

Työpaperi 45/2023

Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027

Hiilamo Heikki, Kivipelto Minna, Moisio Pasi, Mukkila Susanna, Nykänen Eeva, Ollonqvist Joonas, Peltoniemi Johanna, Saikku Peppi, Tervola Jussi, Tuovinen Anna-Kaisa, Virrankari Lotta

Petteri Orpon hallitusohjelma sisältää lukuisia sosiaaliturvaan kohdistuvia muutoksia. Hallitus hakee säästöjä niin työttömyysturvasta, asumistuesta, kuntoutusetuuksista kuin toimeentulotuestakin. Näiden lisäksi osaan sosiaaliturvaetuksista ehdotetaan indeksitarkastuksen tekemättä jättämistä vuosille 2024–2027. Kaavaillut muutokset ovat poikkeuksellisen suuria aikaisempiin hallituskausiin verrattuna.

Tässä työpaperissa arvioidaan hallituksen syksyllä 2023 eduskuntaan tuomien, sosiaaliturvaa käsittelevien lakiesitysten yhteisvaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Laskelmat on toteutettu SISU-mikrosimulointimallilla. Hallituksen esityksiä ja tehtyjä laskelmia peilataan myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sosiaaliturvalle asetettuihin reunaehtoihin.

Laskelmat osoittavat hallituksen toimien lisäävän pienituloisuutta merkittävästi. Vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin jo valmiiksi pienituloisille väestöryhmille kuten työttömille, opiskelijoille ja muille heikommassa asemassa oleville, mikä lisää eriarvoisuutta eri väestöryhmien välillä.



Euroopan unionin
osarahoittama



Esipuhe

Kesäkuussa 2023 toimintansa aloittaneen pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden tasapainottaminen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväen talouskehityksen varmistamiseksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelma sisältää useita työllisyys- ja kasvutoimia sekä suoria sopeutustoimia. Ohjelman mukaan suorat säästötoimet pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen.

Ohjelmansa toteuttamiseksi hallitus on antanut kuluvana syksynä eduskunnalle useita sosiaaliturvan heikennyksiä sisältäviä lakiehdotuksia. Heikennykset kohdistuvat muun muassa työttömyysturvaan, asumistukeen, kuntoutuetuuksiin ja toimeentulotukeen ja lisäksi vuosina 2024–2027 jätettäisiin tekemättä indeksitarkastus osaan sosiaalietuuksista, mikä käytännössä tarkoittaisi niiden reaaliarvon leikkaamista.

Usean säästölain ehdottaminen lähes samanaikaisesti on herättänyt kysymyksiä leikkausten yhteisvaikutuksista ja etenkin siitä, miten hallitus on ottanut säästöjä kohdentaessaan huomioon tavoitteensa toteuttaa säästöt tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevat. Hallituksen esityksiin ei sisälly arviointia leikkausten yhteisvaikutuksista ja muutenkin ehdotusten vaikutusarviointi on verraten niukkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi kuitenkin lokakuussa oman arvionsa esitysten yhteisvaikutuksista. Myös SOSTE ry on julkaissut arvion säästötoimien yhteisvaikutuksista.

Tämä työpaperi on THL:n asiantuntijoiden puheenvuoro lakiesitysten yhteisvaikutuksista käytävään keskusteluun. Hallituksen ehdottamien leikkausten vaikutusten lisäksi työpaperissa tarkastellaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sosiaaliturvan tasolle ja sen muuttamiselle asettamia reunaehtoja.

THL:n arviot ovat samansuuntaisia STM:n ja SOSTE ry:n arvioiden kanssa. Laskelmiemme mukaan hallituksen esittämät toimet kasvattavat tuloeroja ja köyhyysriskiä merkittävästi vuoteen 2027 mennessä. Väestöryhmittäisessä vertailussa sosiaaliturvaan kaavailut leikkaukset kohdistuvat suhteellisesti voimakkaimmin opiskelijoihin ja työttömiin. Kotitaloustasolla mitattuna tulot pienenevät eniten 18–24-vuotiailla ja vähiten yli 60-vuotiailla. Sosiaaliturvaleikkaukset osuvat kovimmin alimpiin tulokymmenyksiin.

Ehdotetut muutokset sosiaaliturvaan ovat merkityksellisiä Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidemme kannalta. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja perustoimeentulon turva on suojattu Suomen perustuslain 19 §:ssä. Myös useisiin Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin sisältyy toimeentuloa turvaavia sopimusmääräyksiä. Nämä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet asettavat rajat sosiaaliturvan säästöjen toteuttamiselle ja kohdentamiselle. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa on selvää, että kansantalouden tila voidaan ottaa huomioon sosiaaliturvaa suunnattaessa ja että valtiontalouden tila taloudellisen laskusuhdanteen aikana voi olla hyväksyttävä peruste alentaa etuuksien tasoa. Alentaminen ei saa kuitenkaan olla olennaista eikä lakimuutosten yhteisvaikutus yksilön asemaan muodostua kohtuuttomaksi. Arvio heikennysten yhteisvaikutuksesta on siis merkityksellinen myös niiden perus- ja ihmisoikeusarvioinnin kannalta.

THL:n tehtävä on edistää väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta, ehkäistä sairauksia ja sosiaalisia ongelmia, arvioida palvelujärjestelmää sekä kehittää hyvinvointiyhteiskuntaa. Lainsäädäntötoimien vaikutusten arvioiminen tutkimusperustaisesti toteuttaa tätä THL:n perustehtävää.

Eeva Nykänen

Johtava asiantuntija, sosiaaliturva ja palvelut -tiimi

Tiivistelmä

Hiilamo Heikki, Kivipelto Minna, Moisio Pasi, Mukkila Susanna, Nykänen Eeva, Ollonqvist Joonas, Peltoniemi Johanna, Saikku Peppi, Tervola Jussi, Tuovinen Anna-Kaisa, Virrankari Lotta. Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpäpaperi 45/2023. 32 sivua. Helsinki 2023. ISBN 978-952-408-229-7 (verkkojulkaisu)

Petteri Orpon hallitus on esittänyt eduskunnalle useita muutoksia sosiaaliturvaan. Edellisiin hallituskausiin verrattuna muutokset ovat vaikutukseltaan selvästi suurempia: useita etuuksia pienennetään, indeksijäädätykset heikentävät tukien ostovoimaa merkittävästi ja toimeentulotukeen kaavallaan laajamittaista uudistusta. Säästöt heikentävät selvästi perusturvaa. Laskelmiemme mukaan hallituksen esittämät toimet kasvattavat tuloeroja ja köyhyysriskiä huomattavasti. Väestöryhmittäisessä vertailussa sosiaaliturvaan kaavailut leikkaukset kohdistuvat suhteellisesti voimakkaimmin työttömiin ja opiskelijoihin. Toimeentulotuen rooli viimesijaisena tukimuotona on kaventumassa, vaikka samanaikaisesti hallituksen sosiaaliturvaleikkaukset lisäävät toimeentulotuen tarvetta.

Avainsanat: sosiaaliturva, Orpon hallitus, sosiaaliturvaleikkaukset, toimeentulotuki

Sammandrag

Hiilamo Heikki, Kivipelto Minna, Moisio Pasi, Mukkila Susanna, Nykänen Eeva, Ollonqvist Joonas, Peltoniemi Johanna, Saikku Peppi, Tervola Jussi, Tuovinen Anna-Kaisa, Virrankari Lotta. Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027 [Konsekvenser av nedskärningar av den sociala tryggheten enligt regeringsprogrammet fram till 2027]. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Diskussionsunderlag 45/2023. 32 sidor. Helsingfors 2023. ISBN 978-952-408-229-7 (nätpublikation)

Petteri Orpos regering har föreslagit flera förändringar av social trygghet. Jämfört med tidigare regeringen är förändringarna betydligt större: flera förmåner kommer att sänkas, indexfrysningarna kommer att försvaga köpkraften och en omfattande reform ska planeras för utkomststöd. Besparingar försvagar grundskyddet betydligtvis. Enligt våra beräkningar kommer regeringens föreslagna åtgärder att öka inkomstskillnaderna och risken för fattigdom. Vid en jämförelse mellan olika befolkningsgrupper drabbar nedskärningarna i social trygghet proportionellt mest de arbetslösa och studerande. Utkomststödet som sista stödform minskar, även om de samtidiga nedskärningarna ökar behovet för det.

Nyckelord: Social trygghet, Orpos regering, nedskärningar, utkomststöd

Abstract

Hiilamo Heikki, Kivipelto Minna, Moisio Pasi, Mukkila Susanna, Nykänen Eeva, Ollonqvist Joonas, Peltoniemi Johanna, Saikku Peppi, Tervola Jussi, Tuovinen Anna-Kaisa, Virrankari Lotta. Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027 [The impact of cuts to social security as outlined in the government program until 2027]. Finnish institute for health and welfare (THL). Discussion Paper 45/2023. 32 pages. Helsinki, Finland 2023. ISBN 978-952-408-229-7 (online publication)

Petteri Orpo's government has proposed several changes to social security. Compared to previous governments, the impact of these changes is significantly greater: Several benefits will be reduced, index freezes will markedly undermine the purchasing power of subsidies, and a comprehensive reform of social assistance is being planned. The introduced savings will significantly weaken the basic security. According to our calculations, the measures proposed by the government will considerably widen income disparities and increase the risk of poverty. In a comparison of population groups, the planned cuts to social security hit proportionally hardest the unemployed and students. The role of social assistance as the last-resort assistance is diminishing, even if the simultaneous cuts in social security increase the need for social assistance.

Keywords: Social security, Orpo's government, social security cuts, social assistance

Sisällys

Esipuhe.....	2
Tiivistelmä.....	3
Sammandrag.....	4
Abstract.....	5
Sisällys.....	6
1 Johdanto.....	7
2 Hallituksen esitykset sosiaaliturvan säästöistä.....	9
3 Vertailu aiempien hallitusten tekemiin sosiaaliturvan muutoksiin.....	12
4 Perus- ja ihmisoikeuksien reunaehdot sosiaaliturvavaihtoehtojen osalta.....	14
5 Arviot muutosten vaikutuksista kotitalouksiin.....	21
6 Perustoimeentulotukeen suunnitellut muutokset ja niiden vaikutukset.....	27
7 Johtopäätökset.....	29
Lähteet.....	31

1 Johdanto

Kesäkuussa 2023 työnsä aloittaneen Petteri Orpon hallituksen ohjelma painottaa kestäväää taloutta hyvinvoinnin perustana. Keskeinen tavoite on tasapainottaa julkisen talouden tuloja ja menoja sekä kääntää valtion ja kuntien velkaantumisen laskuun. Hallitusohjelma korostaa vahvasti työhön kannustamista. Muiden kuin eläkeläisten sosiaaliturvaa käsitellään yksinomaan ”Työhön kannustava sosiaaliturva” -otsikon alla. Hallitusohjelma sisältää linjauksia sosiaaliturvan pitkän aikavälin kehittämiseksi, kuten perusturvan uudistamisen yleistueksi. Sen lisäksi ohjelmassa linjataan lukuisia etuuskien leikkaustoimia, joista iso osa toteutetaan vuonna 2024. Keskeisimpiä leikkauskohteita ovat työttömyysturva, asumistuki, kuntoutusetuudet ja toimeentulotuki. Lisäksi hallitus esittää, että vuosina 2024–2027 jätettäisiin tekemättä indeksitarkistus osaan sosiaaliturvaetuuksista, jolloin indeksijäädytyksen piirissä olevien etuuskien nimellinen taso pysyy ennallaan, kun niiden reaalisesta arvosta leikataan tekemättä jätetyn indeksikorotuksen verran. (Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023.) Tarkastelemme tässä työpaperissa hallituksen syksyllä 2023 esittämien muutosten vaikutuksia kotitalouksiin sekä muutosten oikeudellisia reunaehtoja. Analysoidut toimet kattavat kaiken kaikkiaan noin kaksi kolmasosaa hallitusohjelmaan kirjatusta sosiaaliturvan leikkauksista.

Hallitusohjelmassa mainittujen kahden merkittävän sosiaaliturvareformin, yleistuen sekä toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, vaikutuksia ei ole vielä mahdollista arvioida, koska niiden yksityiskohdista ei ole tietoa. Hallitus toteuttaa perusturvan uudistuksen sosiaaliturvakomitean suositusten mukaisesti. Uudistuksen tavoitteena on yksi yleistuki, joka sisältää perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Yleistukeen siirrytään, valtion taloudellinen tilanne huomioiden, vaihteittain tukien määrätymisperusteita yhdistämällä. Toimeentulotuen kokonaisuudistus valmistellaan hallituksen puoliväliriiheen mennessä. Uudistuksen tavoitteena on puolittaa toimeentulotukea tarvitsevien määrä sekä selkeyttää toimeentulotuen roolia. Tavoitteena on 100 miljoonan euron säästöt julkiselle taloudelle.

Esitetyt suojaosien ja lapsikorotusten poistot sekä indeksijäädytykset lisäävät ainakin lyhyellä aikavälillä toimeentulotuen saajien määrää, mikä vaikeuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen tavoitteiden saavuttamista. Toisaalta esitetyt suojaosien ja lapsikorotusten poistot ovat eri sosiaalietuuksien määrätymisperusteiden yhtenäistämistä, ja ne voidaan siten nähdä ensimmäisenä askeleena kohti yhtä perusturvaetuutta ja yleistuen muotoutumista. Työttömyysturvan säästöiksi arvioitiin hallitusohjelmaa laadittaessa yhteensä 575 miljoonaa euroa vuodesta 2024 alkaen.¹ Indeksijäädytykset säästävät arvion mukaan julkisen talouden menoja vuonna 2024 yhteensä 167 miljoonaa euroa ja 384 miljoonaa euroa vuonna 2027.² Hallitusohjelman mukaan asumistuen säästöt ovat 180 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja tämän jälkeen 363 miljoonaa euroa vuodessa. Kuntoutusetuuksista säästetään vuonna 2024 yhteensä 23 miljoonaa euroa.

