Sosiaali- ja terveysministeriö

Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnin yhteenveto

Muistiossa on arvioitu hallituksen vuodelle 2024 esittämien toimeentuloturvamuutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Tarkastelussa on lisäksi huomioitu tuloverotukseen esitettyjen muutosten vaikutus. Arviot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin. Arviointityötä on tehty sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä. Muistiossa kuvaillaan toimeentuloturvamuutosten vaikutuksia tulonjakoon sekä erilaisiin kohderyhmiin. Arviot vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat staattisia, eli niissä ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllistymistä.

Tarkastelu on tehty vertaamalla reformivaihtoehtoa perusvaihtoehtoon. Perusvaihtoehdossa etuudet ja tuloverotus esitetään nykylainsäädännön mukaisena ja vuoden 2024 tasoisena. Reformivaihtoehdossa on huomioitu työttömyysturvan osalta lapsikorotusten ja suojaosan poisto, työssäoloehdon pidentäminen, ansioturvan tason porrastus, omavastuuajan pidennys sekä lomakorvausten jaksotusten palautus. Yleisen asumistuen osalta on huomioitu ansiotulovähennyksen poisto, korvausasteen alennus, perusomavastuuprosentin korotus, Helsingin yhdistäminen 2 kuntaryhmään, tuen poisto omistusasujilta sekä perusomavastuun lapsen ja aikuisen kertoimien muutos. Lapsilisien osalta on huomioitu lapsilisän korotus neljästä ja tai useammasta lapsesta, yksinhuoltajakorotuksen korottaminen sekä alle 3-vuotiaiden lapsilisän korotus. Opintotukien osalta on huomioitu huoltajakorotuksen korotus sekä lainatakauksen korotus. Kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien indeksikorotusten jäädytys on huomioitu pois lukien eläkkeet, toimeentulotuki, rintamalisät, vammaisetuudet ja elatustuki. Indeksijäädytyksestä on otettu huomioon ennakoitu vaikutus vuoden 2024 osalta. Tuloverotuksen osalta on huomioitu kotitalousvähennyksen kotitalous-, hoito- ja hoivatyön määräaikaisen korotuksen jatko, työtulovähennyksen muutos, matkakuluvähennyksen omavastuun korotus, valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan korotuksen jatko sekä tuloveroasteikon indeksitarkistus. Muutosten oletetaan vaikuttavan täysimääräisesti heti vuonna 2024 ja tulonmuodostusta tarkastellaan vuositasolla.

Toimeentuloturvamuutosten havaittiin kasvattavan tuloeroja. Kolmen pienituloisimman tulokymmenyksen osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu. Samalla viisi suurituloisinta tulokymmenystä kasvattavat tulo-osuuttaan. Esitetyt muutokset kasvattavat suhteellista pienituloisuutta sekä 50 että 60 prosentin pienituloisuusrajalla. Myös lasten pienituloisuusaste kasvaa ehdotettujen muutosten seurauksena. Eri perhetyypeissä suhteellinen pienituloisuus kasvaa eniten nuorten aikuisten, yksinhuoltajien sekä myös vanhempien työikäisten yksin asuvien keskuudessa. Muissa perhetyypeissä muutosten arvioitiin olevan maltillisia.

Koko väestöstä noin puolet (49 %) kuuluu kotitalouksiin, joissa muutokset kasvattavat käytettävissä olevia tuloja. Runsas kolmannes (36 %) väestöstä kuuluu kotitalouksiin joiden käytettävissä olevat tulot muuttuvat vain vähän. Tulomenetyksiä (1 % tai enemmän) kokeviin kotitalouksiin kuuluu noin 14 % väestöstä. Todella huomattavia yli 10 %

tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluu vajaat 3 prosenttia väestöstä. Käytettävissä olevien tulojen suhteelliset muutokset ovat suurimpia pienituloisimmissa tulokymmenyksissä. Ns. ”suuria häviäjiä”, eli kotitalouksia, joiden käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 prosenttia, on kahdessa alimmassa kymmenyksessä melko tarkkaan saman verran. Pienempiä häviäjiä on kuitenkin alimmassa selvästi enemmän.

Perhetyypeittäin tarkasteltaessa havaittiin, että selvästi suurimmat vaikutukset kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista noin 16 prosentilla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 prosenttia. Myös nuoriin lapsettomiin pareihin kohdistuvat vaikutukset ovat voimakkaampia kuin muihin perhetyyppeihin. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat kokonaisuudessa pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin. Yksinhuoltajissa häviäjiä on myös suuri osuus, mutta käytettävissä olevien tulojen pieneneminen yli 10 prosentilla on harvinaisempaa kuin työikäisissä yhden hengen talouksissa. Yli 65-vuotiaissa häviäjiä on selvästi vähemmän kuin muissa ikäluokissa. Suuret suhteelliset tulomenetykset painottuvat yhden aikuisen työikäisiin talouksiin, sillä kahden aikuisen talouksissa toimeentuloturvaetuuksien merkitys koko kotitalouden tuloihin on harvemmin yhtä suuri.

Etuudensaajaryhmien välisessä tarkastelussa suhteellisesti suurimpia häviäjäryhmiä ovat opiskelijat sekä työttömyyden ansioturvan saajat. 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 tulonmenetykset jäävät selvästi vähäisemmiksi.

Ikäryhmittäisessä tarkastelussa suurimmat vaikutukset kohdistuvat 18-24 vuotiaisiin. Myös ikäryhmissä 25-34 vuotta ja 55-64 vuotta vaikutukset ovat muita ryhmiä suurempia. Opiskelijoiden suuri osuus nuorten ikäluokissa sekä ansioturvaa saavien ja pitkäaikaistyöttömien osuus vanhempien ikäryhmässä selittävät vaikutuksia. Yli 65-vuotiaisiin kohdentuvat vaikutukset ovat varsin pieniä. Myös alaikäisiin kohdistuvat suhteelliset vaikutukset ovat pienempiä työikäisten ikäluokkiin verrattuna. Väestöryhmittäisessä tarkastelussa suurimmat tulonmenetykset kohdentuvat työikäisten yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajiin.

Työnteon kannustimien 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 täydentävillä työllistymisen kannustimet eivät vahvistu. Asumistukeen kohdistuvat toimet aiheuttavat sen, että eräissä tapauksissa mm. yhden huoltajan lapsiperheissä työllistymisen kannustimet voivat heikentyä.

Työllisyysvaikutusten huomioiminen näkyy käytettävissä olevien tulojen kasvuna, mutta toisaalta ei riitä kompensoimaan etuusleikkauksista aiheutuvaa tulojen laskua tulojakauman alemmissa kymmenyksissä.

Sammanfattning av bedömningen av de samverkande konsekvenserna av ändringarna i den sociala tryggheten

I promemorian bedöms hur de ändringar i utkomstskyddet som regeringen föreslagit för 2024 sammantaget påverkar hushållens inkomstbildning. Även effekten av de föreslagna ändringarna i inkomstbeskattningen tas i beaktande i analysen. Uppskattningarna är huvudsakligen baserade på beräkningar som gjorts med Statistikcentralens mikrosimuleringsmodell SISU. Bedömningen har gjorts i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet. I promemorian beskrivs hur ändringarna i utkomstskyddet påverkar inkomstfördelningen och olika målgrupper. Uppskattningar av konsekvenserna för inkomsterna som hushållen har till sitt förfogande är statiska, dvs. konsekvenserna för beteendet, såsom sysselsättningen, har inte beaktats i dem.

Analysen gjordes som en jämförelse mellan reformalternativet och grundalternativet. I grundalternativet presenteras förmånerna och inkomstbeskattningen i enlighet med gällande lagstiftning och på 2024 års nivå. I reformalternativet beaktas i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa att barnförhöjningarna och det skyddade beloppet avskaffas, arbetsvillkoret förlängs, den inkomstrelaterade dagpenningen graderas, självriskti-den förlängs och periodiseringen av semesterersättningar återinförs. I fråga om det allmänna bostadsbidraget beaktas att förvärvsinkomstavdraget avskaffas, ersättningsgraden sänks, bassjälvriskandelen höjs, Helsingfors flyttas till kommungrupp 2, rätten att få bostadsbidrag för en ägarbostad avskaffas och koefficienterna för barn och vuxna i bassjälvriskandelen ändras. I fråga om barnbidragen beaktas höjningarna av barnbidraget för fyra och fler barn, ensamförsörjartillägget och barnbidraget för barn under 3 år. I fråga om studiestödet beaktas höjningarna av försörjarförhöjningen och lånegarantin. Indexfrysningen av förmåner knutna till folkpensions- och konsumentprisindexen har beaktats med undantag för pensioner, utkomststöd, fronttillägg, förmåner för personer med funktionsnedsättning samt underhållsstöd. Den prognostiserade effekten av indexfrysningen har beaktats för 2024. I fråga om inkomstbeskattningen beaktas förlängningen av den tidsbegränsade höjningen av hushållsavdraget för hushållsarbete, omsorgsarbete och vårdarbete, ändringen av arbetsinkomstavdraget, höjningen av självrisken för resekostnadsavdraget, förlängningen av höjningen av den högsta nivån på statens inkomstskatteskala samt indexjusteringen av inkomstskatteskalan. Ändringarna antas ha full effekt redan 2024 och inkomstbildningen analyseras på årsnivå.

Ändringarna i utkomstskyddet konstaterades öka inkomstskillnaderna. De tre lägsta inkomstdecilernas andel av hushållens sammanräknade disponibla inkomst minskar. Samtidigt ökar andelen för de fem högsta inkomstdecilerna. De föreslagna ändringarna ökar andelen låginkomsttagare både vid 50- och vid 60-procentsgränsen för relativ fattigdom. Även andelen barn i hushåll med låga inkomster ökar till följd av de föreslagna ändringarna. Den relativa fattigdomen i olika typer av familjer ökar mest bland unga vuxna, ensamförsörjare och äldre personer i arbetsför ålder som bor ensamma. I andra typer av familjer bedömdes förändringarna vara moderata.

Av hela befolkningen tillhör cirka hälften (49 %) hushåll där ändringarna ökar de disponibla inkomsterna. Drygt en tredjedel (36 %) av befolkningen tillhör hushåll där de disponibla inkomsterna förändras endast obetydligt. Cirka 14 procent av befolkningen tillhör hushåll som förlorar inkomst (1 % eller mer). Knappt 3 procent av befolkningen hör till hushåll som drabbas av verkligt betydande inkomstförluster på över 10 procent. De relativa förändringarna i de disponibla inkomsterna är störst i de lägsta inkomstdecilerna. I de två lägsta decilerna finns ganska exakt lika många så kallade ”stora förlorare”, det vill säga hushåll som mister över 10 procent av sina disponibla inkomster. I den lägsta decilen finns ändå klart fler mindre förlorare.

I en analys enligt familjetyp framkom att de klart största konsekvenserna drabbar unga enpersonshushåll, varav cirka 16 procent förlorar över 10 procent av sina disponibla inkomster. Även för unga par utan barn är konsekvenserna större än för andra typer av familjer. Konsekvenserna för barnfamiljer är sammantaget mindre än för hushåll i arbetsför ålder utan barn. En stor andel av ensamförsörjarna hör också till förlorarna, men bland dem är det ovanligare att de disponibla inkomsterna minskar med mer än 10 procent än bland enpersonshushåll i arbetsför ålder. I åldersklassen över 65 år finns klart färre personer som går miste om inkomster än i andra åldersklasser. De stora relativa inkomstförlusterna förekommer främst i hushåll med en vuxen i arbetsför ålder, eftersom utkomstskyddsförmånernas betydelse för hela hushållets inkomster sällan är lika stor i hushåll med två vuxna.

I en jämförelse mellan förmånstagargrupperna är de relativt sett största förlorarna studerande och personer som får inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning. När det gäller de studerande beror förändringen särskilt på att bostadsbidraget försämras. I familjer som får arbetslöshetsförmåner och där det finns två föräldrar är konsekvenserna relativt sett klart mindre än i familjer med endast en vuxen. Studielån har inte räknats in i de disponibla inkomsterna för studerande. Inte heller lånegarantin har beaktats i beräkningen av de disponibla inkomsterna, men lånegarantin tas i beaktande när det kalkylerade utkomststödet fastställs. Därför minskar höjningen av lånegarantin de disponibla inkomsterna för dem som får studiestöd. Om lånegarantin och höjningen av den tas i beaktande när de disponibla inkomsterna beräknas blir de studerandes inkomstförluster betydligt mindre.

I en analys enligt åldersgrupp är konsekvenserna störst för 18–24-åringar. Även i åldersgrupperna 25–34 år och 55–64 år är konsekvenserna större än i andra grupper. Detta beror på den stora andelen studerande i de yngre åldersklasserna och andelen som får inkomstrelaterad dagpenning samt andelen långtidsarbetslösa i den äldre åldersklassen. Konsekvenserna för personer över 65 år är relativt små. Konsekvenserna för minderåriga är också relativt sett mindre än för åldersklasserna i arbetsför ålder. En analys enligt befolkningsgrupp visar att de största inkomstförlusterna drabbar enpersonshushåll i arbetsför ålder samt ensamförsörjare.

Ändringarna i incitamenten för arbete har bedömts via deltagandeskatten. Ändringarna uppskattas leda till att deltagandeskatten minskar från 67,5 procent till 63,2 procent. De åtgärder som träder i kraft 2024 uppskattas stärka sysselsättningen med cirka 60 000–65 000 sysselsatta. Incitamenten stärks i synnerhet för hushåll som får inkomstrelaterad dagpenning och består av två vuxna eller av barn och två vårdnadshavare. Sysselsättningsincitamenten stärks inte för dem som kompletterar primära förmåner med utkomststöd. De åtgärder som gäller bostadsbidraget leder till att sysselsättningsincitamenten kan försämras i vissa fall, bland annat i barnfamiljer med endast en vårdnadshavare.

Beaktandet av sysselsättningseffekterna märks i en ökning av de disponibla inkomsterna, men räcker samtidigt inte för att kompensera den inkomstminskning som sker i de lägre inkomstfördelningsdecilerna till följd av nedskärningarna i förmånerna.

Sisältö

1 Johdanto 10

1.1 Asetelma 11

1.2 Arvioidut muutokset 13

1.3 Vaikutuksista yleisesti 14

2 Vaikutukset tulonjakoon ja pienituloisuuteen 17

3 Muutokset pienituloisuudessa 18

4 Tulonmuutosten jakautuminen 21

4.1 Vaikutukset sukupuolittain 31

4.2 Vaikutukset ikäryhmittäin 32

5 Vaikutukset maakunnittain 34

6 Tulonmuutosluokkien rakenne 36

7 Toimeentulotukivaikutuksista 38

8 Kotitaloudet ja työllisyysvaikutukset 40

Liite 1: Tulokset ilman toimeentulotukea 43

Liite 2: Esimerkkilaskelmia 46

1 Johdanto

Tässä muistiossa arvioidaan hallituksen vuodelle 2024 esittämien toimeentuloturvan muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Tarkastelussa on tämän lisäksi otettu huomioon tuloverotukseen esitettyjen muutosten vaikutus. Arviot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin muutosten mittaluokasta ja kohdentumisesta. Arviot perustuvat siihen, mitä hallitus on syyskuuhun 2023 mennessä linjannut eri sosiaaliturvan uudistusten sisällöstä ja aikatauluista. Muistion tavoitteena on vuodelle 2024 esitettävien sosiaaliturvan muutosten vaikutusten hahmottaminen. Muistiossa ei esitetä tai arvioida vaihtoehtoisia tapoja uudistaa sosiaaliturvaa.

Esitettyjen sosiaaliturvan muutosten taustalla ovat hallituksen tavoitteet kohentaa julkista taloutta ja parantaa työllisyyttä. Hallitus tavoittelee työttömyysturvaan kohdistuvalla kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuudella noin 41 000 työllisen vaikutusta. Lisäksi hallitus tavoittelee 37 000 työllisen vaikutusta sosiaaliturvan ja verotuksen uudistuskokonaisuudella. Nämä toimet on pääosiltaan ajoitettu tulemaan voimaan vuonna 2024. Hallitusohjelmassa vuoden 2024 aikana voimaan tulevien toimien arvioidaan vahvistavan keskipitkän aikavälin rakenteellista työllisyyttä noin 60 000 – 65 000 työllisellä. Kokonaisuutena hallituksen tavoite on vahvistaa työllisyyttä 100 000 henkilöllä. Tämä muistio keskittyy vain kotitalouksiin kohdistuviin vaikutuksiin eikä sisällä julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten arviointia. Työllisyysvaikutuksia ja työnteon kannustimien muutoksia käsitellään kotitalouksien näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö julkaisee samoja lakimuutoksia koskevan arvioinnin, jossa painopiste on työllistymisen kannusteissa. Molempien muistioiden arviointityötä on tehty sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä ja molemmissa tarkasteluissa pyritään käyttämään samoja lainsäädäntöperusteita sekä ohjelmakoodiin sisällytettyjä lainsäädäntömuutoksia. Kiireellisestä aikataulusta johtuen asetelmissa saattaa olla pieniä eroja, jotka saattavat heijastua pieninä eroina eri tarkasteluissa.

Muistiossa esitellään ensin arvioinnin asetelma sekä arvioon sisällytetyt muutosehdotukset. Tämän jälkeen muistiossa kuvaillaan vaikutuksia tulonjakoon sekä erilaisiin kohderyhmiin. Lopussa käsitellään arvioidun työllisyyden kasvun vaikutuksia kotitalouksiin. Muistion liitteessä 2 esitetään myös esimerkkilaskelmia muutosten vaikutuksista kotitalouksiin eräissä esimerkkitapauksissa.

1.1 Asetelma

Muistiossa tarkastellaan toimeentuloturvaan vuonna 2024 ehdotettavien muutosten vaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Tarkastelussa ei pyritä ennakoimaan kotitalouksien tulokehitystä, johon vaikuttavat monet muutkin seikat kuin lainsäädännön muutokset.

Tarkastelu tehdään vertaamalla reformivaihtoehtoa perusvaihtoehtoon. Perusvaihtoehdossa etuudet ja tuloverotus ovat nykylainsäädännön mukaiset vuoden 2024 tasoisena. Esimerkiksi vuonna 2023 voimassa olevat mutta vuoden lopussa päättyvät määräaikaiset muutokset eivät ole mukana perusvaihtoehdossa. Vertailu tehdään vuoden 2024 tasossa siten, että perusvaihtoehdossa KEL-indeksisidonnaiset etuudet on korotettu pysyvän lainsäädännön mukaisesti vuoden 2024 tasoon, mutta reformivaihtoehdossa tämä korotus jätetään tekemättä niiden etuuksien osalta, joita KEL-indeksijäädytyksen on esitetty koskevan.

Arvioissa ovat mukana pääsääntöisesti vain ns. staattiset vaikutukset, eli muutosten vaikutuksia esimerkiksi työllistymiseen ei ole otettu lähtökohtaisesti huomioon. Työllisyysvaikutuksia koskevassa osiossa kuitenkin tarkastellaan vaikutuksia myös siten, että työllisyysvaikutukset on otettu huomioon. Muutoksilla voi olla työllisyysvaikutusten lisäksi myös muunlaisia käyttäytymisvaikutuksia esimerkiksi liittyen palveluiden käyttöön. Näitä muita mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ei ole arvioitu.

Asetelmassa muutosten oletetaan tulevan voimaan ja vaikuttavan täysimääräisesti heti vuonna 2024. Tämä oletus auttaa havainnollistamaan muutosten täysimääräisiä vaikutuksia, mutta se ei vastaa todellista tilannetta vuonna 2024, sillä suuri osa muutoksista tulee voimaan esimerkiksi vasta vuoden 2024 syksyllä, ja osa vaikutuksista kumuloituu vasta vähitellen muutaman vuoden kuluessa.

Tulonmuodostusta tarkastellaan vuositasolla kuten esimerkiksi Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa. Esimerkiksi osan vuotta työttömänä olevien tulonmuodostukseen ehdotetut muutokset työttömyysturvaan vaikuttavat siis vain niinä kuukausina, joina henkilö saa työttömyysetuutta. Tarkastelun havaintoyksikkönä on henkilö, mutta tuloina käytetään kotitalouden tuloja. Vertailuissa, joissa vertaillaan eri kokoisia tai eri tyyppisiä kotitalouksia, tulot on jaettu kulutusyksiköillä, jotta eri kokoisten kotitalouksien tulot olisivat paremmin vertailukelpoisia. Käytettävissä olevan tulon käsitteessä on pyritty aineistorajoitteiden puitteissa noudattamaan Tilastokeskuksen tulonjakotilaston tulokäsitettä. Opintotuen saajien kohdalla on kuitenkin esitetty myös vaihtoehtoinen tarkastelu, jossa opintotuen lainatakaus ja sen muutos on otettu huomioon.

Etenkin toimeentulotuen mallintaminen on SISU-mikrosimulaatiomallissa epätarkkaa, mikä tekee sosiaaliturvan muutosten kohdentumisen arvioinnista jossain määrin vaikeampaa. Epätarkkuuteen vaikuttavat useat seikat, esimerkiksi tulojen käsittely vuosikeskiarvoina sekä perustoimeentulotuen saantiin vaikuttavien tekijöiden, esimerkiksi käteisvarojen, puuttuminen aineistosta. Lisäksi mallissa oletetaan, että kaikki toimeentulotukeen mallilaskennan perusteella oikeutetut sitä myös hakevat ja saavat. Todellisuudessa osa toimeentulotukeen oikeutetuista ei tukea hae. Yleisesti ottaen malli yliarvioi muutosten myötä tapahtuvan toimeentulotuen saannin kasvun. Tämän vuoksi muutoksia on osin arvioitu myös ilman mallin laskennallista perustoimeentulotukea[1]. Näitä tuloksia on esitetty liitteen 2 kuvioissa. Esitetyt muutokset voivat vaikuttaa myös ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen käyttöön. Näitä vaikutuksia ei ole arvioitu.

Osittain samanlaisia haasteita kuin toimeentulotuessa liittyy myös asumistuen mallinlaskentaan. Erityisesti tulojen käsittely vuosikeskiarvoina tuottaa ongelmia ansiotulojen suojaosan laskennassa (asumistuen ansiotulovähennys). Malli yliarvioi huomattavasti suojaosan vaikutusta asumistuen määrään, joten suojaosan poistamisen asumistukea pienentävä vaikutus tulee yliarvioitua. Tämän johdosta malli voi tältä osin tuottaa jossain määrin liian heikon kuvan joidenkin väestöryhmien kuten esimerkiksi opiskelijoiden tulojen kehityksestä.

