

Ansiosidonnaisten etuuksien yhtenäistämisen taloudellisia vaikutuksia

Laskentapyyntö/Sosiaaliturvajaosto/VN/11333/2023, c-kohta

Jussi Tervola ja Joonas Ollonqvist, THL

2.6.2023

Tässä muistiossa kuvataan alustava arvio päivärahaetuuksien yhtenäistämisen vaikutuksista julkiseen talouteen, ja erityisesti valtion talouteen. Tässä muistiossa keskitytään pyynnön c-kohtaan eli ansio-osan yhtenäistämiseen työttömyyspäivärahaa mukailten (toimitimme 30.5.2023 laskelman tietopyynnön a-kohdasta, joka koski erilaisten korotusosien poistoa työttömyysturvasta). Käytännössä c-kohta tarkoittaa sairausvakuutuksen päivärahojen laskukaavojen muuttamista työttömyyspäivärahan laskukaavan mukaiseksi (ilman korotusosia tai suojaosia). Päivärahojen taso perustuu erilaisiin tulokäsitteisiin ja tulojen tarkastelujaksoihin, joiden yhtenäistämisen vaikutuksia ei tässä muistiossa arvioida, koska nykyiset tietolähteemme eivät riitä sen vaikutusten arvioimiseen.

Sairaus-, vanhempain ja kuntoutusrahojen muutosten toisi julkistaloudellisia säästöjä karkeasti arvioiden noin 80 miljoonaa euroa vuoden 2022 tasossa. Laskelma on epätarkka johtuen siitä, että SISU-mikrosimulointimallin tietopohjan etuusjaksot perustuvat aikaan ennen perhevapaaudistusta, ja muutoksia kuntoutusrahaan ei pystytä arvioimaan kyseisellä mallilla. Tarkempi arvio tulisi tuottaa myöhemmin Kelan ajantasaisilla etuusrekistereillä.

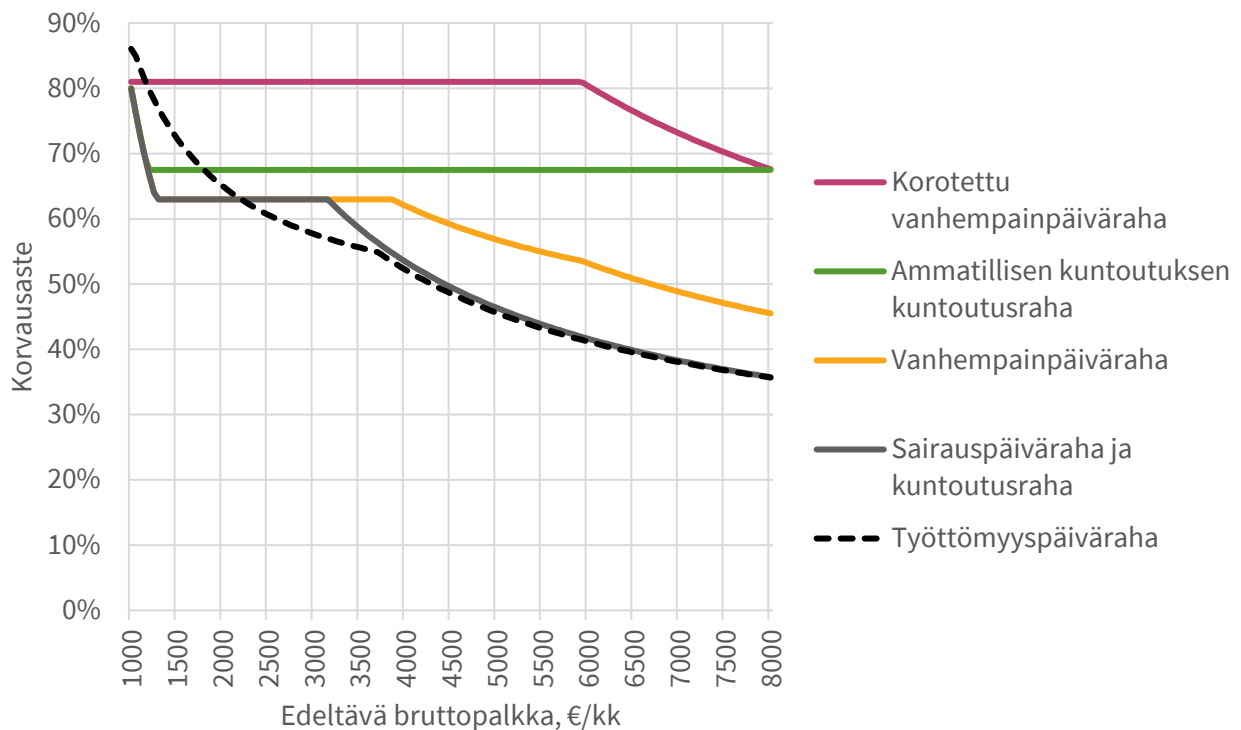
Säästö kohdistuisi sairausvakuutusrahastoon eikä suoraan valtion menoihin. Etuustason leikkaus kohdistuisi sekä kotitalouksiin että niihin työnantajiin, jotka kompensoivat etuustasoon täyden palkan tasoon. Arviolta kaksi kolmasosaa leikkauksesta kohdistuisi kotitalouksiin ja yksi kolmasosa työnantajiin. Leikkaus kohdistuisi keskituloisiin kotitalouksiin, eikä muuttaisi tulonjakoindikaattoreita.

