

LAPS/63/2023, 13.11.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

**Viite: Kunta- ja hyvinvointijaosto tiistai 14.11.2023 klo
09.30 / HE 41/2023 vp / Asiantuntijapyyntö**

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun arvioista

- Valtion talousarvioesityksessä ja pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa ei ole otettu huomioon YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaista lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.
- Valtionneuvosto ei ole ottanut huomioon kansainvälisten ihmisoikeuselinten sosiaaliturvan tasoa ja siihen tehtäviä muutoksia koskevia huomautuksia ja suosituksia.
- YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan talouskriisien aikana lapsen oikeuksien kannalta taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.
- Lapsiköyhyyden ja toimeentulotuen käytön lisääntyminen tulevat vaarantamaan monet hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet, kuten oppimistason nousun, nuorten mielenterveyden edistämisen, lastensuojelun avopalveluja painottavan palvelurakenteen, nuorisorikollisuuden vähentämisen ja syntyvyyden kasvun.



- Hallitusohjelmassa esitettyjen tavoitteiden vastaisesti tulee useilla esitetyillä muutoksilla olemaan kielteisiä vaikutuksia lapsiperheiden huoltajien työllistymiseen, ja ne ohjaavat lapsiperheitä toimeentulotuen piiriin.
- Ehdotetut toimet johtavat todennäköisesti lapsiköyhyyden kasvuun, eikä siitä seuraavia haitallisia vaikutuksia hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden toteutumiseen ole otettu huomioon.

Lapsiasiavaltuutetun arviot

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto on pyytänyt lapsiasiavaltuutetun asiantuntijalausuntoa valtion talousarvioesityksestä (HE 41/2023 vp, TAE). Asiantuntijapyynnön teemana on sosiaaliturvaan ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutus yhteiskunnassa (ml. vaikutus lapsiperheköyhyyteen).

Lapsiasiavaltuutettu kiittää asiantuntijapyynnöstä. Lapsiasiavaltuutettu on aiemmin 23.10.2023 antanut valtionvarainvaliokunnalle seikkaperäisen lausunnon valtion talousarvioesityksestä ja Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023-2027.¹ Tähän lausuntoon sisältyvä arviointi on koottu mainitusta lausunnosta asiantuntijapyynnön teeman mukaisesti.

Lapsen edun arviointi ensisijaisena harkintaperusteena

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS) 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisena harkintaperusteena otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etu on käsite, joka voidaan määritellä yksittäisen lapsen, lapsiryhmän tai kaikkien lasten kohdalla. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu tulee "sopeuttaa ja määritellä tapauskohtaisesti kyseessä olevan lapsen tai kyseessä olevien lasten erityistilanteen mukaisesti, jolloin otetaan huomioon heidän henkilökohtainen tilanteensa, olosuhteet ja tarpeet."² Myös LOS 26 artiklassa vahvistetaan, että lapselle sosiaaliturvaa myönnettäessä on tarvittaessa huomioitava laajasti hakemukseen vaikuttavia seikkoja. Komitean yleiskommentissa lapsen edusta (nro 14) on kuvattu laajemmin, miten lapsen etua tulisi arvioida eri tilanteissa.³

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että lapsen edun ensisijaisuuden huomioonottaminen siten, kuin se Suomessa laintasoisena voimassa olevassa lapsen oikeuksien yleissopimuksessa on



määritelty, edellyttää, että lapsen/lapsiryhmän/kaikkien lasten tilannetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. On ymmärrettävää, että talousarvioesityksen valmistelussa keskitytään taloudellisiin vaikutuksiin, mutta samaan aikaan on välttämätöntä, että taloudellisten toimenpiteiden suoria ja välillisiä vaikutuksia lasten oikeuksiin ja asemaan arvioidaan monipuolisesti vastaavalla tavoin.

Lapsiasiavaltuutettu kehottaa kiinnittämään erityistä huomioita siihen, että perheiden toimeentuloon ja sosiaaliturvaan kohdistuvat heikennykset eivät saisi vaarantaa hallitusohjelmaan sisältyviä, sinänsä myönteisten kirjausten mukaisia toimia, joiden tavoitteena on parantaa lasten ja nuorten asemaa ja oikeuksien toteutumista sekä terveyttä ja hyvinvointia. Tästä voidaan mainita esimerkkinä hallituksen mallin mukainen laaja-alainen toimenpideohjelma nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi, sekä nuorten hyvinvointivajeen ja mielenterveyden ongelmien paikkaamiseksi (pääministeri Orpon hallitusohjelma⁴, s. 96). Lasten ja nuorten mielenterveyden oireet ja häiriöt ovat viime vuosina lisääntyneet ja niiden ehkäisy sekä hoito tunnistetaan hallitusohjelmassa yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi. Tämä tavoite voi kuitenkin vaarantua, jos samaan aikaan lisätään lasten ja lapsiperheiden sekä nuorten arjen haasteita, joista voi seurata entistä enemmän tarvetta turvautua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen apuun. Vaarana on, että lopputulos on neutraali tai painuu miinukselle hyvästä tarkoituksesta huolimatta. Palaamme hallitusohjelman tavoitteiden vaarantumiseen tuonnempana.

Yleisiä huomioita sopeutustoimista suhteessa lapsen oikeuksiin

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamiseksi sopimusvaltiot niin ikään ryhtyvät mahdollisimman täysimääräisesti tällaisiin toimiin käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ja tarvittaessa kansainvälisen yhteistyön puitteissa.

Lapsen oikeuksien yleissopimus ottaa siten huomioon valtion käytettävissä olevat resurssit, mutta asettaa lapsen edun kuitenkin etusijalle myös silloin, kun tehdään talouden sopeuttamistoimia ja säästöpäätöksiä. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan sopimusvaltioiden ei tulisi ryhtyä tarkoituksellisesti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviin taantumuksellisiin toimiin. Sopimus-

valtioiden ei myöskään pitäisi sallia lasten oikeuksien nykyisen toteutumistason heikentymistä.

