

Ehdotus välimietinnön lukuun 4 lasten ja perheiden sosiaaliturvaa ja palveluita koskeviksi komitean linjauksiksi

Tausta

Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän (1.2.2022–31.3.2023) tehtäväksi annettiin selvittää lasten ja perheiden etuusjärjestelmän kokonaisuutta ja tuottaa sosiaaliturvakomitealle tarvittavaa tietoa järjestelmän uudistustarpeista sekä mahdollisista ratkaisuista sen keskeisiin ongelmiin. Linjausesitykset pohjautuvat sosiaaliturvauudistuksen puitteissa jo tehtyyn työhön ja sosiaaliturvakomitean kahdeksaantoista kannanottoon¹ sekä työryhmässä kevään 2022 aikana käytyyn keskusteluun.

Nykytilan kuvaus

Vanhempien elatusvastuusta

Lapsella on lakisääteinen oikeus saada elatusta molemmilta vanhemmiltaan (laki lapsen elatuksesta (704/1975, jälj. ElatusL). Vastuu elatuksesta on vanhemmalla aina riippumatta siitä, miten esimerkiksi lapsen huoltajuus tai asuminen on järjestetty. Kun vanhemmat ja lapsi asuvat yhdessä, elatus toteutuu yleensä vapaamuotoisesti ja vapaaehtoisesti. Jos lapsi ei asu pysyvästi vanhempansa tai vanhempiensa kanssa, tai jos vanhempi tai vanhemmat eivät muutoin huolehdi lapsen elatuksesta riittävästi, voidaan vanhempia velvoittaa maksamaan elatusapua lapselle. Jos vanhemmat eivät asu yhdessä on lapsen elatuksesta yleensä tarpeen sopia ja jos sopimukseen ei päästä, joudutaan elatuksesta hakemaan oikeuden päätös.

Vanhemmilla on oikeus sopia elatusavusta keskenään ilman viranomaisia, mutta tällainen sopimus ei ole täytäntöönpanokelpoinen. Elatusapua voidaan periä ulosottoteitse vain lastenvalvojan vahvistaman sopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen nojalla. Elatusavun laiminlyöntitilanteissa tai elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn tilanteissa Kansaneläkelaitoksesta maksettavaa elatus-tukea maksetaan vain lastenvalvojan vahvistaman sopimuksen, tai tuomioistuimen päätöksen, nojalla.

Osapuolten ja elatusasioita hoitavien viranomaisten käytössä on oikeusministeriön ohje elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Ohjeen mukaan elatusta määritettäessä huomioidaan lapsen asumista ja arkea koskevat olosuhteet. Ohje on luonteeltaan suositus ja tarjoaa apua lähinnä tyypillisiin elatus-tilanteisiin. Elatusavun kohtuullisuuden arvioimisessa käytetään lastenvalvojalla ja tuomioistuimessa yksilökohtaista harkintaa.² Ohjeissa ei ole erikseen huomioitu vuoroasumistilanteita, joissa

¹ [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin \(2021\).](#)

² Hakovirta ym. (2019), s. 3.

lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon molempien vanhempien luona: lapsen vuoroasuminen voidaan huomioidaan nykyisin elatusavussa esimerkiksi laajana luonapitovähennyksenä tai ottamalla huomioon kummankin vanhemman kustannusvastuut.³ Oikeusministeriö on kesäkuussa 2022 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella nykyistä ohjeistusta täydentävä ehdotus vuoroasuvan lapsen elatusavun määrittämisessä huomioon otettavista näkökohdista.

Etuusjärjestelmästä

Lapsen syntyessä ja kasvaessa vanhemmilla on oikeus perhevapaisiin sekä erilaisiin Kelan maksemiin perhe-etuuksiin. Lapsiperheille maksettaviin etuuksiin kuuluvat äitiysavustus (rahallinen avustus tai äitiyspakkaus), adoptiotuki, lapsilisä, raskaus- vanhempainvapaan ajalta maksettavat vanhempainpäivärahat, lasten hoidon tuet (kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha, osittainen hoitoraha), elatustuki, alle 16-vuotiaan vammaistuki sekä erityishoitoraha. Lapsiperheiden toimeentulon näkökulmasta merkittäviä, välimietinnön muihin asiakokonaisuuksiin liittyviä etuuksia ovat myös mm. yleinen asumistuki, toimeentulotuki, työttömyysetuudet lapsikorotuksiin, sairauspäivärahat ja omaishoidon tuki. Lapsilisää ja asumistukea lukuun ottamatta kaikki em. etuudet ovat sidottuja kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ovat sidottuja elinkustannusindeksiin. Omaishoidon tuen hoitopalkkioita tarkistetaan kalenterivuosittain työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitetulla palkkakertoimella.

