ennallaan (19,9 miljardia > 19,6 miljardia) työttömyyden laskun ja leikkausten takia. Itse asiassa tulojen kehitystä voisi pitää myönteisenä, jos julkiset menot eivät samanaikaisesti kasvaisi voimakkaasti.

Menoleikkauksista nettomääräisesti toteutuva osa kohdistuu sosiaalimenoihin, sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöihin sekä ministeriöiden hallinto- ja toimintamäärärahoihin. Pääosin sosiaalimenoihin kohdistuva menojen bruttosopeutus vaalikauden loppuun mennessä on jossakin 4–5 miljardin euron välillä riippuen kansantalouden suhdanteista ja työllisyyden (palkkasumman) kehityksestä sekä hyvinvointialueilla ja työeläkkeissä vaalikauden loppupuolella tehtävistä ratkaisuista. Koska näihin liittyy myös etuuksista ja palveluista maksettujen tuloverojen alenema, lopullinen säästö julkiselle taloudelle jää pienemmäksi. Makrotasolla sosiaalimeno-leikkaus on kuitenkin pitkälti menokasvun kulmakertoimen hillintää. Samanaikaisesti kasvun vahvistamiseksi ja turvallisuuden edistämiseksi valtio kuitenkin *lisää* muun muassa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden menoja, maksaa aikaisempaa enemmän valtionalouden velasta aiheutuvia korkoja ja uudistaa yrityksiin

---

28 Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2024–2028 sekä Valtiontalouden tarkastusviraston ja Talouspolitiikan arviointineuvoston tekemien laskelmien mukaan julkisten menojen leikkausten nettovaikutus julkisten menojen absoluuttiseen tasoon ja BKT-suhteeseen tulee jäämään pienemmäksi menolisäysten takia.

29 Nämä tulot ovat enimmäkseen valtion tulojen kohdennuksia.

kohdistuvaa yritysverohyvitystä. Nämä lisämenot huomioon ottaen julkisen talouden sopeutus jää valtiontalouden osalta loppujen lopuksi muutamaa miljardiin.

Julkisen talouden *sisällä* sosiaalimenoihin kohdistuu siis merkittävä menokasvua hidastava leikkaus samaan aikaan, kun sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen, velanhoitoon, tutkimus- ja kehitystoimintaan sekä vaalikauden loppupuolen (ja seuraavaan vaalikauteen saakka ulottuviin) hankkeisiin liittyvät investointiluonteiset julkiset menot kasvavat. Toisella tavalla ilmaistuna nämä muut julkiset menot syrjäyttävät sosiaalimenoja julkisen talouden sisällä. Erityisen selkeä tämä syrjäytyseffekti on valtiontaloudessa. Siellä työikäiseen väestöön kohdistuvien sosiaalimenojen leikkaus tekee tilaa muille menolisäyksille. Tähän vaalikauteen saakka tilanne sosiaalimenojen ja muiden menojen suhteellisten osuuksien kehityksestä on ollut päinvastainen vuodesta 1990 eteenpäin. Sosiaalimenot ovat syrjäyttäneet muita menoja samalla, kun kokonaisveroaste on pyritty pitämään vakaana. Myös tältä osin tapahtui siis käänne.

Lopputuloks tästä julkisten menojen kasvusta, hallinto- ja sosiaalimenoleikkauksesta sekä velanhoito-, turvallisuus- ja investointiluonteisten menojen lisäyksestä on julkisen talouden velkaantumisen jatkuminen. Vuosina 2024–2027 yksinomaan valtion lisävelan tarve on noin 40 miljardia euroa. Velanotto on kuitenkin laskevalla uralla ja supistuu noin 13 miljardista 2024 noin 7,5 miljardiin 2027. Velanotto supistuu jakson alkupuolella pari miljardia ja sitten loppupuolella alle miljardin vuodessa. Näillä näkymin valtio nostaa lisävelkaa siis myös tulevina vaalikausina, mutta summa pienenee vähitellen: mikäli kansantalous kasvaa kohtuullisesti, julkisen talouden alijäämä pysyy alle kolmen prosentin rajan. Tällä on merkitystä talous- ja rahaliitto EMU:un kuuluvien EU-jäsenmaiden finanssi-poliittisen sopimuksen toteutumiselle.

Jatkuvan velkaantumisen vuoksi hallitus joutui keväällä 2024 hakemaan eduskunnalta lainanottovaltuuden ylärajan korottamista 170 miljardista eurosta 205 miljardiin, koska aikaisemman lainanottovaltuuden yläraja ylittyy jo syksyllä 2024.

Korotettu 205 miljardin euron lainanottovaltuus ylittyy joko vaalivuonna 2027 tai seuraavan vaalikauden ensimmäisenä vuotena 2028. Velanhallinnan vaikeuden kulmakerrointa vielä lisää Suomen valtion takaus- ja takuuvastuiden samanaikainen kasvu noin 23 miljardista eurosta vuonna 2010 jo 67 miljardiin euroon vuonna 2023. Nämä vastuut eivät yleensä suuressa mittakaavassa realisoidu, mutta myös niihin on syytä varautua. Erityisen riskialtis on laivatilauksiin liittyvä takausvastuu, koska siinä summat ovat isoja, kustannuslaskenta on hankintojen monimutkaisuuden takia hankalaa ja rakentajan taloudellinen riski on suuri. Tämän ohella kunnilla on sekä investointivelkaa että velalla rahoitettua toiminnallista alijäämää (eli ns. syömävelkaa), joka myös odottaa takaisinmaksua menossa olevan ja tulevan vaalikauden aikana. Se on kokonaisuuden kannalta pienempi summa, reilut 25 miljardia euroa. Luku on toki pieni vain tässä kontekstissa. Yleisesti ottaen vaalikauden aikana valtiontalouden velkaantumisessa ei ole tapahtumassa voimakasta myönteistä käännettä.<sup>30</sup>

## **Murroksen jatkuvuus**

Kaiken kaikkiaan hallinnon toiminta hyvinvointivaltion uudistamisessa osoittaa sen kyvyn valmistella monimutkaisia asioita lyhyessä ajassa. Monimutkaisuutta on annettu kukkuramitalla. Leikkauksiin ja uudistuksiin liittyvä murros on kuitenkin jatkuvaa, eli se on hallinnon ja politiikan uusi normaalili. Valmistelun vaikeuskerrointa vielä lisää se, että monet hallitusohjelman linjaukset eivät olleet ministeriöiden etukäteisvalmistelussa ennen kevään 2023 vaaleja. Ministeriöt joutuivat

---

30 Tulevan valtionvelan määrää arvioitaessa on syytä ottaa huomioon se, että puolustusvoimien suurhankintojen eli ”asejärjestelmäinvestointien” – muun muassa ilmavoimien hävittäjien ja laivaston korvettien – edellyttämää menoa ja lainanottoa ei ole vielä sisällä kansantalouden kirjanpidossa. Ne kirjataan julkiseksi menoksi vasta hankinnan toteutuessa. Samaten julkista taloutta kuormittavat ulkomaille kohdennetut ”investointiavustukset” eli Ukrainalle annettu aseapu ja muu tuki, joka on myös mittavaa. Sisällä ei ole myöskään hiilinielujen kustannuksia. Niihin palataan lyhyesti myöhemmin.



hylkäämään työryhmissä päättyneellä vaalikaudella jo valmisteltuja esityksiä ja jakamaan valmistelutehtäviä uudella tavalla hyvin lyhyellä aikavälillä syksyllä 2023.

Hallinto on toiminut enimmäkseen hyvin ja välillä erittäin hyvin poliittisen ohjauksen tiivistymisen myötä tai siitä huolimatta. Eräät leikkaukset ja uudistukset ovat myös hallinnon rakenteellisten intressien vastaisia, koska ne vähentävät niiden käytössä olevia voimavaroja ja murtavat niiden perustana olevaa kivistynyttä valtaa. Leikkaukset eivät myöskään ole aina olleet hallinnolle kulttuurisesti helppoja. Tämä on havaittavissa esimerkiksi vertailemalla ministeriöiden ennen vaaleja julkaisemien tulevaisuusselvitysten tavoitteita ja hallitusohjelman (ja julkisen talouden suunnitelman) linjauksia. Uudesta kulttuurista kertoo myös se, että ministeriöiden ehdotukset budjettiin ja julkisen talouden suunnitelmaan ovat hyvin lähellä hallitusohjelman linjauksia. Ne eivät siis yritä entiseen tapaan edistää niille tärkeitä menolisäyksiä ja uudistuksia neuvotte- lujen kautta.

## 5 Toimeenpanon taito

**H**allitusohjelman tärkein vaihe on sen toimeenpano, jolloin hallituksen intresseihin ja uskomuksiin perustuvat periaatteelliset linjaukset muutetaan hallituksen esityksiksi ja sitten juurrutetaan institutionaalisen rakenteen osaksi. Toimeenpanoa koskevat tutkimukset osoittavat varsin säännönmukaisesti, että jyrkätkin periaatteelliset linjaukset loiventuvat toimeenpanon vaiheittain edetessä ja korkealentoiset päämäärät konkretisoituvat kohdatessaan valtapoliittisia, perustuslaillisia, julkistaloudellisia ja institutionaalisia realiteetteja. Paljon kuluu sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijoiden aikaa ennen kuin politiikon sinänsä hänen arvonsa mukainen ajatus esimerkiksi työhön kannustavasta sosiaaliturvasta, kattavasti saatavista sosiaali- ja terveyspalveluista tai eriarvoisuutta vähentävästä sosiaali- ja terveystaloudesta on saatu juurrutettua osaksi hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta.

### **Salamitaktiikka**

Hallitus toimitti keskeisen osan sosiaali- ja terveystalouden alaan kuuluvia leikkauksia sisältävistä hallituksen esityksistä eduskuntaan budjettilakeina hyväksyttäväksi syyskuudella 2023 niin, että lait tulivat voimaan joko vuodenvaihteessa 2023–2024 (indeksilait) tai vaiheittain keväällä 2024. Lausunnot olivat usein poikkeuksellisen lyhyitä. Eräissä tapauksissa normaalin kuuden tai kahdeksan viikon lausuntoaikaa sijasta

lausuntoaika oli kiireellisimmissä tapauksissa muutama viikko, johon joskus sisältyi lukuisia vapaapäiviä. Tämä käytännössä esti lausuntojen systemaattisen valmistelun eri sidosryhmissä. Aikataulun sanelivat hallituksen esitysten rytmittäminen eduskunnassa ja kaavailtu voimaantuloaika.

Hallituksen esitysten syöttämisessä eduskuntaan hallitus valitsi salamitaktiikan, jossa kattava leikkauspaketti jaettiin yksittäisiin hallituksen esityksiin. Rytmitykseen vaikutti myös se, että kiireelliset, vuodenvaihteessa 2024 voimaan tulevat budjettilait käsiteltiin ensin ja muut samaan asiaan liittyvät lait vähän myöhemmin. Niistä jokaisen se toimitti eduskunnalle erillisenä samalla, kun hallitus aktiivisesti kieltäytyi niiden taloudellisten ja perusoikeudellisten vaikutusten kokonaisarvioinnista sosiaali- ja terveysvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan (kuulemien asiantuntijoiden) esittämistä toiveista huolimatta. Nämä toiveet olivat nimenomaisesti toiveita, koska valiokuntien enemmistöt ovat hallituspuolueiden hallussa ja niiden intressien mukaista ei ollut kyseenalaistaa hallitusohjelman toimeenpanoa perustuslaillisilla tai leikkausten kotitalouskohtaiseen kasautumiseen liittyvillä syillä.

Hallituksen esitysten perustuslainmukaisuutta punnitseva perustuslakivaliokunta käsittelee siten kunkin leikkausesityksen erillisenä. Näin lakiuudistusten perustuslaillinen yhteis- ja kokonaisarviointi jäi puutteelliseksi. Tästä perustuslakivaliokunta myös toistuvasti lausunnoissaan huomautti, millä ei kuitenkaan ollut hallituksen toimintaa oikaisevaa vaikutusta. Taloudellisten vaikutusten ja niiden kohdentumisen osalta hallitus vetosi toistuvasti sosiaali- ja terveysministeriön aikaisemmin julkaisemiin laskelmiin.

Hallituksen toimintatapa oli käytettävissä olevista vaihtoehdoista sen ohjelman toimeenpanon kannalta paras mahdollinen. Sekä lainsäädännön toimivuutta ja vaikuttavuutta suhteessa tavoitteisiin arvioiva lainsäädännön arviointineuvosto että hallituksen toiminnan perustuslainmukaisuutta valvova oikeuskansleri huomauttivat kuitenkin toistuvasti – käytännössä jokaisen hallituksen esityksen yhteydessä – lausuntoajan lyhydestä ja kokonaisarvioinnin (yhteisvaikutusarvioinnin)

puutteista. Lainsäädännön arviointineuvoston ja oikeuskanslerin toistuvilla huomautuksilla ei ollut toivottua vaikutusta hallitusohjelman aikataulutukseen ja hallituksen esitysten sisältöön.

Lopulta oikeuskansleri moitti kirjallisesti hallitusta sekä näiden toiveiden sivuuttamisesta että leikkausten ja uudistusten perustelemista hallitusohjelman linjauksilla. Hänelle antamassaan vastineessa vastuulliset ministerit ja virkamiehet sosiaali- ja terveys- sekä työ- ja elinkeinoministeriöissä vetosivat eduskuntavaalien jälkeiseen tiukkaan aikatauluun. Keväämmälle myöhennetyt eduskuntavaalit jättivät niukasti ministeriöille valmistelu-aikaa ennen kesälomataukoa, joten budjettilait tuli valmistella parissa kuukaudessa syksyllä. Lisäksi he viittasivat hallitusohjelman sisältöön ja julkisen talouden tilaan selityksenä puutteellisille taloudellisten ja oikeudellisten yhteisvaikutusten arvioinneille. Ministeriöiden virkahenkilöt vetosivat myös resurssipulaan ja etukäteisen valmistelun vähäisyyteen.

Sinänsä ministeriöiden tilanteen hyvin tuntenut ja eri tahoja periaatteellisella tasolla hyvin ymmärtävä oikeuskansleri totesi kuitenkin hallituksen toiminnan olleen lainvalmistelua ohjaavan ohjeistuksen vastaista ja antoi hallitukselle huomautuksen. Hän totesi muun muassa seuraavaa valmisteluajoista:

Kokonaisuutena arvioiden katson, että sosiaaliturvan ja sote-palveluiden säästölakien esitysluonnosten lyhyelle lausuntoajalle ei ole esitetty painavia perusteluja. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja henkilöillä olla riittävä aika lausua asiasta. En näe riittävänä sitä, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausunnotmenettelyn puutteita perustellaan hallitusohjelman kirjauksilla taikka budjettilakien aikataululla. PL 14 §:ssä turvattua osallistumisoikeutta ei myöskään riitä toteuttamaan se, että hallitusohjelma on julkinen. Ohjelmaa toteuttavien hallituksen esitysten yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.

Perusoikeusvaikutuksien arvioinnista oikeuskansleri totesi seuraavaa:

– yhteisvaikutusten arviointi ei vastannut perustuslakivaliokunnan käytännön asettamia vaatimuksia. – Lakien vaikutusarviot ovat hallituksen esityksissä melko ylimalkaisia. Esimerkiksi toimeentulotukea koskevassa hallituksen esityksessä HE 58/2023 vp ei juuri eritellä vaikutusten kohdentumista eri ryhmiin, kuten työttömiin, lapsiperheisiin, yksinhuoltajiin, vammaisiin tai maahanmuuttajiin. Erityisen vakavana puutteena voidaan pitää sitä, ettei hallituksen esitysten vaikutusarvioissa otettu huomioon kaikkien hallituksen esittämien sosiaalietuuksien leikkausten kokonaisvaikutusta siitäkään huolimatta, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään toistuvasti edellyttänyt toisiinsa liittyvien etuusleikkausten kokonaisvaikutusten arviointia. Esimerkiksi hallituksen esittämät työttömyysturvan ja asumistuen leikkaukset sekä toimeentulolain muutos kohdistunevat suurelta osin samoihin henkilöihin.

Kaiken kaikkiaan sosiaaliturvan leikkauksien eduskuntakäsittely valiokunnissa osoitti, ettei poliittiseen järjestelmään vakiintuneen käsityksen vastaisesti perustuslain 19 § ole este mitavillekaan tulonsiirtojen ja palvelujen leikkauksille, mikäli valiokunnat käsittelevät ne yksi kerrallaan toisistaan erillisinä esityksinä. Hallituspuolueiden enemmistö leikkausten kannalta avainasemassa olevassa ja niistä mietinnön tekevässä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa mahdollisti esitysten käsittelyn erillisinä hallituksen esityksinä.

Perusoikeudellisten ja taloudellisten kokonais- tai yhteisvaikutusten arviointien puuttumisen merkittävyyttä vielä korostaa se, että syksyllä 2023 tehdyt perusoikeudelliset arviot ja taloudelliset laskelmat eivät voineet kattaa kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmaa käsitelleessä riihessä ja syksyn 2024 budjettiriihessä päätettyjä leikkauksia ja uudistuksia. Siten uusien leikkausten toimeenpanon yhteydessä olisi vaikutus-

arvioinnin kannalta tärkeää tarkastella niitä *myös* vaalikauden aikana jo tehtyjen leikkauksien ja uudistusten näkökulmasta. Näin olisi voitu tehdä kokonaisarvio leikkausten ja uudistusten kumulatiivisista vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen ja kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ja palveluihin.

Hallitus otti ohjeistuksesta vaarin, tuotti uudet yhteisvaikutuslaskelmat tulonsiirroista ja julkaisi ne syyskuussa 2024. Sen sijaan hallituksella ei ole toistaiseksi ollut valmiutta tehdä alkoholipoliittisten neljän toimeenpanovaiheessa olevan alkoholipoliittisen uudistuksen kokonaisarviointia. Nämä koskevat 8-prosenttisten alkoholituotteiden (pl. lonkero) vähittäismyyntiä, kotiin tuontia, etämyyntiä EU:sta sekä veroratkaisuja. Lisäksi periaatteessa on mahdollista arvioida leikkausten ja uudistusten yhteisvaikutusta todellisilla luvuilla vuosien 2023–2024 osalta vuoden 2025 riiheen mennessä. Nähtäväksi jää, onko hallitus halukas ottamaan tämän riskin valmistautuessaan hallitusohjelman puolivälitarkistukseen alkuvuodesta 2025.

## **Leikkausmekanismit**

Julkistaloudelliselta mittakaavaltaan ja työllisyysvaikutuksiltaan samaa mittakaavaa olevat työikäiseen ja -kykyiseen väestöön kohdennetut leikkaukset ja uudistukset voidaan toimeenpanna lukuisilla tavoilla. Hallitus käytti lukuisia leikkaustapoja ennen kaikkea tulonsiirroissa. Palveluissa leikkaaminen on ollut haastavampaa, koska niissä ”hyödyke” ei ole yhtä yksiselitteisesti määritelty kuin tulonsiirroissa, niiden rahoitus on yleensä yleiskatteellista (eli hyvinvointialue kohdentaa oman budjettinsa harkintansa mukaan) ja käsitteet ovat usein epätasällisesti määriteltyjä (esimerkiksi ”tarve”).

Tässä jaksossa esitellään ja kommentoidaan lyhyesti eräitä tulonsiirroissa käytettyjä leikkausmekanismeja. Kaikkia niitä on käytetty aikaisemminkin, ja ne ovat mittakaavaltaan varsin tavanomaisia ja niiden meno- ja käyttäytymismuutokset ovat varsin maltillisia. Näiden systemaattinen kuvaus ja vertailu

edellyttävät useiden vuosien aikajännettä ja niiden *väliset* mekanismit huomioon ottavaa tarkastelua. Siksi tässä yhteydessä keskitytään vain pääpiirteisiin. Uudistuksia käsitellään seuraavassa luvussa. Myös niihin liittyy eräissä tapauksissa leikkausmekanismeja.

Leikkausten toimeenpanomekanismeista tavanomaisin ja Suomessa perinteisin on työikäisen väestön sosiaaliturvaan liitetyn *kansaneläkeindeksin jäädyttäminen*. Siinä etuuksien tasoon ei tehdä hintojen muutosta vastaavaa korjausta, joten etuuksien ostovoima laskee vastaavasti. Pieni jatkuva muutos ei aiheuta vastarintaa ja antaa tilaa kotitalouksien sopeutumiselle. Etuudensaaja saattaa myös pystyä välttelemään leikkauksen vaikutusta kohdentamalla kulutustaan niihin hyödykkeisiin, joissa on keskimääräistä hitaampi hintainflaatio. Siten leikkaustapa antaa kuluttajalle jonkin verran myös valinnanvaraa. Se on myös hallinnollisesti yksinkertainen.

Hallitukset ovat toistuvasti käyttäneet indeksijäädytystä leikkausmekanismina. Yleensä se on tapahtunut yleisjäädytyksenä, mutta joskus indeksiä on myös muutettu esimerkiksi poistamalla siitä joitakin hyödykkeitä (esimerkiksi alkoholi tai tupakka) tai se on rajattu osaan sen piiristä olevista etuuksista. Orpon hallitus teki kansaneläkeindeksin yleisjäädytyksen, joka kattaa useimmat työikäisen väestön käyttämät indeksoidut sosiaalietuudet. Jäädytyksen ulkopuolelle kuitenkin jäävät kansaneläke, kansaneläkelain mukainen lapsikorotus, takuueläke, rintamalisät, perhe-eläkkeet, vammaisetuudet, sotilasavustuksen perusavustus ja tärkeimpänä toimeentulotuen perusosa. Sen jättäminen jäädytyksen ulkopuolelle vastasi hallituksen linjaukseen suojella kaikkein heikoimmassa asemassa olevia. Hallitus myös asetti indeksijäädytyksen kokonaismäärälle katon. Kaikkiaan indeksin jäädytys aiheuttaa enintään noin kymmenen prosentin aleneman näihin jäädytyksen piirissä oleviin etuuksiin liittyviin reaali-menoihin vaalikauden aikana. Säästön kokonaismäärään vaikuttaa toki sitten asiakasmäärien muutos.

Indeksiin perustuva leikkausmekanismi ei ota huomioon, että samaan kotitalouteen voi kohdistua – ja usein kohdistuu

– samanaikaisesti lukuisia etuuksien jäädytyksiä. Tällöin kotitalouden käytössä olevien tulojen määrä ja siten myös kulutus-taso voivat laskea voimakkaasti erityisesti, mikäli etuuksien käyttö on pitkäaikaista vuoden aikana. Tällaisen kotitalouden tulotaso laskee merkittävästi keskimääräistä enemmän. Tähän olisi auttanut kotitalouskohtainen leikkauskatto. Se olisi verrannollinen terveydenhuollon maksukattoon ja lääkkeiden omavastuukattoon, joilla rajataan kohtuuttomia tilanteita näillä sektoreilla. Sosiaaliturvan kattomallissa samanaikaisesti tiettyyn kotitalouteen kohdistuneiden ”Kela-etuuksien” leikkauksille olisi asetettu vaiheittain laskeva vuosikatto. Perusteluna olisi ollut se, että hallitus ei tarkoittanut, että leikkaukset kasautuvat näille kotitaloustyypeille: kyse oli elämäntilanteiden ja etuusrakenteiden vuorovaikutuksesta seuranneista suunnittelelmattomista tilanteista. Hallitus ei siis halunnut kohdentaa leikkauksia epätyypillisissä työsuhteissa oleviin ja vuokralla asuviin yksinhuoltajiin, mutta näin käytännössä tapahtui.

Leikkauskatto olisi antanut kotitalouksille mahdollisuuden sopeutua vaiheittain uuteen tilanteeseen. Tähän olisi toki sisältynyt joitakin kohtuullisen monimutkaisia teknisiä ongelmia, jotka aiheutuvat etuuksien jaksotuksesta ja toimeentulotuen niin sanotusta vyörytysperiaatteesta. Samaten olisi pitänyt päättää, vastaako Kela automaattisesti tämän katon seurannasta vai olisiko kotitalouden tullut oma-aloitteisesti pyytää vuosikaton ylittämisen selvittämistä. Edellinen olisi ollut toimivampi ja kattavampi ratkaisu, mutta jälkimmäinen samansuuntaisempi vakiintuneiden toimintatapojen kanssa.

Indeksijäädytys myös muuttaa etuuksien ja palkkojen / toisten etuuksien keskinäisiä suhteita. Eräät vähittäiset muutokset etuuksien ja palkkojen suhteessa saattavat olla tavoiteltuja, koska niillä on myönteiseksi arvioituja kannustinvaikutuksia. Tällainen saattaa liittyä esimerkiksi työllistymiseen. Se voi kuitenkin kannustaa siirtymään toisille indeksoiduille etuuksille. Esimerkiksi siirtyminen perusturvalta eläkkeelle muuttuu aikaisempaa kannustavammaksi. Samaten indeksointi aiheuttaa kannustinongelman suhteessa viimesijaiseen turvaan. Hallitus esimerkiksi säilytti toimeentulotuen indeksoinnin, mikä



vähitellen johtaa sen suhteellisen tason nousuun suhteessa perusturvaan. Tätä vaikutusta vielä vahvistavat asumistukeen tehdyt leikkaukset, jotka siirtävät asumisen rahoitusta toimeentulotuen suuntaan, sekä ansioturvaan tehdyt leikkaukset.

Toinen leikkausmekanismi perustuu *vaiheittaiseen toimeenpanoon*. Se antaa kotitalouksille mahdollisuuden suunnitella arkensa rakenteita ja menoja etuuskien tason ja keston vaihteittain muuttuessa. Esimerkiksi asumistuen leikkaukset tulivat voimaan huhtikuussa 2024, mutta kotitalouksien saamat etuudet laskevat vasta seuraavassa tarkistuspisteessä.<sup>31</sup> Tämä tuo sopeutumisaikaa asumistukea pitkäaikaisesti saaville kotitalouksille. Leikkaustapa on lähtökohtaisesti kotitalouksien kannalta perusteltu. Se kuitenkin jättää huomiotta leikkauksesta aiheutuvan psykososiaalisen stressin<sup>32</sup>, mikä vaikuttaa kotitalouksien kykyyn tehdä sen menoja sopeuttavia toimenpiteitä.

Tämä konkretisoituu asumiskustannuksissa, kun toimeentulotuessa hyväksyttävän vuokran rajat muuttuivat *de facto* sitoviksi eräitä erikseen määriteltyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Tämän seurauksena viranomaiset kannustavat hyväksyttävää normia suurempaa vuokraa maksavia vuokralaisia muuttamaan halvempiin asuntoihin (tai kattamaan erotuksen omista tuloistaan). Vuokranormin kustannukset ylittävällä hakijalla on kolmen kuukauden aika edullisemman asunnon hankkimiseen työssäkäyntialueelta. Sen jälkeen kieltäytyminen tarjotusta edullisemmasta asunnosta johtaa tuen sopeuttamiseen norminmukaiselle tasolle. Toistaiseksi tietämättömissä on, kuinka suuri osa liian korkean vuokran piirissä olevista kotitalouksista on kyennyt muuttamaan edullisempaan asuntoon ja kuinka monella muutto on jäänyt tekemättä esimerkiksi toimintakykyrajoitteen tai halvemman asunnon puuttumisen takia.

---

31 Kuntaryhmien välinen erottelu Helsingin ja pääkaupunkiseudun välillä poistui 1.4.2024 lukien ilman siirtymäaikaa.

32 Psykososiaalisen stressin vaikutusta ihmisten elämänlaatuun, toiminta- ja kolhunsietokykyyn sekä mielipiteisiin käsitellään laajalti tulossa olevassa teoksessa Saari, Juho (2025) *Ihmisiä yhteiskunnan portailla. Eriarvoisuus statusyhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus.

Joitakin leikkauksia rytmitettiin vielä pidemmälle ajalle. Esi-merkiksi omistusasumisen asumistuen lakkauttaminen tapahtuu vuoden 2025 alusta lähtien. (Samaan kokonaisuuteen liitettiin omaisuuden ja yrittäjätulon vaikutus asumistuen saamiseen.) Hallitusohjelmalinjauksen julkitulon ja tuen poistumisen välille jäi reilut puolitoista vuotta. Tämä oli inhimillisesti arvioi- den varsin kohtuullinen aika järjestellä asumista, joskin asunto- markkinoiden tilanne ei ollut asuntomyyjien kannalta paras mahdollinen. Lisäksi siirtymä omistusasumisesta vuokra-asu- jaksi oli monelle aikaisemmin asumistukea omistusasuntoon saaneelle työttömälle katkera kalkki. Tämä etuus loppuu osin perustellusta syystä: kysymys ei periaatteessa ole ollut yksin- omaan tulonsiirroista, vaan siihen on kytkeytynyt myös omai- suuden kartuttamista. Kuitenkin se aiheuttaa melkoisia haas- teita erityisesti muuttotappioalueilla asuville työttömille ja perhevapailta oleville. Heidän mahdollisuutensa myydä asun- tonsa ovat rajalliset, ja siirtyminen vuokra-asumiseen saattaa jopa lisätä asumiskustannuksia.

Kolmas leikkausmekanismi koskee *etuuksien laskentamal- lien* muutosta. Tämä lienee tavanomaisin leikkaustapa, joskaan tämänkaltaista kokonaisarviota ei ole vielä tehty. Siinä on usei- ta osamekanismeja. Näistä ensimmäinen on siirtymä päivistä ja työtunneista euroihin. Esimerkki tästä on työttömyysturva- etuuksien määräytymisperusteiden euroistaminen vuoden 2024 alusta lukien. Sen jälkeen päivärahaoikeus ei riipu työttömyyt- tä ennen tehtyjen työtuntien määrästä, vaan kertyneestä euro- summasta. Ennen euroistamiseen siirtymistä ansiopäivärahan saaminen edellytti, että henkilö on työskennellyt vähintään 18 tuntia viikossa (noin puolen vuoden aikana). Euroistami- sen jälkeen henkilön tulee ansaita kuukaudessa tietyn summan (930 euroa) verran (vuoden aikana). Toinen osamekanismi koskee määräytymisjakson kestoa. Esimerkiksi ansiosidonnai- sen työttömyysturvan työskentelyedellytyksen pituus kaksin- kertaistui kuudesta kuukaudesta kahteentoista kuukauteen syyskuussa 2024. Kolmannessa osamekanismissa tietyt jaksot rajataan etuuden määräytymisperusteen ulkopuolelle. Esi- merkiksi palkkatukityö ei enää kerrytä työssäoloahtoa syys-

kuun alusta 2024 eteenpäin. Ennen palkkatuettu työ kerrytti työskentelyedellytystä 75 prosentin osuudella. Tämä on yksi monista niin sanotuilta palkattomilta jaksoilta kertyvien etujen leikkauksista.

Neljäs leikkausmekanismi kohdistui *etuuden tason ja keston yhdistelmään*. Myös tässä on lukuisia osamekanismeja. Ensimmäinen niistä on käytön keston kytketty laskeva porrastus. Tämä tehtiin ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Toinen osamekanismi on ansiosidonnaisuuden kompensatioasteen uudet porrastukset. Tämä tehdään sairausvakuutuksen päivärahaan, jolloin isommat ansiot tuottavat jatkossa suhteellisesti alemman päivärahan. Samankaltainen osamekanismi toimeenpantiin työeläkkeissä, joissa eläketulovähennyksen kohdentumista muutettiin niin, että verotuksen kiristys kohdistui ”keskituloisiin” työeläkeläisiin. Kaikki nämä heikensivät sosiaalivakuutuksen ansiosidonnaisuutta ja suojasivat pienituloisinta väestöä. Kolmas osamekanismi koski omavastuun määrittelyä. Esimerkiksi asumistukea leikattiin muuttamalla perusomavastuuosuutta 42 prosentista 50 prosenttiin. Perusomavastuu on siis jatkossa 50 prosenttia niistä tuloista, jotka ylittävät yleisen asumistuen tulorajojen alarajan. Asumistuen korvausprosentti puolestaan pienenee nykyisestä 80 prosentista 70 prosenttiin hyväksyttävien (siis hallinnollisesti määriteltyjen, ei todellisten<sup>33</sup>) asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta.

Viides leikkausmekanismi perustuu *vastikkeellisuuden* lisäämiseen, jolloin etuuden saannin ehtona on aktivointi, tuki-työllistyminen, kuntoutus tai opiskelu. Tämänkaltainen vastikkeellisuus on läpäissyt työikäisen väestön sosiaalisten riskien

---

33 Hyväksyttävien asunomien määrä muuttuu siten, että enimmäisasumismenojen kuntaryhmät 1 ja 2 yhdistetään ja enimmäisasumismenot otetaan huomioon nykyisen kuntaryhmä 2:n mukaisesti. Käytännössä ensimmäiseen kuntaryhmään kuulunut Helsinki yhdistetään samaan kuntaryhmään muun pääkaupunkiseudun kanssa tai toisella tavalla ilmaistuna asumistukialue muutetaan työssäkäyntialueen kokoiseksi. Tämä on lähtökohtaisesti järkevä uudistus (jota minäkin olen joskus työryhmän puheenjohtajana edistänyt), joskin se johtanee muuttoliikkeeseen Helsingistä naapurikuntiin.

hallintajärjestelmiä epätasaisesti. Pisimmälle se menee työttömyysturvassa (soveltuvin osin toimeentulotuessa) ja kottouttamisessa. Sairausvakuutuksessa pitkä sairausloma kytkeytyy kuntoutustarpeen arviointiin. Kuntoutukseen osallistuminen ei kuitenkaan ole velvoittavaa. Opiskelussa tuki (mukaan luettuna asuminen tuetussa asunnossa) on kytketty opintojen etenemiseen. Tuetuissa vuokra-asunnoissa asumiseen ei yleensä ole liittynyt muita kuin vuokranmaksuvelvoitteita.

Työmarkkinatukeen kaavailut muutokset ovat havaittavissa hallitusohjelman linjauksissa seuraavasti:

Työmarkkinatuen syyperusteisia saantiehtoja kehitetään niin, että ne tunnistavat paremmin pitkäaikaistyöttömyyden erityisenä elämäntilanteena ja riskinä syrjäytymiselle, jotta etuuteen voidaan liittää osallisuutta ja sosiaalista integraatiota edistäviä palveluja polkuna kohti työllistymistä edistäviä palveluita samoin oikeuksin ja velvoittein. Etuuden lähtökohtana on velvoite osallistua palveluihin, jotka koskevat aktiivista työn hakemista tai koulutukseen, kotoutumiseen, kuntoutukseen ja muihin osallisuutta sekä sosiaalista integraatiota edistäviin palveluihin osallistumista.

Kaikkineen avustusluonteinen työmarkkinatuki on kulkenut pitkän matkan. Alun perin se luotiin 1990-luvun alussa sekä työttömyysturvaan tehtynä säästötoimenpiteenä vakuutusluonteisen peruspäivärahan rinnalle että varautumisena sosiaaliturvan EU-koordinaatiolainsäädännön toimeenpanoon: jälkimmäiseen liittyen työmarkkinatukea ei tarvinnut maksaa ulkomaille vakuutusetuksien tavoin. Vaiheittain sitä on integroitu kuntouttavaan työtoimintaan, joskin käytännössä tämän etuuden saaja on voinut saada sitä hyvinkin pitkiä jaksoja ilman aktivointivelvoitetta (sama koskee myös työnhakuehtoa). Nyt sen saantiehtoihin tulee uusia aktivointiin ja osallistumiseen velvoittavia piirteitä.

Kuudes leikkausmekanismi perustuu *pehmennyksiin* tai *pehmennysten poistoon*. Näissä yleiseen sääntöön tehdään tiettyä kohdennettua ryhmää tai tilannetta koskeva joko suojaava tai

suojan poistava muutos. Samalla näin syntyvä kustannus joh-  
taa yleensä muiden samaan etuuteen liittyvien leikkausten kas-  
vattamiseen, koska yhteenlaskettujen leikkausten tulee saavut-  
taa sille asetettu taloudellinen tavoite. Pehmentäviä mekanis-  
meja on lukuisia. Esimerkiksi palkkatukityö kerryttää edel-  
leenkin työssäoloehto silloin, kun palkkatukea on maksettu  
alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen. Työssäoloehto ker-  
tyy jatkossakin 75 prosentin osuudella sen jälkeen, kun palkka-  
tukea on maksettu kymmenen kuukautta. Asumistukileikkauk-  
sen vaikutusta lapsiin pehmenetään nostamalla lasten ker-  
rointa ja laskemalla aikuisten kerrointa. Siten leikkaukset jäävät  
lapsiperheillä pienemmiksi ja vastaavasti kasvavat yksinasu-  
villa tai aikuiskotitalouksilla. Toimeentulotuessa puolestaan  
mainitaan puolen tusinaa syytä, joilla voi perustella asumis-  
kustannusten ylittävän norminmukaisen vuokratason. Nämä  
liittyvät kouluun, perhesuhteisiin, sairauksiin ja vammoihin  
sekä kaatoluokkaan muu. Säästöjen kokonaismäärä on yleen-  
sä lukittu, joten poikkeukset lisäävät muihin ryhmiin kohdis-  
tuvia leikkauksia.

Myös pehmennyksien poistoa käytetään leikkausmekanis-  
mina. Poistettavista pehmennyksistä toiminnallisesti tärkeim-  
mät ovat erilaisia lapsi-, korotus- ja suojaosia, jotka kompen-  
soivat kuluja ja siirtävät kannustinloukkuja tulojakaumassa eri  
paikkaan. (Lapsikorotuksen poistoa kompensoidaan lapsilisä-  
järjestelmän ja työtulovähennyksen kautta.) Asumistuen ansio-  
tulovähennys on mahdollistanut kotitalouden jokaiselle jäse-  
nelle 300 euron tulot ennen asumistuen leikkaantumista. Samankaltainen mekanismi on ollut toimeentulotuessa. Tämä  
150 euron arvoinen etuus on laskettu jokaiselle kotitalouden  
jäsenelle erikseen. Tämä on kannustanut osapäiväiseen työn-  
tekoon, mutta luonut korkeamman loukun täysipäiväiseen  
työskentelyyn siirtymiselle. Näiden vähennysten poisto koh-  
distuu pienituloisiin ja osapäiväisiin duunareihin, jotka tyypil-  
lisesti työskentelevät palvelusektorilla. Työllistymistä edistä-  
vien palvelujen ajalta ei enää makseta peruspäivärahan ja työ-  
markkinatuen korotusosaa, ansiopäivärahan korotettua ansio-  
osaa eikä korotettua liikkuvuusavustusta.

Seitsemäs leikkausmekanismi perustuu *kontekstoimiseen*. Työikäisen väestön kohtaamiin sosiaalisiin riskeihin liittyvistä etuuksista ja palveluista opiskelijoiden etuuksien leikkaaminen ja uudistaminen siirtyivät hallitusohjelman puolivälitarkistuksen yhteydessä (2025) tehtäväksi. Marssijärjestyksen määritteli yliopistojen tulossopimuskausien neuvottelu, johon liittyen oppilaitoksille asetetaan myös opintoaikoihin liittyviä tavoitteita ja määritellään niiden käytössä oleva taloudellinen kehys. Ensimmäisenä vaiheena useimmat<sup>34</sup> opiskelijat siirretään (palautetaan) opiskelukuukausilta opintotuen asumislisän piiriin elokuusta 2025 alkaen. Hallitusohjelman yleisten linjausten valossa opiskelijoiden taloudelliseen tukeen liittyvät uudistukset tulevat olemaan yhdistelmä opintoaikojen lyhentämiseen liittyviä kannustimia ja työllistymisen tukia. Keskeinen poliittinen vääntö käydään entiseen tapaan opintorahan ja -lainan suhteesta. Ikäluokkien pienentyminen tuo periaatteessa liikkumavaraa opiskelijoiden etuuksiin, mutta samasta budjettiluokasta kamppailevat myös oppilaitokset.

Kahdeksas leikkausmekanismi on *profiloiva leikkaus*. Tämä kohdistui ennen kaikkea maahanmuuttopolitiikkaan. Edelliseen hallitukseen verrattuna politiikka vaihtoi suuntaansa useimmilla maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan alueilla. Turvapaikanhakijana maahan tulleiden saamien tulonsiirtojen tasoa alennetaan ja palvelujen kestoa lyhennetään, ja niiden rinnalle tuli aikaisempaa enemmän velvollisuuksia ja rajoitteita. Lista on yksityiskohtainen ja pitkä, eikä sen tarkka läpikäynti tuota tässä yhteydessä lisäarvoa. Leikkauksissa näkyy läpäisevästi perussuomalaisen hallitusneuvotteluissa itselleen ottama mandaatti, jota vastaan he tekivät muille hallituspuolueille myönnytyksiä muissa asioissa (kuten terveyspalveluissa).

Hallitus profiloii eri maahanmuuttajaryhmiä tekemällä selkeän eron työperustaisen maahanmuuton ja kansainvälistä suojelua tarvitsevien pakolaisten välillä. Edellisen osalta huomio on EU- ja ETA-alueelta tulevilla ja niiden ulkopuolella

---

34 Lapsiperheet pysyvät yleisen asumistuen piirissä.

korkeasti koulutetuissa ja työvoimapula-aloille työllistyvissä. Jälkimmäisessä ryhmässä hallitus tiukentaa maahantulon ja palautuksen sekä palvelujen ja tulonsiirtojen saannin ehtoja. Poikkeuksen muodostavat Ukrainasta tulevat. Oleskelulupa sidotaan oleskeluvuosien ohella tuloihin ja koulutukseen sekä sosiaaliturvan vähäiseen käyttöön.

Kotouttaminen kerätään hallinnollisesti yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä on tarpeellinen uudistus, koska kotouttaminen on ollut nyt neljän ministeriön (SM, STM, TEM, OKM) yhteistyön vastuulla. Sosiaali- ja terveystieteellisesti merkittäviä uudistuksia ovat vastaanottorahan tason alentaminen ja kotouttamisen tuen keston lyhentäminen. Toimeentulotuesta ja työmarkkinatuesta eriytetään maahanmuuttajan kotouttamistuki, joka kytketään kotoutumisen onnistumiseen. Kotihoidon tuen saanti kytketään kotoutumiseen ja oleskelun keston ja myös lapset kannustetaan varhaiskasvatukseen. Hallitusohjelmaan sisältyy myös maahanmuuttajien rikollisuuteen liittyvä toimenpidekokonaisuus.

Kotouttamispolitiikkaan liittyvissä hallitusten esityksissä on niukasti evidenssiä siitä, että nämä institutionaaliset muutokset vastaavat systemaattisesti todennettuihin maahanmuuttopolitiikan ongelmiin. Niiden perusteluina ovat ensisijaisesti perussuomalaisen uskomusjärjestelmät maahanmuuton haitallisuudesta suomalaiselle ja suomalaisuudelle. Paketti on pitkälti samankaltainen kuin se, joka muissa Pohjoismaissa on toimeenpantu viime vuosina. Poliitiikkaoppiminen on siten ollut tärkeässä roolissa.

## **Pienten muutosten politiikka**

Varsinaisten leikkausten ohella institutionaalinen rakenne uudistuu myös leikkausten ja uudistusten vuorovaikutuksesta syntyneiden uusien toimintamallien ja sosiaalisten käytäntöjen myötä. Näistä voi aikaa myöten tulla systemisesti merkittäviä. Suomen sosiaali- ja terveystieteellisen politiikan historiasta löytyy lukuisia alun perin varsin pienimuotoisia uudistuksia, joilla on seuraavina vuosikymmeninä ollut merkittäviä pitkän aikavälin

vaikutuksia hyvinvointivaltion institutionaaliseen rakenteeseen. Usein varsin harva virkamies, poliitikko tai tutkija on ensimmäisiä uudistuksia tehtäessä tiedostanut, minkälaisen kasaautuvan tapahtumaketjun alun perin varsin pienimuotoinen uudistus aiheuttaa vuosikymmenten kuluessa. Näistä löytyy useita havainnollistavia esimerkkejä.

