

HE 151/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälain lapsilisän suuruutta koskevaa pykälää. Muutoksella on tarkoitus toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen julkisen talouden suunnitelman eli niin sanotun kehyspäättöksen vuosille 2017—2020 yhteydessä päätetty 11,7 miljoonan euron suuruinen säästö valtion menoihin. Kehyspäättöksen mukaan muun muassa kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin sekä lapsilisiin tehdään 0,85 prosentin tasasuuruinen vähennys.

Kehyspäättöksen mukainen säästötoimenpide ehdotetaan toteutettavaksi siten, että lapsilisän yksinhuoltajakorotus jätetään lapsilisän tason alentamisen ulkopuolelle. Tällöin muiden lapsilisten tasoja alennetaan 0,91 prosentilla.

Lapsilisän alentaminen ei vaikuttaisi toimeentulotukea saavien perheiden taloustilanteeseen, sillä toimeentulotukilaskelmassa lapsilisä otetaan huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Nykytila.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Julkisen talouden suunnitelma	4
2 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset.....	4
3 Esityksen vaikutukset.....	5
3.1 Taloudelliset vaikutukset	5
3.2 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin	5
3.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon	10
4 Asian valmistelu.....	10
5 Riippuvuus muista esityksistä.....	11
6 Voimaantulo.....	11
7 Säätämisyjärjestys.....	11
LAKIEHDOTUS	13
Laki lapsilisälain muuttamisesta	13
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki lapsilisälain muuttamisesta	14

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lapsilisälaiissa (796/1992) säädetään alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten valtion varoista maksettavasta lapsi-lisästä. Lapsilisä toimii tulontasauksena lapsiperheiden ja lapsettomien kotitalouksien välillä. Lapsilisää maksetaan perheelle lapsesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi ja se on lapsikohtainen, kaikille lapsiperheille maksettava etuus.

Oikeus lapsilisän nostamiseen on lapsilisälain 6 §:n mukaan nostajaksi ilmoitetulla lapsen vanhemmalla tai huoltajalla, jonka huollossa lapsi on. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetusta henkilöstä syntyy epäselvyyttä, kuuluu oikeus lapsilisän nostamiseen sille henkilölle, joka pääasiassa huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Silloin, kun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta huolehtii muu henkilö, oikeus lapsilisän nostamiseen on hänellä.

Lapsilisän määrästä säädetään lapsilisälain 7 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan lapsilisä on lasta kohden 95,75 euroa kalenterikuukaudessa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos lapsilisän nostamiseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannesta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa kalenterikuukaudessa.

Lapsilisälain 7 §:n 3 momentin mukaan lapsilisä maksetaan yksinhuoltajan lapsesta korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Pykälän 4 momentin mukaan lapsilisä on 95,75 euroa kalenterikuukaudessa silloin, kun lapsi on lapsilisälain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laitos- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen.

Lapsilisälakiin on viime vuosina tehty useita muutoksia. Lailla lapsilisälain 21 §:n muuttamisesta (1144/2010) lapsilisä sidottiin maaliskuusta 2011 lukien kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Samalla lain voimaantulosäännöksen mukaisesti tehtiin myös ensimmäinen, 0,4 prosentin suuruinen indeksikorotus. Seuraava 3,8 prosentin suuruinen indeksikorotus tehtiin vuonna 2012. Valtiontalouden kehyspäätöksen 2013—2016 mukaisesti lapsilisälain 21 §:ää muutettiin lailla 713/2012 väliaikaisesti siten, että indeksitarkistuksia ei tehtäisi vuosina 2013—2015. Vuoden 2016 alussa tehtävä indeksitarkistus oli tarkoitus toteuttaa siten, että lapsilisää tarkistettaisiin vain vuosien 2015 ja 2016 kansaneläkeindeksin pisteluvun muutoksen verran. Näin vuosittaiset lapsilisämenot olisivat vuosien 2013—2015 indeksijäädytyksen johdosta jääneet alhaisemmiksi myös vuoden 2015 jälkeen.

Vuosille 2015—2018 tehdyn valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä päätettiin osana valtiontalouden menosäästöjä kohdentaa lapsilisiin säästö, jonka myötä valtion menot alenevat 110 miljoonalla eurolla. Lukuun ottamatta lapsilisän yksinhuoltajakorotusta kaikkia lapsilisän tasoja alennettiin 8,1 prosenttia (laki lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta, 1111/2014). Samaan aikaan otettiin käyttöön verotuksen lapsivähennys pieni- ja keskituloisille verovuosille 2015—2017. Keskimäärin perheille maksettu lapsilisä väheni vuonna 2015 16 eurolla kuukaudessa.

