

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälakia poistamalla lapsilisän indeksisidonnaisuus pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti 1.1.2016 alkaen.

Niin ikään esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälakia ja elatustukilakia siten, että Kansaneläkelaitokselle säädettyä määräaikaa toimittaa lapsilisää ja elatustukia koskeva veloituskelma sosiaali- ja terveysministeriöön ennen etuuden maksupäivää pidennettäisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lapsilisien indeksisidonnaisuutta koskevan lainmuutoksen ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	4
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	5
3.1 Taloudelliset vaikutukset	5
3.2 Vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin	5
3.3 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon	8
4 ASIAN VALMISTELU	9
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	10
1.1 Lapsilisälaki	10
1.2 Elatustukilaki	10
2 VOIMAANTULO.....	10
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	10
LAKIEHDOTUKSET	13
Laki lapsilisälain muuttamisesta	13
Laki elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.....	14
LIITE	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
Laki lapsilisälain muuttamisesta	15
Laki elatustukilain 4 §:n muuttamisesta.....	17

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Lapsilisälaissa (796/1992) säädetään alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten valtion varoista maksettavasta lapsilisästä. 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. Lapsilisälain 7 §:n 1 momentin mukaan lapsilisä on lasta kohden 95,75 euroa kalenterikuukaudessa. Jos lapsilisän nostamiseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 105,80 euroa, kolmannelta lapsesta 135,01 euroa, neljännestä lapsesta 154,64 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 174,27 euroa kalenterikuukaudessa.

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

Lapsilisälain 21 §:n muuttamisesta annetulla lailla (1144/2010) lapsilisä sidottiin kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin 1 päivänä maaliskuuta 2011 lukien. Samalla lain voimaantulosäännöksen mukaisesti tehtiin myös ensimmäinen indeksikorotus. Lapsilisälain 21 §:n 1 momentin mukaan lain 7 §:ssä mainittuja rahamääriä tarkistetaan siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Ensimmäisen, vuonna 2011 lapsilisään tehdyn indeksikorotuksen suuruus oli 0,4 prosenttia. Seuraava indeksikorotus tehtiin 1 päivänä tammikuuta 2012, jolloin indeksikorotuksen suuruus oli 3,8 prosenttia.

Valtiontalouden kehyspäätöksen 2013—2016 yhteydessä päätettiin, että osana valtiontalouden menosäästöjä lapsilisien indeksitarkistuksia ei toteuteta vuosina 2013—2015. Lapsilisälain muuttamista koskevalla lailla (713/2012) indeksisidonnaisuutta koskevaa 21 §:ää muutettiin kehyspäätöksen mukaisesti väliaikaisesti siten, että seuraava indeksitarkistus tehtäisiin vasta vuoden 2016 alussa. Tällöin indeksikorotus oli tarkoitus toteuttaa siten, että lapsilisiä tarkistettaisiin vuodelle 2016 vain vuosien 2015 ja 2016 kansaneläkeindeksin pisteluvun muutoksen verran. Näin vuosittaiset lapsilisämenot jäisivät vuosien 2013—2015 indeksijäädätyksen johdosta alhaisemmiksi myös vuoden 2015 jälkeen.

Vuosille 2015—2018 tehdyn valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä päätettiin, että osana valtiontalouden menosäästöjä lapsilisiin kohdistetaan säästö, jonka myötä valtion menot alenevat 110 miljoonalla eurolla. Lapsilisälain muuttamista koskevalla lailla (1111/2014) lain 7 §:ää muutettiin niin, että kaikkia lapsilisän tasoja alennettiin 8,1 prosenttia. Alentaminen ei

koskenut lapsilisän yksinhuoltajakorotusta. Samaan aikaan otettiin käyttöön verotuksen lapsivähennys pieni- ja keskituloisille verovuosille 2015—2017.

Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmän antaman Perusturvan riittävyyden arviointiraportin 2011—2015 (THL työpaperi 1/2015) mukaan vuonna 2015 voimaan tulleella lapsilisäleikkauksella ei juuri ole ollut vaikutusta tulotasoon, koska verotuksen lapsivähennys kompensoi muutosta. Arviointiraportissa ei kuitenkaan erikseen tarkasteltu monilapsisia perheitä. Näissä tulotason lasku saattoi lapsivähennyksestä huolimatta olla merkittävämpi. Perusturvan varassa olevista kotitalouksista verotuksen lapsivähennyksestä hyötyvät ainoastaan ne, joiden verotettavat tulot ovat riittävän suuret. Näin esimerkiksi pelkän opintotuen ja takuueläkkeen saajat eivät hyödy lapsivähennyksestä.

