



RATKAISUJA LAPSIPERHEKÖHYTYEEN  
**Samalta  
viivalta**  
Itin 2021–2024

# Miten uudistaa lapsilisäjärjestelmää?

Ehdotuksia lapsilisäjärjestelmän uudistamiseksi

Aapo Hiilamo, Lauri Mäkinen, Tapio Räsänen, Mari Hirvonen, Tiina Ristikari

## TIIVISTELMÄ

Tässä raportissa esitellään erilaisia tapoja uudistaa lapsilisäjärjestelmää, arvioidaan uudistusten kustannuksia sekä simuloidaan uudistusten vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen. Raportissa tarkastelun kohteena on sisaruskorotuksen poisto, lapsilisän ulottaminen 17-vuotiaisiin, alle 3-vuotiaille tarkoitettu pikkulapsikorotus, lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa, lapsilisän asettaminen veronalaiseksi sekä yksinhuoltajakorotuksen muutokset.

Sisaruskorotuksen poisto vähentäisi menoja 97 miljoonaa euroa vuodessa, kun otetaan huomioon vaikutus myös toimeentulotuen käyttöön. Sisaruskorotuksen poisto kuitenkin nostaisi lapsiköyhyydestä 0,6 prosenttiyksikköä (viitebudjetteihin perustuvaa köyhyydennäköä käyttämällä), joka vastaa 6 500:ta lasta lisää köyhyysrajan alapuolella. Sen sijaan maltillinen 20 euron lapsilisän korotus kuukaudessa alle 3-vuotiaiden lapsien vanhemmille vähentäisi lapsiperheköyhyyttä 0,1 prosenttiyksikköä. Luku vastaa noin 600:aa lasta vähemmän köyhyysrajan alapuolella. Uudistuksen vuotuinen hintalappu olisi 28 miljoonaa euroa.

Arviomme mukaan lapsilisän ulottaminen 17-vuotiaisiin maksaisi 68 miljoonaa euroa vuodessa ja vähentäisi lapsiköyhyyttä 0,1 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 1 300:aa lasta. Lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa ei lisäisi lapsilisämenoja mutta lisäisi toimeentulotuen menoja 188 miljoonaa euroa vuodessa. Lapsiköyhyydestä laskisi noin 3,4 prosenttiyksikköä, joka vastaa 36 000:ta lasta vähemmän köyhyydessä. Yhden huoltajan perheiden köyhyysaste laskisi peräti 11 prosenttiyksikköä.

Verotuksen ja lapsilisän 70 euron korotuksen kustannusneutraali yhdistelmä vähentäisi lapsiperheköyhyyttä vain 0,1 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 900:aa lasta vähemmän köyhyydessä. Huomioitavaa on, että verotus ei kohtelisi lapsiperheitä tasapuolisesti, vaan nostaisi yhden aikuisen perheiden köyhyysastetta.

Arvioimme raportissa myös niin kutsutun Lapsilisä 2.0 -mallin vaikutuksia; mallissa lapsilisä ulotetaan kaikkiin alle 18-vuotiaisiin lapsiin ja lapsilisää uudistetaan niin, että sisaruskorotuksen poisto kompensoitaisiin pikkulapsikorotuksella sekä nostamalla 17-vuotiaiden lapsilisää 50 prosentilla. Lisäksi lapsilisä jaetaan molempien vanhempien kesken. Mallissa lapsilisä maksetaan suoraan lapselle sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 15 vuotta, eikä se ole silloin vähennettävää tuloa toimeentulotuessa.

Lapsilisäjärjestelmän uudistaminen kasvattamatta kustannuksia niin, että lapsiperheköyhyys samalla vähenisi, on hyvin haastavaa.

*Kiitämme lapsilisäkeskusteluihin osallistuneita tutkijoita, Tuija Korpelaa ja Signe Jauhiaista. Vain kirjoittajat vastaavat raportin sisällöstä.*

## Sisällysluettelo

Johdanto	4
Lapsilisäjärjestelmät Euroopan maissa	6
Millainen lapsilisäjärjestelmä poistaa köyhyyttä tehokkaimmin?	9
Suomen lapsilisäjärjestelmän kipupisteet	10
Lapsilisän taso on laskenut	12
Perheiden moninaisten asuintilanteiden huomiointi	13
Kodin ulkopuolella asuvien lasten lapsilisä	13
Lapsilisä päättyy liian aikaisin	14
Uudistusehdotuksia lapsilisäjärjestelmään	15
Tasokorotus	20
Sisaruskorotuksen poisto	20
Pikkulapsikorotus	21
Lapsilisän maksaminen 17-vuotiaille	21
Lapsilisä etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa	22
Lapsilisän verotus kustannusneutraalisti	22
Yksinhuoltajakorotus	23
Lapsilisä 2.0.	24
Johtopäätökset	27
Lähteet	29
Liitteet: Tarkemmat tiedot simuloinnista	30

# Johdanto

Suomen tavoite on nostaa 33 000 lasta pois köyhyys- tai syrjäytymisriskistä <sup>1</sup> vuoteen 2030 mennessä. Lapsilisäjärjestelmää uudistamalla voidaan päästä lähemmäksi tätä tavoitetta. Uudistuksen luonteesta riippuen lapsilisäjärjestelmän muuttaminen voi myös ajaa useamman lapsen köyhyyteen.

Lapsilisäjärjestelmää tulisi uudistaa niin, että se palvelisi entistä paremmin lapsia, vahvistaisi lasten asemaa yhteiskunnassa ja turvaisi nuorten itsenäistymistä. Lapsilisäjärjestelmässä on neljä keskeistä haastetta:

- Lapsilisän määrä on pienentynyt merkittävästi.
- Lapsilisäjärjestelmä on ongelmallinen etävanhemmille ja lapsille, jotka asuvat vuoroittain eronneiden vanhempien luona.
- Lapsilisäjärjestelmässä kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset eivät saa lapsilisää samalla tavalla käyttöönsä kuin kotona asuvat lapset.
- Lapsilisän maksaminen loppuu liian aikaisin, eikä se tue nuoria aikuistumisen kynnyksellä.

Tässä raportissa esitellään tarkemmin nämä haasteet. Raportissa esitellään mahdollisia uudistuksia lapsilisäjärjestelmään, muutosten vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen sekä niistä aiheutuvia kustannuksia.

Lapsille universaalisti maksettava lapsilisä on ollut voimassa 75 vuotta lähes muuttumattomana. Vuonna 1948 voimaan tullut lapsilisäjärjestelmä korvasi niin sanotun perhepalkkamallin <sup>2</sup>. Lapsilisäjärjestelmän syntyvaiheessa kaikille lapsille maksettu lapsilisä oli tehokas ratkaisu taloudellisen niukkuuden poistoon, sillä lähes kaikki lapsiperheet kärsivät niukkuudesta. Lapsilisät vastasivat tuoloin noin 40:tä prosenttia kaikista sosiaalimenoista. Luku kertoo uudistuksen massiivisuudesta sekä siitä, että muita sosiaalietuuksia oli vähän. Lapsilisäjärjestelmään siirtyminen oli myös merkittävä tekijä sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta, sillä perhepalkka kohdistui usein miehiin mutta lapsilisää maksettiin tyypillisesti äideille. Lapsilisäjärjestelmän suuria muutoksia ovat olleet lapsilisien porrastaminen lasten määrän mukaan (1962), erityislapsilisä (1960–1974), maksun ulottaminen 16-vuotiaille (1994), alle 3-vuotiaille maksettava korotus (1973–1993) ja yksinhuoltajakorotus (1994). Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty

1 Henkilön lasketaan olevan köyhyys- tai syrjäytymisriskissä, mikäli hän kuuluu kotitalouteen, joka on pienituloisen tai vajaatyöllinen tai mikäli kotitaloudessa esiintyy vakavaa aineellista ja sosiaalista puutetta.

2 Perhepalkkajärjestelyissä työnantajat maksoivat korotettua palkkaa perheellisille työntekijöille. Perhepalkkamallin käyttöönoton laajentamista vauhditti hintojen nousu 1940-luvulla.

kokonaisvaltaisia uudistuksia, vaikka järjestelmässä on tunnistettu kehittämistarpeita jo aikaisemmin<sup>1,2</sup>.

Esittelemme tässä raportissa erilaisia tapoja uudistaa lapsilisää, niiden kustannuksia sekä vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen. Lisäksi esitämme eri ehdotuksista koostuvan, niin kutsutun Lapsilisä 2.0 -mallin lapsilisäjärjestelmän uudistamiseksi. Malli tarttuu edellä mainittuihin neljään haasteeseen, vahvistaa lapsen asemaa yhteiskunnassa sekä tukee taloudellista itsenäistymistä aikuisuuden kynnyksellä. Uusi malli on suunniteltu tutkimustiedon ja simulointiharjoitusten pohjalta. Raportin kirjoittajat vastaavat mallin sisällöstä.

Lapsilisä 2.0 -mallissa lapsilisä ulotetaan kaikkiin alle 18-vuotiaisiin lapsiin. Lapsilisää uudistetaan niin, että sisarkorotus poistetaan, mutta sitä kompensoidaan pienten lasten korotuksella sekä ulottamalla lapsilisä myös 17-vuotiaisiin. Lisäksi lapsilisä jaetaan molempien vanhempien kesken. Mallissa lapsilisä maksetaan suoraan lapselle sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 15 vuotta, eikä se ole silloin vähennettävää tuloa toimeentulotuessa.

Tämän raportin tavoite on vauhdittaa keskustelua lapsilisästä, sen uudistamisesta ja lapsiperheköyhyyden vähentämisestä. Kuvaamme ensin lapsilisäjärjestelmiä Euroopan maissa, sitten lapsilisäjärjestelmän ja köyhyyden suhdetta. Näiden jälkeen kuvaamme Suomen lapsilisäjärjestelmän haasteita. Lopuksi arvioimme lapsilisän uudistusehdotusten vaikutuksia valtion menoihin ja lapsiperheköyhyyteen.

