

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lapsilisälain lapsilisän suuruutta koskevaa pykälää siten, että lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen tasoa nostettaisiin 4,75 eurolla lasta kohden. Näin yksinhuoltajakorotus nousisi 48,55 eurosta 53,30 euroon lasta kohden kalenterikuukaudessa.

Lapsilisä otetaan toimeentulotukilaskelmassa huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen tason korottaminen ei toimeentulotukea saavissa perheissä vaikuttaisi käytettävissä oleviin tuloihin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

PERUSTELUT

1 Nykytila

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.

Lapsilisää alettiin maksaa korotettuna yksinhuoltajan lapsista niin sanotun perhetukiuudistuksen yhteydessä vuoden 1994 alusta lukien. Uudistuksessa pyrittiin selkeyttämään lapsiperheiden taloudellista tukijärjestelmää purkamalla lähes kaikki verotuksen lapsivähennykset.

Lapsilisälain 6 §:n mukaan oikeus lapsilisän nostamiseen on 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 94,88 euroa kalenterikuukaudessa.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos lapsilisän nostamiseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, lapsilisän määrä on toisesta lapsesta 104,84 euroa, kolmannesta lapsesta 133,79 euroa, neljännestä lapsesta 153,24 euroa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 172,69 euroa kalenterikuukaudessa.

Lapsilisälain 7 §:n 3 momentin mukaan lapsilisä maksetaan yksinhuoltajan lapsesta korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa. Avioliittolain (234/1929) muutoksen sekä siihen liittyvien lainsäädäntö-muutosten tultua voimaan 1.3.2017 alkaen on myös samaa sukupuolta olevien voitu katsoa olevan avioliitossa.

Jos aviopuolisot asuvat avioeron vireilläolosta huolimatta edelleen yhdessä, ei edellytystä yksinhuoltajakorotuksen maksamiseen ole. Edellytystä yksinhuoltajakorotuksen maksamiseen ei myöskään ole tilanteessa, jossa aviopuolisot asuvat muun syyn kuin välien rikkoutumisen vuoksi erillään. Lapsilisälain tarkoittamana yksinhuoltajana ei myöskään pidetä henkilöä, joka on avioliitossa ja jonka puoliso asuu ulkomailla muusta syystä kuin välien rikkoutumisen vuoksi.

Myös yhteishuoltajuudessa olevasta lapsesta voidaan maksaa yksinhuoltajakorotus. Yksinhuoltajakorotukseen on oikeus niissäkin tilanteissa, joissa vanhemmat asuvat erillään ja lapsi asuu vuorotellen molempien vanhempien luona. Ns. vuoroasumistilanteessa vanhemmat voivat sopia, kumpi korotuksen hakee. Yksinhuoltajakorotukseen ei kuitenkaan ole oikeutta silloin, kun lapsilisää nostava vanhempi solmii avioliiton tai muuttaa avoliittoon uuden puolisonsa kanssa.

Ahvenanmaalla lapsilisän maksaminen perustuu maakuntalakiin. Maakuntahallitus päättää lapsilisien määristä.

Lapsilisälakiin on viime vuosina tehty useita muutoksia. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen tasoa nostettiin vuoden 2008 alusta 10 eurolla (36,60 eurosta 46,60 euroon lasta kohden) (L 1071/2007). Maaliskuusta 2011 lukien lapsilisä sidottiin kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Samalla lapsilisiin tehtiin ensimmäinen, 0,4 prosentin suuruinen indeksikorotus (laki lapsilisälain 21 §:n muuttamisesta, L 1144/2010). Seuraava 3,8 prosentin suuruinen indeksikorotus tehtiin vuonna 2012. Lailla 713/2012 muutettiin lapsilisälain 21 §:ää valtiontalouden kehyspäättöksen 2013—2016 mukaisesti väliaikaisesti siten, että indeksitarkistuksia ei tehty vuosina 2013—2015.

Vuosille 2015—2018 tehdyn valtiontalouden kehyspäättöksen yhteydessä päätettiin osana valtiontalouden menosäästöjä kohdentaa lapsilisiin säästö, jonka myötä valtion menot alenisivat 110 miljoonalla eurolla. Päättöksen myötä kaikkia lapsilisän tasoa alennettiin 8,1 prosenttia (laki lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta, 1111/2014), lapsilisän yksinhuoltajakorotusta lukuun ottamatta. Samaan aikaan otettiin käyttöön verotuksen lapsivähennys pieni- ja keskituloisille verovuosille 2015—2017.

