

# Perhekustannusten tasauksen vaihtoehtoja

ANTERO PERÄLÄINEN

Väestöliitto

Perhekustannusten tasauksesta on meidän maassamme aika ajoin keskusteltu julkisuudessa hyvinkin ahkerasti. Esillä ovat olleet milloin mitkäkin tämän järjestelmän yksityiskohdat. Perhekustannusten tasauskomitean mietinnössä on tarkasteltu monia eri vaihtoehtoja, mutta siinäkään ei ollut erityistä lukua, jossa olisi esitetty kokonaiskatsaus niihin monein vaihtoehtoihin, joita perhekustannuksia tasattaessa voidaan käyttää. Tämän vuoksi on tähän kirjoitukseen koottu sellaisia vaihtoehtoja, joita komitea työnsä aikana käsitteli tai joita meillä on muussa yhteydessä esitetty. Komitean kannanottojen lisäksi selostetaan viimeksi julkaistuissa Kansainvälisen sosiaaliturvayhdistyksen (ISSA) raporteissa esitettyjä näkökohtia.

## Olisiko lapsilisää maksettava jokaisesta lapsesta

Ensin on ratkaistava olisiko perhekustannusten tasaus aloitettava jo ensimmäisestä tai toisesta tahi mahdollisesti vasta kolmannelta lapsesta. Meidän maassamme ryhdyttiin ensin maksamaan perhelisää monilapsisille perheille viiden sekä sitten neljän ja useamman lapsen perheille. Yleisen lapsilisäjärjestelmän tultua voimaan otettiin järjestelmän piiriin kaikki alaikäiset lapset. Aika ajoin on kuitenkin tehty esityksiä ensimmäisten lasten tai yksilapsisten perheiden jättämisestä lapsilisäjärjestelmän ulkopuolelle.

Kansainväliset raportit osoittavat, että useassa maassa kehitys näyttää kulkeneen niin, että aluksi on maksettu tukea vain

suuriperheille, ja myöhemmin tukeen oikeutettujen piiriä on laajennettu yhden lapsen perheisiin asti. Tuskin missään on järjestelmää muutettu niin, että lapsilisään oikeutettujen piiriä olisi myöhemmin supistettu. Raportit osoittavat myös, että suurena enemmistönä ovat ne valtiot, joissa perhevastuksia maksetaan ensimmäisestä lapsesta alkaen. Vain muutamassa Euroopan valtiossa ei ensimmäistä lasta oteta lukuun normaaliperheessä (Norja, Englanti, L-Saksa).

Elintason painumia koskevat laskelmat sekä eri aikoina meillä valmistuneet kulutustutkimukset osoittavat selvästi, että ensimmäinen tai yksi lapsi aiheuttaa merkittävän painuman perheen elintasossa. On myöskin väitetty — ilmeisesti oikeutetusti — että ensimmäisestä lapsesta aiheutuvat kulut ovat suuremmat kuin seuraavista mm. sen johdosta, että sisarukset voivat mahdollisesti käyttää esikoiselle hankittuja tarvikkeita.

Kansainväliset raportit osoittavat, että eräissä valtioissa lapsilisiä ei makseta kaikista lapsista. Joissakin valtioissa vain palkansaajat kuuluvat järjestelmän piiriin, toisissa taasen itsenäisiä yrittäjiä tai maatalousväestöä varten on erillainen järjestelmä kuin palkansaajia varten. Onpa sellaisiakin tapauksia, ettei tukea makseta enää esimerkiksi viidennestä tai kahdeksannesta ja sitä seuraavista lapsista. Yleensä kehitys on johtanut siihen, että perhekustannusten tasaukseen kuuluvien perheiden piiri on laajentunut käsittäen lopuksi kaikki lapset. Kun meillä tämä ratkaisu tehtiin jo lapsilisäjärjestelmän alussa, ei sitä enää liene syytä muuttaa.

### Ikäraja ja opintoja jatkavat lapset

Meillä maksetaan lapsilisiä siihen asti kunnes lapsi täyttää 16 vuotta. Eri maissa ikäraja vaihtelee suuresti, mutta yleensä voitaneen sanoa lapsilisiä maksettavan siihen asti kunnes oppivelvollisuus tai peruskoulu päättyy. Joissakin maissa otetaan opintoja jatkavat lapset huomioon koko opintoajalta (esim. 24 vuoteen asti) tai 20 vuoden ikärajaan asti; näinhän meillä menetellään perhelisiä ja erityislapsilisiä maksettaessa.

Toinen vaihtoehto on erityisten opintoavustusten maksaminen opintojaan jatkaville lapsille tai heidän huoltajilleen. Kun lapsilisiä peittää ainoastaan osan lapsen elatuskustannuksista, opintoavustuksen suuruutta harkittaessa voidaan tämän lisäksi ottaa huomioon opintokustannukset sellaisina kuin ne eri koulumuodoissa ovat; näin meillä on menetelty ammattiopintojen avustujärjestelmässä.

