

# Marinin hallituksen putkiremontti

## Työttömyyseläkkeen poistamisen ja oppivelvollisuuden pidentämisen kannatus kansalaisten ja päättäjien keskuudessa

HANNA WASS & TONI AHVA & ANU KANTOLA & PAULA SAIKKONEN

### Johdanto

Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2020 kaksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen esittämää uudistusta. Ensinnäkin hallitus päätti poistaa työttömyyseläkkeen eli lakkauttaa niin kutsutun eläkeputken vuodesta 2023 lähtien. Uudistuksen myötä ikääntyneet työttömät eivät tulevaisuudessa saa enää ylimääräisiä ansiosidonnaisia työttömyyspäivärahopäiviä ennen vanhuuseläkkeelle pääsyä. Toiseksi hallitus pidentäisi ”opintoputkea” nostamalla oppivelvollisuusiän elokuusta 2021 alkaen 18 vuoteen. Samalla toisen asteen opinnoissa tarvittavat välttämättömät oppimateriaalit ja välineet muuttuvat maksuttomiksi. Uudistuksilla tavoitellaan myös työllisyysasteen nousua, joka nähdään Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden kannalta keskeiseksi (Stenborg ym. 2021, 21–39; Talouspolitiikan arviointineuvosto 2021, 10, 52).

Uudistukset poikkeavat selvästi toisistaan työllisyyttä tukevien mekanismiansa osalta. Siinä missä eläkeputken lakkauttaminen on ”keppi”, jolla pyritään estämään ihmisten varhainen poistuminen työelämästä, oppivelvollisuuden pidentäminen on pitkän tähtäimen tulevaisuusinvestointi nuorten työllistymismahdollisuuksien kohentamiseksi (vrt. Stenborg ym. 2021, 38). Samoin niiden tie valmistelusta toteutukseen on ollut hyvin erityyppinen. Nämä erot näkyvät myös siinä, että

ne saavat kannatusta eri poliittisista ryhmistä. Samalla ne ovat kiinnostava esimerkki siitä, miten politiikka toimii. Suomessa hallitukset muodostetaan avoimilla neuvotteluilla ja lopputuloksena on usein laajoja hallituskoalitioita (Casal Bértoa & Enyedi 2016, 268). Tämä malli voi kulloiseenkin taloustilanteeseen yhdistyneenä tuottaa yllättäviäkin esityksiä ja avata mahdollisuuksia pitkään valmisteltujen uudistusten toteuttamiselle.

Analyysimme empiirinen osa pohjautuu ”Kansalaisuuden kuulut ja kuplat (BIBU)” -tutkimushankkeen kansalaisille (n = 2 106) ja eri päättäjryhmille (n = 699) syksyllä 2020 tekemään kyselyyn. Vertaamme ensin, miten puoluekanta on yhteydessä uudistusten kannattamiseen niin kansalaisten kuin päättäjien keskuudessa. Tämän jälkeen tarkastelemme eri päättäjryhmien välisiä eroja: miten politiikan, talouselämän ja julkisen sektorin päättäjät suhtautuivat uudistuksiin?

### Uudistusten taustat

Analysoitavien uudistusten taustat ovat päätöksentekoprosessin näkökulmasta keskenään hyvin erilaiset. Työttömyyseläke, jota kutsutaan yleisesti eläkeputkeksi, on ollut käytössä jo 40 vuotta. Sinä aikana sitä on muutettu useampaan otteeseen ja muutosten vaikutuksia on tutkittu. Työttömyyseläkkeestä on saatavilla myös kansainvälistä vertailevaa tutkimustietoa. Tältä osin eläkeputken uudistustyö on hyvä esimerkki pyrkimyksestä tietopohjaisen päätöksentekoon. Oppivelvollisuuteen ei sen sijaan ole vuosikymmeniin tehty

*Analyyssi on laadittu osana Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa ”Kansalaisuuden kuulut ja kuplat (BIBU)” -tutkimushanketta (hanke nro 312710).*

muutoksia, joiden arvioinnista olisi saatu tietoa päätöksenteon tueksi. Uudistuksen työllisyysvaikutusten arviointi perustuukin koasetelmaa jäljittelevään tilastolliseen mallinnukseen (ks. Seuri ym. 2018).

### **Työttömyyseläke (eläkeputki)**

Työttömyyseläkkeestä säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 1971, jolloin se liitettiin mukaan jo olemassa oleviin eläke-etuuksiin 60 vuoden ikärajalla (Eläketurvakeskus 2021). Käytännössä työttömyyseläke tai eläkeputki merkitsee, että ikääntyneet työttömät saavat ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiviä sen jälkeen, kun ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha-kausi muutoin loppuisi. Lisäpäiviin oikeuttava ikäraja on vaihdellut koko työttömyyseläkkeen ajan. Alimmillaan se oli 55 vuotta 1980-luvulla. Viime vuosina eläkeputken pääsyn ikäraja on määritelty syntymävuoden perusteella: siitä riippuen lisäpäiviä ovat voineet saada 60–62-vuotiaat.

Alun perin eläkeputki rakennettiin helpotukseksi ikääntyneille työttömille, joiden oli selvästi muita vaikeampaa työllistyä. Työttömyyseläke pienensi odotetusti työttömyysasetta, kun osa vanhimmista työttömistä työnhakijoista siirtyi suoraan eläkkeelle. Sittemmin alhainen työllisyysaste alkoi nousta yhä suuremmaksi poliittiseksi huoleksi. 2000-luvun alussa noin 16 prosenttia 50–64-vuotiaasta väestöstä oli työelämän ulkopuolella työttömyyden vuoksi (Rantala 2002). 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli Suomessa 67 prosenttia vuonna 2019, kun Ruotsissa vastaava luku oli lähes 78 prosenttia (Stenborg ym. 2021, 21).

