

Lasten ja perheiden sosiaaliturvan ja palvelujen uudistaminen – taustamuistio sosiaaliturvakomitean linjausesitystä varten

1 Lähtökohtia

1.1 Työryhmän työn tausta ja tarkoitus

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.

Työryhmän työn tulokset ovat komitean käytettävissä, kun se linjaa näkemyksiään sosiaaliturvan pitkän aikavälin uudistamisen periaatteista ja rakenteista välimietinnössään keväällä 2023. Työryhmässä valmisteltavina olevat linjausesitykset pohjautuvat sosiaaliturvauudistuksen puitteissa jo tehtyyn työhön ja sosiaaliturvakomitean kahdeksaantoista kannanottoon¹. Esityksiä täydennetään toimikauden kuluessa.

Lapsiperheväestö muodostaa 43 % koko Suomen väestöstä. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (jälj. myös LOS) mukaan lapsen edun ensisijaisuus on huomioitava kaikessa päätöksenteossa sen kaikilla tasoilla. Lapsi- ja perhenäkökulma onkin syytä sisällyttää, lasten ja perheiden etuusjärjestelmän ohella, laajemmin koko etuusjärjestelmän, kuten työttömyysturvan, toimeentulotuen, asumisen tukien ja kuntoutusetuuksien, sekä etuuksien ja palvelujen yhteensovittamisen tarkasteluun.

1.2 Lapsen oikeus riittävään elatukseen sekä sosiaaliturvaan

Lapsen perusoikeudet sosiaaliturvaan liittyen

Perustuslaki takaa oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin, perustoimeentulon turvaan sekä välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaaliturvaa koskevan perustuslain 19 §:n ensimmäisen momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus perustoimeentuloon turvataan 19 §:n toisessa momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden

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

Luonnos

aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän kolmannessa momentissa edellytetään, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Neljännen momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 20.11.1989 ja se tuli kansainvälisesti voimaan 2.9.1990. Sopimus on ollut Suomessa voimassa laintasoisena vuodesta 1991. YK:n lapsen oikeuksien komitea on nimennyt yleisperiaatteiksi neljä sopimuksen velvoitetta, jotka tulee ottaa huomioon kaikkien sopimuskohtien tulkinnassa. Nämä yleisperiaatteet ovat syrjinnän kieltä (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3 artikla 1 kohta), lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) ja lapsen oikeus saada näkemyksensä huomioon otetuiksi (12 artikla). LOS:n 26 artiklan mukaan ”sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus, ja ryhtyvät välttämättömiin toimiin tämän oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Saman artiklan mukaan ”näitä etuuksia myönnettäessä olisi tarvittaessa otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat”.

LOS:n 27 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet.

Samana artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen, ja pyrkivät kaikin mahdollisin keinoin turvaamaan lapsen elatusmaksujen saannin vanhemmilta tai muilta lapsesta taloudellisessa vastuussa olevilta niin sopimusvaltiossa kuin ulkomailtakin. Erityisesti silloin kun lapsesta taloudellisessa

Luonnos

vastuussa oleva asuu eri maassa kuin lapsi, sopimusvaltiot edistävät kansainvälisiin sopimuksiin liittymistä tai niiden tekemistä sekä muiden asianmukaisten järjestelyjen tekemistä.

LOS:n 3 artiklan 2 kohdan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeeluun ja huolenpitoon. Erityinen suojeleminen ja huolenpito velvoittavat aikuisia varmistamaan lapsen oikeuksien toteutumisen ja myös suojelemaan lapsia heidän oikeuksiinsa kohdistuvilta laiminlyönneiltä.

Elatus

Lapsen elatusta koskevat velvollisuudet perustuvat vanhemmuuteen. Vastuu elatuksesta on olemassa aina huolimatta siitä, miten esimerkiksi lapsen asuminen on järjestetty tai vaikka lapsen virallinen huoltajuus olisi määrätty vain toiselle vanhemmista. Käytännössä lapsen asumista ja arkea koskevat olosuhteet otetaan huomioon määritettäessä elatusvelvollisuuksien toteuttamista (Laki lapsen elatuksesta, jälj. elatuslaki (704/1975), 7.3 §).²

Lapsella on oikeus riittävään elatukseen, ja vanhemmat ovat velvollisia huolehtimaan lapsen elatuksesta kykyjensä mukaisesti. Vanhempi voidaan määrätä maksamaan lapsesta elatusapua, mikäli hän ei osallistu muulla tavoin lapsen elatukseen, lapsi ei asu pysyvästi hänen luonaan tai lapsi asuu vuorotellen vanhempiensa tai muun huoltajan kanssa (elatuslain 4§). Elatusapua voidaan siis määrätä maksettavaksi, vaikka lapsi vuoroasuisi ja kumpi tahansa vanhemmista voi olla velvollinen maksamaan sitä lapselle (elatuslain 4§).

Elatusapuun liittyvät käytännöt ja sosiaalietuudet ovat kytköksissä toisiinsa eri tavoin. Lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi annetun ohjeen³ mukaan lapsen elatuksesta aiheutuvista kustannuksista vähennetään lapsen kanssa asuvalle vanhemmalle maksettava lapsilisä. Yksinhuoltajakorotusta ei kuitenkaan ohjeen mukaan vähennetä lapsen elatuksesta aiheutuvista kustannuksista, vaan se otetaan huomioon lapsen kanssa asuvan vanhemman tulona.

Lapsen elatusta koskevilla ratkaisuilla on merkitystä myös sosiaalietuuksia myönnettäessä. Kansaneläkelaitoksen (Kela) maksama elatustuki on tarkoitettu tilanteisiin, joissa elatusapua ei syystä tai

² Anneli Miettinen, Mia Hakovirta ym. (2020) [Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta](#), s. 43.

³ [Ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi \(2007\)](#).

Luomos

toisesta makseta, tai joissa elatusavun määrä on vahvistettu elatustukea pienemmäksi elatusvelvollisen vanhemman taloudellisen tilanteen vuoksi. Tuen myöntäminen edellyttää, että elatusavusta on tehty viranomaisen vahvistama sopimus tai tuomioistuin on antanut elatusta koskevan päätöksen.

1.3 Lapsiperheille kohdentuvista etuuksista

Äitiysavustuksesta säädetään äitiysavustuslaissa (477/1993). Äitiysavustuslain 1 §:n mukaan avustuksen ensisijainen tavoite on äidin ja lapsen terveyden turvaaminen. Avustuksen saamisen ehtona on, että nainen on käynyt alkuraskauden aikana terveystarkastuksessa terveyskeskuksessa tai lääkärin vastaanotolla. Tavoitteena on myös osaltaan korvata lapsen syntymän tai adoption aiheuttamia kustannuksia. Avustus suoritetaan raskaana olevalle naiselle, joka voi valita äitiysavustukseksi joko äitiyspakkauksen tai 170 euron suuruisen verottoman rahasumman.

Äitiysavustuksesta säädettiin laissa vuonna 1937. Taustalla oli huoli vähenevästä syntyvyydestä ja suurista lapsikuolleisuusluvuista. Raskaana olevat saatiin äitiysavustuksen avulla terveydenhuollon piiriin. Äitiysavustus tuli kaikkien äitien saataville vuonna 1949. Nykyään noin 70 % äitiysavustuksista jaetaan äitiyspakkauksina ja ensisynnyttäjistä jopa 90 % valitsee äitiyspakkauksen verottoman rahasumman sijaan. Suomessa lapsi- ja äitikuolleisuus ovat jo pitkään olleet maailman pienimpiä. Äitiysavustuksen saantiehtot ovat pysyneet alusta lähtien samoina. Äitiysavustuksen alkuperäinen tavoite – raskaana olevien saaminen terveydenhuollon piiriin – on lähes täysin saavutettu (noin 99 prosenttia naisista käyttää neuvolapalveluja).

