

Pertti Honkanen ja Jussi Tervola
Vuoden 2013 perusturvamuutoksien vaikutukset

Kirjoittajat

Pertti Honkanen, VTT, johtava tutkija

Jussi Tervola, VTM, tutkija

Kelan tutkimusosasto

etunimi.sukunimi@kela.fi

© Kirjoittajat ja Kelan tutkimusosasto

Taulukossa 2 olleet virheelliset tiedot korjattu 13.2.2013.

Nettityöpapereita-sarjan julkaisut ovat keskustelun avauksia tai alustavia tutkimusraportteja.

www.kela.fi/tutkimus

Helsinki 2013

Sisältö

1 Taustaa	4
2 Työmarkkinatuen tarveharkinta	5
2.1 Tarveharkinta puolison tulojen perusteella	5
2.2 Osittainen työmarkkinatuki	9
3 Indeksikorotukset ja asumistuen normit	12
4 Muut muutokset	15
5 Laskelmia muutosten vaikutuksista	18
5.1 Esimerkilaskelmia	18
5.2 Simulointilaskelmia	20
6 Yhteenveto	22
Lähteet	23
Liitetaulukot.....	25

1 Taustaa

Tässä raportissa tarkastellaan vuoden 2013 alussa toteutuneita perusturvan muutoksia esittämällä esimerkki- ja simulointilaskelmia muutosten vaikutuksista. Ne ovat jatkoa analyysille vuoden 2012 muutosten vaikutuksista ja perustuvat samanlaisiin oletuksiin ja menetelmiin (Honkanen ja Tervola 2012). Kuten vuoden 2012 raportissa, tässäkin tarkastellaan myös laajemmin sosiaaliturva- ja verolainsäädännön olennaisimpia lakimuutoksia, jotka eivät välttämättä suoraan liity perusturvaan.

Perusturvaksi katsotaan etuudet, joilla turvataan perustoimeentulo työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perusturvaa määriteltäessä viitataan usein Suomen perustuslain 19 §:n määräyksiin, jossa myös korostetaan oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tässä perusturvaksi katsotaan myös lasten kotihoidon tuki sekä opintotuki, joihin perustuslaki ei suoranaisesti viittaa. Samoin toimeentulotuki ja asumistuet katsotaan tässä osaksi perusturvaa.

Lakiin kansaneläkeindeksistä (L 456/2001) tehtiin vuonna 2010 muutos, jonka mukaan perusturvan riittävyys tulee arvioida joka neljäs vuosi vaalikausittain. Ensimmäinen arviointiraportti julkaistiin vuonna 2011 (THL 2011) ja seuraava julkaistaan todennäköisesti vuonna 2015. Perusturvan ongelmista, erityisesti perusturvaetuuksien riittävydestä ja päällekkäisyydestä on keskusteltu Suomessa paljon viime vuosina. Takuueläkkeen voimaantulo vuonna 2011 sekä työttömien perusturvan ja toimeentulotuen tasokorotus vuonna 2012 ovat ainakin osittain lieventäneet näitä ongelmia.

Vuoden 2013 perusturvamuutokset eivät ole laajuudessaan yhtä mittavia kuin vuonna 2012. Silloinen peruspäivärahan sadan euron korotus oli 1990-luvun laman jälkeisen Suomen historiassa poikkeuksellinen. Kuitenkin vuoden 2013 muutokset sisältävät olennaisia parannuksia ja muutoksia tietyille ihmisryhmille. Suurin muutos lienee puolison tulojen tarveharkinnan poistuminen työmarkkinatuessa. Erisuuruisina toteutuvat indeksikorotukset ovat ehkä suurin yksittäinen muutos. Raportissa käsitellään seuraavia muutoksia:

- puolison tulojen perusteella tehtävän tarveharkinnan poistuminen
- työttömyysetuuksien aktiiviajan korotusosien muuttuminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa
- indeksikorotukset ja lapsilisien indeksijäädytys, asumistuen korotukset
- kunnallisverotuksen perusvähennys ja yleisradiovero
- asumistuen tarkistuksen siirtäminen
- työllistymisrahakokeilu
- veteraanilisän ja ruokavaliokorvauksen korotus.

2 Työmarkkinatuen tarveharkinta

Työmarkkinatuen¹ tarveharkinnalla on tarkoitettu yleensä puolison tulojen ja työttömän omien pääomatulojen etuutta vähentävää vaikutusta. Tarveharkinta omien pääomatulojen perusteella on ollut selvästi harvinaisempaa (vrt. 1 800 ja 14 100 henkilöä vuonna 2011). Myös työttömän vanhempien tulot vähentävät työmarkkinatukea, kun työtön asuu vanhempien kanssa samassa taloudessa. Vanhempien tulojen vähentämää työmarkkinatukea kutsutaan osittaiseksi työmarkkinatueksi. Käsitlemme osittaista työmarkkinatukea myös tässä luvussa, koska käytännössä kyseessä on yhtä lailla tarveharkinta.

Työmarkkinatuki on ollut ainoa syyperusteinen etuus, johon sovelletaan tarveharkintaa. Erityisesti puolison tulojen perusteella tehtävä tarveharkinta on ollut keskustelun alla moneen otteeseen. Sen on katsottu olevan perustuslain vastainen sekä tuottavan kannustinloukun yhden työllisen perheissä. Viime aikojen yksi painavimmista kannanotoista esitettiin SATA-komitean loppuraportissa (STM 2009). Puolustuspuheenvuoroissa tarveharkintaa on usein perusteltu tuen kohdentamisella sitä tarvitseville eikä ”miljonäärien vaimoille” (Latvala 2008). Nyt, vuodesta 2013 lähtien työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella on lakkautettu (HE 115/2012, L 1005/2012). Muut tarveharkinnan muodot jäävät tämän jälkeen vielä voimaan.

Työttömän omien osa-aikaisten työtulojen vähentämää työttömyysetuutta kutsutaan sovitteluksi tueksi. Sovittelua sovelletaan kaikkiin työttömyysetuuksiin, myös ansiopäivärahaan. Täten sovittelu ei ole tarveharkintaa, vaan pikemminkin syyperusteiden epätäydellisestä toteutumisesta johtuva vähennys.

2.1 Tarveharkinta puolison tulojen perusteella

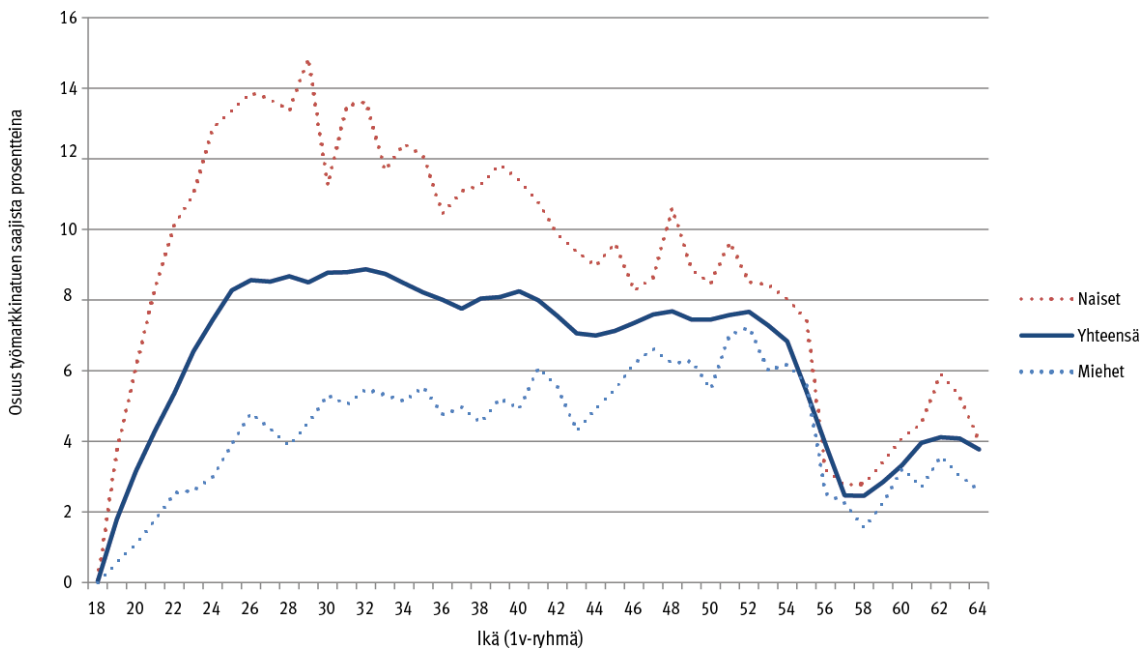
Työmarkkinatuen tarveharkinta ei koske työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvia eikä niitä, jotka olivat siirtyneet 180 päivän sisällä ansio- tai peruspäivärahalta työmarkkinatuella. Lisäksi työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa sellaisille 55 vuotta täyttäneille henkilöille, jotka olivat työttömäksi joutuessaan täyttäneet työssäoloehdon (ts. henkilö oli jossain vaiheessa elämänsä ollut 34 viikkoa töissä 28 kuukauden aikana).

Noin 6,4 prosenttia (N = 14 062) työmarkkinatuen saajista sai puolison tulojen vähentämää työmarkkinatukea vuonna 2011. Tarveharkittua tukea saivat varsinkin 24–54-vuotiaat, joista tarveharkittua tukea sai 8 prosenttia (ks. kuvio 1). 55 vuotta täyttäneistä tarveharkittua tukea sai noin 3 pro-

¹ Tässä käsiteltävä työmarkkinatuki sisältää myös kotoutumistukena maksetun työmarkkinatuen.

