10.11.2023

Budjettiosasto, Jukka Mattila

Lausunto valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle koskien hallituksen esitykseen 41/2023 liittyviä kokonaisvaikutusarvioita

Hallituksen esitykseen 41/2023 liittyy lukuisia sosiaaliturvaa ja verotusta koskevia toimenpiteitä, joilla on vaikutuksia kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Näiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksista on laadittu kaksi muistiota, sosiaali- ja terveysministeriön laatima Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi sekä valtiovarainministeriön laatima Työllistymisen kannusteiden muutokset vuoden 2024 aikana voimaan astuvissa muutoksissa. Muutokset kuvaavat olennaisesti samoja reformeja ja arviot on laadittu Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallia hyödyntämällä. Tässä muistiossa käsitellään tällaisten vaikutusten arvioinnin eri näkökulmia.

On syytä korostaa, että tulonjakovaikutuslaskelma ei ole hyvinvointivaikutusarvio. Tulojen muutokset todennäköisesti vaikuttavat hyvinvointiin. Tämä yhteys ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, ja toisaalta lähtökohtainen tilanne jättää huomioimatta merkittävän määrän tekijöitä: yhteiskunnan kokonaispanostusten näkökulmasta tulonjakolaskelmat eivät huomioi esimerkiksi koulutus- tai sosiaali- ja terveyspalveluita, vaikka näillä todennäköisesti merkittävä vaikutus yksilöiden hyvinvointiin onkin.

Tulonjakovaikutusten arvioinnin tausta talousteoreettisemmasta näkökulmasta

Kotitalouksien tulonjakovaikutuksissa pyritään arvioimaan sitä, miten erilaiset toimenpiteet vaikuttavat kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen. Tyypillisesti arviot tehdään ns. poikkileikkausvuoden tasolla, eli arvio tarkastelee yhteiskunnan tilaa yhtenä vuonna. Arvioissa muodostetaan mikrosimulointimallia hyödyntäen voimassa olevan lainsäädännän mukainen kuva kotitalouksien tuloista. Tämän jälkeen arviossa muodostetaan mallin laskelmia hyödyntämällä kuva siitä, miltä kotitalouksien tulot näyttävät, jos lainsäädäntöön tehtäisiin erilaisia toimenpiteitä. Näiden tilojen erotuksena saadaan muodostettua ns. staattisia vaikutusarvioita eli eräänlaisia ”yön yli” –arvioita. Nämä arviot kertovat, miten toimenpiteet vaikuttaisivat kotitalouksien tuloihin, jos niistä ei aiheutuisi mitään muutoksia kotitalouksien käyttäytymisessä. Näin arvioituja tietoja vertaillaan sitten erilaisin mittarein, kuten esimerkiksi ”köyhyysasteen muutoksilla”, eli muutoksilla suhteellisessa pienituloisuusasteessa. Useimmiten arvioidaan vaikutuksia euroissa; on kuitenkin huomattava, että eurot ja hyvinvointi eivät ole sama asia[1].

[1] Arviot tehdään usein itse asiassa ns. ekvivalenteissa käytettävissä olevissa tuloissa. Koska eri kokoisten kotitalouksien tulorakenteet ovat kotitalouksien kokojen johdosta hieman erilaisia, on kotitaloudet muutettu keskenään vertailukelpoisiksi skaalakertoimilla. Käytettävissä olevien tulojen vaikutuksia ei tule suoraan rinnastaa hyvinvointivaikutuksiin, sillä hyvinvointivaikutusten arvioiminen edellyttäisi vielä lisäoletuksia mm. kotitalouksien hyötyfunktioiden muodosta eli siitä, miten tulonmuutokset heijastelevat hyvinvointiin eri kotitalouksilla.

Taloustieteellisen tulonjakotutkimuksen näkökulmasta tämä tuottaa kuitenkin varsin kapean näkökulman. Vaikka yhden vuoden poikkileikkaustilanne on sinänsä kiinnostava, sen rajoitteet ovat moninaiset. Taloustieteellisemmässä tarkastelussa yksilöiden tilannetta arvioidaan myös elinkaaren yli: kiinnostavaa ei ole ainoastaan se, mikä henkilön tilanne tiettynä vuonna on, vaan myös se, millainen henkilön tilanne yli ajan on. Tämä kiinnostus kumpuaa siitä tosiseikasta, että kotitaloudet voivat toisaalta ottaa lainaa ja toisaalta säästää. Tyypillisesti esimerkiksi vanhemmilla ikäluokilla on karttunut elinkaaren varrelta säästöjä. Asiaa tarkemmin tutkinut Törmälehto (2012)[2] havaitsee, että varallisuuden huomioiminen laskelmissa alentaa huomattavasti köyhyyttä. Sinänsä hyvä kysymys on, missä määrin esimerkiksi köyhyydestä on syytä puhua puhtaasti tulojen perusteella ilman tietoa kotitalouksien varallisuudesta.