Lapsilisän indeksisidonnaisuus poistettiin vuoden 2016 alusta lukien (laki lapsilisälain muuttamisesta, 1661/2015). Vuoden 2017 alusta voimaan tulleella lapsilisälain 7 §:n muutoksella toteutettiin pääministeri Juha Sipilän hallituksen valtiontalouden kehyspäättöksen mukainen säästötoimenpide, jolla lapsilisien tasoa alennettiin 0,91 prosentilla (L 1086/2016). Lapsilisän yksinhuoltajakorotus jätettiin tason alentamisen ulkopuolelle.

Lapsilisää sai vuoden 2016 joulukuussa 551 974 perhettä. Näissä perheissä oli lapsia yhteensä 1 009 115, mikä on 18,3 prosenttia väestöstä. Lapsilisää saaneista perheistä 43,6 prosenttia oli yksilapsisia, vähintään neljä lasta oli viidessä prosentissa perheistä. Kolme- tai useampilapsisten perheiden osuus lapsilisää saaneista perheistä oli koko maassa 17,9 prosenttia. Maakunnittain osuus vaihteli 14,4 prosentista 26,1 prosenttiin ja oli pienin Ahvenanmaan maakunnassa ja suurin Pohjois-Pohjanmaalla.

Yksinhuoltajakorotuksen saaneita perheitä oli vuoden 2016 joulukuussa 102 148, mikä on 18,5 prosenttia kaikista lapsilisää saaneista perheistä. Lapsia, joista maksettiin yksinhuoltajakorotus, oli 163 378. Maakunnittain tarkasteltuna yksinhuoltajakorotuksen saaneita perheitä oli eniten Päijät-Hämeessä (21,5 prosenttia) ja vähiten Pohjanmaalla (12,1 prosenttia).

2 Esityksen tavoitteet ja ehdotetut muutokset

Pääministeri Sipilän hallitus esittää osana vuoden 2018 talousarvioesitystä, että lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen tason nostamiseen osoitetaan 9,5 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen 4,75 euron korotusta kuukaudessa vuoden 2018 alusta lukien. Lapsilisälain 7 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen määrän osalta siten, että korotus olisi nykyisen 48,55 euron sijasta 53,30 euroa lasta kohden kalenterikuukaudessa. Tämä merkitsisi vajaan 10 prosentin suuruista korotusta lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen. Lain 7 §:n 4 momenttiin tehtäisiin lisäksi kaksi teknistä muutosta. Toisella näistä on tarkoitus korjata vuonna 2016 (L 1086/2016) toteutetun lapsilisälain muutoksen yhteydessä lakitekstiin jäänyt tekninen virhe.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtio vastaa lapsilisien rahoituksesta. Yksinhuoltajakorotuksen tason noston arvioidaan lisäävän lapsilisän etuusmenoja vuonna 2018 noin 9,5 miljoonalla eurolla. Yksinhuoltajien osuus lapsilisän saajista on viime vuosina hieman kasvanut. Etuusmenoarviossa on oletettu kehityksen jatkuvan myös ensi vuonna. Oletuksen vaikutus arvioon menojen lisäyksestä on vähäinen. Toimeentulotukea myönnettäessä lapsilisä otetaan tulona huomioon. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen korotus vähentää toimeentulotukimenoja verrattuna tilanteeseen, jossa korotusta ei tehtäisi. Kansaneläkelaitoksen tuoreimpiin koskeviin tilastotietoihin perustuen perustoimeentulotuen säästön arvioidaan olevan noin 1,6 miljoonaa euroa vuonna 2018. Perustoimeentulotuen rahoitus jakautuu tasan valtion ja kuntien kesken. Siten myös edellä mainittu säästö jakautuisi tasan valtion ja kuntien kesken. Olemassa olevien etuuksien korotuksella ei ole vaikutusta Kansaneläkelaitoksen työmäärään.

3.2 Vaikutukset lapsiin ja perheisiin

Yksinhuoltajatalouksien taloudellinen asema on muita lapsiperheitä heikompi. Tilastokeskuksen viimeisimmän, vuotta 2015 koskevan tulonjakotilaston mukaan yksinhuoltajatalouksien pienituloisuusaste oli 20,7 prosenttia. Kahden huoltajan lapsiperheiden pienituloisuusaste oli selvästi pienempi, 6,5 prosenttia. Koko väestön pienituloisuusaste oli 11,7 prosenttia. Pienituloisuusraja on tällöin asetettu 60 prosenttiin kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevasta mediaanitulosta (tulo suhteutettu kotitalouden kokoon). Esityksellä parannettaisiin näiden perheiden taloudellista asemaa.

