

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain 7 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi lapsilisälakia ja toimeentulotuesta annettua lakia. Lapsiperheiden ostovoiman lisäämiseksi joulukuun 2022 lapsilisä maksettaisiin lapsilisän saajille kaksinkertaisena. Toimeentulotukea myönnettäessä ei otettaisi huomioon joulukuussa 2022 maksettavaa kaksinkertaista lapsilisää siltä osin, kuin sen määrä ylittää tavanomaisen lapsilisän määrän. Tämän tarkoituksena on, että perustoimeentulotukea saavat hyötyisivät tuesta täysimääräisesti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 neljänteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2022 ja olemaan voimassa 31.12.2022 saakka.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Lapsilisä	3
2.2 Toimeentulotuki	4
3 Tavoitteet	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	6
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	6
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	6
4.2.1.2 Vaikutukset kotitalouksiin	6
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	8
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	9
5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	10
6 Lausuntopalaute	10
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	11
7.1 Lapsilisälaki	11
7.2 Toimeentulotukilaki	11
8 Voimaantulo	11
9 Suhde muihin esityksiin.....	12
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	12
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	12
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	12
LAKIEHDOTUKSET	14
1. Laki lapsilisälain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	14
2. Laki toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	15
LIITE	16
RINNAKKAISTEKSTIT	16
1. Laki lapsilisälain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	16
2. Laki toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	17

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Venäjän sota Ukrainassa on radikaalisti muuttanut paitsi suomalaista ja eurooppalaista turvallisuusympäristöä, myös talouden tilaa ja näkymää. Ensimmäistä kertaa pitkään aikaan Eurooppaa uhkaa perustarpeisiin — lämmitykseen, ruokaan tai kulutushyödykkeisiin — kohdistuva niukkuus, joka johtaa myös hintojen nousuun. Venäjän hyökkäys Ukrainaan tulee välillisesti vaikuttamaan kansalaisten ostovoimaan.

Vuoden 2023 talousarvioesityksen riihineuvotteluissa hallitus päätti useista toimenpiteistä, joilla tuetaan kansalaisten ostovoimaa. Tähän liittyen hallitus päätti myös, että vuoden 2022 lisätalousarvioesityksessä esitetään, että loppuvuonna 2022 maksettaisiin ylimääräinen kuukausi lapsilisää siten, että se ei vaikuta toimeentulotuen tasoon.

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksen valmistelun aikana on kuultu seuraavia tahoja: Elatusvelvollisten Liitto ry, Isät lasten asialla ry, Kansaneläkelaitos (Kela), lapsiasiavaltuutettu, Lapsiperheiden Etujärjestö ry, Lastensuojelun keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Monimuotoiset perheet ry, Pelastakaa Lapset ry, Pienperheydistys ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Kuntaliitto ry, tasa-arvovaltuutettu, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, valtiovarainministeriö, Vanhempainliitto ry, Väestöliitto, Yhden vanhemman perheiden liitto ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lapsilisä

Kansaneläkelaitos maksaa lapsilisää lapsesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi ja se on lapsikohtainen, kaikille lapsiperheille maksettava etuus. Lapsilisälain (796/1992) mukaan lapsilisää maksetaan alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten. Lapsilisälakia sovelletaan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisesti Suomessa asuvaan tai Suomessa asuvan henkilön asemassa pidettävään lapseen.

Lapsilisä on verotonta tuloa. Omaisuus ja tulot eivät vaikuta lapsilisän määrään. Lapsilisä ei ole indeksisidonnainen etuus.

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. Samasta lapsesta maksettava lapsilisä voidaan maksaa vain yhdelle henkilölle. Näin ollen lapsilisää ei voi maksaa molemmille vanhemmille esim. vuoroasumistilanteissa.

Lapsilisän määrästä säädetään lapsilisälain 7 §:ssä. Säännöksen nojalla lasta kohden maksettavan lapsilisän määrä nousee jokaisesta lapsesta viidenteen lapseen saakka. Tämän jälkeen kustakin seuraavasta lapsesta maksetaan sama määrä, joka viidennestä lapsesta maksetaan. Lapsilisä yhdestä lapsesta on 94,88 euroa kuukaudessa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos lapsilisän nostamiseen oikeutetulla henkilöllä on oikeus nostaa lapsilisää useammasta kuin yhdestä lapsesta, on lapsilisä toisesta lapsesta 104,84 euroa kuukaudessa, kolmannelta lapsesta 133,79 euroa kuukaudessa, neljännessä lapsesta 153,24 euroa kuukaudessa ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 172,69 euroa kuukaudessa.