Adoptiotukea voidaan maksaa adoptiosta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi adoptoitaessa lapsi ulkomailta. Tukea voi hakea, kun kansainvälisiä adoptiopalveluja antava taho on nimennyt alle 18-vuotiaan lapsen sijoitettavaksi hakijan luokse, ja adoptioon on myönnetty adoptiolautakunnan lupa. Tuen maksaa Kela. Adoptiotukea ei makseta adoptoitaessa lapsi Suomesta. Adoptiotuki on kertaluonteinen ja veroton.

Kansainväliseen adoptioon liittyvät kustannukset syntyvät virallisten asiakirjojen kääntämisestä, matka- ja asumiskuluista, palvelunantajalle suoritettavista maksuista, paikallisen asiamiehen palloista sekä maakohtaisista hallintokuluista. Adoptiotuen tarkoitus on korvata vanhemmille osanäistä kuluista.

Luonnos

Adoptiotuen suuruus riippuu lapsen kotimaasta seuraavasti (jos lapsi on nimetty sijoitettavaksi hakijan luokse 1.1.2019 jälkeen)	
Taiwan	9 000 e
Thaimaa	5 000 e
Muut maat	7 000 e

Jos samalla kerralla adoptoidaan enemmän kuin yksi lapsi, toisesta ja sitä seuraavista lapsista maksetaan 30 % tuen täydestä määrästä.

Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2020 Suomessa tehtiin 293 adoptiota. Suomessa syntyneiden lasten adoptioita oli 211 ja ulkomailla syntyneiden 82. Suomessa syntyneiden lasten adoptioiden määrä väheni edellisvuoteen verrattuna ja ulkomailla syntyneiden adoptioiden määrä kasvoi muutamalla tapauksella. Kokonaisuudessaan adoptioita oli 77 vähemmän kuin vuonna 2019.

Vanhempainpäiväraha-oikeudesta säädetään sairausvakuutuslaissa (1224/2004). Vanhempainpäiväraha-järjestelmä on uudistumassa 1.8.2022 voimaan tulevan perhevapauudistuksen myötä.⁴ Vanhempainpäivärahojen tarkoitus on korvata raskauden, synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi ansiotyöstään pois jäävälle vanhemmalle vapaasta aiheutuvaa ansionmenetystä tai taata perusturva. Uuden sääntelyn mukaisen raskausrahan tarkoitus on antaa äidille mahdollisuus jäädä pois työstä ja näin turvata hänen ja lapsen terveys sekä turvata lapsen hoito kotona. Erityisraskausrahan tarkoitus on turvata raskaana olevan naisen ja sikiön terveyttä ja korvata ansionmenetystä, jos työtehtävät tai työolot vaarantavat raskaana olevan työntekijän tai sikiön terveyden, eikä vaaratekijää voida poistaa. Vanhempainrahan tarkoituksena on lapsen kotona tapahtuvan hoidon turvaaminen.

Päivärahan määrä perustuu vuosituloon. Vuositulo lasketaan 12 kalenterikuukaudelta, jotka ovat edeltäneet etuus-oikeuden alkamista edeltävää kalenterikuukautta. Vanhempainpäivärahoja maksetaan arkipäiviltä. Arkipäiviä ovat päivät maanantaista lauantaihin pois lukien arkipyhät. Vähimmäispäivärahaa maksetaan, jos tuloja ei ole ollut lainkaan tai vuositulo jää alle vähimmäismäärään oikeuttavan tulorajan. Vähimmäispäiväraha on 29,67 euroa arkipäivältä.

Vanhempainrahapäiviä on käytettävissä yhteensä 320 arkipäivää. Jos lapsella on kaksi vanhempaa, jakautuvat vapaat tasan vanhempien kesken, eli molemmilla on käytettävissään 160 arkipäivää.

⁴ Etuudet koskevat perheitä, joissa lapsen laskettu aika on 4.9.2022 tai sen jälkeen sekä perheitä, joissa adoptiolapsi otetaan hoitoon aikaisintaan 31.7.2022.

Luonnos

Raskaana olevalla on näiden päivien lisäksi vielä 40 raskausrahopäivää ennen vanhempainrahalle siirtymistä. Omasta kiintiöstään voi sovittaessa luovuttaa enintään 63 arkipäivää toiselle vanhemmalle tai lasta hoitavalle henkilölle.

Osittainen vanhempainraha ja -vapaa tuo puolestaan joustoa työn ja perhevapaan yhteensovittamiseen ja mahdollistaa esimerkiksi osapäivätyön tekemisen. Yksi osittainen vanhempainrahopäivä kuluu vanhempainrahakiintiöstä puolikkaan päivän.

Vanhemmat voivat jatkossakin pitää vapaata 18 arkipäivää samaan aikaan. Vanhempainrahopäiviä voi käyttää haluaminaan ajankohtina siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta.

Lapsilisästä säädetään lapsilisälaissa (796/1992). Lapsilisällä halutaan tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä. Lapsilisää maksetaan valtion varoista alle 17-vuotiaan lapsen elatusta varten. Lapsilisälain 6 §:n 1 momentin mukaan oikeus lapsilisään on lapsen vanhemmalla tai huoltajalla taikka muulla henkilöllä, joka huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Lapsilisää nostava, joka ei ole avo- tai avioliitossa, voi saada lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen.⁵ Korotus maksetaan jokaisesta lapsesta, josta henkilö saa lapsilisää. Korotuksen saa, vaikka lapsen vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus.

Maksettavan lapsilisän kokonaismäärään vaikuttaa, monestako alle 17-vuotiaasta lapsesta nostamiseen oikeutettu henkilö nostaa lapsilisän (porrastus). Jos lapsi on sijoitettu kodin ulkopuolelle, tai jos lapsilisä maksetaan lapselle itselleen, on se 1. lapsen lapsilisän suuruinen. Lapsilisiin ei tehdä indeksikorotuksia.

Lapsilisän määrä lapsiluvun mukaan	eur/kk
Yhdestä lapsesta	94,88
Toisesta lapsesta	104,84
Kolmannesta lapsesta	133,79
Neljännestä lapsesta	163,24
Viidennestä ja jokaisesta seuraavasta lapsesta	182,69
Yksinhuoltajakorotus	63,30

⁵ Avoliitto estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen, vaikka avopuoliso ei olisikaan lapsen vanhempi. Avioliiton solmiminen estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen myös siinä tapauksessa, että aviopuoliset asuvat erillään.

Luonnos

Lapsilisä otettiin käyttöön 1940–50-lukujen taitteessa syntyvyyden ollessa nousussa. Yleiset elinolot olivat sodan jälkeen vaatimattomat ja esimerkiksi lapsen saaminen saattoi ajaa perheen köyhyteen. Lapsikuolleisuus oli yleistä. Eduskunta päättikin yksimielisesti, että lapsiperheet tarvitsevat tukea, ja vuonna 1948 säädettiin lapsilisälaki. Lapsilisää saivat kaikki lapsiperheet tuloista tai varallisuudesta riippumatta. Se oli ensimmäinen kaikille tiettyyn ryhmään kuuluville maksettava ns. universaali tuki. Lapsilisä on verotonta tuloa.

