



Säästötoimet osuvat pienituloisiin – Hallitus tavoittelee talouden tasapainottamisen lisäksi sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta

PÄÄLÖYDÖKSET

- Hallitusohjelmassa esitetyt sosiaaliturvan säästötoimet ovat sekä volyymltaan että kattavuudeltaan monelta osin poikkeuksellisen suuria verrattuina edeltäneisiin hallituskausiin.
- Hallitusohjelmassa esitetyt toimet tavoittelevat sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta, joka korostaa sosiaaliturvan vakuutusluonnetta elämän riskejä vastaan sekä yksilön ja perheiden omaa vastuuta toimeentulostaan.
- Hallituksen säästötoimien kokonaisvaikutukset iskevät pahiten työttömiin, opiskelijoihin ja entuudestaan heikommassa asemassa oleviin.

Joonas Ollonqvist

THL

Heikki Hiilamo

THL

Pasi Moisio

THL

Susanna Munkila

THL

Johanna Peltoniemi

THL

Jussi Tervola

THL

Lotta Virrankari

THL

Kesäkuussa 2023 työnsä aloittaneen Petteri Orpon hallituksen ohjelma painottaa kestävää taloutta hyvinvoinnin perustana. Keskeinen tavoite on tasapainottaa julkisen talouden tuloja ja menoja sekä kääntää valtion ja kuntien velkaantuminen laskuun. Tasapainotusta haetaan pääosin menosopeutusten kautta. Hallitusohjelma korostaa vahvasti työhön kannustamista. Ohjelma sisältää linjauksia sosiaaliturvan pitkän aikavälin kehittämiseksi, kuten perusturvan uudistamisen yleistueksi, sekä lukuisia etuuksien heikennyksiä jo vuodelle 2024.

Tarkastelemme tässä *Tutkimuksessa tiiviisti* -raportissa, kuinka hallituksen syksyllä 2023 esittämät muutokset vaikuttaisivat toteutuessaan (ks. tarkemmin Hiilamo ym. 2023). Arviointi on tehty SISU-mikrosimulointimallilla (versio 23.00) vuoden 2021 aineistoa käyttäen ja siinä on keskitytty vuoteen 2027 siltä osin kuin muutokset ovat olleet tiedossa syksyllä 2023. Keskeisimpiä leikkauskohteita ovat työttömyysturva, asumistuki, kuntoutusetuudet ja toimeentulotuki. Vuosina 2024–2027 jätettäisiin tekemättä indeksitarkistus merkittävään osaan sosiaaliturvaetuksista. Indeksijäädytyksen piirissä olevien etuuksien nimellinen taso pysyisi ennallaan yleisen kustannustason noustessa, jolloin niiden reaaliarvosta leikkautuu tekemättä jätetyn indeksikorotuksen verran, enimmillään 10,2 prosenttia. Kaiken kaikkiaan tässä analysoidut toimet kattavat noin kaksi kolmasosaa hallitusohjelmaan kirjatuista sosiaaliturvan leikkauksista.

Esitetyt muutokset on tässä otettu huomioon hieman laajemmin ja hieman eri oletuksilla kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisemassa arvioissa (STM 2023). STM keskitti arvion vuodelle 2024, kun taas tässä indeksijäädytykset on huomioitu vuoteen 2027 asti. Tarkastelussa on otettu karkeasti huomioon myös toimeentulotukilain muutos, joka tiukentaa asumismenojen huomioimista toimeentulotuessa. Toisin kuin STM:n vaikutusarviossa, tässä tuloveroasteikon muutoksia ei ole tulkittu politiikkamuutokseksi. Tähän päädyttiin, koska veroasteikon indeksitarkistusten katsottiin olevan rutiininomainen toimenpide, vaikkakin ne edellyttävät vuosittain oman lakinsa.