Lapsilisää maksetaan jokaisesta Suomessa vakituisesti asuvasta lapsesta sen kuukauden loppuun, jolloin lapsi täyttää 17 vuotta. Lapsilisä on verotonta tuloa, jolla halutaan tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä. Lapsilisän määrä nousee lasten lukumäärän lisääntyessä (sisaruskorotus). Lapsilisää ei ole sidottu indeksiin. Oikeus lapsilisään on lapsen vanhemmalla tai huoltajalla taikka muulla henkilöllä, joka huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Lapsilisää voidaan maksaa yhdestä lapsesta vain yhdelle henkilölle. Lapsilisä voidaan maksaa tietyissä tilanteissa 15-vuotta täyttäneelle lapselle itselleen. Lapsen ollessa kunnan kustannuksella laitoshoidossa, voidaan lapsilisä maksaa kunnalle.

Lapsilisää nostava, joka ei ole avo- tai avioliitossa, voi saada lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen.⁴ Korotus maksetaan jokaisesta lapsesta, josta henkilö saa lapsilisää. Nimestään huolimatta yksin-

³ Ks. esim. Mia Hakovirta ym. (2019) [Vuoroasuminen ja lapsen elatusapu Pohjoismaissa](#), Policy Brief 27/2019, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

⁴ Avioliitto estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen, vaikka avopuoliso ei olisikaan lapsen vanhempi. Avioliiton solmiminen estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen myös siinä tapauksessa, että aviopuoliset asuvat erillään.

huoltajakorotus on riippumaton lapsen huoltomuodosta: korotuksen saa, vaikka lapsen vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus. Lapsilisän saajista yli 90 % on naisia.⁵ Lapsilisää maksetaan kaikista lapsista, ja se on kustannuksiltaan merkittävä etuus, etuusmenon ollessa vuositasolla n. 1,3 mrd euroa.

Lapsilisien reaaliarvo eli ostovoima on myös pudonnut tuntuvasti vuoden 1994 jälkeen. Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta on reaalisesti 32 prosenttia pienempi kuin vuonna 1994. Jos lapsia on enemmän ja kyse ei ole yksinhuoltajasta, lapsilisien reaaliarvon lasku on suurempi. Lapsilisien osuus tulonmuodostuksesta on suurempi monilapsisilla, pienituloisilla ja yksinhuoltajatalouksilla.

Elatustukea maksetaan, mikäli lapselle ei ole vahvistettu toista vanhempaa, hän ei saa elatusta toiselta vanhemmaltaan tai elatusapu on tasoltaan alhainen elatusvelvollisen ns. elatuskyvyn ollessa puutteellinen. Elatustukea maksettiin vuoden 2021 lopussa yhteensä 68 035 henkilölle, joista 85 % oli naisia.⁶

Toimeentulotuki huomioi ensisijaisia etuuksia paremmin esim. vuoroasumistilanteet. Lapsen kuluihin tarkoitettua toimeentulotukea voidaan maksaa vuoroasumistilanteissa kahteen talouteen, kun taas esimerkiksi lapsilisää, kotihoidon tukea tai asumistukea maksetaan vain toiseen osoitteeseen.

Vanhempainpäivärahajärjestelmä uudistui 1.8.2022 voimaan tulleen perhevapaa-uudistuksen myötä. Vanhempainpäivärahapäivien määrä kasvoi aiempaan nähden ja päivärahapäiviä kiintiöitiin aiempaa selvemmin molemmille vanhemmille. Lasten hoidon tukien järjestelmä sekä oikeus olla poissa töistä kolmeen ikävuoteen pysyivät pääosin ennallaan; kotihoidon tukioikeutta joustavoitettiin hieman siten, että tukea voi saada jo ennen varhaiskasvatusoikeuden alkamista. Varhaiskasvatustakiin ja työsopimuslakiin tehtiin uuden vanhempainpäivärahajärjestelmän edellyttämät muutokset.

