

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsilisälain ja elatustukilain 4 §:n muuttamisesta (HE 70/2015 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 11/2015 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Annika Juurikko, sosiaali- ja terveysministeriö.

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Lastensuojelun Keskusliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

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

Niin ikään esityksessä ehdotetaan muutettaviksi lapsilisälakia ja elatustukilakia siten, että Kansaneläkelaitokselle säädettyä määräaika-a toimittaa lapsilisää ja elatustukia koskeva veloituslaskelma sosiaali- ja terveysministeriöön ennen etuuden maksupäivää pidennettäisiin.

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

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

Valiokunnan mietintö StVM 12/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan, että lapsilisälaista kumotaan lapsilisien indeksisidonnaisuutta koskeva säännös. Lapsilisien indeksitarkistuksia ei enää jatkossa toteuteta.

Esityksellä tavoitellaan valtiontalouden säästöjä. Hallitus arvioi, että ehdotuksesta kertyy säästöä vuosina 2016—2019 yhteensä 64,4 miljoonaa euroa. Arvioidun säästön määrä on suuntaa-antava, ja lopulliset säästövaikutukset riippuvat tulevasta inflaatiokehityksestä ja lapsimäärien muutoksista. Syntyvään säästöön vaikuttaa myös se, missä määrin indeksisidonnaisuuden poistaminen lisää tulevina vuosina turvautumista toimeentulotukeen.

Lapsilisien indeksitarkistukset

Lapsilisien indeksisidonnaisuuteen on kohdistunut poikkeuksellisen paljon muutoksia viime vaalikausien aikana. Lapsilisä sidottiin kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin 1 päivänä maaliskuuta 2011 lukien. Sitä ennen valtioneuvostolla oli oikeus laissa olleen valtuutuksen nojalla korottaa lapsilisän määrää elinkustannusten nousua vastaavasti. Näin ei kuitenkaan yleensä tehty, vaan lapsilisän tasokorotuksista on aika ajoin päätetty lailla. Ensimmäinen indeksikorotus, jonka suuruus oli 0,4 prosenttia, tuli voimaan maaliskuussa 2011. 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. Lapsilisälakia muutettiin väliaikaisesti siten, että seuraava indeksitarkistus tehtäisiin vasta vuoden 2016 alussa.

Vuosille 2015—2018 tehdyn valtiontalouden kehyspäätöksen yhteydessä puolestaan päätettiin, että osana valtiontalouden menosäästöjä lapsilisiin kohdistetaan säästö, jonka myötä valtion menot alenevat 110 miljoonalla eurolla. Lapsilisälakia muutettiin niin, että kaikkia lapsilisän tasoja alennettiin 8,1 prosenttia. Alentaminen ei koskenut lapsilisän yksinhuoltajakorotusta. Samaan aikaan verotuksessa otettiin käyttöön verovuosina 2015—2017 pieni- ja keskituloisille perheille suunnattu lapsivähennys, joka lieventää lapsiperheiden ostovoiman heikentymistä.

Valiokunta huomauttaa, että jos indeksitarkistus nyt tehtäisiin, lapsilisät pienenisivät, koska kansaneläkeindeksi vuonna 2016 on jonkin verran negatiivinen. Nyt lapsilisät säilyvät vuoden 2015 tasolla, ja tason pysyttämiseen varataan valtion talousarviossa 5,9 miljoonaa euroa.

Vaikutus toimeentulotukeen

Indeksisidonnaisuuden lakkauttaminen kokonaan heikentää vuosien mittaan lapsilisän reaaliarvoa, ellei sen tasosta huolehdita tasokorotuksin. Reaaliarvon alentuminen vaikuttaa erityisesti pienituloisiin lapsiperheisiin, sillä tulonsiirtojen merkitys pienituloisissa perheissä on noin kolminkertainen muihin lapsiperheisiin verrattuna. Lapsiperheiden toimeentulovaikkeudet koskettavat tutkimusten mukaan kaikkein eniten yhden huoltajan perheitä sekä monilapsisia perheitä.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2015 vp

Lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistaminen ei vaikuta kaikkein pienituloisimpien, toimeentulotukea saavien lapsiperheiden tulotasoon sillä edellytyksellä, että toimeentulotukeen tehdään tulevana vuosina täysimääräiset indeksitarkistukset. Pienempi lapsilisä korvautuu tällöin hieman suuremmalla toimeentulotuen määrällä. Indeksisidonnaisuuden poisto tuo toimeentulotuen piiriin jonkin verran uusia lapsiperheitä alimman tulotason perheistä, monilapsisimmista perheistä sekä työttömistä ja yksinhuoltajaperheistä. Niissä toimeentulotukiasiakkuus on noin kolme kertaa keskimääräistä yleisempää. Lapsiperheet saavat toimeentulotukea keskimäärin 6,6 kuukautta vuodessa. Myös lapsiperheiden pitkäkestoinen asiakkuus (10—12 kk/vuodessa) on yleistä.