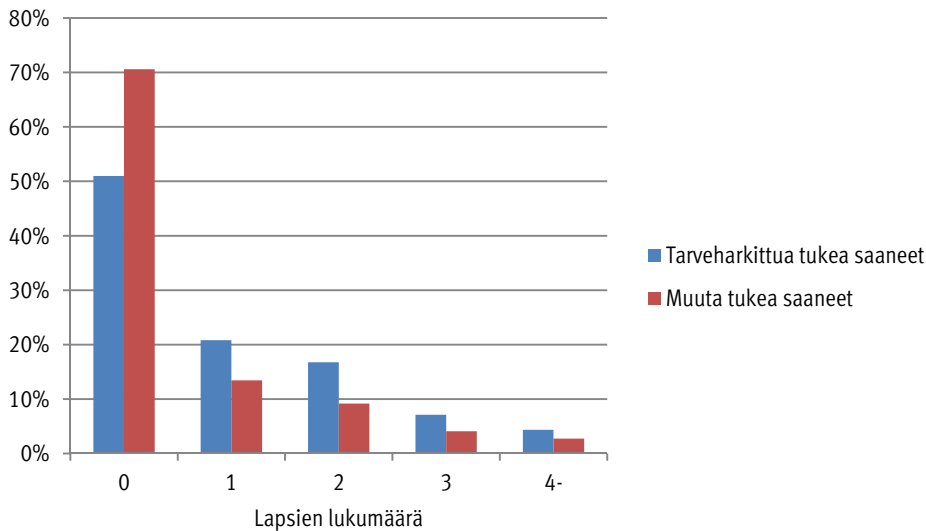
senttia. Heillä tarveharkinnan yleisyyttä vähensi edellisessä kappaleessa mainittu erityisehto. Alle 24-vuotiailla tarveharkinnan vähäisyys johtunee ilman parisuhdetta elävien suuresta osuudesta. Naisilla työmarkkinatuen vähentäminen puolison tulojen perusteella on selvästi yleisempää. Alle 30-vuotiaiden naisten työmarkkinatukia on vähennetty puolison tulojen perusteella jopa kolme kertaa vastaavanikäisiä miehiä useammin. Tähän vaikuttaa yleinen pariutumiskäyttäytyminen: naiset ovat yleisemmin suhteen nuorempi osapuoli. Naisten kohdalla tarveharkinnan yleisyys vähenee iän myötä, mutta miehillä se kasvaa. Yli 50-vuotiailla ero sukupuolten välillä on enää erittäin pieni.

Kuvio 1. Tarveharkitun työmarkkinatuen saajien osuus kaikista työmarkkinatuen saajista ikäluokittain ja sukupuolittain vuonna 2011.



Puolison tulojen perusteella tarveharkitun työmarkkinatuen saajilla työmarkkinatuki oli muita useammin myös soviteltu eli vähennetty työttömän omilla työtuloilla. Soviteltua tukea oli saanut 16,8 % tarveharkitun tuen saajista ja 11,1 % muista työmarkkinatuen saajista. Lisäksi puolison tulojen vähentämää työmarkkinatukea saaneilla oli myös muita työttömiä useammin lapsia (kuvio 2). Esimerkiksi kahden lapsen vanhempia on tarveharkittua tukea saaneista suhteellisesti lähes kaksinkertaisesti. Tämä on jossain määrin triviaali seuraus siitä, että parisuhteessa elävillä on muita todennäköisemmin lapsia.

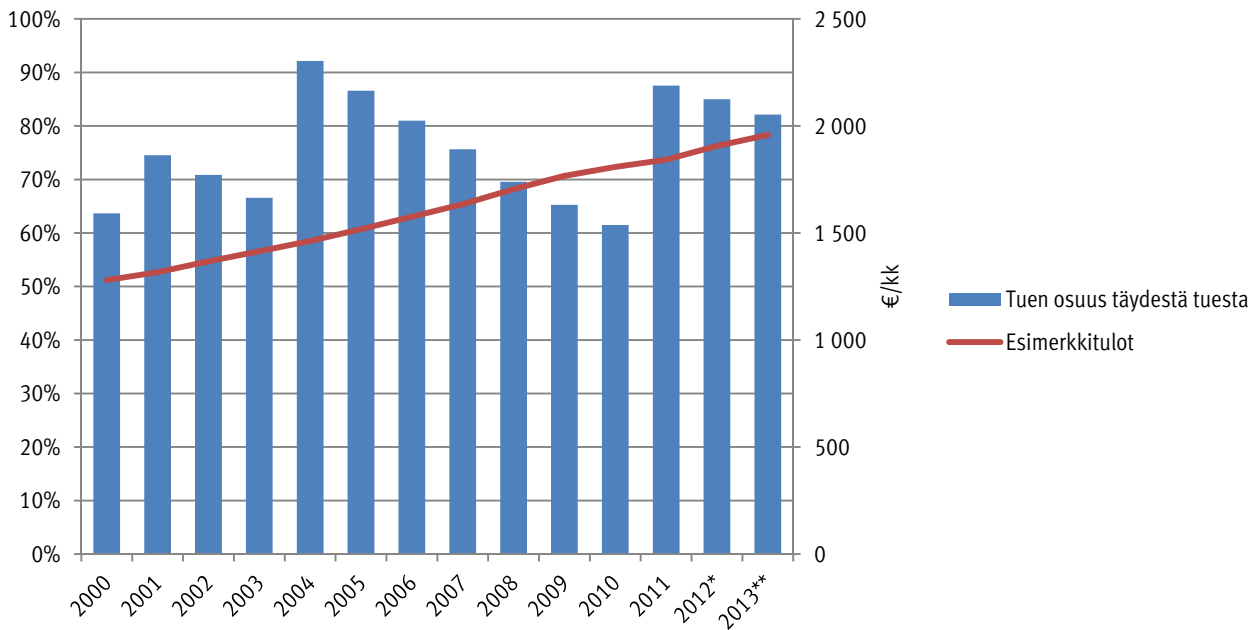
Kuvio 2. Tarveharkitun ja ei-tarveharkitun työmarkkinatuen saajien jakautuminen lapsien lukumäärän mukaan vuonna 2011.



Työttömyysturvalain (L 1290/2002) mukaan tarveharkinnan tulorajoja on muutettava, ”jos maan yleinen palkkataso ansiotasoindeksin perusteella arvioiden olennaisesti muuttuu”. Ansiotulojen mediaani on noussut melko tasaisesti koko 2000-luvun. Tarveharkinnan tulorajaan (tarkemmin sanottuna puolison tuloista tehtyyn vähennykseen) on tehty korotuksia muutaman vuoden välein: syyskuussa 2000 sekä tammikuussa 2004 ja joulukuussa 2010.² Kuviossa 3 on esitetty, miten suuri osuus tarveharkinnalla vähennetty tulo on täydestä työmarkkinatuesta, kun tarveharkinta perustuu 60 prosenttiin kokoaikatyötä tekevien miesten mediaaniansioista. Tulorajojen muutokset näkyvät tarveharkitun tuen saavana liikkeenä. Miesten mediaanipalkan perusteella puoliso ei olisi oikeutettu työmarkkinatukeen yhtenäkkään vuotena, minkä vuoksi laskelmassa on käytetty ansiona 60 prosentin osuutta näistä tuloista. Vuosina 2005–2010 tarkistuksia ei tehty, minkä takia tarveharkittu tuki pieneni ansiotason nousu huomioiden kolmanneksen täyteen tukeen nähden.

² Tarveharkinnan tulorajaan vaikuttaa neljä eri parametria: puolison tuloista tehtävä vähennys, yksin asuvan tuloraja, huoltovelvollisten tuloraja sekä tulorajan korotus huollettavien lasten lukumäärän perusteella. Ensin mainittua parametria eli puolison tuloista tehtävää vähennystä on korotettu nykyisen työttömyysturvalain voimassaoloaikana kolme kertaa, muita vain kerran, joulukuussa 2010

Kuvio 3. Puolison tulojen perusteella tarveharkitun työmarkkinatuen osuus täydestä tuesta vuosina 2000–2013. Esimerkkitulona käytetty 60 % miesten mediaanipalkasta.



*Tulo arvioitu ansiotasoindeksin ennusteen perusteella.

**Tilanne, jos tarveharkinta olisi jätetty ennalleen vuonna 2013.

Puolison tulojen tarveharkinnan poistaminen nykyisiltä työmarkkinatuen saajilta tuo lisäkustannuksia noin 16,8 miljoonaa euroa³. Tarveharkinnan poistaminen lisää myös työmarkkinatuen saajien määrää. Vuonna 2011 3 522 henkilöä sai hylätyn työmarkkinatukipäätöksen puolison suurien tulojen takia (arvio fraasihaun perusteella, tietopyyntö/Kela 23.11.2012). Ainakin tämän suuruinen joukko tulee oletettavasti siirtymään työmarkkinatuen piiriin tarveharkinnan päättymisen takia. Oletettavasti siirtyviä on kuitenkin enemmän. Mahdollisesti tarveharkinnan poistaminen vaikuttaa myös siihen, missä määrin joidenkin muiden tulonsiirtojen piiristä kuten lasten kotihoidon tuelta tai opintotuelta siirrytään työmarkkinatuen saajiksi. Tarveharkinnan poistamista arvioidessa on kuitenkin otettava huomioon työmarkkinatuen ehdot: henkilön on oltava työmarkkinoiden käytettävissä ja otettava vastaan tarjottua työtä tai osallistuttava työvoimaviranomaisten määräämään koulutukseen, työharjoitteluun tai kuntouttavaan työtoimintaan. Työmarkkinatuen myöntämisestä voi edeltää 21 viikon odotusaika, jos henkilöllä ei ole ammattitutkintoa ja hän on ollut kauan poissa työmarkkinoilta.

³ Laskettu SISU-mikrosimulointimallilla ja kokonaisrekisteriaineistolla 1–10/2012. On oletettu, että ansiotaso kasvaa 2,7 % vuonna 2013 eli laskettu tarveharkinnan tuloarvoja samassa suhteessa. Jos ansiotason nousua ei oleteta, summa olisi 15,4 miljoonaa euroa. Lisäksi on oletettu että tammi–lokakuu muodostaa 84 % koko vuoden tarveharkitun työmarkkinatuen menoista, kuten vuosina 2010 ja 2011. Tulonjaon palveluaineistolla (2010) tuotettu arvio on selvästi pienempi: 9,6 miljoonaa euroa. Pieni arvio johtuu pitkälti siitä, että tuloarvoja korotettiin vuoden 2010 lopussa, jolloin vuoden 2010 simulointidatassa on vielä pienempien tuloarvojen tilanne, eikä tilanne ole helposti ajantasaistettavissa.