On huomattava, että simulointeihin ja etenkin pitkälle tulevaisuuteen keskittyviin laskelmiin liittyy aina huomattavaa epävarmuutta. Toimeentulotuki on laskettu automaattisesti kaikille siihen laskennallisesti oikeutetuille, mikä vaimentaa leikkausten vaikutusta pienituloisimpiin kotitalouksiin. Laskelmassa ei ole myöskään huomioitu ehdotusten työllisyysvaikutuksia. STM:n (2023) julkaiseman arvion mukaan esitetyt toimet vahvistavat työllisyyttä noin 60 000–65 000 henkilöllä. Arviotuihin työllisyysvaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, mutta toteutuessaan ne lieventäisivät tässä raportissa esitettyjä vaikutuksia. Niiden ei kuitenkaan STM:n arvion perusteella pitäisi muuttaa tuloksia dramaattisesti. Näiden seikkojen vuoksi tulokset on nähtävä enemmän suuntaa antavina.

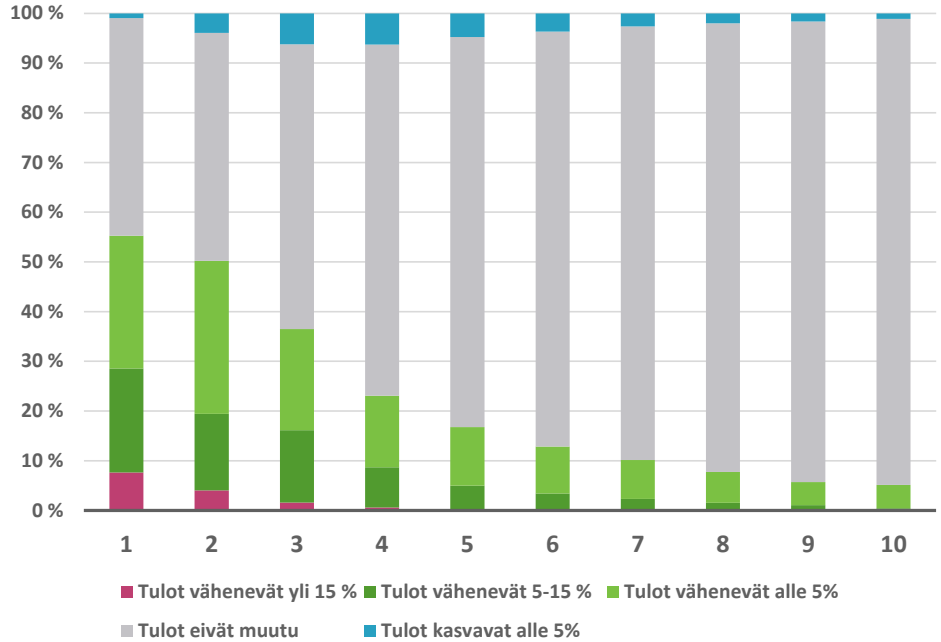
Leikkaukset kohdistuvat alimpiin tulokymmenyksiin

Hallituksen esittämien toimien yhteisvaikutukset kotitalouksien tuloihin eri tulokymmenyksissä on esitetty kuviossa 1. Kuvio osoittaa toimien kohdistuvan voimakkaimmin alimpiin tulokymmenyksiin. Ensimmäisessä ja toisessa tulokymmenyksessä yli puolella tulot pienentyisivät. Kolmannessa tulokymmenyksessä tulojen väheneminen koskettaa useampaa kuin joka kolmatta ja siitä eteenpäin vaikutus pienenee tulokymmenyksestä seuraavaan koskettaen ylimmässä tulokymmenyksessä enää vain noin viittä prosenttia henkilöistä. Arviossa on huomioitu se, että kaikista pienituloisimmille kotitalouksille toimeentulotuki kompensoisi leikkaukset. Samalla laskennalliseen toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden määrä kasvaisi arviolta 27 prosenttia.

Arvioinnin toteuttajat

Arviointi toteutettiin THL:n eri toimintojen yhteistyönä. Arvioinnin tekoon osallistui myös Euroopan sosiaalirahaston osarahoittama Yhdenvertaisen osallisuuden koordinaatio (THL).