Yksinhuoltajakorotuksen tarkoituksena on tukea ns. yhden vanhemman taloutta. Lapsilisän yksinhuoltajakorotusta maksetaan 63,30 euroa kuukaudessa jokaisesta lapsilisään oikeuttavasta lapsesta. Yksinhuoltajakorotus maksetaan, jos lapsilisän saaja ei ole avio- tai avoliitossa tai jos hän on muuttanut aviopuolisostaan erilleen yhteiselämän lopettamiseksi. Lapsen huoltomuoto ei vaikuta yksinhuoltajakorotuksen saamiseen. Korotuksen siis saa, vaikka lasten vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus, jos muut ehdot täyttyvät. Edellytysten täytyessä yksinhuoltajakorotukseen on oikeus niissäkin tilanteissa, joissa vanhemmat asuvat erillään ja lapsi asuu vuorotellen molempien vanhempien luona.

Jos lapsi on kunnan kustannuksella hoidettavana laitos- tai perhehoidossa kalenterikuukautta pidemmän ajan, lapsilisä maksetaan kunnan esityksestä hoidon alkamista seuraavan kalenterikuukauden alusta sille kunnalle, joka ensisijaisesti vastaa hänen hoitokustannuksistaan. Lapsilisällä on tällöin hyvitettyä niitä hoitokustannuksia, joista yksityinen henkilö, kunta tai valtio on vastuussa. Mahdollinen ylijäämä on tilitettävä lapsilisään oikeutetulle.

Jos lapsi on laitos- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka jos lapsilisä maksetaan 15 vuotta täyttäneelle lapselle itselleen, lapsilisä on 94,88 euroa kalenterikuukaudessa. Yksinhuoltajan lapsesta lapsilisä kuitenkin maksetaan korotettuna 63,30 eurolla kalenterikuukaudessa.

Lapsilisä maksetaan sitä seuraavan kalenterikuukauden alusta, jonka kuluessa lapsi on syntynyt tai oikeus lapsilisään alkanut, sen kalenterikuukauden loppuun, jonka kuluessa lapsi täyttää 17 vuotta. Lapsilislain 9 §:n mukaan lapsilisää ei ilman erityistä syytä myönnetä takautuvasti pitemmältä kuin kuuden kalenterikuukauden ajalta ennen sen hakemista.

Ahvenanmaalla lapsilisän maksaminen perustuu maakuntalakiin. Maakuntahallitus päättää lapsilisien määrästä.

Lapsilisä maksetaan kalenterikuukausittain ja maksupäivistä on säädetty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella lapsilisän maksupäivästä (1098/2004). Asetuksen mukaan lapsilisän maksupäivä on kunkin kalenterikuukauden 26. päivä. Jos tämä päivä on pyhäpäivä, joulukuun tai juhannusaatto, arkilauantai taikka pyhäpäivän jälkeinen arkipäivä, on maksupäivä mainittuja päiviä välittömästi edeltävä Suomessa sijaitsevien rahalaitosten aukiolopäivä.

Lapsilisää sai vuoden 2021 joulukuussa 535 576 perhettä. Näissä perheissä oli lapsia yhteensä 968 370, mikä on noin 17 prosenttia väestöstä. Lapsilisää saaneista perheistä 44 prosenttia oli yksilapsisia, vähintään neljä lasta oli 5 prosentissa perheistä. Yksinhuoltajakorotuksen saaneita perheitä oli vuoden 2021 joulukuussa 107 228, mikä on 20 prosenttia kaikista lapsilisää saaneista perheistä. Lapsia, joista maksettiin yksinhuoltajakorotus, oli 173 722. Vuonna 2021 Kela maksoi lapsilisää yhteensä n. 1,36 miljardia euroa.¹

2.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 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. Toimeentulotuki on

¹ [Kelän lapsiperhe-etuustilasto 2021](#)

tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi, ja sen tarkoitus on auttaa tilapäisten vaikeuksien yli, ehkäistä sellaisten syntymistä ja edistää itsenäistä selviytymistä.

Suomessa asuva tai oleskeleva henkilö tai perhe voi saada toimeentulotukea, jos tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin menoihin, kuten ruokaan ja asumiseen. Lähtökohtaisesti tuloiksi lasketaan kaikki käytettävissä olevat tulot ja varat. Myös lapsilisä on toimeentulotuessa huomioon otettava tulo. Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuk-sien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolen-pidolla tai muulla tavalla.

Toimeentulotuki muodostuu kolmesta osasta: perustoimeentulotuesta, täydentävästä toimeen-tulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuen maksatuksesta vastaa Kela. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myöntävät vuoden 2022 loppuun asti kunnat, sen jälkeen hyvinvointialueet. Perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (perusosa) sekä muut perusmenot. Vuosittain kansaneläkeindeksillä tarkistet-tava perusosa on yksin asuvalla henkilöllä 1.8.2022 lähtien 532,97 euroa kuukaudessa ja yksin-huoltajalle korotettuna maksettavana enintään 607,59 euroa kuukaudessa. Jokaiselle perheenjä-senelle huomioidaan oma perusosansa.