Lapsen oikeuksien komitea toteaa, että talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin.⁵

Lapsille kuuluvat lapsen oikeuksien yleissopimuksen takaamien oikeuksien lisäksi muiden ihmisoikeussopimusten mukaiset oikeudet. Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa siten myös YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimukseen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) perustuvasta vahvasta olettamuksesta, jonka mukaan sosiaaliturvan heikennykset ovat kiellettyjä.⁶ Mikäli heikennyksiä kuitenkin tehdään, on sopimusvaltion todistettava, että heikennykset perustuvat huolelliselle harkinnalle, jossa kaikki vaihtoehdot toteuttamistavat on punnittu. Näkökulma on siten täysin yhdenmukainen lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen tulkinnan kanssa. Lisäksi TSS-sopimuksessa korostetaan lasten ja nuorten erityisen suojeltua asemaa ja todetaan, että ”suurin mahdollinen suojelu ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö, varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vajaavaltaiten lasten huollosta ja kasvatuksesta.” (10 artikla).

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea esitti huolensa viimeisimmissä Suomea koskevissa loppupäätelmissään (2021) hallituskaudella 2015–2019 tehdyistä indeksijäädytyksistä ja etuuksien leikkauksista. Komitea katsoi, että ne tekivät etuuksista riittämättömiä ja vaikuttivat suhteettomasti jo valmiiksi epäedullisessa asemassa oleviin ryhmiin.⁷ Komitea vaati sopimusvaltiota varmistamaan uudistusten yhteydessä⁸, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä. Jos leikkauksia harkitaan muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä, niiden on oltava väliaikaisia ja niiden tulee koskea ainoastaan kriisiaikaa. Leikkausten tulee myös olla sikäli välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Leikkaukset eivät saa vaikuttaa suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin eikä niihin tulisi liittää muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta. Leikkauksissa on myös säilytettävä etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason.⁹

Lapsibudjetointi ja lapsivaikutusten arviointi

Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että valtion talousarvioesitykseen sisältyy luku 7 Lapsibudjetointi (Y63-Y70). Kohdassa todetaan, että tarkasteluun ei ole sisällytetty lapsi-ikäryhmään epäsuorasti tai välillisesti kohdistuvia menoja, koska tällaiset menoarviot eivät tosiasiallisesti kuvaa lapsiin kohdistuvia menopäätöksiä tai -muutoksia, eikä laskennallisesta tarkastelusta voi tehdä lapsi-ikäluokan määrärahasoon liittyviä johtopäätöksiä (Y63). Mitä ikinä tällä tarkoitetaan, nähdäksemme on selvää, että tämänkaltaisella lapsibudjetoinnilla tuodaan näkyväksi vain osa lapsiin kohdistuvista vaikutuksista, minkä vuoksi, sen lisäksi, on kaikkien määrärahojen kohdentamisessa, olivat ne sitten lisäyksiä tai leikkauksia, tehtävä huolellinen lapsivaikutusten arviointi, jotta saadaan kattava kuva lapsiin kohdistuvista sekä välittömistä että välillisistä vaikutuksista.

Lapsibudjetoinnin selostusosassa (Y 64 – Y 65) tunnustetaan, että työttömyysturvan lapsikorotukset ehdotetaan poistettavaksi 1.4.2024 lukien. Lisäksi todetaan, että vuoden 2024 aikana yleisestä asumistuesta poistetaan 300 euron ansiotulovähennys, yleisen asumistuen perusomavastuuta korotetaan ja asumistuen tasoa tarkistetaan. Toimeentulotuen perusosaan sisällytetään viiden prosentin omavastuu asiakkaan tarpeellisten suurusten asumismenojen määrästä. Selostusosassa todetaan, että toimenpiteiden arvioidaan ”tuottavan julkiselle taloudelle 360 milj. euron säästöt, joista osa kohdistuu myös lapsiperheisiin”. Myös kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien (pl. toimeentulotuki, elatustuki, eläkkeet ja vammaisetuudet) indeksikorotukset jätetään tekemättä. Todettakoon, että laskelmia näistä muutoksista ei kuitenkaan ole tehty näkyväksi lapsibudjetoinnissa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea kiinnitti huomioita lapsibudjetointiin viimeisimmässä, keuhalla 2023 Suomelle antamissaan suosituksissa.¹⁰ Komitea kehotti (suositus 9 Resurssien kohdentaminen) sisällyttämään lapsen oikeuksiin perustuvan lähestymistavan valtion budjetointiprosessiin ja muun muassa toteuttamaan järjestelmän, jonka avulla seurataan lapsille suunnattujen resurssien kohdentamista, käyttöä ja valvontaa kaikkialla sopimusvaltiossa. Lisäksi suosituksissa kehoitetaan kaikilla aloilla arvioimaan, miten tehdyt investoinnit palvelevat lapsen etua ja määrittelemään budjettipolitiikan, joka koskee heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, kuten vammaisia, vähemmistöryhmiin kuuluvia ja köyhydessä eläviä lapsia sekä turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsia.

Hallitusohjelmaa toteuttavia hallituksen esitysluonnoksia ja hallituksen esityksiäkin on jo ollut lausuttavana tänä syksynä useita. Ne ovat pääasiassa koskeneet sosiaaliturvaan ja