Päivärahojen tason määräytyminen nykyisin

Toimeksianto koski neljän päivärahaetuuden yhtenäistämistä: työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja Kelan kuntoutusraha. Kaikkien päivärahojen laskukaavoissa on eroja, mutta myös yhtäläisyyksiä. Lukuun ottamatta ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahaa, kaikista laskukaavoista löytyy ns. taitekohta, jonka jälkeen päivärahan taso suhteessa palkkaan pienentyy jyrkemmin. Taitekohdan paikka ja toisaalta kulmakertoimet vaihtelevat eri päivärahoissa. Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan taso on kytketty peruspäivärahan tasoon monella tapaa, ja peruspäivärahan muuttaminen siirtää myös taitekohtaa. Vastaavaa kytköstä vähimmäismääräiseen etuuteen ei ole muissa päivärahoissa, vaan erilaiset tulorajat on määritetty niistä riippumattomiksi. Siksi **ansio-osien laskukaavojen yhtenäistäminen työttömyyspäivärahaa mukailten vahvistaisi perusturvan ja ansioturvan juridista kytköstä entisestään**. Kuntoutusraha määräytyy pitkälti sairauspäivärahan mukaisesti mutta ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksettavassa kuntoutusrahan korvausaste on määrätty riippumattomaksi palkan tasosta (ks. kuvio 1).

Päivärahojen laskukaavaan kuuluu myös se, että perusteena olevasta palkasta vähennetään ensin tietty osuus sosiaalivakuutusmaksuista. Työttömyyspäivärahaa laskettaessa palkkatulosta vähennetään 60 prosenttia sosiaalivakuutusmaksujen tasosta, kun muissa päivärahoissa vähennetään 100 prosenttia. Tämäkin osa on laskelmassa yhtenäistetty työttömyyspäivärahan mukaan.

On huomioitava, että myös tulokäsitteissä ja tulojen tarkastelujaksoissa, joihin ansio-osan tasot perustuvat, on eroja. Työttömyyspäiväraha perustuu välittömästi työttömyyttä edeltävän kuuden kuukauden keskimääräiseen palkkatasoon. Kun taas kolme muuta päivärahaa perustuvat vuosituloihin, jotka lasketaan 12 kalenterikuukauden tarkastelujaksolta, joka edeltää etuuden alkamista edeltävää kalenterikuukautta. Tuloiksi lasketaan palkan lisäksi myös verotettavat etuudet. Tässä laskelmassa tulokäsitetä ei ole yhdistetty aineistopohjan puutteiden takia.



Kuvio 1. Päivärahojen korvausasteet edeltävän bruttopalkan mukaan vuoden 2023 lainsäädännössä. Lähde: omat laskelmat SISU-mallilla.

Kuviosta 1 nähdään, että laskukaavoissa on paljon eroja. Yhtenäistämisen viitekohdaksi asetettu työttömyyspäivärahan taso on pääasiassa matalin. Ainoastaan hyvin pienillä palkkatuloilla työttömyyspäiväraha on korkein. Työttömyyspäivärahan korvausaste pienenee palkan kasvaessa, mutta muissa päivärahoissa korvausaste säilyy samana aina taitekohtaan saakka. Sairauspäivärahassa taitekohta on matalammalla tasolla kuin työttömyyspäivärahassa tai vanhempainpäivärahassa. Vanhempainpäivärahassa on kaksi tasoa, joista korotettua vanhempainpäivärahaa maksetaan sekä raskausrahan aikana että vanhempainrahan 16 ensimmäisenä päivänä. **Arviossa yhtenäistämme kaikki muut laskukaavat, paitsi raskausrahan jätämme ennalleen, ja kuntoutusrahan kohdallakin tuotamme hyvin karkean laskelman.**

