

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Juho Saari, VTT, Dosentti, yhteiskuntatieteiden tiedekunnan dekaani, sosiaali- ja terveystieteiden
professori, Tampereen yliopisto

Hallituksen esitykset

- HE 58/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta
- HE 73/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta
- HE 75/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Esityksen rakenne

- Lähtökohdat
- Sosiaali- ja terveystieteellisesti kriittiset kohdat
 - Duunariköyhyys
 - Indeksit

Avoinna olevat mahdollisuudet:

- Asuntomarkkinoiden toimintaa kohentavat muutokset;
- Tulomenetysten rajaaminen neljännesvuosittain ja elinkustannusindeksin dekompositointi.
- Pidemmän aikavälin kysymys
 - Yleistuen tason määrittely 2027 leikkausten ja jäädytysten jälkeen.

Juho Saari, 1967, syntynyt Kalajoella
VTT, Dos., sosiaali- ja terveystieteiden professori, yhteiskuntatieteiden tiedekunnan dekaani, Tampereen yliopisto

470 julkaisuja, ml. 65 monografiaa tai toimitettua kirjaa.

Lainsäädännön arviointineuvoston jäsen 2022-

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen jäsen 2023;

Sisäisen turvallisuuden selvityshenkilö, 2021-22;

Lastensuojelun jälkihuoltotutkimusryhmän pj. 2019;

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen selvityshenkilö 2018-19;

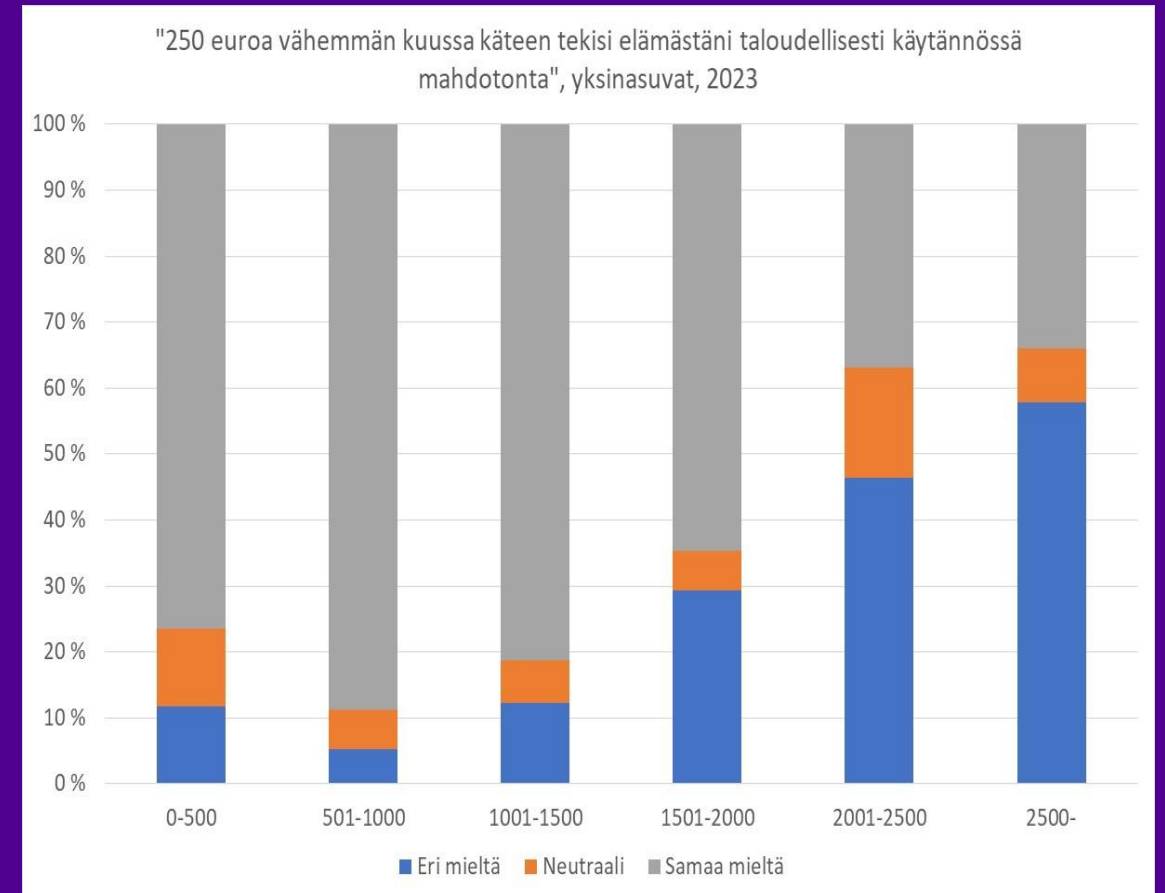
Eriarvoisuusryhmän pj. 2017-2018.