muihin etuuksiin kohdistuvia heikennyksiä. Yhteistä näille esityksille on ollut se, että taloudellisia vaikutuksia on arvioitu paikoin varsin huolellisestikin kulloinkin kyseisen esityksen kannalta, mutta perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mukaan lukien vaikutuksia lasten ja lapsiperheiden asemaan ja oikeuksiin, ei ole arvioitu juuri lainkaan. Merkittävänä ongelma on ollut kokonaisvaikutusten arvioinnin puute.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisi kyllä sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnin¹¹, mutta se valmistui vasta lokakuussa juuri ennen kuin kyseiset hallituksen esitykset annettiin eduskunnalle. Tähän yhteisvaikutusten arviointiinkaan ei kuitenkaan sisältynyt muuta kuin taloudellisten vaikutusten arviointia. Muistio osoitti, että suunnitelluilla sosiaaliturvan muutoksilla on erittäin haitallisia yhteisvaikutuksia etenkin yksinhuoltajien talouteen ja työn kannattavuuteen.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että pääsääntönä kuluneena syksynä on ollut, että lausunnonantajille on varattu kohtuuttoman lyhyt aika perehtyä lausuttaviin asiakirjoihin. Suuri määrä hallituksen esityksiä on kiireellisellä aikataululla käsittelyssä myös eduskunnassa ja lausunnonantajilla, kuten lapsiasiavaltuutetulla, on valmisteltavana lukuisia lausuntoja samaan aikaan. Tästä on seurannut myös se, että eduskunnan valiokunnille annettavien asiantuntijalausuntojen laatimiseen jää hyvin vähän aikaa. Tämä voi osaltaan heikentää asiantuntijakuulemisten merkitystä lainsäädäntöprosessissa. Näihin ongelmiin on kiinnittänyt huomioita myös muun muassa oikeuskansleri, lainsäädännön arviointineuvosto ja perustuslakivaliokunta omissa lausunnoissaan.

Lapsiasiavaltuutettu on esittänyt myös huolensa siitä, että yksittäisissä hallituksen esityksissä ei muita toteutusvaihtoehtoja ole kuvattu, eikä luonnollisestikaan niitä siten ole esityksissä myöskään arvioitu. Tätä on perusteltu sillä, että muutosesitys sisältyy hallitusohjelmaan. Epäselvää on, onko muita toteutusvaihtoehtoja harkittu ja arvioitu hallitusohjelmaan tehtäessä. Tässä kohdin haluamme muistuttaa jo edellä mainitusta huomiosta: YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan talouskriisien aikana taantumuksellisia toimia voidaan harkita ainoastaan silloin, kun kaikki muut vaihtoehdot on arvioitu ja on varmistettu, että vaikutukset kohdistuvat viimeisenä lapsiin ja erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiin. Hallitusohjelma ei vapauta lainsäätäjää tästä arvioinnin ja varmistamisen velvoitteesta.

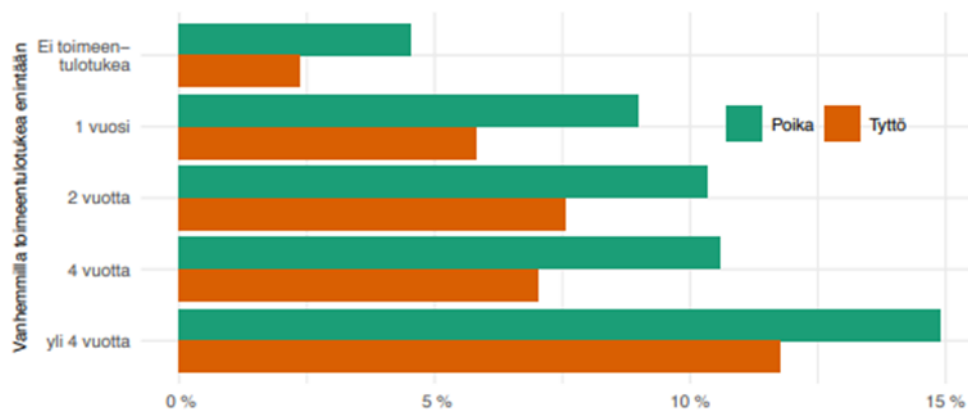
Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että uskottava lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi edellyttävät, että eri ratkaisuvaihtoehtoja on arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta laajalaisesti jo ennen päätöksentekoa, ja että vaikutusten arviointia tarkennetaan valitun vaih-

toehdon osalta toimeenpanon valmistelun aikana. Lisäksi on seurattava päätösten vaikutuksia myös niiden toimeenpanon aikana ja reagoitava tarvittaessa seurannasta saatavien tulosten perusteella mahdollisimman nopeassa aikataulussa.

Lapsiasiavaltuutetun arvioita sosiaaliturvan muutoksista

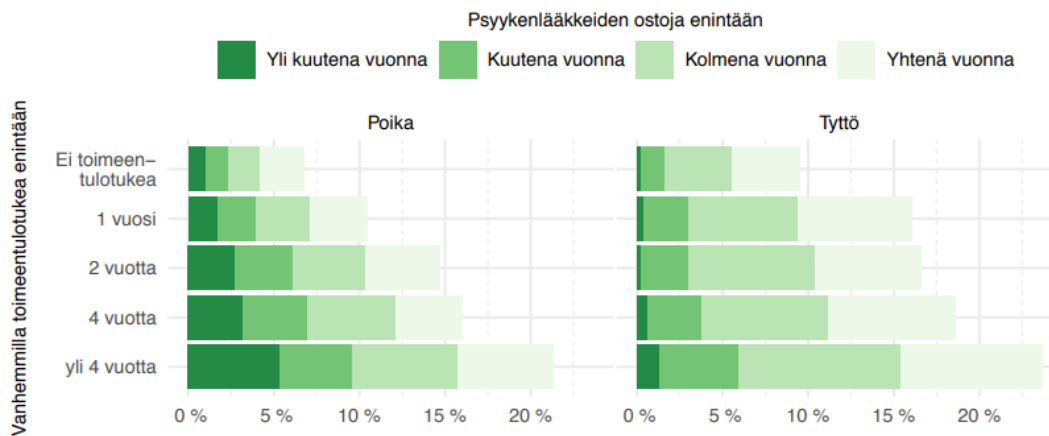
Huomioita hallitusohjelman tavoitteista ja muutosten vaikutuksista

Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on, että suomalaisten osaamistaso on käännetty takaisin kasvu-uralle ja koulutustaso on noussut (s. 77). Vuonna 1997 syntyneiden lasten kohorttitutkimus osoittaa, että pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen on yhteydessä lapsen lukuaineiden keskiarvoon peruskoulun päättyessä. Kun ilman toimeentulotukea kasvaneiden lasten lukuaineiden keskiarvo jäi noin 50 prosentilla alle kahdeksaan, toimeentulotukea saaneissa perheissä noin 75 prosenttia jäi alle kahdeksan keskiarvon.¹² Lisäksi toimeentulotuen saanti on yhteydessä yksilöllistettyyn opetukseen perusopetuksessa, joka pitkään toimeentulotuen varassa eläneiden perheiden lapsilla on huomattavasti muita yleisempää (kuvio Ristikari ym. 2018).