## Lapsilisäjärjestelmät Euroopan maissa

Suomen lapsilisäjärjestelmässä on paljon samaa muiden maiden järjestelmien kanssa. Taulukkoon 1 on koottu lapsilisäjärjestelmien keskeisiä piirteitä kymmenestä Euroopan maasta. Suomessa erityistä on lapsilisän maksamisen päättyminen 17. syntymäpäivää seuraavaan kuukauteen. Lähes kaikissa muissa maissa lapsilisää maksetaan vähintään niin kauan, kunnes lapsi täyttää 18 vuotta. Irlannissa ja Saksassa lapsilisää maksetaan tämän jälkeenkin, esimerkiksi opiskelun perusteella.

Sisaruskorotus on käytössä Suomen lisäksi monessa muussa maassa. Sisaruskorotusta maksetaan viidessä maassa, ja viidessä maassa lapsilisässä ei ole erillistä sisaruskorotusta. Sisaruskorotuksen määrä myös vaihtelee maittain, mutta tyypillisesti se on suhteellisen pieni.

Suomessa, Ruotsissa, Saksassa, Belgiassa ja Irlannissa lapsilisän määrää ei ole sidottu lapsen ikään. Islannissa, Norjassa ja Tanskassa lapsilisä on suurimmillaan pienillä lapsilla, kun taas Alankomaissa ja Ranskassa lapsilisä kasvaa iän mukana.

Maiden välillä on myös vaihtelua siinä, onko etuus samansuuruinen kaikille lapsille vai onko lapsilisässä tuloharkintaa. Tuloharkintaa on neljässä tarkastellussa maassa: Alankomaissa, Islannissa, Ranskassa ja Tanskassa. Maiden välillä on vaihtelua siinä, miten tuloharkintaa tehdään. Tyypillisesti tulorajoissa huomioidaan kotitalouden rakenne, kuten kotitalouden aikuisten ja lasten lukumäärä. Mahdollisen yksinhuoltajakorotuksen suhteen maat myös poikkeavat. Yksinhuoltajille maksettu suurempi etuus on Alankomaissa, Islannissa, Norjassa, Suomessa ja Tanskassa.

**TAULUKKO 1.** Lapsilisäjärjestelmät valituissa Euroopan maissa. Taulukon tiedot on kerätty MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) -järjestelmästä vuodelta 2022.

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska	Islanti
<b>Ikä, johon lapsilisää maksetaan</b>	17-vuotiaaksi	16-vuotiaaksi (Oppivelvollisuutta suorittavat saavat tätä pidempään)	18-vuotiaaksi	18-vuotiaaksi	18-vuotiaaksi
<b>Sisaruskorotus</b>	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä
<b>Määrä sidottu ikään</b>	Ei	Ei	Kyllä, suurimmillaan pienillä lapsilla	Kyllä, suurimmillaan pienillä lapsilla	Ei
<b>Tuloharkinta</b>	Ei	Ei	Ei	Vähenee 2 % mikäli vuositulot yli 111 356 €	Kyllä
<b>Yksinhuoltajakorotus</b>	Kyllä, jokaisesta lapsesta 63,30 €.	Ei	Kyllä, alle 3-vuotiaan lapsen yhlle lisä (66 €). Lisäksi kaikille yksinhuoltajille lisä (106 €).	Erillinen lapsiavustus esim. yksinhuoltajille ja kaksosille (68 €).	Kyllä, noin 2 800 €/vuosi + pieni korotus seuraavasta lapsesta.

*Taulukko jatkuu seuraavalla sivulla.*

	Saksa	Ranska	Alankomaat	Irlanti
<b>Ikä, johon lapsilisää maksetaan</b>	18-vuotiaaksi (Maksetaan pidempään, jos työttömänä tai opiskelee.)	20-vuotiaaksi	18-vuotiaaksi	16-vuotiaaksi (18-vuotiaaksi, mikäli opiskelee.)
<b>Sisaruskorotus</b>	Kyllä, kolman- nesta lapsesta alkaen	Kyllä	Ei	Ei
<b>Määrä sidottu ikään</b>	Ei	Kyllä, suurimillaan vanhemmilla lapsilla	Kyllä, suurimmillaan pienillä lapsilla	Ei
<b>Tuloharkinta</b>	Ei	Kyllä, vähennys riippuu useasta eri tekijästä	Kyllä, kiinteän lapsilisän ohella tulovähenteinen etus	Ei
<b>Yksinhuoltajakorotus</b>	Ei	Ei	Kyllä, jos tulot jäävät rajan alle	Ei



# Millainen lapsilisäjärjestelmä poistaa köyhyyttä tehokkaimmin?

Suomessa lapsilisän ensisijainen tarkoitus on korvata lapsesta aiheutuvia kuluja ja näin tasata taloudellista tilannetta perheellisten ja perheettömien välillä. Tätä kutsutaan horisontaaliseksi tulojakoiksi. Lapsilisäjärjestelmällä on myös merkittävä vertikaalinen tulonjakovaikutus eli lapsiperheköyhyyttä vähentävä vaikutus<sup>3-6</sup>. Lapsen kasvatuksesta aiheutuvien kulujen korvaamisella ja köyhyyden vähentämisellä on selkeä keskinäisyhteys: maat, jotka korvaavat eniten lapsen kasvatuksesta aiheutuvia kuluja, vähentävät myös eniten lapsiperheköyhyyttä<sup>6</sup>. Lapsilisän mahdollisuus vähentää lapsiköyhyyttä liittyy olennaisesti etuuden suuruuteen<sup>7</sup>, mutta myös järjestelmän piirteisiin.

Lapsilisäjärjestelmiä on kolmentyyppisiä: universaaleja lapsilisäjärjestelmiä, universaaleja lapsilisäjärjestelmiä, joissa on kohdentavia elementtejä, sekä valikoivia järjestelmiä<sup>5</sup>. Universaaleissa lapsilisäjärjestelmissä kaikki lapset ovat oikeutettuja lapsilisään. Valikoivissa järjestelmissä lapsilisä on tarkoitettu ainoastaan tietyille osalle lapsia, esimerkiksi kaikkein pienituloimpien perheiden lapsille. Kohdentavassa lapsijärjestelmässä resursseja kohdennetaan tietyille ryhmille muita enemmän, esimerkiksi juuri pienituloisille lapsille.

Tutkimusten mukaan lapsiköyhyyttä saadaan parhaiten vähennettyä universaalien järjestelmän sisällä toteutetuilla kohdennetuilla toimilla<sup>5,8,9</sup>. Kaikille universaalisti maksettava lapsilisä korvaa lapsista aiheutuvia kustannuksia tasaisemmin kaikille lapsiperheille, mutta ei ole yhtä tehokas järjestelmä poistamaan lapsiperheköyhyyttä kuin järjestelmä, jossa lapsilisää myös kohdennetaan<sup>6</sup>. Universaalien järjestelmän sisällä kohdentaminen vähentää köyhyyttä kahden eri mekanismin avulla: tulojaon kautta sekä sillä, että pienituloisille kotitalouksille kohdennetaan suurempi etuustaso<sup>5</sup>. Kohdentamisella voi olla negatiivisia vaikutuksia, jos etuudet jäävät alikäyttöön tai jos ne aiheuttavat kannustinloukkuja pienituloisille kotitalouksille.



## Suomen lapsilisäjärjestelmän kipupisteet

Lapsilisää maksetaan lapsen syntymää seuraavan kuukauden alusta sen kuukauden loppuun, kun lapsi täyttää 17 vuotta. Lapsilisä on verotonta tuloa, ja siihen ovat oikeutettuja kaikki Suomessa asuvat lapset. Kelan tilastojen mukaan joulukuussa 2022 lapsilisää sai 532 964 perhettä. Lapsia näissä perheissä oli 957 711, joka tarkoittaa noin 17:ää prosenttia väestöstä. Lapsilisää saaneista perheistä 45 prosentilla lapsia oli yksi ja 39 prosentilla lapsia oli kaksi. Kolme- tai useampilapsisia perheitä oli noin 16 prosenttia.<sup>11</sup>

Lapsilisäjärjestelmässä on vuodesta 1962 ollut käytössä ns. sisaruskorotus, eli etuuden määrä kasvaa lapsiluvun kasvaessa. Tämän ohella yksinhuoltajat ovat oikeutettuja yksinhuoltajakorotukseen. Yksinhuoltajakorotukseen oikeutettuja perheitä oli vuoden 2022 joulukuussa 108 305. Yksinhuoltajakorotusta sai viidennes lapsiperheistä<sup>11</sup>. Seuraavassa tietolaatikossa on kuvattu lapsilisän määrät ja maksatusperusteet.

Suomalaisessa lapsilisäjärjestelmässä on nykyisellään ongelmallisia piirteitä. Seuraavaksi kuvataan lapsilisäjärjestelmän haasteita tarkemmin.

## TIETOLAATIKKO 1. Suomen lapsilisäjärjestelmä.

### LISÄTIETOA

Lapsilisän maksu perustuu Suomessa lapsilisälakiin <sup>10</sup>. Lapsilisä maksetaan yleensä äidille tai isälle tai muulle lapsen hoidosta vastuussa olevalle aikuiselle. Vanhemmat voivat sopia, kummalle heistä lapsilisä maksetaan. Erimielisyystilanteissa lapsilisä maksetaan asuinpaikkatiedon perusteella. Yksinhuoltajakorotus maksetaan vain toiselle vanhemmista, vaikka lapsi asuisikin vuorotellen vanhempiensa luona. Kun lapsi sijoitetaan kodin ulkopuolelle, perhe menettää oikeuden lapsilisään. Lapsilisä maksetaan vanhempien sijaan hyvinvointialueelle kattamaan lapsen sijaishuollon kustannuksia.

Lapsilisää voidaan maksaa suoraan 15 vuotta täyttäneelle lapselle, jos lapsen etu sitä vaatii. Kuitenkin näitä tilanteita on Suomessa alle 100.