Kolmas vaihtoehto opintojaan jatkavien lasten tukemisessa on koulutuskustannusten yleinen alentaminen. Siirtyminen peruskouluun tulee meillä aikanaan vähentämään koulutuskustannuksia, kun lukukausimaksuista ja matkoista johtuvat menot jäävät pois. Jatko-opintojen osalta on todettu koulutuskustannusten vaihtelevan hyvin suuresti eri koulumuodoissa. Tämän vuoksi olisikin pyrittävä alentamaan koulutuskustannuksia niissä kouluissa, joissa nämä menot ovat nykyisin keskitasoa suuremmat. Kun joissakin kouluissa opiskelumenot ovat suhteellisen vähäiset, olisi ilmeisesti tarkoituksenmukaisempaa ensin tehostaa opintoavustusmenettelyä ja vasta sitten ulottaa lapsilisiä kaikkiin opintoja jatkaviin lapsiin. Perhekustannusten tasauskomitea suositteli opintoavustusten lisäksi 16—19-vuotiaiden lasten huoltajille maksettavaksi ns. koulutustukea, mutta kun sen määrä olisi ollut sama kuin lapsilisän, oli tässä oikeastaan kysymys vain uuden nimen keksimisestä lapsilisälle.

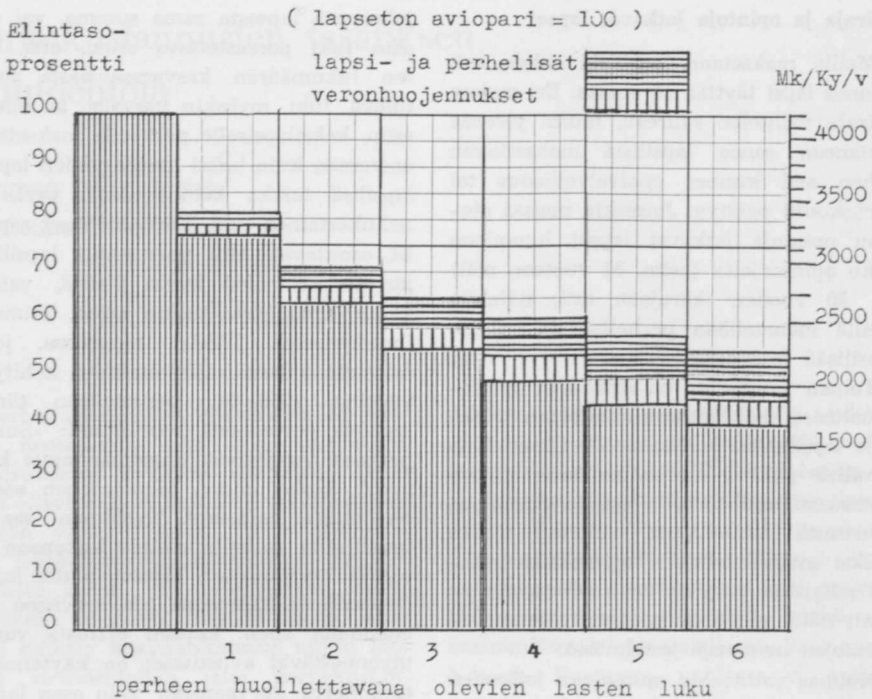
### Tuen porrastaminen lasten lukumäärän mukaan

Oman ongelmaryhmänsä muodostaa kysymys siitä, olisiko lapsilisiä maksettava

jokaisesta lapsesta sama summa, vai olisiko tuki porrastettava siten, että lasten lukumäärän kasvaessa lasta kohti tuleva tuki myöskin kasvaisi, ts. olisiko esim. kaksilapsiselle perheelle maksettava enemmän kuin kaksi kertaa yhden lapsen lapsilisiä taikka kolmilapsiselle perheelle nelinkertainen tuki. Kansainväliset raportit osoittavat, että porrastetut lapsilisiäjärjestelmät ovat hyvin yleisiä, vaikka kahta samanlaista tuskin tapaa. Viimeksi ilmestyneessä ISSAn raportissa, jossa selostetaan lapsilisiäjärjestelmien kehitystä vuosina 1953—64, perustellaan tämän tapaista porrastusta seuraavasti: »Suuret perheet tarvitsevat enemmän apua kuin muut, koska niiden taloudellinen asema on muita heikompi. Työläinen saattaa tavallisella palkalla elättää kokonaan tai osaksi ensimmäisen lapsen, mutta lasten lukumäärän kasvaessa hän tarvitsee yhä enemmän apua. Lapsen elatusta varten myönnettävät avustukset on käytännössä tarkoitettu korvaamaan vain osan lapsen perheelle aiheuttamista kuluista eikä niiden avulla pyritäkään kattamaan kaikkia menoja.» (ISSA Report XVI, 37).

Kun pääosa lapsen aiheuttamista kuluista jää perheenhuoltajan rasitukseksi, on selvää, että elatusrasitus kasvaa kohtuuttoman suureksi keskitasoa suuremmissa perheissä. Tämän vuoksi on meillä kuten muuallakin päädytty siihen, että lapsilisän määrä on porrastettu lasten järjestysluvun mukaan. Tällöin ei tietenkään tarkoiteta sitä, että toisesta lapsesta aiheutuvia kuluja haluttaisiin korvata enemmän kuin ensimmäisestä lapsesta, vaan sitä että kaksilapsiselle perheelle halutaan antaa kumpaakin lasta kohti enemmän kuin yksilapsiselle perheelle. Tässä suhteessa olisi nykyisen lapsilislain sanamuotoa muutettava niin kuin perhekustannusten tasauskomiteassa suunniteltiin, että lapsilisän määrä vahvistettaisiin yksi-, kaksi- ja kolmilapsiselle (mahdollisesti myös nelilapsiselle) perheelle eikä enää ensimmäisestä, toisesta ja kolmannesta lapsesta.