Lapsilisän indeksisidonnaisuus poistettiin 1.1.2016 alkaen (laki lapsilisälain muuttamisesta, 1661/2015). Indeksisidonnaisuuden poistamiseen johtanutta lakiehdotusta (HE 70/2015) käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä eikä esitys kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa sil-

HE 151/2016 vp

lä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Valiokunnan mielestä oli kuitenkin sinänsä huolestuttavaa, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (ks. myös PeVL 32/2014 vp). Valiokunta totesi myös, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan näkemykseen.

Vuoden 2015 lopussa lapsilisää saavia lapsia oli 1 012 752. Vuoden 2015 joulukuussa kolmetai useampilapsisten perheiden osuus lapsilisää saaneista perheistä oli koko maassa 17,8 prosenttia. Perheistä 43,9 prosenttia oli yksilapsisia. Yhden vanhemman perheissä eläviä lapsia oli 160 617. Yhden vanhemman perheitä oli 101 028, mikä on 18,2 prosenttia kaikista lapsilisää saaneista perheistä. Vuonna 2015 lapsilisää maksettiin yhteensä 1 384 miljoonaa euroa.

1.2 Julkisen talouden suunnitelma

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman liitteessä 6 päätettiin hallituskaudella toteutettavista julkisen talouden sopeutustoimista. Valtiontalouden osalta hallitusohjelman liitteeseen sisältyy mittavia säästötoimia sekä joitakin menolisäyksiä, jotka kummatkin ovat luonteeltaan pysyviä. Sopeutustoimien pitämiseksi hallitusohjelman liitteessä 6 sovitulla tasolla päätettiin vuosien 2017—2020 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä uusista säästötoimenpiteistä. Suurimmat valtiontalouden lisäsäästöt koskevat perusväylänpitoa ja varsinaista kehitysyhteistyötä sekä hallitusohjelman liitteen 6 indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuutta, joihin kohdistetaan 0,85 prosentin tasasuuruinen vähennys. Indeksisäästöihin sisältyvien menojen kokonaisuuteen kuuluivat myös lapsilisästä aiheutuvat menot. Lapsilisiin kohdennetaan näin ollen 11,7 miljoonan euron suuruinen säästö.

2 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on aikaansaada valtiontalouden menosäästöjä vuosia 2017—2020 koskevan julkisen talouden suunnitelman mukaisesti.

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälain 7 §:ää, jossa säädetään lapsilisän rahamäärästä. Lapsilisään kohdistuva säästö ehdotetaan toteutettavaksi alentamalla lapsilisän tasoja 0,91 prosenttia siten, että lapsilisän yksinhuoltajakorotus jätettäisiin alentamisen ulkopuolelle. Lapsilisän tasoja alennettaisiin kutakin lasta kohden maksettavasta lapsilisästä sen tason noustessa aina viidenteen lapseen asti, mistä eteenpäin lapsilisä maksetaan viidennen lapsen lapsilisän suuruisesti. Koska lapsilisän alentaminen ei koskisi lapsilisän yksinhuoltajakorotusta, olisi yksinhuoltajakorotuksen määrä edelleen 48,55 euroa kuukaudessa jokaisesta yksinhuoltajan luona asuvasta, lapsilisään oikeutetusta lapsesta.

Lainmuutoksen seurauksena lapsilisän määrät laskisivat ensimmäisen lapsen kohdalla 0,87 euroa ja viidennen kohdalla 1,58 euroa kuukaudessa.

HE 151/2016 vp

Taulukko 1. Lapsilisien leikkausten kohdentamisen vaikutukset:

	Lapsilisien tasot 1.1.2017	Lapsilisien tasot 1.1.2016
1. lapsi	94,88	95,75
2. lapsi	104,84	105,80
3. lapsi	133,79	135,01
4. lapsi	153,24	154,64
5. lapsesta alkaen	172,69	174,27
yksinhuoltajakorotus	48,55	48,55

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Lapsilisän tason alentaminen säästäisi vuonna 2017 arviolta noin 11,7 miljoonaa euroa lapsilisämenoja vuoden 2017 saajamääräennusteiden mukaan. Vuonna 2017 arvioidaan lapsilisiä maksettavan keskimäärin 1 012 700 lapsesta. Vuosina 2017—2020 säästöjä lapsilisän alentamisesta arvioidaan kertyvän yhteensä noin 47,0 miljoonaa euroa. Lapsilisän tason alentamisen lopulliset säästövaikutukset riippuvat kuitenkin tulevasta lasten lukumäärän kehityksestä.

