

Juho Saari, VTT
Sosiaali- ja terveyspolitiikan professori
Tampereen yliopisto
Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Arvo C329
33014 Tampereen yliopisto
Email: juho.saari@tuni.fi
GSM: +358408281027

Eduskunta

Asia: Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on 4.10.2024 päivätyllä viestillä pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista lausuntoa 10.10.2024 mennessä 11.10.2024 pidettävää kuulemistilaisuutta varten aiheesta HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala. Myöhemmin 7.10.2024 se tarkensi lausunnon kohdetta määritteellä ”Budjettiesitysten yhteisvaikutukset”.

Tämän mukaisesti esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esitys noudattaa hallitusohjelmaa ja julkisen talouden suunnitelmaa vuodelle 2024–2028 sekä muita leikkaus- ja uudistusehdotuksia.

Sen keskeiset haasteet ovat entisellään. Nämä ovat muun muassa leikkausten kasautuminen, asiakkaiden valuminen toimeentulotuelle, perusoikeuksiin liittyvät kokonaisvaikutusten arviointi. Yleisemmin erilaiset leikkausten ja uudistusten tavoittelemattomat sivu- ja yhteisvaikutukset alkavat näkyä, mutta ne eivät ole yhteensopivia toimintaympäristökuvauksen ja tavoiteindikaattoreiden kanssa.

Leikkausten kasautuminen

Budjettiluokkakohtainen tarkastelu peittää alleen sen tosiasian, että indeksijäädytykset ja eri etuuksiin tehdyt leikkaukset aiheuttavat ei-tavoitteellista leikkausten kasautumista eräisiin perhetyyppeihin. Näistä kertovat muut samassa kuulemisessa kuultavat asiantuntijat. Valiokunnan olisi perusteltua pohtia, onko tämä sosiaali- ja terveyspoliittisesti tavoiteltavaa; ja jos näin ei ole, lienee syytä lausua asiasta. Tämän kasautumisen hillintä vuosittaisella leikkauskatolla on hallinnollisesti mahdollista.

Syyperustaisen sosiaaliturvan asiakkaiden valuminen toimeentulotuelle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti huomauttanut mietinnöissään, että syyperustaisesti etuutta saavien asiakkaiden valuminen toimeentulotuen asiakkaaksi ei ole asiakkaan toimintakyvyn ja kannustimien kannalta perusteltua, kuten ei ole myöskään toimeentulotuen saaminen syyperustaista sosiaaliturvaa täydentävänä etuutena. Tämänkaltainen valuminen kuitenkin nyt lisääntyy syyperusteisen sosiaaliturvan leikkausten ja muiden perusturvaetuuksien indeksijäädytyksen myötä.

Eurojen osalta asiaa voi tarkastella myös toimeentulotukea lisäävien leikkausten kohdentumisen näkökulmasta. Sikäli kun laskin oikein budjettikirjasta, niin noin 72 % prosenttia toimeentulotukimenojen 130 miljoonan euron lisäyksestä aiheutuu ensisijaisesti syyperustaiseen sosiaaliturvaan tehdyistä leikkauksista. Loput aiheutuvat tarveperustaisesta lisäyksestä. Näiden ulkopuolella on 14 miljoonaa toimeentulotukeen liittyviä asuismenojen leikkauksia, jotka siirtyvät kotitalouksien kannettavaksi. Nämä laskelmat on syytä tarkistaa mikroaineistoista. Joka tapauksessa tämä siirtymä syyperustaiselta tuelta toimeentulotuella on mittava.

Tärkeä kysymys on, kuinka paljon leikkaukset siirtävät ihmisiä toimeentulotuella ja mistä he tulevat. Tämän arviointi budjettitaulujen perusteella ei ole yksiselitteistä, koska eri etuuksien mittareiden laskentakaavat eroavat toisistaan.

Hallitus arvioi ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien määrän laskevan keskimäärin 31 000 henkeä kuukautta kohden ja peruspäivärahaa saavien määrän laskevan vastavasti 5900 hengellä eli yhteensä keskimäärin noin 37 000 hengellä kuukautta kohti vuodesta 2024 vuoteen 2025. Samanaikaisesti se arvioi työmarkkinatukea saavien määrän kasvavan kuukautta kohden noin 10 100 hengellä. Näiden tukien piirissä olevin määrä laskisi kuukautta kohden keskimäärin 23 000 hengellä. Selvittämättä jää, mihin he menevät. Näiden lukujen taustalla olevat luvut on syytä avata tarkemmin valiokunnalle.