Porrastuksen tarpeellisuutta on meillä V. J. Sukselainen perustellut sillä näkökohdalla, että kun jokaisesta lapsesta



Kuvio 1. Teollisuustyöläisen käytettävissä olevat tulot kuluttajayksikköä kohti ja elintaso-prosentti eri perhetyypeissä 1967.

maksetaan yhtä suuri lapsilisa, nelilapsisen perheen huoltajan osalle tuleva taakka on aina nelinkertainen yhden lapsen huoltajan taakkaan verrattuna. Kohutuullisena voitaisiin kuitenkin pitää sellaista tavoitetta, että tämä rasitus olisi vain kolminkertainen tai ehkä vieläkin pienempi (Sukselainen, 1962). Tähän tavoitteeseen pyrittäessä on otettava huomioon se, että samaan ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän kasvaessa kulut henkeä kohti hieman supistuvat. Sen vuoksi Väestöliitossa tehdyissä laskelmissa on käytetty seuraavaa asteikkoa: lapseton pari on merkitty 1,75 kuluttajayksiköksi, ensimmäinen lapsi on hieman yli 0,5 yksikköä, toisen ja kolmannen lapsen ky-luku alenee niin, että neljännessä lapsesta alkaen lapsen ky-luku on 0,4. (Perhekustannusten tasauskomitean mietintö, liite 12).

Perhekustannusten tasauksen nykyinen aste käy ilmi oheisesta kuvioista 1, jossa

on esitetty kuluttajayksikköä kohti käytettävissä olevien tulojen määrä sekä elintaso-prosentti keskitason palkansaajan perheessä vuonna 1967. Kuvio 2 esittää saman esimerkkiperheen osalta, miten lapsiluvun kasvaessa käytettävissä olevat tulot muuttuvat vuosiansioon verrattuna. Molemmista kuvioista voi selvästi vetää sen johtopäätöksen, että keskitasoa suurempiin perheisiin kohdistunut tuki on toistaiseksi verrattain vaatimaton.

Lapsilisien porrastuksen tarpeellisuudesta on e.m. ISSAn raportissa (sivu 37) toisaalta huomautettu, että jos pyrittäisiin täyteen kompensatioon, ts. korvattaisiin kaikki lasten aiheuttamat kustannukset, järjestelmän tulisi olla regressiivinen eli asteittain aleneva, koska lasten lukumäärän kasvaessa keskimääräiset kustannukset lasta kohti hieman supistuvat. Kun meillä perheavustukset ja veronhuojennukset yleensä peittävät vain neljänneksen tai viidenneksen lasten aiheuttamista

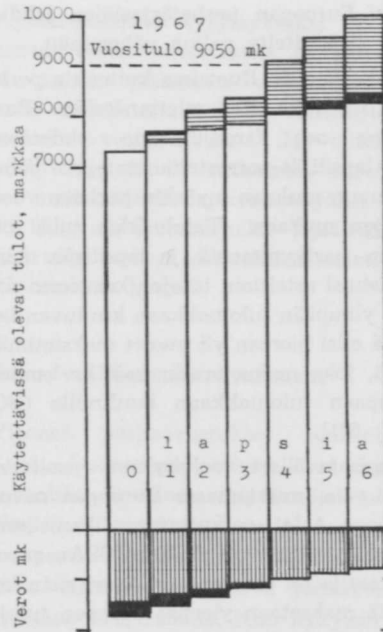
vähimmäiskustannuksista, meillä on edelleenkin syytä tehostaa lapsilisien porrastusta.

Nykyisin meillä on lapsilisät porrastettu neljänteen lapseen asti, jos perhelisää pidetään eräänä porrastuksen muotona, mitä se määränsä puolesta lähinnä onkin. Perhekustannusten tasauskomitea katsoi kuitenkin, että riittäisi, jos lapsilisät porrastetaan toisesta ja kolmannelta lapsesta nykyistä enemmän, koska keskitasoa suurempien perheiden tukea saadaan lisätyksi riittävästi näinkin. Eräissä maissa porrastus tosin ulottuu kuudenteen lapseen asti, mutta mitään yleistä sääntöä ei ole havaittu. Kun eri vaihtoehtoista yksinkertaisimmalla on omat etunsa, komitean kannanottoa voidaan hyvin suositella.

#### Lapsilisän porrastaminen lapsen iän mukaan

Muutamissa maissa on lapsilisät porrastettu myöskin lapsen iän mukaan (Ranska, Belgia, Kanada). Perusteena on se yleisesti todettu havainto, että lapsen kulutus kasvaa selvästi sen varttuessa; 16-vuotiaan koulutusmenot ovat arviolta kaksi kertaa suuremmat kuin pikkulapsen. Ranskassa, jossa iän mukainen porrastus on viety pisimmälle, on porrastus toteutettu niin, että kun alle 10-vuotiaan lapsen lapsilisä merkitään luvulla 100, 10 vuotta täyttäneen lapsilisä on 136 ja 15 vuotta täyttäneen 164 — Perhekustannusten tasauskomitea tuli siihen tulokseen, ettei meillä ole syytä porrastaa lapsilisiä lapsen iän mukaan vielä tässä vaiheessa, kun lapsilisän osuus lapsen vähimmäiskulutuksesta on verraten vaatimaton.