Lapsilisän alentamisen ennakoidaan lisäävän toimeentulotukimenoja tulevaisuudessa. Lapsilisän alentamisesta aiheutuvan toimeentulotukimenojen kasvun arvioidaan olevan vuonna 2017 noin 1,5 miljoonaa euroa. Vuosina 2018—2020 toimeentulotukimenojen arvioidaan kasvavan lapsilisien tason jäädessä jälkeen yleisestä hintakehityksestä. Hintojen nousun myötä toimeentulotukimenot kasvavat, koska toimeentulotuki on sidottu kansaneläkeindeksiin. Vuoteen 2020 mennessä lapsilisän tason alentamisesta aiheutuvien toimeentulotukimenojen kasvun arvioidaan olevan noin 1,6 miljoonaa euroa. Nykylainsäädännön mukaan valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen menot yhtä suurin osuuksin.

3.2 Vaikutukset lapseen ja perheisiin

Kahden huoltajan perheissä ehdotetun lapsilisien tason alentamisen suhteellinen osuus lapsilisien nykytasosta on yhtä suuri lasten lukumäärästä riippumatta. Lapsilisien määrä vähenee 0,91 prosenttia verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön. Koska lapsilisien suunnitellussa leikkauksessa ei alenneta yksinhuoltajakorotuksen tasoa, yksinhuoltajien kohdalla leikkauksen suhteellinen osuus nykylainsäädännön mukaisesta tasosta on pienempi kuin kahden huoltajan perheissä. Yksinhuoltajaperheissä alennuksen suhteellinen osuus nykylainsäädännön mukaisesta lapsilisän tasosta on yhden lapsilisään oikeutetun lapsen kohdalla 0,60 prosenttia. Yksinhuoltajaperheissä, joissa on enemmän lapsia, ehdotetun lapsilisän tason alentamisen aiheuttama suhteellinen osuus nykyisestä tasosta kasvaa. Euromääräisesti lapsilisien määrä laskee sitä enemmän, mitä enemmän perheessä on lapsia. Euromääräisesti tarkasteltuna suunnitellun lapsilisien määrän alentamisen vaikutukset ovat yhtä suuret sekä yksinhuoltajien että kahden huoltajan perheissä. Esimerkiksi yhden lapsen lapsilisän määrä laskisi 0,87 euroa ja viiden lapsen lapsiliset laskisivat yhteensä 6,03 euroa kuukaudessa sekä yksinhuoltajaperheessä että kahden vanhemman perheessä. Taulukossa 1 on esitetty ehdotetun lapsilisän tason alentamisen suhteelliset ja euromääräiset tiedot eri lapsimäärillä sekä kahden huoltajan että yksinhuoltajaperheiden osalta.

HE 151/2016 vp

Taulukko 2. Lapsilisän tason alennuksen arvioitu lapsilisää pienentävä arvioitu vaikutus euromääräisesti ja suhteellisesti tarkasteltuna kahden huoltajan perheissä sekä yksinhuoltajaperheissä.

Lapsien määrä	Lapsilisien alentamisen euromääräinen vaikutus kahden huoltajan talouksissa (€/kk)	Lapsilisien alentamisen prosentuaalinen vaikutus suhteessa lapsilisien nykytasoon kahden huoltajan talouksissa (€/kk)	Lapsilisien alentamisen euromääräinen vaikutus yksinhuoltajatalouksissa (€/kk)	Lapsilisien alentamisen prosentuaalinen vaikutus suhteessa lapsilisien nykytasoon yksinhuoltajatalouksissa (€/kk)
1	0,87 €	0,91 %	0,87 €	0,60 %
2	1,83 €	0,91 %	1,83 €	0,61 %
3	3,05 €	0,91 %	3,05 €	0,63 %
4	4,45 €	0,91 %	4,45 €	0,65 %
5	6,03 €	0,91 %	6,03 €	0,66 %
6	7,61 €	0,91 %	7,61 €	0,67 %
7	9,19 €	0,91 %	9,19 €	0,68 %
8	10,77 €	0,91 %	10,77 €	0,68 %
9	12,35 €	0,91 %	12,35 €	0,69 %
10	13,93 €	0,91 %	13,93 €	0,69 %
11	15,51 €	0,91 %	15,51 €	0,69 %
12	17,09 €	0,91 %	17,09 €	0,69 %
13	18,67 €	0,91 %	18,67 €	0,69 %
14	20,25 €	0,91 %	20,25 €	0,70 %
15	21,83 €	0,91 %	21,83 €	0,70 %

Ehdotetun lapsilisän tason alentamisen vaikutuksia on tarkasteltu keskimääräisellä tasolla mikrosimulointimallin avulla. Saatujen arvioiden perusteella voidaan todeta, että ehdotetun tason alentamisen vaikutukset lapsiperheiden pienituloisuusasteeseen sekä vaikutukset suhteelliseen tulonmuutokseen jäävät erittäin pieniksi. Esimerkiksi ehdotetun tason alentamisen arvioitu vaikutus kasvattaisi lapsiperheiden gini-kerrointa 0,01 yksikköä nykytilaan verrattuna. Siten lapsiperheiden väliset tuloerot kasvaisivat suunnitellun lapsilisien määrän alentamisen myötä hyvin vähän.