Vuonna 1994 toteutetussa ns. perhetuki uudistuksessa luovuttiin lapsiperheiden verovähennyksistä ja luovuttiin alle 3-vuotiaiden lasten korotetusta lapsilisästä. Samassa uudistuksessa otettiin käyttöön lapsilisän yksinhuoltajakorotus, jota sovelletaan erikseen jokaiseen yksinhuoltajan lapseen. Uudistuksessa lapsilisä säädettiin otettavaksi huomioon toimeentulotuen tarvetta vähentävänä tulona.⁶ Uudistuksessa verotuksen yksinhuoltajavähennyksen⁷ korvasi lapsilisän yksinhuoltajakorotus.

Lapsilisien reaaliarvo eli ostovoima on 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 alamäki on vielä suurempi. Lapsilisät ovat nimellisestikin (euroina) nyt pienemmät kuin perhetuki uudistuksen voimaan tullessa vuonna 1994.

Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia. Lapsilisäjärjestelmän kehittämistä selvittänyt sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä (STM työryhmämuistioita 26:2000) esitti lapsilisän laajentamista ja opintorahan maksamisen lakkauttamista 17-vuotiaille lapsille, sekä lapsilisän tason jälkeenjääneisyyden korjaamista. Se esitti selvitettäväksi, olisiko tarkoituksenmukaista

⁶ *Soste/ Pertti Honkanen, selvitys LASPET-työryhmälle (tarkennetaan viite)*

⁷ Vuoden 1994 alussa toteutettiin perhetuki uudistus, jonka tavoitteena oli selkeyttää lapsiperheiden taloudellisia tukijärjestelmiä. Tavoitteena oli voimistaa tukien määräytymistä lapsikohtaisesti luopumalla huoltajuuteen perustuvista etuuksista. Lisäksi tukea pyrittiin kohdentamaan nykyistä paremmin perheille, joilla tuen tarve oli suurin, kuten monilapsiset perheet ja yksinhuoltajaperheet. Perhetuki uudistuksen yhteydessä poistettiin ansiotulosta tehtävät kunnallisverotuksen lapsivähennys ja yksinhuoltajavähennys sekä valtionverotuksen lapsenhoitovähennys. Samalla korotettiin lapsilisää. Samassa yhteydessä luovuttiin alle kolmevuotiaalle maksettavasta lapsilisän korotuksesta ja 16-vuotiaat lapset tulivat lapsilisän porrastuksen piiriin. Julkisen sektorin säästöjen takia lapsiperheisiin kohdistuva tuki (lapsilisä ja verotuksen kautta tullut tuki) aleni noin 500 miljoonalla markalla vuodesta 1992 vuoteen 1994. Ks. Lapsilisätyöryhmän muistio (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:26), s. 4.

Luonnos

ohjata yksinhuoltajien perustuva taloudellinen tuki muun kuin lapsilisäjärjestelmän kautta. Työryhmä katsoi, ettei lapsilisäjärjestelmään tule sisällyttää perheen erityistilanteisiin liittyviä tukimuotoja ja että lapsilisä tulee säilyttää verottomana ja universaalina (ei tarveharkintaisena) lapsen elämästä aiheutuvien kustannusten korvauksena.

Perherakenteiden muuttuessa vuosien kuluessa on myöhemmin keskusteltu mm. tasasuuruudesta lapsilisästä, tuen jakamisesta kahdelle vanhemmalle, lapsilisän maksamisen ulottamisesta 18-vuotiaisiin sekä myös esim. yksinhuoltajuuden tukemisesta lapsilisäjärjestelmän sijaan muiden järjestelmien kautta. Nykyisen lapsilisäjärjestelmän rakenne lapsiluvun mukaisine porrastuksineen ei mahdollista lapsilisän jakamista kahteen kotiin. Lasten vuoroasumista koskevassa toimenpidesuunnitelmassa esitettiin, että lapsilisäjärjestelmää tarkastellaan kokonaisuutena sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

Lastenhoidon tuet – kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava ja osittainen hoitoraha – rahoitetaan kuntien toimesta. Kansaneläkelaitos (Kela) vastaa lastenhoidon tukien toimeenpanosta (tämä koskee myös tuen osana mahdollisesti maksettavaa kuntalisää, jos asiasta on sovittu Kelan ja kunnan kesken. Muussa tapauksessa kunnallisten lisien toimeenpanosta vastaa kunta.) Valtio vastaa tukien rahoituksesta siltä osin, kun niitä maksetaan henkilöille, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa.

Kotihoidon tuki sekä yksityisen hoidon tuki ovat lastenhoidon tukimuotoja, joilla tuetaan lastenhoidon järjestämistä vanhempainpäivärahakausien päätyttyä. Oikeus kotihoidon ja yksityisen hoidon tukiin alkaa vanhempainrahakauden päätyttyä, lapsen ollessa noin yhdeksän kuukauden ikäinen. Tuista säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996, jälj. tukilaki).

Kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki muodostuvat hoitorahasta sekä perheen tulojen ja koon mukaan määräytyvästä hoitolisästä. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukien hoitolisistä päätettäessä perheen tuloina otetaan huomioon, mitä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 11 §:ssä säädetään.

Luonnos

Kotihoidon tukea voi hakea, jos alle 3-vuotiasta lasta hoidetaan muualla kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, esimerkiksi kotona. Hoitaja voi olla lapsen vanhempi tai joku muu, esimerkiksi isovanhempi tai palkattu hoitaja.⁸ Tuki maksetaan aina vanhemmalle tai muulle huoltajalle. Kotihoidon tuki on veronalaista tuloa.

Oikeus kotihoidon tukeen päättyy, kun perheen nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Sama koskee lähtökohtaisesti myös adoptiolasta. Myös yli kolmevuotiaasta adoptiolapsesta on kuitenkin oikeus kotihoidon tukeen siihen saakka, kun vanhempainrahakauden alkamisesta on kulunut kaksi vuotta. Oikeus tukeen kuitenkin pääsääntöisesti päättyy viimeistään lapsen aloittaessa perusopetuksen.

Kotihoidon tuen hoitoraha on porrastettu perheen lasten määrän ja iän mukaan. Hoitoraha vuoden 2021 tasossa on:

- perheen yhdestä alle kolmevuotiaasta lapsesta noin 343 euroa
- kustakin seuraavasta alle kolmevuotiaasta noin 102 euroa ja
- kustakin muusta yli kolmevuotiaasta, alle kouluikäisestä lapsesta noin 66 euroa kuukaudessa.

Perheen tuloihin ja kokoon sidonnainen kotihoidon tuen hoitolisä maksetaan perheen yhdestä tukeen oikeuttavasta lapsesta. Sen täysi määrä on noin 184 euroa kuukaudessa.

Kotihoidon ja yksityisen hoidon tukien kunnallisen lisän maksamisesta päättää tukien rahoittajana kunta. Suomen Kuntaliiton syksyllä 2020 toteuttaman selvityksen mukaan kotihoidon tuen kuntalisää maksettiin 20,9 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista (55 kunnassa).⁹

Kunnista 36 prosenttia ilmoitti maksavansa yksityisen hoidon tuen kuntalisää ja 36 prosenttia kertoi käyttävänsä palveluseteliä varhaiskasvatuspalvelujen järjestämisessä. Selvityksen mukaan kuntakoluokkien ja kuntien väliset painotukset maksuperusteissa vaihtelevat jonkin verran. Kotihoidon tuen kuntalisän maksaminen on selvästi muita yleisempää suurissa yli 100 000 asukkaan kunnissa,

⁸ Ks. esim. Laura Miettunen (2008) [Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää.](#)

⁹ Jarkko Lahtinen & Mikko Svartsjö (2020) [Kotihoidontuen ja yksityisen hoidontuen kuntalisät ja palveluseteli. Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä.](#)

Luonnos

joista neljä kuntaa yhdeksästä kertoi maksavansa kuntalisää. Vähiten kuntalisää maksetaan 10 000–20 000 asukkaan kunnissa.

