Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 vp)

Lausunto käsittelee pyydetysti asiaa sosiaaliturvan muutosten kokonaisvaikutusten (ml. lapsiperheköyhyys) näkökulmasta

Sosiaaliturvan muutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien tulonmuodostukseen

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut vuodelle 2024 ehdotetuista sosiaaliturvan muutosten yhteisvaikutuksista muistion, jossa arvioidaan muutosten vaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen (https://stm.fi/-/sosiaaliturvamuutosten-yhteisvaikutusten-arviointi-on-valmistunut). Valtiovarainministeriö on julkaissut samassa yhteydessä muistion, jossa tarkastellaan muutosten vaikutuksia työllistymisen kannustimiin (https://vm.fi/documents/10623/180963988/2023-10-06+Ty%C3%B6llisyys+ja+tulonjako+(1).pdf).

Arvioinnissa verrataan nykylainsäädäntöä toteutettavaksi ehdotettuihin muutoksiin. Arvioinnissa on huomioitu ehdotetut muutokset tuloverotukseen, asumistukeen, työttömyysturvaan, lapsilisiin ja opintotukeen sekä sosiaaliturvan indeksikorotusten jäädytykset. Arvioidut sosiaaliturvan muutokset sisältyvät ansioturvan tason porrastamista lukuun ottamatta vuoden 2024 talousarvioon. Ansioturvan tason porrastus on otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmassa.

Ehdotettujen muutosten taustalla on hallituksen tavoite vahvistaa julkista taloutta, purkaa työnteon kannustinloukkuja ja lisätä työllisyyttä. Muutosten arvioidaan vahvistavan työnteon kannustimia ja keskipitkän aikavälin rakenteellista työllisyyttä noin 60 000 – 65 000 työllisellä.

Arviointi perustuu pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin. Arviointi on tehty sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Muistiossa kuvaillaan sosiaaliturvamuutosten vaikutuksia tulonjakoon sekä erilaisiin kohderyhmiin.

Työttömyysturvan heikennykset sekä indeksijäädytykset pienentävät etuudensaajien tuloja. Tämä tulojen pieneneminen lisää yleisen asumistuen saantia, koska ensisijaiset etuudet otetaan tuloina huomioon asumistukea laskettaessa. Yleisen asumistuen muutokset puolestaan pienentävät yleistä asumistukea. Yhteisvaikutuksina on siis yleisen asumistuen saantia lisääviä sekä sitä vähentäviä tekijöitä. Jos kotitalouden tulot ja varat eivät riitä jokapäiväisiin välttämättömiin menoihin, kotitalous voi saada perustoimeentulotukea. Ensisijaisten etuuksien sekä yleisen asumistuen pieneneminen lisäävät toimeentulotuen tarvetta, ja toimeentulotuen saanti lieventää muiden etuuksien heikennysten vaikutuksia kaikkein pienituloisimpiin kotitalouksiin.

Eri perhetyyppejä tarkastellessa suhteellinen pienituloisuus kasvaa eniten nuorten aikuisten, yksinhuoltajien sekä vanhempien työikäisten yksin asuvien keskuudessa. Muissa perhetyypeissä muutosten arvioitiin olevan maltillisempia. Yksittäisiin kotitalouksiin kohdistuvat vaikutukset voivat olla suuria muissakin ryhmissä. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat kokonaisuudessaan pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin kohdistuvat vaikutukset.

Pienituloisuuden[1] arvioidaan kasvavan koko väestössä noin 1,8 prosenttiyksikköä. Työikäisessä väestössä vaikutus on suurempi, koska eläkeikäisiin kohdistuvat vaikutukset ovat pienehköjä. Lapsiperheissä pienituloisuuden kasvu olisi noin 1,6 prosenttiyksikköä. Kasvu kohdistuisi etenkin yksinhuoltajatalouksiin[2], joissa kasvu olisi noin 4 prosenttiyksikköä. Tämä johtuu etenkin siitä, että sosiaalietuuksien suhteellinen osuus on yhdenvanhemman talouksissa selvästi suurempi kuin kahden vanhemman talouksissa, joissa toinen vanhemmista on useimmiten töissä, vaikka toinen jäisikin työttömäksi.