Taulukossa 2 on esitetty suunnitellun lapsilisän tason alentamisen vaikutuksia lähellä pienituloisuusrajaa elävien perheiden osalta. Pienituloisuus määritellään kotitalouden tulojen perusteella suhteessa keskivertokotitalouden tuloihin. Pienituloisuuden rajana käytetään 60 % kotitalouksien käytettävissä olevan ekvivalentin rahatulon mediaanista kunakin vuonna. Ekvivalentti tulo lasketaan suhteuttamalla kotitalouden kaikkien jäsenten käytettävissä olevien tulojen summa kotitalouden kulutusyksiköiden summaan. Tiedot erilaisten perhetyyppien pienitu-

HE 151/2016 vp

loisuusrajoista perustuvat Tilastokeskuksen vuoden 2014 tulojakotilastoon. Vuonna 2014 alle 18-vuotiaista lapsista 10,0 prosenttia kuului pienituloisiin kotitalouksiin. Lasten pienituloisuusaste on laskenut vuoden 2008 huipustaan 2,1 prosenttiyksikköä.

Taulukossa 2 pyritään kuvaamaan suunnitellun tason alennuksen suuruutta erilaisille pienituloisuusrajalla eläville lapsiperheille. Jos lapsiperheiden tulot ovat esimerkkinä käytettyjä tuloja pienemmät, ehdotetun lapsilisän tason alentamisen vaikutus käytettäviin tuloihin on suurempi ja tulojen kasvaessa tason alentamisen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin pienenee. Taulukosta 2 nähdään että esityksessä ehdotetun lapsilisän tason alentamisen vaikutukset suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin jäisivät pieniksi pienituloisuusrajalla elävissä perheissä. Suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin vaikutusten voidaan arvioida olevan suurimmat yksinhuoltajien kohdalla sekä monilapsisissa perheissä.

Taulukko 3. Suunnitellun lapsilisän tason alentamisen vaikutus erilaisissa pienituloisuusrajalla elävissä perheissä

Perhetyypit	Käytettävissä olevat tulot /vuosi	Lapsilisän tason alentamisen euro-määräinen suuruus perheessä/ vuosi	Lapsilisän alentamisen osuus kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista vuoden 2014 pienituloisuusrajojen mukaisesti
Yksinhuoltaja ja 1 lapsi alle 14 v	18 590 €	10,44 €	0,06 %
Yksinhuoltaja ja 2 lasta alle 14 v	22 880 €	21,96 €	0,10 %
Yksinhuoltaja ja 3 lasta alle 14 v	27 170 €	36,60 €	0,13 %
Yksinhuoltaja, 1 lapsi alle 14 v ja 1 lapsi 14-17 v	25 740 €	21,96 €	0,09 %
Kaksi huoltajaa ja 1 lapsi alle 14 v	25 740 €	10,44 €	0,04 %
Kaksi huoltajaa ja 2 lasta alle 14 v	30 030 €	21,96 €	0,07 %
Kaksi huoltajaa ja 3 lasta alle 14 v	34 320 €	36,60 €	0,11 %
Kaksi huoltajaa ja 4 lasta alle 14 v	38 600 €	53,40 €	0,14 %
Kaksi huoltajaa ja 1 lapsi 14-17 v	28 600 €	10,44 €	0,04 %
Kaksi huoltajaa ja 2 lasta 14-17 v	35 750 €	21,96 €	0,06 %
Kaksi huoltajaa, 1 lapsi alle 14 v ja 1 lapsi 14-17 v	32 890 €	21,96 €	0,07 %

Suunnitellun lapsilisien tason alentamisen arvioidut vaikutukset verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön jäävät tarkastelussa pieniksi, johtuen ehdotetun tason alentamisen pienuudesta ja lapsilisien suhteellisen pienestä keskimääräisestä osuudesta lapsiperheiden tulonmuodotuksessa. Suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin tason alentamisen arvioidaan heikentävän eniten yksinhuoltajaperheiden ja monilapsisten perheiden käytettävissä olevia tuloja. Lyhyellä aikavälillä käytettävissä oleviin tuloihin kohdentuvien vaikutusten arvioidaan kuitenkin olevan sekä suhteellisesti että euromääräisesti tarkasteltuna vähäiset myös pienituloisten lapsiperheiden kohdalla. Pidemmällä aikavälillä hintojen noustessa ehdotettu lapsilisän tason alentaminen, yhdessä vuoden 2016 alusta voimaan tulleen lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistamisen kanssa, kuitenkin pienentää lapsilisien ostovoimaa.