Yksinhuoltajataloudelle maksettava lapsilisä lapsilisään oikeuttavien lasten lukumäärän mukaan, €/kk

Lapsilisälasten lukumäärä	2017	2018 HE	Muutos
1	143,43	148,18	4,75
2	296,82	306,32	9,50
3	479,16	493,41	14,25
4	680,95	699,95	19,00
5	902,19	925,94	23,75
6	1 123,43	1 151,93	28,50

Lapsilisä ei ole veronalaista tuloa eikä sitä pääsääntöisesti oteta tulona huomioon tulovähennyksissä toimeentuloturvaetuksissa tai tulosidonnaisissa asiakasmaksuissa. Tästä johtuen yksinhuoltajakorotuksen korotus kasvattaa yleensä yksinhuoltajatalouden nettotuloja vastaavalla euromäärällä. Poikkeuksen muodostaa toimeentulotuki, jota määrättäessä lapsilisä otetaan tulona huomioon (vrt. edellä 3.1.). Toimeentulotukea saavan yksinhuoltajatalouden tulot eivät siten kasva korotuksen seurauksena, tai ne kasvavat ainoastaan osalla siitä määrästä, jolla yksinhuoltajakorotus kasvaa.

Verotuksen lapsivähennyksen poistuminen vuoden 2018 alusta lukien

Tuloverolain 126 a §, jossa lapsivähennyksestä säädetään, on väliaikaisesti voimassa verovuosina 2015—2017. Lapsivähennyksen poistuminen verovuonna 2018 kiristää lapsiperheiden verotusta ja pienentää näiden käytettävissä olevia tuloja. Vaikka lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen tason korotuksella ja lapsivähennyksen poistumisella ei ole suoraa yhteyttä, vaikuttavat ne molemmat yksinhuoltajatalouksien toimeentuloon. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella

tässä yhteydessä yksinhuoltajakorotuksen tason korottamisen ja lapsivähennyksen poistumisen yhteisvaikutusta yksinhuoltajatalouksien tulonmuodostukseen.

Mikäli yksinhuoltaja on oikeutettu enimmäismääräiseen lapsivähennykseen ja hän voi sen myös verotuksessa täysimääräisesti hyödyntää, merkitsee yksinhuoltajakorotuksen tason nostaminen käytännössä sitä, että lapsivähennyksen poistumisesta seuraavan verotuksen kiristymisen vaikutus lievenee. Yksinhuoltajakorotuksen nostaminen esitetyllä tavalla (4,75 eurolla kuukaudesta kohden) lieventäisi esimerkiksi yhden lapsen yksinhuoltajan kuukausitasolla 8,33 eurolla kiristyvää verotusta siten, että taloudellinen yhteisvaikutus jäisi enimmillään 3,58 euroon kuukaudessa. Heikoimmin yksinhuoltajakorotuksen tason nosto kompensoi verotuksen muutosta neljän lapsen yksinhuoltajalla, joka yksinhuoltajakorotuksen tason nostamisesta huolimatta menettää enimmillään 14,33 euroa kuukaudessa. Tätä suuremmilla lapsiluvuilla enimmäismenetyks on pienempi. Tämä johtuu siitä, että lapsivähennys myönnetään enintään neljän lapsen mukaan, mutta yksinhuoltajakorotus jokaisesta lapsilisään oikeuttavasta lapsesta. Yksinhuoltajatalouksissa, joissa lapsilisään oikeuttavia lapsia on kahdeksan tai enemmän, yksinhuoltajakorotuksen korotuksesta seuraava tulonlisäys on suurempi kuin verotuksen kiristymisestä seuraava tulojen menetys. Tällaiset hyvin monilapsiset yksinhuoltajataloudet ovat kuitenkin erittäin harvinaisia.

Lisäksi niissä yksinhuoltajatalouksissa, joissa lapsivähennys on yksinhuoltajan tulojen suuruuden vuoksi ollut vähennyksen enimmäismäärää pienempi, voi yksinhuoltajakorotuksen korottamisesta seuraava tulonlisäys johtaa taloudellisesti parempaan lopputulokseen kuin se, mitä verotuksen lapsivähennyksellä saavutettiin. Samoin tapahtuu, jos verovelvollisen tulot eivät esimerkiksi niiden vähäisyyden vuoksi riitä lapsivähennyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen.