Kuntaliiton kyselyssä ilmeni, että lähes kaikki (85 prosenttia) kotihoidon tuen kuntalisää maksavista kunnista oli asettanut erityisiä ehtoja lisän maksamiselle. Kuntalisää maksavista kunnista selvä enemmistö on edellyttänyt, että perheen kaikki lapset hoidetaan kotona (58 prosentissa ehtoja tuen maksamiselle asettaneista kunnista) tai että vanhempi hoitaa lastaan itse (56 prosentissa ehtoja asettaneista kunnista). Noin puolet kunnista oli myös edellyttänyt kuntalisän saamiseksi tietyn pituista kotihoidon tukikautta. Kuntalisää ei tyypillisesti makseta vanhempainrahakauden aikana.¹⁰

Vuoden 1997 puolivälistä lähtien kodin ulkopuolista hoitoa on tuettu taloudellisesti *yksityisen hoidon tuella*. Tavoitteena on lisätä perheiden valinnanvapautta ja kannustaa äitejä työssäkäyntiin.¹¹ Yksityisen hoidon tuella kompensoidaan varhaiskasvatusmaksuja yksityisissä päiväkodeissa ja yksityisessä perhepäivähoidossa tai yksityisen hoitajan palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia. Yksityisen hoidon tuen tarkoituksena on lisätä vaihtoehtoja perheen ulkopuolisille lastenhoitomuodoille ja helpottaa kuntien velvollisuutta järjestää päivähoitoa.¹² Yksityisen hoidon tuki maksetaan hoidon tuottajalle, jolle tuki on veronalaista tuloa.

Yksityisen hoidon tuen hoitorahan määrä v. 2021 on noin 175 euroa kuukaudessa lasta kohden, jos lapsi on kokopäiväisessä hoidossa, ja noin 64 euroa kuukaudessa, jos lapsi on osapäiväisessä hoidossa. Yksityisen hoidon tuen hoitolisää maksetaan perheen jokaisesta tukeen oikeuttavasta lapsesta. Sen täysi määrä on noin 147 euroa kuukaudessa lasta kohden.

Joustavaan hoitorahaan on mahdollisuus alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmalla tai muulla huoltajalla, joka osallistuu lapsen hoitoon (tukilain 13 a §). Joustavan hoitorahan tarkoituksena on mahdollistaa alle kolmevuotiaan lapsen huoltajalle mahdollisuus sovittaa yhteen osa-aikainen työnteko ja lapsen osa-aikainen hoitaminen kotona. Sekä joustavan että osittaisen hoitorahan tavoitteena on

¹⁰ [Jarkko Lahtinen & Mikko Svartsjö \(2020\) Kotihoidontuen ja yksityisen hoidontuen kuntalisät ja palveluseteli. Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä.](#)

¹¹ Ks. hallituksen esitys HE 208/1996.

¹² Ks. esim. KELAn työpaperi: Katja Pohjola, Anita Haataja & Vesa-Pekka Juutilainen (2013) [Lasten yksityisen hoidon tuki osana päivähoitoa.](#)

Luomos

lisätä pienten lasten vanhempien ja muiden huoltajien mahdollisuuksia sovittaa yhteen perhe- ja työelämä nykyistä joustavammin parantamalla heidän taloudellisia mahdollisuuksiaan osa-aikaiseen työskentelyyn.¹³

Joustavan hoitorahan saannin edellytyksenä on, että hakijan keskimääräinen viikoittainen työaika on tavanomaista lyhyempi. Hakijan ei tarvitse osoittaa, että työaika on lyhennetty nimenomaan lapsen hoidon vuoksi. Joustava hoitoraha on veronalaista tuloa.

Joustavaa hoitorahaa voi saada alle 3-vuotiaan lapsen vanhempi tai muu virallinen huoltaja (myös adoptio- ja sateenkaariperheissä). Kumpikin vanhempi voi saada hoitorahaa yhtä aikaa, jos vanhemmat ovat järjestäneet työnsä niin, että he hoitavat lasta eri aikoina (esim. toinen maanantaisin ja toinen perjantaisin tai toinen aamupäivisin ja toinen iltapäivisin). Joustavaa hoitorahaa voi saada myös vanhempi, joka ei asu lapsen kanssa samassa taloudessa.

Joustavan hoitorahan määrä vuonna 2021 on noin 244 euroa kuukaudessa, jos työaika on enintään 22,5 tuntia viikossa tai enintään 60 prosenttia alan tavanomaisesta kokopäivätyön työajasta, ja 163 euroa kuukaudessa, jos työaika on yli 22,5 mutta enintään 30 tuntia viikossa tai enintään 80 prosenttia alan tavanomaisesta kokopäivätyön työajasta.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa (ns. VN TEAS-hankkeena) tehdyssä joustavan hoitorahan työllisyysvaikutuksia selvittäneessä tutkimuksessa¹⁴ ilmeni, että vuonna 2014 käyttöön otetun joustavan hoitorahan keskimääräinen työllisyysvaikutus oli jäänyt pieneksi. Joustava hoitoraha lisäsi ensisijaisesti pienituloisten äitien työntekoa ja vähensi työntekoa hyvätuloisten joukossa. Koska hoitorahaa hyödyntävät eniten korkeakoulutetut ja hyvässä työmarkkina-asemassa olevat naiset, keskimääräiset työtulot ja tehdyt työtunnit laskivat uudistuksen myötä. Sen sijaan uudistus lisäsi työllisyyttä ryhmissä, joiden on katsottu olevan vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta lasten kotona hoitamisen seurauksena.

Osittainen hoitoraha mahdollistaa lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle osa-aikatyöskentelyn yhdistämisen peruskoulun 1. ja 2. luokkaa käyvän lapsen osa-aikaiseen hoitamiseen kotona. Kuten

¹³ Ks. hallituksen esitys HE 129/2013 vp.

¹⁴ Tuomas Pekkarinen & Juha Tuomala (2019) [Joustavan hoitorahan työllisyysvaikutusten arviointi](#).

Luonnos

joustavan, niin osittaisenkin hoitorahan tavoite on lisätä pienten lasten vanhempien ja muiden huoltajien mahdollisuuksia sovittaa yhteen perhe- ja työelämä parantamalla heidän taloudellisia mahdollisuuksiaan osa-aikaiseen työskentelyyn.

Oikeus osittaiseen hoitorahaan on Suomessa tosiasiallisesti asuvalla vanhemmalla tai muulla huoltajalla, jonka keskimääräinen viikoittainen työaika on lapsen hoidon vuoksi enintään 30 tuntia. Osittaista hoitorahaa voi, joustavan hoitorahan tavoin, saada myös lapsen kanssa eri taloudessa asuva vanhempi tai huoltaja. Osittaista hoitorahaa maksetaan lapsen perusopetuksen ensimmäisen ja toisen lukuvuoden ajalta sekä oppivelvollisuuskoulun aloittamista edeltävältä lukuvuodelta, jos lapsi osallistuu silloin oppivelvollisena esiopetukseen. Jos lapsi kuuluu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin, hoitorahaa maksetaan, kunnes lapsen kolmas lukuvuosi perusopetuksessa päättyy. Osittaisen hoitorahan määrä vuonna 2021 on noin 98 euroa kuukaudessa. Osittainen hoitoraha on veronalaista tuloa.