Toisaalta on mm. Ruotsissa todettu, että lapsen hoito ja silmälläpito vaatii eniten aikaa silloin, kun lapsi on pieni. Lapsen kulutus siis lisääntyy sen kasvaessa, mutta hoito vaatii vähemmän aikaa. Tämä seikka on Ranskassa otettu huomioon siten, että pieniä lapsia huoltavia perheitä on tuettu n.s. »yhden palkan



Kuvio 2. Kuvio osoittaa, miten keskitason perheen käytettävissä olevat tulot muuttuvat, kun vuosiansiosta (9050) vähennetään kunnallisvero ym (viivoitettu osa alla) ja tulovero (musta osa alla) sekä lisätään lapsilisät (viivoitettu osa yllä) ja perhelisät (musta osa yllä).

lisällä», jota meillä on kutsuttu äidin palkkioksi.<sup>1</sup>

#### Kysymys tulo rajoista

Oman ongelmansa on meillä muodostanut kysymys siitä, pitäisikö lapsilisiä maksaa kaikille perheille tulojen suuruudesta riippumatta. Vaikkei meillä ole järjestelmän alusta alkaen lapsilisissä sovellettu minkäänlaisia tulo rajoja, on kuitenkin aika ajoin tehty tämänsuuntaisia esityksiä. Lähinnä on ollut kysymys siitä, olisiko lapsilisiä maksettava suurituloisille vai ei. Keskustelu on varsinkin lehtien yleisön osastoissa ollut hyvin vilkasta. Näyttää kuitenkin siltä kuin tämä ongelma olisi tyypillisesti suomalainen kiistakysymys, koska muissa pohjoismaissa ja

<sup>1</sup> Äidinpalkkaa on selostettu vuosikirjan artikkelissa sivuilla 163—171.

keski-Euroopan perhejärjestöjen lehdissä sitä on käsitelty paljon vähemmän.

Äskettäin on Ruotsissa kuitenkin perhepoliittinen komitea mietinnössään »Barnbidrag och familjetilläg» ehdottanut, että lapsilisät porrastettaisiin paitsi järjestysluvun mukaan myöskin perheen vuositulojen mukaan. Tuloluokkia tulisi olemaan parikymmentä ja lapsilisän määrä supistuisi asteittain tulojen kasvaessa niin, että ylimpään tuloluokkaan kuuluvan lapsilisä olisi hieman yli puolet maksimimäärästä, joka maksettaisiin kaikille kuuteen alimpaan tuloluokkaan kuuluville (SOU 1967: 52)<sup>1</sup>.

Kansainväliset selvitykset osoittavat, että vain muutamassa Euroopan maassa perheen tulot vaikuttavat siihen, saako perhe lapsilisää vai ei. Em. ISSAn raportin laatija on todennut, että nykyisin lapsilisää maksetaan yleensä perheen tulojen suuruudesta riippumatta ja että senvuoksi ne eivät ole luonteeltaan avustuksia (ISSA Report XVI, 24). Poikkeuksen muodostavat ne valtiot, joissa perheavustukset on rajoitettu ainoastaan pienituloisia perheitä koskeviksi, sen vuoksi, että ne on otettu käytäntöön äskettäin ja tukeen oikeutettujen piiri on suppea. Jos perheavustuksia varten ei ole riittävästi varoja käytettävissä, on luonnollista, että edun piiriin otetaan ensin ne, joiden tuen tarve on suurin.

Mitä erityisesti meillä noudatettuihin tulorajoihin (äyrirajoihin) tulee, on ilmeisenä epäkohtana pidettävä sitä, että jos tulot hieman ylittävät enimmäisrajan, koko etu menetetään. Jos 6-lapsen perheen äyrit nousevat rajan yläpuolelle, se

ei saa perhelisää yhdestäkään lapsesta. Tarkoituksenmukaisempi olisi sellainen menetelmä, jossa tulojen kasvaessa tuki asteittain supistuisi; näin on asianlaita mm. lapsiperheiden asumistukea myönnettäessä. Esimerkiksi kelpaisi meilläkin Tšekkoslovakiassa noudatettu järjestelmä. Sen mukaan ensimmäisestä lapsesta myönnetään lapsilisää vain pienituloisille, keskituloiset saavat lapsilisää toisesta lapsesta ja suurituloiset kolmannesta alkaen. Tulojen kasvaminen tai aleneminen aiheuttaa vain yhden lapsilisän menetyksen tai lisäyksen.

Perhekustannusten tasauskomitea katsoi, että tulorajoista olisi luovuttava tasausjärjestelmää edelleen kehitettäessä. Sen piirissä todettiin, että lapsilisän merkitys on suhteellisesti suurempi pienituloiselle huoltajalle. Karsinta vaatii paljon työtä, kun kaikki tapaukset on tarkistettava, vaikkapa vain pieni osa halutaisiin sulkea edun ulkopuolelle. Keskustelu rikkaiden lapsilisistä näyttää meillä jo loppuneen. Siihen on viitattu viime aikoina vain eräässä mielipidetiedustelussa, jossa on arveltu rikkailta voitavan ottaa pois lapsilisät — määrittelemättä kuitenkaan mitä rikkailta tarkoitetaan. Eduskunnassa ei enää 1960-luvulla ole käsitelty tätä tarkoittavia aloitteita.