Lapsilisien tason alentaminen ei vaikuttanut toimeentulotukea saavien perheiden taloudelliseen tilanteeseen, sillä toimeentulotukilaskelmassa lapsilisä otetaan huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona.

Vuoden 2014 joulukuussa lapsilisää saaneista perheistä 44,1 prosenttia oli yksilapsisia. Kolme- tai useampilapsisten perheiden osuus lapsilisää saaneista perheistä oli koko maassa 17,8 prosenttia. Yksinhuoltajakorotuksen saaneita perheitä oli 99 656, mikä on 17,9 prosenttia kaikista lapsilisää saaneista perheistä. Lapsia, joista maksettiin yksinhuoltajakorotus, oli 157 740. Vuonna 2014 lapsilisää maksettiin yhteensä 1 495 miljoonaa euroa.

Lapsilisälain toimeenpano kuuluu lapsilisälain 3 §:n nojalla Kansaneläkelaitokselle. Lapsilisälain 4 §:n mukaan valtio korvaa Kansaneläkelaitokselle maksettavista etuuksista aiheutuvat kustannukset. Lapsilisälain 4 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava valtiolle sinä kuukautena maksettavien lapsilisien määrä neljä arkipäivää ennen lapsilisälain 10 §:ssä tarkoitettua lapsilisän maksupäivää. Lapsilisälain 4 §:n 3 momentin mukaan valtion on 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen perusteella maksettava Kansaneläkelaitokselle ilmoituksen mukainen määrä viimeistään yhtä pankkipäivää ennen lapsilisien maksupäivää.

Niin ikään elatustuen toimeenpano kuuluu elatustukilain (580/2008) 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitokselle. Elatustuen rahoituksesta säädetään elatustukilain 4 §:ssä. Valtio korvaa kyseisen lainkohdan nojalla Kansaneläkelaitokselle maksettavista etuuksista aiheutuvat kustannukset. Elatustukilain 4 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen on neljä arkipäivää ennen 16 §:ssä tarkoitettua elatustuen maksupäivää ilmoitettava valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksukuukautena maksettavien elatustukien maksamiseen. Kalenterikuukautena maksettujen elatustukien yhteismäärän ja saman kuukauden ennakkojen erotus otetaan huomioon maksukuukautta seuraavan toisen kuukauden ennakkoa määrättäessä.

Kustannukset Kansaneläkelaitokselle maksaa käytännössä sosiaali- ja terveysministeriö. Laskujen hyväksymismenettelyä ajatellen voimassa olevissa lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:ssä olevan sääntelyn mukainen, suhteellisen lyhyt aikamääre aiheuttaa riskin siitä, että Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia koskevan laskun hyväksyminen voi joissain tilanteissa myöhästyä. Tämä puolestaan saattaa johtaa lapsilisien ja elatustuen maksatuksen myöhästymiseen koko maassa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että lapsilisälain indeksisidonnaisuutta koskeva säännös (21 §) kumotaan. Näin ollen lapsilisien indeksitarkistuksia ei jatkossa toteutettaisi.