Kaikkia säästölakeja ei saatu valmisteltua niin, että hallitus olisi antanut niistä esityksen eduskunnalle syksyn 2023 aikana. Esimerkiksi työttömyysturvan ikäsidonnoisista poikkeussäännöistä luopumista (arvioitu säästö 2024 yhteensä 103 miljoonaa euroa) ja työmarkkinatuen kielillisän saamista kielitaidon osoittamisen avulla ei tuotu eduskuntaan budjettilakeina syksyllä 2023 (arvioitu säästö 26 miljoonaa euroa vuodelle 2024).

Sosiaaliturvan leikkauksia sisältävät lakiesitykset laadittiin niin kiireellisellä aikataululla, ettei erittäin lyhyeksi jätetyllä lausuntokierroksella ollut mahdollista tuottaa, saati hyödyntää, arviota leikkausten kokonaisvaikutuksista eri väestöryhmiin. SOSTE ry julkaisi syyskuussa 2023 laskelman, jonka mukaan indeksijäädytykset sekä työttömyysturvaan ja asumistukeen kohdistuvat leikkaukset kasvattaisivat pienituloisten määrää vuonna 2024 noin 40 000 henkilöllä ja toimeentulotuen saajien määrää noin 47 000 henkilöllä (SOSTE ry 2023a). Marraskuussa SOSTE ry julkaisi tarkennetut laskelmat, joiden mukaan pienituloisten määrä nousisi noin 68 000 henkilöllä ja toimeentulotuen saajien määrä noin 64 000 henkilöllä. (SOSTE ry 2023b).

¹ Summa ei sisällä vuorotteluvapaajärjestelmän lakkauttamista, jonka säästöksi arvioidaan vuonna 2024 viisi miljoonaa euroa ja tämän jälkeen 27 miljoonaa euroa.

² Luvut tarkentuneet hallitusohjelmasta, ks. Indeksijäädytyksiä koskeva hallituksen esitys (HE 75/2023 vp), <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2023/20230075.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) julkaisi oman vastaavan laskelmansa lokakuussa 2023 (STM 2023). Sen mukaan suhteellinen pienituloisuus lisääntyy eniten nuorten aikuisten, yksinhuoltajien sekä vanhempien, yksin asuvien työkäisten keskuudessa. Laskelma ei sisältänyt lukumäärää pienituloisuuden tai toimeentulotuen saajien kasvulle, minkä vuoksi laskelmien vertailu on vaikeaa. STM:n arvion mukaan toimeentulotuen menot kasvaisivat 25–30 prosenttia.

Tässä työpaperissa käymme ensiksi läpi hallituksen esittämät muutokset sosiaaliturvaan. Tämän jälkeen kehystämme muutoksia vertailemalla niitä aikaisempien hallitusten sosiaaliturvaan kohdistuviin muutoksiin sekä tuomalla mukaan perus- ja ihmisoikeudelliset reunaehdot. Sen jälkeen arvioimme muutosten vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Täydennämme aikaisempia laskelmia ottamalla muutokset huomioon laajemmin kuin SOSTE ry:n ja STM:n laskelmissa on tehty. Otamme huomioon vuodelle 2024 esitettyjen muutosten lisäksi myös indeksijääditysten vaikutuksen aina vuoteen 2027 saakka. Lopuksi esitämme johtopäätökset tuloksista.

Tähän työpaperiin Anna-Kaisa Tuovinen on kirjoittanut perus- ja ihmisoikeuksia koskevan luvun (luku 4). Susanna Mukkila, Joonas Ollonqvist ja Jussi Tervola ovat vastanneet kokonaisvaikutusten arviointia käsittelevästä luvusta (luku 5). Julkaisun tekoon osallistui myös Euroopan sosiaalirahaston osarahoittama Yhdenvertaisen osallisuuden koordinaatio (THL).

2 Hallituksen esitykset sosiaaliturvan säästöistä

Tässä luvussa esitellään hallituksen syksyllä 2023 annetut esitykset sosiaaliturvaa koskien. Esitykset on kuvattu yksityiskohtaisemmin alla tekstissä sekä taulukossa 1.

Hallituksen esitys (75/2023) eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta sisältää useiden sosiaaliturvaetuuksien indeksitarkistusten tekemättä jättämisen vuosina 2024–2027. Tällä tarkoitetaan sitä, että kyseisinä vuosina etuuksien tasoa ei nosteta vuoden 2023 tasolta. Indeksijäädytyksille on kuitenkin asetettu 10,2 prosentin katto, mikä rajoittaa etuuksien reaaliarvon laskua. Nykyisten inflaatioennusteiden perusteella indeksijäädytykset toteutuvat täysimääräisinä, mikä heikentää merkittävästi jäädytettävien etuuksien reaaliarvoa ja siten myös niiden ostovoimaa.

Indeksijäädytysten ulkopuolelle ovat jäämässä toimeentulotuen perusosa, eläkkeet, rintamalisät, elatus-tuki, sotilasavustus sekä vammaistuet. Samoin lääkkeiden vuosiomavastuun ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen indeksikorotukset suunnitellaan toteutettavan. Lääkkeiden vuosiomavastuuta ei kuitenkaan ehdoteta korotettavaksi täysimääräisesti.³

Toimeentulotuki on jätetty esityksessä indeksijäädytysten ulkopuolelle, jotta taloudellisesti heikoimassa asemassa olevien toimeentulo voidaan turvata. Toisaalta toimeentulotuen indeksikorotuksen yhdessä muiden etuuksien leikkausten kanssa on arvioitu kasvattavan toimeentulotuen käyttöä merkittävästi.

Ainoat sosiaaliturvan korotukset toteutetaan lapsilisiin sekä opintorahan huoltajakorotukseen ja opintolainan valtiontakaukseen. Lapsilisäjärjestelmässä esitetään alle 3-vuotiaiden, neljän tai useamman lapsen perheiden sekä yksinhuoltajien saaman lapsilisän korottamista. THL:n sosiaali- ja terveysministeriölle toimittaman lausunnon (THL/4576/4.00.00/2023) mukaan indeksijäädytykset vaikuttaisivat Kelan laskemalla tavalla merkittävästi pienituloisten määrään ja lisäisivät toimeentulotuen tarvetta. Lisäksi perusturvan riittävyyden arvioidaan heikenevän, ja toimeentulotuen rooli suhteessa muihin etuuksiin kasvaisi. Esityksen kokonaisvaikutuksia tulisi tarkastella yhdessä muiden sosiaaliturvan säästötoimenpiteiden kanssa, ja yhteisvaikutusten arviointi on eritoten tärkeää esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

THL:n indeksijäädytyksiä koskevassa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että olisi ollut hyvän lainsäädäntötavan mukaista perustella indeksijäädytyksen kohdentamista. Hallituksen esityksessä kohdentamista ei ole perusteltu lainkaan. Indeksijäädytys kohdistuu esimerkiksi ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, muttei ansiosidonnaisiin sairaus- tai vanhempainpäivärahoihin tai työeläkkeeseen, jonka taso on sidottu eri indeksiin. Indeksijäädytys kohdentuu matalimpiin perusturvaetuuksiin eli työttömän, sairaan ja vanhempainvapaan perusturvaan, kun taas korkeamat ja kevyemmin verotetut perusturvaetuedet eli takuu- ja kansaneläkkeet jätetään jäädytyksen ulkopuolelle. Tämä on poliittinen prioriteettikysymys, mutta kohdentamista ei voida perustella eläkeläisten toimeentulolla suhteessa muihin ryhmiin.

Hallituksen esitys (73/2023) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta sisältää useita muutoksia työttömyysturvalakiin. Niihin kuuluvat muun muassa lapsikorotusten poistaminen, työssäoloehdon euroistaminen (työssäoloehdon perusteeksi maksetut eurot työssäoloajan sijaan) sekä pidentäminen nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, omavastuuajan pidentäminen nykyisestä viidestä päivästä seitsemään työttömyyspäivään sekä päivärahoikeuden poistaminen loma-korvausajalta. Tarkoituksena on myös kannustaa työnhakijoita kokopäivätyöhön poistamalla niin kutsuttu suojaosa. THL:n sosiaali- ja terveysministeriölle toimittaman lausunnon (THL/4477/4.00.00/2023) mukaan tämä parantaa kannustimia kokoaikatyöhön, mutta heikentää kannustimia osa-aikatyöhön. Siten se voi

³ Toteutuessaan tämä tarkoittaa sitä, että korvattujen lääkekustannusten vuosiomavastuun yläraja nousee inflaation myötä. Tällöin henkilöt, joilla on suuret lääkekulut, joutuvat maksamaan lääkkeistään vuosittain enemmän. Käytännössä tämä vaikeuttaa erityisesti vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden toimeentuloa.

heikentää esimerkiksi osatyökykyisten kannustimia osallistua työhön ja laskea osaltaan työllisyysastetta. Esitys voi myös lisätä toimeentulotuen ja asumistuen tarvetta. Ehdotettu lapsikorotusten poisto vaikuttaa erityisesti matalatuloisiin lapsiperheisiin ja todennäköisesti lisää lapsiperheiden köyhyyttä.

Hallituksen esitys (74/2023) yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta sisältää yleiseen asumistukeen useita muutoksia, joilla pyritään tasapainottamaan julkista taloutta ja hillitsemään asumistukimeinojen kasvua. Muutokset kohdistuisivat erityisesti pienituloisiin. Korvausprosentin lasku nykyisestä 80 prosentista 70 prosenttiin heikentää tuensaajien taloudellista toimeentuloa, erityisesti niiden osalta, jotka eivät saa toimeentulotukea. Perusomavastuun korottaminen nykyisestä 42 prosentista 50 prosenttiin, ansiotulovähennyksen poisto ja omistusasuntoihin maksettavan asumistuen lakkauttaminen kohdentavat tukea kaikkein pienituloisimmille, mikä mahdollisesti vaikeuttaa pienipalkkaisten toimeentuloa suurissa kaupungeissa. Asumistuen perusomavastuuta muutettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että lasten omavastuukertomia kasvatettaisiin ja aikuisten kertoimia pienennettäisiin, minkä seurauksena leikkaukset kohdistuisivat lievemmin lapsiperheisiin. Nämä toimet vaikuttavat myös työnteon kannustimiin, joskin vaikutusten suunta riippuu monista seikoista kuten kotitalouden rakenteesta ja tuloista sekä siitä, että tarkastellaanko lisätyön tekemisen vai työllistymisen kannattavuutta. THL:n sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle lähettämän lausunnon (THL/4478/4.00.00/2023) mukaan esitetyt muutokset asumistukeen heikentävät pienituloisten toimeentuloa. Yleisen asumistuen saajien määrä vähenee, mutta toimeentulotuen saajien määrä kasvaa. Muutokset lisänevät myös alueellista eriytymistä. Lisäksi yleisen asumistuen ja eläkkeensaajien asumistuen väliset erot kasvavat.

Hallituksen esitys (58/2023) eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta pyrkii siihen, että toimeentulotuen hakijan asumismenojen ylittäessä asetuksessa kohtuulliseksi määritellyn normin hakija ohjattaisiin hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräraajassa. Esityksen mukaan jatkossa kohtuullisiksi määritellyistä asumismenoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa, jos hänellä on laissa määritelty erityinen peruste nykyisessä asunnossaan asumiseen. Esityksessä on arvioitu, että 56 803 talouden asumismenot ylittäisivät uudet normit. Käytännössä normitusta kuitenkin sovellettaisiin pienempään joukkoon, koska osalla tuensaajista on laissa mainittuja erityistarpeita. Lisäksi merkittävä osa tuensaajista saa tukea enintään kolmen kuukauden määräajan verran, jolloin normitusta ei vielä sovelleta.

THL:n sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön esittämän asiantuntijalausannon mukaan ehdotettu lakimuutos saattaa johtaa haitallisiin seurannaisvaikutuksiin ja vaikuttaa erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Säästötavoitteiden saavuttaminen jää epäselväksi, eikä muutosten vaikutuksia muihin etuuksiin ja palveluihin ei ole arvioitu. Työllisyysvaikutusten arvioinneissa ei ole otettu huomioon niitä vaikeuksia, joiden vuoksi toimeentulotuen hakijoiden itsenäisen toimeentulon hankkiminen voi olla vaikeaa. Tämän lisäksi ehdotettu muutos saattaa voimistaa pienituloisuuden alueellista keskittymistä, erityisesti suurissa kaupungeissa.

Hallituksen esitys (60/2023) laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta sisältää muutoksia Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaajärjestelmään. Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärää alennetaan ja laskukaavaa muutetaan nuoren tai vähimmäismäärän saajan kannalta epäedullisempaan suuntaan. Tulevaisuudessa järjestelmässä olisi vain yksi vähimmäismäärä ja laskukaava. Esityksen tavoitteena on tasapainottaa valtion taloutta ja saavuttaa säästöjä sekä yksinkertaistaa kuntoutusrahaetuksien järjestelmää. THL:n sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle lähetetyn lausunnon (THL/5359/4.00.02/2023) mukaan muutokset heikentävät osatyökykyisten kannustimia osallistua ammatilliseen kuntoutukseen, mikä voi heikentää heidän osallistumistaan työelämään. Muutokset kohdistuvat sekä nuoriin, joilla on mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöitä, että vähimmäisetuuden saajiin. Esitys lisää toimeentulotuen ja asumistuen tarvetta, jolloin yhdessä muiden etuusleikkausten kanssa toimeentulotuen tarve voi olla ennakoitua suurempi. Muutokset voivat lisätä myös vammaisten nuorten hakeutumista työkyvyttömyyseläkkeelle, sillä nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä olisi matalampi kuin takuueläke. Muutokset ovat kuitenkin linjassa hallitusohjelman mukaisen yleistuen valmistelun kanssa yksinkertaistamalla ja yhtenäistämällä kuntoutusrahaetuusjärjestelmää.

Taulukko 1. Hallituksen esitykset sosiaaliturvan säästöistä.