Menetelmä

Arvio on tehty SISU-mikrosimulointimallilla (v. 22.55) ja vuoden 2019 SISU-rekisteriaineistolla lainsäädäntövuodelle 2024. Arvio siis perustuu vuoden 2019 etuusjaksoihin. On huomattava, että elokuussa 2022 toteutettu perhevapauudistus pidensi kahden vanhemman perheissä toisen vanhemman vapaita (lähde). Toisaalta syntyneiden määrä vuonna 2022 (44 951 henkilöä) on hieman laskenut vuodesta 2019 (45 613 henkilöä, lähde: SVT), mikä lienee vähentäneen maltillisesti vanhempainvapajaksoja. Tarkempi arvio voitaisiin tuottaa ajantasaisemmalla aineistolla. Arviossa otetaan huomioon myös vaikutukset erityishoitorahaan, joka määräytyy samalla tavalla kuin korottamaton vanhempainraha. Sen sijaan Kelan kuntoutusraha jätetään arvion ulkopuolelle.

Osa sairauspäivärahasta ja vanhempainpäivärahoista maksetaan työehtosopimusten mukaisesti suoraan työnantajalle tilanteissa, joissa työnantaja maksaa sairauden tai vanhempainvapaan aikana täysimääräistä palkkaa. Jos näiden päivärahojen tasoa lasketaan, työehtosopimusten mukaisesti työnantaja joutuu kasvattamaan maksuosuuttaan. Käytännössä siis rahoituksen paino siirtyy hieman yhteisestä vakuutuksesta työntekijöiden työnantajille. Tämän seurauksena työnantajat saattavat muuttaa politiikkaansa ja lyhentää täyden palkan maksua, joka tosin on monesti työehtosopimuksen sääntelemä. **Laskelmassa oletetaan, että kun suoraan työnantajalle maksettua päivärahan tasoa vähennetään, työnantajat automaattisesti kompensoivat alennuksen ja henkilön tulotaso ei muutu.** Vuoden 2019 aineiston perusteella 39 prosenttia sairauspäivärahan menoista ja 18 prosenttia vanhempainpäivärahoista maksettiin suoraan työnantajalle.

Tulokset

Kaiken kaikkiaan muutosten arvioidaan pienentävän sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahojen etuusmenoja 89 miljoonaa euroa vuoden 2019 tasossa. Noin kolmannes sairaus- ja vanhempainpäivärahojen leikkauksista kohdistuu työnantajille maksettuihin päivärahoihin. Laskelmassa oletetaan työnantajien kompensoivan tämän menetyksen täysin työntekijöilleen siten, ettei henkilön tulotaso muutu. Verot huomioituna säästö sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahojen etuusmenoihin on 61 milj. euroa vuoden 2019 tasossa. SISU-laskelman mukaan yhtenäistäminen ei käytännössä vaikuta asumistuen tai toimeentulotuen menoihin.

On kuitenkin huomioitava, että erityisesti vanhempainpäivärahojen etuusmenot ovat kasvaneet vuosina mm. perhevapauudistuksen takia, joten vuoden 2019 luvut aliarvoivat potentiaalista säästöä. Lisäksi summasta puuttuu kuntoutusrahasta tuleva säästö. Kun sairaus- ja vanhempainpäivärahojen kohdistuvassa säästössä otetaan huomioon etuusmenojen suhteellinen kasvu vuodesta 2019 vuoteen 2022, saadaan bruttosäästökseksi 104 miljoonaa euroa ja nettovaikutukseksi julkistaloudelle 72 miljoonaa euroa.

Laskelma on tehty SISU-mallilla, jolla ei voi arvioida muutoksia kuntoutusrahoihin. Hyvin karkeana arviona voidaan tehdä vaikutusarvio käyttämällä samaa suhteellista säästövaikutusta kuin

sairauspäivärahoihin (-5 %). Tällä tavalla kuntoutusrahoista syntyvä säästö olisi 12 M€ vuoden 2022 tasossa (nettona 7 M€). **Kuntoutusraha huomioiden muutosten vaikutus julkistalouteen yhteensä olisi vuoden 2022 tasossa noin 80 miljoonaa euroa.** Tämä on todennäköisesti aliarvio, sillä ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan korvausaste on suurempi kuin sairauspäivärahassa, joten sen yhtenäistäminen toisi todennäköisesti enemmän säästöjä. Ammatillista kuntoutusta saa noin viidennes Kelan kuntoutuspalveluja saavista (Kelan kuntoutustilasto 2023).