Elinkaarianalyysin lisäksi taloustieteessä ollaan usein kiinnostuneita käyttäytymisvaikutuksista. Tämä johtuu siitä, että taloudellisessa analyysissä yhteiskunta nähdään usein laajemmassa kontekstissa. Kysymys ei ole yksinkertaisesti siitä, miten yhteiskunnan voimavaroja jaetaan: vaan myös siitä, miten yhteiskunnan voimavarat muodostuvat, ja millaisia rajoitteita voimavarojen määrään liittyy. Käyttäytymisvaikutukset kytkeytyvät näin kahteen kiinnostavaan kysymykseen, joita staattinen tulonjakovaikutusarvio ei käsittele: toisaalta taloudellisten voimavarojen syntyyn eli yksinkertaistaen työpanoksen määrään ja toisaalta kysymykseen voimavarojen riittävyydestä yli ajan. Valtiovarainministeriön tuottama kannustinvaikutuksia arvioiva muistio pyrkii vastaamaan näistä työllisyyteen liittyvään kysymykseen.

Kysymys taloudellisten voimavarojen riittävyydestä yli ajan jää kuitenkin käsittelemättä. Yhden poikkileikkausvuoden tilanteessa kysymys asettuu seuraavalla tavalla: jos se tulonjaollinen kokonaisuus, jota tarkastellaan, on seurausta julkisen talouden alijäämästä, joka ei ole pitkällä aikavälillä kestävä, ei myöskään tulonjaollinen kokonaisuus ole kestävä. Ennen pitkää on väistämätöntä, että joidenkin kotitalouksien tilanteen on heikennyttävä tavalla tai toisella[3]. Tällöin lähtökohtaiset vaikutusarviot ovat harhaanjohtavia, koska ne asettavat vaihtoehdoksi tilanteen, jossa kestämättömän alijäämän mukainen tulonjako voisi jatkua ikuisuuteen. Taloustieteellisemmässä mallinnuksessa määritellään usein sääntö, jonka perusteella julkisen talouden tila muutetaan kestäväksi; tällä säännöllä on tietenkin merkityksiä myös tulonjakovaikutusten suhteen, sillä se muodostaa tilan, jota vasten arvioitavia muutoksia vertaillaan.