Käynnissä olevassa perhevapaaudistuksessa esim. lastenhoidon tukiin tehtiin vain ns. tekniset muutokset. Useissa perhevapaaudistusta koskevaan hallituksen esitykseen annetuissa lausunnoissa nousi esiin näkemys siitä, että päivärahajärjestelmän ohella myös pienten lasten hoitoon tarkoitettua etuusjärjestelmää olisi tullut tarkastella ja uudistaa kokonaisuutena.

Elatustuen tarkoitus on elatustukilain (580/2008) mukaan turvata lapsen elatus tilanteessa, jossa hän on joutunut elatuksen puutteeseen siitä syystä, että lapselle ei ole vahvistettu elatusapuvelvollista vanhempaa, tai elatusvelvollinen vanhempi, syystä tai toisesta, laiminlyö lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) säädetyn elatusvastuunsa joko kokonaan tai osittain.

Vanhemmat voivat sopia erotilanteessa elatusavusta kunnan sosiaalihuollon vahvistamalla sopimuksella. Tilanteissa, joissa sopimukseen ei päästä, elatusasia voidaan ratkaista tuomioistuimessa. Elatusavusta voidaan sopia vapaamuotoisestikin, mutta elatustuen saaminen edellyttää vahvistettua elatussopimusta tai tuomioistuimen päätöstä elatusavusta.

Elatustuen määrä riippuu elatussopimuksesta tai -tuomiosta sekä siitä, millä perusteella elatustukea haetaan. Elatustuki maksetaan joko täysimääräisenä tai vähennettynä. Elatustuen täysi määrä on tasoiltaan 172,59 e/kk euroa vuonna 2022.

Luonnos

Elatustukea voidaan maksaa myös tilanteissa, joissa elatusvelvollisen elatuskyky on todettu puutteelliseksi. Puutteellinen elatuskyky tarkoittaa sitä, että elatusvelvolliselle maksettavaksi määrättävä kuukausittainen elatusapu jäisi alle elatustuen täyden määrän. Tällöin elatussopimus tai elatusapua koskeva tuomioistuimen päätös toimitetaan Kelaan, ja koko elatusavun määrä tai osa siitä maksetaan elatustukena lapselle.

Kela maksaa täyden elatustuen, jos elatusapu on vahvistettu vähintään täysimääräisen elatustuen suuruiseksi ja elatusvelvollinen on laiminlyönyt elatusavun suorittamisen lapselle. Kela perii elatusvelvolliselta maksamatta jääneen elatusavun, ja jos sen määrä on elatustuen määrää suurempi, tilittää ylimenevän osan lapselle.

Elatustuki maksetaan täysimääräisenä myös seuraavissa tilanteissa

- Elatusvelvollinen jättää maksamatta sellaisen elatusavun maksamisen, joka on vahvistettu täyttää elatustukea pienemmäksi hänen puutteellisen maksukykynsä takia.
- Elatusapua ei ole lainkaan vahvistettu maksettavaksi elatusvelvollisen puutteellisen maksukykyyn takia.

Näissä tapauksissa elatussopimuksessa tai -tuomiossa pitää olla maininta elatusvelvollisen puutteellisesta maksukykyvystä. Jos vahvistettu elatusapu on täyttää elatustukea pienempi muusta syystä kuin elatusvelvollisen puutteellisen maksukykyyn takia, ei elatustuen ja elatusavun erotusta makseta.

Täyttää elatustukea maksetaan myös seuraavissa tilanteissa:

- Avioliiton ulkopuolella syntyneellä lapsella ei ole vahvistettua isää tai kahta elatusvelvollista vanhempaa.
- Adoptiovanhempi on adoptoinut lapsen yksin.
- Elatusapua ei ole voitu vahvistaa yhtä aikaa vanhemmuuden vahvistamisen kanssa.

Elatustukea voidaan maksaa myös, jos lapsen vanhempi on avioliitossa tai avoliitossa uuden kumppanin kanssa. Elatustukea ei makseta vanhemman kuoleman jälkeen¹⁵.

¹⁵ Tässä tapauksessa voidaan hakea lapseneläkettä.

Luonnos

Elatusavun ja elatustuen määrät tarkistetaan vuosittain elinkustannusindeksillä. Elatustuki on verotonta tuloa.

Lapsiperheiden näkökulmasta relevantteja ovat myös mm. **yleinen asumistuki, toimeentulotuki ja esim. työttömyyspäivärahojen lapsikorotukset**: ansiopäivärahassa, peruspäivärahassa, työmarkkinatuessa sekä työttömyysturvalain mukaisessa liikkuvuusavustuksessa otetaan huomioon etuuden saajan huollettavat alle 18-vuotiaat lapset porrastetusti kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen työttömyysetuutta saavalle huoltajalle. Lapsikorotusta ei sisälly esimerkiksi sairauspäivärahaan.

Sairaana tai vammaisen lapsen tilanteissa maksettavia etuuksia ovat alle 16-vuotiaan vammaistuki, josta säädetään vammaisetuuksista annetussa laissa (570/2007). Lain mukaan oikeus vammaistukeen on alle 16-vuotiaalla lapsella, jonka sairauteen, vikaan tai vammaan liittyvästä hoidosta, huolenpidosta ja kuntoutuksesta aiheutuu vähintään kuuden kuukauden ajan tavanomaista suurempaa raskautta ja sidonnaisuutta verrattuna vastaavan ikäiseen terveeseen lapseen. Alle 16-vuotiaan vammaistuen tavoitteena on tukea vammaisen tai sairaan lapsen päivittäistä elämää. Lapsi voi saada vammaistukea, jos hän vammansa tai sairautensa vuoksi tarvitsee säännöllistä hoitoa, huolenpitoa ja kuntoutusta. *(Lisätään tiedot siitä, että tukea on kolmea tasoa ja tuen määrät sekä havainnot vuoroasumisen osalta)*

Omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 2 §:n 1 kohdan mukaan omaishoidolla tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Saman pykälän 4 kohta määrittelee omaishoidon tuen kokonaisuudeksi, joka muodostuu hoidettavalle annettavista tarvittavista palveluista sekä omaishoitajalle annettavasta hoitopalkkiosta, vapaasta ja omaishoitoa tukevista palveluista.

Omaishoidontuesta annetun lain tarkoituksena on edistää hoidettavan edun mukaisen omaishoidon toteuttamista turvaamalla riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hoidon jatkuvuus ja omaishoitajan työn tukeminen. Kyseessä on harkinnanvarainen sosiaalipalvelu, jota kunta järjestää sitä varten varaamiensa määrärahojen rajoissa.

Luonnos

Erityishoitorahasta säädetään sairausvakuutuslain 10 luvussa. Erityishoitoraha on korvaus ansionmenetyksestä tilanteessa, jossa alle 16-vuotiaan sairaan tai vammaisen lapsen huoltaja ei voi tehdä työtään, koska hänen on osallistuttava lapsensa hoitoon tai kuntoutukseen. Erityishoitorahaa voi saada se, joka hoitaa omaa tai aviopuolisonsa lasta, ottolasta tai muuta lasta, jota hän vanhemman tavoin tosiasiallisesti hoitaa.