Työttömyysturvan ansiopäivärahaan, peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen maksettava lapsikorotus maksetaan henkilölle, jolla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi. Työttömyysturvaetus lapsikorotuksella maksetaan porrastetusti aina kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus koskee myös työttömyysturvalain mukaista liikkuvuusavustusta. Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen huoltajalle, jos he ovat työttömyysetuuden saajia. Korotus maksetaan myös sellaiselle työttömyysetuuden saajalle, jonka kanssa samassa taloudessa asuu hänen avio- tai avopuolionsa lapsi.⁷

⁵ Kelasto (2021).

⁶ Kelasto (2021).

⁷ Vrt. Kansaneläkelaitoksen etuusohje, peruspäiväraha 2022.

Jos lapsen isä ei asu samassa taloudessa lapsen kanssa, lapsikorotus myönnetään isyyden vahvistamisesta lukien. Huoltosuhde on voimassa siitä lukien, kun isyys on vahvistettu. Jos vanhemmat asuvat avoliitossa, muodostuu isälle lapsikorotusoikeus ennen isyyden vahvistamista puolison lapsen perusteella. Lapsikorotus voidaan maksaa myös ulkomailla asuvasta lapsesta, jos hakijan elatusvelvollisuus on selvitetty, riippumatta siitä, asuuko lapsi EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa vai ns. kolmannessa maassa.

Lapsen huostaanotto tai kasvattilapiseksi antaminen eivät automaattisesti katkaise elatusvelvollisuutta. Näissä tilanteissa lapsikorotus maksetaan sille, joka on elatusvelvollinen eli lähtökohtaisesti vanhemmalle; huostaan otetun perhehoidossa olevan lapsen sijaisvanhemmilla ei ole oikeutta työtömyysturvan lapsikorotukseen. Myöskään tuomioistuimen määräämälle oheishuoltajalle ei useinkaan makseta lapsikorotusta.

Lapsiin liittyviä korotuksia maksetaan myös eläkkeisiin ja opintorahaan, mutta ei esim. sairauspäivärahaan. Toimeentulotuessa huomioidaan jokaisen perheenjäsenen tulot ja menot, joten myös jokaiselle lapselle huomioidaan oma perusosa, joka kattaa jokapäiväisen elämän perusmenot (lisäksi lapsen yksilöllisestä tarpeesta aiheutuvat muut perusmenot huomioidaan erikseen).

Lapsiperheiden toimeentulo

Lapsiperheisiin kuului vuonna 2020 37 prosenttia Suomen väestöstä.⁸ Noin kolmasosa lapsiperheistä on muita kuin kahden vanhemman ja heidän biologisen lapsen tai lasten muodostamia ydinperheitä.⁹

Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan suhteellisesti pienituloisten lasten määrä Suomessa vuonna 2020 oli 114 300, kun vuotta aiemmin se oli 128 100. Pienituloisten lasten osuus kaikista lapsista siis pieneni 12,4 prosentista 11,1 prosenttiin. Suhteellisesti pienituloiseksi lasketaan, kun lapsi asuu kotitaloudessa, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia maan mediaanituloista.¹⁰ Pienituloisissa lapsiperheissä tulonsiirtojen osuus käytettävissä olevista tuloista on suuri. Yleistä asumistukea saavista ruokakuntatyypeistä yleisin oli yksin asuvat (71 %) ja seuraavaksi eniten (21 %) oli lapsiperheitä. Asumistukea saavista lapsiperheistä merkittävä osuus (n. 70 %) on yhden vanhemman perheitä.¹¹ Vuonna 2021 toimeentulotukea sai noin 10,5 prosenttia kaikista lapsiperheistä.