Politiikassa onkin tehty 2000-luvulla monia uudistuksia, jotka pyrkivät pidentämään työuria ja nostamaan työllisyysastetta. Eläkeputken lakkauttamisen hyötyjä on voitu perustella sillä, että tutkimusten mukaan ikääntyneet poistuvat työelämästä enemmän silloin kun siihen on tarjolla eläkeputken kaltaisia ikääntyneille räätälöityjä reittejä. Vastaavasti on myös tutkimusnäyttöä siitä, että eläkeputken ikärajan nostaminen nostaa vanhimpien ikäryhmien työllisyysastetta ja vähentää työttömyyden riskiä (Kyyrä & Pesola 2020; Kyyrä & Wilke 2007). Toisaalta työllisyys riippuu pitkälti myös suhdanteista. Tutkimusten mukaan työttömäksi työuran lopulla joutuvilla, on keskimääräistä vähemmän mahdollisuuksia työllistyä (Kurvinen ym. 2018). Siten eläkeputken alkuperäinen tarve, ikääntyneiden työttömien toimeentulon parantaminen, ei ole poistunut. Vaikka eläkeputki

on lisännyt vanhimpien työntekijöiden riskiä tulla irtisanotuiksi esimerkiksi yt-neuvottelujen yhteydessä, on se kuitenkin pitkäaikaisesti työttömiksi joutuneiden ikääntyneiden toimeentuloon tarjonnut merkittävän huojennuksen.

Marinin SDP-vetoisen hallituksen esitystä työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta on pidetty historiallisena. Eläkeputkea ovat perinteisesti kannattaneet eniten vasemmistopuolueet ja ammattiyhdistysliike, joiden mielestä ikääntyneiden työllistymisen vaikeudet johtuivat ennen kaikkea työnantajien harjoittamasta ikäyrjinnästä. Porvaripuolueet ovat sen sijaan suhtautuneet myönteisesti eläkeputken poistoon, kunhan se toteutetaan siten, ettei työnantajalle tule ikääntyneitä työntekijöitä koskevia lisävelvoitteita. Vastaava vasemmisto-oikeisto-jako näkyi Ylen tilaamassa kansanedustajille kesän 2020 loppupuolella tehdyssä kyselyssä. Hallituspuolueista eläkeputken poistoa kannatettiin eniten vihreissä ja RKP:ssa, kun taas keskustan kansanedustajien näkemykset jakautuivat. Oppositioapuoleista kokoomus oli vahvasti poiston ja perussuomalaiset säilyttämisen kannalta. Kristillisdemokraateista löytyi tukea molemmille näkemyksille. Hallituksen esityksessä (HE 83/2019) eläkeputken poistoa perusteltiin työllisyydellä: putken poiston ajateltiin edistävän hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta lisätä ikääntyneiden ja muiden vaikeasti työllistyvien työllisyyttä.

Ikääntyneiden työttömien toimeentulo ei kuitenkaan ole ollut vain vasemmistopuolueiden huolenaihe. Myös pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentuloa parannettiin niin sanotulla Lex Lindströmillä eli säätämällä laki kertaluonteisesta järjestelystä, jolla toimeentuloa turvattiin eläketuella, ennen vanhuuseläkkeen alkamista (Eläketukilaki 2016). Marinin hallituksen ratkaisua edelsivät puolestaan työmarkkinaosapuolten neuvottelut, joissa työntekijäpuoli pyrki saamaan vahvan muutosturvan työttömäksi jääville ikääntyneille työntekijöille. Elinkeinoelämän keskusliitto puolestaan halusi varmistaa, etteivät työnantajille koituvat kustannukset kasvaa liian suuriksi. Työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan päässeet yksimielisyyteen asiasta, joten hallitus päätti lopulta itsenäisesti työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta.

## Oppivelvollisuusiän nosto

Oppivelvollisuusiän nostaminen 18 ikävuoteen kirjattiin pääministeri Marinin hallitusohjelmaan (2019, 166–167). Yhdenvertaisuuden vuoksi noston katsottiin edellyttävän käytännössä myös toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta, joka kattaisi oppimateriaalit, työvälineet ja ylioppilastutkinnon suorittamiseksi vaaditut viisi koetta. Niin hallitusohjelmassa kuin oppivelvollisuusikärajan nostamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 173/2020) uudistusta perusteltiin sillä, että se vahvistaa osaamista, edistää koulutuksen tasa-arvoa ja ehkäisee nuorten syrjäytymistä.

Toisen asteen tutkinnon suorittaminen parantaa työllistymistä verrattuna pelkän perusasteen suorittamiseen. Lisäksi odotetaan, että oppivelvollisuusiän nosto ja toisen asteen opintojen maksuttomuus kaventavat alueellisia, sosioekonomisia ja sukupuolten välisiä eroja oppimisessa ja koulutuksessa sekä parantavat haavoittuvien ryhmien mahdollisuuksia päästä koulutukseen. Myös Vesa Vihriälän (2020) talouspolitiikan strategiaa koronakriisissä pohtinut taloustieteilijöiden ryhmä näki myönteisiä mahdollisuuksia oppivelvollisuusiän nostossa.

Jo aiemmin on ollut tiedossa, että pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevat nuoret ovat työmarkkinoilla heikoilla. Opetus- ja kulttuuriministeriö valmisteli oppivelvollisuuden pidentämistä 17 ikävuoteen vuonna 2013 osana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen päättämää rakennepoliittista ohjelmaa. Tavoitteena oli tuolloin vähentää koulutuksen keskeyttämistä ja pidentää nuorten työuria. Myös talouspolitiikan arviointineuvosto on arvioinut, että perusasteen varaan jääneiden asema heikkenee entisestään tulevaisuudessa, kun osaamisvaatimukset työpaikoilla kasvavat (Seuri ym. 2018). Samalla erilaiset elämänhallinnan ongelmat ja motivaation puute saattavat muodostaa esteitä työllistymiselle tai toisen asteen koulutukseen hakeutumiselle (mt., 1).