Oletamme, että työmarkkinatuen piiriin siirtyvät henkilöt saavat työmarkkinatukea yhtä monelta päivältä kuin tarveharkittua työmarkkinatukea saadaan keskimäärin (73 arkipäivää vuoden aikana) ja heidän keskimääräinen etuutensa on 3,4 % suurempi kuin peruspäiväraha (laskettu vuonna 2011 tarveharkittua tukea saaneiden ei-tarveharkitun tuen perusteella). Tällöin nämä 3 522 henkilöä lisäävät työmarkkinatukimenoja noin 8,6 miljoonalla eurolla. Lisäämällä tähän jo tarveharkittua työmarkkinatukea saaneiden kustannuslisäyksen kasvavat työmarkkinatuen menot arviolta noin 25,4 miljoonaan euroon. Tätä voidaan pitää kustannuslisäyksen alarajana. Todennäköisempää on se, että työmarkkinatuella siirtyy paljon enemmän henkilöitä kuin ne 3 522 henkilöä, jotka ovat sitä hakenneet ja saaneet hylkäävän päätöksen puolison korkeiden tulojen takia. Hallituksen esityksessä ollut, Kelan aktuaariryhmän tekemä arvio kustannuslisäyksestä oli 31,9 miljoonaa euroa, joka pohjautuu 5 000 uuden työmarkkinatuen saajan arviointiin (tietopyyntö/Kela 28.11.2012). Aikaisemmin tarveharkinnan poistamisen kustannusvaikutuksia on arvioinut mm. Honkanen (2006).

Verotus, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki pienentävät tarveharkinnan lakkauttamisen kokonaiskustannuksia julkiselle taloudelle. 25,4 miljoonan kustannuslisäyksestä palautuu noin 22 % prosenttia veroina lähinnä kunnille. Työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamisella ei ole suurta vaikutusta yleiseen asumistukeen tai toimeentulotukeen, sillä ne ovat tarveharkittuja koko kotitalouden tulojen mukaan. Kotitaloudet, joissa yhdellä puolisoilla on kohtalaiset tulot, eivät todennäköisesti ole yleisen asumistuen tai toimeentulotuen saajia. Tarveharkittua tukea jo saavilla yleisen asumistuen ja toimeentulotuen kulut pienenevät arviolta 300 000 euroa⁴, joten voidaan arvioida, että kokonaiskustannuslisäys julkiselle taloudelle on vähintään 19,5 miljoonaa euroa. Lainmuutos kierrättää jonkin verran julkisia varoja valtiolta kunnille verotuksen ja hieman myös toimeentulotuen kautta.

2.2 Osittainen työmarkkinatuki

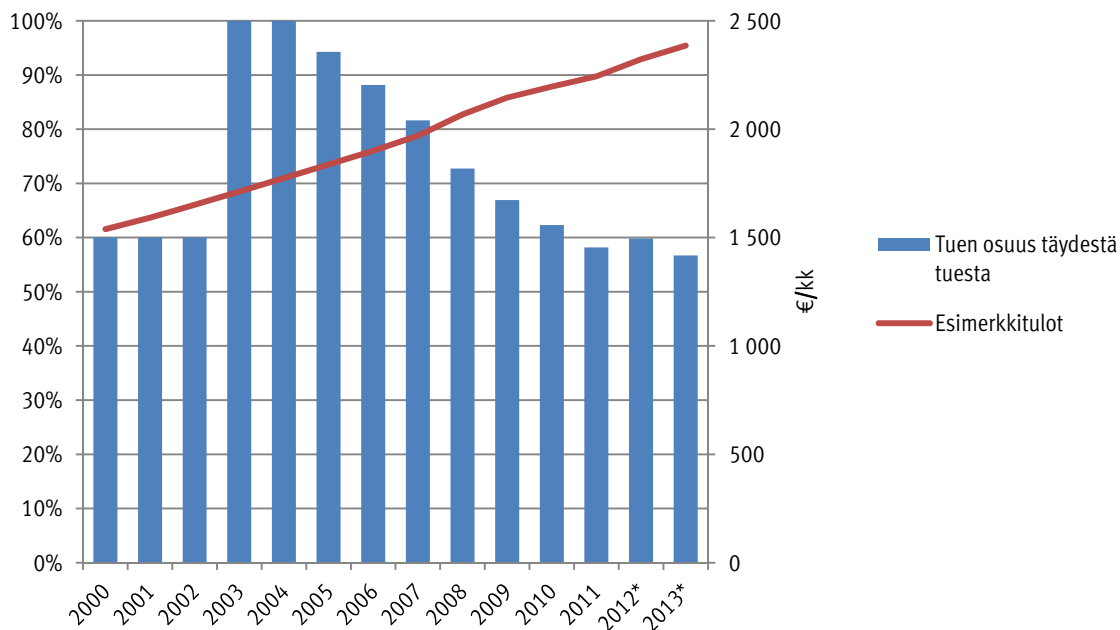
Vanhempien tulot vähentävät työmarkkinatuen määrää, kun työtön asuu vanhempiensa kanssa samassa kotitaloudessa. Sata-komitea esitti, että työmarkkinatuessa tulisi luopua vanhempien tulojen huomioon ottamisesta. Komitean mietinnössä todetaan, että tavoitellut vaikutukset olisivat saavutettavissa myös koulutuksella ja erilaisilla aktivointitoimenpiteillä (STM 2009; 68).

Toisin kuin puolison tulot, vanhempien tulot voivat vähentää työmarkkinatukea korkeintaan puoleen täydestä tuesta. Myös jos työtön ei ilmoita vanhempiensa tuloja, on tuki puolet täydestä tuesta. Työmarkkinatukea ei kuitenkaan vähennetä työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Osittaisen tuen tuloarajoihin ei ole tehty muutoksia sitten vuoden 2003, jolloin vanhempien tulojen tarveharkinta otettiin käyttöön. Tämän seurauksena vanhempien luona asuvien työmarkkinatuen taso on

⁴ SISU-mikrosimulointimallilla ja vuoden 2010 tulonjaon palveluaineistolla tuotettu arvio vuoden 2012 lainsäädännöllä.

jatkuvasti pienentynyt yleiseen ansiotasoon nähden (kuvio 4). Kuviossa on käytetty esimerkkituloina 40 prosenttia miehen ja naisen mediaaniansioiden summasta. Prosenttiosuus on asetettu tasolle, jossa tarveharkinta tulee näkyviin. Ennen vuotta 2003 vanhempien tulot eivät vähentäneet työmarkkinatukea, vaan vanhempien luona asuvan tuki oli automaattisesti 60 prosenttia täydestä tuesta.

Kuvio 4. Vanhempien tulojen perusteella tarveharkitun työmarkkinatuen osuus täydestä tuesta vuosina 2000–2013. Esimerkkituloina käytetty 40 % miehen ja naisen mediaaniansioiden summasta.



*Tulo arvioitu ansiotasoindeksin ennusteen perusteella.

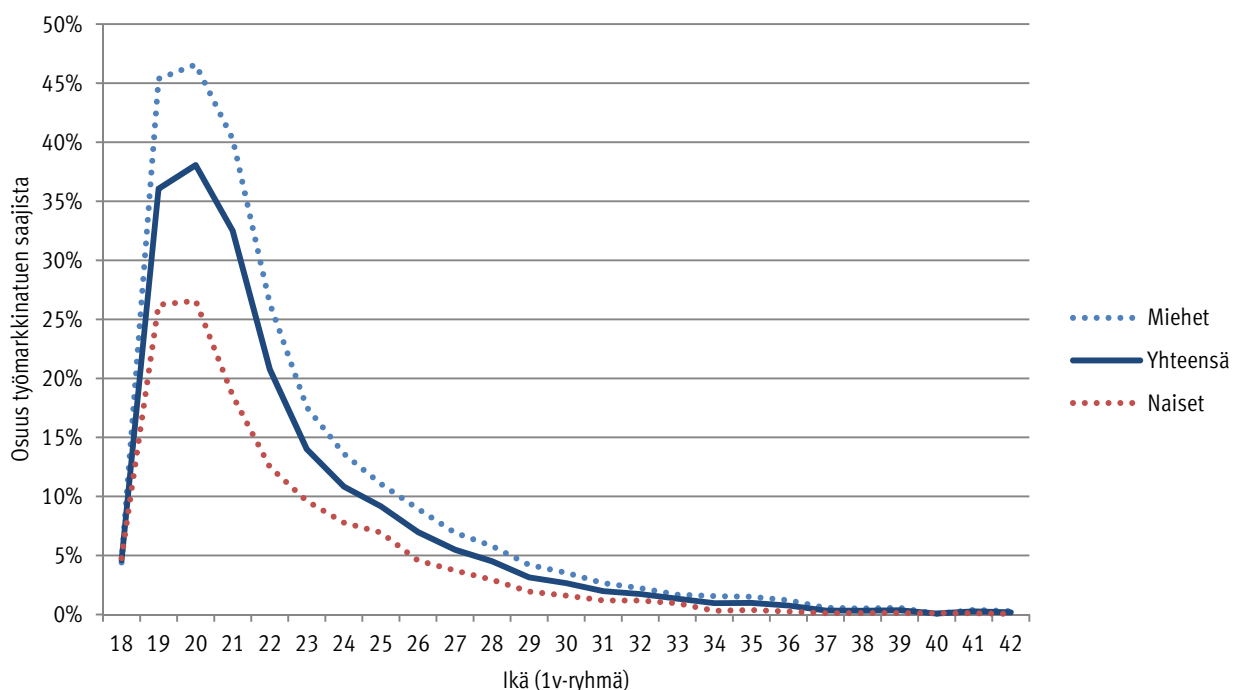
Vanhempien tulojen perusteella tehtävä tarveharkinta on hieman yleisempää kuin puolison tulojen perusteella. Vuonna 2011 työmarkkinatukea oli maksettu osittaisena eli vanhempien tulojen vähentämänä 17 436 henkilölle (7,9 % työmarkkinatuen saajista). Heistä noin 32 % sai tuen minimimäärää eli puolta alkuperäisestä. Vuonna 2013 tuen minimimäärää saa, kun vanhempien yhteenlasketut bruttotulot ylittävät 2 490 euroa kuukaudessa (ilman korotuksia huollettavien lukumäärästä).