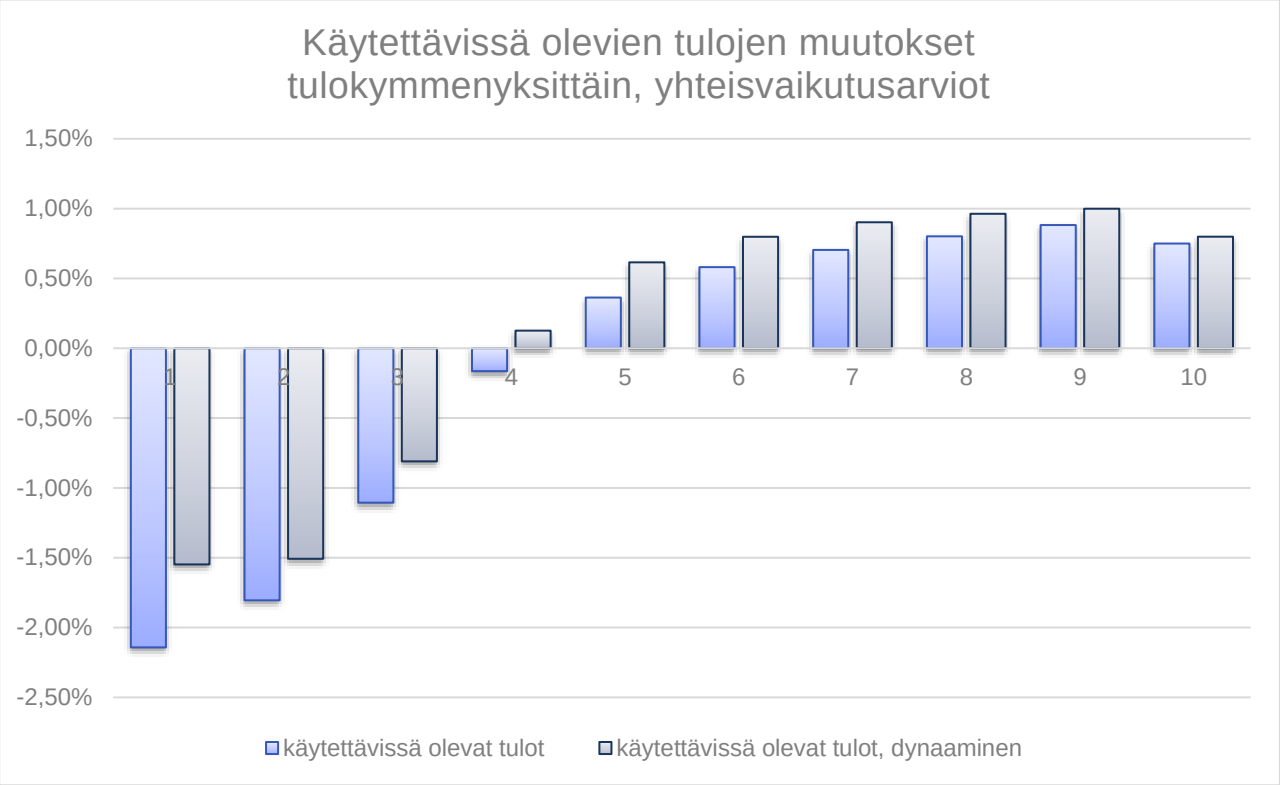
Työllisyys ja tulonjakovaikutukset

Valtiovarainministeriön muistiossa Työllistymisen kannusteet vuoden 2024 aikana voimaan astuvissa muutoksissa hyödynnetään tutkimuskirjallisuudesta saatua ns. työn tarjontajoustoa työllisyysvaikutusten havainnollistamisessa[4]. Muutokset ovat samoja, kuin mitä sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa sosiaaliturvan yhteisvaikutusten arvioinnista arvioidaan, ja menetelmä on olennaisesti sama: tulonjaon lisäksi arvioidaan ns. työllistymisveroasteet jotka kertovat työnteon taloudellisista kannustimista. Jotta kannustimien muutos saadaan muutettua työllisyyden muutokseksi, hyödynnetään tutkimusasetelmassa arvioitua joustoa;

---

[2] Törmälehto, V-M. (2012): Varallisuuden huomioon ottaminen tarkentaa tietoa köyhyydestä. Tilastokeskuksen hyvinvointikatsaus 4/2012.
[3] Joko verotuksen on kiristyttävä, tulonsiirtojen vähennyttävä, tai palveluiden heikennyttävä. Jälkimmäisiä ei tavanomaisesti sisällytetä tulonjakolaskelmiin, vaikka niilläkin merkitystä on.
[4] Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015): Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: a bridge between micro and macro estimates? Journal of Public Economics, 127, 87-99.

tämä jousto edustaa kotitalouksien käyttäytymisen herkkyyttä taloudellisille kannustimille[5]. Tuloksena saadaan (ns. ”dynaaminen”) arvio siitä, miten aineiston eri kotitalouksien kannustimet muuttuvat ja sitä kautta todennäköisyys olla töissä muuttuu[6].



Kuva 1: HE41/2023 eräiden vero- ja sosiaaliturvamuutosten käytettävissä olevien tulojen muutokset tulokymmenyksittäin, suhteellisina. Valtiovarainministeriön laskelmat.

Näistä todennäköisyyksistä voidaan taas johtaa arvioituja työllistymispalkkoja hyödyntämällä työllisyysvaikutukset huomioiva tulonjakovaikutuslaskelma (kuvassa 1). Laskelmasta havaitaan, että työllisyysvaikutusten huomioiminen vaimentaa muutoksia käytettävissä olevissa tuloissa: neljännessä tulokymmenyksessä ne jopa kääntyvät staattisen laskelman negatiivisesta positiivisiksi. Mutta analyysilla on sinänsä yhteys paitsi kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin myös yhteiskunnan resurssien riittävyyteen yli ajan: koska työllisyys on vahvempaa, kuin se olisi ilman muutoksia, on julkisen talouden tasapainotustarve myös pienempi.