Uudistus ei kuitenkaan edennyt valmistelua pidemmälle, sillä pääministeri Alexander Stubbin hallitus luopui sen ajamisesta vuoden 2014 budjettiriihessä. Argumentit puolesta ja vastaan olivat pitkälti samoja kuin Marininkin hallituksen esityksestä käydyssä keskustelussa. Yksi merkittävin kysymys liittyi uudistusten kustannuksiin. Uudistusten vastustajat katsoivat, että resurssit tulisi kohdentaa tarkemmin eniten tukea tarvitseville, jolloin ne riittäisivät paremmin. Uudistusta perusteltiin usein sen edellä mainituilla tasa-arvo-

vaikutuksilla. Tutkimusten pohjalta tiedetään, että vanhempien taloudellinen huono-osaisuus periytyy lapsille usein juuri siten, että he jäävät peruskoulutuksen varaan (Kallio ym. 2016). Nämä näkökulmat toistuiivatkin hallituksen esityksen lausuntokierroksella: koulutustason nostoa ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia koulutukseen kannatettiin laajasti, mutta toisaalta osassa lausuntoja tuotiin esille, että esityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa myös muilla keinoin, esimerkiksi ohjauksen ja tukea tarvitseville nuorille kohdennettujen palvelujen avulla (HE 173/2020).

## Aineisto

Analysimme perustuu kahteen ”Kansalaisuuden kuulut ja kuplat (BIBU)” -tutkimusprojektissa kerättyyn kyselyaineistoon. Niistä ensimmäinen on Taloustutkimuksen kanssa toteutettu kysely, jossa kartoitettiin suomalaisten näkemyksiä talous- ja työllisyyspolitiikan keinoista. Lisäksi vastaajilta tiedusteltiin mielipiteitä sosiaaliturvan uudistamisesta ja ilmastonmuutoksen hillitsemisestä. Kysely toteutettiin elo-syyskuun 2020 vaihteessa internet-paneelissa, ja siihen vastasi 2 106 16–79-vuotiaasta suomalaista. Muodostunut aineisto on painotettu sukupuolen, iän ja asuinpaikan mukaan niin, että se vastaa tilastollisesti Suomen väestöä (virhemarginaali +- 2 prosenttiyksikköä).

Toinen aineisto on BIBUn päättäjäkysely, joka sisälsi samat politiikkatoimia koskevat kysymykset kuin kansalaisille tehty kysely. Otimme mukaan päättäjiä, jotka ovat johtavissa asemassa yhteiskunnan merkittävässä instituutioissa. Identifioimme aluksi merkittävässä yhteiskunnallisissa valta-asemissa olevat instituutiot ja organisaatiot ja poimimme niistä johtavassa asemassa olevat tai yhteiskunnalliseen päätöksentekoon muuten merkittävästi vaikuttavat henkilöt. Kutsu osallistua verkossa toteutettuun kyselyyn lähetettiin sähköpostitse yhteensä 3 580 politiikan, elinkeinoelämän, julkisen sektorin, palkansaajajärjestöjen, korkeakoulujen, tutkimuslaitoksen, ajatushautomojen, median ja vaikuttajaviestintätoimistojen edustajalle. Verkkokysely oli käynnissä 15.9.–21.11.2020, minä aikana lähetettiin kaksi muistutusta. Koko kyselyyn vastasi 699 henkilöä (vastausprosentti 18). Lisäksi 247 henkilöä aloitti vastaamisen ja jätti sen jossain vaiheessa kesken. Heidän vastauksensa ovat huomioitu analyysissa siltä osin kuin ne ovat saatavilla. Muodostunut otos vastaa koostu-

mukseltaan hyvin alun perin tavoiteltua joukkoa. Elinkeinoelämän vastausprosentti oli hieman keskimääräistä suurempi ja politiikan päättäjien osalta pienempi. Lukumäärällisesti eniten vastaajia oli julkisella sektorilla työskentelevien päättäjien keskuudesta (viranhaltijat ministeriöistä ja muualta valtionhallinnosta sekä kunnanjohtajat).

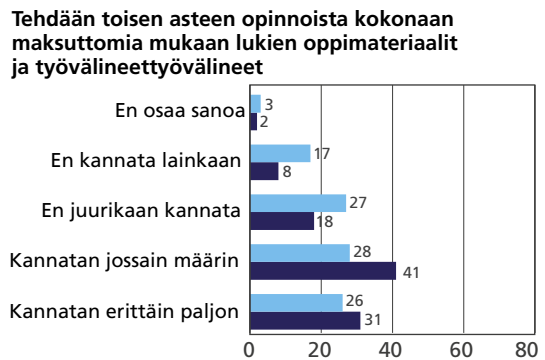
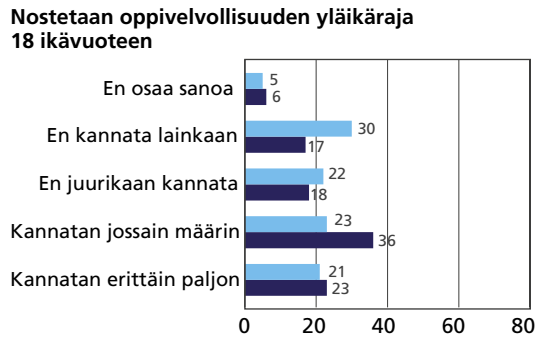
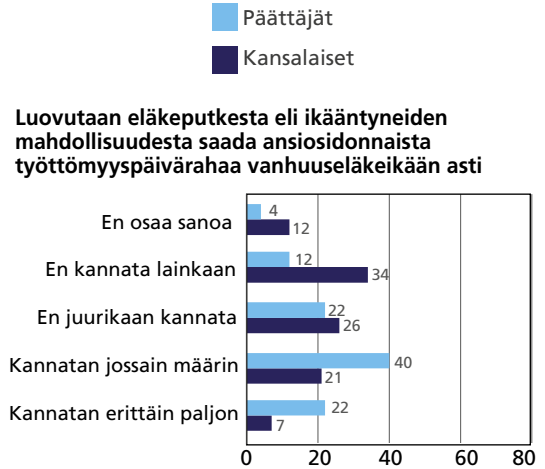
## Tulokset

Kuviossa 1 on tarkasteltu kansalaisten ja päättäjien näkemyksiä eläkeputken poistamista, oppivelvollisuuden pidentämistä ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuutta koskeviin esityksiin syksyllä 2020 eli ennen kuin ne oli hyväksytty eduskunnassa. Keskeinen havainto on, että päättäjät suhtautuvat kansalaisia huomattavasti myönteisemmin eläkeputkesta luopumiseen. Selvästi yli puolet (62 %) päättäjistä kannatti eläkeputken poistamista, kansalaisista ainoastaan hieman yli neljännes (28 %). Kannastaan epävarmojen osuus on kansalaisissa selvästi päättäjiä suurempi. Oppivelvollisuuden pidentämistä ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden osalta osat sen sijaan vaihtuvat: päättäjät suhtautuvat uudistuksiin huomattavasti kansalaisia kriittisemmin. Päättäjistä alle puolet (44 %) kannatti oppivelvollisuuden pidentämistä, kansalaisista yli puolet (59 %). Oppimateriaalien maksuttomuus saa tukea enemmistöltä molemmissa ryhmissä, mutta se on huomattavasti suosittumpaa kansalaisten (72 %) kuin päättäjien (54 %) keskuudessa.

