



Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia:

HE 58/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

HE 73/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

HE 74/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta

HE 75/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta

Kiitän sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikossa mainituista lakiesityksistä. Kiitän erityisesti siitä, että lausuntoa on pyydetty samanaikaisesti neljästä hallituksen esityksestä, joiden vaikutukset kohdistuvat samoihin haavoittuviin väestöryhmiin. Esitykset perustuvat hallitusohjelmaan ja sen pohjalta laadittuihin hallituksen esityksiin. Hallitusohjelman ja mainittujen hallitusten esitysten valmistelussa ei ole otettu huomioon toimenpiteiden yhteisvaikutuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi arvion yhteisvaikutuksista vasta lakiesitysten antamisen jälkeen.

Lakiesitysten tarkoituksena on säästää julkisia menoja. Ehdotukset kohdistuvat pienituloisiin suomalaisiin eli työttömiin ja muutoin sosiaaliturvan varassa eläviin henkilöihin. Mitä suuremman osuuden sosiaaliturvaetuudet muodostavat kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista, sitä enemmän kotitalouden tulot laskevat.

Köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisyn näkökulmasta haitallisimpia ovat ne leikkaukset, jotka kohdistuvat perusturvaan. Toisin sanoen, mikäli julkisia menoja halutaan säästää sosiaaliturvaleikkauksilla, leikkaukset tulisi kohdistaa ennen muuta sellaisiin väestöihin, joilla on parhaat mahdollisuudet sopeutua tulojen pienenemiseen.

Tarkastelen tässä lausunnossa mielestäni merkittävintä ja toteutustapansa vuoksi vaikutuksiltaan vahingollisinta säästötoimea eli työttömyysturvan lapsikorotusten poistamista ja sen yhteisvaikutusta kotitalouksiin, jotka kohtaavat myös toimeentulotukilain muutoksen, asumistukilain muutokset, muut työttömyysturvan heikennykset sekä sosiaaliturvaindeksien jäädytykset.

Hallitusohjelmassa todetaan työttömyysturvan lapsikorotuksista: ”Työnteon kannustimien parantamiseksi työttömyysturvan lapsikorotukset poistetaan, mikä uudelleen kohdennetaan lapsiperheille”.

Lapsikorotusten poistaminen selkeyttää sosiaaliturvajärjestelmää, koska lapsikorotuksia ei ole muissa perusturvaetuuksissa, esimerkiksi sairauspäivärahassa tai vanhempainpäivärahoissa. Tämä helpottaa myös sosiaaliturvakomitean hahmottelemaa ja hallitusohjelmassakin mainittua perusturvaetuuksien yhdistämistä. Toimenpide selkeyttää sosiaaliturvaa myös siinä, että niin kutsuttu väärällä etuudella oleminen voi vähentyä. Työttömän vanhemman ei ole esimerkiksi ollut kannattavaa siirtyä sairastuttuaan sairauspäiväralle, koska siinä ei ole lapsikorotuksia.

Kannustimilla on vaikutusta siihen, ovatko henkilöt oikealla etuudella. Sen sijaan empiirinen tuki puuttuu väitteeltä siitä, että työttömyysturvan lapsikorotukset – etenkin työttömän perusturvan lapsikorotukset -- todellisuudessa vähentäisivät työvoiman tarjontaa. Teoreettisesti lapsikorotukset nostavat työttömyysturvan tasoa suhteessa alimpiin palkkoihin. Toisaalta pienituloisilla lapsiperheillä on paljon tyydyttämättömiä kulutustarpeita ja

siksi mahdollisuus siirtyä työhön on kannustava. Ero työttömän perusturvan tason (lapsikorotuksilla tai ilman) ja alimpien palkkojen välillä on niin merkittävä, ettei työttömän perusturvan lapsikorotuksilla ole todennäköisesti juuri lainkaan kielteisiä vaikutuksia työhön hakeutumiseen: mikä tahansa kokopäiväinen työ lisää erittäin merkittävästi käytettävissä olevia tuloja. Lisäksi on otettava huomioon, että työ antaa mahdollisuuden päästä ansioturvan (myös vanhemmuuteen liittyvän ansioturvan) piiriin.

Työttömyysturvan lapsikorotuksilla on erittäin merkittävä rooli etenkin työttömän perusturvan saajien kotitalouksissa. Tämä pätee erityisesti tilanteisiin, joissa ainoa tulonsaaja eli yksinhuoltaja on työttömänä tai molemmat vanhemmat ovat työttömiä (lapsikorotukset voidaan maksaa molemmille puolisoille).