Lisäksi lapsilisälain 4 §:n 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että Kansaneläkelaitokselle asetettua määräaika, jonka puitteissa sen on pitänyt toimittaa veloituskalkula lapsilisen määrästä sosiaali- ja terveysministeriölle, pidennettäisiin nykyisestä neljästä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään. Samalla pykälän sanamuotoa ehdotetaan selkeytettäväksi nykyisestä. Elatustukilain 4 §:n 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitokselle asetetun määräajan osalta lapsilisälain 4 §:n 2 momenttia vastaavasti. Lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n 2 momentteihin ehdotettujen teknisluonteisten muutosten tarkoituksena on varmistaa, että sosiaali- ja terveysministeriöllä on riittävästi aikaa hyväksyä Kansaneläkelaitoksen etuuksia koskevat laskut. Sosiaali- ja terveysministeriö siirtyy 1.10.2015 valtionhallinnon virastojen yhteiseen henkilöstö- ja taloushallinnon tietojärjestelmään (ns. Kieku-järjestelmä). Myös tästä syystä laskujen hyväksymiseen tarvitaan riittävän pitkä aika.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Kansaneläkelaitos vahvistaa seuraavan kalenterivuoden kansaneläkeindeksin pisteluvun kunkin vuoden lokakuun loppuun mennessä. Vuodelle 2016 kansaneläkeindeksin pisteluvun enustetaan alenevan. Tämä tarkoittaisi sitä, että lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttaminen poikkeuksellisesti kasvattaisi lapsilisämenoja arviolta 5,9 miljoonaa euroa vuonna 2016. Vuonna 2017 indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta aiheutuva menosäästö olisi noin 10,1 miljoonaa euroa, vuonna 2018 noin 24,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 noin 35,8 miljoonaa euroa. Vuosina 2016—2019 säästöjä indeksisidonnaisuuden poistosta arvioidaan kertyvän yhteensä 64,4 miljoonaa euroa. Vuosien 2017—2019 säästöarvio on tällöin tehty olettaen, että lapsilisiä muuten tarkistettaisiin nykyainsäädännön mukaisen kansaneläkeindeksin ennakoidun kehityksen mukaisesti. Hallitus on vuosien 2016—2019 julkisen talouden suunnitelmassa sopinut kansaneläkeindeksiin perustuvien korotusten jättämisestä tekemättä vuosina 2017—2019.

Indeksisidonnaisuuden lakkauttamisen lopulliset säästövaikutukset riippuvat kuitenkin tulevasta inflaatiokehityksestä ja lapsimäärien muutoksista. Arvioidut luvut ovat siten suuntaa-antavia.

Hintojen nousun myötä lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttaminen lisää normaalitilanteessa toimeentulotukimenoja, koska toimeentulotuen taso on sidottu kansaneläkeindeksiin. Jo muutenkin toimeentulotukea saavat lapsiperheet saavat toimeentulotukea hieman enemmän. Lisäksi indeksisidonnaisuuden poisto tuo jonkin verran uusia toimeentulotukiasiakkaita muista pienituloisista lapsiperheistä.

KEL-indeksin ennakoidun pienenemisen myötä toimeentulotuen taso laskisi vuonna 2016. Tämän jälkeen lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamisen ennakoidaan lisäävän toimeentulotukimenoja. Vuonna 2017 indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta aiheutuvan toimeentulotukimenojen lisäyksen arvioidaan olevan noin 1,3 milj., vuonna 2018 noin 2,6 milj. ja vuonna 2019 noin 4,2 milj. euroa. Nykylainsäädännön mukaan valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen menot yhtä suurin osuuksin.

3.2 Vaikutukset lapseen ja lapsiperheisiin

Vuonna 2016 lapsilisiä arvioidaan maksettavan keskimäärin 1 010 000 lapsesta. Yksinhuoltajien lapsia näistä on noin 159 600.

Ehdotetun muutoksen seurauksena lapsilisien ostovoima pienenesi ajan myötä hintojen noustessa. Ennakoidun vaikutuksen suuruus riippuu tulevaa inflaatiokehitystä koskevista oletuksista sekä tarkastelujakson pituudesta.

Vuoden 2016 talousarvioesityksen laadinnassa käytettyjen laskentaoletusten mukaan lapsilisät olisivat vuonna 2019 indeksisidonnaisuuden poistamisen seurauksena noin 4,1 prosenttia pienemmät kuin tilanteessa, jossa indeksitarkistukset olisi tehty täysimääräisesti nykylainsäädännön mukaisesti.

Suhteellisesti lapsilisät pienenisivät yhtä paljon eri perhetyypeissä. Euromääräisesti ero olisi sitä suurempi, mitä suuremmasta perheestä on kyse. Taulukossa 1 on esitetty ennakkoarvio siitä, kuinka paljon pienemmäksi lapsilisät euromääräisesti jäisivät vuonna 2019 eri perhetyypeissä.

Taulukko 1.

Indeksisidonnaisuuden poistamisen lapsilisää pienentävä vaikutus eri perhetyypeissä vuoden 2019 tasossa, €/kk/kotitalous. Ennakkoarvio vuoden 2015 talousarvioesityksen laskentaoletuksilla.