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuol-tomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomaleh-den tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheu-tuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Muina perusmenoina huomioidaan tarpeellisen suuruisena asumiskustannukset, muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot sekä lasten päivähoitomenot. Pääsääntöisesti toimeentulotukea myönnetään täydentämään muita tuloja, jotta ne riittäisivät tarpeelliseksi kat-sottuihin menoihin. Tuki on tarkoitettu tilapäiseksi, mutta varsin usein sitä saadaan useana kuu-kautena vuoden aikana. Vuonna 2021 keskimääräinen maksettu perustoimeentulotuki lapsiper-heille (ml. yksinhuoltajaperheet) oli n. 530 e/kk ja tuen keskimääräinen kesto oli 6 kk vuoden aikana.²

Vuonna 2021 toimeentulotukea sai yhteensä 288 223 kotitaloutta. Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yksinhuoltajien osuus oli 10,9 prosenttia ja avio- tai avopareja, joilla on lapsia, oli toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 7,2 prosenttia. Yhteensä lapsiperheitä oli vuoden aikana toimeentulotuen tarpeessa 52 150 ja niissä asui yhteensä 101 521 alle 18-vuotiasta lasta. Lapsilisä oli tulona noin 15 prosentilla marraskuussa 2021 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista eli yhteensä 25 510 perheellä.³ Joulukuussa tukea saavia on nykyisin yhtä paljon kuin keskimäärin vuodessa. Toimeentulotukea saavissa perheissä asuu useimmiten 1 tai 2 lasta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kertaluonteisella lapsilisän korotuksella lisätä kansalaisten ostovoimaa ja tukea yleisesti kaikkia lapsiperheitä poikkeuksellisessa taloustilanteessa, jossa mm. ruoan,

² [Toimeentulotuen vuositilasto 2021 THL](#)

³ [Toimeentulotuen vuositilasto 2021 THL](#)

energian ja liikkumisen kustannukset kotitalouksille ovat nousseet. Lisäksi tavoitteena on huomioida kaikkein pienituloisempia perheitä siten, että myös toimeentulotukea saavat perheet hyötyvät esitetystä lapsilisän korotuksesta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan maksettavaksi kaikille lapsilisän saajille joulukuun 2022 lapsilisä määrältään kaksinkertaisena. Joulukuulta 2022 maksettavan lapsilisän korotettua osuutta ei huomioidaisi tulona toimeentulotukitarvetta arvioitaessa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Joulukuun lapsilisän maksaminen kertaluontoisesti kaksinkertaisena lisää lapsilisän etuusmenoja 112 milj. eurolla. Valtio vastaa lapsilisien rahoituksesta.

Joulukuun 2022 lapsilisän korotetun osuuden etuoikeuttaminen toimeentulotuessa ei lisää toimeentulotuen kustannuksia.

Lisäksi ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän Kelan toimintamenoja arviolta noin 110 000—140 000 euroa, mikä rahoitetaan aiemmilta vuosilta kertyneellä toimintamenojen ylijäämällä.

4.2.1.2 Vaikutukset kotitalouksiin

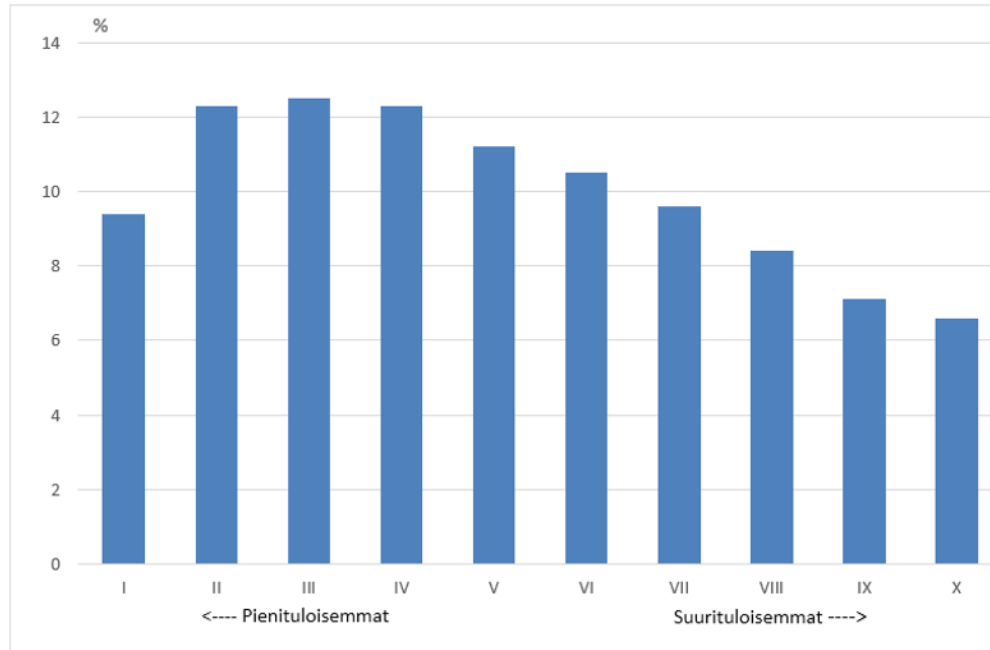
Joulukuulta 2022 maksettava lapsilisän korotus olisi yhtä suuri kuin vanhemmalle tai muulle huoltajalle myönnetty lapsilisä. Maksettava määrä riippuisi siten lasten lukumäärästä. Lisäksi myös yksinhuoltajakorotus maksettaisiin korotettuna. Alla olevassa taulukossa on esitetty kotitalouden joulukuun 2022 lapsilisän korotuksen suuruus lapsiluvun ja perhetyypin mukaan (yhdessä vanhemman taloudella tarkoitetaan taloutta, jossa lapsilisään on myönnetty yksinhuoltajakorotus). Lisäksi taulukossa on esitetty joulukuulta 2022 maksettavan lapsilisän yhteismäärä. On huomattava, että kaikista lapsilisää saavista kotitalouksista yksi- ja kaksilapsiset perheet muodostavat valtaosan, 83 prosenttia.