Lähtökohtia

- Kaikki käsiteltävät HE:t on teknisesti hyvin rakennettuja ja antavat kattavan kuvan ehdotusten teknisistä piirteistä.
- Hallituksen esityksissä tehtävät linjaukset tähtäävät julkisen talouden vakauttamiseen. Ne perustuvat sen tulkintaan työmarkkinoiden ja hyvinvointivaltion välisestä vuorovaikutuksesta.
- Tieto ns. sosiaaliturvariippuvuuden mittakaavasta ja kohdentumisesta on sirpaleista, mutta todennäköisesti sen kannalta keskeistä on etuuden tai palvelun käytön kesto, eikä niinkään etuuden taso tai palvelun laatu.
- Hallituksen esityksen tietovaranto on vääjäämättä puutteellinen, mitä tulee kaiken heikoimmassa asemassa olevien Suomessa asuvien henkilöiden virtoihin etuuksille tai pois etuuksilta, ylivelkaantumiseen, työ- ja toimintakykyyn ja terveyteen.
- Erityisesti asumisen osalta on kuitenkin pääteltävissä, että normin ylittävissä asunnoissa asuvat kotitaloudet ovat alun perin hakeutuneet vuokranormin mukaiseen asuntoon: vuokrakorotukset ovat sitten nostaneet asumiskustannukset vuokratason yläpuolelle. Vain pieni määrä asukkaita (1-5%) muuttaa toistuvasti