⁸ [Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Perheet \(2021\) \[verkkojulkaisu\].](#)

⁹ [Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Perheet \(2021\) \[verkkojulkaisu\].](#)

¹⁰ [Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Tulonjakotilasto \[verkkojulkaisu\].](#)

¹¹ [Kelan asumistukitilasto 2021.](#)

Luku vastaa noin 60 000 lapsiperhettä. Noin 3 prosenttia lapsiperheistä sai toimeentulotukea pitkäkestoisesti eli yli kuusi kuukautta.¹² Yhden vanhemman taloudet ovat toimeentulotuen toiseksi suurin asiakasryhmä heti yksinasuvien miesten jälkeen. Ne myös saavat perustoimeentulotukea muita kotitalouksia pidempään.¹³

Pienituloisuusmittarit tai toimeentulotuen käyttö eivät kerro lasten kokemuksista. Lasten subjektiivisista köyhyyskokemuksista on saatavilla vähän väestötason tietoja. Kouluterveyskyselyissä on kysytty tunnetta perheen taloudellisesta tilanteesta 8.- ja 9.-luokkalaisilta nuorilta. Vuonna 2021 noin joka neljäs raportoi perheensä taloudellisen tilanteen olevan joko huono tai vain kohtalainen. Luku on vähentynyt vuodesta 2015, jolloin noin 30 prosenttia nuorista koki taloudellisen tilanteen huonoksi tai kohtalaiseksi. Samaan aikaan on laskenut myös niiden lasten määrä kotitalouksissa, joiden huoltaja raportoi vaikeita tai hyvin vaikeita toimeentulovaikeuksia.¹⁴ Suomalaiset pitkittäistutkimukset¹⁵ yhdistävät lapsuudessa koetun taloudellisen niukkuuden myöhempään työttömyyteen¹⁶, mielenterveysongelmiin¹⁷, heikkoon koulumenestykseen¹⁸ sekä ylivelkaantumiseen.¹⁹ Erityisesti vauvaiässä koettu lapsiperheköyhyys yhdistyy huono-osaisuuteen aikuisuudessa.²⁰

Tunnistettuja kehittämistarpeita

Elatus ja huolenpito ovat perhettä koskevan lainsäädännön ydintä. Valtaosa perhesidonnaisesta sääntelystä kiertyykin sen kysymyksen ympärille, miten perheen ja julkisen vallan välisen vastuun tulee jakautua elatukseen ja huolenpitoon liittyvissä asioissa. Keskusteltaessa perheen käsitteestä

¹² [THL - tulostaulukko, toimeentulotukea saaneet lapsiperheet sekä toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet lapsiperheet](#)

¹³ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 7.

¹⁴ [THL – Kouluterveyskyselyn tulokset 2006-2021](#)

¹⁵ Iltä – [Lapsiperheköyhyys datana](#)

¹⁶ Lallukka, T., Kerkelä, M., Ristikari, T., Merikukka, M., Hiilamo, H., Virtanen, M., Øverland, S., Gissler, M., Halonen, J. I. (2019) [Determinants of long-term unemployment in early adulthood: A Finnish birth cohort study](#), SSM - Population Health, Volume 8.

¹⁷ Bask, M., Haapakorva, P., Gissler, M., & Ristikari, T. (2021) [Growing up in economic hardship: The relationship between childhood social assistance reciprocity and early adulthood obstacles](#). International Journal of Social Welfare, 30(2), 130-139.

¹⁸ Ristikari, T., Keski-Säntti, M., Sutela, E., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Pekkarinen, E., Kääriälä, A. J., Aaltonen, M., Huotari, T., Merikukka, M., Salo, J., Juutinen, A., Pesonen-Smith, A & Gissler, M. (2018) [Suomi lasten kasvuympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä](#). Raportti, Julkaisuja, Nro 210. THL, Helsinki.

¹⁹ Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A., & Hiilamo, H. (2021) [Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät: rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997](#).

²⁰ Ristikari, T., Merikukka, M., & Hakovirta, M. K. (2018) [Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes](#). Longitudinal and Life Course Studies, 9(3), 312-326.

keskustellaan myös tästä vastuunjaosta ja sen oikeudenmukaisesta sisällöstä.²¹ Erityisesti sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä perheen määrittely liittyy oikeudenmukaiseen vastuunjakoon yksityisoikeudellisen elatuksen ja julkisen elatuksen välillä.²²

