

Tutkimusyksikkö
Signe Jauhiainen

6.11.2024

Valtiovarainvaliokunta, kunta- ja hyvinvointijaosto
HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Keskeiset muutokset sosiaaliturvassa ja arviot muutosten yhteisvaikutuksesta, toimeentulotuen menojen kasvu 2023–2025 ja taustalla vaikuttavat syyt

Etuusmenojen kehitys

Kelan etuus- ja toimintakulut olivat noin 17,2 mrd. euroa vuonna 2023. Kelan tuoreimmassa arviossa (25.10.2024) kulujen arvioidaan olevan 18,2 mrd. euroa vuonna 2024 ja 18,5 mrd. euroa vuonna 2025. Vuonna 2024 kuluja kasvattavat muun muassa eläkkeiden indeksitarkistukset, sairaanhoito- korvausten korotukset, lapsilisien korotukset, opintolainojen takausvastuumenojen ja toimeentulotuen tarpeen kasvu. Etuuksien leikkaukset ja indeksijäädytys rajoittavat kulujen kasvua vuonna 2024. Vuonna 2025 kuluja kasvattavat muun muassa vanhempainpäivärahat, lääkekorvaukset, lääkärinpalkkiot, työttömyysturva ja perustoimeentulotuki. Etuusleikkauksien vuoksi kulut kasvavat vain hieman vuodesta 2024 vuoteen 2025.

Kelan etuuksiin tulee lukuisia muutoksia, jotka tulevat vaiheittain voimaan vuodesta 2024 lähtien. Osa muutoksista vaikuttaa täysimääräisenä voimaantulohetkestä ja osassa vaikutukset näkyvät vasta muutaman vuoden kuluttua voimaantulosta. Kela on osallistunut aktiivisesti valtion talousarviossa sekä Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta käytettyjen arvioiden laatimiseen.

Kelan työttömyysturvan, yleisen asumistuen, opintotuen asumislisän ja perustoimeentulotuen menot 2023, tammi-syyskuussa 2024 sekä ennusteet vuosille 2024 ja 2025 Kelan laskelman mukaan (25.10.2024).

	2023	1-9/2024	2024	2025
Työttömyysturva	1 934	1 434	1 938	1 992
Yleinen asumistuki	1 648	1 289	1 696	1 361
Opintotuen asumislisä	16	10	18	179
Perustoimeentulotuki	717	609	897	1 070

Kela

PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi
www.kela.fi

Työttömyysturvassa työssäoloehdon muutokset siirtävät vähitellen saajia ansio- ja peruspäivärahalta työmarkkinatuella. Erityisesti työssäoloehdon pidentyminen 12 kuukauteen lisää työmarkkinatuen kuluja. Muutoksen arvioidaan lisäävän kuluja 40 milj. euroa vuonna 2024 ja 130 milj. euroa vuonna 2025. Arvion mukaan 17–20 % päivärahan nykyisestä saajamäärästä siirtyisi työmarkkinatuen saajiksi siinä vaiheessa, kun muutos vaikuttaa täysimääräisesti.

Yleisen asumistuen huhtikuusta 2024 alkaen voimaan tulleet leikkaukset ovat vähentäneet tuen saajien määrää. Yleisen asumistuen muutokset tulevat voimaan tukea haettaessa tai ruokakunnan vuositarkastuksen yhteydessä. Yleistä asumistukea sai tämän vuoden lokakuussa 11 000 ruokakuntaa vähemmän kuin vuoden 2023 lokakuussa. Ansiotulojen suojaosan poistumisen myötä erityisesti pääosin ansiotuloja saavien saajaruokakuntien määrä on vähentynyt. Ukrainalaisten saajaruokakuntien määrä on kasvanut edelleen. Vuoden 2025 alussa saajamäärän odotetaan laskevan noin 15 000, kun tuki päättyy omistusasunnoissa asuvilta.

Lokakuussa 2024 keskimääräinen yleinen asumistuki oli noin 15-20 euroa pienempi kuin vuotta aiemmin yksin asuvien ja pariskuntien ruokakunnissa sekä yhden vanhemman lapsiperheissä. Kahden vanhemman lapsiperheissä keskimääräinen tuki ei ole pienentynyt. Esimerkiksi työttömyysturvan lapsikorotuksen poisto on voinut vaikuttaa siten, että yleinen asumistuki ei ole pienentynyt.