Taulukko 1. Yhtenäistämisen vaikutukset julkistalouteen. Huom. Lähtötaso 2019 perustuu SISU-rekisterin summiin. Lähtötaso 2022 perustuu Kelan tilastoihin.

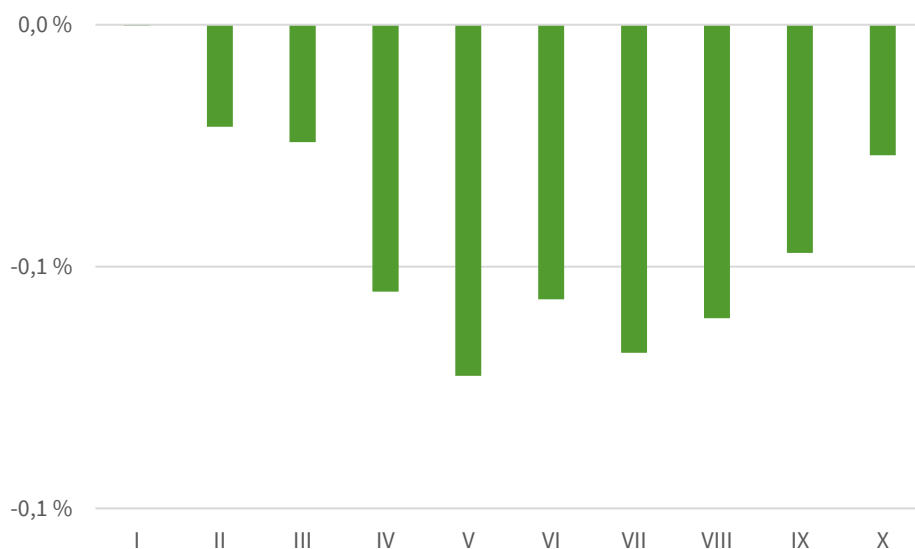
	SISU-laskelma, aineistovuosi 2019			Skaalaus vuoteen 2022	
	Lähtötaso, M€	Muutos, M€	Muutos, %	Lähtötaso, M€	Muutos, M€
Sairauspäivärahat	818	-39	-5 %	883	-42
Vanhempainpäivärahat	800	-50	-6 %	1000	-62
Yleinen asumistuki	1 438	0,2	0 %		0
Verotus	39 264	-28			-32
Julkistalous yht.		+61			+72
Kelan kuntoutusrahat	151	?	-5 %	243	-12

Laskelman julkistaloudelliset säästöt kohdistuisivat ennen kaikkea sairausvakuutusrahastoon eikä valtioon, koska sairaus-, vanhempain- ja kuntoutusrahat rahoitetaan pääasiassa sairausvakuutuksesta. Valtion osuus sairausvakuutuksen päivärahojen rahoituksesta on viisi prosenttia (lisäksi osa vähimmäismääraisten päivärahojen rahoituksesta). Uudistuksessa valtio menettää verotuloja, joten suora vaikutus valtion talouteen on negatiivinen (taulukko 2). Sairausvakuutusmenojen vähentäminen voisi kuitenkin myöhemmin johtaa sairausvakuutusmaksujen pienenemiseen, joka taas kasvattaisi valtion tuloveropohjaa.

Taulukko 2. Sairaus- ja vanhempainpäivärahojen muutosten vaikutukset eri julkistalouden toimijoihin sekä työnantajiin ja kotitalouksiin, milj. euroa vuoden 2019 tasossa.

	Verokertymä	Etuudet	Kokonaisvaikutus
Kunta	-6	0	-6
Sairausvakuutus	-1	-84	+83
Työttömyysvakuutus	0	0	0
Eläkevakuutus	0	0	0
Valtio	-21	-4	-17
Julkistalous yhteensä	-28	-88	+61
Työnantajat	0	+19	-19
Kotitaloudet	-28	-69	-42

Muutoksella ei olisi lähtökohtaisesti vaikutusta tulonjakoindikaattoreihin, koska muutos on suhteellisen pieni ja se keskittyy melko symmetrisesti keskituloisiin (kuvio 2). Siksi arvion mukaan Gini-kerroin eivätkä pienituloisuusasteet muuttuisi.



Kuvio 2. Sairaus- ja vanhempainpäivärahojen muutosten vaikutukset kotitalouksien tulosummaan tulokymmenyksittäin.

Lähteet

Kela (2023). Kelan kuntoutuspalvelujen saajat ja kustannukset.

https://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet

Suomen virallinen tilasto (SVT): Syntyneet [verkkójulkaisu]. ISSN=1798-2391.

Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 1.6.2023]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/synt>