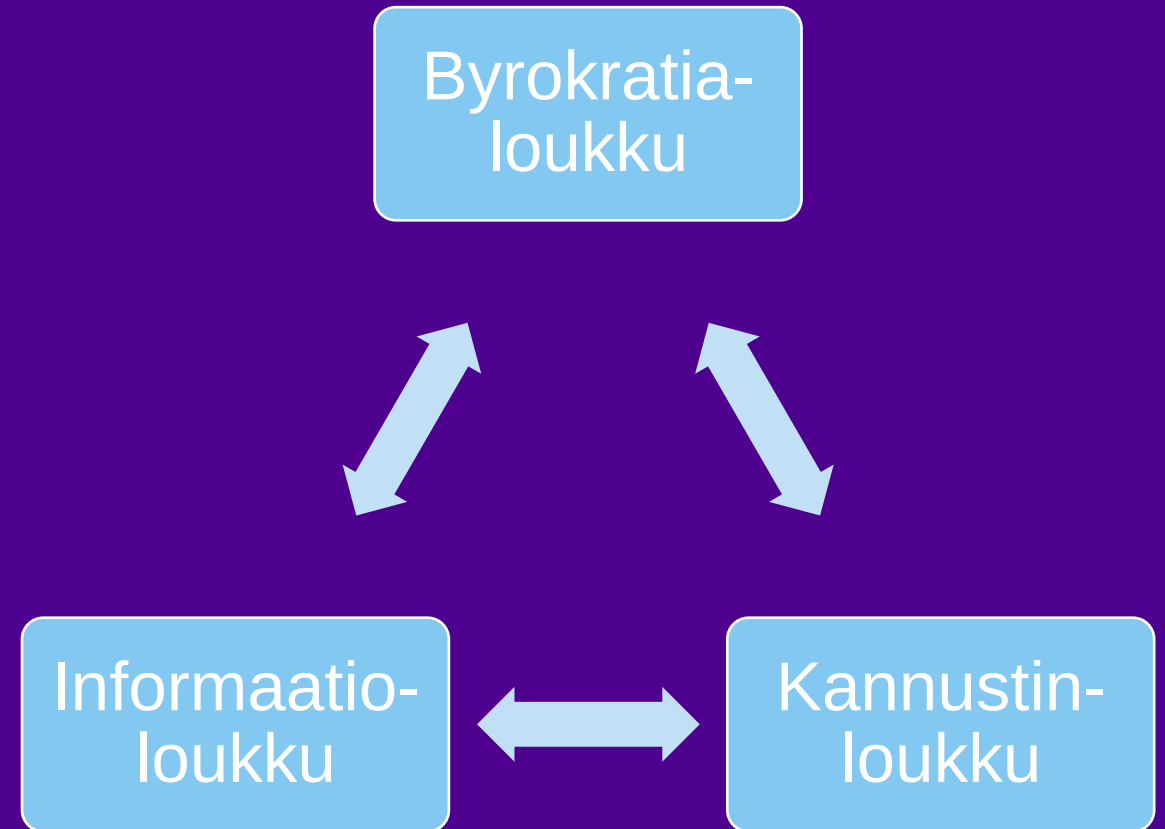
Käyttäytymisvaikutukset yliarvioitu

- Informaatiopohja on menneitä vuosia olennaisesti parempi. Simulaatiot on tehty oikein, eikä niihin ole huomauttamista.
- Käyttäytymisvaikutusten laskenta nojaa kertoimiin, jotka eivät ota huomioon niukkuuden (resurssien ja menojen välinen pysyvän epätasapainon) vaikutusta ihmisten kykyyn tehdä valintoja. Siten se todennäköisesti yliarvioi myönteiset vaikutukset.
- Niukkuus alentaa sekä kykyä tehdä valintoja että elämänlaatua. Siten niukkuuden lisääntyminen ei lisää innovatiivisuutta tai kannustavuutta. Mekanismi niukkuuden ja ylivelkaantumisen välillä on myös ilmeinen.



Kriittiset kohdat

- Toimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaisesti käytettäväksi etuudeksi. Se ei ole riittävä pitkäaikaiseen elämään, vaikka satunnaisesti onkin mahdollisuus saada täydentävää toimeentulotukea.
- Nyt toimeentulotuen pitkäaikaiskäyttö lisääntyy, mihin liittyy ilmeinen perustuslaillinen ongelma. Syyperusteista perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei lähtökohtaisesti voi muodostua 19.1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta.
- Kansalaisten kannalta tämä altistaa oikeusvarmuutta heikentäville BIK-loukuille, hallinnolle se aiheuttaa merkittäviä hallinto-, monitorointi- ja transaktioaktiokustannuksia, mikä tulee ottaa huomioon kustannuksista.
- Käytännössä mittava valuma toimeentulotukeen vaikeuttaa myös yleistuen suunnittelua, koska siinä painopiste on perusturvaetuuksien harmonisoinnissa, mikä kyseenalaistaa uudistuksen mielekkyyden.