Lasten lukumäärä	Lapsilisän korotus joulukuulta 2022, €/kk/kotitalous		Lapsilisän määrä yhteensä joulukuulta 2022, €/kk/kotitalous	
	Kahden vanhemman talous	Yhden vanhemman talous	Kahden vanhemman talous	Yhden vanhemman talous
1	94,88	158,18	189,76	316,36
2	199,72	326,32	399,44	652,64
3	333,51	523,41	667,02	1 046,82
4	496,75	749,95	993,50	1 499,90
5	679,44	995,94	1 358,88	1 991,88
6	862,13	1 241,93	1 724,26	2 483,86
7	1 044,82	1 487,92	2 089,64	2 975,84
8	1 227,51	1 733,91	2 455,02	3 467,82
9	1 410,20	1 979,90	2 820,40	3 959,80
10	1 592,89	2 225,89	3 185,78	4 451,78
11	1 775,58	2 471,88	3 551,16	4 943,76
12	1 958,27	2 717,87	3 916,54	5 435,74

Koska lapsilisän joulukuun 2022 korotusta ei otettaisi huomioon toimeentulotukea määritettäessä (ns. etuoikeutettu tulo), kasvattaisi se myös toimeentulotukea saavien lapsiperheiden käytettävissä olevia tuloja täysimääräisesti.

Tulojakaumalla ylimääräinen lapsilisä kohdentuu varsin tasaisesti, kuitenkin alimpia tulokymmenyksiä lievästi painottaen (2.—4. tulokymmenys, ks. kuva alla). Tämä heijastaa osaltaan lapsiperheiden sijoittumista koko kotitalousväestön kesken muodostetulla tulojakaumalla. Lisäksi kohdentumiseen vaikuttaa eri tyyppisten lapsiperheiden sijoittuminen tulojakaumalla. Monilapsiset lapsiperheet ja yksinhuoltajat, joilla lapsilisä on suurempi, ovat keskimäärin muita lapsiperheitä pienituloisempia, kun tulot suhteutetaan kotitalouden kokoon.

Lapsilisän korotuksen kohdentuminen tulokymmenyksiin, % etuusmenosta



Tulokymmenykset on muodostettu koko kotitalousväestön kesken kotitalouden kokoon (kulutusyksikkö) suhteutetun kotitalouden käytettävissä olevan rahatulon perusteella (ns. rekisterikotitalous). Laskelma tehty Tilastokeskuksen SISU-mallilla vuoden 2022 tasossa.

Joulukuulta 2022 maksettavan lapsilisän korotuksen vaikutus koko kotitalousväestön keskinäiseen tulonjakoon olisi vähäinen. Suhteellisesti pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten määrä supistuisi mallilaskelmassa kuitenkin n. 4 000—5 000 lapsella eli lasten pienituloisuusaste supistuisi vajaalla 0,5 prosenttiyksiköllä (pienituloisuusrajana 60 % mediaanitulosta). Kahden vanhemman kotitalouksissa lapsilisän korotus kasvattaisi käytettävissä olevia vuosituloja vajaalla 0,3 prosentilla. Yhden vanhemman kotitalouksissa vaikutus olisi suurempi - vajaat 0,7 prosenttia. Yksinhuoltakorotuksen saajista valtaosa on naisia. Lisäksi kahden vanhemman talouksissakin lapsilisät yleensä maksetaan äidille. Käytännön maksatuksella saattaa olla jonkinlaista merkitystä esimerkiksi kulutuspäätösten osalta.