#### Veronhuojennusten merkitys perhekustannusten tasauksessa

Eräissä maissa on perheen tulotaso otettu huomioon siten, että lapsiavustukset ovat veronalaista tuloa. Tällaista menettelyä on esittänyt äskettäin Ruotsin

<sup>1</sup> Komitean ehdotuksen mukaan kuukausittain maksettava määrä tulisi olemaan eräissä tuloluokissa seuraava 1.1.69 alkaen (kr.)

vuosiansio	lasten luku				
	1	2	3	4	5
— 6800	110	260	420	600	800
14—16000	100	235	380	530	695
21—24000	90	210	335	465	605
30—33000	80	180	285	400	515
39000—	65	150	245	350	450

V. 1967 lapsilisä oli 75 kr/kk ja lapsiperheiden keskiansio 30000 kr/v.

perhepoliittinen komitea (SOU 1967:52). Silloin tavallaan kaikille maksetaan perustuki ansiosta riippumatta, mutta verotuksessa otetaan pois se, mitä pidetään kohtuuttoman suurena etuna.

Aikaisemmin Väestöliitto on ottanut sen kannan, että lapsiperheille myönnettävien veronhuojennuksien tarkoituksena ei ole tasata perhekustannuksia, vaan niiden avulla otetaan huomioon vain se, että lapsiperheiden veronmaksukyky on alhaisempi kuin huoltovelvollisuutta vailla olevien. Kun tältä pohjalta perhekustannusten tasauskomiteassa harkittiin veronhuojennusten tarpeellisuutta, tehtiin komitean jäsenen *Gunnar Fougstedtin* esityksen mukaan laskelma, jossa katsottiin, kuinka suuri oli verorasitus samalla tulotasolla olevien perheiden kesken. Tällöin todettiin, että kun perheen tulotaso (bruttotulo) kasvaa samassa suhteessa kuin sen kuluttajayksikköjen luku lisääntyy, verorasitus (tuloveron osuus veronalaisesta tulosta) hieman kohoaa valtion tuloverotuksessa. Kunnallisverotuksessa sensijaan verorasitus alenee. Kun todettiin, että verotuksessa myönnettävien lapsivähennyksien johdosta verovapaa toimeentulominimi kohoaa huoltovelvollisuuden lisääntyessä, katsottiin lapsivähennyksiä edelleen tarvittavan. Samasta syystä ei tietenkään esitetty lapsilisiä veronalaisiksi. Kuvio 1 (s. 174) osoittaa, että keskitason palkansaaajan perheessä veronhuojennusten osuus muodostaa noin kolmannen tai neljännes osan perhekustannusten kokonaistasauksesta.

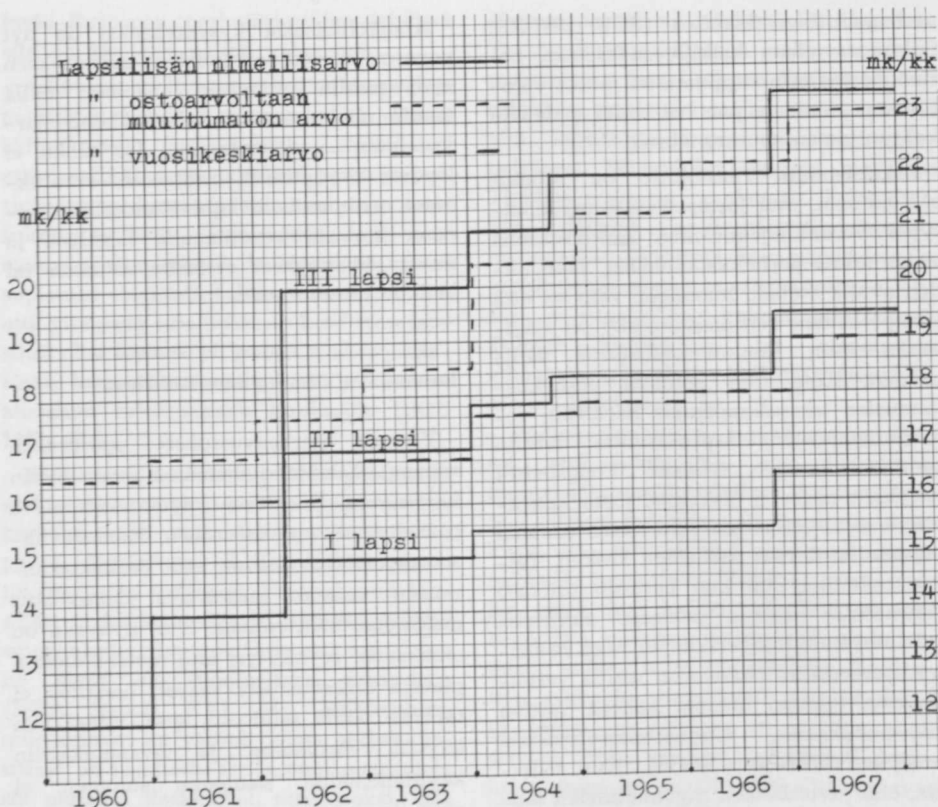
Verotuksen yksinkertaistamista pohtinut valtionkomitea päätyi esittämään lapsivähennyksen myöntämistä ns. vakiovähennyksenä (Komiteamietintö 1966: B 63).