Hallituksen esitys	Esityksen sisältö
<p>HE 75/2023</p> <p>Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> Sosiaaliturvaetuuksien (pl. toimeentulotuen perusosa, eläkkeet, rintamalisät, elatustuki, sotilasavustus sekä vammaistuet) indeksitarkistusten jättämättä jättäminen vuosina 2024–2027 Lääkkeiden vuosiomavastuiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen indeksikorotusten toteuttaminen. Lääkkeiden vuosiomavastuuta ei kuitenkaan koroteta täysimääräisesti. Alle 3-vuotiaiden, neljän tai useamman lapsen perheiden sekä yksinhuoltajien saaman lapsilisän korottaminen
<p>HE 73/2023</p> <p>Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> Lapsikorotusten poistaminen Työssäoloehdon euroistaminen (työssäoloehdon perusteeksi maksetut eurot työssäoloajan sijaan) sekä pidentäminen nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen Omavastuuajan pidentäminen nykyisestä viidestä päivästä seitsemään työttömyyspäivään Päivärahaoikeuden poistaminen lomakorvausajalta.
<p>HE 74/2023</p> <p>Hallituksen esitys yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> Korvausprosentin lasku nykyisestä 80 prosentista 70 prosenttiin Perusomavastuun korottaminen nykyisestä 42 prosentista 50 prosenttiin Ansiotulovähennyksen poistaminen ja omistusasuntoihin maksettavan asumistuen lakkauttaminen Asumistuen perusomavastuun muuttaminen siten, että lasten omavastuukertomia kasvatetaan ja aikuisten kertoimia pienennetään
<p>HE 58/2023</p> <p>Hallituksen esitys eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> Toimeentulotuen hakijan asumismenojen ylittäessä asetuksessa kohtuulliseksi määritellyn normin hakija ohjataan hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määräajassa Jatkossa tarpeellisen suuruisina pidetyistä asumismenoista säädetään valtioneuvoston asetuksella Hakijaa ei ohjata hankkimaan edullisempaa asuntoa, jos hänellä on laissa määritelty erityinen peruste nykyisessä asunnossaan asumiseen
<p>HE 60/2023</p> <p>Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta</p>	<ul style="list-style-type: none"> Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan vähimmäismäärää alennetaan ja laskukaavaa muutetaan. Tulevaisuudessa järjestelmässä olisi vain yksi vähimmäismäärä ja laskukaava.

3 Vertailu aiempien hallitusten tekemiin sosiaaliturvan muutoksiin

Hallitusohjelmassa esitetyt sosiaaliturvan leikkaukset ovat monelta osin poikkeuksellisen suuria sekä volyymiltaan että kattavuudeltaan verrattuina edeltäneiden hallituskausien muutoksiin. Vastaavan tasoisia löytyy 1990-luvulta.

Indeksijäädytykset ovat olleet historiassa melko yleisesti käytetty leikkaustapa. Niitä on sovellettu laajasti muun muassa Sipilän hallituskauden aikana (erityisesti 2017–2019) ja sitä ennen erityisesti Lipposen (I) hallituksen aikaan (1995–1999). Joltain osin aiemmat indeksijäädytykset ovat olleet laajempia. Sipilän hallituksen aikana myös kansaneläkkeen taso jäädytettiin. Nyt Orpon hallitus ehdottaa kansan- ja takueläkkeen jätettäväksi jäädytysten ulkopuolelle. Lipposen (I) hallituksen aikana toimeentulotuen perusosakin oli usein jäädytysten kohteena, mutta nyt se on jätetty ulkopuolelle.

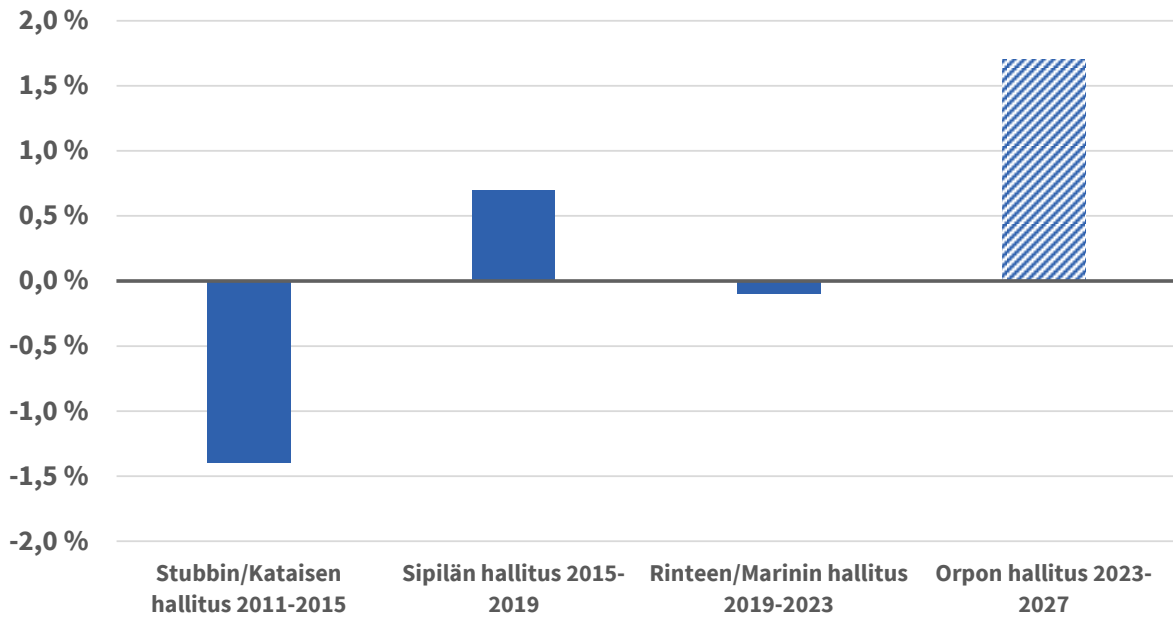
Orpon hallituksen indeksijäädytyksistä tekee poikkeuksellisen se, että niillä on suuri taloudellinen vaikutus sosiaaliturvan saajille. Sipilän hallituskaudella inflaatio oli hyvin maltillista, välillä jopa negatiivista, joten indeksijäädytysten vaikutus jäi pieneksi. Orpon hallituksen indeksijäädytykset osuvat aikaan, jolloin inflaatio on nopeaa. Näin ollen jäädytysten vaikutus kohoaa verrattain suureksi, todennäköisesti asetetun katon suuruiseksi eli 10,2 prosenttiin.

Yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet viime vuosina erityisesti Kataisen/Stubbin (2011–2015) ja Sipilän hallituksen aikaisten politiikkapäätösten vuoksi. Aholan (2016) mukaan vuoden 2015 asumistuki uudistus kasvatti asumistukimenoja noin 19–32 prosenttia. Myös opiskelijoiden siirto opintotuen asumislisästä yleisen asumistuen piiriin kasvatti julkisia menoja selvästi (VTV 2022). Orpon hallituksen tavoite on pienentää asumistukimenoja noin kolmanneksen, mikä karkeasti katsottuna vastaa aiempien toimien suhteellista vaikutusta – tosin vastakkaiseen suuntaan. Leikkaukset kohdistuvat myös laajemmin ja eri kotitalouksiin kuin aiemmat korotukset.

Työttömyysturvaan tehtävät muutokset ovat osin poikkeuksellisia ja osin peruvat aiempia päätöksiä. Orpon hallitus peruu Kataisen hallituksen toimeenpaneman, vuonna 2014 voimaan tulleen, suojaosan. Myös työttömyysturvan lapsikorotukset, jotka ovat olleet voimassa koko nykyisen työttömyysturvalain ajan 1980-luvulta lähtien, poistetaan. Vuonna 1994 lapsikorotukset poistettiin sairaus- ja vanhempainpäivärahoista, ja nyt 30 vuoden jälkeen työttömyysturva yhdenmukaistetaan tältä osin sairausvakuutuksen päivärahojen kanssa.

Edellisiä toimeentulotukeen tehtyjä leikkauksia saa hakea kaukaa. Ennen Orpon kautta toimeentulotuki heikennyksiä tehtiin edellisen kerran Lipposen (I) hallituksen aikana vuonna 1998, jolloin muun muassa lasten perusosia alennettiin ja omavastuu lisättiin asumismenoihin (ks. Tervola ja Mäkinen 2023).

Kuviossa 1 on koottu neljän edellisen hallituskauden aikaisten toimien vaikutukset pienituloisuusasteeseen. Kuvioista nähdään, että pienituloisuutta vähentävät ja lisäävät hallitukset ovat vaihdelleet vuorotellen. Etuusien ja verotuksen tasoja on mitattu aiempien hallitusten kohdalla suhteessa hallituskauden aikaiseen inflaatioon, mikä vaimentaa erityisesti Marinin hallituksen etuuskorotusten vaikutusta. Arvion mukaan Orpon hallituksen toimet lisäävät pienituloisuutta selvästi enemmän kuin Sipilän hallituksen toimet. On syytä huomioida, että Orpon hallituksen osalta tässä on huomioitu vain syksyllä 2023 esitetyt toimet sekä työttömyysturvan tason porrastus keston mukaan.



Kuvio 1. Sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten arvioitu vaikutus pienituloisuusasteeseen neljän hallituskauden aikana.⁴ Lähde: Perusturvan riittävyyden arviointiraportit ja Orpon hallituksen osalta tämän julkaisun arviot.

⁴ Orpon hallituksen osalta on arvioitu vain varsinaisia lakimuutoksia ja arvio sisältää vain syksyllä 2023 esitetyt toimet ja työttömyysturvan tason porrastuksen. Aiempien hallitusten osalta etuuskien ja verotuksen tasoja on mitattu suhteessa hallituskauden aikaiseen inflaatioon.

4 Perus- ja ihmisoikeuksien reunaehdot sosiaaliturvaleikkauksille

Sosiaaliturvaa koskeva perusoikeus (PL 19 §) ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittävät sosiaaliturvaleikkauksille raamit ja reunaehdot. Tässä luvussa käydään tiiviisti läpi lähinnä niitä PL 19 §:n 1 ja 2 momentteja koskevia keskeisimpiä oikeudellisia näkökohtia, jotka perustuslakivaliokunnan tulee ottaa huomioon arvioidessaan sille lausuttavaksi lähetetyn nk. sosiaaliturvan säästölakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta sekä suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PL 74 §). Sen sijaan luvussa ei esitetä arvioita työpaperissa tarkasteltujen hallituksen esitysten perustuslainmukaisuudesta (täältä osin ks. esim. PeVL 11/2023 vp sekä PeVL 14/2023 vp asiantuntijalausuntoon). Työpaperin kirjoitushetkellä osa viitatuista hallituksen esityksistä on edelleen perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.

Perustuslain raamit

Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Se on subjektiivinen oikeus, johon yksilö voi viime kädessä suoraan vedota vaatimuksensa tueksi viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Säännös määrittää vähimmäisturvaa koskeville leikkauksille tason, jota ei ole mahdollista alittaa. Kyseinen oikeus on turvattava kaikissa tilanteissa – myös poikkeusoloissa, mikä kuvaa kyseisen oikeuden luonnetta ihmisarvoisen elämän suojana. Tämän niin kutsutun vähimmäisturvan minimimäärää ei ole määritetty rahallisesti perustuslaissa tai sen tulkintalinjauksissa. Sinällään se ei olisi mahdollistakaan, koska viimesijaisen tuen tarvetta arvioidaan aina yksilökohtaisella tarveharkinnalla. (HE 309/1993 vp, 69.) Tällä hetkellä toimeentulotuki on keskeisin perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta toteuttava järjestelmä.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa edellytetään, että tavallisen lain tasolla taataan perustoimeentulon turva säännöksessä mainituissa elämäntilanteissa, joita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Näitä kutakin elämäntilannetta varten on yksi tai useampi etuusjärjestelmä. Myöskään perusturvan vähimmäistasoa ei ole määritetty rahamääräisenä perustuslaissa, sen tulkintalinjauksissa taikka kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Sen tulee kuitenkin olla määrältään enemmän kuin mitä perustuslain 19 §:n 1 momentin oikeus turvaa. Perustuslain mukaista ei ole myöskään jättää yksilöä pelkän vähimmäisturvan varaan niissä tilanteissa, joissa hänellä olisi oikeus perustoimeentulon turvaan. Perustuslain 19.2 §:n perusoikeussäännös ei kuitenkaan turvaa voimassa olevia etuuksia tai niiden tasoa sellaisenaan. Sen sijaan säännös suojaa perustoimeentulon turvaa olennaisilta lainsäädännöllisiltä puuttumisilta. Sosiaaliturvaa tulee kuitenkin kehittää siten, että yhteiskunnan taloudelliset resurssit otetaan huomioon ja että perustoimeentulon turva voidaan taata myös tulevaisuudessa. Perusturvajärjestelmät tulee luoda siten kattaviksi, että niiden ulkopuolelle jää ei väliinpuotoajaryhmiä. (HE 309/1993 vp, 70–71.)

Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sosiaalisten perusoikeuksien eräänä keskeisenä oikeusvaikutuksena on osoittaa julkisen vallan käyttäjälle velvollisuus perusoikeuden toteuttamiseen ennen kaikkea lainsäädännön ja budjettiallokoinnin keinoin (*toimeksiantovaikutus*). Tämän kääntöpuolena on kielto heikentää sosiaaliturvajärjestelmiä alle sellaisen tason, joka ei enää toteuta kyseisen perusoikeuden tavoitetta (*heikennyskieltovaikutus*). Kielto ei estä tekemästä heikennyksiä esimerkiksi toimeentuloturvajärjestelmiin, kunhan heikennyksillä ei olennaisesti puututa perusoikeuden suojaamaan perustoimeentuloturvan alaan. Heikennyksen perustuslainmukaisuuden arviointiin vaikuttavat myös ne perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, jotka perustuslakivaliokunta kiteytti perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä. (Tuori & Kotkas 2023, 258–262; Rautiainen 2013, 264–265.) Tiivistetysti perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat: 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, 3) vaatimus rajoituksen hyväksyttävyydestä perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta, 4) perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus, 5)

oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysvaatimus, 6) oikeusturvavaatimus, 7) kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vaatimustenmukaisuus. (PeVM 25/1994 vp, 5.)