Perhe- ja tulokäsitteet kietoutuvat usein etuuslainsäädännössä toisiinsa esimerkiksi silloin, kun pohditaan, kenen tulot otetaan huomioon etuuksien tarveharkinnassa tai esimerkiksi eräiden etuuksien lapsikorotuksissa. Yhteen kietoutumisen taustalla on laissa määriteltyjä elatusvelvollisuuksia, mutta myös oletettavia elatuksesta, läheissuhteista ja yhteisen kotitalouden tuomasta tosiasiallisista tai oletetusta taloudellisesta hyödyistä. Yleensä etuuksiin vaikuttava henkilökunta on suurempi kuin se joukko, joka lainsäädännössä asetetaan elatusvelvolliseksi.²³ Koska asiaa koskevat säännöt eivät aseta perheelle elatusvelvollisuutta, kysymys on oletuksesta, niin sanotusta elatusolettamasta, jonka mukaan samassa asunnossa asuvat tai muutoin läheiseksi tulkittavat henkilöt tosiasiallisesti osallistuvat toistensa elatukseen. Vaikka oletuksen paikkansapitävyyttä ei ole juuri tutkittu, se on hyväksytty monia tarveharkintaisia etuuksia koskevan sääntelyn lähtökohdaksi.

Sosiaaliturvakomitea on kannanotoissaan²⁴ tunnistanut, että perheenjäsenten ja läheissuhteiden huomioiminen vaihtelee eri etuuksissa ja että taustalla ovat mm. lakisääteiset elatusvelvollisuudet, tosiasiallisesti/oletettavasti käytettävissä oleva elatus ja yhteisen asunnon yhteiset asumismenot.

Työttömyysturvan etuuksien lapsikorotukset ovat esimerkki ns. laajan perhekäsitteen tilanteesta: myös lapsen kanssa samassa taloudessa asuva lapsen biologisen vanhemman avo- tai aviopuoliso voi saada työttömyysetuuteensa lapsikorotusta, vaikka hänellä ei ole laissa säädettyä elatusvelvollisuutta lapseen nähden.

Lasten ns. kahden kodin tilanteet ja vuoroasuminen huomioidaan julkisissa palveluissa, hallinnossa ja sosiaaliturvassa vaihtelevasti. Poikkihallinnollisessa lasten vuoroasumisen toimenpidesuunnitelmassa²⁵ pidettiin tärkeänä uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä. Ko. esitys on käsittelyssä asumisen jaostossa.

²¹ Kalliomaa-Puha & Faurie: Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä (2010) s.31 [Huhtanen R. Julkinen elatus. Julkaisussa: Mistä jääkaappi täyttyy? Yksityisen ja julkisen elatuksen ongelmia. Helsinki. 1994b: 45–61.]

²² Kalliomaa-Puha & Faurie: Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä (2010) s.3

²³ Sihvonen, E., Juvonen-Posti, P., Tuovinen, A.K., Seppänen, L., Saikku, P., Blomgren, S., Heinonen, H.M., Laatu, M., Mattila, H., Näsi, E., Korpela, T., Tervola, J., Joensuu, M., Unkila, K., Virrankari, L. (2021) [Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen.](#)

²⁴ [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin \(2021\).](#)

²⁵ Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, raportteja ja muistioita 2021:34.

Vuoroasumistilanteiden (sekä myös muiden ns. kahden kodin tilanteiden) tukemiseksi on esitetty myös mm. lapsilisän maksamista kahdelle vanhemmalle, molempien vanhempien huomioimista elatustuessa, toimeentulotuen uudistamista vastaamaan menoja, joita tilanteissa aiheutuu ym.

Tutkimuksiin pohjautuen, yhden vanhemman kotitalouksien toimeentulon parantamiseksi, on esitetty sen varmistamista, että kaikille lapsille turvataan elatusta myös lapsen toiselta vanhemmalta.²⁶ Samoin on esitetty elatusapujen ns. etuoikeuttamista toimeentulotuessa.²⁷

Sosiaaliturvakomitean kannanottojen mukaan viimesijaisten tukien ja asumisen tukien perhekohtaisuutta tulee kehittää vastaamaan tämän päivän tarpeita, ja lapset huomioida yhdenmukaisesti/johdonmukaisesti oikeuksissa eri etuuksiin ja tukiin sekä niiden määräytymisessä.