Vuonna 2017 indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta aiheutuvan toimeentulotukimenojen lisäyksen arvioidaan olevan noin 1,3 milj. euroa, vuonna 2018 noin 2,6 milj. ja vuonna 2019 noin 4,2 milj. euroa. Menot jakaantuvat puoliksi valtion ja kuntien kesken.

Vaikutusten arviointi

Valiokunta pitää myönteisenä, ettei hallitus esitä lapsilisiin suoranaisia tasoleikkauksia ja että lakiehdotuksesta on hallituksen esityksessä tehty lapsivaikutusten arviointi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että indeksisidonnaisuuden lakkauttamisesta aiheutuvia vaikutuksia lapsiin ja lapsiperheisiin arvioidaan esityksessä vain keskiarvojen valossa. Indeksisidonnaisuuden lakkauttamisen yhdessä verotuksen lapsivähennyksen poistamisen kanssa arvioidaan kasvattavan lapsiperheiden pienituloisuusastetta 0,3 prosenttiyksikköä. Lapsilisätalouksien käytettävissä olevat nettotulot supistuvat yhteisvaikutuksen johdosta keskimäärin 0,3 prosenttia. Tätä enemmän, 0,8 prosenttia, ne supistuvat silloin, kun kotitaloudessa on vähintään neljä lasta. Yksinhuoltajatalouksien tulot vähenevät 0,5 prosenttia ja kotitalouksien pienituloisimpaan kymmenykseen kuuluvien lapsiperheiden tulot 0,4 prosenttia.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että nyt ehdotetun indeksijäädätyksen vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä eikä esitys kokonaisuutena arvioiden heikennä lapsiperheiden asemaa sillä tavoin, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sinänsä huolestuttavaa valiokunnan mielestä kuitenkin on, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin perheisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 toteaa myös, että sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava uudistuksen vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden kohdalla. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen.

Lisäksi perustuslakivaliokunta toistamiseen huomauttaa, että tämänkaltaisen lainsäädännön yhteydessä on välttämätöntä tuoda perusteluissa yleisen tason mittareiden lisäksi selkeästi esille leikkausten tosiasialliset vaikutukset erilaisten perheiden ja kotitalouksien asemaan (ks. PeVL 32/2014 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan vaatimukseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on suotavaa, että indeksin poisto toteutettaisiin määräaikaisena toimenä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen hyväksymistä hallituksen esittämällä tavalla pysyvänä.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 70/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 3.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Kristiina Salonen sd
varajäsen Elsi Katainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

Valiokunnan mietintö StVM 12/2015 vp

Vastalause

Perustelut

Esitys heikentää pienituloisten perheiden arkea ja eriarvoistaa lapsia

Hallituksen esitys lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistamisesta on yksi monista säästötoimista, joilla pyritään paikkaamaan julkisen talouden heikkoa tilaa arvioimatta tarkemmin pitkäaikaista vaikutusta. Asiantuntija-arvioiden mukaan esitys heikentää lapsiperheiden toimeentuloa ja siten vaarantaa lasten oikeuksien toteutumisen, erityisesti pienituloisten, monilapsisten ja pienten lasten perheiden sekä yksihuoltajaperheiden kohdalla. Yhdessä hallituksen tekemien muiden, pienituloisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin ja perheisiin kohdistuvien leikkausten kanssa se syventää vanhempien taloudelliseen asemaan perustuvaa lasten eriarvoisuutta.

Sosiaaliturvalla on merkittävä rooli etenkin pikkulapsiperheiden arjessa, ja käytettävissä olevien tulojen niukkuus vaikuttaa monella tavalla lasten päivittäiseen elämään ja mahdollisuuksiin kuulua ryhmään. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan lasten ja nuorten hyvinvointi eriytyy voimakkaasti vanhempien koulutuksen, sosioekonomisen aseman ja taloudellisen tilanteen mukaan. Perheen varattomuus kaventaa lapsen mahdollisuuksia osallistua elinpiiriinsä tavanomaisiin toimintoihin ja valintoihin ja johtaa ulkopuolisuuden kokemuksiin. Köyhyys rajoittaa lasten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koulussa, harrastuksissa ja heidän lähiympäristössään.

Esitys lisää toimeentulotukiiriippuvuutta ja heikentää työllisyyttä

Lapsiperheköyhyys koskee yhä useammin myös perheitä, joissa vanhemmat ovat työssä. Sirpaleinen työmarkkina-asema, pätkätyöt, lyhyiden työsuhteiden ja työttömyyden vuorottelu sekä matalapalkkaisuus aiheuttavat enenevässä määrin taloudellista ahdinkoa lapsiperheissä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että mitä enemmän lapsia ja mitä nuorempia lapset ovat, sitä suurempi on perheen köyhyysriski. Kaikkein heikoimmassa asemassa ovat yksinhuoltajat. Heillä perheellisyys on riski myös työllistymiselle.