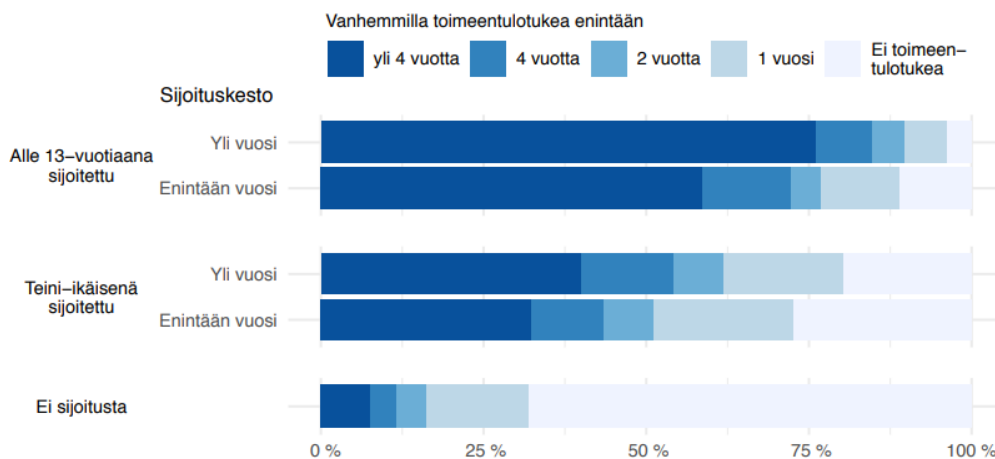
Kuvio 41. Yksilöllistettyä opetusta saaneiden osuus vanhempien toimeentulotuen mukaisissa luokissa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on parantaa nuorten mielenterveyttä ja estää mielenterveyden ongelmien puhkeamista sekä helpottaa hoitoon pääsyä (s. 22). Ohjelmassa todetaan, että erityisesti nuorten lisääntyneet mielenterveysongelmat vaativat määrätietoisia toimia (s. 30). Suomessa vuonna 1997 syntyneiden lasten kohortissa psyykenlääkkeiden pitkäaikainen käyttö oli vahvasti yhteydessä perheen pitkäaikaisen toimeentulotuen käyttöön (ao. kuvio, Ristikari ym. 2018).



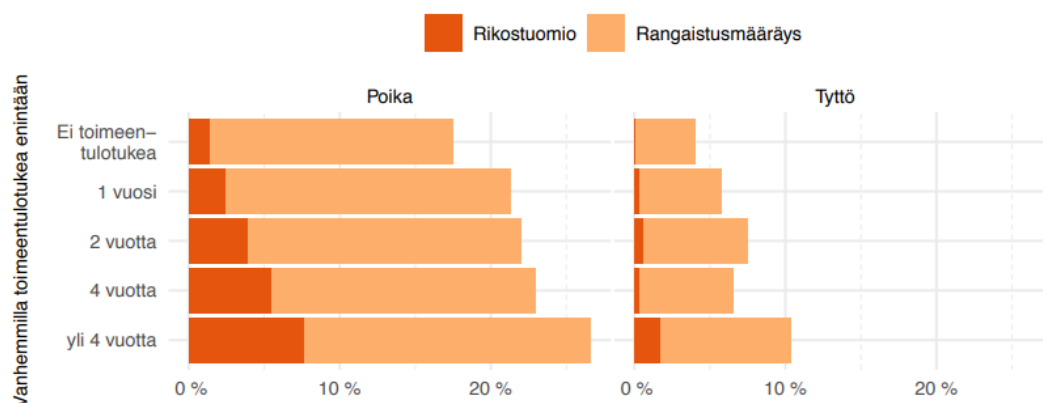
Kuvio 61. Vuonna 1997 syntyneiden tyttöjen ja poikien psyykenlääkkeiden ostotiheysosuudet vanhempien toimeentulotukiluokittain 2004–2015.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan lastensuojelussa pyritään avopalveluja painotamaan palvelurakenteeseen (s. 33). Suomessa vuonna 1997 syntyneiden lasten kohortissa lapsen sijoittaminen kodin ulkopuolelle lastensuojelun toimesta oli vahvasti yhteydessä perheen pitkäaikaiseen toimeentulotuen käyttöön (ao. kuvio, Ristikari ym. 2018).



Kuvio 80. Sijoitettujen lasten vanhempien toimeentulotuen saanti sijoituksen keston ja ensimmäisen sijoitusiän mukaan.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomessa ryhdytään nuoriso- ja jengirikollisuuden määrätietoiseen vähentämiseen (s. 180). Suomessa vuonna 1997 syntyneiden lasten kohortissa rangaistusmääräyksen tai rikostuomion saaminen oli vahvasti yhteydessä perheen pitkäaikaiseen toimeentulotuen saantiin (ao. kuvio, Ristikari ym. 2018).