Hallituksen esitykset sisältävät myös etuuksien korotuksia sekä verokevennyksiä. Tulojen kasvu on selvästi harvinaisempaa kuin tulojen väheneminen ja se kohdistuu eri tulokymmenyksiin. Eniten tuloja kasvattaneita on kolmannessa ja neljännessä tulokymmenyksessä (noin 6 %) ja vähiten ensimmäisessä sekä kymmenennessä tulokymmenyksessä (noin 1 %).



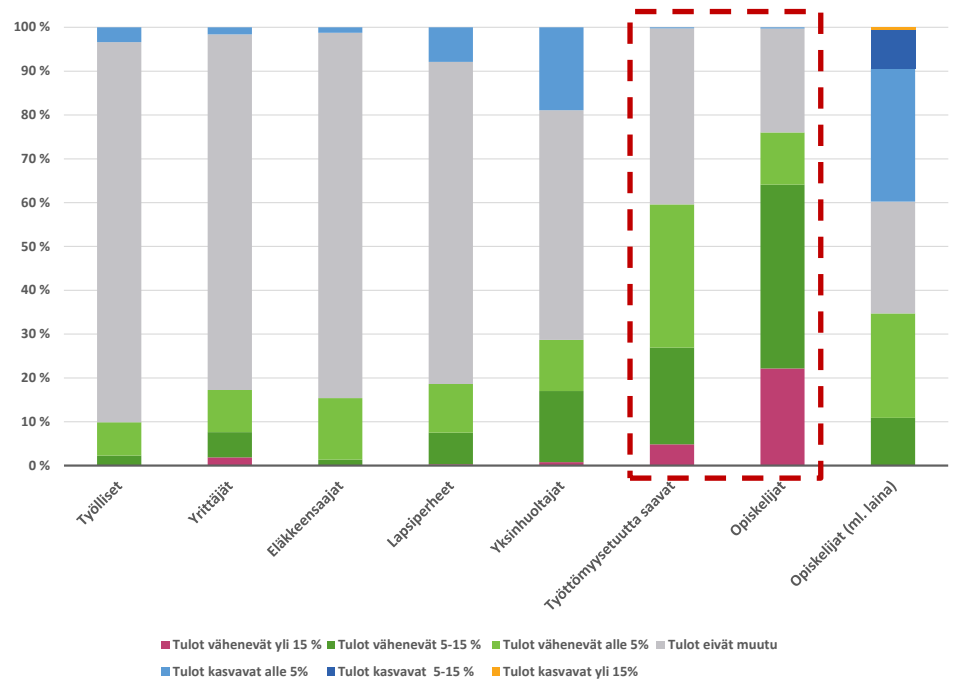
Kuvio 1. Muutosten vaikutukset kotitalouksien tuloihin eri tulokymmenyksissä.

Esitettyjen toimien yhteisvaikutukset kohdistuvat suhteellisesti voimakkaimmin työttömiin ja opiskelijoihin. Laskelmiemme mukaan vajaa 30 prosenttia työttömyysetuutta saavista kokisi vähintään viiden prosentin tulojen pienenemisen ja noin 60 prosenttia kokisi jonkin asteista tulojen pienenemistä. Työttömyysetuuksiin esitettyjen lukuisten muutosten (mm. ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan porrastus ja lapsikorotusten poisto) lisäksi myös yleiseen asumistukeen tehtävät leikkaukset, eri etuuksiin tehtävät indeksijäädytykset ja toimeentulotuen asumisnormin kiristys vaikuttavat negatiivisesti työttömyysetuuksia saavien tuloihin.

Kun opintolainaa ei huomioida tuloina, opiskelijoista noin 64 prosenttia kokisi vähintään viiden prosentin tulon menetyksen. Vaikutus johtuu pitkälti opintorahan indeksijäädytyksistä ja yleisen asumistuen muutoksista. Vaikka opintolaina otettaisiin tulona huomioon, tulot vähenisivät silti yli 30 prosentilla opiskelijoista.

Leikkaukset koskettavat laajasti eri ryhmiä. Eläkkeet ovat indeksijäädytysten ulkopuolelle, mutta sen sijaan eläkkeensaajan asumistuki on indeksijäädytysten kohteena ja noin 15 prosentilla eläkkeensaajista tulot pienenevät.

