Tutkimusyksikkö
Signe Jauhiainen

[Kela 109/010/2023]
13.11.2023

HE 41/2023 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
Sosiaaliturvaan ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutus yhteiskunnassa

Talousarvioesityksessä sosiaaliturvaan tehdään useita muutoksia. Erityisesti työttömyysturvaan ja yleiseen asumistukeen kohdistuu muutoksia. Lapsilisiin tehdään korotuksia ja yksityisen hoidon Kela-korvausta korotetaan. Etuuksien indeksikorotukset jäädytetään. Muutokset Kelan toimeenpanemiin etuuksiin tulevat voimaan vaiheittain vuoden 2024 aikana.

Kela on osallistunut aktiivisesti valtion talousarvioon, julkisen talouden suunnitelmaan ja hallituksen esityksiin sisältyvien arvioiden laatimiseen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut muistion sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista. Kela pitää yhteisvaikutusten arviointia luotettavana.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Hallitusohjelman mukaisesti sosiaaliturvaan tehdään useita uudistuksia, jotka vähentävät valtion menoja. Vuonna 2024 asumistuen muutokset vähentävät asumistukimenoja Kelan tuoreimman laskelman mukaan 116 miljoonalla eurolla, osa säästöistä ajoittuu seuraavalle vuodelle. Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavan kuntoutusrahan muutokset alentavat valtion rahoittamia etuusmenoja noin 27 miljoonalla eurolla. Etuuksien indeksijäädytys alentaa valtion menoja noin 200 miljoonaa euroa vuonna 2024. Lapsilisän korotukset lisäävät kustannuksia 54 miljoonaa euroa. Sopeuttamistoimien lisäksi odotetaan, että työllisyysvaikutukset vahvistavat julkista taloutta.

Työttömyysturvan muutokset kohentavat julkista taloutta nettona noin 250 miljoonalla eurolla, mutta vaikutukset kohdistuvat Työllisyysrahastoon ja työttömyyskassoihin. Työttömyysturvan muutosten seurauksena valtion ja kuntien saamat verotulot pienenevät. Lisäksi yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen menot kasvavat, joten työttömyysturvan muutoksista annetun hallituksen esityksen (HE 73/2023) mukaan valtion menot eivät nettomääräisesti vähene.

Osa muutoksista vaikuttaa täysimääräisenä voimaantulohetkestä ja osassa täysimääräiset vaikutukset näkyvät vasta muutaman vuoden kuluttua voimaantulosta. Esimerkiksi vuonna 2024 työssäoloehdon muutosten vaikutukset ovat melko vähäiset. Lapsikorotusten ja suojaosan poiston vaikutuksista toteutuu

vuonna 2024 noin kaksi kolmasosaa. Yleisen asumistuen muutokset vaikuttavat tuen saajien tukeen kunkin ruokakunnan tuen tarkastuksen mukaisesti, pois lukien omistusasujien tuen lakkauttaminen.

Vaikutukset työllisyyteen

Valtiovarainministeriö on arvioinut sosiaaliturvamuutosten työllisyysvaikutuksia. Työttömyysturvamuutosten on laskettu lisäävän työllisyyttä 20 400 henkilöllä ja indeksijäädytysten 22 700 henkilöllä. Asumistuen muutosten työllisyysvaikutukset arvioidaan vähäisiksi. Toteutuessaan työllisyysvaikutukset vahvistavat sekä julkista taloutta että kotitalouksien toimeentuloa.

Työllisyysvaikutusten arviointi perustuu työllistymis- ja osallistumisveroasteissa tapahtuviin muutoksiin ja siihen, miten ihmiset reagoivat veroasteiden muutoksiin (jousto). Joustoparametrit perustuvat empiirisiin tutkimuksiin, mutta tutkimuksissa tarkastellut aiemmin toteutetut muutokset eivät välttämättä täysin vastaa nyt toteutettavia muutoksia. Lisäksi eri-ikäiset ja eri elämäntilanteessa olevat ihmiset reagoivat eri tavoin, joten laskelmissa on käytetty erilaisia joustoparametrejä ansiopäivärahojen ja työmarkkinatuen saajille.

Työllisyysvaikutukset kuvaavat vaikutusta potentiaaliin, jonka on mahdollista työllistyä hyvässä työllisyystilanteessa. Todellinen työllisyysvaikutus riippuu kuitenkin suhdannetilanteesta. Jos esimerkiksi työttömyys kasvaa ensi vuonna, vaikutukset jäävät todennäköisesti arvioitua pienemmiksi. Työllisyysvaikutusten arvioinnilla pystytään kuitenkin hyvin vertailemaan eri muutosten kokoluokkaa.

Sosiaaliturvamuutoksilla on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa työllistymiseen yksittäisen henkilön kohdalla, koska hänen työllistymisensä esteenä voivat olla esimerkiksi terveysongelmat, puutteet työmarkkinoilla tarvittavassa osaamisessa tai alueellinen tilanne. Työllisyyden tukemiseksi tarvitaankin palveluita. TE-palveluiden lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluiden rooli on tärkeä erityisesti pidempään työttömänä olleiden tukemisessa.