Kuviossa 2 on tarkasteltu uudistuksia koskevia näkemyksiä puoluekannatuksen mukaan. Mukaan on otettu kuusi suurinta puoluetta, joiden vastaajamäärät olivat riittävän suuria tilastolliseen analyysiin. Puoluekannatusta mitattiin tiedustelemalla, mitä puoluetta vastaaja äänestäisi, mikäli eduskuntavaalit järjestettäisiin nyt. Kuviossa esitetyt luvut ovat lineaaristen regressiomallien pohjalta laskettuja todennäköisyyksiä. Kussakin mallissa on mukana taustamuuttujina sukupuoli, ikä, iän neliö, koulutus, tulot, ammattiluokka, ammattiyhdistysjäsenyys, joita on mitattu kansalais- ja päättäjäkyselyssä keskenään yhteneväisesti. Päättäjäkyselyssä vasemmistoliiton (n = 34) ja perussuomalaisen (n = 19) kannattajien määrä on erittäin pieni, mikä näkyy kuvioissa muita pidempinä luottamusväleinä 95 prosentin luottamustasolla.

Taustamuuttujista ikä ja ammattiliiton tai työttömyyskassan jäsenyys vähentävät ja tulot lisäävät

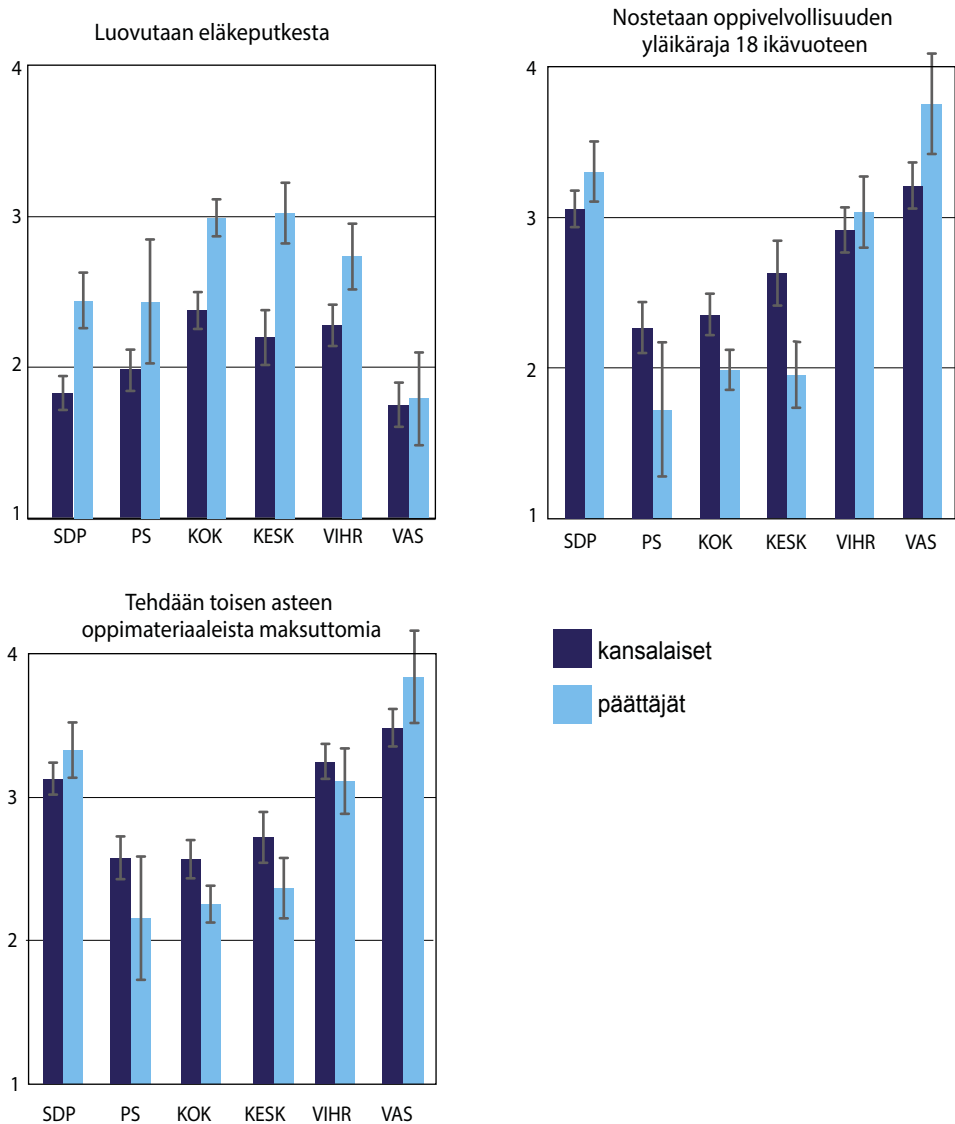
eläkeputken lakkauttamisen kannatusta kansalaisten keskuudessa tilastollisesti merkitsevästi. Lisäksi miehet suhtautuvat naisia ja yrittäjät muita ammattiluokkia myönteisemmin uudistukseen. Koulutuksella ei hieman yllättäen ole yhteyttä kansalaisten näkemyksiin eläkeputken lakkauttamis-



Kuvio 1 Eläkeputken, oppivelvollisuuden pidentämisen ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden kannatus kansalaisten (n = 2 106) ja päättäjien (n = 806) keskuudessa (%).

sesta. Sen sijaan päättäjien kohdalla se on ainut näkemyksiä tilastollisesti merkitsevästi eroteleva taustamuuttuja: korkeampi koulutus vähentää uudistuksen kannatusta. Oppivelvollisuuden ja toisen asteen maksuttomuutta koskeviin näkemyksiin taustamuuttujilla ei juurikaan ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä sillä erotuksella, että suurituloisemmat kansalaiset kannattavat pienituloisempia vähemmän oppivelvollisuuden pidentämistä.