Kuntouttava työtoiminta alkoi vuosituhannen vaihteessa varsin pienimuotoisena ja tarkkaan rajattuna toimintana, jonka tavoitteena oli aktivoida työmarkkinatuella tai toimeentulotuella pitkään olevia nuoria. Sen kohderyhmä on vaihteittain merkittävästi laajentunut kriteerien uudelleenmäärittelyn kautta. Se on muun muassa laajentunut nuorisosta muuhun väestöön. Samalla se on myös muuttunut yhä yksityiskohtaisemmin säännellyksi. Vuosien mittaan kuntouttavasta työtoiminnasta on muodostunut uusi ”sosiaalinen käytäntö”. Se perustuu aktivointisuunnitelmiin ja paikallisesti kehittyneisiin toimintamalleihin sekä kuntouttavaan työtoimintaan erikoistuneeseen henkilöstöön. Kuntouttava työtoiminta muuttuu nyt vähemmän kuntouttavaksi ja enemmän työhön perustuvaksi. Sen käyttäjämäärät kasvavat vaihteittain merkittävästi kohderyhmien kasvamisen myötä.

Samankaltainen nopeasti kasvava etuus on osittainen vanhuuseläke (OVE), jonka hakija- ja saajamäärät ovat lähteneet voimakkaasti nousuun työelämän epävarmuuden lisäntyessä ja kansalaisten epäillessä hallituksen aikomuksia. Se on lähtökohtaisesti kustannusneutraali populaatiotasolla ja elinkaaren ylitse. Sille kuitenkin saattaa hakeutua henkilöitä, jotka epäilevät elinajanodotteensa jäävän lyhyeksi, mikä vaikuttaa sen kustannusneutraalisuuteen. Myös työelämän epävarmuus ja huhut OVE:n lopettamisesta ovat lisänneet sille hakeutumista.

Vaalikaudella 2023–2027 sosiaali- ja terveystalouteen tehdään lukuisia uusia uudistuksia, jotka voivat pitkällä aikavälillä kumuloitua samankaltaisiksi sosiaalisiksi käytännöiksi. Ilmeisiä esimerkkejä tämänkaltaisesta muutoksesta liittyy työtömyyskassojen tehtävänkuvan laajentamiseen kattamaan erilaisia palvelutehtäviä, palvelusetelien käytön kehittämiseen



ja kotouttamistoiminnan uudistamiseen. Työttömyyskassa voi laajentaa toimintaansa ja sisällyttää siihen tietoja avoimista työpaikoista, neuvonta- ja ohjauspalveluja tai valmennuksia. Tämä kassojen tarjoama palvelu joko täydentää tai syrjäyttää julkista työnvälitystä ja yksityisiä työnvälitysmarkkinoita riippuen siitä, miten toiminnan parametrit asettuvat. Palvelusetelin hallitus aikoo muuttaa ”aidoksi vaihtoehdoksi” asiakkaille ja palveluntuottajille ja hoitojonojen purkamisen välineeksi. Lisäksi palveluseteliasiakkaalle avataan mahdollisuus käyttää omaa rahaa lisäpalvelun ostamiseen. Kotouttamistoiminnassa puolestaan tapahtunee asiakkaiden liikkumista heidän hakiessaan uusien sääntöjen mukaisia taitoja ja valmiuksia. Kaikissa kolmessa tapauksessa ihmisten valinnat tulevat vaikuttamaan institutionaaliseen rakenteeseen.

## Suojatut alueet

Leikkauksilta on suojattu muutama sosiaalisten riskien hallintajärjestelmä. Väestöpoliittiset näkökulmat vaikuttivat lapsiin kohdistuviin etuuksiin. Lapsilisiin tehtiin rajattuja menolisäyksiä ja kohdennettuja tasokorotuksia pienten lasten lapsilisään, yksinhuoltajille ja monilapsisille perheille. Näin pehmennettiin lapsikorotusten poistoa työttömyysturvasta ja yksinhuoltajiin eri suunnista kohdistuneita leikkauksia. Opiskelevien vanhempien huoltajakorotusta myös korotettiin kompensoimaan opiskelijoihin kohdistuvia muita leikkauksia. Nämä muutokset eriyttivät työttömyys- ja lapsiriskiin liittyviä hallintajärjestelmiä toisistaan. Hallinnollisesti leikkaus/lisäys oli järkeenkäypä.

Työikäisen väestön sosiaalisten riskien osalta leikkausten ulkopuolelle jäi työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen (varhaiskasvatus ja lasten kotihoidon tuki sekä perhevapaat). Tämä kokonaisuus on perinteisesti ollut osa sosiaali- ja terveyspolitiikkaa, ja siten se myös luokitellaan Euroopan unionin MISSOC-<sup>35</sup> ja ESSPROS-järjestelmissä. Suomessa alun perin

---

35 Mutual Information System on Social Protection in the European Union <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

sosiaalihuoltoon liittynyt päivähoido (mukaan luettuna perhepäivähoido) on kuitenkin vähittäin siirtynyt osaksi koulutusjärjestelmää ja muuntunut varhaiskasvatukseksi. Myös sen hallinto ja ohjaus ovat siirtyneet sosiaali- ja terveystieteiden osastosta opetus- ja kulttuuriministeriöön. Myös varhaiskasvatuksen palvelusetelin ohjaus siirretään sinne.

Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa on paljon jatkuvuutta. Ilmeinen syy on se, että varhaiskasvatuksen maksuja, perhevapaita (2022) ja lasten kotihoidon tukea on uudistettu jo edellisinä vaalikausina. Lisäksi Suomessa on laaja yhteisymmärrys varhaiskasvatuksen kattavuuden nostamisesta, joka voidaan tehdä kustannusneutraalisti lapsiluvun laskiessa. Samaten hallituksessa oli selkeä ymmärrys, että väestön ikäännytyessä ja syntyvyyden voimakkaasti laskiessa ei ole perusteltua tehdä leikkauksia lapsiin liittyviin sosiaalisiin riskeihin (neuvoloihin ja etuuksiin) ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen.

Uudistukset koskevat muun muassa palvelusetelien tasoa ja varhaiskasvatuksen pätevyysvaatimuksia sekä varhaiskasvatuksen maksujen alentamista. Samalla jo muutaman vaalikauden jatkunut työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen siirtäminen sosiaali- ja terveystieteiden osastosta kasvatukseen ja koulutukseen jatkuu ja vakiintuu. Tavoitteiden suhteen myös työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa korostuvat työllistyminen ja perhemyönteisyyden edistäminen (osana syntyvyyttä lisäävää politiikkakokonaisuutta). Kotihoidon tukeen tehdään maahanmuuttajien kohdalla kotouttamista edistäväksi tarkoitettuja uudistuksia.

Uusimmista sosiaalisista riskeistä ylivelkaantumisen hallintaan ei tehdä merkittäviä uudistuksia. Alueelle onkin tehty viime vuosikymmeninä lukuisia uudistuksia, ja niiden juurruttaminen on kesken. Näistä uudistuksista tärkein on positiivinen luottorekisteri, jonka avulla voidaan torjua ylivelkaantumista arvioimalla lainanhakijan luottokelpoisuutta ja estämällä lisäluottojen ottaminen omalla ilmoituksella. Pitkäsitä aikaa on tarkoitus tehdä kokonaistarkastelu velkaantumisen ilmiöstä ja eri maksukyvyttömyysmenettelyjen toimivuudesta

ja arvioida sääntelyn muutostarpeet. Tämän ohella hallitus aikoo parantaa kansalaisten taloustaitoja ja selvittää pelihaittoja sekä uudistaa ulosottoa.

## **Täydentävät järjestelmät**

Hyvinvointivaltioon on vuosikymmenten kuluessa integroitu myös sosiaalisten riskien hallintajärjestelmien reunamille sijoittuvia ryhmäkohtaisia tai yksityisiä varautumisen muotoja. Tavanomaisimmin kyse on ollut työmarkkinoilla järjestöjen kesken sovitusta lisäetuuksista tai -vapaista tai sitten yksityisistä (ks. kolmannen pilarin) etuuksista ja palveluista. Työmarkkinoilla sovitut lisäetuuudet ovat olleet esimerkiksi joko sairausaikaan liittyviä palkallisia sairauslomia ja vastaavia tai joidenkin työntekijäryhmien lisäeläkkeitä. Yksityiseen (tai vapaaehtoiseen) vakuuttamiseen liittyvät ennen kaikkea yksityiset sairausvakuutukset sekä ammatilliset ja yksityiset eläkkeet.

Sosiaali- ja terveystaloudellisesti suhtautuminen näihin täydentäviin etuuksiin on ollut kahtiajakoista. Yhtäältä sairausvakuutus on nähty hyvinvointivaltion tilasta kertovana heikkona signaalina. Vakuutettujen määrän muutosten on ajateltu indikoivan hyvinvointivaltion toiminnassa olevia puutteita. Siksi niitä on systemaattisesti seurattu finanssialan sairauskuluvakuutustilastosta. Nämä signaalimekanismit ovatkin voimistuneet viime vuosina vakuutettujen määrän merkittävästi kasvaessa. Kymmenessä vuodessa vakuutettujen määrä on kasvanut 930 000 aikuisesta ja lapsesta 1,3 miljoonaan aikuiseen ja lapseen (2022). Yhä suurempi osa vakuutuksista kohdistuu aikuisiin ja on työnantajan ottama.

Toisaalta yksityiset eläkkeet on nähty paineenpurkumekanismineina, jotka vähentävät työeläkejärjestelmän ja yksityisten eläkevakuutusten väliin sijoittuvien ammatillisten työeläkkeiden poliittista kysyntää. Tämän päättelyn mukaan työnantaja-kohtaiset tai yksityiset vakuutukset poistavat painetta sopia ammatillisista etuuksista työnantajien ja liittojen välillä tai yrityskohtaisesti. Tämänkaltaiset liitto-/sektori- tai yrityskohtaiset sopimukset ovat olleet tavanomaisia niissä hyvin-

vointivaltioissa, joissa lakisääteisten ansiosidonnaisten etuuk-  
sien taso on alhainen suhteessa keskiluokkien odotuksiin.

Hallitusohjelma ei puutu vapaaehtoiisiin sairausvakuutuk-  
siin, koska niihin ei liity verokannustinta. Lisäksi nämä vapaa-  
ehtoiset vakuutukset vähentävät hyvinvointialueiden asiakas-  
ja potilasmääriä. Työterveyshuoltoa täydentävän työnantajan  
ottaman sairauskuluvakuutuksen verokannustin on vähän  
monimutkaisempi asia. Näiden määrä on kasvanut 151 000 va-  
kuutetusta 278 000 vakuutettuun kymmenessä vuodessa, eli  
siitä on tulossa yleinen luontaisetü. Työnantajan järjestämään  
vapaaehtoiseen työterveyshuoltoon perustuva etu on työn-  
tekijälle myös *verovapaa* etu, jos siihen sisältyvät sairaanhoito  
ja terveydenhuolto ovat ”tavanomaista ja kohtuullista” ja ylit-  
se menevä osa on puolestaan veronalaista. Verovapaan etuu-  
den tason määrittelee korkein hallinto-oikeus oikeuskäytän-  
nöllä. Taso on vuosien mittaan noussut. Samaten hallinto-  
oikeus on linjannut korkeimman verovapaan korvauksen mää-  
rän. Sairauskuluvakuutusta ei pidetä veronalaisena etuna, jos  
vakuutuksen perusteella maksettava enimmäiskorvaus on kor-  
keintaan 10 000 euroa yksittäistä sairaustapausta tai tapaturmaa  
kohden. Tämän kohdan sääntely lailla olisi perusteltua. Syys-  
tä tai toisesta näin ei menetelty.

Vapaaehtoisessa eläkevakuutuksessa on sen sijaan ollut vero-  
kannustin. Sillä on voitu vähentää eläkevakuutusmaksuja  
omassa verotuksessa. (Lisäksi alkuvaiheissa sillä pystyi myös  
alentamaan eläköitymisikää.) Vähennys on vuosien mittaan  
laskenut samalla, kun vapaaehtoisen eläkevakuutuksen käyttöä  
eläköitymisiän alentamisen välineenä on rajattu. Eläkesäästö-  
jen nostamisen alaikäraja on 68 vuotta vuonna 1957 tai sitä  
ennen syntyneillä, 69 vuotta vuosina 1958–1961 syntyneillä ja  
70 vuotta myöhemmin syntyneillä. Vanhemmissa sopimuksis-  
sa ikäraja on (nykyisin) 63–68 vuotta.

Tämä verotuki joutui leikkauksen kohteeksi kevään 2024  
budjettiriihessä. Siinä hallitus päätti säästötoimenpiteenä pois-  
taa vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuen vuoden 2027  
alusta lähtien. Siirtymäkausi on siis varsin pitkä sosiaaliturva-  
leikkauksiin verrattuna. Etuuden poisto koskee potentiaalisesti

noin 500 000 henkilöä. Ryhmä on siis varsin suuri, mutta säästetyt eläkkeet ovat työeläkkeisiin verrattuna keskimäärin varsin pieniä. Valtiolle yksityiseen eläkesäästämiseen liittyvän verotuen kustannus on ollut 40–45 miljoonaa. Tämä on ollut varsin yksioikoinen tulonsiirto keski- ja isotuloisille palkansaajille. Yksilöllinen eläke on käytännössä tullut tässä ryhmässä jo varsin hyvätasoisien työeläkkeen päälle.

Tällä kansankapitalismin vastaisella toimenpiteellä on veropohjaa tiivistävä vaikutus. Tuen poiston ajoittaminen seuraavien eduskuntavaalien alle viestii, etteivät hallituksen oikeistopuolueet ole huolissaan näiden puolen miljoonan suomalaisen äänistä. Heille ei ainakaan toistaiseksi ole vaihtoehtoja kotia poliittisella kentällä. Kohderyhmää ehkä lämmittää se, että hallitus on luvannut selvittää mahdollisuuksia lisätä kannustimia vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen muuttamalla tulo-verolakia siten, että kertyneiden omien eläkesäästöjen nostaminen on mahdollista jo eläkkeelle jäädessä.

Pidemmällä aikavälillä lisäeläketurvan kysyntää kanavoineiden varaventiilien poistamisella voi olla suunnittelemattomia sivuvaikutuksia. Todennäköisin ja ennakoitavin vastaus on, että säästämiseen pystyvät ihmiset lisäävät omaa säästämistään eläkeiän lähentyessä muilla instrumenteilla ilman välitöntä veroetua ja hyödyntävät esimerkiksi vakuutuskuorta ja perintöveron maksuajan pidentämistä kymmeneen vuoteen. Tämänkaltaisen säästäminen onkin jo merkittävästi lisääntynyt.

Samankaltainen päättely liittyy kotitalousvähennyksen alentamiseen, josta myös päätettiin kevään 2024 riihessä. Se on vähennetty ensisijaisesti tuloverosta ja kohdentunut varsin hyvätuloisille kotitalouksille. Tuloryhmittäin tarkasteltuna se on eräs kaikkein regressiivisimmistä verovähennyksistä. Historiallisesti kotitalousvähennys oli sekä kohdennettu vaihtoehto yleiselle tuloveron kevennykselle että väline veronkierron vähentämiseen erilaisten remonttien yhteydessä. Sillä myös väitettiin olevan työllisyyttä lisäävä vaikutus, jota ei kuitenkaan tutkimuksissa ole pystytty todentamaan. Kotitalousvähennyksen kustannukset ovat tasaisesti nousseet, kun ihmiset ovat oppineet käyttämään (ja vaatimaan) sitä ja sen käyttö-

alaa on vaiheittain laajennettu. Kustannukset ylittävät jo puoli miljardia euroa.

Kevättriihessä 2024 päätettiin sadan miljoonan säästöstä kotitalousvähennykseen. Tätä tosin edelsi hallitusohjelman perusteella tehty aikaisemman kotitalousvähennyksen korotuksen jatko. Sen veropohjaa supistava vaikutus oli 42 miljoonaa, joten nettovaikutus on vajaat 60 miljoonaa. Samalla kotitalousvähennyksen kohdentumista on suunniteltu muutettavaksi perinteisistä remonteista yli 75-vuotiaiden liikunta- ja kuntoutuspalveluihin. Tämänkaltainen siirtymä ei kuitenkaan kohdistu ikääntyneen väestön sille osalle, jonka eläkkeistä ei jää eläkevähennyksen jälkeen juurikaan verotettavaa tuloa. Tähän ryhmään lukeutuu tiukan määritelmän mukaan noin kolmannes ja laajemman määritelmän mukaan noin puolet eläkkeensaajista.

Samalla se osaltaan kompensoi työeläkkeiden verotuksen kiristämistä, mistä myös tehtiin päätös kevätriihessä 2024. Leikkausta edelsi monipolvinen julkinen keskustelu eri leikkaustavoista alkaen työeläkeindekseistä ja työeläkettä kerryttävistä palkattomista jaksoista ja päättyen suhteellisen yksinkertaiseen verotuksen kautta tehtävään ratkaisuun. Pienimmän vastarinnan politiikka johti työeläkkeiden verotuksen kiristämiseen. Valittu leikkaustapa ei puuttunut työeläkejärjestelmän perusteisiin, mutta avasi raolleen oven uudentalaiselle veropoliitikalle työeläkkeissä.

Eläketulovähennyksen kohdentumista muuttamalla ja verotuksen indeksitarkastuksia eräissä tulonsaajaryhmissä tekemättä jättämällä valtio kerää keski- ja isotuloisilta eläkeläisiltä yhteensä reilut 200 miljoonaa euroa. Tästä veronkiristyksestä osa siis palaa takaisin eläkeläiskotitalouksiin kotitalousvähennyksen kautta. Lisäksi näin kerättyjä veroja kohdennetaan käytännössä hyvinvointialueiden vanhuspalvelujen rahoittamiseen, jolloin ikääntyvät eläkeläiset ovat myös näin saamapuolella. Kaikkineen muutokset eivät ole eläkkeensaajille tai eläkkeiden kokonaismäärään nähden kovin merkittäviä. Samalla muutos kuitenkin tekee aikaisempaa tärkeämmäksi laskea julkisen talouden kestävyyslaskelmissa työeläkkeiden nettomenoja bruttomenojen ohella.

## **Yleistuki leikkauksena**

Hallitusohjelmassa on sosiaaliturvan alueella muutamia uusia avauksia, jotka vivuttavat eri organisaatioiden ja kansalaisten valtaa pysyvästi ja merkittävästi. Näistä tärkein koskee yleistukea. Tämän uuden etuuden ideana on korvata suurin piirtein samantasoiset perusturvaetuudet yhdellä samantasoisella yleistuella. Ajatusta kehiteltiin lukuisissa työryhmissä vuosikymmenten ajan. Se on vuosien mittaan muuttunut realistisemmaksi, koska perusturvaetuuksien tasot ovat lähentyneet. Tämä on luonut alustan, jonka eräät puolueet ovat toivoneet kehittyvän kansalaispalkan suuntaan, kun taas toiset puolueet ovat nähneet mahdollisuuden vastikkeellisempaan perusturvaan. Samalla niiden yhdistäminen on nähty eräänä tapana yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa perusturvaa. Uudistamiseen on kannustanut se, että vastaavia etuuksia on jo otettu käyttöön muissa maissa. Etuuksien rahoitusmalleissa, korvattavien päivien määrässä kuukautta kohti ja kestoissa on kuitenkin edelleen ollut merkittäviä eroja.

Ehdotus on saanut eri aikoina eri nimiä. Hallitusohjelmassa sitä kutsutaan yleistueksi. Sen periaatteita kuvataan hallitusohjelmassa seuraavasti:

Työmarkkinatuen, peruspäivärahan, sairauspäivärahan, Kelan kuntoutusrahan<sup>36</sup> ja vanhempainpäivärahojen vähimmäistaso yhtenäistetään ja lapsikorotukset, korotusosat sekä suojaosat poistetaan. Yleistuen mallin kehittämisen yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota riittävän toimeentulon ja palveluiden turvaamiseen niille, jotka ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä esimerkiksi sairauksien vuoksi.

Ajatus on intuitiivisesti mielekäs. Se kuitenkin nostaa tarkemmassa tarkastelussa esiin lukuisia, sinänsä ratkaistavissa olevia oikeudellisia, hallinnollisia, poliittisia ja taloudellisia kysymyksiä. Oikeudellisesti keskeinen teema on ”syy” säilyttäminen

---

36 Näistä kuntoutusraha laskee noin 13 %.

etuuden saamisen perusteena. Suomalaisen oikeuskäytännön ja kansainvälisten sopimusten velvoittamana yleistukeen todennäköisesti sisällytetään sosiaalisten riskien hallintaan liittyvä syyperustaisuus ikään kuin piilotettuna ominaisuutena. Yleistuki myönnetään jollakin selkeällä perusteella, joka voidaan sanoittaa ”syyksi”, kuten sairaus, työttömyys tai kuntoutus. Asiakkaan kannalta syyllä (tai sosiaalisella riskillä) ei ole enää suurta merkitystä.

Keskeinen hallinnollinen kysymys on, onko yleistuki maasta toiseen sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen mukaisesti siirrettävissä oleva sosiaalivakuutusetus, koska eräät sen osaksi tulevat etuudet ovat sellaisia olleet, vai määrittykö se ensisijaisesti koordinaation ulkopuolella olevaksi sosiaaliavustukseksi. Sipilän hallituksen (2015–2019) aikaan toimeenpannusta perustulokokeilusta tehtiin oikeustieteellinen arviointi. Sen mukaan työmarkkinatuesta rakennettu perustulo ei EU-oikeudelliselta asemaltaan ole siirrettävissä oleva sosiaalivakuutus, vaan enemmänkin asumisen perusteella maksettava sosiaaliavustus. Tämä viittaisi siihen, että myös yleistuen kannalta päädytään samankaltaiseen arvioon varsinkin, mikäli työttömyysturvan peruspäiväraha, kuntoutusraha ja sairausvakuutuksen minimipäiväraha muutetaan tukityyppisiksi etuuksiksi. Joka tapauksessa hallituksella ei ole intressiä tehdä etuudesta siirrettävää, joten hallitus todennäköisesti muokkaa yleistuen rakennetta sosiaaliavustuksen suuntaan.

Yleistuen yhteydessä joudutaan ottamaan kantaa rakentamiseen ja kustannustasoon. Hallitusohjelman linjaukset ovat sopeuttaneet sosiaaliturvan tasamääräisten etuuksien rakennetta yleistuen edellyttämään muotoon poistamalla etuuksista täydentäviä eriä. Hallitus myös pystynee ilman suurempia ongelmia päättämään viikkoa kohden korvattavien päivien määrästä. Ennen tulevaa uudistusta työttömyysturvaetuutta maksetaan työpäiviltä (viisi päivää viikossa) ja sairausvakuutusetuutta arkipäiviltä (kuusi päivää viikossa pois lukien arkipäiville sijoittuvat pyhäpäivät). Taustalla tässä ovat historialliset tekijät. Työttömyysvakuutuksen perusratkaisut on tehty viisipäiväisen työviikon ajalta 1980-luvun puolivälistä. Sairaus-



vakuutuksen (1964) työtulovakuutuksen juuret ovat kuusi-päiväisen työviikon ajalta. Samankaltainen kompromissi löytynee omavastuuajoista, jotka ovat vuoden 2024 alusta sairausvakuutuksessa yhdeksän, kuntoutusrahassa seitsemän ja työttömyysturvassa seitsemän päivää.

Palkansaajien/vakuutettujen sosiaalivakuutusmaksujen tulo-käsitteet eivät kuitenkaan ole yhtenevät.<sup>37</sup> Työnantajien (ja vuodesta 2025 eteenpäin myös kuntien) työttömyysvakuutus- ja sairausvakuutusmaksujen yhteensovittaminen on siten monimutkaisempi kanavointiratkaisu. Ne on perinteisesti tilitetty eri tahoille. Lisäksi työmarkkinaosapuolilla ja valtiolla on näissä maksuissa eriäviä intressejä. Työttömyys- ja sairausvakuutusratkaisun valmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö jätti täydentävän lausunnon asiasta:

Orpon hallitusohjelman mukaan yhteen perusturvaetuuteen siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä. Etuuksien rahoitus ei ole määräytymisperuste, joka vaikuttaisi etuusoikeuteen tai etuuden tasoon, mutta rahoitusmekanismien tarkastelu tulee väistämättä vastaan etuuksia yhdenmukaistettaessa. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että mahdollinen sosiaaliturvarahastojen säästöjen julkiselle taloudelle kanavointi rahoitusperiaatteita muuttamalla tulee toteuttaa tukien yleistuen valmistelua ja tavoitteita.

Näiden rahoitusrakenteiden yhdistäminen on teknisesti joka tapauksessa mahdollista, mikäli on riittävästi poliittista tahtoa. Vaikeuskerrointa lisää se, että työmarkkinakeskusjärjestöt ovat aika lailla yksimielisesti vastustaneet yleistuloa. Vahvinta vastustus on ollut SAK:ssa, joka on sitoutunut ansioihin suhteutettuun

---

37 Sairausvakuutuksessa on kaksi vakuutusmaksua. Vakuutettujen sairaanhoitomaksu on 0,51 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta vuonna 2024 ja palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu on 1,01 prosenttia palkka- ja yrittäjätulosta, jos vuotuisen palkka- ja yrittäjätulon yhteismäärä on vähintään 16 499 euroa, minkä ohella vakuutetuilla yrittäjillä on ylimääräinen lisärahoitusosuus.

syyperusteiseen sosiaaliturvaan ja suhtautuu nihkeästi sen perustaa perusturvan tai perustulon suuntaan muokkaaviin ratkaisuihin. Muille keskusjärjestöille yleistuella on vähemmän merkitystä, koska niiden jäsenet ovat selkeämmin ansiosidonnaisen turvan piirissä. EK:lla on ollut pohdinnassa oma mallinsa, joka painottaa toimeentulo- ja asumistuen yhdistämistä tai yhteensovittamista, mallin avustusluonnetta ja vastikkeellisuutta.

Hallitus ei toistaiseksi ole ottanut kantaa yleistuen *keston*. Sen määrittelyn yhteydessä otetaan kantaa siihen, missä vaiheessa etuuden perusteena oleva ”syy” liudentuu siinä määrin, että siirtymä tulovähenteisen ja tarveharkintaisen toimeentulotuen piiriin on perusteltua. Esimerkkeinä voidaan mainita pitkittynyt työttömyys (työmarkkinatukea periaatteessa niin kauan kuin henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä) ja sairaus (maksetaan 300 arkipäivältä).

Toimeenpanon kannalta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen suhde sekä työmarkkinatuen kesto ovat ratkaisevassa asemassa. Toistaiseksi Suomessa on lähdetty siitä, että mikäli muuta sosiaalista riskiä ei voida nimetä ilman työhistoriaa olevalle työkäiselle ja -kykyiselle henkilölle, hänet määritellään työttömäksi ja siten työmarkkinatuen saajaksi niin kauan kuin hän on työmarkkinoiden käytettävissä.

Yleistuen sisäinen rakenne kuitenkin edellyttää, että myös työmarkkinatuen saannin maksimikesto on määritelty. Siten jonkin määräajan jälkeen asiakkaan oikeus yleistukeen päättyy sen saamisen syystä riippumatta, ja hän siirtyy tasoltaan jonkin verran alemmalle toimeentulotuelle. Samalla joudutaan pohtimaan yksilöllistetyn yleistuen ja kotitalouskohtaisen toimeentulotuen yhteensovitussäännöt. Yleistuen yhteydessä on myös mahdollista miettiä, pitäisikö etuuden tason alentua vaiheittain ennen siirtymää toimeentulotuelle. Samankaltainen porrastus tulee joka tapauksessa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan.

Toistaiseksi tulkinnaltaan avoimeksi suhteessa yleistukeen jää hallitusohjelman maininta ”tosiasiallisesti työkyvyttömien” riittävän toimeentulon ja palvelujen turvaamisesta. Hallitus-

ohjelmassa todetaan, että tämänkaltainen työkyvyttömyys voi aiheutua esimerkiksi ”sairaudesta”. Samaa kysymystä pohditaan myös hallituksen toimeentulotuen kokonaisuudistuksen yhteydessä, jota käsitellään seitsemännessä luvussa: toimeentulotuesta tehty ratkaisu ohjaa sitten myös yleistuen ratkaisua.

Eräs mahdollisuus on, että tosiasiallisen työkyvyttömyyden arviointi tapahtuu suhteessa osatyökyvyttömyyseläkkeeseen. Sen edellytyksenä on työkyvyn alenema ainakin 2/5 mutta ei (vielä) 3/5, joka puolestaan oikeuttaa pysyvään työkyvyttömyyseläkkeeseen. Mahdollinen mutta ei välttämättä oikea tulkinta siten on, että tässä säädellään suhteellista vähäistä työkyvyn alenemaa, joka on alle 2/5 työkyvyttömyydestä. Tämä vähäisestä työkyvyn alenemasta kärsivä ryhmä on kuitenkin hyvin suuri, ja työkyvyn aleneman syyt ovat moninaisia. Siten se on hallinnollisesti hankala toimeenpanna.

Kaikkineen tosiasiallisen vähäisen työkyvyn aleneman tapauskohtainen määrittely on haasteellista. Monista haasteista haastavimmaksi kysymykseksi nousee mielenterveyteen ja toimintakykyyn liittyvien oireiden ja ongelmien määrittely työkyvyttömyyden ja -työkykyisyyden välisellä harmaalla alueella. Tämänkaltaisen arvioinnin tekeminen ei yleensä ole ongelmallista lyhytaikaisen (sairausvakuutuksen työtulovakuutuksella korvattavan) tai pysyvän työkyvyttömyyden yhteydessä. Ongelmallista se kuitenkin on tilanteissa, joissa työkyvyn arviointi on yksilökohtaista ja tilannesidonnaista. Jos tulkinta on oikea, mitä se ei tietenkään välttämättä ole, käytännössä tämä määrittely johtaa ammatillista kuntoutuspalvelusta vastaavan selvittelyn määrän merkittävään kasvuun. Tämänkaltainen selvitys tehdään, jos työ- tai opiskelukyky on heikentynyt sairauden tai vamman vuoksi.<sup>38</sup>

---

38 Ammatillista kuntoutuspalvelusta voi hakea myös ilman todettua sairautta tai vammaa 16–29-vuotiaana, jos toimintakyky on olennaisesti heikentynyt.

## Liiallisen painon mekanismi

Viimeinen avoin asia koskee yleistuen tulevaa tasoa. Nyt hallitusohjelmassa päätetyt sosiaaliturvan leikkaukset (mukaan luettuna indeksin jäädytyksestä seuraava noin kymmenen prosentin leikkaus) on tarkoitettu pysyviksi. Kuitenkin mikäli hallitus lukitsee etuudet yhteen indeksijäädytyksen jälkeiselle tasolle, hallitus joutuu yleistukea korottaessaan nostamaan samanaikaisesti *kaikkia* toisiinsa sulautettuja etuuksia. Yleistuen tasokorotuksen kustannukset ovat valtiontaloudelle varsin korkeat, jollei ”palkin” tason nostosta aiheutuvaa menolisäystä kompensoida porrastamalla etuuksia keston mukaan tai lyhentämällä etuuksien kestoa jonkin verran.

Suurin osa ihmisistä käyttää näitä etuuksia varsin lyhyen aikaa, joten tason porrastus ja keston lyhentäminen kohdistuvat toki suhteellisen pieneen osuuteen kaikista käyttäjistä ja vielä pienempään osaan korvatuista päivistä. Joka tapauksessa etuuden tason nostaminen on julkiselle taloudelle kallis uudistus, koska se kohdentuu satoihintuhansiin ihmisiin samanaikaisesti ja jopa miljoonaan ihmiseen vuoden aikana. Tätä leikkaustapaa voi kutsua paremman nimen puuttuessa *liiallisen painon* mekanismiksi.

Tilanne vertautuu kaikille lapsille kohdennettuun lapsilisäjärjestelmään. Siinä etuuden perustaso on merkittävästi alentunut vuosikymmenten mittaan suuren lapsimäärän aiheuttaman kokonaiskustannuksen vuoksi. Orpon hallitus tekee lapsietuuksiin kohdennettuja korotuksia. Lisäksi korotetaan opiskelijaetuuksiin liittyvää huoltajakorotusta. Näillä kompensoidaan eräitä leikkauksia mutta myös annetaan väestöpoliittinen signaali. Etuuden nostaminen kaikkien lasten osalta olisi syönyt suuren osan hallituksen jakovarasta. Täsmäkorotukset olivat ainoa taloudellisesti mahdollinen tie eteenpäin tämän etuuden ja lapsuuteen kohdistuvan riskinhallintajärjestelmän sisällä.

Samalla tavalla yleistuen nostaminen kaikille etuuden saajille vie suuren tai suurimman osan tulevien hallitusten käytössä olevasta ”jakovarasta”, mihin ei välttämättä ole poliittista valmiutta. Tässä kohden ei kuitenkaan ole mahdollisuutta

täsmäkorotuksiin, koska ne olisivat ristiriidassa yleistuen peruseriaatteen kanssa. Suunta on pikemminkin päinvastainen. Syyskuun lopussa vuonna 2024 julkaistussa hallituksen Suomen keskipitkän aikavälin suunnitelmassa 2025–2028 julkisen talouden sopeuttamiseksi on tästä selkeä maininta. Siinä yleistuki on toimeentulotukiuudistuksen ohella mainittu menoja säästäväksi rakenteellisen uudistuksen välineeksi, mikä perusteella Suomi hakee julkisen talouden sopeutusajan pidentämistä neljästä seitsemään vuoteen. Kaiken kaikkiaan yleistuen säätäminen voi olla pitkällä aikavälillä merkittävä tasamääräisten perusturvaetuuksien reaalitasoa alentava tekijä. Sellaisena kyseessä on erillinen leikkausmekanismi.

### **Jatkuvuuden murros**

Hallituksen hyvinvointivaltion menoleikkauksiin ja institutionaalisen rakenteen uudistamiseen tähtäävässä politiikassa on kaiken kaikkiaan paljon sekä jatkuvuutta että murrosta. Jatkuvuudesta kertoo se, että lukuisista jo toimeenpannuista leikkauksista ja monista suunnitelluista uudistuksista huolimatta hyvinvointivaltion institutionaalinen rakenne on edelleen tunnistettavissa. Sen menotasot ja jakaumat ovat useissa kohdissa samankaltaisia. Hallinnon rakenteet ovat pitkälti ennallaan, ja virkahenkilöstö on jatkanut tehtävissä ainakin toistaiseksi. Valtionhallinnon henkilöstöön kohdistuvat leikkaukset on toki jo budjetoitu yksiköittäin ja virastoittain. Niiden toimeenpano on toistaiseksi vielä tekemättä ja tapahtuu vuoden 2025 aikana. Murroksesta kuitenkin kertoo systemaattinen pyrkimys menojen hillintään ja kasvun nopeuttamiseen. Tämä on tehty hallinnollisista hidasteista, laskelmien epätarkkuuksista, muutosten monimutkaisuudesta ja perustuslaillisista esteistä huolimatta koko lailla hallituksen suunnitelmien mukaisesti.

## 6

# Valtaa vivuttavat muutokset

**S**osiaali- ja terveystaloudellinen politiikka ei ole ainoastaan sosiaalisissa riskeihin ja ongelmiin kohdennettujen tulonsiirtojen ja palvelujen sekä sääntelyn valmistelua, päättämistä ja toimeenpanoa. Se on myös yhteiskunnallisen vallan jakamista eri tahojen kesken. Jokainen etuus ja palvelu sekä sääntelyjärjestelmä on ”kivettyntä” valtaa, joka viestii yhteiskunnan valtasuhteista joskus jopa 40–70 vuotta sitten. Saman vallan jakautumiseen liittyvät erilaiset rajaukset siitä, kuka saa tehdä mitä ja/tai kuka ei ainakaan saa tehdä. Niitä liittyy muun muassa työmarkkinoihin, hyvinvointialueisiin, ministeriöiden välisiin suhteisiin, asumisen rahoitukseen, markkinoiden ja hyvinvointivaltion rajapintaan ja eurooppalaisuuteen. Kaikissa näissä tapahtuvat muutokset ”vivuttavat” yhteiskunnallista valtaa pysyviin uusiin asentoihin ja asemiin ja purkavat institutionaaliseen rakenteeseen kivettyntä valtaa.

### **Työmarkkinamalli**

Työmarkkinaosapuolten ja julkisen vallan välisellä kolmikantaisella yhteistyöllä on Suomessa pitkät perinteet. Ne ulottuvat eräin osin jopa talvisotaan saakka. Laadullisesti uuteen vaiheeseen ne siirtyivät 1960-luvun lopulta alkaneen ja vuoden 2016 Elinkeinoelämän keskusjärjestön hallinnollisella päätöksellä päättyneen tulopolitiikan kauden myötä. Tuon

ajanjakson aikana työmarkkinajärjestöt sopivat yhdessä julkisen vallan kanssa palkoista, työehdoista ja useista sosiaali- ja finanssipoliittisista uudistuksista. Tulopoliitiikan kauden päätymisen jälkeen keskitetyt palkkaneuvottelut korvautuivat työnantajajärjestöjen välisellä epävirallisemmalla koordinaatiolla, joka on osoittautunut yhtä lailla neuvotteluja ohjaavaksi järjestelmäksi.

Tulopoliittisen järjestelmän kukoistuskausi päättyi 1990-luvun alkuun. Joutsenlauluna tulopoliitikalle keskellä syvintä lamaa julkaistiin teos *Social Corporatism – Superior Economic System* (Oxford University Press, 1992), jossa korostettiin keskitettyjen neuvottelujärjestelmien kansantaloutta vakauttavaa ja työllisyyttä edistävää vaikutusta. Tulopoliittisen järjestelmän loppua ennustettiin toistuvasti 2000-luvun alun jälkeen. Periaatteessa talous- ja rahaliitto ja Euroopan unionin sisämarkkinat loivat aikaisempaa avoimemman talouden, jossa kansantaloutta vakauttavan ja työllisyytstavoitteen huomioon ottavan intressien koordinaation merkitys korostui. Tämänkaltaisen ”pieni maa globaalissa markkinassa” -strategia oli monille pienille maille tavanomainen kasvu-, kilpailukyky ja työllisyysstrategia. Siihen korporatiivinen intressien välittäminen olisi sopinut varsin hyvin.

Samanaikaisesti omistajarakenteet muuttuivat. Aikaisemmin kapitalisti istui yrityksen toimitusjohtajana kulmahuoneessaan. Nyttemmin ankkuriomistaja on usein kansallisesti kasvoton kansainvälinen yritys, ulkomainen eläketai sijoitusrahasto, jolla ei ole erityistä kiinnostusta Suomen työmarkkinamallin tai sosiaaliturvan kehittämiseen. Kulmahuoneessa istuu palkattu toimitusjohtaja sikäli, kun hän ylipäätään on Suomessa. Erityisesti yritysten globalisoituminen ja keskittyminen siirsivät niiden intressejä Suomen yhteiskuntapolitiikasta vientiteollisuuden toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn. Kiinnostus rajautuu yrityksen toimintaedellytyksiin ja tulokseen, jotka määräytyvät suhteessa muissa maissa toimivien saman alan yritysten toimintaedellytyksiin ja tuloksiin. UPM-yhtiön esimerkki vuodelta 2022 osoittaa, että kiinnostus saattaa rajautua jopa yrityksen

yksittäiseen toimialaan, koska toimialojen kilpailutilanteet ovat globaalisti erilaiset.<sup>39</sup>

Myös palkansaajakeskusjärjestöjen keskinäiset valtasuhteet muuttuivat työmarkkinoiden jälkiteollistumisen, henkilöstön koulutustason nousun ja järjestäytymisasteiden muutoksen myötä. 2010-luvulla ennen kaikkea Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK), mutta osin myös Toimihenkilökeskusjärjestö (STTK) menettivät suhteellista asemaansa ja Korkeakoulutettujen työmarkkinajärjestö Akavan asema vastaavasti vahvistui. SAK on edelleen suurin keskusjärjestö, mutta sen palkansaajajäsenten määrä on pudonnut vuosikymmenessä vajaasta miljoonasta reiluun 530 000 jäseneseen (2023). Samassa ajassa STTK:n jäsenmäärä on tullut 400 000:sta noin sata-tuhatta alas ja on hivenen päälle 300 000. Akavan jäsenmäärä puolestaan jatkaa tasaista nousuaan ja oli ajanjakson lopulla jo 440 000. Samanaikaisesti kun duunarialojen järjestäytymisasteet laskevat, toimihenkilöiden ja akateemisten järjestäytymisasteet ovat pysyneet vertailevasti tarkastellen poikkeuksellisen korkeina.

Jäsenmäärien muutoksella on ollut vähittäistä vaikutusta järjestöjen keskinäisiin voimasuhteisiin. Ei ole entiseen tapaan itsestään selvää, että pääneuvottelijat o(li)vat keskusjärjestötasolla SAK ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK. Palkansaajissa keskusjärjestöjen jäsenmäärän ohella valtajakaumaan vaikuttaa sektori: vastakkain ovat hyvinvointialojen julkinen sektori ja vientivetoinen teollisuus. Työnantajissa perinteisten yksityisen ja julkisen sektorin sekä kirkon työnantajajärjestöjen ohella neuvottelupöydissä on paikkaansa vakiinnuttanut Suomen yrittäjät. Se edustaa pienempiä yrityksiä ja usein muuten järjestäytymättömiä työnantajia.

Tulopolitiikan niin sanottujen pitkien jäähyväisten jälkeen (myös) työmarkkinajärjestöjen keskinäiset suhteet ovat olleet

---

39 UPM ja Paperiliitto sopivat liiketoimintakohtaiset työehtosopimukset viiteen UPM:n liiketoimintaan yli satapäiväisen lakon jälkeen huhtikuussa 2022.



monella tapaa valinkauhassa.<sup>40</sup> Keskusjärjestöt ja valtio ovat toki edelleen päässeet sopimuksiin vaikeissakin olosuhteissa. Sipilän hallituksen aikana (2015–2019) päästiin kolmikantaiseen yhteisymmärrykseen kiky-sopimuksesta. Neuvotteluja vauhditti valtion edustajien uhkaus vaihtoehtoisesta leikkausten toimeenpanotavasta. Se osaltaan kertoi muuttuneista voimasuhteista keskusjärjestöjen ja valtion välillä, joskin samanlaista uhkausmallia oli käytetty jo 1990-luvun alun murrosvuosina. Pandemian alkaessa työmarkkinaosapuolet pääsivät yhteisymmärrykseen määräaikaisista muutoksista lomautussäännöksissä ja vakuutusmaksuissa. Eläkeyhtiöiden sijoitusten pakkomyynnejä estettiin muuttamalla vakavaraisuussääntöjä samalla tavalla kuin vuosien 2008–2009 kriisissä. Yhdessä valtion harjoittaman elvytyksen kanssa nämä ratkaisut olivat merkittäviä Suomen sopeutuessa uuteen tilanteeseen.

Kolmikannan muuttuneet valtasuhteet ovat muuttaneet neuvottelujen dynamiikkaa 2000-luvulla. Julkinen valta on yhä uudestaan asettanut työmarkkinaosapuolten välisten neuvottelujen agendan toteamalla, että se hyväksyy työmarkkinaosapuolten yhteisen ehdotuksen, kunhan se täyttää etukäteen asetetut tavoitteet. Hallitus on siis asettanut päämäärän ja työmarkkinaosapuolet ovat neuvotelleet sisällöstä. Useimmat neuvottelut ovat koskeneet työllisyyttä lisääviä ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia ratkaisuja. Palkansaajajärjestöillä ei

---

40 Irtautuminen tulopoliittisista ratkaisuista alkoi konkretisoitua vuonna 2007. Tuolloin työnantajat linjasivat tavoitteekseen vientivetoisen ja liittokohtaisen mallin, jossa vientiliitot määrittelisivät palkan korotusten tason. Tähän ei päästy vuosien 2007–2008 ja 2009–2010 liittotason neuvottelukierroksella. Tosin jotkut ovat tulkinneet liittokierrosten kanssa samanaikaisen työnantajamaksun poiston ja työtömyysturvan uudistuksen vanhan mallin mukaisesti sosiaalilupoksi. Paremmen ratkaisun puutteessa ja kilpailukyvyyn palauttamiseksi palattiin keskitetympiin ratkaisuihin, joihin myös valtio osallistui. Näitä olivat raamisopimus (2011), työllisyys- ja kasvusopimus (2013) sekä kilpailukykyopimus (2016). Sen jälkeen työnantajat irrottautuvat keskitetyistä palkkaratkaisuista. Seuraavat kolme neuvottelukierrosta (2017–2018, 2019–2020 ja 2020–2021) olivat liittotason kierroksia, joissa muut alat seurasivat melko tarkasti viennin pääntavausta. Nämä kolme kierrosta vakiinnuttivat vientivetoisen mallin, kunnes kunta-alan ratkaisu (5/2022) epävakautti vakiintumassa olutta mallia.

siten ole ollut vahvaa intressiä sopia heikennyksistä. Työntantajat ovat puolestaan olettaneet saavuttavansa tavoitteensa valtion esitysten kautta. Siten myöskään heillä ei ole vahvaa intressiä neuvottelujen jatkamiseen. Ratkaisuihin on kuitenkin usein päästy, koska vallan siirtyminen valtiolle olisi työmarkkinaosapuolille valtapoliittisesti pitkällä aikavälillä haastavaa.