Vaikutukset kotitalouksien toimeentuloon

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut arvion sosiaaliturva- ja veromuutosten yhteisvaikutuksista. Arvion mukaan väestöstä 49 % kuuluu kotitalouksiin, joissa muutokset sosiaaliturvaan ja verotukseen kasvattavat käytettävissä olevia tuloja ja 36 % kuuluu kotitalouksiin, joiden tuloissa ei merkittävää muutosta. Tulojen kasvu johtuu pääasiassa verotuksen kevenemisestä ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksutason laskusta.

Väestöstä 14 % kuuluu tuloja (vähintään 1 %) menettäviin kotitalouksiin, jotka ovat pääsin kolmessa pienituloisimmassa tulodesiilissä. Väestöstä 3 % kuuluu kotitalouksiin, jotka menettävät tuloja yli 10 %. Suurimmat vaikutukset kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista 16 %:lla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 %.

Asumistuen muutosten seurauksena yksinasuvista tuelta tippuisi kokonaan 11 prosenttia, ja tuki pienenisi keskimäärin 70 euroa kuukaudessa. Yhden vanhemman perheistä tuelta poistuisi 15 prosenttia ja keskimääräinen tuki pienenisi 111 euroa. Noin puolella asumistukea saavista yhden vanhemman perheistä on ansiotuloja. Yli kolmasosan ansiotuloja saavan ruokakunnan arvioidaan tippuvan kokonaan pois yleiseltä asumistuelta. Keskimäärin tuki pienenee työssäkäyvissä ruokakunnissa 133 euroa kuukaudessa.

Asumistuki muodostaa merkittävän osan opiskelijoiden toimeentulosta, joten myös tuen leikkauksella on merkittävä vaikutus opiskelijoiden toimeentuloon. Opiskelijat ovat jo lähtötilanteessa pienituloisia, joten muutokset ovat suuria suhteessa tuloihin. Toimeentulotuki ei kompensoi tukimuutoksia opiskelijoilla eikä STM:n toteuttamassa yhteisvaikutusten arvioinnissa opintolainaa laskettu tuloksi.

Lapsiperheiden toimeentuloon kohdistuu pienempiä vaikutuksia kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin. Yhden vanhemman perheissä tuloja menettävien kotitalouksien osuus on suuri, mutta tulojen muutokset ovat usein pieniä. Lapsikorotusten poistumisesta huolimatta vaikutukset lapsiperheisiin ovat pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin. Kahden vanhemman lapsiperheissä työttömyysturvan osuus tuloista on pienempi kuin muissa perhetyypeissä, koska perheen molemmat aikuiset ovat harvoin yhtä aikaa työttömänä tai työelämän ulkopuolella.

Useat työttömyysturvan muutokset kohdistuvat ansiopäivärahan saajiin. Tukimuutokset (lapsikorotusten poisto ja asumistuen leikkaus) vaikuttavat myös perusturvan saajiin, mutta toimeentulotuki lieventää vaikutuksia enemmän kuin opiskelijoilla ja ansioturvan saajilla.

Esimerkkejä etuuksia saavien lapsiperheiden määristä vuoden 2022 aikana. Lähde: Kelan tiedot.

Etuus	Saajaryhmä	Lukumäärä
Työttömyysturvan ansiopäiväraha	Lapsikorotusten saajat (henkilöä)	80 824
Peruspäiväraha	Lapsikorotusten saajat (henkilöä)	25 425
Työmarkkinatuki	Lapsikorotusten saajat (henkilöä)	81 564
Yleinen asumistuki	Kahden vanhemman perheet (ruokakuntia)	68 076
Yleinen asumistuki	Yhden vanhemman perheet (ruokakuntia)	78 165
Yleinen asumistuki ja perustoimeentulotuki	Kahden vanhemman perheet (ruokakuntia)	30 783
Yleinen asumistuki ja perustoimeentulotuki	Yhden vanhemman perheet (ruokakuntia)	29 293

Muutokset lisäävät pienituloisuusastetta, kun pienituloisuuden rajana on 50 % tai 60 % kotitalouden käytettävissä olevasta mediaanitulosta. Myös lapsiperheiden pienituloisuusaste kasvaa. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen korotus on hyvin kohdennettu toimenpide ja se lieventää lapsiköyhyyden nousua, mutta kompensoi vain osan lapsikorotusten poistosta. Kelan tutkimuksen aiemmissa arvioissa on havaittu, että työttömyysturvan lapsikorotuksen korotus on kustannustehokkain tapa vähentää lapsiköyhyyttä.

Muutokset kasvattavat tuloeroja. Tulonjaon epätasaisuutta mittaava Gini-kerroin kasvaa puoli prosenttiyksikköä (27,62 -> 28,07). Kolmen pienituloisimman tulodesiilin osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta pienenee ja viiden suurituloisimman tulodesiilin osuus tuloista kasvaa.

