

Sisälllys

LIITE 1: Asiantuntijakuulemiset	3
LIITE 2: Työttömyysturvan suojaosa	4
Johdanto	4
Kuvailevaa tilastotietoa	4
Suojaosan korottaminen yksilön näkökulmasta	6
Uudistuksen staattiset kustannusvaikutukset	8
Uudistuksen työllisyysvaikutus	8
Lähteet	10
LIITE 3: Varhaiskasvatuseräyksen uudistukset	11
Varhaiskasvatus ja kannustinloukut	12
Lainsäädännön nykytila ja tulevat muutokset	13
Eri vaihtoehtoja varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamiseen	15
Lähteet:	23
LIITE 4: Varhaiskasvatuseräyksen maksukustannusneutraali reformi	24
Varhaiskasvatuksen maksujen rakenteen (maksu)kustannusneutraali muutos	24
Johdanto	24
Kuvailevaa tilastotietoa	24
Uudistuksen kuvaus, vaikutus asiakasmaksukertymään ja työllisyyteen	25
Lähteet	27
LIITE 5: Asumisen tukien kehitys ja asuntomarkkinoiden sääntely	29
LIITE 6: Asumistuen uudistusvaihtoehtoja	31
Johdanto	31
Yleinen asumistuki yksilön näkökulmasta	31
Uudistukset ja niiden työllisyysvaikutus	32
Yhteenveto	34
Lähteet	35
LIITE 7: Opintolainaoikeuden huomioiminen tulona yleisessä asumistuessa	36
Opintolainaoikeuden lukeminen tuloksi yleisessä asumistuessa	36
Kannustaminen opiskeluaikaiseen työntekoon ei välttämättä järkevää	36
Staattiset vaikutukset	36
Kannustinvaikutukset	37
Lähteet	39
LIITE 8: Kotihoidon tuen lyhentämisen vaikutukset	40
LIITE 9: Yleinen asumistuki ja asumismenot toimeentulotuessa	43
LIITE 10: Arvonlisäverovelvollisuuden alaraja ja kannustinongelmat	57

LIITE 11: Työllisyyteen liittyvät satunnaiskokeilut	62
Työn vastaanottamisen kannustimiin liittyvät satunnaiskokeilut	62
Satunnaiskokeilut kannustinloukkututkimuksen työkaluna	62
Työnteon kannustimien ymmärtäminen	63
Byrokrania ja tilapäinen työllistyminen	64
Työvoiman liikkuvuus	64
Lapsiperheiden työllisyys	65
Lähteet	66
LIITE 12: Työtulovähennys ja kannustinloukut	67
LIITE 13: Palkkatuki ja työnantajan sivukulujen alentaminen	85
LIITE 14: Toimeentulotuki ja asumismenojen omavastuu	86
Toimeentulotuen asumismeno-omavastuun (10 %) staattiset vaikutukset	86
Omavastuun kompensointi kustannusneutraaliksi	86
Lähteet	88
LIITE 15: Alueellinen liikkuvuus	89
LIITE 16: Kaavoitus ja kuntien kannustimet	95
Pääkaupunkiseutu ja asuntotuotannon pullonkaulat .. Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.	
Väestönkasvun kunnallistaloudelliset vaikutukset Vantaalla, Helsingissä ja Espoossa	95
Valtiolla on muutama väline, jolla edistää asuntotarjontaa pääkaupunkiseudulla	96
LIITE 17: Perhevapaat työllisyyden näkökulmasta	99
Perhevapaat työllisyyden näkökulmasta	99
Perhevapaajärjestelmän tavoitteet ja nykytila	99
Perhevapaisten kustannukset ja rahoitus	101
Ehdotuksia perhevapaamalleiksi	103
Huomioita järjestelmän kehittämisestä	107
LIITE 18: Vuokra-asuntojen saatavuus talousongelmallisille	111

LIITE 1: Asiantuntijakuulemiset

Työryhmän asiantuntijakuulemiset

Kannustinloukkujen purkamista ja työvoiman liikkuvuuden edistämistä selvittävän työryhmän tehtävänä oli kuunnella laajasti eri asiantuntijoita työnsä puitteissa. Työryhmä kuuli laatimansa suunnitelman mukaisesti seuraavia asiantuntijoita: Olli Kärkkäinen (Nordea), Heikki Viitamäki (VATT), Antti Parpo (Turun kaupunki), Teemu Lehtinen (Veronmaksajien keskusliitto), Markus Jäntti (Helsingin Yliopisto), Timo Aro, sekä Osmo Soininvaara. Lisäksi työryhmä pyysi kirjallisesti näkemyksiä yliopistoilta, tutkimuslaitoksilta, sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöiltä.

Asiantuntijat pitivät kannustinloukkujen purkamista haastavana tehtävänä. Heikoista taloudellisista kannustimista seuraavien kannustinloukkujen purkamista pidettiin vaikeana muun muassa siksi, että se edellyttäisi joko sosiaaliturvan leikkaamista tai verotuksen keventämistä. Näistä sosiaaliturvan heikentämiseen liittyy tuloeroja kasvattavia vaikutuksia ja toisaalta verotuksen keventämistä pidettiin julkistaloudellisesti erittäin kalliina keinona purkaa kannustinloukkuja. Asiantuntijakuulemisissa huomioitiin myös, että työttömien kannustimia voidaan parantaa myös "verottamalla vapaa-aikaa": eli esimerkiksi velvoittamalla työttömiä käyttämään vapaa-aikaansa yleishyödyllisellä tavalla työttömyytensä aikana.

Kuitenkin työnteon taloudellisten kannustimien ja sitä kautta kannustinloukkujen nähtiin vaikuttavan työhön osallistumispäätöksiin. Useat asiantuntijat katsoivat, että kannustimia parantamalla voidaan vaikuttaa työllisyyteen. Työnteon taloudellisten kannustimien asettaminen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän näkökulmasta on asiantuntijoiden mukaan tasapainottelua hyvien kannustimien, tuloerojen, sekä julkisen talouden tilan välillä. Työnteosta nykyistä kannattavammaksi tekemistä rajaa näiden kolmen tekijän välinen valinta.

Useiden asiantuntijoiden mukaan ilmeisimmät taloudellisiin kannustinloukkuihin vaikuttavat toimenpiteet on vuosien saatossa jo suoritettu. Helppoja ratkaisuja kannustinloukkujen lieventämiseksi ei ole tarjolla. Erityisinä haasteina kannustimien näkökulmasta pidettiin mm. asuminen kustannuksia. Niiden myötä sosiaaliturvan taso voi nousta huomattavankin korkeaksi, joka heikentää erityisesti matalamman osaamistason henkilöiden kannustimia.

Useat asiantuntijat pitivät matalan osaamistason, ja sitä kautta matalan odotetun työmarkkinapalkan, työntekijöiden kannustimia keskeisenä haasteena, joka kytkeytyy sosiaaliturvaan liittyviin kysymyksiin. Sosiaaliturvaetuuksien muokkaamista pidettiin verotusta tehokkaampana keinona puuttua kannustinloukkuihin. Moninkertainen "progressio", eli tuloverotuksen progressio yhdistettynä eri sosiaaliturvaetuuksien tuloharkinnan kanssa aiheuttaa tilanteita, joissa taloudelliset kannustimet voivat muodostua heikoiksi.

Taloudellisten kannustimien lisäksi asiantuntijakuulemisissa pohdittiin byrokraattisten haasteiden sekä työttömyysturvajärjestelmää koskevan heikon tietämyksen roolia työllistymiskysymyksissä. Vaikka näistä tekijöistä on olemassa vain rajallisesti tutkimustietoa, voidaan näiden tekijöiden nähdä myös vaikuttavan työn tarjontapäätöksiin.

Työvoiman alueellista liikkuvuutta edistetään nykyisellään erilaisten verohelpotusten sekä liikkuvuusavustusten avulla. Samanaikaisesti Suomessa tapahtuu runsaasti muuttoja vuosittain: suurin osa muuttoliikenteestä tapahtuu kuitenkin kuntien sisällä. Alueellisen liikkuvuuden erityisinä haasteina pidettiin mm. alueellisesti eriytynyttä hintakehitystä sekä kiinteistöjen sekä asuntojen arvojen muutoksia. Nämä tekijät yhdistettynä anteliaaseen työttömyysturvaan voivat aiheuttaa tilanteita, joissa muuttaminen muuttotappiopaikkakunnalta työn perässä kasvavalle alueelle voi aiheuttaa elintason laskun.

LIITE 2: Työttömyysturvan suojaosa

Johdanto

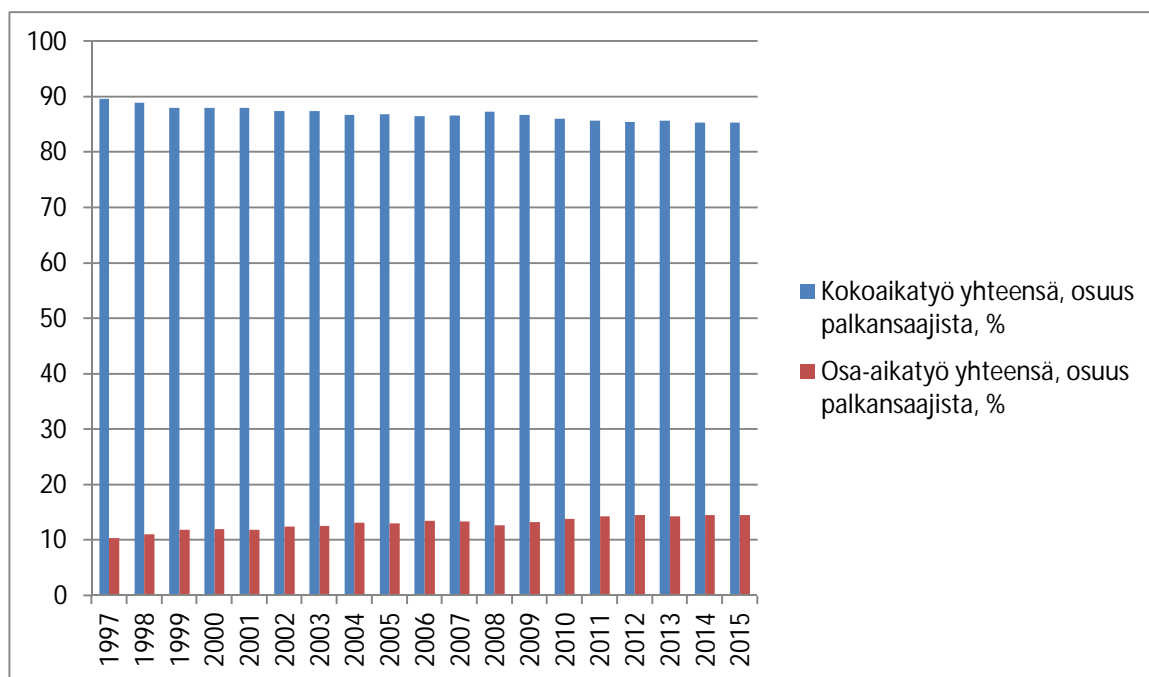
Tässä muistiossa tarkastellaan työttömyysturvan suojaosan kasvattamista 300 eurosta 600 euroon per kuukausi. Muistio käy lyhyesti läpi osa-aikaiseen työn tekoon liittyvää taustoittavaa tilastotietoa, laskee muutamien suojaosan kasvattamiseen liittyvien uudistusten julkistaloudellisia vaikutuksia ja arvio karkeasti suojaosan kasvattamisen työllisyysvaikutuksia.

Kuvailevaa tilastotietoa

Suojaosan korottaminen parantaa siis kannustimia osa-aikaiseen työn tekemiseen. Kuinka paljon osa-aikaista työtä ylipäättensä tehdään? Entä paljonko työtunteja osa-aikaisille työntekijöille kertyy?

Ensimmäisen vastauksen antaa Tilastokeskuksen kyselytutkimukseen perustuva Työvoimatutkimus, jonka mukaan vuonna 2015 keskimäärin noin 15 prosenttia palkansaajista teki osa-aikaista työtä. Palkansaajien lukumäärässä tämä vastaa noin 300 000 henkilöä. Koko-aikaisten ja osa-aikaisten osuudet vuosina 1997–2015 on piirretty kuvaan 1.

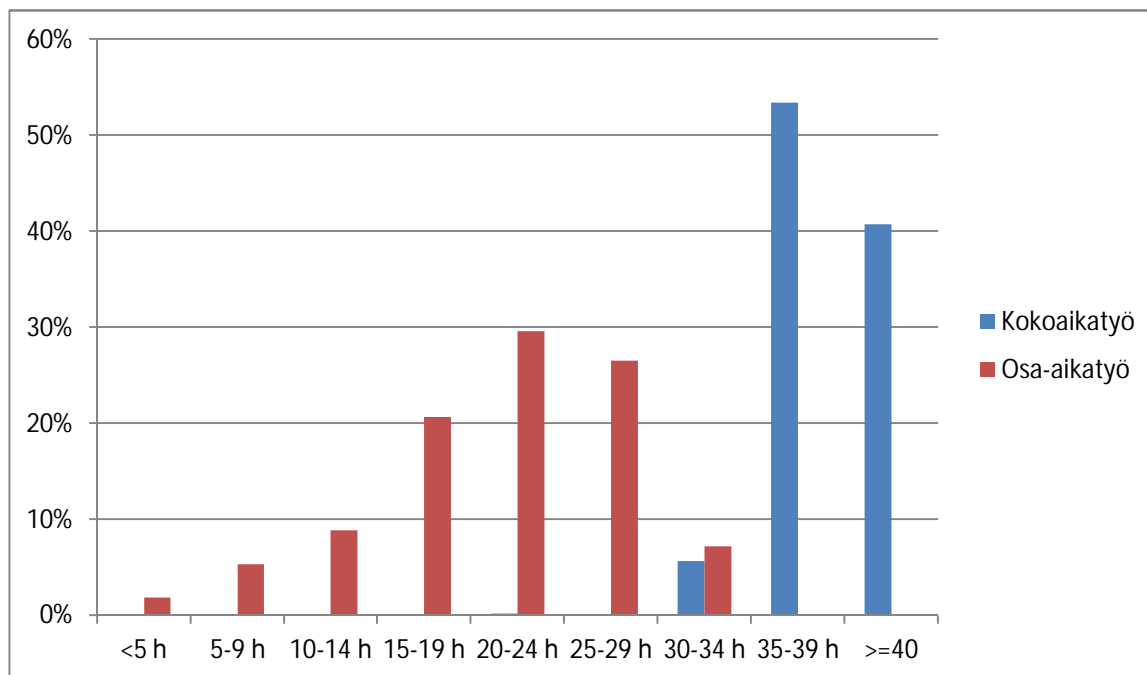
Kuva 1 Osa-aikaisten osuus kaikista palkansaajista. Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus.



Kuvaan 2 on piirretty koko- ja osa-aikaisten palkansaajien viikkotyötunnit joulukuussa vuoden 2014 tulonjaon palveluaineiston mukaisesti. Tilasto on saatu kyselyllä haastatteleamalla kotitalouden työllisiä jäseniä. Puuttuvat tuntimäärät on imputoitu eli arvioitu tilastollisilla menetelmillä Tilastokeskuksen toimesta.

Kokoaikainen työntekijä tekee keskimäärin 39 tuntia töitä viikossa (mediaani 38 tuntia), kun taas osa-aikainen työntekijä työskentelee noin 20 tuntia (mediaani 20 tuntia).

Kuva 2 Viikkotunnit joulukuun päätyöpaikassa (haastattelu/impuointi). Lähde: Tulonjaon palveluaineisto 2014.



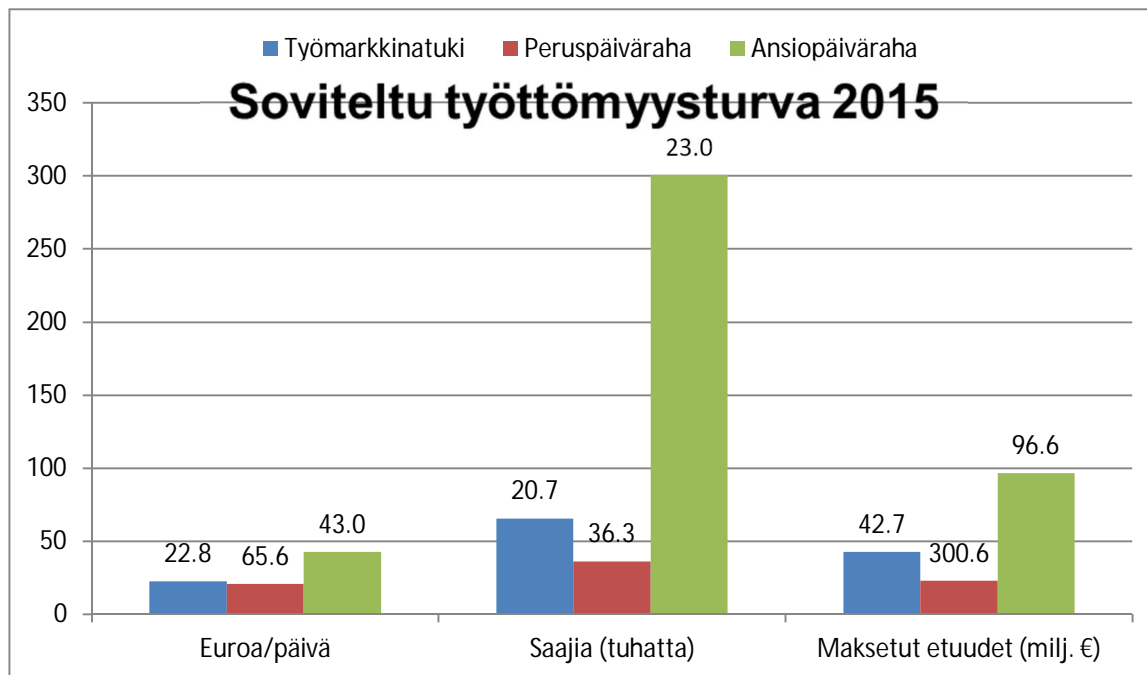
Kolmas näkökulma osa-aikaiseen työhön tilastotiedon valossa tulee työttömyysturvatilastoista. Määritelmällisesti soviteltua työttömyysturvaa saavat tekevät osa-aikatyötä.¹ Kuinka paljon työttömät siis saavat jotain soviteltua työttömyysetuutta?

Kuvasta 2 nähdään etuuslajeittain etuuden taso soviteltuna, maksettujen etuuksien kokonaismäärä ja saajien lukumäärä.

Ansiopäivärahan piirissä olevat saavat lukumäärällisesti eniten soviteltua työttömyysturvaa (ansiopäivärahan 300 tuhatta henkeä verrattuna työmarkkinatuen 66 tuhanteen ja peruspäivärahan 23 tuhanteen). Peruspäivärahan ja ansiopäivärahan kohdalla myös esiintyvyys on suurinta; ansiopäivärahalla olevista noin 29 % ja peruspäivärahalla 28 % saa soviteltua työttömyysetuutta, kun työmarkkinatuen kohdalla vastaava luku on 15 %. On mahdollista, että päivärahojen kohdalla korkeampi esiintyvyys heijastaa parempaa kiinnittymistä työmarkkinoille suhteessa työmarkkinatukea saaviin.

¹ Sovitellun työttömyysturvan saannin ehtona on, että työaika ei saa ylittää 80 % TES:n mukaisesta työajasta.

Kuva 3 Soviteltua työttömyysturvaa saajien etuustaso, etuuksien summa ja saajien lukumäärä vuonna 2015. Lähde: Kelasto ja Fivan tilastot.



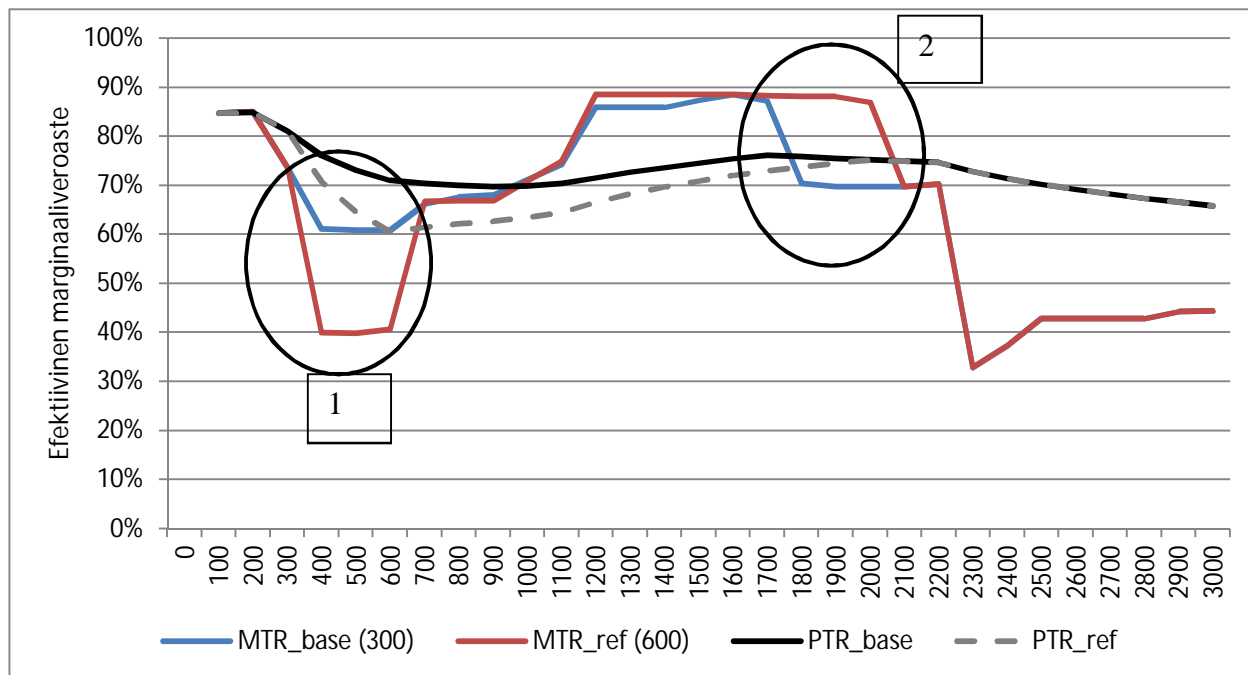
Suojaosan korottaminen yksilön näkökulmasta

Työttömyysturvan suojaosan korottaminen madaltaa marginaaliveroasteita (erityisesti intensiivisellä marginaalilla), mutta kokoaikaiseen työhön työllistymiseen sillä on välillinen, negatiivinen vaikutus. Kun osa-aikaisesta työstä tulee houkuttelevampaa, tulee kokoaikaisesta työstä vähemmän houkuttelevaa suhteessa osa-aikaiseen.

Tarkastellaan seuraavaksi yksin asuvan henkilön kannustimia työllistyä sekä nykyainsäädännön puitteissa että kaksinkertaisen eli 600 euron suojaosan mukaisesti. Kuvaan 3 on piirretty näiden kahden tapauksen marginaaliveroasteet eri oletuksin, jotta uudistuksen logiikka kävisi selväksi.

Pelkistetyimmillään suojaosa toimii silloin, kun henkilö saa vain työttömyysetuutta. Näin on usein esimerkiksi silloin, kun työttömän henkilön puoliso on töissä eikä kotitalous ole oikeutettu asumistukeen tai toimeentulotukeen. Tässä tapauksessa työtulojen lisääntyminen nolasta 300 euroon saakka ei pienennä lainkaan työttömyysturvan tasoa ja näin työn tekeminen tähän rajaan saakka on hyvin kannattavaa. Suojaosan kasvattamisen jälkeen osa-aikaista työtä voisi tehdä 600 euroon saakka ennen kuin työttömyysetuutta alettaisiin sovitella työtulon kanssa ja työtulojen hankkimisen kannattavuus paranisi 300 ja 600 euron välissä.

Kuva 4 Yksin asuvan efektiivinen marginaaliveroaste (EMTR) ja työllistymisveroaste (PTR) 100 euron tuloaskelin. Oletukset: henkilö työmarkkinatuella ja vuokra 700 €/kk



Läheskään aina tilanne ei ole yhtä selkeä kuin edellä kuvattu. Suojaosan kannustinvaikutuksen tehoa alentaa esimerkiksi toimeentulotuki tai asumistuen aleneminen. Kuvassa 3 on tilanne ("1"), jossa yksin asuva saa työttömyysturvan lisäksi myös toimeentulotukea ja asumistukea. Kuvasta nähdään, että henkilön marginaaliveroaste alenee 400 ja 600 euron välissä noin 20 prosenttiyksiköllä vähän yli 60:stä noin 40:een. Käytettävissä olevien tulojen kasvussa tämä tietää noin 20 euron kasvua ansaittua 100 euroa kohti.

Sovitellun työttömyysturvan tapauksessa käy lähes aina niin, että alentunut marginaaliveroaste yhdessä paikassa johtaa marginaaliveron korottumiseen toisessa paikassa. Näin käy myös tässä yhteydessä. Kuvaan 3 on ympyröitä tilanne "2", jossa uudistuksen jälkeinen rajaveroaste on korkeampi kuin ennen uudistusta. Vaikutus on suoraviivaisesti seurausta siitä, että soviteltua työttömyysturvaa on uudistuksen jälkeen mahdollista saada entistä korkeammalla tulotasolla ja siksi marginaaliveroaste "siirtyy" kuvassa oikealle. Tämä ei välttämättä ole kuitenkaan kovin ongelmallista, jos uudistuksen tavoitteena on tehdä eritoten palkkajakauman matala pää houkuttelevammaksi ja siten kannustaa ihmisiä kiinnittäytymään työelämään. Kovinkaan moni työtön ei tienaa 1600–2000 euroa kuukaudessa, joten marginaaliveroasteen kohoaminen tuolla tuloalueella ei liene ongelmallista.

Suojaosareformin (ml. asumistuen suojaosa) vaikutus kannustimiin on vielä tiivistetty taulukkoon 1.

Taulukko 1 Suojaosareformin vaikutus työn tekemisen kannustimiin. Lähde: Kotamäki ja Kärkkäinen (2014).

Siirtymä	Vaikutus	Syy
työttömyys -> puolipäivätyö	+	Osa-aikaisten työtulojen tulosoitus muuttuu reformin jälkeen lievemmäksi.
työttömyys -> kokopäivätyö	(+)	Positiivinen vaikutus jää pieneksi, koska työttömyysturva suojaosasta ei ole hyötyä kokopäivätyössä oleville. Asumistuen suojaosa vaikuttaa kannustimia parantaen, mutta vain heikosti, koska loppujen lopuksi harva täysipäiväisesti töitä tekevä saa asumistukea.
puolipäivätyö -> kokopäivätyö	-	Reformin jälkeen puolipäivätyön kannattavuus paranee, mutta kokopäivätyön tekemisen kannattavuus pysyy suunnilleen ennallaan.

Uudistuksen staattiset kustannusvaikutukset

Työttömyysturvan 300 euron suuruinen suojaosa otettiin käyttöön vuoden 2014 alussa ([HE 176/2013](#)). Esityksen mukaan uudistus lisäisi työttömyysturvamenoja ansiopäivärahan kohdalla 17 miljoonalla eurolla, työmarkkinatuessa 17,1 miljoonalla eurolla ja peruspäivärahassa 7,8 miljoonalla eurolla. Yhteensä työttömyysturvamenot HE:n mukaan lisääntyisivät siis 41,9 miljoonalla eurolla.

Taulukossa 1 on esitetty staattisia kustannusvaikutuksia eri uudistusvaihtoehdoille käyttäen vuoden 2014 tilastoaineistoa ja SISU-mallia. Viimeinen rivi kuvaa suurin piirtein kustannusneutraalia uudistusta, jossa suojaosaa korotetaan 300 eurolla ja perusturvan tasoa alennetaan, jotta julkisen talouden tasapaino pysyy likipitäen ennallaan.

Taulukko 2 Suojaosan vaikutus julkisen talouden tuloihin ja menoihin

Suojaosa (€kk)	Perusturva (€pv)	Ero suhteessa nykytilaan			
		Työttömyysturvamenot (milj. €)	Verotus	Verottomat tulot (mm. YLAT ja ToTu)	Muutos julkisen talouden tasapainossa
300	32,4	-	-	-	-
400	32,4	12,3	3,8	- 2,0	6,8
500	32,4	24,3	7,6	- 4,0	13,3
600	32,4	36,7	11,6	- 6,3	19,7
600	31,9	- 5,0	- 1,7	2,8	0,5

Uudistuksen työllisyysvaikutus

Tässä luvussa arvioidaan edellisessä luvussa esitellyn kustannusneutraalin uudistuksen työllisyysvaikutuksia eli uudistuksen, jossa työttömyysturvan suojaosaa korotetaan 300 eurolla ja samalla työttömyysturvan perusosaa alennetaan 0,5 eurolla päivää kohti.

Työttömyysturvan suojaosasta seuraavien työllisyysvaikutusten arviointi *ex-ante* on vaikeaa. Ensiksi on epäselvää minkälaisiin töihin työttömät työllistyisivät. Kenen työtulot nousisivat 600 euroon,

kenen kenties korkeammalle? Toiseksi mitä työllistymisjousto tulisi soveltaa tässä yhteydessä? Ekstensiivisen marginaalin jousto mittaa yleensä siirtymistä työttömyydestä kokoaikaisiin töihin. Toisaalta intensiivisen marginaalin jousto keskittyy työtuntien muutoksiin jo työtuloja ansaitsevien joukossa. Valitettavasti nimenomaan työttömyysturva suojaasiin keskittävää empiiristä *ex-post* tutkimusta ei juuri ole. Ei siis ole selvää kuinka vahvasti yksilöt reagoisivat tässä muistiossa käsitellyyn muutokseen. Joudutaan tekemään vahvoja oletuksia ja siksi tämän tyyppisen uudistuksen käyttäytymisvaikutusten analyysiin pitää suhtautua varauksella ja ottaa tulokset enemmänkin suuntaa antavina.

Työllisyysvaikutus on laskettu käyttäen samaa menetelmää kuin esim. VATT-työryhmä (2013), Kotamäki (2014) tai Kotamäki ja Kärkkäinen (2014). Lasketaan aluksi työllistymisveroasteet (TVA) sekä nykyainsäädännöllä että uudistuksen mukaisella lainsäädännöllä.² Lisäksi oletetaan taulukon 2 mukaisesti, että keskimääräinen viikkotyöaika osa-aikaiseksi työllistyvälle henkilölle olisi puolet kokoaikaisen työmäärästä. Lopuksi verrataan työllistymisveroasteen muutosta ennen ja jälkeen uudistuksen käyttäen hyväksi valittua työllisyysjousto.

Laskentaoletukset ja työllisyysvaikutuksen suuruus eri oletuksin on dokumentoitu taulukkoon 3.

Taulukko 3

Osa-aikaisen TVA		Jousto	Osa-aikaisten työllisyysaste ^a	Työaika	(Osa-aikaisen) työllisyyden lisäys
Ennen uudistusta	Uudistuksen jälkeen				
70,8 %	69,1 %	0.25	7,5 %	50 %	3 500

a) Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, vuoden 2015 keskimääräinen arvo.

Uudistuksen seurauksena työn tekemisen kannustimet paranevat kaikilla yli 300 euroa työtuloa tie-naavilla soviteltua työttömyysturvaa saavilla (kuva 4). Työn tekemisen kannustimet paranevat eniten työtehtäviin, joista on mahdollista ansaita tasan 600 euroa kuukautta kohti, koska siten vältetään työttömyysetuuden sovittelu. Työttömyysetuuden sovittelusta johtuen korkeammilla tulotasoilla työn kannattavuus paranee, mutta suhteessa vähemmän.

Taulukkoon 3 on laskettu työllisyysvaikutus ja eri oletukset, jotka on tehty työllisyysvaikutusta laskettaessa.

Tulosten perusteella **on mahdollista, että uudistus lisää työllisyyttä noin 3500³ henkilöllä**. Uudistus lisää ainakin lyhyellä aikavälillä vain ja ainoastaan osa-aikaista työtä.

² Työllistymisveroaste on laskennallinen suure, joka mittaa työn tekemisen kannattavuutta. Työllistymisveroaste kertoo kuinka iso osa työllistymisen seurauksena kasvaneesta palkasta menetetään pienentyneen sosiaaliturvan ja verotuksen kiristymisen vuoksi. Matemaattisesti se määritellään seuraavasti: $TVA = 1 - \frac{ktu(työssä) - ktu(työtön)}{työllistymispalkka}$, missä *ktu* on käytettävissä olevat tulot.

³ Vastaava uudistus vain työmarkkinatuen piirissä toteutettuna leikkaisi perusosan 31,60 euroon päivässä. Osa-aikatyöllisyyden kannustimien muutos olisi hieman voimakkaampi, ja osa-aikaisen työllisyyden voisi olla noin 4 700 henkilöä. Voimakkaammat kannustimien muutokset johtuvat mm. työmarkkinatuella olevien ja muun työttömyysturvan piirissä olevien yksilöiden erilaisista odotetuista palkoista. Laskelmiin liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita ja epävarmuustekijöitä.

On myös mahdollista, että osa-aikaisen työn kannattavuuden parantuminen syrjäyttäisi jonkin verran kokoaikaista työtä ja siten madaltaisi edellä mainittua työllisyysvaikutusta.

Lähteet

Kotamäki, M. (2014) Työllistymisveroasteet Suomessa. Keskustelualoite 1/2014. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Kotamäki, M. ja Kärkkäinen (2014) Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työvoimapolitiittinen Aikakauskirja 4/2014.

VATT-työryhmä (2013) Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset. Vuoden 2012 muutosten arviointia. VATT muistiot 28.

LIITE 3: Varhaiskasvatusmaksujen uudistukset

Muistio

KANNUSTINLOUKUT / KUNNALLINEN VARHAISKASVATUS

Johdanto

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ei tulisi muodostaa kynnystä työhön siirtymiselle tai osa-aikaisen työn tekemiselle. Varhaiskasvatuksella on vanhempien työn teon mahdollistamisen lisäksi pitkäjänteistä positiivista vaikutusta lasten kehitykseen ja oppimiseen.

Varhaiskasvatuksen yhteiskunnalliset vaikutukset toteutuvat sen kautta, että lapsen huoltajilla on mahdollisuus osallistua kodin ulkopuoliseen työelämään ja tulojen ansaintaan. Samalla ne mahdollistavat yrityksille työvoiman saatavuuden, millä taas on merkittävä yhteiskunnallis-taloudellinen merkitys. Näin varhaiskasvatuksella on kasvatus- ja koulutustehtävän ohella merkittävä työvoimapolitiittinen ja perhepolitiittinen tehtävä (Karila, 2016).

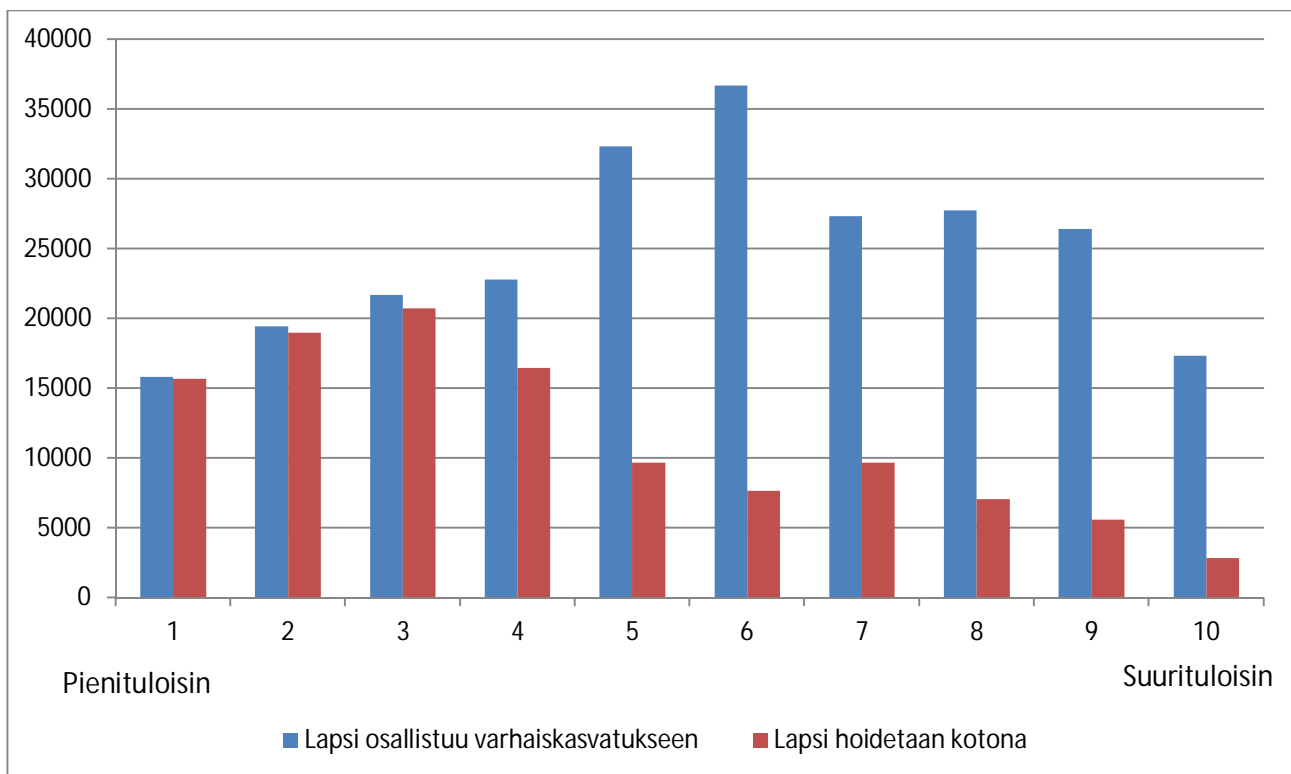
Samalla on muistettava, että varhaiskasvatus maksaa ja meno on katettava joko veroilla tai asiakasmaksuilla. Varhaiskasvatuksen yksikkökustannusten arvioiminen on nykyisten aineistojen perusteella haastavaa. Kustannukset tilastoidaan koko kalenterivuodelta, mutta varhaiskasvatukseen osallistuneet ajanhetkellä 31.12. Vuonna 2013 valtionosuusjärjestelmän mukaiset varhaiskasvatuksen kustannukset kunnilla ja kuntayhtymillä olivat noin 2,4 miljardia euroa ja koko- ja osapäiväisessä varhaiskasvatuksessa 31.12. oli noin 210 000 lasta. Varhaiskasvatuksessa 31.12. ollutta lasta kohden kyseiset laskennalliset kustannukset olivat noin 11 360 euroa. Ahlgren-Leinvuon (2016) selvityksen mukaan vuonna 2015 yhden päivän kustannus lasta kohden oli kuusikkokunnissa noin 73 euroa nettomääräisenä. Vuositason kustannusten laskentaa hankaloittavat mm. ikäluokkiin liittyvät erot varhaiskasvatuksessa (nuorempien lasten suuremmat kustannukset) sekä poissaolojen ja lomien vaikutukset. Laskennallisen lapsen (keskimääräisen yksikön, jossa nämä tekijät on huomioitu) keskimääräiset varhaiskasvatuksen vuosikustannukset olivat kuusikkokunnissa em. raportin mukaan noin 9 900 euroa vuodessa.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen vaikutuksesta työn tarjontaan ei ole suomalaista tutkimusevidenssiä. Pienten lasten vanhempien työllisyysjoustoja on kuitenkin arvioitu esimerkiksi kotihoidon tuen yhteydessä, jota voidaan pitää rinnasteisena varhaiskasvatuksen asiakasmaksuille. Kotihoidontuen onkin havaittu vaikuttavan suhteellisen paljon vanhempien työn tarjontaan (Kosonen, 2014). Jos kotihoidontukea korotetaan 100 eurolla kuukaudessa, pienentää se tulosten mukaan äitien työllisyyttä noin 3 prosentilla. Korkeammin koulutetut reagoivat herkemmin työn tarjonnan kannusteisiin kuin vähemmän koulutetut äidit.

Mikäli varhaiskasvatusmaksuja alennetaan, voidaan olettaa, että työn tekemisen kannustavuuden lisääntyessä pienten lasten vanhempien työn tarjonta siis kasvaa. Tämä toki vaikuttaa myös varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrään, joka nostaa kuntien ja valtion kustannuksia.

Kuviossa 1 on kuvattu varhaiskasvatukseen osallistumista vuonna 2014 kotitalouden tulokymmenyksen mukaan. Kuvio osoittaa, että Suomessakin pienituloisimpien perheiden lapsista huomattavasti pienempi osa osallistuu varhaiskasvatukseen kuin ylemmissä tulokymmenyksissä. Varhaiskasvatukseen osallistumisen sekä asiakasmaksujen alentamisen hyötyjä ja kustannuksia kansantaloudelle ja yksilöille tulisikin tarkastella myös pitkällä aikavälillä.

Kuvio 1. Varhaiskasvatukseen osallistuminen 1–6-vuotiaana kotitalouden tulokymmenyksittäin



Lähde: Tulonjaon palveluaineisto, 2014

Varhaiskasvatus ja kannustinloukut

Yleisesti kannustinloukuilla tarkoitetaan sitä, että työn tekeminen ei ole taloudellisesti houkuttelevaa. Kannustinloukku voi olla joko tuloloukku, jolloin lisätyön tekemisestä ei ole mainittavaa taloudellista hyötyä, tai työttömyysloukku, jolloin työllistyminen ei taloudellisista syistä ole kannattavaa. Usein tulkitaan, että työttömyysloukku on kyseessä, jos työllistymisveroaste ylittää 80 %. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutus koskee eniten pienituloisia yksinhuoltajaperheitä. Viitamäen mukaan (VATT, 2015) mukaan pienituloisilla lapsiperheillä työttömyysloukkuongelmat kärjistyvät ja taloudelliset kannustimet ottaa työtä vastaan ovat hyvin pienet, eikä esimerkiksi yksinhuoltajien kannata taloudellisista syistä hakeutua ansiotöihin, ellei kuukausipalkka ylitä 2 600 euroa. Pääosin tämä johtuu yleisen asumistuen lisääntymisestä lasten lukumäärän kasvaessa, mutta pienten lasten perheissä työnteon kannustavuutta heikentävät lisäksi varhaiskasvatusmaksut ja lasten kotihoidon tuki.

Työn tekemisen kannustimia erityyppisissä työttömyyttä kokeneissa perheissä on tutkittu paljon (ks. esim. viimeaikaisia tutkimuksia Kotamäki 2016 ja Kotamäki ja Ollonqvist, 2017). Tulosten mukaan merkittävimmät kannustinloukut koskevat yksinhuoltajia, mutta myös muissa lapsiperheissä työn tekemisen kannustimet ovat huomattavasti heikompia kuin lapsettomilla pariskunnilla. Laskelmista käy ilmi, että lasten lukumäärä vähentää työn tekemisen kannustimia merkittävästi: mitä enemmän lapsia, sen heikommät kannustimet työskennellä.

Syyt kannustinongelmiin löytyvät pitkälti suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä (työttömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki, kotihoidontuki), mutta myös varhaiskasvatuksen asiakasmaksuilla on oma vaikutuksensa. Onkin selvää, että asiakasmaksuja alentamalla on mahdollista parantaa työn tekemisen kannustimia jonkin verran. On myös mahdollista, että asiakasmaksun alennuksen kohdentaminen kohtuullisen matalille tulotasoille olisi tehokkainta työllisyyspolitiikkaa. Sen lisäksi,

että alempien tulokymmenysten lapsien on havaittu hyötyvän eniten varhaiskasvatuksesta (Heckman 2011), niin matalilla tulotasoilla myös työn tarjonnan jouston on havaittu olevan korkeampia tulotasoja suurempi.

Lainsäädännön nykytila ja tulevat muutokset

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista säädetään 28.2.2017 asti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulaissa. Perittävien varhaiskasvatusmaksujen suuruus riippuu perheen tuloista ja perheen koosta. Varhaiskasvatusmaksua maksetaan laissa säädetyn tulorajan ylittävistä tuloista, kuitenkin siten, että pienin lapsikohtainen perittävä maksu on 27 euroa ja suurin maksu 290 euroa.⁴ Jos lapsi on osapäivähoidossa, maksu tulee suhteuttaa hoitoaikaan. Laki määrittää enimmäismaksut, kunnat voivat halutessaan periä alempia maksuja tai olla perimättä maksuja lainkaan. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot vuonna 2015 olivat Tilastokeskuksen Kuntataloustilaston mukaan kunnilla ja kuntayhtymillä yhteensä noin 339 miljoonaa euroa. Varhaiskasvatuksen valtionosuusjärjestelmän mukaan kustannukset olivat Manner-Suomessa kuntien järjestämän päiväkotitoiminnan ja perhepäivähoidon osalta noin 2,4 miljardia euroa vuonna 2013 (HE 205/2016), joten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen osuus koko kustannuksesta on noin 14 %.

Seuraavassa on esitetty lainsäädännön tulorajat ja maksuprosentit, jotka perustuvat perheen kokoon. Taulukko 4 Varhaiskasvatuksen asiakasmaksujärjestelmän parametreja

Perheen henkilömäärä	Tuloraja 1.8.2016 alkaen (€/kk)	Tuloraja 1.3.2017 alkaen (€/kk)	Korkein maksuprosentti
2	1 403	1915	11,5 %
3	1 730	1 915	9,4 %
4	2 053	2 053	7,9 %
5	2 191	2 191	7,9 %
6	2 328	2 328	7,9 %
Jos perheen koko on suurempi kuin 6, tulorajan korotus seuraavista lapsista	138	138	

Syksyllä 2016 annetulla hallituksen esityksellä ([HE 205/2016 vp](#)) varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaista pyritään vähentämään varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen kannustinloukkuvaikutuksia etenkin yksinhuoltajien ja pienituloisimpien perheiden osalta.

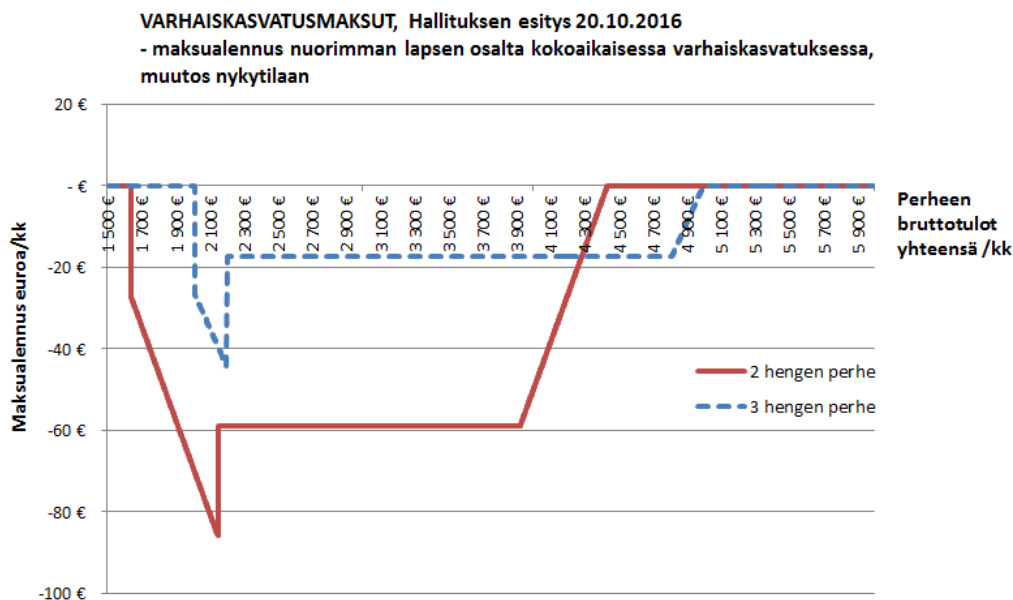
- Muutos alentaa kaksi- ja kolmihenkisten perheiden maksuja, kun tulorajoja, joista alkaen maksuja aletaan periä, korotetaan. Kaksihenkisillä perheillä tuloraja nousee noin 36 prosenttia ja kolmehenkisillä perheillä noin 11 prosenttia nykyisestä.
- Sekä kaksi- että kolmehenkisissä perheissä tuloraja on jatkossa 1915 euroa, kun se 28.2.2017 asti on 1403 euroa kaksihenkisissä perheissä ja 1730 euroa kolmihenkisissä perheissä.
- Tulorajan ylittävistä tuloista maksetaan varhaiskasvatuksesta perittävää maksua, ellei maksun suuruus jää alle 27 euron, jolloin maksua ei peritä.

⁴ Alle 27 euron maksuja ei siis peritä lainkaan.

- Muutoksista johtuen maksuja peritään jatkossa niiltä kaksihenkisiltä perheiltä, joiden kuukausitulot ovat vähintään 2150 euroa ja niiltä kolmihenkisiltä perheiltä, joiden kuukausitulot ovat vähintään 2202 euroa. Eduskunta hyväksyi lain 21.12.2016 ja sen tulee voimaan 1.3.2017.