Perhekustannusten tasauksen muutoksia tarkasteltaessa on Väestöliitossa havaittu, että kun veronhuojennuksia ei ole tarkistettu, lapsiperheiden verorasitus kasvaa enemmän kuin huoltovelvollisuutta vailla olevien. Näin on tapahtunut sekä valtion tuloverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Verotuksen piiriin on tullut sellaisia perheitä, jotka lapsilukunsa perusteella aikaisemmin ovat olleet verotuksen ulkopuolella. (*Peräläinen 1966a*).

Ajankohtaiseksi kysymykseksi on nyt noussut veronhuojennusten merkityksen ajan tasalla pitämisen ongelma: millä tavoin olisi estettävä koko vähennysjärjestelmän »vesittyminen». Jos tähän ei löydetä tyydyttävää ratkaisua, verotuksessa myönnettävät lapsivähennykset voidaan korvata korottamalla lapsilisiä ja muut vähennykset sosiaaliavustusten tai -vakuutuksen kautta.

#### Rahana vai luontoissuorituksina?

Yleensä perheavustukset suoritetaan rahana. Luontoissuoritukset ovat hyvin harvinaisia. Suomessa käytännössä oleva perhelisä on ainutlaatuinen. Kansainväliset raportit osoittavat, että perhekustannusten tasausta tarkoittava yleisavustus maksetaan aina rahana. Kun nykyisin on omaksuttu se käsitys, että sosiaalihuollon piirissä kotiaavustusta saavan henkilön ei tarvitse tehdä selvitystä siitä, miten hän käyttää elatukseen ja tavanmukaisiin käyttömenoihin saamansa summan, ei enää liene mitään syytä sosiaaliavustusten puolellakaan vaatia perheavustuksen saajilta selvityksiä avustuksen käytöstä. Keskitasoa suuremmissa perheissä on yleensä niin monia hyväksyttäviä tarpeita ja välttämättömiä ostoksia, että kulutuksen ohjaus perhelisän tapaista luontoissuoritusjärjestelmää ylläpitämällä tuskin on paras mahdollinen menettely. *Jorma Mäenpää* on todennut, että yhteiskunnassa aina tulee olemaan pieni ryhmä sellaisia henkilöitä, jotka ovat suorastaan henkilökohtaiseen ohjaukseen perustuvan tuen tarpeessa ja jotka eivät itsekään koe tämän tapaista holhousta nöyryyttävänä. (*Mäenpää, 1967*). Tämä ryhmä on kuitenkin pieni verrattuna kaikkiin sosiaaliturvan piiriin kuuluviin henkilöihin. Mäenpään mielestä kulutuksen ohjausta varmaankin tarvitaan niin pieni- kuin suurituloistenkin piirissä, mutta sen on tapahduttava taloudellisista tukitoimenpiteistä riippumattomana rakennusalan, kodinhoidon, kasvatuksen jne. neuvontana. Perhekustannusten tasauskomiteakin tuli siihen tulokseen, että vain poik-



Kuvio 3. Lapsilisien arvon muutokset 1960-luvulla.

keustapauksissa lapsilisä olisi otettava sosiaaliviranomaisten valvontaan ja käytettävä heidän harkintansa mukaan.

#### Elinkustannusten korkeuden vaikutus perheavustuksiin

Oman ongelmansa muodostaa kysymys siitä, pitäisikö perheavustusten määrän riippua elinkustannusten korkeudesta perheen asuinpaikkakunnalla. Kansainväliset raportit osoittavat, että vain muutamassa maassa lapsilisän määrä riippuu paikkakunnan kalleusryhmituksesta. Silloinkin on yleensä ollut kysymys sellaisista maista, joissa perhekustannusten tasausjärjestelmä on ollut kauan voimassa ja muutenkin pitkälle kehitetty (Ranska).

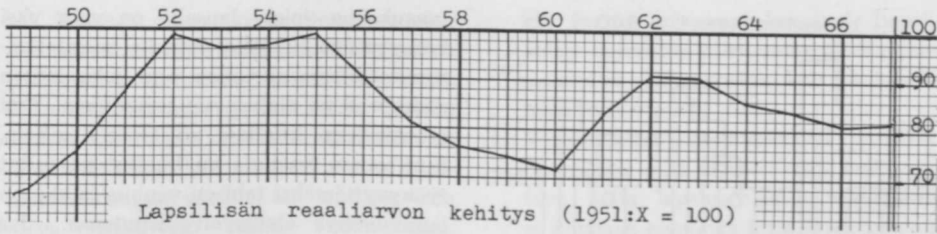
Meillä perhelisän suuruus on alusta alkaen määrätty asuinkunnan kalleusryh-

mityksen perusteella; 1. 1. 65 alkaen kalleimmalla paikkakunnalla perhelisä on ollut 66 mk ja halvimmalla 55 mk vuodessa kutakin perhelisään oikeutettua lasta kohti.

Perhekustannusten tasauskomitea katsoi, etteivät elinkustannusten erot eri paikkakuntien välillä ole niin suuria, että ne tulisi ottaa huomioon lapsilisän määrää vahvistettaessa. Jos lapsilisän määrä mahdollisesti myöhemmin peittäisi nykyistä suuremman osan lapsen vähimmäiskulutuksesta, tämä kysymys saattaa tulla ajankohtaiseksi.