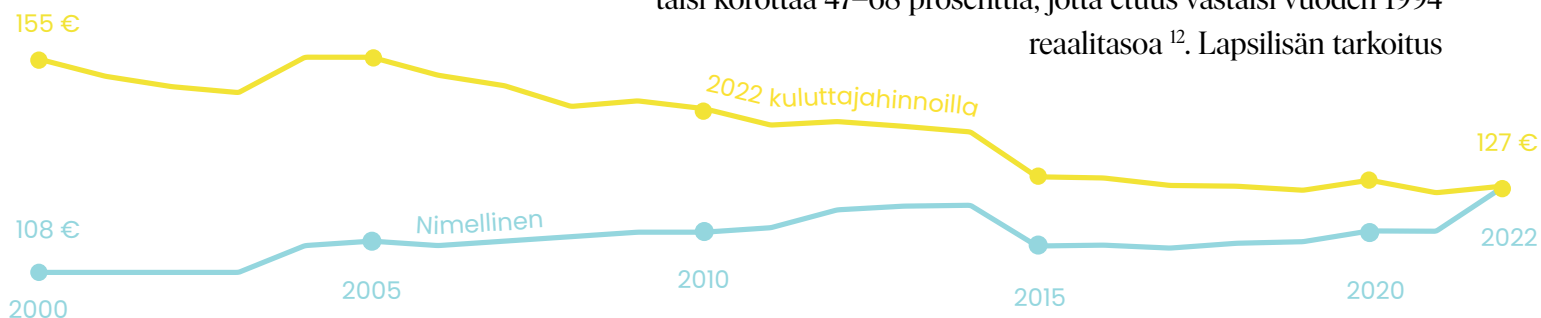
Lapsilisä huomioidaan tulona kotitalouden hakiessa toimeentuloa. Lapsilisää ei voi ulosmitata ulosottotilanteessa. Lapsilisän maksatus päättyy, jos lapsi saa työkyvyttömyyseläkettä. Lapsilisästä voidaan vähentää samasta lapsesta samalta ajalta maksettava vieraan valtion lainsäädäntöön perustuva vastaava etuus.

Seuraavassa taulukossa on esitetty lapsilisän määrä lasten ja vanhempien tilanteen mukaan vuonna 2023.

Lasten määrä	Lapsilisä lasta kohden, kahden huoltajan perheet	Lapsilisä lasta kohden, yhden huoltajan perheet
Yhdestä lapsesta	94,88	158,18
Kahdesta lapsesta	104,84	168,14
Kolmesta lapsesta	133,79	197,09
Neljästä lapsesta	163,24	226,54
Viidennestä lapsesta	182,69	245,99

## Lapsilisän taso on laskenut

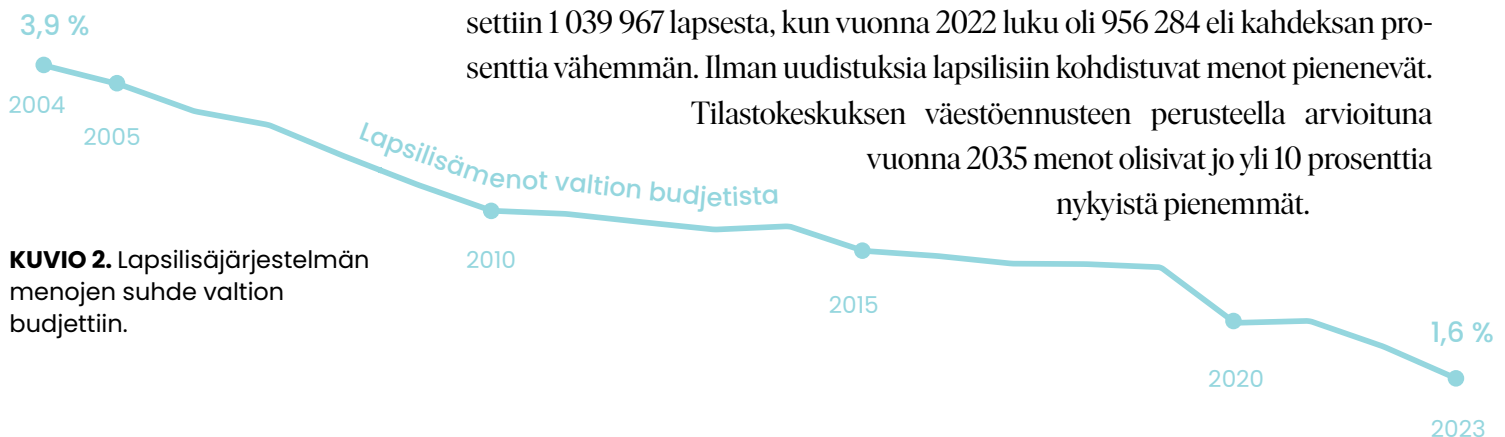
Lapsilisän taso on laskenut merkittävästi edellisten kolmen vuosikymmenen aikana. Lapsilisää ei ole sidottu kuluttajahinta- tai ansioindekseihin. Lapsilisän arvo ei siis seuraa yleistä hintojen tai ansioiden kehitystä. Tämän vuoksi lapsilisän ostovoima on heikentynyt. Vuodesta 2010 yleinen hintaindeksi on noussut 25 prosenttia syyskuuhun 2022 mennessä. Samassa ajassa keskimääräinen maksettu lapsilisä on laskenut 0,3 prosenttia. Arvioiden mukaan lapsilisää pitäisi korottaa 47–68 prosenttia, jotta etuus vastaisi vuoden 1994 reaalitasoa<sup>12</sup>. Lapsilisän tarkoitus



**KUVIO 1.** Lapsilisän keskimääräisen arvon kehitys (maksetut etuudet / saajien määrä vuoden lopussa).  
Lähde Kela.

perheettömien ja perheellisten välisten elinkustannusten tasaajana on siis heikentynyt. Kuviossa 1 on lapsilisän kehitys vuoden 2022 kuluttajahinnoin.

Valtion lapsilisiin käyttämä rahamäärä on pienentynyt merkittävästi. Vuonna 2004 lapsilisät vastasivat noin 3,9:ää prosenttia valtion budjetista, kun luku vuonna 2023 on arvon mukaan 1,6 prosenttia. Lasku johtuu lapsilisän tason laskun lisäksi lasten määrän vähentymisestä. Vuoden 2004 lopussa lapsilisää maksettiin 1 039 967 lapsesta, kun vuonna 2022 luku oli 956 284 eli kahdeksan prosenttia vähemmän. Ilman uudistuksia lapsilisiin kohdistuvat menot pienenevät.



**KUVIO 2.** Lapsilisäjärjestelmän menojen suhde valtion budjettiin.

Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella arvioituna vuonna 2035 menot olisivat jo yli 10 prosenttia nykyistä pienemmät.

Lapsilisän nykyinen taso vastaa enää vain pientä osaa lapsesta aiheutuvia kuluja. Esimerkiksi Turun yliopiston ihmisarvoisen elämän viitebudjetissa 4-vuotiaan lapsen laskennalliset menot olivat noin 310 euroa kuukaudessa<sup>13</sup>. Tätä vanhempien lasten kustannukset ovat vieläkin suuremmat, eli lapsilisä korvaa vanhempien lasten kustannuksia vielä vähemmän kuin pienempien lasten kustannuksia.

## Perheiden moninaisten asuintilanteiden huomiointi

Lapsilisä maksetaan yhdelle vanhemmalle, eikä sitä voi jakaa vanhempien kesken. Suomessa asuu 210 000 lasta virallisesti vain toisen vanhempansa kanssa<sup>14</sup>. Vuoroasuminen on kuitenkin yleistä: arvioiden mukaan noin joka kolmas eroperheiden lapsista asuu vuorotellen molempien vanhempien luona.<sup>15</sup> Tilastokeskuksen arvion mukaan 40 000 lasta asuu vuorotellen kahdessa kodissa<sup>16</sup>. Kahdessa kodissa asuvien lasten vanhemmat tyypillisesti kuitenkin osallistuvat lapsen elatukseen. Sisaruskorotusten määrittäminen on haastavaa tilanteissa, joissa lapset asuvat useammassa kuin yhdessä kodissa.

Lisäksi lapsilisää ei voida tällä hetkellä maksaa kahdelle aikuiselle samanaikaisesti. Tämä hankaloittaa vuorotellen molempien vanhempien luona asuvien lasten vanhempien taloudenpitoa. Lapsen asuintilanteisiin ja hoitoon voi tulla lyhytaikaisia muutoksia, jos lähivanhempi esimerkiksi sairastuu tai matkustaa. Lapsilisän maksaminen vain yhdelle vanhemmalle hankaloittaa näitä tilanteita.

## Kodin ulkopuolella asuvien lasten lapsilisä

Lapsilisä maksetaan kunnalle tai hyvinvointialueelle, kun lapsi on sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia oli noin 17 700 vuonna 2021<sup>17</sup>. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten sosiaaliturva on tällä hetkellä epäselvä ja sisältää vaihtelevia toimintatapoja. Aiheesta ei ole tutkimusta, mutta asiantuntijoiden kuulemiset ovat herättäneet kysymyksen siitä, mikä merkitys yksittäisten työntekijöiden vaihtelevilla toimintatavoilla on lasten yhdenvertaisuudelle.

Kodin ulkopuolelle sijoitetuille tulee maksaa lastensuojelulain 55 § mukaan käyttörahaa<sup>18</sup>. Alle 15-vuotiailla käyttörahan tulee vastata yksilöllistä tarvetta. 15 vuotta täyttäneille täysimääräinen käyttövara on vähintään 62 euroa kuukaudessa vuonna 2023. Käyttövarasta ei kateta koulunkäynnin tai harrastuksen menoja eikä hygieniatuotteita, jotka kuuluvat osaksi laitos- tai perhehoitoa. Käyttövarojen tulee olla taskurahan luonteisia varoja. Käyttöraha vastaa tältä osin lapsilisän ideaa. Kodin ulkopuolelle sijoitetuille lapsille lapsilisä ei käytännössä kohdistu lyhentämättömänä lapsen samalla lailla kuin perheissä asuville.