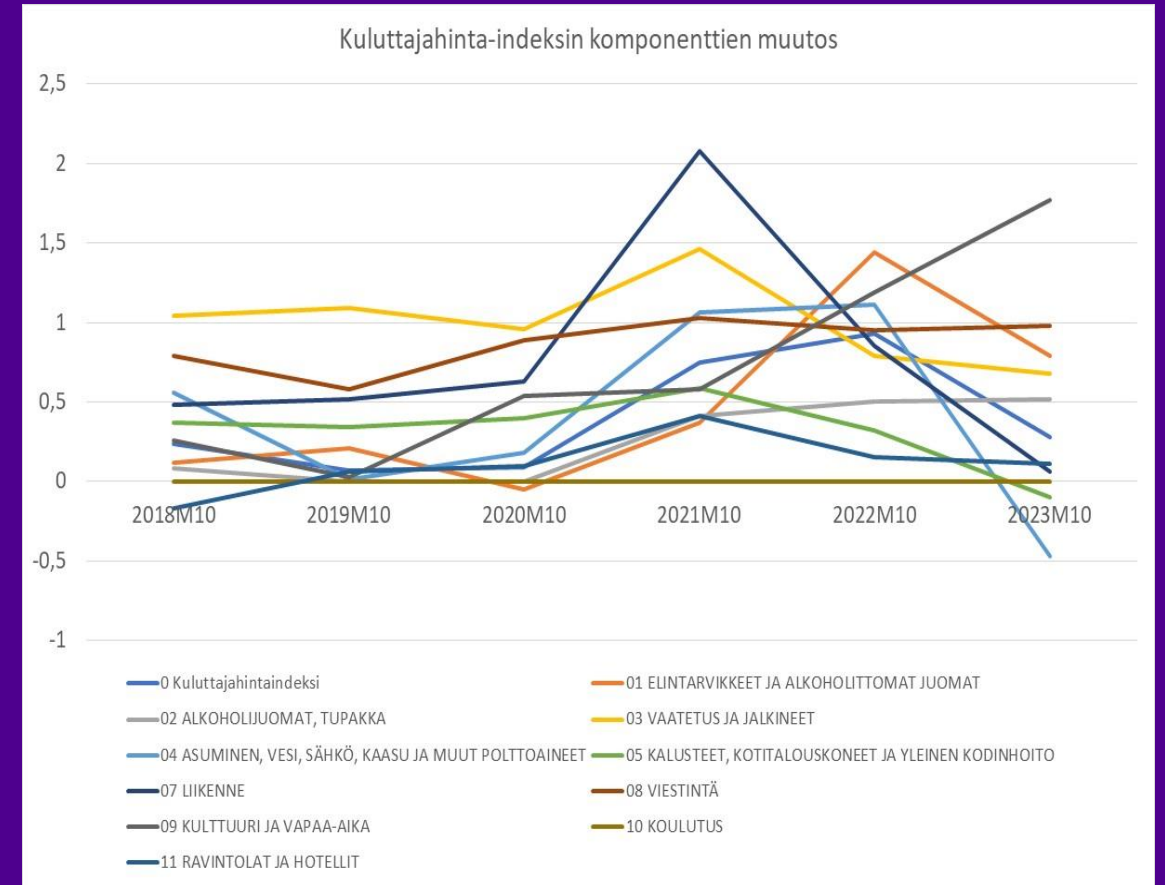


Kriittiset kohdat: duunariköyhyys

- Suomen mallin vahvuus on ollut se, että epätyypillisillä työmarkkinoilla toimivat pienituloiset kotitaloudet ovat voineet ylläpitää elintasoaan köyhyysrajojen yläpuolella yhdistämällä palkkaan etuuksia (asumistukea, työttömyysturvaa) ja palveluja.
- Tutkimusten mukaan tämä on lisännyt osapäiväistä työskentelyä. Sen sijaan sillä ei ole ollut merkittävää kokopäiväistä työskentelyä lisäävää vaikutusta.
- Combining Part-time Work and Social Benefits: Empirical Evidence from Finland Kalin, Salla; Kyyrä, Tomi; Matikka, Tuomas (2023-11-09)
- Leikkaukset osuvat nimenomaisesti pienituloisiin jo nyt palkkatyössä oleviin kotitalouksiin, jotka aikaisemmin olivat kaikkein heikoimmassa asemassa olevia paremmassa asemassa.
- Keväällä 2023 (siis ennen leikkauksia) noin neljännes suorittavan työn tekijöistä oli tilanteessa, jossa tulot eivät riittäneet menoihin ja noin kolmannes oli sitä mieltä, että 250 euron leikkaus tuloihin tekisi elämän käytännössä mahdottomaksi.
- Arvattavaksi jää, johtavatko leikkaukset BIK-loukkujen kärjistymiseen vai työllistymiseen: niin tai näin, lyhyellä aikavälillä (ennen sopeutumista uuteen tilanteeseen) näiden kotitalouksien tilanne tulee olemaan hankala.