Sosiaaliturvan indeksijäädytyksiä koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö

Perustuslakivaliokunta on monesti lausunut sosiaaliturvaetuuksiin kohdistuvista heikennyksistä, kuten indeksijäädytyksistä tai muilla tavoin toteutetuista leikkauksista. Jo hyvin pian vuoden 1995 perusoikeusuu- distuksen jälkeen perustuslakivaliokunta otti kantaa tiettyjen työttömyysturvaetuuksien indeksijäädytysten perustuslainmukaisuuteen. Valiokunta totesi tuolloin, että ”[n]iiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista, on valiokunnan mielestä johdonmukaista, että etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila”. (PeVL 34/1996 vp, 3.)

Vaikka perustuslakivaliokunta ei pitänyt edellä mainittua lakiehdotusta perustuslainvastaisena, se kuitenkin totesi, että ”työttömyysturvan päivärahan ja työmarkkinatuen jälkeenjääneisyys elinkustannuskehityksestä saattaa muodostua tämän perusoikeuden [nyk. PL 19.2 §] toteutumisen kannalta ongelmalliseksi”. Lisäksi perustuslakivaliokunta näyttää jo tuolloin olleen huolestunut perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisestä suhteesta, sillä samassa yhteydessä se kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa edellyttämään sosiaali- ja terveysministeriöltä empiiristä selvitystä muun muassa siitä, kuinka paljon perustoimeentuloturvan etuudensaajat tosiasiallisesti turvautuvat myös toimeentulotukeen. (PeVL 34/1996 vp, 3.)

Perusoikeudet ovat myös priorisoinnin välineitä. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että ”niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä [--]. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa.” (PeVL 32/2014 vp, 2.) Toisin sanoen perusoikeudet tulisi ymmärtää lainsäätäjää sitoviksi priorisointinormeiksi, jotka ohjaavat lainsäädäntöratkaisujen lisäksi julkisen vallan budjettiratkaisuja – myös ja eritoten taloudellisesti haastavissa tilanteissa. Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset taasen edellyttävät julkisen vallan käyttäjää arvioimaan niiden hyväksyttävyyden lisäksi esimerkiksi sosiaaliturvaleikkausten välttämättömyyttä. (Tuori & Kotkas 2023, 262.)

Perustuslakivaliokunta arvioi sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytyksiä kattavasti vuosina 2017 ja 2018. Tuolloin annetuissa lausunnoissa (PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp) sekä näitä edeltävissä lausunnoissa (mm. PeVL 11/2015 vp ja PeVL 25/2012 vp) kiteytyy indeksijäädytyksiä koskevat perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaukset ja huomiot. Ne on esitetty tiivistetysti taulukossa 2.

Taulukko 2. Toimeentuloturvaetuuksiin tehtävien leikkausten keskeiset perusoikeudelliset ulottuvuudet ja edellytykset

Sosiaaliturvaleikkaus	Keskeiset edellytykset ja vaatimukset
Leikkausten tarpeellisuudelle ja välttämättömyydelle on esitettävä vankat perustelut	<ul style="list-style-type: none"> • Perustelut esitettävä hallituksen esityksessä • Kulloinenkin taloudellinen tilanne vaikuttaa säästötavoitteen perusteltavuuteen • Valtiontalouden säästötavoite voi olla taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävä peruste puuttua jossain määrin etuuden tasoon • Valtiontalouden pitkäaikaiseen kantokykyyn liittyvät syyt voivat perustella leikkauksia
Leikkauksista on tehtävä kattavat vaikutusarviot	<ul style="list-style-type: none"> • Vaikutusarvioissa tuotava esiin yleisen tason mittarit sekä erityisesti leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan • Tärkeää tuoda esiin myös se, onko esitetyissä arvioissa kyse minimi-, maksimi- vai keskimääräisvaikutuksista • Vaikutusarvioiden tulee perustua mahdollisimman ajankohtaisiin/tuoreisiin tietoihin • Indeksijäädytysten yhteydessä on esitettävä myös arvio leikkausten yhteisvaikutuksista • Samaan asiakokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti
Olenainen puuttuminen perusturvaan ei ole mahdollista	<ul style="list-style-type: none"> • Olenainen puuttuminen perusturvaetuuksiin ei ole perustuslain 19.2 §:n mukainen • Indeksijäädytyksinä tehtävät leikkaukset ovat yleensä olleet suhteellisen vähäisiä yksittäisissä etuuksissa, jolloin niiden ei ole aiemmin katsottu tarkoittavan perustuslain vastaista ”olennaista puuttumista” perustoimeentulon turvaan • Indeksijäädytysten ja yksilöiden toimeentuloon vaikuttavien muiden lakimuutosten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi • Indeksijäädytyksenä useampana vuotena toteutettavan leikkauksen perustuslainmukaisuus on kytketty oletamaan maltillisesta inflaatiokehityksestä • Vaikka joissakin tapauksissa leikkauksen vaikutus on ollut ”tuntuva” eli useita kymmeniä euroja henkilöä/kotitaloutta kohden, perustuslakivaliokunta ei pitänyt leikkausta kokonaisuudessaan arvioiden perustuslain vastaisena • Perusoikeudellisesti merkitystä on myös sillä, onko perusoikeusheikennys (kuten leikkaus) kestoltaan rajattu, mitä perusoikeusvaliokunta pitänyt suotavana (muttei ollut sääätämismääräysjärjestys) • Valiokunta on pitänyt huolestuttavana leikkausten kohdistumista eniten pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin
Vähimmäisturva paikkaa perusturvaleikkauksia	<ul style="list-style-type: none"> • Perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välisen suhteen ja funktiot huomioon ottaen perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana, että perusturvaetuuksien indeksijäädytykset ohjannevat etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi • Toisaalta valiokunta on huomionnut sen, että toimeentulotuki sitä saavien henkilöiden/kotitalouksien kohdalla kompensoi muihin etuuksiin tehtäviä leikkauksia⁵
Jälkikäteisseuranta on välttämätöntä	<ul style="list-style-type: none"> • Valtioneuvoston tulee tarkoin seurata indeksijäädytyksen seurauksia/vaikutuksia sekä sosiaaliturvajärjestelmien muutosten kumulatiivisia vaikutuksia • Muutoksen vaikutuksia tulee seurata erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla

⁵ Tästä ristiriidasta ks. myös Rautiainen 2013, s. 273.

Sosiaalisten ihmisoikeuksien vaatimustenmukaisuus

Kotimaisen perusoikeusdoktriinin ohella myös Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisukäytäntö ovat relevantteja arvioitaessa sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkauksia. Tässä suhteessa niistä keskeisimmät ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 6/1976), sekä (uudistettu) Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002).⁶ Seuraavaksi tarkastellaan näistä jälkimmäistä.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla koskee sosiaaliturvajärjestelmiä ja 13 artikla on merkityksellinen viimesijaiseksi tarkoitettun vähimmäisturvan, kuten toimeentulotuen, kannalta. Kyseisiä artikloita koskevat Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintalinjaukset osoittavat raameja sosiaaliturvan tasolle sekä etuuksiin kohdistuville leikkauksille.

Sosiaalisen peruskirjan 12 artikla sisältää muun muassa seuraavat velvoitteet: 1) sosiaaliturvajärjestelmän luominen ja ylläpitäminen, 2) sen ylläpitäminen tyydyttävällä tasolla, ja 3) pyrkimys sosiaaliturvajärjestelmän tason asteittaiseen nostamiseen. Sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitäminen tyydyttävällä tasolla ei viittaa pelkästään etuuskien rahalliseen tasoon, vaan myös järjestelmän asialliseen ja henkilölliseen kattavuuteen, eli siihen, kuinka kattavasti järjestelmä turvaa eri sosiaalisia riskejä ja kuinka kattavasti eri väestöryhmät ovat suojan piirissä. Näin ollen sosiaaliturvan tason nostaminen ei myöskään viittaa pelkästään olemassa olevien etuuskien rahallisen tason nostamiseen, vaan myös uusien riskien sisällyttäminen tai henkilöllisen soveltamisalan laajentaminen tarkoittavat järjestelmän parantamista. (ECSR Digest 2022, 121–122.)

Vaikka sosiaalisen peruskirjan 12 artikla perustuu ajatukseen sosiaaliturvajärjestelmän asteittaisesta parantamisesta, peruskirja mahdollistaa siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamisen tietyissä raameissa. Sosiaalisen peruskirjan V osan G artiklan mukaan:

”1. Tämän peruskirjan I osan mukaisten oikeuksien ja periaatteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että näihin oikeuksiin ja periaatteisiin sekä niiden II osan mukaiseen tehokkaaseen käyttöön ei saa kohdistaa muita kuin näissä osissa määritettyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalien suojelemiseksi.

2. Tämän peruskirjan sallimia, sen sisältämien oikeuksien ja velvoitteiden rajoituksia ei saa soveltaa muihin kuin niihin tarkoituksiin, joita varten ne on säädetty.”

Samoin kuin kotimaisessa perusoikeuksien rajoitusoppidoktriinissa, myös sosiaalisen peruskirjan kontekstissa sosiaalista oikeutta rajoittava toimenpide voidaan toteuttaa vain säätämällä siitä lain tasolla. Lisäksi toimenpiteen on oltava sekä välttämätön että hyväksyttävä mainittujen, perus- ja ihmisoikeuksiin kiinnittyvien tavoitteiden valossa. Sosiaalisiin oikeuksiin ei kuitenkaan tule kohdentaa rajoituksia, jotka kyseenalaisaisivat koko sosiaalisen suojelun olemassaolon, ja järjestelmän pitäisi turvata aina vähintään riittävä suojelu. Siksi rajoitusten pitää läpäistä myös oikeasuhtaisuustesti: sosiaalisia oikeuksia heikentävien toimien tulee olla oikeassa suhteessa asetettujen tavoitteiden, käytettävien keinojen ja haitallisten vaikutusten suhteen, eikä toimenpide saa mennä pidemmälle kuin mikä on välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi aiottujen toimenpiteiden vaikutuksista tulee tehdä kattavat analyysit, erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleviin ryhmiin kohdistuvista vaikutuksista. (ECSR Digest 2022, 208–209.)

Sosiaalisen peruskirjan 12(3) artiklaan sisältyy ajatus siitä, että artiklan soveltamisalaan kuuluvien etuuskien tasoa nostetaan elinkustannusten kasvaessa, mutta mainitun artiklan vastaisia eivät välttämättä ole sosiaaliturvaetuuskien tason tilapäiset heikennykset. Lisäksi tietyllä tarkastelujaksolla eri sosiaaliturvaetuuksiin on saatettu tehdä sekä heikennyksiä että selkeitä parannuksia, eikä sosiaalisten oikeuksien komitea ole tällaisessa tilanteessa katsonut artiklan 12(3) loukkausta. (ECSR, Complaint No. 172/2018, kohdat 71–78.)

⁶ Ks. laajemmin sosiaalisten oikeuksien sosiaaliturvalle ja sen uudistamiselle asettamista raameista Kotkas ym. 2023. Myös YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59–60/1991) sekä YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016) sisältävät rajoitteita sosiaaliturvaan kohdistuville leikkauksille.

Muutoinkaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintakäytännön valossa heikennyksiä sosiaaliturvajärjestelmiin ei automaattisesti arvioida sosiaalisen peruskirjan 12(3) artiklan loukkaamisena, jos heikennys on hyväksyttävä tiettyjen kriteerien valossa. Arvioitavia kriteereitä ovat:

- a) muutosten luonne
- b) muutoksen tavoitteet ja perustelut (ml. sosiaali- ja talouspoliittinen konteksti, esim. järjestelmän ylläpito ja kestävyys, taloudelliset tavoitteet)
- c) muutoksen laajuus (mitä väestöryhmiä se koskee, etuuksien taso ennen/jälkeen)
- d) uudistuksen välttämättömyys (esim. julkisen talouden vakauttaminen)
- e) sosiaaliavustusjärjestelmän rooli ”paikkaajana”
- f) muutoksella saatavat tulokset (ECSR Digest 2022, 122.)

Toisin sanoen sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys ja julkistalouden tasapainoon liittyvät taloudelliset tavoitteet ovat sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännön valossa hyväksyttäviä perusteluja sosiaaliturvaan kohdistuville leikkauksille. Sen sijaan talouskriisi itsessään ei sitä ole, eikä sosiaalisten komitean mukaan sosiaaliturvaleikkauksia edes tulisi tehdä sellaisina taloudellisesti vaikeina aikoina, jolloin tarve sosiaaliturvajärjestelmän luomalle suojelulle on suurin. (ECSR Digest 2022, 43.)

On syytä huomioida, että vaikka yksittäisen heikennyksen ei katsottaisi olevan peruskirjan vastainen, niiden kumulatiivinen vaikutus saattaa olla vastoin sopimusvaltion velvoitetta ylläpitää ja asteittain kehittää sosiaaliturvajärjestelmäänsä. Lisäksi keskeistä on, että sosiaaliturvaan kohdistuvalla leikkauksella ei heikennetä sosiaaliturvajärjestelmien ydintehtävää tuottaa turvaa sosiaalisia riskejä vastaan, yksittäisiä väestöryhmiä ei suljeta sosiaaliturvan ulkopuolelle, eikä muutos myöskään saa tarkoittaa sosiaaliturvajärjestelmän muuttamista sosiaaliavustusjärjestelmäksi. (ECSR Digest 2022, 122.) Kuten edellä kuvatusta voidaan havaita, nämä sosiaalisia oikeuksia heikentävän lakimuutoksen arviointikriteerit ja raamit ovat paljolti samankaltaiset kuin kansallisen perusoikeusjärjestelmän ja perustuslakivaliokunnan tulkinnat ovat vastaavissa tilanteissa (Tuori & Kotkas 2023, 242).

Viimeksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen vähimmäis- ja perusturvaetuuksien riittävyyttä alkuvuodesta 2023 julkiseksi tullessa ratkaisussaan Suomen sosiaalioikeudellisen seuran tekemään kanteluun (ECSR, Complaint No. 172/2018). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että sairaus-, vanhempain- ja peruspäivärahan sekä kuntoutusrahan ja takuueläkkeen vähimmäismäärät (vuoden 2021 tasossa) olivat alle 40 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, ja siksi näiden etuuksien taso oli komitean mukaan selvästi riittämätön Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12(1) artiklan valossa (ECSR, Complaint No. 172/2018, kohta 60). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean tulkintalinjausten mukaan täydentäviä tukimuotoja ei oteta huomioon, jos sosiaaliturvaetus jää alle 40 prosentin tason. Jos taas etuus on tasoltaan 40–50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, sitä täydentävät etuudet voidaan ottaa huomioon arvioitaessa etuuksien yhteenlaskettua riittävyyttä. Lähtökohtana kuitenkin on, että sosiaaliturvaetus olisi tasoltaan vähintään 50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, jolloin se katsotaan tasoltaan riittäväksi. (ECSR Digest 2022, 120–121.)