Lisäksi sijoitetun lapsen itsenäistymistä varten on kalenterikuukausittain varattava määrä, joka vastaa vähintään 40 prosenttia hänen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa tarkoitetuista tuloista, korvauksista tai saamisista. Tavallisesti käyttövaroja kerrytetään vanhemmille määrättyistä elatusapumaksuista tai Kansaneläkelaitoksen maksamasta elatustuesta. Määrää

laskettaessa ei lapsilisää oteta huomioon. Itsenäistymisvarojen kerryttämisestä tehdyn päätöksen toimeenpanossa ei kuitenkaan ole vakiintuneita käytäntöjä ja se vaihtelee lapsi- ja perhekohtaisesti. Itsenäistymisvarojen kertymisen tai harkinnanvaraisen itsenäistymisvarojen maksamiseen tarvitaan yhdenmukaisia käytäntöjä lapsen jälkihuollon täysimääräiseksi toteutumiseksi.

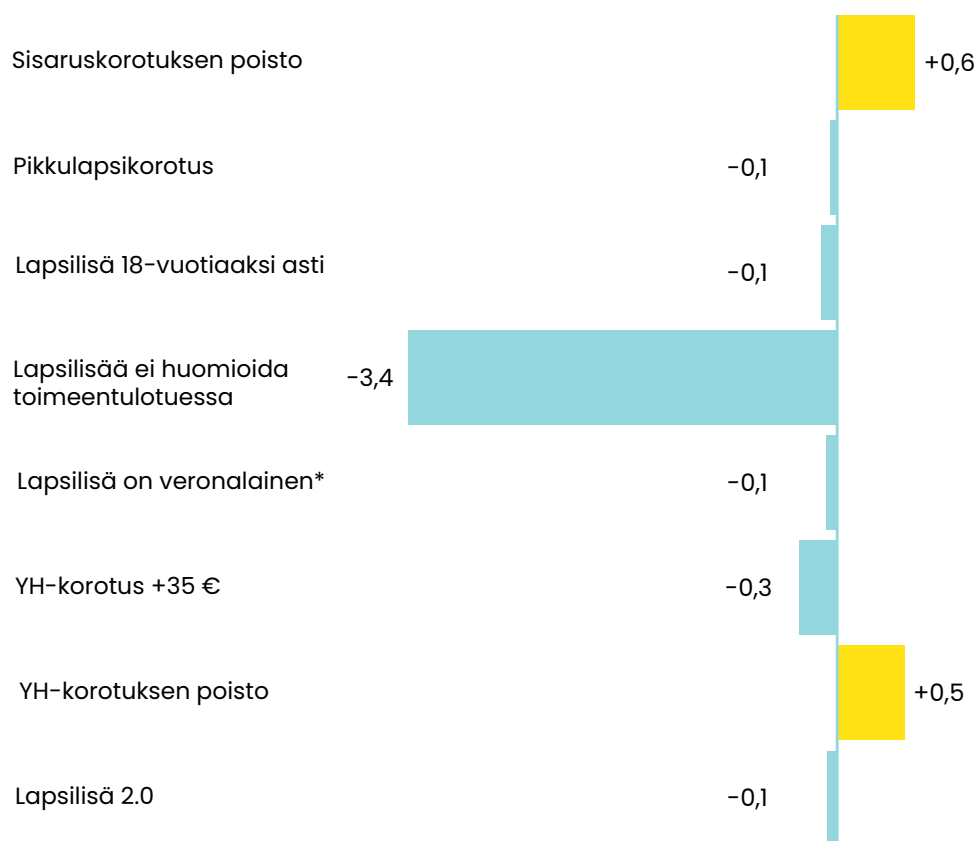
## Lapsilisä päättyy liian aikaisin

Lapsilisän maksamisen päättyminen, kun lapsi on täyttänyt 17 vuotta, liittyy ajatuksen palkkatöihin siirtymisestä. 17-vuotiaiden jättäminen lapsilisän ulkopuolelle ei kuitenkaan ole enää perusteltua. Oppivelvollisuus päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Myös vuoden 2001 lapsilisätyöryhmä esitti lapsilisän ulottamista 17-vuotiaille, mutta ehdotusta ei toteutettu <sup>1</sup>. Lapsilisän päättyminen vaikeuttaa erityisesti pienituloisten perheiden lasten itsenäistymistä. Pienituloisten perheiden nuoret kokevat muita selvästi enemmän toimeentulovaikeuksia aikuistumisen kynnyksellä.



## Uudistusehdotuksia lapsilisäjärjestelmään

Tarkastelemme seuraavassa usein esitettyjä lapsilisäjärjestelmän uudistusehdotuksia. Seuraavassa esitetyt laskelmat ovat simuloineet Kelan tutkimusyksikön tutkijat raportin kirjoittajien määrittelemien uudistusehdotusten mukaisesti. Kuviot 3 ja 5 antavat yhteenvedon eri uudistusten köyhyysvaikutuksista. Kuviot 4 ja 6 antavat yhteenvedon uudistusten köyhyysvaikutuksista erilaisissa kotitalouksissa. Tekniset tiedot uudistusehdotuksista sekä tarkat luvut ovat liitetaulukoissa. Kuvaamme seuraavassa köyhyysvaikutuksia käyttäen minimibudjettimittaria mutta raportoimme suhteellisen pienituloisuuden luvut liitetaulukoissa. Kuvaamme lasten köyhyysastetta eli niiden lasten määrää, jotka asuvat kotitalouksissa, joiden tulot eivät riitä minimibudjetin tason mukaiseen elintasoon, suhteessa kaikkien lasten määrään.



Köyhyysasteen muutos prosenttiyksikköinä

**KUVIO 3.** Lapsilisäuudistusehdotusten vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen. Lapsiperheköyhyyttä on mitattu viitebudjetteihin perustuvalla köyhyysmittarilla.

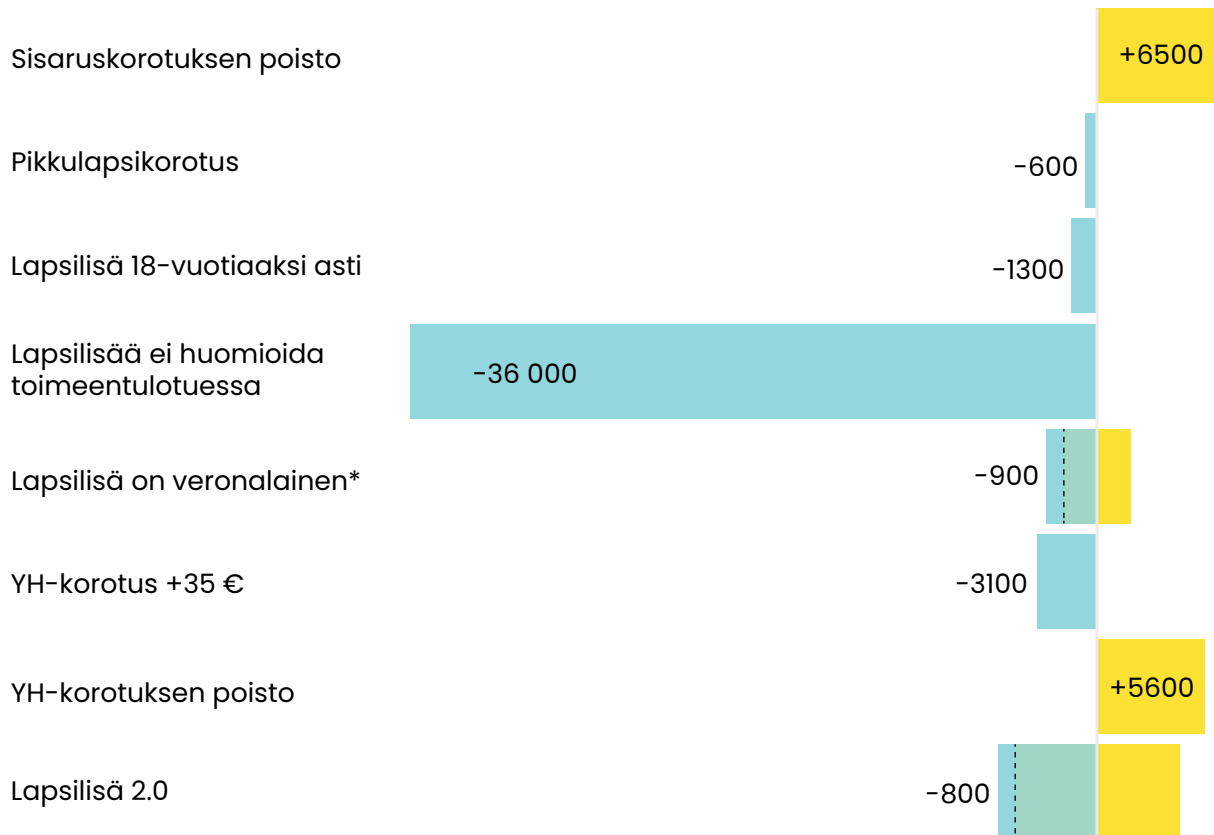
\*veronalaisuuden ja 70 euron korotuksen yhdistelmä



**KUVIO 4.** Lapsilisä uudistusehdotusten vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen erilaisissa kotitalouksissa. Lapsiperheköyhyyttä on mitattu viitebudjetteihin perustuvalla köyhyysmittarilla.