Sen sijaan puoluekannatuksen mukaan näkemykset eroavat paikoin huomattavastikin. Kansalaisissa etenkin vasemmistopuolueiden kannattajat vastustavat selvästi eläkeputkesta luopumista, mutta myös porvaripuolueiden äänestäjissä on enemmän uudistukseen torjuvasti kuin myönteisesti suhtautuvia. Verrattuna SDP:n kannattajiin, joita on käytetty kuvion 2 pohjalla olevissa tilastollisissa malleissa vertailuluokkana, uudistuksen



**Kuvio 2** Eläkeputken lakkauttamisen, oppivelvollisuuden pidentämisen ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden kannatus kansalaisten (n = 1 134) ja päättäjien (n = 484) keskuudessa puoluekannan mukaan.

Luvut osoittavat todennäköisyyden kannattaa uudistusta (1 = en kannata lainkaan, 2 = en juurikaan kannata, 2,5 = en osaa sanoa, 3 = kannatan jossain määrin, 4 = kannatan erittäin paljon). Todennäköisyydet on laskettu lineaarisista regressiomalleista, joissa on mukana sukupuoli, koulutus, tulot, ammattiluokka (kansalaisten kohdalla), ammattiyhdistysjäsenyys ja puoluekanta. Jana pylväiden päässä osoittaa arvon vaihtelun 95 prosentin luottamusväleillä.

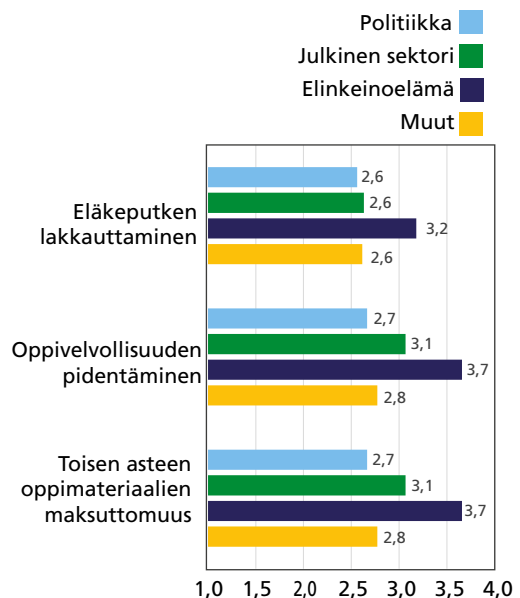
kannatus on tilastollisesti merkitsevästi suurempaa kokoomuksen, vihreiden ja keskustan kannattajilla. Päättäjistä keskustan, kokoomuksen ja vihreiden kannattajista suurin osa tukee eläkeputken lakkauttamista, missä on niin ikään tilastollisesti merkitsevä ero SDP:n kannattajiin nähden. Päättäjissä jyrkimpiä eläkeputken poiston vastustajia ovat vasemmistoliiton kannattajat. Sen sijaan perussuomalaisia kannattavien kansalaisten ja päättäjien suhtautuminen eläkeputken poistoon ei eroa SDP:n äänestäjistä. Hallituksen esitys herättää siis kansalaisten keskuudessa vastustusta kaikilta hallituspuolueiden kannattajilta, mutta päättäjissä vastaanotto on selvästi myönteisempi.

Hallituspuolueista vasemmistoliiton, SDP:n ja vihreiden kannattajat näkevät oppivelvollisuuden pidentämisen ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden tervetulleena uudistuksena. Tämä on havaittavissa sekä kansalaisten että päättäjien keskuudessa. Molemmissa ryhmissä kriittisimmin oppivelvollisuusiän nostoon suhtautuvat perussuomalaisten kannattajat, mutta tilastollisesti merkitsevä ero SDP:hen verrattuna on havaittavissa myös kokoomuksen ja keskustan kannattajissa. Toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuus on selvästi vielä vähemmän suosittua perussuomalaisten ja kokoomuksen kannattajien keskuudessa niin kansalaisilla kuin päättäjillä. Keskustaa kannattavat päättäjät asemoituvat näissä kysymyksissä lähemmäksi oikeisto- kuin vasemmistopuolueiden kannattajia. Marinin hallituksen oppivelvollisuutta koskeva esitys näyttäisikin olleen mieluisa kaikille hallituspuolueiden kannattajille kansalaisten keskuudessa, mutta selvästi vaikeammin hyväksyttävissä keskustaa tukeville päättäjille.

Kokonaisuudessaan puoluekanta on vahvasti yhteydessä suhtautumisessa molempiin uudistuksiin silloinkin, kun näkemyksiin vaikuttavien sosiodemografiset ja -ekonomiset tekijät on huomioitu. Näkemysten hajonta puoluekannan mukaan on selvästi suurempaa päättäjien kuin kansalaisten keskuudessa. Poliittisista ratkaisuista vallitsee siis huomattavaa erimielisyyttä kansalaisten ja päättäjien välillä, eri puolueita kannattavien kansalaisten välillä ja etenkin eri puolueita kannattavien päättäjien välillä.

Kuviossa 3 on tarkasteltu vielä erikseen päättäjiryhmiä taustaorganisaatioiden mukaan. Niistä nähdään, että elinkeinoelämän päättäjät, joihin kuuluu pörssiyhtiöiden sekä muiden suurimpien suomalaisyhtymien hallitusten puheenjohtajia ja toimitusjohtajia sekä elinkeinoelämän etujärjes-

töjen edustajia, kannattavat erittäin vahvasti kaikkia kolmea esitystä. Sen sijaan poliittiset päättäjät (kansanedustajat, poliittiset valtiosihteerit, muut puolueen edustajat) ovat selvästi varauksellisempia ja etenkin oppivelvollisuuden ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden osalta lähellä kansalaisten keskiarvoa (vrt. kuvio 1). Sama pätee ryhmään ”muut”, johon kuuluu palkansaajajärjestöjen, korkeakoulujen, tutkimuslaitoksen, ajatushautomojen, median ja vaikuttajaviestintätoimistojen edustajia. Ministeriöiden, valtionhallinnon ja eduskunnan viranhaltijoista sekä kunnan johtajista ja hallintojohtajista koostuvat julkisen sektorin edustajat sijoittuvat näkemyksiltään näiden kolmen välimaastoon. Ero poliittisten ja elinkeinoelämän päättäjien välillä on huomattavan suuri etenkin oppivelvollisuuden pidentämisen ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden osalta. Se myös siten heijastaa elinkeinoelämän usein esiin tuomaa viestiä heidän politiikkoja suuremmasta valmiudesta rakenteellisiin uudistuksiin.