[1] Toimeentulotuen alikäytön suuruudeksi on arvioitu noin 10-30 prosenttia etuuteen oikeutetuista (ks. Paukkeri, Tuuli (2018) Essay 1: Take-up of welfare benefits: combining a static and dynamic perspective. Teoksessa Paukkeri T. Essays on public economics. VATT Publications 72. Helsinki, 11–106.). Mallin tuottamaan epätarkkuuteen toimeentulotuessa liittyy kuitenkin alikäytön lisäksi muitakin tekijöitä.

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu Ahvenanmaa, koska toimeentuloturva määräytyy siellä osin Manner-Suomesta poikkeavasti, ja osa esitetyistä muutoksista kuuluu maakunnan oman lainsäädäntövallan piiriin.

1.2 Arvioidut muutokset

Arviot sisältävät taulukossa 1 luetellut muutosehdotukset. Muutosten tarkka sisältö selviää pääosin kyseisiä muutoksia koskevista hallituksen esityksistä tai, jos esitystä ei ole vielä valmisteltu, hallitusohjelmasta.

Taulukko 1. Arvioidut muutosehdotukset

Etuus / vero / maksu	Muutokset
Työttömyysturva	Lapsikorotusten poisto Suojaosan poisto Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen Ansioturvan tason porrastus keston mukaan Omavastuuajan pidennys 7 päivään Lomakorvausten jaksotuksen palautus
Yleinen asumistuki	Ansiotulovähennyksen poisto Korvausasteen alennus 70 prosenttiin Perusomavastuuprosentin korotus 50:een Helsingin yhdistäminen kuntaryhmään 2 Tuen poisto omistusasujilta Perusomavastuun lapsen ja aikuisen kertoimien muutos
Lapsilisät	Lapsilisän korotus neljästä tai useammasta lapsesta Yksinhuoltajakorotuksen korottaminen Alle 3-vuotiaiden lapsilisän korotus
Kansaneläke- tai kuluttajahintaindeksiin sidotut etuudet	Indeksikorotusten jäädytys, pois lukien toimeentulotuki, eläkkeet, rintamalisät, vammaisetuudet, elatusapu ja elatustuki Mukana vain arvioitu vaikutus vuodelle 2024
Tuloverotus	Kotitalousvähennyksen kotitalous-, hoito- ja hoivatyön määräaikaisen korotuksen jatko vuodelle 2024

Etuus / vero / maksu	Muutokset
	Työtulovähennyksen muutos Matkakuluvähennyksen omavastuun korotus Valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan 2 prosenttiyksikön määräaikaisen korotuksen jatko Tuloveroasteikon indeksitarkistus (budjettiriihessä sovitun mukaisesti, ml. ns. työttömyysvakuutusmaksukompensaatio)
Työttömyysvakuutusmaksut	Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettujen etuuksien muutoksista seuraava arviolta 0,5 prosenttiyksikön alennus palkansaajan työttömyysvakuutusmaksujen tasoon pitkällä aikavälillä
Opintotuet	Huoltajakorotuksen korotus Lainatakauksen korotus 850 euroon kuukaudessa

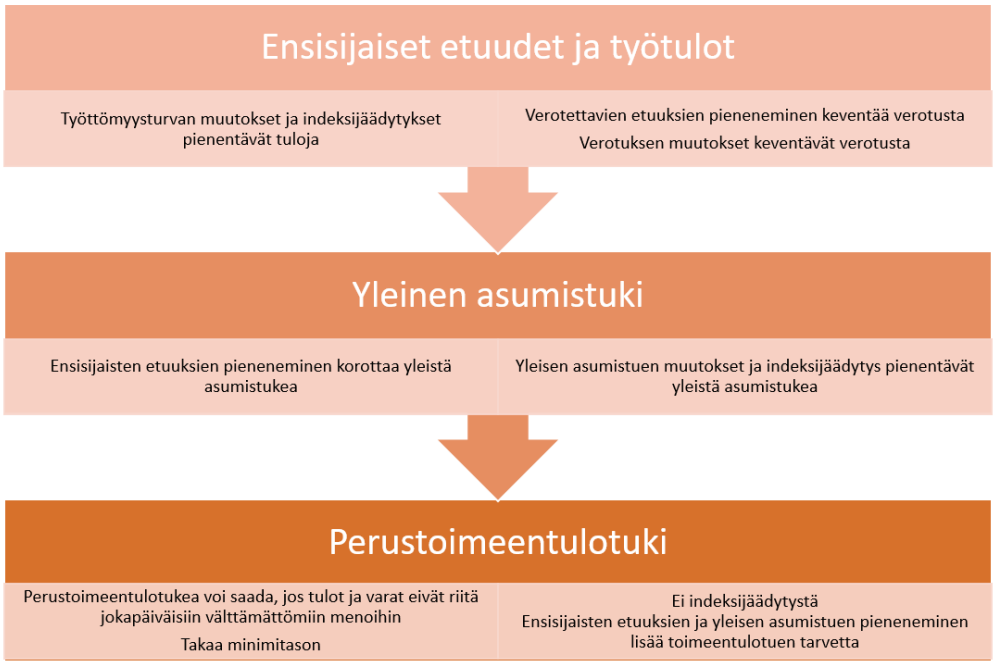
1.3 Vaikutuksista yleisesti

Ehdotetuilla sosiaaliturvan muutoksilla on monenlaisia vaikutuksia sekä etuuksien tasoon että siihen, mitä etuuksia henkilöt saavat. Eri etuuksien mahdollisia yhdistelmiä on lukematon määrä, ja kaikkien niiden ristikkäisvaikutuksia on mahdotonta kuvata yksityiskohtaisesti. Kuviossa 1 on kuitenkin esitetty yksinkertaistettu kuvaus siitä, miten etuusmuutosten ja verotuksen muutokset vaikuttavat yleisellä tasolla toisiinsa.

Kokonaisvaikutusten kannalta merkittävimmät etuudet ovat työttömyysturva, yleinen asumistuki sekä perustoimeentulotuki. Työttömyysturvaan kohdistuu useita eri muutoksia, jotka vähentävät merkittävästi työttömyysetuuksien määrää. Koska työttömyysturvaetuudet ovat verotettavia etuuksia, työttömyysturvan pieneneminen vähentää myös henkilön maksamia veroja sekä progressiivisen veroasteikon vuoksi yleensä myös veroprosenttia.

Ensisijaisen etuuden pieneneminen puolestaan pienentää yleisen asumistuen laskennassa huomioon otettavia tuloja, ja siten korottaa yleistä asumistukea. Samalla kuitenkin myös yleisen asumistuen tasoa pienennetään, jolloin kokonaisvaikutus yleiseen asumistukeen riippuu kotitalouden tilanteesta. Useimmiten yleinen asumistuki kuitenkin pienenee.

Ensisijaisten etuuksien ja yleisen asumistuen pieneneminen puolestaan johtaa perustoimeentulotuen tarpeen kasvuun. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla kotitaloudella tämä tarkoittaa käytännössä ainakin laskennallisesti sitä, että muiden etuuksien nettomääräinen pieneneminen kompensoituu täysimääräisesti toimeentulotuen kasvulla. Suurin osa perustoimeentulotuen saajista täydentää perustoimeentulotuella muita etuuksia. Lisäksi toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy, kun aiempaa useamman kotitalouden tulot tippuvat alle perustoimeentulotuen tason. Oikeus toimeentulotukeen ei ole kuitenkaan yksiselitteinen, koska sen saantiin vaikuttaa tulojen lisäksi myös muun muassa varallisuus.



Kuvio 1. Keskeiset vaikutusmekanismit

Lisäksi muutoksilla odotetaan olevan työnteon kannustinten muutoksista seuraavia käyttäytymisvaikutuksia, jotka vaikuttavat kotitalouksien saamien työtulojen määrään, ja siten vähentävät etuuksien tarvetta.

Tässä muistiossa esitellyt arviot ovat kohderyhmittäisiä keskiarvoja ja karkeita jakaumia, joiden taustalle jää huomattavaa hajontaa kotitalouskohtaisten tilanteiden välillä. Osa muutoksista, esimerkiksi yleisen asumistuen korvausasteen laskeminen 80 prosentista 70 prosenttiin kohdistuu pysyvästi kaikkiin yleisen asumistuen saajiin. Jotkut muutokset, esimerkiksi omistusasumisen tuen poisto, vaikuttavat varsin voimakkaasti, mutta varsin rajattuun kohdejoukkoon.

Osa muutoksista, kuten omavastuupäivien lisääminen työttömyysturvassa, taas vaikuttavat laajaan joukkoon, mutta vain tietyssä ajankohdassa.

2 Vaikutukset tulonjakoon ja pienituloisuuteen

Taulukossa 2 on havainnollistettu esitettyjen muutosten vaikutusta tulonjakoon eräiden tavanomaisten tulonjakoindikaattorien avulla. Tulonjaon epätasaisuutta mittaava Gini-kerroin kasvaa vajaat puoli prosenttiyksikköä. Myös ylimmän ja alimman tuloviidenneksen (S80/S20) ja tulokymmenyksen (S90/S10) suhdetta mittaavat suhdeluvut kasvavat. Muutokset siis kasvattavat tuloeroja. Hieman eritellymmän kuvan tuloerojen kehityksestä antaa desiilien eli tulokymmenysten tulo-osuuksien vertailu. Muutosten seurauksena kolmen pienituloisimman desiilin osuus kotitalouksien yhteenlasketusta käytettävissä olevasta tulosta supistuu. Viisi suurituloisinta desiiliä taas kasvattavat tulo-osuuttaan.

Taulukko 2. Tulonjakoindikaattoreita

	Nykylainsäädäntö 2024	Muutokset 2024
Gini-kerroin;%	27,62	28,07
Ylimmän ja alimman tuloviidenneksen tulo-osuuksien suhde (S80/S20)	3,94	4,08
Ylimmän ja alimman tulokymmenyksen tulo-osuuksien suhde (S90/S10)	5,82	6,04
Tulokymmenyksen/desiilin tulo-osuus, %		
1. (pienituloisin)	3,99	3,85
2.	5,40	5,26
3.	6,39	6,30
4.	7,37	7,37
5.	8,34	8,37
6.	9,32	9,37
7.	10,40	10,47
8.	11,75	11,84
9.	13,78	13,88
10. (suurituloisin)	23,23	23,27

Huom! Desiilit on tässä tarkastelussa muodostettu uudelleen nykytila ja muutokset –vaihtoehdoissa

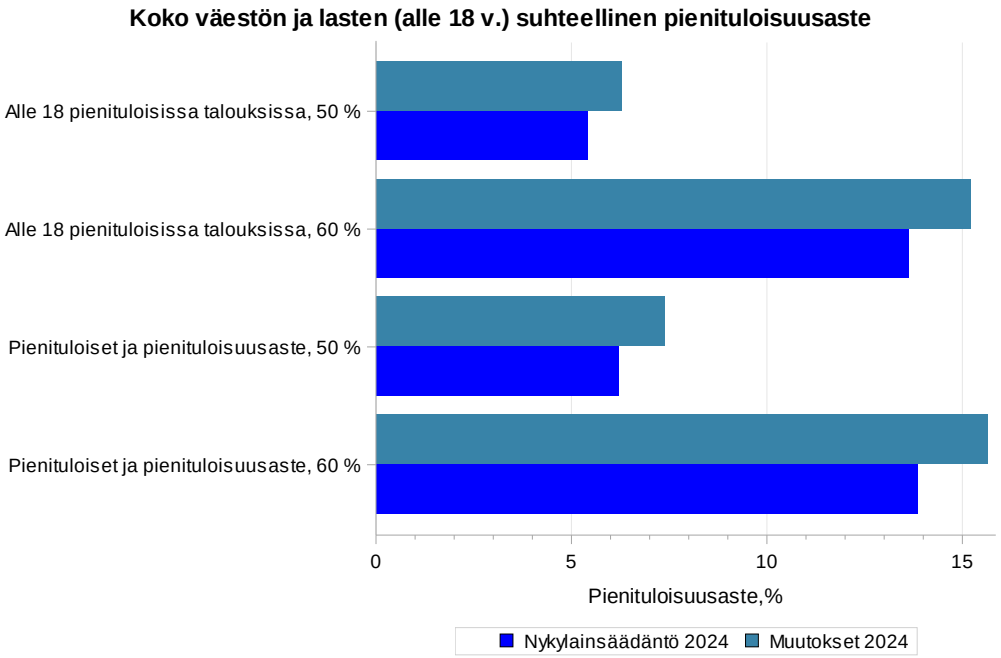
3 Muutokset pienituloisuudessa

Esitetyt muutokset tulisivat kasvattamaan suhteellista pienituloisuutta (kuvio 2). Tulos ei riipu siitä asetetaanko pienituloisuusraja 50 vai 60 prosenttiin koko väestön mediaanitulosta (kotitalouden kokoon suhteutettu ns. ekvivalentti käytettävissä oleva tulo).

Tarkastelussa on koko väestön lisäksi esitetty lasten pienituloisuusaste. Myös lasten pienituloisuusaste kasvaisi ehdotettujen muutosten seurauksena. Vertailu koko väestön ja lasten välillä ei välttämättä ole mielekästä, koska koko väestöön kuuluu hyvin erilaisia väestöryhmiä. Lisäksi lapset sisältyvät koko väestön kattavaan tarkasteluun.

Kuviossa 3 on tarkasteltu suhteellisen pienituloisuusasteen muutosta eri perhetyypeissä. Suhteellinen pienituloisuus kasvaisi eniten nuorten aikuisten, yksinhuoltajien sekä vanhempien työikäisten yksin asuvien keskuudessa. Muissa perhetyypeissä suhteellisen pienituloisuuden kasvu olisi maltillisempaa. [2]

[2] Tarkasteluyksikkönä on henkilö, vaikka jaottelu on tehty perhetyypin mukaan (ts. kyse väestöosuudesta, ei osuudesta kotitalouksista/perheistä). Pienten kotitalouksien osuus väestöstä pienempi kuin osuus kotitalouksista. Tämä selittää osaltaan sitä, miksi koko väestön pienituloisuus kasvaa melko maltillisesti verrattuna eräissä kotitalousryhmissä tapahtuvaan kasvuun.

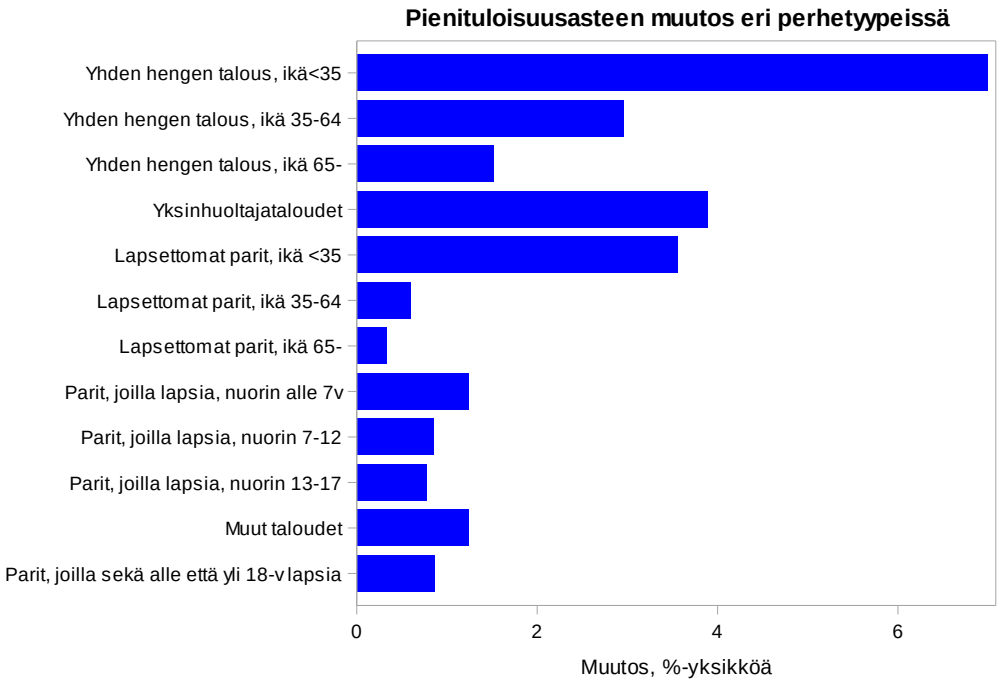


Huom! Mallipohjaisesti laskettu pienituloisuusaste poikkeaa alkuperäisestä tilastoaineistosta laskettavasta. Vertailu vain nykytilan ja muutosvaihtoehdon välillä

50%/60% = pienituloisuusraja suhteessa koko väestön mediaanituloon (kotitalouden käyt.oleva tulo)

Kuvio 2. Koko väestön ja lasten suhteelliset pienituloisuusasteet

Pienituloisuusraja laskettu erikseen perus- ja reformivaihtoehdoissa

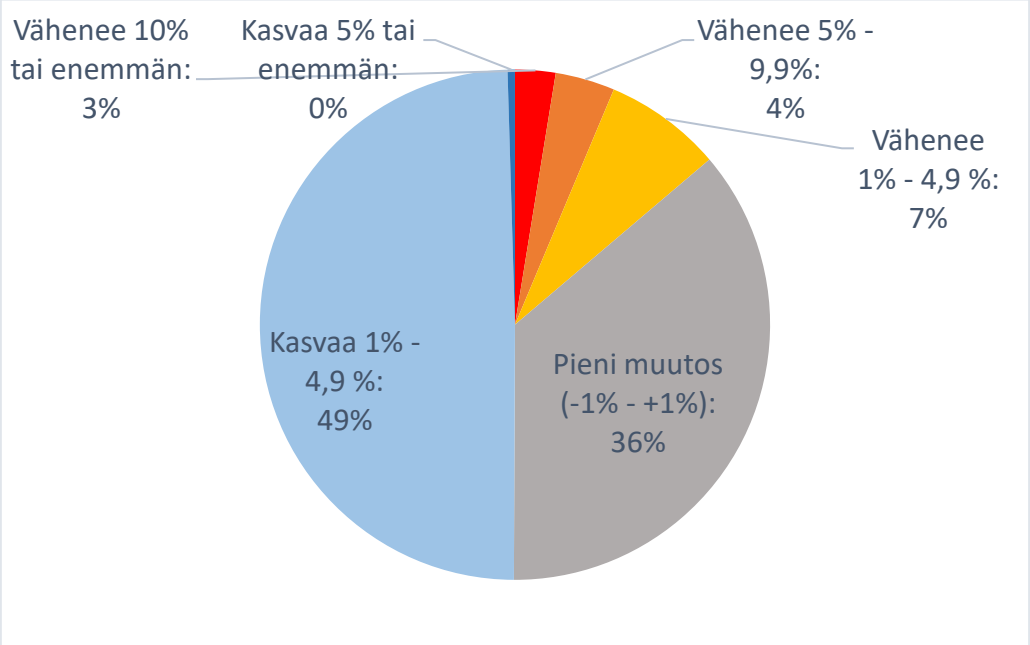


Kuvio 3. Pienituloisuusasteen muutos eri perhetyypeissä

4 Tulonmuutosten jakautuminen

Eri luokittelumuuttujien suhteen tapahtuva keskimääräisten tulonmuutosten tarkastelu saattaa peittää alleen suuria eroja ryhmien sisällä. Tämän johdosta tulonmuodostuksia on tässä tarkasteltu jakamalla eri ryhmät suhteellisen tulonmuutoksen suuruuden mukaan muodostettuihin ryhmiin.

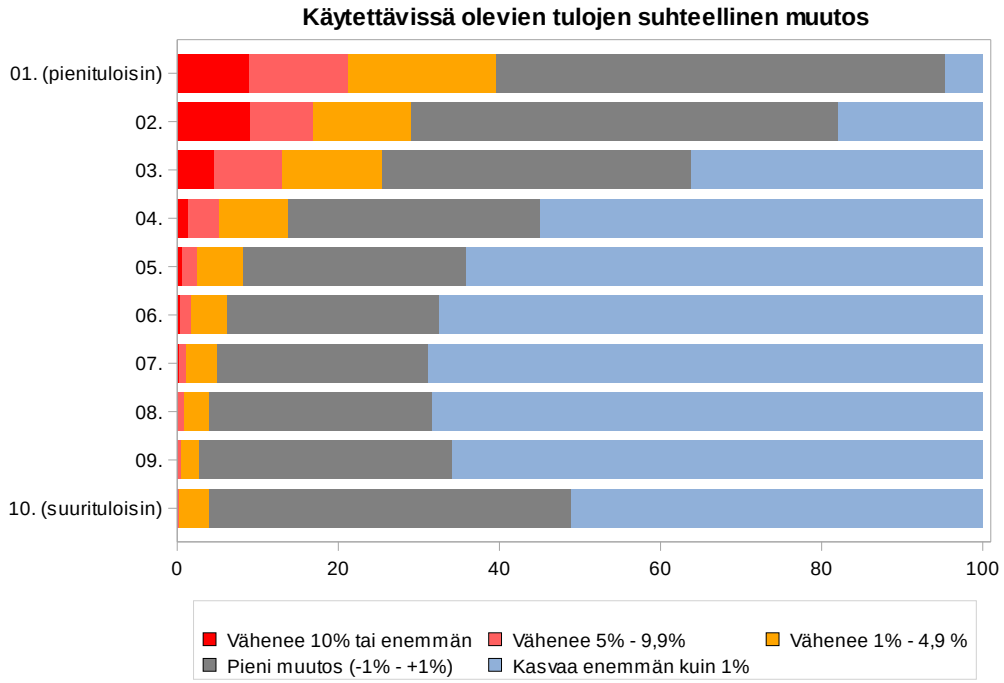
Koko väestöstä noin puolet (49 %) kuuluisi kotitalouksiin, joissa esitetyt muutokset kasvattaisivat käytettävissä olevia tuloja 1 – 4,9 prosentilla. Tätä suuremmat yli 5 prosentin tulojen kasvut olisivat hyvin harvinaisia (osuus väestöstä alle 0,5 prosenttia). Jatkossa tätä tulonmuutosluokkaa ei eritellä ryhmittäisissä tarkasteluissa erikseen. [3] Runsas kolmannes (36 %) väestöstä kuuluisi kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot muuttuisivat vain vähän. Tulonmenetyksiä (1% tai enemmän) kokeviin kotitalouksiin kuuluisi yhteensä vajaat 14 prosenttia väestöstä. Todella huomattavia yli 10 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluisi vajaat 3 prosenttia väestöstä.