#### Tarkistusmenettely

Perheavustusten tarkistamista koskevat kansainväliset vertailut osoittavat, että elinkustannusten muutos ei yleensä vai-



Kuvio 4. Lapsilisän reaaliarvon kehitys järjestelmän voimassaoloaikana.

kuta perheavustuksiin välittömästi. Aloitteen tekeminen kuuluu melkein aina viranomaisille sen vuoksi, että he joutuvat ratkaisua tehdessään pitämään silmällä sitä, kuinka suuriin muutoksiin valtion käytettävissä olevat varat antavat mahdollisuuden. Muutamissa maissa on käytännössä eräänlainen puoliautomaattinen järjestelmä. Kun elinkustannusindeksi tai joku muu vastaava indeksi muuttuu määrätyn pistemäärän verran, vastaava korotus tehdään myöskin lapsilisiin. Esimerkkinä tällaisesta järjestelmästä mainitaan ko. raportissa Belgian ja Suomen lainsäädäntö. Yleisenä toteamuksena on mainittu, että hallinnolliset toimenpiteet vaativat aina oman aikansa ja että lapsilisien korotus sen johdosta viivästyy. (ISSA Report XVII, 430—433).

Suomessa on valtioneuvostolla mahdollisuus korottaa lapsilisiä siten, että porastuksen voimaan tullessa (1. 4. 1962) olleita määriä voidaan korottaa enintään sen verran kuin elinkustannusindeksi on noussut. Laskelmat osoittavat kuitenkin, ettei lapsilisiä ole korotettu niin paljon kuin indeksi on kohonnut vaan ainoastaan puolet siitä. Elinkustannusindeksi on nimittäin kohonnut vuoden 1962 huhtikuun alusta (145) vuoden 1967 elokuuhun mennessä (195) 34,5 %. Ensimmäisestä ja toisesta lapsesta maksettua lapsilisiä on tänä aikana korotettu 15 % ja kolmanesta 17 %. Oheinen kuvio 3 osoittaa, millä tavoin lapsilisien nimellisarvo on muuttunut 1960-luvulla. Piirros osoittaa myöskin keskimääräisen lapsilisän muutokset sekä ostoarvoltaan muuttumattoman arvon kehityksen.

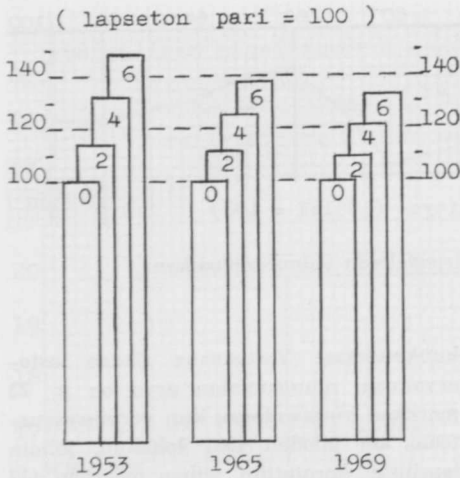
Mainittakoon, että lapsilisän määrä on v. 1967 ollut keskimäärin 19 markkaa

kuukaudessa. Vastaavana aikana ostoarvoltaan muuttumaton arvo on n. 23 markkaa kuukaudessa, kun vertausperusteena on vuoden 1951 lokakuu, jolloin lapsiliset korotettiin siihen määrään (12 mk/kk), jona ne pysyivät kymmenkunta vuotta.

Kuviossa 4 on esitetty lapsilisän reaaliarvon kehitys järjestelmän voimassaoloaikana.

Lapsilisien tarkistusmenettelyä käsitellessään perhekustannusten tasauskomitea tuli siihen tulokseen, että kaikki perhepoliittiset tulonsiirrot olisi välittömästi sidottava elinkustannusindeksiin. Myöhemmin ne olisi kuitenkin sidottava ansiotasoon sen seikan varmistamiseksi, etteivät lapsiperheet jäisi osattomiksi kansantulon kasvun mukanaan tuomasta yleisen kulutustason noususta. Tätä samaa ajatusta voidaan perustella laskelmilla eri suuruisien lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen keskinäisistä suhteista. Jos yleinen ansiotaso nousee noin 5—6 % yhden kalenterivuoden aikana, perheenholtajan työpalkka kohoaa todennäköisesti tässä suhteessa. Hänen sosiaalipalkkansa eli perheavustuksensa eivät kuitenkaan nykyisen järjestelmän mukaan lisäänty näin paljon vaan vähemmän, ehkä 3 %. Ansiotasohan nousee yleensä hieman enemmän kuin elinkustannukset. Yhden vuoden aikana ei vielä kovin suurta jälkeen jääneisyyttä tapahdu, mutta muutaman vuoden aikana ja usean lapsen osalta erotus on melkoinen. Kun Väestöliitossa on tehty laskelmia keskitason palkansaajan käytettävissä olevista tuloista, todettiin, että v. 1953 kuusilapsisen perheenholtajan käytettävissä oli n. 50 % suurempi summa kuin lapsettomalla pa-





Kuvio 5. Keskitason teollisuustyöläisen käytettävissä olevat tulot.

rilla, silloin oli ko. palkansaajan vuosiansio 3.700 mk. V. 1967, jolloin vuosiansio oli 9.050 mk, mainitulla suuriperheisellä oli käytettävissään vain 35 % enemmän, kun verot oli vähennetty ja lapsi- ja perhelisät otettu lukuun. (Kuvio 5) Tämän suuntaista kehitystä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena. (Peräläinen, 1966 b).