Yksimieliset työmarkkinaosapuolet pystyvät edelleen silloin tällöin estämään hallituksen valmisteleman uudistuksen. Esimerkiksi kevään 2024 riihen yhteydessä työmarkkinaosapuolilla oli periaatteita koskeva yhteinen näkemys siitä, miten työeläkemenoja ei ainakaan pidä leikata. Hallitus noudatti työmarkkinajärjestöjen näkemystä. Toisaalta työmarkkinaosapuolten yksimielisyys ei (enää) välttämättä merkitse uudistuksen peruuttamista. Esimerkiksi sosiaaliturvan niin sanotun kanavointiratkaisun yhteydessä työmarkkinaosapuolten yhteisellä vastustuksella ei ollut hallituksen kantaa muuttavaa vaikutusta. Työmarkkinaosapuolet vastustivat yhtenä rintamana hallitusohjelmaan kirjattua kantaa sekä 11.9.2023 julkaisemallaan avoimella kirjeellä että 1.3.2024 jättämällään eriävällä mielipiteellä asiaa valmistelleen työryhmän raporttiin. Samaten ne esittivät vastalauseensa hallituksen esitykseen lausuntopalvelussa syksyllä 2024. Hallitus kuitenkin eteni alkuperäisen tavoitteensa mukaisesti.

## **Uusi työmarkkinamalli**

Vaalikauden 2023–2027 hallitusohjelmassa on lukuisia työmarkkinaosapuolten kannalta haastavia kohtia. Ytimeltään nämä ovat enemmänkin vallan uudelleenjakoa ja pelisääntöjen uudistamista eivätkä niinkään työllisyyden välitöntä edistämistä tai kilpailukyvyn parantamista. Useimmilla ehdotetuilla uudistuksilla ei myöskään ole todennettuja työllisyysvaikutuksia. Eräät, kuten yhteistoimintalain ulottaminen pienempiin yrityksiin, myös kohentavat työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksia yrityksen hallinnossa. Tämä kokonaisuus on valmistelussa, ja sen on tarkoitus tulla voimaan loppukesästä 2025.

Valtapolitiisesti haastavin osa koskee paikallista sopimista. Tämä kokonaisuus on juridisesti monimutkainen, ja siihen liittyy moniselitteisiä käsitteitä. Paikallisen sopimisen rakenteisiin luodaan tilaa ammattiliitoista riippumattomalle järjestäytymiselle. Luottamushenkilöön rinnastettavan luottamusvaltuutetun voivat valita keskuudestaan työntekijät, joilla ei ole työehtosopimuslain nojalla sitovassa työehtosopimuksessa tarkoitettua luottamushenkilöä. Muutos koskee ennen kaikkea liittojen neuvottelurakenteita ja järjestöjen toimintaedellytyksiä. Välitön vaikutus palkansaajien tulonmuodostukseen tai työsuhteen ehtoihin on ainakin lyhyellä aikavälillä vähäinen. Keskeisenä julkilausuttuna perusteluna on ollut liittojen jäsenmäärien ja järjestäytymisasteiden lasku suorittavia tehtäviä tekevissä ryhmissä lukuisilla teollisuus- ja palvelualoilla, mikä on alentanut ammattiliittojen edustavuutta. Kuitenkin ytimeltään kyse on neuvotteluvallan jakamisesta työmarkkinoilla.

Toinen kokonaisuus koskee vientivetoista palkanmuodostusmallia. Sillä rajataan valtakunnansovittelijan oikeutta tehdä julkisen sektorin aloille vientiteollisuuden palkkaratkaisua korkeampaa välitysehdotusta. ”Sovittelijalla olisi velvollisuus menetellä sovittelutoimessaan kansantalouden ja muun yleisen edun turvaamiseksi siten, että palkanmuodostus toimii mahdollisimman hyvin eikä työmarkkinoiden toimivuus vaarannu.” Myös umpikujan päättäneitä neuvotteluja käsittelevä sovittelulautakunta olisi saman sääntelyn sitoma.

Käytännössä ero aikaisempaan ei ole tavattoman suuri. Sovitteluissa on otettu huomioon kansantalouden tilanne ja vientiteollisuuden kilpailukyky 1960-luvulta eteenpäin. Lakimuutosta motivoi keväällä 2022 sovittelulautakunnassa tehty ratkaisu<sup>41</sup>, joka pitkäaikaisen lakon ja lämmenneiden tunnelmien jälkeen satoi kunta-alojen palkankorotuksia sekä niin

---

41 Sovittelulautakunta on väliin aseteltu vähän turhaankin syntipukin asemaan. Välttämättä sovittelulautakunta ei ole aloitteellinen taho kompromissin tekemisessä, vaan enemmänkin antaa neuvotteluosapuolille mahdollisuuden säilyttää kasvonsa monimutkaisessa tilanteessa siirtämällä muodollisen vastuun esityksen tekemisestä kolmannelle osapuolelle. Historiankirjoitus tulee aikanaan selvittämään kevään 2022 ratkaisuun johtaneen tapahtumasarjan myös tältä osin.

sanottuun yleiseen linjaan että sen ylittävään viisivuotiseen palkkarakenneohjelmaan. Sovittelulautakunnan ratkaisu ei saanut myötakarvaista vastaanottoa vientiteollisuuden liitoissa ja järjestöissä. Hallitusohjelman linjaus sementoi vientiteollisuuden ja julkisen sektorin palkkaratkaisut suhteessa toisiinsa niissä tapauksissa, joissa julkisen sektorin liitot pyrkivät kohentamaan suhteellista palkkatasoaan valtakunnansovittelijan (tai sovitteululautakunnan) välitys- tai sovintoehdotuksella.

Jatkossakaan ei ole estettä julkisen sektorin palkkojen nostamiselle yli vientiteollisuuden palkanormin yksilöllisten ja paikallisten ratkaisujen tai liittojen ja työnantajien välisen sopimisen kautta. Osapuolet voivat myös itse asettaa työriidan sovittelua tai ratkaisua varten erityisen toimielimen, joka simuloi valtakunnansovittelijan tehtävää ja tekee oman ehdotuksensa. Tämä kuitenkin edellyttää julkisen sektorin työnantaja-järjestöjen irrottautumista työnantajajärjestöjen tosiasiallisesta palkkakoordinaatiosta. Näiden korotusten kohdentaminen joillekin ammattiryhmille (esimerkiksi sairaanhoitajille) julkisen sektorin sisällä ei käytännössä vaivatta onnistuisi, koska muut liitot vaatisivat tai ainakin yrittäisivät vaatia samantasoista korotusta.

Muiden sektoreiden sopeuttaminen vientiteollisuuden määrittelemään yleiseen linjaan on myös sukupuolikysymys, koska Suomen työmarkkinat ovat voimakkaasti jakautuneet sukupuolen mukaan. Tämä kysymys nousi esiin hallituksen esityksen valmistelussa. Hallituksen esityksestä lainattu tiivistetty näkemys kertoo rajalinjoista sekä palkansaajajärjestöjen ja työnantajien sisällä, mutta erikseen vielä niiden välillä.

Palkansaajapuolen näkemyksen mukaan esitys on tasa-arvon edistämisen kannalta huolestuttava ja sisältää merkittäviä riskejä palkkatasa-arvon toteutumislle. Esitys heikentäisi palkkauksellista tilannetta, koska mahdollisuudet palkkaerojen umpeen kuromiseksi heikkenisivät. Esityksessä ei ole palkansaajapuolen mukaan arvioitu kansallista tasa-arvosäätelyä tai sen mahdollisia vaikutuksia valtakunnan-

sovittelijan virkatoimintaan käytännössä lainkaan. Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan esityksen tasa-arvovaikutusten osalta, että työmarkkinoilla on tähänkin saakka tehty ratkaisuja, joissa sovitaan yleisen linjan puitteissa esimerkiksi palkkarakenteen uudistuksia tai kohdennetaan erityisesti jollekin työehtosopimuksen piiriin kuuluvalla työntekijäryhmälle palkankorotuksia. Työehtosopimuksia voidaan heidän näkemyksensä mukaan kehittää hyvin monin tavoin yleiseen linjaan perustuvan kokonaiskustannusvaikutuksen puitteissa.

Hallituksen esitys on lähempänä työnantajien kantaa. Tasa-arvovaltuutettu puolestaan tulkitsi esitystä palkansaajajärjestöjen kanssa samansuuntaisesti. Sen näkemys ei muuttanut hallituksen esitystä. Nähtäväksi jää, miten työmarkkinaneuvottelijat soveltavat vientivetoista mallia seuraavilla neuvottelukierroksilla. Tulkinta vakiintuu muutaman kierroksen myötä.

Kolmas kokonaisuus koskee lakkoalttiutta, jota hallitus hiltitsee kolmella mekanismilla. Ensinnäkin hallitus korotti merkittävästi työrauhan rikkomisesta tuomittavia hyvityssakkoja. Laittomaan lakkoon tietoisesti osallistuvalla työntekijällä voidaan määrätä henkilökohtainen maksu. Tähän tuli neuvotte- luissa tarkentavaa sääntelyä koskien ilmoitusta ja perintää. Toiseksi hallitus rajasi avainliittojen mahdollisuuksia käyttäen myötätuntolakkoja toisen alan työnantajien painostamisen välineenä. Sääntely on erilainen työrauhavelvoitteen vallitessa ja sopimuksettomassa tilassa, mutta yhtä kaikki olennaista on toimenpiteiden suhteellisuuden punninta. Kolmas väline oli julkiseen valtaan kohdistuvien poliittisten lakkojen keston rajaaminen. Näihin tuli aikarajoja, minkä ohella kiellettiin saman vuoden aikana samasta syystä tehtävä toistuva poliittinen lakko. Tämä kokonaisuus tuli voimaan toukokuussa 2024.

## **Palkansaajajärjestöt vastavoimana**

Työmarkkinaneuvotteluja vaikeutti palkansaajakeskusjärjestöjen (ennen kaikkea SAK:n) pyrkimys sitoa yhteen työmarkkina-

mallia ja sosiaaliturvan rakenteita koskevat neuvottelut. Tämänkaltaisen pitkien listojen neuvottelumalli, jossa sopuun pyritään neuvoteltavana olevia asiakokonaisuuksia lisäämällä, on aikaisemmin ollut strategisia kysymyksiä koskevissa neuvotteluissa tavanomainen. Pitkän listan politiikkaan kannustivat myös entiset työmarkkinajohtajat. He toistuvasti moittivat hallitusohjelmaa liian yksityiskohtaiseksi, mikä esti työmarkkinaosapuolten väliset tosiasialliset neuvottelut. Hallituksella ei kuitenkaan ollut valmiutta asialistan laajentamiseen eikä neuvoteltavien asiakokonaisuuksien poliittisen ohjauksen lieventämiseen. Tämä umpikuja sitten aiheutti neuvottelujen päättymisen tuloksettomana ja valmistelun etenemisen olennaisin osin hallitusohjelmalinjausten mukaisesti.

Kun neuvottelupolku ei tuottanut palkansaajajärjestöjen toivomaa tulosta, hallitukseen vaikuttamisen painopiste siirtyi poliittisiin lakkoihin. Syksyn 2023 mittaan liitot järjestivät muutamia pistelakkoja, joilla selvitettiin liittojen lakkovalmiutta, jäsenten näkemyksiä ja lakkojen kattavuuteen liittyviä toiminnallisia kysymyksiä. Lakkovalmius ei ollut itsestäänselvyys suorittavilla aloilla, koska perussuomalaisilla on varsin vahva ruohonjuuritaso kannatus monissa liitoissa. Siten ei ole itsestään selvää, että heillä olisi valmiutta asettautua hallitusta vastaan. Epäselvää monille palkansaajille oli myös, mitä nimenomaisesti muutosta vastaan lakkoilu kohdistui, koska työmarkkinoilla ja sosiaaliturvassa tapahtui samanaikaisesti lukuisia muutoksia.

Pistelakkojen keskeinen havainto oli, että kaupan ja palvelujen alueella lakkojen vaikuttavuus jäi varsin vähäiseksi alhaisen järjestäytymisasteen takia. Esimerkiksi suuret kauppakeskukset pysyivät eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta auki liittoon kuulumattoman henkilökunnan ja automaattikassojen avulla. Suurempi vaikutus oli julkiseen liikenteeseen kohdistuvilla pistelakoilla. Ne pysäyttivät liikenteen varsin kattavasti. Liikenteen pistelakkoilu kuitenkin vaikeutti monien sivullisten elämää, eikä se saanut kansalaisten kattavaa tukea. Teollisuudessa lakkojen pitävyys vaihteli yritys- ja yksikkökohtaisesti. Merkittäviä ne olivat prosessiteollisuudessa, jossa yhden työpisteen lakko pysäytti koko tuotantoprosessin.

Palkansaajajärjestöjen poliittinen painostusvoima punnittiin helmikuun alussa 2024 järjestetyissä työenseisauksissa, joihin keskeisenä kärkenä liittyi kaksi tuntia kestänyt joukko-voiman näytö Senaatintorilla. Päätökset osallistumisesta tehtiin liittotasolla, mutta tapahtuma toimeenpantiin SAK:n ja STTK:n koordinoimana ja osin myös organisoimana. Akava puolestaan järjesti oman mielenilmaisunsa viikkoa myöhemmin. Se rajautui paikallisiin ulosmarsseihin, joilla oli lähinnä symbolista merkitystä hallituksen politiikalle. Virkasuhteisille osallistuminen poliittiseen mielenilmaisuun on laitonta, mikä sulki muun muassa ministeriöt mielenilmaisun ulkopuolelle.

Lakkopäivinä Senaatintorilla oli reilut kymmentuhatta mielenosoittajaa. Hallituksen suhtautumisessa lakkoihin oli silmiinpistävää se, että pää- ja valtiovarainministeri eivät muilta velvollisuuksiltaan päässeet tapaamaan Senaatintorille koontuneita lakkoilijoita. Pääministerillä oli samanaikaisesti Eurooppa-neuvoston kokous, jota on velvoite priorisoida. Aikaisemmissa vastaavissa tilanteissa johtavilla ministereillä on ollut mahdollisuus kalentereidensa uudelleen aikatauluttamiseen, mutta tämä ei ole EU-Suomessa samassa mitassa mahdollista. Hallitusta edustivat työministeri ja yksittäiset kansanedustajat.

Lyhyellä aikavälillä hallitus sai palkansaajajärjestöistä selkävoinnin sekä työmarkkinoilla että sosiaaliturvan leikkauksissa. Neuvotteluissa ei juurikaan tapahtunut muutoksia hallitusohjelmassa tehtyihin linjauksiin. Lyhyen aikavälin voiton välitön taloudellinen hinta oli suhteellisen vähäinen. Elinkeinoelämä arvioi etukäteen lakkojen aiheuttavan 320 miljoonan euron tappion. Se on absoluuttisena lukuna suuri mutta kansantalouteen suhteutettuna vähäinen luku. Se oli myös yliarvotettu. Suomalaiset pörssiyritykset ilmoittivat vuoden 2024 ensimmäisen neljänneksen tuloksissaan yhteensä muutamien kymmenien miljoonien menetyksistä. Lakot eivät olleet kustannusvaikutuksiltaan verrattavissa UPM:n vuoden 2022 lakkoihin, joiden välitön vaikutus oli 180–220 miljoonaa.

Tämänkaltainen yksipuolinen ratkaisu nosti toki välittömästi esiin kysymyksen lyhyen aikavälin yksipuolisten intressien ja pitkän aikavälin yhteistoimintaintressin yhteensovittamisen

haastavuudesta tulevina vuosina. Nähtäväksi myös jää, min-käläisiä vaurioita hallitusohjelman toimeenpano aiheuttaa työmarkkinajärjestöjen keskinäisiin suhteisiin. Neuvottelusuh-teita testataan ensi kerran liittotason palkkaneuvotteluissa syk-syllä 2024.

Merkittävä testi työmarkkinasuhteille on myös työeläke-uudistus. Johdannossa kuvatusti sen pitäisi vakauttaa julkista taloutta ja mekanismin tulisi olla luonteeltaan automaattinen (sen sijaan, että se olisi poliittiseen harkintaan perustuva). Työmarkkinaosapuolten pitäisi neuvotella sen rakenne niin, että hallitus voi asiasta päättää hallituskauden puoliväliriihessä ke-väällä 2025. Hallitus on valmistautunut tekemään oman uudis-tuksensa, mikäli työmarkkinajärjestöt eivät siihen kykene. (Tämän vuoksi mekanismia valmistelee samanaikaisesti myös valtiojohtoinen ryhmä.) Hallituksen oma esitys voi olla toki muutakin kuin mekanismipohjainen. Ilmeinen kohta on työ-eläkettä kerryttävät palkattomat jaksot, joita on jäljellä muun muassa opiskelussa, vanhempainpäivärahassa ja kotihoidon tuessa ja tietyissä työttömyysjaksoissa. Samalla joudutaan poh-timaan, pitäisikö muuttuneessa turvallisuustilanteessa ase-velvollisuusajasta kertyä eläkettä.

## **Hyvinvointialueiden määrä ratkaisuna**

Sosiaali- ja terveystalvelujen (ja pelastustalvelujen) hallinnol-linen rakenne sementoitii edellisellä vaalikaudella hyvinvointi-alueisiin perustuvaksi. Siten reilun viiden miljoonan henkilön maassa oli vaalikauden alussa 21 hyvinvointialuetta. Tämän ohella Helsingin kaupunki vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Hyvinvointi-alueiden vastuita Uudellamaalla ohjaa myös se, että tuossa maakunnassa erikoissairaanhoidon järjestämisestä vastaa HUS-yhtymä.

Hyvinvointialueiden lukumäärä oli perustuslaillinen ja po-liittinen kompromissi. Näistä perustuslaki asetti alimman ja politiikka ylimmän mahdollisen arvon. Näiden yhteensovitta-mista kartoittanut oikeuskanslerin johtama työryhmä arvioi



asianmukaiseksi määräksi 9–12. Vielä alempaa lukua ehdottaneet tutkijat pitivät keskussairaaloiden rakentuneita hyvinvointialueita toiminnallisesti riittävänä määränä. Viiteen alueeseen perustuva järjestelmä olisi mahdollistanut myös alueellisen HVA-verotuksen. Poliittinen arvio perustui puolueiden näkemykseen ja maakuntien painostukseen. Alin poliittisen ryhmän ehdotus oli viisi, korkein noin 25 (riippuen siitä, miten kielikriteeri olisi toimeenpantu). Sipilän hallituksessa kompromissi oli 18, mutta Rinteen–Marinin hallituksen ehdotuksessa hyvinvointialueiden lukumääräksi asetui 21+1 (Helsinki) organisaatiota ilman verotusoikeutta.

Muutama hyvinvointialue on yhdistelmä yhtä aluesairaalaa ja pienehköä maakuntaa. Ne eivät lähtökohtaisesti ole asukasmäärältään riittävän suuria kattamaan kalliiden potilaiden (skitsofrenia ja leukemia, keskoset ja vastasyntyneiden epämuodostumat, elinsiirrot ja hengityshalvaukset sekä dialyysihoidot) hoidosta syntyviä kustannuksia. Näitä kustannuksia pyritään toki kattamaan rahoitusta lisäävillä palvelutarvekertoimilla<sup>42</sup>, mutta pienillä hyvinvointialueilla tapausten määrä vaihtelee vuosittain merkittävästi. Eräät hyvinvointialueet ovat kaksinaapaisia sikäli, että niissä on kaksi kilpailevaa valtakeskusta. Näissä väestöpohja ei yleensä ole riittävä kahden keskuksen ylläpitämiseksi. Näitä löytyy ennen kaikkea pohjoisesta ja itäisestä Suomesta. Eräät yhden historiallisen kokonaisuuden ja työssäkäyntialueen muodostavat alueet on puolestaan jaettu kahtia, koska kilpailevat valtakeskukset eivät mahtuneet samaan hyvinvointialueeseen.

Uuttamaata koskevassa ratkaisussa on tasapainoteltu hallinnollisen erityisyyden, kielikysymyksen, vallan jakautumisen (alueella on eri puolueiden perinteisesti johtamia kuntia) ja jaetun työssäkäyntialueen välillä. Alueen tilanteen erityisyydestä ei ole erimielisyyttä. Kevättriihen 2024 yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet ehdottivat Uudellemaalle sijoittuvien hyvinvointialueiden yhteen sulauttamista

---

42 Nämä kertoimet on lueteltu hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 617/2021 liitteessä. Nämä kertoimet uudistetaan vähintään neljän vuoden välein.

säästötoimenpiteenä. Perusteluna olivat toimintojen päällekkäisyydet, pienet maantieteelliset etäisyydet ja hyvinvointialueiden taloudelliset alijäämät. Tähän sinänsä järkevään ratkaisuun hallituksella ei kuitenkaan ollut valmiutta.

Tämä oli hallitusohjelman mukaista, koska sen mukaan hyvinvointialueiden määrää ei *päätösperäisesti* vähennetä vaalikauden aikana. Hyvinvointialuelähtöinen yhteistyö ja työnjako ovat toki mahdollisia. Siihen hallitusohjelma myös kannustaa erityistä ammattitaitoa vaativissa tai suhteellisen harvinaisissa tapauksissa sekä henkilöstön saatavuuden kannalta kriittisissä kohdissa. Erikseen hallitus myös kannustaa verkkopohjaisten mielenterveyspalvelujen (eli Mielenterveystalo-kokonaisuus) käyttöönottoon hyvinvointialueilla.

Mahdolliset valtion aloitteesta toimeenpantavat hyvinvointialueiden yhteenliittymät tehdään siten taloudellisten ja toiminnallisten arviointikriteerien perusteella. Taloudellinen arviointimenettely perustuu ytimeltään taloudelliseen tilanteeseen eli muun muassa hyvinvointialueen alijäämään ja lainanottokykyyn. Toiminnallinen arviointimenettely liittyy puolestaan hyvinvointialueen mahdollisuuksiin tuottaa sosiaali- ja terveyspalvelut muun muassa yhdenvertaisesti ja laadukkaasti. Kummassakin arviointimenettelyssä on muitakin kriteerejä.

Arviointimenettelyyn on ollut varsin vähän valmiutta hyvinvointialueiden ollessa vasta rakentamisvaiheessa ja hallituksen hakiessa ohjaukseen ja harkinnanvaraisiin päätöksiin perustuvia ratkaisuja. Lisäksi arviointimenettelyissä edellytetään useamman vuoden taloudellista alijäämää tai toiminnallista ongelmaa, ja nämä aikaan sidotut kriteerit täyttyvät vaiheittain. Tätä on tarkoitus muuttaa niin, että jo yksi lisärahoitusmenettely johtaa vaiheittain arviointimenettelyyn.

Valmius arviointimenettelyn käyttöön saattaa lisääntyä taloudellisten alijäämien kertyessä. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue (VaKe) ilmoitti alueista ensimmäisenä keväällä 2024, ettei se kykene tuottamaan lakisääteisiä palveluja sille kohdennetuilla voimavaroilla. Syinä se esitti muun muassa kaupungilta siirtyneiden kustannusten laskennassa tapahtuneet virheet

ja tarvekiointimallin epäoikeudenmukaisuuden sosiaali-  
huollon osalta. Se anoi kahdelle vuodelle 148 miljoonan lisä-  
rahoitusta.<sup>43</sup>

Syyskuussa 2024 valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveys-  
ministeriön valmisteluryhmä hylkäsi VaKen anomuksen. Se  
totesi, että hyvinvointialueen haasteena ei ole niinkään rahoi-  
tuksen taso, vaan rahoituksen kohdentaminen eri kohteisiin  
hyvinvointialueen sisällä. Se myös totesi, että alijäämän katta-  
minen ei ole lisärahoituksen peruste. Siten mikään keskuste-  
lussa ollut taloudellinen tai toiminnallinen peruste ei ole lisä-  
rahoitukselle riittävä.

Kaikkineen päätös oli valtioneuvoston selkeä viesti siitä, että  
hyvinvointialueen talouden sopeuttaminen tulee tehdä palvelu-  
rakennetta keskittämällä tai muuten uudistamalla myönnetyn  
budjetin puitteissa. Liikkumavaraa valtioneuvostolle tuo se,  
että sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyys on käsitteenä epä-  
selvä. Sillä ei ole yksiselitteistä empiiristä operationalisointia.  
Sama epäselvyys koskee palvelutarpeen arvioinnin määritte-  
lyä ja operationalisointia. Linjauksen lukitsee hallitusohjelman  
linjaus, jonka mukaan ”hallitus sitoutuu hyvinvointialueiden  
rahoitusmallin mukaiseen rahoitustasoon ja menettelyihin,  
eikä lainsäädännöstä poikkeavia erityisrahoituksia myönnetä  
*normaalioloissa*”. VaKen tilanne on ”normaaliolo” hallitus-  
ohjelman tarkoittamalla tavalla.

Samankaltainen tilanne on useilla muilla suhteellisen pie-  
nillä hyvinvointialueilla niiden valmistellessa tulevan vuoden  
budjetiteja ja toimintoja. Eräissä tapauksissa rakenteellinen ali-  
jäämä oli tiedossa jo vuodenvaihteessa, mutta korjaavat toimen-  
piteet eivät olleet riittäviä. Toisilla hyvinvointialueilla raken-  
teellinen alijäämä paljastui vähän yllättäen vasta tilinpäätök-  
sen yhteydessä. Tilannetta ei parantanut eräiden hyvinvointi-

---

43 Rahoituslain 617/2011 11 pykälän 1 momentin mukaan yksittäisellä  
hyvinvointialueella on oikeus saada laskennallisen rahoituksen lisäksi  
valtiolta lisärahoitusta se määrä, joka on tarpeen perustuslain 19 §:n  
3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen  
sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin  
kytkeytyvien pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi, jos rahoituk-  
sen taso muutoin vaarantaisi riittävien palvelujen turvaamisen.

alueiden johtavien poliitikkojen ehdotus ratkaista taloudellinen tai toiminnallinen alijäämä enemmänkin hyvinvointialueen johtoa kuin omia edustajia vaihtamalla. Poliitikkojen ammattitaito ei välttämättä ole riittänyt hyvinvointialueen poliittiseen johtamiseen. Nämä tapaukset eivät kuitenkaan ole yleiskuva, sillä monella alueella poliittinen ja toiminnallinen johto toimivat samansuuntaisesti ja osaavat erottaa toisistaan poliittista ohjausta vaativat ja hallinnolliseen päätösvaltaan kuuluvat asiat.

Jatko on varsin hyvin ennakoitavissa. Ensivaiheessa taloudellisissa tai toiminnallisissa ongelmissa olevien hyvinvointialueiden ohjausta tiivistetään. Sen osana Lappi, Keski-Suomi, Vantaa ja Kerava, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme ja Satakunta saivat kutsun keskusteluihin syyskuussa 2024. Jollei mitään erityistä tapahdu tässä poliittisessa ohjauksessa (jota osaltaan rajoittavat vuoden 2025 kevään kunnallis- ja aluevaltuustovalit), ensimmäinen hyvinvointialue joutuu tai pääsee ensimmäisenä taloudelliseen tai toiminnalliseen arviointimenettelyyn viimeistään 2026 alijäämän kasautumisen myötä. Sen jälkeen seuraa ainakin muutama muu. Lopuksi valtiovarain- ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ottavat hyvinvointialueen ohjaukseensa, selvittävät vaihtoehtoiset toimintatavat taloudellisen ja toiminnallisen tilanteen kohentamiseen ja parempien ratkaisujen puuttuessa liittävätkin hyvinvointialueen sen naapuriin.

Hallitus on linjannut, että arviointimenettelyssä on aina selvitettävä myös yhdistymistä toiseen hyvinvointialueeseen.

Arviointimenettelyn vaikuttavuutta vahvistetaan lisäksi siten, että arviointimenettelyssä selvitetään aina mahdollisuudet hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Jos arviointimenettely ei johda hyvinvointialueen yhdistymiseen, alueen edellytetään raportoivan palveluiden järjestämisvastuun toteutumisesta säännöllisesti jo kesken varainhoitovuoden. Selvitetään muut valtion mahdollisuudet varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien turvaaminen.

Arviointimenettelystä seuraava pakkoyhdistäminen ei tietenkään rajantakaista hyvinvointialuetta ilahduta. Se saa kattaakseen omien taloudellisten ja toiminnallisten ongelmien ohella myös arviointimenettelyn kautta siihen liitetyn naapurinsa taloudellisen alijäämän ja toiminnallisen ongelman. Kahden köyhän vastentahtoinen avioliitto ei myöskään lisää käytettävissä olevia voimavaroja lukuun ottamatta siirtymäkaudelle mahdollisesti myönnettävää valtionavustusta. Se kuitenkin parantaa suurten kustannusten sietokykyä ja mahdollistaa yhdessä tehdyt investoinnit ja päällekkäisiksi arvioitujen toimintojen purkamisen. Useimmissa tapauksissa pienen hyvinvointialueen vieressä on suuri hyvinvointialue. Se on kykenevä tuottamaan pienen hyvinvointialueen tarvitseman poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen, mutta ei välttämättä ole innostunut ylläpitämään liitettävän hyvinvointialueen aluesairaaloita.

Valtion uhittelu taloudellisella tai toiminnallisella arviointimenetellyllä ei suuremmin aiheuta ahdistusta hyvinvointialueen taloudellisessa ja poliittisessa johdossa ennen kuin valtion ohjaus alkaa konkreettisesti sulkea sairaaloita ja virtaviivaistaa palvelutuotantoa. Peliteoreettisesti valtit ovat siihen saakka hyvinvointialueiden käsissä. Mitä useampi hyvinvointialue on alijäämäinen, sitä hankalampaa on valtion tuottaa uskottava uhkaus, joka muuttaisi toimintatapoja ja henkilöstöpolitiikkaa.

Toisaalta taloudellinen ja toiminnallinen alijäämämenettely on käytännöllinen tapa ajautua vaiheittain kohti valtion tiiviisti ohjaamaa hyvinvointialuepolitiikkaa. Tässä tapauksessa maakunnallista poliittista valtaa käyttävien aluevaltuustojen tehtäväkuva on varsin rajattu. (Aluevaltuustojen tosiasiallinen ohjausvaikutus on satunnaisesti kyseenalaistettu. Näiden argumenttien mukaan niillä ei ole verotusoikeutta, riittävää kokemusta hyvinvointialueiden poliittisesta johtamisesta eikä yleensääkään varteenotettavia keinoja kyseenalaistaa hyvinvointialueen toimivan johdon linjauksia.) Tämä pelitilanne on tärkeä osa hallitusohjelman välitarkastuksen kanssa suurin piirtein samanaikaisesti tapahtuvan aluevaalin poliittisen asialistan asetantaa. Siten samanaikaisesti arvioidaan aluevaltuustojen

poliittinen vastuullisuus, linjataan hyvinvointialueiden taloudelliset ja toiminnalliset askelmerkit seuraavaksi vaalikaudeksi ja päätetään valtakunnan hyvinvointialuepolitiikan suunta- viivoista vaalikauden loppupuolen ajaksi.

Hyvinvointialueet ovat toki lähtökohtaisesti askel eteenpäin aikaisemmasta palvelurakenteesta. Tuskin kukaan on yllätty- nyt käynnistysvaiheen haasteista, olihan uudistus sekä ra- hoituksen, päätöksenteon, organisaatio- ja palvelurakenteen, tietojärjestelmien että henkilöstön palkkauksen ja tehtävien- jaon osalta poikkeuksellisen monimutkainen prosessi. Työ- terveystuollon sekä Ylioppilaiden (ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijoiden) terveydenhuollon (YTHS) ja osin Kela-rahoitteisten yksityisten palvelujen jättäminen sen ulko- puolelle oli siten hallinnollisesti perusteltu alkuvaiheen ratkaisu.

Samalla tämä hyvinvointialueen ja muiden palvelujen tuot- tamistapojen eriseuraisuus aiheuttaa perustason palvelujen sosioekonomista eriytymistä. Hyvinvointialueiden vastuulle näissä terveydenhuollon peruspalveluissa jäivät työttömät, vanhukset, pitkäaikaissairaat ja vammaiset. Muut ryhmät jäivät omien, joskus parempilaatuisten terveystuollujen (työterveys- huolto, YTHS ja Kela-korvatut palvelut) piiriin. Sosiaaliuolto ja vanhuspalvelut jatkoivat pitkälti entisellään isomman koko- naisuuden osana. Erityissairaanhoido jatkoii puolestaan useim- miltä osiltaan omana kokonaisuutenaan, jota enimmäkseen sanoissa ja joskus teoissa on pyritty integroimaan perustervey- denhuoltoon. Kaikkineen uudistus oli poliittisesti mahdolli- sen ja toimeenpanokelpoisen yhdistämistä myös palvelurakenne- kokonaisuuden kannalta.

Yleiset periaatteet ja yksityiskohtat ovat aina kiinnostavia. Niihin voi upottaa tuhansia sivuja ja niihin voi käyttää satoja seminaareja. Tämän kirjoituksen tavoitteena on kuitenkin yleisten periaatteiden ja yksityiskohtien väliin sijoittuvien me- kanismien kuvaaminen. Monet niistä rakentuivat käytännös- sä samaan aikaan toimeenpanon kanssa. Samaten hallitus- ohjelma ja kehysriihi tuottivat oman lisänsä. Seuraavassa käy- dään lävitse eräitä keskeisiä hallinnan mekanismeja muut tie- toisesti unohtaen. Nämä liittyvät rahoitukseen, erilaisuuden

hallintaan, laadunvalvontaan ja toiminnan läpinäkyvyyteen sekä monikanavaisuuteen.

## Hyvinvointialueiden rahoitus

Ensimmäinen hallinnan mekanismi kohdistuu hyvinvointialueiden rahoitukseen. Siirtymäkauden malli, jossa hyvinvointialueiden rahoitus tapahtui ytimeltään siirtämällä osa kunnallisverotuksesta valtionverotukseen ja kohdentamalla valtion verotuloja hyvinvointialueille, oli teknisesti ainoa mahdollinen, kun muutosta arvioidaan toimeenpanokelpoisuudella ja kuntien yhtäläisellä kohtelulla. Vaihtoehtoja ei myöskään ollut kuntaverotuksen jälkikäteiselle tarkistukselle, mikä aiheutti monille kunnille merkittävän ylimääräisen menoerän vuonna 2024.

Hyvinvointialueiden kannalta maakuntaveron tekniset haasteet ja poliittisen kannatuksen puute käytännössä rajasivat hyvinvointialueiden oman rahoituksen lähinnä asiakasmaksuihin. Muuten ne ovat pitkälti riippuvaisia valtion niille kohdentamista varoista, mikä kohdistaa poliittisen edunvalvonnan hallitukseen ja eduskuntaan. Ne eivät saa lisärahoitusta tehokkaan tai vaikuttavan toiminnan perusteella. Siten niiden kannusteet hyvinvointialueen toiminnan tehostamiseen nousevat ennen kaikkea hyvinvointialueen alijäämän hallinnasta ja suhteellisen aseman säilyttämisestä hyvinvointialueiden joukossa: ne ovat ohjaavia tekijöitä sekä toiminnassa että investoinneissa.

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa alijäämäisinä, mikä on osaltaan ohjannut niiden hallintorakenteiden ja toimintamallien rakentamista. Menojaan valtionosuusjärjestelmän rakenteellisten mittareiden<sup>44</sup> mukaisesti lisäävien hyvin-

---

44 Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset muodostuvat laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon perushinnat hyvinvointialuekohtaisilla palvelutarvekertoimilla ja hyvinvointialueen asukasmäärällä. Tähän lisätään asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, saamenkielisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien (ja pelastustoimen riskitekijöiden) perusteella laskennalliset lisät.

vointialueiden talouden vakauttaminen on johtanut pienten purojen politiikkaan. (Alla käsitellään tarkemmin palvelutakuun ja mitoituksen muutoksia. Nämä ja muut tehtävämuutokset vähentävät sekä hyvinvointialueiden kustannuksia että tuloja, joten ne eivät vahvista hyvinvointialueiden taloutta.) Hyvinvointialueiden valtion rahoitus on yhteensä noin 26,2 miljardia euroa vuonna 2025. Rahoituksen taso on noussut edelliseen julkisen talouden suunnitelmaan verrattuna noin 1,8 miljardia euroa. Miljoona on näissä laskelmissa kaukana pilkun oikealla puolella. Nämä luvut ovat varsin etäällä vuonna 2019 kaavailuista kolmen miljardin euron säästöistä.

Rahoitusmallille ei ollut toimeenpanokelpoista vaihtoehtoa. Itse kukin voi pohtia, kuinka hankalaksi muutosvaihe kuntalähtöisestä järjestelmästä hyvinvointialueisiin olisi osoittautunut, jos hyvinvointialueille olisi myönnetty rahoitus suhteessa esimerkiksi tehokkaimman hyvinvointialueen tuottavuuteen. Tämän haastavuutta olisi lisännyt se, että hyvinvointialueiden lähtötilanteet olivat myös erilaiset, mitä tulee kustannusten hallintaan. Eräillä alueilla oli integroidut perus- ja erikoissairaanhoito ja vakiintuneesti tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveystalouden välillä. Toisilla alueilla oli monta sairaaloiden ympärille ryhmittynyttä valtakeskusta. Niiden alkuvaiheen kyky siirtoihin sektorilta toiselle tai kunnasta toiseen hyvinvointialueen sisällä oli rajallinen.

Hyvinvointialueiden mahdollisuudet tulojen lisäämiseen rajautuvat lähinnä asiakasmaksuihin ja valtion rahoitukseen. Tulopuolella kotitalouksia kuormittavin ratkaisu on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotus yhteensä 150 miljoonalla. Hallitusohjelmassa linjatun 50 miljoonan euron lisäksi kevätriivessä 2024 linjattiin 100 miljoonan euron korotuksesta. Se jakautuu perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kesken, mikä osaltaan kertoo, että näiden kahden integraatio on vielä vaiheessa. Jakaumalaskelmat kertovat, että perusterveydenhuollon maksut kohdistuvat pienituloisille. Erikoissairaanhoidossa maksujakauma on tuloryhmissä



tasaisempi. Tämä on tietysti asiakaskunta ja hoidon luonne huomioon ottaen selvää jo etukäteen.

Hyvinvointialueet voivat periaatteessa jättää maksut perimättä haavoittuvassa asemassa olevilta kotitalouksilta. Toistaiseksi tätä mahdollisuutta ei ole juurikaan käytetty, ja lisäksi se vaikuttaa kielteisesti hyvinvointialueen valtiolta saamaan rahoitukseen. Lisäksi hyvinvointialueiden asiakas- ja potilaskanta on erityisesti peruspalveluissa varsin pientuloista. Työikäinen ja työssäkäyvä väestö on työterveys- huollon ja ammattikorkeakoulujen ja korkeakoulujen opiskelijat YTHS:n piirissä<sup>45</sup>. Siten alhainenkin tuloraja siirtää valtaosan asiakkaista ja potilaista asiakasmaksujen ulkopuolelle.

Valtion rahoitus tulee osin indeksien ja muiden automaattisten laskennallisten mekanismien kautta. Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksikorotus lisää hyvinvointialueiden rahoitusta noin 660 miljoonaa euroa vuodesta 2024 vuoteen 2025. Samalla aikavälillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvun kustannusarvio on noin 240 miljoonaa euroa. Palvelutarvekertoimiin perustuvan rahoitusmallin haastavuutta lisää datapohjan vajavaisuus, mikä johtaa merkittäviin siirtymiin hyvinvointialueiden välillä palvelutarvekertoimien vaiheittain tarkentuessa. Jatkossa näissä on odotettavissa parempaa ennustettavuutta. Hallitusohjelmassa on kuvattu erilaisia kustannusten kasvua hillitseviä menettelytapoja. Tärkein tai ainakin innovatiivisin mekanismi näistä on hyvinvointialueen jälkikäteistarkastuksen omavastuun käyttöönotto.

Voimassa olevan mallin mukaan hyvinvointialueiden jälkikäteistarkastus tehdään vahvistettujen tilinpäätöstietojen perusteella valtakunnan tasolla sataprosenttisesti. Tämä ei ota huomioon alueiden välisiä eroja, ja lisäksi luvuissa on parin vuoden viive. Vuoden 2023 tilinpäätökset ovat vuoden 2025

---

45 Perusterveydenhuollon hoitotakuuksi säädetään kolme kuukautta ja suunhoidon hoitotakuuksi kuusi kuukautta, mikä vähentää korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoitusta 1,1 miljoonaa euroa.

päätöksenteon perusteena. Tulevina vuosina hallitus haluaa siirtää vastuuta menojen kasvusta hyvinvointialueille niin sanotun omavastuuperiaatteen mukaan. Hyvinvointialueen vastuu menokasvusta kasvaa esimerkinomaisesti ensin kahtena vuotena viisi prosenttiyksikköä (2026 ja 2027) ja sitten kahtena vuotena kymmenen prosenttiyksikköä (2028 ja 2029). Siten tilinpäätöstietoihin perustuvassa jälkikäteistarkastuksessa havaitusta menojen kasvusta katetaan jälkikäteistarkastuksessa lopulta 70 prosenttia. Tämänkaltainen malli on karkea hahmottelu, ja siihen liittyy monia kustannuskehitykseen, inflaatioon ja palkkaukseen liittyviä reunaehtoja, jotka määrittävät, minkä lukujen erotuksesta kyseinen omavastuu laskeaan. Omavastuun tarkempi määrittely jätettiin myöhempään valmisteluun.

## **Samanlaisuus ja erilaisuus**

Toinen mekanismi koskee samankaltaisuuden ja erilaisuuden välistä tasapainoa. ”Monikohteisia” suuria uudistuksia tehtäessä joudutaan aina tekemään valinta, tehdäänkö kaikkialla samankaltaiset hallinto- ja tuotantoratkaisut vai sallitaanko toimeenpanossa paljon erilaisuutta. Klassinen esimerkki on ydinvoimalan rakentaminen: tällöin päätetään, tehdäänkö Ranskan tapaan kaikkialla samanlaiset ydinvoimalat vai Yhdysvaltojen tapaan kaikki ydinvoimalat erilaisina. Kummallakin ratkaisulla on puolensa. Samankaltaisuus parantaa seurantaa ja tuottaa väitetyksi tasalaatuista tuotantoa. Erilaisuus tuo puolestaan enemmän eroja yksiköiden välillä, jolloin ryhmään kuuluu sekä korkeimman että matalan tuotannon yksiköitä. Kummassakin ryhmässä painotettu keskiarvo voi olla sama.

Hallinto- ja tuotantorakenteiden samankaltaisuuden suuntaan painavat toimintaa ohjaava poliittinen valtarakenne ja toimiviksi osoittautuneiden mallien kopioituminen. Mikäli toimivaksi osoittautunutta mallia ei ole käytettävissä, organisaatiot pyrkivät säilyttämään suhteellisen asemansa, mikä myös samankaltaistaa niitä kaikkien tai useimpien hakiessa samankaltaisia ratkaisuja. Erilaisuutta puolestaan ylläpitävät

hyvinvointialueiden suojaaminen toistensa kilpailulta, puolueiden ja ammattiryhmien alueittain vaihtelevat valtasuhteet, vertailua rajaavat tilastopohjien erilaisuudet ja yksityiskohtainen poliittinen ohjaus (esimerkiksi pienille synnytyssairaaloille myönnetyt poikkeusluvut).