Vuonna 2014 toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asui yhteensä 393 000 henkilöä ja näistä alle 18-vuotiaiden määrä oli 101 000. Suhteessa kaikkiin alle 18-vuotiaisiin henkilöihin toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asui 9,4 prosenttia kaikista alle 18-vuotiaista henkilöistä vuonna 2014. Toimeentulotukea saaneista yksinhuoltajaperheissä asui vuonna 2014 yhteensä arviolta 51 000 lasta. Kotitaloustyypeittäin tarkasteltuna yksihuoltajanaisista 26,5 prosenttia ja yksinhuoltajamiehistä 17,4 prosenttia saivat toimeentulotukea vuonna 2014. Kahden vanhemman perheissä vastaava luku oli 5 prosenttia. Suunnitellulla lapsilisien leikkauksella voidaan arvioida olevan vähäiset vaikutukset uusien toimeentulotukiasiakkaiden määrään lyhyellä aikavälillä. Kuitenkin lapsilisän tason alentaminen kasvattaisi toimeentulotukimenoja ja lisäisi hieman toimentuloriippuvuutta pienituloisissa perheissä. Pidemmällä aikavälillä toimeentulotuen tarve pienituloisissa perheissä ja toimeentulokiriippuvuuden kasvu lisääntyvät lapsilisien ostovoiman pienentyessä. Toimeentulokiriippuvuuden kasvu nostaisi pienituloisten lapsiperheiden työllistymiskynnystä, koska toimeentulotuki leikkaantuu pois lisätulojen kasvaessa. Ehdotetun lapsilisän alentamisen vaikutukset esimerkiksi perheiden käytettävissä oleviin tuloihin, toimeentulotuen käyttöön tai köyhyysasteeseen riippuvat kuitenkin myös muiden etuuksien sekä verotuksen muutoksista. Tuloverolain (1535/1992) mukainen verotuksen lapsivähennys on voimassa määräaikaisesti verovuosina 2015—2017. Verotuksen lapsivähennyksen poistuminen verovuoden 2017 jälkeen pienentää käytettävissä olevia tuloja useimmilla lapsiperheillä.

Verotuksen lapsivähennys lasketaan lapsikohtaisesti huoltosuhteen perusteella. Yhteishuollossa olevien lasten osalta vähennyksen määrä on 50 euroa vuodessa ja yksinhuollossa olevien osalta 100 euroa vuodessa. Vähennyksen määrä lasketaan enintään neljän huollettavan lapsen perusteella. Koska verotuksen lapsivähennyksen määrä pienenee 1 prosenttia verovelvollisen puhtaan ansiotulon ja puhtaan pääomatulon yhteismäärän 36 000 euron ylittävältä osalta, kohdistuu verotuksen lapsivähennyksen poistuminen pieni- ja keskituloisiin lapsiperheisiin. Verotuksen lapsivähennyksen poistumisen on arvioitu kasvattavan hieman tuloeroja ja arvioitu Gini-kertoimen kasvu on noin 0,04 prosenttiyksikköä. Euromääräisesti tulonjakovaikutukset ovat suurimmat kolmannessa tulokymmenyksessä, jossa keskimääräiset käytettävissä olevat tulot pienenevät eniten. Suhteellisesti käytettävissä olevat tulot pienenevät eniten kolmessa ensimmäisessä tulokymmenyksessä. Käytettävissä olevien tulojen kasvaessa verotuksen lapsivähennyksen poistumisen suhteellinen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin pienenee. Yksinhuoltajan ja kahden huoltajan perheissä verotuksen lapsivähennyksen poistuminen ja ehdotettu lapsilisän alentamisen yhteisvaikutus vuoden 2017 jälkeen nettotuloihin riippuu huollettavien lapsien määrästä ja huoltajien tuloista. Nettotulot pienenevät yhden lapsen perheissä enimmillään noin 9 euroa, kahden lapsen perheissä noin 19 euroa, kolmen lapsen perheissä noin 28 euroa ja neljän lapsen perheissä noin 38 euroa kuukaudessa. Vaikutus nettotuloihin on enimmäismäärän suuruinen niillä yksinhuoltajatalouksilla, joiden vuositulojen määrä ei ylitä 36 000 euroa. Kahden huoltajan perheissä vaikutus nettotuloihin on enimmäismäärän suuruinen, kun kummankaan huoltajan tulot eivät ylitä 36 000 euron rajaa.