Kuvio 4. Eri suuruisten tulonmuutosten yleisyys väestössä

[3] Laajoissa tilastoaineistoissa esiintyy myös lähes aina erilaisia ”tilastokummallisuuksia”. Näiden esiintyminen voi korostua käytettäessä suhteellisen monimutkaisia analyysivälineitä kuten SISU-mallia. Tämän johdosta kovin harvinaisiin havaintoihin ei yleensä kannata kiinnittää liikaa huomiota tuloksia tulkittaessa.

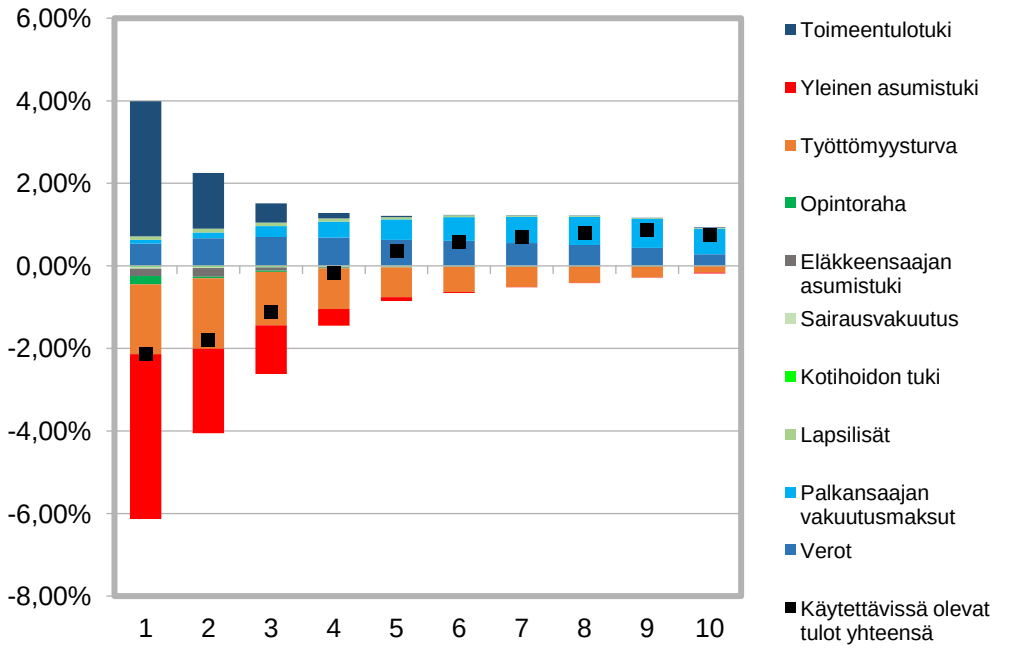
Käytettävissä olevien tulojen suhteelliset muutokset ovat suurimpia pienituloisimmissa tulokymmenyksissä. Ns. ”suuria häviäjiä”, eli kotitalouksia, joiden käytettävissä olevat tulot pienenevät yli kymmenen prosenttia, on kahdessa alimmassa kymmenyksessä melko tarkkaan saman verran. Pienempiä häviäjiä on kuitenkin alimmassa selvästi enemmän. Häviäjien osuus laskee ylemmissä tulokymmenyksissä.



Kuvio 5. Käytettävissä olevien tulojen muutosjakauma tulokymmenyksittäin

Kuvio 6 esittää muutokset tulokymmenyksittäin eriteltynä eri tekijöihin. Alimmassa desiilissä käytettävissä olevia tuloja vähentävät eniten yleisen asumistuen muutokset, ja perustoimeentulotuki kompensoi eniten muiden etuuksien pienenemistä. Tätä ylemmissä desiileissä yleisen asumistuen ja toimeentulotuen merkitys pienenee. Työttömyysturvan osuus ei pienene yhtä nopeasti tulojen kasvaessa kuin yleisen asumistuen, mikä johtunee toisaalta siitä, että työttömyysturvaa saadaan tyypillisesti lyhyemmän aikaa kuin yleistä asumistukea ja etenkin ansioturvan saajilla on usein vuoden aikana huomattavasti myös työtuloja, ja toisaalta siitä, että ansioturvaa pidemmältäkin ajalta saaneet eivät keskity aivan alimpaan tulodesiiliin.

Ylemmissä tulodesiileissä käytettävissä olevat tulot keskimäärin kasvavat. Näissä tuloluokissa muiden kuin lapsiperhe-etuuksien pitkäaikainen saanti on vähäistä. Tulojen kasvu johtuu pääasiassa verotuksen kevenemisestä sekä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksutason laskusta. Tämän kuvion, kuten muidenkin suhteellisia tulotason muutoksia kuvaavien tarkastelujen tulkinnassa kannattaa ottaa huomioon, että kuvatut käytettävissä olevien tulojen muutokset ovat suhteellisia. Alimmassa tulokymmenyksessä yhden prosentin muutos on euromääräisesti paljon pienempi kuin ylimmässä tulokymmenyksessä.



Kuvio 6. Eri muutostekijöiden vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin tulokymmenyksittäin,%

Kuviossa 7 esitetään käytettävissä olevien tulojen suhteelliset muutokset perhetyypeittäin. Tarkastelun perusteella selvästi suurimmat vaikutukset etuusmuutoksista kohdistuvat nuoriin yhden hengen talouksiin, joista noin 16 prosentilla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli kymmenen prosenttia. Tulosta selittää erityisesti se, että alle 35-vuotiaista yhden hengen talouksista merkittävä osa on opiskelijoita. Yleisen asumistuen muutokset pienentävät yksinään opiskelijoiden käytettävissä olevia tuloja usein yli 10 prosenttia. [4] Myös nuoriin

[4] Malliteknisistä syistä asumistuen muutosten vaikutukset saattavat tässä selvityksissä tulla yliarvioiduksi erityisesti asumistuen ansiotulovähennyksen poistumisen osalta. Tämä saattaa yliarvioida vaikutusta osan vuotta työllisten osalta (esimerkiksi opiskelija,

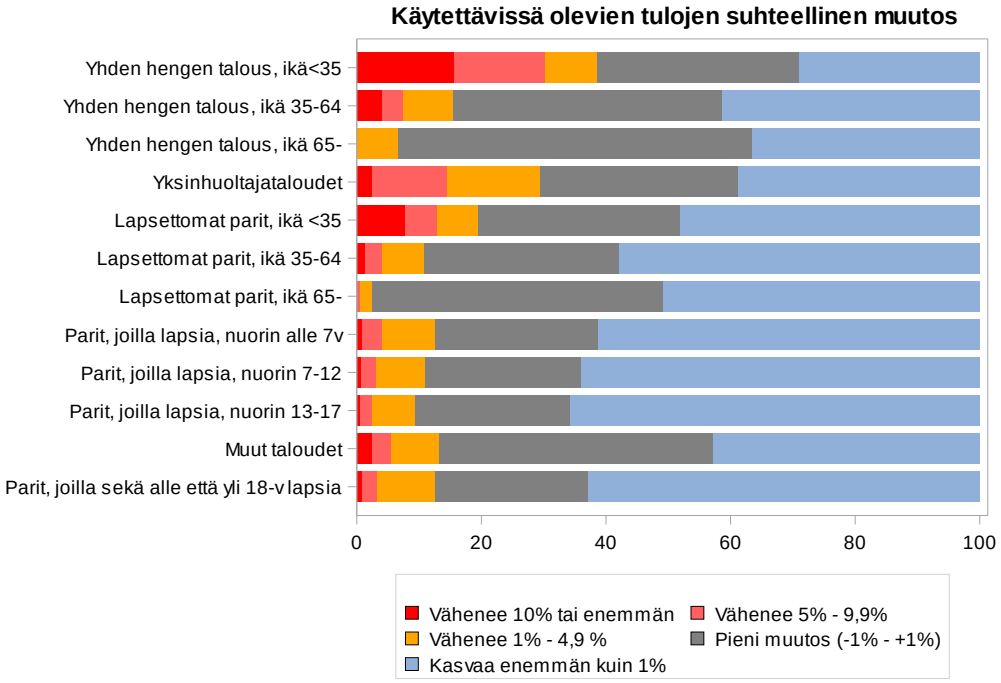
lapsettomiin pareihin kohdistuvat vaikutukset ovat voimakkaampia kuin muihin perhetyyppeihin. Opiskelijoiden lisäksi näiden tulosten taustalla on todennäköisesti nuorempien ikäluokkien yleisesti vanhempia työikäisiä matalampi tulotaso sekä ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon pidentämisen kohdentuminen muita voimakkaammin työuransa alkuvaiheessa oleviin henkilöihin.

Työttömyysturvan lapsikorotusten poistumisesta huolimatta lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset ovat kokonaisuudessaan pienempiä kuin työikäisiin lapsettomiin kotitalouksiin kohdistuvat. Kahden huoltajan lapsiperheissä työttömyysetuuksien osuus tulonmuodostuksessa on keskimäärin pienempi kuin muissa työikäisissä perhetyypeissä. Yksinhuoltajissa häviäjiä on myös suuri osuus, mutta käytettävissä olevien tulojen pieneneminen yli 10 prosentilla on harvinaisempaa kuin työikäisissä yhden hengen talouksissa.

Ainoa yli 65-vuotiaisiin kohdistuva sosiaaliturvan heikennys on eläkkeensaajan asumistuen indeksijäädytys, minkä vuoksi yli 65-vuotiaissa häviäjiä on selvästi vähemmän kuin muissa ikäluokissa.

Suurten suhteellisten tulonmenetysten painottuminen yhden aikuisen työikäisiin talouksiin on osin odotettavaa. Kahden aikuisen talouksissa toimeentuloturvaetuuksien merkitys koko kotitalouden tulonmuodostuksessa on harvemmin niin suuri kuin yksin asuvalla voi olla. Tämä edellyttäisi molempien aikuisten olemista työelämän ulkopuolella. Yksin asuminen muodostaa siis tietyssä mielessä riskin suuremmille suhteellisille tulonmenetyksille.

jolla työtuloja lähinnä vain kesäkuukausina). Ks. myös kohta ’Asetelma’ muistion alussa.



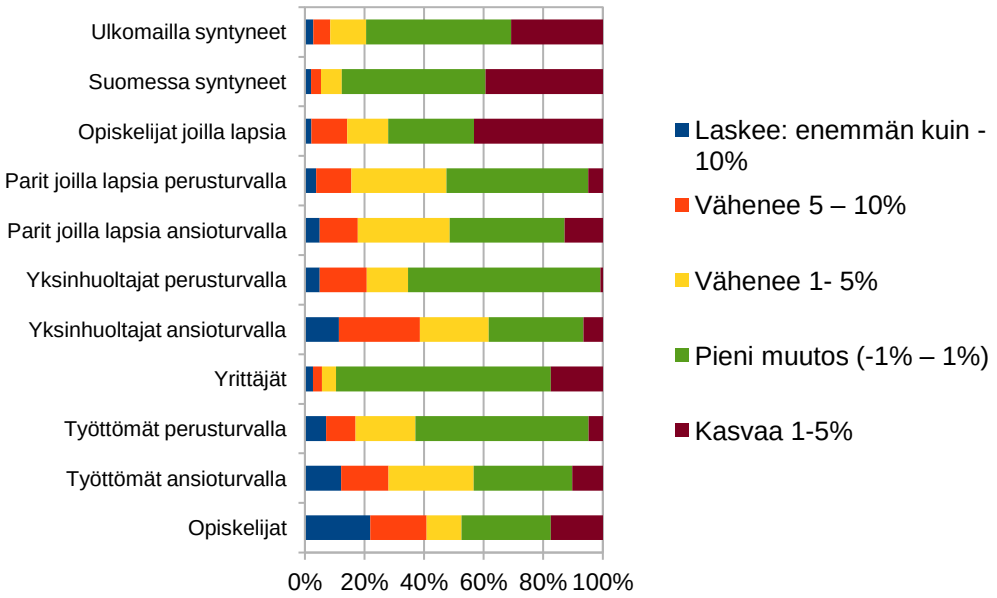
Kuvio 7. Käytettävissä olevien tulojen suhteellisia muutoksia perhetyypeittäin

Kuviossa 8 kuvataan vaikutuksia erilaisiin etuudensaajaryhmiin. Suhteellisesti suurimpia häviäjäryhmiä ovat tarkastelun perusteella opiskelijat sekä työttömät ansioturvan saajat. Tulos on odotettu, sillä opiskelijoilla yleisen asumistuen osuus tuloista on suurempi kuin muilla ryhmillä. Lisäksi yli 40 prosenttia asumistuen saajaruokakunnista on opiskelijaruokakuntia. Useat työttömyysturvan muutokset eli työssäoloehdon pidentäminen, ansioturvan tason porrastaminen, tuloperusteinen työssäoloehto ja lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen kohdistuvat yksinomaan tai pääasiallisesti ansiopäivärahan ansio-osiin. Myös Kelan työttömyysetuuksia saavissa ryhmissä on häviäjiä yleisen asumistuen muutosten ja esim. työttömyysturvan lapsikorotusten ja suojaosan poiston myötä, mutta heillä toimeentulotuki lieventää vaikutuksia enemmän kuin opiskelijoilla ja ansioturvan saajilla.

Työttömyysetuuksia saavissa kahden vanhemman perheissä vaikutukset ovat suhteellisesti selvästi pienempiä kuin yhden aikuisen perheissä. Tähän vaikuttaa ainakin se, että kahden aikuisen talouksissa (pl. kahden opiskelijan taloudet) useimmiten toinen aikuinen on töissä, vaikka toinen saisikin työttömyysetuutta. Tällöin etuusmuutosten suhteellinen vaikutus kotitalouden käytettävissä

oleviin tuloihin on pienempi kuin tilanteissa, joissa talouden kaikki aikuiset saavat ensisijaisia etuuksia.

Opiskelijoiden kohdalla käytettävissä oleviin tuloihin ei ole laskettu opintolainaa. Jos laina laskettaisiin mukaan, olisi muutos käytettävissä olevissa tuloissa tässä esitettyä pienempi.



Kuviossa 8 opiskelija määritelty sosioekonomisen luokituksen perusteella

Kuvio 8. Vaikutuksia eri kohderyhmiin

Koska tulonmuutoksia tarkastellaan kotitalouden vuositulojen perusteella, työttömyyden kestolla[5] vuoden aikana on merkittävä vaikutus tulonmuutosten suuruuteen. Mikäli henkilö on osan vuotta työttömänä ja osan vuotta työllisenä, työttömyysturvan ja muiden toimeentuloturvaetuuksien merkitys on vuositason tulonmuodostuksessa huomattavasti pienempi kuin koko vuoden työttömällä. Täten myös eri etuuksien muutosten vaikutus jää tällöin yleensä pienemmäksi.[6]

[5] Kestomuuttuja on muodostettu vuoden yhteenlaskettujen työttömyysetuuspäivien pohjalta. Kyse ei välttämättä ole yhtenäisestä työttömyysjaksosta.
[6] Vuositulojen tarkastelu selittää osin eroja kuukausitason esimerkkilaskelmien ja aineistopohjaisten vuositason tarkastelujen välillä. Esimerkkitarkasteluissa tarkastellaan

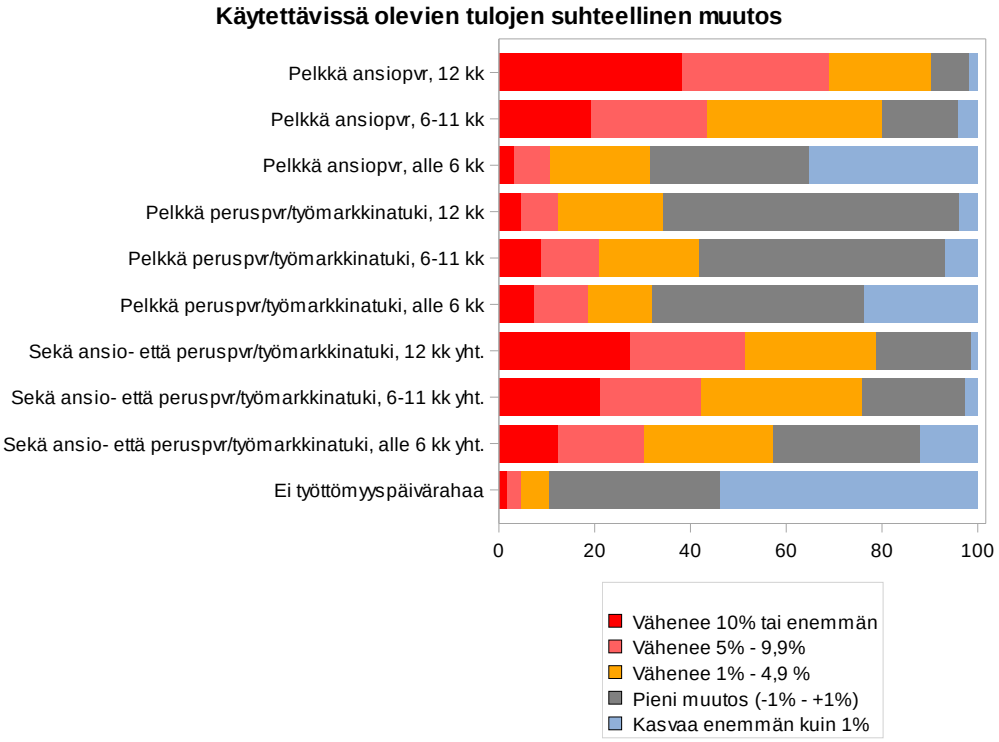
Tätä vaikutusta on havainnollistettu kuviossa 9. Työttömät on siinä ryhmitelty työttömyysetuuden lajin lisäksi työttömyyden keston mukaan.

Ansioturvaa saaneiden kohdalla erottuu selvästi työttömyyden keston vaikutus merkittävien tulonmenetysten yleisyyteen.[7] Pelkkää työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneilla samaa yhteyttä ei voida havaita. Tämä selittyy osin laskennallisen perustoimeentulotuen muita tulonmenetyksiä korvaavalla vaikutuksella.[8] Mikäli tarkastelu olisi tehty ilman toimeentulotuen huomioonottamista, keston vaikutus erottuisi selkeästi myös pelkkää työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneilla (ks. liitekuviot). Tulosten tulkinnan kannalta on hyvä muistaa, että suhteellisen harva ansioturvan saaja saa etuutta koko vuoden ajan.

yleensä tukikuukausien aikaista tulonmuutosta (samalla yleensä olettaen, että vuositasolla tapahtuvassa verotuksessa tulot ovat 12 kertaa tarkastelukuukauden tulot).

[7] Tämä ei pelkästään johdu vuositason tulonmuodostuksen tarkastelusta. Osa ansiosidonnaisen työttömyysturvan heikennyksistä myös kohdentuu pitkään työttömänä olleisiin (päivärahan porrastus keston mukaan). Erot lyhyemmän ja pidemmän aikaa työttömyysetuutta saaneiden tulonmuutoksissa johtuvat myös muista tekijöistä kuin vuositulon rakenteesta. Ryhmät ovat koostumukseltaan ja valikoitumiseltaan erilaisia.

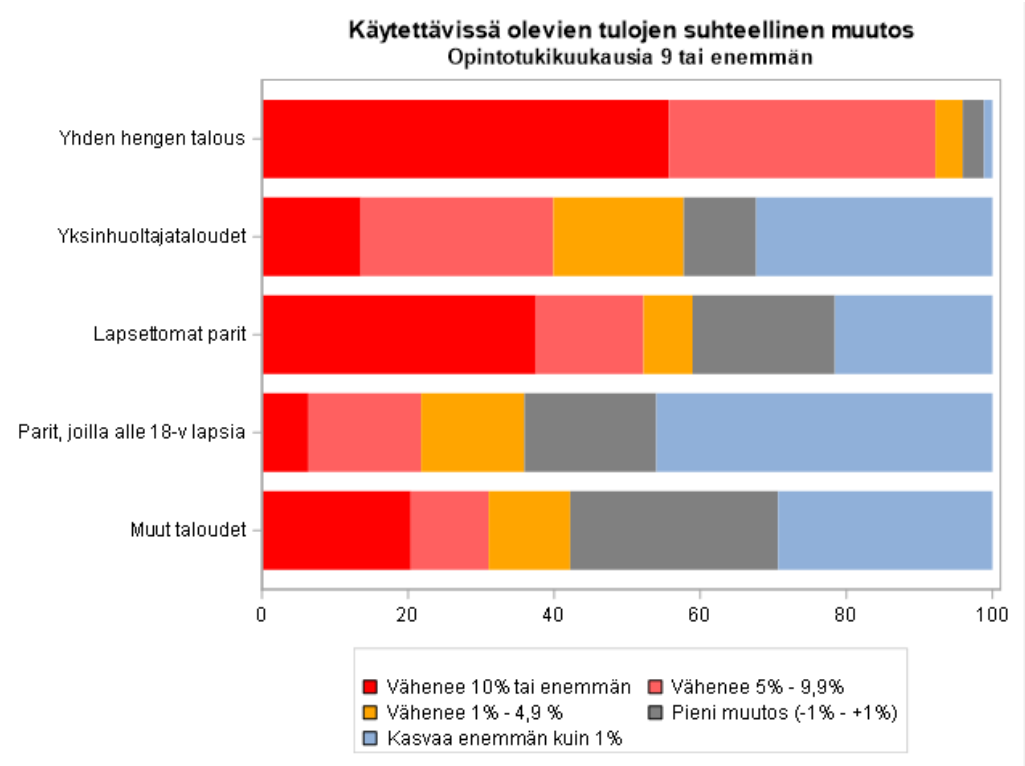
[8] Osin tämä liittyy mallitarkastelun laskennallisen toimeentulon määrittämiseen vuoden keskiarvotulojen perusteella.



Kuvio 9. Käytettävissä olevien tulojen muutoksia etuudensaajaryhmillä

Opintotuen saajien tulonmuodostukseen liittyy sama tuen kestoon liittyvä vaikutus kuin työttömyysetuuksien saajilla. Edellä opiskelijoiden tulomuodostusta tarkasteltiin sosioekonomiselta asemaltaan opiskelijoiksi luokiteltujen tulojen muutoksena (kotitalouden käytettävissä olevat vuositulot). Kuviossa 10 on tarkasteluun rajattu vain ne opiskelijat, joilla opintotukikuukausia on vuoden aikana yhdeksän tai enemmän. Käytännössä lähes kaikki ovat saaneet opintorahaa. Lisäksi opintotuen saajat on jaoteltu perhetyypin mukaan.[9] Suuria tulonmenetyksiä kokevia on erityisesti runsaasti yksin asuvien opiskelijoiden keskuudessa. Tulonmenetykset aiheutuvat lähinnä asumistuen heikennyksistä. Malliteknisistä syistä asumistuen menetykset tulevat luultavasti jossain määrin yliarvioiduksi.