Ikäryhmittäisessä tarkastelussa suurimmat vaikutukset kohdistuvat 18 – 24 vuotiaisiin. Myös ikäryhmissä 25 – 34-vuotta ja 55 – 64 vuotta vaikutukset ovat muita ryhmiä suurempia. Yli 65-vuotiaisiin kohdentuvat vaikutukset ovat varsin pieniä, koska eläkkeisiin ei kohdistu säästöjä. Myös alaikäisiin kohdistuvat suhteelliset vaikutukset ovat pienempiä työikäisten ikäluokkiin verrattuna.

Etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti suurimpia häviäjäryhmiä ovat opiskelijat sekä työttömyyden ansioturvan saajat. Työttömyysturvaan kohdistuu useita muutoksia, joista euromääräisesti merkittävimmät ovat työssäoloehdon pidentäminen, ansioturvan tason porrastus sekä lapsikorotusten poisto. Näistä vain lapsikorotusten poisto kohdistuu perusturvan saajiin. Toimeentulotuki myös lieventää vaikutuksia erityisesti perusturvan saajilla. Voimakkaimmin muutokset kohdistuvat siis työttömien joukossa ansiopäivärahaa pitkäaikaisesti saaviin sekä heihin, jotka täyttäisivät nykyisen kuuden kuukauden työssäoloehdon, mutta eivät 12 kuukauden työssäoloehtoa. Vaikutukset ovat kahden aikuisen perheitä voimakkaampia yksinhuoltajiin ja yksin asuviin, koska kahden aikuisen talouksissa useimmiten ainakin toinen aikuinen saa useimmiten myös työtuloja.

Opiskelijoiden osalta muutoksen taustalla on erityisesti asumistuen heikentyminen. Työttömyysetuuksia saavissa kahden vanhemman perheissä vaikutukset ovat suhteellisesti selvästi pienempiä kuin yhden aikuisen perheissä. Opiskelijoiden osalta käytettävissä oleviin tuloihin ei ole laskettu opintolainaa. Myöskään lainatakausta ei ole huomioitu käytettävissä olevia tuloja laskettaessa, mutta lainatakaus huomioidaan laskennallista toimeentulotukea määritettäessä. Tämä vuoksi lainatakauksen korotus pienentää opintotukea saajien käytettävissä olevaa tuloa. Mikäli lainatakaus ja sen korotus otetaan huomioon käytettävissä olevaa tuloa laskettaessa, opiskelijoiden tulot kasvavat useammin kuin pienenevät.

Edellä mainitut arviot koskevat ns. staattisia vaikutuksia, joissa ei ole otettu huomioon käyttäytymismuutoksia. Työnteon kannustimien ja työllisyyden muutoksia on arvioitu työllistymisveroasteen kautta. Muutosten myötä työllistymisveroasteen arvioidaan laskevan 67,5 prosentista 63,2 prosenttiin. Vuoden 2024 aikana voimaan tulevien toimien arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 60 000 – 65 000 työllisellä. Kannusteet vahvistuvat erityisesti ansiopäivärahan saavilla, kahden aikuisen talouksissa ja kahden huoltajan lapsitalouksissa. Ensisijaisia etuuksia toimeentulotuella jo nykyisin täydentävillä henkilöillä työllistymisen kannustimet eivät vahvistu. Asumistukeen kohdistuvat toimet sekä suojaosan poisto aiheuttavat sen, että taloudelliset kannustimet osa-aikaisen työn tekemiseen sekä joissain tapauksissa myös pienipalkkaisen kokoaikatyön tekemiseen heikentyvät. Taloudelliset kannustimet osa-aikaisen työn vastaanottamiseen ovat työttömillä kuitenkin nykyisellään hyvät verrattuna työnteon lisäämiseen osa-aikaista työtä tekevillä etuudensaajilla.