**Kuvio 3. Eläkeputken, oppivelvollisuuden pidentämisen ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuuden kannatus päättäjien taustaorganisaation mukaan. Ryhmäkeskiarvot, yksisuuntaisen varianssianalyysi (n = 727).**

Kysymysten tarkka muotoilu on esitetty kuviossa 1 (1 = en kannata lainkaan, 2 = en juurikaan kannata, 2,5 = en osaa sanoa, 3 = kannatan jossain määrin, 4 = kannatan erittäin paljon). Ryhmien välisten keskiarvojen erot ovat tilastollisesti merkitseviä 95 prosentin luottamustasolla (Bonferro-*ni parivertailu*,  $p < 0,05$ ).

## Päätelmät

Tarkastelimme tässä analyysissä kansalaisten ja päättäjien suhtautumista Marinin hallituksen ajamaan ja eduskunnan joulukuussa 2020 hyväksymään uudistukseen: työttömyyseläkkeen eli eläkeputken lakkauttamiseen ja oppivelvollisuuden pidentämiseen ja sitä kautta toisen asteen opintojen oppimateriaalien muuttamiseen maksuttomiksi. Uudistukset ovat edenneet päätöksentekoon keskenään erilaista reittiä, ja samoin niiden perustelut poikkeavat osin toisistaan. Uudistusten erilaisilla taustoilla on todennäköisesti myös merkitystä sen kannalta, missä määrin niistä on ylipäänsä käyty keskustelua eri puolueissa, ja miten vakiintuneita kantoja niihin on muodostettu. Molemmat ovat kuitenkin luonteeltaan rakenteellisia uudistuksia, joiden yhteinen laajempi tavoite on pienentää Suomen julkisen talouden alijäämää nostamalla työllisyyssastetta.

Kansalaiset yli puoluerajojen eivät pitäneet eläkeputken lakkauttamista hyvänä ratkaisuna työllisyyden nostamiseksi. Erityisen vastenmielisenä sen kokivat hallituksessa mukana olevien vasemmistopuolueiden kannattajat. Tämä heijastaa osin puolueiden äänestäjäkunnan koostumusta. SDP on sekä yli 55-vuotiaiden että matalimmin koulutettujen äänestäjien keskuudessa selvästi suosituin puolue ja toiseksi suosituin puolue työntekijäammateissa toimivilla (Suuronen ym. 2020, 264, 267–269). Myös vasemmistoliitolla on perinteinen työvästöstä koostuva kannattajajoukkonsa, vaikka sen osuus onkin selvästi pienentynyt viime vuosina.

Voi katsoa, että uudistuksen läpivienti oli puhtaasti kannatustaktisesta näkökulmasta rohkea tai suorastaan riskialtis toimi Marinin hallitukselta. Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa tuoreessa raportissaan, että eläkeputken poistaminen on vastoin hallituksen tavoitetta vähentää eriarvoisuutta, mutta toisaalta katsoo, että sen työllisyysvaikutuksia on arvioitu avoimesti ja asianmukaisesti (2021, 10, 52). Onkin havaittu, että hallituksen kannattaa äänestäjien tuen saamiseksi käydä epämiellyttäväksi koettujen päätösten, kuten etuukien leikkausten tai palvelujen heikentämisen, perusteluista mahdollisimman laajaa keskustelua sen sijaan, että niiden ajaminen vieritettäisiin esimerkiksi virkamiesten vastuulle (Elmelund-Præstekær ym. 2014). Tältä osin uudistuksen hyväksymisen kannalta on keskeinen kysymys, koetaanko eläkeputken poistamiseen liittynyt julkinen keskustelu riittävän perusteelliseksi.

Uudistuksen hyväksymistä saattoi helpottaa myös se, että asiasta päätettiin hallituksessa vasta sen jälkeen kun työmarkkinaosapuolet eivät olleet päässeet asiasta keskenään sopuun. Tämä heijastaa kiinnostavasti myös yleisempää kehityskulkua, jossa maan hallitus on ottanut keskeisen ja aktiivisen roolin työmarkkinoita koskevien kokonaisratkaisujen löytämiseksi (Wass 2021, 4). Lisäksi näyttäisi siltä, että hallitukset voivat luottaa omien ydinkannattajiensa tukeen. On havaittu, että puolueeseen vahvasti sitoutuneet äänestäjät ovat valmiita nielemään ”katkeran kalkin” ja vaihtamaan mieluummin omaa mielipidettään puolueen kannan mukaiseksi kuin etsimään itselleen uuden puolueen (Slothuus 2010; Slothuus & Bisgaard 2020).

Siinä missä kansalaiset olivat nihkeitä eläkeputken poistolle, monet päättäjät pitivät sitä pitkään kaivattuna konkreettisena toimena työllisyyden edistämiseksi. Putken poistamista tukivat erityisesti monien kokoomuksen ja keskustan äänestäjien lisäksi varsinkin elinkeinoelämän johtajat. Jälkimmäinen havainto on yhteneväinen aikaisempien tutkimusten tulosten kanssa: hyvinvointivaltiota kannatetaan periaatteellisella tasolla, mutta suomalaisen sosiaaliturvan kansantaloudelle ja yrityksille aiheuttamasta taloudellisesta rasituksesta kannetaan huolta (Kantola & Kuusela 2019; Wass ym. 2020). On kuitenkin tärkeä huomata, että päättäjät eivät olleet yksituumaisia: heidän näkemyksensä eläkeputken lakkauttamisesta vaihtelivat puoluekannan mukaan huomattavasti enemmän kuin kansalaisilla. Erityisesti politiikan päättäjien näkemykset ovat hyvin lähellä kansalaisia: tehty ratkaisu ei siis vaikuttaisi olleen järin mieluihin heillekään. Sama pätee myös johtaviin julkisen sektorin viranhaltijoihin. Onkin erittäin kiinnostavaa, että vasemmistoa ja keskustaa edustava hallitus teki uudistuksen, jonka vahvin kannatus löytyy elinkeinoelämän piiristä.

