



13.10.2015

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asiantuntijakutsunne 8.10.2015

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokous 14.10.2016
Asia: Valtion 2016 talousarvion vaikutuksista köyhyyteen ja syrjäytymiseen

Verrattaessa Suomen nykyistä taloudellista tilannetta 1990-luvun lama-aikaan huomio kiinnittyy seuraaviin seikkoihin. Kahden vuosikymmenen takainen taloudellinen tilanne oli Suomen osalta monissa suhteissa huomattavasti nykyistä vaikeampi, vaikkei velkaantumisen osalta. Valtion velka (julkisyhteisöjen EDP-velka) BKT:sta oli 1990-luvulla korkeimmillaan vuonna 1994 56,1 % BKT:sta ja vuonna 2014 se oli 59,3 % BKT:sta. Suurin ero 1990-luvun lamavuosien ja nykytilanteen välillä on työllisyydessä ja työllisyysasteessa. Kun työttömyys nousi vuonna 1995 aina 18 %:iin, niin nykyisen taantuman oloissa työttömyys on noussut ”vasta” yli 9 %:n. Työllisyysaste on nykyisin hyvin alhainen eli 68 % vuonna 2015, mutta vuonna 1995 se oli vain 59 %. Toisaalta kun BKT:n volyymin muutos oli 1990-luvun ensimmäisenä vuotena negatiivinen, niin jo vuodesta 1994 lähtien se kasvoi joka vuosi varsin tuntuvasti. Esimerkiksi vuonna 1997 se oli jopa 6,3 %. Sen sijaan 2000-luvulla BKT:n volyymin kasvu on ollut negatiivista useampana vuonna peräkkäin. Se laski jopa 8,3 % vuonna 2009, ja miinusmerkkisenä se on pysynyt viime vuoteen asti. Niinpä istuva hallitus ei ole samalla tavalla voinut luottaa olemassa olevaan talouskasvuun kuin esimerkiksi Lipposen hallitukset 1990-luvulla.

Lipposen I hallitus (1995) saattoi luottaa kehityksen kääntyneen Suomelle suosiolliseen suuntaan, vaikka työttömyys oli huipussaan ja julkisen talouden katsottiin olevan pahasti epätasapainossa. Velkaantuminen haluttiin saada määrätietoisesti kuriin säästämällä julkisissa menoissa. Tästä ei silti tehty hallituksen ensisijaista tavoitetta vaan työllisyyden alentamisesta ja talouskasvun vauhdittamisesta. Tässä suhteessa Lipposen hallitusten linjaukset eroavat niin 1990-luvun alun Ahon hallituksen kuin nyt Sipilän hallituksen linjauksista, joissa julkisen velan leikkaaminen ja vientiyritysten kilpailukyvyn parantaminen ovat ensisijaisia tavoitteita. Ahon hallitus tulkitsi työttömyyden suhdanneluonteiseksi ja jatkoi perinteisen talouspolitiikan linjalla. Lipposen hallitus puolestaan nosti



13.10.2015

päätavoitteekseen työttömyyden puolittamisen vaalikauden aikana taloudellista kasvua tukemalla mutta myös työnteon kannustavuutta lisäämällä.

Lipposen hallituksen ohjelmassa oli uutta se, että työllisyyden hoidossa uskottiin vientivetoisen kasvun sijaan kotimarkkinoiden taloutta elvyttävään vaikutukseen. Pitää myös muistaa, että Lipposen hallitus panosti voimakkaasti tieteeseen, tutkimukseen ja koulutukseen, minkä katsottiin parhaiten edistävän Suomen taloudellista kasvua pitkällä aikavälillä. Lipposen hallituksen ohjelmaan sisältyi myös työn tekemistä ja työn teettämistä korostava veropoliittinen linjaus. Hallitus lupasikin käynnistää ansiotulojen verotuksen keventämisen vuonna 1996. Linjauksena tämä poikkesi Ahon hallituksen pääomatuloja hyödyttävästä ja tuloeroja kasvattavasta vuoden 1993 verouudistuksesta. Niinpä kun sosiaaliturvan leikkaukset alkoivat 1992 ja jatkuivat vuosia sen jälkeen samalla kun indeksien jäädytykset tulivat voimaan, niin lopputuloksena oli, että talouden elpymisestä huolimatta sosiaaliturvan taso jäi merkittävästi kehityksestä jälkeen tuloerojen kasvaessa samalla nopeasti.