Lapsilisään oikeuttavien lasten lukumäärä	Kahden huoltajan perhe	Yksinhuoltaja
1	4,00	6,10
2	8,50	12,60
3	14,20	20,30
4	20,70	28,90
5	28,10	38,30
6	35,40	47,70
7	42,80	57,10
8	50,10	66,50
9	57,50	75,90
10	64,80	85,30
11	72,20	94,70
12	79,50	104,10
13	86,90	113,50
14	94,20	122,90

Erotukset pyöristetty täysiksi kymmeniksi senteiksi. Nykylainsäädännön mukaisena kansaneläkeindeksin pistelukuna vuodelle 2019 on käytetty 1706:a.

Tuloverolain (1535/1992) mukainen verotuksen lapsivähennys on voimassa määräaikaisesti verovuosina 2015—2017. Lapsivähennyksen eräänä tarkoituksena on toimia siirtymäajan kompensaationa lapsilisien leikkaukselle vuonna 2015. Lapsivähennyksen käyttöön ottoon johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 122/2014) lapsivähennyksen piiriin arvioitiin tulevan noin 770 000 verovelvollista. Lapsivähennyksen arvioitiin vähentävän verotuloja noin 70 miljoonalla eurolla vuonna 2015.

Lapsivähennys vähennetään ensisijaisesti valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Siltä osin kuin vähennys ylittää valtion tuloveron määrän, se tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Lapsivähennyksen määrä on 50 euroa jokaisesta huollettavasta alaikäisestä lapsesta. Jos verovelvolliseen ei sovelleta tuloverolain puolisoita koskevia säännöksiä eikä hänellä ole puolisoa ulkomailla, vähennys myönnetään kaksinkertaisena niiden lasten osalta, joiden ainoa huoltaja hän on. Vähennyksen määrä lasketaan kuitenkin enintään neljän lapsen perusteella. Verovelvollisen puhtaan ansiotulon ja puhtaan pääomatulon yhteismäärän ylittäessä 36 000 euroa vähennyksen määrä pienenee 1 prosentilla puhtaan ansiotulon ja puhtaan pääomatulon yhteismäärän, 36 000 euroa, ylittävältä osalta.

Verotuksen lapsivähennyksen poistuminen vuoden 2017 jälkeen pienentää useimpien lapsiperheiden nettotuloja. Perheessä, jossa on vähintään neljä lapsivähennykseen oikeuttavaa lasta, nettotulot voivat enimmillään supistua kuukautta kohti runsaat 33 euroa. Kahden lapsen perheessä voivat nettotulot supistua enimmillään vajaalla 17 eurolla kuukaudessa. Yhden lapsen perheessä tulonmenetys voi olla enimmillään runsaat 8 euroa kuukaudessa. Lapsivähennyksen poistumisesta seuraavat tulonmenetykset tulisivat taulukossa 1 esitettyjen lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta seuraavien menetysten lisäksi.

Pidemmällä aikavälillä sekä inflaatiokehityksen nopeutuessa indeksisidonnaisuudesta luopumisen vaikutus olisi luonnollisesti suurempi. Lopullinen vaikutus riippuisi myös varsinaisten indeksitarkistusten sijasta erillisillä päätöksillä tehtävistä tasokorotuksista ja niiden suuruudesta.

Lapsilisien osuus lapsiperheiden tulonmuodostuksessa on keskimäärin melko pieni. Tilastokeskuksen vuoden 2013 tulonjakotilaston palvelutiedoston mukaan lapsilisät muodostivat keskimäärin 4 prosenttia lapsilisää saaneiden kotitalouksien käytettävissä olevista rahatuloista (”nettotulot”). Tämän johdosta yksin indeksisidonnaisuuden poistamisen vaikutus lapsilisää saaneiden kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin jää keskimäärin melko vähäiseksi. Lapsilisien osuus tulonmuodostuksesta on kuitenkin suurempi monilapsisilla, pienituloisilla ja yksinhuoltajatalouksilla. Kotitalouksissa, joissa oli vähintään neljä lasta, lapsilisien osuus käytettävissä olevista rahatuloista oli keskimäärin noin 12 prosenttia. Lapsilisää saaneiden kotitalouksien pienituloisimpaan kymmenykseen kuuluneiden kotitalouksien tuloista lapsilisät muodostivat samoin noin 12 prosenttia. Lapsilisää saaneiden yksinhuoltajatalouksien tuloista lapsilisät muodostivat noin 9 prosenttia.