Hyvinvointialueuudistuksessa päädyttiin ottamaan kummastakin peruseriaatteesta puolet. Se korostaa muodollista samankaltaisuutta hallinnossa ja palvelujen saatavuudessa (sekä ennen uusimpia muutoksia myös laatumitoituksissa) mutta sallii hyvinvointialuekohtaiset erilaisuudet toimintamalleissa. Tämä hallinto-, saatavuus- ja toimintamallien rakentamistapa oli käytännöllinen kompromissi, joka ei kuitenkaan ole osoittautunut julkistaloudellisesti kestäväksi. Keväällä 2024 se siten aiheutti säästöihin ja samankaltaistamiseen tähtäävän uudistusaallon, jossa palveluvalikoimaa ja päivitysoikeuksia muuttamalla samankaltaistettiin hyvinvointialueita keskittämällä toimintoja hyvinvointialueilla tärkeimpiin sairaaloihin.<sup>46</sup> Jäljelle jäi yksittäisten ja toiminnallisesti väitetyksi ylimääräisten sairaaloiden aiheuttama hallinnollinen ja toiminnallinen diversiteetti. Se kuormittaa erityisesti kahden vahvan sairaalan alueita pohjoisessa ja idässä, mutta ei ole tuntematon myöskään monen suhteellisen pienen aluesairaalan hyvinvointialueilla.<sup>47</sup> Samaten potilas- ja asiakastietojärjestelmissä rakentui alueellisesti hajanainen kokonaisuus, joka on omiaan heikentämään keskitetyn ohjauksen mahdollisuuksia. Päinvastaiselle ratkai-

---

46 Monierikoisalaista ympärivuorokautista ja niihin liittyvää leikkaustoimintaa ei voi jatkossa järjestää Kemissä, Oulaisissa, Savonlinnassa ja Salossa sijaitsevista sairaaloista, eli muutos koskee siten Lapin, Etelä-Savon, Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueita. Myöskään Pirkanmaan hyvinvointialue ei voi käynnistää uudelleen Valkeakosken sairaalan kertaalleen jo lakkautettua ympärivuorokautista päivystystä. Ympäri- ja vuorokautista perusterveydenhuollon päivystystä saa jatkossa ylläpitää Ivalossa, Kouvolassa, Kuusamossa, Pietarsaareissa ja Raaseporissa. Lisäksi poikkeusluvut lakkaavat, mikä lopettaa päivystyksen Iisalmissa, Jämsässä, Raahessa ja Varkaudessa.

47 Terveyskeskustason hajanaisuudesta ja tuottavuudesta ei ole toistaiseksi kattavaa vertailua. Sitä aletaan kerätä 2025.

sulle olisi ollut vahvat perusteet. Henkilökohtaisesti olisin mieluusti nähnyt nämä tietojärjestelmät keskitetysti tuotettuina palveluina.

Samankaltaisuuden ja erilaisuuden yhteensovittamisen haastavuutta lisäsi samanaikainen hyvinvointialueilla toimeenpantava palkkojen yhdenmukaistaminen eli harmonisointi. Siinä hyvinvointialueen sisällä eri kunnissa ja sairaanhoitopiireissä käytetyt palkkatasot yhdenmukaistetaan vaihteittain ”sama palkka samasta työstä” -periaatteen mukaisesti yleensä ylempiin palkkaluokkiin. Palkkaerojen kiinnikuromisen aika- taulusta ei löydy lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä täsmällistä aikamäärettä. Joka tapauksessa hyvinvointialueet ovat pyrkineet toimeenpanemaan harmonisoinnin kohtuuajassa. Harmonisointikustannuksia aliarvioitiin hyvinvointialueita koskevassa hallituksen esityksessä ja hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien talousarviossa. Myös oikeuslaitosten tuomiot ovat eräissä tapauksissa lisänneet hyvinvointialueiden kuluja. Kunnille on myös kertynyt maksettavaa siirtymävaiheen palkkausjärjestelyistä.

Hyvinvointialueiden palkkakustannuksia on osaltaan lisännyt kilpailu henkilöstöstä. Tärkeä palkkoja nostanut tekijä on hyvinvointialueen hankintoina tuottaman palvelutuotannon palkkatason nousu erityisesti terveydenhuollossa mutta myös eräissä sosiaalialan tehtävissä. Paradoksaalisesti hyvinvointialueet ovat joutuneet nostamaan myös omia palkkojaan omien hankintojensa yhteisöjen ja yritysten palkkatason nousun seurauksena. Siten ei olekaan yllättävää, että monet hyvinvointialueet pyrkivät palauttamaan hankintoina tehtävää palvelutuotantoaan omaksi tuotannoksi.

## **Laadunvalvonta edunvalvontana**

Kolmas hallinnan mekanismi koskee laadunvalvontaa. Suomessa on 2000-luvulla pyritty kohentamaan palvelujen laatua erilaisilla asiakkaan ja potilaan oikeuksilla, mitoituksilla ja määrärajoilla sekä pätevyysvaatimuksilla. Laatupolitiikan mielekkyydestä on oltu perustellusti monta mieltä koko 2000-luvun

ajan. Ilmeisten potilaan ja asiakkaan oikeuksiin<sup>48</sup> sekä palvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen liittyvien myönteisten puolten ohella laatupolitiikkaan on liittynyt kustannuksia lisääviä ja palvelurakennetta jäykistäviä elementtejä. Eräissä tapauksissa laadunvalvonta on johtanut tuotantokustannusten kasvuun ilman, että laatu on vastaavasti todennetusti kohentunut.

Mitoitukset ja määrääjat ovat olleet tehokkaita voimavarojen kohdentamisen välineitä. Tässä ei sinänsä ole mitään olennaisesti uutta. ”Jono” on vakiintuneesti ollut hyvinvointipalvelujen käyttämä väline budjettiylitysten tekemiseen ja lisäresurssien saamiseksi. Palveluntuottaja voi hallinnollisilla päätöksillä ja arjen toiminnalla säädellä jonon pituutta muuttamalla jonoon pääsemisen kriteereitä ja pidentämällä asiakas-/potilassuhteen kestoja. Erityisesti asiakas-/potilassuhteen keston määrittely perustuu yksinomaan alan ammattilaisten harkintaan ja Käypä hoito -suosituksiin, mutta eri yksilöiden ja yksiköiden välillä on merkittävää vaihtelua. Se voi myös laatu-perustaisesti normittaa päivittäin tavattavien asiakkaiden/potilaiden määrää. Siten se voi sekä vaikuttaa ”sisällä olevaan” asiakas-/potilasmäärään että säädellä ”sisään otettavaa” asiakas- ja potilasmäärää.

Mitoituksesta on muodostunut jonon rinnalle uusi laadunhallinnan väline. Siihen liittyy myös pätevyysvaatimusten sääntelyä, joka muun ohella määrittää, kuka lasketaan mitoitukseen

---

48 Asiakkaalla ja potilaalla on vahvoja oikeuksia viime kädessä perustuslain 19.3 §:n vuoksi, mutta oikeuksia konkretisoivat terveydenhuolto-, sosiaalihuolto-, lastensuojelu- ja vammaispalvelulait sekä lait kuntouttavasta työtoiminnasta, sosiaalisesta luototuksesta, kehitysvammaisten erityishuollosta, potilaan asemasta ja oikeuksista, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Suurin osa tästä lainsäädännöstä periytyy joko 1990-luvun alusta (potilaiden ja asiakkaiden oikeudet) tai 2010-luvulta. Perustuslain kyseinen kohta on seuraava: ”Julksen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julksen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

kuuluvaksi. Mitoitusten kanssa samalla tavalla toimivat erilaiset määräajat. Tämänkaltaiset laatumekanismit toimivat lain-säädännössä asetettujen tavoitteiden mukaisesti, mikäli henkilöstöä on saatavissa riittävästi, työhyvinvoinnin ja vaikuttavuuden mittarit ovat vakiintuneet ja vertailukelpoiset sekä hyvinvointialueen talous on vakaa tai ylijäämäinen. Tällöin laatumekanismit tekevät laatuongelmat näkyväksi ja kannustavat lisäämään voimavaroja ja toiminnallista ohjausta kuorimitettuihin tai vaikuttavuudeltaan heikkoihin kohteisiin.

Mitoitukseen ja määräaikaan liittyvät laatukriteerit eivät ole ratkaisevasti lisänneet palvelujen saatavuutta tai laajuutta. Mitoitukset kuitenkin tekivät läpinäkyvimmiksi palveluvajeet ja ammattikuntarajat, lisäsivät palkkakustannuksia ja jäykistivät henkilöstörakenteet mitoituksen mukaiseksi. Ensisijainen lopputulema on yksikkökustannusten kasvu. Määräajoilla on periaatteessa vahvistettu asiakkaiden/potilaiden oikeuksia. Samalla on vahvistettu henkilöstön neuvotteluvoimaa. Vaikutus asiakkaan tai potilaan hyvinvointiin ja terveyteen tai hoidon vaikuttavuuteen on jäänyt epäselvemmäksi.

Tiivistäen laatukriteerit tuottivat terveyden- ja sosiaali-huollossa itseaiheutetun ongelman. Sen hallinta johti terveyspalveluissa ja eräissä sosiaalipalveluissa vuokratyövoiman käytön merkittävään kasvuun. (Sosiaalityö on rajattu ulkoistamisen ja vuokratyön ulkopuolelle julkisen vallan käyttönä. Sama on koskenut virkalääkärivaatimusta hoidon tarpeen arvioinnissa, joskin hallitus on päättänyt poistaa tämän rajoitteen.) Palkkakulujen kasvu ja ostopalvelujen budjettiylitykset aiheuttivat merkittävän osan hyvinvointialueiden alijäämästä vuosina 2023–2024.

Hallitus teki vuoden 2023 hallitusohjelmassaan ja vuoden 2024 kevätriihessään merkittäviä muutoksia edellä kuvattuihin laadunvalvontakriteereihin suurten väestöryhmien osalta. Tärkeimmät laatumuutokset kohdistuivat perusterveydenhuollon hoitotakuuseen ja ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoitukseen. Myöhemmin tarkemmin linjattavalla tavalla tehdään rajauksia sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon palveluvalikoimaan. Nämä olivat

selkeästi sääntötoimenpiteitä. Lastensuojelun mitoittamiseen ei tehty vastaavia muutoksia, vaikka hyvinvointialueiden johtajat niitä ehdottivat. Sen sijaan tehdään lastensuojelun kokonaisuudistus, joka linjauksen mukaan edistää varhaista tukea, moniammatillista lapsiperhetyötä ja lastensuojelun avopalveluita painottavaa palvelurakennetta.

Työvoiman tarjonnan lisäämiseksi hallitus teki muutamia muutoksia pätevyysvaatimuksiin muun muassa sosiaalityössä. Niillä ei ole hyvinvointialueiden ja kuntien talouden kannalta suurta vaikutusta, mutta ne paransivat työvoiman saatavuutta. Ne toki ärsyttivät näiden ryhmien ammattiliittoja varsinkin, kun muutokset eivät kohdistuneet samankaltaisiin terveysalan ammatteihin. Hyvinvointialueiden ulkopuolelle jääneessä varhaiskasvatuksessa on saatu aikaiseksi työvoimapula pätevyysvaatimuksia muokkaamalla ja siirtämällä lapsia kotihoidosta varhaiskasvatukseen lapsiluvun samanaikaisesti vähentyessä. Hallitusohjelmassa pätevyysvaatimuksia jonkin verran lievennettiin.

Toistaiseksi epäselvää on, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen laadunvarmistus toimeenpannaan tulevina vuosina, kun perinteiset menetelmät – mitoittukset, jonotukset ja pätevyudet – eivät ole osoittautuneet hyvinvointialueiden toiminnan kannalta mielekkäiksi. Laadunvalvonnan haasteita lisää hallitusohjelman perusteella valmisteilla oleva valtion aluehallinnon uudistus. Siinä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten eli ELY-keskusten ympäristöasioiden vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät yhdistetään uuteen valtakunnalliseen virastoon. Sosiaali- ja terveysministeriön alaisen Valviran ja usean ministeriön alaisen AVI:n tehtäväkuviissa on ollut päällekkäisyyttä sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnassa ja ohjauksessa. Itse asiassa Valvira ohjaa sekä AVI:n että hyvinvointialueiden toimintaa. Valviran ja AVI:n yhdistäminen on toki ollut pitkään pohdinnassa. Sen sijaan ympäristöhallinnon sijoittaminen samaan kokonaisuuteen on toimintojen sisältöjen suhteen varsin erikoinen ratkaisu.

Uusi poikkeuksellisen laaja-alainen että sisäisesti hajanainen valtion aluehallinto käynnistää toimintansa viimeistään vuonna 2026. Osana tämän uuden viraston valmistelua muun muassa virastojen ylimmän johdon kaudet loppuvat vuoden 2025 lopussa. Uudistuksessa joudutaan siis samanaikaisesti valmistelemaan uusi hallinnollinen ja toiminnallinen rakenne kevääseen 2025 mennessä (jolloin hallituksen esitykset menevät eduskuntaan syksyllä 2025), sitouttamaan sekä henkilökunta että väistyvä ja uusi johto uuteen hallintomalliin, luomaan uudet tietojärjestelmät ja asiakasrajapinnat sekä samanaikaisesti toimeenpanemaan sosiaali- ja terveystalvöpalvelujen laatuun liittyvä ohjaus- ja valvontatehtävä. Kaiken kaikkiaan vuosi 2026 tulee olemaan hyvinvointialueiden ohjauksen ja laadunvalvonnan kannalta varsin haastava.

## **Hyvinvointialueiden toiminnallinen läpinäkyvyys**

Neljäs hallintamekanismi liittyy myös läpinäkyvyyteen hankinnoissa ja tuotannossa. Hyvinvointialueet ostavat runsaasti muun muassa sosiaali- ja terveystalvöpalveluja. Se tekee myös runsaasti muita hankintoja muun muassa siivous- ja tukipalveluissa<sup>49</sup> sekä lääkinällisissä välineissä, mutta ne eivät ole tässä keskeisiä. Sosiaali- ja terveystalvöpalvelujen hankinnat on usein kilpailutettu erilaisilla hinta- ja laatu painoilla, minkä jälkeen hyvinvointialue sijoittaa asiakkaat ja potilaat hankinnassa parhaiten menestyneisiin yrityksiin ja yhteisöihin. Mikäli asiakkaan tai potilaan etu sitä selkeästi vaatii, hyvinvointialue on voinut poiketa hankintahinnan mukaisesta järjestyksestä.

Hankinnan yhtenä haasteena on ollut se, että hyvinvointialueilla ei ole ollut näkemystä oman palvelutuotantonsa yksikkökustannuksesta. Vertailuista on usein puuttunut joitakin kustannuseriä (kuten hallinnon, tilavuokran, laitteiden

---

49 Hallitusohjelman perusteella hyvinvointialueiden jätehuolto eriytetään kuntien jätehuollosta ja kilpailutetaan. Tavoitteena on luoda tilaa yksityisille alan toimijoille. Tällä alueella menee jonkin aikaa ennen kuin hankinta ja hinnoittelu löytävät vakiintuneen tasonsa, koska HVA:n toiminta-alue on maantieteellisesti varsin laaja ja palvelun tarjonta vaihtelee merkittävästi.



ja tietojärjestelmien kustannukset), ja lisäksi asiakkaiden tai potilaiden hoidettavuudessa on arveltu olevan laadullisia eroja. Tämän ohella hyvinvointialueet ovat perineet kunnilta lukuisia erilaisia hankinta- ja hinnoittelumalleja ja -käytäntöjä. Siten on muun ohella jäänyt epäselväksi, ovatko hankitut palvelut edullisempia vai hinnakkaampia kuin oma-tuotanto.

Hallitus puuttuu tähän kahdella tavalla. Ensinnäkin se pyrkii parantamaan julkisten hankintojen kustannustehokkuutta ja sosiaali- ja terveystalouden hankintaa. Näihin tavoitteisiin se kaavailee pääsevänsä lisäämällä hankintoihin tarjouksia jättävien yritysten ja yhteisöjen määrää ja tarvittaessa pilkkomalla hankintoja pienemmiksi osiksi. Tämän se arvelee lisäävän pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia tehdä tarjouksia myös suurilla hyvinvointialueilla.

Se myös kannustaa systemaattisesti palvelusetelin käyttöön, mikäli hyvinvointialue ei pysty määrääjässä tuottamaan palvelua. Periaatteessa palvelusetelin tarjonnan lisääminen vahvistaa niiden itsenäisten ammatinharjoittajien yhteenliittymien asemaa, jotka ovat liian pieniä pärjätäkseen keskitetyissä sosiaali- ja terveystaloushankinnoissa.

Keskeinen haaste näissä avauksissa on, että pienten ja erityisesti keskisuurten yritysten ja yhteisöjen asema on haastava jo varsin keskittyneissä hoiva-, terveys- ja suunterveysmarkkinoissa. Suuret yritykset ja yhteisöt ovat ostaneet näitä keskisuuria yrityksiä siellä, missä kilpailuviranomaiset sen vielä sallivat. Niiden tuotannon mittakaavaedut ovat merkittäviä. Esitetyt toimenpiteet eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa näihin keskittymistrendeihin nähden.

Toiseksi hallitus lisää hyvinvointialueiden tuottamien sosiaali- ja terveystalouden yksikkökustannusten läpinäkyvyyttä velvoittamalla ne laskemaan sosiaali- ja terveystalouden yksikkökustannukset vertailukelpoisella tavalla eri asiakas- ja potilasryhmille. Koska laskelmissa on monta muuttujaa, laskentatapa tulee olemaan erilaisten näkemysten välinen kompromissi. Näin varsinkin, kun uudistuksen aikataulu on kireä ja paikalliset käytännöt ja datapohjat kirjavat. Se joka tapauksessa

pakottaa julkisen palvelutuotannon avaamaan oman kustannusrakenteensa varsin yksityiskohtaisesti.

Samanlaista velvoitetta läpinäkyvyyteen ei ole yksityisellä palvelutuotannolla. Niiden kustannuksia, tuotanto- ja toimintatapoja tai toiminnan rakenteita koskeva data ei lähtökohtaisesti ole julkisuuslain piirissä. Käytännössä niiden toiminnan laatua varmistetaan viranomaistarkastuksilla. Yksityinen palvelutuotanto myös pystyy ristosubventoimaan tappiollista ja vähäkatteista tuotantoa parempituottoisella toiminnalla haikiessaan jalansijaa palvelumarkkinoilta. Samaten se voi käyttää edullisemman hoivavaiheen ostopalveluja ”sisäänostotuotteena”, jolloin tulos syntyy kalliimman hoivavaiheen ostopalvelusta. Toiminnallisesti ja taloudellisesti näillä laskelmilla tulee olemaan ”disruptiivinen” vaikutus hyvinvointialueisiin vuodesta 2025 eteenpäin.

## **Monikanavaisuus ja päällekkäisyys**

Viides hallinnan mekanismi koskee hyvinvointialueiden ja Kelan työnjakoa, johon olennaisena osana kuuluu yksityisen sektorin palvelutuotannon rahoitus ja ohjaus. Suomessa on ollut pitkänä linjana sairaanhoidosta maksettavien Kela-korvausten alentaminen. Perusteluna on ollut korvausten kohdentuminen suhteellisen hyväosaiselle väestölle sekä korvausten siirtyminen palvelutuottajien hintoihin. Nyt hallitus valitsi hoitajonon lyhentämisen välineeksi Kela-korvausten korottamisen ja uudistamisen. Ratkaisu on toiminnallisesti haastava, koska se ei esitetyn mallin muodossa poista aikaisempia jo hyvin tunnettuja haasteita kohdentumisesta ja hintoihin siirtymisestä.

Tilastokeskuksen kuluttajahintaindeksin mukaan Kela-korvausten noustessa vuodenvaihteessa 2023–2024 myös yleislääkäreiden palkkiot nousivat heti, eivätkä hinnat ole sittemmin tulleet alas. Tämän ohella terveysyritykset korottivat erilaisia toimistomaksuja, jotka eivät näy Kelalle toimitettavissa tilastoissa. Syksyyn 2024 mennessä saman vuoden alussa voidaan tulleella Kela-korvausten korotuksella ei ollut odotettua hyvinvointialueiden palvelujen kysyntää vähentävää vaikutusta.

Korvauksia maksettiin tammi–elokuussa 2024 noin 57,6 miljoonaa euroa, joka on yli 36 miljoonaa euroa enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Korvauksen saaneiden asiakkaiden määrässä ei tapahtunut merkittävää muutosta (kasvua oli pari prosenttia), mutta kustannukset nousivat siis voimakkaasti. Tämän ilmeisen politiikkaepäonnistumisen julkistaloudellinen ja poliittinen hinta on varsin kova siinäkin tapauksessa, että korvauksen korotus olisi vähentänyt siirtymää hyvinvointialueille. Hyödyn jääminen palveluntuottajalle on ongelmallista myös sikäli, että sairausvakuutuksesta annetun lain mukaan korvauksen pitäisi hyödyttää potilasta eikä palveluntuottajaa. Kuluttajan saama hyöty on nyt jäänyt vähäiseksi.

Kesällä 2024 valmistelussa oli uusi Kela-korvausmalli. Siinä yleislääkärin saamaa korvausta korotettaisiin. Samalla hänen roolinsa portinvartijana korostuisi, koska erikoislääkärin oikeus Kela-korvaukseen rajattaisiin yleislääkärin tai yleislääkietieteen erikoistuneen lääkärin lähetteisiin.<sup>50</sup> Myöskään työterveyslääkärillä ei olisi jatkossa oikeutta korvaukseen oikeuttavan erikoislääkärilähetteen kirjoittamiseen. Yleislääkärin portinvartijarooli on tietysti erikoislääkärien tulonmuodostuksen kannalta ongelmallinen.

Myös tämän uudistuksen jälkeen riskinä on korvaustaksojen korotuksen siirtyminen hintoihin. Hallituksen esityksen mukaan:

On mahdollista, että ainakin osa korvaustaksojen korotuksista siirtyisi terveydenhuollon tuottajien hintoihin, eikä

---

50 Poikkeuksena tähän olisivat käynnit naistentautien ja synnytysten erikoislääkärillä, silmätautien erikoislääkärillä, psykiatrian erikoislääkärillä sekä suu- ja leukakirurgian erikoislääkärillä. Lisäksi ehdotetaan, että suuhygienistin hoito- ja tutkimuskäynnit olisivat korvattavia myös ilman hammaslääkärin lähetettä enintään kaksi kertaa kalenterivuodessa ja fysioterapeutin käynnit ilman lääkärin lähetettä enintään neljä kertaa kalenterivuodessa. Tärkeä muutos olisi se, että hammaslääkärin suorittama suun ja hampaiden tutkimus korvattaisiin kerran joka neljäs kalenterivuosi tai hammaslääkärin tutkimuksessaan toteaman vakuutetun terveydentilan edellyttämän tarpeen perusteella enintään kerran kalenterivuodessa. Esityksessä ehdotetaan myös palautettavaksi oikeus sairaanhoidon korvauksiin hedelmöityshoitojen kustannuksista.

näin laskisi täysimääräisesti palveluita käyttävien henkilöiden kokemaa kustannusta palvelujen käytöstä. Osa korvaustaksojen korotuksesta taas ei toisi uutta kysyntää yksityisen sektorin palveluihin vaan kohdistuisi jo entuudestaan yksityisen sektorin palveluita käyttävien henkilöiden palveluihin. Lisäksi esityksen mukainen yleislääkäripainotteinen malli tuskin ohjaisi palvelujen käyttöä merkittävästi yleislääkäripalveluihin niiden sairausvakuutuskorvattujen palvelujen käyttäjien osalta, joilla on yksityinen vakuutus.

Hintoihin valumista rajoittavaksi välineeksi on esitetty seuranta ja maksujen läpinäkyvyyttä lisäävää alustaa.

Hallituksen kaavailussa uuteen Kela-korvausmalliin kohdennetaan rahoitusta noin 135 miljoonaa euroa vuodessa vuosien 2025–2027 ajaksi. Tästä valtion rahoitusosuus on vuosittain noin 90 miljoonaa euroa. Korvausmallin rahoitus on määräaikainen. Hallitus kohdentaa ”hallituskauden aikana kertaluonteista rahoitusta perusterveydenhuollon hoitojonojen purkuun hallituksen kehittämän uuden Kela-korvausmallin avulla”. Rahoitus kohdennetaan etupainotteisesti. Tämänkaltaisen määräaikainen ja kertaluonteinen rahoitus tapahtuu valtion omaisuutta myymällä. Menettely vastaa edellisen vaalikauden tulevaisuusinvestointeja. Hallitusohjelman investointiohjelmaan Kela-korvaus on kirjattu ilmaisulla ”Sote-palveluiden vaikuttavuusinvestoinnit ja hoitojonojen purku”. Vaikuttavuusinvestointeja ei ole vielä täsmennetty. Niihin liittyvä hallinnollinen valmistelu oli kuitenkin pitkällä jo edellisellä vaalikaudella. Niiden rahoitus on kuitenkin varsin niukka verrattuna Kela-korvauksiin ja sosiaali- ja terveystalouden palvelumenoihin.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta herää kysymys, miksi samaa summaa valtionrahoitusta ei olisi voitu kohdentaa niille. Ytimeltään vastaus on, että hallitus teki arvojensa mukaisen poliittisen valinnan: poliittisena kompromissina yksi puolue sai tavoitteitaan lävitse kotouttamisessa ja toinen palvelujärjestelmässä. Samalla hallitus halusi yksityisten palvelujen ”kirittävän” hyvinvointialueita. Sivustahuutelijan näkökulmasta voi kysyä, miksi tukea ei kohdennettu hyvinvointialueiden

yksityisiltä toimijoilta hankkimiin perusterveydenhuollon palveluihin. Tämä olisi ollut mahdollista soveltamalla EU-tukiin usein liitettävää niin sanottua lisäarvoperiaatetta. Sen mukaan valtionavustuksen saanut julkinen taho sitoutuu pitämään omarahoitteisen toimintansa entisellä tasolla avustuskauden ajan. Tässä tapauksessa hyvinvointialueet olisivat sitoutuneet pitämään yksityisten palvelujen hankinnat vähintään samalla tasolla ja lisä olisi hankittu julkisina hankintoina. Toinen vaihtoehto olisi ollut tuen kohdentaminen palvelusetelinä. Hyvinvointialueen ohjaamana valtionavustus olisi kummassakin tapauksessa kohdentunut sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville, ja korvauksen siirtymistä tuottajahintoihin olisi voitu rajata kilpailuttamisella. Valtaosa tuesta olisi joka tapauksessa kohdentunut terveysalan pörriäisille, ja korva merkittävä tukea saanut hyvinvointialueen jonossa ollut kansalainenkin olisi kiistatta hyötynyt.

Toinen toistaiseksi ratkaisematon haaste on pysyväksi tarkoitettun Kela-korvausmallin jatkorahoitus määräaikaisen rahoituksen päättyessä vaalikauden lopussa. Seuraava hallitus voi toki jatkaa viime vaalikausien perinnettä ja perua uuden Kela-korvausmallin ja korvata sen uudella, lähes samankaltaisella mallilla. Samalla tavalla meneteltiin Sipilän hallituksen aktiivimallin kanssa, joka peruttiin ja korvattiin Rinteen-Marinin hallituksen toimesta pitkälti samankaltaisella mallilla. Tämä ei kuitenkaan poista rahoitusmalliin liittyvää haastetta: pysyvää toimintaa ei ole kovin mielekästä rahoittaa valtionomaisuutta myymällä. Ehdotetun mallin valuvika eli korvauksen kapitalisoituminen palkkioihin ei myöskään poistu sillä, että palvelu rahoitetaan vakuutettujen ja valtion korvauksilla (mukaan luettuna maksuvalmiustakaus) sairaanhoitovakuutuksesta.

Eräs mahdollinen tapa on Kela-korvauksen vähittäinen kääntäminen osaksi omalääkärimallin rahoitusta. Tässä tapauksessa lääkäriellä olisi hänen vastuullaan olevien potilaiden lista. Tämä on Euroopan unionissa varsin vakiintunut tapa tuottaa perusterveydenhuoltoa. Haasteena tässä olisi tietysti työterveyshuollon tuottama kermankuorinta, jolloin listalle

jäisi keskimääräistä raskaampaa tai toistuvampaa hoitoa tarvitsevia potilaita. Siten lista jäisi verrokkimaita lyhyemmäksi. Hallinnollisesti listamalli rajaisi sosiaalipalvelut ulkopuolelle.

Yleisemmin hyvinvointialueiden ja Kelan rajapinta terveys- ja kuntoutuspalveluissa vaatii vielä paljon yksityiskohtaista työtä. Ensihoidon matkakustannusten rahoitusvastuu siirtyy Kelalta hyvinvointialueille 2026 lähtien. Tämä on kuitenkin ”vain” yksi Kelan ja hyvinvointialueiden välisistä lukuisista päällekkäisyyksistä, joita tarkasteltiin työryhmässä jo edellisellä vaalikaudella. Muut keskeiset päällekkäisyyksiä koskevat uudistukset ovat vielä valinkauhassa. Näitä ovat esimerkiksi taksipalvelut, lääkekorvaukset<sup>51</sup> sekä erilaiset kuntoutus- ja terapiapalvelut. Kaikissa näissä on päällekkäisiä tai lempeämmin sanottuna toisiaan täydentäviä toimintatapoja.

## **Asumisen tuen uusi aika**

Sosiaali- ja terveystaloudellisesti asumiseen liittyvän sosiaalisen riskin hallinta on Suomessa ollut monella tapaa jännitteistä. Se ei ole ollut sosiaalipolitiikassa aina sen kaikkein luontevin osa. Itse asiassa vuosikymmenten ajan asunto- ja sosiaali- ja terveystaloudellisuus ovat hallinnollisesti olleet eri ministeriöissä. 2000-luvulla yleinen asumistuki siirtyi sosiaali- ja terveystaloudellisuuteen. Muu asumisen tuki on ollut ympäristö- ja valtiovarainministeriöissä tai niiden alaisissa rahastoissa ja yhtiöissä.

Suomen asumisen tukijärjestelmä rakentuu asumisen tuesta ja edellä jo käsitellystä kaksiosaisesta asumistuesta ja opiskelijoiden asumislisästä. Tässä jaksossa käsiteltävässä asumisen tuessa on monta osasta ja suuria taloudellisia arvoja. Vain alan asiantuntija, joka minä en ole, hallitsee tämän kokonaisuuden. Asuntopolitiikkaan liittyy vuokra-asuntojen rakenta-

---

51 Lääkkeiden käyttöönotto, hinta ja korvattavuus määräytyvät avo- ja sairaalahoidossa eri tavoin. Avohoidon lääkkeiden osalta niistä vastaa hintalautakunta ja jakelussa avainasemassa ovat apteekit, sairaalalääkkeiden osalta hinnoittelun määrittää Fimea, Terveystaloudellisuuden palveluvalikoimaneuvosto (Palko) ja kansallinen hankintamekanismi. Siten sama lääke voi maksaa julkiselle taloudelle ja eräissä tapauksissa myös potilaalle eri hinnan avo- ja sairaalahoidossa.

misen ja peruskorjauksen tukeminen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) myöntämällä investointiavustuksilla ja korkotuetuilla lainoilla. Asuntoja rakentaneet tahot ovat vähitellen tulleet niiden velattomiksi omistajiksi ja vapautuneet kohdentumiseen liittyvästä sääntelystä. Tarkoituksena on ollut lisätä ”kohtuuhintaisten” vuokra- ja omistusasuntojen tarjontaa. Asuntorakentamisen tukeminen on liittynyt myös erityisryhmien tukemiseen, jolloin asuntoja on rakennettu tai muuten hankittu muun muassa vammaisille<sup>52</sup>, mielenterveyskuntoutujille, päihdeongelmista kärsiville ja asunnottomille.

Asumispalvelut ovat voimakkaasti keskittyneet suurten toimijoiden ostaessa pienempiä yhteisöjä ja yrityksiä. Kilpailulainsäädäntö on jo asettamassa rajoja omistusten keskittymille, mikä osaltaan kertoo markkinoiden kypsymisestä. Samaten katteet ovat alentuneet merkittävästi. Samalla hankintakäytännöt ovat vakiintuneet markkinalähtöisiksi lukuun ottamatta pakolaisaaltojen (vuoden 2015 jälkeen Lähi-idän maista ja vuoden 2022 jälkeen Ukrainasta) aikaista vastaanottopalveluiden määräaikaista suorahankintaa. Kunnat ja hyvinvointialueet (sekä soveltuvin osin valtio) tuottavat tai kilpailuttavat näihin teemoihin liittyvät asumispalvelut.

Asumisen tuen muutosten toimeenpanossa hallitus eteni rivakasti. Julkilausuttuna tavoitteena oli eri tavoilla tuettujen vuokra-asuntojen tarkempi kohdentaminen kohderyhmälle. Hallitusohjelman mukaan ”hallitus kohdistaa yhteiskunnan tukemat vuokra-asunnot nykyistä tehokkaammin pienituloisille, vähävaraisille ja erityisryhmille, joiden on vaikea vuokrata asuntoa vapailta markkinoilta”. Kotitaloustasolla kohdentaminen tapahtuu asumistuen kriteereillä, asukkaiden valinnalla ja asumisoikeuden määräaikaistarkastuksilla.

Kohdentaminen kohtaa haasteita suuririskisten vuokralaisten kohdalla. Vuokra-asuntoyhtiöille maksamattomista vuokrista aiheutunutta vuokratappiota on tähän saakka kompensoitu

---

52 Vammaispalveluissa merkittävä osa palvelutuottajista on säätiöiden (esimerkiksi Rinnekoti HDL:n yrityksenä) ja yhdistysten (esimerkiksi Validia Invalidiliiton yrityksenä) hallinnoimia. Ne ovat yleensä hakenneet yhteiskunnallisen yrityksen statuksen.

parempiosaisempien vuokralaisten pieniriskisemmällä vuokra-  
tuotolla. Nyt nämä parempiosaiset vuokralaiset jäävät vaihteittain  
pois maksajien joukosta. Tilanteen haastavuutta lisäävät vuokra-  
talo-yhtiöiden talojen alla olevien vuokratonttien hintojen tarkis-  
tukset ja yhtiöiden rahoituskustannusten kasvu. Nämä siirtyvät  
vaihteittain vuokriin ja aiheuttavat osaltaan rästejä ja vuokrien  
nousua lähemmäksi hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja.

Hallitus myös lopetti asumisoikeusasuntojen rahoituksen.  
Syynä tähän oli, että asuntojen rahoittamiseen liittyy valtion  
kannalta korjaus- ja takausriskejä asumisoikeusasuntojen sään-  
töjen vuoksi. Käytännössä tässä on kyse vastikkeiden nousemi-  
sesta peruskorjausten myötä, minkä valtio arvioi lisäävän sen  
vastuuta lainojen takaajana. Se vähentää tätä riskiä rahoittamal-  
la asumisoikeuskohteiden korjaamista. Asumisoikeusmallia kor-  
vaavaksi ”välimalliksi” se on kaavaillut segregaatista kärsiville  
alueille kohdennettua rakentamismallia, joka kohdennettaisiin  
lapsiperheille. Myös tämän mallin tulevaisuus tulee pöydälle  
viimeistään hallitusohjelman puoliväliriihessä.

Suurempia muutoksia tapahtuu asuntorakentamisen tuke-  
misessa. Tulevan asuntorakentamisen osalta ”hallitus vähen-  
tää yhteiskunnan tukemaa ARA-asuntotuotantoa hallitusti”.  
Valmistelevan työn jälkeen huhtikuussa 2024 perustettiin työ-  
ryhmä linjausten toimeenpanoa varten. Tämän työn tulokse-  
na ARA:n toiminnot siirretään ympäristöministeriön yhtey-  
teen. ARA:a käytetään jatkossakin suhdanteiden tasaamiseen,  
joten tuotannon korkotukilainavaltuuksia myönnetään vasta-  
syklisesti.<sup>53</sup> Valtion subventoimien lainojen takaisinmaksusta  
pääosan tuloistaan saanut Valtion asuntorahasto sulautetaan  
valtion talousarvioon. Valtion tukemaa asuntotuotantoa ra-  
hoitetaan suoraan talousarviosta vuoden 2026 alusta lähtien.  
Näin valtion budjettitalouden ulkopuolella olleet asuntorahastot

---

53 Vuodelle 2024 sitä korotettiin 1,5 miljardista eurosta 2,25 miljardiin  
euroon, ja se laskee 1,75 miljardiin euroon 2025 sillä odotuksella,  
että rakentamisen taantuma on tuolloin ohitse. Vuosien 2026–2027  
korkotukivaltuuksien tasoksi on vastaavasti vastasyklisyyttä toteut-  
taen linjattu yhteensä 2 miljardia euroa. Siinä siis oletetaan Suo-  
messä olevan rakennuksen taantuma, mikä on ristiriidassa kansan-  
taloustieteilijöiden odotusten kanssa.



integroidaan sen budjettitalouden osaksi. Tämä tietysti supistaa rahastojen liikkumavaraa, mutta samalla mahdollistaa suhdannesidonnan poliittisen ohjauksen, mikäli valtiolla on varaa kohdentaa varoja kyseiseen kohteeseen.

Keväällä 2024 hallitus päätti myös myydä valtion erityistehtävayhtiön, jonka tehtävänä on ollut kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen rakennuttaminen. Päätös ei ole sosiaalipoliittisesti ongelmaton, mutta ei myöskään erityisen ongelmallinen. Tämä erityistehtävayhtiö on 2010-luvun alkupuolella syntynyt puolustusvoimien hallinnoiman varsin laajan asuntokannan uudelleenjärjestelyjen yhteydessä. Se perustettiin eriyttämällä tuosta asuntokannasta kasvukeskusten asunnot omaksi yhtiökseen. Se oli siis sattuman tuottaman tilaisuuden tuote.

Käytännössä sen toiminta on ollut pitkälti samankaltaista kuin muiden samalla segmentillä toimineiden yleishyödyllisten tai voittoa tavoittelemattomien yhtiöiden. Kymmenen vuoden aikana se ei ole tuottanut muista sosiaalisen asuntotuotannon toimituksista poikkeavaa lisäarvoa. Suurempi haaste on sen myyminen, koska potentiaalisia – riittävän vakavaraisia – ostajia tämänkaltaiselle asuntokannalle ei ole Suomessa kovin monta (tarkkaan ottaen niitä on varmasti yksi mutta korkeintaan kaksi). Myös asuntokannan käyvän hinnan määrittely on monella tapaa haastavaa asuntokannan laajuuden, iän ja sijoittumisen takia.

## **Yhteinen hyvä ja elinkeinoelämä**

Hallitusohjelmassa on lukuisia uudistuksia, jotka yhdessä muuttavat uudelleenjakoon perustuvan hyvinvointivaltion ja voittoa tavoittelevan elinkeinoelämän välistä valtatasapainoa. Yhdistävänä tekijänä näissä on aikaisemmin ollut erilaisten ”yhteiseen hyvään” (kansanterveyteen ja yhteiskuntarauhaan<sup>54</sup> sekä lääkkeisiin) liittyvien tavoitteiden ja näitä palveluja tuottavien organisaatioiden taloudellisten intressien yhteensovittaminen.

---

54 Viittaus yhteiskuntarauhaan periytyy Euroopan unionin perussopimuksesta ja Euroopan unionin tuomioistuimen kumulatiivisesta oikeuskäytännöstä ja tarkoittaa tässä yhteydessä käytännössä raha- ja uhkapeelaamiseen liittyvää rikollisuutta, veronkiertoa ja pelihaittoja.

Yhteistä näille markkinoiden toimintaa voimakkaasti rajoitettaville ratkaisuille on myös ollut vahva luottamus keskitetyn sääntelyn paremmuuteen. Yritys- ja elinkeinovetoisten ratkaisujen on puolestaan ajateltu yksityistävän voitot ja yhteiskunnallistavan kansanterveyteen, yhteiskuntarauhaan ja lääkkeisiin liittyvät alkoholi-, peli- ja lääkehaitat.

Nyt näiden yhteisen hyvän tavoitteiden ja taloudellisten intressien tiivis liitto on osin purkautumassa. Keskeisinä muutostekijöinä ovat sisämarkkinoiden ja hyvinvointivaltioiden yhteensovittamisen pelisäännöt, teknologinen kehitys sekä elinkeinoelämän intressiryhmien ja kansanterveyttä, yhteiskuntarauhaa ja lääketurvallisuutta vaalivien tahojen välisten valtasuhteiden muutokset. Suunnanmuutos ei toki ole täydellinen U-käännös. Uudistuksista keskeisimmät liittyvät alkoholiin, rahapeleihin ja lääkkeisiin.

*Alkoholipolitiikan* sääntelyn – saatavuus, hinta ja mainonta – uudistaminen on edennyt vaiheittain. Suomen EU-jäsenyyden alla poistettiin alkoholin tuotantoon liittyviä kansallisia erityispiirteitä, jotka rajasivat ulkomaalaisten alkoholinvalmistajien ja alkoholitukkureiden pääsyä Suomen markkinoille. Myös omaan kulutukseen tarkoitettun maahantuonnin määriä kasvatettiin merkittävästi. Samalla kuitenkin turvattiin Alkon asema keskiolutta vahvempien alkoholijuomien jakelijana. Myös Euroopan unionin (tuolloin vielä yhteisöjen) tuomioistuimien vahvasti monopolin aseman vuosituhaten vaihteen lähentyessä.

Vahvat oluet ja vahvuudeltaan samat siiderit ja viinit tulivat elintarvikekauppoihin myyntiin edellisen alkoholiuudistuksen (2017) myötä. Sen jälkeen alkoholin kokonaiskulutus on laskenut, mutta alkoholihaittojen määrä on noussut samalla. Tämä kertoo alkoholin kulutuksen kohdentuneen aikaisempaa keskitetympiin suurkuluttajiin. Orpon hallitus jatkoi sääntelyn vähentämistä alkoholipolitiikassa nostamalla vähittäismyynnissä myytävien juomien alkoholipitoisuuden kahdeksaan prosenttiin.<sup>55</sup> Tämä kohdistui ennen kaikkea viineihin

---

55 Teknisemmin ilmaistuna 8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia.

ja oluihin. Poliittisena kompromissina alkoholiprosentin nostoon liittyi käymistaparajoite, joka käytännössä piti lonkerot Alkon hyllyillä. Tavoitteena käymistaparajoitteessa oli hivenen humoristisesti nuorten naisten suojeleminen.

Hallituksen esitys luvanvaraisen vähittäismyynnin sallimisesta enintään 8,0-prosenttista alkoholia sisältäville alkoholijuomille eteni hallinnollisesti mutkitellen, mutta tavoitteellisesti hallitusohjelmakirjauksesta laiksi. Näin tapahtui laajasta kansanterveysjärjestöjen, tutkimuslaitosten ja turvallisuusviranomaisten systemaattisesta vastustuksesta huolimatta. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista lähes kaikki vastustivat esityksen hyväksymistä sellaisenaan. Kaikki sosiaali- ja terveysalan järjestöt ja viranomaiset vastustivat lakiehdotuksen hyväksymistä. Uudistusta kannattivat suurimpien hallituspuolueiden ja RKP:n ohella lähinnä elinkeinointressejä edustavat tahot. Elinkeinoelämän lobbaus ja muu vaikuttaminen oli systemaattista.

Päällimmäisenä ”kehrystenä” oli siirtymä kohti eurooppalaisia juomatapoja. Tämä perustelu oli keho, minkä sen esittäjätkin toki tiesivät. Euroopassa sääntelyn kirjo ja sosiaaliset normit vaihtelevat laajalti, joten eurooppalaiset juomatavat vaihtelevat maasta toiseen. Lisäksi alkoholihaitat terveydelle ja sen aiheuttamat ennenaikaiset kuolemat ovat mittava ongelma myös alkoholia viinin ja oluen muodossa kuluttavissa maissa. Kaikkineen ongelmat ovat pitkälti yhteydessä kulutetun alkoholin määrään. Eurooppalaistumisesta kuitenkin kertoi se, että hallinnollisesti alkoholipolitiikka on useimmissa Euroopan unionin jäsenmaissa maatalous- ja kauppapolitiikkaa, jota kansanterveysnäkökulmat ja protektionistiset toimintatavat täydentävät. Poikkeuksia ovat lähinnä Ruotsi ja Suomi sekä EU:n ulkopuolella Norja. Nyt otettiin askeleita kohti maatalous- ja kauppapoliittista alkoholipolitiikkaa.