Kriittiset kohdat - indeksit

- Indeksien jäädyttäminen on vakiintunut tapa vakauttaa julkista taloutta: vähittäisin muutoksin tapahtuvana se myös antaa kotitalouksille leikkauksia enemmän aikaa sopeutua muutoksiin.
- Leikkausten taso on kauden loppupuolella merkittävä, alimpiin tulonsaajaryhmiin kohdistuva ja esitetyssä muodossa toimeentulotuen kysyntää lisäävä. (Indeksijäädytystä ei ole otettu huomioon STM:n laskelmassa, mutta luvut voi laskea yhdistämällä HE 72(2023) laskelmat)
- Kuluttajahintaindeksin komponentit muuttuvat eri tahtiin, joten pienituloisen ihmisen hyödykkeiden hintamuutos eroaa isotuloisen ihmisen hintamuutoksesta.



Väliyhteenvedo

- Perustuslakivaliokunnan yksimielinen lausunto asumismenojen huomioon ottamisesta totussa (PeVL 11/2023) rajanee perustuslaillisuutta koskevan keskustelun kumulatiivisten vaikutusten arviointiin.
- Tämä kysymys on ollut jo laajalti perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, ja sen seuraavaan havaintoon voi yhtyä:
”Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä ole edes alustavasti arvioitu näiden esitysten yhteisvaikutuksia tai niiden valtiosääntöistä merkitystä. Tällaista arviointia ei sisälly myöskään sosiaali- ja terveystieteiden toimittamaan vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevaan julkaisuun.”
- Myöskään STM:n 9.10.2023 tuottaman arvioinnin ja HE:n tietovarannon valossa nyt käsittelyssä oleviin hallituksen esityksiin sisältyvät kasautuvat vaikutukset eivät ole vaivatta perustuslain mukaisia eräiden pienituloisten ryhmien kohdalla: ne kiistatta siirtävät syyperustaisia sosiaalisia riskejä kohtaavia kotitalouksia toimeentulotuen asiakkaisiksi.
- Erikseen on todettava, että hallituksen esitykselle asetetut tavoitteet eivät välttämättä täyty kohderyhmään kuuluvien kotitalouksien alentuneen toimintakyvyn takia. Tietopohjan aukot ovat merkittäviä erityisesti kotitalouksien terveydessä ja työkyvyssä, ja myös asunto- ja työmarkkinoiden sekä sosiaaliturvan välisten mekanismien ymmärrys on enemmän arvailujen kuin luotettavien tai kokemusperäisten tietojen varassa.