Tulovaikutuksia tulkittaessa on hyvä huomata, että arvio tehdään vuositulojen perusteella. Yksittäisen kuukauden (joulukuu) tulonmuodostuksessa lapsilisän korotuksen merkitys on luonnollisesti suurempi.

Lapsilisän korotus ja sen määrä eivät riippuisi vanhempien tuloista. Lisäksi lapsilisän korotus ei pysyvistä lainsäädännöstä poiketen vaikuttaisi toimeentulotuen saantiin tai toimeentulotuen suuruuteen. Täten joulukuun 2022 kaksinkertaisella lapsilisällä ei olisi oleellisia vaikutuksia työnteon taloudellisiin kannusteisiin.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kelan arvion mukaan lapsilisän maksaminen kaksinkertaisena hoituu pääosin ohjelmallisesti eräajolla. Joissain tilanteissa tapauksia tulisi kuitenkin etuuskäsittelijöiden käsin tarkistettavaksi

ja tämä aiheuttaa lisätyötä. Kansainvälissä tilanteissa, kun Suomi on EU-asetuksen 883/2004 mukaisesti lapsilisästä toissijaisesti maksuvastuussa oleva jäsenvaltio (Suomesta maksetaan lapsilisää ns. erotusetuutena), joudutaan joulukuun lapsilisän määrä tarkastamaan tapauskohtaisesti. Jos lapsilisän maksettavaa määrää joudutaan selvittämään ulkomaan laitoksen kanssa, saadaan joulukuun lapsilisä maksuun vasta vuoden 2023 puolella. Toimeentulotuen ratkaisutyössä lain muutos lisäisi etuuskäsittelijöiden työtä enemmän, sillä perustoimeentulotuen etuuskäsittelyjärjestelmään ei ehditä tehdä tarvittavia muutoksia. Oikea tukisumma ei siirry automaattisesti päätösten perustaksi käytettyyn laskelmaan, vaan summat on korjattava manuaalisesti. Viivästys koskee vain uusia joulukuussa 2022 tehtäviä päätöksiä. Päätökset, jotka on tehty aikaisemmin myös joulukuuta koskien, voitaisiin jättää voimaan ilman tarkastuspäätöksiä.

Kelan mukaan ehdotettujen lapsilisää ja toimeentulotukea koskevien muutosten toimeenpano tulee ruuhkauttamaan sekä perustoimeentulotuen että perhe-etuuksien käsittelyä ja etuuksien käsittely tulee joiltain osin viivästyttämään. Kela pitää mahdollisena, että perustoimeentulotuen tavoitekäsittelyaika voi ylittyä nyt kyseessä olevan muutoksen aiheuttaman ylimääräisen työmäärän vuoksi ottaen huomioon myös muut vuoden vaihteessa toimeenpantavat muutokset. Muutokset lisäävät työtä myös asiakaspalvelussa. Kelan perustoimeentulotuen käsittelyn mahdollisella viivästyksellä voi olla vaikutuksia myös kuntien sosiaalihuoltoon, josta viivästyksilanteissa saatetaan hakea jonkin verran tavallista enemmän kiireellistä tukea.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon

Lapsilisän tarkoitus on tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä. Esityksellä pyritään tukemaan lapsiperheitä ja kompensoimaan lapsiperheille lapsen elatukseen liittyvien kustannusten nousua. Joulukuun 2022 lapsilisän korotus kohdistuisi yhdenvertaisesti kaikkiin lapsilisää saaviin perheisiin. Lapsilisän korotuksen suuruus määräytyisi sen mukaan, kuinka monesta lapsesta lapsilisää on myönnetty ja sisältyykö lapsilisään yksinhuoltajakorotus. Koska tuki toteutettaisiin lapsilisäjärjestelmän kautta, jäisivät esim. etävanhemmat tai vuoroasumistilanteissa ne vanhemmat, joille lapsilisää ei makseta, tuen ulkopuolelle.

Lapsilisä maksetaan pääosin lasten äideille – vain noin kuusi prosenttia saajista on miehiä. Lapsilisä on kuitenkin tarkoitettu lapsen elatusta varten ja sen määrän korotus joulukuulta 2022 kohdistuisi koko kotitalouden hyväksi riippumatta siitä, kummalle vanhemmalle se maksetaan.

Yksinhuoltajakorotuksen saajista 89 prosenttia on naisia, joten yksinhuoltajakorotuksen maksaminen kaksinkertaisena joulukuussa kohdistuisi pääosin niihin yksinhuoltajakotitalouksiin, joissa lapsi asuu tai lapset asuvat äitinsä kanssa.