Etuuksiin kohdentuvat leikkaukset, inflaation korkea taso, korkojen nousu ja energian hintaan liittyvä epävarmuus lisäävät väistämättä omalta osaltaan kansalaisten taloudellisen tuen tarvetta, joka näkyy lisäyksenä perustoimeentulotuen saajamäärissä.

Sosiaaliturvamuutosten vaikutusten arvioinnista

Sosiaaliturvamuutosten vaikutuksia toimeentuloon, tulonjakoon ja työnteon kannustimiin arvioidaan pääosin mikrosimuloimalla (SISU-mikrosimulointimalli). Samaa mallia käytetään arviointimenetelmänä eri organisaatioissa, niin ministeriöissä kuin Kelassakin.

Malli sisältää Suomen sosiaaliturvan ja verotuksen. Mallissa on mukana Suomen väestöä edustava, todellisista kotitalouksista muodostuva rekisteriaineisto, joka kertoo kotitalouden tilanteen (kotitalouden jäsenet, työssäolo, tulot). Laskelmassa verrataan simuloitua peruslaskelmaa simuloituun reformilaskelmaan. Reformilaskelmassa tehdään muutokset sosiaaliturvaan ja verotukseen. Indeksikorotusta ei tehdä etuuksissa, joihin kohdistuu indeksijäädytys. Laskelmassa ei oleteta, että ihmisten toiminta (esim. työssäkäynti) muuttuisi muutosten seurauksena. Lisäksi mallilla on mahdollista tehdä esimerkkilaskelmia eri elämäntilanteissa olevista kotitalouksista.

Mikrosimulointimalli yliarvioi toimeentulotuen saajamäärän kasvun, koska mallissa lasketaan toimeentulotuki kaikille, joilla olisi siihen laskennallisesti oikeus. Toimeentulotuen saamiseen vaikuttavat tulojen lisäksi kotitalouden menot, joista ei ole kattavasti saatavissa rekisteritietoa simulointia varten. Kaikki laskennallisesti tukeen oikeutetut ei hae tukea tai heillä voi olla säästöjä, jolloin he eivät voi saada tukea.

Yhteenveto

Sosiaaliturvamuutosten kokonaisvaikutukset yhteiskuntaan riippuvat merkittävästi arvioitujen työllisyysvaikutusten toteutumisesta. Huomattava osa julkisen talouden tasapainottamistavoitteesta on työllisyysvaikutusten varassa. Samoin kotitalouksen toimeentulon kehittyminen riippuu työllisyydestä. Jos työllisyys ei parane, niin etuuksia saavien kotitalouksien toimeentulo heikkenee. Sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata toimeentulo elämän riskitilanteissa.

Kela kiinnittää huomiota esitysten yhteisvaikutuksiin. Kela pitää nykytiedoin ilmeisenä, että eri muutokset vaikuttavat yhtäaikaisesti samoihin henkilöihin. Vaikutukset kohdentuvat eri tavoin eri väestöryhmille. Kotitaloudet, joiden toimeentulo on riippuvainen sosiaaliturvaetuuksista, ovat niitä, joille muutokset aiheuttavat suurimmat vaikutukset. Vaikka arviot työllisyysvaikutuksista toteutuisivat, toimeentulo muodostuu osalla kotitalouksista jatkossakin sosiaaliturvaetuuksista, jotka ovat muutosten jälkeen aiempaa pienempiä. Pienituloisuuden kehitystä on tärkeää seurata. Kelan tietojen perusteella on mahdollista seurata yksityiskohtaisesti myös perustoimeentulotuen saajamäärän muutoksia.

Työttömät ja osa-aikatyötä tekevät yhden vanhemman perheet menettävät etuustuloja ehdotettujen muutosten seurauksena. Asumistuen muutokset pienentävät yhden vanhemman perheissä asumistukea keskimäärin 111 euroa. Lisäksi lapsikorotusten poisto pienentää työttömien yhden vanhemman perheiden tuloja ja lisää toimeentulotuen tarvetta. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen korotus ei yksinään riitä kompensoimaan etuustulojen menetyksiä ja lapsiköyhyyden kasvua. Lisäksi suojaosan poistamisen seurauksena työssäkäyvät yhden vanhemman perheet menettävät asumistukituloja, mutta on epäselvää, pystyykö tämä ryhmä lisäämään työtunteja tai siirtymään kokoaikatyöhön.

Kela pitää myös tärkeänä, että kotitalouksien todellisia mahdollisuuksia omin toimenpitein vaikuttaa toimeentuloonsa ja sopeuttaa elämäänsä muutosten mukaisesti seurataan. Mahdolliset asiakkaiden olosuhteista johtuvat esteet tulee huomioida jatkossa osana sosiaaliturvaa koskevia muutoksia, jotta oman toimeentulon parantaminen työtä tekemällä olisi mahdollista mahdollisimman monelle.