2 Asiantila / ongelman kuvaus

2.1 Muutokset perheväestössä

Syntyvyyden kehitys

Valtioneuvoston kanslia asetti keväällä 2020 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa (VN TEAS) väestöpoliittisen selvityshankkeen¹⁶, jonka tarkoituksena oli käydä läpi Suomen väestörakenteen nykytilaan johtaneita syitä ja tehdä politiikkasuosituksia kestävästä väestökehityksen turvaamiseksi. Selvityksen mukaan Suomessa syntyy vähemmän lapsia, kuin mitä ihmiset itse toivovat. Koettu epävarmuus on selvityksen mukaan tärkein syy siihen, että lastensaantia siirretään tai siitä luovutaan. Kyse on epävarmuudesta työsuhteen ja taloudellisen pärjäämisen osalta, mutta myös tulevaisuudesta, omasta jaksamisesta tai parisuhteesta. Perhepolitiikalta toivotaan erityisesti enemmän joustomahdollisuuksia lapsiperheiden vanhemmille. Selvityksen mukaan perhevapaauudistuksen yhteydessä olisi mahdollista herättää keskustelua uusista joustomahdollisuuksista ja eritavoista olla vanhempi. Seksuaali- ja lisääntymisterveyden sekä hedelmällisyystietoisuuden edistämiseksi tulisi päivittää opetusta ja tukimuotoja lapsille ja nuorille aikuisille.¹⁷

(Tässä tullaan käsittelemään myös muita tutkimustuloksia: Syntyvyys laskenut vähemmän koulutetuilla enemmän, kun taas paremmin toimeentulevilla, koulutetummilla ei niin suurta muutosta jne. Syntyvyyden lasku (ja erit. lapsettomuuden kasvu) näkyy myös keskiasteen koulutetuilla, joten se koskee varsin merkittävää väestöosaa. Syntyvyyteen on kuitenkin vaikeaa vaikuttaa etuuksilla, esim. työsuhteen merkitys syntyvyyden kannalta on etuuksia keskeisempää.)

¹⁶ Anna Rotkirch (2021) [Syntyvyyden toipuminen ja pitenevä elinikä: Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle.](#)

¹⁷ Rotkirch (2021), s. 6.

Luomos

Perheiden monimuotoistuminen

Noin kolmasosa perheistä on muita kuin kahden eri sukupuolta olevan vanhemman ja heidän biologisen lapsen tai lasten muodostamia ydinperheitä¹⁸. Uusperheiden ja esimerkiksi sateenkaariperheiden ohella lasten ns. kahden kodin tilanteet ovat yleistyneet.

Lasten vuoroasuminen tunnustettiin viralliseksi asumismuodoksi vuonna 2019 voimaan tulleessa lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan lain osittaisuudistuksessa. Lain esitöissä (HE 88/2018 vp) vuoroasumiseksi on katsottu tilanne, jossa lapsi asuu toisen vanhemman luona vähintään 40 prosenttia ajasta. Sosiaaliturvalainsäädännössä lapsen vuoroasumista ei ole huomioitu. Sosiaali- ja terveystalvaeluita koskevassa lainsäädännössä asumismuoto on huomioitu välillisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla poikkihallinnollisesti laaditussa, vuonna 2021 julkaistussa lasten vuoroasumisen tukemisen toimenpidesuunnitelmassa¹⁹ kuvataan sosiaaliturvan, elatusavun, sosiaali- ja terveys- sekä sivistyspalveluiden toimivuutta ja kehittämistarpeita vuoroasumisen tilanteissa sekä osin myös muissa kahden kodin tilanteissa. Suunnitelman tehnyt työryhmä esitti toteutettavaksi toimenpiteitä vuoroasumisen huomioimiseksi muun muassa sosiaaliturvauudistuksessa, sosiaali ja terveystalvaeluissa (ns. sote- uudistuksen toimeenpanossa), elatusapua koskevassa ohjeistuksessa sekä sivistyspalveluissa (varhaiskasvatus ja koulutus, koulukuljetukset ym.).

Sosiaaliturvakomitean julkaisemien kannanottojen²⁰ mukaan tulee selvittää, millä tavalla etuusjärjestelmää olisi mahdollista selkeyttää ja etuuksia yhdistää, mikäli se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi. Kannanotoissa linjataan, että viimesijaisten tukien ja asumisen tukien perhekohtaisuutta kehitetään vastaamaan tämän päivän tarpeita, ja lapset otetaan huomioon yhdenmukaisesti/johdonmukaisesti oikeuksissa eri etuuksiin ja tukiin sekä niiden määräytymisessä. Edelleen komitean linjaa, että uudistuksessa tukien ja etuuksien tulee kohdella erilaisia perhemuotoja ja asumisratkaisuja neutraalisti, eikä ohjata näitä valintoja.

¹⁸ [Suomen virallinen tilasto \(2020\) Perheet.](#)

¹⁹ [Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa \(2021\).](#)

²⁰ [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin \(2021\).](#)

Luonnos

Komitea toteaa kannanotoissaan, että eri etuuksien suuren määrän, etuuksien toisistaan eroavien tulo- ja hakuaikojen sekä perhe- ja läheissuhteita koskevien käsitteiden vähentämisen tavoitteena on etuuksia koskevan sääntelyn kehittäminen siten, että yhdenmukaisuutta eri etuuksien välillä pyritään lisäämään mm. hakuaikojen, tulojen huomioimisen sekä perheen ja läheisten vaikutuksen osalta. Sosiaaliturvaa tulisi komitean kannanottojen perusteella muuttaa myös yksilöperusteisemmäksi. Tässä yhteydessä olisi tärkeä tarkastella yksilöperusteisuutta ja perhekäsitteitä lapsen perhemuodon ja asumisjärjestelyn ohella myös suhteessa elatusvelvollisuuteen.

- *mitä tiedämme elatusvastuiden toteutumisesta eri perhetilanteissa (vrt. kahden kodin lapset, uusperheissä asuvat lapset)?*

2.2 Perheen ja työn yhteensovittaminen

Täydentyy tutkimustuloksiin perustuvalla tiedolla:

- *Pikkulapsivaihe (erit. vanhempainpäivärahat, lastenhoidon tuet ym.); työelämä ja perhe, työllistyminen, omaishoito, perhehoito*
- *Kannustinloukut (mm. TO-jaosto kannustinloukuista (linjapaperi): Sekä kv- että kotimaisissa tutkimuksissa on pienten lasten äitien havaittu reagoivan taloudellisiin kannustimiin muita herkemmin.)*

2.3 Haavoittuvassa asemassa olevat lapset ja nuoret

Pienituloisten perheiden lapset

Suomen ensimmäinen kansallinen lapsistrategia julkaistiin 23.2.2021. Kansallisen lapsistrategian parlamentaarisen komitean hyväksymässä lapsistrategiassa²¹ linjataan, että lapsiperheiden riittävän toimeentulon varmistaminen ja lapsiperheköyhyyden vähentäminen nostetaan painopisteiksi sosiaaliturvan kehittämisessä.

Kesäkuussa 2021 hyväksytyn eurooppalaisen lapsitakuun²² tavoitteena on torjua sosiaalista syrjäytymistä, tukea erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia lapsia ja heidän perheitään sekä auttaa

²¹ [Kansallinen lapsistrategia: Komiteamietintö](#)

²² [Eurooppalainen lapsitakuu – Suomen toimintasuunnitelma](#)

Luonnos

kohdentamaan investointeja lasten hyvinvointiin. Suomessa lapsitakuun kansallista toimintaohjelmaa toteutetaan yli hallituskaudet kestävän kansallisen lapsistrategian ja sen toimeenpanosuunnitelmien viitekehyksessä. Lapsitakuu on osa laajaa toimenpidekokonaisuutta, jota on linjattu Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa ja Euroopan Unionin lasten oikeuksien strategiassa. Euroopan unionin sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman tavoitteena on vähentää köyhyys- ja syrjäytymisriskissä elävien määrää vuoteen 2030 mennessä. Suomi on asettanut kansalliseksi tavoitteekseen vähentää näiden henkilöiden määrää 100 000 henkilöllä, joista kolmasosan tulisi olla lapsia. Toimintasuunnitelmaa kansallisen tavoitteen saavuttamiseksi ollaan parhaillaan laatimassa.