Ehdotetun lapsilisän alentamisen vaikutukset eivät merkittävästi heikennä lapsiperheiden käytettävissä olevia tuloja lyhyellä aikavälillä. Etuuden tason alentamisen pienuudesta johtuen vaikutukset lapsiperheiden köyhyysriskin kasvuun arvioidaan olevan vähäiset. Lapsiperheistä kaikkein heikoimmassa asemassa olevien yksinhuoltajaperheiden osalta lapsilisän alentamisen vaikutuksia lieventää yksinhuoltajakorotuksen jättäminen suunnitellun muutoksen ulkopuolelle. On kuitenkin todettava, että mitä vähäisemmät ovat lapsiperheiden tulot, sitä enemmän lapsilisien alentaminen vaikuttaa perheen käytettävissä oleviin tuloihin. Lapsiköyhyys on yleisintä yksinhuoltajaperheissä ja perheissä, joissa lapset ovat alle kolmivuotiaita. Lisäksi perheen koko vaikuttaa lapsen köyhyysriskiin monilapsisten perheiden ollessa useammin köyhiä. Toimeentulo paranee kahden huoltajan perheissä pikkulapsivaiheen jälkeen usein nopeasti, mutta yksinhuoltajaperheillä köyhyysriski alkaa madaltua vasta lasten tullessa kouluikänsä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan keskeiset lapsiperheille suunnatut tulonsiirrot kuten lapsilisä, vanhempainpäiväraha ja kodinhoidontuki ovat jääneet ostovoimaltaan jälkeen yleisestä hintojen- ja ansiotulojen noususta. Noin puolet köyhyysrajan alittavista lapsiperheistä on sellaisia, joissa kukaan ei käy ansiotyössä. Mitä vähäisempiä ovat perheen muut tulot, sitä enemmän painottuu tulonsiirtojen merkitys perheen taloudelle. Kun perheen kokonaistuloista suurin osa koostuu erilaisista tulonsiirroista, on köyhyysriski suuri.

Pidemmällä aikavälillä lapsilisään suunniteltu alentaminen yhdessä aiemmin tehdyn lapsilisän indeksidonnaisuuden poistamisen kanssa pienentää lapsilisien ostovoimaa hintojen noustessa. Pidemmän aikavälin vaikutuksia tarkasteltaessa ennakoitujen vaikutusten suuruus riippuu merkittävästi tulevaa hintakehitystä koskevista ennusteista. Vuoden 2017 talousarvioesityksen laadinnassa käytettyjen laskentaoletusten mukaan ehdotetun lapsilisän alentamisen ja aiemmin tehdyn indeksidonnaisuuden poistamisen seurauksena lapsilisät (ilman yksinhuoltajakorotusta) olisivat arviolta vuonna 2020 noin viisi prosenttia pienemmät kuin tilanteessa, jossa indeksikorotukset olisi tehty täysimääräisesti. Yksinhuoltajakorotuksen tasoa ei alenneta, joten yksinhuoltajakorotus jäisi muita lapsilisä hieman vähemmän hintakehityksestä jälkeen. Pidemmän aikavälin vaikutuksia tarkasteltaessa täytyy kuitenkin ottaa huomioon ennusteet hintatason kehittymisestä sisältävät paljon epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi tilanteessa jossa hintatason kehitys on nykyistä ennustetta voimakkaampaa, lapsilisien taso jää ennakoitua enemmän jälkeen yleisen hintatason kehityksestä.

THL:n Lapsiperheiden hyvinvointi 2014 -tutkimuksen mukaan taloudellinen eriarvoisuus ilmenee lasten arjessa varsinkin kuluttamisen ja toimintamahdollisuuksien eroina. Perheen pienituloisuus saattaa johtaa lasten syrjimiseen, ryhmästä sulkemiseen ja kiusaamiseen. THL:n kohorttitutkimus vuonna 1987 syntyneistä, 21-vuotiaaksi asti rekisteriaineistojen avulla seuratuista lapsista kertoo, että jos vanhemmat olivat saaneet pitkään toimeentulotukea, lapsilla lisääntyivät vähäinen koulutus, mielenterveysongelmat, huostaanotot ja pienimuotoinen rikollisuus. Samoin lisääntyi toimeentulo-ongelmien kokeminen aikuisiässä. Lapsuuden olosuhteilla on siten huomattava vaikutus myöhempään hyvinvointiin. Toisaalta, vaikka tuloksista löytyy yhteyksiä vanhempien ongelmien ja lasten vaikeuksien välillä, tämä ei tarkoita sitä, että lapsuuden olosuhteet yksin määräisivät myöhempää hyvinvointia.