Kannustimiin viittaaminen työttömän perusturvan lapsikorotusten poistamisessa on sumuverho sille piittaamattomuudelle, jolla esityksissä ollaan leikkaamassa perusturvaa kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevilta asukkailta. Kolmen lapsen perheessä työttömän perusturva laskee reilulla neljänneksellä kuluvan vuoden tasosta. Olen seurannut sosiaaliturvan säästöjä 1990-luvun alkupuolelta asti. Koskaan aikaisemmin sosiaaliturvasäästöjä ei ole kohdistettu niin suuressa määrin perusturvaan kuin otsikossa mainituissa lakiesityksissä tehdään.

Yhdessä muiden sosiaaliturvan leikkausten kanssa työttömyysturvan lapsikorotusten poistaminen johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin kahden työttömän perusturvaa saavan vanhemman sekä yhden työttömän perusturvaa saavan yksinhuoltajan perheissä. Tilanne on sitä vaikeampi, mitä enemmän kotitaloudessa on lapsia. Samoihin kotitalouksiin kohdistuu lisäksi asumistuen heikennykset sekä sosiaaliturvaetuuksien indeksijäädytykset. Tutkimusten perusteella lapsuuden pienituloisuudella on kielteisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja kouluttautumismahdollisuuksiin.

Edellä kuvatut tilanteet olivat hallitusneuvottelijoiden ajatuksissa, koska lapsikorotukset päätettiin suunnata uudelleen lapsiperheille. Kompensaatio on erittäin tärkeää ottaen huomioon, että työttömyysturvan lapsikorotukset ovat olleet Kelan arvion mukaan kustannustehokkain keino lapsiperheköyhyyden vähentämiseksi.

Lapsiperheiden tukemiseksi HE 75/2023 esittää lapsilisälakia muutettavaksi korottamalla neljännen ja viidennen sekä sitä useamman lapsen lapsilisää, lapsilisän yksinhuoltajakorotusta sekä alle kolmevuotiaiden lasten lapsilisää. Mainittujen toimenpiteiden kustannusarvio vuodessa on 65 miljoonaa euroa. Samanaikaisesti työttömyysturvan lapsikorotusten poistamisen säästöarvio on 200 miljoonaa euroa. **Toisin sanoen lapsiperheille kompensoidaan vain vajaa kolmannes lapsikorotusten poistamisesta saatavasta säästöstä.**

Pulmallisinta on kuitenkin se, että **kompensaatio kohdistuu suurelta osin täysin eri väestöryhmälle kuin se, joka kärsii säästötoimesta.** Lapsilisiä maksetaan kaikille lapsille, työttömyysturvan lapsikorotuksia vain työttömyysturvaa saaville lapsiperheille, jotka ovat pienituloisempia kuin muut lapsiperheet. Lapsilisän yksinhuoltajakorotus kohdistuu kaikille yksinhuoltajille, jotka eivät ole avo- tai avioliitossa, ei vain pienituloisille eli työttömyydestä kärsiville yksinhuoltajille.

Kaikkein ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa työttömyysturvan lapsikorotusten poistuminen synnyttää oikeuden toimeentulotukeen. Lapsilisät otetaan huomioon tuloja toimeentulotukea myönnettäessä. Toisin sanoen toimeentulotukea saavissa perheissä lapsilisien korotus vain pienentää toimeentulotukena maksettavaa summaa. Kokonaistulot eivät muutu.

Yksinkertaisesti sanottuna lapsilisäjärjestelmä ei ole tehokas tapa kohdentaa pienituloisille perheille työttömyysturvan lapsikorotusten poistamista. Kompensaatio olisi voitu vaihtoehtoisesti toteuttaa asumistuen kautta. Valtaosa työttömän perusturvaa saavista lapsiperheistä saa myös asumistukea.

Yksinhuoltajien osalta osuvampi tapa olisi ollut kohdistaa kompensaatio lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen sijaan elatustukeen. Lokakuun 2023 lopussa yksinhuoltajan korotettua lapsilisää maksettiin noin 110 000 lapsesta. Elatustukea maksettiin noin 90 000 lapsesta (täysimääräistä elatustukea noin 68 000 lapsesta).

Kommentoin lopuksi lapsilisäjärjestelmään tehtäviä muutoksia. Sosiaaliturvakomitean yhdessä toiminut työryhmä ehdotti lapsilisäjärjestelmän merkittävää uudistusta (Lasten ja

perheiden sosiaaliturvan nykytila, haasteet ja tulevaisuus. Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän loppuraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:2.