Talouspolitiikkansa mukaisesti Sipilän hallitus on ottanut tavoitteekseen työmarkkinoiden ja työelämän uudistaminen markkinaehtoisesti muun muassa valmisteilla olevien ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehtojen kuten myös työn vastaanottovelvoitteen kiristämisen, yksikkötyökustannusten pienentämisen ja paikallisen sopimisen edistämisen avulla. Markkinaehtoisuudessaan se eroaa Lipposen hallituksen aktiivista ja varsin keskitettyä työmarkkina- ja työvoimapolitiikkaa soveltavasta linjauksesta. Siinähan taasen julkisen vallan ja järjestöjen osallistumisella työmarkkinoille annetaan painavampi rooli. Tämä ero ei tee tyhjäksi sitä yhteistä vakaumusta (workfare), jonka mukaan työn katsotaan olevan parasta sosiaaliturvaa. Näin työhön kannustamisesta ja työssäoloehdosta tehdään etuuskien saamisen ehto. Lipposen hallitus käyttikin varsin säännönmukaisesti työssäoloehdon tiukennusta keinona säästää sosiaaliturvamenoiissa. Tämä ei ole suinkaan vieras ajatus Sipilän hallituksellekaan.

Työvoimapolitiikkansa mukaisesti Lipposen hallitus painotti aktiivista sosiaalipolitiikkaa ja ylipäänsä kannustimien merkitystä. Sipilän hallitus puolestaan näyttäisi korostavan osallistavan sosiaaliturvan merkitystä. Tätä aktiivisen ja osallistavan sosiaalipolitiikan eroa ei voida pitää merkittävänä. Molempien hallitusten perimmäisenä tarkoituksena on ollut korostaa ihmisten oman vastuun, aktiivisuuden ja elämänhallinnan tärkeyttä. Tämä selittää suurelta osin sitä miten köyhyyteen ja syrjäytymiseen suoraan vaikuttavat leikkaukset ja säästöt mutta myös niiden ehkäisyyn pyrkivät panostukset on perusteltu hallitusten toimesta.



13.10.2015

Tehtiinpä köyhyyden ja syrjäytymisen kannalta merkittäviä säästöjä sosiaaliturvassa sitten leikaten, höyläten tai viilaten, niin kyseeseen voivat tulla lähinnä vain seuraavat menoerät: työttömyysturvaetuudet, sairausvakuutusetuudet, eläketurva, opintotuki, lapsilisät, kotihoidontuki, asumistuki, veroluonteiset maksut, toimeentulotuki. Arvioitaessa 1990-luvun hallitusten toimenpiteitä huomio kiinnittyy siihen, että vuoden 1992 tilanteessa Ahon hallitus lähti siitä, että perusturva ja peruspalvelut pyrittiin jättämään säästöjen ulkopuolelle eli lähinnä toimeentulotuki, peruspäivärahat ja kansaneläke. Lipposen I hallituksen kaudella tämä linjaus muuttui selvästi sitä mukaa kun ansiotyöstä tuli yhä tärkeämpi ehto etuusjärjestelmien piiriin pääsemiseksi. Lipposen hallitus haki useaan kertaan säästöjä niin työttömyysturvaetuuksista, sairausvakuutusetuuksista ja sairaanhoitovakuutuksesta, eläketurvasta, opintotuesta, asumistuesta ja jopa toimeentulotuesta sekä lapsilisistä. Tällöin poliittisesti vaikutusvaltaisten ryhmien kuten eläkkeensaajien ja lapsiperheiden etuuksia leikattiin aina myöhäisemmässä vaiheessa kuin esimerkiksi sairausvakuutusetuksia, asumistukea tai työttömyysturvaa.