Sopiessaan vuoden 2017 talousarvioesityksestä hallitus päätti alentaa varhaiskasvatuksen maksuja. Osana toimia työnteon kannustavuuden lisäämiseksi ja kannustusloukkujen purkamiseksi hallitus päätti jättää toteuttamatta varhaiskasvatuksen maksujen korotukset. Eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen (HE 60/2016) sisältyneet pienituloisille 2–3 hengen perheille kohdistetut maksujen kevennykset kuitenkin toteutetaan. Tämä parantaa erityisesti yksinhuoltajien edellytyksiä ottaa työtä vastaan. Varhaiskasvatuksen maksut alenevat kaikkiaan arviolta 10 miljoonalla eurolla.

HE 151/2016 vp

Vuoden 2017 talousarvioesityksestä sopiessaan hallitus sopi myös uusista työllisyystoimista. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävästi kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus.

Käynnissä olevilla hallitusohjelman mukaisilla uudistuksilla, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella sekä lapsiperheiden palveluiden kärkihankkeella, pyritään lapsiperheiden hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseen ja palvelujen yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen.

Lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamista koskevaa hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (StVM 12/2015 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti, että kyseisen lainmuutoksen vaikutuksia seurataan. Samaa hallituksen esitystä käsitellessään (PeVL 11/2015 vp) myös perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen tulee huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi. Kummatkin valiokunnat totesivat myös, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla. Antamassaan vastauksessa hallituksen esitykseen laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (EV 112 /2015 vp — HE 80/2015 vp) eduskunta edellytti, että valtioneuvosto laatii kokonaisarvioinnin eri uudistusten aiheuttamista vaikutuksista sekä lapsiin että perheen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja että tämä arviointi huomioidaan varhaiskasvatuslain uudistuksessa (lausuma 1). Hallitus on toteuttanut eri hallinnonaloilla useita lasten ja lapsiperheiden asemaan vaikuttavia toimia. Hallituksen toteuttamien uudistusten lapsi- ja perhevaikutuksia arvioidaan edellä mainittujen valiokunnissa hyväksytyjen lausumien sekä eduskunnan vastauksen mukaisesti erillisillä selvityksillä.

3.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Tilastokeskuksen mukaan yksinhuoltajista naisten osuus oli vuonna 2015 noin 86 prosenttia ja miesten noin 14 prosenttia yksinhuoltaja perheistä joissa oli 0—17-vuotiaita lapsia. Tulonsiirtojen osuus yksinhuoltajaperheiden tuloista on suurempi kuin kahden huoltajan perheissä, jolloin lapsilisän määrän selkeät muutokset kohdistuisivat eniten yksinhuoltajaperheisiin. Kahden huoltajan talouksissa lapsilisä maksetaan myös useimmin äidille, jolloin lapsilisän määrän muutoksilla saattaisi olla vaikutuksia perheen sisäiseen tulonkäyttöön. Voidaan kuitenkin arvioida ettei esityksellä ole merkittäviä sukupuolivaikutuksia, kun otetaan huomioon ehdotetun lainmuutoksen aiheuttaman tulomuutoksen pienuus.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros ajalla 6.7.2016—22.8.2016. Lausunnon antoivat Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Kansaneläkelaitos, Kuntaliitto, Lastensuojelun keskusliitto, lapsiasiavaltuutettu, Lapsiperheiden etujärjestö ry, Monimuotoiset perheet -verkosto, Suomen Monikkoperheet ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Toimihenkilökeskusjärjestö STTK sekä Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry.

Lausunnoissa tehtiin huomioita esitetystä lainmuutoksesta. Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota pienituloisten lapsiperheiden asemaan, tuoden esiin, että hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa olisi tärkeää tarkastella hallituksen viimeaikaisten, lasten ja perheiden

HE 151/2016 vp

etuuksiin ja palveluihin kohdistettujen toimenpiteiden yhteisvaikutuksia. Palaute on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Esitys on lisäksi ollut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsiteltävänä 25.8.2016.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