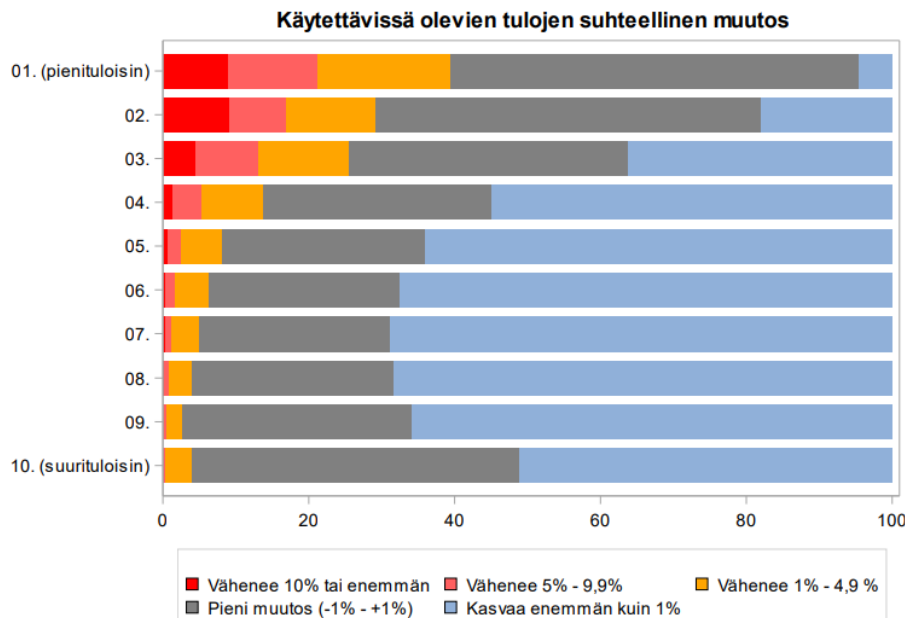
Kuvio 95. Rikostuomion ja rangaistusmääräyksen saaneiden osuus kohortissa sukupuolittain vanhempien toimeentulotukiluokittelun mukaan.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan (s. 24) hallitusohjelma laatii väestöpoliittisen selonteon, jossa on tarkoitus etsiä toimenpiteitä, jotka vaikuttaisivat positiivisesti syntyvyyteen. Suomessa tehdyssä tutkimuksessa¹³ epävarma elämäntilanne on suurin syy päätöksen lykätä lasten hankkimista tai luopua siitä kokonaan. Epävarma elämäntilanne muodostuu useista tekijöistä, mutta heikko taloudellinen tilanne on yksi osatekijä. Syntyvyys on jo tällä hetkellä kaikkein vähäisintä matalasti koulutettujen, pienituloisten ihmisten parissa. Matalasti koulutetuista miehistä kolmannes jää pysyvästi lapsettomiksi. Siten nuorten aikuisten taloudellisen tilanteen heikkenemisellä voi olla pitkäaikaisia varsin negatiivisia vaikutuksia muun muassa Suomen väestökehitykseen ja hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitoon.

Työnteon kannusteiden heikkeneminen

TAE:ssa esitetään lukuisia muutoksia, joilla heikennetään sosiaaliturvaa ja muita etuuksia. Ne näyttäisivät kohdistuvan monilta osin jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin ja lapsiin. Tällaisia muutoksia ovat muun muassa työttömyysetuuksien lapsikorotusten poistaminen, yleiseen asumistukeen kohdistuvat muutokset, toimeentulotukilain muutokset sekä indeksikorotusten jäädyttäminen. STM arvioi, että suhteellisen pienituloisuuden arvioidaan lisääntyvän eniten nuorten aikuisten, **yksinhuoltajien** sekä vanhempien työikäisten yksin asuvien keskuudessa. Tulonjaon epätasaisuutta mittaavan Gini-kertoimen arvioidaan kasvavan staattisessa tarkastelussa 27,62 prosentista 28,07 prosenttiin (+0,45 %-yksikköä). Esitetyt muutokset kasvattavat suhteellista pienituloisuutta

sekä 50 että 60 prosentin pienituloisuusrajalla. Kaikkein pienituloisimmista suomalaisista köyhtyy 40 prosenttia. Lapsiköyhyys kasvaa ehdotettujen muutosten seurauksena.¹⁴



Kuvio 5. Käytettävissä olevien tulojen muutosjakauma tulokymmenyksittäin

Osa ehdotetuista muutoksista on ainakin pyritty toteuttamaan siten, että vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin jäisivät vähäisiksi, joka on luonnollisesti myönteistä. Kuitenkin edellä mainitut sosiaali- ja terveysministeriön laskelmat osoittavat, että taloudellisilta kokonaisvaikutuksiltaan muutokset heikentävät pienituloisten ja köyhien lapsiperheiden asemaa. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tätä ei tee yhtään hyväksyttävämmäksi se, että myös muiden väestöryhmien toimeentulo heikkenee tai se, että lapsiperheiden toimeentulo heikkenee vähemmän.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan (kohta 4.3.), että hallitus uudistaa sosiaaliturvaa siten, että järjestelmä on työhön kannustavampi. Toisin sanoen tavoitteena on, että työnteon tulee aina olla kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen. Epäselväksi jää, miten esitetyt muutokset tukevat tätä sinänsä hyvin kannatettavaa työntekoon kannustamisen tavoitetta, kun niin monen perheen käytettävissä olevat tulot ahkerasta työnteosta huolimatta pienenevät nykyisestään.

Edellä mainituissa tilanteissa voi käydä niin, että jättäytyminen kokonaan sosiaaliturvan varaan tulee perheelle taloudellisesti kannattavammaksi. Huomautamme myös varsin vähän tässä yhteydessä käsitellystä tosiasiaista, että Suomessa on useita alueita ja aloja, joissa työtilanne on heikko. Tuoreet uutiset taloudesta kielivät heikentyvästä suhdanteesta, mikä vaikuttaa myös työmarkkinoiden tilanteeseen.