Erityisesti siitä syystä on ristiriitaista, että hallituksen esityksessä arvioidaan, että esitys tuo toimeentulotuen piiriin jonkin verran myös uusia lapsiperheitä. Toimeentulotuki luo syvän kannustinloukun, johon vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia ihmisiä ei pitäisi tietoisin poliittisin päätöksin ohjata. Hallituksen ei pitäisi tehdä leikkauspolitiikkaa, jolla heikennetään ensisijaisia etuuksia ja siirretään lapsiperheitä viimesijaisen, harkinnanvaraisen etuuden piiriin. Tätä ratkaisua ei voida millään tavalla pitää lapsen edun mukaisena, eikä se ole myöskään yhteiskuntapoliittisesti kestävä ratkaisu.

Valiokunnan mietintö StVM 12/2015 vp

Leikkausten vaikutukset on arvioitava ja ryhdyttävä suunnitelmalliseen lapsiperheiden hyvinvoinnin parantamiseen

Kuten valiokunta mietinnössään toteaa, on hyvä, että hallituksen esitykseen on sisällytetty lapsivaikutusten arviointi, jossa huomioidaan verotuksen lapsivähennyksen poistumisen ja lapsilisän indeksisidonnaisuuden poistamisen yhteisvaikutus.

Perheisiin kohdistuu nyt monia muitakin toimia. Hallitus esittää leikkauksia yleiseen asumistukeen ja lääkekorvauksiin sekä korotuksia terveydenhuollon maksuihin. Hallitus aikoo rajata lasten oikeutta varhaiskasvatukseen ja korottaa varhaiskasvatuksen maksuja. Lisäksi koulutukseen kohdistuu rajuja leikkauksia kaikilla koulutusasteilla. Samalla nuorisotakuun rahoitusta ajetaan alas, työllisyystoimista leikataan ja työelämän pelisääntöjä heikennetään jne. Näillä kaikilla toimilla on kasautuvia vaikutuksia lapsiperheissä, ja leikkaukset kohdistuvat yhä useampaan perheeseen. Hallitus ei saa esittää ratkaisuksi lastensuojelua tai toimeentulotukea. Mielestämme on välttämätöntä, että hallitus ottaa aikalisän lapsiin kohdistuvissa säästösuunnitelmissaan.

Esitämme, että hallitus tekee kokonaisarvioinnin lapsiperheisiin kohdistuvien säästöpäätösten vaikutuksista. Hallituksen ei tule ennen tätä arviointia tehdä pysyviä muutoksia lapsiperheiden etuuksiin. Tästä syystä esitämme, että hallitus luopuu aikeestaan poistaa lapsilisä indeksistä, sekä jäädyttää indeksin aiemmalle tasolle ensi vuodeksi estääkseen negatiivisen indeksitarkistuksen vuonna 2016.

Edellytämme myös, että hallitus tekee esim. osana lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman kärkihanketta laajemman suunnitelman siitä, miten lapsiperheiden asemaa voidaan kokonaisvaltaisesti parantaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista parantamalla, vanhempien työllisyyttä vahvistamalla sekä sosiaaliturvan etuuksia ja palveluita kehittämällä. Tässä yhteydessä tulisi esim. arvioida lapsilisäjärjestelmän rakenteellinen kehittäminen sekä mahdollisuus korottaa vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat työmarkkinatuen tasolle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttumattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna. (**Vastalauseen muutosehdotukset**)

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Laki

lapsilisälain 4 ja 21 §:n muuttamisesta

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

4 §

Rahoitus

Kansaneläkelaitoksen on kymmenen arkipäivää ennen 10 §:ssä tarkoitettua lapsilisän maksu-
päivää ilmoitettava valtiolle määrä, joka tarvitaan Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan maksu-
kuukautena maksettavien lapsilisien maksamiseen. Arvion yhteydessä Kansaneläkelaitoksen on
ilmoitettava valtiolle edellistä kalenterikuukautta edeltäneeltä kalenterikuukaudelta tiedot mak-
settujen lapsilisien yhteismäärästä ja takaisin perityn lapsilisän määrästä.

21 §

Indeksisidonnaisuus

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaista tar-
kistusta ei tehdä vuosina 2013—2016.

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

Valiokunnan mietintö StVM 12/2015 vp

Helsingissä 3.12.2015

Tuula Haatainen sd
Anneli Kiljunen sd
Kristiina Salonen sd
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Aino-Kaisa Pekonen vas