7 Säättämjärjestys

Sosiaaliturvalainsäädännöllä toteutetaan perustuslain (731/1999) 19 §:ssä säädettyä oikeutta sosiaaliturvaan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentin perusteella jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Saman pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Käsitellessään hallituksen esitystä HE 70/2015 vp (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta) jonka pääasiallinen sisältö koski lapsilisän indeksisidonnaisuudesta luopumista, perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvan käsitteeseen liittyen, että käsite on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II) (ks. PeVL 11 /2015). Valiokunta viittasi myös vuonna 2012 antamaansa lausuntoon, joka koski lapsilisän indeksisidonnaisuuden määräaikaista poistoa, ja totesi, että sama periaate koskee myös perustuslain 19 §:n 3 momentin suhdetta voimassa oleviin tukijärjestelmiin (ks. PeVL 25/2012 vp) - julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena. Säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista heikennystä esimerkiksi perheiden aineelliseen tukemiseen. Siten esimerkiksi lapsilisäjärjestelmän merkittävä heikentäminen ilman muita kompensoivia toimenpiteitä olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmallista.

Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että - niiltä osin kuin

HE 151/2016 vp

kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuuksista - etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Nämä seikat soveltuvat myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkisen vallan tukemisvelvoitetta koskevien etuuksien arviointiin. Valtiontalouden säästötavoitetta voidaan siten pitää taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon. Sääntely ei kuitenkaan saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta.

Lausunnossaan hallituksen esityksestä laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta (PeVL 11/2015 vp - HE 70/2015 vp), perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetun indeksijäädytyksen vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä eivätkä ne heikennä olennaisesti lapsiperheiden asemaa. Se katsoi kuitenkin olevan sinänsä huolestuttavaa, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Osaltaan tätä kompensoi se, että lapsilisä otetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 11 §:n mukaisesti tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, joten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, toimeentulotukea saavien kotitalouksien osalta indeksijäädytys ei vaikuta lopulliseen tulotasoon. Valiokunta totesi, että lapsilisän tasoon vaikuttavista indeksikorotuksista luopuminen ei kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (ks. myös PeVL 25/2012 vp).

Lausunnossaan (PeVL 11/2015 vp) valiokunta huomautti, että sen arvioon lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamista koskevasta lakiesityksestä on vaikuttanut se, että Suomen talouden tila on olennaisesti heikentynyt. Se viittasi antamaansa yliopistolakia koskeneeseen lausuntoon, jossa oli annettu valtiosääntöisesti painoarvoa sille, että säästöihin tähtäävä perusoikeusheikennys on kestoaltaan rajattu (PeVL 10/2015 vp). Valiokunta ehdotti, että myös lapsilisän osalta olisi suotavaa, että indeksin poisto toteutettaisiin määräaikaisena toimenä. Edelleen perustuslakivaliokunta huomautti olevan tärkeää myös huolehtia siitä, että jo toteutettujen ja muiden tulevien leikkausten, jotka vaikuttavat perheiden mahdollisuuksiin turvata lapsen hyvinvointi, yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (ks. PeVL 32/2014 vp). Lisäksi valiokunta totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla. Hallituksen toteuttamien uudistusten lapsi- ja perhevaikutuksia arvioidaan erillisillä selvityksillä.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen vaikutukset lapsiperheiden toimeentuloon ovat kokonaisuutena arvioiden vähäisiä. Esityksessä lapsilisän yksinhuoltajakorotus jäisi ehdotetun tasonalennuksen ulkopuolelle. Lapsilisän alentaminen ei myöskään vaikuttaisi toimeentulotukea saavien perheiden taloustilanteeseen, sillä toimeentulotukilaskelmassa lapsilisä otetaan huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona, jolloin lapsilisän tason lasku kompensoituu toimeentulotuella. Huomioiden perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot, voidaan katsoa, että sääntely ei kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden vaaranna perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. Siten esitys voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lapsilisälain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsilisälain (796/1992) 7 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1111/2014, seuraavasti:

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisä on lasta kohden 94,88 euroa kalenterikuukaudessa.

Jos 6 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 104,84 euroa, kolmannelta lapsesta 133,79 euroa, neljännestä lapsesta 153,24 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 172,69 euroa kalenterikuukaudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

Laki

lapsilisälain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsilisälain (796/1992) 7 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1111/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisän määrä

Lapsilisä on lasta kohden 95,75 euroa kalenterikuukaudessa.

Jos 6 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannelta lapsesta 135,01 euroa, neljänneksi lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa kalenterikuukaudessa.

Lapsilisä on lasta kohden 94,88 euroa kalenterikuukaudessa.

Jos 6 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 104,84 euroa, kolmannelta lapsesta 133,79 euroa, neljänneksi lapsesta 153,24 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 172,69 euroa kalenterikuukaudessa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*