Mikäli toimeentulotukeen tehdään täysimääräiset indeksitarkistukset, lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistaminen ei vaikuta kaikkein pienituloisimpien lapsilisän ohella toimeentulotukea saavien kotitalouksien tulotasoon. Pienempi lapsilisä korvautuu toimeentulotukea jo muutenkin saavilla talouksilla hieman suurempana toimeentulotuen määränä.

Lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistaminen tuo toimeentulotuen piiriin jonkin verran myös uusia lapsiperheitä alimman tulotason perheistä, suurilapsisimmista perheistä sekä työttömistä ja yksinhuoltajaperheistä. Niissä toimeentulotukiasiakkuus on noin kolme kertaa keskimääräistä yleisempää. Lapsiperheiden toimeentulotukiriippuvuuden lisääntyminen heikentää työnteon taloudellisia kannusteita. Toimeentulotuen saanti nostaa työllistymiskynnystä, koska toisin kuin lapsilisä, toimeentulotuki leikkautuu pientä suojaosaa lukuun ottamatta lisätulojen myötä pois. Lapsiperheet saavat toimeentulotukea keskimäärin 6,6 kuukautta vuodessa. Myös lapsiperheiden pitkäkestoinen asiakkuus (10—12 kk/vuodessa) on yleistä.

Tilastokeskuksen vuoden 2013 tulonjakotilaston mukaan lapsiperheiden pienituloisuusaste oli 10,9 prosenttia. Indeksisidonnaisuuden poistamisen vaikutusta pienituloisuusasteeseen arvioi-

tiin mikrosimulointimenetelmään perustuvalla vertailulaskelmalla, joka muilta osin tehtiin 2015 tasossa ja määräytymisperustein. Vertailulaskelmassa lapsilisien euromääräisiä määräytymisperusteita leikattiin 4,1 prosentilla, mikä vastaa lainmuutoksen ennakoitua vaikutusta vuoden 2019 tasossa. Vertailulaskelmassa lapsilisien 4,1 prosentin leikkaus kasvatti lapsiperheiden pienituloisuusastetta 0,2 prosenttiyksikköä.

Myös suhteelliset tulonmuutokset jäivät vertailulaskelmassa pieniksi, mikä vastasi edellä tulojen rakenteen perusteella tehtyjä arvioita. Keskimäärin lapsilisätalouksien käytettävissä olevat rahatulot (nettotulot) supistuivat vertailulaskelmassa 0,2 prosenttia. Kotitalouksien, joissa oli vähintään 4 lasta, käytettävissä olevat rahatulot supistuivat noin 0,4 prosenttia. Yksinhuoltajatalouksien tulot supistuivat noin 0,3 prosenttia. Kotitalouksien pienituloisimpaan kymmenykseen kuuluneiden lapsiperheiden tulot supistuivat 0,2 prosenttia.

Lapsilisän indeksisidonnaisuuden lakkauttamisen ja verotuksen lapsivähennyksen poistumisen yhteisvaikutusta arvioitiin toisella vertailulaskelmalla. Tässä vertailulaskelmassa lapsilisiä leikattiin 4,1 prosentilla ja lisäksi lapsivähennys poistettiin. Muilta osin toinen vertailulaskelma vastasi ensimmäistä. Toisessa vertailulaskelmassa lapsiperheiden pienituloisuusaste kasvoi 0,3 prosenttiyksikköä. Keskimäärin lapsilisätalouksien käytettävissä olevat rahatulot (nettotulot) supistuivat toisessa vertailulaskelmassa 0,3 prosenttia. Kotitalouksien, joissa oli vähintään neljä lasta, käytettävissä olevat rahatulot supistuivat 0,8 prosenttia. Yksinhuoltajatalouksien tulot supistuivat 0,5 prosenttia. Kotitalouksien pienituloisimpaan kymmenykseen kuuluneiden lapsiperheiden tulot supistuivat 0,4 prosenttia.