Koska myös elatusvelvollisuuskysymykset liittyvät vuoroasumis- ja muihin kahden kodin tilanteisiin, tulisi sosiaaliturvan kehittämisessä huomioida myös elatusvastuut, samoin kuin se, miten lapsen elatuksesta käytännössä vastataan, miten ketterästi elatusavusta sopimisen/päättämisen järjestelmä reagoi lapsen vanhempien tulo- tai varallisuustason muutoksiin ym. Lisäksi, kuten sosiaaliturvakomitea toteaa, tulee lapsen asumisjärjestelyistä sovittaessa tai päätettäessä ko. tilanteissa muistaa lapsen edun ensisijaisuus, eli etuusjärjestelmän ei tule ohjata valintoja lapsen asumisjärjestelyissä.

Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät vanhempien vajaatyöllisyyteen, joka voi johtua työttömyyden ohella myös esimerkiksi opiskelusta, pienten lasten kotihoidosta tai muusta merkittävästä hoivavastuusta. Lasten taloudellisia asemia voidaan pääsääntöisesti edistää sillä, että vanhemmat saadaan jatkossa entistä nopeammin ja kattavammin työmarkkinoille ja sitä kautta työtulojen piiriin. Ratkaisukeinot työllistymisen edistämiseksi ovat myös erilaisia eri ryhmien kohdalla. Tulonjakotilatot osoittavat, että vanhempien työtulojen lisääntymisen myötä myös lasten taloudellinen asema kohenee.²⁸

Elokuussa 2022 voimaan tulleen perhevapaaudistuksen myötä vanhempainvapaapäivien määrä kasvoi ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyi. Vanhempainpäivärahakaudet pitenivät, ja ansiosidonnaista päivärahaa maksetaan aiempaa pidempään, mikä on omiaan parantamaan toimeentuloa pikkulapsiperheissä. Vähimmäispäivärahan saajien asemaa uudistus ei kuitenkaan parantanut,

²⁶ Mari Haapanen, Mia Hakovirta: [Lapsen elatus, vanhempien toimeentulo ja köyhyys](#). Janus vol. 27 (4) 2019, 395–412.

²⁷ <https://blogit.utu.fi/utu/2019/04/18/elatusapu-ja-elatustuki-kuuluvat-myos-koyhimmille-lapsille/>

²⁸ Ruotsalainen Pekka (2021) [Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyysriski suurin nuorissa ja isoissa perheissä](#).

sillä päivärahan tasoa ei uudistuksessa korotettu. Uudistuksen tavoitteena on hoivavastuiden tasaisempi jakaminen perheessä. Mikäli aiempaa tasaisempi jako vanhempien hoivavastuissa saavutetaan, on uudistuksella työllisyyden ja työelämän tasa-arvon kannalta positiivisia vaikutuksia. Uudistuksen vaikutuksia seurataan poikkihallinnollisessa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön johdolla.

Lastenhoidon tukien järjestelmää ei perhevapaa-uudistuksen yhteydessä uudistettu. Lasten kotihoidon tuen asemasta, sen mahdollistaessa naisten pitkät poissaolot työstä, käydään säännöllisesti keskustelua. Eri tahojen näkemykset etuuden asemasta vaihtelevat: yhtäältä alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamisen mahdollistava etuus nähdään pienen lapsen näkökulmasta hyödyllisenä, toisaalta on huolta kannettu siitä, miten se vaikuttaa varsinkin isompien lasten asemaan, mikäli heitä hoidetaan ns. sisaruskorotuksen turvin varhaiskasvatuksen ulkopuolella. Kuluvalle vaalikaudella esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle työskennellyt tutkijatyöryhmä katsoi, että naisten työelämäänsä osallistumisen sekä lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen asteiden nostamiseksi tulisi lasten kotihoidon tuki lakkauttaa ja sen sijaan ottaa käyttöön tulosidonnainen ja veronalainen lapsen ikään sidottu lapsilisä.²⁹ Keskustelua on käyty myös tukikauden lyhentämisestä tai sen porrastamisesta siten, että tuki olisi tasoltaan isompi lapsen ollessa pieni ja madaltuisi lapsen kasvaessa. Myös varhaiskasvatusmaksujen alentamisen on todettu lisäävän työnteon kannattavuutta lapsiperheissä ja siten todennäköisesti myös työllisyyttä.³⁰ Työllisyyden parantamiseksi on lisäksi ehdotettu esimerkiksi pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä loma-ajan hoitojärjestelyjen kehittämistä.³¹