Tulonjakolaskelmissa tämä ei näy aiemmin kuvatun teorian näkökulmasta: mutta käytännössä se tarkoittaa, että ilman työllistymisen vahvistumista johonkin kohtaa tulojakaumaa olisi ennen pitkää tehtävä lisää heikentäviä muutoksia julkisen talouden tilan johdosta. Ainoastaan kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja poikkileikkausmielessä kuvaava laskelma antaa siis vain yksinkertaistetun kuvan työllisyydenkin hyödyistä, sillä työpanoksen määrän kasvaessa suurempi osuus tuloista on työstä saatavaa korvausta, ja pienempi määrä tulonsiirtoja – ja tämä parantaa kokonaisuuden kestävyyttä.

---

[5] Jousto on tutkimuksessa arvioitu niin, että se edustaa koko kohdepopulaatiota, ja käsittelee nimenomaan taloudellisten kannustimien muutosten vaikutuksia.
[6] Menetelmästä tarkemmin Kärkkäinen, O. & Tervola, J. (2018): Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015-2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018.

Pienituloisuusindikaattoreista ja niiden tulkinnasta

Edellä mainittu Törmälehdon (2012) havainto varallisuuden vaikutuksesta kotitalouden taloudelliseen asemaan on tärkeä, ja sen tulisi ohjata meitä ymmärtämään indikaattorivalintoja ja niihin liittyvää keskustelua. Esimerkiksi Tilastokeskus ei tulonjakoindikaattoreidensa joukossa julkaise mittaria ”köyhyydestä” (vrt. lapsiperheköyhyys), vaan puhuu suhteellisesta pienituloisuudesta. Eurostatin käyttämässä terminologiassa termi, jota kotimaisessa keskustelussa kutsutaan ”köyhyydeksi”, on itseasiassa ”köyhyysriski”. Suomessa vakiintunut käytäntö kutsua tilastoviranomaisten suhteelliseksi pienituloisuudeksi tai köyhyysriskiksi kutsumaa indikaattoria köyhyydeksi on hieman harhaanjohtava.

Indikaattoriin liittyy myös muitakin ongelmia: koska suhteellinen pienituloisuus määritellään mediaanitulon kautta, vaikuttaa suhteelliseen pienituloisuuteen paitsi joidenkin kotitalouksien tulojen aleneminen myös toisten kotitalouksien tulojen kasvu. Esimerkiksi yhteisvaikutuksissa arvioiduista 98 000 suhteellisen pienituloisuusrajan alle, määriteltynä 60 prosenttina mediaanituloista, alle toimenpiteiden johdosta putoavista kotitalouksista itse asiassa noin 40 000 putoaa sinne mediaanitulon nousun johdosta pika-arvion perusteella[7]. Havainto on epäintuitiivinen mutta tärkeä: koska kyse on suhteellisesta pienituloisuudesta. Siihen vaikuttaa paitsi kotitalouksien tulojen pieneneminen, myös muiden kotitalouksien tulojen kasvu. Toisaalta merkittävät lukumäärät johtuvat osin siitä, että raja on myös hyvin tarkka: toisin sanottuna, raja ei ota kantaa siihen, monella eurolla kotitalous putoaa rajan alapuolelle. Mittari on täten hyvin herkkä hyvinkin pienille muutoksille rajan läheisyydessä.

Pienituloisuusindikaattoreihin liittyy myös usein varsin vaikea keskustelu lapsiperheiden suhteellisesta pienituloisuudesta, jossa korostuvat usein tilastollisten aineistojen yksinhuoltajatkotitaloudet. Juridisessa mielessä yksinhuoltaja on kuitenkin henkilö, joka on lapsensa ainoa huoltaja. Tilastoaineistoissa tätä ei havaita. Esimerkiksi vuoroasuva lapsi näyttäytyy aineistossa vain toisen huoltajansa kotitaloudessa, ja tämä huoltaja taas näyttäytyy yhden aikuisen kotitaloutena, jota joskus ”yksinhuoltajaksi” kutsutaan. On mahdollista, että eri huoltajien kotitalouksien välillä ei edes ole tulonsiirtoja elatusmaksujen muodossa. Tilastokeskuksen tietojen mukaan noin 240 000 lapsen vanhemmat asuvatkin eri kotitalouksissa, ja noin 160 000 lasta viettää säännöllisesti aikaa etävanhempansa luona[8]. Tämä monipaikkaisuusilmiö ei tule millään tapaa huomioiduksi näissä laskelmissa, joissa lapsiperheiden pienituloisuudesta kuitenkin puhutaan; alustavien havaintojen mukaan kyseessä ei ole vähäpätöinen seikka[9]: esimerkiksi yhden huoltajan talouksien pienituloisuusaste on vuoroasumisen huomioivilla kokeellisilla mittareilla huomattavasti matalampi, kuin virallisilla mittareilla.