Mitä vähäisempiä ovat perheen muut tulot, sitä enemmän painottuu tulonsiirtojen merkitys perheen taloudelle. Erityisesti pikkulapsivaiheessa sosiaaliturvalla on usein merkittävä rooli perheen menojen kattamisessa. Kun perheen käytettävissä olevat tulot ovat niukat, jää lapsi helposti ulkopuoliseksi ystäväpiiriin kulutus- ja harrastustottumuksista. Pienituloiset perheet kokevat esimerkiksi uusien vaatteiden sekä ulkoiluvälineiden hankkimisen lapsilleen hankalana selvästi useammin kuin perheet, joiden tulot ovat normaalit. Pienituloisten perheiden lapset myös osallistuvat muita lapsia harvemmin säännölliseen harrastukseen. Saattaa olla, että lapsi ei voi osallistua koulun retkille tai perheellä voi olla vaikeuksia suoriutua lapsen iltapäivähoidon maksuista. Lapsilisän korvautuminen toimeentulotuella ei myöskään ole pelkästään tulojen rakenteeseen liittyvä laskennallinen kysymys. Toimeentulotuen hakeminen edellyttää varsinaisen toimeentulotukihakemuksen täyttämisen lisäksi tuloja ja muita seikkoja koskevien tositteiden esittämistä. Osa perheistä saattaa lisäksi kokea toimeentulotuen hakemisen leimauksiksi. On kuitenkin huomattava, että kansaneläkeindeksi, johon lapsilisä nykyisellään on sidottu, nostaa etuuksia ansioiden kehittymistä hitaammin. Tästä syystä ainoastaan indeksisidonnaisuus ei pitkällä aikavälillä turvaisi lapsilisän tason säilymistä suhteessa yleiseen tulo-tasoon.

3.3 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsauksen (1/2014) mukaan yksinhuoltajatalouksien toimeentulo on kahden huoltajan talouksia riippuvaisempi saaduista tulonsiirroista. Tulonsiirrot muodostavat noin neljänneksen yhden huoltajan talouksien bruttotuloista, kun kahden huoltajan talouksissa osuus on noin 12 prosenttia. Palkkatulojen osuus yhden huoltajan talouksien bruttotuloista on vaihdellut 2000-luvulla, mutta on noussut vuodesta 2004 lähtien. Suurin osa yksinhuoltajista on naisia. Lapsilisän maksatuksella saattaa myös olla vaikutusta perheen sisäiseen tulonkäyttöön kahden huoltajan talouksissa, joissa lapsilisä maksetaan yleensä äidille. Kuitenkin kun otetaan huomioon ehdotetun lainmuutoksen aiheuttamien tulomuutosten pienuus, ei sukupuolivaikutuksia voi pitää merkittävänä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin kuulemistilaisuus 14.9.2015. Kuulemistilaisuudessa olivat läsnä Mannerheimin lastensuojeluliiton, Pelastakaa Lapset ry:n, Väestöliiton, Lastensuojelun keskusliiton, Kansaneläkelaitoksen, Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry:n, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), Suomen Vanhempainliiton, Kuntaliiton, valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön edustajat sekä lapsiasiavaltuutettu. Tilaisuudessa tehtiin huomioita esitetystä lainmuutoksesta ja esitettiin täydennyksiä perustelutekstiin. Palaute on pyritty mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Esitys on lisäksi ollut kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsiteltävänä 23.9.2015.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Hintatason laskun seurauksena kansaneläkeindeksin pisteluvun ennakoidaan pienenevän vuodelle 2016. Tämä pienentää kansaneläkeindeksiin sidottujen etuuksien nimellisarvoa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on kuitenkin valmisteilla hallituksen esitys toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) muuttamiseksi siten, että toimeentulotuen määräytymisperusteet säilyvät vuonna 2016 ennallaan vuoden 2015 tasossa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Lapsilisälaki

4 §. Rahoitus. Pykälän 2 momentin sanamuotoa selkeytettäisiin ja Kansaneläkelaitos velvoitettaisiin nykyisen neljän päivän määräajan sijasta kymmenen päivää ennen lapsilisän maksupäivää ilmoittamaan valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksukuukautena maksettavien lapsilisien maksamiseen.

21 §. Indeksisidonnaisuus. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi.

1.2 Elatustukilaki

4 §. Rahoitus. Pykälän 2 momentin sanamuotoa selkeytettäisiin ja Kansaneläkelaitos velvoitettaisiin nykyisen neljän päivän määräajan sijasta kymmenen päivää ennen elatustuen maksupäivää ilmoittamaan valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksukuukautena maksettavien elatustukien maksamiseen.