Lapsiperheiden ja etenkin yksinhuoltajien kohdalla on nähtävissä sekä tulojen kasvua että tulojen pientymistä. Lapsilisiin tehtävät korotukset sekä verohuojennukset kasvattavat noin joka viidennen yksinhuoltajan tuloja maltillisesti. Samanaikaisesti kuitenkin noin kolmanneksella yksinhuoltajista tulot laskevat esitettyjen toimien vuoksi. Kaikkien lapsiperheiden kohdalla vaikutukset ovat maltillisempia vaikkakin samansuuntaisia. Hallituksen esittämät korotukset kohdistuvatkin näin eri henkilöihin kuin esitetyt leikkaukset.



Kuvio 2. Muutosten vaikutukset kotitalouksien tuloihin eri väestöryhmissä.

Laajat sosiaaliturvaleikkaukset muuttavat hyvinvointivaltion suuntaa

Hallituksen tavoittelemat sosiaaliturvan leikkaukset ovat monelta osin poikkeuksellisen suuria. Vaikka esimerkiksi indeksijäädetyksiä on käytetty aiemminkin, tällä hallituskaudella jäädetyksillä on hyvin suuri taloudellinen vaikutus sosiaaliturvan saajiin nopeasta inflaatiosta johtuen. Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan leikkauksista ei saa aiheutua jo valmiiksi heikommassa asemassa oleviin henkilöille kohtuutonta tilannetta. Hallituksen ehdotukset sosiaaliturvan säästöistä kasautuvat kuitenkin voimakkaasti heikommassa asemassa oleviin ryhmiin.

Edellä esitetyt laskelmat osoittavat hallituksen toimien lisäävän eriarvoisuutta. Vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin tarkastelluista ryhmistä työttömiin ja opiskelijoihin. Samalla esitettyjen toimien on arvioitu lisäävän toimeentulotukeen oikeutettujen määrää 27 prosentilla eli 100 000 henkilöllä (Hiilamo ym. 2023). Säästöjä on haettu erityisesti menosopeutusten eli leikkausten kautta eikä juurikaan verotusta nostamalla, joten vaikutus on pienempi korkeammassa tuloluokissa.

Nyt arvioidut etuuksiin kohdistuvat säästötoimenpiteet ovat vain osa hallitusohjelmassa esitettyjä uudistuksia, joilla tavoitellaan uutta oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Kaavaillut uudistukset korostavat sosiaaliturvan vakuutusluonnetta elämän riskejä vastaan sekä yksilön ja perheiden omaa vastuuta toimeentulostaan. Voidaan jopa katsoa, että kyseessä on suomalaisen sosiaalipolitiikan suunnanmuutos kohti pohjoismaisempaa hyvinvointivaltion mallia, jota jo edellinen hallitus tavoitelti. Sosiaalipolitiikan suunnanmuutoksen kannalta olennaista on, millaisen muodon ja sisällön toimeentulotuki uudistus saa. Työhön kannustavamman sosiaaliturvan ja sosiaalipolitiikan uuden paradigman reunaehdoja testataan myös perustuslaillisessa arvioinnissa.

Lähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten 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.

HE 74/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 73/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 60/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutu-
setuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta.

HE 58/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.

HE 32/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n muuttamisesta.

Hiilamo H, Kivipelto M, Moisio P, Mukkila S, Nykänen E, Ollonqvist J, Peltoniemi J, Saikku P, Tervola J, Tuovinen A-K, Virrankari L. Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027. THL Työpaperi 45/2023.

STM (2023). Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Tämän julkaisun viite:

Ollonqvist J, Hiilamo, H, Moisio P, Mukkila S, Peltoniemi J, Tervola J, Virrankari L (2023) Säästötoimet osuvat pienituloisiin - Hallitus tavoittelee talouden tasapainottamisen lisäksi sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta. Tutkimuksesta tiiviisti 62/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki



**Euroopan unionin
osarahoittama**



Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-408-228-0 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-228-0>