Vaikutukset lapsiin

Toimeentulotukea pitkään saaneiden lapsiperheiden taloudellinen liikkumavara on yleensä vähäinen. Hintojen noususta iso osa on kohdentunut elintarvikkeisiin, jotka muodostavat toimeentulotukiperheissä merkittävän osan kulutuksesta. Indeksikorotukset ovat osin paikanneet tätä nousua. Joulukuulle ajateltu ylimääräinen tulo mahdollistaisi taloudellisesti yhdenvertaisempaa varautumista esimerkiksi vuoden vaihteen juhliin tai lasten muihin pakollisiin hankintoihin myös toimeentulotukea saavissa lapsiperheissä.

Arvion mukaan (ks. kohta Vaikutukset kotitalouksiin) suhteellisesti pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten määrä supistuisi mallilaskelmassa n. 4 000—5 000 lapsella eli lasten pienituloisuusaste supistuisi vajaalla 0,5 prosenttiyksiköllä (pienituloisuusrajana 60 % mediaanitulosta) tarkasteltaessa perheen vuosituloja.

5 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtoinen tapa, jolla voitaisiin turvata myös toimeentulotukea saaville lapsiperheille hyöty lapsilisän korotuksesta, olisi nostaa tilapäisesti lasten perusosia. Tästä vaihtoehdosta kuitenkin luovuttiin valmistelussa, koska lapsiperheiden lapsilisien määrät vaihtelevat merkittävästi perheestä toiseen, eikä perusosan korotuksella olisi voitu koskaan subventoida täysimääräisesti kaikkia eri lapsilisän saannin tilanteita. Lisäksi muutos olisi vaatinut kaikkien toimeentulotukea saavien lapsiperheiden päätösten muuttamista ko. kuukautena aiheuttaen enemmän työtä toimeenpanossa.

Tästä syystä esityksessä esitettäisiin joulukuulta 2022 maksettava lapsilisän ylimääräisen korotuksen etuoikeuttamista toimeentulotuessa. Ylimääräisen lapsilisän etuoikeuttaminen toimeentulotuessa on edellytys sille, ettei ylimääräistä lapsilisän maksua otettaisi tulona huomioon toimeentulotukea saavien lapsiperheiden osalta. Toimeentulotuki on etuusjärjestelmän viimesijainen ja tilapäiseksi tarkoitettu tukimuoto. Tästä huolimatta toimeentulotukea saadaan myös varsin usein pitkittyneesti. Toimeentulotuen saajat ovatkin useimmiten kaikkein pienituloisimpia perheitä.

6 Lausuntopalaute

Esityksen kiireellisestä valmistelusta johtuen varsinaista laajaa lausuntokierrosta ei ole ollut mahdollista järjestää. Esitysluonnos lähetettiin sähköpostitse lausuntopalautteen antamista varten ajalla 20.9.—25.9.2022. Lausunnon toimittivat seuraavat tahot: Isät lasten asiassa ry, Kela, lapsiasiavaltuutettu, Lapsiperheiden Etujärjestö ry, Lastensuojelun keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Monimuotoiset perheet ry, Pelastakaa Lapset ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Kuntaliitto ry, Väestöliitto, Yhden vanhemman perheiden liitto ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL totesi, ettei sillä ole lausuttavaa. Lausunnot on luettavissa Hankeikkunassa (STM083:00/2022).⁴

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat esitystä ja sen tavoitetta lapsiperheiden tukemiseksi. Toisaalta muutamassa lausunnossa nostettiin esiin myös se, että kaikille lapsiperheille suunnatavan ylimääräisen lapsilisän sijaan tukea kannattaisi kohdistaa pienituloisimmille sekä se, että esitys ei huomioi yleisemmin erilaisia kotitalouksia — mukaan lukien lapsettomat kotitaloudet. Myös se tuotiin esiin, että esitys ei koske niitä vanhempia, joiden luona lapsi ei ole kirjoilla. Valtaosassa lausuntoja korostettiin, että lapsilisän kertaluonteinen korotus yhdeltä kalenterikuukaudelta ei ole riittävä toimi ottaen huomioon lapsilisän ostovoiman jälkeenjääneisyyden ja elinkustannusten nopean nousun. Lapsilisä tulisi sitoa indeksiin ja korottaa sen tasoa sekä tarkastella muita toimia lapsiperheiden toimeentulon turvaamiseksi.