Lapsilisäjärjestelmän kehittämiseksi on, edellä viitattujen ehdotusten lisäksi, esitetty mm. lapsilisien porrastuksesta (sisaruskorotus) luopumista ja alle kouluikäisten lasten lapsilisien korottamista sekä lapsilisän maksamista 18 ikävuoteen saakka. Niin ikään on ehdotettu lapsilisien säätämistä etuokeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa.³² On myös esitetty, että luovuttaisiin lapsilisän yksinhuoltajakorotuksesta ja sen sijaan tehtäisiin tuntuva korotus elatustukeen, jolloin tuki kohdentuisi paremmin pienituloisimpiin yhden vanhemman kotitalouksiin. Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia, vaikka kehitystarpeita järjestelmässä onkin – esim. edellä todettuun viitaten - vuosien varrella tunnistettu.

²⁹ Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40, s. 35.

³⁰ Tervola Jussi (2019) [Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla.](#)

³¹ Ks. esim. Zad Youssef (2022) [Analyysi: Yhden vanhemman perheet yleistyvät nopeasti.](#)

³² Ks. esim. STM työryhmämuistioita 26:2000.

Nykyisellään esimerkiksi lapsilisän yksinhuoltajakorotus ei kohdennu alkuperäisen tarkoituksen mukaan lasta tosiasiallisesti yksin huoltaville³³, kun sitä voidaan maksaa lapsen toiseen kotiin myös esim. tilanteessa, jossa tosiasiallista tarvetta taloudelliseen tukeen ei ole. Toisaalta esim. avio- tai avoliitossa lapsen ei-biologisen vanhemman kanssa elävä ei saa yksinhuoltajakorotusta, vaikka hän tosiasiassa kustantaisi lapsen kulut täysin yksin. Yksinhuoltajakorotusta maksetaan vain yhdelle henkilölle, ei esim. vuoroasumistilanteessa kahdelle vanhemmalle. Mikäli henkilö ei ole avio- tai avoliitossa, maksetaan lapsesta usein sekä lapsilisän yksinhuoltajakorotusta että elatusapua (tai elatusapua korvaavaa elatustukea).

Mikäli lapsilisäjärjestelmää uudistettaisiin siten, että korkeampi lapsilisän taso kohdennettaisiin ns. pikkulapsiaikaan, voitaisiin pienentää köyhyysriskiä, joka usein kohdentuu pienten lasten perheisiin. Luopuminen lapsilisän sisaruskorotuksista puolestaan selkeyttäisi järjestelmää esimerkiksi uusperhetilanteita ajatellen. Kahden kodin tilanteissa tulee tarkastella molempien vanhempien taloudellista tilannetta. Lapsilisän kategorisen puolittamisen ja jakamisen kahteen talouteen ei kuitenkaan ole nähty olevan köyhyysriskin vähentämistä silmällä pitäen kannattavaa.³⁴

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelmassa ehdotetaan EU:n tavoitteeksi vähentää köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien määrää vuoteen 2030 mennessä vähintään 15 miljoonalla, josta vähintään 5 miljoonaa tulisi olla lapsia. Suomen kansalliseksi tavoitteeksi on asetettu 100 000 henkilöä, joista kolmasosa lapsia. Tämän tavoitteen toimeenpanemiseksi julkaistaan kansallinen toimintasuunnitelma syksyllä 2022.

Lasten ja perheiden etuusjärjestelmän tarkastelun ohella lapsi- ja perhenäkökulma tulee sisällyttää laajasti koko etuusjärjestelmän tarkasteluun. Siten kehitettäessä esimerkiksi työttömyysturvaa, toimeentulotukea, asumisen tukia tai kuntoutusetuuksia tulee riittävässä määrin huomioida myös lasten ja perheiden näkökulma sekä heille suunnatut etuudet ja palvelut. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen edun ensisijaisuus on huomioitava kaikessa päätöksenteossa sen kaikilla tasoilla. Linjausehdotuksia pohdittaessa tuleekin arvioida ehdotusten lapsivaikutukset, samoin kuin sukupuolivaikutukset.