Osittaista tukea saaneiden henkilöiden lisäksi aineistosta löytyy 3 763 henkilöä, jotka ovat asuneet vanhempiensa luona, mutta vanhempien tulot eivät ole ylittäneet tulorajaa (1 781 €/kk + korotukset huollettavien määrästä) tai henkilön ei ole katsottu olevan vanhempien taloudellisen tuen alaisena. Kelan ratkaisuohejissa mainitaan: *Henkilön ei katsota asuvan vanhempiensa taloudessa, jos hänen iästään tai muista seikoista on pääteltävissä, että hän on aikaisemmin asunut itsenäisesti ansaiten toimeentulonsa ilman taloudellisia siteitä vanhempiinsa. Jos olosuhteet viittaavat selvästi tällaiseen ti-*

lanteeseen, työmarkkinatuki maksetaan vanhempien taloudessa asumisesta huolimatta täysimääräisenä.

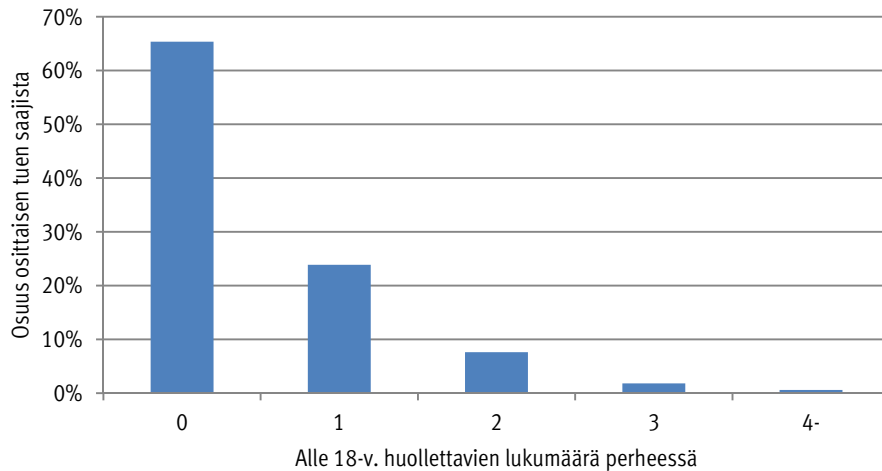
Tarveharkinta vanhempien tulojen perusteella on miehillä naisia kaksi kertaa yleisempää (ks. kuvio 5). Tarveharkinta on yleisintä 19–21-vuotiaissa. Lähes puolet (43 %) tämän ikäisistä miespuolisista työmarkkinatuen saajista oli saanut vanhempien tulojen vähentämää päivärahaa. Osittaisen tuen yleisyys pienenee jyrkästi iän myötä. Yli 30-vuotiaista työmarkkinatuen saajista enää vain noin 0,4 prosenttia (N = 551) oli saanut vanhempien tulojen vähentämää etuutta vuonna 2011.

Kuvio 5. Osittaisen työmarkkinatuen saajien osuus kaikista työmarkkinatuen saajista ikäluokittain ja sukupuolittain vuonna 2011.



Osittaisen työmarkkinatuen saajilla työmarkkinatuki oli muita useammin soviteltu, ei tosin niin usein kuin puolison tulojen perusteella tarveharkitun tuen saajilla. Soviteltua tukea oli saanut 14,0 % tarveharkitun tuen saajista, kun muista sitä sai 11,1 %. Osittaisen tuen tulorajaa nousee 106 eurolla jokaista vanhempien perheen alle 18-vuotiasta huollettavaa kohden. Näitä lapsia oli joka kolmannen osittaisen tuen saajan vanhemmilla (kuvio 6). Noin 0,7 %:lla (N = 116) osittaista tukea saavista oli myös omia lapsia.

Kuvio 6. Alle 18-vuotiaiden huollettavien lukumäärät osittaista tukea saavien perheissä.



Vanhempien tulojen perusteella tehtävän tarveharkinnan poistaminen lisäisi työmarkkinatuen kuluja arviolta noin 17,2 miljoonaa vuonna 2013⁵. Vanhempien tulot eivät estä missään tilanteessa kokonaan työmarkkinatuen maksamista, mutta tarveharkinnan lopettaminen voisi silti tuoda jonkin verran myös uusia henkilöitä asiakkaiksi suuremman etuuden houkuttelemana. Tässä laskelmassa kuitenkin oletetaan, että uusia asiakkaita ei tulisi. Noin 22 % mainitusta työmarkkinatuen menolisäyksestä palautuisi julkiseen talouteen verojen muodossa ja noin 2 % prosenttia yleisen asumistuen ja toimeentulotuen muodossa⁶. Jäljelle jäävä nettokustannuslisäys olisi arviolta noin 13,1 miljoonaa euroa. Puolison tulojen perusteella tehdyn tarveharkinnan lopettaminen tuottaa siis oletettavasti suuremmat kustannukset kuin vanhempien tulojen perusteella tehdyn tarveharkinnan lopettaminen. Tämä johtuu siitä, että puolison tulojen tarveharkinnan lopettaminen tuo enemmän uusia asiakkaita työmarkkinatuen asiakkaita.

3 Indeksikorotukset ja asumistuen normit

Vuonna 2013 perusturvaetuuksiin vaikuttaa kaksi indeksisidonnaisuuksien poikkeusta. Ensimmäinen useimpiin kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin tehdään 0,7 prosentin ylimääräinen indeksikorotus (L 709/2012). Toiseksi lapsilisien indeksitarkistukset jäädytetään vuosiksi 2013–2015 (L 713/2012).

⁵ Laskettu samalla tavoin SISU-mikrosimulointimallilla kuin vanhempien tulojen vaikutuksen poistamisen simulointi (ks. alaviite 2). Ilman ansiotason nousua arvio on 17,0 miljoonaa euroa. Tulonjaon palveluaineistolla (2010) tuotettu arvio 17,8 miljoonaa euroa.

⁶ SISU-mikrosimulointimallilla ja vuoden 2010 tulonjaon palveluaineistolla tuotettu arvio vuoden 2012 lainsäädännöllä.

Ylimääräinen indeksikorotus, jota hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 117/2012) kutsuttiin ”osittain aikaistetuksi” indeksikorotukseksi, vastaa vuoden 2013 alussa toteutuvan arvonlisäveron korotuksen arvioitua vaikutusta hintatasoon. Ilman tällaista aikaistettua korotusta arvonlisäveron muutos vaikuttaisi kansaneläkeindeksiin vasta vuoden 2014 alussa. Korotuksella ei ole pysyvää vaikutusta etuuksien tasoon, vaan sillä aikaistetaan osa vuoden 2014 indeksitarkistuksesta vuoteen 2013. Laissa tämä ilmaistaan siten, että 0,7 prosentin korotus indeksipistelukuun on voimassa vuoden 2013 loppuun.

Kansaneläkeindeksin normaali korotus vuoden 2013 alussa on 2,8 prosenttia. Yhdessä ylimääräisen korotuksen kanssa korotus on 3,5 prosenttia. Vuoden 2014 alussa korotuksen piirissä olevien etuuksien indeksitarkistus tulee olemaan vastaavasti 0,7 prosenttiyksikköä normaalia pienempi.

Ylimääräinen korotus koskee kaikkia kansaneläkeläisiä, takuueläkeläisiä ja vammaisetuuslaisia määriteltyjä, kansaneläkeindeksiin sidottuja euromääriä. Se koskee myös sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaa, työttömyysturvaa, sotilasavustuksia, rintamasotilaseläkelain mukaisia etuuksia, toimeentulotukea ja eräitä muita kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia. Se ei koske eläkkeensaajien asumistuessa olevia kansaneläkeindeksiin sidottuja euromääriä eikä lasten kotihoidon tukea. Se ei koske lapsilisiä, joihin säädettiin indeksijäädytys, eikä elatustukea, jota ei ole sidottu kansaneläkeindeksiin vaan suoraan kuluttajahintaindeksiin.

Hallituksen esityksen mukaan ylimääräisen korotuksen aiheuttama lisämeno valtion ja kuntien taloudessa on yhteensä noin 50 miljoonaa euroa. Lapsilisien indeksijäädytys vähentää valtion menoja 38 miljoonaa euroa vuonna 2013, 76,1 miljoonaa euroa vuonna 2014 ja 112,2 milj. euroa vuonna 2015, vuoden 2013 hintatasossa laskien. Ennusteet vuosille 2014 ja 2015 ovat luonnollisesti riippuvia hintatasoa koskevista ennusteista. (HE 116/2012).

Kun uusimmat muutokset otetaan huomioon, indeksitarkistusten poikkeuksia 1990- ja 2010-luvuilla voidaan systematisoida seuraavaan tapaan:

- a) Indeksijäädytys, jolla estetään etuuksien korotus ja jonka vaikutus reaaliseen etuustasoon on pysyvästi negatiivinen.
- b) Indeksijäädytys, jolla estetään etuuksien alennus ja jonka vaikutus reaaliseen etuustasoon on väliaikaisesti positiivinen.
- c) Ylimääräinen indeksikorotus, jonka vaikutus reaaliseen etuustasoon on väliaikaisesti positiivinen.

Kansaneläkeindeksin jäädytys vuonna 1994, toimeentulotuen ja eräiden vammaisuuksien indeksijäädytys vuosina 1996–1998 sekä lapsilisien indeksijäädytys vuosina 2013–2015 ovat esimerkkejä a-tyypin indeksijäädytyksestä. Vuoden 2010 jäädytys kansaneläkeindeksissä oli b-tyyppiä. Sillä estettiin 0,8 prosentin alennus etuuksiin, joka olisi toteutunut lakia sellaisenaan sovellettaessa. Ylimääräinen indeksikorotus vuonna 2013 on c-tyyppiä.

Jossain määrin indeksitarkistukseen verrattavia ovat yleisen asumistuen perusteiden vuotuiset tarkistukset. Asumistuen perusteita ei ole sidottu indeksiin, mutta viime vuosina perusomavastuutaulukoita sekä enimmäisasumismenoja neliometriä kohden on tarkistettu vuosittain. Myös lämmitys-, vesimaksu- ja hoitonormeihin on tehty vuosittain korotukset. Perusomavastuutaulukoissa tulorajoja on nostettu siten, että normaali yhden työttömän peruspäiväraha tai työmarkkinatuki (ilman lapsikorotuksia ja korotusosaa tai muutosturvalisää) ei aiheuta positiivista perusomavastuuta.