Mitä vielä on mahdollista tehdä I

- Vuokra-asuntomarkkinoille tulee näistä leikkauksista seuraavien häätöuhan tai häätöjen myötä merkittävä määrä pysyvästi pienituloisia ja vuokranantajan kannalta suuririskisiä kotitalouksia, joiden luottotiedot eivät välttämättä ole kunnossa ja joiden toimintakyky on eri syistä alentunut.
- Ratkaisu: Vuokra-asuntojen välittäjä haavoittuvassa asemassa olevien, usein luottohäiriöistä kärsivien kotitalouksien vuokra-asuntojen ja muuttojen organisaatiolle tai yhteisjärjestämiseen. Ei ratkaise ongelmaa, mutta pitää sen paremmin hallinnassa.
- Luonteva tehtävä paikalliset asuntomarkkinat tuntevalle kolmannen sektorin toimijalle tai yhteiskunnalliselle kunnalliselle yritykselle, joka tarvittaessa voi toimia välivuokraajana kuntien tai säätiöiden omistamien ARA-rahoitteisen vuokra-asuntojen suhteen. Rahoitus STEA:n kohdennetusta lisähausta keväällä 2024.
- Huomioarvoista on myös se, että Tilastokeskuksen tietojen mukaan kaikissa suurissa kaupungeissamme yli 10 % asunnoista on tyhjillään. Tämän asuntokannan aktivointi vuokra-asuntomarkkinoille esimerkiksi verokannustimen avulla kohentaisi markkinan toimivuutta.

Mitä vielä on mahdollista tehdä II

- Suhteellisen pienelle osalle pienituloisesta väestöstä tulojen kasautuva alenema on lyhyellä ajalla kohtuuton. Elinkustannusten leikkauksia vastaava alentaminen ei näissä tuloryhmissä välttämättä onnistu.
- Ratkaisu: Kohtuuttomaksi katsottujen tulomenetysten rajaamismekanismi. Käytännössä neljännesvuosittain laskevan katon asettaminen etuustason alenemalle. Maksettaisiin joko hyvinvointialueelta täydentävänä toimeentulotukena (hallinnollisesti kallis mutta hyvin kohdentuva ratkaisu) tai Kelan toimesta neljännesvuosittain (halvempi mutta epätarkempi).
- Kansaneläke- tai elinkustannusindeksien vaikutukset ovat hyvin erilaisia eri elämäntilanteissa oleville kotitalouksille, joten keskimääräistä inflaatiota seuraava indeksi voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.
- Ratkaisu: Indeksijäädytyksen perusteena olevan indeksipistemäärän maksimin laskeminen esimerkiksi elintarvikkeita, asumista ja vaatetusta painottaen vuodesta 2025 eteenpäin niin, ettei se ole missään ryhmässä enemmän kuin esitetty 10,2 %. Tämä saattaa olla lapsiperheille ongelmallinen, koska heillä on myös muuta kulutusta. Tätä kompensoi lapsilisälakiin ehdotettu muutos.

Mitä vielä on mahdollista tehdä III

- Nyt HE:ssä tehtäväksi esitetyillä leikkauksilla ja indeksijäädytyksillä on ilmeisiä vaikutuksia yleistuen rakennetta ja tasoa koskeviin alustaviin päätöksiin, joita hallitus pyrkii tekemään hallituskauden puoliväliriihessä.
- Käytännössä leikkausten jälkeinen yleistuen taso jää varsin maltilliseksi suhteessa toimeentulotukeen, mikä johtaa toimeentulotuen mittavaan käyttöön yleistukea täydentävänä etuutena.
- Tämä pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö täydentävänä tukena ei vaivatta ole perustuslain mukaista, eikä myöskään tavoitteiden mukaisesti kannustavaa: samalla kun se purkaa I-loukkuja, se lisää B & K loukkuja.
- Nyt leikkausten ja indeksijäädytysten jälkeen alenevaa etuustasoa olisi mahdollista kohentaa lyhentämällä perusturvaetuuksien käytön kestoa. Tällä mekanismilla olisi ilmeiset negatiiviset käänköpuolensa, mutta samalla se pitäisi yleistuen tason riittävänä suurimmilla osalla sitä käyttävistä henkilöistä.
- Ratkaisu: Valiokunta voisi muistuttaa valtioneuvostoa siitä, että yleistuen valmistelun yhteydessä tulee lähtökohdaksi ottaa huomioon syyperustaisen sosiaaliturvan riittävä taso suhteessa viimesijaiseksi katsottavaan turvaan.

KIITOS

Juho.saari@tuni.fi