Keskeinen kysymys, kuinka paljon tästä määrästä siirtyy toimeentulotuella. Vuodesta 2023 vuoteen 2025 valtioneuvosto arvioi toimeentulotukea vuoden aikana saavien henkilöiden määrän kasvavan vuositasolla noin 53 500 hengellä (16,7 %): vuodesta 2024 vuoteen 2025 kasvu on ennustettu olevan 20300 henkeä (5,1 %). Vuositason kasvu on samaa luokkaa kuin edellä mainittu työttömyysturvan kuukausikohtainen alenema. Toimeentulotuen käyttäjämäärän kasvua ei kuitenkaan voi uskottavasti jakaa kuukausilla. Kaikkineen valiokunnalla olisi mielekästä pyytää valtioneuvostolta vastausta kysymykseen, kuinka monen henkilön osalta syyperustaisen turvan leikkaukset kanavoituvat toimeentulotukeen.

Toimeentulotuki ja keskipitkän aikavälin suunnitelma

Toimeentulotuen käyttäjämäärien kasvu ei ole yhteensopiva Euroopan unionille toimitetun finanssipoliittisten sääntöjen mukaisen keskipitkän aikavälin suunnitelmassa esitettyjen pitkän aikavälin toimeentulotukiriippuvuutta ja itsenäistä selviytymistä koskevien tavoitteiden kanssa.

Se myös muokkaa toimeentulotuen kokonaisuudistusten tavoitteenasetelmaa, koska siinä on tavoitteeksi asetettu ensin 35 miljoonan (2026) ja sitten 70 miljoonan (2027) euron säästö julkiselle taloudelle 2027. Epäselvää on, mistä luvusta tuo säästö on tarkoitus laskea, koska toimeentulotukimenojen kasvua ei ole arvioitu hallituksen ohjelmassa.

Yksilölliset oikeudet ja työmarkkinatuki

Suomen sosiaaliturva on lähtökohtaisesti yksilöllistä, ja siihen kuuluu mahdollisimman vähän sukupolvien tai entisten puolisoitten välisiä tai kotitalouden sisäisiä elatusvastuita.

Siirtyä toimeentulotuelle ei ole tämän lähtökohdan mukaista. Kotitalousperustaisuus vahvistunut myös kotona asuvan nuoren työmarkkinatuen leikkauksen myötä. Tämä ei ole kannustava, eikä oikeansuuntainen ratkaisu.

Leipäjonot

Syyperustaisen sosiaaliturvan leikkaukset näyttävät kanavoituvan toimeentulotuen ohella myös leipäjonoihin osin koska toimeentulotukeen oikeutetut asiakkaat haluavat suojata vähäistä omaisuuttaan. Leipäjononille myönnetty 3 miljoonan euron avustus ei kuitenkaan lisää ruuan tarjontaa, joka on vähentynyt laputuskäytäntöjen kehittymisen myötä.

Kohdennetut määrärahat ja avustukset terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen

Leikkausten myötä hallitus kohdentaa merkittäviä määrärahoja mm. mielenterveyspalveluihin. Tämänkaltaisen leikkauksia kompensoiva korvamerkittyjen määrärahojen käyttö on lähtökohtaisesti mielekästä poliittisen tahtotilan toimeenpanoa. Samalla ne aiheuttavat epäjatkuvuutta rahoituskauden päättymisen jälkeen ja hankaloittavat organisaatioiden omaa päätöksentekoa.

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettujen avustusten leikkautapa on teknisesti ja hallinnollisesti mielekäs. Sosiaalisesta lomatoimintaan tehty kohdennettu leikkaus on tässä yhteydessä myös perusteltu. Järjestöjen toiminnan toimeenpanokelpoisuus ja vaikuttavuus eivät ole kriteerien joukossa muutamaa avustuskohdetta lukuun ottamatta. Eläkeläisjärjestöjen suojalle ei ole esitetty perustetta.

Avustuskokonaisuuksien osalta kohteeseen ”Osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen” kohdennettu 37 Meur leikkaus on yläkanttiin. Se kohdistuu matalan kynnyksen paikkojen ja sosiaalisen kuntoutuksen toimeenpanoon, joiden kysyntä on hallitusohjelman toimeenpanon edetessä korostumassa. (Samaten hallitus on arvioinut, ettei kuntoutuksen työtoiminnan käyttäjämäärissä tapahdu kasvua. Tämä oletus ei ole perusteltu).

Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt ovat toistuvasti todenneet, että niihin kohdistuu leikkauksia sekä STEA-avustusten että ministeriöiden ohjelma-avustusten kautta. Tämän kokonaisuuden tarkempi tarkastelu olisi paikallaan.