Lapsiköyhyyden kielteiset vaikutukset

Lapsiasiavaltuutettu on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lapsiperhe- ja lapsiköyhyyteen Suomessa.¹⁵ Lapsiköyhyys on Suomessa yleistynyt 2000-luvulla. Suomalaislapsista noin 11 prosenttia elää suhteellisessa köyhyydessä.¹⁶ Vuonna 2021 noin 121 800 lasta eli pienituloisessa perheessä. Tämä vastaa 12 prosenttia kaikista Suomessa asuvista lapsista.¹⁷ Köyhyys koettelee etenkin yksinhuoltajaperheitä, yhden tulonsaajan perheitä, monilapsisia perheitä ja pienten lasten perheitä. On syytä korostaa, että köyhissä lapsiperheissä on tyypillistä, että ainakin toinen huoltajista käy töissä: köyhistä lapsiperheistä lähes puolessa huoltaja on töissä. Ilmiö on siis jossain määrin erilainen kuin muissa kotitalouksissa, joissa köyhyys yleensä selittyy työttömyydellä tai työelämän ulkopuolella olemisella.¹⁸

Lapsiperheissä joudutaan työssäkäynnistä huolimatta turvautumaan usein esimerkiksi asumistukeen ja toimeentulotukeen. Monet ehdotettavat muutokset vain heikentävät lapsiperheiden taloutta ja lisäävät etenkin toimeentulotuen tarvetta. Hallitusohjelman tavoitteena on kuitenkin vähentää tukeutumista sosiaaliturvaan. Ristiriita näyttää ilmeiseltä. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan suunnitellut lapsilisän korotukset eivät ole riittäviä kompensoimaan esitettyjä sopeutuksia, joista valittavan suuri osa kohdistuu juuri heikoimmassa taloudellisessa tilanteessa oleviin lapsiperheisiin.

Lapsiköyhyyden vähentäminen on vuodesta 2019 asti ollut kansallisen lapsistrategian keskeinen tavoite ja Suomi on asettanut kansalliseksi tavoitteekseen vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien henkilöiden määrää 100 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Näistä 100 000 henkilöstä kolmasosan tulisi olla lapsia.¹⁹ Tavoitteet ovat perusteltuja, sillä lapsiköyhyyden kielteiset seuraukset lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle on todistettu lukuisissa tutkimuksissa. Suomalaisessa kohorttitutkimuksessa voitiin aukottomasti osoittaa, että lapsiperheen käytettävissä olevien tulojen vähentyminen muodostaa merkittävän riskin lapsen mielenterveydelle lisäämällä aikuisten kokemaan stressiä ja aiheuttamalla negatiivisia muutoksia vanhempien mielenterveyteen, vanhempien väliseen suhteeseen ja vanhemmuuteen. Vaikutukset olivat pitkäaikaisia ja ylisukupolvaisia.²⁰



Niin ikään vuonna 1987 ja 1997 Suomessa syntyneiden lasten kohorttitutkimukset ovat osoittaneet köyhyyden ylisukupolvisuuden ja lukuisat yhteydet erilaisiin pahoinvointitekijöihin, kuten lastensuojelun tarpeeseen ja nuorisorikollisuuteen.²¹ Vastaavia tuloksia on havaittu lukuisissa kansainvälisissä tutkimuksissa, myös Pohjoismaissa. Esimerkiksi Tanskassa pyrittiin lisäämään työnteon kannustimia leikkaamalla rajusti maahanmuuttajataustaisten perheiden sosiaaliturvaa vuonna 2002. Arvostettujen taloustieteilijöiden tutkimus osoittaa uudistuksen kielteiset vaikutukset erityisesti lapsiin: lasten osallistumisaste niin varhaiskasvatuksessa kuin esikoulussa laski, lasten suoriutuminen kielikokeissa heikkeni ja teini-ikäisten rikollisuus lisääntyi.²²

Hallitusohjelmaan sisältyvien muutosten kokonaisvaikutukset lapsiperheiden elintason jäivät hämäräksi. Esimerkkinä voidaan todeta, että työttömyysturvan lapsikorotusten poiston arvioidaan lisäävän toimeentulotuen ja yleisen asumistuen tarvitsijoiden määrää merkittävästi, mutta asiaa koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei toimeentulotukeen tai yleiseen asumistukeen tehtävien muutosten vaikutuksia suhteessa lapsikorotusten poistoon ole arvioitu lainkaan. Arvionniksi ei riitä se, että kyseisessä hallituksen esitysluonnoksessa todettiin, että vaikutukset eri esityksistä kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin. Esitysluonnoksen valmistumisen jälkeen tehty sosiaali- ja terveysministeriön yhteisvaikutusten arviointi osoittaa, että muutokset heikentävät lapsiperheiden, ja erityisesti yksinhuoltajaperheiden toimeentuloa. Ne kohdistuvat siis jo valmiiksi heikoimmassa asemassa oleviin väestöryhmiin, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. Välillisiä vaikutuksia ei ole edes arvioitu, joten kokonaiskuvaa on vaikea arvioida. Esityksiä ei kuitenkaan ole tietääksemme muutettu.

Asumisen tuen muutokset

Asumistukeen kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin ovat merkittävät. Muutoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 74/2023 vp, kohta 3 Tavoitteet) mukaan ehdotetulla omistusasuntojen asumistuen lakkauttamisella on tarkoitus kohdentaa tukea kaikkein pienituloisimmille ja vähävaraisimmille tuensaajille. Ansiotulovähennyksen poiston tavoitteena puolestaan on kokoaikatyön vastaanottamisen kannusteiden parantaminen.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että omistusasuntojen asumistuen kategorinen poistaminen kaikilta voi asettaa asumistukea saaneet lapsiperheet yhdenvertaisuutta heikentäviin tilanteisiin ja johtaa kohtuuttomiin lopputuloksiin. Harvemmin asutuilla paikkakunnilla omistusasunto voi vuokra-asuntojen puuttuessa olla ainoa asumisvaihtoehto. Toisaalta tiedetään

myös, että monilla alueilla asunnon myynti voi olla erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta, ja monet kiinteistöt ovat arvottomia. Tällöin perheellä ei välttämättä ole mahdollisuutta irrottautua omistusasunnostaan. Huomiotta on kokonaan jäänyt se, että osa omistusasunnoista on peritty tai avioeron kautta osituksessa saatu, eikä välttämättä merkki asujan hyvätuloisuudesta.