[9] Opintotuen saaja voi aineistossa olla kotona asuvaksi kirjautuva lapsi, mikä vaikeuttaa tulosten tulkintaa muiden perhetyyppien kuin yksin asuvien osalta.

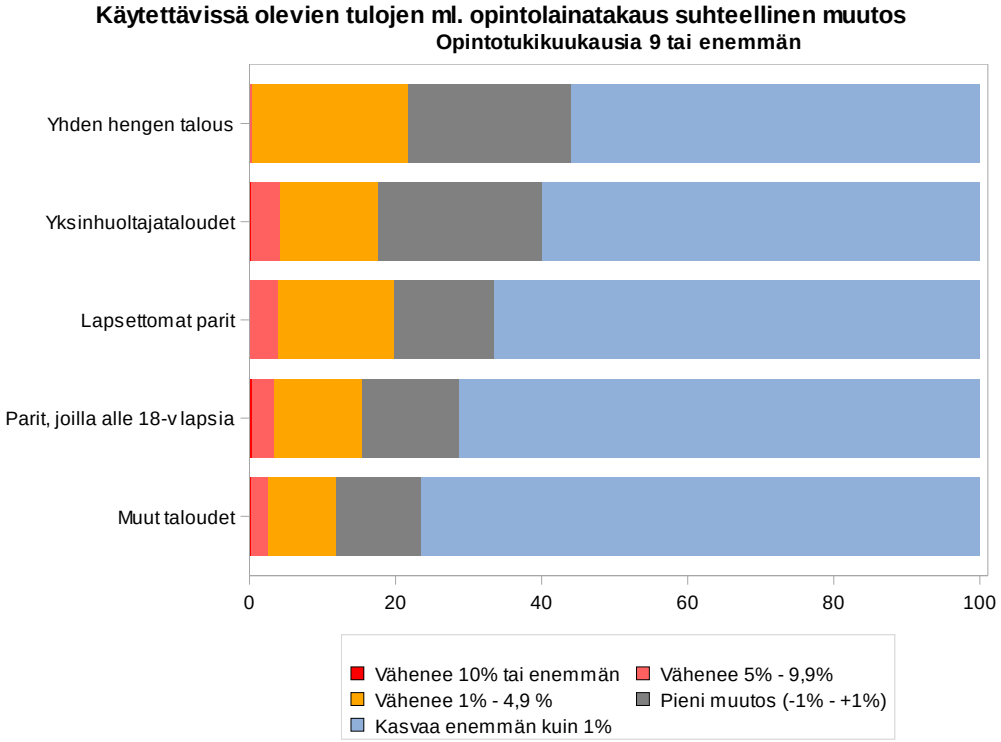


Kuvio 10. Tulonmuutokset opiskelijoilla

Opintotuen saajien tulonmuutosten tarkasteluun liittyy erityispiirteitä, jotka on syytä ottaa huomioon tulosten tulkinnassa. Mallitarkastelussa on otettu huomioon opintotuen lainatakaukseen esitettävät korotukset. Lainatakausta ei kuitenkaan oteta huomioon käytettävissä olevia tuloja laskettaessa, koska tarkastelussa noudatetaan mahdollisimman pitkälle Tilastokeskuksen tulonjakotilaston käytettävissä olevan tulon määritelmää. Sen sijaan lainatakaus otetaan tulona huomioon mallin laskennallista toimeentulotukea määritettäessä samoin kuin Kela tekee perustoimeentulotukea määrittäessä. Tätä kautta mallitarkastelussa lainatauksen korotus pienentää opintotukea saaneiden talouksien saamaa laskennallista toimeentulotukea verrattuna tilanteeseen, jossa lainatakaus olisi pysynyt ennallaan. Täten lainatakauksen korotus pienentää myös opintotuen saajien käytettävissä olevaa tuloa laskennallista toimeentulotukea saavien osalta.[10]

[10] Lisäksi jotkin kotitaloudet, jotka reformivaihtoehdossa olisivat muuten oikeutettuja laskennalliseen toimeentulotukeen, saattavat lainatakauksen korotuksen seurauksena rajautua laskennallisen toimentulotuen ulkopuolelle ts. toimeentulotukilaskelmassa ei synny oikeutta laskennalliseen toimeentulotukeen.

Alla kuviossa 11 on tarkasteltu tulonmuutosjakaumaa siten, että tuloihin on lisätty opintolainan takaus. Lainatakauksen korotuksen vaikutus on varsin voimakas. Mikäli lainatakaus ja sen esitetty korotus otettaisiin huomioon käytettävissä olevissa tuloissa, yli yhdeksän kuukautta opintotukea saaneiden opiskelijoiden (kotitalouksien) keskimääräiset käytettävissä olevat tulot jopa kasvaisivat. Lainatakauksen korotus korvaa tässä asetelmassa tulonmenetyksiä ja suuret menetykset jäävät harvinaisiksi.[11]



Kuvio 11. Vaikutukset opiskelijoihin, kun lainatakaus määritellään käytettävissä olevaksi tuloksi

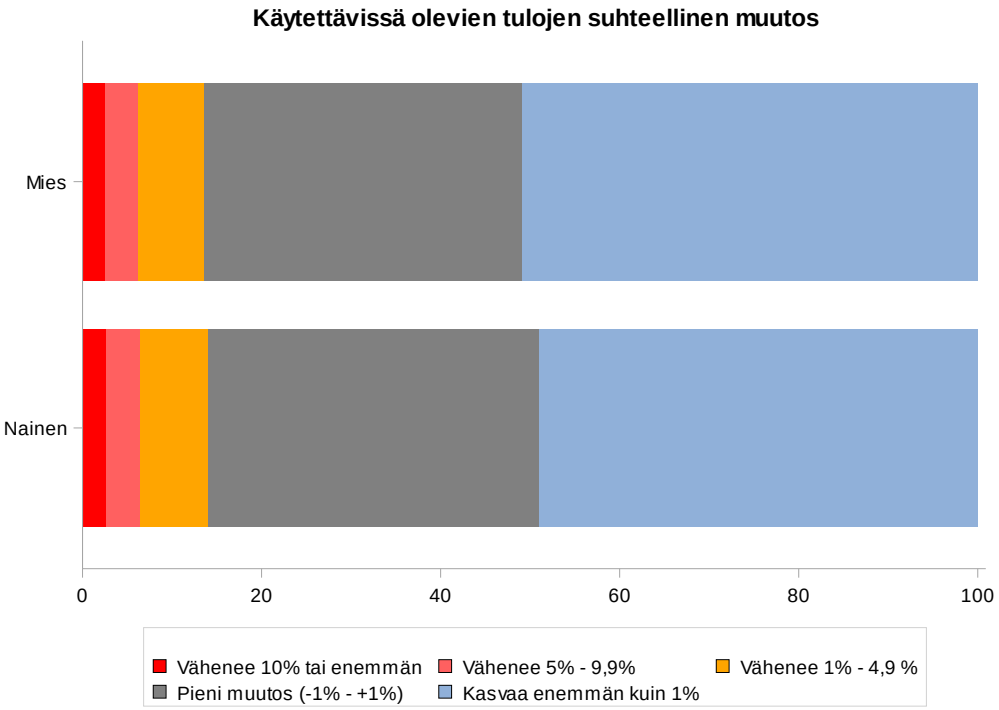
[11] Kuviossa saattaa ihmetyttää, miksi suuria tulonmenetyksiä esiintyy jonkin verran muissa perhetyypeissä kuin yhden hengen talouksissa. Muissa perhetyypeissä kotitalouden tulot voivat opiskelijan lisäksi koostua muiden henkilöiden toimeentuloturvaetuuksista, joihin voi myös kohdentua heikennyksiä (esim. työttömyysturva).

4.1 Vaikutukset sukupuolittain

Kuviossa 12 on esitetty käytettävissä olevien tulojen muutosjakauma sukupuolen mukaan. Tässäkin tulonmuutosta on tarkasteltu kotitalouden tulojen muutoksen mukaan. Saman kotitalouden jäsenten tulonmuutokset ovat tarkastelussa yhtä suuret, vaikka henkilökohtaisten (netto)tulojen muutos olisikin eri suuri. Miesten ja naisten tulokehityksen erot muodostuvat tarkastelussa siis yksin asuvien ja yksinhuoltajatalouksien[12] kautta. Esitettyjen muutosten vaikutus voi siis poiketa tässä esitetystä, mikäli tarkasteltaisiin vain henkilökohtaisia tuloja.[13]

Miesten ja naisten välillä ei voi havaita kovin suurta eroa erisuuria tulonmenetyksiä kokevien osuudessa. Tulojaan kasvattaviin kotitalouksiin kuuluvien miesten osuus on hieman suurempi kuin naisilla.

[12] Yksinhuoltajatalous on määritelty tämän muistion arvioissa kotitaloudeksi, jossa on yksi aikuinen ja vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. Käytännössä kyse ei ole aina varsinaisista yksinhuoltajista, vaan tilanteista, joissa vanhempia on kaksi, mutta he asuvat eri talouksissa. Samoin lapsettomaksi määritellyssä kotitalouksissa voi olla kyse etävanhemmasta, jolla on elatusvelvollisuus toisen vanhemman luona asuviin lapsiin.
[13] Koska muutoksia esitetään etuuksiin, jotka luonteeltaan kotitalouskohtaisia (asumistuki, toimeentulotuki) tai jotka eivät varsinaisesti kummankaan huoltajan tuloja (lapsilisä) henkilökohtaisten tulojen tarkastelu ei muutosten osalta olisi yhtä kattava kuin selvityksessä käytetty kotitalouden käytettävissä olevat tulot. Käytettävissä olisi työvälineitä, joilla henkilökohtaista nettotuloa täydennettäisiin kunkin aikuisen osuudella kotitalouskohtaisista tai muista vaikeasti kohdennettavista tuloeristä. Näitä ei kuitenkaan ehditty kokeilemaan tässä selvityksessä.



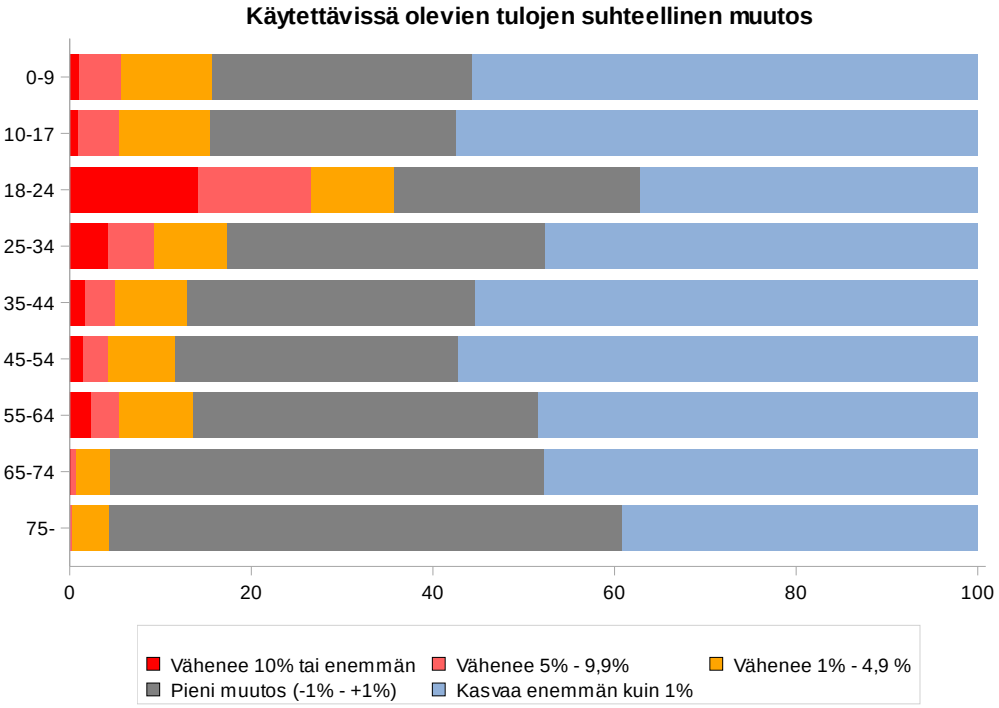
Kuvio 12. Kotitalouden käytettävissä olevien tulojen muutos sukupuolen mukaan

4.2 Vaikutukset ikäryhmittäin

Kuvio 13 esittää tulonmuutosten jakauman ikäluokittain. Suurimmat vaikutukset kohdistuvat 18-24-vuotiaisiin. Tätä selittää erityisesti opiskelijoiden suuri osuus ikäluokasta. Myös 25-34-vuotiaiden ikäluokassa on vielä jonkin verran opiskelijoita, mikä selittänee kyseisen ikäryhmän jonkin verran seuraavia ikäryhmiä heikompaa tulonmuutosta. 55-64-vuotiaat erottuvat todennäköisesti sen vuoksi, että kyseisessä ikäryhmässä on nuorempia ikäryhmiä enemmän ansioturvan saajia ja pitkäaikaistyöttömiä.

Ainoa yli 65-vuotiaisiin kohdistuva sosiaaliturvan heikennys on eläkkeensaajan asumistuen indeksijäädytys, minkä vuoksi vanhimmissa ikäluokissa vaikutukset ovat varsin pieniä. Myös alaikäisiin kohdistuvat suhteelliset vaikutukset ovat pienempiä kuin työikäisten ikäluokkiin kohdistuvat. Tämä johtunee toisaalta siitä, että lapsiperheiden tulotaso on keskimäärin korkeampi kuin lap-

settomien, etenkin yksinasuvien, ja toisaalta siitä, että lapsiperheiden etuuksiin tehdään joitakin parannuksia ja yleisen asumistuen määräytymisperusteita muutetaan enemmän lapsiperheitä suosiviksi.



Tulojen muutosta arvioitu kotitalouden tulojen mukaan, ei henkilökohtaisten tulojen

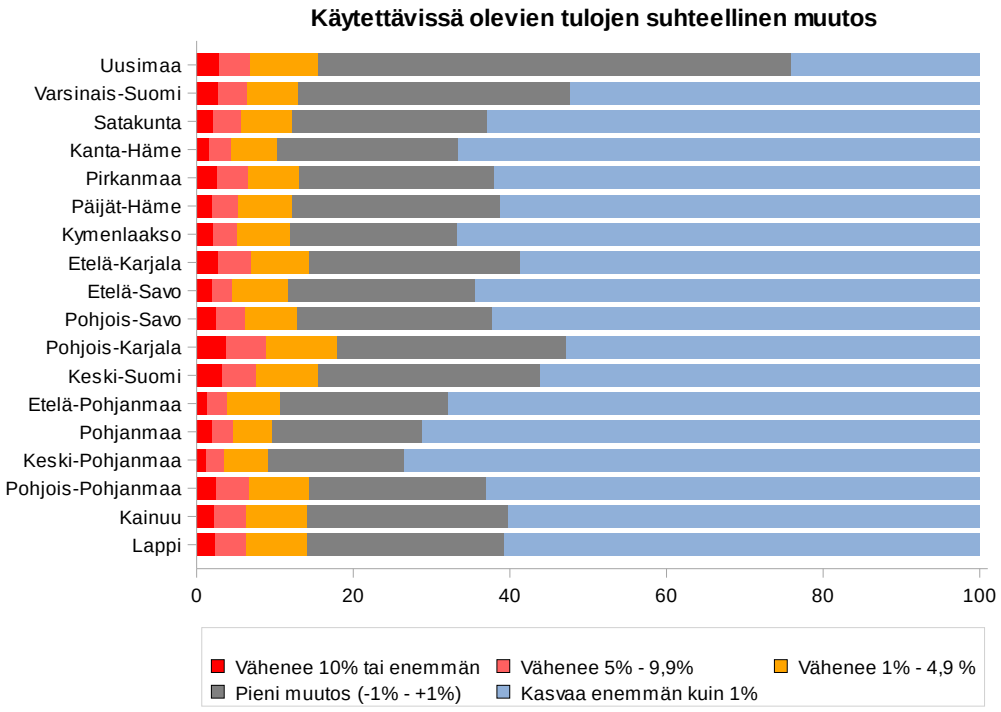
Kuvio 13. Vaikutukset ikäluokittain

5 Vaikutukset maakunnittain

Esitettyjen muutosten alueellista kohdentumista tarkasteltiin maakuntajaon pohjalta. Tässäkin vaikutuksia tarkasteltiin vertaamalla henkilöiden kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen muutosjakaumaa eri maakunnissa.

Verrattuna esimerkiksi perhetyyppien välisiin eroihin maakuntien väliset erot ovat varsin maltillisia. Tulonmenetyksiä kokevien osuus on suurin Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa. Molemmissa maakunnissa työttömyysaste on ollut korkea. Pohjanmaalla, Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla ja Kanta-Hämeessä, joissa työttömyysaste on matala, vaikutukset ovat muita maakuntia pienemmät. Maakunnittainen työttömyysaste on kuitenkin muuttunut osassa maakuntia merkittävästikin aineistovuodesta 2019 vuoteen 2022, ja voi muuttua edelleen ennen ja jälkeen muutosten voimaantulon. Työttömyysasteen lisäksi toinen maakuntien välisiä eroja todennäköisesti selittävä tekijä on opiskelijoiden osuus väestöstä.

Tulojaan kasvattavien osuus on taas selvästi pienin Uudellamaalla. Yksiselitteistä vastausta tälle on vaikea esittää. Osa asumistuen heikennyksistä kohdistuu Uudellemaalle (Helsingin kuntaryhmän muutos), mutta taustalla on luultavammin myös muita tekijöitä. Esimerkiksi valtion tuloveroasteikon ylimmän portaan 2 prosenttiyksikön määräaikaisen korotuksen jatko on käytetyssä vertailuasetelmassa verotusta kiristävä muutos. Tämä voi kohdentua voimakkaammin Uudellemaalle heikentäen maakunnan tulokehitystä tarkastelussa.

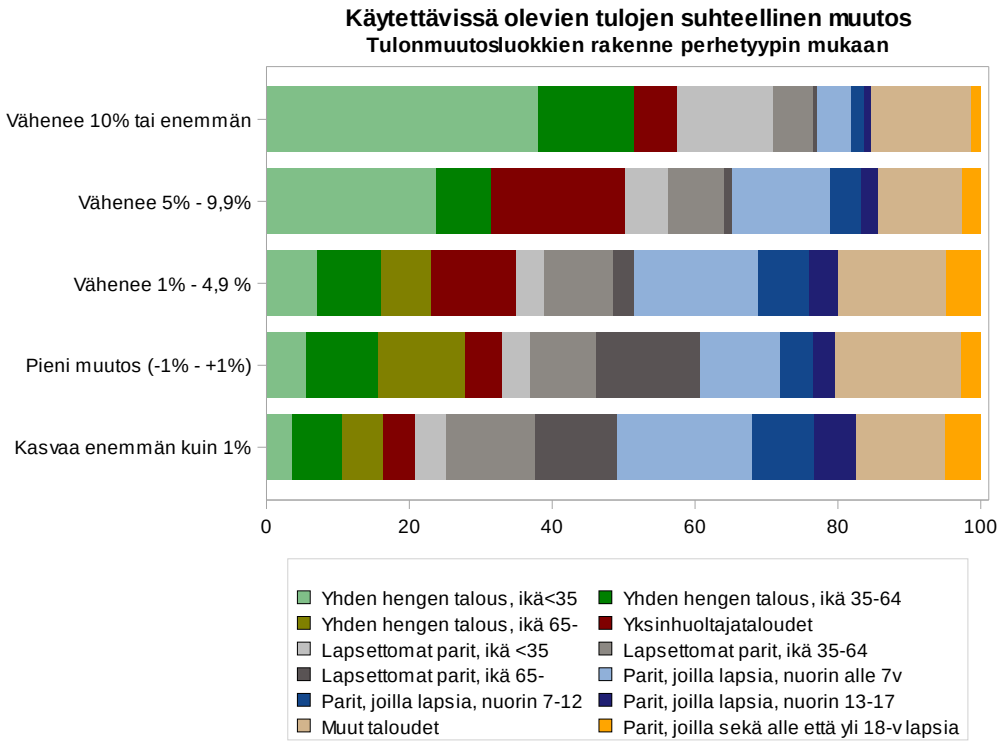


Kuvio 14. Vaikutuksia maakunnittain

6 Tulonmuutosluokkien rakenne

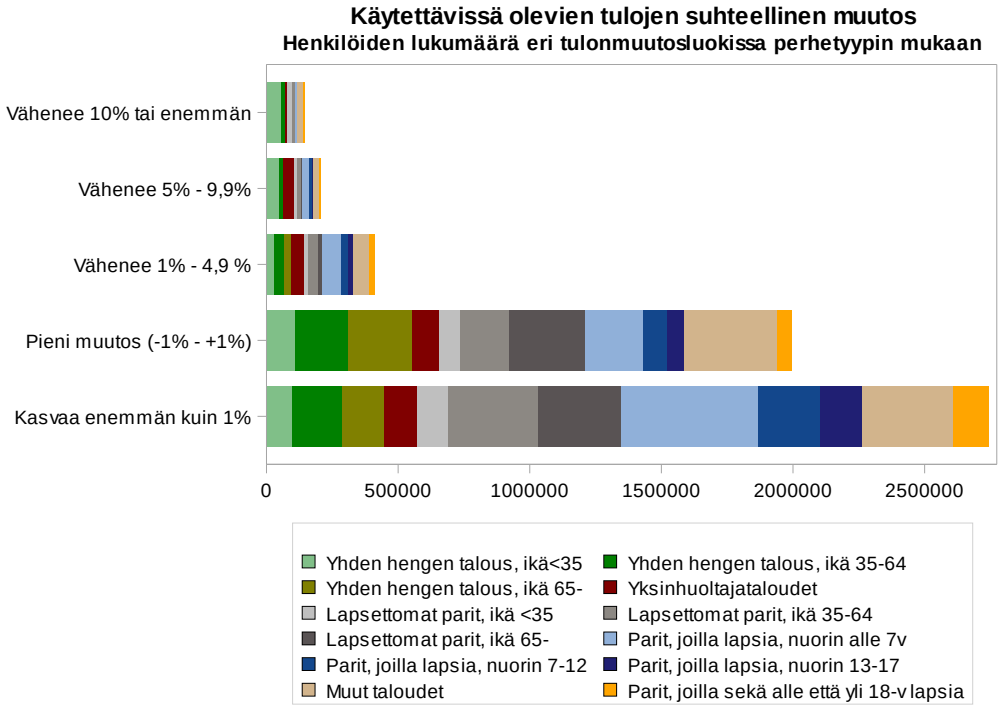
Edellä tarkasteltiin erisuurten suhteellisten tulonmuutosten yleisyyttä eri taustamuuttujien suhteen. Koska eri tarkasteluryhmien koko vaihtelee merkittävästi, tulosten perusteella on ehkä vaikea hahmottaa sitä, mistä väestöryhmistä esimerkiksi suurimpia tulonmenetyksiä kokevat luokat muodostuvat.