2 Voimaantulo

Kansaneläkelaitoksen laskujen hyväksymismenettelyn sujuvuuden varmistamiseksi ovat lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:ien muuttamista koskevat lait tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Lapsilisälain 21 §:n kumoamista koskevan lain ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoitusta toteuttavista tukijärjestelmistä voidaan esimerkkeinä mainita lasten päivähoitojärjestelmä, lastensuojelulain mukainen toiminta sekä lapsiperheiden aineellinen tukeminen esimerkiksi lapsilisien ja verotuksellisten toimenpiteiden kautta (HE 309/1993 vp, s. 71—72). Lapsilisä on siten yksi säännöksessä tarkoitetuista tukimuodoista.

Esityksessä ehdotettu lapsilisän indeksitarkistusten lakkauttaminen alentaa lapsilisän reaaliarvoa ja on siten heikennys 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun lapsiperheen tukeen. Lapsilisän tarkoituksena ei ole kuitenkaan turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettun perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukemisen on katsottu täydentävän perustoimeentulon turvaa.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo, johon perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa oikeuden jokaiselle. Indeksitarkistusten toteuttamatta jättämisen vaikutukset pienituloisimpien perheiden kohdalla aiheuttavat sen, että perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaaman tuen heikkenemistä joudutaan mahdollisesti kompensoimaan väliaikaisesti myös perustuslain 19 §:n 1 momentin välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa turvaavalla toimeentulotuella. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan toimeentulotukijärjestelmän avulla pyritään kuitenkin useimmissa tapauksissa turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus (PeVL 31/1997 vp).

Lainsäätäjän toimivaltaa laskea sosiaaliturvajärjestelmän tasoa on arvioitava heikennyskiellon lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Indeksitarkistusten toteuttamatta jättäminen ei merkitse lähtökohtaisesti olennaista puuttumista perusoikeuksilla suojattuun etuuspiiriin eikä toimenpide pääasiassa vähäisine vaikutuksineen ulotu perusoikeuksien ydinalueelle.

Julkiselle valtalalle on säädetty perustuslain 22 §:ssä yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkinen valta voi toteuttaa velvollisuutensa esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmentävää lainsäädäntöä sekä kohdentamalla uudelleen taloudellisia voimavarojaan. Perusoikeuksia koskee niin sanottu heikennyskielto. Kyse on toimeksiantovaikutuksen kääntöpuolesta. Jos perusoikeussäännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä tietyllä tasolla, se samalla kieltää heikentämästä olemassa olevaa järjestelmää kyseisen tason alapuolelle. On myös tilanteita, joissa perusoikeussäännös ei sido oikeuksien toteutumista tiettyyn tasoon. Perusoikeusuudistuksen esitöissä ei ole otettu kantaa siihen, minkä tasoisina nyt tarkoitettut tukitoimet on turvattava.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (HE 309/1993 vp, s. 19 ja PeVM 25/1994 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan on johdonmukaista, että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp). Taloudellinen lama ja julkisen talouden rahoitusvaikeudet ovat tiettyyn rajaan asti hyväksyttäviä perusteita, joiden nojalla sosiaalisia perusoikeuksia koskevista heikennyskielloista voidaan poiketa.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella perustuslain 19 §:n 3 momentin tarkoituksena on osin yhdessä muiden säännösten kanssa tukea lapsen aineellista ja henkistä hyvinvointia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan säännös velvoittaa julkista valtaa ylläpitämään lapsiperheisiin kohdistuvia palvelujärjestelmiä ja perhepoliittisia tulonsiirtoja. (StVL 5/1994 vp). Esi-tyksessä ehdotettu lapsilisän indeksitarkistusten poisto alentaa lapsilisän reaaliarvoa ja on siten heikennys 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun lapsiperheen tukeen. Lapsilisän tarkoituksena ei ole kuitenkaan turvata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloa. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettun perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukemisen on katsottu täydentävän perustoimeentulon turvaa.

Huomioiden hallitusohjelmassa esitetyt lapsiperheiden palveluiden ja työllisyyden parantamiseen sekä opetuksen ja koulutukseen kehittämiseen tähtäävät toimet, sekä ehdotetun muutoksen tarkoitus valtiontaloutta pidemmällä tähtäimellä vakauttavana toimenpiteenä voidaan ehdotettua lainmuutosta perusoikeuksien kannalta vähäisenä heikennyksenä.