Kansallisissa keskusteluissa muutos kehystettiin ”maltilliseksi” ja muutos alkoholin kokonaiskulutuksessa ”vähäiseksi”. Harjoitettu alkoholin saatavuuden sääntely kehystettiin ”täysikäisiä ihmisiä holhoavaksi”. Haitat hallitus sanoi ottavansa

”vakavasti” ja totesi nuorison raitistumisen kertovan myönteisestä kehityksestä. Markkinoinnissa käytettiin kehyksenä haja-asutusalueiden pienmyymälöiden elinkelpoisuutta. Tämän argumentin asettaa omaan arvoonsa tieto, että näitä pienmyymälöitä (eli ns. kyläkauppoja) on jäljellä noin 150 ja niiden määrä on ollut jyrkässä laskussa. Siten parhaassakin kuviteltavissa olevassa tapauksessa oluen ja viinin myynti voisi pelastaa muutaman myymälän ja ehkä alle kymmenen työpaikkaa.

Reaalimaailmassa kyse oli kauppakeskuksissa olevien suurien myymälöiden elinkeinointressistä. Niiden ulkopuolella tulee vähittäismyyntilupa kotimaisille pien- ja käsityöläispanimoille, pientislaamoille ja viinitiloille. Lupa rajautuu niiden omien tuotteiden myyntiin valmistuspaikoilta suoraan kuluttajille. Niillä ei ole kokonaisuuden kannalta merkitystä. Tuo muutos olisi voitu tehdä jo aikaisemmin, mutta se ei ole ollut vastuullisten virkamiesten ja poliitikkojen asialistalla aikaisemmin tarpeeksi korkealla.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta hylkäsi saamiensa lausuntojen perusteella tämän kansanterveydelle kiistatta vaarallisen esityksen. Se tiivistä, että samanaikaisesti alkoholin saatavuuden lisääminen ja sen aiheuttamien haittojen ja palvelutarpeen kasvattaminen on terveystieteellisesti ristiriitaista ja valtiontalouden kannalta epäohjelmallista. Mietintönsä lopuksi se vielä tiivistää seuraavasti:

Valiokunta toteaa, että valtion ohjaama alkoholin vähittäismyyntin yksinoikeusjärjestelmä on sekä kansainvälisen tutkimustiedon että maailman terveysjärjestön WHO:n mukaan tehokas keino ehkäistä ja vähentää alkoholin kulutusta ja haittoja. Valiokunta pitää huolestuttavana sekä tämän lakiehdotuksen että hallituksen suunnitteleminen alkoholilainsäädännön tulevien muutosten vaikutusta Suomen alkoholimonopolin EU-oikeudellisesti hyväksyttävien kansanterveydellisten perusteiden arviointiin. Valiokunta katsoo, että jo nyt käsiteltävä hallituksen esitys voi heikentää alkoholimonopolille esitettyjen kansanterveydellisten perustelujen vakuuttavuutta.

Valiokunnan hylkäävästä kannasta huolimatta hallituksen esitys kuitenkin eteni suuren valiokunnan kautta eduskunnan istuntoon muuttamattomana. Sen aiheuttamia haittoja kompensoi vuoden 2024 alusta toimeenpantu alkoholiverotuksen korotus: siihen on tulossa myös lisäkorotus myöhemmin vaalikauden aikana.

Lainsäädäntöuudistuksen pihvi on sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnön viimeisessä lauseessa. Vaiheittain tapahtuva alkoholin siirtymä elintarvikemyymälöihin kyseenalaistaa kansallisen alkoholimonopolin aseman tulevina vuosina. Suomalaiset eivät kannata niin sanottujen kovien alkoholijuomien siirtoa vähittäismyyntiin. Yksinomaan niiden hankintaan ja myyntiin keskittyvä monopoli ei kuitenkaan välttämättä ole taloudellisesti elinkelpoinen ja kansanterveyden kannalta kestävä. Sen asemaa saattaa edelleen heikentää hallitusohjelman puoliväliriiheen tehtävä selvitys alkoholipitoisuudeltaan 15-prosenttisten viinien siirtämisestä vähittäismyyntiin, mikäli siitä tehdään poliittiset johtopäätökset. Yksi hallituspuolue on jo tosin ilmoittanut, ettei sillä ole valmiutta poliittisten johtopäätösten tekemiseen.

Monopolin kaventunut asema päättyy väistämättä vaiheittain Euroopan unionin tuomioistuimeen, koska asiaan liittyy sekä periaatteellisia että taloudellisia intressejä. Periaatteen kannalta se joutuu pohtimaan, onko Alkolla enää monopolin oikeuttavaa kansanterveydellistä tehtävää. Suomen valtioneuvoston kanta toistaiseksi on, että sillä on edelleen tämä kansanterveydellinen tehtävä. Tämä kanta on linjattu myös hallitusohjelmaan, mutta lopullisen arvioinnin tekee tuomioistuin. Taloudellisten intressien näkökulmasta kyse on vahvojen viinien ja viinosten saamisesta myytäväksi vähittäiskauppaan. Tämän tapauksen tulos oikeuskäytännön valossa on epäselvä.

Samaten valmistetaparajoite päättyy EU-tuomioistuimeen. Se siis oli poliittinen kompromissi ilman substantiaalista järjestyä. Suomen tappio tuomioistuimessa on todennäköinen kumulatiivisen oikeuskäytännön ja valmistelun aikana tuotettujen lausuntojen sekä komission lähettämän moitekirjeen valossa. Valmistustaparajoite syrjii kiistatta yhtä tuotantotapaa

muiden tuotantotapojen joukossa. Mitään vakavasti otettavaa näyttöä ei ole siitä, että nimenomaisesti tämä valmistustapa olisi kansanterveydelle ja nuorten naisten terveydelle haasteellisempi kuin muut valmistustavat. Tapaus kuitenkin viiptyy tuomioistui-  
messä useamman vuoden. Välivaiheen ratkaisuna hallitus luo alkoholiverotukseen uuden portaan suojataakseen veronkorotukselta nämä lonkerot ja muut 10-prosenttiset juomasekoitukset. Siten se kompensoi lonkeron vähittäiskauppaosavaruuteen liittyvät rajoitteet parantamalla sen suhteellista hintaa.

Toisaalta alkoholin maahantuontiin niin sanotulla etämyyntimenettelyllä liittyvä EU-oikeudellinen epävarmuus poistuu, sillä hallitus on linjannut sen sallittavaksi. Ytimeltään tässä on ollut kyse ulkomailta tilattavasta alkoholista ja sen kuljettamisesta Suomeen sekä ostamiseen ja kuljettamiseen liittyvästä vero-kohtelusta. Etämyynnissä myyjä järjestää tuotteiden kuljetuksen ja maksaa verot vastaanottajamaahan. Etäostossa ostaja hoitaa kuljetuksen ja vastaa alkoholijuoma- (eli valmiste-) sekä juomapakkauksesta. Nyt Suomessa siirrytään etämyyntimenettelyyn. Tuottoa tälle on laskettu 20 miljoonaa euroa vaalikauden loppuun mennessä. Verotuoton kerääminen on kuitenkin haastava (ja kallis) operaatio, koska ostotapahtumia mahtuu tuohon lukuun miljoonia ja yhden laskun summa on varsin pieni.

Toisen kokonaisuuden uudelleenjaon ja markkinoiden rajapinnassa muodostaa *rahapelipolitiikka*. Pandemian aikana (2020–2022) tapahtunut rahapeliautomaattien saatavuuden rajoitus sekä ulkomaisten (lähinnä venäläisten) turistien pelaamiseen perustuneen kasinokonseptin epäonnistuminen Tampereella yhdistettynä internetin välityksellä tapahtuvaan pelaamiseen haurastuttivat jo aikaisemmin heikentynyttä pelituottojen ja liikunta- ja kulttuuri-, hevosurheilu- sekä sosiaali- ja terveysalojen välistä kohtalonyhteyttä. Veikkauksen tuotot eivät enää entiseen tapaan riittäneet toimintojen rahoittamiseen. Marinin hallitus rakensi määräaikaisen siltaratkaisun turvaamalla näiden tahojen toiminnan valtion varoista. Samalla se kompensoi pandemian aiheuttamia tappioita ja lisämenoja.

Rahapelipolitiikassa sääntelyn uudistaminen jatkuu Orpon hallituksen toimesta. Ensinnäkin hallitus päättyi jatkamaan

siirtymää Veikkauksen monopolista kohti lisenssijärjestelmää (aikaisemmin RAY:n toimivaltaan kuuluneiden) rahapelien osalta. Tämän muutoksen taustalla on Erkki Liikasen johtaman työryhmän pohjalta toimeenpantu valmistelu. Sen keskeisenä tavoitteena on kanavoida Suomesta ulosvuotaneet pelituotot takaisin Suomeen rahapelitoiminnan eräisiin osiin kohdistuvan lisenssijärjestelmän avulla. Ehdotuksen mukaan yksinoikeustoimilupa voidaan myöntää Veikkaukselle raha-arpajaisiin ja veikkauspeleihin, raha-automaatteihin ja fyysisiin kasinopeleihin sekä totopeleihin (jotka liittyvät Suomessa vain hevosurheiluun). Rahapelitoimiluvan piirissä olisi puolestaan kiinteä- ja muuttuvakertoiminen vedonlyönti, sähköisesti välitettävät kasinopelit ja rahabingot sekä sähköisesti välitettävät raha-automaattipelit. Samankaltaiseen ratkaisuun on jo päädytty Tanskassa ja Ruotsissa (Norjassa rahapelit on pääosin kielletty<sup>56</sup>).

Hallituksen laajasta, 417 sivun pituisesta esityksestä annettiin peräti 124 lausuntoa, mikä osaltaan kertoo monimutkaiseen asiaan liittyvien intressien moninaisuudesta. Lisenssijärjestelmää koskeva hallituksen esitys oli ongelmallinen. Huolimatta toistuvista pelihaittoihin liittyvistä kommentteista se *tosiasiassa* keskittyi siihen, kuinka suuri osa uhkapelaamisesta tapahtuu valvotusti joko Veikkauksen tai lisensoitujen toimijoiden kautta. Tällä niin sanotulla kanavointiasteella on vaikutusta myös pelaamisesta kertyviin verotuloihin. Pelihaittojen hallintaan ei kiinnitetty vastaavaa tosiasiallista huomiota. Itse asiassa lakiehdotus poistaa edellisinä vaalikausina tehtyjä pelihaittoja vähentäviä rajoituksia. Erillisen haasteen tuottaa mainonnan sääntely.

Tuoton tavoittelun painottaminen suhteessa pelihaittoihin on ongelmallista myös EU-oikeuden näkökulmasta. Euroopan unionin tuomioistuimen kumulatiivinen oikeuskäytäntö asettaa

---

56 Norsk Tipping hoitaa Loton ja Kenon sekä urheiluvedonlyönnin kaltaisia pelejä. Norsk Rikstoto vastaa hevosiin liittyvästä pelaamisesta. Uhkapelit, kuten niin sanotut hedelmäpelit, ovat olleet kiellettyjä vuodesta 2007 eteenpäin. Norjassa ei myöskään ole kytkentää sosiaali- ja terveystalouden ja uhkapelaamisen välillä: tuotot kohdentuvat kulttuuriin ja urheiluun. Lisäksi Norjassa on erillinen yksinoikeusyhtiö hevosurheilulle.

pelihaittojen ehkäisyn (ja yhteiskuntarauhan säilyttämisen) monopoli- ja lisensointijärjestelmien ensisijaiseksi tavoitteeksi. Siten voitontavoittelun tai verotuottojen kanavoinnin korostaminen on ilmeisessä ristiriidassa tämän oikeuskäytännön kanssa. Samaten kaksijakoisen tai -osaisen järjestelmän (Veikkaus ja lisensoidut toiminnot) EU-oikeudellinen perusta saattaa osoittautua ongelmalliseksi, koska jako perustuu osin poliittiseen harkintaan. Hankalin osa koskee hevosiin liittyvää pelaamista. Se jää kansallisen monopolin piiriin, vaikka pelaaminen tapahtuu enimmäkseen internetin välityksellä. Sektorin edustajat olisivat halunneet toimia ulkomaisen lisenssinhaltijan osana, koska se olisi luonut yhtenäiset pelimarkkinat EU:ssa oleviin Pohjoismaihin.

Hallituksen esitys muuttaa pelihaittojen valvonnan periaatteita sekä sosiaali- ja terveyspolitiikan rahavirtoja. Valvonta siirtyy Poliisihallitukselta uudelle Lupa- ja valvontavirastolle. Sillä on poikkeuksellisen laajat toimivaltuudet muun muassa lisenssinsaajien valvonnassa. Pelihaittojen valvontaan on tähän saakka kohdennettu erillinen määräraha Veikkauksen pelituotoista.<sup>57</sup> Tämänkaltainen korvamerkintä joutuu nyt uudelleen arvioitavaksi. Esityksen mukaan:

Rahapelilaissa säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön tehtävästä seurata, tutkia ja arvioida rahapelejä ja niistä aiheutuvia haittoja. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimeenpanisi tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää valtionavustusta.

Hallitusohjelma linjaa, että asiaan tulee kohdentaa riittävästi resursseja, mutta ei määrittele tasoa tarkemmin. Pelihaittatyö joka tapauksessa rahoitettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön

---

57 Ennen uudistusta voimassa olevan lain mukaan Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle pelihaittatyön kustannukset. Tämä tehdään käytännössä siten, että sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää viiteen miljoonaan euroon saakka.



pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta. Samalta momentilta rahoitettaisiin valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen sekä THL:lle valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuvat kulut. Perustelujen mukaan ratkaisu tukisi tarvittavan erityisosaamisen säilyttämistä tilanteessa, jossa sekä palvelujärjestelmä että rahapelijärjestelmä ovat muutosvaiheessa. Samalla se purkaa korvamerkityn rahoituksen tuoman suojauksen. Siten se altistaa myös nämä menot leikkaukselle osana valtiontalouden vakauttamista.

Suomen *lääkehuolto ja erityisesti apteekkilaitos* ovat olleet poikkeuksellisen onnistuneen edunvalvonnan piirissä. Valmistelussa on mennyt useampi vaalikausi. Selvitykset ovat perusteellisia, ja valmistelun kokousrytmi on ollut verkkainen. Keskeiset toimijat ovat olleet samalla edunsaajia, eikä heidän intresseissään ole ollut sääntelyn muuttaminen sen peruseriaatteiden osalta. Samanaikaisesti apteekkien organisointimalli ja lupajärjestelmä on tuottanut apteekkareille poikkeuksellisen korkean tulotason. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tilaamien arvioiden mukaan se on yrittäjäriskiін nähden kohtuuton. Tulotasoltaan menestyvien apteekkarien ammattiryhmä sijoittuu tulotasoltaan yritysjohtajien ja menestyneiden yrittäjien sekä sukuryritysten omistajien kanssa samaan huipputuloisten ryhmään.

Hallituskaudella on ehdotettu tehtäväksi lukuisia muutoksia lääkkeiden jakeluun ja hinnoitteluun. Lääkkeiden osalta käsikauppalääkkeiden sääntelyä ja jakelua on tarkoitus muuttaa. Valmistelu etenee työryhmässä. Tämän ohella lääkkeiden hinnoittelua muutetaan tavalla, joka muun muassa vähentää apteekkien tuloja. Tavoitteena on lääkehintojen hillintä. Lääkkeiden hinnoitteluun ehdotetaan uusia säännöksiä, joiden tavoitteena on edistää hintakilpailua ja alentaa siten lääkkeiden hintoja. Lääkekorvausten alkuomavastuu korotetaan 70 euroon ja se sidotaan kansaneläkeindeksiin. Säästötavoite on kaikkiaan 90 miljoonaa euroa, mikä on syytä suhteuttaa 1,8 miljardin kokonaiskustannukseen. Apteekkien omistajuuteen on tulossa asiallisesti vähäisiä mutta periaatteellisesti tärkeitä muutoksia. Ytimessä on farmaseuttien asema apteekin potentiaalisena osakkaana.

Kaiken kaikkiaan hallituskauden aikana toimeenpannaan samanaikaisesti monia lääkkeisiin ja niiden hallintaan liittyviä muutoksia. Keskeisten toimijoiden toiminnallinen innokkuus ja taloudellinen intressi uudistusten tekemiseen on olematon. Apteekkijärjestelmän edunvalvonta ennustaa tulojen romahtamista ja apteekkien konkurseja tulojen vähentyessä heidän arvionsa mukaan kolmanneksella, koska lääketaksat<sup>58</sup> alentuvat ja lääkkeet halventuvat (apteekkien tulot ovat kyöksissä lääkkeiden hintoihin).

Kokonaisuus on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Paketin monimutkaisuus ja siihen liittyvä aktiivinen vastustus huomioon ottaen aikataulu saattaa osoittautua turhan kireäksi, mitä tulee eduskunnan päätöksentekoon ja toimeenpanon valmisteluun. Päätöksenteko jää aivan vaalikauden viime hetkille ja saattaa raueta aikapulaan. Kokonaisuuden haasteellisuutta lisää se, että paketin osat ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa.

Tässä jaksossa käsitelty hyvinvointivaltion ja elinkeinoelämän intressien yhteensovittamista koskeva kokonaisuus on selkeä osoitus elinkeinoelämän onnistuneesta pyrkimyksestä hakea liiketoiminnan kasvua ja tuottoa hyvinvointivaltion ja elinkeinoelämän rajapinnasta. Muutos on ongelmallinen kansanterveyden ja EU-kielellä yhteiskuntarauhan kannalta, mutta toki siihen liittyy myös mittavia taloudellisia intressejä rajalinjan molemmilla puolilla. Kaikkiaan elinkeinoelämän edunvalvonta on ollut poikkeuksellisen onnistunutta. Elinkeinoelämä oli myös tähän varautunut palkkaamalla edunvalvontaan poliitikkoja hyvin tuntevia tahoja. Edunvalvontaa myös helpotti se, että hallituksen kahdella suurimmalla puolueella

---

58 Lääketaksa on valtioneuvoston vastuullisen viranomaisen esittelystä päättämä kaava, jolla reseptilääkkeen hinta ja itsehoitolääkkeen enimmäishinta lasketaan tukkuhinnasta. Lääkkeen hinta muodostuu tukkuhinnasta, apteekin katteesta, apteekkiverosta ja arvonnlisäverosta (10 %). Lääketaksan mekanismi on rakennettu siten, että lääkkeen korkeampi hinta alentaa katetta ja vastaavasti halvemmassa lääkkeessä on korkeampi kate. Kaikkein kalleimmissa lääkkeissä on annoskohtaisesti siis pienin prosentuaalinen mutta usein euro-määräisesti varsin korkea kate.

on myös itsellään ollut samankaltainen perusasenne jo pidemmän aikaan. Siten muutos on vaalituloksen mukainen. Myös valtionhallinnossa rajapinnan määrittelyvaltaa siirtyy vaiheittain sosiaali- ja terveystoiministeriöstä työ- ja elinkeinotoiministeriöön. Symbolisena esimerkkinä tästä voi mainita alkoholi-asioiden siirtämistä edellisestä jälkimmäiseen koskevan selvityksen.

## **Sosiaali- ja terveystoiministeriön suurvalta**

Euroopan unioni on tunnetusti sotilaallinen kääpiö, keskikokoinen kansantalous ja sosiaali- ja terveystoiministeriön suurvalta. Euroopan unionin tilastotoimiston mukaan tämän suurvalta-aseaman saa 4 307 miljardin euron sosiaali- ja terveystoimintoihin. Tämä on suhteessa Euroopan unionin yhteenlaskettuun BKT:hen noin 27 prosenttia. Jälleen kerran on syytä korostaa, että kyse on suhdeluvusta, ei BKT-osuudesta. Tämän ohella Euroopan unionin sosiaalimenoissa on kohdennettu muita maanosia enemmän menoja muuhun kuin terveyteen ja eläkkeeseen, joten sosiaalisten riskien hallintajärjestelmät ovat myös kattavampia Euroopan unionin jäsenmaissa.

Sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen on nousut vuosikymmenten kuluessa kaikkialla Euroopan unionissa. Se on seurailut jälkiohjelmoitumista, kaupunkiohjelmoitumista, väestörakenteen muutosta ja kansantuotteen kasvua. Voimavaroja on lisännyt aikaisempaa parempi kyky kerätä välillisiä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja. Päätösperäiset menot ovat nousseet erityisesti kansantuotteen suhteen takamatkalla olleissa entisissä sosialistisissa maissa, jotka ovat aktiivisesti uudistaneet sosiaali- ja terveystoiministeriönsä. (Tässä poikkeus on naapurimaa Viro, joka on valinnut oman, innovatiivisen polkunsa monilla sosiaali- ja terveystoiministeriön ydinalueilla.) Korkean elintason maissa ikääntyminen on ollut keskeinen menojen lisäävä ajuri. Koska sosiaalimenojen niin sanottu ESSPROS-määrittely sulkee ulos ammatilliset työeläkkeet ja kollektiiviset sairausvakuutukset, sosiaalimenomäärittelmä toki yliarvioi Euroopan menot suhteessa esimerkiksi Yhdysvaltoihin, jossa

ammattilliset eläkkeet ja sairausvakuutukset ovat merkittäviä menoeriä. Kuitenkin julkisen talouden vastuun kannalta Euroopan unioni on poikkeuksellisessa tilanteessa muihin alueisiin verrattuna.

Hyvinvointivaltioiden toimintakyky on muodostunut Euroopan unionin tulevaisuuden kannalta kohtalonkysymykseksi. Vuonna 2000 hyväksytystä Lissabonin strategiasta eteenpäin Euroopan unionin jäsenmaat ovat aktiivisesti pyrkinet uudistamaan ”Euroopan sosiaalista mallia”, jotta ne pärjäisivät globaalissa kilpailussa. Käytännössä huomio on ollut eläkkeissä ja terveyspalveluissa (mukaan luettuna vanhusten hoiva). Niiden ohella mukaan on mahtunut myös kannustimiin ja sosiaaliin syrjäytymiseen liittyviä temaattisia kokonaisuuksia.

Nykyään kaikki nämä prosessit on kytketty Euroopan talouspolitiikan ohjausjaksoon. Kieliversioissa ohjausjaksoja kuvataan eri tavoilla. Englanninkielisessä ja useimmissa muissa tekstiversioissa puhutaan systemaattisesti ”talous- ja sosiaalipolitiikan koordinaatiosta”. Suomenkielisessä versiossa tarkastelu rajautuu talouspolitiikan koordinaatioon.<sup>59</sup> Tämä on myös Suomen hyväksymä rajaus, mutta kertoo myös taipumukselta tulkita sosiaali- ja terveyspolitiikka talouspolitiikan osaksi. Semantiikasta riippumatta tämä ohjausjakso on Euroopan unionin ja erityisesti jäsenmaita edustavan Eurooppa-neuvoston tärkein jäsenmaiden talous- ja sosiaalipolitiikkaa ohjaava instrumentti.

## **Vastavirtaan Euroopan unionissa**

Suomi on ollut Euroopan unionin jäsen vuodesta 1995. Kuluva vaalikauden aikana takana on siis kolmekymmentä vuotta Euroopan unionin jäsenyyttä. Tuon ajanjakson aikana Euroopan unionin perussopimukset, toimivallat, sisäinen rakenne sekä oikeudellinen että poliittinen yhteistyö ovat sekä

---

59 Englanniksi ”framework for the coordination and surveillance of economic and social policies.” Suomeksi: ”Talouspolitiikan EU-ohjausjakso tarjoaa kehyksen EU-maiden talouspolitiikan koordinoimille.”

muuntuneet että kehittyneet. Suomi on sekä osallistunut eurooppalaisten rakenteiden luomiseen että sopeutunut niihin. Hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen kannalta tärkeä kysymys on ollut, mitä haasteita ja mahdollisuuksia Euroopan sisämarkkinat – tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten/henkilöiden vapaa ja säännelty liikkuvuus – ja Euroopan talous- ja finanssipoliittiset tavoitteet asettavat Suomen hyvinvointivaltion institutionaaliselle rakenteelle.

Koko jäsenyyden ajan suomalaiset ovat suhtautuneet kiihkeän kielteisesti eurooppalaisen yhteistyön tiivistämiseen sosiaali- ja terveyspolitiikan ydinalueilla. Jäsenyyden alkuvuosina suomalaiset vastustivat eurooppalaista yhteistyötä sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että hyvinvointivaltion suojaaminen oli eräs keskeisimmistä laajalti jaetuista politiikkatavoitteista 1990-luvun alkupuolen Suomessa.

Jäsenyysneuvotteluissa keskeiset toimijat tiedostivat rakenteelliset jännitteet suomalaisen asumiseen perustuvan sosiaaliturvamallin ja muualla tavanomaisemman työperustaisen sosiaaliturvamallin välillä. Edellistä luonnehtivat asumiseen perustuvat yksilölliset oikeudet. Niissä kukin kerryttää oman sosiaaliturvansa, eikä niihin liity sukupolvien välisiä hoiva- ja elatusvelvollisuuksia. Jälkimmäisessä on keskeistä työssä olevan puolison työsuhteesta johdetut kotona olevan puolison sosiaaliturvaoikeudet. Niihin usein liittyi (ja liittyy) myös sukupolvien välisiä hoiva- ja elatusvelvollisuuksia. Lisäksi esimerkiksi lapsilisät ovat enemmän työssä olevan perheenjäsenen palkanlisää kuin kotona olevan perheenjäsenen tuloa.

Keskeiseksi politiikkalinjaukseksi tuli avustusten ja sosiaalivakuutuksen väliin sijoittuvien etuuksien (kansaneläke, lapsilisä, kotihoidon tuki) määrittely joko avustukseksi tai vakuutukseksi ja kansaneläkkeen määrän sitominen Suomessa asuttuihin vuosiin. Näillä ratkaisuilla pyrittiin estämään tai ainakin rajaamaan Suomessa asuvien tai työskentelevien muiden EU-maiden kansalaisten sosiaalisia oikeuksia erityisesti heidän

kotimaissaan oleville omaisille. Samaten työeläkkeet määriteltiin sosiaaliturvan osaksi poikkeuslainsäädännöllä, vaikka Suomen osin rahastoivassa työeläkejärjestelmässä onkin joitakin ammatillisen eli niin sanotun toisen pilarin työeläkkeen piirteitä.

Edellä kuvatut ratkaisut ovat kestäneet 2020-luvulle saakka. Samalla suomalaisten periaatteellinen eurooppalaisen yhteistyön vahvistamisen vastustus on säilynyt ennallaan. Eurostat on kahteen otteeseen (2009 ja 2019) selvittänyt jäsenmaiden kansalaisten näkemyksiä niiden halukkuudesta vahvistaa eurooppalaista sosiaali- ja terveystaloutta. (Tämän ohella on tarkasteltu sukupuolten tasa-arvoa ja muita samankaltaisia vähemmän kiistanalaisia teemoja.) Kummallakin kerralla suomalaiset ovat olleet tanskalaisten ja ruotsalaisten kanssa nihkeimpiä lisäämään Euroopan unionin toimivaltaa näillä hyvinvointivaltion ydinalueilla.

Suomalaisten varaukselliselle kannalle on kaksi ilmeistä perustaa. Ensinnäkin suomalaiset (samoin kuin ruotsalaiset ja tanskalaiset) vastustavat Euroopan unionin kautta tapahtuvaa uudelleenjakoa, jossa näille maille jäisi nettomaksajan rooli. Tämän argumentin painoarvo sosiaali- ja terveystalouden ydinalueilla on kuitenkin kevyehkö. Unionin perussopimusten antama toimivalta sosiaali- ja terveystaloudessa jäsenvaltioiden kanssa on jaettu, ja lisäksi päätöksentekosäännöt rajaavat aloitevaltaa käyttävän komission kykyä saada uudistuksia lävitse. Toiseksi suomalaiset eivät näe eurooppalaista yhteistyötä kansallista hyvinvointivaltion toimintaedellytyksiä vahvistavana vaan enemmänkin sen toimintaedellytyksiä supistavana toimintana. Niin sanottu valtaparadoksi – mitä enemmän on eurooppalaista toimivaltaa, sitä enemmän on kansallista liikkumavaraa – ei ole saanut suomalaisten kannatusta. Tässä suhteessa suomalaiset ovat Euroopassa pienessä vähemmistössä, koska ajattelutapa saa laajalti kannatusta erityisesti eteläisessä ja itäisessä Euroopassa.

Vailla merkitystä ei ole se, että suomalaiset ovat asukasmäärältään pieni kansakunta Euroopan pohjoislaidalla, mikä voimakkaasti rajaa suomalaisten mahdollisuuksia muokata

suurten EU-maiden ohjaamia poliittisia agendoja. Pohjoismaat eivät myöskään ryhmänä pysty saavuttamaan riittävän suurta äänimäärää jäsenmaita edustavassa neuvostossa, jotta se voisi määritellä politiikan sisältöä. Väestöön suhteutetun äänimääränsä vähäisyyden hyvin tiedostavat Pohjoismaat eivät myöskään ole muodostaneet neuvostossa yhtä sosiaali- ja terveystaloudellista ajattelutapaa edistävää ryhmittymää. Sitä reipi myös erilainen suhtautuminen talous- ja rahaliittoon. Lähinnä Pohjoismaat ovat yhdistäneet näkemyksiään (usein yhdessä Alankomaiden kanssa) eurooppalaiseen yhteisvastuuseen ja jäsenmaiden väliseen uudelleenjakoon liittyvissä kysymyksissä. Näissä ne ovat edustaneet ”nuivaa” linjaa.

Euroopan unionin vaikutukset *joka tapauksessa* välittyvät Suomen hyvinvointivaltioon kahta eri kanavaa pitkin. Ensimmäisen muodostaa talous- ja työllisyyspoliittinen yhteistyö, joka asettaa jäsenvaltioiden julkisille talouksille reunaehdot ja antaa niille suosituksia harjoitettavasta politiikasta. Koska sosiaalimenot ovat aikaisemmin kuvatusti noin 60 prosenttia julkisista menoista, kaikki julkisen talouden tilaa koskevat linjaukset välittyvät saman tien sosiaali- ja terveystaloudelliseen politiikkaan. Niinpä ei ole yllättävää, että suurin osa komission Suomelle antamista talous- ja työllisyyspolitiikan suosituksista käsittelee sosiaali- ja terveystaloudellisten uudistamista julkistaloudellisesti kestävämmäksi ja kotitalouksien kannalta kannustavammaksi.

Toinen, todennäköisesti merkittävämpi vaikutuskanava on kansallisen hyvinvointivaltion ja eurooppalaisten sisämarkkinoiden yhteensovittaminen neljän niin sanotun vapauden – tavaroiden, palvelujen, pääomien ja ihmisten/työvoiman vapaan mutta säädellyn liikkuvuuden – alueella. Suurimmalta osaltaan tämä yhteensovittaminen tapahtuu tapauskohtaisesti joko neuvotteluissa tai Euroopan unionin tuomioistuimen aiheeseen liittyvän kumulatiivisen oikeuskäytännön määrittämänä eikä aiheuta suurempia poliittisia intohimoja. Tavaroissa erilaiset lääkkeet ja lääketieteelliset apuvälineet liikkuvat ongelmitta jäsenmaasta toiseen, mikä on myös alentanut hintoja ja tuonut aikaisemmin suojatuille markkinoille runsaasti uusia toimijoita.

Terveyspalvelujen ja potilaiden liikkuvuus on vaatinut jäsenmaissa palveluvalikon luomista, jossa kullekin suoritettavalle toimenpiteelle (esimerkiksi lonkkaleikkaus) määritellään hinta. Suomi pyrki rajaamaan liikkuvuuden kustannuksia potilasdirektiivin toimeenpanosta vuonna 2012 aina 2023 saakka korvaamalla ulkomailla tapahtuneen hoidon Kelan taksojen mukaisesti. Hyvinvointialueiden toimeenpanon myötä toukuusta 2023 eteenpäin korvaus suhteutetaan hyvinvointialueen laskennallisiin tuotantokustannuksiin ja maksetaan (käsittääkseni) hyvinvointialueen budjetista. Tämänkaltainen hinnoittelun auki kirjoittaminen on toki perusteltua myös kansallisesti. Edellä jo kuvatusti hyvinvointialueet tekevät sitä hallitusohjelman velvoittamana vuoden 2025 alusta eteenpäin.

Pääomien liikkuvuuden lisääntyminen 1990-luvun puolivälin jälkeen on ollut Suomelle tärkeää. Työeläkeyhtiöiden kannalta se oli ratkaiseva asia, koska työeläkeyhtiöiden varat eivät enää ”mahdu” Suomen pörssiin. Investoiminen Suomen kiinteistömarkkinoille ja Helsingin pörssiin olisi myös riskien jakamisen kannalta ongelmallista. Jonkin verran on käyty keskustelua työeläkeyhtiöiden yhteiskunnallisista velvollisuuksista investoida Suomeen ja investointien rajaamisesta tiettyjen sektoreiden ulkopuolelle. Suurempi painoarvo on kuitenkin keskustelulla siirtymästä turvaavasta kohti tuottavampaa sijoituspolitiikkaa, johon vastaavasti liittyy vakavaraisuussääntelyn aiheuttamat hallinnolliset haasteet<sup>60</sup> ja suurempi pääoman menettämisen riski. Tässäkin tapauksessa huomio on Euroopan unionin sisämarkkinoissa.

Pieniä suuria ongelmia on jäljellä jonkin verran. Eräs – ja ainoa tässä käsiteltävä – koskee toiseen EU-maahan maksettavaa kansaneläkettä. Hallitus päätti kevätriihessä 2024 lopettaa säästötoimenpiteenä kansaneläkkeen maksamisen muihin EU-maihin (ja muihin sosiaaliturva-asetusta soveltaviin maihin). Taustalla tässä oli Ruotsia koskeva EU-tuomioistuimen

---

60 Tätä vakavaraisuussääntelyä toimeenpannaan neljällä ns. Basel-sopimuksella, jotka on luotu vuosien 2008–2009 kriisien jälkeen. Euroopan unioni valmistelee myös pankkiunionia.



päätös<sup>61</sup>, joka määritteli ruotsalaisen takuueläkkeen ei-siirrettäväksi vähimmäisetuudeksi. Ennen hallituksen linjausta Suomessa aikaisemmin tapahtuneen asumisen tai työskentelyn perusteella kertynyttä sekä työkyvyttömyyden ja vanhuuden perusteella myönnettävää kansaneläkettä on maksettu (myös) toiseen jäsenmaahan, mikäli henkilö on kuulunut sosiaaliturvan koordinaatiota koskevan sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan.<sup>62</sup> Käytännössä etuuden määrä on suhteutettu asumisen tai työskentelyn keston. Suurin osa saajista on ollut Suomesta toiseen EU-maahan muuttaneita Suomen kansalaisia.

Jatkossa työkyvyttömyyden tai vanhuuden perusteella myönnettyä kansaneläkettä maksetaan vain Suomessa asuvalle henkilölle. Lisäksi Suomessa asuvalle henkilölle maksettava kansaneläkettä alennetaan, mikäli hän saisi vastaavaa vähittäisetuutta toisesta Euroopan unionin jäsenmaasta. Säästöä tästä leikkauksesta syntyy noin 38 miljoonaa euroa vuodessa. Se koskee noin 24 000 Suomessa aikaisemmin oleskellutta tai työskennellyttä henkilöä, joista 18 000 asuu nykyisin Ruotsissa ja 2 000 Virossa. Vajaa tuhat eläkkeensaajaa on etelän auringossa Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa. Suurin osa saa pientä osittaista kansaneläkettä. Yli 600 euron kansaneläkkeitä on ulkomailla kaikkiaan noin 250 eläkeläisellä.

Ruotsia koskevasta tapauksesta tuli tuomio jo joulukuussa 2017. Muutoksen toimeenpano jatkui aina vuoteen 2022 saakka. Tuolloin Ruotsi lakkautti etuuden maksun ulkomaille vuoden 2023 alusta saakka. Tämä koski myös Ruotsissa asuneita mutta sittemmin Suomeen palanneita Suomen kansalaisia, joi- ta oli noin 17 000. Suomessa tähän ei välittömästi reagoitu. Seitsemän vuoden käsittelyviive alan asiantuntijoille sinänsä tutussa asiassa osoittaa, ettei sosiaali- ja terveysministeriö ole nähnyt Suomen kansaneläkkeeseen tehtävää muutosta kiireel-

---

61 C-189/16 Zaniewicz-Dybeck

62 Myös Eta-maat (Norja, Islanti ja Liechtenstein) soveltavat EU-asetusta sosiaaliturvan liikkuvuudesta 883/2004. Myös Sveitsi soveltaa EU-asetusta 883/2004 ns. supistetulla sovellusalueella niihin EU-kansalaisiin, jotka liikkuvat EU-alueen ja Sveitsin välillä.

lisenä ennen kuin siihen kohdistui velvollisuus etsiä leikkauskohteita. Muutokselle on kuitenkin kohtuu vahva<sup>63</sup> oikeuskäytäntöön nojaava perustelu. Etuudet Suomessa ja Ruotsissa ovat pitkälti samanlaisia rakenteeltaan, ja molemmat on sidottu asuinvuosiin.

## Hyvinvointivaltio integraatiopolitiikassa

Eurooppalaistuminen sosiaali- ja terveyspolitiikassa ei ole istuvan hallituksen strateginen tavoite. Hallitus linjasi alkuvuodesta 2024 strategiset avaintavoitteet seuraavalle EU-vaalikaudelle 2024–2029. Se ei aktiivisesti edistä toimivallan käyttöä sosiaali- ja terveyspolitiikan ydinalueilla. Huomio oli kilpailukyvyssä, digitalisaatiossa, turvallisuudessa ja ympäristömuutoksessa, joiden ohella myös maahanmuuton hillintä ja varauksellinen suhtautuminen tulonsiirtounioniin saivat huomiota. Samalla hallituksen kannanmuodostus siirtyy kerran vaalikaudessa annettavasta EU-selonteosta jatkuvaan strategisten prioriteettien määrittämiseen, vaikuttamiseen ja seurantaan. Tämä tekee EU-politiikasta tilannesidonnaisempaa ja oletetusti myös joustavampaa, mutta myös hankalammin ennakoitavaa, koska hallituksen ”pitkä linja” määrittyy yksittäisten uudistusten kautta.

Myöskään jäsenmaita edustava neuvosto ei ole ollut kovin aktiivinen sosiaali- ja terveyspolitiikassa. Valtionpäämiesten muodostama Eurooppa-neuvosto hyväksyi Euroopan parlamentin vaalien jälkeen kesäkuun lopussa 2024 strategisen ohjelman, jossa se määritteli sen prioriteetit uudelle viisivuotiskaudelle ja joka omalta osaltaan toimii ohjeistuksena tulevalle komission puheenjohtajalle. Sosiaali- ja terveyspoliittisesti siellä on uusia avauksia lähinnä pitkäikäisyyteen sopeutumi-

---

63 Oikeusperusta on kohtuu vahva mutta ei vedenpitävä. Samaa mieltä on Kansaneläkelaitos, jonka mukaan on tulkinnanvaraista, onko nyt ehdotettu muutos riittävä kansaneläkkeen EU:n sosiaaliturvasäätöjen mukaisen luokittelun muuttamiseksi, koska etuuden luonnetta ei olla muuttamassa. Nyt arvioitavaksi jää sitten se, onko etuuden ”luonteessa” tapahtunut muutos, kun sen ympärillä olevat muut etuudet ovat samanaikaisesti muuttuneet.

sessä ja terveystalouden yhteistyössä. Kaiken kaikkiaan digitalisointi, kilpailukyky, sisämarkkinoiden uudistaminen ja valtion tuet sekä turvallisuus ja ympäristö söivät ilmatilan sosiaali- ja terveystaloudelta avauksilta.

Komission uusi puheenjohtaja puolestaan esittelee parlamentin täysistunnolle poliittiset suuntaviivat, jotka muodostavat tulevan komission viisivuotissuunnitelman. Nämä eivät ole vielä tiedossa alkusyksystä 2024. Käytännössä komissio kuitenkin valmisteli ohjelmaa ennen vaaleja, mutta se sovitetaan vastaamaan Euroopan parlamentin vaalien tulosta syksyllä 2024. Komissio käyttää rajallisesta toimivallasta huolimatta aloitevaltaa myös sosiaali- ja terveystaloudessa. Sillä on jo edelliseltä komissiolta periytyvä ohjelma sosiaalisten pilareiden vahvistamisesta. Lisäksi se on edistänyt minimipalkkalainsäädäntöä, alustatalouden työntekijöiden asemaa ja terveystalouden liikkuvuutta. Näihin tulee uusia aloitteita uuden komission asialistalta. Tämän ohella finanssipoliittisen yhteistyön tiivistyminen ja sisämarkkinoiden toimeenpano niin sanotun viidennen vapauden<sup>64</sup> (tiedon) alueella välittyvät väistämättä sosiaali- ja terveystaloudelle.

Lopuksi on syytä mainita periaatteellinen Suomea koskeva muutos Euroopan unionin finanssipoliittisessa (fipo) sääntelyssä. Uudet fipo-säännöt hyväksyttiin keväällä 2024. Niiden ideana oli luoda lisää suunnitelmallisuutta ja eteenpäin katsovaa liikkumavaraa jäsenmaiden julkisen velan hallinnalle. Se avaa tilaa julkisen talouden vakauden vähittäisen palauttamisen ja rakenteellisten uudistusten edistämiseksi. Samalla se perustuu yksinomaan lukuihin, joten Suomen ”mainekriteeri” velkansa aina maksavana maana menettää nyt merkitystään. Sopimuksen mukaisesti jäsenvaltiot tekevät suunnitelman, jossa jäsenvaltiot sitoutuvat julkisen talouden tasapainon vaihteittaiseen saavuttamiseen leikkauksilla ja uudistuksilla.

---

64 Muodollisesti tiedon vapaus on pääsääntöisesti palvelujen vapaata liikkuvuutta. Kuitenkin, koska tiedon liikkuvuus eroaa monella tapaa palvelujen (ja tavaroiden) liikkuvuudesta, yhä useammin sitä pidetään erillisenä ”vapauden” kategoriana.

Tavoitteenasetantaa ohjaa komission laatima viiteura, joka on laadittu sekä neljän että seitsemän vuoden sopeutuskaudelle.

Kokonaisuutena finanssipoliittinen ohjauspaketti on Suomen kannalta mielekäs, joskin Suomi on sitä valmistellessaan joutunut muiden EMU-maiden ohella ottamaan lähtökohdaksi Saksan tahtotilan. Sen niin sanotun liiallisen alijäämän menettely on aikaisempaa joustavampi ja toimeenpanokelpoisempi. Koska Suomen julkisen talouden alijäämä on mittava, Suomi haki syksyllä 2024 seitsemän vuoden sopeutuskautta. Tällä linjauksella hallitus sekä ostaa lisää aikaa leikkauksien toimeenpanolle että sitoo myös seuraavan hallituksen finanssipoliittikan suuntaviivat. Käytännössä tavoitteet ovat pitkälti samansuuntaisia hallitusohjelman kanssa.

Julkisen talouden kolmen prosentin alijäämää koskevat säännöt eivät enää jatkossa ota huomioon Suomen työeläkejärjestelmän ylijäämää arvioidessaan julkisen talouden alijäämää. Perusteluna on, että rahastoitavia työeläkevaroja ei voi käyttää valtiontalouden alijäämän kompensoimiseen julkisen talouden kokonaisalijäämää arvioitaessa.<sup>65</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että Suomen velvoitteet valtiontalouden alijäämän vähentämiseen kasvavat. Toisaalta eläkemenot otetaan edelleen huomioon julkisen talouden tilaa arvioitaessa. Euroopan unionin velkaantuneista jäsenmaista ainoastaan Suomen tilanne on muutosten jälkeen aikaisempaa tiukempi.