Sipilän hallituksen köyhyyden ja syrjäytymisen kannalta olennaiset vuoden 2016 talousarvioon sisältyvät linjaukset eivät poikkea ratkaisevasti Lipposen hallituksen toimista. Niiden mittakaavan vertaaminen ei ole vielä mielekästä. Sipilän hallitushan on vasta aloittanut toimikautensa. Yksi keskeinen samankaltaisuuden syy on työssäoloehdon painottamisen ohella se, että säästöjä on ylipäänsä toteutettu pikemminkin viila kuin kakkulapio kädessä. Arvioitaessa joka tapauksessa ennakolta Sipilän hallituksen vuoden 2016 talousarvion vaikuttavuutta köyhyyteen ja syrjäytymiseen on muistettava, että siinä ei ole mukana sellaisia isoja hallituksen päiväjärjestyksessä olevia toimenpiteitä kuten työelämän uudistamista, joilla tulee olemaan ratkaiseva merkitys myös köyhyyden ja syrjäytymisen kehittymiseen Suomessa. Monilla talousarvioesityksen säästötoimilla on silti suuri vaikutus köyhyyden ja syrjäytymisen tai niiden uhan kohteena olevien ihmisryhmien elämään. Näistä kannattaa mainita seuraavat säästötoimet.

Nuorisotakuun alasajo, työllisyysmäärärahojen leikkaukset, vuorotteluvapaan tiukennukset, ensimmäisen sairauslomapäivän korvauksen ja kuntoutuksen määrärahojen leikkaaminen heikentävät työnhakijoiden ja prekaarien työntekijöiden mahdollisuuksia. Työtulovähennyksen toteuttaminen täysmääräisenä jo ensi vuonna ei korvaa näitä menetyksiä. Toisaalta takuueläkkeen tasokorotuksesta ja määrätyistä loivennuksista huolimatta eläkeläisten asumistuen lakkauttamisella on taasen kielteinen vaikutus vähäväkisten eläkeläisten asemaan. Valmisteilla oleva opintotuen merkittävä leikkaaminen huonontaa ratkaisevasti monen opiskelijan ja opiskelijaperheen asemaa. Sairausvakuutuskorvausten säästöjen ohella tehtävät leikkaukset lääke- ja matkakorvauksissa sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen

www.thl.fi



13.10.2015

asiakasmaksujen korotus tulevat heikentämään terveysongelmaisten pienituloisten ryhmien asemaa. Monen työttömyydestä kärsivän perheen, varsinkin yksinhuoltajaperheiden, kohdalla todella merkittävä heikennys on päivähoito-oikeuden rajaaminen puolipäiväiseksi nimenomaan varhaiskasvatuksen näkökulmasta.

Näiden leikkausten ja etujen saantiehtojen kiristysten vaikuttavuutta köyhyyteen ja syrjäytymiseen ei ole voitu vielä yksityiskohtaisesti arvioida. Silti on selvää, että niillä tulee olemaan merkittävä heikennysvaikutus monin tavoin heikossa asemassa olevien ihmisryhmien kuten pitkäaikaistyöttömien kannalta, joiden osalta tunnutaan luopuneen työllistämistavoitteesta jolloin heidät on siirretty sosiaalihuollon asiakkaiksi. Nämä kielteiset vaikutukset voivat osoittautua yllättävän suuriksi. Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää ainakin seuraavien ryhmien tilanteisiin: pienituloiset lapsiperheet ja ennen kaikkea yksinhuoltajaperheet, ylipäänsä pienituloiset naiset ja nuoret, moniongelmaiset pitkäaikaistyöttömät, pienituloiset sairaat eläkeläiset, vammaiset ja perheelliset opiskelijat joilla ei ole mitään varaa lainanottoon, syrjäseutujen vähäväkiset, vaikeasti työllistyvät nuoret, pakolaiset.

Jo päätetyt säästöt ja leikkaukset kohdistuvat nimenomaan heikoimpiin ryhmiin, joilla ei ole poliittista vaikutusvaltaa. Tilanne näyttää samalta kuin 1990-luvulla. Lisäksi näiden säästöjen yhteisvaikutus voi olla kertautuvasti vaikea heikoimmassa asemassa olevien kannalta. Linjauksissa ei ole otettu välttämättä riittävästi huomioon sitä, että säästöt yhdessä asiassa, esimerkiksi ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa, voivat kasvattaa menopaineita toisissa asioissa, kuten työmarkkinatuessa, toimeentulotuessa ja asumistuessa. Oletukset joistakin keskeisistä trendeistä (työttömyys, toimeentulotuki, pakolaisten määrä) voivat olla talousarviossa liian alhaisia ja näin kätkeä todellisia menopaineita. Näistäkin syistä olisi paikallaan, että eri vaihtoehtoja pidettäisiin alati esillä ja niistä keskusteltaisiin rakentavasti.

Sakari Hänninen
Tutkimusprofessori/THL

Jouko Karjalainen
Tutkija/THL