Arviossa esitetyt luvut ovat mittaluokka-arvioita, ja tarkat vaikutukset esimerkiksi pienituloisuusasteeseen voivat poiketa eri arvioiden välillä arvioiden yksityiskohtien, esimerkiksi arvion pohjalla käytetyn

[1] Pienituloisuusasteena käytetty 60 % rajaa koko väestön mediaanitulosta.
[2] Yksinhuoltajatalouksilla tarkoitetaan tässä kotitalouksia, joissa on aikuinen ja vähintään yksi lapsi. Käytännössä kyse on usein yhteishuoltajuudesta – ml. molempien vanhempien elatusvelvollisuus – eikä varsinaisesta yksinhuoltajuudesta, jossa lapsilla on vain yksi huoltaja.

aineistovuoden mukaan. Muutosten arviointiin liittyy muutoinkin epävarmuutta. Erityisesti perustoimeentulotuen saannin kasvun arviointi on epävarmaa. Tämä johtuu useista seikoista, esimerkiksi siitä, että kotitalouksien tulot muuttuvat vuoden sisällä, ja että perustoimeentulotuen saantiin vaikuttavat myös muut tekijät kuin kotitalouden tulot.

Muista seurannaisvaikutuksista

Sosiaaliturvaan ehdotettujen muutosten välittömät vaikutukset olisivat käytettävissä olevien tulojen pieneneminen etuudensaajilla sekä vastaava menosopeutuksesta seuraava julkisen talouden koheneminen. Työnteon kannustimien arvioidaan paranevan selvästi ja siitä seuraavan työllisyyden kasvun arvioidaan myös kohentavan julkista taloutta huomattavasti.,

Etuuksien heikennyksillä voi olla työllisyysvaikutusten lisäksi myös muita seurannaisvaikutuksia, joita on kuitenkin vaikea arvioida. Käytettävissä olevien tulojen pieneneminen vähentää etenkin pienituloisilla kulutusmahdollisuuksia. Mahdollisuuksien kaventumisella ja lapsiperheköyhyyden kasvulla voi olla myös pidemmän aikavälin vaikutuksia esimerkiksi etuudensaajaperheiden lasten myöhempään kehitykseen. Pienituloisten perheiden lapsilla on havaittu olevan esimerkiksi heikompia oppimistuloksia kuin parempituloisten perheiden lapsilla. On kuitenkin epäselvää, missä määrin tämä johtuu pienituloisuudesta sinänsä, ja missä määrin muista tekijöistä, jotka ovat yhteydessä pienituloisuuteen. Tutkimustuloksia, joista voitaisiin vetää vahvoja, varsinkaan numeerisia, johtopäätöksiä esitettyjen etuusmuutosten ja pidemmän aikavälin seurannaisvaikutusten välille on sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan niukalti. Työllisyyden kasvulla olisi myös toteutuessaan odotettavasti positiivisia seurannaisvaikutuksia osaan etuudensaajista.

Vaikutukset eri kotitalouksiin ja eri kohderyhmiin voivat poiketa toisistaan huomattavasti. Esimerkiksi opiskelijat ja työttömät ovat hyvin erilaisia ryhmiä. Myös työttömien joukossa on hyvin erilaisia ryhmiä. Suuri osa työttömyysetuuksien saajista saa etuutta vain melko lyhyen aikaa kerrallaan, ja on suurimman osan vuodesta töissä. Vähemmistö työttömyysetuuksien saajista on työttömänä kuitenkin hyvin pitkään.

Tilanteissa, joissa lapsen vanhemmat asuvat erillään, on usein tehty sopimus siviilioikeudellisesta elatusavusta. Useiden etuuksien tason madaltuminen (esim. työttömyysturvan lapsikorotusten poistaminen) tuottanee yhä useammin tarvetta elatusavun tason muuttamiseen. Ollakseen täytäntöönpanokelpoinen tulee elatussopimus vahvistaa lastenvalvojalla tai tuomioistuimessa; jos sopijapuolet ovat erimielisiä elatusavusta, on elatusavun vahvistamiseksi haettava päätös tuomioistuimesta (käräjäoikeus). Sosiaaliturvaan ehdotettujen muutosten myötä näiden viranomaispalveluiden tarve tulee todennäköisesti jossain määrin kasvamaan. Lisäksi, jos elatusasia on tarpeen käsitellä oikeudessa, saattaa tästä koitua yksilölle oikeudenkäyntikuluja.

Suurin osa vaikutuksista ei synny välittömästi muutosten voimaantulon myötä vuonna 2024, vaan välittömätkin vaikutukset toteutuvat vähitellen muutaman vuoden kuluessa.

Erityisasiantuntija Tuomas Helminen