³³ Lapsilisälain esitöiden mukaan lain tarkoituksena on turvata se, että yksinhuoltajakorotuksen saavat ainoastaan lasta tosiasiallisesti yksinään huoltavat lapsilisän nostajat (HE 75/1993 vp, s. 8).

³⁴ Miettinen Anneli, Hakovirta Mia, Räsänen Tapio: [Lapsilisän jakaminen vuoroasumistilanteessa ei ratkaise lapsiperheköyhyyttä](#). Kelan tutkimusblogi 11.10.2021

Komitean ehdotukset

- 1. Universaalinen lapsilisäjärjestelmän uudistaminen lapsikohtaiseksi.** Perustetaan työryhmä lapsilisän uudistamiseksi. Työryhmä selvittää sisaruskorotuksen tarkoituksenmukaisuutta sekä mahdollisuutta ikäkohtaisen portaikon käyttöönottoon ja lapsilisän maksamiseen 18 ikävuoteen saakka huomioiden samalla vaikutukset opintotukijärjestelmään niin, etteivät muutokset heikennä lasten opiskelumahdollisuuksia pienituloisissa perheissä. Pohditaan tarveharkintaisten elementtien tarvetta lapsilisäjärjestelmässä (yksinhuoltajakorotus), huomioiden pienituloisten lapsiperheiden tilanteet vrt. ehdotus 2.
- 2. Lapsiköyhyysriskin ehkäiseminen ja vähentäminen.** Teetetään selvitys, jossa kartoitetaan palvelu- ja etuusjärjestelmän toimivuutta pienituloisten ja köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden kannalta huomioiden perheiden monimuotoistuminen, kansainvälistyminen ym. Tarkoituksena on selvittää, miten etuus- ja palvelujärjestelmä yhtäältä ehkäisee lapsiköyhyysriskiä lisäävien tekijöiden (vanhempien ero; vanhemman kuolema; vanhemman työttömyys, sairastuminen tai työkyvyttömyys; lapsella erityistarpeita; monilapsisuus; maahanmuuttajatausta ym.) aktualisoitumista köyhyydeksi, ja toisaalta lievittää tai poistaa köyhyyttä. Selvitetään lapsikorotusten (erit. työttömyysturva) roolia etuusjärjestelmässä vaikuttavuuden, kohdentumisen ja etuusjärjestelmän selkeyttämisen ohella myös työhön kannustamisen näkökulmasta, tunnistuen tarve kompensoida lapsikorotuksiin mahdollisesti tehtäviä muutoksia etuus- ja/tai elatusapujärjestelmän sisällä. Lapsiperheille keskeisten palvelujen uudistamistarpeita tarkastellaan selvityksessä osana perheiden tukemisen kokonaisuutta. Selvityksessä tarkastellaan myös elatusvastuiden jakautumista ja toisaalta elatusavusta sopimiseen tai päättämiseen (myös sopimusten ja päätösten muuttamiseen) luodun järjestelmän toimivuutta köyhyysriskin lievittämisessä sekä elatusavun perinnän ja verotuksen elatusvelvollisuusvähennyksen roolia. Selvitetään, mitä eri etuuksia tarvitaan ehkäisemään ja vähentämään pienituloisuutta lapsen kahden kodin tilanteissa huomioiden myös vanhempien elatuskyky sekä asumistukea koskevat sosiaaliturvakomitean linjauseesitykset.
- 3. Pienten lasten vanhempien työllisyyden tukeminen.** Lisätään lasten vanhempien työllisyyttä etuus- ja palvelujärjestelmää (esimerkiksi työllisyyspalvelut, aamu- ja iltapäivähoito) sekä työelämän käytäntöjä kehittämällä huomioiden lasten hoidon järjestämisen mahdollisuudet erityisesti pikkulapsiaikana ja yhden vanhemman kotitalouksissa. Käynnistetään lastenhoidon tukien järjestelmän uudistus huomioiden uudistuksen yhteys varhaiskasvatuksen palveluihin ja lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumiseen. Tässä yhteydessä hyödynnetään kohdassa 2. ehdotettua selvitystä ja tietoa perhevapaa-uudistuksen vaikutuksista.