Tilastokeskuksen tulonjakotilaston²³ mukaan 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. Eniten väheni 0–3-vuotiaiden pienituloisuus, joka laski 15,4 prosentista 13,4 prosenttiin. Kokonaan perusturvan varassa olevien lukumäärä kasvoi vuonna 2020. Kokonaan perusturvan varassa oli 261 500 henkilöä, kun vuotta aiemmin heidän määränsä oli 235 400. Lapsista kokonaan perusturvan varassa oli 56 200, kun vuotta aiemmin määrä oli 52 000.

(lisätään tekstiä mm. väliaikaisesta vs. pitkittyneestä pienituloisuudesta)

Köyhissä *(pienituloisissa?)* lapsiperheissä tulonsiirtojen osuus käytettävissä olevista tuloista on suuri. Vuonna 2020 yhteensä 10,9 prosenttia alle 18-vuotiaasta väestöstä asui toimeentulotukea saavassa kotitaloudessa. Yksinhuoltajaperheet ovat toimeentulotuen toiseksi suurin asiakasryhmä heti yksinasuvien miesten jälkeen. Ne myös saavat perustoimeentulotukea muita kotitalouksia pidempään.²⁴

Suomalaisista lapsista ja nuorista valtaosa voi hyvin. Lasten ja nuorten hyvinvointia ja pärjäämistä tuetaan ja edistetään monin tavoin, kuten maksuttomalla perusopetuksella ja toisen asteen koulutuksella, maksuttomalla kouluruokailulla, joitain poikkeuksia lukuun ottamatta maksuttomalla terveydenhuollolla sekä subjektiivisella oikeudella varhaiskasvatukseen. Oppilaalla ja opiskelijalla on oikeus saada maksutta opiskeluhuoltoa, jota opetukseen osallistuminen edellyttää. Lisäksi oppilaalla ja opiskelijalla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon ja opiskeluhuollon palveluihin. Lapsi-

²³ Ks. Tilastokeskuksen tiedote: [Pienituloisten määrä väheni vuonna 2020](#)

²⁴ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 7.

Luonnos

perheitä tuetaan useilla etuuksilla. Äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden piiriin kuuluvat kaikki ras- kaana olevat naiset, lasta odottavat perheet ja alle kouluikäiset lapset sekä heidän perheensä. Eu- rooppalaisessa vertailussa lapsiperheköyhyys ja nuorten sosiaalinen syrjäytyminen on Suomessa vä- häistä. Silti osalle lapsista ja nuorista kasautuu ongelmia, jotka varjostavat elämää ja heikentävät hyvinvointia vielä aikuisenakin.²⁵

Tulonjakotilaston mukaan toimeentuloon liittyviä ongelmia kohtaavat erityisesti lapsiperheet, joille on ominaista yksinhuoltajuus, matala koulutustaso, työttömyys ja opiskelu. Myös monilapsisten ja ulkomaalaistaustaisten perheiden lapset joutuvat muita yleisemmin kohtaamaan pienituloisuutta ja sitä kautta taloudellisia ongelmia. Syrjäytymisriskit ovat paitsi ylisukupolvisia, myös kasautuvia. Jos lapsuuden perhe on saanut pitkään toimeentulotukea, lapsilla on todennäköisemmin aikuisiässä vähäinen koulutus, mielenterveysongelmia, teiniraskauksia ja myös omia toimeentulo-ongelmia. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää niihin lapsiin ja nuoriin, joilla esiintyy samaan aikaan useita hy- vinoinnin haasteita.²⁶

Suomessa lapsiperheköyhyyden tilanne on selkeästi parempi kuin suurimmassa osassa Eurooppaa. Siitä huolimatta lapsiperheköyhyyden vähentäminen on merkittävä tavoite myös Suomessa, sillä köyhyyden vaikutukset yltyvät koulutukseen, terveyteen ja työmarkkina-asemaan aikuisuudessa.²⁷

Euroopan maiden välinen vertailu osoittaa, että Tanskan ohella Suomessa julkiset tulonsiirrot vä- hensivät tehokkaimmin lapsiköyhyyttä yksinhuoltajakotitalouksissa. Suomessa rahallisesti tärkeim- mät tuet ovat asumistuki, toimeentulotuki, lapsilisä ja sen yksinhuoltajakorotus sekä elatustuki. Myös [toisen vanhemman maksamalla] elatusavulla on tärkeä rooli yksinhuoltajien köyhyyden vä- hentämisessä.²⁸ *(Huom. esim. termi ”yksinhuoltajuus” on hieman harhaanjohtava: ”yksinhuoltaja” on juridinen käsite. Yksinhuoltaja ei välttämättä vastaa lapsen elatuksesta yksin, sillä, riippumatta siitä, ovatko lapsen molemmat vanhemmat huoltajia vai eivät, he ovat elatusvelvollisia lapseen näh- den. Siten tulisi vielä selvittää, mitä tosiasiallisesti tarkoitetaan, kun puhutaan ”toimeentulo-ongel- mista yksinhuoltajaperheissä”:* onko kyse tilanteesta, jossa elatusvelvollisia on vain yksi, vai onko

²⁵ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 11.

²⁶ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 8.

²⁷ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 18

²⁸ Ks. esim. Hakovirta, Räsänen, Miettinen: [Lapsilisän jakaminen vuoroasumistilanteessa ei ratkaise lapsi- perheköyhyyttä](#). Kelan tutkimusblogi 11.10.2021.

Luonnos

olemassa myös toinen elatusvelvollinen, joka kuitenkin, syystä tai toisesta, ei osallistu elatukseen ”riittäväällä tavalla”?)

Vammaiset lapset, lastensuojelun tarpeessa olevat lapset ym. (työotsikko)

Lapsen asema voi olla eri syistä haavoittuva tavalla, joka edellyttää viranomaisilta ja muilta toimijoilta erityistä huomiota. Haavoittuvuus voi liittyä pitkäkestoiseen rakenteelliseen syrjintään esimerkiksi vamman, sairauden tai ihonvärin johdosta. Haavoittuvuus voi toisaalta olla tilannekohtaista, jos lapsi on esimerkiksi lastensuojelun asiakkaana tai hän on rikoksen uhrina, rikoksesta epäiltyä tai syytettyä. Onkin olennaista, että kaikessa lapsia koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa huomioidaan herkästi ja tilannekohtaisesti lapsen tosiasialliset olosuhteet.²⁹

Lastensuojelu kohdistuu lapsiväestön marginaaliin. Sen luvut ovat niin pieniä, etteivät ne mureenna Suomen mainetta erilaisissa lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja elämäntyytyväisyyden vertailuissa. Toisaalta ne ovat riittävän suuria kuvaamaan merkittävää lasten ja nuorten riskiryhmää. Siinä missä lapsipolitiikan ytimessä on lasten hyvinvointi, on olennaista kiinnittää huomiota juuri niihin lapsiin, joiden tilanne on haavoittuvaisin. Nämä lapset ovat usein lastensuojelun asiakkaita.³⁰

Lastensuojelulain (417/2007) mukaan sijaishuollon tehtävänä on ryhtyä toimiin, ”jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä; tai lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikollisen teon tai muulla niihin rinnastettavalla käyttäytymisellään”. Sijaishuoltoon voidaan turvautua vain silloin, kun muilla keinoilla – esimerkiksi avohuollon tukitoimilla – ei voida taata lapsen turvallisia kasvuedellytyksiä. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten osuus onkin käypä mittari lasten ja nuorten vakaville hyvinvointivajeille. Sijaishuollon piirissä olevien lasten määrä on noussut trendinomaisesti jo 30 vuoden ajan. Vuonna 1990 sijoitettuna oli noin 6 000 lasta ja nuorta, vuonna 2000 noin 10 500, vuonna 2010 noin 14 500 ja vuonna 2020 noin 16 500 lasta ja nuorta. Vuonna 2020 sijoitettuna oli 1,6 prosenttia lapsista. Sijoitukset eivät kestä

²⁹ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 13.