Oppivelvollisuuden pidentäminen ja etenkin toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuus sen sijaan nauttivat kansalaisten laajaa kannatusta. Puoluekannan mukaiset erot piirtyvät kuitenkin selvästi esiin, etenkin päättäjien kohdalla. Sekä päättäjien että kansalaisten mielipiteet jakautuvat puoluekannan mukaan, ja kuilu uudistusta vahvasti kannattavien vasemmiston ja vihreiden ja toisaalta varsin varauksellisesti suhtautuvien porvaripuolueiden äänestäjien välillä on huomattavasti syvempi suhtautumisessa eläkeputkeen. Kyse lienee pitkälti uudistuksen kustannuk-

sista, sillä se lisää menoja ja työllisyysvaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2021, 10). Uudistuksiin kriittisimmin suhtautuvilla kokoomuksen ja perussuomalaisen kannattajilla on havaittu olevan vähiten halukkuutta verotuksen kiristämiseen (vrt. Kantola ym. 2020, 6). Perussuomalaisen osalta suhtautumisessa oppivelvollisuuden pidentymiseen näkyy ”perusporvari-ilmiö” (vrt. Wass & Kauppinen 2020) eli puolueen kannattajien näkemysten läheisyys kokoomuksen kannattajiin.

Päättäjien sisäinen eriytyminen näkyy myös sen mukaan, millä sektorilla he toimivat. Siinä missä elinkeinoelämän edustajat kannattavat oppivelvollisuuden pidentämistä ja toisen asteen oppimateriaalien maksuttomuutta lähes yksimielisesti, politiikan alueella toimivien päättäjien asennoituminen on selvästi varauksellisempaa. Havainto on elinkeinoelämän osalta yllättävä, sillä Elinkeinoelämän keskusliitto (2020) on pitänyt uudistusta kalliina ja liian myöhäiseen vaiheeseen sijoituttavana keinona parantaa nuorten osaamisvajetta ja ehkäistä syrjäytymistä. Suhtautumisessa voikin

heijastua viesti siitä, että on ylipäänsä ryhdyttävä toimiin, jotta tulevaisuudessa saataisiin lisää korkeammin koulutettua ja osaavampaa työvoimaa markkinoille.

Molempien uudistusten toteuttaminen ja niiden saama kannatus osoittaa myös konkreettisesti suomalaisen konsensuspolitiikan mahdollisuudet. Puolueilla on valmius edistää hallituksessa ollessaan esityksiä, jotka voivat olla niiden ydinkannattajille vaikeasti hyväksyttäviä. Laajassa hallituskoalitiiossa vastuu päätöksistä jakautuu useamman puolueen kesken, ja se voidaan osin siirtää vierustoverin piikkiin. Toisaalta joustavuus voi myöhemmin tulla palkitukseksi jonkin toisen puolueen kannattajille keskeisen asiakysmyksen osalta. Kyse ei siten ole pelkästään poliittisista ”lehmänkaipeista” vaan myös kompromissien hakemisesta ja pyrkimyksestä rakentaa esityksiä, joiden toteuttamiseen on löydettävissä riittävä tuki. Tämä osaltaan mahdollistaa sen, että politiikan kautta on ylipäänsä löydettävissä ratkaisuja työllisyystoimien kaltaisten poliittisesti vaikeiden uudistusten läpiviemiseksi.

## KIRJALLISUUS

- Casal Bertoa, Fernando & Enyedi, Zsolt (2016) Party system closure and openness. *Party Politics* 22(3), 265–277.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (2020) EK:n vaihtoehto oppivelvollisuuden pidentämiselle: lisää tukea oppimiseen ja perustason mielenterveyspalvelut kouluihin <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/ekn-vaihtoehto-oppivelvollisuuden-pidentamiseksi-lisaa-tukea-oppimiseen-ja-perustason-mielenterveyspalvelut-kouluihin/> (luettu 25.2.2021).
- Elmelund-Præstekær, Christian & Klitgaard, Michael, & Schumacher, Gijs (2015) What wins public support? Communicating or obfuscating welfare state retrenchment. *European Political Science Review* 7(3), 427–450.
- Eläketukilaki 1531/2016 <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2016/20161531> (luettu 19.3.2021).
- Eläketurvakeskus (2021) Eläketurvan muutokset vuosi vuodelta <https://www.etk.fi/suomen-elakejarjestelma/elakeuudistukset/aiemmat-uudistukset/muutokset-vuosi-vuodelta/> (luettu 23.3.2021).
- HE 83/2019 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n ja 6 luvun 9 §:n ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 173/2020 Hallituksen esitys eduskunnalle oppi-

- velvollisuuslaeiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsingin Sanomat 11.12.2021. Putoaako Suomi naapurien kelkasta? HS tarkisti tilastot valtiovarainministeriön synkän uhkakuvan taustalta.
- Kallio, Johanna & Kauppinen, Timo M. & Erola, Jani (2016) Cumulative socio-economic disadvantage and secondary education in Finland. *European Sociological Review* 32 (5), 649–661.
- Kantola, Anu & Saikkonen, Paula & Vesa, Juho & Wass, Hanna & Ahva, Toni (2020) Kansalaiset koronakriisin kourissa: mitä poliittisia toimia kannatetaan? Helsinki: Kansalaisuuden kuulut ja kuplat -tutkimushanke.
- Kantola, Anu & Kuusela, Hanna (2019) Huipputuloiset – Suomen rikkain promille. Tampere: Vastapaino.
- Kurvinen, Arja & Jolkkonen, Arja & Koistinen, Pertti & Lipiäinen, Liudmila & Nummi, Tapio & Virtanen, Pekka (2018) Työn menetys työuran loppuvaiheessa: Tutkimus 45–60-vuotiaana rakenneuudistuksessa työnsä menettäneiden työllisyysurissa ja riskistä päätyä työttömäksi tai työvoiman ulkopuolelle. *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (5–6), 471–482.
- Kyyrä, Tomi & Pesola, Hanna (2020) Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour Economics* 62, 101777.
- Kyyrä, Tomi & Wilke, Ralf A. (2007) Reduction in the