Suomi on tämän sinänsä oikean linjauksen neuvotteluissa hyväksynyt. Linjaus on vähämerkityksellisempi 2020-luvun puolivälissä kuin mitä se olisi ollut ennen vuoden 2009 kriisiä. Tuolloin työeläkejärjestelmän ylijäämät olivat noin neljä prosenttia BKT:stä. 2020-luvun puolivälissä ne ovat noin yhden prosentin tasolla ja enemmänkin laskussa kuin nousussa, jollei sitten sijoitusten arvossa tapahdu merkittävää muutosta. Toisaalta työeläkkeet ovat jo pitkään olleet Suomen julkisen

---

65 ”For Finland, the debt sustainability safeguard binds in the four-year and the seven-year cases, primarily because of updated stock-flow adjustments related to public pension funds. These funds register surpluses, which are part of the general government headline balance, but this surplus is used for building up pension fund assets and not for reducing debt!”

talouden ainoa ylijäämäinen erä. Siten muutoksen jälkeen laskennallinen paine julkisen talouden sopeuttamiseen valtiontalouden kautta kasvaa vastaavasti. Muutos on myös merkityksellinen asia sikäli, että Suomi pääsi talous- ja rahaliittoon työeläkevarojen ylijäämän takia ja määrittelemällä rahastot osaksi julkista taloutta. Nyt tämä linjaus peruttiin ja työeläkejärjestelmä tosiasiallisesti sijoitettiin julkisen talouden ulkopuolelle julkisen talouden vakautta arvioitaessa.

## **Vivutettu valta**

Useimmat tässä jatkossa käsitellyt teemat ovat rakenteeltaan ja tavoitteiltaan käytännössä peruuttamattomia. Tulevat hallitukset tuskin pystyvät niitä peruuttamaan, vaikka hallituspohja olennaisesti muuttuisikin. Tehtävät leikkaukset ja uudistukset syövät vastavallan perustaa pysyvästi. Perustan uudelleen vahvistamiseen ei ole toimeenpanokelpoisia mekanismeja. Toki on mahdollista ajatella, että palkansaajien järjestäytymisasteet kääntyisivät voimakkaaseen nousuun, valtiovarainministeriö luopuisi hyvinvointialueiden ohjausvallastaan, käyttöön otettaisiin maakuntaverot, alkoholipolitiikka ja rahapelaaminen palaisivat pääosin monopoleihin ja apteekkilaitos ja lääkepolitiikka jatkaisivat entisellään. Luontevinta peruuttaminen olisi rahapelipolitiikassa, jossa monessa EU-maassa ollaan parhailaan siirtymässä kohti mainonta- ja tuotantorajoitteita. Kuitenkin toistaiseksi ei ole näkyvissä tähän suuntaan vieviä hallinnan mekanismeja.

## 7

# Sosiaaliset ongelmat hyvinvointivaltiossa

**V**akiintuneen viisauden mukaan yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta tulee arvioida sen mukaan, miten se pitää huolta kaikkein heikoimmassa asemassa olevista jäsenistään. Tämän viisauden poliittista merkitystä on kuitenkin rajoittanut se, että poliitikot joko eivät yleensä määrittele heikoimmassa asemassa olevaa ryhmää tai määrittelevät sellaiseksi niin sanottuja kunniallisia köyhiä, kuten lapsia, sairaita, vammaisia ja työkyvyttömiä tai ikääntyviä ihmisiä. Tämänkaltaisen määrittely kattaa reilusti yli puolet sosiaalimenoista, eikä se siten oikeastaan kohdistu mihinkään. Perustellumpi tapa määritellä haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä on kohdistaa huomio siihen osaan työikäistä ja -kykyistä väestöä, joka ei ole päässyt mukaan yhteiskunnan tavanomaiseen myönteiseen kehitykseen elintasossa, elämänlaadussa tai elämäntavoissa. Tähän väestönosaan kohdistuvat toimenpiteet muodostavat sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän. Ryhmän kohtelu määrittää suomalaisen yhteiskunnan oikeudenmukaisuuden.

### **Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmä**

Sosiaali- ja terveystieteellisesti sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmä vastaa niihin sosiaalisiin tilanteisiin, jotka eivät täytä sosiaalisen riskin määritelmää. Nämä ongelmat eivät ole määrääkäsisiä ja -muotoisia, vaan toistuvia ja toisiinsa limittyneitä, ja niiden kesto vaihtelee voimakkaasti sekä yksilön elämän-

kaaren eri vaiheissa että toimintakyvyn muutosten myötä. Sellaisina ne ovat niin sanottuja viheliäisiä ongelmia: ne vaihtavat muotoaan ja kohderyhmää, niihin ei ole yksiselitteistä ratkaisua ja ratkaisujen vaikuttavuus myönteisten siirtymien tuottamisessa vaihtelee yksilö- ja ryhmäkohtaisesti myös eri ajanjaksojen ja tilanteiden aikana.

Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmää säädellään lukuisilla laeilla ja ohjelmilla, jotka ovat osin toiminnallisesti päällekkäisiä. Monet siihen liittyvät palvelut ja tulonsiirrot kytkeytyvät tavalla tai toisella sosiaalihuoltoon. Eräät teemat kytkeytyvät aktiivointiin ja kuntoutukseen. Sosiaalihuoltoon lukeutuva sosiaalinen kuntoutus sekä erillisellä lailla säädetty kuntouttava työtoiminta yhdistettynä pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten työllistämistöimiin muodostaa yhden kokonaisuuden. Samaan ryhmään lukeutuu useiden ministeriöiden ohjaamat NEET (eli ei työtä, koulutus- tai harjoittelupaikkaa) – nuorten palvelut (alle 30-vuotiaille suunnatut Ohjaamot ja muut samanlaiset yksiköt), jotka tukevat nuoria siirtymässä lapsuudesta aikuisuuteen. Asumispalvelut muodostuvat asunnottomuuteen liittyvistä *Asunto ensin* -asunnoista ja palveluista, päihdeaineiden väärinkäyttäjille ja mielenterveyskuntoutujille tarkoitetuista asunnoista sekä yhteisöjen omistamista vuokra-asunnoista, joita on tuettu joko investointiavustuksilla, korkotuetuilla lainoilla tai välillisemmin tonttimaan kautta.

Tulonsiirroista siihen lukeutuu toimeentulotuki jaettuna Kelan hallinnoimaan perusosaan sekä hyvinvointialueen hallinnoimaan toimeentulotuen ehkäisevään ja täydentävään osaan. Samaan kokonaisuuteen voi laskea sosiaalisen luotoituksen, joka siirtyy 1.1.2025 hyvinvointialueilta Kansaneläkelaitoksen hallinnoitavaksi. Terveyspalveluista tähän ryhmään lukeutuvat myös huumeiden käytöstä aiheutuvia haittoja ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet, kuten terveysneuvontapisteiden (muu) toiminta ja maksatulehduksen (C-hepatiitti) vastaiset toimenpiteet, sekä soveltavin osin päihdehuoltolain alaiset päihdepalvelut. Lopuksi samaan ryhmään kuuluvat lukuisat STEA-rahoitteiset toiminnot eri paino- ja toimialoilla vapautuvista vangeista matalankynnyksen paikkoihin ja erillisellä määrärahalla tuettu leipäjonotoiminta.

Hallitusohjelmaa tehtäessä neuvottelijoiden kriittiset katseet kohdentuivat tähän moniulotteiseen ja -tasoiseen kokonaisuuteen poikkeuksellisessa määrin. Hallitusohjelmassa on siitä monta varsin yksityiskohtaista linjausta – osin jopa niin yksityiskohtaisia, että ne puuttuivat ministeriön sisäiseen organisointiin, kuten tapahtui toimeentulotuen siirtämisessä sosiaalipalveluista sosiaaliturva- ja vakuutusosastolle sosiaali- ja terveysministeriössä. Neuvottelijoita ohjasivat sekä intresseihin ja uskomusjärjestelmiin perustuvat näkemykset aktivoinnista ja työllistämisestä tämän hallintajärjestelmän uudistamisen keskeisinä tavoitteina että sitoutuminen kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien tukemiseen.

### **Rajapintojen hallinta sosiaalisissa ongelmissa**

Hallituksen kannalta tärkeä korjattava asiakokonaisuus koskee kuntien, hyvinvointialueiden ja Kelan välisten huono-osaisuuteen liittyvien rajapintojen hallinnan mekanismeja. Tämä kokonaisuus jäi aikataulu- ja priorisointisyistä loppuun saakka pohtimatta hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä. Samoihin aikoihin hyvinvointialueuudistuksen kanssa alkoi valmistelu työvoimapalvelujen siirtämisestä valtiolta kunnille tai kuntien yhteenliittymille. Eräät sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmään liittyvät palvelut jäivät eri puolille rajapintaa. Esimerkkejä näistä rajapintaan sijoittuvista asioista on lukuisia, mutta tärkeimmät liittyvät asumiseen ja aktiivointiin.

*Asuminen* on ytimeltään kunnan elinkeinotoimintaa. Se harjoittaa sosiaalista asuntotuotantoa ja toimintaa omistamiensa vuokrataloyhtiöiden, kaavoitusratkaisujen ja maankäyttöä, asumista ja liikennettä ohjaavien MAL-sopimuksien avulla. Hyvinvointialueilla on puolestaan suhteellisen edullisia työsuhdeasuntoja ja jonkin verran muuta asuntokantaa. Ne myös ostavat hankintoina erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä asumispalveluja eri yhteisöiltä ja yrityksiltä. Valtaosaltaan yhteistyö ja työnjako on ongelmatonta. Suurimmat toiminnalliset ongelmat liittyvät asunnottomuuden vähentämiseen.



Siinä on vahva sosiaalihuollollinen näkökulma, jolloin se on luontevasti hyvinvointialueen tehtävä.

Päällekkäisyys syntyy asunnottomuuden vähentämiseen käytettävistä toimintamalleista, joissa yhdistyvät asuntojen tarjonta ja tukipalvelujen organisointi. Näitä malleja kutsutaan niitä yhdistävästi asunto ensin -periaatteeksi. Vuosituhannen alkupuolella se pitkälti korvasi aikaisemman ”märkäpäästä kuivapäähän” -mallin, jossa raitistuminen asuntolassa oli oman asunnon saannin ehto. Siinä tukipalvelut rakentuivat ”AA, akka ja Jumala” -kokonaisuudesta eli pyrkimyksestä päihteetöntämään elämään, arkea tukevasta parisuhteesta ja uskonnollisten yhteisöjen tarjoamasta tuesta. Asunto ensin -periaatteessa asunnottomalle järjestetään asuntolapaikan sijasta oma vuokrasuhteeseen perustuva asunto, johon hän saa yleistä asumistukea ja tarvittavat asumista tukevat sosiaalipalvelut.

Vuosien mittaan asunto ensin -malli on kehittynyt suurista asumisyksiköistä kohti hajautuneempaa mallia, jossa asuminen mahdollistetaan myös suurten yksiköiden ulkopuolella muun muassa välivuokramenetelyllä. Asunto ensin -periaatteen ensimmäisinä vuosina sopivien asumispalvelujen tarjonnan vähäisyys mahdollisti suorahankinnat palvelutuottajilta, jotka olivat yleensä yleishyödyllisiä säätiöitä ja yhdistyksiä. Tähän markkinaoikeus on myöhemmin tarjonnan lisääntyessä ottanut kriittisen asenteen, minkä seurauksena asumispalvelut ovat yleensä kilpailutettuja. Markkina on viime vuosina tullut uusia kaupallisia toimijoita, jotka tarjoavat asumispalveluja laajalla kirjolla asunnottomuuspalveluista vastaanottokeskuksiin.

Hyvinvointialueiden ja kuntien rajapintaan on luotu asumispalveluihin paikallisia ja alueellisia ratkaisuja, joilla asuminen ja palvelutuotanto saadaan kytkettyä tiiviimmin toisiinsa. Useilla hyvinvointialueilla ja keskuskunnissa on jo niiden yhteisiä ohjelmia. Tähän on myös yleisluonteinen velvoite sosiaalihuolto-laissa: ”Hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.”

Hallitus on asettanut tavoitteekseen pitkäaikaisasunnottomuuden poistamisen vaalikauden loppuun mennessä. Tämä ei ole vaatimaton tavoite, koska jäljellä on asunnottomuuden kovaa ydintä ja asunnottomaksi on päätyvässä uusia ryhmiä (kuten maahanmuuttajataustaiset nuoret). Tavoitteen saavuttamiseksi asunnottomuuden vähentämistyön ohjaus keskittään ympäristöministeriöön ja rahoituksessa siirrytään hanke- rahoituksesta kohti pysyvää rahoitusta. Uusin asunnottomuuden vähentämisohjelma laatii tarkemman suunnitelman rahoituksen kohdentamisesta. Pitkäaikaisasunnottomille suunnattuja asumisyksiköitä rahoitetaan erityisryhmien investointi- avustuksella ja korkotukilainoilla. Kuntien ja hyvinvointi- alueiden yhteistoimintaa vahvistavaa on, että molemmat osapuolet ovat oikeutettuja hakemaan rahoitusta pitkäaikais- asunnottomuutta poistaviin investointeihin sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen ja käyttöönottoon.

Myös työllistäminen on kunnan tehtävä. Työvoimapalvelu- jen järjestämistä vastuu siirtyy kunnille tai kuntien muodosta- mille yhteistoiminta-alueille vuoden 2025 alusta eteenpäin. Työllistämiseen liittyy kiinteästi myös 2025 alussa voimaan tu- leva kotoutumislain kokonaisuudistus. Se lisää kunnan vastuuta aktivointiin, vastikkeellisuuteen ja työllisyyteen perustuvan kotoutumisen edistämisessä. Suomeen muodostui kuntien vä- listen neuvottelujen myötä kaikkiaan 45 työllisyysaluetta. Hal- litus vähensi työllisyysalueiden pirstaloitumisen riskiä asetta- malla niiden työvoimapohjalle minimirajoja. Suurin osa alueis- ta järjestää palvelunsa vastuukuntamallilla (eli alueen suurin kunta kantaa vastuun palvelujen tuotannosta<sup>66</sup>), neljä kuntaa järjestää palvelunsa itse ja kaksi aluetta kuntayhtymämallilla.

Kuntien tehtäviin lukeutuvat myös työllistämistä edistävät toimenpiteet. Sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalinen kuntou- tus ja useimmilla hyvinvointialueilla kuntouttava työtoiminta

---

66 Eräissä tapauksissa suurella vastuukunnalla on vain yksi tai muuta- ma pienempi kunta alueelta. Esimerkkinä voi mainita Espoon ja Kau- niaisten tai Jyväskylän ja Muuramen muodostaman yhteenliittymän. Hallitus muutti pelisääntöjä kesken matkan ja antoi poikkeusluvan minimirajaa (20 000) pienemmälle työvoimapohjalle.

ovat kuitenkin toistaiseksi hyvinvointialueen tehtäviä. Kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut kuitenkin palautetaan kuntien järjestämisvastuulle niin, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus sopia kyseisten palveluiden järjestämisestä myös toisin, esimerkiksi hyvinvointialueen kautta koko alueen laajuisesti. Muotoilu viittaa siihen, että kuntouttava työtoiminta jakautuu sosiaaliseen ja työhön suuntaavaan palveluun. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteensovittamisesta linjataan vuoden 2025 aikana.

Kelan järjestämän toimeentulotuen perusosan ja hyvinvointialueiden tuottaman ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen sekä tähän saakka tuottaman sosiaalisen luototuksen yhteensovittamisessa on omat haasteensa sekä yleensä että erityisesti suhteessa sosiaalityöhön. Toimeentulotuen perusosa on jatkossakin Kelan etuus. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki säilyvät hyvinvointialueilla muun muassa lastensuojelun ja erilaisten yllättävien menojen kattamisen välineinä. Sosiaalisen luototuksen hallitus on kuitenkin päättänyt siirtää sosiaalisen luototuksen hyvinvointialueelta Kelaan.<sup>67</sup>

Rahoitusmallit lisäävät rajapinnan hallinnan haasteellisuutta. Lähtökohtaisesti sosiaaliavustusten tulisi olla valtion vastuulla. Tähän suuntaan on edetty vaiheittain laajalla rintamalla. Kunnilla on kuitenkin rahoitusosuus toimeentulotuessa, vaikka se ei enää hallinnoi tuota etuutta. Tavoitteena on kannustaa elinvoimakuntaa työllistämään asukkaitaan ja vähentämään siten toimeentulotukimenoja. Vaalikauden aikana kunnan rahoitusvastuu kasvaa myös työttömyysturvassa. Aikaisemmin sillä on ollut rahoitusvastuuta lähinnä työmarkkina-tuessa. Jatkossa kunnan rahoitusvastuu laajenee kattamaan myös peruspäivärahan ja ansiosidonnaisesta päivärahasta minimimäärää vastaavan osuuden. Rahoitusvastuuta porrastetaan työttömyyden keston mukaan. Johdonmukaisuuden vuoksi hallitus selvittää myös asumistuen rahoituksen osittaista

---

67 Lisäksi Kela korvaa valtion varoista hyvinvointialueelle kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön välttämättömään huolenpitoon, ruokaan tai lääkkeisiin tai tilapäiseen asumispalveluun liittyvät kustannukset *sen jälkeen*, kun hän ei ole enää oikeutettu vastaanottopalveluihin.

siirtämistä valtiolta kunnille, jolloin sillä olisi kasvava vastuu sekä asumistuessa että asumisen tuessa. Tavoitteena on luoda kunnille myös tältä osin johdonmukainen kannustinjärjestelmä. Kaikki nämä toimenpiteet siirtävät rahoitusvastuuta valtiolta kunnille, jolloin toimenpide myös vakauttaa valtion rahoitusasemaa.

## **Toimeentulotuen uusin kokonaisuudistus**

Hallituksen näkökulmasta sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmään liittyvä tärkeä asiakokonaisuus on sen väitetysti aiheuttama sosiaaliturvariippuvuus. Hallitusohjelma kiinnitti huomion toimeentulotuen perusosan saajien sen mielestä suureen määrään. Sen arvioinnissa painottui tätä etuutta saava työikäinen ja kykyinen väestö, ja hallitus päätyi näkemään tässä merkittävän purkamista odottavan kannustinloukun. Samaten se suhtautui kriittisesti sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan osallisuutta ja aktivointia edistäviin toimintamalleihin. Siksi se päätti lisätä kuntouttavaan työtoimintaan työllistymistä edistävää tavoitteellisuutta.

Ehkä olennaisin Suomea monista muista EU:n jäsenmaista erottava rakenteellinen ominaisuus on toimeentulotuen perusosan rooli muita perusturvaetuuksia ja eräitä palveluja täydentävänä etuutena. Suomessa on mahdollista saada useita etuuk-  
sia ja palveluja samanaikaisesti samaan kotitalouteen. Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean<sup>68</sup> oikeudellinen kehys ei ota tätä huomioon, minkä takia Suomi on toistuvasti saanut huomautuksia liian alhaisesta perusturvan (ja samalla toimeentulotuen) tasosta. Täydentävyys on tosin osin kotitalousrakenteesta aiheutuva tilastoharha. Monen henkilön kotitaloudessa se aiheutuu saman kotitalouden eri

---

68 Tämä on siis eurooppalainen ihmisoikeusjärjestö, joka ei ole Euroopan unionin toimielin. Suomea koskevien valitusten määrän ilmeinen selitys on, että Suomi on useimmista muista Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean jäsenmaista poiketen antanut kansalaisjärjestöille mahdollisuuden tehdä sosiaaliturvasta valituksia.

jäsenille tulevista etuuksista.<sup>69</sup> Yhden henkilön kotitaloudessa tämä täydentävyys aiheutuu ensisijaisten (perusturva)etuuksien suhteellisen matalasta tasosta suhteessa elinkustannuksiin, ennen kaikkea lääkkeisiin, asumiseen ja lämmitykseen. Syyperustaisten etuuksien matalan tason etuuden saaja on eräissä tapauksissa oikeutettu myös osittaiseen perustoimeentulotukeen. Nämä piirteet eivät erotu toimeentulotuen saajista kerätyistä rekistereistä.

Vaalikaudella 2019–2023 toimeenpantiin toimeentulotuen kokonaisuudistusta. Sen tavoitteena oli parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden oikeudellista asemaa toimeentulotuen hakijoina. Painopiste oli tuolloin etuuden määräytymisperusteiden tarkemmassa määrittelyssä, sanktioiden määräämisen tarkemmissa perusteissa sekä Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa ja tiedonsaannissa. Myös kuntien rooli etuuden osarahoittajana edellä jo mainitusti säilyi, koska tavoitteena oli ylläpitää kuntien kannustinta ylläpitää työllisyyttä ja kohtuuhintaista asumista ja vähentää toimeentulotuen saajien määrää. Kaikkineen uudistus oli jatkumoa toimeentulotuen perusosan Kela-siirron myötä esiin nousseisiin toimeenpano-ongelmiin. Tämä uudistus tuli voimaan vuoden 2023 alusta lukien.

Myös Orpon hallitus päätti toimeenpanna toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaalikauden puoliväliin mennessä. Edellinen kokonaisuudistus jää siis kaksi vuotta kestäneeksi väli-vaiheeksi. Sen tavoitteena oli vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena. Kaikki

---

69 Komitea käyttää sosiaaliturvan tason riittävyyden arvioinnissa mekaanista laskentakaavaa, jossa se tarkastelee yksittäisiä rahamääriä etuuksia suhteessa maan mediaanitulotasoon (ns. ekvivalentti mediaanitulo). Komitea katsoo sosiaaliturvaetuuden tason liian alhaiseksi, jos se jää alle 50 %:n mediaanitulosta. Jos etuus alittaa tämän rajan, mutta on kuitenkin yli 40 % mediaanitulosta, voidaan arviot sa ottaa huomioon myös täydentäviä etuuksia. Käytännöllinen syy Suomen saamille huomautuksille on se, että Suomi on ainoana maana mahdollistanut myös kansallisten kansalaisjärjestöjen kantelu-oikeuden Euroopan sosiaalisen peruskirjan nojalla.

nämä termit – itsenäinen selviytyminen, toimeentulotuki-riippuvuus ja harkintaa vaativa – ovat oman tutkimuksen arvoisia. Uudistuksen talouspoliittisina tavoitteina on puolittaa toimeentulotukea tarvitsevien määrä, kasvattaa työllisyyttä ja vahvistaa julkista taloutta. Kaikki nämä tavoitteet ovat varsin kunnianhimoisia, mutta toki toisiaan vahvistavia.

Suomi on lokakuussa 2024 Euroopan unionille jättämässään julkisen talouden suunnitelmassaan linjannut toimeentulotukiudistuksen keskeisenä julkisen talouden säästöjä tuovana ja työllisyyttä lisäävänä uudistuksena. Tämä tavoite tulee suhteuttaa siihen, että toimeentulotuen menot ovat kaikkineen (perusosa, ehkäisevä ja täydentävä) alle 800 miljoonaa euroa. Sen menot ovat jo reilusti laskeneet 2010-luvun lopun huippuvuosien noin 900 miljoonasta eurosta. Samalla sitä saavien henkilöiden määrä on laskenut reilusta 450 000:sta alle 400 000:een. Pitkäaikaisesti etuutta saavat ja käytännössä työmarkkinoilla olevat saivat tästä summasta vähän yli puolet (56,6 %). Muuhun toimeentulotukeen tehtävillä säästöillä ei parhaassakaan tai pahimmassakaan tapauksessa ole olennaista merkitystä julkisen talouden kestävyuden kannalta. Hallitus itse kaavailee 20–35 miljoonan säästöjä. Mahdolliset suuremmat hyödyt tulevat siten työllistymisen kautta. Näitä hallitus ei ohjelmassaan arvioinut.

Hallitusohjelman yleislinjauksen mukaan ”säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen”. Toimeentulotuen osalta tämä on tulkittu niin, että siihen tehdään normaali indeksitarkistus ja samalla työkyvyttömät toimeentulotuen saajat ovat jatkossakin entisessä asemassaan. Uudistuksen sisältöä ohjaavat myös hallitusohjelman muut yksityiskohtaisemmat linjaukset, min-ikä ohella sillä on yhtymäpintoja maahanmuuttopolitiikkaan, erityisesti kotouttamistukeen.

## **Toimeentulotukiudistuksen toimeenpanon haasteet**

Uudistuksessa on monta haastavaa kohtaa. Niistä vähäisin ei ole toimeentulotuen saajien määrän puolittamistavoite. Käsite

toimeentulotuen saaja on edellä jo kuvatusti epätarkka. Toimeentulotukea saavat huomattavan monet kotitaloudet (etuus ei siis ole yksilö- vaan kotitalouskohtainen). Määrän ja trendin arviointi ei kuitenkaan ole yksioikoista. Käyttöön liittyy sekä talouden suhdanteisiin ja vuodenvaihteluun liittyvää syklisyyttä että toisten etuuksien ja osin palveluihin liittyvien korvausten täydentävyyttä. Lisäksi toimeentulotuen käytön kesto kuukausina vaihtelee merkittävästi eri sosioekonomisissa ryhmissä ja elämäntilanteissa. Lopuksi vuosikymmenten mittaan Suomessa on rajattu työikäisen väestön syyperustaista sosiaaliturvaa niin, että merkittävä osa väestöstä on siirretty ”tulottomien” ryhmään. Siten kyse ei ole niinkään käyttäytymismuutoksista vaan enemmänkin lainsäädännöllä toimeenpannusta siirrosta syyperustaisesta sosiaaliturvasta toimeentulotuella.

Puolittamistavoitteen kanssa on ristiriidassa se, että hallituksen työikäisen väestön sosiaaliturvaan tekemät leikkaukset ja uudistukset lisäävät toimeentulotuen perusosaa ensisijaista turvaa täydentävänä etuutena saavien kotitalouksien määrää. Tähän ovat eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ja perustuslakivaliokunta kiinnittäneet toistuvasti huomiota. Linjaukset on yhteen kokoavasti kuvattu tässä sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan työttömyysturvan muutoksia koskevassa mietinnössä kesäkuulta 2024.

Valiokunta toistaa aikaisemman näkemyksensä (mm. StVM 8/2019; StVM 30/2022; StVM 13/2023; StVM 14/2023; StVM 16/2023) siitä, että sosiaaliturvan järjestelmän kokonaisuuden ja työn teon kannustimien kannalta ei ole tarkoituksenmukaista lisätä viimesijaisen ja tarveharkintaisen toimeentulotuen käyttöä ensisijaisten etuuksien muutoksilla. Pitkäaikaisella toimeentulotuen saannilla on todettu olevan yhteys hyvinvoinnin ja terveyden ongelmiin sekä ylisukupolviseen huono-osaisuuteen. Myös perustuslakivaliokunta viittaa [hallituksen esityksestä antamassaan] lausunnossaan – – aikaisempaan tulkintakäytäntöön, jossa se on pitänyt huolestuttavana lainsäädäntöä, jonka on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viime-

sijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017; PeVL 51/2017 PeVL 40/2018). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023, kappale 16).

Nyt haasteena on sekä lainsäädännön epä johdonmukaisuus että toimeentulotuen asiakasmäärien huomattava kasvu. Se, kuinka paljon sitä käyttävien kotitalouksien määrä kasvaa, on toistaiseksi epäselvää. STM:n ehdotus hallinnonalan vuoden 2025 budjetiksi arvioi, että kasvu on muutaman tuhannen luokkaa pitkäaikaisasiakkaissa (78 345 v. 2023 > 82 500 v. 2025). Lyhytaikaisemman käytön muutoksista ei ole vastavaa ennustetietoa.

Samanaikaisesti hallitus pyrkii vähentämään toimeentulotuen pitkäaikaisten asiakkaiden määrää lisäämällä sanktioita ja velvoitteita. Hallitus arvioi edellä mainitussa ”finanssipoliittisrakenteellisessa” suunnitelmassa, että toimeentulotuen sanktiot eivät ole olleet riittäviä:

Perustoimeentulotuen toiminta on irtaantunut ajan myötä ensisijaisten etuuksien, kuten työttömyysetuuksien, velvoittavuudesta. Esimerkiksi työttömyysetuuksissa velvoitteiden rikkomuksista saatavilla sanktioilla ei ole käytännössä juuri mitään taloudellista seuraamusta toimeentulotuen saajille perustoimeentulotuen korvatussa ensisijaisessa etuudessa sanktion johdosta menetetyt tulot täysimääräisesti. Tästä syystä toimeentulotuen velvoittavuutta lisätään laajentamalla ja sujuvoittamalla toimeentulotukeen liittyvää sanktiointia - -

Hallitusohjelmassa sama asia on kuvattu kannustimien ja sanktioiden yhdistelmänä seuraavasti:

Työkykyistä toimeentulotuen hakijaa voidaan velvoittaa työkentelemään julkisorganisaation osoittamissa työtehtävissä



tuen saannin ehtona Tanskan toimeentulotuen tapaan, mikäli työtehtäviä ja palveluita on saatavilla. Kela voi ohjata hakijaa eri palveluiden piiriin. Nuoren alle 30-vuotiaan ammatillista tutkintoa vailla olevan hakijan on hakeuduttava opiskelemaan ja vastaanotettava tarjottu opiskelupaikka tuen saannin ehtona. Lisäksi selvitetään mahdollisuutta lisätä velvoittavuutta tekemällä mahdolliseksi toimeentulotuen epääminen hakijalta, joka on kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, palvelusta tai velvoitteesta.

Nähtäväksi jää, minkälaisella ammattitaidolla ja arviointikriteeristöllä toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneen henkilön työkykyä voidaan arvioida.

Lähtökohtaisesti toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Kotitalouksien tulee ensisijaisesti hakea syyperustaisia etuuksia (ja palveluja) kunkin sosiaalisen riskin ympärille rakennetusta riskinhallintajärjestelmästä. Siten esimerkiksi työttömien tulee ilmoittautua työttömiksi työnhakijoiksi ja hakea työttömyysturvaa, sairaiden ja kuntoutuksessa olevien vastaavaa etuutta, asumisen kustannusten kattamisen tulee tulla ensisijaisesti asumistuesta (tai tuetusta asuntorakentamisesta), opiskelun kulut tulee kattaa opintotuella ja lainalla ja työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen kustannukset tulee kattaa kotihoidon tuella ja sen kuntalisällä tai sitten päivähoidomaksut palkkatuloilla (jollei sitten vanhempaa ole niistä käytännössä vapautettu). Vasta sen jälkeen on toimeentulotuen hakemisen aika.

Toimeentulotukiasiakkaiden *tosiasiallisesta työkyvystä* on erilaisia näkemyksiä. Tietoa ei ole siitä, kuinka suuri osa toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaista on tosiasiallisesti työkykyisiä ja ohjattavissa työelämään, koulutukseen ja kuntoutukseen. Selvää on kuitenkin, että henkilöiden jäljellä oleva työ- ja toimintakyky on useimmiten merkittävästi alentunut. Sitä voi arvioida työttömyystilastoilla. Kaikista työttömistä työnhakijoista noin kahdella kolmasosalla on voimassa oleva työnhakuvetoite. Lopuilla on työnhakuvetoiteen puuttumiselle jokin perusteltu, yleensä terveyteen tai toimintakykyyn liittyvä viranomaisen hyväksymä syy. Pitkäaikaistyöttömistä

noin kolmanneksella on aktivointisuunnitelmassa työnhakuvelvoite. Tässä ryhmässä, jossa on todennäköisemmin myös toimeentulotuen asiakkaita, on siis noin kaksi kolmasosaa toiminta- ja työkyvyltään merkittävästi alentuneita.

Toiminta- ja työkyvyn yksityiskohtaisempi arviointi on asiakastyössä toki mahdollista useimmissa tapauksissa. Tanskassa, johon hallitusohjelma viittaa, työkyvyn arviointi on jo toiminnallisesti koeteltu ja hallintoon vakiintunut tapa luokitella etuuden hakijoita työhön, koulutukseen ja kuntoutukseen ”valmiiksi” (työvalmis, koulutusvalmis, kuntoutusvalmis) henkilöiksi. Työ-, koulutus- ja kuntoutuskyvyttömät ohjataan sosiaalitoimen asiakkaaksi ilman vastaavaa työ-, koulutus- tai kuntoutusvelvoitetta. Tanskan mallissa on vahvat sanktiot (käytännössä etuuden lakkautus useammaksi kuukaudeksi) henkilöille, jotka eivät ole osallistuneet toimenpiteisiin riittävän kattavasti annetun määräajan puitteissa. Tanskassa ei myöskään ole merkittäviä perustuslaillisia rajoitteita vastikkeellisuudelle.

Suomessa on työkyvyn arviointityön tueksi pitkäjänteisesti kehitetty Työkykyviisaria.<sup>70</sup> Tämä TE-palvelujen käyttämä mittari perustuu asiakkaan antamiin tietoihin. Mikäli henkilön työkykyarviointi saattaa aiheuttaa etuuden menettämisen tai alentamisen, henkilöllä on kannustin manipuloida informaatiota suuntaan tai toiseen. Toistaiseksi hyvinvointialueiden sosiaalitoimella ei ole käytössään muuta tapaa tämänkaltaisen arvioinnin tekemiseen. Siten hyvinvointialueen sosiaalitoimi pyytäne arvion asiakkaan työkyvystä (jatkossa) kunnallisesta työvoimapalvelusta.

Toimeentulotukiasiakkaiden määrässä tapahtuu muutoksia talouden ja työmarkkinoiden suhdanteiden mukaan. Nämä muutokset viestivät osaltaan siitä, että osa työmarkkinoiden marginaalissa työskentelevistä työkykyisistä henkilöistä menettää työpaikkansa laskusuhdanteissa ja siirtyy toimeentulotuelle ja palaa työmarkkinoille nousukautena. Tämän ryhmän

---

70 Tietoja tästä mittarista saa seuraavasta osoitteesta: <https://www.ttl.fi/teemat/tyohyvinvointi-ja-tyokyky/tyokyky/kykyviisari>. Sitä on valmisteltu noin yhdeksän vuotta kestäneessä hankkeessa.

työmarkkinakäyttäytymiseen on mahdollista jonkin verran vaikuttaa toimeentulotuen myöntämisperusteita muuttamalla. Muiden osalta työkyvyn arviointi on tilannesidonnainen asia. Käytännössä tämänkaltaista arviointia toki jatkuvasti tehdään erehdyksen ja oppimisen menetelmällä muun muassa sosiaali- huoltolain mukaisessa sosiaalisessa kuntoutuksessa ja kuntout- tavassa työtoiminnassa. Siinä yksilön kanssa sovitut tavoitteet ja vastuut vaihtelevat hänen oletetun työkykynsä mukaan.

Toimeentulotukeen liittyy myös sen kaksoisluonne yhtääl- tä tulovähenteisenä varsin mekaanisena etuutena ja toisaalta sosiaaliseen ongelmaan vastaavana etuutena. Siltä osin kuin toimeentulotuki vastaa tulovajaukseen, se on varsin yksioikoi- nen etuus. Arjen moninaisuus (varallisuus, tulojen rytmittä- minen, kotitalouden kokoonpanon muutokset, asumiskustan- nusten huomioon ottaminen) tuottaa toki monenlaisia etuu- den laskentaa monimutkaistavia tilanteita. Siltä osin kuin se vastaa (määritelmällisesti epämääräiseen) sosiaaliseen tai ter- veydelliseen ongelmaan, se on poikkeuksellisen monimutkai- nen yhdistelmä siihen kytkeytyviä muita etuuksia ja palvelu- ja. Monelle asiakkaalle toimeentulotuki on ikään kuin sisään- heittotuote, jonka kautta palvelujärjestelmä ja osin myös tulon- siirtojen hallinnoija tavoittaa asiakkaan.

## **Valvonta, loukut ja sanktiot**

Toimeentulotuen toimeenpanoon liittyy myös monia teknisiä ja hallinnollisia haasteita. Ensinnäkin tulonsiirtojen hallinnoi- jan ja tulonsiirtojen hakijan välillä on informaation epä- symmetria. Sen seurauksena etuuden hakija tietää yleensä elämäntilanteestaan enemmän kuin etuuden myöntäjä, jolloin etuus on altis myös väärinkäytölle. Tässä tilanteessa julkista valtaa käyttävä etuuden myöntäjä (Kansaneläkelaitos) joutuu arvioimaan, kuinka paljon esimerkiksi työssäkäyntiin ja koti- talouden kokoonpanoon liittyviä väärinkäytöksiä on toimin- nallisesti hyväksyttävä määrä. Kelan tilastojen mukaan vää- rinkäytösten osuus kaikista päätöksistä on ollut hyvin matala. Viranomaisen asemaa suhteessa asiakkaaseen on vahvistanut

tulorekisteri, jossa on ajantasaisesti kotitalouksien tuloja koskeva tieto. Lisäksi etuuden myöntäjän asemaa vahvistaa mahdollisuus rekisterien ristiin tarkastamiseen.<sup>71</sup> Tämä ei estänyt oikeusministeriä esittämästä helmikuussa 2024 ”Kela-poliisin” perustamista väärinkäytösten määrän ehkäisemiseksi. Samankaltaisia ”Kela-poliiseja” on ollut aikaisemminkin toimessa muun muassa valvomassa sotalaskien siveyttä. Samalla tavalla uuden Kela-poliisin työkuvaan ytimeen asetuisi muun muassa kotitalouksien kokoonpanojen seuranta.

Toinen toimeentulotuen perusosaan liittyvä kysymys on kannustinongelma. Hallitusohjelma on varsin yksitotinen siinä, että se näkee toimeentulotuen piirissä olevat työkäiset ja -kykyiset henkilöt taloudellisen kannustinloukun tuohon asemaan sitomina. Tässä se on sekä oikeassa että väärässä. Oikeassa se on sikäli, että toimeentulotukeen liittyy merkittävä kannustinongelma. Jokainen ansaittu euro vähentää samassa suhteessa kotitalouden (toimeentulotuki on siis kotitalouskohtainen etuus) toimeentulotukea. Tässä säännössä on pieniä poikkeuksia, kuten alaikäisten lasten kesätyöansiot ja vastaavat pienet tulot. Yleissääntö on kiistaton. Tämän järjestyksen mukaan kannustinloukkua on syytä purkaa ja vastikkeellisuutta on perusteltua lisätä sosiaaliturvariippuvuuden vähentämiseksi.

Väärässä tai ainakin vähemmän oikeassa se on sikäli, taloudellinen kannustinloukku ei ole ainoa eikä välttämättä ensisijainen loukku, jonka toimeentulotuen hakijat kohtaavat. Loukkujen kokonaisuus on seuraava:

- Byrokratialoukku, joka kattaa erilaiset puutteellisista asiakirjoista ja hakemusten käsittelystä aiheutuvat

---

71 Tiedonsaannin parantuminen ulottuu yhä yksityiskohtaisempiin asioihin. Viime aikoina etuuden saajia on ärsyttänyt pelivoittojen kirjaaminen tuloksi, kun vastaavaa tappiota ei kirjata menoksi. Kela saa nämä tiedot joko pankki- tai pelitiliotteiden kautta. Itse asiassa tässä ei ole ollut vuosiin epäselvyyttä. Pelivoitot ovat tuloa. Valvonta on vain tehnyt nämä tulot aikaisempaa näkyvämmäksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on puuttunut toistuvasti pelaavien henkilöiden pelituoitojen ennakointiin ja piti sitä ratkaisussaan perustelemattomana vuonna 2022.

hallinnolliset viiveet ja järjestelmästä toiseen siirryttäessä syntyvät institutionaaliset viiveet.

- Informaatioloukku, joka aiheutuu tiedonhankinnan hakijalle aiheutuvista kustannuksista sekä puutteellisen (esimerkiksi jaksottamista) tai virheellisen tiedon (esimerkiksi hyväksyttävien menojen) aiheuttamista häiriökustannuksista, kuten väärän etuuden (ja palvelun) hakemisen aiheuttamasta viiveestä.
- Kannustinloukku, joka aiheutuu etuuden ja palkan välisen eron vähäisyyden ohella ”edestakaisin” työstä ja työhön siirtymisestä aiheutuvista viiveistä sekä näiden synnyttämistä tulottomista jaksoista ja takaisinperimisistä.
- Velkaloukku, joka aiheutuu ylivelkaantuneen henkilön lainojen pääomien ja korkojen tai ulosoton aiheuttamista muutoksista käytettävissä oleviin tuloihin. Näihin rinnastuvat myös erilaiset epäviralliset lainat ja vipit, jotka ovat kohderyhmässä vakiintunut tapa selviytyä niistä lyhytaikaisista ylimääräisistä menoista, joita toimeentulotuki ei syystä tai toisesta kata.
- Omaisuusloukku, joka aiheutuu toimeentulotukea saavan kotitalouden velvollisuudesta realisoida kertynyt omaisuus erikseen määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, mikä estää leikkausten jälkeen niukassa tilanteessa olevia, pienet säästöt kerryttäneitä duunarikotitalouksia hakemasta toimeentulotukea, aiheuttaa ahdistusta ja kuormitusta sekä vähentää tulevaisuudenuskoa.

Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän kannalta toimiva toimeentulotuen kokonaisuudistus kohdistaisi systemaattisesti huomionsa loukkujen kaikkiin osiin. Se arvioisi niiden välisiä päällekkäisyyksiä ja kasautumisia toimeentulotukisaajien eri alaryhmissä ja rakentaisi niitä samanaikaisesti korjaavan toimeentulotuki uudistuksen. Tämän jälkeen, jos aikaa jostain syystä jää, se kohdistaisi jonkin verran huomiota toimeentulotuen tason ja palkkatason väliseen eroon. Tämänkaltainen moniulotteinen loukkukokonaisuus on kuitenkin suunnittelun kannalta hankala.

Sen eri osat ovat eri lakien piirissä ja kohdentuvat eri tavoilla ja määrin eri asemissa oleviin kotitalouksiin. Myönteistä sekä sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän toimivuuden että toimeentulotukiasiakkaiden kannalta kuitenkin on, että hallitus uudistaa samanaikaisesti useimpia edellä mainittuja loukkuja muiden prosessien osana.

Hallitusohjelmassa myös todetaan, että toimeentulotuesta on muodostunut rinnakkainen lääkekorvausjärjestelmä sairausvakuutuksen ja hyvinvointialueiden järjestämän lääkehuollon rinnalle. Tämä korvausmalli ei ole sopusoinnussa nykyisen sairausvakuutusjärjestelmän periaatteiden kanssa. Havainto on oikea, mutta hallitus ei avaa näitä ristiriidassa olevia periaatteita sen tarkemmin. Samankaltaisia ”vuotoja” on lukuisia muitakin toimeentulotuen ja syyperustaisen turvan rajapinnassa. Mahdollisesti se näkee tässä vuodossa ongelman sen takia, että sen avulla pienituloiset voi saada sadan prosentin korvauksen myös normaalin omavastuun piirissä olevasta lääkkeestä. Vaihtoehtoisesti se ottaa asiaan periaatteellisemman kannan ja rakentaa lääkkeiden vuosiomavastuukattoon erillisen kohdennetun järjestelmän pienituloisille. Joka tapauksessa sen linjausten mukaan sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmää ja lääkkeiden maksamista toimeentulotuesta arvioidaan ja uudistetaan kokonaisuutena. Sanamuoto viittaisi siihen, että korvauksen painopistettä siirrettäisiin lääkekorvausjärjestelmään. Menettelytapa jää toistaiseksi avoimeksi.

## **Sosiaalihuollon leikkaus**

Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän ytimeen liittyvä mutta toiminnallisesti laajempi kokonaisuus on vuoden 2024 kevättriihessä päätetty sosiaalihuollon sadan miljoonan euron leikkaus. Neuvottelijoilla oli päätöksenteon tueksi sosiaali- ja terveysministeriön tuottama asiakirja. Se julkaistiin muiden valmisteluasiakirjojen tavoin riihen jälkeen. Tuossa asiakirjassa sosiaali- ja terveysministeriö toteaa ensin itsestäänselvyyden kohderyhmän haavoittuvuudesta ja sitten tarkentaa kantansa seuraavasti:

Sosiaalihuollon palveluvalikoima muodostaa kokonaisuuden, jolloin yhden palvelun karsiminen todennäköisesti lisäisi toisen palvelun käyttäjien määrää, mikä tarkoittaisi sitä, että säästöt eivät tosiasiallisesti realisoituisi. Lähtökohtaisesti säästöjen löytäminen edellyttäisi koko sosiaalihuollon palvelujärjestelmän ja lainsäädäntökokonaisuuden kattavaa yhteistarkastelua. Tarkasteltava kokonaisuus sisältäisi ainakin esimerkiksi sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, vanhuspalvelulain, lastensuojelulain sekä kuntouttavasta työtoiminnasta ja omaishoidontuesta annettujen lakien yhteistarkastelun.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei kuitenkaan ollut esittää vaihtoehtoista leikkauskohdetta tai -suunnitelmaa sosiaalihuollon sisältä. Suunnitelman sijaan virkamiehet pyörittivät ajatusta seuraavasti (kirjoitusvirheet korjattu):

Säästöjen arviointi on epävarmaa ja haasteellista ja mahdotonta arvioida tällä aikataululla. Porrasteisuuden lisäksi hallituskaudella uudistetaan – – sosiaalihuoltolakia ja muun muussa lastensuojelulakia myös laajemmin sekä arvioidaan sosiaalihuollon norminpurkamismahdollisuuksia. Tämän työn yhteydessä sosiaalihuollon palvelujärjestelmän kokonaisuutta pystytään arvioimaan myös säästöjen löytämiseksi. Lähtökohtaisesti sosiaalihuollon säästöt tulisi löytää sosiaalihuollon erityispalveluista, koska ne ovat kalliimpia ja yleisistä palveluista säästäminen lisäisi erityispalvelujen tarvetta. Myös muun muassa sisältöohjauksen kehittämisellä on mahdollista yhdenmukaistaa ja tiivistää sosiaalihuollon järjestämistä.