Uudistuksessa yhden huoltajan ja yhden lapsen perheillä asiakasmaksut laskevat noin 4 400 euron kuukausituloihin asti. Euromääräisesti eniten maksut laskevat noin 2 000—2 140 euron kuukausituloisilla kahden hengen perheillä, joilla asiakasmaksu pienenee noin 70—85 eurolla kuukaudessa. Kahden hengen perheillä, joiden kuukausitulot ovat 2 150—3 920 euroa, asiakasmaksu laskee 59 eurolla kuukaudessa. Asiakasmaksut laskevat myös pienituloisilla kolmen hengen perheillä noin 5000 euron kuukausituloihin asti. Eniten maksut laskevat 2 050—2 200 euron kuukausituloisilla kolmen hengen perheillä, joilla nuorimmasta lapsesta perittävä maksu laskee noin 30—40 euroa kuukaudessa.

Kuva 5 Varhaiskasvatuksen asiakasmaksun muutos kahden ja kolmen hengen perheissä



Viitamäen (2015) mukaan erityisesti useampilapsisilla yksinhuoltajilla lasten lukumäärän kasvaessa kannustinloukkuongelmat korostuvat. Hallituksen esityksessä perheen toisesta lapsesta maksettava varhaiskasvatuksen kuukausimaksu esitetään muutettavaksi niin, että maksu olisi aina enintään 90 prosenttia ensimmäisen lapsen kuukausimaksusta. Mikäli toisen lapsen kuukausimaksu jäisi alle 27 euron, kyseistä maksua ei perittäisi. Nykyisen lainsäädännön mukaan maksu on sama ensimmäisestä ja toisesta varhaiskasvatuksessa olevasta lapsesta lukuun ottamatta perheitä, joiden maksu ensimmäisestä lapsesta on tällä hetkellä yli 261 euroa, jolloin maksu on toisesta lapsesta aina 261 euroa. Muutoksen myötä toisen lapsen maksualennus kohdistuisi kaikkiin useampilapsisiin perheisiin. Muutos pienentää kaikkien niiden perheiden kuukausimaksuja, joilla on vähintään kaksi lasta varhaiskasvatuksessa ja joiden varhaiskasvatuksen kuukausimaksu ensimmäisestä lapsesta on 27–289 euroa. Samalla pienennetään jonkin verran useampilapsisten perheiden kannustinloukkuja. Perheen kolmannesta ja sitä useammasta lapsesta perittävä maksu olisi edelleen 20 prosenttia nuorimman lapsen maksusta.

Taulukko 5 Hallituksen esityksen vähimmäis- ja enimmäismaksu sekä sisarusten maksu

Enimmäismaksu 1. lapsesta (nuorin varhaiskasvatuksessa oleva lapsi)	290 € /kk
Enimmäismaksu 2. lapsesta	90 % 1. lapsen maksusta
Enimmäismaksu 3. lapsesta	20 % 1. lapsen maksusta
Pienin perittävä maksu	27 € /kk

Hallituksen esityksessä osa-aikaisen varhaiskasvatuksen maksun suuruus määritellään jatkossa tarkemmalla tasolla kuin nykyinsäädännössä. Jos lapsi on varhaiskasvatuksessa korkeintaan 20 tuntia viikossa, kuukausimaksu olisi esityksen mukaan enintään 60 prosenttia kokoaikaisesta maksusta eli enintään 0-174 euroa riippuen perheen tuloista. Kokoaikaisen maksun voisi periä, jos lapsi on varhaiskasvatuksessa vähintään 35 tuntia viikossa. Yli 20- mutta alle 35-tuntisessa varhaiskasvatuksessa maksu suhteutettaisiin varhaiskasvatusaikaan. Muutos yhtenäistää perheiden maksamia maksuja maanlaajuisesti. Toki jatkossakin laki määrittelee vain enimmäismaksut, jolloin perheen maksu voi olla myös alempi, mikäli kunta päättää periä lainsäädännön enimmäismaksuja alhaisempia asiakasmaksuja.

Eri vaihtoehtoja varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentamiseen

Maksutulojen muutoksien arviointi on toteutettu SISU-mikrosimulointimallilla. Aineistona mikrosimuloinnissa on käytetty Tilastokeskuksen tulonjaon palveluaineistoa vuodelta 2014. Laskennassa on käytetty elinkustannusindeksiin perustuvaa inflaatiokerrointa, jolloin palkat ja muut euromääräiset parametrit on korotettu vuoden 2017 tasoon. Tulonjakotilasto perustuu vuosittain kerättävään noin 10 000 kotitalouden otokseen. Perustiedot kerätään yhdistämällä kotitalouksilta haastatteleamalla kerättyjä tietoja ja rekisteritietoja. Pääosa kotitalouksien luokittelutiedoista sekä ne tulotiedot, joita ei ole saatu rekistereistä, on kerätty haastatteleamalla. Otosaineiston rajallisuuden vuoksi tulokset voivat olla osin epätarkkoja. Aineisto on kuitenkin tarkin saatavilla oleva. Tulonjaon palveluaineistossa kuvataan kotitalouksien bruttotuloja, palkka-, yrittäjä- ja omaisuustuloja sekä kotitalouksien saamia ja maksamia tulonsiirtoja. Tietoa kerätään myös veloista, asumisesta, asumismenoista, varhaiskasvatuksen maksuista, ja muista kotitalouksien toimeentuloon vaikuttavista tekijöistä.

Uudistusten työllisyysvaikutus on laskettu hyödyntäen kirjallisuudesta poimittua työn tarjonnan joustoa (η). Jouston avulla muutos työn kannustimissa (dI/I) suhteutetaan siihen kuinka paljon työllisyysaste (E) muuttuu uudistuksen seurauksena: $\frac{dE}{E} = \eta \frac{dI}{I}$. Työn houkuttelevuus määritellään kysymällä paljonko työttömän tai kotihoidon tuella olevan henkilön tulot kasvavat hänen työllistytessään uudistuksen seurauksena. Samaan lopputulokseen päästään, jos työn houkuttelevuus määritellään työllistymisveroasteeksi. Keskimääräiseksi työllistymisjouston arvoksi valitaan 0,25 seuraten Chetty ym. (2011) tutkimusta.⁵ Työllisyysvaikutus on syytä tulkita hieman pidemmän aikavälin vaikutukseksi; työmarkkinoiden erilaisista kitkoista johtuen ihmisillä ja yrityksillä kestää ennen kuin uudistukseen on täysimääräisesti sopeuduttu.

Työllisyysvaikutusten lisäksi eri vaihtoehtojen kohdalla on laskettu myös muutoksen vaikutus tulonjakoon. Tulonjakovaikutusta on kuvattu ginikertoimen avulla. Vaihtoehtojen kohdalla ei ole tehty arviota vaikutuksesta varhaiskasvatuspalvelujen tarpeeseen ja varhaiskasvatuksen kustannuksiin.

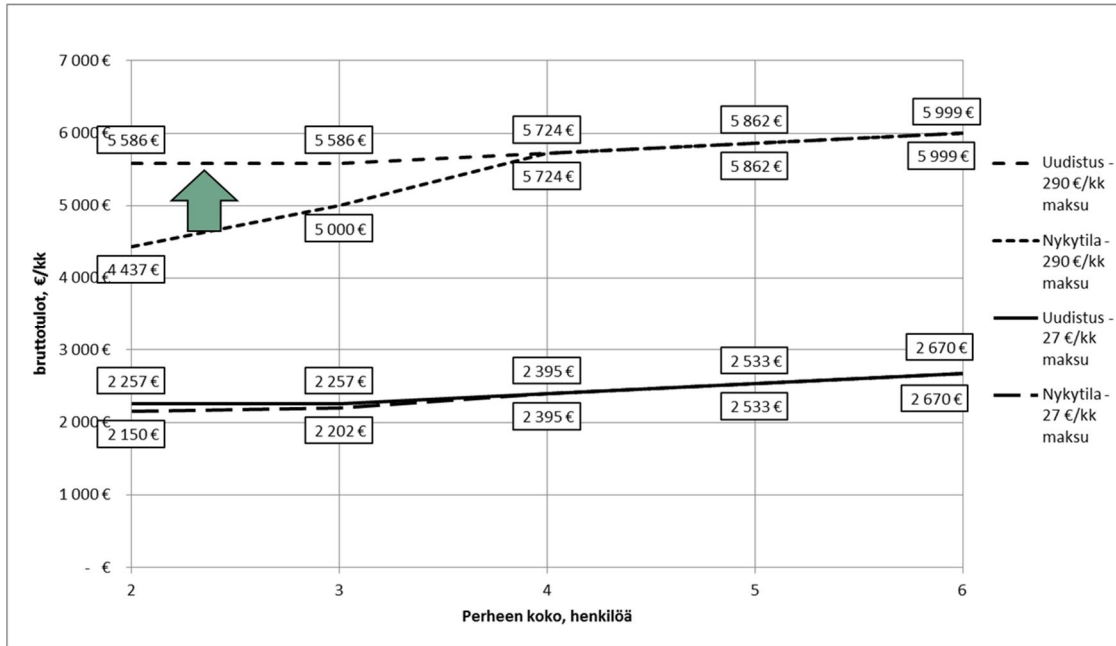
⁵ Käytännön syistä käytetään keskimääräistä työn tarjonnan joustoa. Yhtä hyvin olisi voitu käyttää korkeampaa, pienten lasten vanhemmille paremmin soveltuvaa joustoa, matalampaa työllisyysastetta ja pienempää kohdepopulaatiota.

Tätä olisi mahdollista arvioida samaan tapaan kuin liitteessä 8 on arvioitu kotihoidontuen lyhentämisen työllisyysvaikutusten kohdalla.

Vaihtoehto 1.1: maksuprosentin alentaminen 2- ja 3 hengen perheillä 7,9 %:iin

→ maksutulot alenisivat noin 6 miljoonaa euroa vuoden 2017 rahassa

→ työllisyysvaikutus noin 600 henkilöä

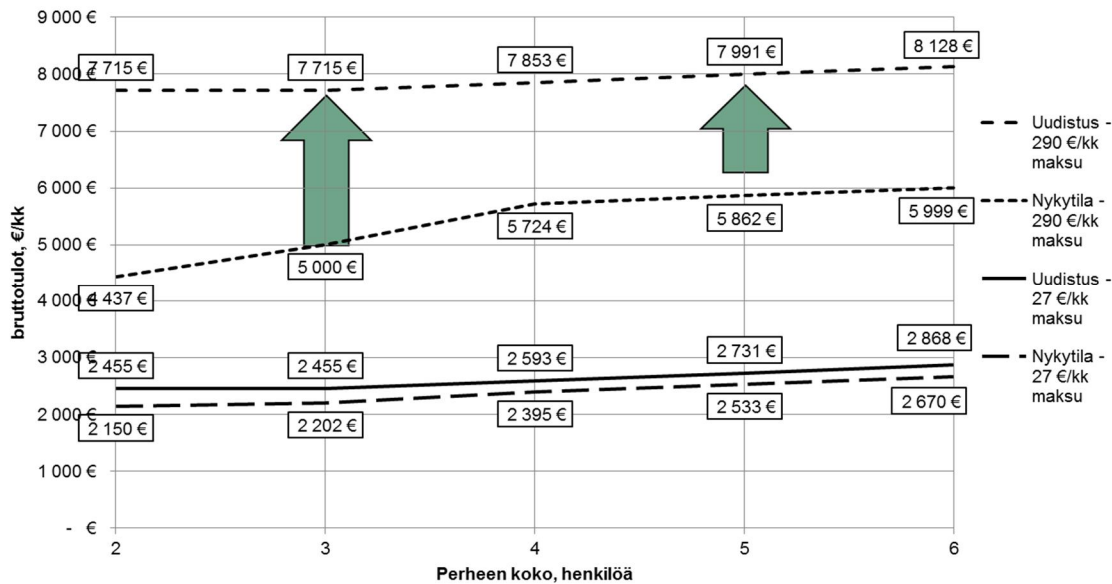
Kuva 3 Maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja yläraja (vaihtoehto 1.1)**Taulukko 3.** Maksuprosentin alentamisen vaikutus kahden ja kolmen hengen perheissä työllisyyteen ja tulonjakoon

η	$d\tau/\tau$	Työllisyysaste	Työvoima, 20-64 (LFS) (4)	Työllisten määrän muu- tos = (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen muutos
(1)	(2)	(3)			
0,25	-0,10 %	73,1 %	3,163	600	0,00

Vaihtoehto 1.2: maksuprosentin alentaminen kaikilla perheillä 5 %:iin

→ maksutulot alenisivat noin 90 miljoonaa euroa

→ työllisyysvaikutus noin 6 000 henkilöä

Kuva 4 Maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja yläraja (vaihtoehto 1.2)**Taulukko 4** Maksuprosentin alentaminen kaikilla perheillä 5 %:iin, vaikutus työllisyyteen ja tulonjakoon

η	$d\tau/\tau$	Työllisyysaste	Työvoima, 20-64 (LFS)	Työllisten määrän muutos = (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen muutos
(1)	(2)	(3)	(4)		
0,25	-1,04 %	73,1 %	3,163	6,000	-0,04

Vaihtoehto 2.1: Toisen lapsen maksun alentaminen 50% :iin ensimmäisen lapsen maksusta

→ maksutulot alenisivat noin 42 miljoonaa euroa

→ työllisyysvaikutus noin 2 300

Taulukko 5. Toisen lapsen maksun alentamien 50 % :iin ensimmäisen lapsen maksusta, vaikutus työllisyyteen ja tulonjakoon

η (1)	$d\tau/\tau$ (2)	Työllisyysaste (3)	Työvoima, 20-64 (LFS) (4)	Työllisten määrän muu- tos = (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen muutos
0.25	-0.40 %	73,1 %	3,163	2,300	0,00

Vaihtoehto 2.2: Toisen lapsen maksun alentaminen 20% :iin ensimmäisen lapsen maksusta
 → maksutulot alenisivat noin 75 miljoonaa euroa

→ työllisyysvaikutus noin 4 100

Taulukko 6 Toisen lapsen maksun alentaminen 20 %:iin ensimmäisen lapsen maksusta, vaikutus työllisyyteen ja tulonjakoon

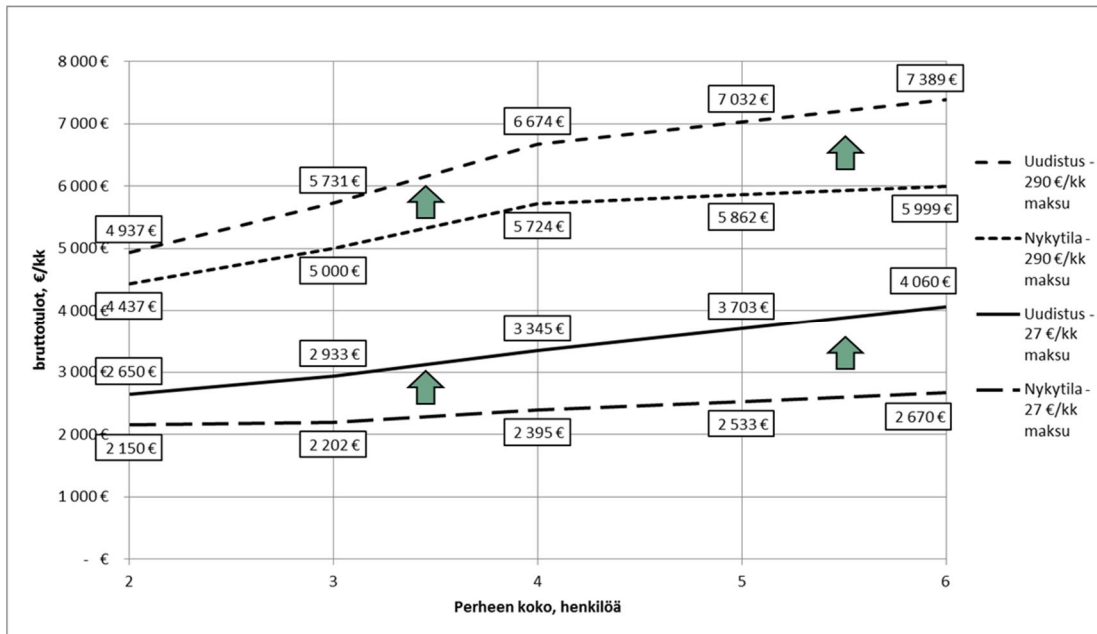
η	$d\tau/\tau$	Työllisyysaste	Työvoima, 20-64 (LFS) (4)	Työllisten mää- rän muutos = (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen muutos
(1)	(2)	(3)			
0,25	-0,71 %	73,1 %	3,163	4,100	-0,01

Vaihtoehto 3.1: Tulorajaa nostettaisiin köyhyysrajaa mukaillen (köyhyysraja +500 euroa) (huomattavaa, että köyhyysraja lasketaan perheen käytävissä olevista tuloista, kun taas varhaiskasvatusmaksu lasketaan bruttotuloista)

→ maksutulot alenisivat noin 56 miljoonaa euroa

→ työllisyysvaikutus noin 4 200

Kuva 5 Maksun suuruuteen vaikuttavien kuukausitulojen ala- ja yläraja (vaihtoehto 3.1)



Taulukko 7 Tulorajan muuttaminen köyhyysrajaa hyödyntäen, vaikutus työllisyyteen ja tulonjakoon

η	$d\tau/\tau$	Työllisyysaste	Työvoima, 20-64 (LFS) (4)	Työllisten määrän muutos = (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen muutos
(1)	(2)	(3)	(4)		
0,25	-0,73 %	73,1 %	3,163	4,200	-0,03

Vaihtoehto 3.2 (yhdistelmä vaihtoehdosta 2.1 ja 3.1): Toisen lapsen maksun alentaminen 50 %:iin ensimmäisen lapsen maksusta ja tulorajat nostetaan köyhyysrajaa (+500 euroa) mukailleen.

→ maksutulot alenisivat noin 91 miljoonaa euroa

→ työllisyysvaikutus 6 100

→ Taulukko 8 Toisen lapsen maksun alentaminen 50%:iin ensimmäisen lapsen maksusta ja tulorajojen nosto, vaikutus työllisyyteen ja tulonjakoon

η	$d\tau/\tau$	Työllisyysaste	Työvoima, 20-64 (LFS) (4)	Työllisten mää- rän muutos = (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen muutos
(1)	(2)	(3)			
0,25	-1,05 %	73,1 %	3,163	6100	-0,03

Lähteet:

Ahlgren-Leinvuo, Hanna (2016): Kuuden suurimman kaupungin lasten päivähoidon palvelut ja kustannukset vuonna 2015. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 5/2016.

Chetty, R., Guren, A., Manoli, D. S. ja Weber, A. (2011) *Does Indivisible Labor Explain the Difference Between Micro and Macro Elasticities? A Meta-analysis of Extensive Margin Elasticities*, NBER Working Paper 16729.

Heckman, J.J. (2011) *The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education*, American Educator 35 (1) 31-47.

Karila, K. (2016). *Vaikuttava varhaiskasvatus*, Opetushallituksen Raportit ja selvitykset 2016:6

Kosonen, T. (2014) *To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents*, The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, De Gruyter, vol. 14(3), pages 32, July.

Kotamäki, M (2016) *Participation Tax Rates in Finland – Earned-income Tax Credit Investigated*, Discussion Papers 107, Aboa Centre for Economics (<http://ace-economics.fi/kuvat/dp107.pdf>).

Kotamäki, M & Ollonqvist J. (2017) *Financial Incentives to Work Decomposed – The Finnish Case*, julkaisematon.

Schweinhart, L. J, Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield C. R., & Nores, M (2005). *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40* Ypsilanti, MI: High/Scope Press.

Viitamäki, H (2015). *Työnteon kannustimet –mitä jää käteen?* VATT muistiot 50.

LIITE 4: Varhaiskasvatusmaksujen maksukustannusneutraali reformi

Varhaiskasvatuksen maksujen rakenteen (maksu)kustannusneutraali muutos

Johdanto

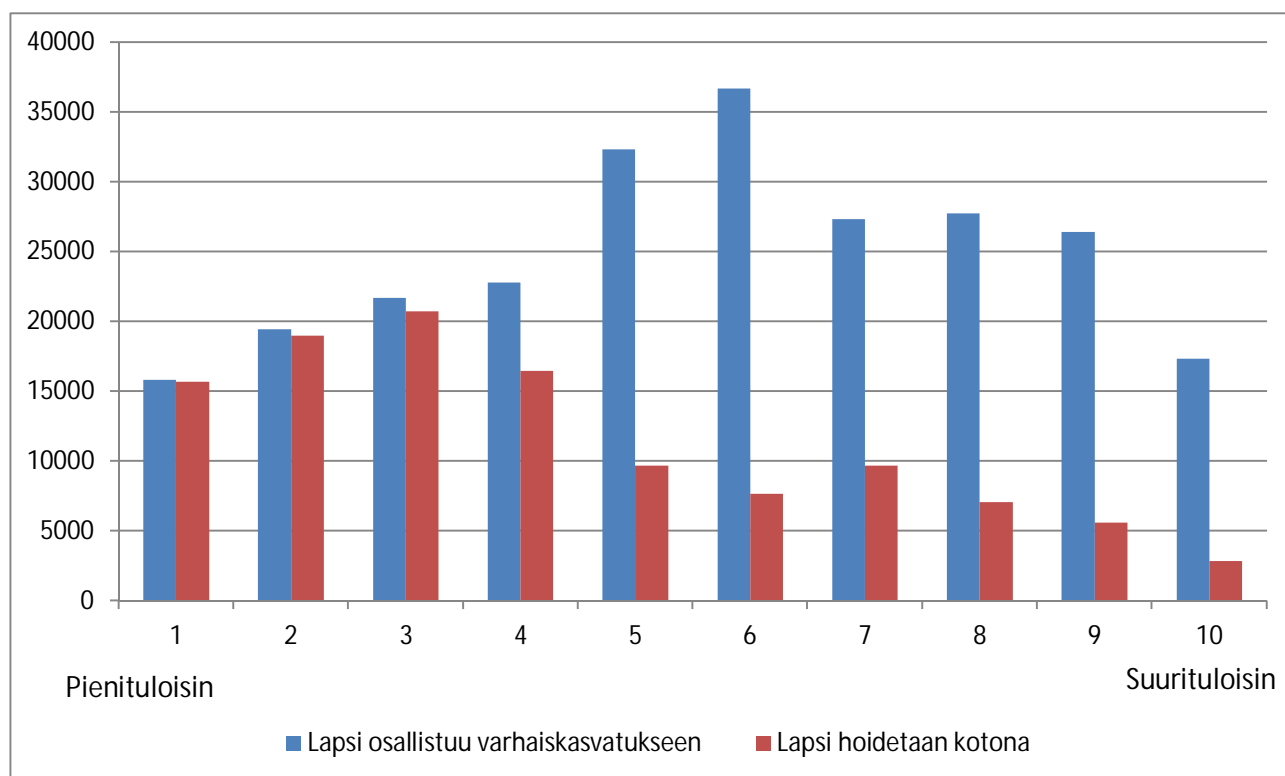
Tässä muistiossa tarkastellaan kunnallisen varhaiskasvatuksen asiakasmaksun rakenteellista uudistamista. Tarkemmin ottaen tässä muistiossa esitetään uudistus, jossa asiakasmaksua alennetaan matalilla tulotasoilla ja kasvatetaan korkeilla tulotasoilla siten, että uudistus on staattisesti katsottuna asiakasmaksujen osalta kustannusneutraali. Tämän lisäksi reformin vaikutuksiin julkisen talouden rahoitusasemaan vaikuttavat työllistymisen kautta kertyvät verotulot, vähentyneet sosiaalimenot, sekä kasvavat varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset. Näitä ei ole arvioitu tässä muistiossa.

Uudistusta voi perustella ainakin kahdella tavalla. Ensinnä se on tulonjaollisesti suotuisa - käytännössä uudistus siirtää maksurasitusta matalatuloisilta kotitalouksilta korkeatuloisille. Toiseksi on mahdollista, että uudistus on myös työllisyyden puolesta suotuisa. Tieteellisen tutkimuskirjallisuuden mukaan nimittäin matalilla tulotasoilla on löydetty korkeampia työn tarjonnan joustoja kuin korkeilla tulotasoilla.

Kuvailevaa tilastotietoa

Eniten kunnallista varhaiskasvatusta tulonjaon palveluaineiston mukaan käytetään 6. tulokymmenyksessä. Kuva 1 havainnollistaa varhaiskasvatuksen käyttöä tulokymmenyksittäin.

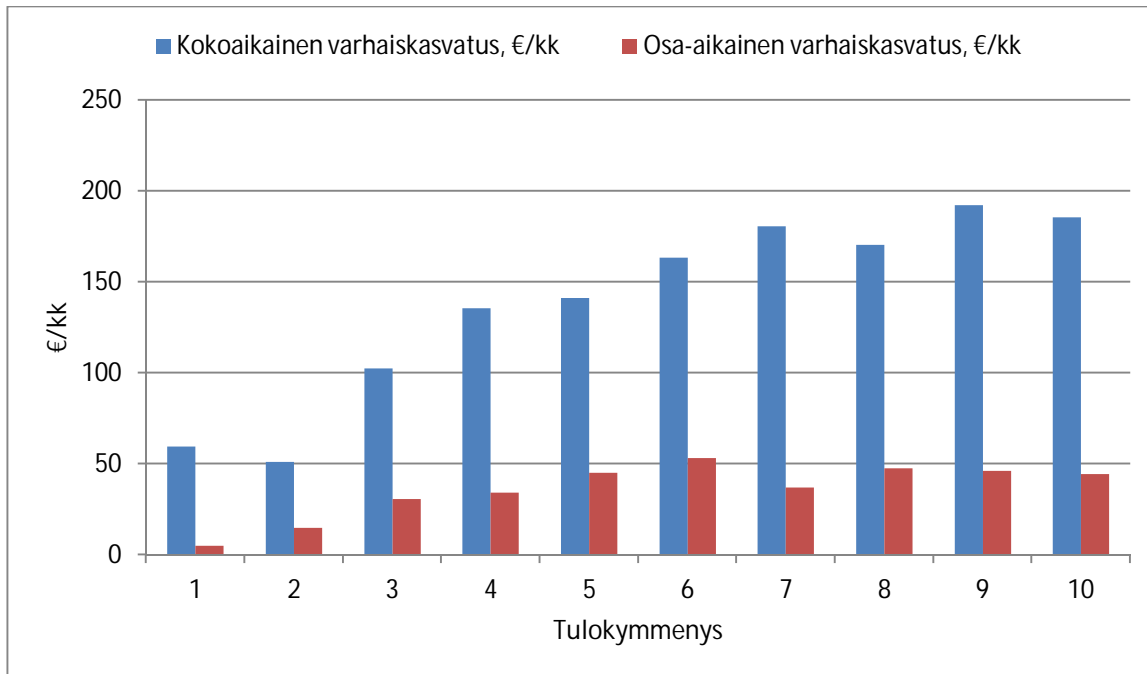
Kuva 6 Varhaiskasvatuksen käyttö tulokymmenyksittäin.



Lähde: Tulonjaon palveluaineisto 2014

Kotitalouskohtaisten varhaiskasvatusmaksujen määrä kasvaa tulojen kasvaessa (muiden tekijöiden säilyessä ennallaan). Kuvaan 2 on raportoitu keskimääräinen varhaiskasvatusmaksutaso tulokymmenyksittäin.

Kuva 7 Kokoaikaisen ja osa-aikaisen varhaiskasvatuksen keskimääräinen maksu tulokymmenyksittäin,



Lähde: Tulonjaon palveluaineisto 2014

Uudistuksen kuvaus, vaikutus asiakasmaksukertymään ja työllisyyteen

Tässä muistiossa arvioitu uudistus on sellainen, jossa kaikki tulojen sovitteluprosentit yhtenäistään ja alennetaan 7:ään. Ei nimittäin ole selvää miksi maksuprosentin pitäisi erota alun pitäenkään perheen henkilömäärän mukaan. Nykyjärjestelmä tuottaa korkeampia marginaaliveroasteita mitä pienempi perheen henkilömäärä on.

Jotain järjestelmän komponenttia on muutettava, jotta sovitteluprosenttien alenemisesta koitua kustannusten kasvu voidaan kompensoida. Tässä esimerkissä nostetaan ensimmäisen lapsen enimmäismaksua. Käytännössä uudistuksen mukainen enimmäismaksu 1. lapsesta määritetään kokeilemalla; etsitään enimmäismaksutaso, joka toteuttaa kustannusneutraliteetin, kun sovitteluprosentit on yhtenäistetty.

Käy ilmi, että 325 euron kuukausittainen enimmäismaksu toteuttaa kustannusneutraliteetin vaatimuksen.

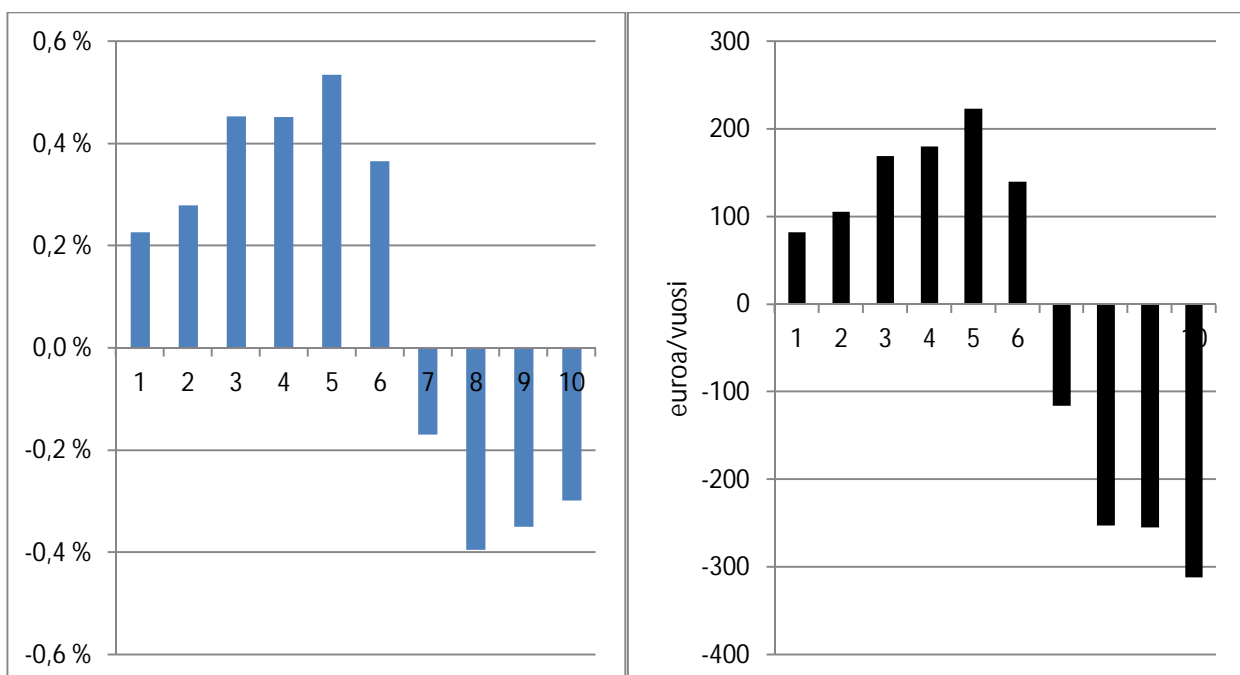
Järjestelmän parametrit ennen ja jälkeen uudistuksen on raportoitu taulukkoon 1.

Taulukko 6 Järjestelmän parametrit ennen ja jälkeen uudistuksen

Perheen henkilömäärä	Tuloraja 1.3.2017 alkaen (€kk)	Korkein maksuprosentti nykyjärjestelmässä	Maksuprosentti uudistuksen jälkeen
2	1915	11,5 %	7,0 %
3	1 915	9,4 %	7,0 %
4	2 053	7,9 %	7,0 %
5	2 191	7,9 %	7,0 %
6	2 328	7,9 %	7,0 %
Jos perheen koko on suurempi kuin 6, tulorajan korotus seuraavista lapsista	138 €kk		
Enimmäismaksu 1. lapsesta (vanhin varhaiskasvatuksessa oleva lapsi)		290 €/kk	325 €kk
Enimmäismaksu 2. lapsesta	90 % 1. lapsen maksusta		
Enimmäismaksu 3. lapsesta	20 % 1. lapsen maksusta		
Pienin perittävä maksu	27 €/kk		

Kuten siis todettu, uudistus on kustannusneutraali, mutta eri ryhmien käytettävissä olevissa tuloissa tapahtuu muutoksia. Kuvaan 3 on raportoitu käytettävissä olevien tulojen muutokset tulokymmenyksittäin. Ensimmäisen kuuden tulokymmenyksen käytettävissä olevat tulot kasvavat selvästi uudistuksen seurauksena, kun taas viimeisen neljän alenevat. Euroissa yksilötasolla uudistuksen vaikutus vaihtelee yli 200 euron tulolisäyksestä 300 euron maksurasituksen kiristymiseen.

Kuva 8 Käytettävissä olevien tulojen muutos tulokymmenyksittäin.



Työllisyysvaikutus lasketaan hyödyntäen tuttua kaavaa: $dE = -j*dPTR/(1-PTR)$, jossa dE on työllisyysasteen muutos, j on valittu joustoarvo ja $dPTR$ on työn houkuttelevuuden suhteellinen muutos (eli tässä työllistymisveroasteen suhteellinen muutos).^{6 7}

Työllisyysvaikutuksen laskentaan tarvittavat luvut on kirjoitettu auki taulukkoon 2.

Taulukko 7 Kustannusneutraalin uudistuksen työllisyysvaikutus

Työllistymis- veroasteen muutos (1)	Jousto (2)	Työllisyysaste (3)	Työllisten lukumäärä (tuhatta) (4)	Työllisyysvaikutus (1)*(2)*(3)*(4)
- 0.15 %	0,25	73,1 %	3163	≈ 900

Tulojen sovitteluprosenttien alentaminen ja yhtenäistäminen sekä samanaikainen varhaiskasvatuksen asiakasmaksun enimmäismäärän korottaminen lisää työllisyyttä karkean arvion mukaan noin 900. Laskelma on julkisen talouden säästöjen kannalta enemmänkin suuntaa antava – kunnilla on mahdollisuus olla ottamatta varhaiskasvatuksen asiakasmaksun korotusta käyttöön.

Lähteet

Blundell, R. (2016) “Coase Lecture – Human Capital, Inequality and Tax Reform: Recent Past and Future Prospects”, *Economica* (2016) 83, 201-218.

Chetty, R. (2012) “Bounds on Elasticities with Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply”, *Econometrica*, Vol. 80, No. 3 (May 2012), pp. 969-1018.

Chetty, R., Guren, A., Manoli, D. ja Weber, A. (2011a) “Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins” *American Economic Review*, vol. 101, no. 3, May 2011 (pp. 471-75)

Chetty, R., Guren, A., Manoli, D. S. ja Weber, A. (2011b) “Does Indivisible Labor Explain the Difference Between Micro and Macro Elasticities? A Meta-analysis of Extensive Margin Elasticities”, NBER Working Paper 16729.

Harju, J., Kosonen, T. ja Matikka, T. (2015) ”Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan”, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

⁶ Menetelmää käyttävät myös esim. Immervoll ym. (2007), Vatt-työryhmä (2013) tai Kotamäki (2016). Tarkemmat yksityiskohdat selviävät em. julkaisuihin tutustumalla.

⁷ Työn tarjonnan joustoparametri on hyvin merkityksellinen tulosten kannalta. Jouston arvon suhteen käydään vilkasta keskustelua tiedeyhteisön sisällä eikä yksiselitteistä konsensusparametrin arvosta ole. Viimeaikaisia kokoomateoksia aiheesta on esimerkiksi Meghir ja Phillips (2010), Keane (2011), Keane ja Rogerson (2012), Chetty (2012), Chetty ym. (2012a), Chetty ym. (2012b) ja Saez ym. (2012). Suomalainen katsaus etenkin verotettavan tulon jouston näkökulmasta on esimerkiksi Harju ym. (2015).

Esimerkiksi Keane ja Rogerson (2012) ja Blundell (2016) kyseenalaistavat ”vanhan” konsensuksen, jossa työn tarjontaparametri arvioidaan hyvin pieneksi. Keane ja Rogerson (2012) suosittelevat käyttämään joustoa, joka on 1 ja 2 välissä. Tässä yhteydessä jouston arvoksi on kuitenkin valittu 0,25 seuraten Chetty ym. (2012) kokooma-artikkelin suositamaa arvoa. Myös matalampia joustoestimaatteja on kirjallisuudessa (esim. Jäntti ym. (2016)).

Immervoll, H., Jacobsen, H., Kreiner, C. T. and Saez, E. (2007a) "Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis", *The Economic Journal* 117 (January), 1-44.

Jääntti, M., Pirttilä, J. ja Selin, H. (2015) "Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?", *Journal of Public Economics* 127 (2015) 87-99.

Keane, M. (2011) "Labor Supply and Taxes: A Survey", *Journal of Economic Literature* 2011, 49:4, 961-1075.

Keane, M. ja Rogerson, R. (2012) "Micro and Macro Labor Supply Elasticities: A Reassessment of Conventional Wisdom", *Journal of Economic Literature* 2012, 50:2, 464-476.

Kotamäki, M. (2016) "Participation Tax Rates in Finland, Earned-income Tax Credit Investigated", Aboa Centre for Economics Discussion Paper No. 107.

Meghir, C. ja Phillips, D. (2010) "Labor Supply and Taxes", In *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, ed. Stuard Adam et al., 202-74. Oxford and New York: Oxford University Press.

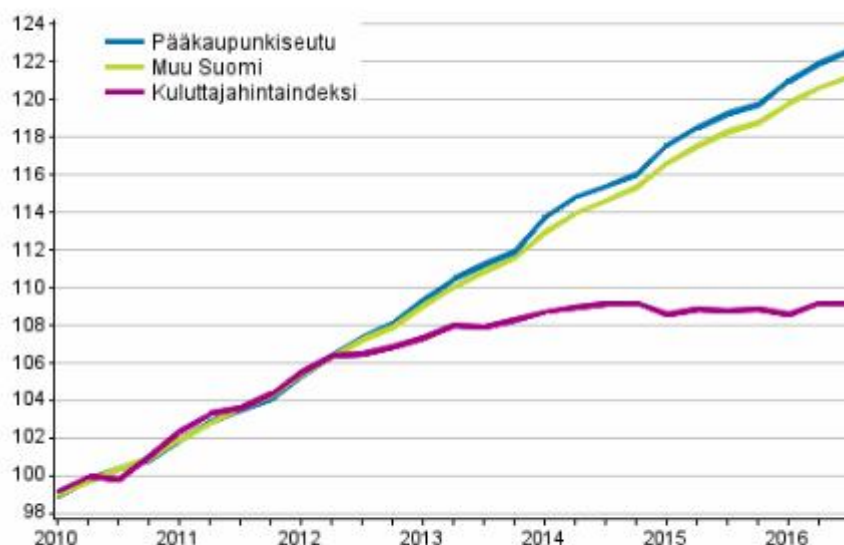
VATT-työryhmä (2013) "Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset. Vuoden 2012 muutosten arviointia." VATT Muistiot 28.

LIITE 5: Asumisen tukien kehitys ja asuntomarkkinoiden sääntely

Asumisen tukien kehitys ja asuntomarkkinoiden sääntely

Asuntojen vuokrien kehitys on herättänyt huomattavan määrän keskustelua julkisuudessa. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan asuntojen vuokrien kasvu on jatkunut jyrkkänä heikosta taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Kehitys 2010-luvulla ei merkittävästi poikkea suurten ja pienten kuntien välillä: yli 100 000 asukkaan kuntien osalta vuokraindexi on kasvanut vuoden 2010 perusluvusta 100 vuoden 2016 tasolle 119,9. Kaikkein pienimpien kuntien, alle 20 000 asukkaan kuntien osalta, vastaava vuoden 2016 luku on 120. Asumiskustannusten nousu ei siis ole rajautunut vain pääkaupunkiseudun tai kasvavien asutuskeskusten huolenaihe.

Vuokrien ja kuluttajahintojen kehitys 2010=100



Tiedot ilmenevät Tilastokeskuksen laatimasta asuntojen vuokrien neljännesvuositilastosta, joka perustuu työvoimatutkimuksen yhteydessä kerättävään haastatteluaineistoon ja Väestötietokeskuksen rakennus- ja huoneistorekisterin tietoihin.

Kasvavien vuokrien nostamia asumiskustannuksia on pidetty julkisen talouden näkökulmasta ongelmallisina, sillä ne kasvattavat julkisen talouden menoja yleisen asumistuen sekä toimeentulotuen kautta. Kun keskimääräisen tuensaajan yleinen asumistuki vuokra-asunnoissa oli Kelan asumistukitilaston mukaan vuonna 2010 265,55 euroa, oli se kasvanut vuonna 2015 jo 340,64 euroon. Samanaikaisesti asumistukea saaneiden ruokakuntien määrä kasvoi 155 590:stä 230 797:ään. Keskimääräisen tuen 28 %:n kasvu ja 48 %:n kasvu tukea saaneiden määrässä eivät kuitenkaan ole seurausta ainoastaan vuokrien kasvusta. Kelan Elina Ahola⁸ on arvioinut, että vuoden 2015 alussa voimaan tulleen yleisen asumistuen uudistuksen⁹ vaikutus tuen kustannuksiin on ollut merkittävä, noin 20 %.

Toimeentulotuen osalta ei tilastojen perusteella voida tehdä yksiselitteistä erittelyä asumiskustannusten ja muun varsinaisen toimeentulotuen välillä. THL:n toimeentulotukea kuvaavan tilaston mukaan varsinaista (perusosaa) toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä on kuitenkin kasvanut vuoden 2010 235 256 (224 544) kotitaloudesta vuoden 2015 249 433 (236 972) kotitalouteen, eli vuosina 2010–2015 noin 5,5-6 %:a. Yleisen asumistuen piirissä olevien ruokakuntien määrä on kasvanut huomattavasti toimeentulotuen piirissä olevien kotitalouksien määrää nopeammin.

Asumiseen liittyvien tukien menojen kasvu on siis seurausta paitsi vuokrien noususta, myös tukijärjestelmässä tehdyistä reformeista. Empiirisen taloustieteellisen tutkimuksen havaintojen mukaan asumisen tukien ja vuokrien tason välillä on kytkös. Viren (2013)¹⁰ arvioi, että noin 33 %:a asumisen tuesta siirtyy vuokriin. Vaikka lukuihin liittyy huomattava epävarmuutta, on tutkimuskirjallisuus laajalti yksimielinen vaikutuksen suunnasta: asumisen tukien kasvu nostaa

⁸ blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3282

⁹ www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140052

¹⁰ Viren, M. (2013): Is the housing allowance shifted to rental prices. *Empirical Econometrics* (2013) 44: 1497-1518.

vuokria. Hallituksen esityksen 155/2005¹¹ taustalla oleva selvitys tukee käsitystä. Esityksessä todetaan, että ”Seuran- tasselvityksen mukaan yli puolet selvityskuntien sosiaalityöntekijöistä oli sitä mieltä, että omavastuun käyttöönotto oli vaikuttanut halvempaan asuntoon muuttamiseen.” Pulmaan on ollut erilaisia ratkaisuehdotuksia. Esimerkiksi Viren ehdottaa ratkaisuksi joko omavastuuosuuksien kasvattamista tai järjestelmän indeksoinnin muuttamista. Julkisuudessa on keskusteltu myös kuntien roolista asiassa sekä markkinoiden sääntelyn mahdollisuuksista.

Kuntien vastuu asumistuen kustannuksista

Julkisuudessa on esitetty ajatus, jonka mukaan asumistuen menojen jakaminen kuntien ja valtion kesken voisi helpottaa tilannetta. Taustalla lieenee ajatus, jonka mukaan kunnilla tulisi olla vastuuta asumistuen menoista, sillä kunnat kykenevät kaavoituspäätöksillään vaikuttamaan asuntojen tarjontaan. Tällöin tehokasta olisi, että sen tahon, joka markkinoita sääntelee (olennaisesti tarjontaan vaikuttamalla), tulisi kantaa osa kustannuksista. Jos esimerkiksi liian kireä kaavoitus voi johtaa liian vähäiseen asuntojen tarjontaan, eikä markkinamekanismi kykene jäykkyyksistä johtuen vastaamaan tilanteeseen, asumisen kustannukset nousevat. Osa asumisen kustannusten noususta koituu valtion maksettaviksi asumistuen kasvavina menoina. Kunnilla on nykyisellään jo vastuuta sekä toimeentulotuen että työmarkkinatuen kustannuksista. Kuntien taloudellisten vastuiden kasvattamista tässä yhteydessä tulisivat harkita osana kuntien laajenemisen kustannusten kokonaisarviointia, sillä laajeneminen tarkoittaa kunnille myös kustannuksia mm. hyvinvointipalveluiden järjestämisen edellyttävien investointien muodossa.

Vuokramarkkinoiden sääntely

Toinen julkisuudessa huomiota saanut ratkaisuehdotus on ajatus vuokramarkkinoiden sääntelystä, käytännössä siis enimmäisvuokran määrän rajoittamisesta. Vaikka ekonomistit ovat melko yksimielisiä vuokrasääntelyn haitallisuudesta¹², on tässä yhteydessä hyödyllistä käydä läpi sääntelyn vaikutuksia yksinkertaisen kysyntä-tarjonta –kehikon avulla. Tavanomaisessa markkinatasapainossa kysynnän (laskeva hintojen kasvaessa) ja tarjonnan (nouseva hintojen kasvaessa) leikkauspiste määrittää markkinoilla vaihdettavien hyödykkeiden määrän ja hinnan. Hintasääntelyn asettaminen vaikuttaa markkinoilla vaihdettavien hyödykkeiden määrään, ja aiheuttaa näin ollen hyvinvointitappion.

Yksinkertaisessa kysyntä-tarjonta –kehikossa hintakatton asettaminen vähentää markkinoilla tapahtuvan vaihdannan määrää ja näin ollen tuottaa hyvinvointitappion. Samalla tuottajan ylijäämä vähenee suhteessa kuluttajan ylijäämään, kun hintakatosta hyötyvät kuluttajat saavat tuotteensa markkinoiden tasapainohintaa halvemmalla. Vastaava hyvinvointitappio syntyy, mikäli tarjontaa rajoitetaan: tässä tapauksessa rajoittamalla tarjontaa vähennetään myös markkinoilla tapahtuvan vaihdannan määrää, mutta tuottajan ylijäämä muodostuu suhteellisesti kuluttajan ylijäämää korkeammaksi. Tämä on seurausta määrän rajoittamisesta seuraavasta korkeammasta hintatasosta. Mikäli määrää on jo rajoitettu markkinoilla, ei hintasääntely – niin kauan kun se ei muuta entisestään markkinoilla tapahtuvan vaihdannan määrää – aiheuta lisää hyvinvointitappioita.

Tarjonnan rajoitusten vallitessa hintasääntelyllä on kuitenkin ilmeisiä haittapuolia. Käytännössä tällaisia haittapuolia ilmenee esimerkiksi hintakontrolloitujen asuntojen markkinoilla. Koska tarjotulle määrälle on olemassa kysyntää säänneltyä hintaa korkeammalla hintatasolla, syntyy houkutus kiertää sääntelyä. Henkilöllä, joka on valmis maksamaan korkeamman hinnan hintasäännellystä asunnosta, on kannustin maksaa esimerkiksi asunnon mukana tulevista sälekaihtimista tai matoista. Lisäksi hintasääntely tuottaa lukkiutumistilanteita. Esimerkiksi Helsingin HITAS-järjestelmä tarjoaa asiakkailleen niin sanotun vaihtopörssin, jossa asukkaat myyvät ja ostavat asuntoja. Tyypillinen näky tällä markkinapaikalla on ”vain vaihto”-merkintä, joka tarkoittaa, että myyjä edellyttää, että ostajalla vastaavasti myyjän kaipaaman kaltainen asunto myynnissä, koska vapailla markkinoilla myytävät asunnot ovat kalliimpia. Vastaavasti vuokrasääntely voi vähentää vuokra-asuntojen tarjontaa, mikäli vuokra-asuntojen omistajat päättävät myydä asuntonsa omistusasunnoiksi heikentyneen kannattavuuden johdosta.

Vaikka vuokramarkkinoiden sääntely voi kuulostaa houkuttelevalta ratkaisulta erityisesti jäykän tarjonnan olosuhteissa, ovat siitä seuraavat lieveilmiöt merkittäviä. Näin markkinoiden sääntelyn sijaan pitäisi miettiä, miten alkuperäistä pulmaa – mahdollista asuntojen tarjonnan niukkuutta ja jäykkyyttä – voitaisiin lieventää.

¹¹ <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2005/20050155> - esitys käsittelee voimassa olleen omavastuuosuuden poistamista toimeentulotuen asumismenoissa.

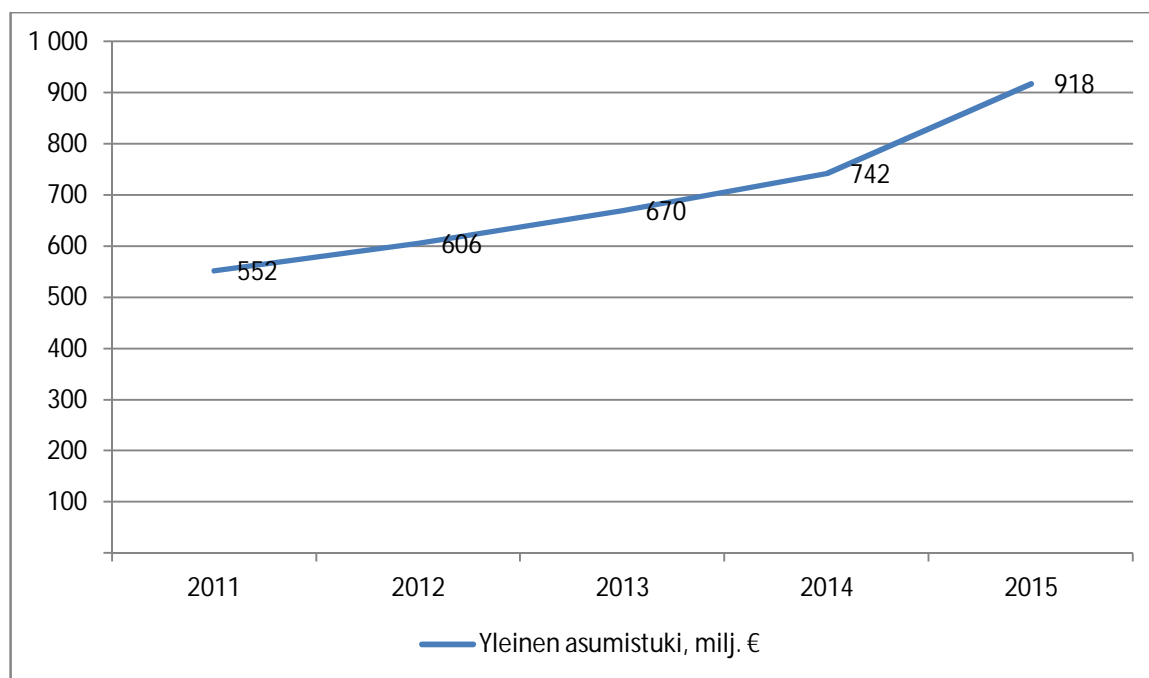
¹² Jenkins, B. (2009): Rent Control: Do Economists Agree? A Journal of the American Institute for Economic Research, vol. 6/1, 1.2009.

LIITE 6: Asumistuen uudistusvaihtoehtoja

Johdanto

Yleisen asumistuen (YLAT) menot ovat nousseet jyrkästi viime vuosina. Menojen nousua selittää keskeisesti työttömyyden lisääntyminen. Myös vuonna 2015 voimaan tullut uusi asumistukilaki nosti asumistukimenoja huomattavasti. Kuvaan 1 on piirretty asumistukimenojen kehitys vuosina 2011–2015.

Kuva 9 Yleinen asumistuki, milj. € Lähde: KELA



Asumistuen kustannuskehitystä on arvioitu mm. Kelan tutkijoiden toimesta mikrosimulointimallia hyväksi käyttäen.¹³ Staattisen kustannusarvion mukaan yleisen asumistuen uudistus vuonna 2015 nosti asumistukimenoja noin 20 prosentilla.

On syytä pitää mielessä, että yleinen asumistuki on vain yksi osa asumisen tukikokonaisuudesta. Myös muut suorat tuet kuten toimeentulotuki ja eläkkeensaajan asumistuki ovat merkittäviä asumisen tukimuotoja. Lisäksi asumista tuetaan epäsuorasti esimerkiksi ARA-järjestelmän kautta.

Tämä muistio keskittyy vain yleisen asumistuen parametrimuutosten arviointiin.

Yleinen asumistuki yksilön näkökulmasta

Yleinen asumistuki määräytyy tulojen, asuinpaikan ja kotitalouden rakenteen perusteella. Karkeasti ottaen asumistuen määräytymisen logiikka on suoraviivaista ja kuva 2 pyrkii havainnollistamaan tätä logiikkaa.

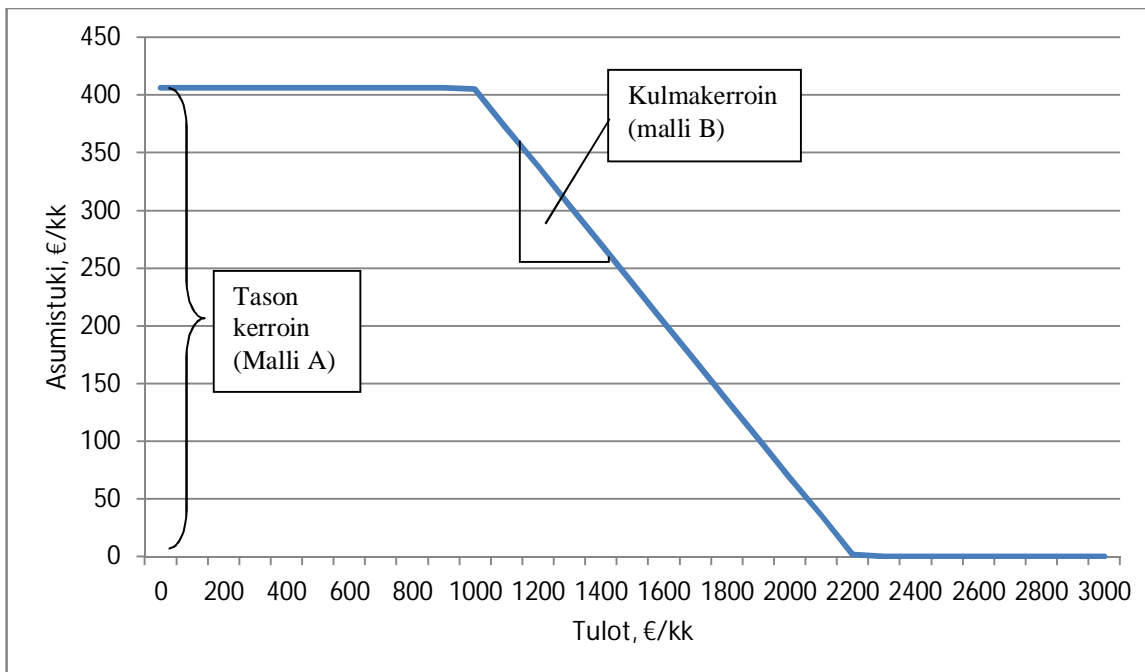
Kotitalouden tulojen jäädessä ”riittävän” pieniksi kotitalous on oikeutettu ennalta määrättyyn asumistuen enimmäismäärään. Esimerkiksi yksin asuvan helsinkiläisen tapauksessa tämä enimmäis-

¹³ Ks. <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3282>

määrä on noin 406 euroa kuukaudessa. Tulojen noustessa asumistuki leikkaantuu tietyn kulmakertoimen mukaisesti; jokainen ansaittu lisäeuro alentaa asumistukea noin 34 sentillä. Suhteellisen lievästä tuloharkinnasta johtuen asumistukea on mahdollista saada vielä melko korkeillakin tuloilla. Kuvan 2 esimerkkitapauksessa asumistuki loppuu vasta yli 2200 euron kuukausituloilla.

Suojaosa vaikuttaa siirtämällä poistuman alkua tuloakselilla oikealle. Asumistuen suojaosan kasvattaminen siirtää siis sitä tulojen määrää, jonka jälkeen asumistuki alkaa heikentyä. Kulmakerroin taas määrittää sen nopeuden, jolla asumistuki heikentyy tulojen kasvaessa, ja yhdessä muiden verotuksen ja sosiaaliturvan elementtien kanssa voi tätä kautta tuottaa huomattavan korkeita efektiivisiä marginaaliveroasteita ja näin heikentää työnteon kannustimia poistuma-alueella.

Kuva 10 Nykyinen lainsäädäntö, yhden henkilön helsinkiläinen kotitalous 800 euron vuokralla. Lähde: Omat laskelmat.



Uudistukset ja niiden työllisyysvaikutus

Yleistä asumistukea on mahdollista uudistaa suoraviivaisesti ainakin kolmella eri tavalla sekä niiden yhdistelmillä. Kaikkiin tässä muistiossa käsiteltyihin tapoihin liittyy omat pulmansa.

Seuraavaksi esitetään neljä **havainnollistavaa ja suuntaa antavaa uudistusehdotusta**, joiden avulla työllisyys kasvaisi noin 900-2 300 henkilöllä.

- **Ensimmäinen malli, malli A, muuttaa hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärää. Taulukossa 1 80 % prosenttia viittaa siihen, että enimmäisasumismenot ovat 80 prosenttia nykyisistä enimmäisasumismenoista.**¹⁴
- **Toinen malli, malli B, muuttaa asumistukijärjestelmän parametria, joka määrää kulmakertoimen suuruutta eli tuen vähenemisasteen suuruuden.**¹⁵

¹⁴ Asumistuen laskukaava on Asumistuki = C x (Hyväksyttävät asumismenot – perusomavastuu). Malli A muuttaa hyväksyttävien asumismenojen suuruutta. Parametrin arvo riippuu ruokakunnan koosta ja kuntaryhmästä. Hyväksyttävät asumismenot on raportoitu esim. Kelan kotisivuilla (http://www.kela.fi/kenelle_enimmaisasumismenot).

- Kolmas malli, malli C, muuttaa sekä asumistuen enimmäismäärää että tulosoittelu jyrkkyyttä.¹⁶
- Malli D kasvattaa asumistuen suojaosaa.

Uudistusten yksityiskohdat on raportoitu taulukkoon 1. Muutetut parametriarvot on värjätty taulukkoon keltaisella taustalla.

Taulukko 8 Nykyinen, vuoden 2017 lainsäädäntö ja tarkastellut uudistukset.

Malli	Malli (Parametri)			
	A (Taso)	B (Kerroin)	C (Seka)	D (Suojaosa)
Nykyllänsäädäntö	100 %	0.42	0.8	300
Malli A ("Taso")	80 %	0.42	0.8	300
Malli B ("Kerroin")	100 %	0.5	0.8	300
Malli C ("Sekamalli")	100 %	0.42	0.65	300
Malli D ("Suojaosa")	100 %	0.42	0.8	600

Seuraavaksi haarukoidaan edellä esitettyjen uudistusten staattisia kustannusvaikutuksia. Laskelmat tehdään SISU-mikrosimulointimallilla. Laskelmiin sisältyy oletus, että asumistuen taso muuttuu vain sellaisilla henkilöillä, jotka ovat aineiston perusteella saaneet asumistukea vuoden 2014 aikana. Laskelma ei siis huomioi mahdollisesti uusia asumistuen piiriin tulevia ruokakuntia. Laskelmassa ei myöskään voida huomioida vuoden 2017 opiskelijoihin liittyvän asumistuki-uudistuksen vaikutuksia.

Tästä näkökulmasta laskelmat saattavat aliarvioida uudistusten vaikutuksia ja niihin on suhtauduttava erityisellä varauksella. Lopulliset laskelmat olisikin syytä tehdä paremman aineiston pohjalta esimerkiksi yhteistyössä Kelan kanssa.

Uudistusten vaikutukset julkiseen talouteen jaoteltuna eri osatekijöihin on raportoitu taulukkoon 2. Lukuihin tulee suhtautua karkeina, muutoksen keskinäisiä suhteita kuvaavina arvioina.

Taulukko 9 Uudistusten vaikutus asumistuki- ja toimeentulotukimenoihin sekä käytettävissä oleviin tuloihin, milj. €

Malli	Asumistukimenot	Toimeentulotukimenot	Käytettävissä olevat tulot
A	- 110	+65	- 46
B	- 18	+4	-14
C	- 105	+65	- 40
D	+40	- 2	+39

Mallit A ja C kohdistuvat etupäässä asumistuen tasoon, jolloin uudistus kohdistuu myös hyvin matalille tuloille. Näin ollen myös mallin laskemat potentiaaliset toimeentulotukimenot kasvavat hyvin paljon, kun asumistuen tasoa leikataan. Lopulta esimerkiksi enimmäisasumismenoja alentavan uudistusvaihtoehdon tapauksessa (malli A) 110 miljoonan euron asumistukileikkauksesta jää lopulta vain 46 miljoonaa euroa säästöä julkiselle taloudelle (noin 40 prosenttia leikkauksen määrästä).

¹⁵ Perusomavastuu lasketaan kaavasta $B \times [T - (597 + 99 \times A + 221 \times L)]$, jossa T on ruokakunnan yhteenlasketut tulot, A on aikuisten lukumäärä ja L = lasten lukumäärä. Malli B muuttaa parametria B. Parametrin arvo nykyjärjestelmässä on 0,42.

¹⁶ Malli C vaikuttaa siis sekä hyväksytyjen asumismenojen määrään että perusomavastuuseen.

Sen sijaan malli B jyrkentää asumistuen tuloharkintaa ja siten alentaa asumistukea nykyistä nopeammin tietyllä tuloalueella. On syytä pitää mielessä, että malli B alentaa työn tekemisen kannustimia tietyllä tulotasolla eli käytännössä vähentää kannustimia siirtyä osa-aikaiseen työhön. Sen sijaan työn tekemisen kannustimet paranevat niillä, joiden asumistuki leikkaantuu uudistuksen johdosta.

Lopuksi malli D kasvattaa asumistuen ansiotulovähennystä eli niin sanottua asumistuen suojaosaa. Se on ainut tarkastelluista malleista, joka lisää julkisen talouden kustannuksia. Uudistus kasvattaa työn tekemisen kannustimia erityisesti osa-aikaiseen työhön, mutta jonkin verran myös kokoaikaiseen työhön. Uudistuksen vaikutusten arviointi esitetyllä tavalla on erityisen epävarmaa, sillä uudistus todennäköisesti tuottaa uusia asumistukeen oikeutettuja ruokakuntia. Suojaosien kasvattaminen ei tavanomaisesti lievennä kannustinloukkuja: se siirtää niitä korkeammille tulotasolle.

Edellä käsiteltyjen uudistusten työllisyysvaikutuksen on vielä raportoitu taulukkoon 3. Työllisyysvaikutus on saatu tarkastelemalla kokoaikaiseen työhön siirtymisen kannustinvaikutuksia (työllistymisveroaste) ja soveltamalla siihen tiettyä joustoa ja työllisyysastetta. Viimeiseen sarakkeeseen on kirjattu tulonjakoidikaattorina käytetyn ginikertoimen muutos (ginikerroin mittaa tuloeroja; giniposiitivinen luku ilmaisee tuloerojen kasvua, negatiivinen vähenemistä) sekä suhteellisten pienituloisten määrän kasvu (suhteellisen pienituloisuuden rajana on käytetty 60 prosenttia mediaanituloista).

Taulukko 10 Uudistusten työllisyysvaikutukset

Malli	Työllistymisveroasteen muutos ^b (1)	Jousto (2)	20-64 vuotiaiden työllisyysaste ^a (3)	Työvoima (4)	Työllisyysvaikutus (1)*(2)*(3)*(4)	Ginikertoimen (pienituloisten lukumäärän) muutos
A	- 0,4 %	0.25	73,1 %	3 163	2 300	0,03 (10 600)
B	- 0,14 %				800	0,01 (2 900)
C	- 0,38 %				2 200	0,03 (9 000)
D	- 0,16 %				900	-0,03 (-9 400)

a) Tilastokeskuksen työvoimatutkimus, vuoden 2016 keskimääräinen arvo.

b) Tarkalleen ottaen kyseessä on työllistymisveroasteen normalisoitu muutos

Yhteenveto

1. Yleisen asumistuen enimmäismäärän alennus (Malli A)

Yleisen asumistuen enimmäismäärää on mahdollista leikata. Tässä leikkaus tapahtuu hyväksytyjen asumismenojen suuruutta muuttamalla. Tason alennus kohdistuisi etupäässä hyvin matalalla tulotasolla oleviin kotitalouksiin. On todennäköistä, että uudistuksen seurauksena toimeentulotukimenot kasvaisivat alentaen uudistuksen säästövaikutusta. Uudistus parantaisi kuitenkin työn tekemisen kannustimia, koska työnteon kannattavuus paranisi suhteessa työtömyyteen. Uudistus olisi julkisia menoja alentava.

2. Etuuden vähenemisasteen tiukentaminen (Malli B)

Asumistuen määrä pienenee tulojen kasvaessa. Mitä suuremmat tulot, sitä vähemmän kotitalouden on mahdollista saada asumistukea. Tulojen kasvun vaikutusta asumistukeen on mahdollista lieventää tai kiristää. Malli B:n tapauksessa tuloharkintaa on kiristetty ja näin ollen myös toimeentulotukimenot lisääntyvät hieman. Samalla työn tekemisen kannustimet koko-aikatyöhön suhteen parantuisivat, mutta huonontuisivat osa-aikaisen työn osalta poistuman alueella. Uudistus olisi julkisia menoja alentava.

3. Sekä enimmäismäärän että vähenemisasteen loivennus (Malli C)

Uudistus olisi julkisia menoja alentava.

4. Asumistuen ansiotulovähennyksen muuttaminen ("Suojaosa", Malli D)

Asumistuen suojaosa nostaa sitä tulotaso, jolla on vielä mahdollista saada täyttä asumistukea. Se parantaa erityisesti osa-aikaisen työn kannattavuutta, mutta jonkin verran myös koko-aikaisen työn kannattavuutta, koska suojaosan vuoksi on mahdollista saada asumistukea entistä korkeammilla tulotasoilla. Uudistus olisi julkisia menoja kasvattava.

Lähteet

Ahola, E. (2016) *Asumistuen kohoavat kustannukset – miten yleisen asumistuen vuoden 2015 lakiuudistus vaikutti?*, KELA tutkimusblogi (<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3282>).

LIITE 7: Opintolainaoikeuden huomioiminen tulona yleisessä asumistuessa

Opintolainaoikeuden lukeminen tuloksi yleisessä asumistuessa

Kannustaminen opiskeluaikaiseen työntekoon ei välttämättä järkevää

Runsas työnteko opiskeluaikana voi hidastaa opiskelijan valmistumista. Julkistaloudellisesti on järkevämpää tukea opiskelijan nopeaa valmistumista kuin opiskeluaikaista työntekoa, olettaen että opiskelijan palkka on suurempi valmistumisen jälkeen. Viimeaikaiset poliittiset muutokset ovatkin keskittyneet kannustamaan opiskelijaa nopeaan valmistumiseen. Opintotuen tuloarvoja ei ole juuri korotettu, jolloin niiden reaaliarvo on kiristynyt huomattavasti. Tutkintojen opintotukiaikoja on kiristetty vuonna 2014 ja nyt 2017. Se, mikä vaikutus opintorahan tai asumistuen tasomuutoksilla on valmistumiseen, riippuu siitä, millä opiskelijat mahdollisesti täydentäisivät toimeentuloaan (Karhunen ym. 2016).

Siinä missä opiskeluaikainen työnteko hidastaa valmistumista, opintolainan nosto Karhusen ym. (2016) mukaan nopeuttaa valmistumista, esimerkiksi opintolainavähennyksen (ja –hyvityksen) luomien kannustimien kautta. Suomessa opiskelijat ovat olleet pitkään vastahakoisia nostamaan opintolainaa. Laina-aversio on kuitenkin heikentynyt viime vuosina, ainakin osittain uuden opintolainavähennyksen ja opintolainan valtioneuvoston kasvattamisen vuoksi. Viimeisen seitsemän vuoden aikana (2008–2015) opintovelallisten osuus yliopisto-opiskelijoista on kasvanut 39 prosentista 62 prosenttiin. Samalla keskimääräinen opintovelka on kasvanut 6 700 eurosta 8 400 euroon (Kela 2016). Opintolainan käyttö on kasvanut etenkin uusilla opiskelijakohorteilla (Kela 2015).

Lähes kaikki opiskelijat siirretään 1.8.2017 alkaen opiskelijan asumislisästä yleisen asumistuen piiriin. Samalla opintoraha muuttuu asumistuessa huomioitavaksi tuloksi. Hallituksen esityksessä (231/2016) arvioitiin, että muutokset aiheuttavat vuositasolla 54 miljoonan euron lisäyksen asumisen tuissa. Lisäksi muutos kannustaa erityisesti yksinasuvia opiskelijoita muuttamaan korkeamman vuokratason asuntoon kuin aikaisemmin, mikä vuorostaan voi kasvattaa julkistaloudellisia vaikutuksia.

Tämä muistio käsittelee reformia, jossa opintolainaoikeus katsottaisiin opiskelijan tuloksi yleisessä asumistuessa riippumatta siitä, nostaako opiskelija lainaa vai ei. Vastaava toimintatapa on voimassa toimeentulotuessa. Seuraavaksi arvioidaan reformin vaikutukset opiskelijatalouksien tulotasoon, minkä jälkeen käsitellään vaikutukset kannustimiin.

Staattiset vaikutukset

Opintolainaoikeuden huomioiminen tuloksi leikkaisi etenkin pariskuntien asumistukia (taulukko 1). Kahden opiskelijan talouksissa opintolainaoikeuden huomioimisen vaikutus olisi suurin. Vastaavasti leikkaus kohdistuisi lievimminkin yhden aikuisen talouksiin, joilla omavastuu on henkeä kohden suurempi kuin pariskunnilla, sekä vanhempien luona asuviin opiskelijoihin, joista moni ei ole edes oikeutettu asumistukeen.

Taulukko 11. Opintolainaoikeuden huomioimisen vaikutukset asumistukeen eri opiskelijatalouksissa. Lähde: SISU-malli, vuoden 2014 väestöpohja.

	Asunto- kunnat	Kuinka moniin vaikuttaa, %	Simuloitu keskim. muutos, €/v	
Yhden hengen talous	84 586	63	-990	
Yksinhuoltaja	4 635	26	-930	
Pariskunta	1 opiskelija 2 opiskelijaa	45 739 15 324	40 79	-1 639 -2 436
Pariskunta+lapsia	1 opiskelija 2 opiskelijaa	13 739 992	27 81	-1 121 -1 920
Vanhempien luona asuvat ym.	97 019	12	-1 210	
Yhteensä	262 035	39	-1 316	

Huom. Kotitalouksien määrät ja vaikutukset perustuvat SISU-mallilla tehtyihin laskelmiin vuoden 2014 väestöpohjalla. Opiskelijatalouksiksi lasketaan kaikki, joissa edes yksi henkilö sai opintorahaa edes kuukauden. Analyysissa talousyksikkönä on asuntokuntia, jotka poikkeavat joissain tapauksissa asumistuen ruokakunta-käsitteestä.

Koska leikkauksen vaikutus per kotitalous olisi melko suuri (taulukko 1), sillä olisi myös merkittävä fiskaalinen vaikutus (taulukko 2). Staattisten simulointilaskelmien mukaan se pienentäisi asumistukimenoja 135 miljoonalla eurolla¹⁷. Toimeentulotukimenot kasvaisivat maksimissaan 8 miljoonaa euroa. Tästä johtuen reformilla olisi iso vaikutus opiskelijoiden pienituloisuusasteeseen. Yli kolmannes opiskelijoista on jo lähtökohtaisesti pienituloisia pienituloisuusasteella mitattuna ja reformi kasvattaisi indikaattoria yli 5 prosenttiyksiköllä. Tähän vaikuttaa se, että opintolainaa, joka muodostaa nykyisin merkittävän osa opiskelijoiden toimeentulosta, ei lasketa tuloksi tulonjakoindikaattoreissa.

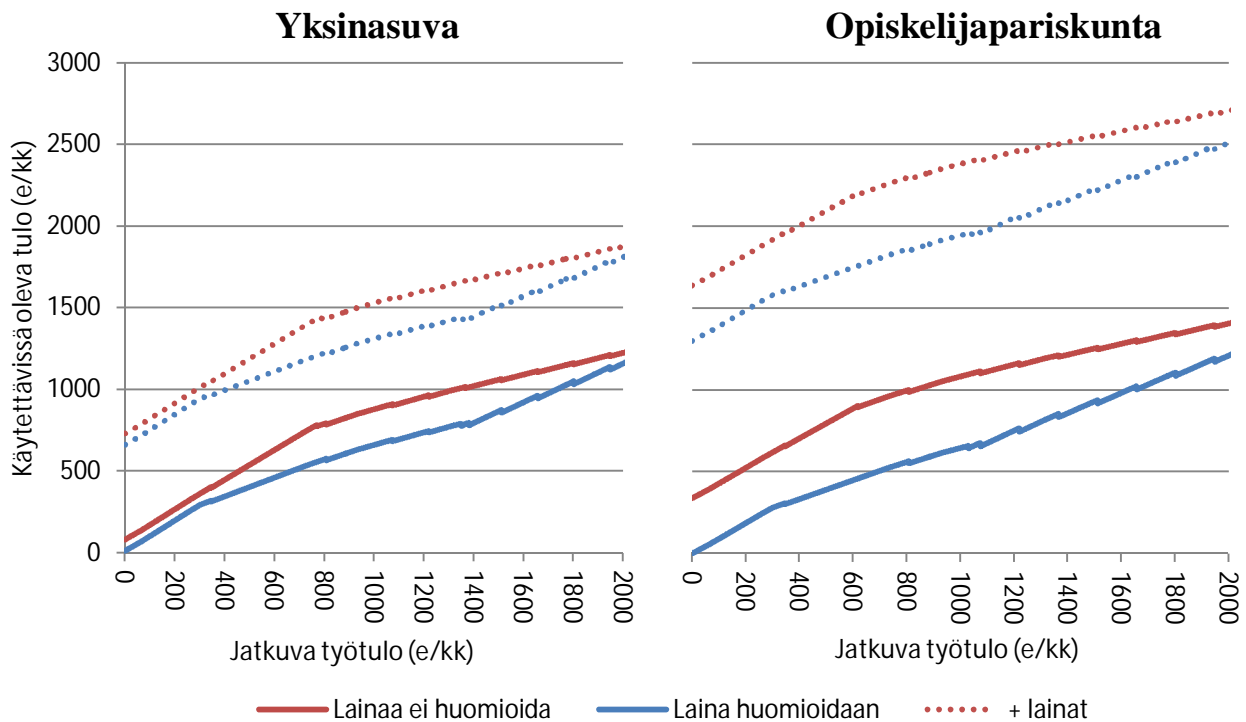
Taulukko 12. Opintolainaoikeuden huomioimisen simuloitut vaikutukset sosiaaliturvamenoihin ja pienituloisuusindikaattoreihin. Lähde: SISU-malli, vuoden 2014 väestöpohja.

	Asumistuki, mili. €	Toimeentulo- tuki. mili. €	Pienituloisuusaste, % (60)		
			Kaikki	Opiskelijat	Lapset
Lainaa ei huomioi-	1 218	1 052	13.31	36.33	11.82
Laina huomioidaan	1 083	1 061	13.68	41.85	11.90
Muutos	-135	+8	+0.37	+5.52	+0.08

Kannustinvaikutukset

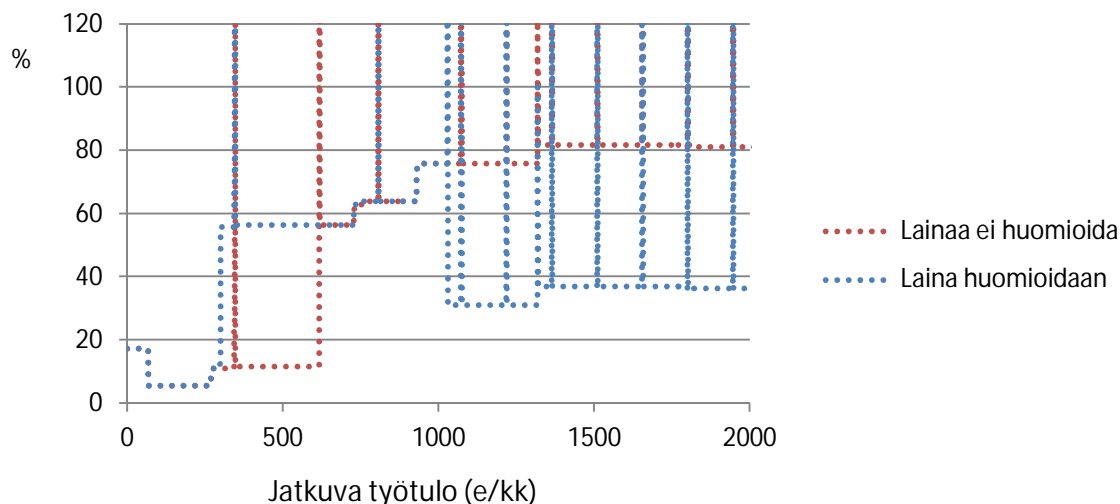
Kuten aiemmin todettiin, taloudellisessa mielessä on järkevämpää tukea ennemminkin opiskelijan nopeaa valmistumista kuin opiskeluaikaista työntekoa. Kuvasta 1 nähdään, että reformi pudottaisi opiskelijan asumismenojen jälkeiset tulot lähelle nollaa. Reformi siis ajaa opiskelijoita voimakkaasti täydentämään tuloaan lisärahoituksella, esimerkiksi opintolainalla tai työnteolla.

¹⁷ SISU-mikrosimulointimallilla suoritettaviin asumistukea ja toimeentulotukea koskeviin laskelmiin liittyy eräitä teknisluontoisia epävarmuuksia, joiden johdosta tuloksia tulisi tulkita suuntaa antavina.



Kuva 11. Opiskelijatalouden käytettävissä olevat tulot asumismenojen jälkeen (e/kk) työtulojen mukaan. Oletukset: Helsinki, vuokra yksinasuvalla 550€/kk ja pariskunnalla 750€/kk. Opintorahaa 9kk, kesätyötä 3kk (1600€/kk).

Reformi heikentäisi kannusteita opiskeluaikaiseen työntekoon efektiivisellä rajaveroasteella mitattuna (kuva 2). Opintolainaoikeuden huomioiminen täyttäisi asumistuen omavastuun aikaisemmin, jolloin asumistuki alkaisi leikkaantua heti suojaosan eli ansiotulovähennyksen (300 €/kk) täyttymisen jälkeen. Ilman reformia asumistuki alkaisi leikkaantua vasta 600 euron kuukausitulojen jälkeen. Efektiivistä rajaveroastetta tulee kuitenkin tulkita opiskelijan tapauksessa varauksella. Yleinen asumistuki reagoi vain jatkuvan tulon huomattavaan muutokseen (yli +400 €/kk). Lyhytaikaisia keikkatöitä voi usein tehdä ilman, että sillä on vaikutusta asumistukeen.



Kuva 12. Opiskelijan efektiiviset marginaaliveroasteet. Oletus: yksinasuva, Helsinki, asumismenot 550 €/kk, opintorahaa 9kk, kesätyötä 3kk (1600€/kk).

Reformi koskettaisi noin 40 prosenttia opintotukitalouksista keskimääräisen vaikutuksen ollessa ruokakunnan jäsenmäärästä riippuen 80–200 e/kk per talous. Tukitason pienemisen myötä reformi ajaisi opiskelijoita voimakkaasti täydentämään tuloaan lisärahoituksella, esimerkiksi opintolainalla tai työnteolla. Toisaalta se heikentäisi marginaaliveroasteiden nousun kautta opiskeluaikaisen

työnteon kannusteita eli kannusteet kanavoituisivat voimakkaammin opintolainan nostoon, mikä oletetusti lyhentäisi tutkintoaikoja (Karhunen ym. 2016). Riippuen opiskelijoiden vastahakoisuudesta nostaa opintolainaa, reformi voi osittain myös kanavoitua lisääntyneeseen opiskeluaikaiseen työntekoon, joka taas voi pidentää tutkintoaikoja.

Lähteet

Caetano, Gregorio, Patrinos, Harry ja Palacios, Miguel (2011), Measuring Aversion to Debt An Experiment among Student Loan Candidates, World Bank, Policy Research Working paper 5737. Karhunen, Hannu, Määttänen, Niku ja Uusitalo, Roope (2016), Opintotukijärjestelmän uudistaminen - Rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia. ETLA Raportit No 59.

<https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-59.pdf>

Kela. Tilasto opiskelijoiden tuista [verkkajulkaisu]. Lokakuu 2016. Taulukot: Opintovelalliset ja lainamäärät / Maksetut opintotuet. Helsinki: Kela (viitattu 13.1.)

http://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Opiskelijat

Kela. Yhä useampi uusi opiskelija ottaa opintolainaa. Uutinen 7.4.2015. <http://www.kela.fi/-/yha-useampi-uusi-opiskelija-ottaa-opintolainaa>

LIITE 8: Kotihoidon tuen lyhentämisen vaikutukset

Kotihoidon tuen lyhentämisen vaikutukset

Kotihoidon tukea pidetään erityisesti naisten työllisyyttä heikentävänä tekijänä. Kotihoidon tukea maksetaan alle kolmivuotiaista lapsista ja näiden sisaruksista, mikäli heitä ei hoideta julkisessa varhaiskasvatuksessa. Tuen muuttamista on usein harkittu nimenomaan äitien työmarkkina-aseman parantamiseksi, ja aiheesta on tehty tilastollisia tutkimuksia (Haataja & Valaste 2014, Valaste 2016). Tässä muistiossa tarkastellaan kotihoidon tuen rajaamista koskemaan alle kaksivuotiaita lapsia. Tuen lyhentämisen vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat keskeisesti

- 1) Kotihoidon tuen lyhentämisen tuottamista säästöistä
- 2) Muissa korvaavissa etuuksissa (työmarkkinatuki) tapahtuvista lisäkustannuksista
- 3) Varhaiskasvatuksen kustannusten kasvusta
- 4) Työllisyysvaikutuksista ja sitä kautta syntyvistä vero- ja maksutuloista

Näistä erityisesti viimeisen arvioiminen edellyttää harkintaa työllisyysvaikutusten osalta. Kosonen (2014) on arvioinut kotihoidon tuen muutosten vaikutuksia pienten lasten vanhempien työn tarjontaan vuosina 1995–2005 hyödyntäen kotihoidon tuen kuntalisia. Kosonen havaitsee, että sadan euron lisäys kotihoidon tuen kuntalisässä (ja näin kotihoidon tuen bruttotasossa) heikentää pienten lasten vanhempien työn tarjontaa noin 3 %. Ongelmalliseksi tutkimuksen hyödyntämisen tekee työmarkkinatuessa tutkimusperiodin jälkeen tapahtuneet muutokset. Työmarkkinatuen puolison tarveharkinta poistui vuonna 2013, jonka jälkeen puolison tulot eivät enää ole vaikuttaneet työmarkkinatuen määrään. Vaikka arvio joustosta sinänsä olisikin hyödynnettävissä, ei kotihoidon tuen euromääräinen lyhentäminen välttämättä vähennä henkilön tuloja: mikäli henkilö siirtyy työmarkkinatuella, voivat tulot itse asiassa nousta. Kotihoidon tuen "vaihtamisesta" työmarkkinatukeen pienten lasten äitien osalta ei toistaiseksi ole olemassa empiiristä tutkimusta.

1 ja 2: Kotihoidon tuki ja työmarkkinatuki

Työmarkkinatuen vuoden 2017 taso on bruttomääräisenä 32,40 euroa päivältä ja 7,68 euroa päivältä kahden alaikäisen lapsen perheissä (lapsikorotukset). Vastaavasti kotihoidon tuen hoitoraha alle 3-vuotiaasta lapsesta on vuonna 2017 338,34 euroa/kuukausi ja sisarkorotukset muista alle 3-vuotiaista lapsista noin 101,29 euroa/kuukausi ja yli 3-vuotiaista 65,09 euroa/kuukausi. Näin esimerkiksi alle 3-vuotiasta ja yli 3-vuotiasta lasta kotona hoitavan hoitoraha ilman kuntalisia on 403,43 euroa kuukaudessa. Tämän lisäksi voidaan maksaa perheen tuloista riippuvaa hoitolisää. Neljän hengen perheellä vuonna 2017 hoitolisää ei saanut 3991,97 euroa/kuukaudessa ylittävillä bruttotuloilla. Hoitolisää saavien perheiden osuus kotihoidontukea saavista perheistä on 47 % ja keskimääräinen hoitolisä 132,56 e/kk. Vastaavasti työmarkkinatuen määrä kahden lapsen perheessä on bruttomääräisenä 1024,26 euroa kuukaudessa. Vaikka työmarkkinatukeen liittyy käytännössä aktiivisen työmarkkinoilla osallistumisen velvoite, sitä voi olla käytännössä vaikea valvoa. Näin kotihoidon tuen lyhentäminen todennäköisesti johtaisi osin työmarkkinatuen menojen kasvuun, mikä pienentää kotihoidon tuen leikkausta aiheutuvaa säästöä. Lisäsäästöjä kunnille seuraa kuntalisten maksussa tapahtuneiden säästöjen johdosta.

- a. Työmarkkinatuki (2017), kaksi lasta = $(7,68+32,4)*21,5 = 861,72$
- b. Kotihoidon tuki, (2017), kaksi lasta (sisar yli 3) = $338,34+65,09 = 404,43$

3: Varhaiskasvatuksen kustannusten kasvu

Kotihoidon tuen lyhentäminen vuodella aiheuttaa kustannuksia varhaiskasvatuksessa lisääntyvän hoidon tarpeen kautta. Voidaan olettaa, että siltä osin, kun kotihoidon tukea aiemmin saaneet vanhemmat siirtyvät työmarkkinatuella, he todennäköisesti jatkavat lastensa hoitamista kotona. Osa vanhemmista kuitenkin palaa olemassa olevaan työsuhteeseensa tai hakeutuu töihin tuen leikkauksen seurauksena. Tältä osin varhaiskasvatuksen kysyntä kasvaa.

Varhaiskasvatuksen kustannuksiin liittyy huomattava epävarmuutta osin tilastotietojen heikkouksista johtuen (Valaste 2016). Ahgren-Leinvuon (2016) arvioiden mukaan Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen, ja Oulun kunnallisen varhaiskasvatuksen kustannukset läsnäolopäivää kohden olivat vuonna 2015 keskimäärin 77 euroa (nettomääräisinä). Tähän lukuun päästään vähentämällä asiakasmaksutulot menoista, ja painottamalla keskimääräistä hintaa Ahgren-Leinvuon mukaisilla painoilla eri ikäluokille (1,75 jos 0-2-vuotias, 1 jos 3 vuotta täyttänyt kokopäivähoidossa; nettomääräisiksi keskimääräisiksi päiväkustannuksiksi muodostuu vastaavasti 109,64 euroa ja 62,65 euroa. 79,69 euroa saadaan painottamalla näitä Valasteen (2016) tiedoilla lapsista).

- c. Varhaiskasvatuksen nettokustannukset, kaksi lasta = $(21,5 \cdot 2 \cdot 76,69) \cdot 11 = 18\,845,97$

Varhaiskasvatuksen nettokustannukset ovat laskelman herkin osa, ja päiväkohtaisen kustannuksen laskeminen ei ole ongelmatonta. Kuusikkokuntien (2016) raportin kustannuksiin liittyy paljon epävarmuuksia. Päiväkohtaisten kustannusten kautta tehty laskelma saattaa yliarvioida kustannuksia. Tämä on seurausta siitä, että käytännössä esimerkiksi lomat ja muut poissaolot todennäköisesti vähentävät kustannuksia.

- d. Varhaiskasvatuksen nettokustannukset, herkkyystarkastelu $(21,5 \cdot 2 \cdot 76,69) \cdot 10 = 17\,100$

Esimerkiksi kuukauden vähentäminen pudottaisi kustannuksia noin 1 700 eurolla per perhe, joka tarkoittaisi 23–26 miljoonaa euroa pienempiä kustannuksia laskelman lopussa. Varhaiskasvatuksen kustannusten korkeutta tässä tapauksessa tuottaa alle 3-vuotiaiden suhteellisen suuri osuus lapsista. Ns. laskennallisen lapsen kustannukset ovat kuusikkokunnissa noin 10 000 euroa kuussa. Laskennallista lasta kohden arvioitu kustannus kuitenkin sisältää erilaisia komponentteja jotka hankaloittavat tulkintaa: esimerkiksi alle 3-vuotiaiden suurempi paino, vain osan aikaa vuodesta hoidossa olevien osuus, ym. Yllä olevassa laskelmassa on arvioitu, että lapsi olisi käytännössä suurimman osan vuodesta varhaiskasvatuksessa. Korkeaan kustannusarvioon vaikuttaa myös kohderyhmän ikäjakauma: tähän sisältyy huomattavan suuri lukumäärä alle 3-vuotiaita lapsia.

4: Työllisyysvaikutukset, verojen ja maksujen nousu

Tuen leikkauksen työllisyysvaikutuksista seuraa positiivisia vaikutuksia julkiselle sektorille. Haatajan (2008) perusteella voidaan arvioida, että 50 %:lla kotihoidon tuella olevista vanhemmista on olemassa oleva työsuhde. Todennäköisesti nämä henkilöt palaavat työsuhteeseensa. Kansaneläkelaitokselta saatujen tietojen mukaan näiden henkilöiden palkka voisi olla noin 2 700 euroa/kuukaudessa. Vuoden 2014 verokiilalaskelmista voidaan arvioida, että 27 500 euron vuosituloilla (2/3 vuoden 2014 keskipalkasta) kertyy yhteensä noin 12 900 euroa veroja ja maksuja. Nämä jakautuvat kuntien työntekijän maksuihin ja veroihin (noin 6 500 euroa) sekä työnantajan maksuihin (noin 6 400 euroa; noin puolet maksuista on eläkevakuutusmaksuja, joiden huomioimiseen liittyy ongelmia). Huomattavasti vaikeampaa on arvioida, miten moni niistä vanhemmista, joilla ei ole olemassa olevaa työsuhdetta, työllistyisi kotihoidon tuen leikkauksen kautta tapahtuvien käyttäytymisvaikutusten myötä. Periaatteessa voidaan kuitenkin ajatella, että lähtökohtaisesti kannustimet eivät erityisen merkittävästi muuttuisi työmarkkinatukeen liittyvistä syistä.

Kustannuslaskelma

Haataja ja Valaste (2014) käsittelevät kotihoidon tuen lyhennystä alle kahden vuoden ikäisiin lapsiin. Tutkimuksen etuna on, että se soveltaa kuukausitason laskentaa, ja se raportoi tulokset melko kattavasti. Kotihoidon tuen lyhentäminen kohdistuu heidän laskelmiensa mukaan noin 12 400 ensisijaiseen lapseen (kotihoidon tuen näkökulmasta) sekä noin 22 000 sisarukseen. Yhteensä hoivakuukausien (kuukausia, joina lapsi on ollut kotihoidon tuella hoidettavana) määrä vähenee leikkauksen johdosta noin 342 000. Mikäli tämä luku skaalataan Kelan vuoden 2015 lapsiperhetilaston mukaan vuoden 2015 tasolle, saadaan vähenemäksi noin 318 500. Skaalattuna jälleen vuoden 2015 tasolle ja suhteutettuna vuosiksi tämä luku olisi noin 26 500. Vastaavasti muutos vaikuttaa laskelmien mukaan noin 13 800 henkilötyövuoteen. Perheellä, johon leikkaus kohdistuu, voidaan tutkimuksen perusteella arvioida olevan keskimäärin 2,07 lasta.

Näistä noin 13 800 henkilötyövuodesta 5 % voidaan arvioida kohdentuvan jo työllisten vanhempien tilanteisiin, kotihoidon tuen jaksot alkavat vanhempien hoidolla noin 96 %:ssa tapauksista. Näin ollen osa vanhemmista on jo töissä, ja kotihoidon tukea maksetaan esimerkiksi isovanhempien hoidosta. Näin töihin voidaan arvioida palaavan yhteensä noin 6 400 henkilötyövuoden osalta tapauksia, joilla on olemassa oleva työsuhde. Kososen (2014) jousta soveltaen voidaan karkeasti arvioida, että positiivinen työllisyysvaikutus muille äideille olisi noin 0-20 %: eli enimmillään noin 1 300 henkilötyövuotta lisää. Mikäli eläkevakuutusmaksuja ei huomioida, on tulojen lisäys noin puolet mainitusta.

1. Verot ja maksut = $[6\,400,7\,400] \cdot 12\,800 = 82,5 - 95$ miljoonaa euroa. (41-47,5)

Vastaavasti varhaiskasvatuksen tarve kasvaa työllistyvien vanhempien verran. Riippuen työllisyysvaikutuksesta, lapsia siirtyisi varhaiskasvatukseen noin 13 300–15 300 (11 kuukautta hoidossa olevia). Positiivisemmasta työllisyysvaikutuksesta seuraa suuremmat kustannukset.

2. Varhaiskasvatuksen kustannukset = $[13\,300,15\,300] \cdot 18\,800 = 250-288$ miljoonaa euroa.

Työmarkkinatuella siirtyisi 5 500-6 400 henkilöä. Verotuksen oletetaan olevan ennakonpidätyksen mukainen noin 20 %. Tässä yhteydessä positiivisempi työllisysoletus tarkoittaa pienempiä kustannuksia.

$$3. \text{ Työmarkkinatuen kustannukset} = [5\,500, 6\,400] * 861,72 * 0,8 * 12 = 45\text{-}53 \text{ miljoonaa euroa.}$$

Valasteen (2016) perusteella voidaan arvioida, että kotihoidon tuessa tapahtuvat säästöt (ilman kuntalisia) olisivat noin 70 miljoonaa euroa (nettomääräisenä). Kuntien suoraan maksamia kotihoidon tuen kuntalisia ei tilastoida yksityiskohtaisesti, eikä niitä havaita yksiselitteisesti myöskään veroaineistoista. Tästä johtuen niiden laskentaan liittyy epävarmuuksia. Kuntaliiton varhaiskasvatuskyselyn (2014) mukaan vuonna 2014 1-3-vuotiaiden keskimääräinen kuntalisän määrä oli 153 euroa, ja yli 3-vuotiaiden 97 euroa. Soveltamalla näitä lukuja Haataja & Valasteen (2014) tietoihin saadaan:

$$4. \text{ Kuntalisän säästöt} = (16\,900 * 97 + 9\,600 * 153) * 0,8 * 12 = 30 \text{ miljoonaa euroa}$$

Lukumäärää voi arvioida myös toista kautta: Kela tilastoi perhe-etuustilastossaan kotihoidon tuen kuntalisää siltä osin, kun Kela hoitaa sen maksatuksen. Muodostamalla näiden tietojen sekä Kuntaliiton varhaiskasvatuskyselyn perusteella arvion kotihoidon tuen kuntalisien kokonaismäärästä ja vähentämällä tätä Haataja & Valasteen (2014) mukaisten hoivakuukausien määrän muutoksella saadaan kotihoidon tuen kuntalisien säästöiksi noin 23 miljoonaa euroa.

Yhteensä tästä seuraa, että kotihoidon tuen leikkaaminen koskemaan vain alle 2-vuotiaita ja heidän sisaruksiaan tarkoittaisi julkiselle sektorille noin 120–138 miljoonan euron kustannuksia. Kustannuslaskelma ei huomioi esimerkiksi varhaiskasvatuksen pitkän aikavälin positiivisia vaikutuksia. Laskelma on erityisen herkkä varhaiskasvatuksen kustannusarvioille.

LÄHTEET

- Ahlgren-Leinvuo, H. (2016): Kuuden suurimman kaupungin lasten päivähoidon palvelut ja kustannukset vuonna 2015. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 5/2016.
- Haataja, A. & Valaste, M (2014): Applying child-based information to a microsimulation model: a better tool to assess outcomes of alternative entitlements to child care provisions? Kela working papers 52/2014.
- Haataja, A. (2008): Selvitys vähimmäismääräisen vanhempainrahan kehityksestä sekä työsuhteen yleisyydestä vanhempainrahan ja kotihoidontuen saajilla.
- Kosonen, T. (2014): Encouragement and discouragement essays on taxation and government expenditure. VATT Publications 57.
- Kuntaliitto (2014): Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli, ja kuntalisät 2014.
- Valaste (2016): Kotihoidon tuki vai päivähoito. Julkaisussa Laulu 573 566 perheestä: lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla.

LIITE 9: Yleinen asumistuki ja asumismenot toimeentulotuessa

STM

1. Johdanto

Vuoden 2017 talousarvioesityksen yhteydessä sovitussa työllisyyttä lisäävistä toimista koskevassa päätöksessään hallitus on sitoutunut kannustinloukkujen purkamiseen ja työvoiman liikkuvuuden edistämiseen hallitusohjelman puolivälitarkastelun yhteydessä. Valmistelua varten asetettiin valtiovarainministeriön vastuulla oleva asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä on tehdä kehysriiheen mennessä ehdotukset työnteon kannustimien parantamiseksi vaikutusarvioiteineen. Ryhmän tehtävänä on käydä läpi kannustinloukut ja työvoiman liikkuvuuden esteet sekä tehdä näihin liittyviä toimenpidesuosituksia.

Tämä muistio on koostettu valtiovarainministeriön vastuulla olevan kannustinloukkutyöryhmän epävirallisessa sosiaali- ja terveystieteiden vetämässä alatyöryhmässä, joka on käsitellyt yleisen asumistuen ja toimeentulotuen asumismenoja koskevia säädöksiä ja toimintakäytäntöjä sekä niiden yhteensopivuutta.

2. Nykytila

2.1 Yleinen asumistuki

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja ja turvata kohtuullinen asumistaso. Yleistä asumistukea on myönnetty 1940-luvulta alkaen, aluksi perheenasuntoavustuksena osana aravajärjestelmää monilapsisille perheille ja vuodesta 1962 alkaen vuokra-asunnoissa asuville lapsiperheille lapsiperheiden asumistuesta annetun lain (586/1961) mukaisesti. Asumistukilain (408/1974) voimaan tullessa heinäkuussa 1975 asumistuki ulotettiin lapsiperheiden lisäksi nuoriin lapsettomiin aviopareihin, opiskelijoihin ja uusiin omistusasuntoihin. Asumistuki laajeni asteittain 1980-luvulla koskemaan vuokra-asuntojen lisäksi kaikkia asunnon hallintamuotoja ja ruokakuntatyyppejä, kun tuki ulotettiin kaiken ikäisiin omistusasuntoihin ja alivuokra-asuntoihin sekä yksinasuviin, avopareihin ja muihin lapsettomiin ruokakuntiin.

Yleinen asumistuki uudistettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lailla (*laki yleisestä asumistuesta* 938/2014). Asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrittelyä yksinkertaistettiin niin, että asunnon koolla, iällä, varustetasolla tai lämmitysjärjestelmällä ei ole enää vaikutusta, vaan enimmäismäärään vaikuttavat vain asunnon sijainti ja ruokakunnan koko. Myös tulojen mukaan määräytyvän omavastuuosuuden määrittelyä selkiytettiin ja omavastuun alueellisesta porrastuksesta luovuttiin. Työn vastaanottamisen kynnyksen madaltamiseksi tuen määräämisessä huomioon otettavista ansio- ja yrittäjätuloista on tehty 300 euron ansiotulovähennys 1.9.2015 alkaen, mikä vastaa työttömyysturvan suojaosuutta. Ansiotulovähennys tehdään erikseen ruokakunnan jokaisen jäsenen ansiotuloista.

Asumistuessa on omavastuu, jolla pyritään ohjaamaan asumisvalintoja ja parantamaan työnteon kannustimia. Asumistuki on aina 80 % hyväksytyjen asumismenojen ja perusomavastuuosuuden erotuksesta. Hyväksyttävä asumismeno muodostuu asumistuessa huomioon otettavista asumismenoista laissa määriteltyyn enimmäismäärään asti. Perusomavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta laissa määritellyt tulorajat ylittävistä tuloista, jotka ruokakunnan täytyy kohdistaa asumismenojensa kattamiseen ennen kuin asumistukea voidaan myöntää jäljelle jääviä asumismenoja varten. Perusomavastuu on 42 prosenttia niistä tuloista, jotka ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Tuloraja riippuu ruokakunnan aikuisten ja alaikäisten lasten lukumäärästä: samalla tulota-

solla omavastuu pienenee ruokakunnan koon ja alaikäisten lasten lukumäärän kasvaessa. Samaa laskentakaavaa sovelletaan kaikissa kuntaryhmissä, ruokakunnissa ja kaikilla tulotasoilla. Täysimääräiseen tukeen oikeuttava tulo raja on sovitettu yhteen työmarkkinatuen tason kanssa niin, ettei työmarkkinatuen saajalla ole tuloista johtuvaa omavastuuosuutta. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saava yksin asuva henkilö maksaa siten omavastuuosuutena 20 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista.

$$\text{Asumistuki} = 0,8 \times (\text{Hyväksyttävät asumismenot} - \text{perusomavastuu})$$

Perusomavastuu (v.2017) = $0,42 \times [T - (597 + 99 \times A + 221 \times L)]$, jossa T = ruokakunnan yhteenlasketut tulot, A = aikuisten lukumäärä, L = lasten lukumäärä. Täysimääräiseen tukeen oikeuttava 597 e sekä henkilökertoimet aikuista kohti 99 euroa ja lasta kohti 221 euroa ovat sidottuja kansaneläkeindeksiin.

Yleisessä asumistuessa vuokra- ja osakehuoneistoissa asumismenoina otetaan huomioon vuokra tai vastike, johon lisätään erikseen maksetut lämmitys- ja vesimaksut. Vesi- ja lämmitysmenoina käytetään ruokakunnan koon mukaan määräytyviä keskimääräisiä arvoja. Muissa omistusasunnoissa hoitomenoina otetaan huomioon asunnon sijainnin ja ruokakunnan koon mukaan määräytyvät hoitomenoerät. Kaikissa omistusasunnoissa asumismenoihin luetaan lisäksi rahoitusmenoina 73 prosenttia henkilökohtaisten asuntolainojen koroista. Tontin vuokraa ja kiinteistövero ei hyväksytä asumismenoiksi.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot määräytyvät ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan. Vuokra-asunnoissa yhden hengen ruokakuntien enimmäisasumismeno on asunnon sijainnista riippuen 344–508 €/kk, kahden hengen ruokakunnilla 501–735 €/kk, kolmen hengen ruokakunnilla 641–937 €/kk ja neljän hengen ruokakunnilla 764–1095 €/kk. Osakeasunnoissa enimmäisasumismenon kokonaismäärä on sama kuin vuokra-asunnoissa, mutta se on jaettu hoitomenoihin ja rahoitusmenoihin. Enimmäishoitomeno on 30 prosenttia vuokra-asuntojen enimmäisasumismenon määrästä (yhden hengen ruokakunnassa 103–152 €/kk), loput 70 prosenttia määrästä voidaan hyväksyä enimmäisrahoitusmenoina (yhden hengen ruokakunnassa 241–356 €/kk). Jos omistusasunnon hoitomenot ylittävät hoitomenojen enimmäismäärän, hyväksytään ylimenevästä osasta 73 prosenttia rahoitusmenoina.

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on sidottu Tilastokeskuksen vahvistamaan koko maan vuokratason kehitystä ja kaikkia vuokra-asuntoja koskevaan vuositason vuokraindeksiin. Viime vuosina vuokrien nousu on ollut vuokraindeksin perusteella vuositasolla noin 3 prosenttia. Laissa säädetty enimmäisasumismenojen lähtötaso on asetettu yleistä vuokratasoa alhaisemmaksi. Enimmäisasumismenoja ei ole myöskään valtion talouden säästöjen vuoksi korotettu vuokraindeksin mukaisesti vuosina 2015 - 2017. Lisäksi vuoden 2017 alusta kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja alenettiin 5 prosentilla.

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot vuonna 2017

Ruokakunnan koko henkilöä	II kuntaryhmä e/kk	III kuntaryhmä e/kk	IIII kuntaryhmä e/kk
1	508	492	390
2	735	706	570
3	937	890	723
4	1095	1038	856
+ lisähenkilöä kohden, e/kk	137	130	117

2.2 Asumismenojen kattaminen toimeentulotuesta

Toimeentulotuki on viimesijainen, henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämättömän toimeentulon turvaava taloudellinen tukimuoto. Toimeentulotukilaki (1412/1997) toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momenttia, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Toimeentulotuki muodostuu kolmesta osasta: perustoimeentulotuesta (7 §), johon sisältyvät perusosa (7 a §) ja muut perusmenot (7 b §), täydentävästä toimeentulotuesta (7 c §) sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta (1 ja 13 §). Toimeentulotuen määrä on siihen lain mukaan oikeutetuille laissa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus.

Toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon muun muassa yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot, taloussähköstä aiheutuvat menot, kotivakuutusmaksu sekä muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon erityismenot, joita ovat lasten päivähoitomenot, muut kuin 7 b §:n mukaisina perusmenoina huomioon otettavat asumisesta aiheutuvat menot, sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeellisiksi harkitut menot. Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan lainkohdan mukaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita.

Toimeentulon viimesijaisuudesta johtuen kaikki toimeentulotukeen nähden ensisijaiset etuudet ja tukimuodot on selvitettävä ja otettava käyttöön ennen toimeentulotuen myöntämistä. Työnteon kannustamiseksi henkilön ansiotuloista jätetään tulona huomioimatta vähintään 20 % ja enintään 150 euroa kuukaudessa. Etuoikeutettua tuloa koskeva säännös on ollut voimassa väliaikaisena vuodesta 2002 alkaen ja sitä on jatkettu useaan kertaan. Säännös vakinaistettiin vuoden 2015 alusta (940/2014) ja samalla säännöstä muutettiin kotitalouskohtaisesta tulonsaajakohtaiseksi.

Niin sanottuna negatiivisena kannusteena toimeentulotukilaki sisältää mahdollisuuden alentaa toimeentulotuen perusosan määrää 20 prosentilla tai toistuvissa tapauksissa jopa 40 prosentilla, jos henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilökohtaisesti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa. Perusosaa voidaan myös alentaa, jos täysi-ikäinen alle 25-vuotias ilman ammatillista koulutusta oleva henkilö on keskeyttänyt tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Samoin perusosaa voidaan alentaa maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan liittyvän laiminlyönnin tai kieltäytymisen seurauksena tai kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelman laatimiseen tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta kieltäytymisen tai keskeyttämisen perusteella. Perusosan alentaminen on aina poikkeuksellinen toimenpide, joka edellyttää lain asettamien edellytysten ja vaatimusten noudatta-

mista sekä kokonaisvaltaista harkintaa asiakkaan tilanteesta. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien.

Asumismenoihin käytetystä toimeentulotuen määrästä ei ole tarkkoja tietoja. Arviot vaihtelevat 20 prosentista 50 prosenttiin toimeentulotuen kokonaismenosta. Ympäristöministeriön asumisen tukijärjestelmien vaikutuksia selvittänyt työryhmä (*Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, ympäristöministeriön raportteja 4/2015*) arvioi, että asumismenoihin myönnettävä perustoimeentulotuen määrä olisi noin 300 miljoonaa euroa ja että yleisen asumistuen saajista lähes joka toinen asuntokunta saisi myös toimeentulotukea.

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu aina yksilö- ja perhekohtaiseen harkintaan ja asumismenot ovat vain osa toimeentulotuella katettavista menoista. Asumismenot otetaan toimeentulotukea harkittaessa huomioon *tarpeellisen suuruisina*. Asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa otetaan huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Toimeentulotukea laskettaessa kunnat ovat harkinneet kohtuullista asumistasoa vastaavat hyväksyttävät asumiskustannukset paikkakunnan kustannustason mukaan. Kohtuullisina pidettävät asumiskustannukset ovat toimeentulotuessa yleensä olleet korkeammat kuin asumistuen enimmäisasumismenot.

Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi Kelalle. Kela-siirtoa koskevan hallituksen esityksen perusteluiden mukaan Kela voi arvioidessaan tarpeellisen suuruista asumismenojen määrää hankkia kunnista viitetietoja kuntakohtaisista asumismenoista ja käyttää näitä tietoja arvioidessaan kunkin kunnan ja alueen perustoimeentulotuessa hyväksytyä asumismenojen tasoa.

Kela on valmistelemissaan toimeentulotukiohjeissa katsonut, että hakijan siirtyessä kunnasta Kelan asiakkaaksi asumiskustannukset huomioidaan Kelassa kunnan päätöksen mukaisina, jos asiakkaan asumiskustannukset ovat kunnan normia pienemmät tai jos kunta on hyväksynyt perustellusti, esimerkiksi kohtuuhintaisten asuntojen puuttumisen vuoksi, omaa normiaan suuremmat kustannukset. Jos asumiskustannukset vaikuttavat perusteettoman suurilta, Kela selvittää suurempien asumismenojen perusteet kunnasta. Jos perusteita suuremmille asumiskustannuksille ei ole, Kela harkitsee kustannusten kohtuullisuutta ja tarvittaessa ohjaa asiakkaan hankkimaan edullisemmän asunnon. Uusien asiakkaiden osalta Kela käyttää tarpeellisen suuruista asumismenojen määrää arvioidessaan yleisen asumistuen saajien keskimääräisten vuokrien perusteella muodostamaa tarkastelurajaa, joka on mahdollisimman lähellä kunnan käyttämää rajaa, sekä kuntien tarkastelurajoja riippuen siitä, kumpi raja on alhaisempi.

Kela arvioi asumismenojen kohtuullisuutta asiakkaan ja perheen asunnon tarpeiden sekä kohtuullista asumistasoa vastaavan paikkakunnan kustannustason näkökulmasta. Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevassa lainuudistuksessa säädettiin lisäksi uudesta menettelystä tilanteissa, joissa toimeentulotukiasiakkaan asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän (7 b §). Tällöin Kelan tulee ohjata hakijaa hankkimaan edullisempi asunto. Tämän lisäksi Kelan on ohjattava tuen hakija ottamaan yhteyttä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle tulee varata riittävä ja hänen tosiasialliset tarpeensa huomioon ottava määräaika uuden asunnon hankkimiseen tai muihin asumisjärjestelyihin ennen kuin asumismeno voidaan ottaa Kela perustoimeentulotukiharkinnassa kohtuullistettuna huomioon.

Kunnat vastaavat edelleen täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina muut kuin perustoimeentulotukeen kuuluvat asumisesta aiheutuvat menot. Lisäksi tarpeellisen suuruisina otetaan huomioon henkilön

tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Täydentävää toimeentulotukea voidaan siten myöntää asumismenoihin, joita ei ole katettu perustoimeentulotuessa.

3. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menojen kehitys

Yleistä asumistukea sai vuoden 2016 lopussa 267 356 ruokakuntaa ja yleisen asumistuen menot olivat 1081 miljoonaa euroa. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki oli 328 euroa kuukaudessa ja asumismenot keskimäärin 608 euroa kuukaudessa.

Yleisen asumistuen menot ovat kasvaneet voimakkaasti vuodesta 2015 lähtien. Vuonna 2014 yleisen asumistuen kustannukset olivat 741 milj. euroa ja vuonna 2016 1081 milj. euroa. Asumistukimenojen kasvu johtuu asumistuen saajien määrän kasvusta, yleistä asumistukea koskevista lainsäädäntömuutoksista ja vuokrien noususta.

Asumistuen saajaruokakuntien lukumäärä on kasvanut vuodesta 2014 vuoteen 2016 206 092 ruokakunnasta 267 356 ruokakuntaan. Samanaikaisesti työttömien asumistuensaajien määrä on kasvanut 125 347 ruokakunnasta 157 687 ruokakuntaan. Työttömien tuensaajien määrän kasvu johtuu työttömyyden yleisestä kasvusta ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrän kasvusta. Työttömien suuresta saajamäärästä huolimatta asumistuen piirissä on kuitenkin myös tuensaajia, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä. Lisäksi yleisen asumistuen piiriin on tullut uusia työssäkäyviä tuensaajia lakimuutosten ja erityisesti 300 euron ansiotulovähennyksen vuoksi. Vuoden 2016 lopussa asumistuen piirissä oli 60 700 työssä käyvää ruokakuntaa.

Yleisen asumistuen saajanmäärän kasvun lisäksi yleisen asumistuen menoja on lisännyt vuoden 2015 alusta voimaantullut asumistukiudistus. Asumistukiudistus oli sinänsä lähes kustannusneutraali, mutta sen yhteydessä toteutettiin myös hallitusohjelmassa sovitut enimmäisasumismenojen nostaminen 50 eurolla ja omavastuuosuuksien alentaminen 8 prosentilla sekä rakennepoliittisessa ohjelmassa sovittu 300 euron ansiotulovähennys. Asumistukiudistuksen kustannuksiksi arvioitiin vuositasona noin 70 miljoonalla eurolla. Kustannukset syntyivät kuitenkin asteittain uudistuksen voimaantulon jälkeen, koska asumistukea koskevat muutokset tulivat voimaan asumistukien tarkistusten myötä.

Kelan tutkimusosasto on arvioinut, että ilman asumistukiudistusta asumistuen kustannukset olisivat olleet 16–24 prosenttia eli noin 170–260 miljoonaa nykyistä pienemmät¹⁸. Lakimuutosten kustannusvaikutukset näkyvät asumistuen menoissa viiveellä, koska lakiin tehtävät muutokset tulevat voimaan asumistuen tarkistamisten myötä. Asumistuki tarkistetaan vuoden välein, elleivät hakijan olosuhteet ole muuttuneet ennen vuositarkistusta. Näin ollen vuoden 2015 asumistukiudistuksen mukaisia muutoksia asumistukiin tehtiin vielä vuonna 2016. Vastaavasti asumistukeen tehtävät säästötoimenpiteet tulevat pääsääntöisesti voimaan tarkistamisten myötä ja ne näkyvät viiveellä asumistuen menoissa.

¹⁸ Ks. <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3282>

Asumistukimenojen nousua selittää osittain myös vuokrien nousu. Tilastokeskuksen vuokraindexin perusteella vuokrien nousu on ollut noin 3 prosenttia vuodessa, vaikka samaan aikaan yleinen hintakehitys on kuluttajahintaindeksillä mitattuna ollut maltillista. Vuokrien nousu vaikuttaa asumistuen tasoon kuitenkin vain silloin, kun asumismenot alittavat enimmäisasumismenot, koska enimmäisasumismenot ylittäviä asumismenoja ei oteta asumistukea laskettaessa huomioon. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja ei ole korotettu vuokraindexin muutosta vastaavasti vuosina 2015–2017. Yli 70 prosentilla tuensaajista asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot.

Asumistukimenoista poiketen toimeentulotukimenojen kehityksessä ei ole havaittavissa suuria muutoksia. Vuonna 2015 toimeentulotuen bruttomenot olivat koko maassa yhteensä 745,5 miljoonaa euroa. Toimeentulotuen menojen nousu oli käyvin hinnoin 0,1 prosenttia ja reaalihinnoin 0,3 prosenttia. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kasvoi vuonna 2015 arviolta 3,1 prosenttia vuoteen 2014 verrattuna. Kuntakohtaisten summatietojen perusteella toimeentulotukea saavia kotitalouksia arvioitiin vuonna 2015 olleen koko maassa 261 500.¹⁹ Toimeentulotukitilastot eivät kerro, paljon asumismenoihin käytettiin toimeentulotukea.

Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirron Kelaan arvioidaan lisäävän toimeentulotuen kustannuksia 90 miljoonalla eurolla. Menojen kasvu johtuu toimeentulotuen alikäytön arvioidusta vähenemisestä. Vuonna 2017 perustoimeentulotuen kokonaismenojen arvioidaan olevan noin 830 milj. euroa ja vuonna 2020 noin 833 milj. euroa. Perustoimeentulotuen toimeenpanon siirto Kelaan tulee parantamaan toimeentulotuen tilastointia, joten tulevaisuudessa on mahdollista saada myös tietoa asumisen kustannuksista toimeentulotukea saaneilla.

4. Asumisen tukeminen ja kannustinloukut

4.1 Yleistä

Osana sosiaaliturvaa asumistuki heikentää työn teon kannustimia, koska työnteon kannustin määritellään palkan ja sosiaaliturvan erotuksena. Vaikutuskanavia on kaksi: 1) korkeampi asumistuki mahdollistaa korkeamman asumisen tason myös ilman palkkaa ja 2) asumistuki tulosisidonnaisena etuutena heikentää työn vastaanottamisen kannustavuutta, koska kasvavat tulot vähentävät maksettavan asumistuen määrää. Yleinen asumistuki on kuitenkin vain yksi työn teon kannustimiin vaikuttava tulonsiirtojärjestelmä. Kannustinongelmat syntyvät korkeiden asumiskustannusten, asumistukijärjestelmän, työttömyysturvan, verotuksen ja mahdollisten muiden tulosisidonnaisten, järjestelmien, kuten toimeentulotuen, yhteisvaikutuksena.

Vuoden 2015 asumistuki uudistus perustui sosiaaliturvan uudistamiskomitean ehdotuksiin. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean asettamia tavoitteita yleisen asumistuen uudistukselle olivat selkeys, kannustavuus, hallinnollinen yksinkertaisuus, lapsiperhepainotteisuus sekä kustannusneutraalisuus. Sata-komitean ehdotusten pohjalta tehdyn uudistuksen yhteydessä asumistuen kannustavuutta pyrittiin parantamaan yksinkertaistamisen lisäksi tuomalla asumistukijärjestelmään työttömyysturvajär-

¹⁹ Toimeentulotuki 2015. THL:n tilastoraportti 19/2016.

jestelmän kaltainen 300 euron ansiotulovähennys (suojaosa) sekä korottamalla asumistuen tulotarkistusta edellyttäviä tulorajoja 100 eurolla.

Asumistuki uudistuksen jälkeen yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja ei ole korotettu valtion talouden säästöjen vuoksi. Lisäksi tulosidonnaisuusastetta on nostettu 40 prosentista 42 prosenttiin. Vuoden 2017 elokuun alusta yleinen asumistuki laajenee kattamaan myös opiskelijat, jotka ovat kuuluneet opintotukijärjestelmän mukaisen asumislisäjärjestelmän piiriin. Opiskelijoiden siirto yleiseen asumistukeen lisää asumistuen menoja arviolta 54 miljoonalla eurolla. Menojen lisäys katetaan yleisen asumistuen menoista jättämällä enimmäisasumismenot korottamatta ja alentamalla kuntaryhmien 3 ja 4 enimmäisasumismenoja 5 prosentilla.

Siirto yleiseen asumistukeen muuttaa merkittävästi opiskelijoiden asumisen tukemista. Yleinen asumistuki kohdentuu erilailla kuin kaavamainen asumislisä. Yleiseen asumistukeen oikeutettuja opiskelijoita on vähemmän kuin opintotuen asumislisään oikeutettuja opiskelijoita, mutta keskimääräisen asumistuen määrä on suurempi kuin asumislisä. Asumistuki kohdentuu siten nykyisistä harvemmille opiskelijoille ja niille, joilla on suuret asumismenot suhteessa tuloihin. Uudistus myös siirtää yhteiskunnan rahamuotoisen tuen painopistettä opintojen tukemisesta asumisen tukemiseen. Opintotukijärjestelmä asumislisän saamisen edellytys on tuen tarpeen lisäksi päätoiminen opiskelu, mutta yleistä asumistukea maksetaan ilman opiskeluelvoitetta. Näin ollen opintotuen kannustavuus opiskeluun voi vähentyä. Toisaalta yleistä asumistukea saadakseen opiskelijan ei kannata lisätä työssä käyntiään, mikä voi lisätä kannustavuutta opiskeluun. Uudistuksella voi olla myös välillisiä ja vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia asuntomarkkinoihin ja opiskelijoiden käyttäytymiseen. Pitkällä aikavälillä uudistus voi entisestään kiihdyttää pienten vuokra-asuntojen vuokrannousua, jos opiskelijat muuttavat kalliimpiin vuokra-asuntoihin.

4.2 Kannustavuuden lisäämisen vaihtoehdot

Asumistuki

a. Asumistuen tason alentaminen

Asumistuen kannustinongelmien ratkaisemiseksi on esitetty asumistuen tason alentamista joko enimmäisasumismenojen tasoa alentamalla tai asumistuen tulosidonnaisuutta kiristämällä eli käytännössä perusomavastuuosuutta nostamalla. Laskelmien perusteella asumistuen tasoon tulisi tehdä varsin merkittäviä muutoksia työllisyyden lisäämiseksi (Liite 6, mallit a-c). Asumistuen tason heikentäminen vaikeuttaisi niiden henkilöiden toimeentuloa, jotka eivät kannusteiden lisäämisestä huolimatta työllisty. On myös huomattava, että asumistukijärjestelmä ei ole vain työttömien tukijärjestelmä, vaan tuen piirissä on myös ruokakuntia, jotka eivät ole työmarkkinoiden käytettävissä. Lisäksi asumistuen alentaminen siirtäisi asumisen tuen painopistettä asumistuesta yhä enemmän toimeentulotukeen ja lisäisi uusien toimeentulotuen saajien määrää. Asumistuen heikentäminen myös murtaisi kuitenkin entisestään sosiaaliturvajärjestelmän perusteita, joiden mukaan ensisijaisten etuuksien tulisi olla sellaisella tasolla, että tarve toimeentulotukeen olisi vain tilapäistä.

Asumistuen tulosidonnaisuuden kiristäminen eli perusomavastuun korottaminen pienentäisi asumistuen tasoa niillä tulotasoilla, jotka ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Lisäksi tulosidonnaisuuden kiristäminen alentaisi asumistukeen oikeuttavaa tulojen ylärajaa eli tulorajaa, jonka ylittämisen jälkeen ei ole oikeutta asumistukeen. Asumistuki rajautuisi siten nykyistä pienitu-

loisempiin ja asumistuen määrä laskisi nykyistä voimakkaammin tulojen noustessa. Näin ollen tulosidonnaisuuden kiristäminen huonontaa kannusteita ottaa vastaan osa-aikatyötä tai lisätä työtunteja, mutta kokoaikatyön kannusteet keskimäärin paranisivat. Jos täysimääräiseen tukeen oikeuttava tuloraja olisi edelleen kytketty työmarkkinatuen tasoon, tulosidonnaisuuden kiristäminen ei vaikuttaisi kaikista pienituloisimpien asumistuen saajien tuen tasoon. Toimeentulotukimenot lisääntyisivät maltillisesti.

Liitteen 6 mukaisen vaihtoehto B laskelman perusteella tulosidonnaisuuden kiristäminen nykyisestä 42 prosentista 50 prosenttiin alentaisi asumistuen menoja 18 milj. eurolla ja lisäisi toimeentulotukimenoja 4 milj. eurolla. Tulosidonnaisuuden lisääminen lisäisi työllisten määrää laskennallisesti 800:lla.

Enimmäisasumismenojen alentaminen nostaisi niiden asumistuen saajien omavastuuta asumismenoista, joilla asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot. Enimmäisasumismenojen alentaminen kohdistuisi kaikkiin suuria asumismenoja maksavien asumistuen saajiin tuloista riippumatta. Näin ollen myös toimeentulotukimenot lisääntyisivät enemmän kuin tulosidonnaisuutta kiristämällä. Vastaavasti kuten tulosidonnaisuuden lisääminen enimmäisasumismenojen alentaminen lisäisi kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteita. Enimmäisasumismenojen alentaminen heikentäisi kuitenkin kannusteita muuttaa halvempien asumiskustannusten alueilta korkeampien asumiskustannusten alueilla, joissa työllistyminen voi kuitenkin olla todennäköisempää.

Liitteen 6 A vaihtoehdon mukaisen laskelman mukaisesti enimmäisasumismenojen alentaminen 80 prosenttiin nykyisestä alentaisi asumistuen menoja 110 milj. eurolla ja lisäisi toimeentulotukimenoja 65 milj. eurolla. Enimmäisasumismenojen laskeminen lisäisi työllisten määrää laskennallisesti 2300:lla.

b. Asumistuen tason parantaminen tulosidonnaisuutta lieventämällä tai ansiotulovähennystä (suojaosa) korottamalla

Aikaisemmissa kannustinloukkujen purkamista koskevissa ehdotuksissa on ehdotettu asumistuen kannustavuuden lisäämistä asumistuen tulosidonnaisuutta lieventämällä. Lisäksi työn vastaanottamisen kynnystä voitaisiin alentaa nostamalla 300 euron suojaosan määrää. Molemmat vaihtoehdot lisäävät osa-aikaisen työn vastaanottamisen kannusteita, mutta heikentävät kokoaikaisen työn vastaanottamisen kannusteita. Molemmat vaihtoehdot kuitenkin laajentavat asumistukea nykyistä suuremmille tulotasolle eli käytännössä myös pienipalkkaista kokoaikatyötä vastaavalle tulotasolle. Kannustinloukkujen purkaminen tulosidonnaisuutta lieventämällä tai suojaosaa korottamalla lisäävät asumistukimenoja ja edellyttävät siten lisärahoitusta.

Tulosidonnaisuuden lieventäminen merkitsisi sitä, että lisääntyvä tulot vaikuttaisivat nykyistä vähemmän asumistuen tasoon. Tällöin asumistuen omavastuuosuus kasvaisi nykyistä vähemmän tulojen kasvaessa ja asumistukea voisi saada myös suuremmilla tuloilla. Tulosidonnaisuuden lieventäminen nostaisi asumistuen tasoa kaikilla niillä tuensaajilla, joiden tulot ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Näin ollen toimenpide kohdistuisi myös muihin kuin ansio- tai yrittäjätuloja saaviin.

Yleisessä asumistuessa 1.9.2015 käyttöön otettu *ansiotulovähennys* tarkoittaa sitä, että asumistuen määrää laskettaessa jokaisen ruokakunnan jäsenen ansio- ja yrittäjätuloista vähennetään 300 euroa kuukaudessa. Ansiotulovähennys perustuu vuoden 2013 rakennepoliittiseen ohjelmaan ja sen tar-

koituksena on alentaa työn vastaanottamiskynnystä. Asumistuen ansiotulovähennys vastaa työttömyysturvassa käytössä olevaa 300 euron suojaosaa. Ansiotulovähennys koskee vain ansio- tai yrittäjätuloja, joten ansiotulovähennys ja sen korottaminen kohdistuu vain ansio- tai yrittäjätuloja saaviin.

Kelan tutkimusosasto on arvioinut, että yleisen asumistuen menot ovat ansiotulovähennyksen johdosta arviolta 6 prosenttia suuremmat kuin ne olisivat ilman ansiotulovähennystä.²⁰ Ansiotulovähennys on tuonut yleisen asumistuen piiriin uusia tuensajia, jotka eivät ilman ansiotulovähennystä saisi asumistukea. Esimerkiksi joulukuussa 2016 ansiotulovähennyksen piirissä oli noin 86 500 ruokakuntaa, joista noin 14 600 oli sellaista, jotka eivät saisi asumistukea ilman ansiotulovähennystä. Lisäksi ansiotulovähennys on lisännyt asumistuen määrää jo asumistuen piirissä olevilla. Ansiotulovähennyksen vaikutuksia ei kuitenkaan ole tutkittu.

Liitteen 6 mukaisen vaihtoehto d laskelman perusteella suojaosan nostaminen nykyisestä 300 eurosta 600 euroon lisäisi julkisen talouden menoja 40 miljoonalla eurolla ja työllisten määrää laskennallisesti 900:lla. Vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon suojaosan korotuksen myötä asumistuen piiriin tulevia uusia tuensajia, joten kustannukset ovat arvioitua suuremmat.

Suojaosa ja sen mahdollinen kasvattaminen kannustaa vastaanottamaan erityisesti osa-aikatyötä ja lyhytaikaista keikkatyötä, josta saatavat tulot eivät ylitä suojaosan määrää. Suojaosa siirtää kannustinloukkua suuremmalle tulosolulle eli se saattaa heikentää kannustimia siirtyä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön. Opiskelijoiden siirtyessä yleisen asumistuen piiriin ansiotuloja koskevan suojaosa ja sen mahdollinen nostaminen ovat ongelmallisia, jos tavoitteena on kannustaa opiskelijoita päättämiseen opiskeluun.

c. Tarkistamisrajan lieventäminen

Yleisen asumistuen määrä tarkistetaan vuoden välein. Asumistuen taso tarkistetaan kuitenkin ennen vuositarkistusta, jos ruokakunnan koko muuttuu, ruokakunnan tulot nousevat yli 400 euroa tai laskevat yli 200 euroa kuukaudessa tai ruokakunnan asumismenot muuttuvat yli 50 euroa kuukaudessa. Tällöin tarkistettua asumistukea maksetaan tarkistamista seuraavan kuukauden alusta.

Asumistukiudistuksen yhteydessä tulorajojen korotettiin tulojen noustessa 100 eurolla ja tulojen laskiessa 40 euroa. Tulorajojen korottaminen vähentää tarkistusten määrää ja kannustaa työn vastaanottamiseen. Työn vastaanottamisen kynnyksestä voitaisiin edelleen helpottaa nostamalla tai poistamalla tulojen tarkistamisraja kokonaan tulojen nousun osalta, jolloin asumistukijärjestelmä reagoisi nousseisiin tuloihin vasta seuraavassa vuositarkistuksessa. Tarkistamisrajan lieventäminen keventää asumistuen tarkistamiseen liittyvää hallinnollista taakkaa ja voi jossain määrin kannustaa ottamaan vastaan lyhytaikaisia töitä. Toisaalta tarkistamisrajan lieventäminen lisää asumistukimenoja ja siihen liittyvä kannustinvaikutus kohdentuu sattumanvaraisesti tuensajille riippuen vuositarkistuksen ajoittumisesta.

Toimeentulotuki

a. Asumisen omavastuu toimeentulotukeen

²⁰ <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3447>

Vuosina 1997–2006 toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin kuului seitsemän prosenttia tarpeellisten suuruisten asumismenojen määrästä. Tämän niin kutsutun toimeentulotuen asumismenojen omavastuuosuuden taustalla oli 1990-luvulla tehty kannustinloukkutyö, jossa katsottiin, että asumistuki ja toimeentulotuki nostavat vuokratasoa. Arja Alhon vetämä kannustinloukkutyöryhmä esitti 20 prosentin omavastuuta²¹ ja toimeentulotuen kokonaisuutta selvittänyt professori Pentti Arajärvi viiden prosentin omavastuuta²². Lopulta omavastuu säädettiin poliittisena kompromissina 7 prosentin suuruiseksi toimeentulotukilain (1412/1997) säätämisen yhteydessä. Omavastuuosuuden tavoitteena oli, että asiakkaan kiinnostus asumiskustannuksiinsa säilyisi ja hakeutuminen kohtuuhintaiseen asumiseen lisääntyisi. Omavastuuosuutta voitiin toimeentulotukea myönnettäessä harkinnan mukaan pienentää tai se voidaan kokonaan poistaa.

Toimeentulotuen asumisen omavastuun yhteydessä yleistä asumistukea kehitettiin työhön menon kannustavuuden lisäämiseksi ja asumismenoihin tarvittavan toimeentulotuen vähentämiseksi selvityshenkilö Arajärven ehdotusten mukaisesti.²³ Asumistuen perusteiden tarkistamisen tavoitteena oli, että erityisesti pienet työmarkkinatukea saavat ruokakunnat eivät enää tarvitsisi asumistuen lisäksi toimeentulotukea asumistuen saajien keskimääräisten suuruisiin asumismenoihin.

Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportissa selvitettiin toimeentulotuen perusosaan sisällytetyn asumismenojen omavastuuosuuden vaikutuksia.²⁴ Asumismenojen omavastuun käyttöönotto merkitsi tutkimuksen mukaan keskimäärin noin 140 markan lisämenoerää toimeentulotuen saajille. Helsingissä lisämeno oli korkeiden asumiskustannusten vuoksi noin 200 markkaa. Lisäksi selvityksessä kysyttiin, mihin toimenpiteisiin kunnissa on ryhdytty niiden asiakkaiden osalta, joilla on ollut vaikeuksia selviytyä omavastuun maksamisesta. Keinoina mainittiin toimeentulotukiasetuksen mukainen harkinnan käyttö omavastuun maksamisessa ja toisaalta erimuotoinen vuokranmaksun kontrollointi. Vähintään viidennes vastanneista sosiaalityöntekijöistä oli käyttänyt joitakin näistä keinoista. Yleisintä oli omavastuun maksaminen harkinnalla.

Asumismenojen omavastuuosuus toimeentulotuessa poistettiin 1.9.2006 lukien.²⁵ Omavastuuosuuden poistamista perusteltiin sillä, että kaikilla paikkakunnilla tuensaajilla ei ollut suppean asuntotarjonnan vuoksi tosiasiallista mahdollisuutta muuttaa edullisempaan asuntoon. Perusteluissa myös todettiin, että järjestelmä oli asiakkaalle vaikeaselkoinen, minkä vuoksi omavastuun merkitystä ei hahmotettu eikä laille asetettua tavoitetta halvempiin asuntoihin muuttamisesta tavoitettu. Perusteluissa ei kuitenkaan mainita, mihin kyseinen arvio omavastuulle asetettujen tavoitteiden täyttymättä jättämisestä perustuu. Omavastuuosuuden poistamisen katsottiin parantavan toimeentulotuen asiakkaiden mahdollisuuksia selviytyä paremmin muista toimeentulotuen perusosalla katettavista jokapäiväisistä menoistaan ja helpottavan erityisesti kalliiden asumiskustannusten alueilla asuvien asiakkaiden tilannetta.

Kansaneläkelaitoksen tutkimusosaston selvityksen mukaan 10 prosentin asumismenojen omavastuu toisi vuositasolla noin 79 milj. euron kustannussäästön toimeentulotuessa (Liite 14). Laskennassa on oletettu, että toimeentulotuessa asumismenot katettaisiin omavastuuta lukuun ottamatta täysi-

²¹ Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 1996/5.

²² Arajärvi Pentti: Toimeentulotuen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. STM:n työryhmämuistioita 1997:18.

²³ Hallituksen esitys 217/1997.

²⁴ Keskitalo-Heikkilä-Laaksonen: Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti STM:n julkaisu 2000:16.

²⁵ Hallituksen esitys 155/2005.

määräisinä. Laskelma ei ota huomioon omavastuun johdosta mahdollisesti lisääntyviä täydentävän toimeentulotuen kustannuksia.

Omavastuuosuus kohdistuisi kaikkiin toimeentulotuen saajiin. Eniten menettäisivät ne, joilla on suuret asumiskustannukset eikä mahdollisuutta muuttaa halvempaan asuntoon. Erikseen tulisi selvittää, miten korkeiden asumismenojen tarveharkinta toteutettaisiin omavastuuosuusmallissa. Jos omavastuuosuus on hyvin pieni, on epävarmaa, kannustaisiko omavastuuosuus toimeentulotuen saajia hakeutumaan halvempaan asuntoihin.

Perustoimeentulotuen (perusosan ja muiden perusmenojen) tarkoituksena on kattaa jokapäiväiset välttämättömät menot, joten asumismenojen omavastuuosuus tulisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon perusosan määrässä. Omavastuuosuuden käyttöönotosta syntyvien kustannussäästöjen tarkoituksenmukaista kohdentamista tulisi selvittää ottaen huomioon toimeentulotuen tehtävä perustuslaissa turvatus välttämättömän toimeentulon turvaajana ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien tilanne.

Kelan tutkimusosaston tekemän arvion mukaan omavastuun käyttöönotosta syntyvällä noin 79 milj. euron säästöllä perusosaa voitaisiin korottaa 47 eurolla. Tällöin tulontasausta tehtäisiin kuitenkin toimeentulotuensaajien kesken. Omavastuuosuuden käyttöön otto ja perusosan korottaminen suosisi matalien asumiskustannusten alueilla asuvia toimeentulotuensaajia. Sitä vastoin toimeentulotuensaajat, joilla on suuret asumismenot eli lähinnä pääkaupunkiseudulla ja kasvukeskuksissa asuvat, menettäisivät eniten, koska perusosan korotus kohdentuisi riittämättömästi asumismenojen kattamiseen. Perusosan korotuksen määrää ja kohdentumista voidaan muuttaa muuttamalla toimeentulotuen perusosan henkilökertoimia perusosan korotuksen yhteydessä (ks. liite 14).

Omavastuuosuus asumismenoista sen käyttöönototavasta riippumatta monimutkaistaa jo nykyisin asiakkaalle vaikeaselkoista toimeentulotuen laskentaa ja lisää hallinnollista työtä. Täsmällisempiä laskelmia ja vaikutusarviointeja asumismenojen omavastuun vaikutuksista on mahdollista tehdä vasta toimeentulotukimenojen ja toimeentulotuen kohdentumisen tietopohjan karttuessa Kela-siirron myötä. Aineistopohja on viime vuoteen asti ollut kirjava, mutta toimeentulotuen siirtyminen Kelan toimeenpantavaksi vuoden 2017 alusta lukien parantaa toimeentulotuen tilastointia.

b. Toimeentulotuessa käytettävän asumismenojen kohtuullisuusrajan ja yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen yhtenäistäminen

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on jaettu neljään kuntaryhmään: Helsinki (kuntaryhmä I), muu pääkaupunkiseutu (II), muut isommat kaupungit ja kasvukeskukset (III) ja muu Suomi (IV). Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ovat pääsääntöisesti alhaisemmat kuin paikkakunnan yleinen vuokrataso ja yli 70 prosentilla yleisen asumistuen ruokakunnista asumismenot ylittävät enimmäisasumismenot. Yleisessä asumistuessa enimmäisasumismenot ylittävää osuutta asumismenoista ei oteta huomioon asumistuen laskennassa, vaan se kasvattaa tuensaajan omavastuuta asumiskustannuksista.

Toimeentulotuessa tarpeellisina pidettävien asumismenojen kuntakohtaiset harkintarajat ovat pääsääntöisesti korkeampia kuin yleisen asumistuen enimmäisasumismenot. Perustoimeentulotuen siirryttyä Kelan toimeenpanemaksi Kela käyttää tarpeellisina pidettävien asumismenojen tarkistusrajana asumistuen saajien keskimääräisistä vuokrasta määritettyä rajaa ja kuntien käyttämiä rajoja riip-

puen siitä, kumpi raja on alhaisempi. Asumismenojen tarpeellisuutta arvioidaan kuitenkin aina asiakkaan ja perheen asunnon tarpeiden sekä kohtuullista asumistasoa vastaavan paikkakunnan kustannustason näkökulmasta. Toimeentulotuessa käytettävät tarpeellisuutta arvioivat rajat ovat siten toimeenpanon apuvälineitä, joilla arvioidaan tarvetta ohjata asiakas kohtuuhintaisemman asumisen piiriin.

Jatkotyössä tulisi selvittää toimeentulotuessa käytettyjen kuntakohtaisten kohtuullisuusrajojen ja yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen suhdetta sekä yhtenäistämisen vaikutuksia sekä toimeentulotuen kuntakohtaisten kohtuullisuusrajojen tarkoituksenmukaisuutta suhteessa asumistukeen. Ottaen kuitenkin huomioon toimeentulotuen luonne viimesijaisena perustuslaissa turvatus välttämättömän toimeentulon turvaajana, siihen soveltuu huonosti ehdoton asumismenojen enimmäismäärä. Etuuden viimesijaisuudesta johtuen tarpeellisina pidettävät asumismenot voisivat joka tapauksessa tulla katettaviksi kunnan harkinnan perusteella myöntämässä täydentävässä toimeentulotuessa.

5. Asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittaminen

Perustuslain 19 §:n tavoitteiden mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana, että ensisijaisten etuuskien taso olisi niin korkea, että viimesijaiselle toimeentuloturvajärjestelmälle olisi tarvetta vain poikkeustilanteissa ja toimeentuloturvan tarve olisi silloinkin lyhytaikaista. Tällä hetkellä kuitenkin toimeentulotuesta arviolta 20–50 prosenttia käytetään asumismenojen kattamiseen.

Aikaisemmissa asumis- ja toimeentulotukijärjestelmän kehittämistä koskeissa selvityksissä (*Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, ympäristöministeriön raportteja 4/2015*) ja *Toimeentulotuen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja 2015:28*) on esitetty, että asumistuen hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja tulisi nostaa asumismenoihin tarvittavan toimeentulotuen ja toimeentulotukeen liittyvien kannustinloukkujen vähentämiseksi. Toisaalta toimenpide lisäisi julkistalouden kustannuksia.

Asumistuen enimmäisasumismenojen korotus tukisi kannustinloukkujen purkamista niiden talouksien osalta, joiden asumismenot nykyisin ylittävät asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot. Toimeentulotukea saavan kotitalouden nettotuloja asumistuen enimmäisasumismenojen korotus ei yleensä kasvattaisi, koska asumistuen ylittävät asumismenot korvataan useissa tapauksissa ainakin osittain toimeentulotuella. Ainoastaan tulojen rakenne muuttuisi, kun asumistuen kasvu korvaisi ainakin osan toimeentulotuesta. Osalla tuensajista toimeentulotuen tarve poistuisi kokonaan. Sen sijaan niiden asumistukea saavien talouksien tulot, jotka eivät saa toimeentulotukea, nettotulot kasvaisivat asumistuen kasvaessa. Tämä koskisi myös pienipalkkaisia asumistuen saajatalouksia, joiden nettotulot kasvaisivat suhteessa toimeentulotuen takaamaan tulotasoon. Asumistuen enimmäisasumismenojen korotus heikentäisi kuitenkin kannusteita hakeutua edullisempiin asuntoihin. Lisäksi on mahdollista, että enimmäisasumismenojen korotuksesta vain osa päätyisi asumistuen saajien hyödyksi, jos osa tukien korotuksista kapitalisoituu asuntojen vuokriin.

6. Yhteenveto ja jatkotyö

Yleisessä asumistuessa on käytössä enimmäisasumismenot, jotka rajaavat tuen maksamista korkeisiin asumiskustannuksiin. Työn vastaanottamiskynnyksen madaltamiseksi yleisen asumistuen määrittämisessä huomioon otettavista ansiotuloista on tehty 300 euron vähennys syyskuusta 2015 lähtien. Toisaalta valtion talouden säästöpäätöksistä johtuen yleisen asumistuen perusomavastuun tulosidonnaisuutta on kiristetty vuoden 2016 alusta 40 prosentista 42 prosenttiin eikä enimmäisasumismenoja ole korotettu vuokraindeksin muutosta vastaavasti. Nämä toimenpiteet ovat osaltaan lisänneet toimeentulotuen tarvetta ja lisänneet työn vastaanottamisen kynnyksiä.

Yleisen asumistuen kannustinongelmiin voidaan vaikuttaa asumistuen tasoa heikentämällä (enimmäisasumismenojen leikkaus tai tulosidonnaisuuden kiristäminen) tai asumistuen tasoa parantamalla (tulosidonnaisuuden lieventäminen tai suojaosan korottaminen). Eri toimenpiteillä on erisuuntaisia vaikutuksia julkisen talouden menoihin sekä kokoaikatyön, lisätyönteon ja osa-aikatyön vastaanottamisen kannusteisiin. Ottaen huomioon asumistuen tarkoitus pienituloisten ruokakuntien kohtuullisen asumistason turvaajana asumistukea koskevia ratkaisuja ei voida tehdä vain työllisyysvaikutusten näkökulmasta. Asumistuki ei ole vain työttömien tukijärjestelmä, vaan sen piiriin kuuluu myös ruokakuntia, jotka eivät kannusteiden lisäämisestä huolimatta tule työllistymään.

Yleiseen asumistukeen kohdistuvat leikkaukset lisäävät aina tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jonka tarkoituksena on turvata perustuslaissa turvattu välttämätön toimeentulo. Toimeentulotuki on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäisemään sellaisten syntymistä. Toimeentulotuen tarkoituksena ei ole toimia jatkuvaisluonteisena ensisijaisten etuuksien täydentäjänä eikä korvata niitä.

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu aina yksilö- ja perhekohtaiseen harkintaan ja asumismenot ovat vain osa perustoimeentulotuella katettavista menoista. Asumismenot otetaan toimeentulotuessa huomioon *tarpeellisen suuruusina*. Asumismenojen tarpeellista suuruutta harkittaessa otetaan huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Kaavamainen enimmäisasumismeno tai asumismenojen omavastuuosuus soveltuvat huonosti toimeentulotuen yksilö- ja perhekohtaiseen harkintaan ja viimesijaisuuteen.

Toimeentulotukilaissa on keinot hillitä asumiskuluja lakiin lisätyn 7 b §:n 2 momentin myötä. Kelan tulee ohjata hakijaa hankkimaan edullisempi asunto, jos asumiskulut ylittävät tarpeellisen suuruusena pidetyn määrän. Asumiskulujen kohtuullistamisessa keskeisessä asemassa on kuitenkin kohtuuhintaisten asuntojen tarjonta paikkakunnalla, jotta pykälän tarkoitus toteutuisi. Eduskunnan edellyttämä Kelan ja kunnan monialainen yhteistyö osaltaan turvaa asiakkaan asemaa.

Toimeentulotukea koskevan tilastopohjan karttuessa perustoimeentulotuen Kela-siirron myötä asumistuen ja toimeentulotuen yhteensovittamisen selvittämiseksi on nykyistä paremmat edellytykset. Jatkotyössä työllisyysvaikutusten arvioinnin rinnalla tulee kuitenkin tehdä laajempaa arviointia eri toimenpiteiden vaikutuksista asumistuen ja toimeentulotuen saajiin ja sosiaaliturvajärjestelmään kokonaisuutena. Korkeat asumiskustannukset ovat yksi osa kannustinongelmaa eikä asumisen tuki- en tason leikkaus tulisi olla ensisijainen keino puuttua korkeisiin asumiskustannuksiin. Asumisen tukijärjestelmien kehittämisessä tulee lisäksi ottaa huomioon ensisijaisten etuusjärjestelmien suhde perustuslaissa turvatun viimesijaisen välttämättömän toimeentulon turvaamiseen.

Eduskunta on perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevassa lausumassa edellyttänyt, että toimeentulotukilaki uudistetaan kokonaisuudessaan ja että uudistuksessa tulee pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Toimeentulotukea koskevia toi-

menpiteitä kannustavuuden lisäämiseksi ja kohtuuhintaisen asumisen tukemiseksi tulee tarkastella osana toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen tarpeellisuusarviointia. Samassa yhteydessä tulee tarkastella toimeentulotuen suhdetta muuhun perusturvaan, erityisesti asumistukeen, sekä sosiaalityön aseman muutoksiin tulevilla kunta- ja aluehallintorakenteissa.

LIITE 10: Arvonlisäverovelvollisuuden alaraja ja kannustinongelmat

Arvonlisäveron alarajahuojennus ja kannustinongelmat

1. Nykytila

Arvonlisäverolain (1501/1993) 1 §:n mukaan veroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä. Arvonlisäverotuksen soveltamisala on laaja ja kattaa periaatteessa kaikki liiketoiminnan muodossa myytävät hyödykkeet. Verovelvollisia ovat lähtökohtaisesti kaikki verollisia tavaroita ja palveluja liiketoiminnan muodossa myyvät yritykset ja ammatinharjoittajat.

Hallinnollisista syistä verosta on vapautettu vähäinen toiminta. Arvonlisäverolain 3 §:n mukaan myyjä ei ole verovelvollinen, jos tilikauden liikevaihto on enintään 10 000 euroa, ellei häntä ole oman ilmoituksen perusteella merkitty verovelvolliseksi.

Mikäli 10 000 euron raja ylittyy, on koko tilikauden myynnistä lähtökohtaisesti suoritettava vero taannehtivasti. Käytännössä taannehtivuuden vaikutus poistuu arvonlisäverolain 149 a §:n mukaisella veronhuojennuksella. Verovelvollinen, jonka tilikauden liikevaihto on enintään 10 000 euroa, saa huojennuksena koko tilikaudelta tilitettävän veron. Verovelvollisuusalarajan ylittyessä verovelvollinen saa liikevaihdon kasvaessa asteittain pienenevän huojennuksen. Tilitettävä vero nousee täyteen määrään vasta vähitellen yrityksen toiminnan laajetessa ja muuttuu täysimääräiseksi 30 000 euron vuosiliikevaihdon kohdalla.

2. Ongelma?

Verovelvollisuusalarajan ylittävän osan huojennus aiheuttaa siis sen, että yrityksen kohtaama verorasitus kasvaa vähitellen 30 000 liikevaihtoon saakka. Efektiivisen veroasteen osalta yrityksillä ei olisi näin ollen syytä kasautua erityisesti minkään yhden liikevaihtoluokan kohdalle. Todellisuudessa on VATT:n tutkimusten mukaan selvää, että yritykset kasautuvat juuri alarajan alapuolelle, ja kasautuminen johtuu pääasiassa siitä, että yritykset sopeuttavat tuotantoaan. Viimeisimmän tutkimuksen²⁶ mukaan efektiivisen veroasteen muutoksella näyttäisi olevan vain vähän merkitystä kasautumiselle, sen sijaan hallinnollinen kustannus on merkittävä.

Hallinnollinen kustannus muodostuu sekä varsinaisesta ilmoittamiseen liittyvästä byrokratiasta, että asiaan perehtymisestä aiheutuvasta työstä ja henkisestä rasituksesta. Raportointitiheydellä ei näyttäisi olevan suurta merkitystä kasvulle, mikä viittaisi siihen että nimenomaan verovelvolliseksi ryhtymisen kustannus on suurin syy kasautumiselle.

VATT:n tutkimuksessa vertailtiin suomalaisia ja ruotsalaisia työvoimavaltaisten alojen yrityksiä. Ruotsissa ei ole käytössä alarajaa. Vertailun perusteella ruotsalaiset alle 8500e yritykset kasvoivat huomattavasti nopeammin (10-15%) kuin suomalaiset (0%). Myös hieman rajan yläpuolella ja en-

²⁶ Harju, Matikka, Rauhanen. 2016. The effects of size-based regulation on small firms: evidence from VAT threshold. VATT WP75.

nen ylärajan ylittämistä suomalaisten yritysten kasvu oli vähän heikompaa kuin ruotsalaisten. Ylärajan yläpuolella sen sijaan kasvuprosentit olivat samanlaiset.

Voidaan siis todeta, että arvonlisäveron verovelvollisuuden alaraja aiheuttaa pienille yrityksille kasvun esteen. Se, onko tämä ongelma, on hyvä kysymys. On vaikea sanoa, mitä näille yrityksille tapahtuisi, jos rajaa ei olisi. Voi olla, että niistä suuri osa jäisi silti pieniksi, eli kyse olisi vain yrittäjän lisätienesteistä muun tulon rinnalla. Pysyvästi pienten yritysten haaliminen hallinnollisiin rekistereihin ei välttämättä olisi kokonaisuudessaan kannatettavaa hallinnollisten kustannusten takia.

3. Miten helpottaa nykyisen alarajahuojennusmallin toteuttamista?

Jos nykyisestä alarajahuojennusjärjestelmästä ei haluta luopua, tulisi huomiota kiinnittää hallinnollisen kustannuksen minimoimiseen. Huojennusalueen on tarkoitus poistaa kannustimet yrityksen liikevaihdon jäämiseksi alarajan alle, mutta näyttäisi siltä, että huojennuksen toiminta ei joko ole riittävän selvää yrittäjille tai sitä pidetään siitä huolimatta liian työläänä ratkaisuna.

Huojennuksen hakemista voisi helpottaa ja siitä voitaisiin tiedottaa paremmin. Näin voitaisiin vähentää alarajan ylittämisen aiheuttamia pelkoja ja sitä kautta vähentää kasautumista. Tällä hetkellä yrittäjien täytyy merkitä kausiveroilmoitukseen alarajahuojennukseen oikeuttava liikevaihto sekä vero. Sen lisäksi heidän täytyy itse näiden tietojen perusteella laskea alarajahuojennuksen määrä siihen tarkoitettulla kaavalla. Tähän on kuitenkin tulossa parannus, kun alarajahuojennuksen määrä lasketaan automaattisesti vuoden 2017 alussa avattavassa OmaVero-palvelussa.

Huojennuksen hakeminen voitaisiin pyrkiä automatisoimaan vielä pitemmällekin. Ongelmana on se, että huojennukseen oikeuttava veron ja liikevaihdon määrittely poikkeaa kausiveroilmoituksessa ilmoitetuista tiedoista. Tähän ei voida kansallisesti puuttua, sillä EU:n direktiivi 2006/112/EC (artikla 288) määrittää ne toimet, joista huojennusta ei voida myöntää.

Huojennukseen oikeuttava liikevaihto ja vero voitaisiin jo nyt laskea osittain automaattisesti kausiveroilmoituksessa annettujen tietojen pohjalta. Siinä tapauksessa, että yrittäjä arvioisi kuuluvansa mahdollisesti alarajahuojennusta saavien piiriin, hän voisi lisätä/poistaa loput erät näistä osittain valmiiksi lasketuista luvuista, tai vaihtoehtoisesti merkitä uusiin kohtiin näiden puuttuvien erien tiedot (esimerkiksi "jos yrityksellä on metsätaloudesta tilitettävää veroa, merkitse tähän sen määrä"). Tämän jälkeen huojennus voidaan laskea kokonaan automaattisesti. Tätä ei luonnollisesti tarvitsisi kysyä suurilta yrityksiltä.

Nykyisenkaltainen järjestely voitaisiin ehkä toteuttaa helpommin ymmärrettävänä, jos liukuvan huojennusalueen sijaan käytössä olisi portaittainen huojennus. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vähennä hallinnollisia kustannuksia paljoakaan.

Verojen ilmoittamista ja maksamista ollaan jo paraikaa helpottamassa Verohallinnon OmaVero-palvelussa. Palvelu ohjaa ilmoittamaan tiedot oikein ja muistuttaa määräajoista. Vuoden 2017 lopulla palveluun ollaan siirtämässä myös yhteisöjen tuloverotus, jolloin pienten yritysten, jotka joka tapauksessa maksavat veroa elinkeinotulostaan, on helpompi samalla kirjautumisella hoitaa myös arvonlisäveron ilmoittaminen. Lisäksi pienyritysten alv-taakka voi monella pienentyä vuoden 2017

alusta, kun vuosi-ilmoittamisen liikevaihtoraja nousee 30 000 euroon ja neljännesvuositilityksen raja 100 000 euroon (nyt 25 000 ja 50 000 euroa).

Nykyisen alarajahuojennusmallin osalta on kuitenkin edelleen pohdittava, kuinka suuri hyöty kaikkien yritysten saamisesta rekisteriin oikeastaan on.

4. Muita tapoja toteuttaa pienyritysten verottomuus

On selvää, että asteittainen verohuojennus ei toimi hyvin Suomessa: sitä käytetään varsin vähän, mutta se aiheuttaa silti suuren työtaakan verohallinnolle. Missään muussa maassa ei ilmeisesti ole vastaavaa menetelmää.

Nykyiselle mallille tulisi miettiä vaihtoehtoisia tapoja lieventää alarajan ylittymisestä aiheutuvia kustannuksia, jotta huojennuksesta voitaisiin luopua. Toinen vaihtoehto on luopua alarajasta kokonaan tai laskea se niin alas, että kasautumisella ei ole merkitystä.

1. Ei alarajaa.

Tämä on käytössä Ruotsissa, joskin huhujen mukaan he ovat ottamassa käyttöön noin 3 000 euron alarajan.

- ei kannustinongelmaa
- hallinnollinen kustannus käytännössä kaikilla yrityksillä ja verohallinnolla
- poliittisesti mahdotonta

2. Kaksi rajaa.

Kun yrityksen liikevaihto ylittää alarajan (esim. 20 000e), mutta ei tiettyä ylärajaa (esim. 30 000e), se saisi vielä vuoden ajan myydä verotta. Ranskassa on mahdollista jatkaa verovapautta vielä toisenkin vuoden ajan, jos yläraja ei ole ylittynyt.

- ongelmana ne yritykset, joiden liikevaihto pysyttelee alarajan tuntumassa tai joilla liikevaihto heilahtelee paljon vuosittain
- muuten varsin selkeä

3. Arvonlisäveron tilittäminen toisen veron yhteydessä.

Ajatuksena oli pienentää arvonlisäveron tilityksiin liittyvää hallinnollista taakkaa luopumalla erillisestä arvonlisäveron tilityksestä, ja yhdistää tietojen anto toisen verolajin ilmoitukseen vuositilittäjillä. Tämä onkin jo toteutumassa kaikille yrityksille, kun elinkeinotulon vero tulee mukaan OmaVeroon marraskuussa 2017. Kaikki ilmoittaminen tulee lähtökohtaisesti tehdä sähköisesti, joten erilaisten lomakkeiden aika alkaa olla lopussa. Tältä osin. Myös henkilöiden tuloverotus on siirtymässä OmaVeroon vuoden 2018 verotuksen osalta, jolloin palvelu tulee tutuksi koko kansalle.

4. Kaksi alarajaa ja niiden välillä yksinkertainen tilitys.

Jos ajatellaan, että mikroyritysten kasvun esteenä on nimenomaan hallinnolliset kustannukset, voitaisiin verovelvollisilta pienyrityksiltä periä sen sijaan kättäsummamaksu. Maksu voisi olla kaikille yrityksille sama tai suhteessa yrityksen liikevaihtoon, ja se voitaisiin periä OmaVero-palvelussa, arvonnäisäverosivulla. Kynnys varsinaisen alv-ilmoituksen jättöön pienenesi samalla.

- pienentää pienyritysten hallinnollista kustannusta
- suosii työvoimavaltaisia aloja ja vakiokannalla myyjiä
- vapaaehtoinen järjestely

Muita kysymyksiä:

- Onko rekisteröityminen vapaaehtoista rajan alapuolella? Rekisterissä olo on yleensä hyödyllistä yrityksille myyville pienyrityksille.
- Jos rekisteröityy, kuinka pitkän aikaa täytyy pysyä rekisterissä? Ongelmana ovat ns. "fly-by-night"-yritykset, jotka ilmestyvät rekisteriin vain silloin kun hakevat palautuksia. Suomella ei ole rajoitusta, useilla mailla rekisterissä on pysyttävä 1-5 vuotta.
- pimeän myynnin ongelma: määrä todennäköisesti kasvaa, kun rajaa nostetaan

5. Alarajan tasosta

Kansainvälisesti katsottuna Suomen 10 000 euron alaraja on melko alhainen. Alarajan määrittäminen on valintaa hallinnollisten kustannusten ja verotuoton välillä. Matala alaraja lisää hallinnollista taakkaa sekä yrityksillä että verohallinnolla. Korkea alaraja taas kannustaa yritysten pilkkomiseen ja riittävän suurella rajalla myös vääristää yritysten välistä kilpailua. Esimerkiksi nyt yleistyneet pop up – myymälät voidaan toteuttaa uuden yrityksen lukuun, jolloin alarajasta riippuen myynti voi olla verotonta.

6. Ratkaisuja muissa maissa

Monessa maassa on käytössä jonkinlainen arvonnäisäveron alaraja. OECD:n selvityksen²⁷ mukaan OECD-maissa on tyypillisesti kahdenlaisia alarajoja: pienten yritysten ei tarvitse joko rekisteröityä verovelvolliseksi eikä tilittää veroja, tai sitten niiden täytyy rekisteröityä mutta veroja ei tarvitse tilittää. Alaraja perustuu yleisimmin yritysten liikevaihtoon tai joissain tapauksissa tilitettävän arvonnäisäveron määrään. Arvonnäisäverotukseen liittyvät helpotukset kohdistuvat yleisimmin vain kotimaisiin yrityksiin.

OECD:n mukaan sen jäsenmaista viidessä (Ruotsi, Espanja, Chile, Meksiko ja Turkki) ei ole lainkaan alarajaa. 13 maassa alaraja on suhteellisen matala (1 500 – 30 000 USD) ja 16 maassa varsin korkea (yli 30 000 USD).

²⁷ Consumption Tax Trends 2016 ja Taxation of SMEs in OECS and G20 Countries, OECD 2015

Ranskassa on korkeampi raja (82 200e) tavaroille kuin suurimmalle osalle palveluita (32 900e). Jos rajan ylittää, mutta liikevaihto pysyy 90 300 (palveluille 34 900) euron alapuolella, saa yritys myydä verotta vuoden ajan. Jos yläraja ei vuoden jälkeen ole ylittynyt, saa verottomuutta jatkaa vielä toisen vuoden. Hollannissa taas raja perustuu tilitettävän arvonlisäveron (netto) määrään. Ruotsissa sen sijaan ei ole alarajaa lainkaan, joskin raja on ilmeisesti nousemassa noin 3 000 euroon.

Verovelvollisuusalarajan lisäksi monessa maassa²⁸ on pienyrityksille käytössä jonkinlainen järjestely, jossa yrittäjä veloittaa asiakkaalta arvonlisäveron, mutta maksaa verohallinnolle arvonlisäveroa eri määrän. Tämä veron tilitys voi määräytyä erilaisten indikaattoreiden perusteella, kuten liikevaihto, sähkölasku, työssä käytetyt tilat, vuokra- tai leasingkulut tai työntekijöiden määrä. Maksu voi myös vaihdella toimialoittain, ja esimerkiksi Belgiassa on rakennusala petoksille alttiina toimialana suljettu kokonaan huojennuksen ulkopuolelle. Maksun tarkoituksena on kuvastaa toimialan keskimääräistä arvonlisäveroastetta, kun otetaan huomioon tehtävät vähennykset ja lopputuotteen verokanta. Tarkoituksena on helpottaa pienyrittäjän hallinnollista taakkaa.

Toinen käytössä oleva tapa on yksinkertaistaa yritysten tekemien panosostojen vähennyksiä. Yritys tilittää verohallinnolle myynnin arvonlisäverot tavalliseen tapaan, mutta sen ei tarvitse laskea vähennettäviä veroa. Sen sijaan se saa vähentää kiinteän summan, joka on esimerkiksi osuus liikevaihdosta (esim. Saksa ja Itävalta).

7. Lopuksi

Arvonlisäverotuksessa jonkintasoinen verovelvollisuuden alaraja on hyvä olla käytössä, jotta hyvin pienimuotoisesta ja harrastusluonteisesta toiminnasta ei tarvitse veroja ilmoittaa. Lisäksi se helpottaa yrittämisen aloittamista ja kokeilemista. Myös jonkinlainen lievennys alarajan tuntumaan on perusteltu, mutta nykyinen huojennus on sekä tehoton että hankala.

Näyttäisi siltä, että verojen aiheuttama hallinnollinen taakka yrityksille on jo nyt varsin kohtuullinen (pois lukien alarajahuojennus) ja se on pienenemässä. Jo nykyinen sähköinen järjestelmä on varsin toimiva, ja uudessa OmaVerossa on pyritty edelleen helpottamaan verojen ilmoittamista ja maksamista. Arvonlisäveroilmoituksessa kerätään myös mahdollisimman vähän tietoja – esimerkiksi Ruotsissa syötettävien tietojen määrä on selvästi suurempi.

Ei myöskään ole selvää, kuinka paljon verotuksella ylipäätään voidaan vaikuttaa pienten yritysten kasvuun. Oletettavasti iso osa yrityksistä ei ole kasvuhaluista, joten ne pysyttelisivät luultavasti rajan alapuolella joka tapauksessa riippumatta rajan tasosta. Rajaa nostamalla voitaisiin mahdollisesti lisätä hieman taloudellista toimintaa näissä yrityksissä ja parhaassa tapauksessa vähentää muiden tukien tarvetta erityisesti niillä, joilla yritystoiminta on pääasiallinen tulonlähde. Jos rajaa halutaan nostaa, se tulisi toteuttaa vähitellen, jotta voidaan seurata muutoksen vaikutuksia sekä yrityksiin, verotuottoihin että harmaaseen talouteen.

²⁸ Esim Ranska, Korea, UK, Meksiko, Brasilia, Argentiina, Espanja, Belgia, Chile, Kina.

LIITE 11: Työllisyyteen liittyvät satunnaiskokeilut

Työn vastaanottamisen kannustimiin liittyvät satunnaiskokeilut

Tuomas Matikka, Erikoistutkija, VATT

Satunnaiskokeilut kannustinloukkututkimuksen työkaluna

Satunnaistetut kokeilut (randomized experiment) ovat keskeinen työkalu uskottavien koeasetelmien suunnittelussa ja luotettavien tutkimustulosten saamisessa. Satunnaistetulla kokeilulla tarkoitetaan sitä, että kokeiltavan politiikkatoimen kohdejoukko jaetaan kahteen ryhmään niin, että kaikilla toimenpiteen alaisuuteen kuuluvilla henkilöllä on yhtä suuri todennäköisyys päätyä joko koe- tai verrokkiryhmään. Koeryhmiä voi myös olla useampia, mikäli halutaan verrata erityyppisten toimenpiteiden vaikutuksia, esimerkiksi rahallisesti erisuuruisten kannustimien työllisyysvaikutuksia.

Satunnaistaminen tekee koe- ja verrokkiryhmistä muiden tekijöiden, kuten esimerkiksi koulutuksen ja työhistorian, suhteen keskimäärin samanlaisia. Tällöin erot koe- ja verrokkiryhmien tekemisessä valinnoissa kokeilun aikana tai sen jälkeen johtuvat nimenomaan siitä, että toinen ryhmistä altistui kokeiltavalle politiikkatoimelle ja toinen ei. Satunnaistaminen saa siis aikaan sen, että ryhmien välillä ei esiinny systemaattisia politiikkatoimen vaikuttavuusarviointia vääristäviä tekijöitä. Tämä tarkoittaa sitä, että satunnaistetulla koeasetelmalla voidaan luotettavasti arvioida politiikkatoimen tosiasiallista vaikutusta esimerkiksi työllisyyteen. Satunnaistamiseen liittyviä keskeisiä asioita ja satunnaistettujen koeasetelmien hyviä ja huonoja puolia esitellään kattavasti lähiaikoina ilmestyvässä VATT Policy Brief-julkaisussa (Hämäläinen & Verho 2017).

Tässä muistiossa keskitytään satunnaiskokeiluihin työnteon kannustinvaikutusten tutkimisessa. Satunnaistettujen kokeilujen tärkeys korostuu erityisesti silloin, kun halutaan tietää työn vastaanottamisen kannustimiin liittyvien tekijöiden vaikutusta työllisyyteen. Tämä johtuu siitä, että muuntotyypisiä luotettavia tutkimusasetelmia joilla näitä kysymyksiä voidaan tutkia, on erittäin haastava löytää. Sosiaalietuuksien kohdalla sekä oikeus saada tukea että tuen määrä määräytyvät tyypillisesti henkilön tai kotitalouden taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen perusteella. Tällöin esimerkiksi etuuden suuruuden vaikutusta työn tarjontaan on hyvin vaikeaa arvioida, sillä juuri edellä mainitut tekijät tyypillisesti selittävät sosiaaliturvan tasosta riippumatta myös työllistymisen todennäköisyyttä ja palkkatasoa.

Kuten muissakin satunnaiskokeissa, toimivan koeasetelman muodostaminen työnteon kannustimia tutkittaessa vaatii hyvin tarkkaa ja huolellista suunnittelua. Erittäin keskeistä on myös eri hallinnonalojen sitoutuminen kokeilun toteuttamiseen sekä ymmärrys kokeilun avulla tehtävän tutkimuksen tavoitteista. Satunnaiskokeen kohdejoukon rajaaminen sekä kokeiltavat politiikkatoimet on valittava erittäin huolellisesti, jotta kokeilun avulla saadaan tietoa niistä relevanteista tekijöistä ja mekanismeista, jotka ovat keskeisiä työn vastaanottamisen kannustimien ymmärtämiseksi ja tehokkaiden laajempien toimenpiteiden mahdollistamiseksi.

Suomessa on parhaillaan käynnissä satunnaiskoe, jossa tutkitaan tietyn tyyppisen perustulomallin vaikutuksia satunnaistetun asetelman avulla. Kokeesta löytyy tarkempi kuvaus edellä mainitusta VATT Policy Briefistä (Hämäläinen & Verho 2017) sekä kokeilua kuvaavasta erillisestä raportista (Kangas ym. 2016). Tässä muistiossa ei yksityiskohtaisesti keskustella perustulokokeilusta. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että perustulokokeilusta saadaan olennaista tietoa siitä, miten

työtuloista riippumaton perusturva vaikuttaa työttömien henkilöiden työllistymiseen. Tämänhetkisen perustulokokeilun ulkopuolelle jää kuitenkin suuri joukko erilaisia työn vastaanottamisen kannustimiin liittyviä keskeisiä kanavia ja mekanismeja. Näistä muutamia kuvaillaan tässä muistiossa. On kuitenkin syytä painottaa, että alla olevat esimerkit erilaisista kokeiluasetelmista eivät ole varsinaisia kokeilusuunnitelmia. Kuten edellä todettiin, satunnaiskokeisiin liittyvät yksityiskohdat tulee olla todella tarkkaan määriteltyjä jotta luotettava ja hyödyllinen koeasetelma voidaan saavuttaa. Alla olevat esimerkit eivät kaikilta osin täytä näitä kriteerejä. Mahdollisesti toteuttavat kokeilut on siis suunniteltava alla esitettyjä huomattavasti tarkemmin.

Työnteon kannustimien ymmärtäminen

Monimutkaisen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän takia työnteon taloudellisia kannustimia on vaikea ymmärtää ja hahmottaa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että erityyppisiin tukiin, kuten esimerkiksi asumistukeen ja työttömyysturvaan, sovelletaan erilaista tuloharkintaa. Vaikka tarkkaa tietoa kannustimien todellisesta koosta ei välttämättä ole, monilla on kuitenkin oma käsityksensä työnteon taloudellisesta kannattavuudesta. Ihmisten käsitykset työnteon kannattavuudesta voivat kuitenkin poiketa merkittävästi siitä, kuinka kannattavaa (tai kannattamatonta) työn tekeminen todellisuudessa on. Mikäli käsitykset työnteon kannattavuudesta ovat heikoimmat kun mitä ne todellisuudessa ovat, voidaan työnteon houkuttelevuutta parantaa pelkästään siten, että työnteon kannustimet esitetään selkeämmin. Käsityksiä voidaan siis pyrkiä oikaisemaan informaation avulla tai selkeyttämällä nykyisiä säädöksiä. Informaatiovaikutuksen arvioimiseksi on kuitenkin ensin tiedettävä, kuinka iso vaikutus informaatiolla voi olla, ja miten hyvin ihmisten käsitykset työnteon taloudellisesta kannattavuudesta vastaavat todellista tilaa. Hyvin suunnitellulla ja toteutetulla satunnaistetulla kokeella informaation vaikutus voidaan erotella muista työnteon vaikuttavista tekijöistä.

Informaatiokokeilusta saadaan eniten hyötyä silloin, kun kokeiluasetelman avulla voidaan erotella informaation vaikutus kannustimien koon vaikutuksesta. Tällöin kokeilussa on tärkeää satunnaisesti varioida sekä informaatioisisältöä että kannustimien kokoa. Yksi esimerkki tämän tyyppisestä kokeiluista on työttömyysturvan ja/tai asumistuen nykyisten suojaosien vaikutuksiin liittyvä kokeilu, jonka kohdejoukkona ovat nykyiset ko. etuuksiin oikeutetut henkilöt.

Kokeilussa osaa tästä kohdejoukosta satunnaisesti valittuja henkilöitä tiedotetaan nykyisistä suojaosista ja niiden vaikutuksesta osa-aikaisen työn kannattavuuteen. Mikäli suojaosat koetaan kannustaviksi *sekä* tietoisuus niiden olemassaolosta ja vaikutuksesta työnteon kannattavuuteen ovat olleet puutteellista, pelkän lisäinformaation pitäisi lisätä kohdejoukon työn tarjontaa vertailuryhmään verrattuna (ne kohdejoukosta joita ei tiedotettu). Tiedotteen sisältöä voidaan myös satunnaisesti vaihdella, jolloin saadaan selville minkä tyyppinen informaatio on tehokkainta. Lisäksi on keskeistä, että annettu informaatio on selkeää ja vastaa kohdehenkilön todellista taloudellista tilannetta ja todellisia työnteon kannustimia.

Informaatio lisää kannustimien läpinäkyvyyttä, jolloin pelkästään tiedottamalla kannustimien koosta ei pystytä erottelemaan kannustimien koon vaikutusta informaatiosta. Jotta informaation ja kannustimien koon vaikutus voidaan erotella, niin osalle satunnaisesti valikoiduista kohdejoukon jäsenistä korotetaan suojaosia tilapäisesti, esimerkiksi 300 eurosta 450 euroon, ja samalla tiedotetaan suojaosien vaikutuksesta työn vastaanottamisen kannustimiin kuten edellä. Tätä ryhmää vertailtaessa pelkkää informaatiota saaneiden joukkoon voidaan päästä kiinni siihen, mikä on informaation ja kannustimien koon välisen vaikutuksen ero. Lisäksi tämän tyyppisen kokeilun avulla voidaan tutkia myös sitä, miten suojaosan suuruus vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen ja pidemmän aikavälin työllisyyskehitykseen. Tämän vaikutuksen arvioimiseksi osalle korotettua suojaosaa saavista

informaatio tulisi rajoittaa pelkästään siihen, että suojaosaa on nostettu, ilman että suojaosan vaikutuksesta työntöön kannustimiin informoidaan tämän tarkemmin.

Byrokratia ja tilapäinen työllistyminen

Rahallisten kannustimien lisäksi tukien hakemiseen liittyvät hallinnolliset käytännöt voivat viivyttaa tai estää työllistymistä. Erityisesti lyhytaikaisen tai tilapäisen työn vastaanottaminen voidaan kokea liian vaivalloiseksi, sillä tuloissa tapahtuvien muutosten ilmoittaminen ja niiden aiheuttamat mahdolliset katkot tukijaksoissa aiheuttavat kustannuksia työnhakijalle. Lisäksi pelkkä epävarmuus työtulojen vaikutuksesta etuuksien määrään voi vähentää työllistymistä.

Tämänkaltaisten ns. byrokratialoukkujen tosiasiallisesta vaikutuksesta on kuitenkin hankala löytää tutkimusevidenssiä. Keskeinen keino tämäntyyppisten loukkujen vaikuttavuuden arviointiin on erilaisten hallinnollisten sääntöjen ja menettelyiden satunnaistaminen samanlaisten henkilöiden välillä. Esimerkki byrokratialoukkukokeilusta voisi olla seuraavanlainen: Satunnaistetulle joukolla työmarkkinatuella olevia henkilöitä annetaan seuraava työttömyysturvapäätös kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tämän jakson aikana tapahtuva mahdollinen työllistyminen ja työtulot eivät vaikuta lainkaan työttömyysturvan määrään tai keston. Mikäli tulojen ilmoittamiseen tai tukien tilapäiseen katkeamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset ja mahdollinen epävarmuus tulojen vaikutuksesta tukiin ovat merkittäviä työn vastaanottamisen esteitä, tulisi kohdejoukon työllisyyden parantua suhteessa verrokkiryhmään, joka on nykyisen järjestelmän vaatimusten piirissä. Vertailuasetelman parantamiseksi ja mekanismien ymmärtämiseksi (informaatio vs. kannustimien muutos) toiselle satunnaistetulle kohdejoukolla tulisi tiedottaa nykyisen järjestelmän ominaisuuksista, esimerkiksi siitä milloin ja miten muutokset työllistymisessä ja tuloissa tulee ilmoittaa viranomaisille. Tämänkaltaisesta satunnaistetusta koeasetelmasta voidaan luotettavasti erotella nykyiseen tukijärjestelmään liittyvän mahdollisen byrokratialoukun vaikutukset.

Työvoiman liikkuvuus

Avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden välinen maantieteellinen kohtaanto-ongelma on merkittävä rakenteellinen kysymys. Keskeinen tekijä tämän ongelman ratkaisussa on se, miten ihmisiä voidaan tehokkaasti kannustaa muuttamaan työn perässä toiselle paikkakunnalle. Muuttamiseen liittyviin kannustimiin liittyy luonnollisesti monta erityyppistä tekijää, joista muuttamisen kiinteät rahalliset kustannukset voivat olla yksi merkittävä osa. Rahallisiin tekijöihin on lähtökohtaisesti helpompi politiikkatoimenpitein vaikuttaa kuin esimerkiksi erityyppisiin kotipaikkaan liittyviin kiintymystekijöihin. Tästä syystä rahallisten kustannusten alentaminen tai rahallinen muuttokannustin ovat selkeimpiä ja suoraviivaisimpia tapoja vaikuttaa työn perässä muuttamiseen.

Yksi vaihtoehto rahallisten kannustimien vaikutuksen arvioimiseksi on satunnaistaa erityyppisiä ja erisuuruisia muuttobonuksia työn perässä toiselle paikkakunnalle muuttaville työttömille. Rakenteellisen näkökulman korostamiseksi kokeilu voidaan keskittää ensisijaisesti pidemmän aikaa työttöminä olleisiin henkilöihin, joista siis osa kuuluu satunnaisesti valittuun kohdejoukkoon ja osa nykyisen järjestelmän piirissä olevaan vertailuryhmään. Mikäli kokeilu vaikuttaa positiivisesti työllistymisen todennäköisyyteen ja pidemmän aikavälin työllisyystulemiin kohdejoukossa verrattuna vertailuryhmään, on rahallisten kannustimien rooli keskeinen maantieteellisen kohtaanto-ongelman ratkaisussa. Toinen vaihtoehto satunnaistetulle asetelmalle voisi olla tilapäinen varainsiirtoverosta vapauttaminen satunnaisesti valitulle kohdejoukolla. Suora rahallinen kannustin on kuitenkin va-

rainsiirtoveroa läpinäkyvämpi ja kohtaannoltaan selkeämpi koeasetelma kuin asuntokaupan verotukseen tehtävä satunnaiskoe.

Lapsiperheiden työllisyys

Pienten lasten vanhempien työnteon kannustimiin vaikuttavat monet lastenhoitoon liittyvä etuudet sekä maksut, joista keskeisimpiä ovat lasten kotona hoitamiseen liittyvät tuet (erityisesti kotihoitontuki) sekä lasten päivähoiton asiakasmaksut. Lasten päivähoitoon liittyvät maksut heikentävät pienten lasten vanhempien taloudellisia kannustimia osallistua työelämään. Lisäksi useat tutkimukset ovat todenneet, että päivähoitosta on hyötyä lapsen tulevan kehityksen kannalta erityisesti pienempituloisten perheiden lapsien kohdalla (ks. Heckman ym. 2013). Päivähoitomaksujen merkitys työn vastaanottamisen kannustimien kannalta on lisäksi suurin juuri pienipalkkaisten kotitalouksien kohdalla. Ennen kuin päivähoitomaksuja lähdetään kuitenkaan kaikilta poistamaan tai systemaattisesti alentamaan, on keskeistä tietää niiden todellinen vaikutus vanhempien työllistymisen todennäköisyyteen. Paras keino tämän kysymyksen tutkimiseen on satunnaistettu koeasetelma.

Päivähoitomaksuihin liittyvä kokeiluasetelma on haasteellinen, sillä päivähoiton järjestäminen on kuntien vastuulla. Kuntakohtainen satunnaistaminen on kuitenkin erittäin haastava toteuttaa, johtuen muun muassa nykyisen päivähoitokapasiteetin laajentamisen mahdollisuuksien rajallisuudesta mikäli esimerkiksi koko kunta altistetaan maksujen poistolle tai alentamiselle. Lisäksi kuntien vapaaehtoiselle osallistumiselle perustuva kokeilu ei anna luotettavaa evidenssiä todennäköisen haitallisen valikoitumisen takia.

Päivähoitomaksujen luotettava satunnaistaminen voidaan toteuttaa niin, että valtio subventoi päivähoitomaksut satunnaisesti valikoiduille ryhmille pienten lasten vanhempia eri puolella Suomea. Osalla kohdejoukosta maksu subventoidaan osittain ja osalle kokonaan, jolloin saadaan luotettavaa tietoa maksun suuruuden merkityksestä työnteon kannustimiin. Tällöin tulokset ovat luotettavia nimenomaan päivähoiton rahallisten kannustimien osalta. Kokeilun tehokkuuden parantamiseksi satunnaistaminen voidaan kohdentaa esimerkiksi matalammin koulutettuihin äiteihin, joiden työllisyysasteet ovat matalampia kuin korkeasti koulutettujen erityisesti silloin, kun perheessä on alle kouluikäisiä lapsia.

Satunnaistetun päivähoitomaksukokeilun perusteella saadaan luotettavaa tutkimusnäyttöä työnteon rahallisten kannustimien vaikutuksesta työhön osallistumiseen. Lisäksi satunnaistettu asetelma tarjoaa mahdollisuuden arvioida päivähoiton vaikutusta lasten myöhempään kehitykseen hyödyntäen luotettavaa satunnaistettua asetelmaa.

Lähteet

Heckman, James, Rodrigo Pinto and Peter Savelyev. 2013. Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes. *American Economic Review*, 103(6): 2052-2086.

Kangas, Olli, Pertti Honkanen, Kari Hämäläinen, Markus Kanerva, Ohto Kanninen, Jani-Petri Laamanen, Ville-Veikko Pulkka, Tapio Räsänen, Miska Simanainen, Anna-Kaisa Tuovinen ja Jouko Verho. 2016. Ideasta kokeiluihin – Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista.

Hämäläinen, Kari ja Jouko Verho. 2017. Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika? VATT Policy Brief, 2017. Tulossa.

LIITE 12: Työtulovähennys ja kannustinloukut

Taustamuistio kannustinloukkuryhmään työtulovähennyksestä ja kannustinloukuista

Työn verotusta on viime vuosina kevennetty merkittävästi työllisyyden tukemiseksi. Kevennysten tavoitteena ei ole ollut yksinomaan kannustinloukkujen purkaminen vaan työn tarjonnan tukeminen laajemmin. Kevennykset on toteutettu pääasiassa työtulovähennystä kasvattamalla, mikä on lieventänyt myös kannustinloukkuja.

Kannustinloukut syntyvät tyypillisesti tilanteissa, joissa tulosidonnaisten etuuksien ja progressiivisen verotuksen yhteisvaikutus heikentää työnteon kannustimia. Tuloverotuksen keventäminen on kallis tapa purkaa kannustinloukkuja, koska verokevennykset kohdistuvat laajalle tulonsaajajoukolle, myös niille, jotka eivät ole kannustinloukussa. Kustannustehokkaampi tapa purkaa loukkuja on muuttaa etuusjärjestelmää. Loukkujen purkaminen on kuitenkin vaikeaa myös etuusperusteita muuttamalla, joten myös verotuksen vaikutuksia kannustinloukkuihin on syytä tarkastella.

Tässä muistiossa tarkastellaan työtulovähennystä ja sen vaikutuksia kannustinloukkuihin. Muistiossa kuvataan nykyisen työtulovähennyksen vaikutusta ja esitetään esimerkkejä työtulovähennyksen muutosten vaikutuksista kannustinloukkuihin. Tarkastelu ja muistiossa esitetyt laskelmat perustuvat Heikki Viitamäen muistiossa Työnteon kannustimet – mitä jää käteen (VATT muistiot 50, 2015) esitettyyn menetelmään, missä vero- ja etuusjärjestelmän aiheuttamia kannustinloukkuja kuvataan esimerkkilaskelmien avulla. Tässä muistiossa esitetään myös arvio työtulovähennyksen muutosesimerkkien työllisyysvaikutuksista. Lisäksi lopussa esitetään alustavaa tarkastelua negatiivisesta työtulovähennyksestä.

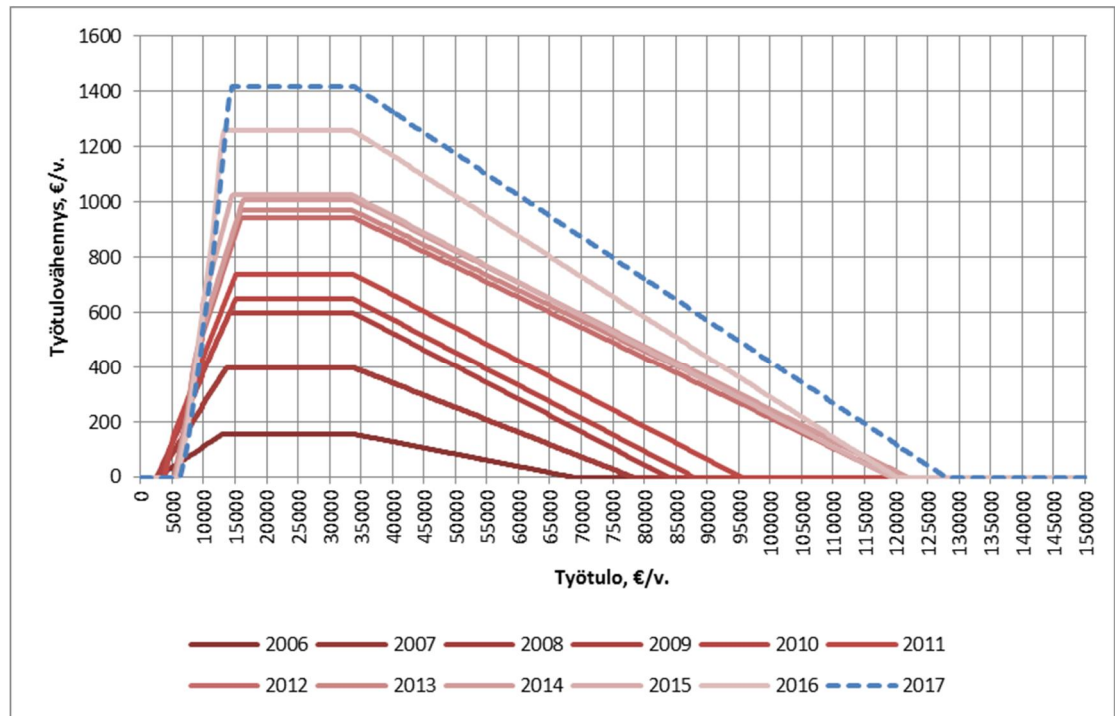
1. Työtulovähennys

Työtulovähennys otettiin käyttöön vuonna 2006²⁹. Työtulovähennys tehdään valtiolle ansiotulosta maksettavasta verosta. Siltä osin kuin valtion ansiotulovero ei riitä, vähennys tehdään kunnallisverosta, kirkollisverosta ja sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta näiden suhteessa. Vuonna 2017 vähennys on 12 % verovelvollisen 2 500 euroa ylittävstä työtulosta, kuitenkin enintään 1 420 euroa vuodessa. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ylittäessä 33 000 euroa, vähennystä pienennetään 1,51 %:lla. Vähennys on kokonaan poistunut n. 128 000 euron vuosituloilla. Työtulovähennystä on kasvatettu vuosittain sen käyttöönoton jälkeen, lukuun ottamatta vuotta 2008. Työtulovähennys alentaa palkkatulon veroastetta enimmillään lähes 10 prosenttiyksikköä ja marginaaliveroastetta enimmillään yli 23 prosenttiyksikköä. Vähennyksen määrä (mi-

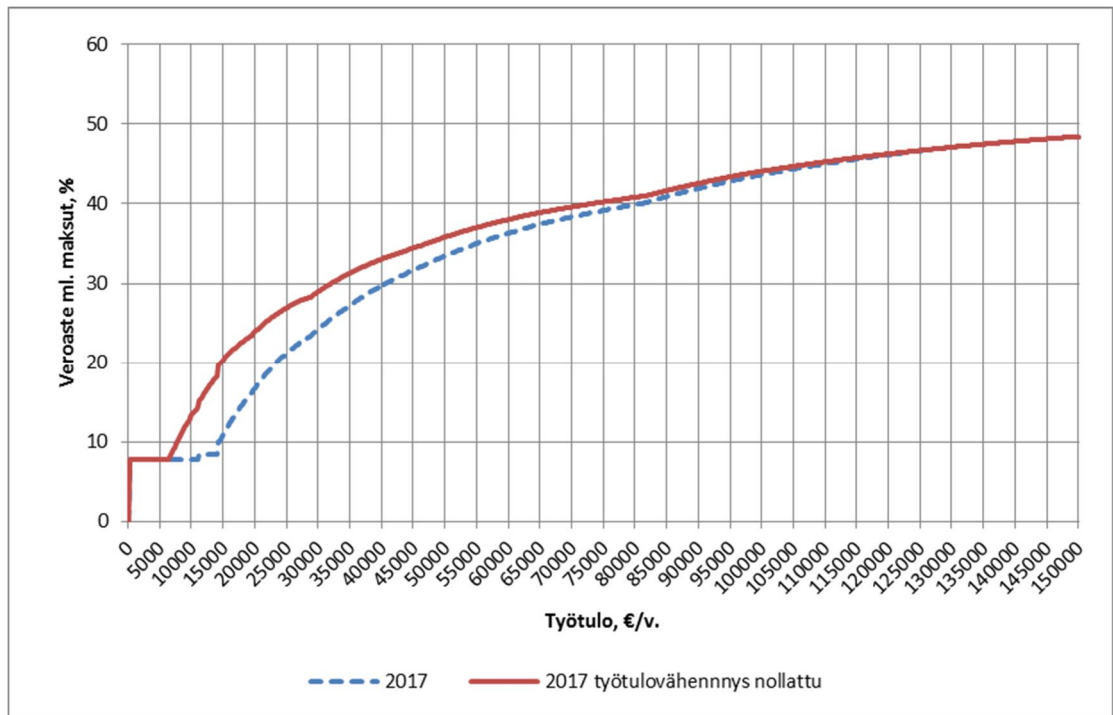
²⁹ Vuosina 2006 – 2008 vähennys oli nimeltään valtionverotuksen ansiotulovähennys, ja se toteutettiin veronkannon ja verontilitysjärjestelmän näkökulmasta eri tavalla kuin työtulovähennys. Ennen vuotta 2006 työn verokevennyksiä toteutettiin kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen avulla.

kä on suunnilleen sama kuin sen verotuottoa vähentävä vaikutus) on vuonna 2017 arviolta 2,9 mrd. euroa ja sen saajia on noin 2,5 miljoonaa.

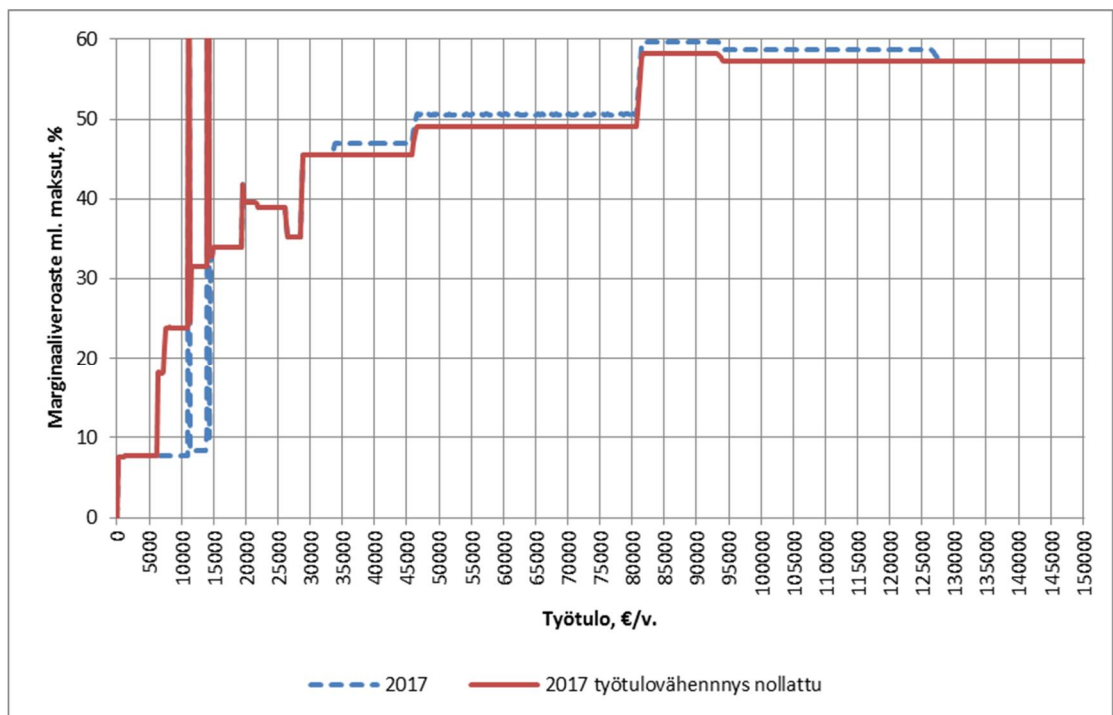
Kuvio 1: työtulovähennys, euroa vuodessa



Kuvio 2: palkkatulon veroaste vuonna 2017 sekä siten, että työtulovähennys on nolattu.



Kuvio 3: palkkatulon marginaaliveroaste vuonna 2017 sekä siten, että työtulövähennys on nollattu.



2. Kannustinloukkujen tarkastelu

Kannustinloukkuja tarkastellaan tässä kahden eri käsitteen, efektiivisen marginaaliveroasteen ja työllistymisveroasteen, avulla³⁰.

Efektiivinen marginaaliveroaste kuvaa sitä, mikä osa palkan lisäyksestä jää tulossidonnaisten etuuksien pienenemisen sekä verojen ja esim. päivähoitomaksujen kasvamisen takia saamatta. Jos efektiivinen marginaaliveroaste on esimerkiksi 60 %, palkan lisäyksestä jää käteen 40 %. Efektiivinen marginaaliveroaste saadaan yhtälöstä

$$\text{EMTR} = \left(\frac{\Delta V + \Delta P - \Delta E - \Delta A - \Delta K - \Delta T}{\text{bruttopalkan lisäys}} \right) \times 100,$$

missä ΔV on tuloverojen ja veroluonteisten maksujen muutos, ΔP päivähoitomaksujen muutos, ΔE nettomääräinen työttömyysetuuden muutos, ΔA yleisen asumistuen muutos, ΔK nettomääräinen lasten kotihoidon tuen muutos ja ΔT toimeentulotuen muutos. Efektiivinen marginaaliveroaste voidaan kirjoittaa myös muotoon

$$\text{EMTR} = \left(1 - \frac{\text{käytettävissä olevien tulojen muutos}}{\text{bruttopalkan lisäys}} \right) \times 100.$$

Työllistymisveroaste kuvaa sitä, mikä osa tulojen lisäyksestä (palkasta) jää tulossidonnaisten etuuksien pienenemisen sekä verotuksen takia saamatta, kun henkilö työllistyy joko osa- tai kokoaikaiseen työhön. Työllistymisveroaste lasketaan samalla kaavalla kuin efektiivinen marginaaliveroaste, mutta bruttopalkan lisäys on suurempi ja tulojen rakenne muuttuu samalla.

Muistiossa kuvataan työtulovähennyksen vaikutuksia kannustinloukkuihin pääasiassa vain yksin asuvalle työmarkkinatuen saajalle. Tarkastelua on rajattu näin yksinkertaisuuden vuoksi. Esitettyjen esimerkitapausten katsotaan antavan riittävän hyvän yleiskuvan muistiossa tarkastellusta ilmiöstä, eli työtulovähennyksen vaikutuksesta kannustinloukkuihin. Vaikutukset ovat pääosin vastaavanlaisia myös ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavalle. Koska verotus on henkilökohtaista, eikä sen taso pääsääntöisesti riipu verovelvollisen perhetilanteesta, veromuutosten vaikutuksia on luontevaa kuvata yksin asuvan henkilön avulla.

Työllistymisveroasteen ja efektiivisen marginaaliveroasteen laskentaan vaikuttaa henkilön tulojen muutoksesta tehdyt oletukset. Tässä muistiossa esitetyissä tarkasteluissa työmarkkinatuen saajalle laskettu työllistymisveroaste kuvaa kullakin palkkatulon tasolla tilannetta, jossa henkilö työllistyy työmarkkinatuelta ko. kuukausipalkkatasolle³¹. Ansiosidonnaisen päivärahan saajalle laskettu työllistymisveroaste kuvaa kullakin palkkatasolla tilannetta, jossa henkilö työllistyy ko. kuukausipalkkatasolle sitä vastaavalta ansiosidonnaiselta työttömyyspäivärahalta. Tarkastelussa kuvataan tilannetta, jossa työtön henkilö työllistyy jollekin tulotasolle, ottamatta kantaa siihen, onko kyseessä osa- vai kokoaikatyö. Efektiivistä marginaaliveroastetta tarkastellaan tässä 50 euron kuukausitulon lisäyksen kautta kullakin tulotasolla. Asumistukea laskettaessa esimerkkikotitalouksien on oletettu asuvan kolmannessa kuntaryhmässä.

³⁰ Ks. tarkemmin Viitamäki 2015. Ks. työllistymisveroasteista/osallistumisveroasteista myös Kotamäki 2016. Kannustinloukkuja voidaan tarkastella myös nettokorvausasteen tai kynnyspalkkojen avulla.

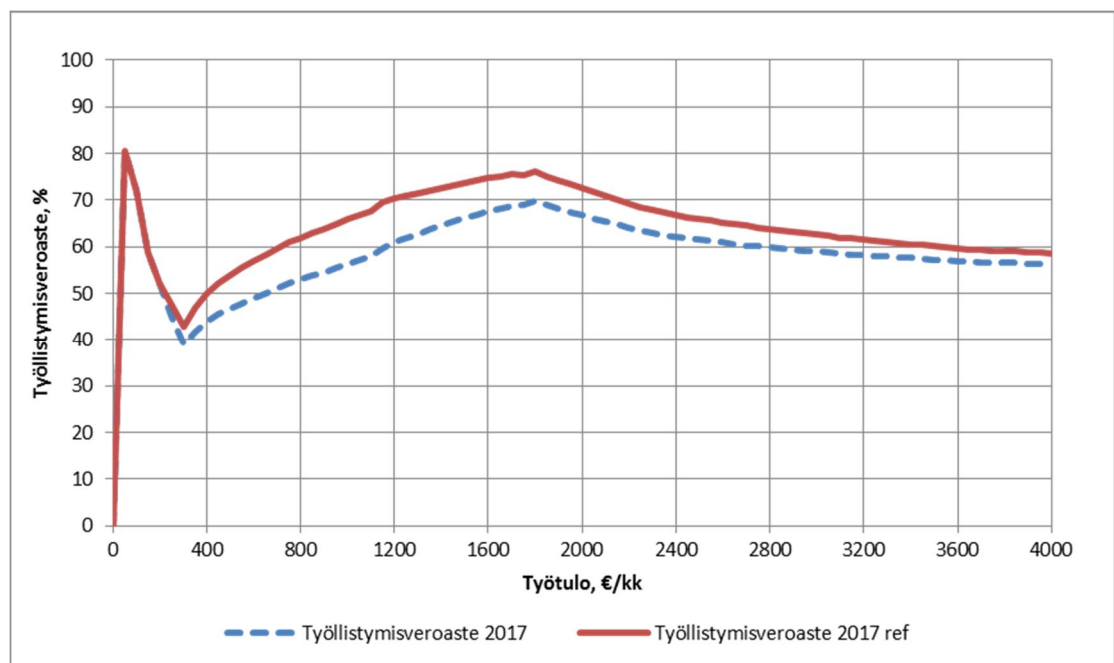
³¹ Paitsi kuviossa 12, jossa esitetään työllistymisveroasteen muutos työmarkkinatuen suojaosan verran palkkaa saavalle.

3. Vuoden 2017 työtulovähennys ja kannustinloukut

Kuviossa 4 kuvataan työtulovähennyksen vaikutusta yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistymisveroasteeseen. Sininen katkoviiva kuvaa työllistymisveroastetta vuoden 2017 lainsäädännön mukaisena, punainen viiva (2017 ref) kuvaa vuoden 2017 työllistymisveroastetta siten, että työtulovähennys on nollattu. Kuviossa esimerkiksi 2 000 euron tulotasolla työllistymisveroaste v. 2017 on 67 %, mikä tarkoittaa sitä, että henkilön työllistyessä työmarkkinatuelta 2 000 euron kuukausipalkalle, hänelle jää palkasta käteen 33 % eli 660 euroa.

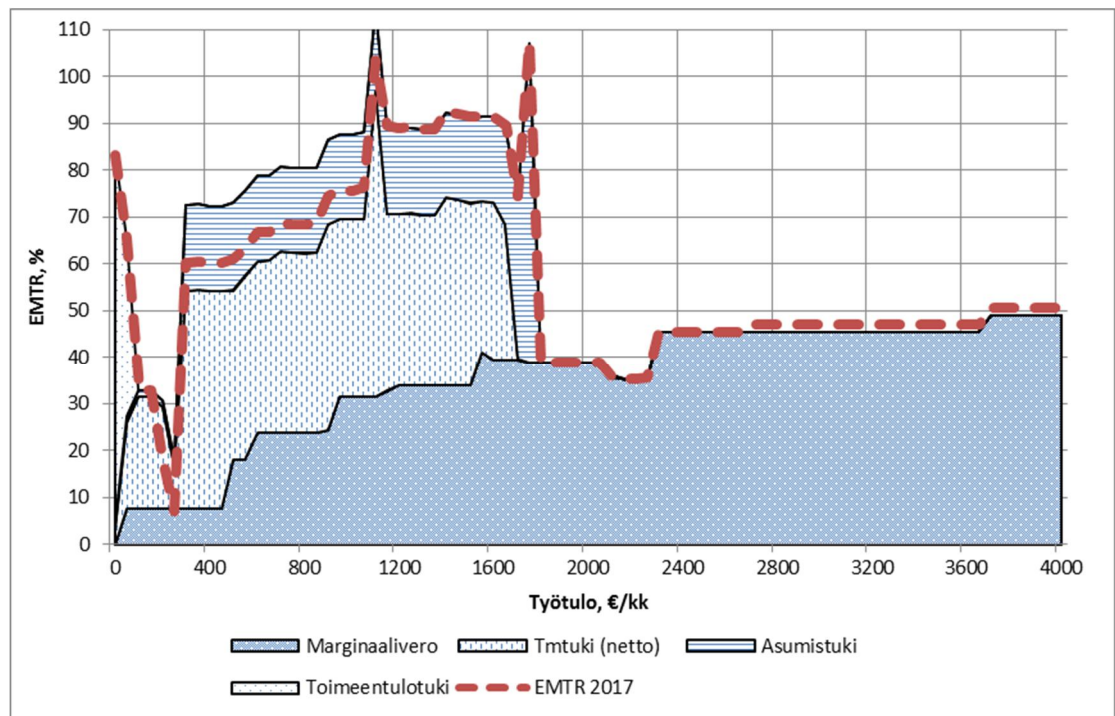
Kuviosta käy ilmi, että tässä tapauksessa ilman työtulovähennystä työllistymisveroaste olisi enimmillään noin 10 prosenttiyksikköä korkeampi. Työtulovähennyksen vaikutus on suurimmillaan 1 150 euron kuukausipalkalle työllistyttäessä.

Kuvio 4. Työtulovähennyksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistymisveroasteeseen.



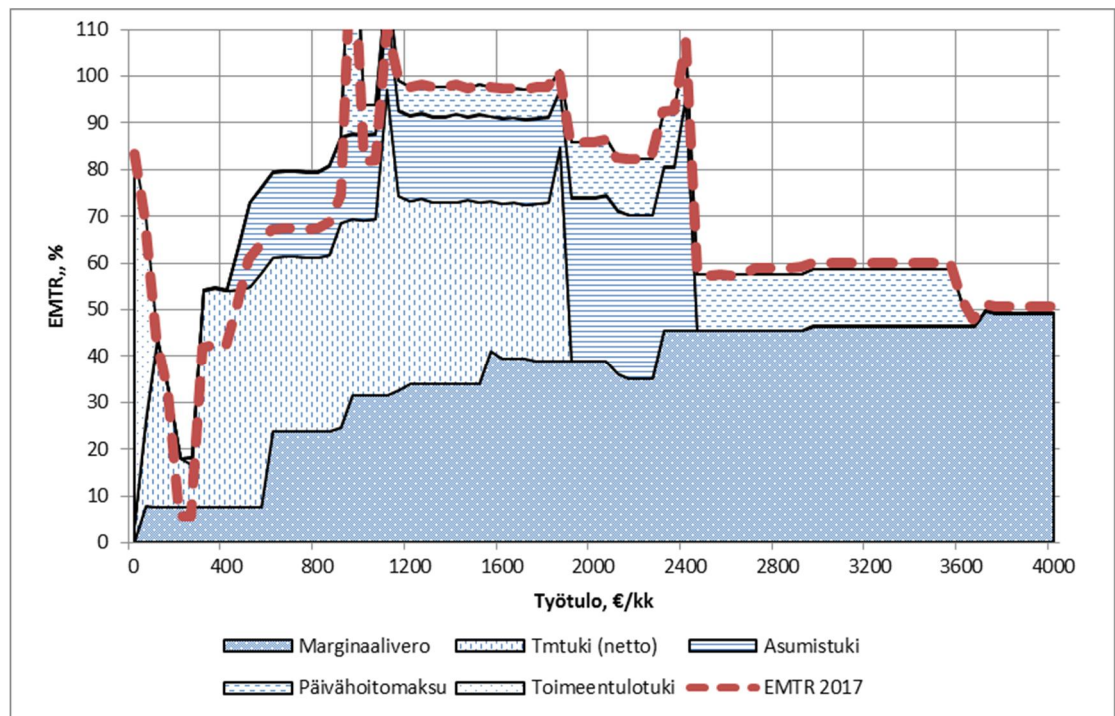
Kuviossa 5 esitetään työtulovähennyksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen. Punainen katkoviiva kuvaa efektiivistä marginaaliveroastetta vuonna 2017 ja aluekaavio efektiivistä marginaaliveroastetta ilman työtulovähennystä. Aluekaaviosta käy hyvin ilmi se, mistä tekijöistä efektiivinen marginaaliveroaste muodostuu. Työtulovähennys alentaa efektiivistä marginaaliveroastetta n. 12 prosenttiyksikköä tulovälillä 300 – 1 100 euroa vuodessa.

Kuvio 5. Työtulovähennyksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen.



Kuviossa 6 esitetään työtulovähennyksen vaikutus myös työmarkkinatukea saavan yhden lapsen yksinhuoltajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen. Aluekaaviosta käy ilmi se, miten päivähoitomaksut vaikuttavat efektiiviseen marginaaliveroasteeseen.

Kuvio 6. Työtulovähennyksen vaikutus työmarkkinatukea saavan yhden lapsen yksinhuoltajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen.



4. Esimerkkejä työtulovähennyksen kasvattamisen vaikutuksista kannustinloukkuihin

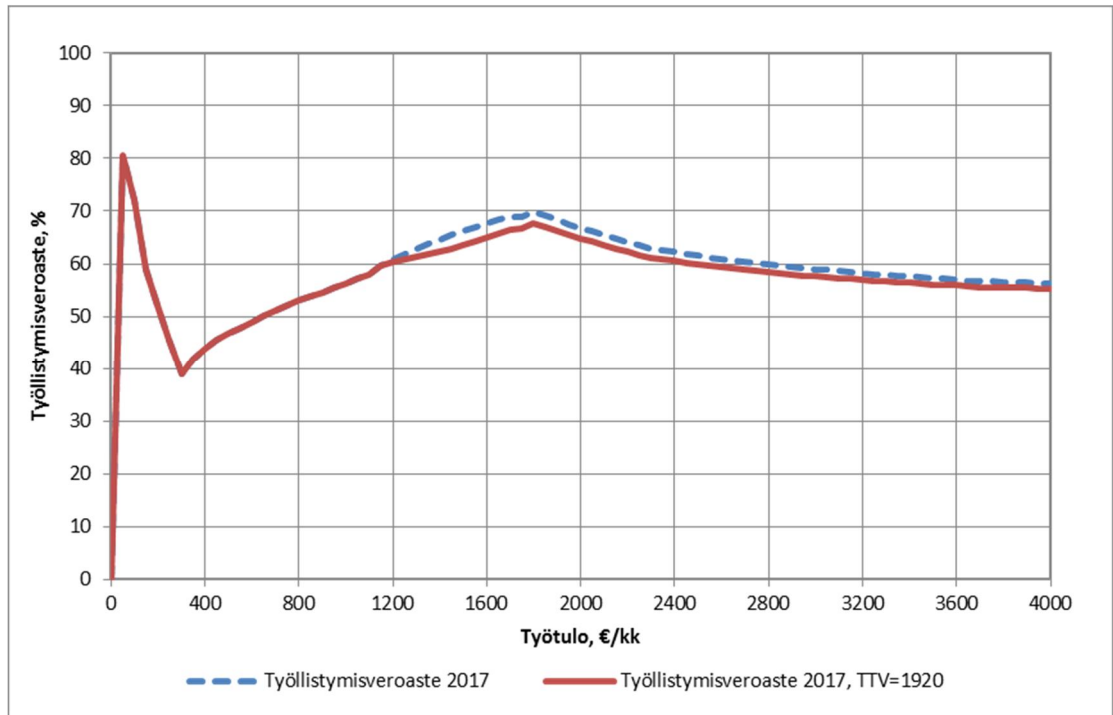
Seuraavassa esitetään kaksi esimerkkiä työtulovähennyksen kasvattamisen vaikutuksista kannustinloukkuihin.

Esimerkki 1: työtulovähennyksen kasvattaminen miljardilla eurolla

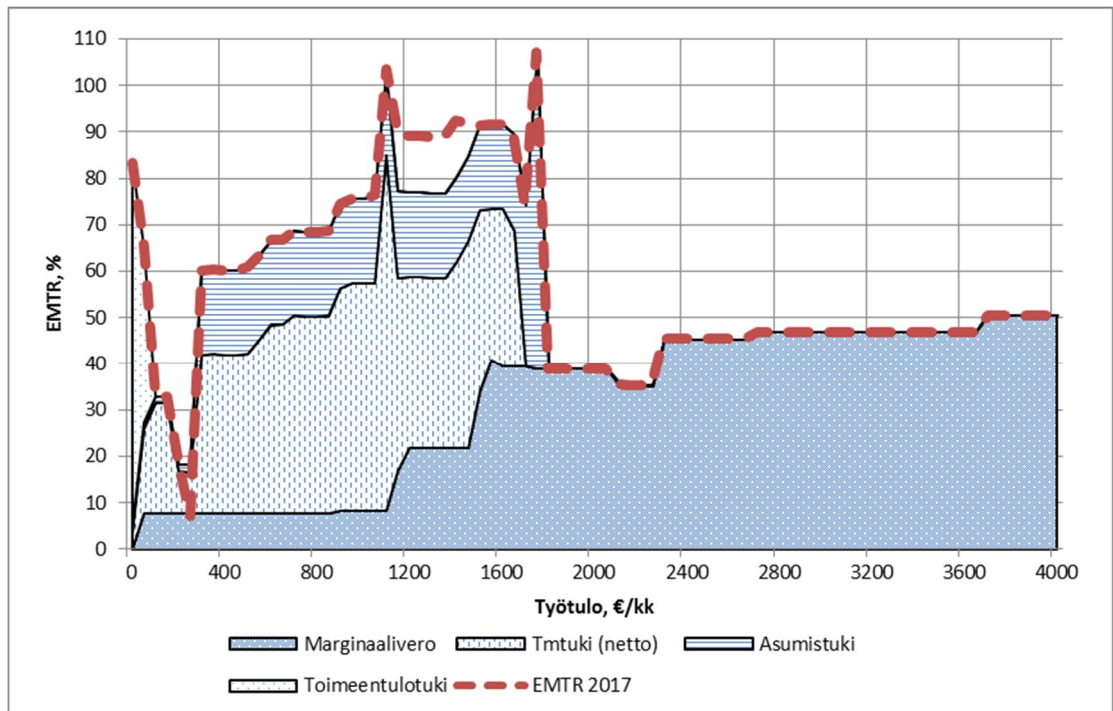
Esimerkissä 1 on korotettu työtulovähennyksen enimmäismäärää 500 eurolla, minkä arvioidaan vuoden 2017 tasossa vähentävän verotuottoja noin 1 mrd. euroa.

Kuviossa 7 esitetään edellä kuvatun työtulovähennyksen muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatukea saavan henkilön työllistymisveroasteeseen. Kuviossa 8 esitetään saman muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen. Kuvioista käy ilmi, että työtulovähennyksen kasvattaminen 1 mrd. eurolla alentaisi työllistymisveroastetta enimmillään runsaat 2,5 prosenttiyksikköä ja efektiivistä marginaaliveroastetta enimmillään noin 13 prosenttiyksikköä tulovälillä 1 150 – 1 450 euroa kuukaudessa. Keskimäärin työllistymisveroaste alenisi noin 0,9 prosenttiyksikköä.

Kuvio 7. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistymisveroasteeseen (esimerkki 1).



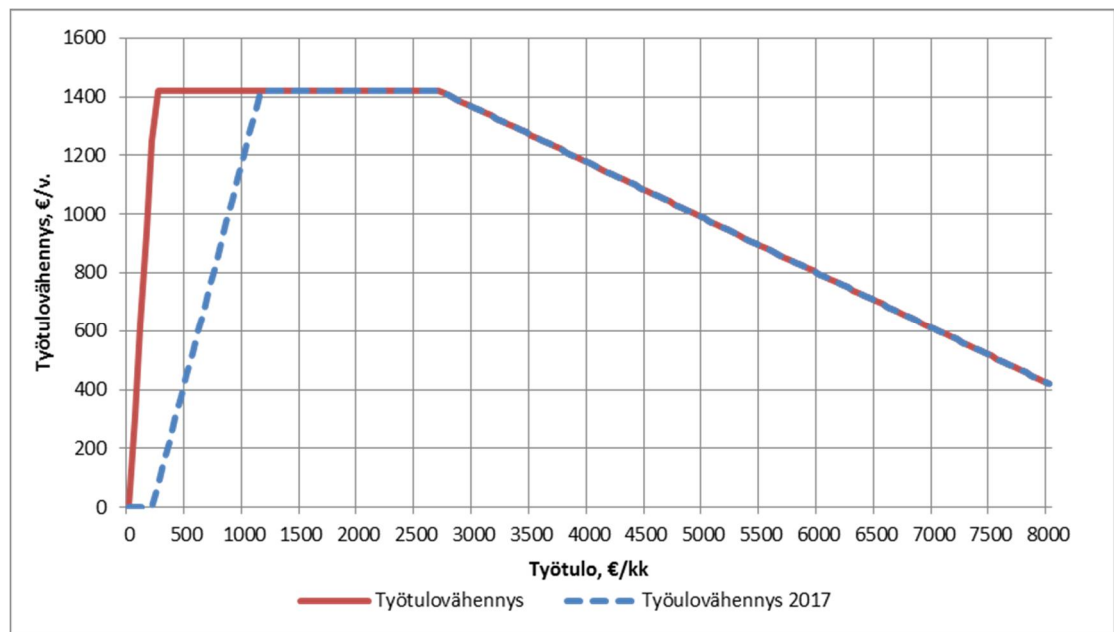
Kuvio 8. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen (esimerkki 1).



Esimerkki 2: pienituloisille kohdennettu työtulovähennyksen korotus

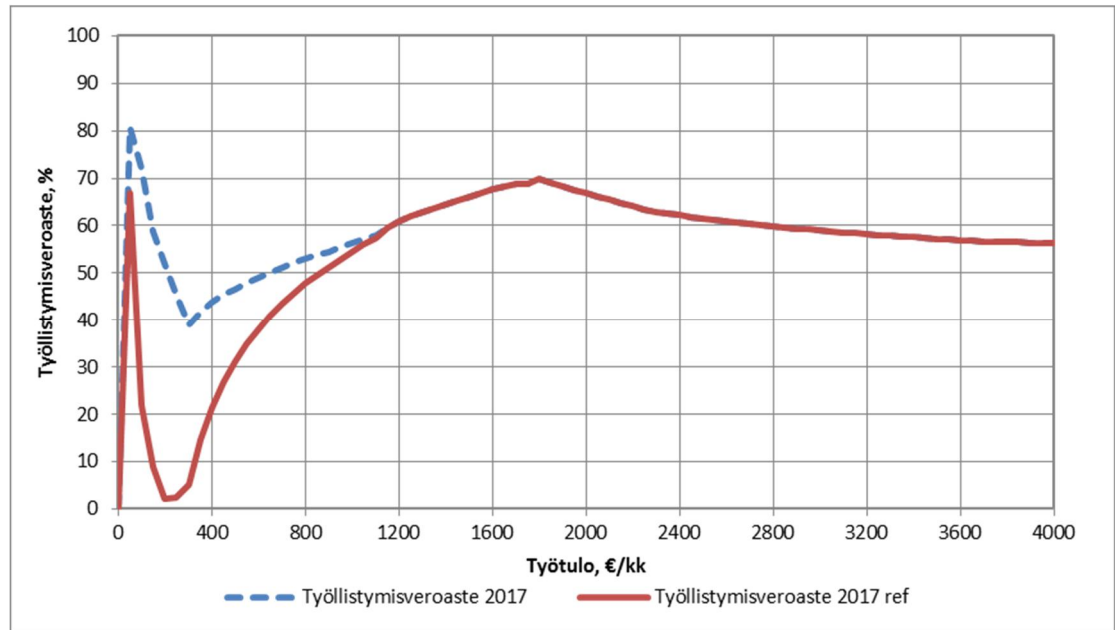
Esimerkissä 2 on korotettu työtulovähennyksen kertymäprosenttia 12 prosentista 50 prosenttiin ja siirretty vähennyksen alkamisen tuloraja 2 500 eurosta 0 euroon. Tämän arvioidaan pienentävän verotuottoja vuoden 2017 tasossa noin 300 miljoonaa euroa.

Kuvio 9: työtulovähennys 2017 ja pienituloisille kohdennettu työtulovähennys.

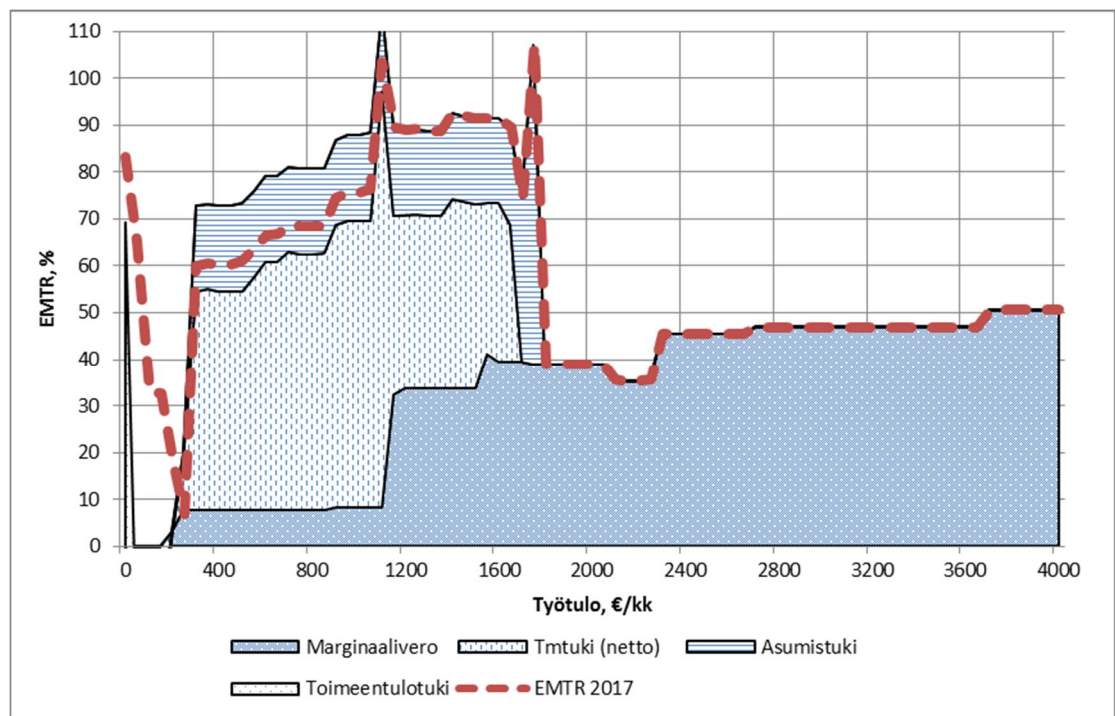


Kuviossa 10 esitetään edellä kuvatun työtulovähennyksen muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatukea saavan henkilön työllistymisveroasteeseen. Kuviossa 11 esitetään saman muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen.

Kuvio 10. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistymisveroasteeseen (esimerkki 2).



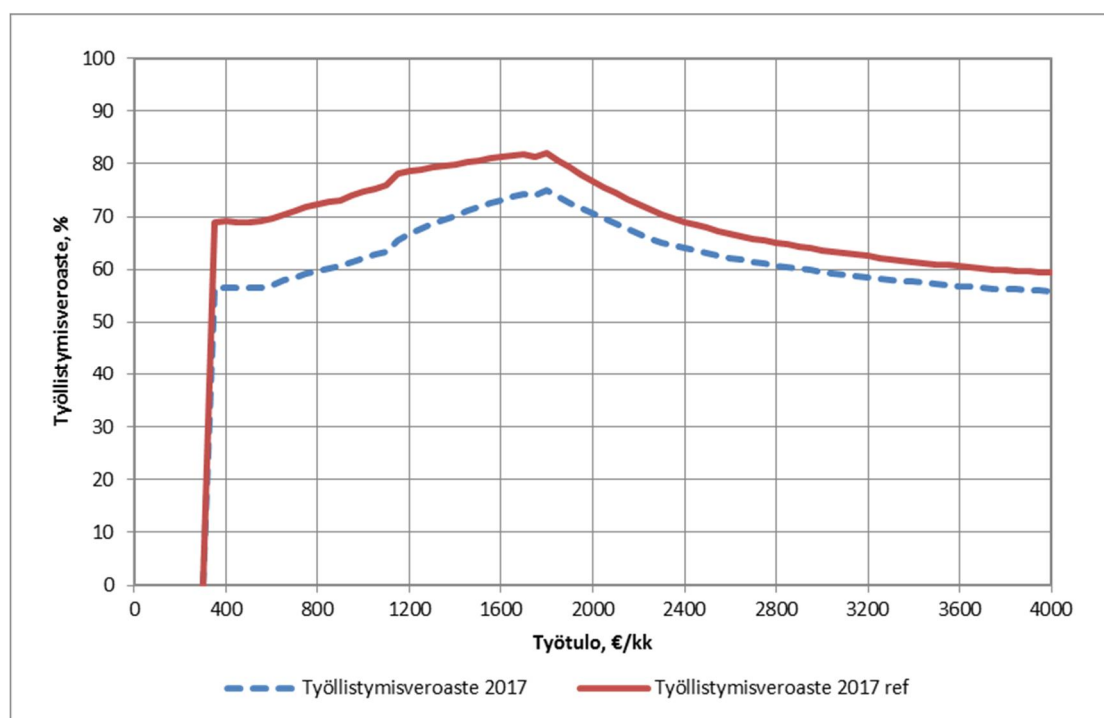
Kuvio 11. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen (esimerkki 2).



Kuvioista 10 ja 11 käy ilmi, että esimerkin 2 mukainen työtulovähennyksen muutos alentaisi työllistymisveroastetta merkittävästi kapealla tuloalueella, sekä ensin alentaisi ja sitten korottaisi efektiivistä marginaaliveroastetta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työttömän, työmarkkinatukea saavan henkilön kannustin ottaa vastaan työtä, josta maksetaan enintään 1000 euroa kuussa, paransi ja vaikutus olisi suurin alle 400

euron kuukausituloilla. Samalla kuitenkin pientä palkkaa saavan henkilön kannustin tehdä lisää työtä heikkenisi. Tämä käy ilmi myös kuvioista 12, jossa kuvataan muutoksen vaikutusta työmarkkinatuen suojaosan verran eli 300 euroa kuussa ansaitsevan henkilön työllistymisveroasteeseen, jota muutos korottaisi laajalla tuloalueella enimmillään jopa yli 10 prosenttiyksikköä. Koska työtulovähennyksen kohdennettu korotus keventäisi pienten työtulojen verotusta suhteessa suurempien työtulojen verotukseen, muutos heikentäisi kannustimia työtulojen kasvattamiseen.

Kuvio 12. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus suojaosan verran ansaitsevan työllistymisveroasteeseen (esimerkki 2).



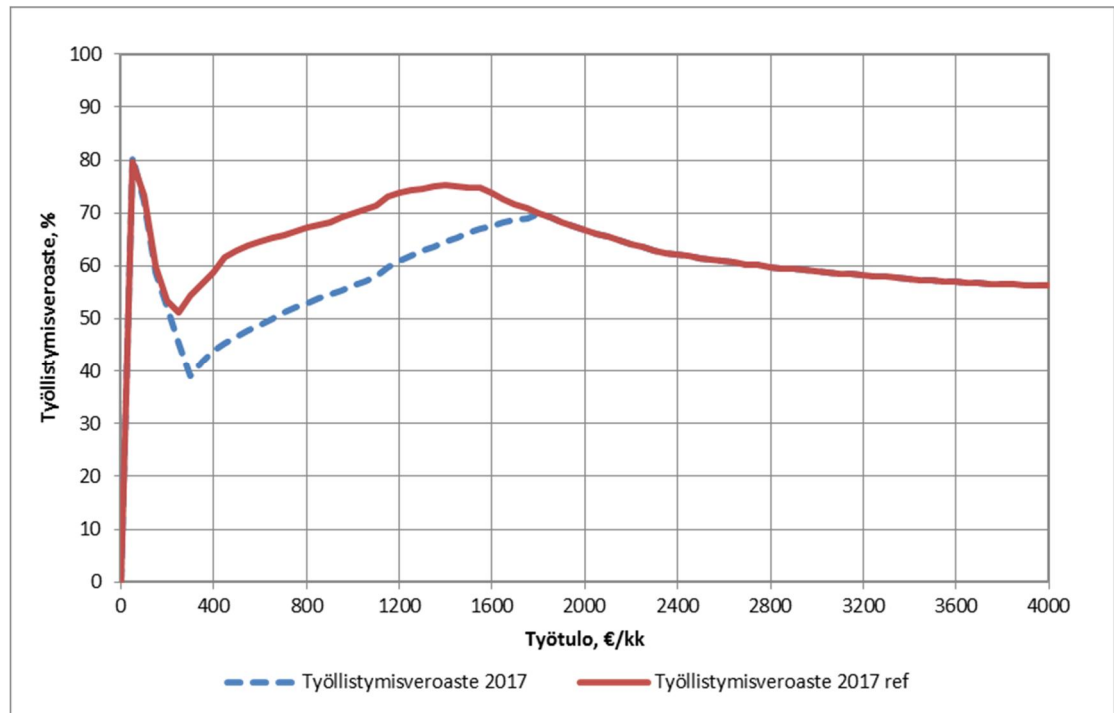
Esimerkki 3: pienituloisille kohdennettu työtulovähennyksen korotus ja suojaosien purku

Esimerkissä 3 on tehty harjoitelma vero- ja etuusperusteiden muutosten yhdistelmästä. Esimerkissä on korotettu työtulovähennyksen kertymäprosenttia 12 prosentista 50 prosenttiin ja siirretty vähennyksen alkamisen tuloraja 2 500 eurosta 0 euroon (sama muutos kuin esimerkissä 2). Lisäksi on poistettu työmarkkinatuen ja asumistuen suojaosat.

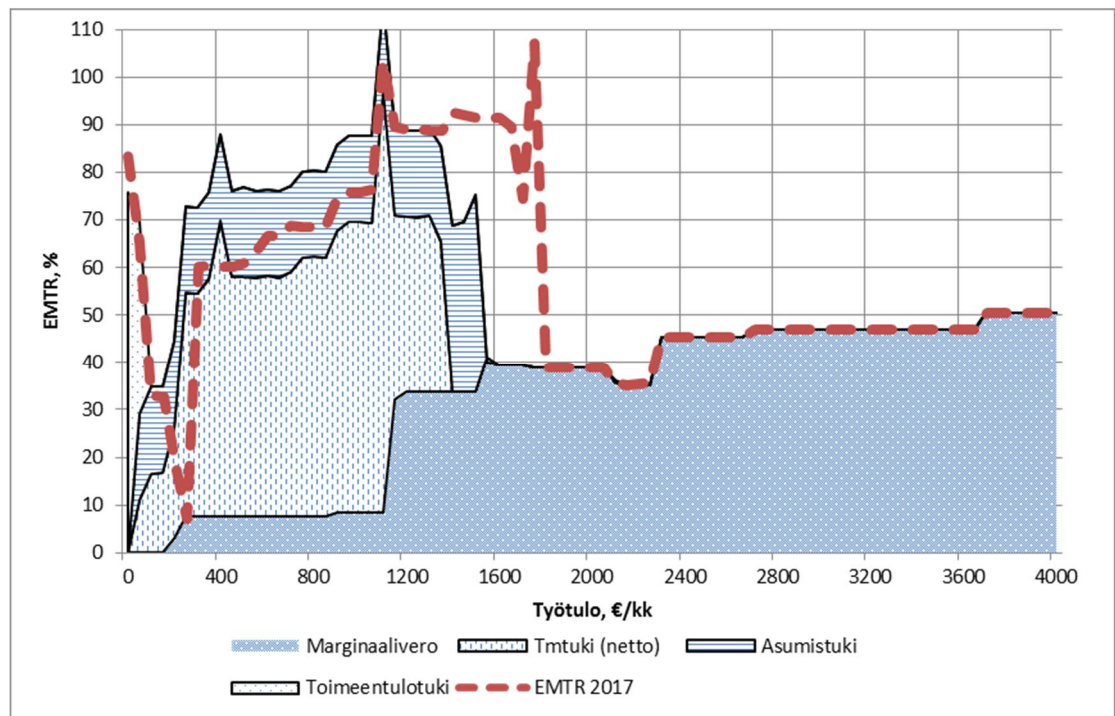
Kuviossa 13 on esitetty esimerkin 3 mukaisen uudistuksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistymisveroasteeseen ja kuviossa 14 vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen. Kuvioista 13 käy ilmi, että vaikka pienituloisille kohdennettu työtulovähennyksen korotus alentaa työllistymisveroastetta merkittävästi, se ei riitä kompensoimaan suojaosien poiston työllistymisveroastetta korottavaa vaikutusta. Työllistymisveroaste nousee enimmillään noin 16 prosenttiyksikköä. Kuvioista 14 käy ilmi, että muutos korottaa efektiivistä marginaaliveroastetta alle 1 150 euron kuukausituloille saakka mutta alentaa sitä huomatta-

vasti tulovälillä 1 300 – 1 800 euroa kuukaudessa. Karkeasti voidaan ajatella, että muutos heikentäisi kannustimia ottaa vastaa osa-aikatyötä mutta parantaisi kannustimia ottaa vastaan kokoaikatyötä.

Kuvio 13. Esimerkin 3 mukaisen uudistuksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan työllistymisveroasteeseen.



Kuvio 14. Esimerkin 3 mukaisen uudistuksen vaikutus yksin asuvan työmarkkinatuen saajan efektiiviseen marginaaliveroasteeseen.



5. Negatiivinen työtulovähennys

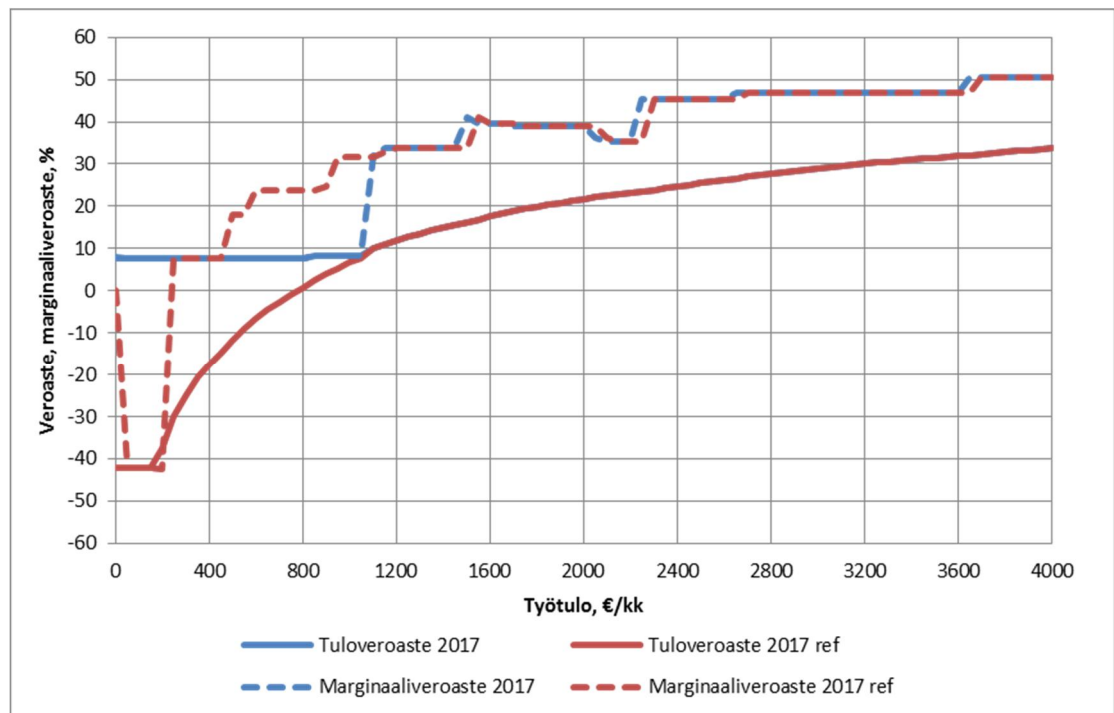
Tässä pohditaan lyhyesti ja alustavasti ajatusta negatiivisesta työtulovähennyksestä. Idea negatiivisesta työtulovähennyksestä perustuu siihen, että koska pienistä palkkatuloista ei makseta lainkaan tuloveroa, niiden verotusta ei voida keventää nykyistä työtulovähennystä korottamalla. Keskustelussa on toisinaan ollut esillä myös kaikille verotuksen kautta myönnettävä ”perustulon kaltainen” negatiivinen tulovero. Kaikille myönnettävä negatiivinen tulovero tarkoittaisi käytännössä koko etuus- ja verojärjestelmän uudistamista, eikä sitä tarkastella tässä.

Työtulovähennys lasketaan työtulon perusteella ja tehdään ansiotuloverosta. Palkkatuloista maksetaan ainoastaan palkansaajamaksuja, eikä lainkaan tuloveroa suunnilleen 14 000 euron vuosituloille saakka³². Tästä johtuen työtulovähennystä kasvattamalla ei voida kasvattaa sellaisten henkilöiden käteen jäävää tuloa, jotka saavat ainoastaan palkkatuloa alle 14 000 euroa vuodessa. Negatiivinen työtulovähennys voitaisiin maksaa verovelvolliselle tulonsiirtona niiltä osin, kun verot eivät riittäisi vähennyksen tekemiseen, jolloin myös heidän käytettävissä olevaa tuloaan olisi mahdollista kasvattaa verotuksen kautta. Verovelvollinen saisi tulon kuitenkin vasta ennakonpalautuksena verovuoden verotuksen päätyttyä, eli seuraavan vuoden joulukuussa, mistä johtuen negatiivisen vähennyksen mahdollista kannustinvaikutusta voisi olla vaikea havaita. Verojärjestelmän näkökulmasta kyse olisi merkittävästä rakenteellisesta uudistuksesta, mikä osaltaan vähentäisi järjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

³² Tämä johtuu työtulovähennyksen lisäksi muista palkkatulosta tehtävistä vähennyksistä. Päivärahatulosta sen sijaan maksetaan veroa jo runsaan 3 000 euron vuosituloilta lähtien.

Kuviossa 15 esitetään palkkatulon veroaste ja rajaveroaste vuonna 2017 ja siten, että niissä on huomioitu esimerkki negatiivisesta työtulovähennyksestä. Vähennystä on kasvatettu saman verran kuin edellä kohdassa 4 esitetystä esimerkistä 2, eli sen alkamisen tulorajaa alennettu 2 500 eurosta noltaan ja kertymäprosenttia korotettu 12 prosentista 50 prosenttiin. Niiltä osin kuin palkkatulosta maksettava vero ei riitä vähennyksen tekemiseen, tulovero menee negatiiviseksi.

Kuvio 15. Palkkatulon veroaste ja rajaveroaste vuonna 2017 sekä negatiivisen työtulovähennyksen kanssa.



Negatiivisen työtulovähennyksen avulla voitaisiin siis toteuttaa pelkkää pientä palkkatuloa (alle 14 000 euroa vuodessa / 1 120 euroa kuukaudessa) saaville henkilöille sellainen verokevennys, jota nykyjärjestelmässä ei ole mahdollista tehdä. Kannustinloukkujen näkökulmasta negatiivisen työtulovähennyksen käyttöön ottamisesta sen sijaan ei näyttäisi olevan hyötyä. Mikäli työtulovähennystä muokattaisiin edellä esitetyn esimerkin 2 mukaisesti, eli vähennystä myönnettäisiin jo hyvin pienistäkin palkkatuloista, se hyödyttäisi myös kannustinloukuissa olevia useimmissa tapauksissa. Loukuissa olevat henkilöt tyypillisesti saavat veronalaista etuutta, josta he maksavat veroa. Työllistyvälle henkilölle palkkatulon perusteella myönnettävä työtulovähennys pienentäisi etuustulon perusteella määrättyä veroa.

Esimerkiksi esimerkin 2 mukaisen pienituloisille kohdennetun työtulovähennyksen korotuksen vaikutus työllistymisveroasteisiin tässä tarkastelluissa tapauksissa on sama kuin siinä tapauksessa, että työtulovähennystä olisi korotettu saman verran ja siihen olisi liitetty negatiivinen osa. Työtulovähennyksen korotuksen vaikutus kannustinloukkuihin olisi siis sama riippumatta siitä, onko siinä negatiivista osaa vai ei.

6. Työllisyysvaikutukset³³

Tässä esitetään yksi arvio esimerkkien 1 ja 2 mukaisten työtulovähennyksen muutosten työllisyysvaikutuksista. Työllisyysvaikutuslaskelmien tulokset ovat riippuvaisia käytetystä laskentamenetelmästä sekä taustaoletuksista.

Laskentaoletukset

Vero- ja sosiaalietuusmuutosten vaikutus työllisyyteen riippuu siitä, miten herkästi työlliset ja työttömät reagoivat työllistymisveroasteen muutoksiin. Tätä käyttäytymisvaikutusta kuvataan työllistymisjouston avulla. Työllistymisjousto kuvaa työllisten määrän suhteellista muutosta, kun työllistymisen nettohyöty kasvaa yhden prosentin. Vero- ja sosiaalietuusmuutosten aiheuttama työllisyyden suhteellinen muutos E on

$$E = \beta \frac{\Delta\tau}{1 - \tau'}$$

jossa β on työllistymisjousto ja $\Delta\tau$ on työllistymisveroasteen muutos

Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän vaikutusta työllisten lukumäärään (ns. ekstensiivinen marginaali) ja tehtyihin työtunteihin (ns. intensiivinen marginaali) on tutkittu paljon³⁴. Tutkimustulokset vaihtelevat jonkin verran mutta yleisesti ottaen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän muutokset näyttävät vaikuttavan enemmän työllisten lukumäärään kuin työllisten tekemiin työtunteihin. Tässä oletamme, että jousto on suurin pienituloisimmilla ja pienin suurituloisimmilla ja että se on keskimäärin 0,2.

Työllisyysvaikutukset

Vero- ja sosiaaliturvamuutosten vaikutusta työllistymisveroasteeseen arvioidaan tässä käyttäen Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineistoa. Ensin aineistosta poimitaan työlliset ja työttömät³⁵. Tämän jälkeen jokaiselle yksilölle lasketaan ansiotuloista maksetut verot ja saadut tulonsiirrot vuonna 2017. Seuraavaksi samat laskelmat tehdään ottaen huomioon työtulovähennykseen tehdyt muutokset. Laskelmat on tehty TUJA-mikrosimulointimallilla.

Työllistymisveroasteen laskemista varten tarvitaan arvio siitä, kuinka suurta palkkaa työtön saisi, jos hän työllistyisi ja arvio siitä, mikä olisi työllisen tulotaso työttömänä. Koska jokainen yksilö aineistossa on joko työllinen tai työtön, työllistymisveroastetta ei voi suoraan laskea yksilötasolla. Tämän takia työlliset ja työttömät jaetaan iän, koulutustason ja perhetyypin mukaan 20 ryhmään. Ryhmäkohtaisen tarkastelun tavoite on, että kuhunkin ryhmään kuuluvat ovat mahdollisimman samanlaisia. Jos näin on, voidaan arvioida palkan, jonka tiettyyn ryhmään kuuluva työtön saisi työllistyessään,

³³ Ks. VATT-työryhmä (2013): Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset - Vuoden 2012 muutosten arviointia, VATT Muistiot 28.

³⁴ Ks. esim. Meghir Costas – Phillips David (2010): Labour Supply and Taxes, teoksessa Dimensions of Tax Design, the Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.

³⁵ Työllisiksi on valittu henkilöt, jotka ovat vuoden aikana vähintään 10 kuukautta koko- tai osa-aikatyössä ja työttömiksi henkilöt, jotka ovat olleet vähintään 10 kuukautta työttömänä.

käyttämällä samaan ryhmään kuuluvien työllisten keskimääräistä palkkatasoa. Samalla tavalla arvioidaan ryhmän työllisten keskimääräinen tulotaso työttömänä käyttäen kyseisen ryhmän työttömien keskimääräistä tulotasoa. Aineisto jaetaan iän mukaan kahteen ryhmään (alle ja yli 40-vuotiaat), koulutuksen mukaan kahteen ryhmään (korkeintaan keskiasteen koulutus ja vähintään alempi korkeakoulututkinto) ja viiteen ryhmään perhetyypin mukaan: yksin asuvat, lapseton pariskunta, yksinhuoltaja, kahden huoltajan perhe ja muut. Jaottelun jälkeen lasketaan ryhmäkohtaiset keskiarvot maksetuista veroista, saaduista tulonsiirroista ja palkkatuloista. Käyttäen näitä keskiarvoja voidaan laskea jokaiselle ryhmälle työllistymisveroaste vuonna 2017 ilman tarkasteltavia veromuutoksia sekä niiden kanssa.

Taulukoissa 1-4 on esitetty työtulovähennyksen muutosten (esimerkit 1 ja 2) vaikutukset työllistymisveroasteisiin ja työllisten lukumäärään erikseen jokaisessa 20 ryhmässä. Työtulovähennyksen kasvattaminen esimerkin 1 mukaisesti 1 mrd. eurolla lisäisi työllisten määrää arviolta n. 12 000 henkilöllä. Työtulovähennyksen pienituloisille kohdennettu korotus (esimerkki 2) pienentäisi työllisten lukumäärää arviolta noin 5 000 henkilöllä.

Taulukko 1: Työtulovähennyksen korotuksen (esimerkki 1) vaikutus työllistymisveroasteeseen (%-yksikköä).

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	-1,38	-1,24	-1,17	-0,85
Lapseton pari	-1,41	-1,17	-1,13	-0,80
Yksinhuoltaja	-1,50	-1,03	-1,50	-0,91
Kahden huoltajan talous	-1,35	-1,01	-1,11	-0,82
Muut	-1,21	-0,98	-1,10	-0,74

Taulukko 2: Työtulovähennyksen korotuksen (esimerkki 1) vaikutus työllisten määrään (%-yksikköä).

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	0,63	0,55	0,50	0,36
Lapseton pari	0,63	0,52	0,45	0,33
Yksinhuoltaja	0,73	0,46	1,29	0,48
Kahden huoltajan talous	0,68	0,45	0,54	0,38
Muut	0,55	0,39	0,45	0,30

Taulukko 3: Pienituloisille kohdennetun työtulovähennyksen korotuksen (esimerkki 2) vaikutus työllistymisveroasteeseen (%-yksikköä).

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	0,36	0,32	0,15	0,18
Lapseton pari	1,13	0,87	0,32	0,26
Yksinhuoltaja	0,50	0,33	0,44	0,30
Kahden huoltajan talous	0,65	0,47	0,48	0,34
Muut	0,57	0,45	0,49	0,36

Taulukko 4: Pienituloisille kohdennetun työtulovähennyksen korotuksen (esimerkki 2) vaikutus työllisten määrään (%-yksikköä).

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	-0,16	-0,14	-0,06	-0,08
Lapseton pari	-0,50	-0,39	-0,13	-0,10
Yksinhuoltaja	-0,25	-0,15	-0,38	-0,16
Kahden huoltajan talous	-0,33	-0,21	-0,23	-0,16
Muut	-0,26	-0,18	-0,20	-0,15

7. Yhteenveto

Muistiossa tarkastellaan työtulovähennyksen vaikutuksia kannustinloukkuihin. Työtulovähennys on ollut keskeinen instrumentti työn verokevennyksissä viime vuosina ja sitä kasvattamalla on kevennetty etenkin pieni- ja keskituloisten verotusta merkittävästi. Tämä on vaikuttanut myös kannustinloukkuihin. Nykyisellään työtulovähennys alentaa työllistymisveroasteita enimmillään lähes 10 prosenttiyksiköllä ja vähentää verotuloja noin 3 mrd. euroa vuodessa.

Työtulovähennyksen kasvattamisesta esitetään kaksi esimerkkiä. Esimerkissä 1 vähennyksen enimmäismäärää korotetaan, mikä kohdentuu laajalle tuloalueelle. Esimerkissä 2 vähennyksen alkamisen tulorajaa alennetaan ja kertymäprosenttia korotetaan, jolloin vähennyksen kasvattaminen kohdistuu vain pienituloisille. Esimerkki 3 on harjoitus vero- ja etuusjärjestelmän muutosten yhdistelmästä.

Esimerkissä 1 vähennyksen korotus keventää vähennystä nykyisin saavien verotusta. Muutos alentaa työllistymisveroasteita jonkin verran (enimmillään 2,7 % -yksikköä) mutta koska se kohdistuu niin laajalle joukolle, myös verotuottomenetyks on suuri, noin 1 mrd. euroa vuoden 2017 tasossa. Vaikutus on siis kannustinloukkujen näkökulmasta hyvä mutta kustannus on niin suuri että väistämättä herää kysymys, olisiko sama tavoite saavutettavissa pienemmin kustannuksin jollakin muulla keinolla.

Esimerkissä 2 muutos alentaa pienituloisten työllistymisveroasteita huomattavasti, joskin suhteellisen kapealla tuloalueella. Muutos ensin alentaa ja sitten korottaa efektiivistä marginaaliveroastetta. Ei ole yksiselitteistä, olisiko vaikutus kannustinloukkujen kannalta hyvä vai huono. Laskelmien perusteella muutos kannustaisi ottamaan vastaan pienituloista työtä mutta heikentäisi pientä palkkaa saavan kannustimia lisää-

työn tekemiseen. Verotuottomenetys olisi selvästi pienempi kuin esimerkissä 1 mutta edelleen varsin merkittävä, vuoden 2017 tasossa arvioituna n. 300 milj. euroa.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että työtulovähennystä muuttamalla voidaan vaikuttaa kannustinloukkuihin, mutta se on kallista. Verokevennyksiä on vaikea toteuttaa ns. täsmätoimina tietyille ryhmälle vaan ne kohdistuvat tyypillisesti varsin laajalle tulonsaajajoukolle, minkä seurauksena muutosten kustannukset muodostuvat helposti korkeiksi.

Muistiossa tarkastellaan lyhyesti myös negatiivista työtulovähennystä. Sen avulla voitaisiin keventää niidenkin pelkästään pientä palkkatuloa saavien verotusta, jotka eivät maksa tuloveroa eivätkä tästä johtuen hyötyisi nykyisen työtulovähennyksen korotuksista. He saisivat hyödyn negatiivisesta vähennyksestä kuitenkin vasta ennakonpalautuksena verovuotta seuraavan vuoden joulukuussa, joten sen mahdollisia kannustinvaikutuksia voisi olla vaikea havaita. Kannustinloukkujen kannalta negatiivisen työtulovähennyksen käyttöönotosta ei näyttäisi olevan hyötyä. Koska loukkutilanteessa olevat tyypillisesti saavat etuustuloa ja maksavat siitä veroa, heidän verotustaan voitaisiin keventää nykyisen työtulovähennyksen avulla.

Muistiossa esitetyille esimerkeille työtulovähennyksen korotuksista on arvioitu myös työllisyysvaikutuksia. Jos työtulovähennystä kasvatettaisiin 1 mrd. eurolla kuten esimerkissä 1, muutos lisäisi työllisten määrää arviolta n. 12 000 henkilöllä. Työtulovähennyksen pienituloisille kohdennettu korotus (esimerkki 2) pienentäisi työllisten lukumäärää arviolta noin 5 000 henkilöllä.

LÄHTEET

Viitamäki, H. (2015): Työnteon kannustimet - mitä jää käteen? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, mimeo 50, elokuu 2015.

Kotamäki, M. (2016): Participation Tax Rates in Finland, Earned Income Tax Credit Investigated. Aboa Centre for Economics discussion paper No. 107.

VATT (2013): Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset. Vuoden 2012 muutosten arviointia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, mimeo 28, helmikuu 2013.

Meghir Costas – Phillips David (2010): Labour Supply and Taxes, Dimensions of Tax Design, the Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.

LIITE 13: Palkkatuki ja työnantajan sivukulujen alentaminen

Palkkatuki ja palkkaamisen tukeminen työnantajan sivukuluja alentamalla

Palkkatuki on valtion maksama työntekijäkohtainen tuki, joka maksetaan hänet työllistävälle yritykselle. Palkkatuen myöntämisestä päättää TE-toimisto, joka tekee arvion, onko tuella palkattavan ammatilliseen osaamiseen liittyvä tuottavuus alentunut kyseisessä työtehtävässä. Pyrkimys on kohdistaa palkkatuki sellaisille henkilöille, jotka eivät kyseisiä työtehtäviä saisi ilman tukea.

Vuonna 2007–2011 Suomessa oli voimassa alueellinen kokeilu ensimmäisen työntekijän palkkatuesta. Palkkatuen suuruus ensimmäisenä vuonna oli 30 % palkkakustannuksista ja toisena vuonna 15 %. Uudistusta on tutkinut mm. Nivala (2016), joka ei löydä vaikutusta työllisyydessä tai uusien työntekijöiden palkkausmäärissä. Tulokset ovat linjassa aiemman tutkimuskirjallisuuden kanssa (ks. esim. Korkeamäki ja Uusitalo (2009) tai Bennmarker ym. (2009)). Suomessa on myös kokeiltu yli 54-vuotiaiden matalapalkkatukea 2006–2010. Kokeilua on tutkinut mm. Huttunen ym. (2009). Tutkijat eivät löydä merkittäviä työllisyysvaikutuksia uudistuksen seurauksena.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kohdennetuilla työllisyys- ja palkkatuilla saadaan vain harvoin aikaan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Esimerkiksi alennetuilla työnantajamaksuilla ja matalapalkkatuilla ei havaittu olevan minkäänlaista vaikutusta työllisyyteen. Nämä tuet saattavat kuitenkin joissakin tapauksissa nostaa kohderyhmänsä palkkatasoa. Hyvän verojärjestelmän periaatteiden mukaisesti vastaavia poikkeussäännöksiä esimerkiksi yrityksen koon tai iän perusteella olisi syytä välttää, ellei ole erityistä syytä tehdä toisin.

Palkkatuki on uudistettu vuoden 2017 alusta. Muutoksen tarkoitus oli käyttää entistä suurempi osa ”passiivisesta työttömyysturvasta” aktiivisempaan palkkatukeen ja kiinnittää entistä suurempi huomio yli 12 kuukautta työttömänä olleisiin. Uudistuksen tavoitteiden toteumista on syytä seurata, mutta tällä hetkellä on vielä liian aikaista.

Lähteet

Bennmarker, H., Mellander, E. ja Ockert, B. (2009) ”Do Regional Payroll Tax Reductions Boost Employment?”, *Labour Economics*, 16(5), 480-489.

Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2013) [Journal of Public Economics](#), 2013, vol. 97, issue C, pages 49-60.

Korkeamäki, O. ja Uusitalo, R. (2009) ”Employment and wage effects of a payroll-tax cut : evidence from a regional experiment”, *International Tax and Public Finance*, 16(6), 753-772.

Nivala, A. (2016) ”Effects of subsidizing the first employee – Empirical evidence from Finland”, gradu, Turun yliopisto.

LIITE 14: Toimeentulotuki ja asumismenojen omavastuu

Toimeentulotuen asumismeno-omavastuun (10 %) staattiset vaikutukset

Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto joka takaa tietyn minimitulotason. Toimeentulotuesta korvataan myös asumismenoja siltä osin kuin niitä jää korvattavaksi ensisijaisen asumistuen jälkeen. Monissa tapauksissa toimeentulotuki korvaa asumismenot 100-prosenttisesti. Tämän reformin tarkoitus on soveltaa toimeentulotukeen asumismenojen suojaosaa, jotta kotitaloudelle tulisi kannuste asua mahdollisimman edullisesti.

Eri laskentatavoilla reformille saadaan erilainen vaikutus. Saatavilla olevista aineistoista luotettavinta lienee keskittyä vaikutukseen toimeentulotukea saaneiden kesken. Tämä ottaisi huomioon toimeentulotuen alikäyttöä, joka voi olla hyvin laajaa. Tosin alikäytön oletetaan pienentyneen Kela-siirron myötä, mutta tästä ei ole vielä tietoa. Siksi laskelma olisi syytä toistaa Kelan toimeentulotukirekisterillä heti kun tietoa on kertynyt tarvittava määrä.

Taulukossa 1 on esitetty asumismenojen 10 % omavastuun simuloitua vaikutusta. Reformi leikkaisi toimeentulotukea noin 79 miljoonaa euroa toimeentulotuen saajien keskuudessa, mikä on esitetystä luotettavin arvio. Simulointi keskittyy perustoimeentulotukeen olettaen, että vuokra korvattaisiin omavastuuta lukuun ottamatta täysimääräisenä. Todennäköistä täydentävän toimeentulotuen menojen kasvua ei ole huomioitu laskelmissa.

Taulukko 13. Toimeentulotuen asumismenojen omavastuun (10%) vaikutukset.

	Ennen	Jälkeen	Muutos
Toimeentulotuki, milj. €			
Koko väestö	926	769	-157
Vain totun saajat	394	315	-79
Oikeutettuja henkilöitä, lkm	224 767	191 921	-32 800
Pienituloisuusasteet (60)			
Koko väestö	13.47	13.84	+0.37
Lapset (-18)	12.21	12.85	+0.64
Ikääntyneet (65-)	13.22	13.23	+0.01
GINI	26.91	27.04	+0.13

Menetelmä: Simulointi SISU-rekisterillä, vuoden 2014 väestö, vuoden 2017 etuus- ja verolainsäädäntö, deflatoidut parametrit 2017->2014. Toimeentulotuen arviointi perustuu keskimääräisiin kuu-kausituloihin vuoden aikana. Vuokrat korvataan omavastuuta lukuun ottamatta täysimääräisenä.

Omavastuun kompensointi kustannusneutraaliksi

1. Perusosan korotus 47 eurolla (481 -> 528)

Omavastuun tuoma säästö siirretään kokonaisuudessa toimeentulotuen perusosaan.

2. Henkilökertoimien ”täsmäytys” + perusosan korotus 74 eurolla (481 -> 555)

Toimeentulotuessa kullekin kotitalouden jäsenelle on määritelty ns. henkilökertoimet, joiden perusteella toimeentulotuen perusosa lasketaan koko kotitaloudelle. Kotitalouden päähenkilö saa aina

koko perusosan eli painon 1, kotitalouden toinen aikuinen saa hieman pienemmän painon (0.85) ja alle kymmenvuotias lapsi puolestaan 0.63.

Kertoimien tarkoitus on heijastaa kotitalouden jäsenten erilaista kulutusta. Nykyiset toimeentulotuen kertoimet ovat kuitenkin monelta osin korkeammat kuin mitä eri jäsenten kulutuspainot kulutustutkimuksissa ovat (Moisio ym. 2016). Tässä laskelmassa muutetaan toimeentulotuen henkilökertoimet vastaamaan kulutustutkimusten nykykäsitystä (Moisio ym. 2016), jotka on esitetty taulukossa 2. Viitebudjetin kertoimet ovat nykyisiä toimeentulotuen kertoimia pienempiä erityisesti alle 10-vuotiaan lapsen sekä toisen aikuisen osalta. Julkaisuun perustuen lisäksi monilapsisten perheiden perusosavähennykset poistetaan, jolloin toimeentulotuen rakenne myös yksinkertaistuu. Näistä sekä omavastuusta kertynyt säästö kompensoidaan tässä laskelmavaihtoehdossa perusosan korotuksella.

Taulukko 14. Nykyisen toimeentulotuen ja viitebudjetin (Moisio ym. 2016) kulutuskertoimet.

	Päähenkilö	Muu aikuinen	Lapsi 18+	Lapsi 10-17v	Lapsi 0-9v
Nykyinen toim.tuki	1	0.85	0.73	0.70	0.63
Viitebudjetti	1	0.75	0.75	0.64	0.45

Huom. Viitebudjetin kertoimia sovitettu nykyisen toimeentulotukilain ikärajoihin laskemalla painotettuja keskiarvoja ikävuosien suhteen.

Taulukossa 3 on kuvattu eri muutosvaihtoehtojen alueellisia vaikutuksia asumistuen kuntaryhmän mukaan. Asumismenojen omavastuu leikkaa melko tasaisesti toimeentulotukia kaikissa kuntaryhmissä, osittain siksi että siellä missä on korkeimmat asumismenot kotitalouksien koko on keskimäärin pienempi. Pienin pudotus on pienissä kunnissa, joissa vuokratkin ovat pienimmät. Omavastuun kompensointi kokonaan perusosaan hyödyttää erityisesti pieniä kuntia. Henkilökertoimien täsmäytys ja kompensointi perusosaan hyödyttää osittain myös Helsinkiä, jossa on paljon yhden hengen talouksia.

Taulukko 15. Eri vaihtoehtojen vaikutus yleisen asumistuen kuntaryhmän mukaan. Kompensointi 1= perusosan korotus, kompensointi 2= henkilökertoimien täsmäytys + perusosan korotus.

	Kotitalouksia yht.	Totun saaja-talouksia	Keskim. muutos, €/saajakotitalous		
			Omavastuu 10%	Kompensointi 1	Kompensointi 2
Helsinki	349 797	39 779	-732	-58	-1
Muu pk-seutu	230 980	23 176	-797	-45	-94
Muu kaupunki	1 039 835	93 663	-707	-22	-20
Pienet kunnat	1 148 043	78 199	-636	+95	+65
Yhteensä	2 768 656	234 817	-700	2	1

Menetelmä: Simulointi SISU-rekisterillä, vuoden 2014 väestö, vuoden 2017 etuus- ja verolainsäädäntö, deflatoidut parametrit 2017->2014. Toimeentulotuen arviointi perustuu keskimääräisiin kuukausituloihin vuoden aikana. Vuokrat korvataan omavastuuta lukuun ottamatta täysimääräisenä.

Taulukossa 4 on kuvattu eri muutosvaihtoehtojen vaikutuksia eri perhetyypeille. Henkilöä kohden omavastuu koski eniten yhden hengen talouksia ja lapsettomia pariskuntia. Muutoksen kompensointi perusosan korotuksella ei muuttaisi tilannetta; suurin häviöjä olisi edelleen yksinasuvat ja suurin voittaja kahden vanhemman lapsiperheet. Henkilökertoimien täsmäytys kulutustutkimuksen mukaisesti parantaisi huomattavasti yksinasuvien ja kahden vanhemman lapsiperheiden asemaa mutta heikentäisi erityisesti lapsettomien pariskuntien asemaa.

Taulukko 16. Eri vaihtoehtojen vaikutus kotitalouden (laskelmassa asuntokunnan) tyyppin mukaan. Kompensointi 1= perusosan korotus, kompensointi 2= henkilökertoimien täsmäytys + perusosan korotus.

	Kotitalouksia yht.	Totun saaja-talouksia	Keskim. muutos, €/saajakotitalous		
			Omavastuu 10%	Kompensointi 1	Kompensointi 2
Yksin asuva	1 139 052	124 458	-690	-193	+126
Yksinhuoltaja	168 765	34 518	-976	+88	-231
Lapseton pari	795 542	33 878	-1027	-15	-775
Pari+lapsia	665 297	41 963	-436	+446	+128
Yhteensä	2 768 656	234 817	-700	2	1

Menetelmä: Simulointi SISU-rekisterillä, vuoden 2014 väestö, vuoden 2017 etuus- ja verolainsäädäntö, deflatoidut parametrit 2017->2014. Toimeentulotuen arviointi perustuu keskimääriisiin kuukausituloihin vuoden aikana. Vuokrat korvataan omavastuuta lukuun ottamatta täysimääräisenä.

Lähteet

Moisio P., Mukkila S, Ilmakunnas I, Mäkinen L., Saikkonen P. (2016) Perusturvan riittävyys ja köyhyys. Tutkimuksesta tiiviisti 23. Helsinki, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131346/URN_ISBN_978-952-302-743-5.pdf

LIITE 15: Alueellinen liikkuvuus

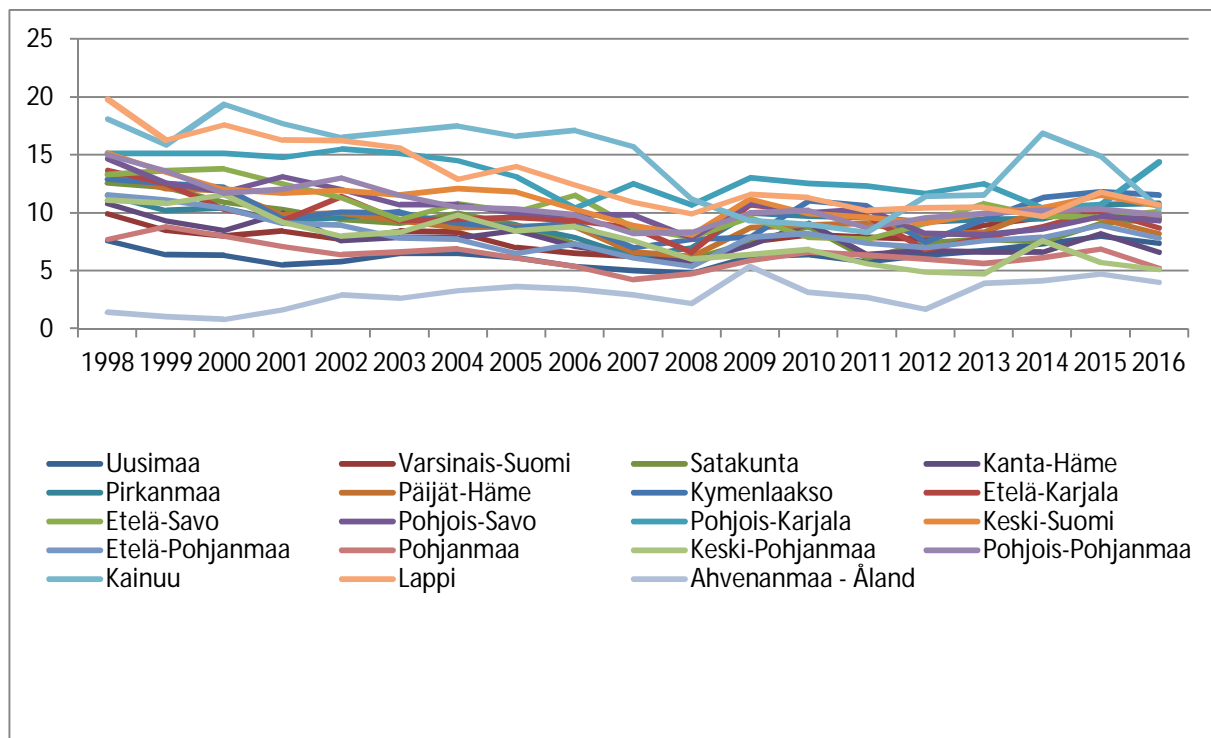
ALUEELLINEN LIKKUVUUS

Alueellisen liikkuvuuden toivotaan mm. tasoittavan työttömyyseroja silloin kuin jollain alueilla työmarkkinat vetävät paremmin kuin toisilla. Työvoiman toivotaan liikkuvan sinne, missä työmahdollisuuksia on.

Tässä muistiossa tarkastellaan ensiksi alueiden välistä työttömyyttä ja sitten muuttoliikettä. Lyhyessä muistiossa siirrytään seuraavaksi muutaman toimenpiteen pohdintaan. Alueellista liikkuvuutta on selvitetty perusteellisemmin kahdessa alueellisen liikkuvuuden työryhmän raportissa vuonna 2013.

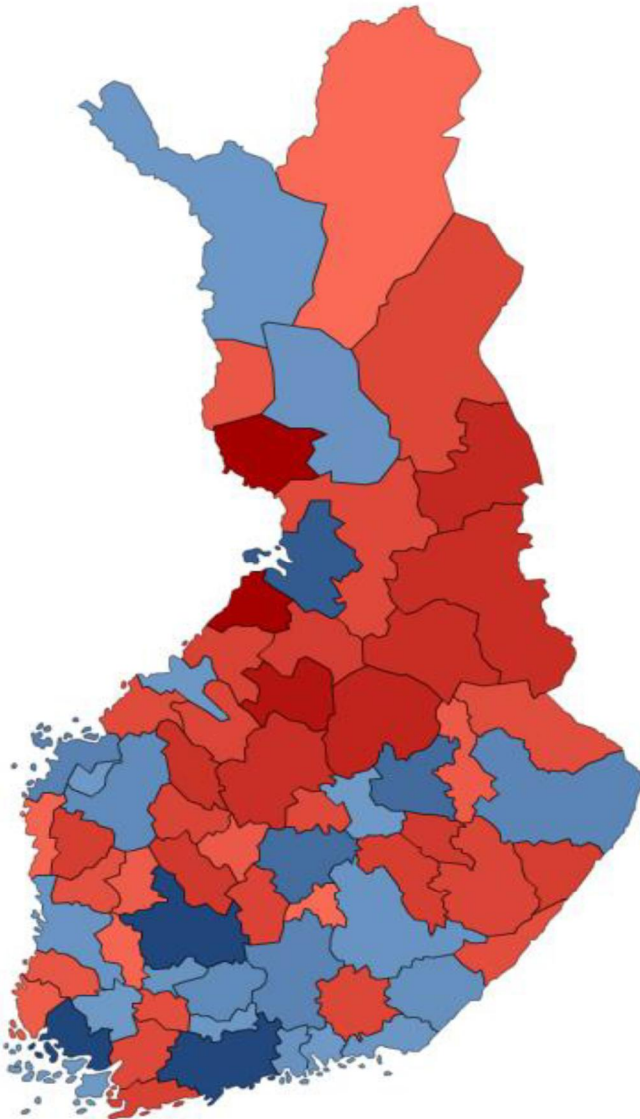
Alueelliset erot työttömyydessä

Alueelliset työttömyysaste-erot kertovat yleisesti työnsaantimahdollisuuksista eri alueiden välillä. Työttömyysaste-erot alueiden välillä ovat vuoden 2007 jälkeen kaventuneet jonkin verran. Kaventuminen näyttäisi erityisesti olevan seurausta muutamien keskimääräisestä aiemmin selkeästi poikkeavien alueiden lähentymisestä keskiarvoa – sekä Ahvenanmaa työttömyysasteen kohoamisesta että Kainuun, Lapin ja osin Pohjois-Karjalan työttömyysasteiden putoamisesta.



Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus

Timo Aro (2016) on tuottanut tilastokeskuksen aineistolla kartan Suomen seutukunnista ja niiden muuttovoitosta/muuttotappioista vuosien 2010 ja 2016 välillä (muuttovoitto sinisellä, tappio punaisella). Kuviossa 26 kuntaa on saanut kyseisten vuosien välillä muuttovoittoa ja 44 muuttotappiota.



Lähde: Timo Aro 2016

Valitettavasti kartasta ei näe Ahvenanmaan muutosta, eikä Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan muutoskaan ole ihan selkeä. Kainuu näyttää toki selkeästi muuttotappioalueelta, mutta Lapista ja Pohjois-Karjalasta löytyy sekä muuttovoitto- että muuttotappioalueita. Pohjanmaalta, jossa oli myös suhteellisesti alhaisempi työttömyysaste, löytyy myös muuttovoittoalueita ja tietysti ennen kaikkea Uudeltamaalta. Liikkuvuudella lienee ollut oma merkityksensä alueellisten työttömyyserojen pienentymisessä. Toki merkityksen suuruutta ei voi tästä päätellä, eivätkä työmahdollisuudet eri alueiden välillä luonnollisestikaan ole välttämättä ajassa vakioisia.

Liikkuvuusalttiuteen vaikuttavat tekijät

Jos ja kun alueellinen liikkuvuus on toivottavaa työmarkkinoiden kannalta, on hyvä tutkia, mitkä tekijät edesauttavat liikkuvuutta. Taulukkoon 1 on koottu joitakin suomalaisen ja kansainvälisen tutkimuksen esille nostamia tekijöitä alueellisen liikkuvuuden taustalla.

Taulukko 1. Alueelliseen liikkuvuuteen vaikuttavia tekijöitä tutkimuksen valossa, suluissa vaikutuksen suunta, (-) vähentää liikkuvuutta, (+) lisää liikkuvuutta

Yksilöön/kotitalouteen liittyviä tekijöitä	Lähtöalueeseen liittyviä tekijöitä
Ikä (-)	Työttömyysaste (+)
Koulutus (+)	Tulotaso (-)
Työmarkkina-asema: työllinen (-), työtön (+)	Elinkeinorakenteen monipuolisuus (-)
Asumismuoto: vuokra (+), omistus (-)	Asuntojen hinnat (-)*
Perhetausta: parisuhde (-), lapset (-)	

Lähde: Pohjautuu Holm, Nivalainen ja Volk (2008) tutkimukseen

* Vaikuttaa nettomuuttoon ennen kaikkea tulomuuton välityksellä.

Alueellisen liikkuvuus pienenee iän myötä. Toisin sanoen, nuoret liikkuvat iäkkäämpiä todennäköisemmin. Iän vaikutus liikkuvuuteen heijastelee osaltaan mm. opintojen aloittamista tai lopettamista, mutta iällä on havaittu oma itsenäinen vaikutuksensa liikkuvuuteen myös sen jälkeen kun on huomioitu esimerkiksi henkilön työmarkkina-asema ja perhetilanne.

Myös korkeasti koulutettujen suuremmasta muuttoalttiudesta vähemmän koulutettuihin verrattuna on runsaasti tutkimuksellista näyttöä. Koulutuksen voidaan katsoa lisäävän ns. yleistä inhimillistä pääomaa, joka ei ole sidoksissa tiettyyn työpaikkaan vaan kulkee ihmisen mukana. Koulutus laajentaakin henkilön valintamahdollisuuksia työmarkkinoilla.

Iän ja koulutuksen lisäksi myös työmarkkina-aseman yhteydestä alueelliseen liikkuvuuteen tiedetään tutkimuksen perusteella paljon. Työttömät liikkuvat muita todennäköisemmin, joskin työttömyyden vaikutus on havaittu Suomessa heikommaksi kuin monessa muussa maassa. Myös työttömien iällä on keskeinen merkitys: nuoret työttömät liikkuvat tyypillisemmin kuin iäkkäämmät työttömät. Tärkeä työttömien liikkuvuutta estävä tekijä on tutkimusten mukaan perhetausta. Työtön, joka on parisuhteessa ja jonka kumppani on työllinen, liikkuu harvemmin kuin perheetön työtön. Myös pienten lasten on havaittu vähentävän vanhempien liikkuvuutta.

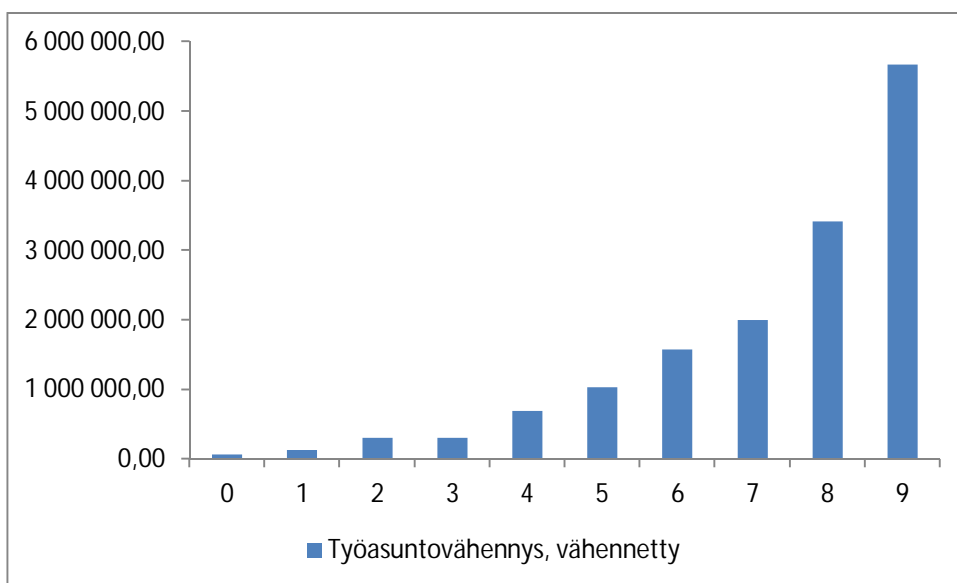
Muutamien alueellista liikkuvuutta edistävien toimenpiteiden pohdintaa

Työvoiman liikkuminen paikkakunnille, joissa on käynnissä positiivinen rakennemuutos voi hyvinkin olla täynnä esteitä. Asuntomarkkinoiden toimivuus on luonnollisesti olennaista, joten asuntojen hintaan vaikuttavat tekijät ovat olennaisia myös alueellisen liikkuvuuden kannalta. Edes erityisen hyvin toimivat asuntomarkkinat eivät kuitenkaan välttämättä tue alueellista liikkuvuutta - pikemminkin päinvastoin. Taantuvilla paikkakunnilla asuntojen hinnat laskevat, kun taas nousevilla paikkakunnilla nousevat. Tämä luonnollisesti vaikeuttaa niiden potentiaalisten muuttajien tilannetta, joilla on asuntovarallisuutta taantuvilla paikkakunnilla. Hyviä ratkaisuja tällaiseen ongelmaan ei kuitenkaan valitettavasti ole.

Alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi on vuoden 2017 alussa tullut voimaan ns. liikkuvuusavustus. Liikkuvuusavustus myönnetään henkilölle, joka vastaanottaa vähintään kaksi kuukautta kestävä (yli 18 tuntia viikossa) työn yhteensä yli kolmen tunnin matkojen päästä. Liikkuvuusavustuksena maksetaan peruspäivärahan määrä ilman korotusosia, kuitenkin enintään 60 päivän ajalta. Vastikään tehdyn muutoksen vuoksi on syytä selvittää uudistuksen toimivuutta ennen muutoksia.

Varainsiirtovero tulee maksettavaksi asunnon myynnin yhteydessä. Verolla voi siten olla liikkumista hillitsevä vaikutus. Varainsiirtovero voi kuitenkin olla pieni osuus muista asumiseen liittyvistä kustannuseroista, ja siksi muuttopäätöksessä vain pieni tekijä. Lisäksi varainsiirtovero on vaikea paikata fiskaalisesti. Siksi varainsiirtoveron kustannus-hyötyanalyysi olisi syytä tehdä huolella ennen potentiaalisia päätöksiä. Varainsiirtoverotuksen vaikutuksia työllisyyteen tutkiva VNK:n rahoittama tutkimushanke on alkanut vuoden alussa.

Työasuntovähennyksen voi saada verovelvollinen, joka työskentelee kaukana kotoaan ja joka on tämän vuoksi vuokrannut käyttöönsä toisen asunnon (työasunnon) työpaikan sijaintialueelta. Vähennyksen saaminen edellyttää, että tietyt työpaikan ja asuntojen laatuun ja sijaintiin liittyvät edellytykset täyttyvät. Vähennyksen määrä on enintään 250 euroa kuukaudelta. Asuntovähennystä käytetään suhteellisen vähän ja karkealla tarkastelulla se ei näytä kohdentuvan niihin, joilla liikkumiseen liittyvät suurimmat taloudelliset haasteet. Työasuntovähennyksiä tehdään eniten korkeimmissa tulodesiileissä.



Tilapäisistä työmatkoista maksetaan päivärahoja, koska kustannukset ovat korkeammat kuin normaaleilla työmatkoilla. Nämä päivärahat ovat verovapaita. Tilapäisyyttä on kuitenkin vaikea määrittää. Nykylainsäädännössä tilapäisyyden raja on asetettu kahteen ja poikkeuksellisesti kolmeen vuoteen ja kyseinen aikaraja uusiutuu, jos vastaavassa työsuhteessa on vähintään puolen vuoden tauko. Aikarajat tuntuvat suhteellisen pitkiltä ajatellen tilapäisen työsuhteen määritelmää. Ei ole tarkoitus, että palkkaa voidaan pysyvästi maksaa osittain verovapaasti, eikä ole tarkoitus, että katkoilla voisi hakea erityistä hyötyä, vaan verovapaiden korvausten tulisi koskea ainoastaan aidosti tilapäisellä komennuksella olevia.

Aktiivinen työvoimapolitiikka voi parhaimmillaan auttaa uudelleen koulutuksessa, mutta pahimmillaan hidastaa alueellista liikkuvuutta työn perässä. Tämä on syytä huomioida aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelussa.

Ennen uusien taloudellisten kannustimien lisäämistä liikkuvuuden edistämiseksi tulisikin odottaa näiden tekijöiden vaikuttavuuden selvittämistä ja arvioida tilanne sen jälkeen.

Muiden kuin taloudellisten kannustimien osalta Talouspolitiikan arviointineuvosto (2017) pohtii mahdollisuutta laajentaa työnhakualuetta nuorten ja perheettömien työntekijöiden osalta. Toimenpide lienee harkinnanarvoinen, mutta kohdejoukko on lähtökohtaisesti liikkuvinta, joten vaikutus lienee rajallinen.

Lähteet

Aro, Timo (2016), Työvoiman alueellinen liikkuvuus 2010-luvulla, Esitelmä kannustinloukku- ja alueellinen liikkuvuus –työryhmälle.

Kärkkäinen, Olli (2016), Mä lähdän Stadiin: Työn perässä muuttamisen kannustimet, Nordea Working Papers 1/2017.

Alueellinen liikkuvuus työryhmä (2013), II väliraportti: Poliittikatoimet työvoiman alueellisessa liikkuvuudessa, julkaisematon manuskripti.

VM (2013). Asuntomarkkinoiden rooli työvoiman alueellisessa liikkuvuudessa. Työvoiman alueellista liikkuvuutta edistävä työryhmä, Väliraportti I, VM 2/2013

LIITE 16: Kaavoitus ja kuntien kannustimet

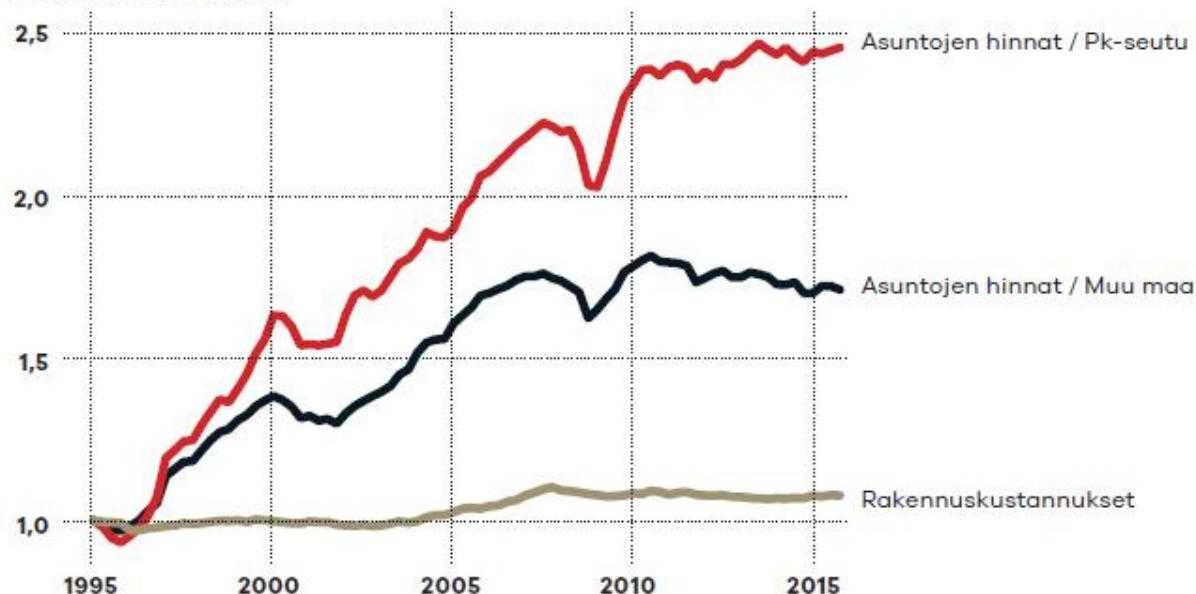
Asuntojen hintakehitys

Pääkaupunkiseudun asuntojen hinnat ovat nousseet koko 2000-luvun lukuun ottamatta finanssikriisin aikaista hintojen laskua (Kuva 1). Lisäksi pääkaupunkiseudun asuntojen hinnat ovat eriytyneet voimakkaasti muun maan asuntohinnoista 2010-luvulla. Pääkaupunkiseudun asuntojen hintojen nousu kertoo tarjonnan vähyydestä suhteessa kysyntään.

KUVA 1.

Asuntojen reaaliset hinnat ja rakennuskustannukset²

HINNAT / KUSTANNUKSET



Lähde: Tilastokeskus.

Kasvukeskusten asuntotarjonnan vähyyys suhteessa kysyntään on merkittävä este Suomen talouden ja työllisyyden kasvulle. Työttömän taloudellinen kannustin muuttaa töihin kasvukeskukseen riippuu työllistymispalkasta ja asumiskustannuksista suhteessa työttömyyskorvaukseen ja muuhun sosiaaliturvaan sekä asumiskustannuksiin lähtöpaikkakunnalla. Työvoima liikkuisi muualta maasta kasvukeskuksi nykyistä enemmän, jos työllistyminen olisi taloudellisesti nykyistä kannattavampaa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun asuntotarjontaa on lisättävä entisestään, jotta tarjonta vastaisi riittävästi kysyntään ja asuntojen hintojen nousu ei olisi jatkossa yhtä voimakasta.

Väestönkasvun kunnallistaloudelliset vaikutukset esimerkkinä Vantaa, Helsinki ja Espoo

Yksittäisen kunnan näkökulmasta väestönkasvu luo tarpeen kaavoitukselle ja tonttimaan tarjonnalle, koska kunnan on luotava edellytykset kasvavan väestön tarvitsemille asunnoille. Samalla on lisättävä lakisääteisten julkisten palvelujen tarjontaa. Kasvun edellyttämien investointien kustannukset on pystyttävä rahoittamaan palvelutuotannon käyttökustannusten lisäksi. Miten rahoittaa väestönkasvun edellyttämät investoinnit on iso haaste esimerkiksi pääkaupunkiseudun kaupungeille. Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupungeissa palvelutuotannon ja investointien rahoitus perustuu valtaosin

velkaan ja kunnallisverotuloihin sekä muihin kunnan verotuloihin ja käyttökorvauksiin, koska valtionosuuksien ja tuloerojen tasausjärjestelmän eli verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen yhteisvaikutus on pieni.

Espooseen muuttavat asuvat kaupungissa keskimäärin 14,5 vuotta.³⁶ Helsinkiin ja Vantaalle muuttavien keskimääräistä asumisaikaa ei tiedetä. Kaupungin talouden suunnittelun näkökulmasta tieto on kuitenkin tärkeä, koska väestönkasvun vaikutuksia kaupunkien talouteen tulisi arvioida koko asutulta ajalta. On huomioitava, että asumisen elinkaaren aikana tulonmuodostuksessa ja siitä seuraavassa veronmaksussa samoin kuin kunnallisten palvelujen käytössä voi tapahtua merkittäviä muutoksia.

Väestön ikärakenne vaikuttaa merkittävästi kunnallistalouteen, koska asukkaiden tulot ja niistä maksettavat kunnallisverot ovat sidoksissa ikään. Myös kunnallisten palveluiden tarve ja käyttö vaihtelevat iän mukaan, erityisesti lasten päivähoido, peruskoulu, lukio ja ammattikoulutus sekä erilaiset vanhuspalvelut. Kaikkein kalleinta palvelutarjontaa näistä ovat vanhuspalveluiden järjestäminen.

Väestönkasvun vaikutuksia kasvukaupunkien talouteen tulisi arvioida koko asumisajalta. Helsingin, Espoon, Vantaan, Turun, Tampereen, Kuopion ja Oulun kaupunkien väestönkasvun vaikutuksia kaupunkien vuosikatteeseen ja velkaantuneisuuteen selvitetään kevään 2017 aikana.

Valtiolla on muutama väline, jolla edistää asuntotarjontaa kasvukeskuksissa

Kasvukeskuksien asuntotarjonnan lisääminen vaatii kaavoituksen ja tonttimaan tarjonnan lisäksi julkisten peruspalveluiden lisäystä. Palvelutarpeen kasvu puolestaan vaatii investointeja julkisiin palvelurakennuksiin. Väestönkasvusta aiheutuneista kustannuksista merkittävimpiä ovat juuri investointikustannukset julkisiin palvelurakennuksiin kuten päiväkoteihin, kouluihin ja terveysasemiin ja niihin liittyvät käyttökustannukset ml. henkilöstömenot.

Valtionosuudet ja verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus ja MAL-sopimukset ovat valtion keinoja vaikuttaa kasvukeskusten asuntotarjontaan. Väestönkasvun suurempi taloudellinen huomiointi voi tarkoittaa a) nykyistä suurempaa valtion rahoitusosuutta lakisääteisistä peruspalveluista tai valtionvastuuta investoinneista tai b) muuttaa kuntien välistä rahoitusvastuuta. Nykyisillä ohjauskeinoilla rahoitusvastuun muuttaminen voitaisiin tehdä siten, että väestönkasvu olisi yksi kriteeri valtionosuusjärjestelmässä³⁷ (valtion rahoitusosuuden kasvattaminen) tai lieventämällä valtionosuuksiin tehtävää verotulontasausta (kuntien välinen kustannustenjakko).

Maakuntauudistuksessa kaupunkien kunnallisverokertymä pienenee, mutta samalla poistuvat myös tarve investoida sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuksiin sekä näiden palveluiden käyttökustannukset. Jäljelle jäävissä palveluissa väestötekijöistä johtuvat menojen kasvupaineet ovat keskimäärin aika pienet, mutta etenkin investointitarpeissa voi olla suuria kunnittaisia eroja.

Maakuntauudistuksessa sosiaalihuolto (mukaan lukien täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki) esitetään siirrettäväksi maakuntaan. Samalla perustoimeentulotuen rahoitus esitetään siirrettävän kokonaan valtiolle nykyisen 50/50 kunta-valtio-rahoituksen sijaan (puolet menoista otetaan vähen-

³⁶ Arvio on saatu seuraavalla kaavalla: kuntien välisen muuton muuttoalttius= ikäryhmän muuttaneet/ikäryhmän keski-ikäkiluku*1000, mikä on väestötieteessä tavallinen laskukaava.

³⁷ Vain sellaisissa kunnissa, joissa asuntojen hinnat ylittävät rakennuskustannukset.

tävänä huomioon kuntien valtionosuuksissa). Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoitus siirtyisi muun sosiaalihuollon mukana maakuntiin. Tämän seurauksena kuntien kannustimet vähentää toimeentulotukimenoja kohtuuhintaista asumista tarjoamalla ja kaupungin vuokra-asuntoihin ohjaamalla heikkenevät.

Valtionosuusjärjestelmän lisäksi toinen keskeinen valtion ohjauskeino ovat maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset (MAL). MAL-sopimukset ovat sopimuksia, jotka valtio solmii suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Sopimuksilla tuetaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkien kanssa voimassa olevat MAL-sopimukset kattavat vuodet 2016–2019. Vuodesta 2020 eteenpäin sopimusten avulla voitaisiin taivota vieläkin suurempaa asuntotuotannon määrää.

Valtio voisi myös verolainsäädännöllä mahdollistaa kaupungeille nykyistä suuremman osan väestönkasvun taloudellisesta hyödystä ja sitä kautta parantaa kaupunkien kannustinta lisätä tonttitarjontaa. Kiinteistöjen verotusarvojen osalta järjestelmää onkin tarkoitus uudistaa siten, että verotusarvo olisi mahdollista tarkistaa nykyistä useammin. Kiinteistöveron kehittämistyöryhmän (VM, Kuntaliitto, Verohallinto) ehdottama maapohjien arviointimenetelmän uudistus on päädytty toteuttamaan ns. tarkalla menetelmällä, joka otetaan vaiheittain tuotantokäyttöön. Uudet arvot voidaan ottaa käyttöön vuoden 2020 kiinteistöverotuksessa.

Rakennusten arvostamismenetelmän uudistamista koskevassa hankkeessa puolestaan on tavoitteena yksinkertaistaa verotusarvon määrittelyä, luoda uusi rakennustyyppiluokittelu sekä uudistaa rakentamiskustannusten määrittely ja niiden päivittäminen. Tarkoituksena on, että Tilastokeskus toimittaa eri rakennustyypeille verotusarvojen perusteena sovellettavat yksikköhinnat ja vuotuista tarkistusta varten sovellettavat alueelliset hintaindeksit. Uudet arvot voidaan ottaa käyttöön vuoden 2020 kiinteistöverotuksessa. Näiden molempien uudistusten myötä kaupungit saisivat nykyistä nopeammin itselleen tuoton investoinneistaan uusien asuinalueiden infrastruktuuriin ja palveluihin.

Kiinteistövero voisi myös määräytyä toteutuneen rakennusoikeuden mukaan nykyisen kaavan merkityn rakennusoikeuden sijaan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on asiasta verovelvollisen tekemä valitus käsittelyssä.³⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta riippuu, tullaanko verotuskäytäntöä tältä osin muuttamaan.

Valtiolla on myös mahdollisuus lieventää peruspalveluiden järjestämistä säätelevää normistoa ja siten alentaa kustannuksia tai luopua kokonaan jostakin velvoitteesta. Peruspalveluita koskeva sääntely on väljää ja kunnilla on vapaus päättää tuottaa palvelut minimitasoa korkeammin. Valtion ohjaukset ovat rajalliset, sillä vaikka normeja lievennettäisiin kustannussäästöjä tuottavaan suuntaan, on kuntien päätettävissä, ottavatko ne normit käyttöön.

Pääkaupunkiseudun kolmella suurimmalla kaupungilla Helsingillä, Espoolla ja Vantaalla itsellään on myös keinoja kasvaa nykyistä voimakkaammin. Kaungit voisivat verottaa nykyistä voimakkaammin rakentamattomia rakennuspaikkoja. Vuonna 2017 veroprosentin on oltava vähintään 2,00

³⁸Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa <http://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/hallintooikeusratkaisut/hallintooikeusratkaisut/1468847551617.html>

ja enintään 6,00.³⁹ Valtiovarainministeriön arvio rakentamattoman rakennuspaikan laskennallisesta kiinteistöveroprosentista on 3,93 Helsingissä ja Espoossa, ja 4,0 Vantaalla vuonna 2017.

Lisäksi kaupunkien on mahdollista lieventää rakentamisen säätelyä. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi lievennykset autopaikkannormeihin, kuten Vantaalla on tehty. Vantaalla on meneillään vuosien 2014–2018 ajan kestävä kokeilu, jossa lievennetään pysäköintinormeja keskusta-alueilla ja raideliikenteen asemien ympäristössä. Kevennetyssä normissa pysäköintipaikkojen määrä on sidoksissa kerrosalaan (yksi autopaikka per 130 kerrosneliömetriä), ei asuntojen määrään. Alustavien arvioiden mukaan normin keventäminen on lisännyt pienten asuntojen rakentamista. Pienistä asunnoista on Vantaalla ollut suurin kysyntä, joten normin väljentäminen vaikuttaa alustavien arvioiden mukaan vaikuttaneen kysyntää ja tarjontaa tasapainottavasti.

Kaupungit voivat tehostaa palvelutuotantoaan esimerkiksi laajentamalla palveluiden iltaukioloaikoja ja sähköistä asiointia. Samalla julkisten palvelurakennusten tilankäyttö tehostuu ja tarve investoida uusiin palvelurakennuksiin vähenee. Myös palvelusetelien nykyistä laajempi käyttö vähentää kaupunkien omaa investointitarvetta.

³⁹ Pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kuntia koskee erityissäännös, jonka mukaan rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on pakko määrätä. Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin alaraja vuonna 2017 on 3,00 prosenttiyksikköä kunnanvaltuuston määräämää yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Veroprosentiksi voidaan määrätä kuitenkin vuonna 2017 enintään 6,00.

LIITE 17: Perhevapaat työllisyyden näkökulmasta

Perhevapaat työllisyyden näkökulmasta

Viime vuosina on esitetty useita vaihtoehtoisia malleja perhevapaajärjestelmän kehittämiseksi. Ehdotusten taustalla on yleensä ollut tavoite kannustaa perhevapaiden jakamiseen vanhempien välillä ja näin parantaa äitien työmarkkina-asemaa. Tässä muistiossa kuvataan lyhyesti järjestelmän nykytilaa ja esitetään julkisuudessa esillä olleiden mallien keskeisiä piirteitä ja arvioidaan esitetyt mallit nimenomaan työllisyyden näkökulmasta.

Muistiossa esitetyt arviot ovat laadullisia, eikä niiden tekemisessä ole hyödynnetty aikataulurajoitteista johtuen mikrosimulointimallia tai muita tarkkoja laskelmia. Malleissa on huomattavia eroja mm. niiden odotettavissa olevissa työllisyysvaikutuksissa ja vaikutuksissa julkiseen talouteen. Ennen perhevapaamallien seuraavaa uudistamista tulisi mallivaihtoehtoja arvioida tässä esitettyä tarkemmin ja poimia malleista ne ominaisuudet, jotka todennäköisimmin johtaisivat työllisyysasteen nousuun ilman, että julkisen talouden kokonaiskustannus kasvaa kohtuuttomasti. Perhevapaajärjestelmää tulisi kehittää kokonaisuutena huomioiden myös vaikutukset varhaiskasvatuspalveluihin.

Mallien työllisyysvaikutukset voisivat syntyä

- 1) muuttamalla vapaiden kokonaiskestoja,
- 2) muuttamalla kiintiöityjen vapaiden kestoa ja jakautumista vanhempien välillä ja/tai
- 3) muuttamalla etuuksien tasoa.

Aikaisemmat 2000-luvulla toteutetut uudistukset perhevapaajärjestelmään ovat kuitenkin osoittaneet, että kovin pienillä muutoksilla ja keskittymällä yksinomaan vanhempainvapaisiin on vaikea saavuttaa merkittäviä muutoksia vanhempien valinnoissa, perhevapaiden jakautumisessa ja äitien työllisyydessä. Kahden lapsen perheissä äitien perhevapaiden yhteiskesto on hieman yli 3,5 vuotta. Isien perhevapaissa puhutaan erilaisten uudistusten jälkeenkin viikoista.

Perhevapaajärjestelmän tavoitteet ja nykytila

Perhevapaajärjestelmä jakautuu karkeasti vakuutusperusteiseen päivärahaan (äitiys-, isyys- ja vanhempainpäiväraha) vanhempainvapaan ajalta ja alle kolmivuotiaan lapsen hoivaa koskeviin etuuksiin. Vanhempainpäivärahalla turvataan riittävä toimeentulo tasaamalla vanhempainvapaasta aiheutuvaa työtulojen menetystä. Lapsiperheillä on vanhempainvapaakauden jälkeen erilaisia vaihtoehtoja pienten lasten hoidon järjestämiseksi. Työllisyyden näkökulmasta olennaista on, että toinen alle 3-vuotiaan lapsen vanhemmista voi hoitaa lasta kotona ja saada kotihoidon tukea.⁴⁰ Tätä tukee työsopimuslaissa säädetty hoitovapaa. Järjestelmän tavoite on kompensoida työtulojen menetystä. Työllisyyden ja julkisen talouden näkökulmasta kyse on kuitenkin siitä, kuinka pitkään ja miten voimakkaasti työtulojen menetystä kompensoidaan.

Perhevapaajärjestelmää on 2000-luvulla uudistettu useita kertoja pienin askelin (mm. 2003, 2005, 2007, 2010, 2013, 2014). Uudistusten tavoitteena on yleensä ollut parantaa äitien työmarkkina-asemaa kannustamalla isää käyttämään enemmän vanhempainvapaata ja isille korvamerkittyjä vapaita. Tämän lisäksi uudistukset ovat koskeneet työnantajille perhevapaista aiheutuvien kustannusten korvauksia vanhempainvapaiden aikana. Pienten lasten hoidon tukijärjestelmää vanhempainva-

⁴⁰ Muita alle kolmivuotiaan lapsen hoivan järjestämiseen tarjolla olevia etuuksia ovat osittainen ja joustava hoitoraha sekä yksityisen hoidon tuki.

paakauden jälkeen ei ole merkittävästi muutettu 2000-luvulla. Käytännössä ainoa pienten lasten hoivaa koskeva uudistus on ollut joustavan hoitorahan käyttöönnotto vuonna 2014.⁴¹

Nykyjärjestelmässä äitiyspäivärahan 4,2 kuukauden kesto on lähes kaksinkertainen verrattuna isyysrahan 2,2 kuukauden kestoan. Vanhempainpäivärahaa 6,3 kuukauden ajalta äitiyspäiväraha-jakson jälkeen voi nostaa joko isä tai äiti. Ansiosidonnaisen vanhempainpäiväraha-kauden kokonaiskesto on siis enimmillään 12,7 kuukautta, mikäli isä hyödyntää kaiken hänelle kiintiöidyn vapaan. Äiti voi käyttää yhteensä 10,5 kuukautta vanhempainetuksia. Vanhempainvapaan aikaisilta työs-kentelypäiviltä maksetaan minimipäivärahaa. Vanhempainvapaakauden jälkeen alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmilla on oikeus 26 kuukauden kestoiseen kotihoidon tukeen, joka koostuu kaikille perheille samansuuruisesta hoitorahasta (338 e/kk), perheen tuloista riippuvasta hoitolisästä, sekä mahdollisesta kuntalisästä. Tuella maksetaan lisäksi kahdentasoista sisarkorotusta riippuen sisarus-ten iästä.

Perhevapaareformit eivät ole radikaalisti muuttaneet perhevapaiden jakautumista naisten ja miesten välillä. Taulukkoon 1 on kuvattu vuosina 2011–2014 syntyneiden lasten vanhempien perhevapaiden käyttöä.⁴² Taulukosta nähdään, että

- isistä 75 % saa joko isyys- tai vanhempainpäivärahaetuutta eli neljännes isistä ei käytä näitä etuuksia lainkaan. Tämä osuus ei ole käytännössä muuttunut kymmenessä vuodessa.⁴³
- Isien vanhempainpäivärahopäivien käyttö on kasvanut vuoden 2006 6 %:sta vuoden 2016 10 %:iin.
- Käytännössä nykytilaa voi summeerata niin, että yhtä lasta kohden äidit viettävät vapaata keskimäärin 10 kuukautta ja isät hieman yli kuukauden.

Taulukko 1. Vanhempainpäivärahan saajat, isille korvatut vanhempainvapaan päivät sekä äitien ja isien vanhempainvapaan kesto viikkoina, lapsen syntymävuoden mukaan

Lapsen syntymävuosi	Vanhempainetuksien saajat			Isille korvatut päivät		Vanhempainvapaa lasta kohden	
	Äitien lukumäärä	Isien lukumäärä	100 äitiä kohden	Päivät/isä	Isien osuus päivärahopäivistä	Viikot/äiti	Viikot/isä
2011	59 289	44 537	75,1	32	8,6	43	4,0
2012	58 940	44 101	74,8	33	8,7	43	4,1
2013	57 640	43 481	75,4	36	9,5	43	4,6
2014	56 834	42 543	74,9	35	10,2	43	4,4
2015	54 784	* 2015 ja sen jälkeen syntyneiden lasten isien vanhempainvapaan käyttö on vielä kesken; tilastoa päivien kertymästä ei voida vielä laskea					

Työllisyystavoitteen näkökulmasta vanhempainvapaakautteen tehdyt uudistukset eivät ole johtanut suuriin muutoksiin perheiden valinnoissa. Isien vanhempainvapaan käyttö on lisääntynyt jossain määrin, mutta äitien työllisyyden edistämisen näkökulmasta muutos ei ole suuri.

Eräs syy hitaasti muuttuvaan käytäntöön perhevapaiden jakamisessa lienee äidin vanhempainvapaiden päättyminen lapsen ollessa alle 10 kuukauden ikäinen. Tämä selittää hoitovapaan ja siihen liittyvän kotihoidon tuen suuren suosion vanhempainvapaan jälkeen Kotihoidontukea voi saada, kunnes nuorin lapsi perheessä täyttää kolme vuotta.

⁴¹ Tuore katsaus perhevapaista koskeviin reformeihin on Haataja, A. (2017).

⁴² Vuonna 2013 toteutetun perhevapaauudistuksen jälkeen isät ovat voineet lykätä osan isyysrahopäivistään vanhempainraha-kauden päättymisen jälkeiseen aikaan. Isyysvapaat on pidettävä viimeistään siihen mennessä, kun lapsi on 2 vuotta. Tämän seurauksena päättäneiden vanhempainvapaapäivien tilastoinnissa on odotettava lapsen syntymävuoden jälkeen kaksi vuotta ennen kuin isien päivärahajen käyttöä voidaan tarkastella.

⁴³ Hämäläinen ja Takala (2007).

Kotihoidon tukea on saanut vuonna 2013 päättäneiden vanhempainvapaajaksojen perheistä 89 % ennen lapsen kolmatta syntymäpäivää. Isille maksettuja kotihoidontukietuuksia oli em. ryhmässä 6 %:ssa perheistä ja miehille kotihoidon tuesta on maksettu vain noin 5 %:a viime vuosina (lähde: Kelan tilastollinen vuosikirja 2015, taulukko 129 ja Kelasto). Kotihoidon tuki kohdentuukin 95 %:sti äideille.

Äitien työmarkkina-aseman kannalta olennaista on pohtia perhevapaakuukausien kokonaiskertymää henkilön työuralla. Kelan rekisteriaineistoihin perustuvassa Haatajan ja Juutilaisen (2014) tutkimuksessa on kuvattu äidin yhteenlaskettuja hoivakuukausia vuonna 2003 ensimmäisen lapsen saaneiden osalta (taulukko 2).⁴⁴ Yli puolet äideistä on saanut seurantajaksoilla kaksi lasta ja heidän perhevapaidensa yhteiskesto oli hieman yli 3,5 vuotta. Noin kolmannes äideistä on saanut yhden lapsen ja ollut perhevapaalla noin kaksi vuotta. Kolmen (tai enemmän) lapsia tarkastelujaksolla saaneita naisia on selvästi vähemmän. Heillä kokonaiskesto oli 5,6 vuotta. Taulukko 2. Vuonna 2003 ensimmäisen lapsen saaneiden äitien perhevapaiden (vanhempainvapaat ja hoitovapaa yhteensä) kertymä vuoden 2010 loppuun mennessä

Lapsia yhteensä vuoteen 2008 mennessä	Äideistä	Kaikkien perhevapaakuukausien mediaanikesto kk	Äitien vuosia yhteensä	Kotihoidon tukikuukausien määrä
1	31 %	22	1,9	13
2	55 %	42	3,6	23
3 tai 3+	14 %	68	5,6	38
Keskimäärin		37	3,3	20

Lähde: Haataja ja Juutilainen (2014, s. 26)

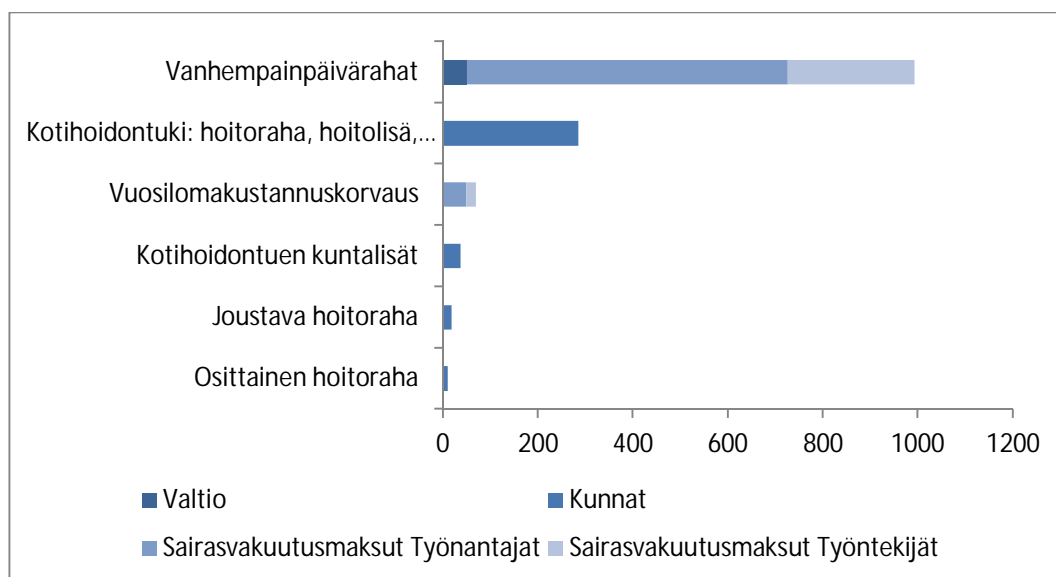
Äitien perhevapaiden kertymätietoja voidaan verrata edellä taulukossa 1 esitettyyn isien vanhempainvapaita koskevaan tietoon, jonka mukaan isät pitävät syntynyttä lasta kohden vanhempainvapaita nykyisin noin kuukauden ja vuonna 2013 syntyneiden lasten isät keskimäärin 3 viikkoa kotihoidontukea lasta kohden. Äitien kaikkien perhevapaiden yhteiskesto on siis käytännössä vuosia kun isien perhevapaissa puhutaan erilaisten uudistusten jälkeenkin viikoista.

Perhevapaiden kustannukset ja rahoitus

Syntyvyyden lasku on pienentänyt perhevapaiden kustannuksia 2010 luvulla. Pienten, alle kolmi-vuotiaiden lasten vanhemmille maksettaviin etuuksiin (pl. päivähoitopalvelut) käytettiin yhteensä noin 1,34 miljardia euroa. Vanhempainvapaatuksia maksettiin 2016 yhteensä 994 miljoonaa euroa ja pienten lasten hoidon tukia yhteensä 347 miljoonaa euroa, josta kotihoidon tuen osuus oli 285 miljoonaa euroa (pl. kuntien suoraan maksamat kuntalisät).

Kuvio 1. Perhevapaiden rahoitus, miljoonaa euroa

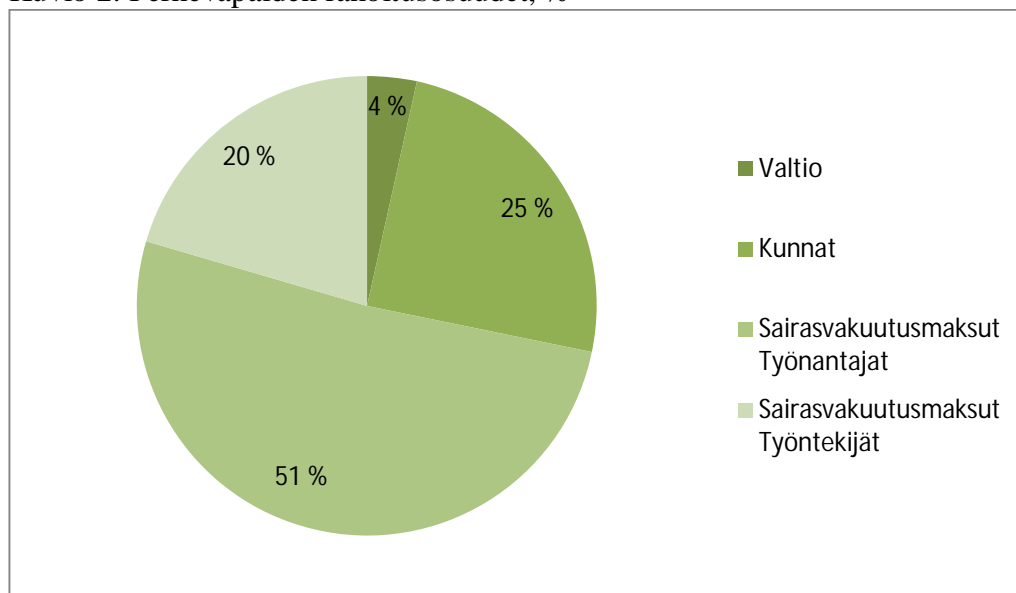
⁴⁴ Vaikka nämä tiedot eivät ole aivan tuoreita, erilaisten tilastotietojen valossa ei ole syytä olettaa, että naisten perhevapaiden käyttö olisi merkittävästi tästä muuttunut 2010 luvulla.



Lähde: Kelasto 2016

Vanhempainvapaista ja kaikista perhevapaista pääosan rahoittavat työnantajat sairasvakuutuksen työtulovakuutuksen kautta.⁴⁵ Palkansaajien rahoitusosuus on viidennes koko perhevapaiden rahoituksesta. Kunnat rahoittavat kotihoidon tuen ja siihen liittyvät kuntalisät. Valtion osuus kaikista perhe-etuuksista on vain 4 %, sillä valtio rahoittaa vanhempainetuuksista vain vähimmäismääräiset päivärahat.

Kuvio 2. Perhevapaiden rahoitusosuudet, %



⁴⁵ Kilpailukykysovimuksen myötä työnantajien sosiaaliturvamaksu pieneni ja palkansaajien maksuosuus vastaavasti kasvoi. Maksuosuuksien muutosten suuruus vähän vaihtelee vuosittain, ja on suurimmillaan vuosina 2017–2019, jolloin palkansaajien rahoitusosuus on selvästi yli puolet. Vuodesta 2020 alkaen maksuosuudet työtulovakuutukseen ovat suurin piirtein 50/50 työnantajien ja palkansaajien kesken.

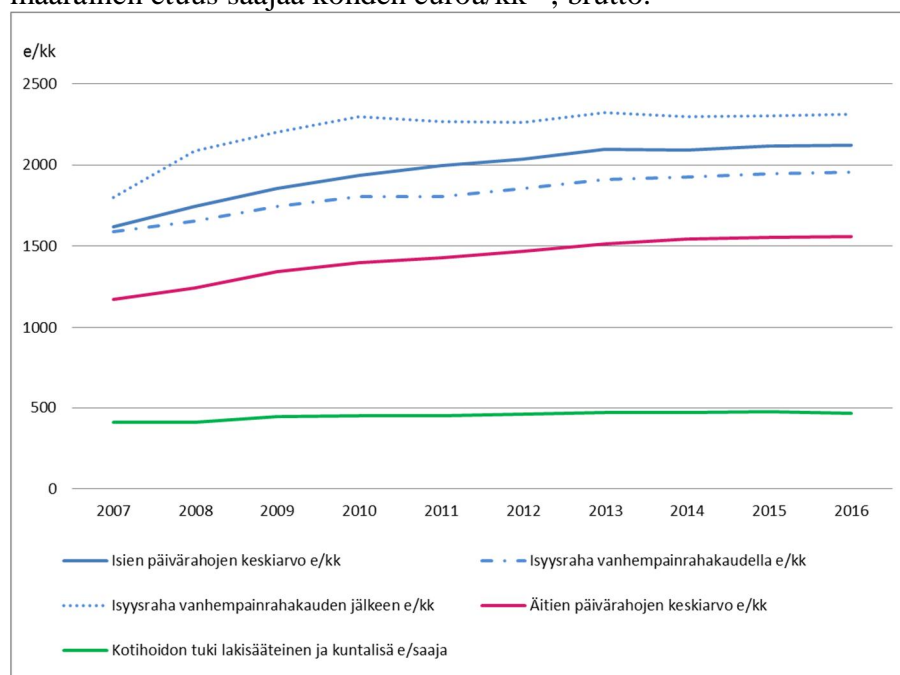
Ehdotuksia perhevapaamalleiksi

Viimevuosina useat eri tahot ovat esittäneet omat mallinsa perhevapaiden kehittämiseksi. Tässä muistiossa kuvataan ja arvioidaan lyhyesti näiden mallien vaikutusta työllisyyteen. Arvioitavat mallit ovat ns. THL:n esittämä 6+6+6 –malli, SAK:n malli, RKP:n malli ja kaksi Vihreiden vaihtoehtoista mallia (liitetaulukko 1). Suomen Keskustan tavoitteet perhevapaiden uudistamiseksi on sisällytetty liitetaulukkoon, mutta esityksessä ei ole vielä määritelty riittävän tarkasti ansiosidonnaisen vanhempainvapaan pidennystä, joten mallia ei ole tässä arvioitu.

Tukijärjestelmien keston ja erilaisten kiintiöiden lisäksi äitien työllisyyteen vaikuttavat myönnetyn perhevapaaetuuden taso ja sen suhde ansiotyöstä saatavaan nettokorvaukseen. Perhevapaiden tuen tasolla voi olla merkitystä erityisesti pienituloisille kotitalouksille, joilla työhön osallistumisaste on matala ja työhön osallistumisen kannustimet heikkoja. Tutkimusten mukaan kotihoidon tuen ja sen kuntalisien tiedetään vähentävän merkittävästi äitien työhön osallistumista (Kosonen, 2014).

Eri malleja arvioidessa on hyvä pitää mielessä etuustasoon liittyvät merkittävät erot vanhempainvapaoiden aikana vanhempien välillä sekä vanhempainetuuksien ja hoitovapaalta maksettava kotihoidon tuen välillä. Äitien päiväraha äitiys- ja vanhempainpäivärahakaudella oli keskimäärin 1 500 euroa kuukaudessa vuonna 2016. Isien vanhempainetuudet ovat merkittävästi äideille maksettuja korkeampia: keskimääräinen päiväraha oli vuonna 2016 yli 2 100 euroa kuukaudessa. Isyyspäiväraha, jota isille maksetaan yhtä aikaa äidin etuuden kanssa, on tasoltaan alhaisempi, sillä tätä perinteistä isyysrahaa käyttävät isät hyvin erilaisista ammateista ja koulutustaustoista. Sen sijaan niitä isälle kiintiöityjä vapaita, jotka ajoittuvat äidin vanhempainpäivärahakauden jälkeen (aikaisempi isäkuukausi) käyttävät erityisesti hyvässä työmarkkina-asemassa olevat, koulutetut isät, joten keskimääräinen etuus on huomattavasti korkeampi.

Kuvio 3. Keskimääräinen etuus euroa/kk vanhempainvapaetuksissa sekä kotihoidon tuen keskimääräinen etuus saajaa kohden euroa/kk *, brutto.



Lähde: Kelasto. Kotihoidon tuki kuvaa keskimääräistä maksettua etuutta euroa/kk/saaja. Mukana etuudessa on sisärodotukset, hoitolisät ja Kelan kautta maksettavat kuntalisät. Kuntien suoraan maksamia kuntalisä ei ole huomioitu.

Edellä kuvatut keskimääräiset päivärahaetuudet ovat selkeästi korkeampia kuin keskimääräinen maksettu kotihoidontuki kuukaudessa. ***Kotihoidon tuen ero äitien päivärahaetuuksiin on noin 1000 euroa ja isien keskimääräiseen päivärahaan jopa 1 600 euroa kuukaudessa.*** Onkin varsin haastavaa arvioida nykykokemusten valossa miten perheet tulisivat reagoimaan erityisesti niihin uudistusehdotuksiin, jossa isälle lisättäisiin kiintiöityä etuutta, jonka etuustaso äitien yleisesti käyttämään kotihoidontukeen on suuri.

THL:n kymmenisen vuotta sitten ehdottamassa **6+6+6 -mallissa** muutokset kohdistuisivat erityisesti vanhempainpäivärahakauden rakenteeseen. Mallissa vanhempainvapaiden kokonaiskesto pitenee 18 kuukauteen siten, että kummallakin vanhemmalle on kuuden kuukauden vanhempainvapaakiintiö ja sen lisäksi kolmas vapaasti vanhempien kesken jaettava 6 kuukauden jakso. Mukaan luettuna 0,7 kuukauden kestoiset, vanhemmille kiintiöidyt äitiys- ja isyyslomat, ansiosidonnaisen vanhempainpäivärahakauden 19,4 kuukauden maksimikesto on mallissa yli 6 kuukautta pitempi kuin nykyisin, ja äidin käytettävissä olevat tukikuukaudet nousevat 12,7 kuukauteen. Vanhempainvapaakausia voisi pitää vähintään kahden kuukauden jaksoissa siihen asti, kun lapsi täyttää kolme vuotta. Esitetyssä mallissa muutoksia nykyiseen vanhempainpäivärahan tasoon ei suunnitella. Kotihoidon tuen perusteet säilyisivät ilmeisesti ennallaan. Kotihoidontuen keston mallissa ei ehdoteta muutosta ja vanhemmilla olisi edelleen mahdollisuus hoitaa lasta kotona 3-vuotiaaksi.

RKP on esittänyt 6+6+6 -mallia sillä poikkeuksella, että kotihoidontuen kesto puolittuisi nykyisestä 26 kuukaudesta 13 kuukauteen. Lisäksi RKP ehdottaa, että jokaisella 3 vuotta täyttäneellä lapsella olisi oikeus maksuttomaan varhaiskasvatukseen

SAK:n mallissa muutoksia tulisi sekä vanhempainvapaajärjestelmään että hoitovapaisiin. Äideille maksetaan kestoaltaan 1,2 kuukauden pituinen raskausraha Vanhempainpäiväraha jaetaan lähtökohteisesti tasan vanhempien kesken. Molemmille vanhemmille kiintiöidään vanhempainpäivärahakaudesta 3 kuukautta vapaasti vanhempien kesken jaettavia kuukausia on 6. Mallin ansiosidonnaisen vanhempainpäivärahakauden kesto nykyisellä etuustasolla olisi 13,2 kuukautta, josta toinen vanhemmista voisi käyttää 10,2 kuukautta. Työskentelypäiviltä ei makseta etuutta, mutta päivän voi säästää käytettäväksi myöhemmin. Lyhimmillään mallissa kotihoidontukikausi on 6 kuukautta, eli yhteensä perhevapaat kestävät mallissa lyhimmillään 19,2 kuukautta, joista toinen vanhemmista voisi käyttää enintään 13,2 kuukautta. Vanhemmilla on mahdollisuus halutessaan pidentää sekä vanhempainpäivärahakautta että kotihoidontuen kestoaltaan kaksinkertaiseksi puolittamalla vapaan aikaisen etuustason. Kotihoidontuen hoitoraha täysimääräisenä (800 e/kk) olisi nykyistä merkittävästi suurempi, mutta samalla luovutettaisiin sisaruskorotuksista ja hoitolisästä. Vanhempainpäivärahaa voi mallissa nykyisen tavoin käyttää kunnes lapsi täyttää 3 vuotta, mutta kotihoidon tukea voisi käyttää lapsen 7. ikävuoteen saakka. Puolitettua vanhempainpäivärahaa ja kotihoidon tukea voidaan mallissa maksaa kaksinkertainen aika verrattuna täyteen päivärahaan.

Vihreiden ehdottama malli on puolestaan 6+6+6 -mallin ja SAK:n mallin yhdistelmä. Siinä kummallekin vanhemmalle olisi kiintiöity 5 kuukautta ja vanhempien kesken jaettavissa olisi 5 kuukautta. Vihreiden malli lyhentää kotihoidon tuen kestoalta SAK:n mallin mukaisesti 6 kuukauteen, joskin sen taso olisi nykyistä korkeampi (843 e/kk). Puolittamalla etuuden, kotihoidon tukea voisi saada 12 kk. Lisäksi Vihreät ehdottavat 20 tunnin maksutonta varhaiskasvatusta viikossa.

Huolimatta kaikkiin esitettyihin malleihin sisältyvästä vanhempainpäivärahojen ansiosidonnaisuudesta, kannustavat mallit vanhemmista jäämään vanhempainvapaalle sen, jonka perheenisäystä edeltävät tulot ovat pienemmät – tyypillisesti äidin. Tämä siitä syystä, että korvaustaso ei nykyjärjestelmässä eikä yhdessäkään esitetystä malleista ole 100 % edeltävistä ansiotuloista. Samantapai-

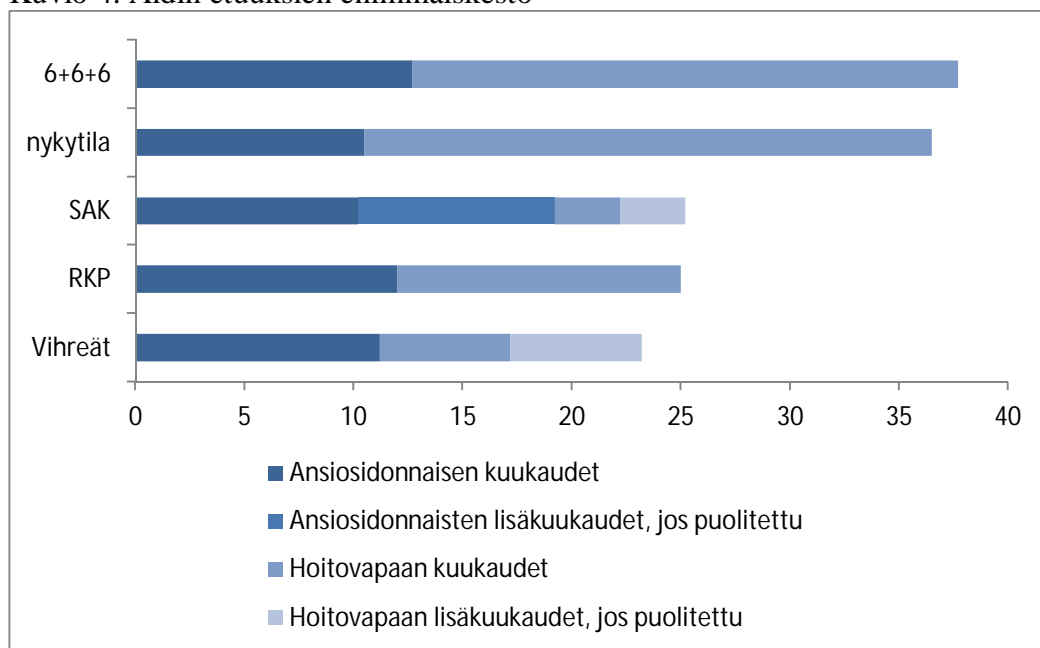
sella logiikalla kotihoidontukijakson kannattaa pitää sen vanhemman, jonka ansionmenetys työelämästä poisjäämisen vuoksi on pienempi. Jaettavat tukikuukaudet sekä kotihoidontuenjakso painotuisivat uusissa malleissa nykyiseen tapaan äideille. Koska lähes 90 prosenttia perheistä käyttää myös kotihoidon tukea, on syytä olettaa, että vanhemmilla on jokin preferenssi hoitovapaiden kokonaiskeston suhteen, joka odotusarvoisesti ylittää vanhempainpäivärahaikauden maksimikeston. Keskimäärin lasta hoidetaan kotona 1,5 – 2 vuotta, mutta vähemmän koulutetut sekä alempien tulo- luokkien naiset pitävät tyypillisesti pitempiä perhevapaita (Haataja ja Juutilainen 2014, Pulkkinen ja Toppinen-Tanner 2014).

Vaikka nykymallissa kiintiöidyt tukikuukaudet painottuvat epätasaisesti äidille, äidille allokoitua vanhempainpäivärahaikauden odotettu kesto (olettaen että äiti käyttää sekä kiintiöidyn, että jaettavan osan) on pisin 6+6+6 -mallissa ja siten myös RKP:n mallissa. Myös Vihreiden mallissa äidin ansiosidonnaisen kesto piteneisi nykyisestä. SAK:n mallissa äidin ansiosidonnaisen kesto ei muuttuisi nykyisestä.

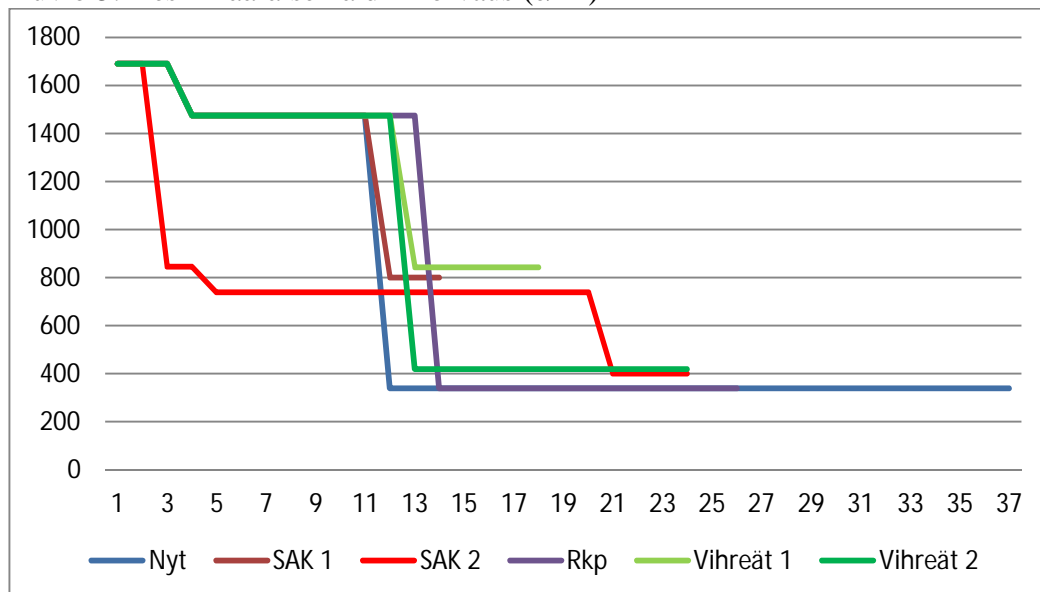
Kokonaisuutena SAK:n malli lyhentäisi eniten äidin perhevapaiden potentiaalista kokonaiskesto (vanhempainvapaa + hoitovapaa/kotihoidontuki) nykyisestä noin 36,5 kk, koska lyhimmillään yhteiskesto olisi 13,2 kk ja pisimmillään 25,2 kk (ks. kuvio 4). Etuuksien puolittamisella SAK:n mallissa äidin odotettu perhevapaiden kokonaiskesto olisi sama kuin RKP:n ehdotuksessa. Erona olisi kuitenkin se, että SAK:n mallissa etuuden taso olisi keskimäärin noin puolet RKP:n mallin etuustasosta ensimmäisen kahden kuukauden jälkeen. Toisaalta lapsen ollessa noin vuoden ikäinen tilanne kääntyisi päinvastoin. Tällöin RKP:n mallissa etuus olisi nykyisen hoitorahan suuruinen (338 e/kk), kun taas SAK:n mallissa etuus olisi vielä reilun puolen vuoden ajan puolet ansiosidonnaisesta päivärahasta (keskimäärin siis 738 e/kk).

Vihreiden mallissa ansiosidonnaisen osuus kestää kuukauden pidempään kuin SAK:n mallissa, mutta kuukauden vähemmän kuin RKP:n ehdotuksessa. Mallit ovat siis tältä osin hyvin samanlaisia. Vihreiden malli on muutoinkin käytännössä sama kuin RKP:n, mutta se sallii kotihoidontuen käyttäjälle valinnan tason ja keston välillä: tuki on kaksinkertainen RKP:n malliin verrattuna, jos tukea käyttää vain siihen asti kun lapsi täyttää 1,5 vuotta. Jos toinen vanhempi haluaa hoitaa lasta 2-vuotiaaksi asti, Vihreiden malli on lähes identtinen RKP:n ehdotuksen kanssa. Myös SAK:n malli mahdollistaa toisen vanhemman kotonaolon siihen asti, kunnes lapsi täyttää kaksi, mutta tällöin korvaukset ovat huomattavasti alhaisemmat kuin Vihreiden ja RKP:n malleissa.

Kuvio 4. Äidin etuuskien enimmäiskesto



Kuvio 5. Keskimääräisen äidin korvaus (e/kk)



Mallivaihtoehtojen keskinäinen vertailu vaikeutuu huomattavasti, jos tarkasteluun otetaan perheen toiselle vanhemmalle kiintiöity etuuden kesto ja taso. Näiden arvioiden kaksi ääripäätä olisivat perheet, jotka preferoivat äitien pitkää kotona oloa lapsen kanssa ja toisaalta perheet, jotka maksimoisivat kotitalouden taloudellista hyötyä. Aikataulurajoitteista johtuen tässä muistiossa ei ole voitu esittää tällaisia laskelmia.

Huomioita järjestelmän kehittämisestä

- Pienillä muutoksilla ja keskittymällä pelkästään vanhempainvapaisiin on vaikea saavuttaa merkittäviä muutoksia perhevapaiden käytössä ja äitien työllisyydessä
- Työllisyyden kannalta olennaisia vanhempainvapaaseen liittyviä kannustinkysymyksiä liittyy vanhempainvapaan keston, vanhempainpäivärahojen tasoon ja jakautumiseen vanhempien kesken
- Julkisen talouden lyhyen aikavälin näkökulmasta perhevapaiden kehittämiseen liittyy kaksi keskeistä haastetta.
 - o Ansioon perustuvien vanhempainvapaiden keston merkittävä lisääminen hoitovapaan/kotihoidontuen käyttöä lyhentäen kasvattaa kustannuksia merkittävästi. Kotihoidon tuen ero äitien päivärahaetuksiin on noin 1000 euroa ja isien keskimääräiseen päivärahaan jopa 1 600 euroa kuukaudessa
 - o Kotihoidon tuen lyhentäminen tai jakamisen edistäminen lisää työllisyyttä, mutta yksittäisenä toimenpiteenä lisää julkisen talouden kustannuksia. Kustannusten hillintään tarvitaan lisäksi edullisempia päivähoitomuotoja sekä siitä huolehtimista, ettei lyhentyneet kotihoidontuki korvautu työttömyysetuuksilla

Lähteet:

Haataja, A. ja Juutilainen, V.-P. (2014) Kuinka pitkään lasten kotihoitoa? Selvitys äitien lastenhoitojaksoista kotona 2000-luvulla. Kelan tutkimusosasto, Työpapereita 58/2014.

Haataja, A. (2016) Pieniä ja suuria reformeja pienten lasten perheille suunnatuissa perhevapaissa ja -etuuksissa. Teoksessa Haataja, A. jne. (toim.) *Laulu 573 566 perheestä*. Kela. Helsinki.

Hämäläinen, U. ja Takala, P. (2007) Miksi kaikki isät eivät käytä perhevapaita, *Talous ja Yhteiskunta* 3/2007.

Kosonen, T. (2014) *To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents*, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, De Gruyter, vol. 14(3), pages 32, July.

			Nykyinen malli		6+6+6 -malli		SAK		RKP		Vihreät		Suomen Keskusta	
			Äiti	Isä	Äiti	Isä	Vanhempi 1	Vanhempi 2	Äiti	Isä	Vanhempi 1	Vanhempi 2	Äiti	Isä
Vanhemmpäiväraha	Rakenne	Raskaus/äitiys/isyysraha	4,2kk		0,7kk	0,7kk	1,2kk				1,2kk		4,2 kk	
		Kiintiö (jos nostaa etuutta puolittuna)		2,2kk	6kk	6kk	3kk (6kk)	3kk (6kk)	6kk	6kk	5kk	5kk		>2,2 kk
		Jaettavissa (jos nostaa etuutta puolittuna)	6,3kk		6kk		6kk/ (12kk/)		6kk		5kk		?	
		Ansiosidonnaisen kesto	12,7kk		19,4kk		13,2 kk (25,2 kk)		18kk		16,2kk		>12,7kk	
		Äidin ansiosidonnaisen enimmäiskesto	10,5kk		12,7kk		10,2kk (19,2kk)		12kk		11,2kk		?	
		Muutokset korvaustasoon*			ei		1,2 kk 90% + 1kk 90%		1 kk 90%		ei		?	
		Työskentelyyn liittyvät ehdot	Työskentelypäiviltä saa minimipäivärahaa. Sunnuntaisin saa työskennellä, koska etuuksia ei makseta sunnuntailta.			Ei muutosta?		Etuutta ei saa työskentelypäiviltä, mutta päivä säästyy käytettäväksi myöhemmin.			Ei muutosta?		Ei muutosta?	
Kotihoidontukikausi		Hoitoraha (jos nostaa etuutta puolittuna)	26kk/338e		25kk		3kk/800e (6kk/400e)	3kk/800e (6kk/400e)	13kk		6kk/843 e (12kk/419e)		<25 kk > 338e kunnes lapsi 2v, < 338e viimeiset 12 kk	
		Sisarkorotukset	101e/kk/alle 3 v 65e/kk/yli 3 v		Ei muutosta?		ei		Ei muutosta?		Ei muutosta?		Ei muutosta?	
		Hoitolisä	max 181e/kk		Ei muutosta?		ei		Ei muutosta?		Ei muutosta?		Ei muutosta?	
		Kuntalisä ja palveluseteli**	Kuntalisää maksetaan 60 kunnassa. Kuntalisän suuruus on keskimäärin											

	152 e/kk, sisarkorotus 54 e/kk. Varhaiskasvatuspalveluissa palveluseteli on käytössä 48 kunnassa. Kunnat myöntävät sekä tasasuuruisia että tulosidonnaisia palveluseleitä. Palvelusetelin suuruus on kunnasta riippuen keskimäärin 371–1 148 e/kk.						
Joustava hoitoraha	241e/kk, kun työaika enintään 60% 160e/kk, kun työaika enintään 80%	–	?	?	?	?	?
Hoitovapaa-oikeus	Kunnes lapsi 3 v	säilyy	säilyy	säilyy	säilyy	säilyy	säilyy
Perhevapaiden kokonaiskesto	37,7kk	37,7 kk	19,2kk (37,2kk)	31kk	26,2kk	?	
Äidin käytettävissä olevat kuukaudet (max)	36,5kk	37,7kk	13,2 kk (25,2kk)	25kk	17,2kk (23,2kk)	?	
Joustavuus							
käytettävissä kunnes lapsi	3 v Isyysvapaat on pidettävä viimeistään siihen mennessä, kun lapsi on 2 vuotta	3 v	Vanhempainrahat: 3 v Hoitoraha: 7 v	2 v	Vanhempainrahat: 3 v Hoitoraha: 7 v	8 v	
käyttökerrat	Isyysvapaasta äidin kanssa yhtäaikaaisesti pidettävät 1–18 arkipäivää voi jakaa enintään 4 jaksoon.	?	ei	?	ei	ei	

	Vanhempainrahakauden jälkeisen isyysvapaan voi jakaa enintään 2 jaksoon.					
osittainen vanhempainraha	6 kk, jos molemmat vanhemmat lyhentävät työaikaansa niin, että työaika ja palkka ovat 40–60 % kokoaikaisesta työajasta ja palkasta	?	Osa-aikaisen työskentelyn tuntimäärälle ei ole alarajaa eikä etuuden saaminen vaadi molemmilta vanhemmilta samanaikaista osa-aikaista työskentelyä	?	?	?
Vanhempainrahan ja hoitorahan käyttö vuorotellen	ei	?	kyllä	ei	kyllä	?
Varhaiskasvatuksen maksut		?	?	Jokaisella 3v täyttäneellä lapsella oikeus maksuttomaan varhaiskasvatukseen	Maksuton varhaiskasvatus 20h viikossa.	Tuntiperusteiset maksut.
Esitetty kustannusarvio nykyjärjestelmään verrattuna		+55 me	Kustannusneutraali	+354 milj.euroa (sisältyykö maksuton varhaiskasvatus arvioon?)	-28 me (sisältyykö maksuton varhaiskasvatus arvioon?)	?

* Ansiosidonnaisen vanhempainpäivärahan korvaustaso:

- Vuosityötulo 1 399–36 419 euroa: 70 % vuosityötulon kolmassadasosasta
- Vuosityötulo 36 420–56 032 euroa: 84,98 euroa + 40 % vuosityötulon ja 36 419 euron erotuksen kolmassadasosasta
- Vuosityötulo yli 56 032 euroa: 111,13 euroa + 25 % vuosityötulon ja 56 032 euron erotuksen kolmassadasosasta
- Työtulon perusteella maksettavat vanhempainpäivärahat maksetaan lisäksi korotettuina äitiys- ja vanhempainrahakauden alussa: äitiysraha on 56 ensimmäiseltä arkipäivältä 90 % työtulosta, äidin vanhempainraha 30 ensimmäiseltä arkipäivältä 75 % työtulosta sekä isän vanhempainraha ja äitiys- vanhempainrahakauden jälkeen maksettava isyysraha yhteensä 30 ensimmäisen arkipäivän ajalta 75 % työtulosta. Korotukset saa 56 032 euron vuosituloon saakka (v. 2015). Sen ylittävältä osalta päivärahan korotus on 32,5 % ylittien kolmassadasosasta.

** Tieto kuntalisää maksavista kunnista ja lisän keskimääräisestä suuruudesta perustuu kuntaliiton kunnille vuonna 2016 tekemään varhaiskasvatusta koskevaan kyselyyn. Kyselyyn vastasi Manner-Suomen kunnista 86 prosenttia (256 kuntaa). (Kuntaliitto 2016).

LIITE 18: Vuokra-asuntojen saatavuus talousongelmaisille

Vuokra-asuntojen saatavuuden parantaminen talousongelmaisille

Kannustinryhmän toimeksiannossa yhdeksi ryhmän tehtäväksi on asetettu *työperäisen liikkumisen edistäminen mukaan lukien ulosotossa olevien mahdollisuus solmia vuokrasopimus*.

Syyskuun 2016 lopussa Suomen Asiakastieto Oy:n rekisterissä oli 374 200 henkilöä, suurimmat maksuhäiriöisten ikäryhmät olivat 25 - 29 ja 30 - 34 -vuotiaat miehet. Pienituloisuuden ja taloudellisen ja taloudellisen taitamattomuuden takia nuorten aikuisten riski ajautua asunnottomuuteen on merkittävä. Kykyyn solmia vuokrasopimuksia vaikuttaa olennaisesti vuokranantajan suhtautuminen vuokralaisen taloushistoriaan ja asuttamisen riskeihin: Maksuhäiriömerkintäisiltä voidaan vaatia (kohtuutonta) vuokravakuutta tai sitten vaaditaan kotivakuutusta vuokrasopimuksen ehdoksi. Vakuutuksen puuttuminen lienee ensisijainen este asunnon saannille. Vakuutusyhtiöt eivät anna kotivakuutusta mikäli voivat olettaa, että hakija ei maksaisi vakuutusmaksuja.

Marraskuussa 2016 käynnistettiin pilotti huoneistoturvavakuutuksesta osana asunnottomuusohjelmaa. Vakuutuksen tarjoajana pilotissa on Pirkanmaan LähiTapiola, joka tarjoaa huoneistoturvavakuutusta, joka korvaa asukkaan tahalliset ja kolmannelle osapuolelle aiheutetut vahingot. Alkuvaiheessa vakuutusta tarjotaan sosiaalisiin tuettuihin vuokra-asuntoihin (sisältävät tukipalveluita) hankkeeseen mukaan lähteneillä vuokra-asuntotarjoajilla. Vuokranantaja ottaa vakuutuksen, ja vakuutusmaksu, 95,70 euroa/vuosi, sisältyy pilotissa asunnon vuokraan. Joulukuussa vakuutus oli jo 1 200 asunnossa, ja määrää on tarkoitus kasvattaa vähintään 2 000 asuntoon, jotta vakuuskanta olisi riittävän laaja.

Osana perustoimeentulotukea on kunnittain sosiaalivirastoista vaihtelevasti voinut saada vuokravakuuden. Perustoimeentulotuen ja vuokravakuuksien siirtyessä KELAlle siirtymäkauden jälkeen 1.3.2017 vuokravakuuksien myöntämisen käytäntö yhtenäistyy. Tämä johtanee siihen, että koko maassa voi saada 2-3 kk vuokraa vastaavan vuokravakuuden perustoimeentulon osana.

Lisäksi vuokratästit voivat estää asunnon saantia tai johtaa häätöön. Osa kaupungeista myöntää vuokratästeihin liittyen ennaltaehkäisevää toimeentulotukea myös jatkossa. Lisäksi on käynnistetty hanke, jossa Takuusäätiön sosiaalisten pienlainojen käyttöä laajennettaisiin vuokratästien osalta.