Kuviossa 15 on esitetty tulonmuutosluokkien rakenne perhetyypin mukaan (prosenttiosuus ao. tulonmuutosluokan väestöstä). Suurimpia tulonmenetyksiä kokevissa luokissa erottuu työikäisten yhden hengen talouksien sekä yksinhuoltajien huomattava osuus.



Kuvio 15. Tulonmuutoskategorioiden rakenne perhetyypin mukaan

Suhteellisen pieni osa väestöstä kuuluu suuria tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin. Tulonmuutosluokat ovat siis hyvin eri kokoisia, mikä voi vaikeuttaa tulkintaa. Kuviossa 16 on esitetty eri tulonmuutosluokkiin kuuluvien henkilöiden lukumäärä perhetyypin mukaan. Käytännössä suurimpia tulonmenetyksiä kokevien luokkien osalta kuviota on vaikea tulkita.



Kuvio 16. Henkilöiden lukumääriä eri tulonmuutosluokissa

7 Toimeentulotukivaikutuksista

Hallitus on linjannut hallitusohjelmassa toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta ja asettanut tavoitteekseen toimeentulotukea tarvitsevien määrän puolittamisen.

Kuten jo yllä on mainittu, perustoimeentulotuen mallintaminen on epätarkkaa, eikä sen perusteella voida tehdä luotettavia arvioita toimeentulotuen tarpeen lisääntymisestä. Tässä arviossa käytetyssä simulaatiossa perustoimeentulotuen etuusmenot kasvavat laskennallisesti noin 30 prosenttia. Hallituksen esityksissä sosiaaliturvan muutoksiksi tehdyt arviot toimeentulotuen käytön kasvusta kasvattaisivat toimeentulotuen menoja yhteensä noin 25 prosenttia vuonna 2027[14] . Eri hallituksen esityksissä ei ole voitu arvioida luotettavasti uusien toimeentulotuen saajien määrää. Todennäköisesti saajien määrä kuitenkin kasvaisi eri muutosten yhteisvaikutusten myötä. Euromääräisesti uusi saaja ei kuitenkaan kasvata toimeentulotuen menoja yhtä paljon kuin jo valmiiksi toimeentulotukea saava, koska jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla muiden etuuksien väheneminen korvaantuu kokonaisuudessaan toimeentulotuella[15] . Kokonaisuudessaan toimeentulotuen menojen kasvun voidaan ehdotettujen muutosten seurauksena arvioida asettuvan välille 25-30 prosenttia. Myös ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen tarve voi kasvaa, mutta tästä ei kyetä tämän arvion puitteissa tekemään edes suuntaa antavia arvioita.

Uusien saajien määrän arvioiminen on vaikeaa arvioinnin vaikeuden lisäksi jo siitäkin syystä, että usein toimeentulotukea saadaan vain lyhyen aikaa, jolloin on hyvin eri asia kuvata saajien määrää koko vuoden tasolla kuin saajien määrää keskimäärin vuoden aikana. Hallituksen tuen tarpeen vähentämistavoitteen osalta saajamäärän kasvua tärkeämpää on kuitenkin tuen tarpeen kasvu niillä, jotka saisivat toimeentulotukea jo ilman ehdotettuja muutoksia. Näillä saajilla toimeentulotuen osuus tuloista voi olla jo valmiiksi merkittävä ja nousta huomattavasti ehdotettujen muutosten myötä.

[14] Luvussa ei ole mukana toimeentulotuen hyväksyttäviin asumismenoihin esitettyjä muutoksia, jotka eivät ole mukana tämän muistion arvioissa. Näiden muutosten arvioidaan vähentävän perustoimeentulotuen saantia.
[15] Uusi saaja tarkoittaa tässä saajaa, joka ei saisi tulevaisuudessa toimeentulotukea, mikäli ehdotettuja sosiaaliturvan muutoksia ei toteutettaisi. Toimeentulotuen saajat, kuten muidenkaan tukien saajat, eivät ole staattinen ryhmä, eli eri ajankohtina tukea saavat eri henkilöt.

Työllisyysvaikutukset pienentävät toimeentulotuen saannin kasvua todennäköisesti hieman. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavalla henkilöllä työnteon taloudelliset kannustimet eivät kuitenkaan muutu muutosten seurauksena, vaan pysyvät usein samoina, ja osa-aikaisen työllistymisen kohdalla yleensä heikkenevät.

8 Kotitaloudet ja työllisyysvaikutukset

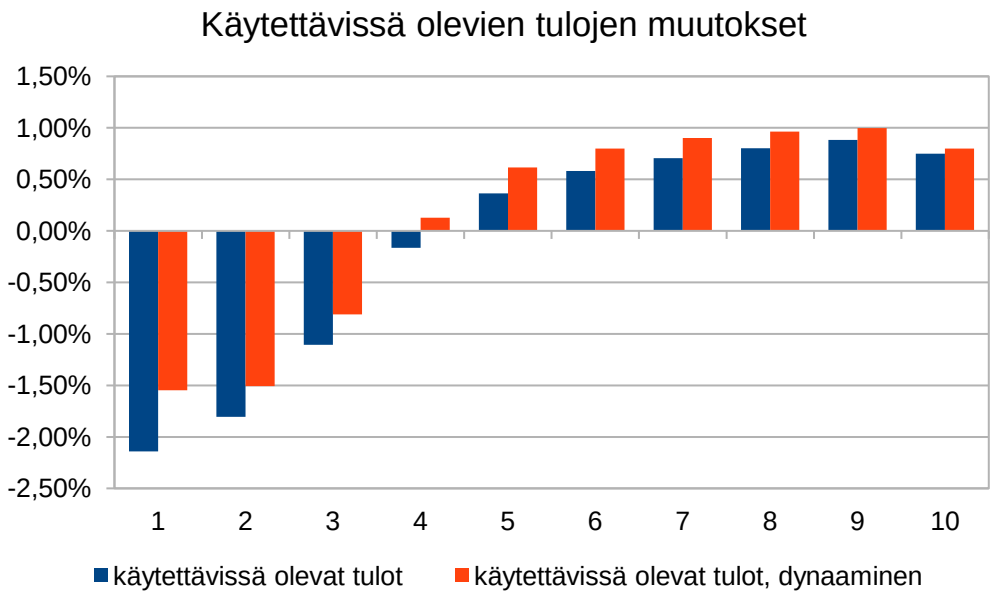
Staattiset tulonjakovaikutukset kuvaavat käytettävissä olevien tulojen muutosta siinä tapauksessa, että kotitaloudet eivät muuttaisi työssäkäyntiään työntekoon liittyvien kannusteiden muuttuessa. Työllisyyteen ja kannustimien muutoksiin liittyviä vaikutuksia kuvataan tarkemmin valtiovarainministeriön tuottamassa muistiossa, mutta tässä osiossa käydään asiaa läpi pääpiirteittäin.

Työllistymisveroasteella tarkoitetaan henkilön menettämien tulonsiirtojen (etuudet) ja maksamien tulonsiirtojen (verot) muutosta suhteessa palkkatuloihin henkilön työllistyessä. Kun henkilö työllistyy hän saa palkkatuloja, mutta menettää tulonsiirtoja ja maksaa enemmän ansiotuloveroa. Tässä muistiossa arvioidut muutokset pienentävät työllistymisveroasteita laajasti väestötasolla siten, että keskimääräinen työllistymisveroaste laskee 67,5 prosentista 63,2 prosenttiin. Työllistymisveroasteen madaltumisesta johdettua työllisyyden vahvistumista käytetään pohjana työllisyysvaikutukset huomioivan tulonjakoarvion muodostamisessa.

Työllistymisveroasteen muutokset ovat hyvin erilaisia eri ryhmillä. Yleisesti ottaen suurimpia vaikutukset ovat ansiopäivärahan saajilla. Sen sijaan etenkin pitkäaikaisesti työmarkkinatukea saavilla kokoaikaisen työnteon kannustimet eivät muutosten myötä usein muutu lainkaan, koska toimeentulotuen saanti on heillä hyvin yleistä jo valmiiksi, eivätkä muutokset tällöin vaikuta käytettävissä oleviin tuloihin. Joillakin tietyillä ryhmillä, esimerkiksi perusturvaetuuksia saavilla yhden vanhemman perheillä, kokoaikaisenkin työllistymisen kannustimet voivat jopa heikentyä, koska yhden vanhemman ruokakunta voi saada yleistä asumistukea kuntaryhmästä riippuen vielä reilusti yli 3000 euron kuukausittaisilla työtuloilla.

Kuviossa 17 on esitetty arvio käytettävissä olevien tulojen muutoksista tulodesiileittäin siten, että siniset palkit kuvaavat staattista, eli ilman käyttäytymisvaikutuksia tapahtuvaa muutosta, ja punaiset palkit kuvaavat muutosta siten, että myös taloudellisten kannustimien muutoksesta seuraavat työllisyysvaikutukset on otettu huomioon. Alimmassa tulokymmenyksessä käytettävissä olevien tulojen supistuminen on arviolta 0,6 prosenttiyksikköä staattista arviota pienempi, mikäli dynaamiset vaikutukset otetaan huomioon. Toisessa ja kolmannessa tulokymmenyksessä vaikutus on suhteellisesti pienempi. Työllisyysvaikutusten huomioon ottaminen siis kompensoi huomattavasti käytettävissä olevien tulojen supistumista etenkin alimmassa tulokymmenyksessä.

Etuuksien heikennyksistä seuraava tulojen lasku on kuitenkin paljon suurempi kuin työllisyyden kasvusta seuraava tulojen kasvu.



Kuvio 17. Tulojen muutokset tulokymmenyksittäin, ml. dynaamiset vaikutukset.

Keskiarvoina esitettyjen lukujen taustalla voi olla huomattavaa hajontaa: osa kotitalouksista häviää huomattavasti enemmän kuin kuviossa esitetään, ja osalle vaikutukset voivat olla paljon pienemmät. Etenkään työllisyysvaikutukset eivät jakaudu tasaisesti ryhmän sisällä, vaan henkilö, joka työllistyy muutosten seurauksena aiempaa nopeammin, voi parantaa tulotasoaan huomattavasti, mutta henkilöillä, joiden työllistymiseen muutokset eivät vaikuta, työllisyysvaikutukset eivät lievennä vaikutuksia lainkaan.

Käyttäytymisvaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Tutkimuksista valittu jousto voi tuottaa joko liian suuria tai liian pieniä työllisyyden muutoksia. Työllistymisveroasteiden simuloinnissa on tehtävä joukko valintoja, jotka vaikuttavat tuloksiin. Lisäksi menetelmät ja aineistot ovat aina jossain määrin epätäydellisiä. Toisaalta epävarmuus tarkoittaa sitä, että vaikutus työllisyyteen voi olla arvioitua suurempaa tai pienempää.

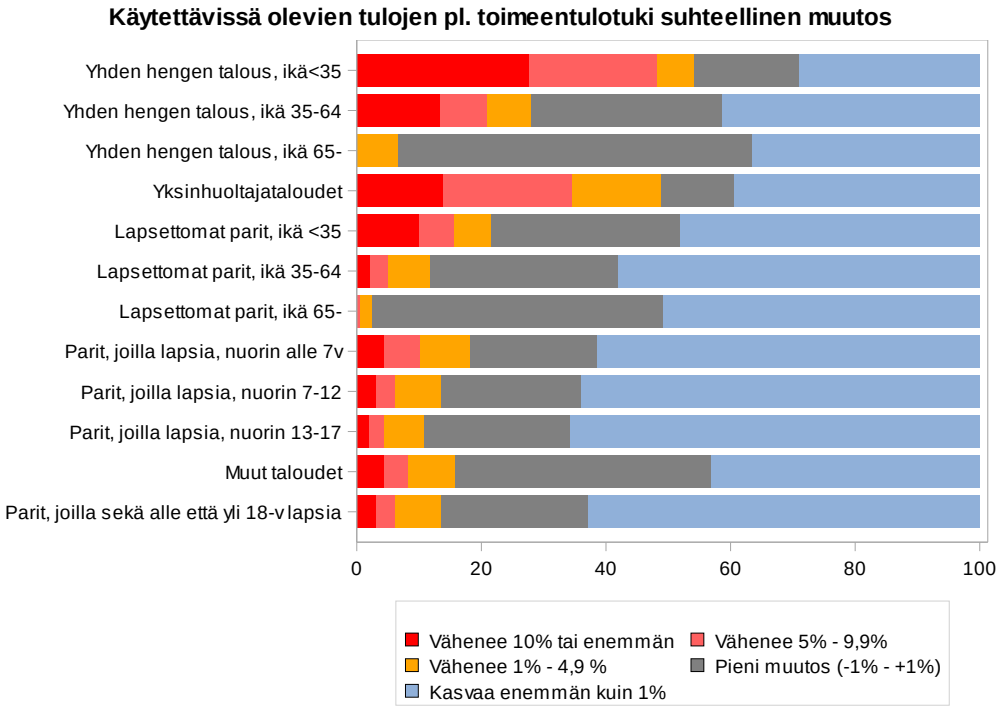
Suhdanteen näkökulmasta uudistusten ajoittumisella on merkitystä, joka korostuu lyhyellä aikavälillä. Suhdannetilanteessa, jossa työvoimasta on paljon kysyntää suhteessa työvoiman tarjontaan, on yksilöillä enemmän vaikutusmahdollisuuksia omaan työllistymiseensä. Tällaisessa tilanteessa sosiaaliturvaan kohdistuvien heikennysten haitallisia vaikutuksia voidaan paremmin

edellytyksin pienentää työntekoa lisäämällä. Jos työvoiman kysyntä on heikkoa ja työvoimasta on paljon tarjontaa (työttömyyttä) on tilanne päinvastainen.

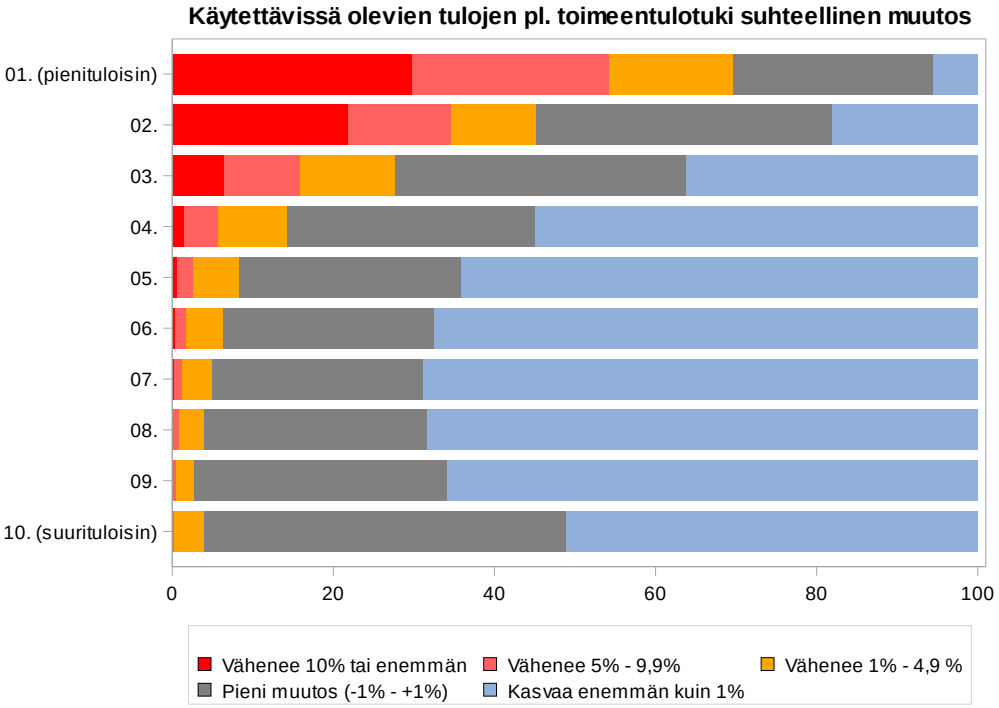
Työllisyyden muutoksen vaikutusta tulonjakoa mittaavaan GINI-kertoimeen arvioidaan karkeasti Kärkkäisen ja Tervolan (2018) arvioimalla marginaalivaikutuksella, jonka mukaan työllisyyden paraneminen 10 000 henkilötyövuodella laskee Gini-kerrointa 0,04 %-yksiköllä . Edellä kuvatun kertoimen soveltamisen etuna on, että se mahdollistaa myös sellaisten työllisyyttä vahvistavien toimien huomioimisen tulonjakoarvioinnissa, joita ei pystytä simuloimaan. Toisaalta yksinkertaiseen laskentasääntöön liittyy merkittävää epävarmuutta. Vuonna 2024 voimaan tuleviin toimiin liittyvä työllisyyden vahvistumisella olisi GINI-kerrointa noin 0,2 – 0,22 %-yksiköllä alentava vaikutus . GINI-kerroin kasvaisi työllisyyden vahvistumisesta huolimatta 0,23 – 0,25%-yksiköllä.

Liite 1: Tulokset ilman toimeentulotukea

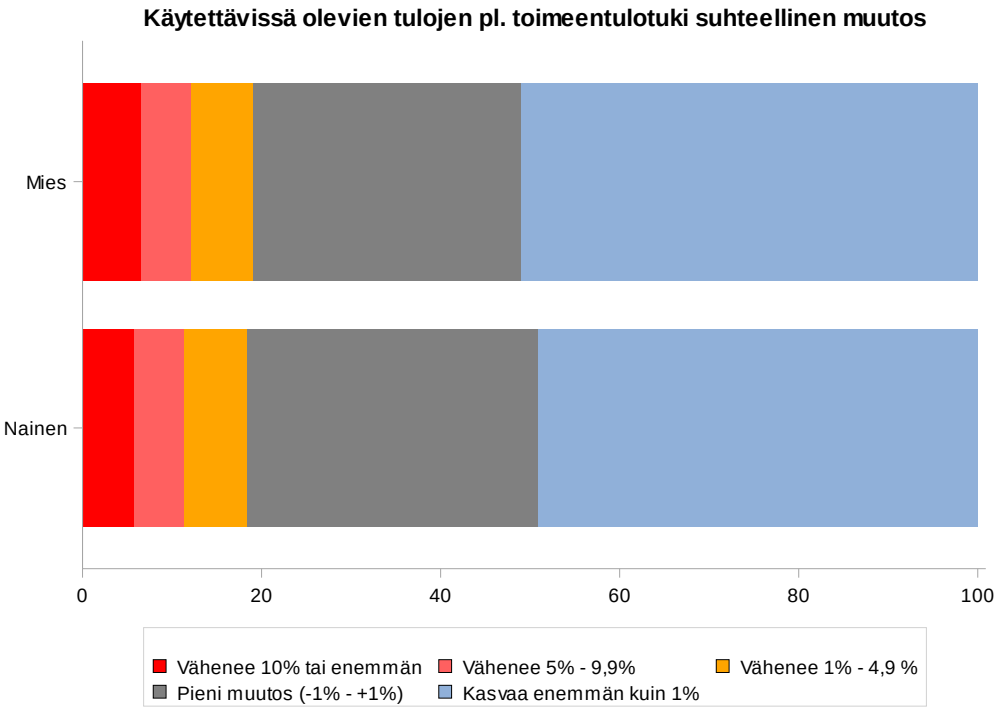
Perustoimeentulotuen mallinnukseen SISU-mikrosimulaatiomallilla liittyy useita ongelmia, jotka aiheuttavat epätarkkuutta. Käytännössä malli yliarvioi merkittävästi toimeentulotuen saantia ja kohdentaa sen osin todellisuudesta poikkeavasti. Tämän vuoksi alla on esitetty osa aiemmista tulonmuutostarkasteluista ilman laskennallisen toimeentulotuen huomioonottamista. Mallin laskema toimeentulotuki on siis näissä tarkasteluissa jätetty huomiotta niin perus- kuin reformivaihtoehdon käytettävissä olevaa tuloa laskettaessa. Verrattuna laskennallisen toimeentulotuen sisältäviin tarkasteluihin tämä tarkastelu tuottaa huomattavan yliarvion tulonmenetyksistä niissä ryhmissä, joissa toimeentulotuki todellisuussakin korvaisi muutoksista seuraavia tulonmenetyksiä. Kuvioiden vertailu auttaa samalla hahmottamaan, missä ryhmissä (laskennallisen) toimeentulotuen merkitys on suuri. Esimerkiksi yhden hengen talouksissa ja yksinhuoltajatalouksissa ero on hyvin suuri riippuen siitä, otetaanko toimeentulotuki huomioon. Sen sijaan lapsettomiin pareihin kohdistuvat vaikutukset eivät juurikaan riipu toimeentulotuen saannista.