Mainitussa ratkaisussaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että peruskirjan 12(3) artiklan mukaista velvoitetta sosiaaliturvajärjestelmän asteittaiseen parantamiseen ei ollut loukattu, vaikka se totesikin perusturvaetuuksien vähimmäistasojen olevan tasoltaan liian alhaisia artiklan 12(1) tulkintakäytännön valossa (ECSR, Complaint No. 172/2018, kohta 78.)

Samaisessa ratkaisussaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea arvioi, että työmarkkinatuki ja perustoimeentulotuen perusosa (vuoden 2021 tasossa) olivat riittämättömät, joten se katsoi näiden etuuksien tason olevan vastoin sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan tulkintakäytännön mukaista sosiaaliavustuksen vähimmäistasovaatimusta (ECSR, Complaint No. 172/2018, kohta 106). Myös vähimmäisturvaetuuksien tulisi olla tasoltaan vähintään 50 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta. (ECSR Digest 2022, 126–127.)

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisujen jälkeen Euroopan neuvoston alainen ministerikomitea antoi kesäkuussa 2023 Suomelle suosituksen siitä, että sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan, kuntoutusrahan, peruspäivärahan ja takuueläkkeen sekä myös perustoimeentulotuen ja työmarkkinatuen tasoa

pyritään edelleen nostamaan huomioon ottaen elinkustannusten tason kehittyminen Suomessa. Lisäksi se suositteli kehittämään Suomen sosiaaliturvajärjestelmää koskevia tiedonkeruumenetelmiä sen selvittämiseksi, miten eri etuus- ja palveluyhdistelmät turvaavat säällistä elintaso (ekvivalenttiin mediaanituloon suhteutettuna) eri elämäntilanteissa oleville etuudensaajille. (Recommendation CM/RecChS (2023)1, 14.6.2023.) Vähimmäis- ja perusturvan riittävyyden arviointi on jo nykyisellään Suomessa nelivuositain toteutettava lakisääteinen selvitys, jossa tulee ottaa huomioon Kelan toimeenpanemat etuudet, toimeentulotuki mukaan lukien (laki kansaneläkeindeksistä 456/2001, 4 a §). Ministerikomitean suosituksen mukaisesti palvelujärjestelmän roolia osana riittävän elintason arviointia tulisi siis jatkossa kehittää.

Sosiaaliturvaetuuden tason suhteuttaminen ekvivalenttiin mediaanituloon on mekaanis-laskennallinen menetelmä. Kuten tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, tuohon menetelmään verrattuna sosiaaliturvan riittävyyttä analyttisemmin kuvaa etuustason suhteuttaminen esimerkiksi viitebudjetteihin (Mäkinen 2023; Tervola & Nykänen 2022). Kyseistä menetelmää käyttäen on osoitettu monien perusturvaetuuksien riittämättömyys eri kotitaloustyypeissä ja elämäntilanteissa (Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä, 60). Sanotusta huolimatta indeksijäädysten perus- ja ihmisoikeusarvioinnin kannalta on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisut sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, sillä vuosina 2018–2019 toteutettujen indeksijäädysten perusoikeusarvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi suhtautuvansa ”erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja katsoo, että valtioneuvoston olisi syytä ryhtyä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin niiden johdosta” (PeVL 47/2017 vp, 5) sekä ”pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu” (PeVL 40/2018 vp, 4).

Sosiaaliturvaleikkausten kohdistuessa myös lapsiin ja lapsiperheisiin tulee ehdotettuja muutoksia arvioida myös lapsiköyhyyden näkökulmasta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea arvioi peruskirjan 17 artiklan yhteydessä lapsiköyhyyden tasoa. Kyseinen artikla edellyttää sopimusvaltiolta toimenpiteitä, joilla lapsiköyhyyttä voidaan vähentää. (ECSR Digest 2022, 154–155.) Sosiaalisen peruskirjan 16 artikla edellyttää, että perheille on olemassa joko universaaleja tai tarveharkintaisia etuuksia, esimerkiksi lapsilisän tyyppinen etuus (child benefit). Tällaisten etuuksien tulisi olla inflaatiolta suojattuja. (ECSR Digest 2022, 147.)

Myös sosiaalisen peruskirjan 30 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus suojeluun köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan, on indeksijäädysten arvioinnissa merkityksellinen. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on huomauttanut, että köyhyys ja syrjäytyminen ovat ihmisarvon vastaisia tilanteita, joita tulee pyrkiä ehkäisemään kokonaisvaltaisesti, koordinoitusti ja laaja-alaisin keinoin. Tämä edellyttää muun muassa asianmukaisten seurantamekanismien kehittämistä, joihin lukeutuvat eriateinen tiedonkeruu, tilastot ja erilaiset köyhyyttä ja syrjäytymistä osoittavat mittarit. (ECSR Digest 2022, 196–198.)

YK:n TSS-sopimuksen 9 artiklassa tunnustetaan jokaisen oikeus sosiaaliturvaan. Sosiaaliturvaa koskevassa yleiskommentissaan (no. 19) YK:n TSS-komitea on huomauttanut, että sosiaaliturvaan ei lähtökohtaisesti tulisi kohdistaa heikennyksiä. TSS-komitea on kuitenkin todennut heikennykset mahdollisiksi, jos kaikkia muita vaihtoehtoja on arvioitu huolellisesti ja jos toimenpiteet on asianmukaisesti perusteltu – ottaen huomioon sopimusvaltioiden velvoitteen sopimuksen alaan kuuluvien oikeuksien asteittaisesta toteuttamisesta kokonaisuudessaan (2 artikla). TSS-komitea arvioi sosiaaliturvaan kohdistuvien heikennysten hyväksyttävyyttä kuuden keskeisen kriteerin valossa: 1) onko toimenpiteelle ollut hyväksyttävät perustelut, 2) onko muita vaihtoehtoja selvitetty kattavasti, 3) onko toimenpiteen kohteena olevia ryhmiä osallistettu ehdotettujen toimenpiteiden ja vaihtoehtojen arviointiin, 4) ovatko toimenpiteet välittömästi tai välillisesti syrjiviä, 5) minkälainen vaikutus toimenpiteillä on sosiaaliturvaa koskevan oikeuden toteutumiseen, ja ovatko toimenpiteen vaikutukset joidenkin yksilöiden tai ryhmien osalta kohtuuttomia (esim. poissuljenta turvan piiristä) sekä 6) onko kansallisella tasolla toteutettu ehdotettujen toimenpiteiden riippumaton arviointi. (TSS-komitea, E/C.12/GC/19, kohta 42.)

TSS-sopimuksen toteutumista valvovan TSS-komitean Suomen viimeisimmästä määräaikaisraportista antamissa päätelmissään se totesi olevansa huolestunut perusturvaetuuksien riittämättömyydestä, eritoten 2015–2019 hallituskauden aikana etuuksiin teytyjen leikkausten (ml. kansaneläkeindeksin jäädystys) seurauksena, sekä niiden suhteettomasta vaikutuksesta haavoittuvammassa asemassa oleviin ryhmiin. Sosiaaliturvaan julkisen talouden säästösyistä kohdistuvien leikkausten tulee TSS-komitean mukaan olla:

- a) väliaikaisia kriisiajan toimia
- b) välttämättömiä ja oikeasuhteisia siten, että muut keinot tai niistä pidättäminen olisi haitallisempaa TSS-oikeuksien kannalta
- c) vaikuttamatta suhteettomasti haavoittuviin tai syrjäytyneisiin ryhmiin
- d) lisäksi niihin tulee liittää muita toimia, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta
- e) etuuden ydinosan säilyttävä, jotta etuudensaajien riittävä elintaso voidaan turvata (TSS-komitea, E/C.12/FIN/CO/7, kohdat 27 ja 28).

5 Arviot muutosten vaikutuksista kotitalouksiin

Tässä luvussa arvioidaan hallituksen toimeentuloturvaan esittämien muutosten vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. 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. Simuloinneissa on käytetty sekä hallituksen esitysten mukaista vuoden 2027 lainsäädäntöä että lainsäädäntöä ilman näitä muutoksia.

Vaikutusten kokonaisarvioinnissa huomioidut muutokset

Arvioinnissa on huomioitu valtaosa syksyllä 2023 esitetyistä muutoksista sekä työttömyysturvan tason porrastus työttömyydenkeston mukaan, josta ei ole vielä annettu esitystä (ks. taulukko 3). Kuntoutusrahaan ja lääkekorvauksiin esitettyjä muutoksia ei ole kuitenkaan analysoitu simulointimallin teknisten rajoitteiden vuoksi. Analyysissa ei ole myöskään huomioitu niitä hallitusohjelmaan kirjattuja sosiaaliturvamuutoksia, joista ei ole vielä esitystä.

Arviossa on joitain eroja esimerkiksi STM:n julkaisemiin arvioihin. 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, vaan ne on sisällytetty yhtä lailla sekä lähtö- että muutostilanteeseen vuoden 2027 tasossa. Tähän päädyttiin, koska veroasteikon indeksitarkistusten katsottiin olevan rutiininomainen toimenpide, vaikkakin ne edellyttävät vuosittain oman lakinsa. Vastaavasti valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan määräaikaisen korotuksen jatkamista (nk. solidaarisuusvero) ei ole tulkittu politiikkamuutokseksi, koska se on mahdollista perustellusti tulkita niin veron korotukseksi kuin kevennykseksikin. Näiden lisäksi simuloinneissa on jatkettu korotettua eläkevakuutusmaksua vuosille 2026 ja 2027, ja sairausvakuutusmaksun tuloajanaan on tehty indeksikorotukset. Näitä kahta ei ole tulkittu politiikkamuutoksiksi.

Simulointeihin ja etenkin pitkälle tulevaisuuteen keskittyviin laskelmiin liittyy aina huomattavaa epävarmuutta. Toimeentulotuki on laskettu automaattisesti kaikille siihen laskennallisesti oikeutetuille, mikä vähentää leikkausten vaikutusta pienituloisimpiin kotitalouksiin. Lisäksi laskelmassa ei ole huomioitu ehdotusten työllisyysvaikutuksia, joita puolestaan on käsitelty hieman tarkemmin STM:n arvioissa. Laskelmasta on myös jätetty huomiotta sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksujen vaikutukset. Asiakasmaksuihin on suunniteltu toteutettavan hallituskauden aikana indeksikorotukset (noin 10 % vuonna 2024) sekä erilliskorotukset, joilla tavoitellaan 50 miljoonan euron säästöjä. Tulevina vuosina nämäkin voidaan huomioida arviossa SOTE-SISU-mikrosimulointimallilla (ks. Aaltonen ym. 2023). Lisäksi jatkossa vaikutusarvioihin olisi tärkeää sisällyttää myös velkaongelmista kärsivien tilanteet, sillä kyse on huomattavasta joukosta pääasiassa pienituloisia ihmisiä.

Taulukko 3. Simuloinneissa huomioidut muutokset

Kansaneläke- ja elinkustannusindeksin jäädytykset	<ul style="list-style-type: none"> Neljän vuoden jäädytykset, yhteensä 10,2 %. Pl. toimeentulotuki, eläkkeet, vammaisetuudet sekä elatustuki Vuodelle 2027 tehty osittainen indeksikorotus (0,4 %)
Työttömyysturva	<ul style="list-style-type: none"> Lapsikorotusten ja suojaosan poisto Työssäoloehdon pidentäminen n. 6 kk -> 12 kk Ansioturvan tason porrastus keston mukaan Omapastuuajan pidennys 7 päivään Lomakorvausten jaksotuksen palautus
Yleinen asumistuki	<ul style="list-style-type: none"> Korvasasteen alennus 80 -> 70 % Tulovähenteisyyden tiukennus: Aste 42 -> 50 % Ansiotulovähennyksen poisto Helsingin vuokranormi lasketaan muun pääkaupunkiseudun tasolle Omistusasunnon tukien poisto Perusomavastuun lapsen ja aikuisen kertoimien muutos
Lapsilisä	<ul style="list-style-type: none"> Alle 3-vuotiaiden lapsilisää korotetaan 26 euroa Yksinhuoltajakorotusta korotetaan 10 euroa Neljännestä ja sitä seuraavista lapsista maksettavaa etuutta korotetaan 10 euroa
Opintotuet	<ul style="list-style-type: none"> Opintolainan ja huoltajakorotuksen korotus
Tuloverotus	<ul style="list-style-type: none"> Matkakuluvähennyksen omavastuun korotus Työtulovähennyksen muutokset ja perusvähennyksen korotus
Työttömyysvakuutusmaksut	<ul style="list-style-type: none"> Työttömyysvakuutusmaksun 0,5 %:n alennus. Arvio työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettujen etuuskien muutoksista seuraava alennus työttömyysvakuutusmaksuun. Luku pohjautuu STM:n muistioon sosiaaliturvan yhteisvaikutuksista.
Toimeentulotuki	<ul style="list-style-type: none"> Toimeentulotuen asumisnormin soveltamisen tiukentaminen⁷

Tulokset

Taulukossa 4 on esitetty tarkastelussa olevien muutosten vaikutus tuloeroihin ja köyhyysriskiin. Tuloeroja on mitattu Gini-kertoimella ja köyhyysriskiä on mitattu pienituloisuusasteella sekä minimibudjettiköyhyysasteella. Pienituloisuusasteen rajana toimii 60 prosenttia mediaanitulosta ja minimibudjettiköyhyysasteen rajana toimii viitebudjetin taso, joka vaihtelee kotitalouden asuinkunnan, asuntotyypin ja perheenjäsenien iän mukaan (ks. Grahn ym. 2023; Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä 2023). Arvioidut sosiaaliturvamutokset alentavat mediaanituloa ja siten myös pienituloisuusrajaa, mikä vaimentaa muutosten vaikutuksia pienituloisuuteen. Esitetyt muutokset eivät sen sijaan vaikuta viitebudjetin tasoon, joten minimibudjettiköyhyys tarjoaa siten vakaamman mittarin köyhyysvaikutuksille.