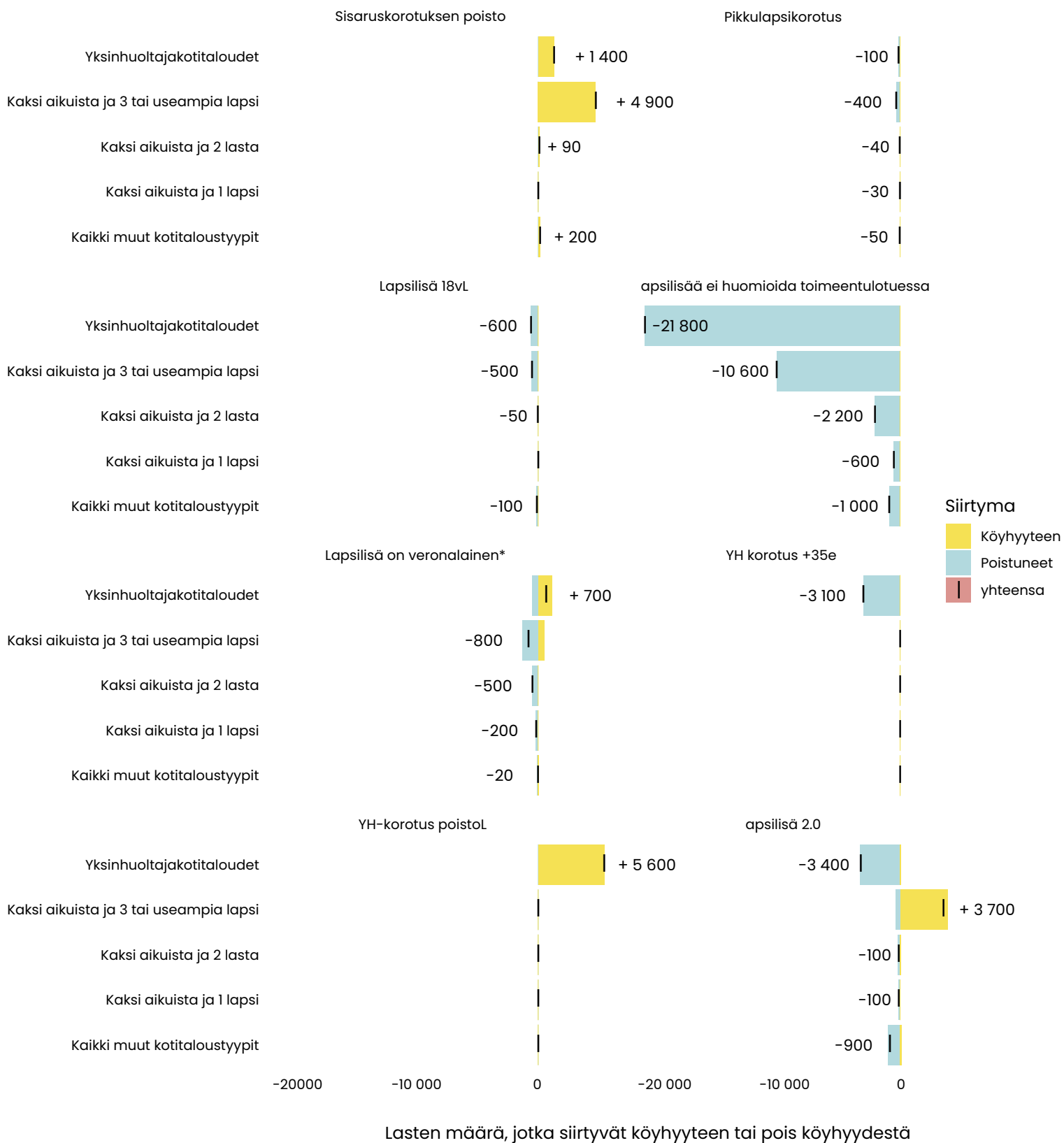
\*veronalaisuuden ja 70 euron korotuksen yhdistelmä





Lasten määrä, jotka siirtyvät köyhyyteen tai pois köyhyydestä

**KUVIO 5.** Lapsilisämuutosten vaikutuksia lasten siirtymiin köyhyyteen ja pois köyhyydestä määrään, verrattuna 1/2023 lähtötasoon ilman väliaikaisia korotuksia. Köyhyysraja on mitattu viitebudjetteihin perustuvalla köyhyysmittarilla. Luvut ovat pyöristetty satoihin ja kymmeniin.



**KUVIO 6.** Lapsilisäauudistusten vaikutuksia lasten siirtymiin köyhyyteen ja pois köyhyydestä määrään erilaisissa kotitalouksissa, verrattuna 1/2023 lähtötasoon ilman väliaikaisia korotuksia. Köyhyyssraja on mitattu viitebudjetteihin perustuvalla köyhyyssmittarilla. Luvut ovat pyöristetty satoihin ja kymmeniin.

**TAULUKKO 2.** Lapsilisä uudistusten kustannuksia miljoonissa euroissa. Lähtötason lapsilisäjärjestelmän vuotuisat menot ovat 1 254 400 000 euroa

Vaihe	Lapsilisät	Toimeentulo- tuki	Verot ja maksut	Arvio menolisäyksestä/ säästöistä
Lähtötaso 1/2023	0	0	0	0
Sisaruskorotuksen poisto	-110	13	0	-97
Pikkulapsikorotus (20 €/kk/alle 3-v.)	32	-4	0	28
Lapsilisä 18-vuotiaaksi	78	-10	0	68
Lapsilisää ei huomioida tulona toimeentulotuessa	0	188	0	188
Lapsilisä on veronalainen	751	-27	732	13
Yksinhuoltajakorotus (+35 €)	70	-16	0	54
Yksinhuoltajakorotuksen poisto	-126	35	0	-92
Lapsilisä 2.0	104	4	0	107

## Tasokorotus

Lapsiköyhyyden vähentäminen lapsilisän tasokorotuksilla ei välttämättä ole tehokkain keino. Sosten tekemän selvityksen mukaan lapsilisän korottaminen 50 prosentilla vähentäisi lapsiköyhyyttä 1,5 prosenttiyksikköä (15 000 lasta)<sup>12</sup>. 50 prosentin tasokorotus maksaisi arvion mukaan 560 miljoonaa euroa vuodessa. Tasokorotusten avulla lapsiköyhyyden poistaminen on kallista ja tehotonta. Emme tässä yhteydessä arvioi tasokorotuksen vaikutuksia tarkemmin.

## Sisaruskorotuksen poisto

Sisaruskorotuksen poistosta on keskusteltu muun muassa sosiaaliturvakomiteassa. Sisaruskorotusta on alun perin perusteltu sillä, että ensimmäisestä lapsesta maksettava lapsilisä ei korvaa riittävästi lapsen kustannuksia, ja tätä riittämättömyyttä kompensoitaisiin sisaruskorotuksella lasten määrän kasvaessa<sup>1</sup>.

Tutkimustiedon mukaan sisaruskorotukset eivät välttämättä ole perusteltuja, koska lapsesta aiheutuvat kustannukset pienenevät, kun lapsiluku kasvaa. Toisesta ja kolmannelta lapsesta aiheutuvat kustannukset ovat pienemmät kuin ensimmäisen lapsen kustannukset (ks. esim.<sup>19, 20</sup>). Pienempiin kustannuksiin vaikuttaa esimerkiksi se, että vanhemmille sisaruksille ostettuja tavaroita, erityisesti huonekaluja ja vaatteita, voivat käyttää myös nuoremmat sisarukset. Sisaruskorotukset eivät siis välttämättä ole linjassa lapsilisäjärjestelmän perinteisen tarkoituksen kanssa eli sen, että lapsilisä olisi tarkoitettu lapsen kasvatuksesta aiheutuvien kulujen kompensointiin. Toisaalta sisaruskorotuksia voidaan perustella yhteiskuntapoliittista lähtökohdista, sillä monilapsiset kotitaloudet ovat useammin pienituloisia. On havaittu, että lapsilisäjärjestelmä, jossa etuuksia maksetaan enemmän isommille perheille, vähentää köyhyyttä tehokkaimmin<sup>21</sup>.

Sisaruskorotuksen poistoa on perusteltu sillä, että se on epä johdonmukainen muiden sosiaaliturvaelementtien lapsikorotusten kanssa<sup>22</sup>. Toimeentulotuen perusosassa tai eläkkeissä ei ole sisaruskorotuksia. Työttömyysturvan lapsikorotukset sen sijaan vähenevät lasten määrän mukaan, eikä lapsikorotuksia makseta kolmannen lapsen jälkeen. Toinen esitetty perustelu sisaruskorotusten poistamiselle on monimuotoiset asuintilanteet, joissa sisaruskorotuksen määrittäminen on vaikeaa. Kelan aikaisempien arvioiden mukaan lapsiköyhyys kasvaisi, mikäli sisaruskorotus poistettaisiin lapsilisästä eikä leikkausta muuten kompensoitaisi<sup>23</sup>.

Sisaruskorotuksen poisto vähentäisi vuosittaisia lapsilisämenoja 110 miljoonaa euroa ja lisäisi toimeentulotuen menoja 13 miljoonaa euroa, jolloin muutoksen seurauksena menot vähenisivät 97 miljoonaa euroa vuodessa. Sisaruskorotuksen poisto lisäisi lapsiköyhyyttä 0,6 prosenttiyksikköä. Tämä vastaa noin 7 000:ta lasta lisää köyhyysrajan alapuolella. Kahden aikuisen ja kolmen tai useamman lapsen kotitalouksien köyhyysaste nousisi 1,6 prosenttiyksikköä.

Sisaruskorotuksen poisto väistämättä lisää köyhyyttä, ellei poistoa kompensoida muuten. Poistoa on vaikea kompensoida lapsilisäjärjestelmän sisällä budjettineutraalisti, koska muut järjestelmän kohdennetut elementit eivät tavoita suurperheitä yhtä hyvin kuin sisaruskorotus. Sisaruskorotuksen kompensoimiseen tarvitaan muutoksia muualla sosiaaliturvajärjestelmässä.

## Pikkulapsikorotus

Lapsilisäjärjestelmässä oli käytössä ns. vaippalisä alle 3-vuotiaille lapsille vuosina 1973–1993. Vuonna 1993 vaippalisä vastasi noin kolmasosaa ensimmäisen lapsen lapsilisästä<sup>24</sup>. Pikkulapsikorotusta perusteltiin kunnallisten päivähoitopaikkojen riittämättömyydellä ja sillä, että kotihoidon tukea maksettiin vain osassa kuntia<sup>1</sup>. Pikkulapsikorotuksesta luopuminen liittyi siihen, että alle kolmivuotiaille lapsille oli mahdollista saada kunnan päivähoitopaikka tai kotihoidontukea 1990-luvun alussa<sup>1</sup>.