Myös lapsiperheet ovat elinkaaritarkastelun näkökulmasta kiinnostava havainto. Käytännössä lapset ovat kotitaloudessa kulutusyksiköitä – näin esimerkiksi kahden yhtä korkean tulotason lapsettoman parin ekvivalentit eli vertailukelpoiset tulot ovat muutoin täsmälleen vastaavaa paria korkeammat, jos jälkimmäisellä on lapsia. Toisaalta esimerkiksi lasta kotona hoitava vanhempi voi juuri sillä hetkellä olla matalatuloinen

---

[7] Mediaanitulon nousu johtuu mm. verotuksen kevenemisestä ja on havaittavissa kuvan 1 vaaleansinisistä palkeista; mediaanitulo on viidennen tulokymmenyksen kohdalla.
[8] Okkonen, K-M. (2022): Kotitalouksien häilyvät rajat – eroperheiden lasten asumisjärjestelyt haastavat tilastointia. Tieto & Trendit 8.6.2022.
[9] Okkonen, K-M. (2022): Lasten vuoroasumisen huomioiminen tarkentaa kuvaa perheiden tulotasosta. Tieto & Trendit 8.6.2022.

esimerkiksi kotihoidon tuella olon johdosta, mutta palatessaan töihin kotitalouden asema voi muuttua merkittävästi.

Elinkaarinäkökulma taas haastaa keskeisellä tavalla poikkileikkaustulosten tulkintaa. Ongelma ei koske ainoastaan eläkeläisiä. Myös esimerkiksi korkeakouluopiskelijat ovat kohderyhmä, joka on opiskellessaan usein varsin pienituloista. Koska heidän tulonsa ovat lähtökohtaisesti pienet, merkitsevät muutokset esimerkiksi yleisessä asumistuessa suhteessa heidän käytettävissä oleviin tuloihinsa merkittäviä muutoksia. Valtiovarainministeriön aiempien arvioiden mukaan nämä opiskelijat ovat kuitenkin elinkaarimielessä merkittävissä osin suurituloisia[10]. Elinkaaritarkastelussa siis esimerkiksi korkeakouluopiskelijoille kohdistuvat tuet näyttäytyvät pikemminkin regressiivisinä tulonsiirtoina – tulos on siis täysin päinvastainen, kuin poikkileikkaustarkastelussa.

Näiden näkökulmien lisäksi on hyvä huomioida, että esimerkiksi palvelut tulevat harvemmin huomioiduksi laskelmissa. Tämä vaikeuttaa vaikkapa opiskelijoiden tilanteen tulkintaa: opintoraha näkyy opiskelijan tilanteen heikentymisenä suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin, mutta maksuton koulutus ei näy yhtälössä mitenkään. Se ei näy opiskelijan lähtökohtaisessa taloudellisessa tilanteessa, eikä se näy muutoksen suhdeluvuissa[11]. Väestöryhmät, jotka nauttivat huomattavia palveluita (maksuton koulutus alaikäisillä ja opiskelijoilla, hoiva ja terveydenhuolto ikääntyneemmillä) voivat näyttäytyä tulomielessä heikossa asemassa olevilta, mutta yhteiskunnan kokonaispanos näiden henkilöiden hyvinvoinnin eteen ei näy laskelmissa.

---

[10] Björk, A. (2023): Opiskelijoiden saama julkinen tuki kohdistuu suurelta osin suurituloisille.
[11] Sama ongelma koskettaa toki myös esimerkiksi vanhuspalveluita, terveydenhuollon asiakasmaksuja, tai lääkekorvauksia.