Laskelmien mukaan hallituksen esittämät toimet kasvattavat tuloeroja ja köyhyysriskiä merkittävästi vuoteen 2027 mennessä. Gini-kerroin kasvaisi arviolta 0,6 %-yksikköä. Koko väestön tasolla pienituloisuusaste kasvaisi 1,7 %-yksikköä ja vastaavasti lapsiperheiden pienituloisuusaste kasvaisi 1,1 %-yksikköä. Minimibudjettiköyhyydellä mitattuna pienituloisuus kasvaisi 1,5 %-yksikköä koko väestön tasolla ja vastaavasti alle 18-vuotiailla kasvua olisi 1,4 %-yksikköä. Vaikka eläkkeet ovat hallituksen kaavailemien leikkausten ulkopuolella, hallituksen toimet kasvattaisivat myös yli 65-vuotiaiden köyhyysriskiä mittarista riippuen 0,2–0,9 %-yksikköä.

⁷ Muutoksen arvioinnissa huomioitu, että kohtuullista asumisnormin ylitystä (5 %) ei enää sallita. Lisäksi mallinnettu, että asumisnormia sovellettaisiin aiempaa nopeammin, koska aktiivinen asunnonhaku ei enää lykkää asumisnormin soveltamista. Arviossa muutos ei koske lapsiperheitä.

Taulukko 4. Arvioidut vaikutukset tuloeroihin ja köyhyysriskiin

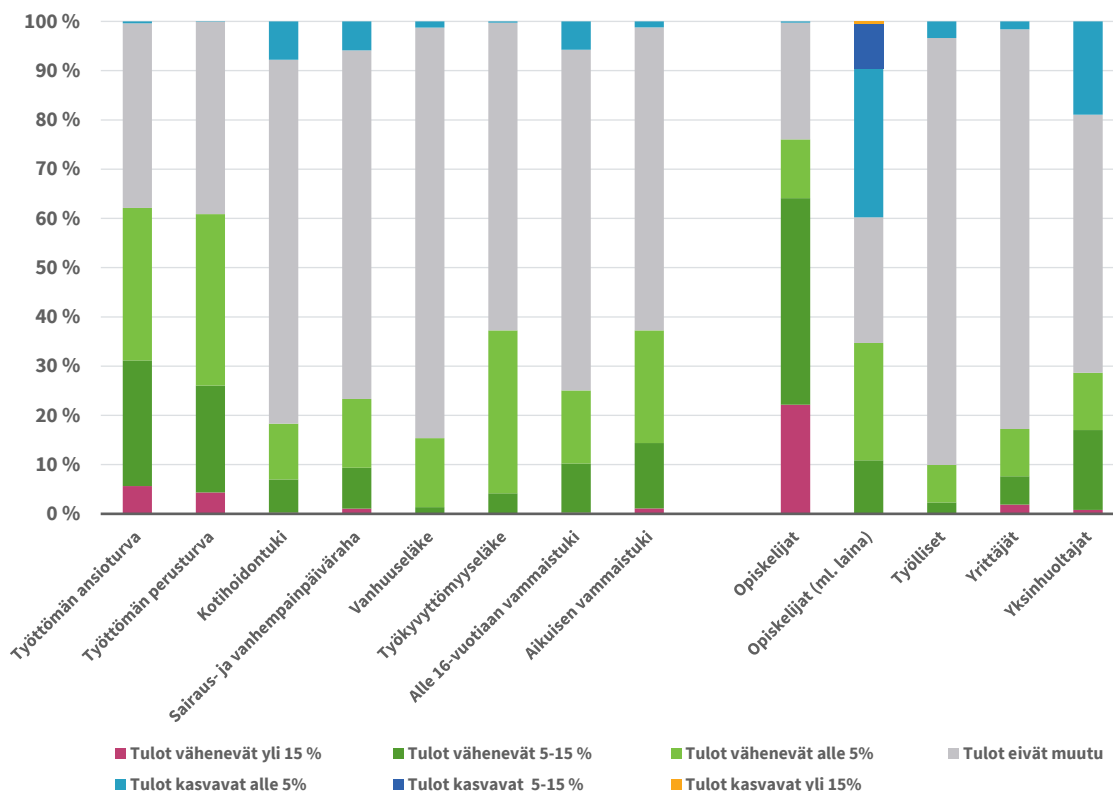
	Lähtötaso 2027	Muutos 2027
Gini-kerroin	29,3	+0,6
Mediaanitulo, €/v/kulutusyksikkö	26 245	-64
Pienituloisuusasteet, %		
Koko väestö	14,3	+1,7
Köyhyysvaje	14,9	+1,0
Alle 18-v.	13,8	+1,1
Yli 65-v.	12,6	+0,9
Työlliset	3,9	+1,2
Ei-työlliset	42,4	+4,7
Miehet	14,4	+1,7
Naiset	14,3	+1,8
Minimibudjettiköyhyys, %		
Koko väestö	8,2	+1,5
Alle 18-v.	11,8	+1,4
Yli 65-v.	1,3	+0,2

Kuviosta 2 nähdään, että esitetyt toimet kohdistuvat suhteellisesti voimakkaimmin opiskelijoihin sekä työttömiin (etenkin ansiosidonnaista työttömyysetuutta saaviin). Opiskelijoista noin 64 prosenttia kokisi vähintään viiden prosentin tulon menetyksen, kun opintolainaa ei huomioida tuloina. Vaikutus johtuu pitkälti opintorahan indeksijäädytyksistä ja yleisen asumistuen muutoksista. Opintolainan valtiontakaukseen esitetään korotusta ja tämä muutos huomioituna vaikutukset opiskelijoiden tilanteeseen olisivat päinvastaiset, eli opiskelijoiden velkaantuneisuus kasvaisi.

Ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavista yli 30 prosenttia kokisi laskelmien mukaan vähintään viiden prosentin tulojen pienenemisen, ja reilu 60 prosenttia kokisi jonkin asteista tulojen pienenemistä. Työttömän perusturvan varassa olevilla tulojen pienentyminen olisi hieman pienempää johtuen osittain siitä, että toimeentulotuki kompensoi tulojen menetyksiä laajemmin. Työttömyysetuuksiin esitetään lukuisia muutoksia (mm. ansiosidonnaisen porrastus ja lapsikorotusten poisto), minkä lisäksi myös yleiseen asumistukeen tehtävät leikkaukset sekä indeksijäädytykset ja toimeentulotuen kiristykset vaikuttavat työttömyysetuuksia saavien tuloihin.

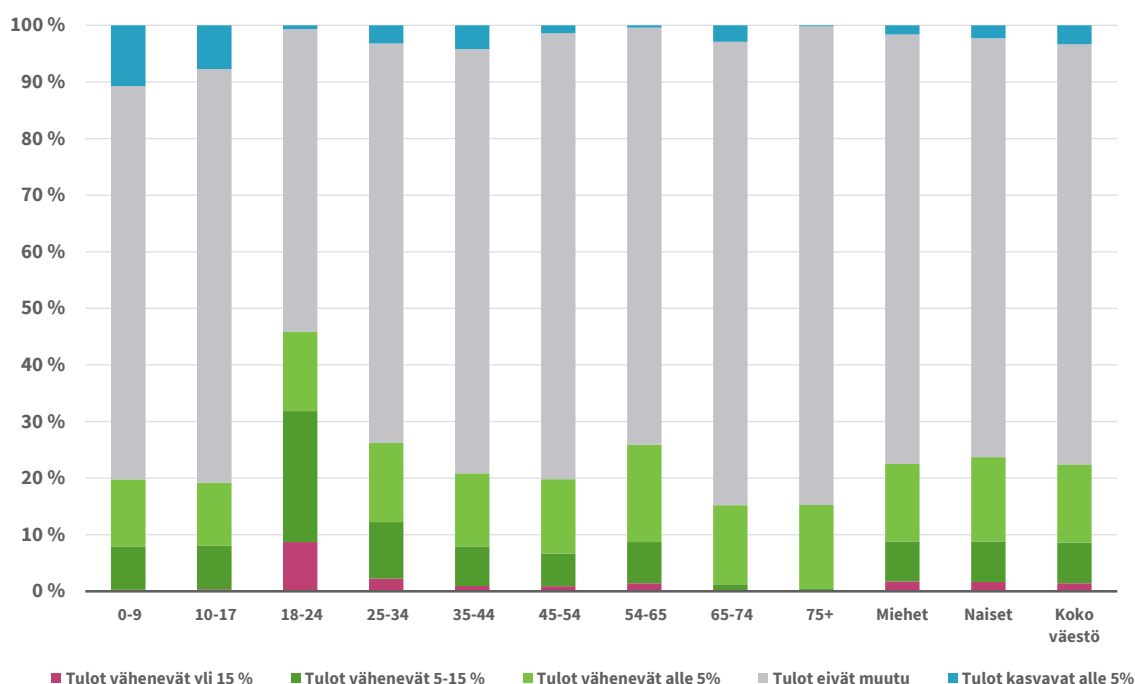
Leikkaukset koskettavat laajasti eri ryhmiä. Esimerkiksi 16 vuotta täyttäneen vammaistukea saavista yli 35 prosentilla tulot pienenisivät, vaikka vammaisuuksiin ei esitetä muutoksia. Myös eläkkeensaajan asumistuki on indeksijäädytysten kohteena, mikä selittää sen, että osa työkyvyttömyyseläkettä tai vanhuuseläkettä saava kohtaa tulojen pienentymistä.

Yksinhuoltajien sekä kotihoidontukea saavien kohdalla on nähtävissä sekä tulojen kasvua että tulojen pienentymistä. Lapsilisien korotusten sekä verovähennysten kasvun takia noin viidenneksellä yksinhuoltajista ja noin kahdeksalla prosentilla kotihoidontukea saavista tulot kasvavat maltillisesti. Samanaikaisesti noin 30 prosentilla yksinhuoltajista ja vajaalla viidenneksellä kotihoidontukea saavista tulot laskevat esitettyjen toimien seurauksena. Tämän perusteella voidaan sanoa, että hallituksen esittämät korotukset kohdistuvat osittain eri henkilöihin kuin esitetyt leikkaukset.



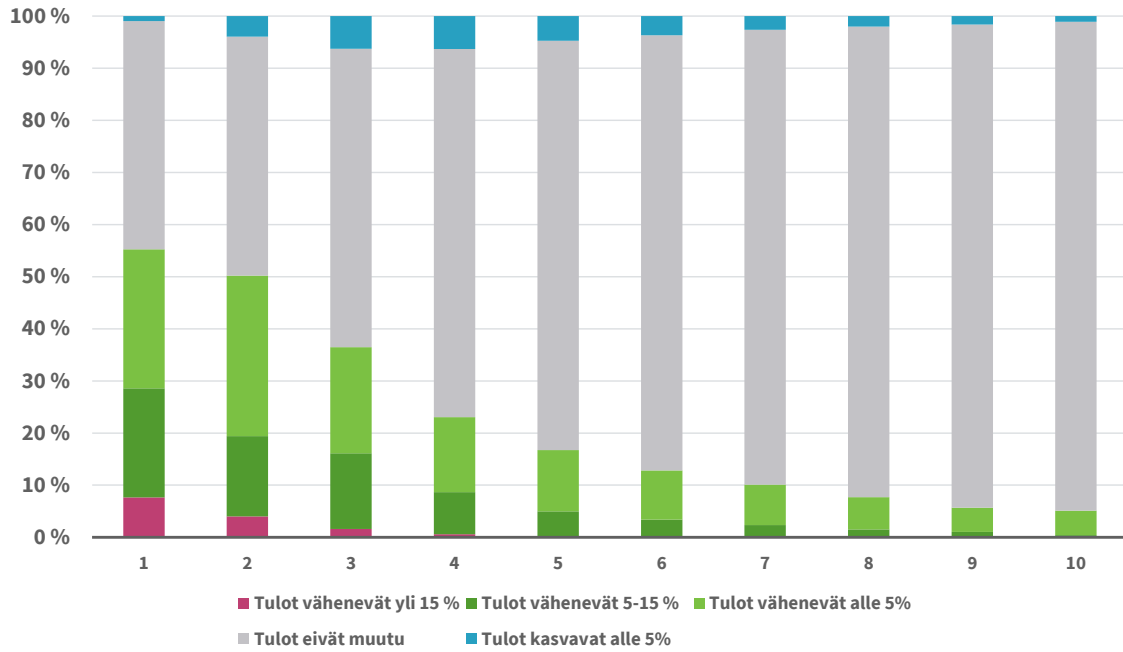
Kuvio 2. Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksella eri etuudensaajiin sekä muihin ryhmiin vuonna 2027.

Kuviossa 3 on esitetty sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten yhteisvaikutusten kohdentuminen kotitalouksien tuloihin ikäryhmittäin sekä sukupuolittain. Ikäryhmittäinen tarkastelu vahvistaa edellisen kuvion havaintoja. Kotitalouksien tulot pienenevät yleisimmin 18–24-vuotiailla. Ikäluokasta yli 45 prosentilla henkilöistä kotitalouden tulot pienenevät. Tähän ikäryhmään kuuluu paljon opiskelijoita ja yksinasuvia, mikä selittää tulosta. Vastaavasti vähäisimmät pienentymiset kotitalouden tuloissa on havaittavissa yli 64-vuotiailla johtuen siitä, ettei eläkkeisiin esitetä leikkauksia. Muihin ikäryhmiin leikkaukset kohdistuvat varsin tasaisesti tulomenetyksen koskettaessa 20–25 prosenttia henkilöistä. Koko väestön tasolla leikkaukset koskettaisivat lähes joka neljättä henkilöä, ja vaikutus kohdistuisi sekä miehiin että naisiin varsin samanlaisesti. Lapsilisien korotusten ja verovähennysten muutosten takia noin joka kymmenennen lapsen taloudellinen tilanne parantuu. Vaikutus on suurempi alle 10-vuotiailla, koska lapsilisien korotukset keskittyvät alle 3-vuotiaisiin. Myös muissa ikäryhmissä on nähtävissä pienellä osalla (alle 5 %) tulojen kasvamista verovähennysten muutoksista johtuen.