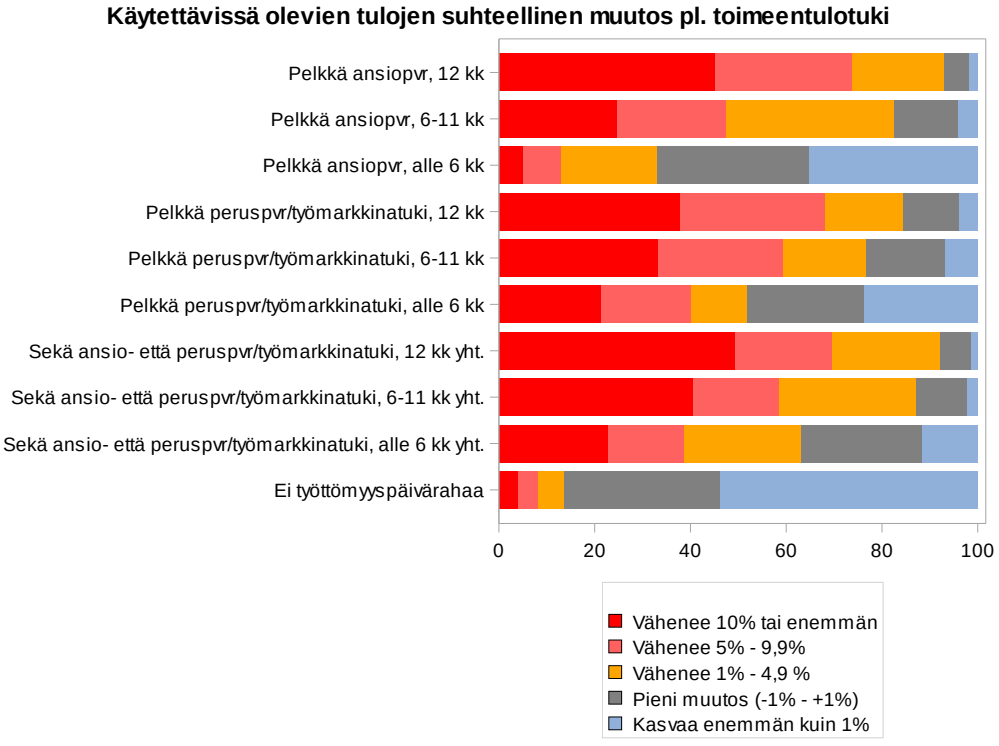
Kuvio 18. Käytettävissä olevien tulojen suhteellinen muutos ilman toimeentulotukea eri perhetyypeissä



Kuvio 19. Käytettävissä olevien tulojen suhteellinen muutos ilman toimeentulotukea eri tulokymmenyksissä



Tulojen muutosta arvioitu kotitalouden tulojen mukaan, ei henkilökohtaisten tulojen



Liite 2: Esimerkkilaskelmia

Tähän liitteeseen on koottu esimerkkilaskelmia muutosten vaikutuksista tiettyihin erilaisiin kotitaloustyyppeihin. Esimerkit on pyritty valitsemaan siten, että ne kuvaisivat kotitaloustyyppejä, joihin muutokset merkittävissä määrin kohdistuvat, ja olisivat mahdollisimman hyvin kohderyhmäänsä kuvaavia. Esimerkkilaskelmilla ei voi kuitenkaan kuvata vaikutuksia kohderyhmiin edustavasti, koska jokaisessa kohderyhmässä on lukematon määrä erilaisia tilanteita. Tästä syystä laskelmat tulee käsittää pikemmin havainnollistuksina siitä, millaisia vaikutuksia muutoksilla voi olla eri tulotasoilla erilaisissa tilanteissa, ja minkälaisten mekanismien kautta vaikutukset syntyvät, kuin kuvauksina siitä, millaiset vaikutukset tiettyyn kohderyhmään ovat.

Esimerkkilaskelmat, kuten tämän muistion arviot muutoinkin, perustuvat tulojen vuosikeskiarvoihin ja niiden laskennallisiin vaikutuksiin kotitalouksien etuuksiin. Todellisessa tilanteessa henkilön tulot voivat vaihdella voimakkaasti vuoden sisällä, ja kotitalous voi saada etuuksia vain lyhyen aikaa vuodesta. Myös etuuksien määrän tarkistusajankohdat ym. toimeenpanon käytännön ratkaisut voivat vaikuttaa voimakkaastikin siihen, miten etuus käytännössä tietyllä ajanhetkellä lasketaan. Esimerkkilaskelman kaltaisessa tilanteessa olevan henkilön etuudet ja verot voivat siis poiketa huomattavastikin esimerkkilaskelmista. Laskelmissa ei ole myöskään otettu huomioon työttömyysturvan 80 prosentin työaikarajaa, jonka ylittävillä työtunneilla ei ole enää lainkaan oikeutta työttömyysturvaan.

Esimerkkilaskelmat on esitetty kolmella erilaisella kuviolla. Ensimmäinen kuvaa kotitalouden käytettävissä olevia tulot kuukausittaisten työtulojen mukaan perusvaihtoehdossa sekä reformivaihtoehdossa. Tämän lisäksi kuvio esittää kotitalouden saamat etuudet reformivaihtoehdossa eri tulotasoilla.

Toinen kuvio esittää, mistä eri elementeistä kotitalouden käytettävissä olevien muutos perus- ja reformivaihtoehtojen välillä koostuu. Kuviossa on siis esitetty plusmerkkisinä ne elementit, jotka lisäävät kotitalouden käytettävissä olevia tuloja, ja miinusmerkkisinä ne, jotka vähentävät niitä. Lisäksi musta katkoviiva esittää käytettävissä olevien tulojen muutoksen.

Kolmas kuvio esittää ns. efektiivisen marginaaliveroasteen perus- ja reformivaihtoehdossa. Efektiivinen marginaaliveroaste kuvaa sitä, kuinka paljon kotitalouden/henkilön verot ja vähentyvät etuudet pienentävät henkilön lisätulosta käteen jäävää tuloa. Jos efektiivinen marginaaliveroaste on 100 prosenttia,

henkilön käytettävissä olevat tulot eivät lisäänny lainkaan, jos henkilö ansaitsee yhden euron enemmän. Käytännössä marginaaliveroaste siis kuvaa henkilön taloudellisia kannustimia ottaa vastaan lisätyötä. Työllisyysvaikutusten kannalta marginaaliveroastetta oleellisempi muuttuja on yleensä ns. osallistumisveroaste[16] , jonka muutoksiin valtiovarainministeriön työllisyyslaskelmat perustuvat. Efektiivinen marginaaliveroaste kuitenkin havainnollistaa tiettyjä erityisesti osa-aikatyön tekemiseen liittyviä kannustinelementtejä, joita työllisyysvaikutusarvioissa ei ole pääosin otettu huomioon.

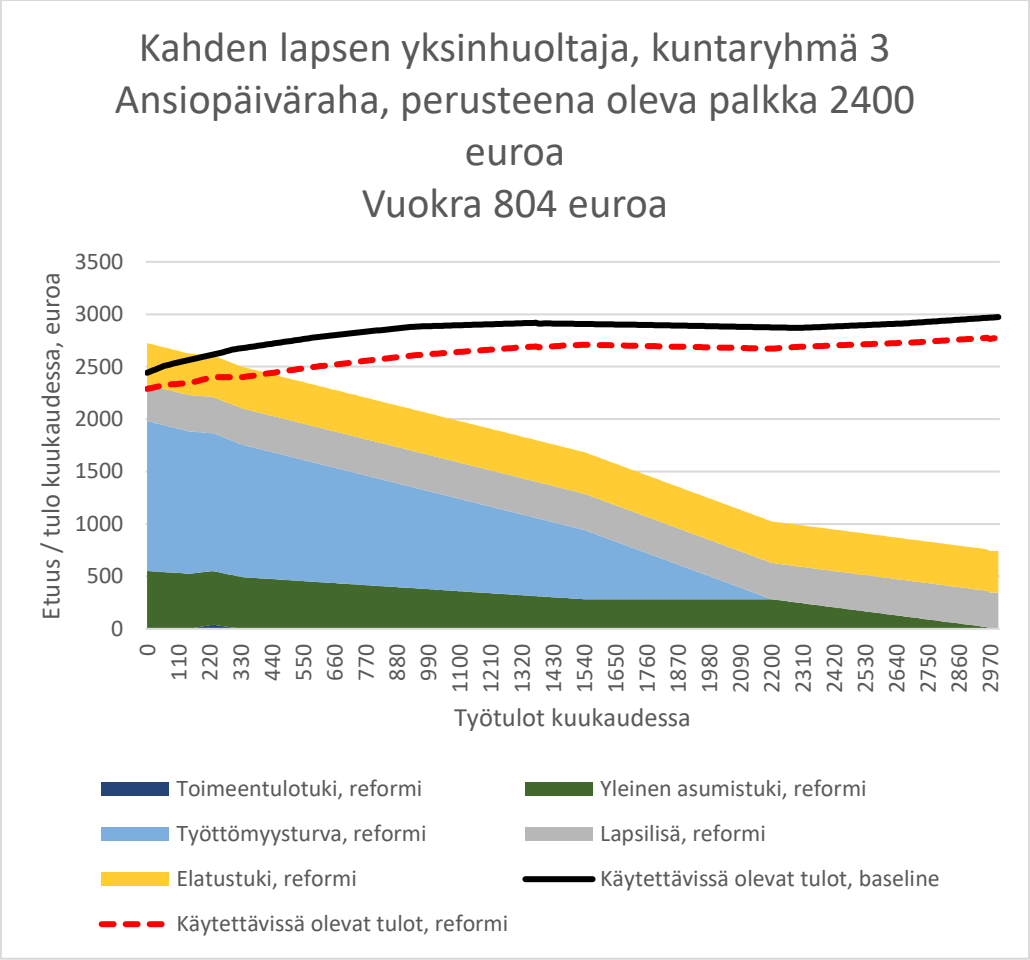
Kaikki esimerkkilaskelmat on laskettu 10 euron tuloaskeleilla. Kuntaverona kaikissa esimerkkilaskelmissa on käytetty 19 prosenttia. Esimerkkivuokrana on käytetty viitteellisesti jonkin laskelmassa käytetyn yleisen asumistuen kuntaryhmän kunnan enimmäisvuokranormeja toimeentulotuessa. Vesimaksuksi on oletettu 24 euroa per henkilö. Käytettävissä olevat tulot kuvaavat koko kotitalouden käytettävissä olevia tuloja, joten kahden aikuisen kotitaloudessa niihin on laskettu myös esimerkkihenkilön puolison tulot.

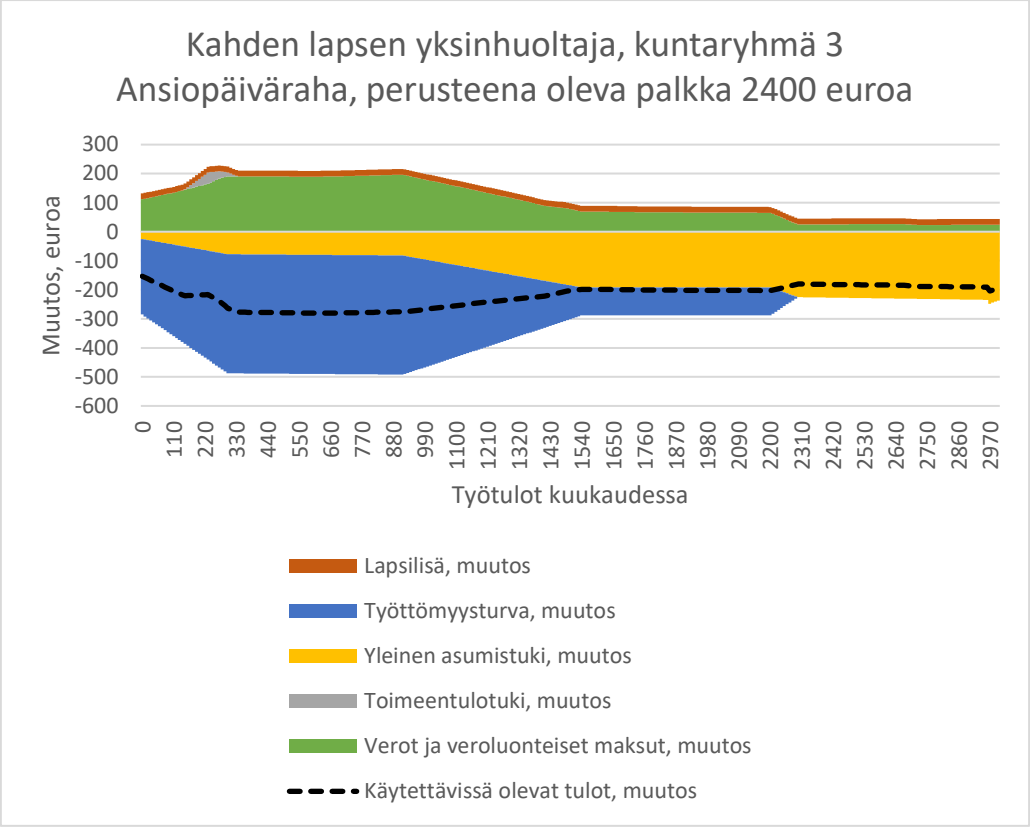
[16] Osallistumisveroaste kuvaa sitä, kuinka paljon henkilön verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät, kun henkilö työllistyy tietyllä palkalla.

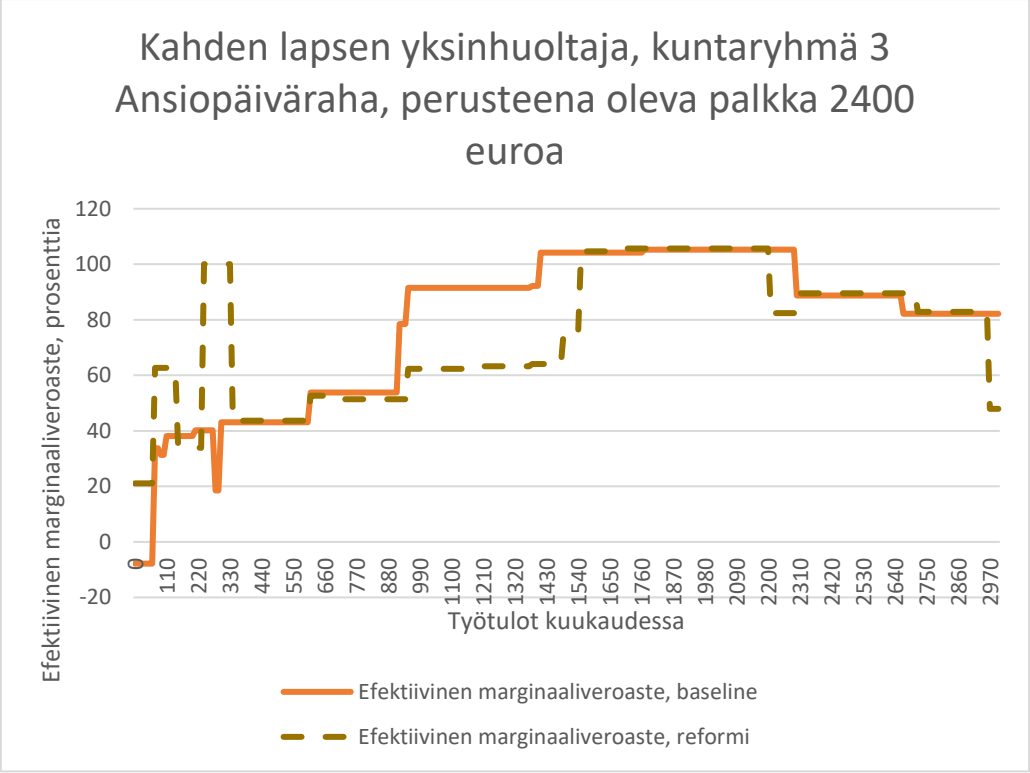
Esimerkki 1: Kahden lapsen yksinhuoltaja, ansiosidonnainen päiväraha sekä päivärahaa täydentävät työtulot

Huomioita

- Käytettävissä olevat tulot pienenevät työtuloista riippuen noin 150-300 euroa kuukaudessa
- Yksinhuoltaja saa yleistä asumistukea muutosten jälkeenkin vielä vajaan 3000 euron työtuloilla.
- Työttömyysturva pienenee useita satoja euroja pienehköillä työtuloilla johtuen suojaosan ja lapsikorotusten poiston yhteisvaikutuksesta.
- Em. vaikutus kompensoituu osittain verotuksessa ja yleisessä asumistuessa.
- Ansiopäivärahan ns. kattosääntö (työtulojen ja työttömyysetuuden yhteissumma ei voi ylittää päivärahan perusteena olevaa palkkaa) tulee vastaan jo melko alhaisilla tuloilla varsinkin perusvaihtoehdossa.
- Toimeentulotuki pienillä työtuloilla johtuu toimeentulotuen 150 euron suojaosasta.
- Yhden vanhemman talouden tilanteet voivat olla keskenään hyvin erilaisia.

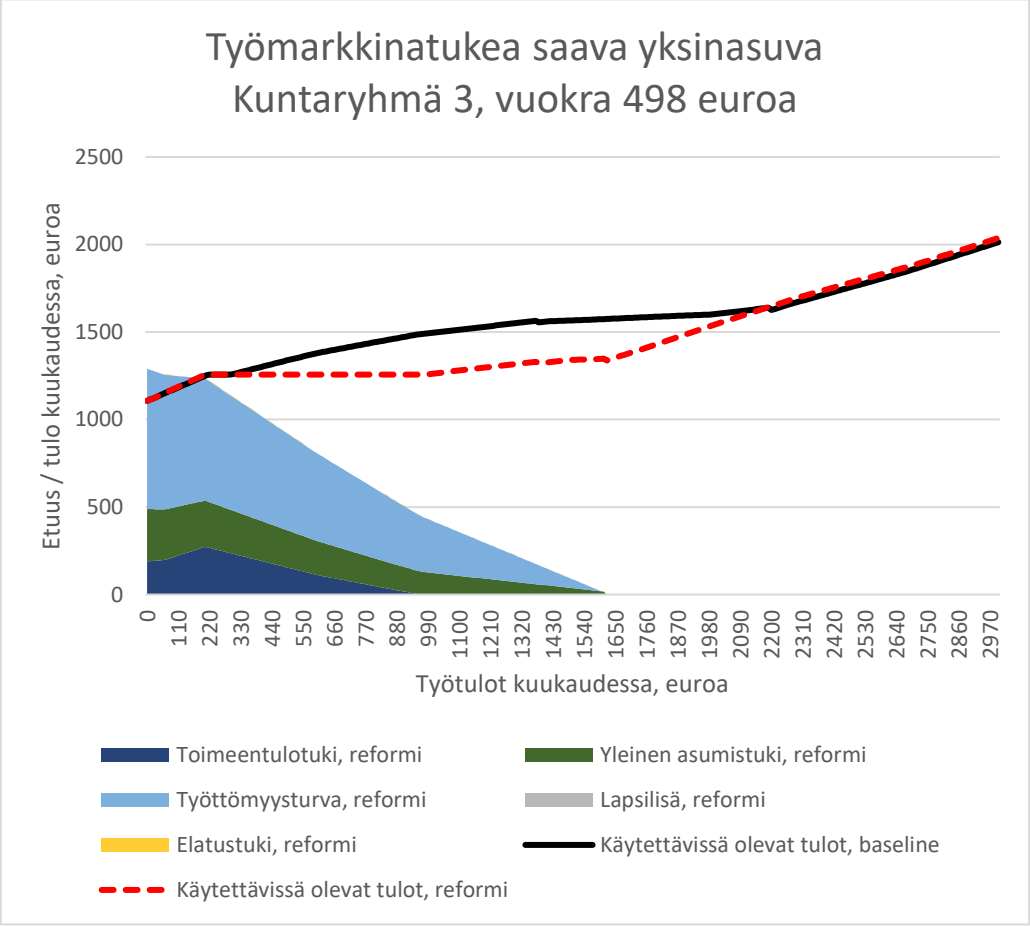

Kahden lapsen yksinhuoltaja, kuntaryhmä 3
Ansiopäiväraha, perusteena oleva palkka 2400 euroa
Vuokra 804 euroa
Etuus / tulo kuukaudessa, euroa
3500
3000
2500
2000
1500
1000
500
0
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Toimeentulotuki, reformi
Yleinen asumistuki, reformi
Työttömyysturva, reformi
Lapsilisä, reformi
Elatustuki, reformi
Käytettävissä olevat tulot, baseline
Käytettävissä olevat tulot, reformi

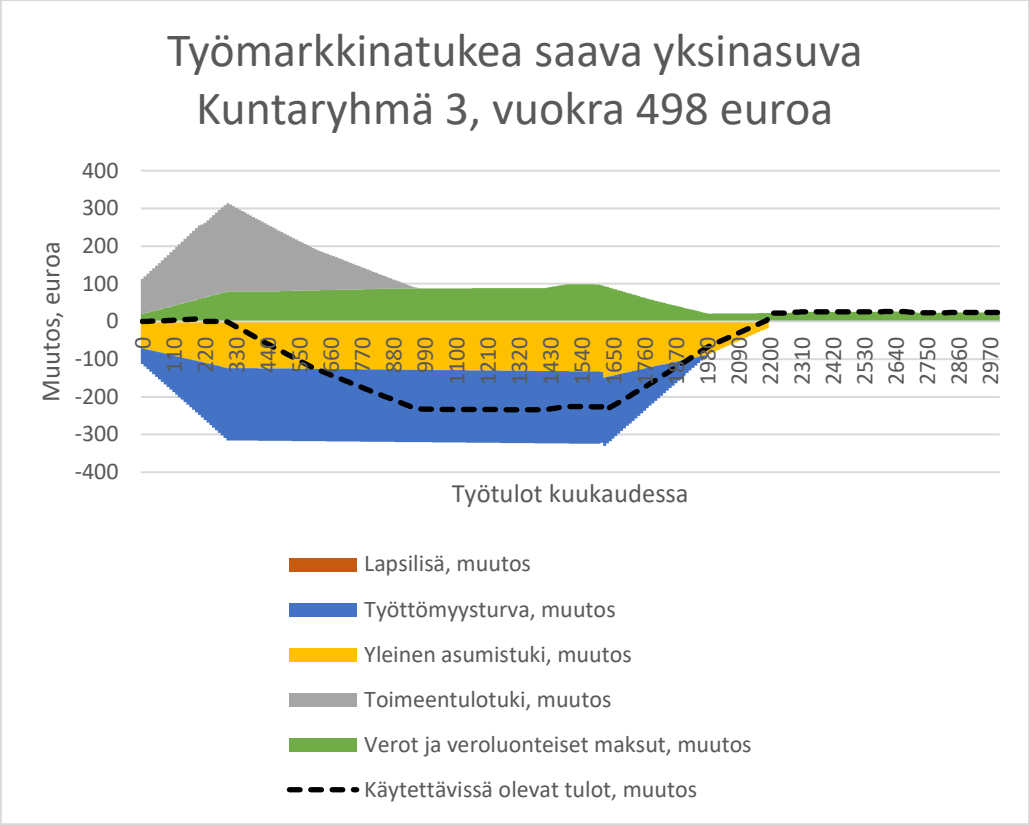

Kahden lapsen yksinhuoltaja, kuntaryhmä 3
Ansiopäiväraha, perusteena oleva palkka 2400 euroa
Muutos, euroa
300
200
100
0
-100
-200
-300
-400
-500
-600
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Lapsilisä, muutos
Työttömyysturva, muutos
Yleinen asumistuki, muutos
Toimeentulotuki, muutos
Verot ja veroluonteiset maksut, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos

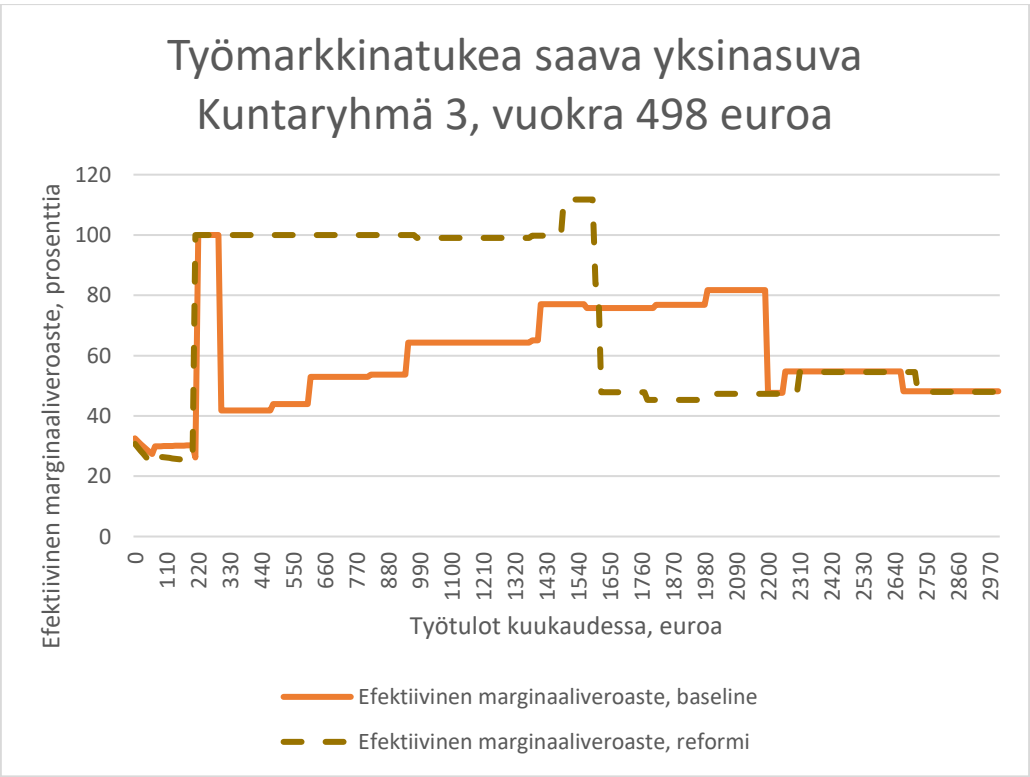

Kahden lapsen yksinhuoltaja, kuntaryhmä 3
Ansiopäiväraha, perusteena oleva palkka 2400 euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, prosenttia
120
100
80
60
40
20
0
-20
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Efektiivinen marginaaliveroaste, baseline
Efektiivinen marginaaliveroaste, reformi

Esimerkki 2: Yksinasuva työmarkkinatuen saaja

- Kokonaan työttömällä (joita työmarkkinatuen saajista on valtaosa) käytettävissä olevat tulot eivät muutu lainkaan, jos henkilö saa jo valmiiksi toimeentulotukea.
- Toimeentulotuen saanti on hyvin yleistä yksinasuvien työmarkkinatuen saajien joukossa.
- Muutokset heikentävät merkittävästi osa-aikaisen työn vastaanottamisen kannustimia, mikäli henkilö saa toimeentulotukea.
- Myös hyvin pienipalkkaisen kokoaikatyön vastaanottamisen kannustimet heikkenevät tällaisessa tilanteessa.
- Mikäli henkilö ei saa toimeentulotukea, kannustimet paranevat huomattavasti.