Lapsiköyhyys on yleisempää perheissä, joissa on pieniä lapsia. Esimerkiksi vuonna 2021 alle 3-vuotiaista lapsista 14,5 prosenttia kuului pienituloiseen asuntokuntaan, kun luku 4–7-vuotiailla oli 11,4 prosenttia<sup>25</sup>. Pienten lasten suurempi köyhyysriski johtuu erityisesti äitien matalasta työllisyysasteesta<sup>26</sup>. Taloudellinen niukkuus pikkulapsivaiheessa yhdistyy myös vahvemmin hyvinvointiongelmien aikuisuudessa<sup>27</sup>. Lapsilisän pikkulapsikorotus voi siten toimia kohdentavana toimenä, joka vähentää lapsiperheköyhyyttä.

Simuloinnin mukaan maltillinen 20 euron lapsilisän korotus kuukaudessa alle 3-vuotiaiden lapsien vanhemmille lisäisi lapsilisämenoja 32 miljoonaa euroa vuodessa ja vähentäisi toimeentulotuen menoja 4 miljoonaa (nettovaikutus 28 miljoonaa vuodessa). Pikkulapsikorotus vähentäisi lapsiperheköyhyyttä 0,1 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 500:aa lasta vähemmän köyhyysrajan alapuolella. Köyhyysaste laskisi hieman enemmän monilapsisissa kotitalouksissa.

Vaikka lapsiperheköyhyys on yleisempää pienten lasten perheissä, 20 euron pikkulapsikorotuksella ei ole merkittäviä köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia. Lisäksi pikkulapsikorotuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon mahdolliset työllistymiseen liittyvät kannustinvaikutukset.

## Lapsilisän maksaminen 17-vuotiaille

Vuonna 2001 STM:n nimittämä lapsilisätyöryhmä (STM 2001) ehdotti 17-vuotiaiden ottamista lapsilisän piiriin. Myös sosiaaliturvakomitean mietinnössä on esitetty, että lapsilisän ulottamista 17-vuotiaisiin tulisi selvittää<sup>22</sup>. Simulointivaikutuksia lapsilisän ulottamisesta 17-vuotiaisiin ei ole kuitenkaan tehty.

Tulosten mukaan lapsilisän ulottaminen 17-vuotiaisiin lisäisi vuotuisia lapsilisämenoja 78 miljoonaa euroa. Vastaavasti toimeentulotuen vuotuiset menot vähenisivät 10 miljoonaa euroa, jolloin muutoksen nettovaikutus olisi 68 miljoonaa euroa.

naa euroa vuodessa. Muutos vähentäisi lapsiköyhyyttä 0,1 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 1 300:aa lasta. Eniten laskisi yhden vanhemman kotitalouksien köyhyysaste (-0,3 prosenttiyksikköä) ja monilapsisten kotitalouksien köyhyysaste (-0,2 prosenttiyksikköä).

## **Lapsilisä etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa**

Lapsilisä on huomioitu tulona toimeentulotuessa vuodesta 1994, jolloin toteutettiin ns. perhetukiuudistus. Lapsilisän huomioimista toimeentulotuessa on perusteltu muun muassa sillä, että molemmat – lapsilisä ja toimeentulotuki – on tarkoitettu lapsesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Näin kahden etuuden kohdentaminen samaan menoon ei olisi mielekäästä. Mikäli lapsilisää ei huomioitaisi tulona toimeentulotuessa, tarkoittaisi se, että lapsen kustannuksia korvattaisiin suhteessa kotitalouden aikuiseen sangeen paljon. On mahdollista, että mikäli lapsilisää ei huomioitaisi tulona toimeentulotuessa, tulisi painetta lapsen perusosan pienentämiseen. Tällöin muutoksen vaikutus jäisi vähäiseksi ja olisi lähinnä symbolinen. Lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi voisi kuitenkin korostaa sitä, että lapsilisä olisi ensisijaisesti tarkoitettu lapsen kustannuksiin eikä koko perheen kustannuksiin. Lisäksi etuoikeutettu tulo voisi korostaa lapsen itsenäistä asemaa (KU 10.4.2011).

Lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa ei lisäisi lapsilisämenoja. Se kuitenkin lisäisi toimeentulotuen menoja 188 miljoonaa euroa vuodessa, mikäli toimeentulotuessa ei tehtäisi samanaikaisia muutoksia. Lapsiköyhyys vähenisi noin 3,4 prosenttiyksikköä, mikäli lapsilisä muutettaisiin etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa ja lapsen perusosa pysyisi muuttumattomana. Luku vastaa 36 000:ta lasta vähemmän köyhyydessä. Yhden vanhemman kotitalouksissa lasten köyhyysaste vähenisi peräti 11 prosenttiyksikköä.

Lapsilisän toimeentulotuen suojaus on ylivoimaisesti tehokkain tapa vähentää köyhyyttä. On huomioitava, että uudistus lisäisi toimeentulotuen saajien määrää. Sen käyttöön liittyy myös stigmaa ja hallinnollista taakkaa. Nämä vaikutukset tulisi ottaa myös huomioon uudistusta harkitessa.

## **Lapsilisän verotus kustannusneutraalisti**

Lapsilisän asettaminen veronalaiseksi on ehkä useimmiten ehdotettu lapsilisän uudistus. Perustelut ovat liittyneet köyhyyden vähentämiseen, oikeudenmukaisuuteen ja julkiseen budjettiin. Kelan tutkijat ovat arvioineet peräti kolme kertaa lapsilisän verotusta<sup>23,28,29</sup>. Näiden arvioiden mukaan lapsilisän muuttaminen veronalaiseksi itse asiassa lisäisi köyhyyttä. Kelan tutkijoiden mukaan veronalaista lapsilisää pitäisi korottaa noin 70 prosenttia, mikäli tarkoituksena olisi kustannusneutraali järjestelmä, joka samalla vähentää köyhyyttä<sup>23,29</sup>.

Simuloinnissa lapsilisä asetettiin veronalaiseksi ja samalla sitä korotettiin 70 € kuukaudessa. Verotuksen ja lapsilisän korotuksen yhdistelmä ei juurikaan vä-

hentäisi lapsiperheköyhyyttä. Lapsiköyhyysaste laskisi 0,05 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 500:aa lasta vähemmän köyhydessä. Huomioitavaa on, että verotus ei kohtelisi lapsiperheitä tasapuolisesti, vaan nostaisi yhden aikuisen perheiden köyhyysastetta. Näissä perheissä olisi muutoksen jälkeen noin 800 lasta enemmän köyhydessä.

Lapsilisän verotukseen ei ole köyhyiden vähentämiseen liittyviä perusteluita. Verotusta on myös vaikea nähdä oikeudenmukaisena toimenpiteenä, koska se lisää yhden vanhemman lasten köyhyyttä. Verotuksen yllättävä vaikutus voi selittyä kahdella tekijällä. Veroprosentti on suurempi sosiaalietuuksissa, joita useammin saavat pienituloiset perheet. Lisäksi kunnallisveroasteissa on kuntien välillä eroja ja köyhemmissä kunnissa voi olla suurempi veroprosentti.

## **Yksinhuoltajakorotus**

Yksinhuoltajakorotuksen kasvattaminen 35 eurolla kuukaudessa lisää lapsilisäjärjestelmän kustannuksia 70 miljoonalla eurolla vuodessa ja samaan aikaan vähentää toimeentulotuen menoja 15 miljoonaa euroa. Korotuksen nettovaikutus olisi siis 54 miljoonaa euroa vuodessa. Yksinhuoltajakorotuksen kasvattaminen vähentäisi lapsiköyhyyttä 1,5 prosenttiyksikköä yksinhuoltajaperheissä. Tämä laskee lasten köyhyysastetta väestötasolla 0,3 prosenttiyksikköä. Tämä tarkoittaisi, että muutoksen myötä köyhyysrajan alapuolella olisi noin 3 100 lasta vähemmän.

Yksinhuoltajakorotuksesta luopumisella olisi päinvastaisia vaikutuksia. Yksinhuoltajakorotuksesta luopuminen vähentäisi vuotuisia lapsilisämenoja 126 miljoonaa mutta lisäisi toimeentulotuen menoja 35 miljoonaa (nettovaikutus 92 miljoonan säästöt). Yksinhuoltajakorotuksesta luopuminen nostaisi lapsiköyhyysastetta 0,5 prosenttiyksikköä, joka vastaa 5600 lasta yksinhuoltajakotitalouksissa.

## Lapsilisä 2.0.

Lopuksi arvioimme niin sanottua Lapsilisä 2.0 -mallia, joka on raportin kirjoittajien kehittämä. Vain raportin kirjoittajat AH ja LM vastaavat mallin sisällöstä. Lapsilisä 2.0 -malli koostuu osittain edellä mainituista muutosehdotuksista, mutta sisältää myös siitä poikkeavia elementtejä.

Lapsilisä 2.0 eroaa nykyisestä järjestelmästä seuraavin osin:

- Sisaruskorotuksen poistoa kompensoidaan pikkulapsikorotuksella sekä yksinhuoltajakorotukseen tehtävällä korotuksella.
- Lapsilisän maksaminen jatkuu 18. ikävuoden syntymäpäivää seuraavaan kuukauteen.
- 17-vuotiaille 50 %:n korotus, ns. itsenäistymislisä.
- Alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille 20 euron korotus kuukautta kohden.
- Lapsilisä voidaan jakaa molempien vanhempien kesken.
- Lapsilisä maksetaan suoraan lapselle sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 15 vuotta. Kodin ulkopuolelle sijoitetuille lapsille maksettaisiin myös lapsilisä.
- Lapsilisää ei huomioida tulona toimeentulotuessa sen jälkeen, kun lapsi on täyttänyt 15 vuotta.
- Lapsilisä sidotaan kuluttajahintaindeksiin.
- Hyvinvointialueille tulisi laatia ohjeet, kuinka käsitellä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten lapsilisää lapsen edun mukaisesti, joka yhdenmukaistaisi käytäntöjä liittyen esimerkiksi käyttörahaan.