Kela toi lausunnossaan esiin toimeenpanoon ja sen aikatauluun liittyvät epävarmuudet. Ottaen huomioon kaikki muut vuodenvaihteeseen ajoittuvat työt ja lainmuutokset, lapsilisän ja perustoimeentulotuen käsittely tulevat ruuhkauttamaan käsittelyä. Kela pitää mahdollisena, että perustoimeentulotuen laissa määritelty käsittelyaika voi ylittyä. Samoin etenkin lapsilisän ns. yhteensovitusilanteissa käsittely on hidasta ja joulukuun lapsilisän maksu voi siirtyä vuoden 2023

⁴ <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM083:00/2022>

puolelle. Kuntaliitto puolestaan totesi omissa lausunnossaan, että perustoimeentulotuen viivästyminen saattaa ohjata asiakkaat hakemaan kunnasta täydentävää/ehkäisevää toimeentulotukea, ja asiakkaiden ennakoimaton lisääntyminen aiheuttaisi riskin vuoden vaihteen rakenteelliselle uudistukselle. Esityksen vaikutusarvioita on täydennetty saadun palautteen johdosta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Lapsilisälaki

7 §. Lapsilisän määrä. Pykälässä säädetään lapsilisän määrästä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 5 momentti, jonka mukaan joulukuun 2022 lapsilisä maksetaan kaksinkertaisena. Lapsilisän korotus maksettaisiin sille henkilölle, jolle lapsilisä on myönnetty tai muutoinkin maksetaan. Joulukuulta 2022 maksettavan lapsilisän suuruus vaihtelisi riippuen siitä, kuinka monesta lapsesta lapsilisä on myönnetty ja saako lapsilisän saaja yksinhuoltajakorotusta. Näin ollen esim. kaksilapsisessa perheessä joulukuulta maksettavan lapsilisän määrä olisi 399,44 euroa tai yksinhuoltajakorotuksen kanssa 652,64 euroa. Pykälän 4 momentin mukaisissa tilanteissa, kun lapsi on laitospai- tai perhehoidossa ja lapsilisä maksetaan kunnalle taikka kun lapsilisä maksetaan lapselle itselleen, olisi joulukuulta 2022 maksettavan lapsilisän määrä 189,76 euroa tai 316,36 euroa yksinhuoltajakorotuksen kanssa.

Lain 9 §:n 2 momentin mukaan lapsilisä voidaan myöntää takautuen kuuden kuukauden ajalta. Mikäli lapsilisä myönnetään myöhemmin takautuen 1.12.2022 lukien tai sitä aikaisemmalta ajalta, maksettaisiin joulukuun lapsilisän korotettuna myös näissä tilanteissa. Vastaava tilanne voi tulla myös silloin, kun muutoksenhakuelin muuttaa Kelan päätöstä ja lapsilisä tulee takautuen myönnettäväksi.

7.2 Toimeentulotukilaki

11 §. Huomioon otettavat tulot. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti voimassa oleva uusi 9 kohta, jonka mukaan arvioitaessa henkilön oikeutta toimeentulotukeen ei tulona otettaisi huomioon lapsilisälain 7 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsilisää siltä osin, kuin sen määrä ylittää lapsilisälain 7 §:n 1—4 momenteissa säädetyn lapsilisän määrän. Toimeentulotuessa on pääsääntönä, että kaikki henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot otetaan tuloina huomioon. Säännöksen 2 momentissa on lueteltu poikkeukset tästä pääsäännöstä eli lueteltu ne tulot, jotka ovat niin sanotun etuoikeutetun tulon asemassa. Nyt säädettäisiin, että edellä mainittua tukea ei otettaisi huomioon toimeentulotuessa tulona, eli henkilö voi näin saada etuoikeutetun summan toimeentulotuen lisäksi kokonaan käyttöönsä. Tavoitteena on, että perustoimeentulotukea saavat hyötyisivät tuesta täysimääräisesti.

8 Voimaantulo

Esitetään, että lait tulevat voimaan 1.12.2022 ja ovat voimassa 31.12.2022 saakka. Joulukuun 2022 lapsilisä maksettaisiin kuitenkin korotettuna myös silloin, kun lapsilisä myöhemmin, lain voimaantulon päättymisen jälkeen, myönnetään ja maksetaan takautuen joulukuulta 2022. Arvioitaessa henkilön oikeutta toimeentulotukeen joulukuun 2022 lapsilisää ei huomioitaisi tulona korotuksen osalta, vaikka joulukuun 2022 korotettu lapsilisä tai toimeentulotuki myönnettäisiin ja maksettaisiin takautuen joulukuulta 2022.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle 8.9.2022 annetussa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 127/2022 vp) esitetään muutoksia toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n 3 momenttiin. Muutokset kohdistuvat näin ollen samaan lainkohtaan, kuin nyt esillä olevassa esityksessä, jossa muutetaan toimeentulotukilain 11 §:n 2 momenttia. Hallituksen esityksessä 127/2022 vp muutosten on esitetty kuitenkin tulemaan voimaan vasta 1.1.2023, joten sillä ei ole vaikutusta tämän esityksen kannalta.