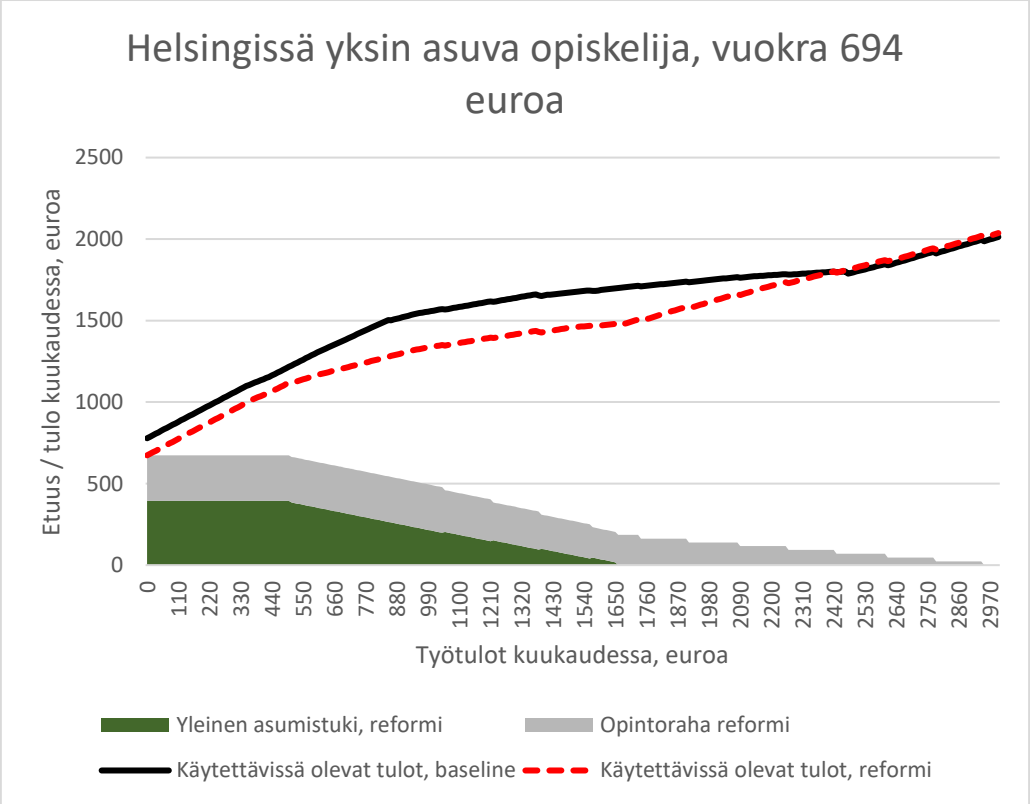


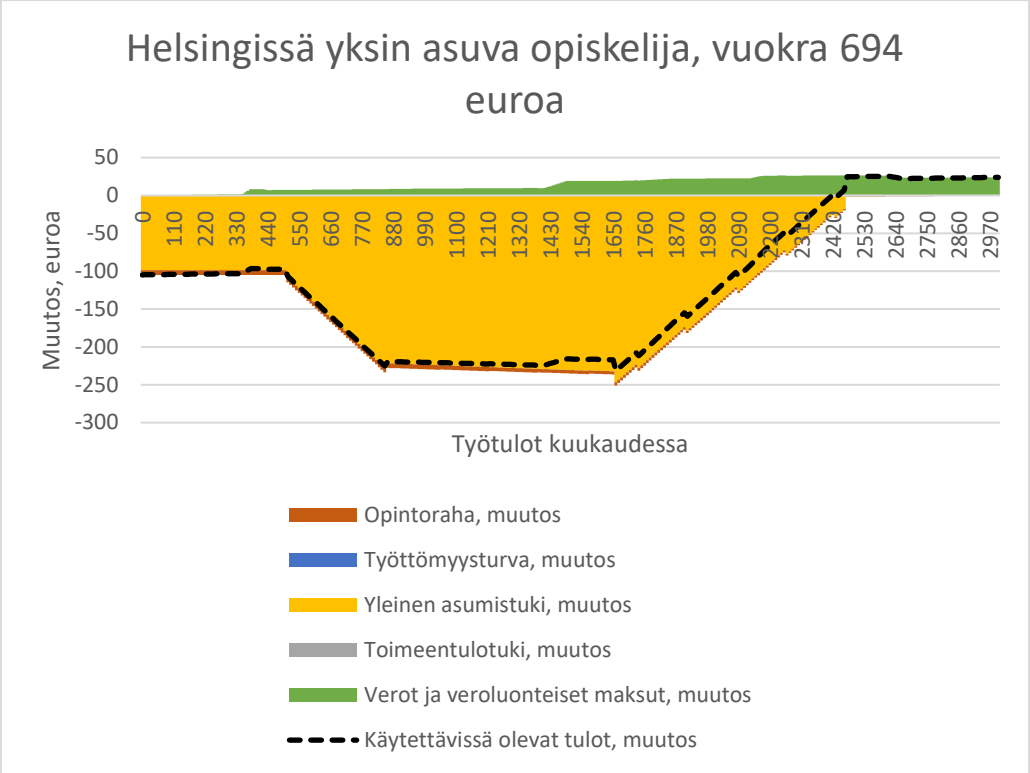

Työmarkkinatukea saava yksinasuva
Kuntaryhmä 3, vuokra 498 euroa
Muutos, euroa
400
300
200
100
0
-100
-200
-300
-400
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Lapsilisä, muutos
Työttömyysturva, muutos
Yleinen asumistuki, muutos
Toimeentulotuki, muutos
Verot ja veroluonteiset maksut, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos


Työmarkkinatukea saava yksinasuva
Kuntaryhmä 3, vuokra 498 euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, prosenttia
120
100
80
60
40
20
0
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa, euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, baseline
Efektiivinen marginaaliveroaste, reformi

Esimerkki 3: Yksinasuva opiskelija, Helsinki

- Lainatakausta ei ole laskettu käytettävissä olevaksi tuloksi.
- Vaikutukset syntyvät pääasiassa yleisen asumistuen laskusta.
- Opiskelijalla esiintyvät yli 100 prosentin efektiiviset marginaaliveroasteet selittyvät opintotuen vuositulorajoilla, joiden myötä opintotuki vähenee portaittain tulojen kasvaessa.
- Osa-aikaisen työn kannustimet heikkenevät, mutta ovat edelleen erittäin hyvät verrattuna muihin etuudensaajaryhmiin.

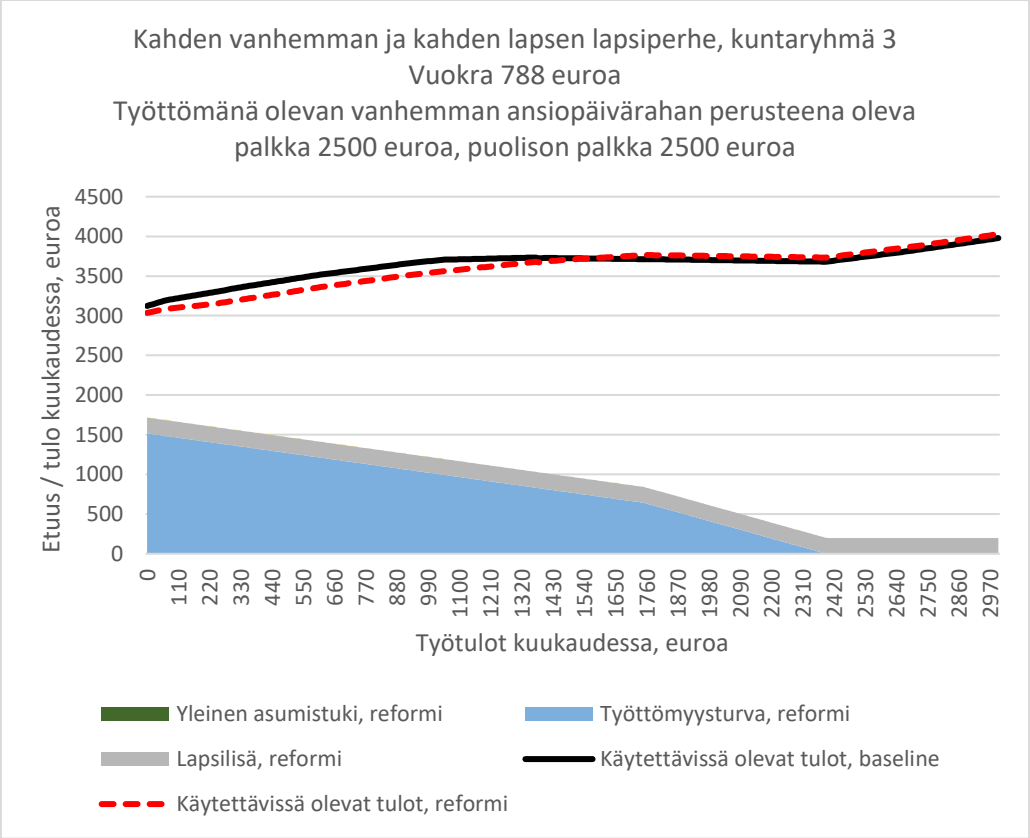


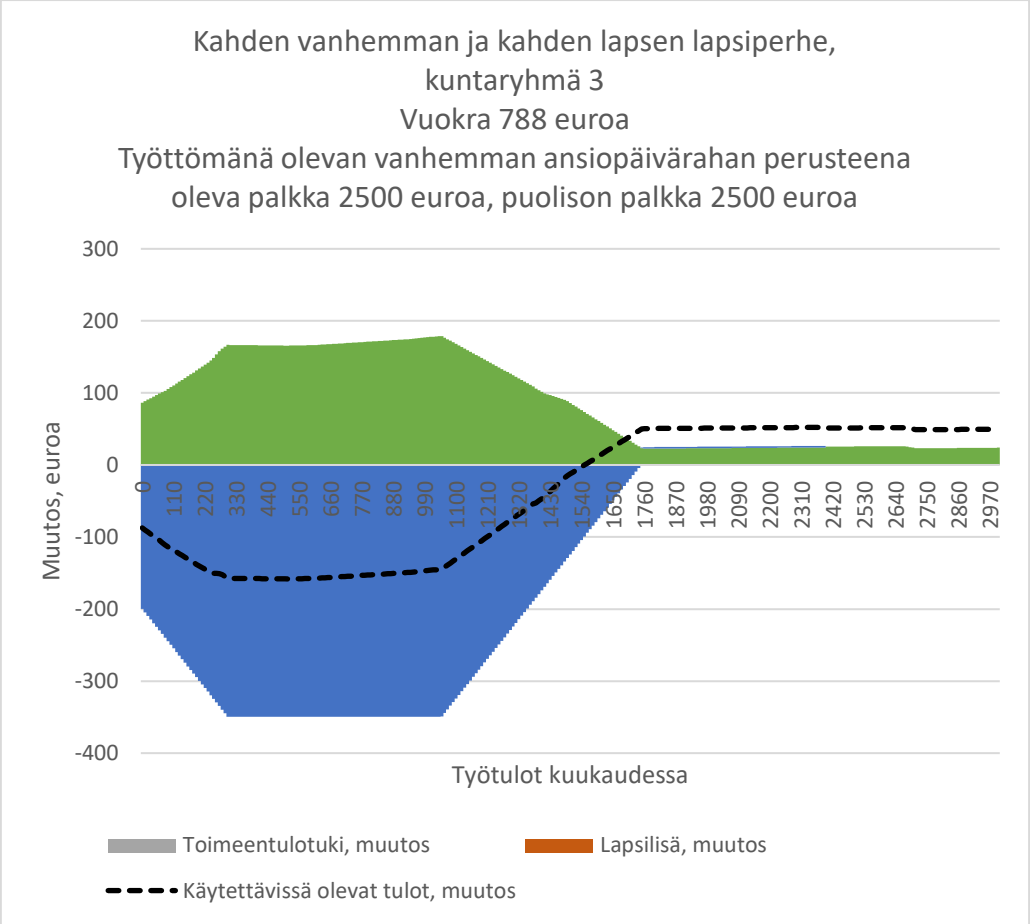

Helsingissä yksin asuva opiskelija, vuokra 694 euroa
Muutos, euroa
50
0
-50
-100
-150
-200
-250
-300
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Opintoraha, muutos
Työttömyysturva, muutos
Yleinen asumistuki, muutos
Toimeentulotuki, muutos
Verot ja veroluonteiset maksut, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos

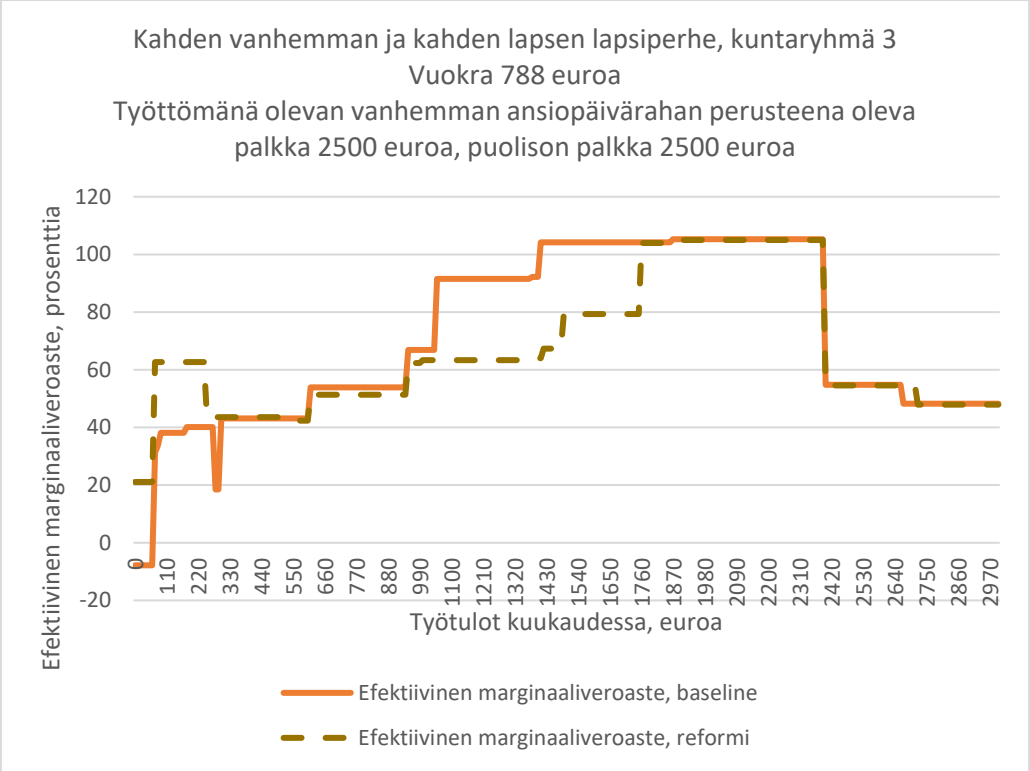

Helsingissä yksin asuva opiskelija, vuokra 694 euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, prosenttia
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa, euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, baseline
Efektiivinen marginaaliveroaste, reformi
Opintoraha reformi

Esimerkki 4: Lapsiperhe, jossa toinen vanhempi saa ansiopäivärahaa

- Lapsikorotusten poisto ja suojaosan poisto (mikäli saa soviteltua etuutta) pienentävät työttömyysetuutta
- Ansiopäivärahan kattosäännön ja verotuksen kevenemisen vuoksi käytettävissä olevat tulot kasvavat jo noin 1800 euron työtuloilla.
- Muutoskuviossa ei ole puolison maksamien verojen muutosta, minkä vuoksi käytettävissä olevien tulojen ja muutosten määrät eivät täsmää.
- Lapset yli 3-vuotiaita, joten lapsilisissä ei muutosta.

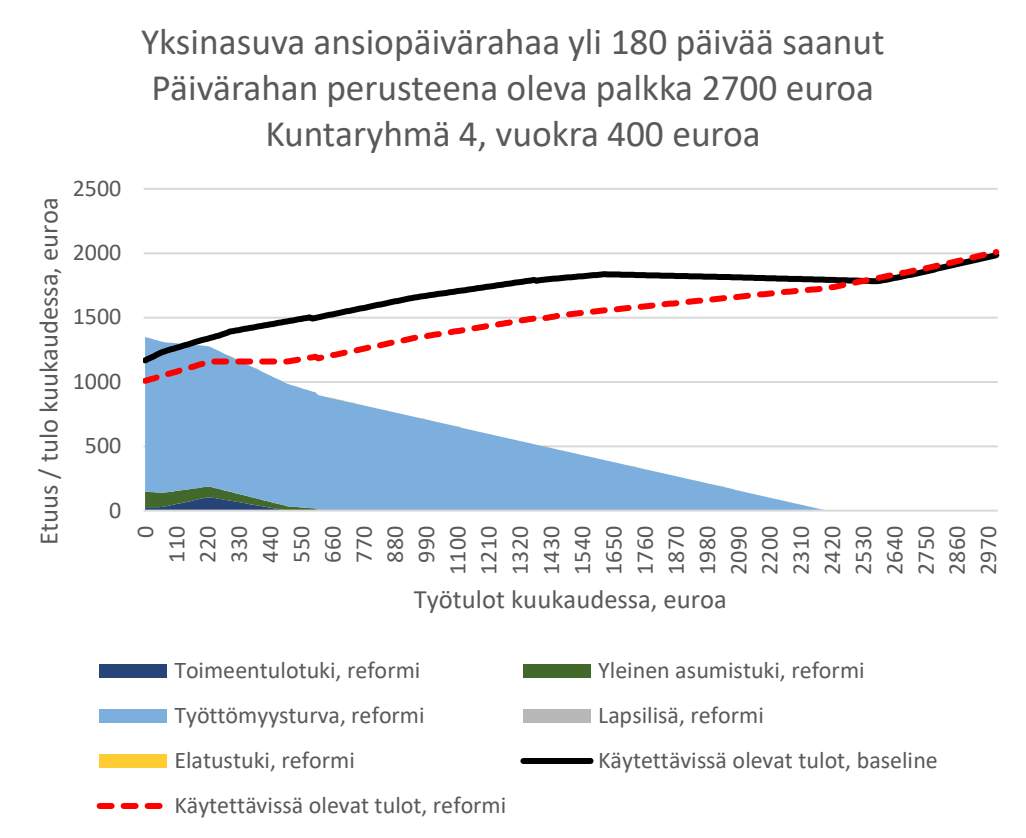


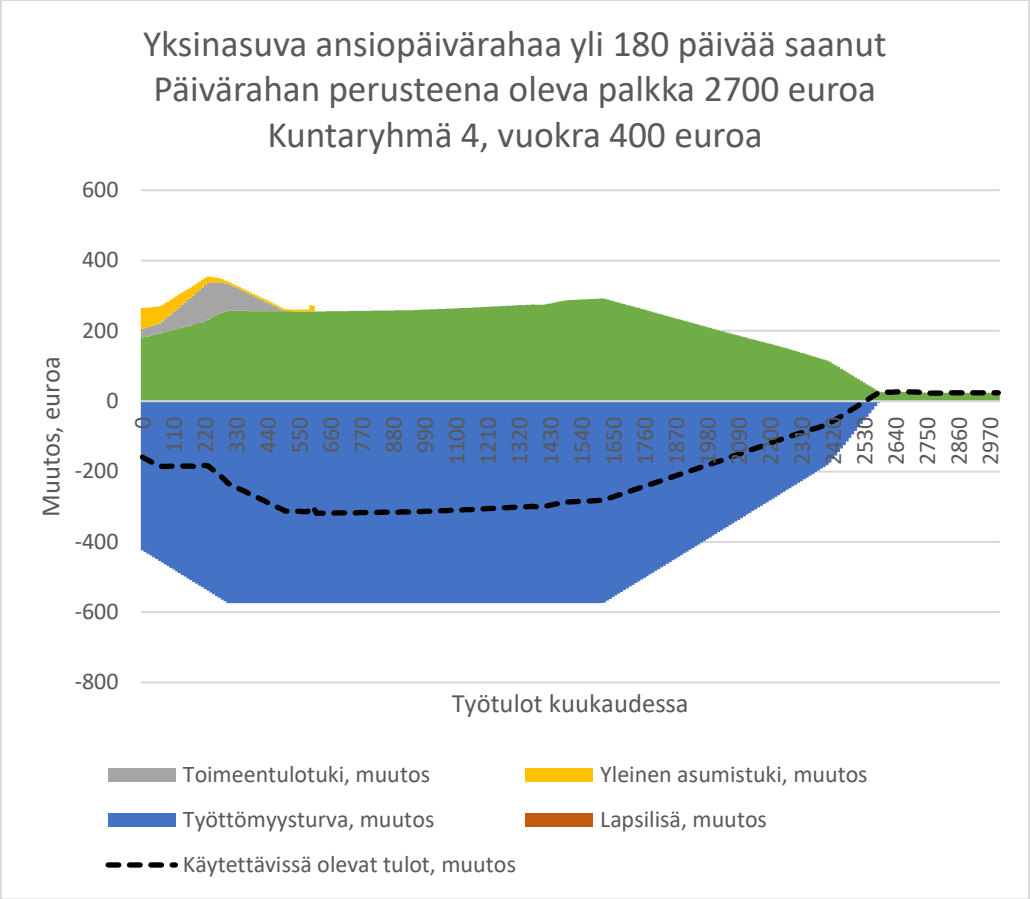

Kahden vanhemman ja kahden lapsen lapsiperhe,
kuntaryhmä 3
Vuokra 788 euroa
Työttömänä olevan vanhemman ansiopäivärahan perusteena
oleva palkka 2500 euroa, puolison palkka 2500 euroa
300
200
100
0
-100
-200
-300
-400
Muutos, euroa
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Toimeentulotuki, muutos
Lapsilisä, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos


Kahden vanhemman ja kahden lapsen lapsiperhe, kuntaryhmä 3
Vuokra 788 euroa
Työttömänä olevan vanhemman ansiopäivärahan perusteena oleva palkka 2500 euroa, puolison palkka 2500 euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, prosenttia
120
100
80
60
40
20
0
-20
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa, euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, baseline
Efektiivinen marginaaliveroaste, reformi

Esimerkki 5: Yksinasuva ansiopäivärahaa saava pitkäaikaistyötön

- Ansiopäivärahan tason porrastus tiputtaa käytettävissä olevia tuloja huomattavasti
- Päivärahan taso tippuu siten, että voi tulla oikeutetuksi toimeentulotukeen
- Alkaa saada yleistä asumistukea ensisijaisen etuuden pienentymisen myötä
- Huomattava kokoaikaisen työnteon taloudellisten kannustimien paraneminen
- Erikoinen piikki efektiivisessä marginaaliverossa johtunee pienimmän mahdollisen asumistuen osumisesta tuloaskeleella sopivaan kohtaan. Käytännön merkitys on pieni.

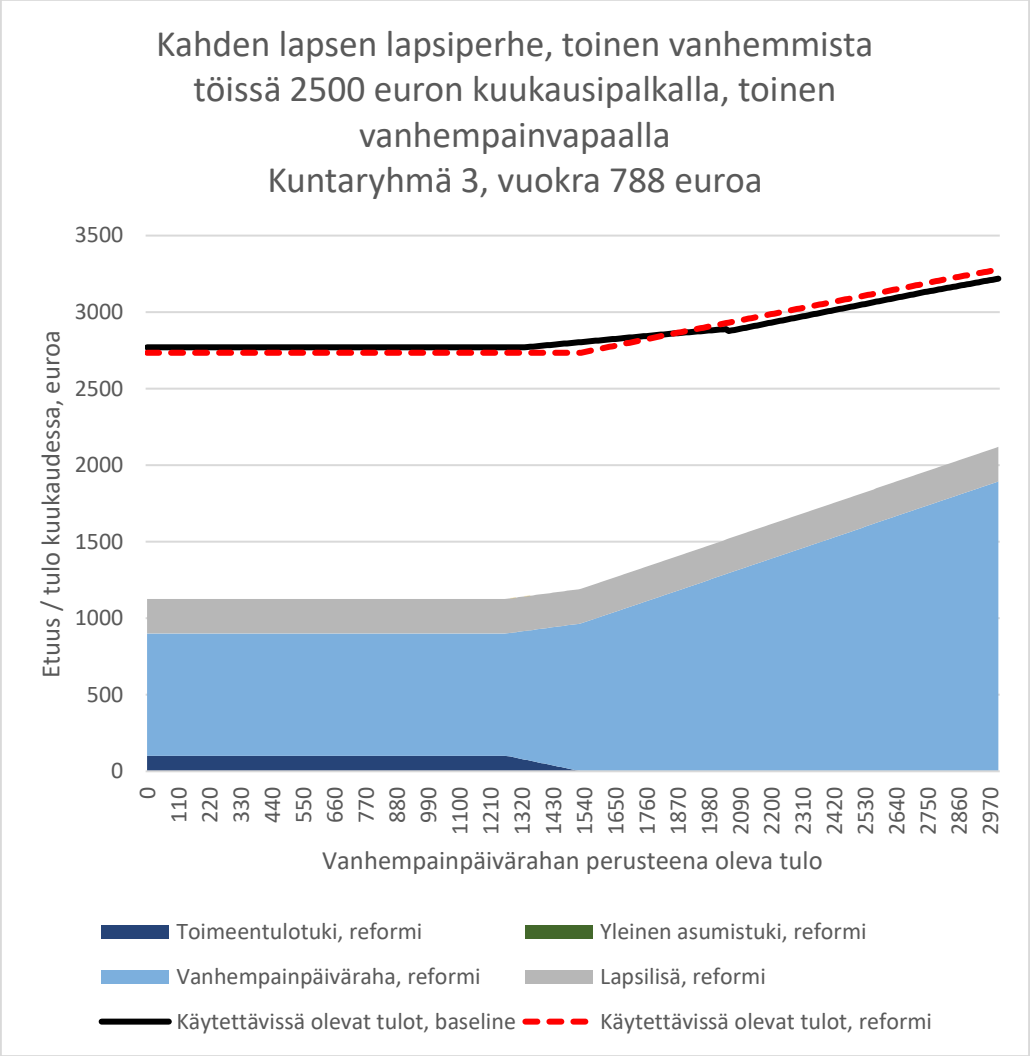


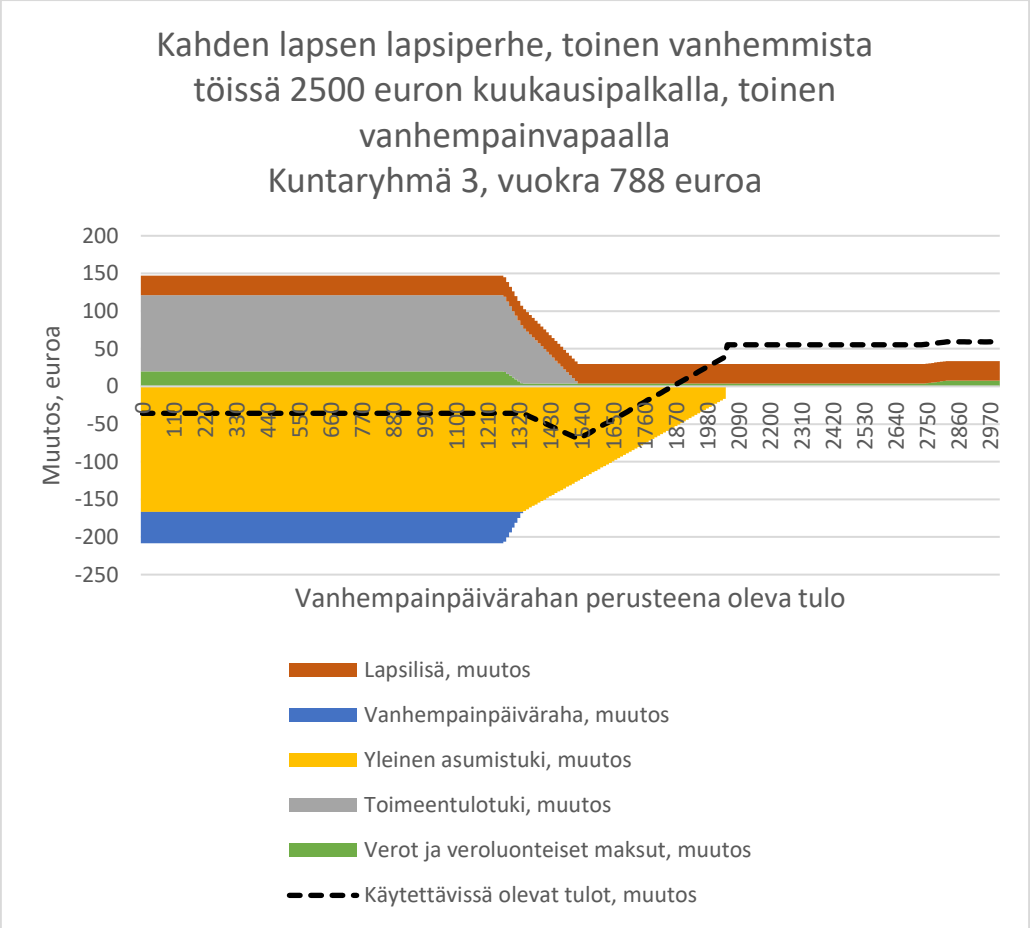

Yksinasuva ansiopäivärahaa yli 180 päivää saanut
Päivärahan perusteena oleva palkka 2700 euroa
Kuntaryhmä 4, vuokra 400 euroa
600
400
200
0
-200
-400
-600
-800
Muutos, euroa
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Toimeentulotuki, muutos
Yleinen asumistuki, muutos
Työttömyysturva, muutos
Lapsilisä, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos


Yksinasuva ansiopäivärahaa yli 180 päivää saanut
Päivärahan perusteena oleva palkka 2700 euroa
Kuntaryhmä 4, vuokra 400 euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, prosenttia
1800
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
-200
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa, euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, baseline
Efektiivinen marginaaliveroaste, reformi

Esimerkki 6: Matalapalkkainen lapsiperhe, toinen vanhemmista vanhempainvapaalla

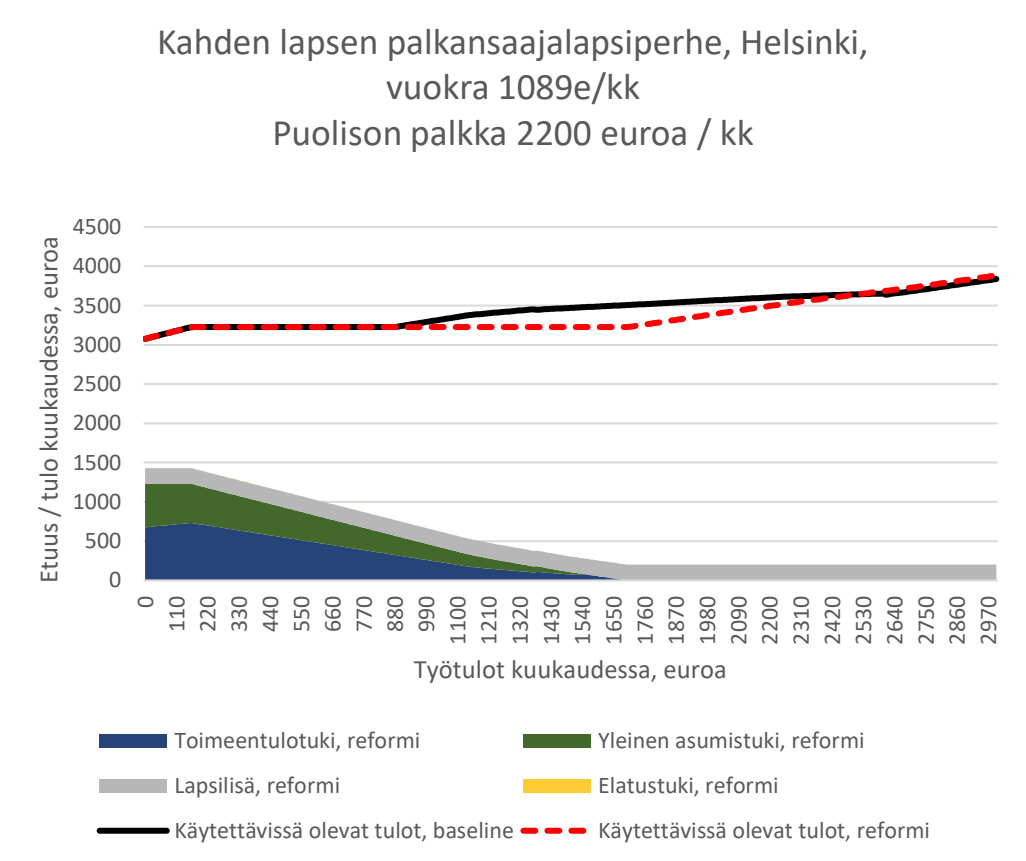
- Tarkastelu on tehty työtulojen sijaan vanhempainpäivärahan perusteena olevan tulon mukaan, koska vanhempainvapaalla ei lähtökohtaisesti työskennellä.
- Vähimmäismääräisen vanhempainpäivärahan indeksijäädytys ja yleisen asumistuen heikennysten myötä kotitalous saa laskennallisesti toimeentulotukea. Todellisuudessa saanti riippuu perheen tilanteesta. Ilman toimeentulotukea vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi suurempi.
- Toinen lapsista alle 3-vuotias, joten lapsilisä nousee

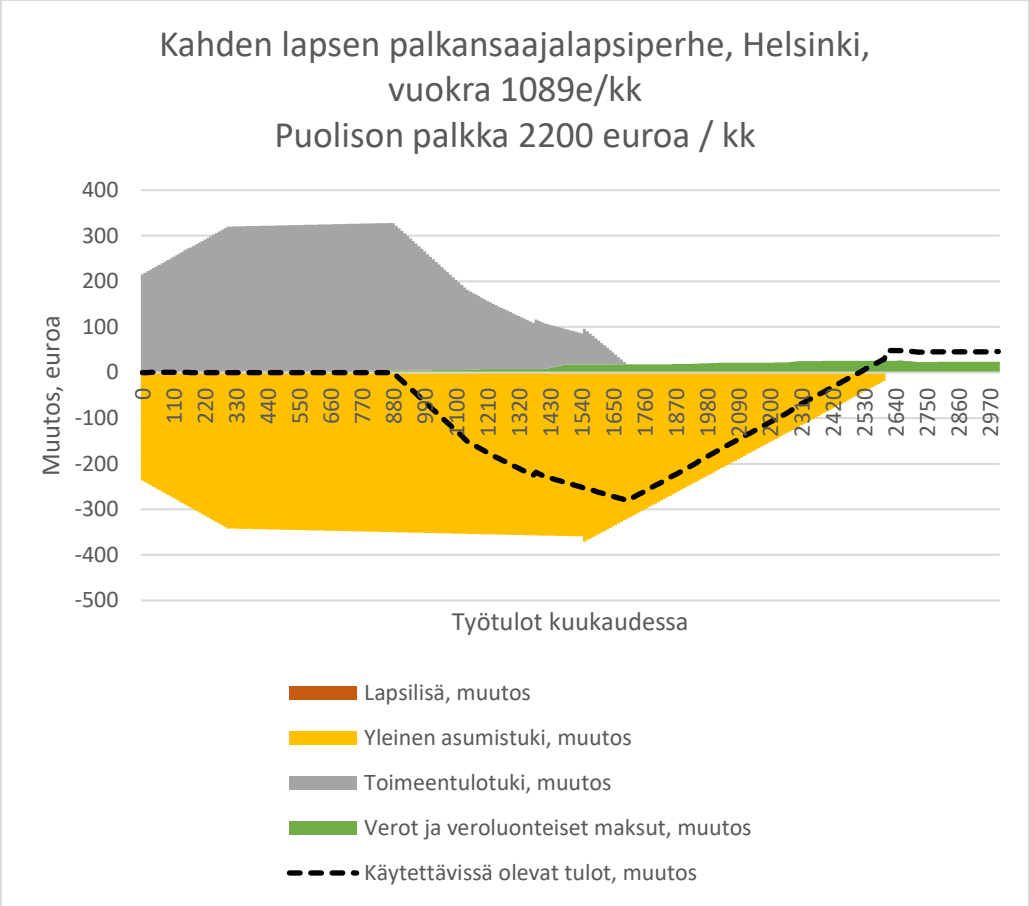


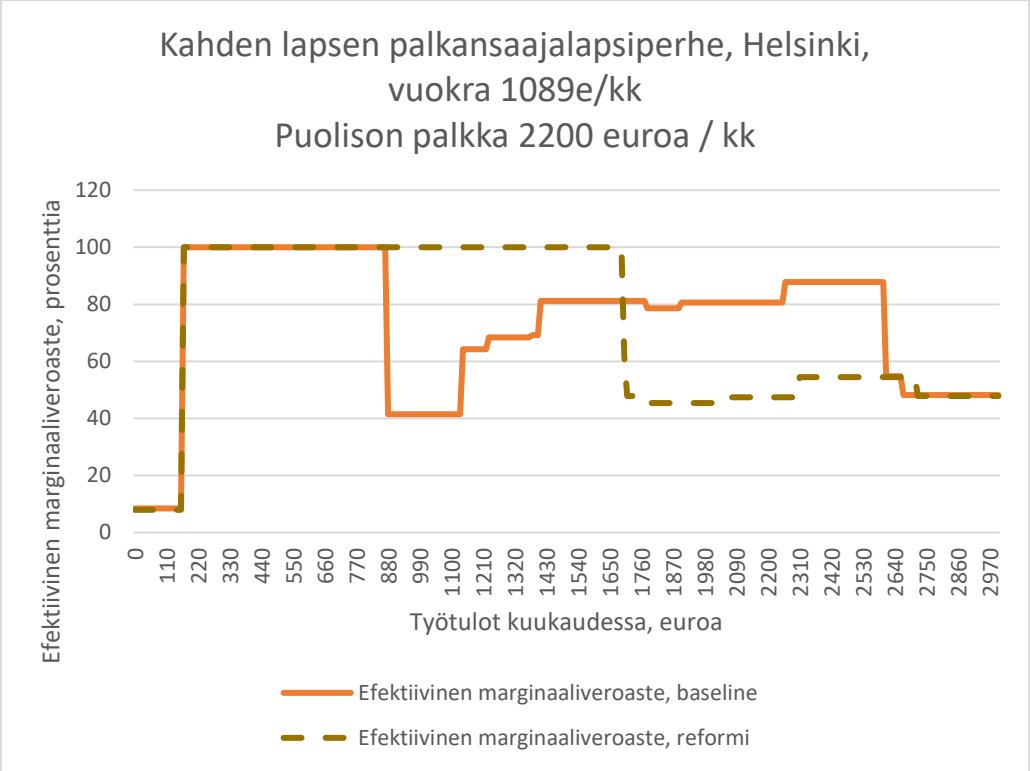

Kahden lapsen lapsiperhe, toinen vanhemmista töissä 2500 euron kuukausipalkalla, toinen vanhempainvapaalla
Kuntaryhmä 3, vuokra 788 euroa
Muutos, euroa
200
150
100
50
0
-50
-100
-150
-200
-250
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Vanhempainpäivärahan perusteena oleva tulo
Lapsilisä, muutos
Vanhempainpäiväraha, muutos
Yleinen asumistuki, muutos
Toimeentulotuki, muutos
Verot ja veroluonteiset maksut, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos

Esimerkki 7: Matalapalkkainen palkansaajaperhe, Helsinki

- Tilanne on matalilla tuloilla harvinainen, sillä vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekevä tai kokonaan työtön henkilö on yleensä oikeutettu työttömyysetuuksiin. Myös kotihoidon tuki voi täydentää toimeentuloa, mikäli toinen vanhemmista hoitaa lapsia kotona.
- Käytännössä siis henkilö saisi yleensä ennen toimeentulotuen ja yleisen asumistuen laskentaa jotakin muuta etuutta.
- Tarkoituksena on havainnollistaa vaikutuksia matalapalkkaisen palkansaajatalouden tuloihin Helsingissä.
- Käytettävissä olevat tulot eivät tässä esimerkkitilanteessa laske, mikäli yhteenlasketut palkkatulot ovat vähintään noin 4700 euroa kuukaudessa. Tätä pienemmillä kokoaikatyöstä saatavilla tuloilla perheen käytettävissä olevat tulot pienenevät yleisen asumistuen muutosten myötä.
- Vertailun vuoksi: kokoaikaisen palkkatyön kokonaisansio oli alimmassa desiilissä Uudellamaalla Tilastokeskuksen palkkarakennetilaston mukaan vajaa 2400 euroa kuukaudessa vuonna 2021.
- Lapsettomassa kotitaloudessa vaikutus tulisi tätä esimerkkiä alemmilla tuloilla.
- Lapset yli 3-vuotiaita, joten lapsilisä ei muutu




Kahden lapsen palkansaajalapsiperhe, Helsinki, vuokra 1089e/kk
Puolison palkka 2200 euroa / kk
Muutos, euroa
400
300
200
100
0
-100
-200
-300
-400
-500
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa
Lapsilisä, muutos
Yleinen asumistuki, muutos
Toimeentulotuki, muutos
Verot ja veroluonteiset maksut, muutos
Käytettävissä olevat tulot, muutos


Kahden lapsen palkansaajalapsiperhe, Helsinki, vuokra 1089e/kk
Puolison palkka 2200 euroa / kk
Efektiivinen marginaaliveroaste, prosenttia
120
100
80
60
40
20
0
0
110
220
330
440
550
660
770
880
990
1100
1210
1320
1430
1540
1650
1760
1870
1980
2090
2200
2310
2420
2530
2640
2750
2860
2970
Työtulot kuukaudessa, euroa
Efektiivinen marginaaliveroaste, baseline
Efektiivinen marginaaliveroaste, reformi