Asumistukeen ja toimeentulotukeen tehtävät muutokset voivat pakottaa perheitä muuttamaan. Asuinpaikan muutos voi olla lapselle merkittävä rasitus. Hän joutuu mahdollisesti vaihtamaan päiväkotia tai koulua, kaveripiiri vaihtuu ja harrastusten jatkaminen saattaa olla vaikeaa. Koko kodin ulkopuolinen elinpiiri muuttuu. Tällainen muutos vaatii lapsilta paljon resilienssiä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että muutos asettaa perheet eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella, mutta myös asumismuodon mukaan.

Myös kolmensadan euron ansiotulovähennyksestä luovuttaisiin kaikilta, tavoitteena kokoai-
kätöyden vastaanottamisen kannusteiden parantaminen. Tavoite on jyrkässä ristiriidassa vuonna 2015 tehdyn muutoksen kanssa. Ansiotulovähennysten käyttöönotolla pyrittiin vähentämään rakennetyöttömyyttä ja madaltamaan työn vastaanottamisen kynnyksiä. Valtiontalouden tarkastusviraston maaliskuussa 2023 julkaistu tarkastus²³ osoittaa, että näin onkin tapahtunut: ansiotulovähennys vähentää etenkin työttömien yksinhuoltajien työttömyysloukkua osa-aikaiselle työllistymiselle (s. 5).

Vuonna 2022 palkansaajista 18 prosenttia teki osa-aikaista työtä eli Suomessa oli 416 000 osa-aikaista työtä tekevää työkäistä. Heistä 101 000 eli joka neljäs, ja miehistä peräti joka kolmas, olisi halunnut tehdä koko-aikaista työtä, mutta sitä ei ollut tarjolla. Opiskelu oli yleisin syy tehdä osa-aikaista työtä.²⁴ Lapsiperheissä ja erityisesti yksinhuoltajaperheissä osa-aikaisen työn vastaanottaminen voi olla monella tapaa lapsen edun mukaista. Vuoropäivähoitoa ei ole tarjolla kaikissa kunnissa, matkat varhaiskasvatuspalveluihin voivat olla vaikeat, jolloin lapsen hoitopäivä venyy hyvin pitkäksi, pienten koululaisten yksinoloa ei voi loputtomiin venyttää ja lasten sairastaessa osa-aikatyötä on helpompi jaksottaa. Samalla huoltaja pysyy kuitenkin kiinni työelämässä.

Ansiotulovähennyksen poistaminen voikin johtaa kyseenlasiin lopputuloksiin joidenkin lapsiperheiden kohdalla ja erityisesti yksinhuoltajaperheiden kohdalla, joille työn ja perheen yhteensovittaminen on jo lähtökohtaisesti vaikeaa ja edellyttää tukea yhteiskunnalta. Ansiotulovähennyksen poistamisen vaikutusarvioinnit työllisyyteen ja työn teon kannustimiin ovat ristiriitaiset, joten epäselväksi jää, onko mainittu tarkoitus ylipäättään

järkevä tai hallitusohjelman tavoitteiden mukainen. STM:n vaikutusten yhteisarvioinnissa todetaankin, että yksinhuoltajien työssäkäynnin kannustimet voivat asumistuen muutosten myötä heikentyä.

Asumistuen korvausprosenttia ehdotetaan laskettavaksi 80 prosentista 70 prosenttiin. Perusomavastuun alarajan ylittävistä tuloista jatkossa huomioitaisiin 50 prosenttia nykyisen 42 prosentin sijaan. Perusomavastuuta laskettaessa huomioidaan perheen aikuisten ja lasten määrä sekä lapselle ja aikuiselle määritelty oma kerroin. Vaikutuksia lapsiperheisiin pyritään lieventämään pienentämällä aikuisen ja nostamalla lapsen kerrointa. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä tätä kädenojennusta lapsiperheille, mutta näyttää siltä, että kertoimista huolimatta lapsiperheidenkin asumistuki pienenee nykyisestään. Samalla lapsiperheiden elinkustannukset ovat monilla elämänalueilla nousseet tuntuvasti. Pienilläkin vähennyksillä voi olla tuntuja vaikutuksia perheiden elintagoon.

Asumistuen muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 74/2023 vp) todetaan, että muutokset kohdistuvat kaikkiin yleisen asumistuen saajiin, mutta toimeentulotukea saavien kohdalla toimeentulotuki paikkaa asumistuen pienenemisen täysimääräisesti. Hallituksen esityksen mukaan (s. 20) muutokset pienentäisivät merkittävästi pienituloisten lapsiperheiden tukea, ja siten lisäisi lapsiperheiden pienituloisuutta. Samalla esityksessä todetaan, että perusomavastuun aikuisen ja lapsen parametreihin tehtävät muutokset lieventävät lapsiperheisiin kohdistuvia vaikutuksia, ja että kaikkein pienituloisimmat lapsiperheet, etenkin yksinhuoltajat, saavat jo nykyään yleisesti toimeentulotukea, jolloin toimeentulotuen merkitys näiden kotitalouksien taloudessa kasvaisi, mutta toisaalta käytettävissä olevat tulot eivät muuttuisi.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että myös toimeentulotuen myöntämistä asu-
miskustannuksiin ollaan kiristämässä (HE 58/2023 vp). Vaikka sen osalta on arvioitu, etteivät kyseiset muutokset juurikaan muuta lapsiperheiden tilannetta, joidenkin perheiden kohdalla tilanne tulee muuttumaan. Lisäksi toimeentulotukeen esitetään hallitusohjelmassa merkittäviä muutoksia.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi ja yleensä lyhytaikaiseksi tukimuodoksi, joten vaikuttaa arveluttavalta ja varsin lyhytnäköiseltä tehdä säästöpäätöksiä, jotka pakottavat lapsiperheitä toimeentulotuen piiriin tai pidentävät toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen saanti edellyttää varattomuutta ja tuntuja toi-



meentulovaikeuksia. Kun toimeentulon tarve perustuu (ainakin osin) asumiskustannuksiin, tarve muodostuu helposti pitkäaikaiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuoreessa asumistukea koskevassa selvityksessä nimenomaisesti kehottanut, että valtioneuvoston tulisi ”sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa pyrkiä kehittämään ratkaisuja, jotka vähentäisivät viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen tarvetta asumisen tukemisessa”.²⁵ Hallitus näyttää nyt toimivan nyt täysin päinvastaisella tavalla.