Enimmäisasumismenoihin eli ns. vuokranormeihin on vuodesta 2005 lähtien tehty vuosittain tasasuuri korotus. Vuonna 2013 korotus on 0,40 euroa/neliometri. Tasasuuret korotukset merkitsevät sitä, että suhteellisesti korotukset ovat eri suuria. Suhteellisesti suurimpia korotukset ovat olleet vanhoissa neljännen kuntaryhmän suurissa asunnoissa. Suhteellisesti pienimpiä korotukset ovat Helsingin (kuntaryhmä 1) uusissa pienissä asunnoissa. Esimerkiksi vuodesta 2005 vuoteen 2013 neljännen kuntaryhmän (lähinnä maaseutua) vanhan 90-neliöisen asunnon normivuokra on noussut reaalisesti 21 prosenttia. Sen sijaan uuden 20 neliöisen Helsingissä olevan asunnon vuokranormi on noussut samana aikana reaalisesti vain 0,3 prosenttia (ks. taulukko 1). ”Vanha” tarkoittaa tässä ennen vuotta 1981 valmistunutta asuntoa ja ”uusi” vuoden 1995 jälkeen valmistunutta asuntoa.

Osa yleisen asumistuen perusteista on pidetty nimellisesti ennallaan. Esimerkiksi yhden lapsen yksinhuoltajan tulosta tehtävä vähennys on ollut samansuuruinen vuodesta 1998 lähtien (aluksi 500 markkaa ja sitten 90 euroa vuodesta 2002 lähtien).

Taulukko 1. Asumistuen vuokranormien reaalin muutos vuodesta 2005 vuoteen 2013 erikokoisissa vanhoissa ja uusissa asunnoissa.

Pinta-ala	Valmistumisvuosi	Kuntaryhmä			
		1	2	3	4
10	1980	2,2 %	3,7 %	6,7 %	9,0 %
20	1980	2,2 %	3,7 %	6,7 %	9,0 %
30	1980	3,7 %	5,4 %	9,0 %	11,8 %
40	1980	7,3 %	9,7 %	13,5 %	17,6 %
50	1980	8,6 %	11,3 %	14,9 %	19,3 %
60	1980	8,6 %	11,3 %	14,9 %	19,3 %
70	1980	9,3 %	12,1 %	15,8 %	20,5 %
80	1980	9,3 %	12,1 %	15,8 %	20,5 %
90	1980	9,5 %	12,5 %	16,2 %	21,0 %
100	1980	9,5 %	12,5 %	16,2 %	21,0 %
10	2000	0,3 %	1,5 %	3,0 %	4,6 %
20	2000	0,3 %	1,5 %	3,0 %	4,6 %
30	2000	1,5 %	2,8 %	4,6 %	6,4 %
40	2000	3,7 %	5,4 %	7,3 %	9,7 %
50	2000	4,3 %	6,1 %	8,4 %	11,1 %
60	2000	4,3 %	6,1 %	8,4 %	11,1 %
70	2000	5,2 %	7,2 %	9,7 %	12,7 %
80	2000	5,2 %	7,2 %	9,7 %	12,7 %
90	2000	5,4 %	7,4 %	10,0 %	13,0 %
100	2000	5,4 %	7,4 %	10,0 %	13,0 %

4 Muut muutokset

Lainsäädännössä tapahtuu vuonna 2013 muutamia pienempiä muutoksia, joilla pyritään edistämään työllistymistä. Niitä ei oteta huomioon tämän raportin mallilaskelmissa.

Toimeentulotuessa ei oteta tulona huomioon työttömyysturvalain mukaista korotetun ansio-osan tai muutosturvan ansio-osan ja normaalin ansio-osan erotusta eikä perusturvassa maksettavaa korotusosaa tai muutosturvalisää silloin kun ne maksetaan työllistämistä edistävien palvelujen aikana. Hallituksen esityksen mukaan se lisää toimeentulotuen valtionosuutta arviolta 3 miljoonalla eurolla. (L 1006/2012, HE 115/2012) Erilaisin perustein myönnettävät korotetut ansio-osat ja muutosturvalisät on otettu käyttöön ansioturvassa ja peruspäivärahassa vuonna 2005. Vuoden 2010 työttömyysturvauudistuksessa niiden käyttöä laajennettiin ja eräiltä osin ne koskevat nyt myös työmarkkinatu-kea.

Asumistuen ns. tarkistamislykkäystä laajennetaan. Asumistukilain mukaan asumistuen tarkistusta on lykätty kolmella kuukaudella, jos asumistuen tarkistaminen johtuu siitä, että ruokakunnan jäsen työllistyy saatuaan välittömästi ennen työllistymistä yhdenjaksoisesti vuoden ajan työttömän peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Määräaikainen laki, joka on voimassa vuoden 2015 loppuun, pidentää lykkäyksen kuuteen kuukauteen. (L 1007/2012.)

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lykkäyksen piirissä on ollut noin 2 400 henkilöä. Lykkäyksen pidentäminen lisää valtion menoja arviolta noin 0,5 miljoonasta eurosta noin 1,0 miljoonaan euroon. (HE 115/2012.)

On huomattava, että asumistuen vuositarkistus ja muista syistä tapahtuvat tarkistukset tehdään lykkäyksestä huolimatta. Jos esimerkiksi laissa tarkoitettu henkilö työllistyy maaliskuussa ja ruokakunnan asumistuen vuositarkistus on toukokuussa, tulojen kasvu voi pienentää asumistukea jo kahden kuukauden päästä eikä kuuden kuukauden tarkistuslykkäyksellä ole enää vaikutusta. Tämä tulkinta on sisällytetty nyt myös lakiin.

Työllistymistä pyritään edistämistään myös työllistymisrahakokeilulla, joka on voimassa vuoden 2013 alusta vuoden 2015 loppuun (L 1005/2012). Kokeilukunnissa työllistymisrahan voi saada henkilö, joka on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä tai jonka oikeus ansio- tai peruspäivärahaan on päättynyt 500 päivän enimmäisrajan jälkeen ja joka ottaa vastaan vähintään kolme kuukautta kestävä työtä. Työn on oltava sellaista, että se voidaan lukea työttömyysturvan työssäoloehtoon. Työttömällä on oltava oikeus työmarkkinatukeen, mutta eräissä tapauksissa oikeus työllistymisrahaan voi olla, vaikka työmarkkinatukea ei maksettaisi ennen työllistymistä. Työllistymisrahana maksetaan työmarkkinatuki yhden kuukauden ajalta.

Pienehköjä lainmuutoksia on myös keliakiapotilaiden ruokavaliokorvauksen korottaminen 23,60 euroon ja eläkkeensaajien hoitotuen veteraanilisän tasokorotus (L 697/2012). Ruokavaliokorvausta ei ole sidottu indeksiin ja se on ollut 21 euroa kuukaudessa siitä lähtien kun se tuli voimaan lokakuussa 2002. Veteraanilisään oikeutettuja ovat ne ylimmän ja keskisuuren hoitotuen saajat, joilla on oikeus myös ylimääräiseen rintamalisään. Veteraanilisä, jota ryhdyttiin maksamaan syyskuussa 2010, on taso- ja indeksikorotuksen jälkeen 104,42 euroa kuukaudessa. Määrä on kaksinkertainen vuoden 2012 tasoon verrattuna. Ruokavaliokorvauksen saajia on noin 31 000 (marraskuussa 2012). Sotaveteraanien henkilömäärän vähentyessä voimakkaasti heille maksettavien etuuskorotuksien kustannusvaikutukset ovat yhä pienempiä. Veteraanilisän saajia arvioidaan olevan 5 550 vuonna 2013 (HE 114/2012).

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen täysi määrä on vuonna 2013 30 euroa suurempi kuin vuonna 2012, jolloin se oli 2 850 euroa. Korotuksen vaikutus nettotuloihin on enimmilläänkin alle 1 euron kuukaudessa, työttömän perusturvaa saavalla noin 0,60 euroa/kk. (L 785/2012.)

Yleisradioverolla, joka on tullut voimaan vuoden 2013 alussa ja joka korvaa televisiolupamaksut, on välillisiä vaikutuksia perusturvan varassa olevien asemaan. Laissa toimeentulotuesta (L 1412/1997, 7a §) on säädetty, että televisiolupa kuuluu toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin. Siitä on seurannut, että televisioluvan maksamiseen ei ole yleensä saanut erikseen toimeentulotukea. Kun televisiolupamaksut korvataan verolla, tämä säännös menettää merkityksensä. Yleisradiovero on muiden verojen tapaan tulojen vähennys ja siten toimeentulotuen tarvetta lisäävä tekijä. Perusturvaa saavilla yleisradiovero jää kuitenkin pieneksi, koska se on kytketty tulojen suuruuteen ja alle 50 euron yleisradioveroa ei peritä. Esimerkiksi työttömän peruspäivärahasta vuonna 2013 vuositasolla perittävä yleisradiovero on 57 euroa eli 4,75 euroa kuukaudessa. Yleisradiovero johtaa siihen, että nyt myös takuueläkkeen suuruudesta kokonaiseläkkeestä on maksettava veroa. Pienituloisten yleisradiovero korvautuu kuitenkin useissa tapauksissa toimeentulotuella toisin kuin TV-lupamaksut.⁷

Seuraavan jakson laskelmissa yleisradiovero vaikeuttaa tietojen vertaamista. Koska se korvaa lupamaksut, se antaa usein liian negatiivisen kuvan nettotulojen muutoksista vuonna 2013. Sitä ei kuitenkaan voi jättää huomiotta mm. sen vuoksi, että sillä on vaikutuksia toimeentulotukeen. Ellei toisin sanota, yleisradiovero on mukana vuotta 2013 koskevissa laskelmissa. TV-lupamaksut eivät sisälly eivätkä vaikuta aikaisempia vuosi koskeviin laskelmiin.

Vuonna 2013 suurin osa tuloveroperusteista pysyy ennallaan, mikä nimellistulojen noustessa merkitsee tuloverotuksen reaalista kiristymistä. Esitettävien simulointilaskelmien tuloksiin vaikuttavat mm. seuraavat muutokset: edellä mainittu kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotus, valtionveron työtulovähennyksen korotus, keskimääräisen kunnallisveroprosentin nousu, valtion tuloveron korotus yli 100 000 euron verotettavista ansiotuloista sekä suurten, yli 45 000 euron eläketulojen lisävero.