Näistä kommentteista ja periaatelinjauksista ei ole leikkauspäätöksen perusteiksi. Erityispalveluista ei esitetä tarkempaa listaa eikä leikkauksia kohdenneta sen osiin. Lisäksi hintaperustelu ei ole toimiva priorisoinnin perusta. Määritelmäisesti mitä erityisemmästä palvelusta on kysymys, sitä selkeämmin kyseisellä henkilöllä tai ryhmällä on selkeästi määriteltävä

”tarve” kyseiselle palvelulle. Siten neuvottelijoille jäi tältä osin paljon harkintavaltaa.

Valtiovarainministeriön kanta oli sitten sitäkin selkeämpi:

VM:n ehdottamalla toimenpiteellä on tarkoitettu laajamittaista sosiaalihuollon lainsäädännön läpikäyntiä (yleis- ja erityislait) tarkoituksena selkeyttää määrärahasidonnais- ten ja subjektiivisten oikeuksien rajanvetoa sekä menettelysäännösten kokonaisuutta. Julkisen palvelulupauksen rajaaminen pystyttäisiin tällä tavoin tekemään hallitusti, kielteiset vaikutukset minimoiden. Keskeistä on huomioida perusoikeuksien ytimen toteutumisen varmistaminen, mutta toisaalta samalla kriittisesti arvioida, mitä jossain määrin ylimääräistä järjestelmä turvaa. – – Kuten VM jo hallitusohjelmaneuvoittelujen kuulemisissa ja sitä edeltäneissä tunnusteluissa esitti, käytännössä tulisi siis selvittää ja priorisoida, mitkä palvelut, minkä sisältöisinä ja millaisten saantiedellytysten rajoissa julkisen vallan on toteutettava.

Kehysriihessä päätetty sadan miljoonan leikkaus on johdettu tästä järjestelmän turvaavaa ”ylimäärää” koskevasta tavoitteenasettelusta. Linjauksen mukaan:

Osana sosiaalihuoltolain ja -lainsäädännön uudistamista Kansallisessa palvelureformissa (sis. erityisesti sosiaalihuollon porrasteisuus sekä vaikuttavuus ja priorisointi) sosiaalihuollon tehtäviä ja velvoitteita vähennetään siten, että aikaansaadaan ennalta todennettavissa olevin normiperusteisin muutoksin 100 milj. euron säästö vuodesta 2027 alkaen. Säästö on noin prosentin sosiaalihuollon kustannuksista.

Riihi vielä aikaisti tätä neuvottelijoiden näkemystä vuodella, joten muutokset tulisivat voimaan vuoden 2026 alusta. Sosiaalihuollon lainsäädäntö tulisi käydä lävitse noin vuodessa, jotta hallituksen esitykset palveluvalikoiman rajaamisesta



voidaan antaa eduskunnalle syksyllä 2025. Hyvinvointialueiden tosiasiassa tuottamien palvelujen kokonaisuudesta ei ole hyvinvointialueillakaan selvää kuvaa hankintoina tehtäviä palveluja lukuun ottamatta. Epäselvää on myös, missä määrin normitetut tarveperustaiset palvelut tosiasiallisesti toteutuvat. Vielä epäselvempää on, mikä on niiden vaikuttavuus asiakkaiden toimintakykyyn, hyvinvointiin ja terveyteen. Suhteellisesti vähäisintä epätietoisuus vaikuttavuudesta on erikoistuneissa laitospalveluissa (lastensuojelussa, vammais- ja vanhuspalveluissa) ja suurinta rakenteeltaan ja käytännöiltään joustavimmissa avopalveluissa, kuten aikuissosiaalityössä.

Lainauksessa viitataan leikkauksen vähäisyyteen suhteessa sosiaalihuollon kokonaiskustannuksiin ja määritellään tasoksi yksi prosentti. Tältä osin leikkauksen määrän ja kohdentumisen arviointia vaikeuttaa sosiaalihuollon käsitteen epäselvyys. Sosiaalihuolto on kaikkineen bruttomääräisesti noin 6,5–7 miljardin euron kokonaisuus. Tämä luku kattaa sekä sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut että erityislainsäädännöllä säädettyt muun muassa lastensuojelu-, vammais- ja vanhuspalvelut. Siten leikkauksen mittakaavan arvioimiseksi pitäisi ensimmäiseksi tietää, mihin käsitteeseen leikkaukset liittyvät. Leikkaus on varsin mittava, ehkä noin 5–7 prosenttia sosiaalihuollon menoista, jos leikkaus on tarkoitus kohdentaa yksinomaan sosiaalihuoltolain alaiseen toimintaan ja rajata siten muut siihen liittyvät, erityislainsäädännöllä määritellyt sosiaalihuollon toiminnot sen ulkopuolelle.

Myös leikkauksen kohdentamisen mekanismi jää sivulliselle epäselväksi. Sosiaalihuoltolaki nojaa edellä jo sivutusti tarpeenmukaisen huollon ajatukseen. Sen rahoitus kanavoituu hyvinvointialueiden lävitse yleiskatteellisen valtionosuuden kautta. Siten käytössä ei ole yksioikoista välinettä sen kohdentumisen ohjeistamiseen. Tämänkaltaisessa institutionaalisessa rakenteessa yksittäisellä pykälällä ohjaaminen ei ole kovin käytännöllistä. Käytännössä sadan miljoonan leikkaus voidaan toki toimeenpanna yleiskatteellisena valtionosuusleikkauksena muuttamalla sosiaalihuollon osuutta hyvinvointialueen (valtion) rahoituksesta. Se on 21,06 prosenttia terveyden-, vanhusten-

ja sosiaalihuollon palvelujen käyttöä kuvaaviin tarpeisiin perustuvien laskennallisten kustannusten kokonaismäärästä. Tällöin hyvinvointialueet sitten päättävät omassa toiminnassaan, miten leikkaus kohdennetaan sosiaalihuollossa alueen harkinnan mukaan. Koska sosiaalihuollon palvelut vaihtelevat jo nyt hyvinvointialueiden välillä (ja sisällä), leikkaus saattaa jopa tasata hyvinvointialueiden välisiä eroja.

Hyvinvointialueiden jo valmiiksi alijäämäisessä taloudessa sadan miljoonan leikkaus ei ole kovin merkityksellinen asia. Se uppoaa muuhun kattamattomaan alijäämään. Koska sosiaalihuollon palvelutuotannosta merkittävä osa on yksityisten yritysten ja yhteisöjen tekemää, leikkaus myös vyörytetään mahdollisuuksien mukaan hankintojen kautta palveluntuottajien hintoihin. Leikkaus ei siten romauta sosiaalihuollon palvelujärjestelmää. Se kuitenkin edellyttää hyvinvointialueilla tapahtuvaa sosiaalialan toiminnan julkilausuttua priorisointia ja vaikuttavaksi osoittautuneiden mallien käyttöönottoa myös sosiaalihuollossa. Toistaiseksi tuolla politiikkalohkolla on hyvin vähän vaikuttavaksi osoitettuja malleja tai ylipäätään vaikuttavuuteen liittyvää osaamista.

## **Kansalaisjärjestöjen leikkaukset**

Sosiaali- ja terveysalan järjestöt muodostavat laajan kokonaisuuden, jossa useimpien järjestöjen toiminta rakentuu sosiaalisen tai terveydellisen ongelman ympärille. Eräissä asioissa, kuten vaikkapa päihteissä ja mielenterveydessä, molemmat ongelmat ovat nivoutuneet toisiinsa. Näiden järjestöjen toiminta ei kuitenkaan välttämättä kohdistu yksinomaan huono-osaiseen väestönosaan. Toiminta on myös ongelmia ehkäisevää ja monien järjestöjen kohdalla ulottuu periaatteessa koko kohde-ryhmään, kuten lapsiin ja eläkeläisiin. Tämän ohella samasta sosiaali- ja terveysalan järjestöjen avustuskanavasta käsin rahoitetaan muun muassa meripelastustoimintaa. Siten järjestöavustusten käsittely sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän yhteydessä ei ole yksiselitteisesti perusteltua. Toisaalta niiden välinen päällekkäisyys puoltaa tätä kohdentamista.

Sosiaali- ja terveystaloudellisesti rahapelien ja sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoituksen välisen kytkennän purkaminen merkitsi uuden aikakauden alkua. Vuosikymmenten ajan RAY:n kulujen ja arpajaisveron jälkeinen nettotuotto ja myöhemmin Veikkauksen vastaavasta tuotosta 43 prosenttia on kanavoitu sosiaali- ja terveysalan järjestöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Muut pelituotot ovat kohdistuneet muun muassa urheiluun, kulttuuriin, nuorisotyöhön ja hevosurheiluun. Tuotot kasvoivat tasaisesti, mikä mahdollisti palkatun henkilöstön määrän kasvattamisen. Samalla kansalaisjärjestötoiminta ammatillistui, muu varainkeräys jäi toissijaiseen asemaan, keskus- ja kattojärjestöjen osuus kaikista voimavaroista kasvoi ja vapaaehtoisten ja järjestöaktiivisuuden merkitys järjestöjen toiminnassa vähentyi. Monen sosiaali- ja terveysalan järjestön oma paikallistason kansalaistoiminta vähentyi, jos kohta muun muassa lapsien, vammaisten ja vanhusten kanssa työskentelevillä kansalaisjärjestöillä on edelleen aktiivisia paikallisjärjestöjä ja runsaasti sitoutuneita jäseniä.

Pelituottojen kasvu kuitenkin taittui kansainvälisillä markkinoilla tapahtuneen nettipelaamisen yleistymisen ja pandemian aikaisten sulkujen myötä. Myös kansalaisten tietoisuus pelihaitoista kohentui nopeasti ja kansalaismielipide pelaamista kohtaan muuttui kriittisemmäksi. Sitä edisti myös sosiaalisessa mediassa organisoitunut kritiikki järjestöjen rahankäyttöä kohtaan. Pelaamiseen liitetty yhteisen hyvän kehys ("tuotto kansanterveydelle") haurastui nopeasti. Rahapelaaminen kehystyi kansalliseksi ongelmaksi, joka aiheutti sosiaali- ja terveysalan järjestöille mainehaitan. Järjestelyn viimeisessä vaiheessa veikkausrahoituksen puolustelu kävi sosiaali- ja terveysjärjestöjohtajilta jo työstä.

Lopulta kytkentä kanavointiprosentin alentumisen myötä laskeneen rahoituksen ja terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävän järjestötoiminnan menojen välillä katkaistiin. Siirtymäkauden järjestelynä hallitus kompensoi viime vaalikaudella pelituottojen ja järjestötoiminnan menojen välisen erotuksen. Samalla etäisyyden kasvaminen järjestörahoituksen

ja -toiminnan välillä kuitenkin altisti sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt valtiontalouden leikkauksille. Tämä riski reaalisoiutui täysimääräisesti vaalikaudella 2023–2027.

Orpon hallitusohjelmassa sosiaali- ja terveysalan järjestöjen 100 miljoonan euron leikkaukset oli linjattu toimeenpantavaksi vuonna 2026. Kevään 2024 kehysriihi kuitenkin sekä aikaisti leikkauksia vuodelle että lisäsi niiden määrää hallitusohjelmassa suunnitellusta 30 miljoonalla. Budjettiehdotuksessa vuodelle 2025 leikkausten määrä on 79,5 miljoonaa, joka pyöristyy siis 80 miljoonaan ja on viidenneksen vähennys momentin menoihin. Sen jälkeen leikkauksia tehdään vielä 50 miljoonaa euroa, eli tasosiirtymä on 130 miljoonaa euroa. Kaikkineen avustusta sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöille myönnetään noin kolmannes vähemmän hallituskauden lopussa kuin sen alussa.

Budjettiehdotuksessa vuodelle 2025 on lukuisia prosentuaalisesti saman mittaluokan leikkauksia. Ne kuitenkin ovat yleensä joko pienemmillä momenteilla (sosiaalialan osaamiskeskukset, laskua 1,2 miljoonaa<sup>72</sup> ja 49 %), tai niihin liittyy rahoituksen siirtoja toisille tahoille (esimerkiksi sairausvakuutus kanavointipäätöksen myötä, laskua 548 miljoonaa ja 24 %). Eräät momentit, kuten veteraaneihin liittyvät määrärahat, hiipuvat pois muista syistä. Joka tapauksessa sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöjen taloudelle tämä leikkaus tulee olemaan poikkeuksellisen merkittävä. Reaalisesti avustukset putoavat 1990-luvun alun tasolle. Palkkataso on noista vuosista noussut, joten palkattua henkilökuntaa tulee olemaan vähemmän kuin oli tuolloin. Kolmenkymmenen vuoden kasvu leikkaantuu pois kolmessa vuodessa.

## **Kansalaisjärjestöjen muut rahoituskanavat**

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan rahoitusta hankaloittaa myös se, että samanaikaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ohjelmamäärärahat jäävät vaalikaudella 2023–2027 aikaisempaa

---

72 Tähän on ehdotettu kompensatiota toiselta momentilta, joka koskee sosiaalialan tutkimusta.

vähäisemmiksi. Moni vakiintunut politiikka- ja toiminta-ohjelma, kuten mielenterveyskokonaisuus, jäi säästösyistä ilman korvamerkittyä rahoitusta. Samaten hyvinvointialueet ovat leikanneet alueellaan toimivien terveys- ja potilasjärjestöjen rahoitusta. Tämä rahoitus tuli aikaisemmin pääosin kunnilta ja pieneltä osin sairaanhoitopiiriltä, mutta nyttemmin ensisijaisesti hyvinvointialueilta. Kunnat tukevat lähinnä liikuntaan ja kulttuuriin liittyvää hyvinvointia ja terveyttä edistävää toimintaa. Suurista rahoituseristä jäljelle jää Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hankerahoitus, joka sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminta-alueella tukee ennen kaikkea koulutus- ja valistusorganisaatioita ja syrjäytymisen vastaista toimintaa. Myös säätiöiden ja rahastojen mahdollisuudet kompensoida näitä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen menetyksiä ovat vähäisiä lukuun ottamatta lapsiin, (syöpä)sairaisiin ja vanhuksiin liittyviä järjestöjä. Ne joka tapauksessa myös kohdentavat varojaan säädökirjan ja sääntöjen puitteissa harkintansa mukaan. Siten niiden lahjoitukset kompensoivat STEA:n avustuksen leikkauksia epätasaisesti sektoreiden ja järjestöjen välillä.

Myöskään yhteisöjen ja yksityishenkilöiden lahjoitusvähenys, joka perinteisesti on kohdentunut tieteen ja taiteen edistämiseen, ei tuo helpotusta sosiaali- ja terveysalan järjestöjen rahoitukseen. Kevään 2024 kehysriihessä nimittäin linjattiin, että ”lahjoitusvähenys laajennetaan lahjoituksiin nuoriso-, kulttuuri-, liikunta-, urheilu- ja tietyt ehdot täyttävälle lapsijärjestöille vuodesta 2026 alkaen”. Samalla se julkilausutusti linjasi muut sosiaali- ja terveysjärjestöt tuloverolain 98 §:n perusteella tehtävien vähennysten ulkopuolelle. Nyt siis tieteen ja taiteen lahjoitusvähenys laajennetaan kansalaisjärjestötoimintaan sosiaali- ja terveysalaa lukuun ottamatta. Rajaus on sikäli järkevä, että se rajoittaa yhteisöiltä ja yksilöiltä lahjoituksia pyytävien tahojen määrää ja vähentää kilpailua. Sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat kuitenkin myös perustellusti hivenen ärtyneitä tästä rajauksesta.

Järjestöt eivät myöskään pysty enää oikeuttamaan toimintaansa arvostuksesta kertovien mielipidetiedustelujen tai sidos-

ryhmäkyselyjen perusteella. Arvion tekevät lahjoituksia antavat yhteisöt ja yksityiset henkilöt sekä vähäisemmässä määrin järjestöjen jäsenet omilla jäsenmaksuillaan. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen mahdollisuudet kerätä varoja rahankeräysluvan alaisella toiminnalla ovat kuitenkin rajallisia toimijoiden suuren määrän ja kohteiden ”kunnianttomuuden” takia. Suuria valtakunnallisia järjestöjä on toistasataa. Kunniallisuus on puolestaan varainkeräyksessä tärkeä piirre, sillä ihmiset lahjoittavat enemmän ja toistuvammin hyväksyttäviin ja itseään lähellä oleviin kuin kunnianttomiin ja etäisiin kohteisiin. Lahjoitukset kohdentuvat enemmän syöpää sairastavaan, kätensä murtaneeseen ja perheensä hylkäämään teletappiin kuin päihde- ja huumeongelmista toipuvien entisten vankien vertaistukeen.

Kansalaisten kannalta ”kunniallisiin kohteisiin” keräävät lapsi-, sairaus-<sup>73</sup>, vammais- ja vanhuusjärjestöt kilpailevat toisinaan vastaan ulko- ja mediamainonnassa. Kilpailua lisää sekä keräysten määrän kasvu että vuodenkiertoon perustuvien kampanjointijaksojen korvautuminen jatkuvalla keräämisellä. Aikaisempi järjestöjen keräysjaksoja koskeva sosiaalinen normi, jossa tietty järjestö keräsi vuosittain tietyn kuukauden aikana ja muut järjestöt jättivät keräämättä sinä aikana, on poistumassa. (Samaa lahjoittajan kättä tavoittelevat myös muut kuin Suomen evankelisluterilaiseen kirkkoon kuuluvat uskonnolliset yhteisöt ja Kirkkopalvelujen organisoima Yhteisvastuukeräys). Kaikkineen tämä kilpailu on jo johtanut keräyskustannusten kasvuun ja nettotuottojen laskuun. Kunnianttomina ja etäisinä pidettyihin kohteisiin, kuten vankien kuntoutukseen sekä päihdeiden ja huumeiden käytön vastaiseen työhön, ei käytännössä ole mahdollista kerätä keräysrahoitusta kohtuullisilla kustannuksilla.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen mahdollisuudet kerryttää rahoitusta järjestöjen omistaman liiketoiminnan tuotolla on myös vähentynyt. Palomuurit yritys- ja järjestötoiminnan välillä ovat tiivistyneet, ja ristosubventio suuntaan tai toiseen on

---

73 Näiden rahoituksessa testamenttilahjoitukset ja kuoleman yhteydessä tehtävät muistokeräykset ovat merkittäviä tulonlähteitä.

vähentynyt. Mainospaikkatulot ja muut vastaavat paikalliset tulonlähteet ovat käytännössä ehtyneet sosiaalisen median myötä. Vähän paremmin menestyvät ravintola- ja kahvilatoiminta, koulutuspalvelut ja muu kuin sosiaali- ja terveystalouden palvelutuotanto. Sote-järjestöille palvelutuotannolla rahoitusta kana-voivat säätiöt, kuten lastensuojelutyötä tukeva Lastenpäivän säätiö, pärjäävät edelleen, joskin pandemia ja hintojen nousu sekä kulutuskäyttäytymisen muutos ja vapaa-aikaan kohdistuvan kilpailun kiristyminen koskevat myös niiden toimintaa.

## **STEA-leikkausten kohdentaminen**

Sosiaali- ja terveystalouden kattojärjestö SOSTEn saama STEA-avustus vähentyi poikkeuksellisesti vuodelle 2024. Taustalla oli SOSTEn pyrkimys uudistaa avustusrakennettaan lisäämällä perusrahoitusta (yleisavustusta) ja vähentämällä hanke-rahoitusta (kohdennettua toiminta-avustusta ja hankeavustusta). Tämä olisi suojannut SOSTEa näkyvässä olleelta hanke-rahoituksen vähentymiseltä. Avustuksia hallinnoivalla Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA:lla ei ollut tähän muutokseen valmiutta. SOSTE ei kuitenkaan ollut hakenut hanke-rahoitusta, joten sitä ei voitu järjestölle myöntää. Asiaa käsiteltiin alkuvuosi, mikä myöhensi kaikkien järjestöjen avustuspäätöstä. Prosessin lopuksi STEA oikaisi SOSTEa koskevaa avustuspäätöstä kohtuullisemmaksi alkuvuodesta 2024. Sen saama lisäavustus katettiin leikkaamalla yleisavustustaan kasvattaneiden sosiaali- ja terveystalouden kansalaisjärjestöjen saama avustusta. Useimmissa tapauksissa leikkaus kohdistui niiden yleisavustukseen määräaikaisen hankeavustuksen sijasta. Näin leikkauksesta tuli pysyvä alennus järjestön tuloihin.

Tapahtumasarja havainnollistaa avustusleikkausten tulevaa toimeenpanoa. Ensinnäkin se kertoo osaltaan kansalaisjärjestöjen haastavasta neuvotteluasemasta tilanteessa, jossa niiden rahoitus perustuu lähes yksinomaan valtionavustukseen. Niiden mahdollisuudet sopeutua muutokseen muuten kuin henkilöstövähennyksien avulla ovat vähäiset tai olemattomat. Toiseksi se myös nostaa esiin poliittisen ohjauksen kasvavan roolin.

Tässä tapauksessa poliittinen ohjaus *ei* siis ollut ratkaisevassa roolissa. Prosessi kuitenkin kyseenalaisti STEA:n itsenäisyyden avustuspäätöksen tekemisessä. Jatkossa poliittisen ohjauksen merkitys määrärahojen kohdentamisessa saattaa olennaisesti kasvaa.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tulevien leikkausten toimeenpano voidaan tehdä monella tavalla. Yksinkertaisin mekanismi on avustukseen kohdistuva juustohöylämalli, jossa on kansalaisjärjestön mittakaavan – jäsenmäärän, varallisuuden, avustusmäärän ja budjetin – huomioon ottava kerroin suuntaan tai toiseen. Tämän ohella uusia hankkeita myönnetään vähemmän kuin päättyviä hankkeita. Toinen luonteva mekanismi on järjestö- ja sektorikohtaisen leikkausvastuun siirtäminen STEA:lle, joka arvioi leikkauksen mittakaavan järjestö- ja toimialakohtaisesti vaikuttavuuskriteerien suhteen. Tässä leikkaustavassa toiminnallisen harkinnan merkitys korostuu. STEA valikoi järjestöjen toiminnasta jatkorahoitettavat osat. Kriittinen silmä saattaa kohdistua RAY:n/STEA:n rahoituksen piiriin vuosikymmenten mittaan siirrettyyn toimintaan, jonka yhtymäkohdat alaan ovat ohuet tai jotka sijoittuvat muiden ministeriöiden toimialoille. Eräät pitkäaikaiset toimintamuodot, kuten sosiaalinen lomatoiminta, saattavat myös herättää pohdintaa.

Järjestöt toki haluavat olla päättämässä sekä leikkausten jakautumisesta järjestöjen välillä että niiden kohdentumisesta järjestöjen sisällä. STEA:ssa kansalaisjärjestöjä edustava Avustusasiain neuvottelukunta on omana kantanaan todennut seuraavasti:

Tulevilla leikkauksilla tulee olemaan erittäin suuri vaikutus suomalaisen kansalaisyhteiskuntaan ja sen työhön suomalaisten hyvinvoinnin hyväksi. Muutosten läpiviennin tulee olla ensisijaisesti järjestökentän omissa käsissä, ei julkisen vallan ohjauksessa. Leikkausten kohdentamisessa on kyse sellaisesta strategisesta valmistelusta, johon osallistuminen kuuluu avustusasioiden neuvottelukunnan asetukseen perustuviin tehtäviin.



Neuvottelukunta edustaa enimmäkseen suuria valtionavustuksia saavia järjestöjä eri sektoreilta ja ikä- ja kieliryhmistä. Pieniä ja paikallisia järjestöjä ei siellä ole edustettuna. Neuvottelut olisi käyty tässä skenaariossa isojen järjestöjen intressien ja harkinnan mukaisesti.

Hallitus päätti edetä kahta polkua pitkin. Vuoden 2025 leikkaukset se päätti ”painotetulla juustohöylällä” niin, että vaadittu säästötavoite saavutetaan. Suurin leikkaus tulee päättyvistä hankeavustuksista. STEA myöntää uusia hankeavustuksia noin 20 miljoonalla, mikä merkitsee 52 miljoonan alenemaa vuoteen 2024 mennessä. Tämä on hallinnollisesti ”kivuttomin” leikkaustapa, joskin järjestöt ovat usein saaneet jatkorahoituksen. Myös useimmat työsopimukset järjestöissä ovat määräaikaisia ja päättyvät hankkeen päättyessä. Muut leikkaukset STEA tekee kohdennetummin. Pääsääntö tässä yksinkertaisessa mekanismissa on, että suuria yli miljoonan yleisavustuksia saavilta järjestöiltä leikataan eniten (19 %) ja pienimmät alle 200 000 euron avustusta saavat järjestöt säästyvät kokonaan leikkauksilta. Lievempää leikkauskerrointa sovelletaan (poliittisia puolueita lähellä olevien) eläkeläisjärjestöjen yleisavustuksiin. Edellä olevista saatava säästö on noin 6,4 miljoonaa. Tämän ohella STEA tekee leikkaukset kohdennettuihin yleisavustuksiin. Suurimpia yli miljoonan euron avustuksia saavilta leikataan eniten (6 %) ja alle 350 000 euron kohdennettua avustusta saaneilta ei leikata lainkaan. Näistä kertyy kahden miljoonan säästöt. Näiden ohella STEA teki kohdennettua niin sanottua kokonaisharkintaa ja leikkasi kohdennetusti muun muassa lomatoiminnalta (4,6 miljoonaa euroa) ja nosti varakkaiden järjestöjen ja yhteisöjen omarahoitusosuutta 10 prosentista 15 prosenttiin. Se myös päätti ajaa alas heikon tai tyydyttävän arvion tuloksellisuusarvioinnissa saaneita toimintoja. Viimeisen kohteen vaikutus on 0,3–0,8 miljoonaa. Se siis on murto-osa muista leikkaustoimenpiteistä. Kaikkiaan nämä päätöseräiset säästöt ovat 18–21 miljoonaa vuodelle 2025.

Toinen polku on ulkopuolinen selvityshenkilö, joka tekee kokonaisuuden kannalta suhteellisen puolueettoman ja poliittiseen ohjaukseen nähden jossakin määrin riippumattoman

ehdotuksen. Nämä ehdotukset luovat pohjaa vuodesta 2026 alkaville säästöille, joskin STEA voi päätyä myös muuhun ratkaisuun saatuaan riittävää poliittista ohjausta. Kesäkuussa 2024 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö nimitti asiaa pohtimaan selvityshenkilön, jonka toimikausi päättyy vuoden 2024 loppuun. Hänen kaksivaiheiseksi suunnitellun selvityksensä ytimessä ovat nykytilan ja toimintamallien arvioinnin ohella toimenpiteet. Nyky- ja tahtotilan selvittämiseksi selvityshenkilö lähetti järjestöille elokuun lopussa laajan lomakkeen, jossa hän kysyi järjestöjen näkemyksiä tulevaisuuden tärkeimmistä terveys- ja hyvinvointihaasteista, järjestöjen vaikuttavuuden kannalta tärkeimmistä haasteista ja järjestöjen ydintoiminnoista. Tämän ohella hän kartoitti järjestöjen näkemyksiä säästöjen kohdentamisen keinoista ja periaatteista viidessä järjestötapaamisessa.

Potentiaalisista toimenpiteistä pisimmälle vieviä ja kiistanalaisimpia (ja eniten järjestöjen autonomiaan puuttuvia) ovat tietyt järjestöjen yhdistämiset ja keskusjärjestöjen yhteen sulauttamiset. STEA:n ja sen edeltävän RAY:n aloitteesta toimeenpantuja kansalaisjärjestöjen yhdistymiä ja keskusjärjestöjen yhteen sulauttamisia on tehty muun muassa edunvalvonnan kattojärjestöissä ja päihdesektorilla. Samaan on pyritty tuetussa sosiaalisessa lomatoiminnassa, joskin viimeksi mainitussa on edelleen useita poliittisiin puolueisiin ja palkansaajajärjestöihin kytköksissä olevia päällekkäisiä toimijoita. Näissä järjestöissä ei yleensä ole ollut merkittäviä määriä henkilöjäseniä.

Hallituksen leikkaussuunnitelmien myötä järjestöissä on tehty jo tunnusteluja yhteistyön tiivistämisestä. Muun muassa Aivoliiton, Diabetesliiton, Filhan (keuhkosairauksien asiantuntijajärjestö), Hengitysliiton, Sydänliiton ja Syöpäjärjestöjen toiminnanjohtajat ovat olleet aktiivisia yhteistyössä tuotettavien toimintojen rakentamisessa. Tilanteen haastavuuteen suhteutettuna aloitteellisuus alhaalta ylöspäin tapahtuvan yhdistymisen ja yhteen sulauttamisen valmistelemiseksi on ollut varsin vähäistä. Tulevaisuuttaan pohtivat järjestöt jäävät odottamaan valtioneuvoston antamaa ohjeistusta ja yhdistymisiin liittyvää mahdollista rahoitustukea.

Julkinen valta ohjaa kansalaisjärjestökenttää myös oikeusministeriön johdolla työstetyllä kansalaisjärjestöstrategialla. Kansalaisjärjestöstrategiaksi se on sikäli erikoinen, että vastuulliset virkamiehet valmistelivat strategian neuvottelematta eri sektoreita edustavien kansalaisjärjestöjen kanssa. Varsinaisten neuvottelujen sijasta järjestettiin tiedotustilaisuuksia ja aineistonkeräyksiä. Strategia keskittyy rahoituksen turvaamiseen entisten rahoituslähteiden ohella yksityisellä rahoituksella sekä vaikuttavuuden ja kansalaisten osallistumisen lisäämiseen. Tämä valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytty asiakirja antaa enemmän ohjeistusta kuin välineitä. Sosiaali- ja terveystieteiden järjestöille se ei anna uusia voimavaroja.

## **Ruoka-avun toiminta ja rahoitus**

Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän kannalta toiminnallisesti mielenkiintoinen mutta taloudellisesti vähämerkityksellinen yksityiskohta koskee ruoka-avun rahoitusta. Ruoka-apu on asemoitunut sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän epäviralliseksi osaksi vaihteittain 1990-luvun alkupuolelta eteenpäin. Alun perin se oli enimmäkseen paikallisista tavoista ja järjestöistä lähtevää. Paikallisesti on (ollut) lukuisia leipäjonoja, jotka ovat saaneet kuntien, seurakuntien, yksityisten lahjoittajien sekä ruokaa lahjoittavien yritysten ja kauppojen tukea.<sup>74</sup> Kunnat ovat tukeneet leipäjonoissa olevaa toimintaa

---

74 Eräs toistuvan oikeudellisen pohdinnan alainen kysymys oli, voiko sosiaalitoimi informoida toimeentulokiasiakkaita leipäjonoista tai ohjata asiakkaitaan niihin: ja jos sosiaalitoimi voi näin toimia, tuleeko kaikkia toimeentulokiasiakkaita informoida samalla tavalla. Haasteelliseksi asian teki se, että ohjaamalla asiakkaita leipäjonoon sosiaalitoimi tuli samalla osoittaneeksi toimeentulotuen riittämättömäksi. Monet sosiaalitoimet suhtautuivat asiaan käytännönläheisesti, mutta toiset pyysivät asiasta sosiaali- ja terveystieteiden kannan. Vähitellen sosiaalitoimen (sekä diakonian) ja leipäjonon toiminta vakiintui enemmän työnjaoksi kuin yhteistoiminnaksi. Yhteistyö on ollut tiiviimpää sosiaalihuoltolain mukaisessa sosiaalisessa kuntoutuksessa ja kuntouttavassa työtoiminnassa, joissa leipäjonot ovat olleet luonteva alusta.

sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan kautta sekä harkinnanvaraisilla tila- ja toimintamäärärahoilla.

Valtakunnan tasolla ruoka-aputoiminnan rahoitus on tullut neljää kanavaa pitkin. Euroopan unionin ruoka-avulla oli järjestöjen ja seurakuntien kautta organisoitua ruokakassitoimintaa 1990-luvun puolivälistä 2020-luvulle.<sup>75</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta se oli enemmän EU:n ylituotantongelmaa ratkovaa maatalouspolitiikkaa. Sitä myös hallinnoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) alaisesta virastosta käsin. STM suhtautui siihen varauksellisesti. Suomi kuitenkin jatkoi EU-tuen vastaanottamista toisin kuin erät muut EU-maat, koska leipäjonotoimijat sitä aktiivisesti edistivät eikä sosiaali- ja terveysministeriö sitä halunnut aktiivisesti vastustaa MMM:n pyydettyä asiasta lausuntoa. Viime vuosina EU-ruoka-apua on toteutettu ESR:stä rahoitettuna aineellisen avun hankkeena, jossa sen linjausten mukaan yhdistyvät kohtaava työ ja maksukortti.

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) suhtautui ruoka-aputoiminnan tukemiseen myönteisesti 1990-luvun lopulta lähtien. Silällä oli luonteva paikka osana aktiivisen osallistumisen edistämisen ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisia toimintalinjoja. Tähän toimintalinjaan liittyi myös mittava tutkimuspanostus. RAY/ STEA:n rahoitus avautui ruoka-avulle vaihteittain vasta, kun jo vakiintuneet sosiaali- ja terveysjärjestöt ottivat ruoka-avun omaksi toiminnakseen. Siten RAY/STEA ei niinkään avannut ovia uusille järjestöille kuin sopeutui järjestöjen toiminta-ajatuksen muutokseen. Myös tämä toiminta on luonteeltaan syrjäytymisen ja huono-osaisuuden vähentämistä.<sup>76</sup> Sen ohella hallitus on myöntänyt yksittäisiä määrärahoja ja eduskunta niin sanottuja joululahjarahoja ruoka-avun organi-

---

75 Tämän avun hallinnoija oli Ruokavirasto, joka ohjelmakaudella 2014–2020 hallinnoi vähävaraisille jaettavaa EU:n ruoka-apua vähävaraisten avun rahastosta (FEAD). Samankaltainen rakenne oli aikaisemmilla ohjelmakausilla. Alun perin ruoka-apu oli osa EU:n ruuan ylituotanto-ongelman ratkaisua.

76 RAY myös tilasi allekirjoittaneelta selvityksen leipäjonojen yleisyydestä Suomessa 2010-luvun alussa. Se oli ensimmäinen kokonaiskartoitus.

sointiin. Sosiaali- ja terveysministeriön kautta kanavoidut joululahjarahat ovat välillä (yli)politisoineet leipäjonotoimintaa.

2020-luvun alussa leipäjonojen kautta organisoitu ruoka-apu on vakiintunut mutta epävirallinen osa sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmää, mutta niiden rahoitus on ollut jatkuvasti epävarmalla pohjalla. Tähän hallitusohjelma toi osittaisen muutoksen. Pitkään ruoka-aputyötä tehneen, vakavasti sairastuneen kristillisdemokraattien entisen kansanedustajan (2015–2023) Antero Laukkasen vetoimuksen seurauksena hallitus päätti ”vakinaistaa ruoka-avun rahoituksen kaikkein vähävaraisempien auttamiseksi ja avun pitkäjänteisen kehittämisen turvaamiseksi kotimaisten seurakuntien ja järjestöjen kautta”.

Tähän valtionavustukseen liittyvä asetus tuli lausunnolle keväällä 2024. Tavoitteeksi määriteltiin seuraava:

Valtionavustuksia voidaan myöntää kohdennettuna yleisavustuksena lahjoitetun ruuan jakelun ja muuhun siihen liittyvän ruoka-aputoiminnan järjestämisen kustannuksiin, lahjoitus- ja hävikkiruokapainotteisiin yhteisöruokailuihin sekä hankehallinnoijan ruoka-aputoimintaan liittyviin koordinaatiokuluihin. Avustettavan toiminnan tavoitteena on tukea ruoka-aputoiminnan järjestämisen edellytyksiä, vahvistaa alueen kuntien ja sillä toimivien ruoka-aputoimijoiden tavoitteellista yhteistyötä sekä vahvistaa ruoka-aputoiminnan yhteyttä ja kiinnittymistä alueella tapahtuvaan, osallisuutta edistävään ja eriarvoisuutta, köyhyyttä, syrjäytymistä ja syrjintää vähentävään hyvinvointityöhön.

Asetukseen liittyy kolmen miljoonan euron hankemääräraha osana hallituksen Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toimenpidekokonaisuutta. Toisin kuin useimmat<sup>77</sup> muut tähän kokonaisuuteen liittyvät aloitteet, jotka päättyvät pääosin 2027, tämä määräraha on tarkoitettu pysyväksi.

---

77 Myös alle 18-vuotiaille kohdennettava keliakiakorvaus jää pysyväksi.

Hallituksen linjaus oli ruoka-apukentälle tietysti tervetullut, joskin se käytännössä jakaa järjestöjä lampaisiin ja vuohiin paikkakunta- ja hyvinvointialuekohtaisesti. Määräraha ei ole lähimainkaan riittävä suhteessa asetuksessa listattuihin tavoitteisiin. Sen jakamisessa joudutaan tekemään valintoja ruohonjuuritason toiminnan, koordinaation ja hyvinvointialueiden kanssa tehtävän yhteistyön välillä.

Määrärahan hallinnointi on asetuksessa annettu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella. Tämä ei ole ilahduttanut rahanjakoon vahvempaa poliittista ohjausta toivoneita yksittäisiä järjestöjä. Hallinnointitapa kuitenkin lisää rahoituksen jakamisen läpinäkyvyyttä. Leipäjonokentällä on myös epäluottamusta THL:n kykyyn tunnistaa tukea tarvitsevat leipäjonot. Organisaatiolla on niukasti kokemusta tämän alan toiminnasta (toisin kuin esimerkiksi terveyden edistämisestä). Tukea odottavat erilaiset ja eri tavoilla toimivat järjestöt ja ruokaa kaupoista jonoihin kanavoivat logistiikkakeskukset.

Etuusleikkaukset kanavoituvat myös ruoka-avun kasvavaksi kysynnäksi. Käytännössä pienituloiset ihmiset maksavat vuokransa saamallaan sosiaalietuuksilla ja hakevat ruokansa leipäjonosta. Lisäksi jonoihin kanavoituu vähäistä varallisuutta omaavia henkilöitä, jotka eivät halua realisoida säästöjään toimeentulotuen saamisen ehtona. Tärkeä toiminnallinen haaste on se, että elintarvikkeiden saanti ruoka-apuun on vaikeutunut merkittävästi suurten kauppaketjujen uusien laiputusikäntöjen ja ruokahävikkiin liittyvän systemaattisen kehitystyön myötä. Yhä suurempi osa vanhentuvista elintarvikkeista menee alennetulla hinnalla maksaville asiakkaille. Samaten EU-ruokajakelun ruokakassien korvautuminen 40 euron arvoisilla maksukorteilla on muokannut elintarvikkeiden jakelun rakenteita erityisesti diakoniatyössä. Tärkeä muutossuunta on myös ollut kassijakelun vaiheittainen korvautuminen tai täydentyminen yhteisruokailuilla. Ne tavoittavat sekä kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä ja (erityisesti pienissä kunnissa) eläkeläisiä ja luovat heille luontaisen sosiaalisen vuorovaikutuksen areenan ja matalan kynnyksen kohtaamispaikan.

## Heikoimmista huolehtiminen

Sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmä on monella tapaa herkkä erilaisille leikkauksille ja uudistuksille. Suurimmalla osalla neuvottelijoista on vain vähän omakohtaista kokemusta tai tietoperustaista osaamista huono-osaisten ryhmien elämän haasteista. Siten leikkausta ja uudistamista koskevat näkemykset perustuvat rakenteellisiin intresseihin ja uskomusjärjestelmiin enemmän kuin systemaattiseen näyttöön: sitä tosin ei useilta alueilta ole olemassa riittävässä määrin, koska tutkimus on kohdentunut enemmän oikeuksiin ja asenteisiin kuin kannustimiin ja sanktioihin vastaamiseen ja myönteisiin siirtymiin elämäntilanteesta toiseen.

Tavoitteenasettelun muuttaminen on tässä tilanteessa haastavaa. Aikaisemmin vakiintuneen ja sosiaalisten ongelmien hallintajärjestelmän uudistamista ohjanneen näkemyksen mukaan näissä tapauksissa ja tilanteissa viimesijaiseen turvaan lukeutuvien tulonsiirtojen ja palvelujen ja sosiaalisten oikeuksien tulisi olla tiiviisti yhteydessä. Kuluvana vaalikautena tähän turvan ja oikeuksien liittoon on tullut aikaisempaa voimakkaampana osapuolena mukaan aktivointi, kannustimet ja sanktiot. Tavoitteiden muutos osuu sosiaalisten ongelmien hallinnan ytimeen.

Hallitusohjelman ja kevätiriihen linjausten jälkeen on toki vielä jonkin verran matkaa ennen kuin leikkaukset ja uudistukset on toimeenpantu. Siten on ennenaikaista arvioida niiden vaikutuksia. Samalla julkisella vallalla on kuitenkin poikkeuksellinen vastuu näiden leikkausten ja uudistusten arvioinnissa. Pienetkin virheet kannustinten asettamisessa, sanktioiden toimeenpanossa ja vastikkeellisuuden määrittämisessä aiheuttavat merkittäviä vahinkoja heikossa asemassa olevien kansalaisten jo muutenkin usein hauraille arjen rakenteille ja toimintakyvyille.

## 8

# Pessimismi ammattitautina

**T**ulevaisuuden näkeminen kriisinä on sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkijoiden ammattitauti. Yhä uudestaan hyvinvointivaltion nykytilaa ja tulevaisuutta arvioineet ja kartoittaneet sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkijat ovat määritelleet hyvinvointivaltion olevan tulevaisuudessa kriisissä. Kriisiteemoja on vuosikymmenten mittaan ollut lukuisia. Varhaisimmat kriisitulkinnat 1800-luvun lopulta ovat yhdistelmä sosiaaliturvariippuvuuden aiheuttamaa holtitonta menolisäystä ja yhteiskunnan työkeskeisen sosiaalisen perustan murtumista. Sittemmin hyvinvointikriisi sanoitettiin kasautumis- ja legitimizeettikriiseiksi. Uudemmat kriisitulkinnat ovat korostaneet hyvinvointivaltion yhteensopimattomuutta avoimen talouden ja kestäväen kehityksen periaatteiden kanssa. Kuitenkin ajankohtaisin kriisitulkinta on korostanut julkisen talouden velkaantumista hyvinvointivaltion alasajon syynä. Tämänkaltaisen kriisitulkinta sopii myös vaalikauteen 2023–2027. Se ei kuitenkaan välttämättä ole perusteltu.

### **Vakauttavat mekanismit**

Keskellä julkisen talouden murrosta ja poliittista valtasiirtymää tutkijat näkevät usein hyvinvointivaltion rahoituksen ja institutionaalisen rakenteen muutokset hyvinvointivaltion alasajona. Usein he sanoittavat menoleikkaukset ja tapahtuneen institutionaalisen muutoksen peruuttamattomaksi



kriisiksi. Muutaman vuoden viiveellä tehdyt arvioinnit puolestaan ovat viestineet loivemmista siirtymistä rahoituksessa ja institutionaalisissa rakenteissa. Viiden tai kymmenen vuoden viiveellä tehtyjen analyysien valossa useimmat taloudelliset ja poliittiset murrokset ovat johtaneet sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta myönteisiin ratkaisuihin murroksen jälkeen. Samankaltainen kolmoismekanismi – kriisi, näkemysten maltillistuminen ja myönteiset uudistukset – on toistaiseksi ollut havaittavissa kaikissa Suomen sosiaali- ja terveyspolitiikan käännekohdissa 1950-luvun puolivälistä 2020-luvun alkuun. Hyvinvointivaltion tuhoa pelänneet tai toivoneet pessimistit ovat aina pettyneet ennusteidensa kanssa.