Asumistuen leikkaus ja toimeentulotuessa hyväksytyt asumismenot

Asumistukeen tehtävät leikkaukset muodostavat varsin johdonmukaisen kokonaisuuden, jossa erikseen lisäksi selkeytetään asumismenöiden huomioon ottamista toimeentulotu-

essa (14 meur). Tämän ohella tehdään muutoksia opiskelijoiden ja eläkkeen saajan asumistukeen. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella myös ARA-rahoitteiseen asumisen tukeen tehtyjä ratkaisua.

Kela on ohjeistanut noin 25 000 toimeentulotukea saavaa kotitaloutta hakeutumaan edullisempiin asuntoihin. Yhä enemmän on heikkoja signaaleja kasvaneista häättömääristä, jotka todennäköisesti ovat yhteydessä toimeentulotukeen tehtyyn muutokseen, asumistuen leikkauksiin, vuokratuoksiin eräissä suurissa asuntoyhtiöissä ja elinkustannusten yleiseen nousuun. Tämä kohdistunee ennen kaikkea ylivelkaantuneisiin yksinasuviin henkilöihin. Valiokunnalla lienee syytä pyytää vastuullisilta viranomaisilta selvitys asumis- ja toimeentulotukeen tehtyjen muutosten ja häättöpäätösten välisistä mekanismeista.

Kanavointiratkaisu ja Kela-korvauksen rahoitus

Sosiaaliturvan rahoitukseen tehty kanavointiratkaisu on periaatteellisesti merkittävä muutos vakiintuneisiin vakuutusetuksien rahoitustapoihin. Sen kustannuslaskennassa (netto 574,7 Meur) on epävarmuutta, mistä myös lausuntokierroksella on huomautettu. Sen yhteensopivuus yleistuen valmistelun kanssa jää epäselväksi, mistä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö antoi täydentävän lausuman työryhmävaiheessa.

Toistaiseksi ei ole tiedossa, miten on tarkoitus menetellä, jos ja kun työttömyysturvameennot tulevaisuudessa nousevat. Sama koskee valmisteilla olevaa Kelakorvauksen nostoa, joka rahoitetaan määräaikaikaisella omaisuuden myynnillä.

Kokonaisvaikutusten arviointi

Oikeuskansleri on huomauttanut valtioneuvostoa kokonais- tai yhteisvaikutusten arvioinnin puuttumisesta. Tähän liittyen valtioneuvosto on tuottanut asianmukaiset tulonjakoarvioinnit syksyllä 2024.

Hallitus ei kuitenkaan ole tehnyt perusoikeuksien yhteisvaikutusarviointia. Samaten se ei myöskään ole tehnyt alkoholipoliittisten uudistusten kokonaisarviointia.

Suhdannevaihte

Sosiaaliturvan leikkauksien ja uudistusten työllisyysvaikutuksia koskevat systemaattiset katsaukset tukevat varsin yksiselitteisesti näkemystä, että leikkausten työllisyysvaikutukset ovat suuremmat nousu- kuin laskukausina, jolloin ne saattavat pidentää taantumaa.¹ Valtioneuvosto ennakoii taantumien päättävän, jolloin leikkaukset saattavat osua suhdannepolitiittisesti oikeaan aikaan: päinvastaisessa tapauksessa tilanne tulee olemaan kansantalouden kannalta haastava.

¹ Nauro F. Campos et al: Structural Reforms and Economic Performance: The Experience of Advanced Economies. Journal of Economic Literature, forthcoming: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20231527&&from=f>

Toimintaympäristön kuvaus ja seurantaindikaattoreiden suunta

Toimintaympäristön kuvaus on enimmäkseen asianmukainen, joskin se jättää mainitsematta leikkausten ja uudistusten kielteiset vaikutukset kansalaisten hyvinvointiin ja terveyteen. Se toki toteaa, että ”Polarisaation ja sosiaalisen eriarvoisuuden lisääminen on kuitenkin riski sekä yksilöiden hyvinvoinnin, että yhteiskunnan vakauden kannalta”, mutta ei arvioi hallituksen linjauksien suhdetta tähän ilmiöön.

Seurantaindikaattoreissa se toteaa ennenaikaisen kuolleisuuden kasvavan merkittävästi hallituskauden aikana. Toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuden muutos koskeva muutos lienee aliarvioitu.

Lopuksi

Kaiken kaikkiaan hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman mukaiset leikkaukset ja uudistukset ovat edenneet hallituksen suunnittelemassa aikataulussa. Vuosien kertyessä yhteis- ja kokonaisvaikutusten arviointi muuttuu yhä haastavammaksi sekä budjettitalouden että kotitalouksien osalta. Hallituksen puoliväliriihessä on mahdollista tehdä arvio tähänastisten leikkausten ja uudistusten muista kuin tavoitelluista seurauksista.

Tampereella 8.10.2024



Juho Saari
Sosiaali- ja terveystalouden professori