Vuoden alkupuolella 2024 yleistä asumistukea maksettiin hieman enemmän kuin samana aikana vuotta aiemmin. Maksettu yleinen asumistuki on ollut laskusuunnassa huhtikuusta 2024 alkaen. Heinäkuu 2024 oli ensimmäinen kuukausi, kun yleistä asumistukea maksettiin hieman vähemmän kuin vuotta aiemmin. Tammi-syyskuussa 2024 yleistä asumistukea on maksettu yhteensä 1 289 milj. euroa, mikä on hieman enemmän kuin vuotta aiemmin samalla ajanjaksolla. Kelan arvion mukaan yleisen asumistuen kulut ovat 1 696 milj. euroa vuonna 2014 ja 1 361 milj. euroa vuonna 2025.

Kelan arviossa on huomioitu opiskelijoiden siirto yleiseltä asumistuelta takaisin asumislisälle siten, että asumislisän kulut kasvavat vuonna 2025 noin 159 milj. euroa ja vuonna 2026 noin 353 milj. euroa

Arvio vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista kotitalouksien toimeentuloon

Sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttanut yhdessä THL:n ja Kelan kanssa arvion sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista kotitalouksien toimeentuloon. Raportissa tarkastellaan vuonna 2024 ja 2025 toteutettuja ja päätettyjä sosiaaliturvan muutoksia. Raportin päähavainto on, että pääosin muutokset kotitalouksien toimeentulossa ovat seurausta vuonna 2024 toteutetuista sosiaaliturvan muutoksista. Vuoden 2025 muutoksilla on vain vähäinen vaikutus.

Arvion mukaan sosiaaliturvamuutokset kasvattavat tuloeroja ja lisäävät pienituloisuutta. Gini-kerroin kasvaa vajaat puoli prosenttiyksikköä vuosina 2024–2025 sosiaaliturvamuutosten seurauksena. Jos tarkastellaan ainoastaan vuodelle 2025 esitettyjä muutoksia, muutoksilla ei ole merkittävää vaikutusta Gini-kertoimeen. Koko väestön suhteellinen pienituloisuusaste kasvaa vuosien 2024–2025 muutosten seurauksena 1,7 prosenttiyksikköä. Tämä johtuu lähes täysin vuoden 2024 muutoksista.

Koko väestöstä hieman alle puolet (43 %) kuuluu kotitalouksiin, joissa vuosien 2024 ja 2025 muutokset kasvattavat käytettävissä olevia tuloja 1–4,9 %. Tätä suuremmat käytettävissä olevien tulojen kasvut ovat hyvin harvinaisia. Tulojen kasvun taustalla on pitkälti tuloverotuksen keventyminen, joka johtuu tuloveroasteikon indeksitarkistuksista. Verotuksen muutos kohdistuu väestöön laajasti. Runsas kolmannes väestöstä (38 %) kuuluu kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot muuttuvat vain vähän.

Noin 19 prosenttia väestöstä kuuluu kotitalouksiin, joiden pienenevät vähintään prosentin. Noin 5 %:lla väestöstä tulot pienenevät 5–14,9 % ja 1,6 %:lla väestöstä tulot pienenevät vähintään 15 prosenttia.

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

Malli sisältää Suomen sosiaaliturvan ja verotuksen. Mallissa on mukana Suomen väestöä edustava, todellisista kotitalouksista muodostuva rekisteriaineisto, joka kertoo kotitalouden tilanteen (kotitalouden jäsenet, työssäolo, tulot). Laskelmassa verrataan simuloitua peruslaskelmaa simuloituun reformilaskelmaan. Reformilaskelmassa tehdään muutokset sosiaaliturvaan ja verotukseen. Indeksikorotusta ei tehdä

etuuksissa, joihin kohdistuu indeksijäädytys. Laskelmassa ei oleteta, että ihmisten toiminta (esim. työssäkäynti) muuttuisi muutosten seurauksena. Lisäksi mallilla on mahdollista tehdä esimerkkilaskelmia eri elämäntilanteissa olevista kotitalouksista.

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

Toimeentulotuen menojen kasvu ja taustalla vaikuttavat syyt

Perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä on vähentynyt viime vuosina. Kaikkiaan perustoimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asui vuoden 2023 aikana 355 464 henkilöä eli 6,3 % väestöstä. Vuoden 2024 alussa tukea sai pienempi määrä kotitalouksia kuin vuotta aiemmin.

Hallituksen esityksessä (HE 74/2023) olevan Kelan arvion mukaan toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy yleisen asumistuen muutosten myötä noin 15 000 kotitaloudella. THL:n arvion mukaan sosiaaliturvamuutosten seurauksena laskennallisen perustoimeentulotukeen oikeutettujen määrä kasvaa noin 100 000 henkilöllä ja nousee noin 475 000 henkilöön vuositasolla vuoteen 2027 mennessä. Kotitalousta-solla mitattuna saajamäärä nousee 245 000 kotitaloudesta 303 000 kotitalouteen.