Vuonna 1948 aloitettu järjestelmä on säilyttänyt pääpiirteensä jo 75 vuoden ajan. Lapsilisäjärjestelmän kustannusvaikuttavuutta ei ole tarkasteltu kriittisesti, vaikka tukimuotoon käytetään erittäin merkittävä summa rahaa (vuonna 2022 yhteensä 1,46 miljardia euroa). Lapsilisän tarpeet ovat muuttuneet ajan kuluessa. Sodan jälkeen melkein kaikki perheet olivat köyhiä. 75 vuodessa myös lapsiperheet ovat keskimäärin vaurastuneet – eivät kuitenkaan kaikki. Lapsilisät pitäisi nyt saada tukemaan syntyvyyttä kaikissa perheissä ja ehkäisemään lapsiperheiden vähemmistön köyhyyttä.

Lapsilisät kasvavat lasten lukumäärän lisääntyessä. Lapsilisien porrastusta on perusteltu sillä, että lapsilisä korvaa vain osan lasten aiheuttamista kustannuksista. Vajaus kasvaa sitä suuremmaksi, mitä enemmän lapsia on. Porrastuksella tuetaan syntyvyyttä suurperheissä. Syntyvyys on kuitenkin laskenut ennen muuta siksi, etteivät naiset ja miehet saa ensimmäistäkään lasta. Siksi porrastuksesta pitäisi luopua (eikä lisätä sitä kuten HE 75/2023 esittää). Lasten saaminen on vapaaehtoista mutta köyhyys vastentahtoista. Lapsiperheiden köyhyyttä on vaikea lievittää nostamalla kaikkien lapsilisiä. Ratkaisuksi on ehdotettu lapsilisien verottamista. Progressiivinen tuloverotus kohdentaisi lapsilisät niille, jotka niitä eniten tarvitsevat. Tämä on teknisesti vaikeaa: kumman puolison tuloksi lapsilisä tulisi?

Toinen vaihtoehto olisi lapsilisien tarveharkinta. Se romuttaisi kuitenkin lisien alkuperäisen tarkoituksen eli sen, että tasataan lapsiperheiden ja lapsettomien kotitalouksien välisiä tuloja eikä lapsiperheiden sisäisiä tuloja. **Ehdotan, että lapsilisä maksettaisiin edelleen kaikille lapsille, mutta alle kouluikäisten lasten lisiä nostetaan ja ylikouluikäisten lisiä lasketaan.** Tulo- ja hoivaköyhyys ovat yleisimpiä pienten lasten perheissä. HE 75/2023:n alle kolmivuotiaiden lapsilisän korotus on askel oikeaan suuntaan. Jatkossa lapsilisää voitaisiin alkaa maksaa kaikista alaikäisistä eli alennettu lisä voitaisiin vihdoinkin ulottaa 17-vuotiaille.

Toimeentulotukea saavat lapsiperheet ovat köyhimpiä. Nämä perheet ovat hyötynneet siitä, että lasten toimeentulotukinormia korotettiin samalla, kun lapsilisät alettiin ottaa huomioon toimeentulotuessa. Tätä korotusta on joka vuosi nostettu elinkustannusten

mukaan, kun taas lapsilisien reaaliarvo on heikentynyt. Menettelyä on kuitenkin vaikea ymmärtää. Lisäksi toimeentulotukea saavat kotitaloudet ovat menettäneet lapsilisien korotukset silloin, kun niitä on tehty. Tämä tapahtuu uudelleen ensi vuonna mikäli HE 75/2023 toteutetaan. **Ehdotan, että lapsilisien korotukset etuoikeutetaan toimeentulotukea myönnettäessä, jotta korotukset tulisivat myös kaikkein köyhimpien lasten hyväksi.**

Jatkossa olisi syytä palata vanhaan malliin, jossa lapsilisät ovat kokonaan etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa. Samalla yksinhuoltajien lapsilisän korotus voitaisiin siirtää elatustuen korotukseen. Nykyjärjestelmässä on hankalaa päättää, kenelle korotus kuuluu ja kenelle ei. Tämä myös kohdentaisi lapsilisiä paremmin pienituloisimpiin yksinhuoltajaperheisiin. Uudistetussa lapsilisäjärjestelmässä kaikki alle kouluikäiset lapset saisivat saman lapsilisän ja muut alaikäiset saman lapsilisän.

Helsingissä 20. marraskuuta 2023



Heikki Hiilamo
sosiaalipolitiikan professori
Helsingin yliopisto