HE 70/2015 vp

Edellä kerrotun perusteella voidaan katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perustella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

lapsilisälain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lapsilisälain (796/1992) 21 §, sellaisena kuin se on laissa 1144/2010, sekä
muutetaan 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin on laissa 1034/2002,
seuraavasti:

4 §

Rahoitus

Kansaneläkelaitoksen on kymmenen arkipäivää ennen 10 §:ssä tarkoitettua lapsilisän maksupäivää ilmoitettava valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksukuukautena maksettavien lapsilisien maksamiseen. Arvion yhteydessä Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava valtiolle edellistä kalenterikuukautta edeltäneeltä kalenterikuukaudelta tiedot maksettujen lapsilisien yhteismäärästä ja takaisin perityn lapsilisän määrästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 . Lain 21 §:n kumoaminen tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

2.

Laki

elatusukilain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elatusukilain (580/2008) 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 857/2009,
seuraavasti:

4 §

Rahoitus

Kansaneläkelaitoksen on kymmenen arkipäivää ennen 16 §:ssä tarkoitettua elatusu-
en maksupäivää ilmoitettava valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan
maksukuukautena maksettavien elatusukien maksamiseen. Arvion yhteydessä Kansaneläke-
laitoksen on ilmoitettava valtiolle edellistä kalenterikuukautta edeltäneeltä kalenterikuukau-
delta tiedot maksettujen elatusukien yhteismäärästä, takautumissaatavan korvaukseksi perityn
elatusavun määrästä ja takaisin perityn elatusu-
en määrästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2015

Pääministerin estyneenä ollessa, kunta- ja uudistusministeri

Anu Vehviläinen

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula

1.

Laki

lapsilisälain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan lapsilisälain (796/1992) 21 §, sellaisena kuin se on laissa 1144/2010, sekä
muutetaan 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin on laissa 1034/2002,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Rahoitus

Rahoitus

Kansaneläkelaitoksen on 4 arkipäivää en-
nen 10 §:ssä tarkoitettua maksupäivää ilmoi-
tettava valtiolle sinä kuukautena maksettavien
lapsilisien määrä.

Kansaneläkelaitoksen on *kymmenen* arki-
päivää ennen 10 §:ssä tarkoitettua *lapsilisän*
maksupäivää ilmoitettava valtiolle *määrä*,
joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion
mukaan maksukuukautena maksettavien lap-
silisien maksamiseen. Arvion yhteydessä
Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava valtiol-
le edellistä kalenterikuukautta edeltäneeltä
kalenterikuukaudelta tiedot maksettujen lap-
silisien yhteismäärästä ja takaisin perityn
lapsilisän määrästä.

21 §

(kumotaan)

Indeksisidonnaisuus

Lain 7 §:ssä mainittuja rahamääriä tarkiste-
taan siten kuin kansaneläkeindeksistä anne-
tussa laissa (456/2001) säädetään.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa sääde-
tään, kansaneläkeindeksistä annetun lain mu-
kaista tarkistusta ei tehdä vuosina 2013—
2015.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 . Lain 21 §:n kumoaminen tulee kui-
tenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.*

2.

Laki

elätustukilain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elätustukilain (580/2008) 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 857/2009, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Rahoitus

Rahoitus

Kansaneläkelaitoksen on neljä arkipäivää ennen 16 §:ssä tarkoitettua elatustuen maksupäivää ilmoitettava valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksukuukautena maksettavien elatustukien maksamiseen. Arvion yhteydessä Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava valtiolle edellistä kalenterikuukautta edeltäneeltä kalenterikuukaudelta tiedot maksettujen elatustukien yhteismäärästä, takautumissaatavan korvaukseksi perityn elatusavun määrästä ja takaisin perityn elatustuen määrästä.

Kansaneläkelaitoksen on *kymmenen* arkipäivää ennen 16 §:ssä tarkoitettua elatustuen maksupäivää ilmoitettava valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksukuukautena maksettavien elatustukien maksamiseen. Arvion yhteydessä Kansaneläkelaitoksen on ilmoitettava valtiolle edellistä kalenterikuukautta edeltäneeltä kalenterikuukaudelta tiedot maksettujen elatustukien yhteismäärästä, takautumissaatavan korvaukseksi perityn elatusavun määrästä ja takaisin perityn elatustuen määrästä.

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