Osa vuoden 2013 muutoksista on tarkoitettu erityisesti sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämiseen: työllistämisraha, asumistuen tarkistamislykkäyksen pidentäminen, työttömyysturvan kannustuslisen etuoikeus toimeentulotuessa. Näiden elementtien vaikutuksen arviointi on vaikeata, ja vaatii erillisiä tutkimuksia. Edelleen on kokeiluluonteisesti voimassa vuoden 2014 loppuun toimeentulotuen etuoikeutettu työtulo, jonka mukaan työtulosta jätetään huomiotta yleensä 20 %, enintään 150 eu-

⁷ Hallituksen esityksessä yleisradioverosta (HE 28/2012) ei käsitelty veron vaikutuksia toimeentulotukeen.

roa.⁸ Huomioon on otettava myös eri etuuksien yhteisvaikutus, joka voi etenkin pienillä tulotasoilla ja korkeiden asumiskustannusten alueilla olla ristiriitainen. Ei ole suljettu pois mahdollisuutta, että toimeentulotuki pienenee niillä henkilöillä, jotka muuten hyötyvät työllistymisrahasta tai asumistuen tarkistuslykkäyksestä.

5 Laskelmia muutosten vaikutuksista

Vuonna 2013 perusturvassa tapahtuvien muutosten vaikutuksia voidaan tarkastella sekä esimerkkilaskelmien että koko väestön tuloja jäljittelevien simulointilaskelmien avulla. Koska lainsäädännössä rakenteellisten muutosten osuus on melko pieni, laskelmien tulos riippuu suuresti siitä, mikä on päätettyjen indeksikorotusten ja vuonna 2013 tapahtuvan hintojen nousun suhde. Seuraavissa laskelmissa lähtökohtana ovat valtiovarainministeriön joulukuussa 2012 esittämät ennusteet kuluttajahintaindeksin 2,2 prosentin noususta sekä ansiotasoindeksin 2,4 prosentin noususta vuonna 2013. Vuonna 2012 kuluttajahintojen nousu oli 2,8 % ja valtiovarainministeriön arvioima ansiotasojen nousu 3,5 % (VM 2012b). Simulointilaskelmassa kokeillaan myös sitä vaihtoehtoa, että kuluttajahintojen nousu olisi suurempi.

5.1 Esimerkkilaskelmia

Esimerkkilaskelmat tehdään samalla tavalla kuin perusturvan muutoksia vuonna 2012 käsitelleessä raportissa ja perusturvan riittävyttä käsitelleessä raportissa (Honkanen ja Tervola 2012). Esimerkkikotitaloudet ovat yksin asuvia, yhden lapsen yksinhuoltajia, lapsettomia pariskuntia ja kaksilapsisia kahden huoltajan lapsiperheitä. Tarkastelussa ovat työttömien perusturva, kansaneläke, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha, lasten kotihoidon tuki, korkeakouluopiskelijoiden opintotuki ja perhe-eläkkeet. Vertailukohtina ovat keski- ja pienipalkkainen palkansaaja sekä vastaaviin palkkoihin perusturvien ansiopäivärahojen saajat. Pienipalkkaisella tarkoitetaan henkilöä, jonka palkka on puolet kaikkien kokoaikaisten palkansaajien keskipalkasta.

Asunto vastaa pinta-alaltaan yleistä asumistukea saavien vastaavanlaisten ruokakuntien keskiarvoa (vuonna 2009) ja neliövuokra tällaisten asuntojen keskivuokria yleisen asumistuen saajilla kolmannessa kuntaryhmässä. Vuokrien muutosten oletetaan seuraavan asumistuen saajien keskimääräisten neliövuokrien kehitystä ja vuosina 2012 ja 2013 kuluttajahintaindeksin nousua. Kotitalouksille las-

⁸ Tulorajaa ei ole muutettu vuoden 2005 jälkeen, joten rajan vaikutus on kiristynyt reaalisesti, suhteessa yleiseen hinta- ja tulokehitykseen.

ketaan perusturvaetuudet, mahdolliset lapsilisät ja elatustuet, yleinen asumistuki tai eläkkeensaajien asumistuki kolmannen kuntaryhmän normien mukaisesti (tai opintotuen asumislisä) sekä toimeentulotuki (ennen vuotta 2008 ensimmäisen kuntaryhmän perusosien mukaisesti).

Liitetaulukoissa 1 ja 2 on esitetty esimerkkiperheiden reaalitulojen kehitys indekseinä vuodesta 2000 vuoteen 2011. Ensimmäinen taulukko kuvaa nettotulon kehitystä ennen toimeentulotukea. Toinen taulukko kuvaa nettotuloa, kun toimeentulotuki otetaan huomioon, mutta asumiskustannukset vähennetään. Lisäksi on liitetaulukossa 3 esitetty yksityiskohtaisemmat esimerkkilaskelmat työttömien perusturvan saajien tuloista malliperheissä vuosina 2000, 2012 ja 2013 vuoden 2012 hintatasossa.

Useimpien perusturvaetuuksien sekä toimeentulotuen perusosan 3,5 prosentin indeksikorotus johtavat etuuksien reaalitason nousuun vuonna 2013, jos kuluttajahintojen nousu jää 2,2 prosenttiin. Suhteellinen kehitys voi siten olla parempi kuin palkansaajilla, joiden tuloihin verotuksen kiristymisen vaikuttaa. Useilla perusturvaetuuksien saajilla reaalin käytettävissä oleva tulo asumiskustannusten jälkeen kohoaa 1,3 prosenttia. Tämä on toimeentulotuen indeksikorotuksen (3,5 %) ja arvioidun kuluttajahintaindeksin nousun (2,2 % erotus).

Esimerkkiperheiden tulojen kehitys vaihtelee varsin paljon, jos tarkastellaan nettotuloja ennen toimeentulotukea. Vuoden 2000 jälkeen kaikkein suotuisimmalta näyttää kansaneläkkeen saajien suhteellinen tulokehitys, ja huonoimmalta opiskelijoiden. Toimeentulotuen huomioon ottaminen ja standardisoitujen asumismenojen vähentäminen tasoittavat suhteellisia muutoksia, mutta eri etuuksien ja perhetyyppien välillä on edelleen suuriakin eroja.

Joitakin negatiivisia piirteitä kehityksessä nähdään. Etenkin jos vuoden 2013 indeksikorotus ei sisällä ylimääräistä osuutta, kuten lasten kotihoidon tuessa, tai jos sitä ei ole lainkaan, kuten opintotuesssa, esimerkkiperheiden riippuvuus toimeentulotuesta kasvaa. Esimerkiksi lasten kotihoidon tuella elävän yksinhuoltajan toimeentulotuki kasvaa laskelmassa 222 eurosta 241 euroon vuonna 2013. Esimerkkilaskelman mukaan yksin asuva opiskelija, jolla ei ole työtuloja, on ollut oikeutettu toimeentulotukeen vuodesta 2008 lähtien, vaikka opintolaina luetaan tuloksi. Vuonna 2013 toimeentulotuki olisi 136 euroa kuukaudessa. Jos vastaavat laskelmat tehtäisiin asumistuen kolmannen kuntaryhmän asemesta ensimmäisessä kuntaryhmässä, riippuvuus toimeentulotuesta olisi vielä yleisempää ja luvut vielä suurempia.

Työttömän perusturvan saajilla (liitetaulukko 3) tulotilannetta huonontaa päivärahojen ylimääräisestä indeksikorotuksesta huolimatta verotuksen reaalin kiristyminen, joka osittain kylläkin perustuu yleisradioveron voimaantumiseen. Verotuksen kiristymistä kompensoi toimeentulotuen kasvu muilla paitsi lapsettomilla pariskunnilla. Yksinhuoltajia suosivien muutosten vuoksi kahden aikui-

sen käytettävissä olevat tulot toimeentulotuen jälkeen voivat olla nyt pienemmät kuin yhden aikuisen ja yhden lapsen muodostamassa perheessä. Esimerkkiperheissä se ilmenee siten, että lapsettomalla pariskunnalla ei ole oikeutta toimeentulotukeen, vaikka sen käytettävissä olevat tulot vuokran jälkeen ovat hieman pienemmät kuin toimeentulotukea saavalla yhden lapsen yksinhuoltajalla.

Jos verrataan pidemmän ajan suhteellisesta kehitystä vuodesta 2000 lähtien, kehitys näyttää suotuisimmalta pelkän kansaneläkkeen saajilla, joilla nyt on oikeus myös takuueläkkeeseen, sekä vertailukohteena olevilla palkansaajilla. Kansaneläkkeen saajien hyvä asema vertailussa johtuu vuonna 2011 voimaan tulleesta takuueläkkeestä sekä siitä, että pelkästä kansaneläkkeestä ja takuueläkkeestä ei muodostu verotettavaa tuloa (paitsi yleisradioverossa vuonna 2013). Perusturvan korotuksella työttömille vuonna 2012 ei ollut yhtä suurta vaikutusta, koska esimerkkitapauksissa riippuvuus toimeentulotuesta säilyi ja työttömyysturvan verotus oli edelleen suhteellisen ankaraa. Suhteellisen hidasta tulokehitystä on ollut lasten kotihoidon tuen, opintotuen ja perhe-eläkkeiden saajilla. Opiskelijoilla ja erityisesti opiskelijapariskunnilla reaali tulokehitys on ollut jopa negatiivista vuoden 2000 jälkeen.

5.2 Simulointilaskelmia

Vuoden 2012 muutosten kuvaamiseen ja analysointiin voidaan käyttää myös simulointilaskelmaa. Se tehdään tässä vuoden 2010 tulonjakoaineistolla, joka on uusin käytettävissä oleva. Vuoden 2010 aineistoon sovelletaan ensin vuoden 2012 ja sitten vuoden 2013 lainsäädäntöä. Lainsäädännön euronääräiset parametrit alennetaan kummassakin tapauksessa kuluttajahintaindeksillä vuoden 2010 tasoon, jotta voitaisiin erottaa lainsäädännön reaaliset muutokset nimellisistä muutoksista. Laskelmissa ei siten oteta huomioon eikä arvioida palkkojen ja muiden sosiaaliturvajärjestelmästä riippumattomien tulojen kehitystä vuoden 2010 jälkeen, vaan tulotiedot ja vastaavat kustannustiedot (lähinnä asumiskustannukset) ovat sellaisia, kuin ne ovat vuoden 2010 aineistossa. Yleisradioveron vaikutusta laskelman tuloksiin testataan tekemällä vuoden 2013 lainsäädäntöä koskeva laskelma myös ilman yleisradioveroa. Laskelmien tuloksia on taulukossa 2.