Kuvio 3. Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten kohdentuminen ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan.

Kuviossa 4 on kuvattu esitettyjen toimien yhteisvaikutukset kotitalouksien tuloihin eri tulokymmenyksissä. Kuvion perusteella on selvää, että toimet kohdistuvat voimakkaasti alimpiin tulokymmenyksiin. Ensimmäisessä ja toisessa tulokymmenyksessä yli puolella tulot pienentyisivät. Kolmannessa tulokymmenyksessä tulojen väheneminen koskettaisi useampaa kuin joka kolmatta ja siitä eteenpäin vaikutus pienenee tulokymmenyksestä seuraavaan koskettaen ylimmässä tulokymmenyksessä enää vain viittä prosenttia. Tulojen kasvu kohdistuu eri tulokymmenyksiin kuin tulojen leikkaukset. Eniten tuloja kasvattaneita on kolmannessa ja neljännessä tulokymmenyksessä (noin 6 %) ja vähiten ensimmäisessä sekä kymmenennessä tulokymmenyksessä (noin 1 %).



Kuvio 4. Tulojen muutokset kotitalouksien eri tulokymmenyksissä.

6 Perustoimeentulotukeen suunnitellut muutokset ja niiden vaikutukset

Toimeentulotuen asiakkuus on viimesijainen tilanne, jossa kotitalouden taloudellista toimeentuloa ei ole kyetty paikkaamaan muilla etuuksilla, tukitoimilla tai tuloilla. Orpon hallituksen suunnitelmana on toteuttaa puoliväliriiheen mennessä ”toimeentulotuen kokonaisuudistus, joka vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulokiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena” (Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023, 70).

Hallitus hakee säästöjä valtiontalouteen esittämällä tarkennuksia toimeentulotuen myöntämisen ehtoihin. Muutoksista olennaisimmat ovat toimeentulotuessa huomioitavien asumismenojen normittaminen laintasolla ja asetuksella, joka tulisi laskemaan erityisesti Helsingissä asuvien asumismenojen huomioimista. Hallitusohjelmassa on kaavailtu myös toimeentulotuen velvoittavuuden lisäämistä. Hallitusohjelman mukaan ”työkykyistä toimeentulotuen hakijaa voidaan velvoittaa työskentelemään julkisorganisaation osoittamissa työtehtävissä tuen saannin ehtona Tanskan toimeentulotuen tapaan, mikäli työtehtäviä ja palveluita on saatavilla”. Uudistuksen tavoitteena on toimeentulotukea tarvitsevien määrän (väestöstä 7 %) puolittaminen, mikä vahvistaisi julkistaloutta 100 miljoonalla eurolla. (Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023, 70–71).

Hallitus esittää muutoksia myös toimeentulotuen saajien palveluihin. Hallitusohjelmassa ehdotetaan poistettavaksi Kelan velvollisuus ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalityössä tehtävään palvelutarpeen arviointiin. Palvelutarpeenarviosta kieltäytyminen poistettaisiin perusosan enintään 40 prosentin alentamisen perusteista. Hallituksen esityksessä toimeentulotuen 7a§ uudistamisesta esitetään, että Kela ohjaisi henkilön kunnan asumisneuvontaan vain tarvittaessa, kun voimassa olevassa laissa asumismenojen ylittämisen tilanteessa hakijaa on ohjattava ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten.

Tutkimustiedon valossa hallituksen linjaukset saattavat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin toimeentulotukea tarvitsevien henkilöiden kohdalla. Sami Ylistö (2023) on havainnut, että sanktiointi ei toimi huono-osaisten kohdalla, jos huono-osaisuudella tarkoitetaan sitä, että ihmisellä on useita päällekkäisiä tai samanaikaisia vaikeuksia (sairauksia, toimintakyvyn alenemaa) elämässään, joiden vuoksi toimeentulon hankkiminen on vaikeutunut (ks. esim. Elovainio & Kivipelto 2023; Sallinen ym. 2023). Lisäksi usealla toimeentulotuen saajalla on matala koulutus, joka osaltaan vaikeuttaa työllistymistä (Elovainio & Kivipelto 2023).

Perustoimeentulotuen nykytasossakin on havaittu riittämättömyyttä, ja tuen leikkaaminen heikentäisi sen riittävyyttä entisestään. Hallitusneuvottelijoille toimitetussa kirjallisessa selvityspyynnössä (Sosiaaliturvajäosto/VN/12059/2023; ks. päivitetynä Tervola & Mäkinen 2023) on arvioitu toimeentulotuen tason riittävyyttä suhteessa niin sanottuihin viitebudjetteihin Suomessa ja Ruotsissa. Yksin asuvan perusosa riittää Suomessa juuri ja juuri siihen kulutuskoriin, johon se on toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n mukaan tarkoitettu. Neljän hengen lapsiperheen perusosa ei riitä lain mukaiseen kulutukseen viitebudjetin hinnoittelun perusteella. Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota perustoimeentulotuen (laskennalliseen) riittämättömyyteen, ja siksi Euroopan neuvoston alainen ministerikomitea on suosittanut perustoimeentulotuen tason nostamista (ECSR, Complaint No. 172/2018; Recommendation CM/Rec-ChS(2023)1)(ks. kuitenkin komitean arviointitavan ongelmista Tervola & Nykänen 2022).

THL on tuonut sosiaali- ja terveystieteille suunnatussa lausunnossaan (THL/4252/4.00.00/2023) esiin myös asumiseen liittyvien riskien lisääntymisen mahdollisuudet. Myös esimerkiksi Takuusäätiö (2023) on lausunnossaan todennut, että toimeentulotukeen kohdistuvat leikkaukset tulevat todennäköisesti lisäämään vuokratästejä ja häättöjä, sekä kasvattavat asunnottomuuden riskiä. THL:n lausunnossa on huomioitu myös, että asuinpaikalla ja asunnolla on jokaiselle ihmiselle suuri merkitys. Muutto eri alueelle vaikuttaa laajasti yksilön ja koko perheen elämään, kuten lasten kaveripiiriin, harrastuksiin, päivähoitoon ja koulunkäyntiin. Muutto aiheuttaa merkittäviä vaihdoksia myös erilaisiin hoito-, terapia- ja tukisuhteisiin, jotka ovat esimerkiksi päihde- ja mielenterveyskuntoutujille välttämättömiä. Erilaiset vertaistukiryhmät tai

korvaushoidon lääkkeiden jakelupisteet saattavat puuttua pieniltä paikkakunnilta, mikä vaikeuttaa kuntoutumista. Palvelujen äärellekään matkustaminen ei onnistu, jos alueelta puuttuu toimiva julkinen liikenne. Näiden ongelmien realisoituminen koskee erityisesti nyt pääkaupunkiseudulla asuvia, koska asumisen kustannukset siellä ovat muuta maata korkeammat.

On mahdollista, että sosiaaliturvaan kohdennetut leikkaukset lisäävät ruoka-avun tarvetta. Tästä kertoo se, että hallitus on päättänyt vakinaistaa ruoka-avun rahoituksen kaikkein vähävaraisempien auttamiseksi ja avun pitkäjänteisen kehittämisen turvaamiseksi kotimaisten seurakuntien ja järjestöjen kautta (Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023, 24). Suomessa ruoka-apua saa vuosittain noin 200 000 henkilöä (Ruoka-avun tilannekatsaus 2023).

Toimeentulotuen 7 a pykälään liittyvät muutokset selkiyttävät osaltaan toimeentulotukea tuessa huomioitavien asumiskustannusten osalta. Tähän mennessä Kansaneläkelaitoksen kuntakohtaisesti hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärät ovat olleet ohjeellisia ja ne on laadittu Kelassa soveltamisohjeen tasolla. HE:n (58/2023) mukaan normeista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotuksen mukaan tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella perustuen vuosittain tarkistettaviin, Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen saajien keskimääräisten Kansaneläkelaitokselle ilmoitettujen asumismenojen kehitykseen. Vaikka etuuden myöntäminen selkeytyisi, osalle hakijoista uudistus on heikennys aiempaan. Toteutuessaan esitys olisi kuitenkin ehdottomampi kuin esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsissa kuntien sosiaaliviranomaisilla asiaan liittyy paljon harkintaa, mutta Suomessa ollaan menossa toimeentulotuen osalta yhä standardoidumpaan suuntaan. (Sosiaaliturvajaosto/VN/12059/2023.)

Hallituksen suunnitelmassa on, että perustoimeentulotuesta poistettaisiin nykymuotoinen Kelan velvollisuus ohjata asiakasta palvelutarpeenarvioon ja se korvattaisiin tarpeen mukaan tapahtuvalla ohjauksella. Lisäksi toimeentulotuen saajaa ei enää edellytetä osallistumaan sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin enintään 40 % perusosan alentamisesta luopumisen perusteena.

On hyvä muistaa, että hallituksen esityksessä arvioiduihin työllisyysvaikutuksiin liittyy paljon epävarmuutta. Lisäksi, vaikka hallituksen esittämä muutos toimeentulotukeen säästänee hieman toimeentulotukimenoja, toimeentulotukimenot tulevat kokonaisuudessaan kasvamaan muiden esitysten takia. Toimeentulotuen muutoksia ei huomioitu STM:n (2023) arvioimissa yhteisvaikutuksissa, mutta ne ovat huomioitu karkeasti tämän raportin vaikutusarviossa.

Taloustaantumana vuoksi toimeentulotuen nettokustannukset ovat kääntyneet nousuun vuonna 2023. Simuloinnin perusteella hallituksen esittämien toimien takia laskennallisen perustoimeentulotukeen oikeutettujen määrä kasvaisi noin 100 000 henkilöllä eli 27 prosentilla vuoteen 2027 mennessä. Laskennallisen toimeentulotuen saajien määrä nousisi noin 475 000 henkilöön vuositasona. Kotitaloudesta mitattuna luvut nousisivat 245 000 kotitaloudesta 303 000 kotitalouteen, mikä tarkoittaisi noin 58 000 uudella kotitaloudella suunnitellun 24 prosentin kasvua. Tosin on huomattava, että toimeentulotuen simulointiin liittyy suurta epä-tarkkuutta ja tulos on nähtävä suuntaa antavana. Asumistuen uudistamisen ja toimeentulotukilain 7 a pykälän uudistamisen johdosta asumisen ongelmat tulevat näkymään erityisesti pääkaupunkiseudulla ja suurissa asutuskeskuksissa, joissa kohtuuhintaisista asunnoista on pulaa. Kelan soveltaman nykynormin ylittävistä asunnoista muutto kauemmas puolestaan aiheuttaa muuttokustannuksia, joita Kela ei tällä tietoa olisi kuitenkaan kattamassa toimeentulotuen asiakkaalle, jos muuttoon ei liity työllistymistä.

Jos aiempaa suurempi osa tarpeellisen suuruiseksi määritellyt asumismenot ylittävistä toimeentulotuen asiakkaista muuttaa halvempiin asuntoihin, vahvistaa tämä myös pienituloisuuden alueellista keskittymistä eli tulotason mukaista väestörakenteen alueellista eriytymistä erityisesti suurissa kaupungeissa. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, minkä verran toimeentulotuen saajat tinkivät asumisen laadusta (esimerkiksi asunnon koko ja varustelu) tai asuinpaikasta. Muutos voi näkyä joko toimeentulon vaikeutumisenä, asumisen laadun laskuna tai pienituloisuuden alueellisen keskittymisen vahvistumisena.

7 Johtopäätökset

Petteri Orpon hallitus on esittänyt eduskunnalle useita muutoksia sosiaaliturvaan. Edellisiin hallituskausiin verrattuna muutokset ovat vaikutukseltaan selvästi suurempia: useita etuuksia pienennetään, indeksijäädysten heikentävät tukien ostovoimaa merkittävästi ja toimeentulotukeen kaavillaan laajamittaista uudistusta. Säästöt heikentävät selvästi perusturvaa. Laskelmiemme mukaan hallituksen esittämät toimet kasvattavat tuloeroja ja köyhyysriskiä huomattavasti. Hallituksen sosiaaliturvaleikkaukset osuvat kipeimmin alimpiin tulokymmenyksiin. Kun ensimmäisessä ja toisessa tulokymmenyksessä yli puolella tulot pienentyisivät, kolmannesta tulokymmenyksestä eteenpäin tulojen väheneminen koskettaa yhä harvempaa. Tuloja kasvattaneita tosin olisi eniten kolmannessa ja neljännessä tulodesiilissä. Tulojen kasvu kohdistuu näin eri tulokymmenyksiin kuin tulojen leikkaukset.

Väestöryhmittäisessä vertailussa sosiaaliturvaan kaavailut leikkaukset kohdistuvat suhteellisesti voimakkaimmin työttömiin ja opiskelijoihin. Työttömistä ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavien tulot pienenevät enemmän verrattuna perusturvan varassa olevien työttömien tuloihin. Osittain tätä selittää se, että perusturva saava työtön saa kompensatiota toimeentulotuen kautta. Jos opintolainaa ei huomioida tuloina, opiskelijoista noin 64 prosenttia kokisi vähintään viiden prosentin tulon menetyksen. Opintolainaa mukaan lukien tulot vähenevät silti yli 30 prosentilla opiskelijoista. Sosiaaliturvaan tehtävien muutosten vaikutukset jakautuvat yksinhuoltajilla ja kotihoidontukea saavilla niin, että esimerkiksi yksinhuoltajista noin viidenneksellä tulot kasvavat ja noin kolmanneksella laskevat. Noin joka kymmenennen lapsen taloudellinen tilanne paranee, mutta joka viidennen tilanne puolestaan heikkenee. Kotitaloustasolla mitattuna tulot pienenevät eniten 18–24-vuotiailla ja vähiten yli 60-vuotiailla henkilöillä.