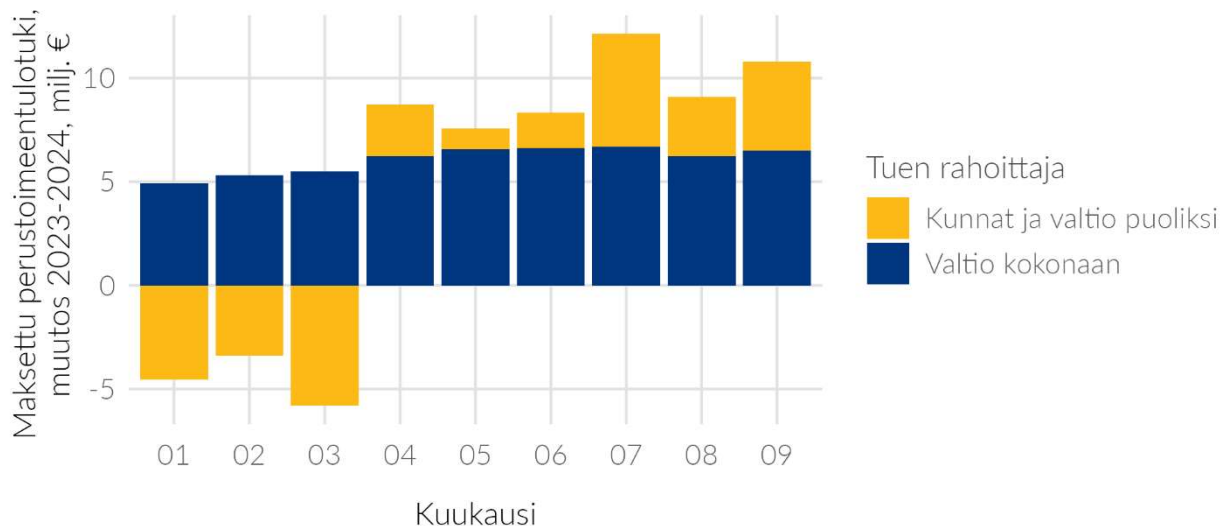
Muutokset työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa sekä indeksijäädytykset voivat vaikuttaa toimeentulotuen tarpeeseen ja lisätä vähitellen toimeentulotuen saajien määrää. Muiden etuuksien pienentyessä toimeentulotuen määrä kasvaa kotitalouksissa, jotka jo saavat toimeentulotukea. Keskimääräinen tuki kotitaloutta kohden oli syyskuussa 2024 noin 60 euroa suurempi kuin vuotta aiemmin. Lisäksi toimeentulotuen menoihin vaikuttaa yleinen työllisyystilanne ja tällä hetkellä myös ukrainalaisten toimeentulotuen tarve.

Perustoimeentulotuen kulut, tukea saavien kotitalouksien määrä ja keskimääräinen etuus ovat kasvaneet huhtikuusta 2024 alkaen. Perustoimeentulotukea on vuoden 2024 tammi-syyskuussa maksettu 637 milj. euroa ja nettokustannukset ovat olleet 609 milj. euroa. Kelan arvio koko vuoden 2024 toimeentulotuen menoista on 897 milj. euroa. Toimeentulotuen menojen arvioidaan kasvavan 1 070 milj. euroon vuonna 2025.

Vuoden 2023 aikana perustoimeentulotukea sai 250 493 eri kotitaloutta. Vuonna 2024 tammi-syyskuussa tukea saaneita kotitalouksia on ollut 228 311, mikä lähes sama määrä kuin vuonna 2023 vastaavana aikana. Saajakotitalouksia on ollut huhti-syyskuussa 2 000–7 000 enemmän kuukautta kohden kuin vuotta aiemmin saman kuukautena.

Toimeentulotuen saajien määrän kasvu vuonna 2024 on toistaiseksi ollut vähäistä ja perustunut suurimmaksi osaksi valtion kokonaan rahoittamaa tukea saaneisiin. Valtion rahoittamaa tukea saaneiden kotitalouksien määrä on ollut kuukausittain noin 6 000 kotitaloutta enemmän kuin vuotta aiemmin. Valtion kokonaan rahoittaman perustoimeentulotuen määrä kasvanut noin 6 milj. euroa kuukautta kohden (kuvio).

Maksettu perustoimeentulotuki tuen rahoittajan mukaan, muutos kuukausittain 2023–2024, milj. euroa.



Lisätietoa:

Tietopaketti: Sosiaaliturvamuutosten seuranta. <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/1030399/tietopaketti-sosiaaliturvamuutosten-seuranta>

Kela

PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi
www.kela.fi