Taulukko 2. Vuosien 2012 ja 2013 vertailu simulointilaskelmalla.

Tuloerä tai tunnusluku	Lainsäädäntö				
	Vuosi 2012	Vuosi 2013	Muutos vuoteen 2012	Vuosi 2013, ei yleisradioveroa	Muutos vuoteen 2012
Käytettävissä olevat tulot, milj. €	102 342	101 602	-740	102 026	-317
Veronalaiset tulonsiirrot (ei eläkkeitä), milj. €	6 241	6 267	26	6 267	26
Kansaneläkkeet ym., milj. €	2 127	2 182	55	2 182	55
Verot, milj. €	28 340	29 160	821	28 730	391
Lapsilisät ym., milj. €	1 553	1 524	-29	1 524	-29
Verottomat eläkkeenlisät ja vammaistuet, milj. €	337	343	5	343	5
Asumistuet, milj. €	1 208	1 215	7	1 215	7
Toimeentulotuki, milj. €	396	412	16	406	10
Gini-kerroin	26,2	26,1	-0,1	26,1	-0,1
Köyhyysaste	13,4 %	13,3 %	-0,1 %	13,2 %	-0,2 %
Lapsiköyhyysaste	13,2 %	13,2 %	-0,1 %	13,2 %	-0,1 %
Vanhusköyhyysaste	11,7 %	10,8 %	-0,9 %	10,7 %	-1,0 %

Lainsäädännön ja indeksin muutosten yhteisvaikutus käytettävissä oleviin tuloihin on noin 740 miljoonaa euroa negatiivinen. Siitä yleisradioveron osuus on runsaat 400 miljoonaa euroa. Negatiivinen muutos johtuu suurimmaksi osaksi verotuksen kiristymisestä. Työmarkkinatuen tarveharkinnan osittaisen poistamisen ja ennustettua inflaatiota suurempien indeksitarkistusten vuoksi veronalaisen tulonsiirtojen ja kansaneläkkeiden kehitys on lievästi positiivinen, yhteensä noin 80 miljoonaa euroa. Lapsilisien indeksijäädytys johtaa tässä laskelmassa lapsiperheiden verottomien tulonsiirtojen 29 miljoonan euron reaalisen alentumiseen. Asumistuissa vaikutukset ovat lähes olemattomat. Toimeentulotuen summa kasvaa myös reaalisesti, osittain ylimääräisen indeksikorotuksen vuoksi ja osittain myös toimeentulotuen tarpeen kasvun vuoksi. Yleisradioveron vaikutus toimeentulotukeen on tässä laskelmassa noin 6 miljoonaa euroa.

Koko väestön suhteellisia tuloeroja kuvataan käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimella. Pienituloisuutta kuvataan köyhyysasteilla, jotka tarkoittavat niiden henkilöiden osuutta, joiden käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohden alittavat 60 % mediaanituloista. Vanhuksilla tarkoitetaan 65 vuotta täyttäneitä ja lapsilla alle 18-vuotiaita. Gini-kertoimen ja köyhyysasteen alentuminen on 0,1 prosenttiyksikön luokkaa. Lapsiköyhyys pysyy suunnilleen ennallaan. Vanhusköyhyysaste alenee 0,9 prosenttiyksikköä. Tämä johtunee siitä, että vanhusten tuloissa indeksiin sidottujen ja korotetun indeksitarkistuksen piirissä olevien tulojen osuus on melko suuri. On syytä korostaa, että kyse on suhteellisista tuloeroista. Koska mediaanitulot alenevat laskelman mukaan, suhteellinen köyhyysraja

alenee reaalisesti. Köyhyysrajan alittavat tulot ovat vuoden 2013 lainsäädäntöä sovellettaessa keskimäärin pienempiä, mutta köyhyysrajan alittavien henkilöiden osuus pienenee hieman vuoden 2012 lainsäädäntöön verrattuna.

Jos simulointilaskelma tehdään olettamalla, että kuluttajahintojen nousu on arvioitua nopeampaa ja vastaa kansaneläkeindeksin korotettua tarkistusta (3,5 %), myönteiset tulonjakovaikutukset häviävät laskelman tuloksista. Gini-kerroin ja köyhyysaste pysyvät ennallaan. Sen sijaan vanhusköyhyysaste alenee hieman myös tässä laskelmassa. Toisaalta silloin voi sanoa, että indeksitarkistuksen aikaistus toimii tarkoitetulla tavalla: sillä kompensoidaan hintojen nousun kiihtyminen.

Laskelmaa tulkittaessa on huomattava, että se kuvaa lainsäädännön muutosten reaalisia vaikutuksia tuloihin vuoden 2010 hintatasossa. Vuoden 2013 hintatasossa euromääräiset muutokset olisivat suurempia. Suhteellisia tuloeroja koskeva laskelma ei ota huomioon arvonlisäveron ja muiden välillisten verojen korotuksia ja sitä kautta tapahtuvia kulutusmahdollisuuksien kaventumista. Arvonlisäveron korotuksen vaikutus kulutusmahdollisuuksiin on regressiivinen ja se voi suurelta osin tai kokonaan kumota tässä laskelmassa näkyvän tuloerojen lievän kaventumisen. Valtiovarainministeriön julkaisemassa muistiossa (VM 2012b) on arvioitu, että arvonlisäveron korotus vuonna 2013 vastaa 0,5 pisteen korotusta Gini-kertoimessa.

6 Yhteenveto

Perusturvassa ei tapahtunut vuonna 2013 yhtä merkittäviä muutoksia kuin vuonna 2012. Puolison tuloihin perusturvan tarveharkinnan poistuminen työmarkkinatuesta, arvonlisäveron korotuksella perusteltu ylimääräinen indeksitarkistus, lapsilisien indeksijäädytys ja useat muut pienemmät muutokset ansaitsevat kuitenkin tarkastelun.

Rakenteellisista muutoksista merkittävin oli puolison tulojen vaikutuksen poistaminen työmarkkinatuen tarveharkinnassa. Näin yksi Sata-komitean esityksistä toteutui. Se on yksi askel myös sosiaaliturvan yksinkertaistamisessa. Edelleen laissa säilyy vanhempien tulojen alentava vaikutus työmarkkinatukeen Sata-komitean ehdotuksista huolimatta.

Ylimääräinen indeksitarkistus säilyttää perusturvalla olevien reaalitulot entisellä tasolla tai jopa korottaa niitä hieman useimmissa tapauksissa sekä supistaa lievästi suhteellisia tuloeroja. Tulos riippuu kuitenkin kuluttajahintojen nousuennusteesta. Jos hintojen nousu on ennustettua nopeampaa, myönteiset vaikutukset ovat niukempia. Riippuvuus toimeentulotuesta kasvaa erilaisissa esimerkki-

perheissä. Osittain siihen vaikuttaa tuloverotuksen reaalin kiristyminen sekä vuonna 2013 voimaan tullut yleisradiovero. Kun yleisradiovero otetaan menona huomioon toimeentulotuessa, uusi järjestelmä on kuitenkin pienituloisimmille väestöryhmille edullisempi kuin vanha, jossa TV-lupamaksu sisältyi toimeentulotuen perusosaan ja jota sen vuoksi ei yleensä erikseen korvattu toimeentulotuessa.

Lähteet

HE 28/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisradioverosta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 114/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vammaisetuksista annetun lain muuttamiseksi.

HE 115/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 116/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 117/2012. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien osittain aikaistetusta indeksikorotuksesta vuonna 2013.

Honkanen P. Työttömien perusturvan ongelmia. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 54, 2006.

Honkanen P ja Tervola J. Perusturvan muutoksien vaikutukset 2012. Helsinki: Kela, Nettityöpapereita 35, 2012.

L 456/2001. Laki kansaneläkeindeksistä.

L 697/2012. Laki vammaisetuksista annetun lain muuttamisesta.

L 709/2012. Laki eräiden kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien osittain aikaistetusta indeksikorotuksesta vuonna 2013.

L 713/2012. Laki lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

L 785/2012. Laki tuloverolain muuttamisesta.

L 1005/2012. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

L 1006/2012. Laki toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta.

L 1007/2012. Laki asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

L 1290/2002. Työttömyysturvalaki.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

Latvala M. Puolison armoilla. Työttömyysturvan tarveharkinta. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97, 2008.

THL. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4, 2011.

STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 62, 2009.

VM. Kehysriihen veropäätösten vaikutukset kotitalouksien tulonjakoon vuosina 2013 ja 2014. Helsinki: VM/VATT, Muistio, 2012b.

VM. Suhdannekatsaus 2012/2. Helsinki: Valtiovarainministeriön kansantalousosasto, 2012a.

Liitetaulukko 1. Reaalisen nettotulon muutos, ennen toimeentulotukea, 2000 = 100

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	Muutos 2013
Keskipalkkainen							
Yksin asuva	100,0	119,0	133,7	132,7	133,5	132,3	-0,9 %
Yksinhuoltaja	100,0	116,5	129,4	128,2	129,0	127,8	-0,9 %
Pariskunta	100,0	119,0	133,7	132,7	133,5	132,2	-1,0 %
Lapsiperhe	100,0	117,7	130,8	129,7	130,4	129,1	-1,0 %
							Muutos 2013
Pienipalkkainen							
Yksin asuva	100,0	114,6	128,1	127,2	129,6	130,7	0,9 %
Yksinhuoltaja	100,0	112,1	139,4	119,3	123,5	122,7	-0,6 %
Pariskunta	100,0	119,4	133,6	132,7	134,8	133,5	-1,0 %
Lapsiperhe	100,0	117,1	128,7	127,7	129,6	128,2	-1,1 %
							Muutos 2013
Työttömän ansioturva (keskipalkkainen)							
Yksin asuva	100,0	110,9	123,7	121,2	130,6	129,6	-0,4 %
Yksinhuoltaja	100,0	108,7	115,9	114,2	120,6	119,5	-0,9 %
Pariskunta	100,0	115,0	127,9	125,9	134,8	134,0	-0,6 %
Lapsiperhe	100,0	112,6	123,2	121,0	128,3	127,3	-0,8 %
							Muutos 2013
Työttömän ansioturva (pienipalkkainen)							
Yksin asuva	100,0	107,7	114,9	113,6	123,0	122,5	-0,4 %
Yksinhuoltaja	100,0	108,3	112,6	111,3	117,2	116,8	-0,3 %
Pariskunta	100,0	107,4	115,0	113,4	121,2	120,4	-0,6 %
Lapsiperhe	100,0	108,3	109,5	108,2	113,1	112,0	-1,0 %
							Muutos 2013
Työttömän perusturva							
Yksin asuva	100,0	106,0	112,1	110,2	122,7	123,2	0,3 %
Yksinhuoltaja	100,0	110,8	114,2	113,4	121,4	121,2	-0,2 %
Pariskunta	100,0	105,4	109,4	108,3	121,7	121,3	-0,3 %
Lapsiperhe	100,0	111,0	112,3	110,4	119,5	118,9	-0,4 %
							Muutos 2013
Kansaneläke							
Yksin asuva	100,0	108,8	116,2	124,8	127,0	127,3	0,2 %
Yksinhuoltaja	100,0	114,0	132,5	143,2	149,3	152,6	2,2 %
Pariskunta	100,0	112,8	133,5	155,3	163,2	168,0	2,9 %
Lapsiperhe	100,0	112,3	130,2	152,7	160,9	165,2	2,7 %