Leikkauksilla tavoitellaan säästöjen lisäksi merkittävää lisäystä työllisyyteen. STM:n (2023) julkaiseman arvion mukaan esitetyt toimet lisääisivät työllisyyttä noin 60 000–65 000 henkilöllä. Arvioituihin työllisyysvaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, mutta toteutuessaan ne lieventäisivät tässä raportissa esitetyjä vaikutuksia tuloeroihin ja köyhyysriskiin. STM:n (2023) arvion perusteella työllisyysvaikutusten huomioiminen ei kuitenkaan muuta dramaattisesti vaikutuksia tulonjakoon tai köyhyysriskiin, joita tässäkin raportissa on käyty läpi.

Työllisyysvaikutusten arviointi perustuu tyypillisesti aiempaan tutkimuskirjallisuuteen sekä simuloituihin muutoksiin työnteon kannustimissa. On syytä huomioida, että STM:n (2023) arvio työllisyysvaikutuksista keskittyy pelkästään kokoaikaisen työnteon kannustimien muutoksiin. Samalla kun hallituksen toimet parantavat kokoaikatyön kannustimia, kannustimet osa-aikatyöhön heikkenevät, kun työttömyyseturvan ja yleisen asumistuen suojaosat poistettaisiin ja toimeentulotuen tarve kasvaisi. Työllisyysvaikutusten arvioissa tulisi jatkossa huomioida paremmin myös työllisyysvaikutukset osa-aikatyöhön, mutta se edellyttää tutkimusnäyttöä vaikutuksista. Kalinin ym. (2023) tuoreen tutkimuksen mukaan vaikutukset voivat olla merkittäviä: yleisen asumistuen suojaosan käyttöönotto lisäsi pienimuotoisesti työskentelevien työttömien osuutta kolme prosenttiyksikköä eli noin viidenneksellä. Kokoaikainen, pidempikestoinen työllistyminen on tavoitteena usein myös soviteltuja työttömyysetuuksia saavilla, mutta lisäksi on osatyökykyisiä työnhakijoita, joille kokoaikainen työ ei ole mahdollista (Kauhanen ym. 2022).

Toimeentulotukeen esitettyjen muutosten ja säästöjen seurauksena perustoimeentulotuen rooli viimesijaisena tukimuotona on kaventumassa, vaikka hallituksen sosiaaliturvaleikkaukset tulevatkin lisäämään toimeentulotuen tarvetta. Kaventumisesta kertovat esitetyt vuokratuon sääntely valtioneuvoston asetuksella (HE 58/2023 vp) sekä hallitusohjelmassa ehdotettu opiskelu- ja työvelvoitteiden harkinta täysimääräisen perustoimeentulotuen saamiseen ehtoina. Sanktioinnin sijaan olisi syytä jatkaa hyviksi osoittautuneita toimia ja etsiä aktiivisesti uusia toimia perustoimeentulotuen tarpeen vähentämiseksi. Perustoimeentulotuen menot ovat laskeneet koronavuotta lukuun ottamatta 2018–2022 (Kelasto). Tänä aikana on muun muassa kehitetty Kelan asiakaspalvelua (Turkia 2021), Kelan ja sosiaalityön välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa (Tolonen 2023) sekä sosiaalihuollon palveluja (Karjalainen ym. 2019). Ristiriitaista on myös se, että vaikka lähipalvelujen karsiminen ja palvelujen digitalisointi ovat vaikeuttaneet kaikkein haavoittuvimmassa tilanteessa

olevien ihmisten avun saantia, ohjausta sosiaalitoimeen ja kuntaan asuntoasioiden selvittelyä varten aiotaan nyt vähentää.

Laskelmissa on huomioitu ainoastaan hallituksen syksyllä 2023 eduskuntaan tuotavat esitykset ja työttö-myysturvan tason porrastus, kattaen kuitenkin noin kaksi kolmasosaa kaikista hallitusohjelmaan kirjatuista sosiaaliturvaa koskevista muutoksista. Hallitusohjelmaan sisältyvät lisäksi myös esimerkiksi kirjaukset en-simmäisen sairauspoissaolopäivän omavastuusta sekä irtisanomissuojan heikentämisestä. Sairauspoissaolo-päivän omavastuun haitalliset vaikutukset kohdentuisivat lapsiperheistä erityisesti yksinhuoltajaperheisiin sekä sellaisiin väestöryhmiin (esimerkiksi maahanmuuttajat), joissa muita yleisemmin työskennellään pal-velu- ja hoitoaloilla tai muissa sellaisissa tehtävissä, joissa ei ole mahdollisuutta jäädä etätöihin.

Petteri Orpon hallitusohjelma korostaa sosiaalipolitiikassa yksilön ja julkisen vallan oikeuksien ja velvoitteiden tasapainoa. Ohjelman mukaan ”Yksilöllä on oikeus yhteiskunnan tukeen sellaisessa tilanteessa, jossa hän ei kykene huolehtimaan itsensä ja läheistensä toimeentulosta. Samalla työkykyisen ja työikäisen velvollisuus on osallistua työmarkkinoille ja tehdä voitavansa työkykynsä ja työmarkkina- asemansa paran-tamiseksi” (Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023, 69). Tässä arvioitujen muutosten lisäksi lainvalmistelussa on alkamassa joukko hallitusohjelmaan kirjattuja uudistuksia, jotka kokonaisuutena tähtäävät säästöjen lisäksi myös uuteen oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon sosiaalipolitiikassa. Voidaan jopa katsoa, että kyseessä on suomalaisen sosiaalipolitiikan suunnanmuutos, joka korostaa sosiaaliturvan vakuutusluonnetta elämän riskejä vastaan sekä yksilön ja perheiden omaa vastuuta toimeentulostaan. Suunnanmuutoksen suuruuden ja toteutumisen kannalta olennaista on, millaisen muodon ja sisällön alkamassa oleva toimeentulotuki uudistus saa. Työhön kannustavamman sosiaaliturvan ja sosiaalipolitiikan uuden paradigman reunaehdoja tullaan testaamaan myös perustuslaillisessa arvioinnissa.

Sosiaaliturvaan kohdistuvien säästölakien arvioinnissa perusoikeuksien näkökulmasta on keskeistä kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa ehdotettujen yksittäisten muutosten tai niiden yhteisvaikutus on kohtuuttoman suuri. Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan indeksijäädysten ja muiden lakimuutosten yhteisvaikutus ei saa johtaa kohtuuttomiin lopputulemiin. Sosiaalisten ihmisoikeuksien toteutumista valvovien kansainvälisten valvontaelinten linjausten mukaan sosiaaliturvaan kohdistuvia leikkauksia ei pitäisi kohdistaa pienituloisimpiin taikka haavoittuvimmassa asemassa tai sen riskissä oleviin väestöryhmiin. Lisäksi lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tulisi välttää lapsiköyhyyttä lisääviä politiikkatoimenpiteitä. Tässä työpaperissa kuvattujen laskelmien perusteella voidaan arvioida, että ainakin osa ehdotetuista ja näköpiirissä olevista sosiaaliturvan heikennyksistä on ongelmallisia perustuslakivaliokunnan ja ihmisoikeuksien valvontaelinten aiempien linjauksien valossa. Lisäksi on huomioitava, että kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi ja muutoksiin sopeutumiseksi perustuslakivaliokunta on esittänyt mahdollisuutta porrastaa muutoksen voimaantuloa. Tuoreeltaan esimerkiksi asumistukilakiin esitettyjen muutosten arvioinnissa se totesi seuraavasti: ”Jotta tuenhakijat eivät joutuisi kohtuuttomiin tilanteisiin, perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä selvittää, olisiko siirtymäsäännösten avulla mahdollista porrastaa muutosten voimaantuloa siten, että niille ruokakunnille, joita merkittävät tuen alentumiset koskevat, jäisi enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen.” (PeVL 14/2023 vp, 4.)

Lähteet

- Aaltonen K, Tervola J, Heino P. (2023). Analysing the Effects of Healthcare Payment Policies on Poverty: A Microsimulation Study with Real-World Healthcare Data. *International Journal of Microsimulation* 16(1): 89–107.
- Ahola E. (2016). Asumistuen kohoavat kustannukset – miten yleisen asumistuen vuoden 2015 lakiuudistus vaikutti? Kelan tutkimusblogi 29.8.2016. <https://tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/728370/asumistuen-kohoavat-kustannukset-miten-yleisen-asumistuen-vuoden-2015-lakiuudistus-vaikutti>
- ECSR, Complaint No. 172/2018. European Committee of Social Rights, Decision on the merits: Finnish Society of Social Rights v. Finland, 14/09/2022. <https://hudoc.esc.coe.int/fre/?i=cc-172-2018-dmerits-en>
- ECSR Digest. Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2022.
- Elovainio M, Kivipelto M. (2023). Sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan palvelujen sekä toimeentulotuen riittävyys. Julkaisussa: Kivipelto, Minna (toim.) Toimeentulotuki ja aikuissosiaalityö. Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen, 50–69.
- Grahn A, Kuusela A, Mäkinen L, Sarpila O, Mukkila S. (2023). Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa?: Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022. Raportti 1/2023. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/146028>
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 58/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.
- HE 60/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusraetuuksista annetun lain 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.
- Kalin S, Kyyrä T, Matikka T. (2023). Combining Part-time Work and Social Benefits: Empirical Evidence from Finland. VATT Working papers 159. <https://doria.fi/handle/10024/188088>
- Karjalainen P, Metteri A, Strömberg-Jakka, M. (2019). TIEKARTTA 2030: Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuus selvitys. Raportteja ja muistioita 2019:41. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Kauhanen M, Ojala S, Mäkinen N, Kyyrä T, Pesola, H. (2022). Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät koko-aikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>
- Kotkas T, Tuovinen, A-K, Nykänen E, Kalliomaa-Puha, L. (2023). Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-448-4>
- Mäkinen L. (2023). What is needed at the acceptable minimum? Studies on the operationalisation of the concept of poverty. Turun yliopiston julkaisuja – Annales Universitatis Turkuensis. Sarja B, osa 634. Humaniora, Turku 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-9370-3>
- Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 3/2023. Helsinki 2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-037-8>
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 34/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 88/1996 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.
- PeVL 25/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 116/2012 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVL 32/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 165/2014 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 70/2015 vp) eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 47/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 58/2023 vp) eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta.
- PeVL 14/2023 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 74/2023 vp) eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta.
- Rautiainen P. (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013 (42), s. 261–283.
- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. 20.6.2023.
- Recommendation CM/RecChS (2023)1, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018, Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2023. Saatavissa:

- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab88bf
- Ruoka-avun tilannekatsaus. (2023). Ruoka-apu.fi & SPR. <https://ruoka-apu.fi/wp-content/uploads/2023/05/Ruoka-avun-tilannekatsaus-2023.pdf>
- Sallinen H, Hietamäki J., Toikko T. (2023). Asiakkaiden taloudelliseen toimeentuloon liittyvät haasteet: tarve henkilökoh-taiseen palveluun. Julkaisussa: Kivipelto, Minna (toim.) Toi-meentulotuki ja aikuissosiaalityö. Löytyykö keinoja toimeen-tulotuen tarpeen vähentämiseen, 70–86.
- SOSTE ry (2023a). Laskelmia hallituksen esittämien leikkausten yhteisvaikutuksista. Liite 18.9.2023. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2023/09/Liite180923.pdf>
- SOSTE ry (2023b). Laskelmia maakunnittain hallituksen esittä-mien leikkausten vaikutuksista. Liite 14.11.2023. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2023/11/Liite141123.pdf>
- STM (2023). Vuoden 2024 sosiaaliturvamuu-tosten yhteisvaiku-tusten arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Takuusäätiö (2023) Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muutta-misesta.
- THL/4252/4.00.00/2023. Lausunto hallituksen esityksestä edus-kunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttami-sesta. 15.9.2023.
- THL/4477/4.00.00/2023. Lausunto hallituksen esityksestä edus-kunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden la-kien muuttamisesta. 15.9.2023.
- THL/4478/4.00.00/2023. Lausunto hallituksen esityksestä edus-kunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttami-sesta. 19.9.2023.
- THL/4576/4.00.00/2023. Lausunto hallituksen esityksestä edus-kunnalle laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustan-nusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitar-kistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta. 21.9.2023.
- THL/5359/4.00.02/2023. Lausunto hallituksen esityksestä 60/2023 vp laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta. 6.11.2023.
- Tervola J, Mäkinen L. (2023). Toimeentulotuen perusosan histo-ria ja riittävyys nykypäivänä. Yhteiskuntapolitiikka 88(4):392–401. <https://www.julkari.fi/handle/10024/147252>
- Tervola J, Nykänen E. (2022). Sosiaaliturvan riittävyyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti. Yhteiskuntapolitiikka 87(2):223–225. <https://www.julkari.fi/handle/10024/144230>
- Tolonen T. (2023). Kaksisuuntainen tiedonvaihto ja tiedon hyö-dyntäminen toimeentulotukiasian käsittelyssä. Julkaisussa: Kivipelto, Minna (toim.) Toimeentulotuki ja aikuissosiaali-työ. Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämi-seen, 101–111.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights. General comment no. 19, the right to so-cial security (art. 9), 4.2.2008, E/C.12/GC/19.
- TSS-komitea, United Nations Committee on economic, social and cultural rights, Concluding observations on the seventh periodic report of Finland, 5.3.2021, E/C.12/FIN/CO/7.
- Tuori K, Kotkas T. (2023). Sosiaalioikeus. 6., uudistettu painos. Alma Talent, Helsinki 2023.
- Turkia H. (2021). Monialaisen yhteistyön ja asiakasohjauksen kehittäminen Kelan ja kuntien välillä. Toimintatutkimus pe-rustoimeentulotuen siirrosta Kelaan. Akateeminen väitös-kirja. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 158. Helsinki: Kela.
- VTV (2022). Opintotukiudistusten tuloksellisuus 2010-luvulla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2022. <https://www.vtv.fi/julkaisut/opintotukiudistusten-tuloksellisuus-2010-luvulla/>
- Ylistö S. (2023). Työttömyys, nuoret ja aktiivointi. Tutkimus pit-käaikaistyöttömien nuorten elämänhallinnallisista valin-noista työmarkkinoilla. Akateeminen väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.