³⁰ Heikki Hiilamo: Lapsipolitiikka ja yhteiskunta 2017–2021, [Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022](#), s. 21

Luonnos

koko lapsuusaikaa, mikä tarkoittaa sitä, että sijaishuollon kokemuksia on edellä mainittua prosenttiosuutta laajemmalla joukolla lapsia. Vuonna 1997 syntyneistä oli ollut jossain vaiheessa lapsuuskanaan sijoitettuna 5,7 prosenttia. Luku on lähes kaksinkertainen verrattuna kymmenen vuotta aikaisemmin syntyneisiin. Teini-ikäisten huostaanotot ovat lisääntyneet erityisen voimakkaasti.³¹

Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että lasten ja nuorten pahoinvointi paikallistuu juuri sijoitettuihin lapsiin. Monien ongelmat seuraavat mukana myös pitkälle aikuisuuteen. Toisin sanoen sijaishuolto ei onnistu turvaamaan sillä tavoin lasten ja nuorten turvallisia kasvuolosuhteita, että heidän myöhemmän elämänsä riskit suhteessa muihin nuoriin onnistuttaisiin välttämään. Paras tapa turvata lasten hyvinvointia olisi pyrkiä ehkäisemään ennalta sijaishuollon tarve.³²

Tällä hetkellä ne lapset, jotka ovat syystä tai toisesta muita haavoittuvammassa asemassa, eivät aina saa tarvitsemaansa tukea ja apua. Lapsille tarkoitetut palvelut eivät aina ole johdonmukaisesti ja kattavasti saatavilla, ja palvelujen saavuttaminen voi tosiasiassa edellyttää voimavaroja, joita kaikilla lapsilla tai perheillä ei ole. Monet lapset kohtaavat myös syrjiviä rakenteita tai joustamattomia käytäntöjä juuri niissä tilanteissa, joissa he eniten tarvitsisivat tukea tai apua. Lapsen olosuhteissa voi olla yhtä aikaa monia eri seikkoja, jotka lisäävät eri tavoin hänen asemansa haavoittuvuutta.³³ Moni perhe jää palloteltavaksi palvelujärjestelmän sisään palvelujen puuttuessa ja eri toimijoiden siirtäessä vastuuta toiselle.³⁴ Esim. mielenterveys- ja päihdepalveluiden osalta ongelmana on sekä vaikeudet päästä palveluihin että se, ettei palveluita alaikäisille juuri ole kehitetty. Esim. alaikäisten päihdepalveluita ei ole juurikaan ole, jolloin päihdeongelmaiset alaikäiset ohjautuvat lastensuojeluun.

Kaikilla lapsilla ei ole tukenaan hyvinvointia edistäviä läheis- ja vertaissuhteita, ja monet lapset kohtaavat yksinäisyyttä, kaltoinkohtelua tai vaikeita perhetilanteita. Vaikutukset hyvinvointiin ovat merkittäviä ja jatkuvat usein pitkälle tulevaisuuteen. Yksinäisyys kasautuu usein jo valmiiksi heikommassa asemassa oleville lapsille. Erityisesti sijaishuollossa olevien tai muutoin kodin ulkopuolella asuvien lasten yhteydenpito läheisiinsä voi jäädä niukaksi, ja perheiden toimeentulovaikeudet

³¹ [Hiihmo, lapsiasiavaltuutetun kertomus, s. 22](#)

³² [Hiihmo, lapsiasiavaltuutetun kertomus, s. 23](#)

³³ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 13.

³⁴ [Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2022](#), s. 14

Luonnos

lisäävät riskiä lasten kokemalle yksinäisyydelle ja syrjään jäämiselle. Lapsen näkökulma ja läheisyyden vaalimisen tärkeys jäävät myös joskus huomiotta vaativissa erotilanteissa.³⁵

Täydentyä:

- *Lastensuojelun piirissä olevat lapset (ml. jälkihuolto) – etuudet näissä?*
- *Vammaisten lasten etuudet*

Aihioita linjaus-/ratkaisuehdotuksiksi

- Lähtökohtana on, että työssä käyminen on kestävä ratkaisu toimeentulon turvaamiselle.
 - o Lastenhoidon tukien järjestelmän kehittäminen kannustavammaksi sekä työn ja perheen yhteensovittamisen kannalta joustavammaksi? (Lastenhoidon tukien mahdolliset kehittämistoimet tehtävä yhteistyössä OKM:n varhaiskasvatusasiantuntijoiden kanssa.)
 - o Kotihoidon tuen sisaruskorotus- ja mahdolliset kuntalisien lisäehdot kannustavat siihen, että myös iältään vanhempia lapsia hoidetaan kotona -> tämä ei vältt. ole lapsen kannalta optimaalisin ratkaisu.
 - o Työttömyys, kannustinloukkuihin vaikuttaminen: lapsikorotusten rooli opintotuessa, työttömyyspäivärahassa (myös esim. eläkkeissä lapsikorotuksia)? Voidaanko lapsiperheitä tukea muuta kautta (ja samalla yksinkertaistaa sosiaaliturvaa)?
- Pitkittänyt pienituloisuus, esiintyy myös, vaikka vanhempi/vanhemmat käyvät töissä
 - o Yhden vanhemman perheiden pienituloisuus: millaisia nämä tilanteet ovat?
 - Jos lapsella on myös toinen elatusvelvollinen vanhempi, onko sovittu tai määrätty elatusavusta? Minkäsuuruisia elatusapuja maksetaan? Elatusvelvollisten toimeentulo (tähän liittyy myös se, millä ”mallilla” lapsen ja vanhemman, jonka luona lapsi ei kirjoilla, tapaavat)?
 - STM:ssä valmisteltavana oleva toimintasuunnitelma köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien henkilöiden määrän vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä: käydään vuoropuhelua ko. ohjelman valmistelijoiden kanssa.

³⁵ [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 15.

Luonnos

- Lapsilisäjärjestelmän kehittäminen: lapsilisän päätyminen 17-vuotiaana, ikäkohtaisen portaikon tarpeellisuuden arviointi sisarusportaikon sijaan, lapsilisän sisaruskorotusten toimivuus kahden kodin tilanteissa sekä lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen kohdentuminen, esim. suhteessa elatustukeen on osin päällekkäinen ja maksetaan silloinkin, kun yh-korotukselle ei tosiasiaassa olisi tarvetta (hyvin toimeentulevat yhden vanhemman taloudet ja kahden kodin tilanteet, joissa ei tarvetta taloudelliselle tuelle);
- Etuuksien ja palvelujen yhteensovittaminen
 - Vuoroasumisen kysymykset: Lapsilisän maksaminen yhdelle/ kahdelle vanhemmalle vs. elatusavun laskenta; keskeiset etuudet asumistuki, lapsilisä, toimeentulotuki ja elatustuki; entä muut etuudet kuten kotihoidontuki (vs. varhaiskasvatus), vammaistuki, omaishoidon tuki?
 - Etuudet ja palvelut ns. kahden kodin tilanteissa ylipäänsä?
 - Toimeentulotuki?
- Syntyvyyskysymykset?
- Lasten kuuleminen osana uudistuksen valmistelua?