Opintotuki, ml. opintolaina	2000	2005	2010	2011	2012	2013	Muutos 2013
Yksin asuva	100,0	101,4	107,1	103,5	100,7	98,5	-2,2 %
Yksinhuoltaja	100,0	104,6	110,8	108,7	107,6	106,3	-1,1 %
Pariskunta	100,0	102,7	108,8	105,1	102,2	100,0	-2,2 %
Lapsiperhe	100,0	103,7	108,8	106,4	104,7	103,2	-1,5 %
							Muutos 2013
Lasten kotihoidon tuki	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2013
Yksin asuva							
Yksinhuoltaja	100,0	105,5	108,2	106,7	108,2	108,0	-0,1 %
Pariskunta							
Lapsiperhe	100,0	104,8	105,7	104,2	111,8	112,1	0,3 %
							Muutos 2013
Sairausvakuutuksen päivärahat	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2013
Yksin asuva	100,0	121,4	148,9	146,3	149,3	150,6	0,9 %
Yksinhuoltaja	100,0	115,6	132,3	130,4	132,2	132,2	0,1 %
Pariskunta	100,0	115,8	134,7	133,2	140,1	140,8	0,5 %
Lapsiperhe	100,0	107,1	110,9	109,3	117,2	117,4	0,2 %
							Muutos 2013
Perhe-eläke	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2013
Yksin asuva							
Yksinhuoltaja	100,0	107,9	114,3	112,3	112,9	113,1	0,1 %
Pariskunta							
Lapsiperhe							

Liitetaulukko 2. Reaalinen nettotulo asumiskustannusten jälkeen, 2000 = 100

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	Muutos 2013
Keskipalkkainen							
Yksin asuva	100,0	120,8	137,0	135,6	136,6	135,1	-1,1 %
Yksinhuoltaja	100,0	117,9	132,1	130,3	131,4	129,8	-1,2 %
Pariskunta	100,0	120,1	135,7	134,5	135,4	133,9	-1,1 %
Lapsiperhe	100,0	118,7	132,7	131,2	132,2	130,6	-1,2 %
							Muutos 2013
Pienipalkkainen							
Yksin asuva	100,0	115,8	131,6	130,1	133,8	135,8	1,3 %
Yksinhuoltaja	100,0	111,9	148,7	117,9	124,3	123,1	-1,0 %
Pariskunta	100,0	121,7	137,5	136,2	139,1	137,3	-1,3 %
Lapsiperhe	100,0	119,0	131,5	129,9	132,7	130,7	-1,5 %
							Muutos 2013
Työttömän ansioturva (keskipalkkainen)							
Yksin asuva	100,0	110,0	124,8	120,8	135,4	133,7	-1,2 %
Yksinhuoltaja	100,0	106,9	113,1	110,3	119,9	118,3	-1,3 %
Pariskunta	100,0	115,8	129,9	127,1	139,0	137,9	-0,8 %
Lapsiperhe	100,0	112,7	123,8	120,7	130,5	129,2	-1,0 %
							Muutos 2013
Työttömän ansioturva (pienipalkkainen)							
Yksin asuva	100,0	104,1	109,9	107,1	123,8	123,0	-0,7 %
Yksinhuoltaja	100,0	105,7	107,1	104,7	114,3	113,6	-0,6 %
Pariskunta	100,0	104,7	111,5	108,8	120,8	119,7	-0,9 %
Lapsiperhe	100,0	106,4	104,1	102,1	109,2	107,6	-1,5 %
							Muutos 2013
Työttömän perusturva							
Yksin asuva	100,0	101,7	109,2	106,0	113,4	114,9	1,3 %
Yksinhuoltaja	100,0	106,3	108,2	105,0	119,3	120,8	1,3 %
Pariskunta	100,0	101,8	107,8	104,6	115,5	114,9	-0,5 %
Lapsiperhe	100,0	102,0	106,4	103,2	110,4	111,9	1,3 %
							Muutos 2013
Kansaneläke							
Yksin asuva	100,0	105,9	111,8	127,0	131,1	131,6	0,4 %
Yksinhuoltaja	100,0	103,8	108,1	116,4	119,2	119,2	0,0 %
Pariskunta	100,0	102,6	110,2	132,5	137,1	138,7	1,1 %
Lapsiperhe	100,0	102,0	106,4	121,4	126,1	126,9	0,7 %

Opintotuki, ml. opintolaina	2000	2005	2010	2011	2012	2013	Muutos 2013
Yksin asuva	100,0	97,1	104,3	101,2	108,2	109,6	1,3 %
Yksinhuoltaja	100,0	99,2	103,4	99,7	106,0	107,4	1,3 %
Pariskunta	100,0	98,2	102,9	97,3	93,2	90,0	-3,4 %
Lapsiperhe	100,0	99,5	102,6	98,8	105,0	106,3	1,2 %
							Muutos 2013
Lasten kotihoidon tuki	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2013
Yksin asuva							
Yksinhuoltaja	100,0	101,8	108,2	105,0	119,3	120,8	1,3 %
Pariskunta							
Lapsiperhe	100,0	102,0	106,4	103,2	110,4	111,9	1,3 %
							Muutos 2013
Sairausvakuutuksen päivärahat	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2013
Yksin asuva	100,0	101,7	109,2	106,0	113,4	114,9	1,3 %
Yksinhuoltaja	100,0	101,8	108,2	105,0	119,3	120,8	1,3 %
Pariskunta	100,0	101,8	107,8	104,6	111,9	113,3	1,3 %
Lapsiperhe	100,0	102,0	106,4	103,2	110,4	111,9	1,3 %
							Muutos 2013
Perhe-eläke	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2013
Yksin asuva							
Yksinhuoltaja	100,0	104,7	109,2	105,5	110,3	111,7	1,3 %
Pariskunta							
Lapsiperhe							

Liitetaulukko 3. Työttömän perusturva saavien esimerkkiperheiden tulonmuodostus. Euromäärät on muunnettu vuoden 2012 hintatasoon.

Yksin asuva

Tulo/menoerä, €/kk	2000	2012	2013	Muutos 2013, €	Muutos 2013, %
Päiväraha	547,55	674,24	682,87	8,63	1,3 %
Vero	90,65	108,12	116,74	8,62	8,0 %
Nettopäiväraha	456,90	566,12	566,13	0,00	0,0 %
Asumistuki	284,85	330,04	333,10	3,06	0,9 %
Toimeentulotuki	108,09	13,22	16,72	2,87	31,0 %
Nettotulo	849,85	910,00	915,94	5,94	0,7 %
Vuokra	448,95	448,95	448,95	0,00	0,0 %
Nettotulo vuokran jälkeen	400,90	461,05	466,99	5,94	1,3 %

Yksinhuoltaja, yksi lapsi

Tulo/menoerä, €/kk	2000	2012	2013	Muutos 2013, €	Muutos 2013, %
Päiväraha	655,27	783,03	793,10	10,07	1,3 %
Vero	115,40	135,05	145,07	10,02	7,4 %
Nettopäiväraha	539,87	647,98	648,03	0,05	0,0 %
Asumistuki	417,88	461,04	461,04	0,00	0,0 %
Lapsilisä	153,43	152,74	149,45	-3,29	-2,2 %
Elatustuki	139,65	147,96	148,58	0,62	0,4 %
Toimeentulotuki	34,27	12,01,39	24,89	12,89	107,3 %
Nettotulo	1 285,11	1 421,73	1 432,00	10,27	0,7 %
Vuokra	624,11	624,11	624,11	0,00	0,0 %
Nettotulo vuokran jälkeen	661,00	797,62	807,89	10,27	1,3 %

Pariskunta

Tulo/menoerä, €/kk	2000	2012	2013	Muutos 2013, €	Muutos 2013, %
Päiväraha	1 095,10	1 348,48	1 365,73	17,25	1,3 %
Vero	181,30	216,24	233,48	17,24	8,0 %
Nettopäiväraha	913,81	1132,24	1132,25	0,01	0,0 %
Asumistuki	274,10	277,93	273,54	-4,39	-1,6 %
Toimeentulotuki	106,25	0,00	0,00	0,00	
Vuokra	601,29	601,29	601,29	0,00	0,0 %
Nettotulo vuokran jälkeen	692,86	808,88	804,50	-6,84	-0,8 %

Kaksi huoltajaa, kaksi lasta

Tulo/menoerä, €/kk	2000	2012	2013	Muutos 2013, €	Muutos 2013, %
Päiväraha	1 409,27	1 667,97	1 689,29	21,32	1,3 %
Vero	253,49	295,33	316,64	21,30	7,2 %
Nettopäiväraha	1 155,78	1 372,64	1 372,65	-0,01	0,0 %
Asumistuki	425,85	420,24	415,88	-4,36	-1,0 %
Lapsilisä	248,83	219,32	214,60	-4,72	-2,2 %
Toimeentulotuki	176,10	134,03	160,79	26,76	20,0 %
Nettotulo	2 006,56	2 146,23	2 163,92	17,69	0,8 %
Vuokra	772,30	772,30	772,30	0,00	0,0 %
Nettotulo vuokran jälkeen	1 234,26	1 373,93	1 391,62	17,69	1,3 %