Mielenkiintoinen kysymys on, minkä takia suomalainen hyvinvointivaltio on osoittautunut taloudellisia ja poliittisia murroksia kestäväksi institutionaaliseksi rakenteeksi. Se on kestänyt varsin hyvin myös ne tilanteet, joissa olemassa olevan hyvinvointivaltion ja ”tyhjistä” tässä ajassa rakennettavan hyvinvointivaltion vision välillä on ollut merkittävä ero. Tällöin pohditaan, miltä hyvinvointivaltio tänään näyttäisi, jos siihen nyt kohdennettu 80 miljardin euron budjetti kohdennettaisiin eri kohteiden välille ilman mitään esteitä tai ehtoja. Samalla voidaan arvioida, kuinka paljon se eroaisi nykyisestä hyvinvointivaltiosta. Mitä suurempi eroavaisuus, sitä suurempi legitimititeettivaje.

Hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen jatkuvuutta selittäviä mekanismeja on ainakin kolme. Ensimmäinen mekanismi on Suomen puoluekentän ja eduskuntavaalitavan tuottamat monen puolueen hallitukset. Ne ovat osaltaan pakottaneet innokkaimmatkin hyvinvointivaltion menoleikkaajat ja -lisääjät tai romuttajat ja uudistajat tekemään kompromisseja. Siten ”kalliit kompromissit” ovat vaalikauteen 2023–2027 saakka estäneet institutionaalisen rakenteen ytimiin saakka ulottuvat leikkaukset ja uudistukset. Historiallisesti puolueiden liiallista innokkuutta suuntaan ja toiseen ovat rajoittaneet myös työmarkkinaosapuolten väliset neuvottelusuhteet ja vaikutusvalta työmarkkinoiden sääntelyyn ja sosiaalivakuutukseen

liittyvissä teemoissa. Myös tämä osamekanismi on lisännyt jatkuvuutta aina liittoumapolitiikan alkuun saakka.

Toisena mekanismina ovat sosiaali- ja terveystalouden mittakaavaedut, jotka voimakkaasti rajaavat toimeenpanokelpoisia politiikkavaihtoehtoja. Mittakaavaeduilla viitataan sekä nykyisen palvelu- ja tulonsiirtomallin käyttöön liittyviin suhteellisiin etuihin ja uuden toimintamallin rakentamiskustannuksiin. Kattavan institutionaalisen rakenteen rakentaminen on vuosia kestävä, vaiheittain etenevä urakka. Siinä luodaan organisaatio tai muutetaan olemassa olevaa organisaatiota, hankitaan henkilökuntaa, määritellään toimintamallit, rakennetaan budjetti-, seuranta- ja valvontajärjestelmät, ostetaan tai rakennetaan tietojärjestelmät ja -altaat ja sovitetaan organisaatio osaksi muiden valvonta- ja toimeenpano-organisaatioiden ryhmää. Samalla opetellaan toimimaan asiakkaiden ja potilaiden kanssa sekä luodaan asiakkaiden ja potilaiden tiedonsaanti-, ilmoittautumis-, tavoittamis- ja palautekanavat. Samaten oman aikansa vie se, että ihmiset oppivat käyttämään palveluja ja tulonsiirtoja. He eivät automaattisesti tiedä uuden palvelun tai tulonsiirron myöntämisperusteita, palvelun tai tulonsiirron laatua tai niiden vaikutusta asiakkaan/potilaan arkeen, elämänlaatuun ja toimintakykyyn eri aikaväleillä.

Parhaassakin tapauksessa organisaatioissa menee lain säätämisestä usein useita vuosia tai jopa vaalikausia ennen kuin organisaatiot ovat työssäoppimisen myötä oppineet toimeenpanemaan palvelut ja tulonsiirrot parhaalla mahdollisella tavalla. Työeläkeyhtiöt ovat hioneet toimintamallejaan yli 70 vuotta ja toimivat pitkälti moitteetta: lähinnä moitetta ja epäluuloja kohdistuu työkyvyttömyyttä määritteleviin vakuutuslääkäreihin. Kelan kyky hallinnoida sosiaalietuuksia ja eräitä palveluja on kansainvälisesti poikkeuksellinen. Sama koskee verottajan toimintamalleja, jotka ovat historiallisesti ja vertailevasti poikkeuksellisen hyviä. Suomen verohallinto on kansainvälistä huippua, mitä tulee verojen keräämiseen ja palvelujen digitalisointiin. Myös suomalaisten veronmaksuhalukkuus on poikkeuksellisen korkea osin, koska verot kerätään

ilman henkilöiden omaa panosta lukuun ottamatta veroilmoituksen täyttö. Tilastokeskuksen prosessit ovat yksityiskohtiin saakka hiottuja, ja Tilastokeskus onkin vastikään valittu maailman parhaaksi. Verohallintoon ja Tilastokeskukseen kohdistuu vaalikauden aikana leikkauksia, jotka lisäävät asiakkailta perittäviä erilaisia maksuja ja pakottavat ne priorisoimaan toimintoja. Niiden jatkuvuus korkean toimivuuden organisaatioina on kuitenkin turvattu.

Hyvinvointialueet ovat olleet olemassa vasta reilun parin vuoden ajan. Mittakaavaetujen muodostumisen näkökulmasta on epärealistista olettaa niiden talouden hallinnan ja toiminnan olevan moitteetonta. Lukuisat yksiköt liitetään uuden kokonaisuuden osaksi, ja samalla niiden keskinäiset suhteet ja palveluketjut pitää määritellä. Vaikeuskerronta lisäävät myös vanhojen organisaatioiden uuteen organisaatioon tuomat toimintatavat ja valtakeskittymät. Kuitenkin samat mittakaavamekanismit toimivat myös hyvinvointialueilla.

Hyvinvointivaltioon liittyy myös merkittäviä verkostohyötyjä. Sen hallinnointi edellyttää tietojen ja maksujen keräämistä lukuisista lähteistä ja niiden yhteensovittamista kullakin hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Samalla lainsäädäntöön liittyy erilaisia etuuksien päällekkäisyyksiä, siirtymäaikoja ja yksityiskohtia valottavia soveltamisohjeita. Hallintoviranomaisten työtä tukee myös poikkeuksellisen kattava tulorekisteri. Samankaltaiset verkostohyödyt ovat hyvinvointialueiden käytettävissä tulevina vuosina. Toistaiseksi niitä kuormittavat rakentamisvaiheen hallinnolliset ja toiminnalliset kustannukset. Lisäksi toistaiseksi niiden kyky integroida samaan kokonaisuuteen työterveyshuolto ja muu yksityinen terveydenhuolto ja ylioppilaiden terveydenhuolto on puutteellinen useimmilla toiminnan tasoilla.

Kolmantena vakauttavana mekanismina ovat vastavuoraiset riippuvuudet. Ne ovat eri lakien välisiä toiminnallisia rajapintoja, joiden välityksellä muutokset jossakin laissa välittyvät muutoksina toisiin lakeihin. Monet lait sisältävät viittauksia toisiin lakeihin. Useimmiten tämä lainsäädännön verkostorakenne rajaa leikkaamista ja uudistamista. Samalla tietyillä

avainkohdilla on kuitenkin myös voimakas vipuvaikutus toisiin etuuksiin tai palveluihin institutionaalisen rakenteen sisällä. Ilmeinen esimerkki on etuuksien sitominen indeksiin. Esimerkiksi kansaneläkeindeksissä tapahtuneet muutokset heijastuvat lukuisiin siihen kytkettyihin etuuksiin samanaikaisesti. Niillä on myös jonkin verran palautevaikutusta kuntien ja valtion tuloihin. Yhtä lukua muuttamalla säästetään menoja merkittävästi, kansaneläkeindeksin kohdalla 387 miljoonaa euroa vaalikauden loppuun mennessä.

Substituutiovaikutus on puolestaan vastavuoroiseen riippuvuuteen perustuva tilanne, jossa samaan sosiaaliseen riskiin vastaavat eri uudelleenjaon tai sääntelyn muodot voidaan korvata toisilla muodoilla. Tällöin leikkaukset yhdessä kohden eivät niinkään aiheuta säästöä vaan enemmänkin siirtymistä toiselle etuudelle tai palvelulle saman riskinhallintajärjestelmän sisällä. Esimerkiksi sairausajan palkallisen jakson lyhentäminen lisää sairauspäivärahan käyttöä tai työttömyyden yhteydessä ansiosidonnaisen etuuden leikkaus aiheuttaa tasamääräisen peruspäivärahan tai tulovähenteisen työmarkkinatuen käytön lisääntymistä. Samaten mahdollista on myös, että aikaisemmin työttömäksi itsensä määritellyt osatyökykyinen henkilö luokituu työttömyyden pitkittyessä (ja etuuden las-  
kiessa) uudestaan sairaaksi.

## **Pelkomekanismit**

Leikkausten ja uudistusten mittakaavaa analysoidessa on syytä ottaa huomioon tulevaisuuden epävarmuuteen liittyvät pelkomekanismit. Lähtökohtaisesti poliitikkojen ja virkamies-  
ten tehtävänä on vähentää kansalaisten ja organisaatioiden tulevaisuuden epävarmuutta ja lisätä yhteistoiminnallisuutta tekemällä harkittuja leikkauksia ja vähittäisiä institutionaalisia uudistuksia. Väliin tämä kuitenkin unohtuu, ja poliitikot alkavat tietoisesti lietsoa tulevaisuuden epävarmuutta ja luoda yhteiskunnallisia jännitteitä. Näin ne toimivat, koska pelkojen lisääminen jakaa valtaa uudestaan poliittisten toimijoiden välillä ja edistää tai estää leikkausten ja uudistusten tekemistä.

Pelkojen lietsomisessa on kaksi mekanismia. Ensinnäkin tulevaisuuspelkojen lietsominen on osa poliittisen pelin politiikkaa. Eturyhmät ja puolueet pyrkivät ohjaamaan julkista mielipidettä joko leikkauksia ja uudistuksia hyväksyvään suuntaan tai luomaan poliittista painetta leikkausten perumiseen tai kohtuullistamiseen. Leikkauksiin (ja osin myös uudistuksiin) liittyy poikkeuksetta tämänkaltaista toimintaa. Mielipidettä muokataan leikkausten välttämättömyydestä ja/ tai turvattomuudesta kertovilla julkilausumilla. Intressiryhmät myös teettävät ”kehystettyjä” kyselyjä, jotka sitten saavat kansalaiset sopeuttamaan omia näkemyksiään enemmistön kantaan.

Toiseksi tietämättömyys leikkausten ja uudistusten vaikutuksista organisaatioiden ja kotitalouksien toimintaan tukee kollektiivisten huhujen leviämistä. Nämä kollektiiviset huhut ovat välineitä tietää tietämätöntä. Virheellinenkin huhu on tässä tilanteessa parempi kuin ei mitään. Tämänkaltaiset huhut ja juorut ohjaavat usein yhteiskunnallista keskustelua. Huhuihin ja juoruihin liittyy myös niiden kertojan rooli ”salatun” tiedon haltijana, mikä sitten nostaa kertojan sosiaalista statusta. Esimerkiksi näkemys, että nuoret eivät tule saamaan työeläkettä tai hyvinvointialueita ollaan liittämässä yhteen, on tämänkaltaisen kollektiivisiin huhuihin perustuva näkemys. Siten myös huhut ohjaavat keskustelua ja lisäävät kansalaisten epäluuloa julkisen vallan toimenpiteitä ja hyvinvointivaltion tulevaisuutta kohtaan.

## **Kuinka ikuinen hyvinvointivaltio on?**

Vielä sadan vuoden ajan on epäselvää, miten 2120-luvun tutkija kirjoittaa suomalaisesta 2020-luvun alun hyvinvointivaltiosta: tuliko siitä olennainen osa Suomen mallia myös seuraavaksi vuosisadaksi vai osoittautuiko se lyhyen ajanjakson – ehkä noin viisikymmentä vuotta 1970-luvulta 2020-luvulle – kestäneeksi institutionaaliseksi rakenteeksi, joka saavutti menohuippunsa suhteessa kansantuotteeseen juuri ennen romahdustaan. Kumpikin vaihtoehto on mahdollinen.

Jatkuvuutta tukee se, että sosiaaliset riskit säilyvät myös tulevaisuudessa. Ihmiset syntyvät, sairastuvat, vammautuvat, menettävät työkykynsä ja lopulta ikääntyvät elämäkaarensa eri vaiheissa varsin ennakoidusti. Kaikissa näissä tilanteissa he odottavat saavansa julkisen vallan organisoimia tulonsiirtoja ja palveluja, mutta eivät yleensä pysty niitä taloudellisista ja toiminnallisista syistä itse hankkimaan. Suurin osa ihmisistä joutuu miettimään, kuinka hoitavat lapsensa, järjestävät asumisensa, maksavat koulutuksensa ja selviävät työttömyysjaksojen ylitse. Näkyvissä ei ole yksityiseen varautumiseen perustuvaa ratkaisua myöskään näihin haasteisiin. Kotitalouksilla ei yksinkertaisesti ole siihen taloudellisia resursseja. Osa heistä myös joutuu miettimään maahanmuuton jälkeistä elämänsä tai ratkaisuja pysyvän ylivelkaantumisen aiheuttamiin haasteisiin. Näissä riskeissä yksityiset ja yksityisen sektorin kanssa tehdyt ratkaisut ovat jo nyt todennäköisempiä ja tavanomaisempia. Yhtä kaikki hyvinvointivaltiolle on kysyntää myös tulevan vuosisadan ajan. Vanhan sanonnan mukaan se siten on maanpäällisistä organisaatioista ja institutionaalisista rakenteista lähimpänä kuolemattomuutta.

Jälkimmäisen vaihtoehdon puolesta viittaisivat puolestaan monet ajankohtaiset poliittiset ja taloudelliset tekijät, jotka purkavat hyvinvointivaltion sosiaalista legitimitettä. Näitä ovat muun muassa poliittiseen ja taloudelliseen vallankäyttöön, kansalaisten ja puolueiden eriäviin rakenteellisiin intresseihin ja uskomusjärjestyksiin, käyttäytymismuutoksiin ja odotuksiin, julkisen talouden rahoitusvajaisiin ja väestörakenteen muutokseen ja kaupungistumiseen liittyvät siirrokset. Ne heikentävät julkisen vallan kykyä ylläpitää sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiä erityisesti, mikäli eri sosiaalisten riskien realisoitumisen todennäköisyyksissä olevat sosioekonomisten ryhmien väliset erot kasvavat. Tässä tapauksessa hyvinvointivaltion menestys kantaa mukanaan myös oman tuhonsa siemeniä.

Luontevana ratkaisuna ovat tässä tapauksessa ammatilliset tai sektorikohtaiset sosiaalisen riskin hallintajärjestelmät. Tällöin esimerkiksi tietyn sektorin ammattiliitot tai ammatti-

ryhmät tai paikalliset toimijat luovat maksukykyisille kotitalouksille vakuutuksia ja terveystalouksia. Muu sosiaaliturva rakentuu toimeentulo- ja yleisestä sekä ”palvelulupauksen” kattavista sosiaalipalveluista ja erikoissairaanhoidosta. Julkisen talouden kestävyyskannalta nämä ratkaisut ovat hyödyllisiä, koska niihin liittyvät menot luokittelevat julkisen talouden ja siten myös finanssipoliittisen sopimuksen ulkopuolelle.

Toisaalta nämä erityisesti työikäisiin ja -kykyisiin kohdistuvat riskinhallintajärjestelmät laajennettuna työikäisen väestön terveystalouksilla ovat kuitenkin varsin epävakaita, koska niissä ei ole vakautta tuovaa pakkojäsenyyttä ja niihin hakeutuu yleensä keskimääräistä suuremman riskin omaavia henkilöitä. Siten niin sanottu käänteisen valikoitumisen ongelma rajaa kestävien ratkaisujen rakentamista sektori- tai yrityskohtaisesti. Myös tässä tapauksessa puolueet ja eturyhmät tiedostavat varsin pian hyvinvointivaltioon nojaavan sosiaalisten riskien hallinnan hyvät puolet. Toivottavaa on, että ennen hyvinvointivaltion rakenteiden mahdollista purkamista otetaan huomioon niiden ylösrakentamisen aiheuttamat taloudelliset ja toiminnalliset kustannukset.

## **Miten tulevaisuudesta pitäisi ajatella**

Hyvinvointivaltion tulevaisuuteen on aina syytä varautua, mutta epäselvyyttä on parhaasta mahdollisesta varautumisesta vasta. Varsin laaja-alainen yhteisymmärrys on kuitenkin siitä, että hyvinvointivaltion tulevaisuutta ei voi suunnitella laskeamalla etuuksien ja palvelujen kustannuksia ja käyttöä ja tehdä näiden perusteella ehdotuksia uudistuksista. Syy tähän on, että hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan muutos aiheuttavat aina yllätyksiä. Historiallinen kokemus on yksiselitteinen.

Hyvin harvassa olivat ne poliitikot, virkamiehet ja tutkijat, jotka 1960-luvun alussa pystyivät näkemään suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen 1990-luvun alussa. Heihin ei kuulunut myöskään Pekka Kuusi (1917–1989), jonka kuuluisa teos *60-luvun sosiaalipolitiikka* (WSOY, 1961) asetti suuntaviivoja tulevalle kehitykselle. Kirjaan sisältyneen

suunnitelman ja toteutuneen kehityksen vertailu osoittaa, että ne erosivat toisistaan alusta alkaen. Väestörakenteen ja kasvun muutokset eivät seuranneet Kuusen tasaiseen muutokseen perustuvia ennusteita, eikä myöskään sosiaali- ja terveystaloudellisten uudistusten sisältö ollut Kuusen suunnitelman mukainen. Kaiken kaikkiaan Suomen sosiaali- ja terveystaloudellisuus ei ollut Pekka Kuusen toivomalla tavalla kokonaisvaltaista, kasvuhakuista ja ihmiskeskeistä. Se oli sirpaleista, uudelleenjakavaa ja keskitetysti ohjattua. Ohjelman toimeenpano on myytti.

Harvassa olivat myös ne suomalaiset virkamiehet ja tulevaisuudentutkijat, jotka 1990-luvun alun murroksessa (Sosiaalimenokomitea, 1994) pystyivät ennakoimaan suomalaisen hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen 2010-luvun alussa tai ennakoivat vuosituhatvuotteen (SOMERA-toimikunta, 2002) vaihteessa hyvinvointivaltion tilanteen 2020-luvun alussa. Murrosten aikana luodut visiot pyrkivät kummassakin tapauksessa ennakoimaan sosiaalimenojen kehitystä. Kuitenkin ennusteiden ja toteutuneiden muutosten välillä oli yleensä vain satunnainen yhteys. Kukaan ei pystynyt ennustamaan talouden syklejä, syntyvyyden muutosta, kansainvälistä talouskriisiä ja poikkeuksellisen alhaista korkotasoa. Siten myös sosiaalimenojen kansantuotesuhdetta koskevat ennusteet vaihtelivat villisti ja kohtasivat vain satunnaisesti toteutuneen kehityksen kanssa.

Menoennusteet vuodelta 1960 vuoteen 1970, vuodelta 1994 vuoteen 2010 tai vuodelta 2002 vuoteen 2020 eivät toki kerro kokonaiskuvaa suomalaisen hyvinvointivaltion tulevaisuutta koskevista ennusteista. Ne kuitenkin antavat vahvoja viitteitä siitä, että hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen pitkän aikavälin tulevaisuudessa on paljon epävarmuutta eikä sosiaalimenojen kasvua voi ennustaa ainakaan murroksen aikana. Tämän historian valossa myöskään 2020-luvun puolivälin murroksessa ei ole mahdollista ennakoita, minkälaiseksi Suomen hyvinvointivaltio rakentuu vuoteen 2045 mennessä tai mikä on sosiaalimenojen BKT-suhde tuona vuonna. Näiden vuosien väliin mahtuu liian monta liikkuvaa muuttujaa.



Tulevaisuusvaihtoehtojen kartoittaminen on kuitenkin itsearvoisesti mielekästä toimintaa. Tämänkaltaista toimintaa tukee Suomessa kerran vaalikaudessa tuotettava tulevaisuusse-lonteko, jonka käsittelee eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Se on varsin kattava kuvaus Suomen tulevaisuuden vaihtoehdoista. Varsin vähän on sen sijaan osaamista sellaisten ske-naarioiden rakentamisessa, jossa kansantuote tai työllisyys romahtaa merkittävästi esimerkiksi kansantalouden ulkoisen shokin, teollisuuden suhteellisen etujen menettämisen tai teko-älyn ja robotiikan kehittymisen myötä. Analyyttinen keskustelu teemasta ”kuinka huonoon tulevaisuuteen tulee varautua” on puuttunut Suomesta lähes kokonaan. Kaipailin tämänkaltaista poliittista ja sosiaalista mielikuvitusta laajentavaa toimintaa muutama vuosi sitten julkaisemassani kirjassa *Samassa veneessä – Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa* (Docendo 2020). Tämänkaltainen keskustelu olisi epäilemättä auttanut varautumaan vaalikauteen 2023–2027, koska julkisen talouden parametrit olivat etukäteen tiedossa ja leikkausten mittakaavasta ei ollut periaatteellista erimielisyyttä suurimmissa puolueissa.

Yleisemmin hyvinvointivaltion leikkaaminen ja uudistaminen on jatkossakin vaalikausi- ja tapauskohtaista valitsemista eri vaihtoehtojen välillä eri sosiaalisten riskien hallintajärjestelmissä. Siten hyvinvointivaltion tulevaisuus on historian ehdollistamien instituutioiden ja uusien intressien ja uskomusjärjestelmien tapaus- ja tilannekohtaista yhteensovittamista. Hyvinvointivaltion eri osat vaativat erilaista huomiota.

*Julkisen talouden kestävyys*den kannalta keskeiset ratkaisut löytyvät lapsien, vammaisten/työkyvyttömiä, sairaiden ja vanhuksien ympärille rakennettujen riskinhallintajärjestelmien uudistamisesta, koska menoista valtaosa kohdistuu näihin sosiaalisiin riskeihin. Nämä ratkaisut ovat mitoitus- ja priorisointikysymyksiä, koska näiden ryhmien sosiaalisista oikeuksista ei ole suurempaa erimielisyyttä. *Toiminnallisesti* hyvinvointivaltion tulevaisuutta määrittävät ratkaisut tapahtuvat työelämän ja hyvinvointivaltion yhteensovittamisessa. Hyvinvointivaltion tulevaisuutta määrittää pitkälti sen kyky

tukea taitoja ja tulevaisuusinvestointeja näissä sosiaalisissa riskeissä. Nämä liittyvät pitkälti työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen, työttömyyteen, asumiseen ja koulutukseen. Samaan ryhmään voidaan laskea myös ylivelkaantumiseen ja maahanmuuttoon liittyvien riskien hallinta.

## **Depolitisoivat mekanismit**

Sosiaali- ja terveystalouden valinkauhassa ovat myös sen *sisäiset depolitisoivat mekanismit*. Näitä automaattisesti tai puoliautomaattisesti toimivia vakauttavia mekanismeja on jo käytössä Työllisyysrahastossa, työeläkkeissä ja hyvinvointialueilla. Niissä eri organisaatioihin (ja edelleen sosiaalisten riskien hallintajärjestelmiin) kanavoitavat tulot muuttuvat rakenteellisten tekijöiden seurauksena ilman erillistä poliittista päätöstä. Väitetyksi tämänkaltaisten sääntöjen luominen on tärkein osa hyvinvointivaltion tulevaisuuteen varautumista. Tyypillisesti esimerkiksi talouden laskusuhdanteessa työikäisen väestön etuuksien tasoa parannetaan ja palvelujen saataavuutta lisätään etukäteen sovitulla kriteereillä. Vastaavasti talouden jälleen kohentuessa etuuksien tasoa ja palvelujen laatua automaattisesti heikennetään ja kertynyttä säästöä rahastoidaan seuraavaa laskukautta varten. Näin järjestelmään luodaan sitä automaattisesti vakauttava rakenne. Äärimuodossa nämä vakauttajat ovat niin sanottuja henkilökohtaisia tilejä. Niissä kukin työikäinen kartuttaa veroilla ja vakuutusmaksuilla ensisijaisesti omaa rahastoaan ja käyttää nämä varat työttömyyden, koulutuksen, asumisen ja lastenhoidon aiheuttamiin kustannuksiin.

Vaalikauden 2023–2027 aikana on jo tapahtumassa pientä siirtymää *defined benefits and services (DBS)* -lähestymistavasta kohti *defined contribution (DC)* -ohjausta. Näille uudistuksille on yhteistä näkemys rahoituslähtöisestä järjestelmästä, jossa julkisen talouden käytettävissä olevien tulojen määrä määrää etuuksien tason ja laadun. Työeläkkeissä on aloitettu neuvottelut mahdollisesti tämänkaltaisesta mekanismista. Muutos ei työeläkkeissä ole koskaan kovin nopea. Sen edessä

on monia institutionaalisia esteitä. Hallinnollisesti lisääntyvään riskinottoon kannustavat DCBS-järjestelmät eivät välttämättä sovi yhteen kollektiivisen vastuun kanssa. Liiallinen riskinotto kaatuu muiden työeläkeyhtiöiden kannettavaksi (kuten aikaisemmin kävi nykyjärjestelmässä Eläke-Kansan konkurssissa vuonna 1995). Toisaalta työeläkeyhtiöillä on jo pitkään ollut tavoitteena riskiä ottavampi sijoitustoiminta, johon potentiaalisesti liittyy suurempi tuotto. Suunta on samansuuntainen useimmissa muissa länsimaissa, joissa niin sanotun toisen pilarin ammatilliset eläkkeet ovat jo DCBS-etuuksia ja joissa etuustaso vaihtelee työeläkerahaston menestyksen mukaan.

Sosiaali- ja terveystaloudissa on myös otettu käyttöön DCBS-mekanismeja. Niissä hyvinvointialueen rahoitus määräytyy enenevässä määrin laskennallisten tekijöiden, tarvekertoimien ja jatkossa niin sanotun omavastuuosuuden perusteella. Yhä suurempi osa rahoituksesta määräytyy ”epäpoliittisesti”. Sitä täydentävät lähinnä korvamerkityt valtionavustukset. Sen sijaan hyvinvointialueen taloudellinen tai toiminnallinen vaje ei käytännössä tuo lisävoimavaroja laskentamallien määrittämisen tason ylitse. Tulevina vuosina joudutaan selvittämään, kuinka ”pehmeä” tai ”kova” hyvinvointialueiden budjettirajoite tämänkaltaisessa tilanteessa on: mikäli valtiovarainministeriö suostuu yhdessä tapauksessa kohdentamaan lisärahoitusta jollekin hyvinvointialueelle, muut hyvinvointialueet oppivat nopeasti toimimaan samalla tavalla samankaltaisessa tilanteessa.

Tämänkaltaisille työikäisen väestön etuuksiin ja palveluihin liittyvien automaattisten mekanismien ja hyvinvointivaltion tasolla käyttöön otettavien DCBS-mekanismien käytöllä on sekä myönteisiä että kielteisiä puolia. Myönteiset puolet olisivat ilmeisiä. Niiden käyttöönotto parantaisi hyvinvointivaltion sekä kykyä sopeutua taloudellisiin ja poliittisiin suhdanteisiin että sen rahoituksen pitkän aikavälin kestävyyttä. Se myös siirtäisi julkisen velan hallinnan alemmaksi finanssipolitiikan asialistalla. Kotitalouksien kannalta se olisi paremmin ennakoitavissa kuin poliitikkojen tilannesidonlaiseen harkintaan perustuva malli. Kielteisiä ovat puolestaan mallien rakentamiseen

liittyvät yksityiskohdat, jotka saattavat heiluttaa etuus- ja palvelutasoa suunnittelemattomalla tavalla. Näiden rakentamiseen liittyvää ammattitaitoa ei välttämättä ole saatavissa, joten niiden rakentaminen tapahtuu yrityksen ja erehdyksen periaatteen kautta. Ilmeisenä haasteena on myös depolitisoivien vakauttajien yhteensopivuus Suomen poliittisen perinteen ja perustuslain omaisuudensuojaa ja sosiaalisia oikeuksia koskevien pykälien kanssa.

## **Tutkijan taidot**

Tämän jakson teemat kertovat enemmän sosiaali- ja terveystieteiden historiallisesta missiosta kuin sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkijoiden tavasta suhtautua taantumisiin ja murrokseen. Vähemmän se kertoo näiden alojen tutkijoiden pyrkimyksistä ratkoa hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen muutoksia menokehitystä hillitsevillä tai työllisyyttä kohentavilla leikkauksilla ja institutionaalisilla uudistuksilla. Tutkijoita ei yleensä ole koulutettu, tai he eivät ole kouluttaneet itseään tämän kaltaisten leikkausten ja uudistusten tekemiseen. Merkittävä osa tutkijoista suhtautuu niihin lähtökohtaisesti kielteisesti ja yhdistää suuremmat voimavarat parempaan sosiaali- ja terveyspolitiikkaan. Menoleikkausten ja kestävyyttä lisäävien uudistusten sijasta koulutuksessa ja työelämässä painottuvat erilaisten ongelmien ja yhteiskunnallisten epäkohtien sekä tulevaisuuspelkojen ratkominen sosiaalimenoja lisäämällä ja hyvinvointivaltion institutionaalista rakennetta laajentamalla. Tämänkaltaiselle osaamiselle ei ole ollut mittavaa kysyntää kuluvan vaalikauden aikana. Sen kuluessa huomio on ollut leikkaamisen mekanismeissa ja vaikuttavien institutionaalisten uudistusten tekemisessä. Näiden tekemiseen liittyviä taitoja on ollut valmiina vain muutamalla tutkijalla ja vähän useammalla sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehellä. Tähän erilaisten taitojen väliseen epätasapainoon on syytä kiinnittää toisessa yhteydessä systemaattisempaa huomiota. Tuskin myöskään seuraavallakaan vaalikaudella palataan päätösperäisesti menoja lisääviin uudistuksiin.

## 9

# Murroksen mahdollisuudet hyvinvointivaltiossa

**V**iimeinen kysymys tässä aikalaisanalyysissä on, miten vaalikauden aikana toimeenpantavia leikkauksia ja uudistuksia tulisi arvioida. Klassisen, tähän päivään asti kantaneen vastauksen tähän kysymykseen antoi professori Hannu Uusitalo jo vuonna 1992, siis noin kolmekymmentä vuotta sitten. Tuolloin Suomi oli keskellä suuren laman (1991–1993) aiheuttamaa talous- ja rahapolitiikan kriisiä. Sosiaali- ja terveystalouteen tehtiin runsaasti menoleikkauksia ja institutionaalisia uudistuksia. Samalla sosiaali- ja terveystalouden valtionosuusjärjestelmää ja sosiaalivakuutuksen kustannusjakoa työnantajien ja vakuutettujen välillä uudistettiin merkittävästi. Monet ajanjaksoa silloin arvioineet tutkijat kirjoittivat kriisistä. Siihen liittyviä tutkimuksia tuli sen verran runsaasti, että tutkijoilta alkoivat loppua sopivat hyvinvointivaltio-alkuiset otsikot. Tulevaisuus näytti monelle tutkijalle ankealta ja ankaralta.

Uusitalo souti tarmokkaasti vastavirtaan tässä kriisipuhetta pursuavassa koskessa. Sosiaali- ja terveystalouden institutionaaliset rakenteet hyvin tuntenut professori maltillisti tuolle 1990-luvun alun ajanjaksolle tavanomaista kriisi- ja suunnanmuutosargumentaatiota. Hän tiivisti, että hyvinvointivaltion institutionaalista muutosta tulee arvioida pidemmällä aikavälillä. Myrskyn keskellä ei voi ennakoita sen vaikutuksia

tai tulevaa kestoa. Siten 1990-luvun alun leikkausten arvioinnin aika olisi siis vasta vuosikymmenen puolivälin jälkeen ja vuosituhannen vaihteen tienoilla.

Uusitalo toimi niin kuin opetti. Vuonna 1997 julkaistu Matti Heikkilän ja Hannu Uusitalon toimittama raportti *Leikkausten hinta* (Stakes) osoitti rakenteellisesta kriisistä viestineet aikalaisarviot turhan kärjistyneiksi. Leikkaukset olivat loppujen lopuksi varsin vähäisiä. Samoihin aikoihin toisissa tutkimuksissa löytyi leikkausten karmeuden ja ongelmien keskeltä myös myönteisiä muutoksia muun muassa rahoituksen parantuneesta kestävydestä ja palvelujen ja tulonsiirtojen kohenneesta toimivuudesta. Samalla lama oli tehnyt näkyväksi sitä edeltäneellä ajanjaksolla harjoitetun sosiaali- ja terveystalouden rakenteellisia valuvikoja, joihin 1990-luvun jälkipuoliskolla osattiin paremmin puuttua. Nämä myönteistä muutosta ja sosiaali- ja terveystalouden jatkuvuutta korostaneet tulkinnat vahvistuivat vuosituhannen vaihteen jälkeen sekä hyvinvointivaltion institutionaalisen muutoksen että hyvinvointi- ja terveystalouden tutkimuksessa.

Samalla tavalla tapahtui Sipilän hallituksen (2015–2019) tekemien leikkausten kanssa. Leikkausten tekemisen aikaan näkemykset niistä olivat monella tapaa kärjistäviä. Eräissä arvioissa hyvinvointivaltion ennustettiin kuolevan tuottavuusloikkaan. Jälkeenpäin toimenpiteet ovat osoittautuneet institutionaalisesti varsin pieniksi ja julkisen talouden kannalta suhteellisen vähäisiksi. Niiden takia tai niistä huolimatta työllisyys kääntyi nousuun, kuluttajien luottamus kohentui poikkeuksellisesti ja valtiontalouden nettovelanotto väheni merkittävästi. Sokerina pohjalla suomalaisten kokemana niukkuus vähentyi, luottamus lisääntyi, turvallisuus parantui ja elämänlaatu kohentui.<sup>78</sup>

---

78 Systemaattinen kuvaus 2000-luvun kehityksestä löytyy ”Suomalaisten hyvinvointi” -kirjasarjasta, jota ensin Stakesin ja sitten THL:n tutkijat ovat toimittaneet 1990-luvun lopusta 2020-luvun alkuun. Myös Perusturvan riittävyden arviointiraportit sisältävät hyödyllistä aineistoa.

Edellä olevat havainnot viestivät voimakkaasti siitä, että vielä ei ole ajankohtaista arvioida hyvinvointivaltion tilaa 2020-luvun puolivälissä. Ajallista etäisyyttä leikkauksiin ja uudistuksiin ei ole vielä riittävästi, ja politiikan sisällöt muuttuvat toistuvasti. Vaalikauden 2023–2027 leikkauksia ja uudistuksia arvioidaan epäilemättä kattavasti tulevina vuosina. Erikoista olisi, jos Suomen Akatemia ei asiassa aktivoituisi. Esikuvana olisi 1990-luvun talouskriisiä käsitellyt laaja tutkimusohjelma.

Erilaisista teoreettisista näkökulmista saadaan jälleen erilaisia tuloksia. Entiseen tapaan puilta ei aina nähdä metsää, vaan huomio on yksittäisissä etuuksissa ja palveluissa hyvinvointivaltion institutionaalisen rakenteen tai menojen määrän sijasta; tai sitten metsältä ei nähdä puita, ja tutkija tekee tulkintansa hyvinvointivaltion muutoksesta makrotason indikaattoreiden perusteella. Siten ei olisi yllättävää, että kotitaloustaustalla tehtävät mikrosimulaatiot viestivät merkittävistä siirtymistä kotitalouksien tilanteissa ja niiden välisissä eroissa, mutta sosiaalimenojen BKT-suhteessa ei havaita suuriakaan muutoksia. Myös eri menetöt tuottavat erilaisia tuloksia. Poliittiseen puheeseen ja asiakirjojen tekstiin keskittyvät tutkimukset antavat kärjistyneempiä tuloksia kuin menoleikkauksiin ja institutionaalisiin uudistuksiin pureutuvat systemaattiset empiiriset tarkastelut. Siten myös kilpailevat tulkinnat hyvinvointivaltion tilasta ja tulevaisuudesta eroavat merkittävästi, kunnes sitten joku hyvinvointivaltion institutionaalisiin rakenteisiin syvällisesti perehtynyt tutkija kykenee tuottamaan niistä yhteen kokoavan synteesin.

Lähitulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalouden kannalta kriittiseksi kysymykseksi asettuu, alkaako Orpon hallituksesta uuden kansallisen konsensuksen aika talous- ja sosiaalipolitiikassa. Lyhyellä aikavälillä ei tietenkään siltä näytä. Harjoitettu leikkaus- ja uudistuspolitiikka on jakanut kansaa sekä voittajiin ja häviäjiin että muutoksen kannalta neutraaleihin ryhmiin. Sosiaaliseen legitimizeettiin on avautunut näkyvä raiho hallituskauden ensimmäisenä vuotena, vaikka leikkausten paino ja uudistusten vaatima sopeutuminen eivät edes vielä täysimääräisesti näy ihmisten arjessa. Arkeen asti nämä

leikkaukset ulottuvat koko painollaan viiveellä vuosina 2025–2026. Ne ovat omiaan avaamaan railoa isommaksi.

Tilanne voi kuitenkin olla toinen suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa pidemmällä aikavälillä. Valinkauhassa kiteytyy uusia hyvinvointivaltion institutionaalisia rakenteita ja uusia niitä ohjaavia tavoitteita. Syvälle institutionaalsiin rakenteisiin asti ulottuneiden leikkausten kumoaminen ja uudistusten peruuttaminen olisi taloudellisesti ja toiminnallisesti haastavaa. Erityisen haastavaa se on vakiintuneiden liittoutumien politiikassa, jossa suurimman puolueen asemasta kilpailevat puolueet tosiasiallisesti valitsevat tulevat hallituskumppaninsa jo ennen vaaleja. Leikkausten ja uudistusten perumisen haastavuutta vielä lisäävät valtiontalouden edelleen jatkuvan nettolainanoton kasvavat korkokulut, finanssipoliittisen sopimuksen sille asettamat rajat sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja kasvua tukevien investointien aiheuttamat lisämenot. Välttämättä leikkausten ja uudistusten perumiseen ei siten löydy samanaikaisesti riittävää poliittista tahtoa ja julkistaloudellista liikkumavaraa. Tässä lukkiintuneessa tilanteessa taloudelliset ja poliittiset eliitit ja kansalaiset tottuvat vaiheittain uuteen tilanteeseen. Leikkaukset arkipäiväistyvät ja uudistukset normalisoituvat. Suomessa alkaisi murroksen jälkeen uuden normaalin aika. Tulevat vuodet näyttävät, miten käy.



## **Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN  
– sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN  
EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA  
KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995

- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)
- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON  
TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA  
JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)

- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään  
elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)

- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?  
(2002)
- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005

- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista  
(2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen  
HELSINKI  
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi  
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)

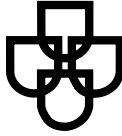
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi  
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS –  
KUNTALAISEN ITSEHALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen  
SULJETUSTA AVOIMEEN –  
TALOUDEN GLOBAALIMYRSKY (2010)
- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala  
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN  
JULKISUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen  
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)  
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina  
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ –  
ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg  
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja Kirsi Heikkilä-Tammi  
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN –  
KUNTAJOHTAMISEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki  
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)
- 90 Wille Rydman  
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?  
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)

- 91 Yrjö Hakanen  
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?  
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka  
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA (2014)
- 94 Markku Lehto  
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA  
(2014)
- 95 Mikael Jungner  
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)
- 96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä  
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)
- 97 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2014 (2015)
- 98 Pekka Sauri  
julkishallinto ja sosiaalinen media (2015)
- 99 Eero Ojanen  
HYVÄ PÄÄTÖS?  
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)
- 100 Kauko Sipponen  
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)
- 101 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2015 (2016)
- 102 Päivi Lipponen ja Antton Rönnholm  
PULPETISTA TABLETTIIN  
– suomalainen koulu edelläkävijäksi maailman  
muutoksessa (2016)
- 103 Antti Mykkänen (toim.)  
MAAKUNTAITSEHALLINTO (2016)
- 104 Heikki Saxén ja Salla Saxén  
MITEN BIOETIIKKA VOI MUUTTA  
SUOMALAISTA TERVEYDENHUOLTOA? (2016)
- 105 Raili Mäkitalo  
SUOMESTA IKÄIHMISTEN MALLIMAA (2016)

- 106 Karina Jutila  
PILAAKO ELIITTI SUOMEN? (2016)
- 107 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2016 (2017)
- 108 Pekka Sauri  
KUNNAT JÄLKEEN SOTEN (2017)
- 109 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2017 (2018)
- 110 Veli-Antti Savolainen  
GLOKALISAATIO – PAIKALLISEN ISO UUSI KUVA  
(2018)
- 111 Anders Blom  
MAAN TAPA MURROKSESSA (2019)
- 112 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2018 (2019)
- 113 Jan Erola  
UUSIEN IDEOIDEN SUOMI (2019)
- 114 Juha Kuisma  
PAIKALLINEN ILMASTOPOLITIikka (2019)
- 115 Pekka Sauri  
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA 2020  
(2019)
- 116 Timo Soini  
POPULISMI (2020)
- 117 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2019 (2020)
- 118 Markus Leikola  
MAAILMA KORONAN JÄLKEEN (2020)
- 119 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2020 (2021)



- 120 Olavi Ala-Nissilä ja Esa Härmälä  
SEUTUKAUPUNGIT JA VOIMAVAROJEN SUOMI  
(2021)
- 121 Juha Kuisma ja Pekka Sauri  
ETÄTYÖ JA MONIPAIKKAISUUS SUOMESSA (2021)
- 122 Arto Haveri  
PORMESTARI HAASTAA KUNNANJOHTAJAN  
– ONKO JOHTAMISMALLILLA VÄLIÄ? (2022)
- 123 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2021 (2022)
- 124 Timo Kietäväinen  
REMONTIN AIKA (2022)
- 125 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2022 (2023)
- 126 Pekka Viljanen ja Eeva-Liisa Hynynen  
KITTELÄN OPETUKSET –  
KIRJA OIKEUSVALTIOSTA JA VIRKAVASTUUSTA  
(2024)
- 127 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2023 (2024)
- 128 JUHO SAARI  
HARVINAINEN HETKI –  
Hyvinvointivaltio valinkauhassa (2024)



KAKS – Kunnallisanalan kehittämissätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

*Julkaisut-sarja*, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Toimitusjohtaja	Jenni Airaksinen, <a href="mailto:jenni.airaksinen@kaks.fi">jenni.airaksinen@kaks.fi</a> , p. 050 533 2002
Tutkimuspäällikkö	Sami Borg, <a href="mailto:sami.borg@kaks.fi">sami.borg@kaks.fi</a> , p. 050 345 0811
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, <a href="mailto:maarit.vaittinen@kaks.fi">maarit.vaittinen@kaks.fi</a> , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!



POLEMIA

## HARVINAINEN HETKI

Hyvinvointivaltio valinkauhassa

Vaalikauden 2023–2027 aikana monet hyvinvointivaltion institutionaaliset rakenteet ovat valinkauhassa. Se on harvinainen hetki suomalaisen sosiaali- ja terveystalouden satavuotisessa historiassa.

Tässä teoksessa sosiaali- ja terveystalouden professori Juho Saari analysoi hallituskauden alkupuolella tehtyjen leikkausten ja uudistusten vaikutuksia suomalaiseen hyvinvointivaltioon. Se kartoittaa muutosten taustat, arvioi muutoksia sosiaalisten riskien hallinnan ja vallonjaon näkökulmista sekä pohtii hyvinvointivaltion tulevaisuutta.



Otavan Kirjapaino Oy



9 789523 491212

ISBN 978-952-349-131-1 (nid)  
ISBN 978-952-349-132-8 (pdf)  
ISSN 1235-6964