Lapsivähennyksen poistumisen ja yksinhuoltajakorotuksen korottamisen vaikutusta yksinhuoltajatalouksien tulonmuodostukseen tarkasteltiin aineistopohjaisesti Tilastokeskuksen ylläpitämän SISU-mallin avulla. Laskelmat tehtiin 2017 tasossa ja muilta osin 2017 etuus- ja veroperustein. Laskelma kuvaa vain lapsivähennyksen poistumisen ja lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen korottamisen vaikutusta yksinhuoltajatalouksien tulonmuodostukseen.

Aineistopohjaisessa tarkastelussa keskimääräiset vaikutukset yksinhuoltajatalouksien käytettävissä oleviin tuloihin olivat vähäiset. Keskimäärin yksinhuoltajatalouksien käytettävissä olevat tulot supistuisivat yksinhuoltajakorotuksen tasokorotuksen jälkeen runsaat kolme euroa kuukaudessa. Yhden lapsen yksinhuoltajilla käytettävissä olevat tulot supistuisivat yksinhuoltajakorotuksen tasokorotuksen jälkeen keskimäärin runsaat kaksi euroa kuukaudessa, kahden lapsen yksinhuoltajilla runsaat kolme euroa ja tätä useampilapsisilla vajaat viisi euroa kuukaudessa. Suhteelliset tulonmenetykset jäivät jäisivät pieniksi, keskimäärin noin 0,1 prosenttiin käytettävissä olevista tuloista. Em. tarkastelussa ei otettu huomioon laskennallista toimeentulotukea sen mallipohjaiseen laskentaan liittyvien ongelmien takia. Kun laskennallinen toimeentulotuki otettiin huomioon, keskimääräiset tulonmenetykset jäivät vieläkin pienemmiksi, koska toimeentulotuki korvaa kaikkein pienituloisimpien yksinhuoltajatalouksien tulonmenetyksiä. Koska lapsilisä otetaan toimeentulotukilaskelmassa huomioon toimeentulotuen määrään vaikuttavana tulona, ei lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen tason korottaminen näissä perheissä vaikuttaisi käytettävissä oleviin tuloihin, tai vaikuttaisivat niihin vain osalla siitä määrästä, jolla yksinhuoltajakorotus kasvaa.

3.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon

Esityksellä parannettaisiin yksinhuoltajaperheiden taloudellista asemaa. Yksinhuoltajissa on sekä naisia että miehiä, vaikka valtaosa yksinhuoltajavanhemmista on naisia. Yksinhuoltajakorotuksen tason korotus lieventää yksinhuoltajilta poistuvan verotuksen lapsivähennyksen vaikutuksia tietyissä tuloluokissa. Mikäli verovelvollisen verot eivät esimerkiksi tulojen vähäisyyden vuoksi riitä vähennyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen, voi yksinhuoltajakorotuksen korotuksesta seuraava tulonlisäys olla suurempi kuin verotuksen lapsivähennyksen poistumisesta aiheutuva verotuksen kiristyminen ja tulojen menetys.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsilisälain (796/1992) 7 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1111/2014, seuraavasti:

7 §

Lapsilisän määrä

Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 53,30 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tässä laissa tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Jos lapsi on 11 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laitospäivä- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen, lapsilisä on 94,88 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 53,30 eurolla kalenterikuukaudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko

Laki

lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan lapsilisälain (796/1992) 7 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1111/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisän määrä

Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tässä laissa tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Jos lapsi on 11 §:n 1 momentissa tarkoitulla tavalla laitos- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen, lapsilisä on 95,75 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 48,55 eurolla kalenterikuukaudessa.

Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä maksetaan korotettuna 53,30 eurolla kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajalla tässä laissa tarkoitetaan lapsilisän nostamiseen oikeutettua henkilöä, joka ei lapsilisän maksukuukauden alkaessa ole avioliitossa tai joka ennen maksukuukauden alkua on muuttanut puolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Jos lapsi on 11 §:n 1 momentissa tarkoitulla tavalla laitos- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä 12 §:n 1 momentin nojalla maksetaan lapselle itselleen, lapsilisä on 94,88 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 53,30 eurolla kalenterikuukaudessa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*