- long-term unemployment of the elderly: A success story from Finland. *Journal of the European Economic Association* 5 (1), 154–182.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki.
- Rantala, Juha (2002) Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke. Eläketurvakeskuksen raportteja 28, Helsinki.
- Seuri, Allan & Uusitalo, Roope & Virtanen, Hanna (2018) Pitäisikö oppivelvollisuusikäraja nostaa 18-vuoteen? *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti* 23.1.2018.
- Slothuus, Rune (2010) When can political parties lead public opinion? Evidence from a natural experiment. *Political Communication* 27 (2), 158–177.
- Slothuus, Rune & Bisgaard, Martin (2020) How political parties shape public opinion in the real world. *American Journal of Political Science*, <https://doi.org/10.1111/ajps.12550> (luettu 19.3.2021).
- Stenborg, Markku & Ahola, Ilkka & Palmén, Olli & Pääkkönen, Jenni (2021) Talouskasvun edellytykset tulevaisuudessa – lähtökohdat, suunnat ja ratkaisut. Helsinki: valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:6.
- Suuronen, Aleksi & Grönlund, Kimmo & Sirén, Rasmus (2020) Puolueiden äänestäjät. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos – eduskunta-vaalitutkimus 2019*. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:5. Helsinki: oikeusministeriö, 260–287.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2021) *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2020* (suomenkielinen käännös). Helsinki: Talouspolitiikan arviointineuvosto, VATT Valtion talouden tutkimuskeskus.
- Vihriälä, Vesa & Holmström, Bengt & Korkman, Sixten & Uusitalo, Roope (2020) *Talouspolitiikan strategia koronakriisissä*. Helsinki: valtioneuvoston julkaisuja 13.
- Wass, Hanna (2021) Nuorten sopimusyhteiskunta: 16–29-vuotiaiden näkemykset työmarkkinapolitiikasta. Helsinki: valtion nuorisoneuvosto.
- Wass, Hanna ja Kauppinen, Timo (2020) Palkkakuitti äänestyslippuna: tulojen yhteys äänestysaktiivisuuteen ja puoluevalintaan. Teoksessa Maija Mattila (toim.) *Eriarvoisuus Suomessa*. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö, 157–185.
- Wass, Hanna & Weckström, Mikko & Kantola, Anu & Kemppainen, Teemu & Kuusela, Hanna (2020) Tulot tai ulos? Käytettävissä olevien tulojen yhteys suomalaisten asenteisiin tulo- ja varallisuuserojen hyväksyttävyydestä ja sosiaalietuuksien järjestämisestä. *Yhteiskuntapolitiikka*, e-julkaisu 9.10.2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020100983615> (luettu 19.3.2021).
- Yle Uutiset 1.9.2020. Ylen kysely kansanedustajille: Enemmistö vastaajista säilyttäisi eläkeputken – Kokoomuksen, vihreiden ja RKP:n edustajilta tukea poistolle, <https://yle.fi/uutiset/3-11514561> (luettu 19.3.2021).

## TIIVISTELMÄ

*Hanna Wass & Toni Ahva & Anu Kantola & Paula Saikkonen: Marinin hallituksen putkiremontti. Työttömyyseläkkeen poistamisen ja oppivelvollisuuden pidentämisen kannatus kansalaisten ja päättäjien keskuudessa*

Tarkastelemme analyysissamme kansalaisten ja päättäjien suhtautumista kahteen pääministeri Sanna Marinin hallituksen tuoreeseen uudistukseen: työttömyyseläkkeen eli ”eläkeputken” lakkauttamiseen sekä oppivelvollisuuden pidentämiseen, jonka myötä toisen asteen oppimateriaalit tulevat maksuttomiksi. Analyysi pohjautuu kansalaisilta (n = 2 106) ja päättäjiltä (n = 699) kerättyyn kyselyaineistoon. Tuloksemme osoittavat, että uudistuksista vallitsee paikoin huomattavaakin erimielisyyttä kansalaisten ja päättäjien välillä, eri puolueita kannattavien kansalaisten välillä ja eri puolueita kannattavien ja eri sektoreilla työskentelevien päättäjien välillä. Kansalaiset suhtautuvat lähtökohtai-

sesti kriittisesti työttömyyseläkkeen poistamiseen. Eriten se saa kannatusta kokoomusta ja keskustaa äänestäviltä päättäjiltä. Pidentettyä oppivelvollisuutta taas kannattavat voimakkaimmin vasemmistoliton, SDP:n ja vihreiden äänestäjät siinä missä porvaripuolueiden äänestäjät ovat varuksellisempia. Päättäjien näkemykset hajautuvat myös sektoreittain: politiikassa toimivien päättäjien näkemykset ovat varsin lähellä kansalaisia, mutta elinkeinoelämän edustajat kannattavat vahvasti molempia uudistuksia. Tuloksissa heijastuu kiinnostavasti suomalaisten monipuoluehallitusten mahdollisuudet. Puolueilla on valmius edistää hallituksessa ollessaan esityksiä, jotka ovat niiden ydinkannattajille vaikeasti hyväksyttäviä. Vastuu päätöksistä jakautuu tällöin laajan hallituspohjan myötä useamman puolueen kesken. Kompromisseja vaativa päätöksentekomalli edesauttaa ratkaisujen löytymistä työllisyystoimien kaltaisissa poliittisesti vaikeissa rakenteellisissa uudistuksissa.

## KIRJOITTAJAT

Wass, Hanna, VTT, dos., yliopistotutkija, Helsingin yliopisto ([hanna.wass\[at\]helsinki.fi](mailto:hanna.wass[at]helsinki.fi))

Ahva, Toni, VTK, tutkimusavustaja, Helsingin yliopisto

Kantola, Anu, VTT, dos., viestinnän professori, Helsingin yliopisto

Saikkonen, Paula, VTT, erikoistutkija, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos