



Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla

Päälöydökset

- Vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan, varhaiskasvatusmaksujen ja verotuksen muutokset lisäävät tuloeroja ja pienituloisuutta niin lapsiperheissä kuin koko väestössä, kun työllisyysvaikutukset jätetään huomioimatta.
- Varhaiskasvatusmaksujen alennukset ovat lisänneet työnteon kannattavuutta lapsiperheissä ja siten todennäköisesti myös työllisyyttä.
- Kun arvioitu työllisyyden lisäys huomioidaan, vuosina 2015–2019 toteutetut muutokset eivät juuri vaikuta lapsiperheiden pienituloisuusasteeseen.
- Koko väestössä pienituloisuusaste sen sijaa kasvaa työllisyyden kasvusta huolimatta.

Palvelumaksujen, kuten varhaiskasvatusmaksujen, lakimuutokset jäävät usein talouspolitiikan kokonaisvaikutusten arvioinneissa huomioimatta. Arvion mukaan vuosina 2015–2019 toteutettujen sosiaaliturvan, varhaiskasvatusmaksujen ja verotuksen muutokset lisäävät tuloeroja ja pienituloisuutta niin lapsiperheissä kuin koko väestössä, kun työllisyysvaikutukset jätetään huomioimatta. Varhaiskasvatusmaksujen alennukset ovat kuitenkin lisänneet työnteon kannattavuutta lapsiperheissä ja siten todennäköisesti myös työllisyyttä. Kun arvioitu työllisyyden lisäys huomioidaan, vuosien 2015–2019 muutokset eivät juuri vaikuta lapsiperheiden pienituloisuusasteeseen. Koko väestössä pienituloisuusaste sen sijaa kasvaa työllisyyden kasvusta huolimatta.

Tässä esitetyt tulokset eivät ole todellisia havaittuja vaikutuksia, vaan aiempiin tutkimustuloksiin perustuvia simulointeja. Työllisyysvaikutusten suuruuden arvioimiseen liittyy paljon epävarmuutta.

1 LAPSIPERHEITÄ KOSKEVAT SOSIAALITURVAN JA VEROTUKSEN MUUTOKSET 2015–2019

Vuosina 2015–2019 tehtiin lukuisia lakimuutoksia sosiaaliturvaan ja verotukseen. Näistä keskeisimpiä ovat olleet kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien indeksijäädytykset ja -leikkaukset, tuloverotuksen kevennykset, työttömyysturvan keston leikkaus ja varhaiskasvatusmaksujen alennukset.

Kansaneläkeindeksiin on sidottu muun muassa työttömyysetuudet, toimeentulotuki, Kelan eläke-etuudet, sairauspäivärahat, vanhempainpäivärahat ja lastenhoidon tuet. Deflaation vuoksi kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia tarkistettiin vuonna 2016 alaspäin 0,4 prosenttia, vuonna 2017 niitä leikattiin 0,85 prosenttia ja vuosina 2018 ja 2019 kansaneläkeindeksi jäädytettiin. Kansaneläkeindeksin laskutapaa on muutettu siten, että tehtyjä toimenpiteitä ei kompensoida tulevina vuosina, vaan niiden vaikutus etuuksien ostovoimaan on pysyvä.

Indeksileikkaukset ja -jäädytykset eivät ole ulottuneet toimeentulotukeen, vaan toimeentulotuen perusosaa on korotettu hintatason kehityksen mukaisesti.

Lapsiperheitä ovat koskeneet erityisesti indeksijäädytykset ja -leikkaukset vanhempainpäivärahoihin ja lastenhoidon tukiin. Tämän lisäksi vanhempainpäivärahojen korvausprosentteja on alennettu vuosina 2016 ja 2017. Toisaalta vähimmäismääräisiä vanhempainpäivärahoja on korotettu vuonna 2018 noin 20 euroa ja vuonna 2019 noin 80 euroa. Vuonna 2019 vähimmäismääräinen vanhempainpäiväraha on samalla tasolla kuin työmarkkinatuki (697 euroa kuukaudessa).

Kirjoittaja:

Jussi Tervola
Tutkimuspäällikkö, THL

Vuonna 2016 lapsilisien indeksisidonnaisuus purettiin, mutta lapsilisien tasoa alennettiin 0,91 prosenttia vuonna 2017, mikä vastaa kansaneläkeindeksin muutosta. Lapsilisän yksinhuoltajakorotus nousi vuoden 2018 alusta viisi euroa.

Verotuksessa lapsiperheitä koski erityisesti väliaikaiseksi vuosille 2015–2017 säädetty lapsivähennys. Se poistui vuonna 2018.

Maaliskuun alussa 2017 astui voimaan uusi laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista. Maksun määrittämisen perusteena olevia tulo- ja varojen korotettiin siten, että pienituloisten kahden ja kolmen hengen perheiden asiakasmaksut pienenevät. Laissa määritellyt varhaiskasvatusmaksujen enimmäismääriä alennettiin edelleen vuoden 2018 tammikuussa ja elokuussa.

2 VAIKUTUSARVIOSSA KÄYTETYT MENETELMÄT

Arvio on tehty mikrosimulointimenetelmällä, ja siinä on käytetty Tilastokeskuksen ylläpitämää SISU-mallia (Tilastokeskus 2018). Arvio perustuu Suomen väestöön ja palveluiden käyttöön sellaisena kuin se oli vuonna 2016. Käytetty väestöaineisto on 800 000 henkilön rekisteriotosaineisto. Varhaiskasvatusmaksujen tiedot perustuvat Kelan hoitoilmoitustietoihin ja ne kattavat vain kunnallisen varhaiskasvatuksen (Tilastokeskus 2018, 59). **Varhaiskasvatusmaksut on laskettu laissa esiintyvien enimmäismäärien mukaan.**

Kun jousto on 0,25 ja työnteon kannustimet kasvavat 10 %, niin työllisyys lisääntyi 2,5 %.

Vaikutusarvio tehdään simuloimalla kotitalouksien tulot ja varhaiskasvatusmaksut vuosien 2015 ja 2019 lainsäädäntöjen mukaisesti. Aivan kaikkia hallituskauden sosiaaliturvan ja verotuksen muutoksia ei ole pystytty ottamaan huomioon simulointimallin rajoitusten takia¹. On hyvä myös tähdentää, **että sosiaaliturvan ja verotuksen muutokset tässä eivät tarkoita varsinaisia lakimuutoksia vaan etuus- ja verotustasojen muutoksia suhteessa hintatason kehitykseen.** Tämä tarkoittaa sitä, että jos etuustaso on pysynyt samana nimellisesti eikä mitään varsinaisia lakimuutoksia ole tehty, etuustason katsotaan analyysissä kuitenkin heikentyneen inflaation mukaisesti. Myös muut kuin lakimuutokset, esimerkiksi kuntien veroasteiden muutokset, on huomioitu. Menetelmä on tavanomainen mikrosimuloinnilla tehtävissä vaikutusarviossa, vaikka toisenlaisiakin määritelmiä muutoksista on tehty (esim. Kärkkäinen ja Tervola 2018).

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa käytetty menetelmä on kuvattu Kärkkäisen ja Tervolan (2018) tutkimuksessa. Menetelmä perustuu simuloituun muutokseen työnteon kannustimissa. Työllisyysvaikutus lasketaan kannustimien muutosten perusteella tutkimuskirjallisuudesta valituilla reagoitiherkkyksillä eli työn tarjonnan joustoilla. Työn tarjonnan joustolla tarkoitetaan sitä, kuinka herkästi henkilö reagoi muutokseen kannustimissa lisäämällä työnteoa. Työllisyysvaikutukset syntyvät viiveellä ja usein puhutaan keskipitkän aikavälin vaikutuksiin.

Tässä laskelmassa Kärkkäisen ja Tervolan (2018) menetelmää on muokattu niin, että työn tarjonnan joustoon on lisätty vaihtelua henkilön sukupuolen ja perheen nuorimman lapsen iän mukaan Kotamäen ja Kärkkäisen (2018, 75) esittämän koosteen perusteella. Vaihtelu on koottu taulukkoon 1. Kotamäen ja Kärkkäisen (2018) mukaan naiset reagoivat miehiä herkemmin työnteon kannustimiin, ja erityisen herkästi reagoivat ne naiset, jotka ovat lapsettomia tai joilla on alle 3-vuotiaita lapsia. Heillä työn tarjonnan joustot ovat lähes kolmanneksen suurempia kuin keskimäärin. Miehet, joilla on yli 3-vuotiaita lapsia, reagoivat kannustimiin vähiten, noin kolmanneksen keskimääräistä vähemmän.

¹ Mm. työttömyysturvan aktiivimallia ja yksinhuoltajan vanhempainpäiväraha-ajan pidennystä ei ole mallinnettu. Myöskään vähimmäismääräisen sairauspäivärahan korotusta ja 55 päivän omavastuuajan poistoa ei ole huomioitu.

Taulukko 1.

Työn tarjonnan jouston eli reagoitiherkkyden vaihtelu suhteessa keskimääräiseen, sukupuolen ja lapsen iän mukaan. Lähde: Kotamäki ja Kärkkäinen (2018, 75).

	Nuorimman lapsen ikä			
	Ei lapsia	1–2 v	3–7 v	7–17 v
Naiset	+28 %	+32 %	0 %	–16 %
Miehet	–8 %	–8 %	–32 %	–44 %

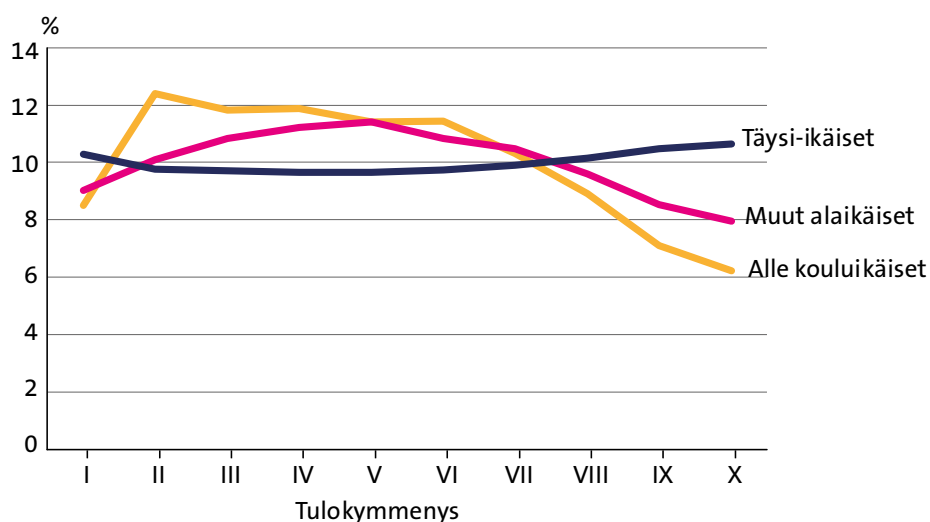
Erikokoiset taloudet on tehty vertailukelpoisiksi suhteuttamalla kotitalouden tulot kotitalouden kokoon, tai tarkemmin kulutusyksikköihin. Kulutusyksiköt perustuvat modifioituun OECD-skaalaan, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut 14 vuotta täyttäneet saavat painon 0,5 ja sitä nuoremmat painon 0,3.

Aikaisemmat vaikutusarviot ovat keskittyneet lähinnä sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten tulovaikutuksiin. Koska tässä kiinnitetään huomiota erityisesti varhaiskasvatusmaksujen muutoksiin, **työllisyys- ja tulovaikutukset on laskettu tavallisen tulokäsitteen lisäksi sellaisella tulokäsitteellä, josta varhaiskasvatusmaksut on vähennetty**. Samankaltainen analyysi on tehty terveydenhuollon asiakasmaksujen lakimuutosten vaikutuksista (Tervola ym. 2018).

3 TULOKSET

Lapsiperheet sijoittuvat melko tasaisesti eri tuloryhmiin, mutta ovat lievästi yliedustettuina tulojakauman alapäässä ja keskivaiheilla (ks. kuvio 1). Vastaavasti lapsiperheet ovat aliedustettuina tulojakauman yläpäässä ja aivan alimmassa tuloikymmenyksessä. Alle kouluikäiset eli alle 7-vuotiaat keskittyvät hieman enemmän pienituloisempiin perheisiin kuin muut alaikäiset lapset.

Lapsiperheiden aliedustus tulojakauman yläpäässä johtunee ennen kaikkea siitä, että analyyseissa käytetään kotitalouden kokoon suhteutettuja tuloja (ns. ekvivalentteja tuloja). Lisäksi erityisesti pienten lasten vanhemmat voivat olla siinä elämänvaiheessa, että eivät ole saavuttaneet vielä oman elinkaarensa enimmäistuloja.



Kuvio 1.

Eri-ikäisten kohdentuminen tulokymmenyksiin kotitalouden tulojen mukaan vuoden 2016 väestössä ja lainsäädännöllä. Kotitalouden kokoon suhteutettu tulo.

Varhaiskasvatusmaksujen vaikutukset eri tuloryhmissä riippuvat varhaiskasvatuksen käytön yleisyydestä ja toisaalta maksujen suuruudesta. Varhaiskasvatusmaksut ovat tulosidonnaisia, mikä takaa suurimmat varhaiskasvatusmaksut maksetaan tulojakauman yläpäässä. Pienituloisimmat kotitaloudet ovat vapautettuja maksuista. Varhaiskasvatusmaksujen kevennysten välittömät eli staattiset vaikutukset kohdistuvatkin suhteellisesti eniten keskituloisiin kotitalouksiin eli tulokymmenyksiin III–VI. Tämä heijastuu myös kuvioissa 2a–c, joissa on esitetty sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutukset tavallisiin tuloihin sekä tuloihin, josta varhaiskasvatusmaksut on vähennetty (–vkm).

Toisaalta varhaiskasvatusmaksujen kevennykset voivat vaikuttaa työmarkkinakäyttämiseen myös pienituloisissa kotitalouksissa, jotka ovat lähtötilanteessa vapautettuja maksuista, mutta joiden työnteon kannustimet parantuvat maksujen keventyessä. Työllistyessään he maksaisivat aiempaa pienempiä maksuja (ks. Kärkkäinen ja Tervola 2018 varhaiskasvatusmaksujen merkityksestä työnteon kannustimien parantumisessa vuosina 2015–2018).

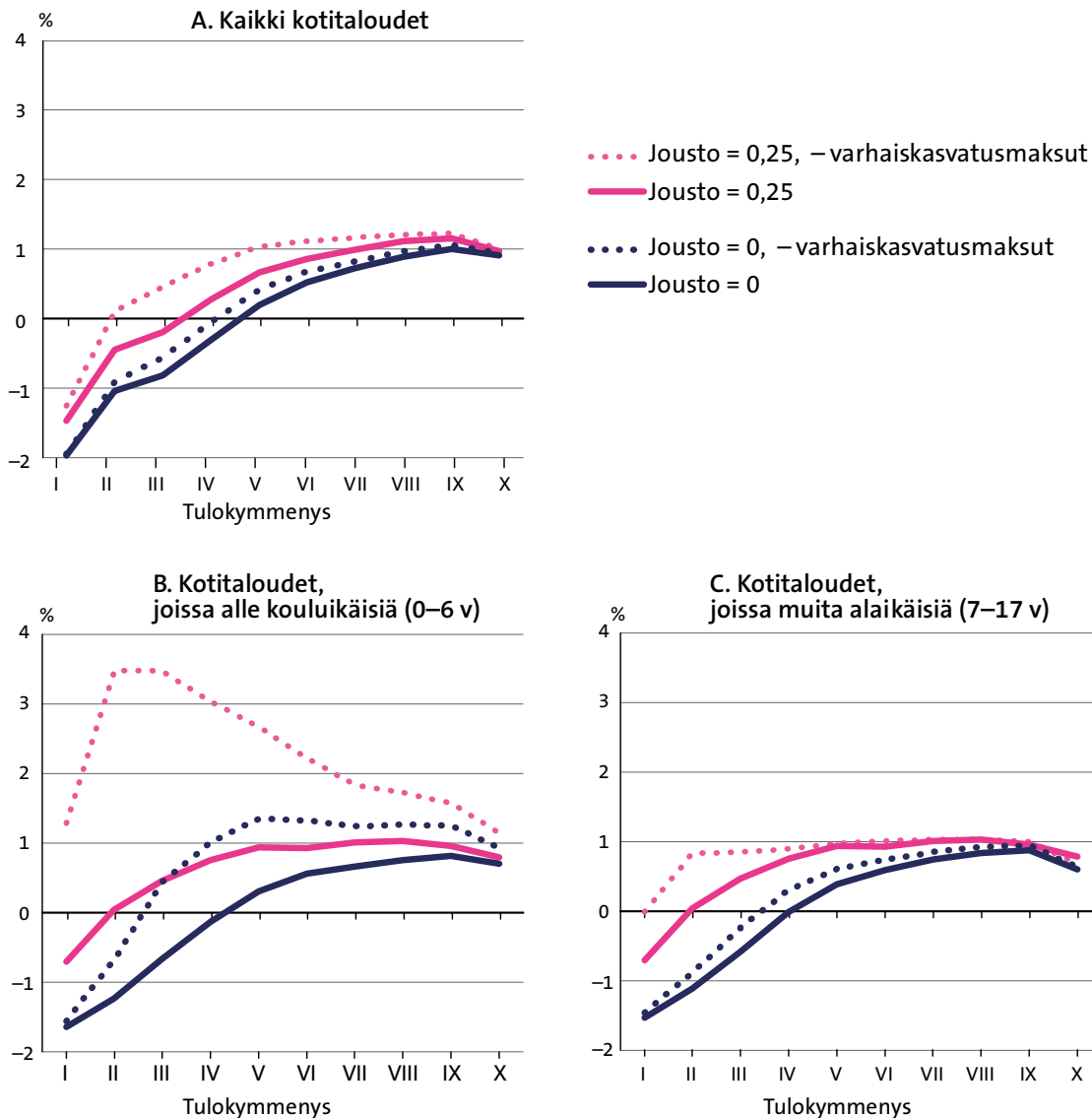
Työnteon kannustimien muutosten vaikutusta työllistymiseen kuvataan työn tarjonnan joustolla. Kuviossa käyrät, joissa jousto on 0, vastaavat välittömiä eli staattisia tulovaihteluita. Kun oletetaan työn tarjonnan jouston olevan 0,25 (huom. keskimäärin), nähdään merkittävä työllisyydestä johtuva tulojen lisäys niissä kotitalouksissa, joissa on alle kouluikäisiä lapsia ja erityisesti alimmissa tulokymmenyksissä. Varhaiskasvatusmaksujen työllisyys- ja tulovaikutusten suuruudesta saa käsityksen, kun vertailee työllisyysvaikutuksen huomioivaa käyrää lähtötilanteessa (jousto = 0,25) siihen, kun varhaiskasvatusmaksut on huomioitu (–vkm). Vaikutus on suurin niissä kotitalouksissa, joissa on alle kouluikäisiä lapsia, mutta keskimääräistä suurempi myös muiden alaikäisten kotitalouksissa, joilla varhaiskasvatusmaksut vaikuttavat kotitalouden tuloihin nuorempien sisarusten kautta.

Liitetaulukoon 1 on kuvattu sosiaaliturvan ja verotuksen vaikutukset tuloeriin, työllisyyteen ja varhaiskasvatuksen käyttöön. Joustolla 0,25 varhaiskasvatuksen kevennykset ovat lisänneet työllisyyttä 10 000 työvuodella ja toisaalta varhaiskasvatuksen käyttöä 13 000 vuodella.

Vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan ja verotuksen muutoksilla on ollut selvä suhteellista pienituloisuutta kasvattava välitön vaikutus koko väestössä sekä lapsiperheissä, kun arvioituja työllisyysvaikutuksia ei huomioida. Taulukosta 2 nähdään, että varhaiskasvatusmaksuihin tehdyt muutokset eivät juuri muuta tilannetta, koska niillä ei ole välitöntä vaikutusta kaikkein pienituloisimpiin. On kuitenkin huomattava, että suhteellinen pienituloisuusaste on sidottu väestön mediaanituloon. Vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan ja verotuksen muutokset nostavat jonkin verran mediaanituloa, millä on suhteellista pienituloisuutta kasvattava vaikutus.

Taulukosta 2 nähdään kuitenkin myös, että vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten pienituloisuutta lisäävät vaikutukset lievenevät, kun arvioidut työllisyysvaikutukset huomioidaan. Erityisesti varhaiskasvatusmaksujen muutosten työllisyysvaikutukset vähentävät selvästi lapsiperheiden pienituloisuutta. Kun arvioidut työllisyysvaikutukset otetaan huomioon, ne käytännössä kumoavat lapsiperheiden pienituloisuutta lisänneet vaikutukset.

Muilla kuin lapsiperheillä muutokset lisäävät pienituloisuutta merkittäväksi myös työllisyysvaikutukset huomioitaessa.



Kuvio 2. Vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutus kotitalouksien tuloihin keskimäärin eri tulokymmenyksissä ilman työllisyysvaikutuksia (jousto = 0) ja niiden kanssa (jousto = 0,25). Tavallisella tulokäsitteellä ja varhaiskasvatusmaksut huomioiden (–vkm). Kotitalouksien kokoon suhteutettu tulo. Tulokymmenykset kiinnitetty vuoden 2015 tilanteeseen.

Taulukko 2. Vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutukset koko väestön ja alle 18-vuotiaiden pienituloisuusasteisiin eri joustoilla. Tavallisella tulokäsitteellä ja varhaiskasvatusmaksut huomioiden (–vkm).

	Lähtötaso 2015	Muutos 2015–2019, eri joustoilla			
		0 (staattinen)	0,1	0,25	0,4
Pienituloisuusaste, % (60 % mediaanista)					
Alle 18v	12,1	+0,8	+0,8	+0,7	+0,6
Alle 18v, –vkm	11,8	+0,7	+0,4	–0,1	–0,5
Koko väestö	13,1	+0,7	+0,7	+0,6	+0,5
Koko väestö, –vkm	12,7	+0,7	+0,6	+0,5	+0,3
Mediaanitulo, €/kulutusyksikkö					
Koko väestö	23 840	+80	+120	+180	+240
Koko väestö, –vkm	23 630	+130	+180	+250	+310

LÄHTEET

Isolankila, T., Keski-Säntti, E.-M. and Mattila, J., 2018. Laskelmia perheva-paauudistuksesta. Koonti valmistelu-työssä syntyneistä taustatiedoista.

Työpapereita 141. Helsinki: Kela.

<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/237933/Tyopapereita141.pdf>

Kotamäki, M. ja Kärkkäinen O., 2018. Työllisyysvaikutuksen laskeminen sukupuolittain – kuinka kannustinmuutoksesta päästään työllisyyden muutokseen. Teoksessa Anna Elomäki ja Hanna Ylöstalo (toim.). Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittainen budjetointi. s. 57-92. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161000/52-2018-Tasa-arvoa%20talousarvioon.pdf>

Kärkkäinen, O. ja Tervola, J., 2018. Talouspolitiikan vaikutukset työllisyyteen ja tuloeroihin 2015–2018. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161061/59-2018-Talouspolitiikan%20vaikutukset%20tuloeroihin%20ja%20tyollisyyteen%2020152018.pdf>

Tervola, J., Makkila, S., Ilmarinen, K. ja Kapiainen, S., 2018. The distributional effects of out-of-pocket health payments in Finland 2010–2018. THL Discussion Paper 35. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

<http://www.julkari.fi/handle/10024/137236>

Tilastokeskus, 2018. SISU-käsikirja. http://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/mikrosimulointi/sisu_kasikirja_2016.pdf

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
PI 30 (Mannerheimintie 166)
00271 Helsinki
Puhelin: 029 524 6000

ISBN 978-952-343-299-4 (verkko)
ISSN 2323-5179

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-299-4>

www.thl.fi

Liitetaulukko

1.

Vuosien 2015–2019 sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten arvioidut vaikutukset tuloeriin (milj. €) eri joustoilla, varhaiskasvatusmaksujen vaikutus eriteltynä (–vkm).

	Lähtö-taso	Muutos 2015–2019, milj. €			Vkm-vaikutus (0,25)
		jousto =0	jousto =0,25	jousto=0,25, –vkm	
Työttömyysturva	4 850	–290	–694	–760	–66
Kotihoidon tuki	351	–18	–32	–62	–30
Asumistuet	1 983	–115	–142	–154	–12
Toimeentulotuki	1 041	–52	–66	–71	–5
Varhaiskasvatusmaksut	378	–84	–75	–55	+20
Varhaiskasvatuksen kustannukset ^a	3 200	0	+60	+255	+195
Muut tulonsiirrot	6 478	–364	–369	–371	–2
Palkat		0	+928	+1 187	+259
Verot	35 930	–1 283	–1 123	–1 077	+46
Yhteensä, kotitaloudet		+528	+823	+901	+78
Yhteensä, julkistalous		–528	+45	+31	–14
Työttömyysvuodet	453 000	0	–30 000	–40 000	–10 000
Varhaiskasvatusvuodet (11kk/v)	192 000	0	+4 000	+17 000	+13 000

^a Käytetty karkeaa keskimääräistä yksikkökustannusta 15 000 €/v/lapsi (lähde: Isolankila ym. 2018, 30).