Lapsilisä 2.0 -malli lisäisi lapsilisämenoja vuosittain 104 miljoonaa euroa ja toimeentulotuen menoja 4 miljoonalla eurolla. Malli vähentäisi köyhyysastetta 0,04 prosenttiyksikköä, joka vastaa noin 500:aa lasta. Vaikka mallin köyhyyttä vähentävä vaikutus jää vaatimattomaksi, malli vahvistaisi lapsen asemaa yhteiskunnassa ja tukisi nuorten taloudellista itsenäistymistä ja yhteiskuntaan kiinnittymistä.

Kaikilla mallin elementeillä ei ole välittömiä köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia. Lapselle itselleen 15-vuotiaasta alkaen maksettavalla lapsilisällä ei ole köyhyysvaikutuksia, sillä köyhyystarkasteluissa tarkastellaan kotitalouden tuloja ja muutoksen myötä kotitalouden tulot eivät muutu. Muutoksella olisi kuitenkin merkittävä symbolinen vaikutus, sillä lapsilisä olisi lapsen käytettävissä. Lapselle itselleen maksettava lapsilisä korostaisi lapsen asemaa yhteiskunnassa. Lapsen asemaa korostaa myös lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa. Lisäksi lapsilisän määrän sitominen kuluttajahintaindeksiin ei näy vielä kustannuksina tai köyhyysvaikutuksina tässä tarkastelussa, vaan se realisoituisi vasta vuosien kuluttua.



Lapsilisä 2.0 -malliin liittyvälle lapsilisäjärjestelmän menojen kasvulle on vakaat perusteet, koska lapsilisäjärjestelmän menot ovat vähentyneet edellisinä vuosikymmeninä. Lasten määrän vähetessä menot vähenevät entistä enemmän tulevina vuosina ilman lapsilisäjärjestelmän uudistamista.

Tiedostamme malliin liittyviä ongelmia. Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan vanhemmilla on velvollisuus huolehtia lapsen elatuksesta huomioiden lapsen omat kyvyt ja varallisuus (Laki lapsen elatuksesta 2. §). Tilanteessa, jossa vanhemmalla on lain mukaan vastuu huolehtia elatuksesta, voisi ajatella, että valtion tulisi ohjata resurssi heille vahvistaakseen heidän kykyään selvitä tästä velvollisuudesta. Malli lisää sisaruskorotuksen poiston johdosta lapsiperheköyhyyttä monilapsissa perheissä. Siksi malli tulisi yhdistää muihin sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksiin, joilla tuetaan monilapsisia perheitä. Lapsilisä 2.0 -mallista puuttuu myös kattava lapsivaikutusten arviointi sekä osallistava suunnittelu yhdessä lasten kanssa. Malli on näistä syistä keskustelun avaus lapsilisäjärjestelmän uudistamiselle.

#### **TIETOLAATIKKO 2.** Analyseissä käytetyt mittarit.

##### **Pienituloisuus**

Pienituloisuus-mittarissa köyhyysraja asetetaan 60 prosenttiin ekvivalenteista mediaanituloista. Köyhiksi luokituvat ne kotitaloudet, joiden tulot jäävät tämän rajan alle. Tulojen ekvivalisoinnissa käytetään modifioitua OECD-skaalaa.

##### **Minimibudjetti-mittari**

Minimibudjetti-mittarissa köyhiksi määrittyvät ne kotitaloudet, joiden käytettävissä olevat tulot eivät riitä yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollistamaan elintasoon. Mittarissa elintaso määritetään viitebudjettilaskelmien avulla. Hypoteettisille kotitalouksille laaditut viitebudjetit yleistetään koskemaan koko väestöä viitebudjettien perusteella laskettujen kulutusyksikköpainojen avulla.

### **TIETOLAATIKKO 3.** Kuvaus laskelmien taustalla olevista simuloinneista.

#### **Näin simulointi tehtiin**

Laskelmissa hyödynnettiin Tilastokeskuksen ylläpitämää SISU-mikrosimulointimallia, joka sisältää ajantasaisen henkilövero- ja etuuslainsäädännön sekä tulotietoja. Aineistona hyödynnettiin vuoden 2019 SISU-mallin rekisteriaineistoa, joka on edustava otos koko Suomen väestöstä ja lapsiperheistä. Aineisto sisältää mm. tietoja henkilöiden palkka-, yrittäjä- ja etuustuloista sekä kotitalouden rakenteesta. Euromääräisiä tietoja käsiteltiin vuoden 2023 tasossa.

Laskelmissa hyödynnettiin SISU-malliversiota 22.50, johon on mallinnettu 2.2.2023 tiedossa ollut ja vahvistettu vuoden 2023 lainsäädäntö. Poikkeuksena nyt tehdyissä laskelmissa poistettiin vuoden 2023 tilapäiset muutokset. Tilapäisiä lapsiperheiden tuloihin vaikuttavia muutoksia olivat korotukset työttömyysturvan lapsikorotuksiin, lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen, opintorahan huoltajakorotukseen sekä perustoimeentulotuen alle 18-vuotiaan perusosaan.

Simuloinnissa muutokset lapsilisään tehtiin korottamalla tai laskemalla lapsilisän tasoa tai osia eri vaihtoehtoissa. SISU-mallilla laskettiin kotitalouden käytettävissä olevat rahatulot, minkä perusteella laskettiin lapsiköyhyys.

Lapsilisän veronalaisuutta simuloitaessa pystyttiin huomioimaan, että lapsilisä voitaisiin maksaa samassa kotitaloudessa asuvalle kahdelle huoltajalle. Kotitalouteen maksettu lapsilisä maksettiin kokonaisuudessaan yksinhuoltajille, mutta mahdollisia etävanhempia ei pystytty huomioimaan. Kahden huoltajan tapauksessa lapsilisä jaettiin kotitalouden viitehenkilölle sekä viitehenkilön puolisolle. Maksettua lapsilisää verotettiin ansiotulona kuten muita etuustuloja (esim. työttömyyspäivärahat tai kotihoidon tuki). Lapsilisän veronalaiseksi muuttaminen toteutettiin kustannusneutraalisti korottamalla lapsilisän tasoa.



## Johtopäätökset

Tässä raportissa on ehdotettu muutoksia lapsilisäjärjestelmään ja arvioitu niiden köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia ja muutoksista aiheutuvia kustannuksia. Ehdotetut toimenpiteet vastaavat ainakin osittain lapsilisäjärjestelmän ongelmakohtiin. Lisäksi olemme esittäneet keskustelun pohjaksi Lapsilisä 2.0 -mallin.

Olemme arvioineet useita uudistuksia, mutta edenneet simuloinneissa niin, että yksittäisten muutosehdotusten vaikutusten arviointi (kustannukset ja vaikutukset lapsiköyhyyteen) on mahdollista. Haluamme korostaa kuitenkin arvioidemme rajoitteita. Laskelmat ovat staattisia, eli ne eivät huomioi mahdollisia käyttäytymismuutoksia. Kokonaisuutena Lapsilisä 2.0 -malli on myös nykyistä lapsilisäjärjestelmää monimutkaisempi. Lisäksi simuloinneissa ei ole pystytty aineistorajoitteiden vuoksi huomioimaan lapsilisän jakamisen köyhyysvaikutuksia vuoroasumistilanteissa.

Lapsilisä 2.0 -mallin ohella huomiota kannattaa kiinnittää yksittäisiin muutosehdotuksiin. Tässä raportissa esitetyistä muutoksista eniten lapsiköyhyyttä vähentäisi lapsilisän muuttaminen etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa. Myös lapsilisän ulottamisella 17-vuotiaisiin voitaisiin myös jonkin verran vähentää lapsiköyhyyttä.

Raportin tulokset tarjoavat kiinnostavaa tietoa suhteessa Suomen asettamaan tavoitteeseen köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien vähentämisestä. Suomi on asettanut tavoitteekseen vähentää köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien lasten lukumäärää 33 000 hengellä vuoteen 2030 mennessä. Tässä ra-

portissa esiteltyjen tulosten perusteella tavoite voitaisiin saavuttaa yksistään sillä, että lapsilisä muutettaisiin etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa. Toimeentulotuen kautta toteutuva lapsiperheiden köyhyyden poistaminen ei ole kuitenkaan ongelmaton. Toimeentulotuen saamiseen liittyy merkittävää stigmaa, kontrollia ja ennakoimattomuutta verrattuna universaaleihin etuuksiin. Myös muilla ehdotuksilla – kuten lapsilisän ulottamisella 17-vuotiaisiin ja yksinhuoltajakorotukseen tehdyllä korotuksella – päästäisiin lähemmäksi tavoitetta.

On havaittu, että lapsiköyhyyttä pystytään parhaiten vähentämään lapsiin kohdistuvilla etuuksilla. Pienituloisiin kohdistetut etuudetkin vähentävät lapsiköyhyyttä, mutta eivät yhtä tehokkaasti kuin lapsiin kohdistetut 31. Mikäli pyrkimyksenä on lapsiköyhyyden vähentäminen, onkin syytä pohtia toimia juuri lapsiperheiden toimeentulon parantamiseksi. Tähän ei ole yhtä konstia, vaan siihen tarvitaan useita samanaikaisia toimenpiteitä.

Valtiovarainministeriö on menokartoituksessaan ehdottanut yhdeksi säästökohteeksi sisarus- ja yksinhuoltajakorotuksen poistoa. Ministeriön arvion mukaan näiden toimien säästö olisi 220 miljoonaa euroa vuodessa sisältäen mahdolliset vaikutukset toimeentulotukimenoihin. Tässä raportissa havaittiin, että sisaruskorotuksen poistolla on merkittävä lapsiköyhyyttä lisäävä vaikutus. Säästöjä suunniteltaessa onkin tärkeää pohtia toimien lapsivaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Suomessa syntyvyys on ennätysalhaalla. Tulevat ikäluokat tulevat olemaan entistä pienempiä. Lapsilisäjärjestelmän uudistus on kokonaisuus, jonka lapsi- ja väestökehityksellisiä vaikutuksia tulisi arvioida sekä lyhyellä ja että pitkällä aikavälillä.