Samaan aikaan tämän esityksen kanssa on tarkoitus antaa hallituksen esitys eräiden etuuskien määrän nostamiseksi. Muun muassa lapsilisälain 7 §:ää esitetään muutettavaksi siten, että lapsilisän yksinhuoltajakorotusta korotetaan. Korostuksen esitetään tulevan voimaan 1.1.2023, joten sillä ei ole vaikutusta tämän esityksen kannalta.

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 neljänteen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 §:ssä ja 19 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Mainitut säännökset koskevat yhdenvertaisuutta ja jokaisen oikeutta perustoimeentulon turvaan.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Lisäksi siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43).

Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp). Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

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 lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huolta-

jan menetyksen perusteella. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi joulukuulta 2022 maksettavaa lapsilisää lapsiperheiden tukemiseksi ja lapsen elatuksesta aiheutuvien kustannusten kasvun kompensoimiseksi. Kyse on kertaluonteisesta etuuskorotuksesta, jonka taustalla on vallitsevasta taloustilanteesta johtuva poikkeuksellinen hintojen nousu. Korotukseen ovat oikeutettuja yhdenvertaisesti kaikki lapsilisän saajat. Myös toimeentulotukea saavat lapsiperheet hyötyisivät korotuksesta, sillä korotus olisi etuoikeutettua tuloa toimeentulotuen näkökulmasta. Korotus toteutetaan maksamalla joulukuun 2022 lapsilisä kaksinkertaisena. Korotuksen määrä vastaa siten lapsiläisälaissa säädettyä lapsilisän määräytymistä riippuen saajan lasten lukumäärästä ja mahdollisesta yksinhuoltajuudesta.

Lapsilisän korotuksella parannetaan niiden lapsiperheiden taloudellista tilannetta, jotka ovat heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa ja jotka saavat toimeentulotukea. Lapsilisän korotus joulukuulta 2022 ei vaikuta toimeentulotuen saamiseen tai määrään. Esitetyillä muutoksilla tuetaan perheiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä edistetään lasten keskinäistä yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset voidaan siten säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

lapsilisälain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään lapsilisälain (796/1992) 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1218/2019, väliaikaisesti
uusi 5 momentti seuraavasti:

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisä maksetaan kaksinkertaisena vuoden 2022 joulukuulta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.
Tätä lakia sovelletaan joulukuulta 2022 maksettavaan lapsilisään, vaikka se maksettaisiin lain
voimassaolon päättymisen jälkeen.

2.

Laki

toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 11 §:n 2 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1172/2018, ja
lisätään 11 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 49/2005, 1218/2005, 583/2007, 1107/2016 ja 1172/2018, väliaikaisesti uusi 9 kohta seuraavasti:

11 §

Huomioon otettavat tulot

Tulona ei kuitenkaan oteta huomioon:

8) opintotukilain (65/1994) 11 §:n 7 momentin mukaan maksettavaa opintorahan oppimateriaalilisää;

9) lapsilisälain (796/1992) 7 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsilisää siltä osin, kuin sen määrä ylittää mainitun pykälän 1—4 momentissa säädetyn lapsilisän määrän.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.
Tätä lakia sovelletaan joulukuulta 2022 maksettavaan toimeentulotukeen, vaikka se maksettaisiin lain voimassaolon päättymisen jälkeen.

Helsingissä 20.10.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen

1.

Laki

lapsilisälain 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään lapsilisälain (796/1992) 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1218/2019, väliaikaisesti
uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Lapsilisän määrä

Lapsilisän määrä

Lapsilisä maksetaan kaksinkertaisena vuoden 2022 joulukuulta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

Tätä lakia sovelletaan joulukuulta 2022 maksettavaan lapsilisään, vaikka se maksettaisiin lain voimassaolon päättymisen jälkeen.

2.

Laki

toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 11 §:n 2 momentin 8 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1172/2018, ja
lisätään 11 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 49/2005, 1218/2005, 583/2007, 1107/2016 ja 1172/2018, väliaikaisesti uusi 9 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Huomioon otettavat tulot

Huomioon otettavat tulot

Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon:

8) opintotukilain (65/1994) 11 §:n 7 momentin mukaan maksettavaa opintorahan oppimateriaalilisää.

Tulona ei kuitenkaan oteta huomioon:

8) opintotukilain (65/1994) 11 §:n 7 momentin mukaan maksettavaa opintorahan oppimateriaalilisää;

9) lapsilisälain (796/1992) 7 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsilisää siltä osin, kuin sen määrä ylittää mainitun pykälän 1–4 momentissa säädetyn lapsilisän määrän.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022.

Tätä lakia sovelletaan joulukuulta 2022 maksettavaan toimeentulotukeen, vaikka se maksettaisiin lain voimassaolon päättyminen jälkeen.