Lopuksi

Olemme edellä osoittaneet, että lapsiköyhyydellä tiedetään olevan kauaskantoisia ja haitallisia vaikutuksia, jotka uhkaavat hallitusohjelmaan kirjattuja kannatettavia tavoitteita, kuten syntyvyyden nostamista, nuorisorikollisuuden vähentämistä ja syrjäytymisen sekä nuorten mielenterveysongelmien ehkäisyä.

Huomautamme, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamisaan päätelmissä Suomelle, että **valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin**.²⁶ Suosituksissa kehoitetaan useassa muussakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä on tutkitusti haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän. Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmaksi 2024–2027 kuvailut säästötoimet kohdentuvat myös heikoimmassa asemassa oleviin lapsiperheisiin. Hallitus on nyt toimimassa juuri päinvastoin kuin lapsen oikeuksien komitea suosittelee.

Haluamme muistuttaa myös siitä, että taloudelliset vaikeudet rasittavat monin tavoin lasten huoltajia ja osaltaan lisäävät heidän mielenterveys-, päihde- ja muita terveysongelmia, jotka heijastuvat usein myös lasten hyvinvointiin ja terveyteen. Nämä puolestaan lisäävät kuormitusta entisestään jo valmiiksi suurien vaikeuksien edessä olevissa hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalouksissa.

Lapsiasiavaltuutettu toistaa vielä lopuksi, että hallitusohjelmaan sekä TAE:een sisältyy monia myönteisiä kirjauksia, joiden eteenpäin viemisellä on merkittävä vaikutus lasten, lapsiperheiden ja tulevaisuuden aikuisten kannalta. Lapsiasiavaltuutettu toivoo, että ta-



loudellisten vaikutusten lisäksi entistä enemmän kiinnitettäisiin huomioita tehtyjen päätösten yhteisvaikutuksiin sekä välittömiin ja välillisiin vaikutuksiin lapseen ja lapsiperheisiin. Kaikessa päätöksenteossa on noudatettava YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen keskeistä ja läpileikkaavaa periaatetta lapsen edun ensisijaisuudesta.

Jyväskylässä 13.11.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

¹ Lapsiasia-valtuutetun lausunto eduskunnan valtiovarain-valiokunnalle julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvio-esityksen vaikutuksesta lapseen ja eri sukupolviin 23.10.2023. https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_vav_he412023

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 lapsen edun ensisijaisuudesta (CRC/C/GC/14), kohta 32.

³ Ibid.

⁴ Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

⁵ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 19 julkisesta budjetoinnista lasten oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). CRC/C/GC/19, kohta 31. Verkossa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

⁶ TSS-komitean yleiskommentti nro 19 oikeuksista sosiaalisiin oikeuksiin. E/C.12/GC/19, kohta 42. Verkossa https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F19&Lang=en

⁷ TSS-komitean loppupäätelmät Suomelle 2021. E/C.12/FIN/CO/7, kohta 27. Verkossa suomeksi <https://um.fi/documents/35732/0/Loppup%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t%2C+2021.pdf/e887f05a-82e6-d826-7064-f0f0f55900ff?t=1620290972931>

⁸ Ibid. Kyseisissä loppupäätelmissä viitattiin sosiaalihuoltolain uudistukseen.

⁹ Ibid., kohta 28.

¹⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

¹¹ Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2023. Verkossa https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf/24e8c11e-78cb-bf3e-6018-ad80359fb45a/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf?t=1696842353098



-
- ¹² Kääriälä, A. ym. (2021) Suomi seuraavan sukupolven kasvuympäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-582-7>
- ¹³ Savelieva, K., Jokela, M., Rotkirch, A. (2022). Reasons to postpone childbearing during fertility decline in Finland. *Marriage & Family Review* (Accepted/In Press), 1–24.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Esim. Köyhyydellä ei leikitä. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-687-1>.
- ¹⁶ Lapsen etua etsimässä. Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-919-3>.
- ¹⁷ ITLA Lapsiköyhyys datana. <https://itla.fi/lapsiperhekoyhyys-datana/>
- ¹⁸ Karvonen, S. & Salmi, M. (toim.) (2016) Lapsiköyhyys Suomessa 2010-luvulla. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-742-8>
- ¹⁹ Eurooppalainen lapsitakuu – Suomen toimintasuunnitelma (2022). Valtioneuvoston julkaisuja. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-784-3>
- ²⁰ Solantaus, T.; Leinonen, J. & Punamäki, Raija-Leena (2014). Children's Mental Health in Times of Economic Recession: Replication and Extension of the Family Economic Stress Model in Finland. *Developmental Psychology* 40(3):412-29. DOI:10.1037/0012-1649.40.3.412
- ²¹ Ristikari, T. ym. (2016) Suomi nuorten kasvuympäristönä. 25 vuoden seuranta vuonna 1987 Suomessa syntyneistä nuorista aikuisista. Nuorisotutkimusseura & Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/julkaisuja/suomi_nuorten_kasvuympariston_a.pdf
- Ristikari, T. ym. (2018) Suomi lasten kasvuympäristönä : Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-152-2>
- ²² Højsgaard Andersen, L.; Dustmann, C. & Landersø, R. (2019) Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families. CREAM. https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_05_19.pdf
- ²³ Yleinen asumistuki: Vuoden 2015 kokonaisuudistus, etuusmenojen kehitys ja tuensaajien työssäkäynti. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 4/2023. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/04/VTV-Tarkastus-4-2023-Yleinen-asumistuki.pdf>
- ²⁴ <https://www.stat.fi/uutinen/yha-useampi-osa-aikainen-teki-osa-aikatyota-omastahalustaan-vuonna-2022>
- ²⁵ Ibid..
- ²⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6. Epävirallinen suomennos ulkoministeriön verkkosivulla https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189