Lapsilisäjärjestelmän muuttaminen niin, että järjestelmän kokonaiskustannukset eivät kasvaisi mutta samalla lapsiköyhyys vähenisi, on haastava tehtävä. Tähän voitaisiin päästä asettamalla lapsilisä tuloharkintaiseksi, siten että lapsilisä olisi pienempi suurituloisille. Tällöin järjestelmän selkeys, ennakoimattomuus ja sen perimmäinen tarkoitus – korvata lapsesta aiheutuvia kustannuksia – olisivat kuitenkin uhattuna.

## Lähteet

1. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Lapsilisätyöryhmän muistio. (2001).
2. Ilmonen, K., Juurikko, A. & Pekkarinen, S. Etuudet ja palvelut lasten vuoroasumistilanteissa - lasten vuoroasumista selvittäneen työryhmän loppuraportti. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160840> (2018).
3. Bradshaw, J. & Huby, M. Decomposing Child Poverty Reduction. *European Journal of Social Security* **16**, 26–50 (2014).
4. Leventi, C., Sutherland, H. & Tasseva, I. V. Improving poverty reduction in Europe: What works best where? *Journal of European Social Policy* **29**, 29–43 (2019).
5. Van Lancker, W. & Van Mechelen, N. Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research* **50**, 60–75 (2015).
6. Verbist, G. & Van Lancker, W. Horizontal and Vertical Equity Objectives of Child Benefit Systems: An Empirical Assessment for European Countries. *Soc Indic Res* **128**, 1299–1318 (2016).
7. Salanauskaite, L. & Verbist, G. Is the neighbour's grass greener? Comparing family support in Lithuania and four other New Member States. *Journal of European Social Policy* **23**, 315–331 (2013).
8. Ilmakunnas, I. Uudelleenjaon paradoksin jäljillä: Kirjallisuuskatsaus universalismin ja pienituloisille kohdentamisen köyhyysvaikutuksista. <https://www.julkari.fi/handle/10024/140731> (2020).
9. Van Mechelen, N. & Bradshaw, J. Child Poverty as a Government Priority: Child Benefit Packages for Working Families, 1992–2009. in *Minimum Income Protection in Flux* (eds. Marx, I. & Nelson, K.) 81–107 (Palgrave Macmillan UK, 2013). doi:10.1057/9781137291844\_4.
10. Lapsilisälaki (1992/796).
11. Kela. Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2021. (2022).
12. Honkanen, P. Perusturvan kehitys 2010–2020. Helsinki: Soste ry. Ladattavissa: <https://www.soste.fi/perusturvan-kehitys-2010-2020> (2020).
13. Grahn, A., Kuusela, A., Mäkinen, L., Sarpila, O. & Mukkila, S. Mitä ihmisarvoinen elämä maksaa Suomessa? : Viitebudjettimenetelmään perustuvat laskelmat vuonna 2022. <https://www.julkari.fi/handle/10024/146028> (2023).
14. SVT. Tilastokeskus - Perheet 2020. [https://www.stat.fi/til/perh/2020/perh\\_2020\\_2021-05-28\\_tie\\_001\\_fi.html](https://www.stat.fi/til/perh/2020/perh_2020_2021-05-28_tie_001_fi.html) (2020).
15. Miettinen, A. et al. Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva : Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162548> (2020).
16. Hanifi, R. & Nieminen, T. Kaksi kotia 110 000 lapsella – joka kolmas asuu yhtä paljon molemmissa | Tieto & trendit (2022).
17. Forsell, M., Kuoppala, T. & laitos (THL), T. ja hyvinvoinnin. Lastensuojelu 2021 : Huostaanottojen määrä väheni vuonna 2021. <https://www.julkari.fi/handle/10024/144518> (2022).
18. Oy, E. P. FINLEX® - Ajantasainen lainsäädäntö: Lastensuojelulaki 417/2007. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417>.
19. European Commission et al. Measuring and monitoring absolute poverty (ABSPO) : final report. (Publications Office of the European Union, 2021). doi:10.2760/787821.

20. Oldfield, N. & Bradshaw, J. The costs of a child in a low-income household. *The Journal of Poverty and Social Justice* **19**, 131–143 (2011).
21. Immervoll, H., Sutherland, H. & de Vos, K. Child poverty and child benefits in the European Union. <https://www.econstor.eu/handle/10419/91716> (2000).
22. Palvelut -työryhmä, L. ja perheiden sosiaaliturva ja. Lasten ja perheiden sosiaaliturvan nykytila, haasteet ja tulevaisuus : Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän loppuraportti. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164687> (2023).
23. Lapsilisät leikkuriin? Tutkimusblogi <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/1758> (2014).
24. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturva Suomessa 1994. (1996).
25. Asuntoväestön pienituloisuus ja pitkittynyt pienituloisuus muuttujina Henkilön ikä, Sukupuoli, Tiedot ja Vuosi. PxWeb. [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_tjt/statfin\\_tjt\\_pxt\\_128j.px/table/tableViewLayout1/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tjt/statfin_tjt_pxt_128j.px/table/tableViewLayout1/).
26. Nieminen, T. Tilastokeskus - 3 Lasten lukumäärä ja ikä vaikuttavat äitien työmarkkina-asemaan. [https://tilastokeskus.fi/til/tyti/2018/14/tyti\\_2018\\_14\\_2019-11-14\\_kat\\_003\\_fi.html](https://tilastokeskus.fi/til/tyti/2018/14/tyti_2018_14_2019-11-14_kat_003_fi.html).
27. Ristikari, T., Merikukka, M. & Hakovirta, M. K. Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes. *Longitudinal and Life Course Studies* **9**, 312–326 (2018).
28. Hintojen nousun vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen voidaan lieventää vain vähän lapsilisäjärjestelmän muutoksilla. Tutkimusblogi <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/6774> (2022).
29. Kannattaako lapsilisiä verottaa? Tutkimusblogi <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3968> (2017).
30. Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A. & Hiilamo, H. Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät : rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. <https://www.julkari.fi/handle/10024/143055> (2021).
31. Bárcena-Martín, E., Blanco-Arana, M. C. & Pérez-Moreno, S. Social Transfers and Child Poverty in European Countries: Pro-poor Targeting or Pro-child Targeting? *Journal of Social Policy* **47**, 739–758 (2018).

## Tarkemmat tiedot simuloinnista:

### LIITE TAULUKKO 1.

Simulointi	Lapsilisän etuustaso	Muu muutos
Sisarkorotuksen poisto	94,88 € /lapsi	
Pikkulapsikorotus	20 € korotus jokaisesta alle 3-vuotiaasta lapsesta	
Lapsilisä 18-vuotiaaksi	Lapsilisä maksetaan 18-vuotiaaksi asti	
Lapsilisää ei huomioida toimeentulotuessa		Lapsilisää ei huomioida tulona perustoimeentulotuessa
Lapsilisä on veronalainen	Lapsilisien tasoa korotetaan 70 € per lapsi. Esim. 164,88 € / 1. lapsi, jne.	Lapsilisä on veronalaista ansiotuloa, jota verotetaan etuustulona
Lapsilisän yksihuoltajakorotuksen korotus	Yksihuoltajakorotuksen taso: 98,30 €	
Lapsilisä 2.0	94,88 € / lapsi 20 € korotus jokaisesta alle 3-vuotiaasta lapsesta Yksihuoltajakorotus: 98,30 € Lapsilisä maksetaan 18-vuotiaaksi asti, 17-vuotiaan lapsilisä maksetaan 1,5-kertaisena.	15–18-vuotiaan lapsilisää ei huomioida tulona perustoimeentulotuessa.

**LIITE TAULUKKO 2.** Viitebudjettiköyhyysasteet.

Vaihe	Kaikki	Yksinhuoltaja- kotitaloudet	Kaksi aikuista ja 1 lapsi	Kaksi aikuista ja 2 lasta	Kaksi aikuista ja 3 tai useampia lapsia	Kaikki muut ko- titaloustyypit
Lähtötaso 1/2023	11,1	19,6	3,2	3,4	13,3	37,2
Sisaruskorotuksen poisto	11,7	20,3	3,2	3,4	14,8	37,5
Pikkulapsikorotus (20 €/kk/alle 3-v.)	11,0	19,5	3,2	3,4	13,2	37,1
Lapsilisä 18-vuotiaaksi	11,0	19,3	3,2	3,4	13,1	36,9
Lapsilisää ei huomioida toimeentulotuessa	7,7	8,4	2,8	2,8	10,0	35,4
Lapsilisä on veronalainen	11,0	20,0	3,0	3,3	13,0	37,2
Yksinhuoltajakorotus (+35 €)	10,8	18,0	3,2	3,4	13,3	37,2
Yksinhuoltajakorotuksen poisto	11,6	22,5	3,2	3,4	13,3	37,2
Lapsilisä 2.0	11,0	17,9	3,1	3,4	14,5	35,5
Lapsi, N	1 048 219	193 595	134 847	347 931	318 070	53 776



**LIITE TAULUKKO 3.** Lasten pienituloisuusasteet.

Vaihe	Kaikki	Yksinhuoltaja- kotitaloudet	Kaksi aikuista ja 1 lapsi	Kaksi aikuista ja 2 lasta	Kaksi aikuista ja 3 tai useampia lapsia	Kaikki muut ko- titaloustyytit
Lähtötaso 1/2023	13,2	23,4	5,4	4,7	15,0	39,8
Sisaruskorotuk- sen poisto	13,8	24,2	5,4	4,7	16,7	40,0
Pikkulapsikorotus (20 €/kk/alle 3-v.)	13,1	23,4	5,3	4,6	14,8	39,8
Lapsilisä 18-vuotiaaksi	13,0	23,0	5,4	4,7	14,7	39,8
Lapsilisää ei huo- mioida toimeen- tulotuessa	10,3	14,4	5,1	4,2	11,9	38,8
Lapsilisä on veronalainen	13,0	23,8	5,2	4,4	14,8	39,6
Yksinhuoltajakorotus (+35 €)	12,8	21,5	5,4	4,7	15,0	39,8
Yksinhuoltajakorotuksen poisto	13,8	26,9	5,4	4,7	15,0	39,8
Lapsilisä 2.0	13,1	21,2	5,3	4,6	16,3	39,4
Lapsi, N	1 048 219	193 595	134 847	347 931	318 070	53 776