#### Erityistukea tarvitsevat perheet

Yleisen lapsilisän lisäksi tarvitaan edelleenkin erityistukea. Nykyisin tämä tuki annetaan osaksi sosiaaliavustuksena — perhe- ja erityislapsilisinä sekä elatusavun ennakkona — osaksi eläkejärjestelmiin kuuluvina lapsikorotuksina tai perhe-eläkkeinä. Useassa yhteydessä on todettu, että nykyinen menettely on hyvin hajanainen sen johdosta, että se on syntynyt eri aikoina. Useissa tapauksissa tuki on suhteellisen niukka eikä se ole aina suurin niiden kohdalla, joiden tarve on suurin.

Perhekustannusten tasauskomitea katsoi, että lapsilisäjärjestelmä muodostaa perhekustannusten tasausjärjestelmän rungon, mutta sen lisäksi tarvitaan edelleenkin erityistukea. Komitean mielestä olisi pyrittävä siihen, että kaikissa niissä

tapauksissa, joissa lapsella on vain yksi työkykyinen huoltaja, hänelle suoritettaisiin määrätynsuuruinen tuki joko lapsen eläkkeenä tai elatusavun ennakkona. Yksi työkykyinen huoltaja on lapsella silloin, kun toinen huoltaja on kuollut tai tullut työkyvyttömäksi tahi on vanhus taikka on laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Jos molemmat huoltajat puuttuvat tai lapsella ei ole yhtään työkykyistä huoltajaa, lapsen eläkkeen määrän tulisi olla suurempi kuin yhden huoltajan varassa olevien saama tuki. Yleinen perhe-eläkejärjestelmä, josta Sosiaalipoliittinen ohjelmatoimikunta on mietinnössään tehnyt esityksen, korvaisi leskiperheelle nyt myönnettävät erityislapsilisät ja perhelisät. (Komiteamietintö 1967: B 23). Kun tämä eläke ei toistaiseksi tulisi kohdistumaan niihin perheisiin, joissa huoltajana on työkyvyttömyyden tai vanhus, olisi tämän jälkeen työkyvyttömyyseläkkeeseen sisältyvää lapsikorotusta ryhdyttävä suunnittelemaan sellaiseksi, että se vastaisi puoliorton eläkettä.

Oman ryhmänsä muodostavat kotona hoidettavat vaikeavammaiset lapset, jotka nykyisin kuuluvat erityislapsilisälain piiriin. Komitea katsoi, että näiden lasten sosiaaliturva olisi hoidettava erityissäänönsin. Eräänä mahdollisuutena ajateltiin kansaneläkejärjestelmään liittyvää hoitolisää tai muuta eläkettä. Tällaista hoitotukea on ryhtynyt suunnittelemaan vajaan viidenkymmenen perheen perhe-eläkejärjestelmän komitea.

#### Kiireellisyysjärjestys

Perhekustannusten tasausjärjestelmän kehittämistä tarkoittavista ehdotuksista teki Perhekustannusten tasauskomitea suunnitelman, jossa uudistukset ajoitettiin viidelle vuodelle, vuosiksi 1968—72. Sen lisäksi esitettiin muutamat muut uudistusehdotukset vuosina 1973—75 toteutettaviksi. Tämän jälkeen on valtioneuvoston asettama Sosiaalipoliittinen ohjelmatoimikunta todennut, että uusiin sosiaalisiin tulonsiirtoihin ei ole käytettävissä aivan niin paljon varoja kuin mitä

em. komitea arvioi, koska voimassa olevan sosiaaliturvajärjestelmän kehitys sitoo lähivuosina arvioitua enemmän varoja. Ohjelmatoimikunta joutuu siis jossain määrin tinkimään komitean ehdotuksista ja muuttamaan ehkä aikatauluakin. Ohjelmatoimikuntaa varten on laadittu alla oleva yhteenveto niistä uudistuksista, mitä Väestöliiton hallitus pitää kiireellisimpinä. (Liiton hallituksen kokous 3. 10. 67).

1. Yleisen perhe-eläkejärjestelmän toteuttaminen on kaikkein kiireellisin uudistus. Jos tämän uudistuksen toteuttaminen viivästyy, olisi ensi tilassa korotettava erityislapsilisiä. Sen jälkeen on otettava esille työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeisiin kuuluvien lapsikorotusten määrän tarkistaminen niin, että ne ovat oikeassa suhteessa puoliorvon ja orvon eläkkeisiin. Kotona hoidettaville vaikeavammaisille lapsille olisi järjestettävä hoitolisä tai muu sosiaalivakuutuksenluontoinen tuki.
2. Opintojaan jatkavien lasten ja nuorten kohdalla olisi kiireellisintä saada aikaan riittävän tehokas opintoavustusjärjestelmä. Samanaikaisesti olisi pyrittävä vähentämään koulunkäynnistä aiheutuvia kustannuksia niissä koulumuodoissa, joissa nämä kustannukset nykyisin ovat suurimpia. Opintoavustusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä voidaan lapsilisiä vastaava elatusavustus toteuttaa komitean esittämän koulutustuen muodossa ottamalla opintojaan jatkavat lapset lapsiliseläin piiriin.
3. Lapsilisien porrastusta on tehostettava. Kun samanaikaisesti on pyrittävä lapsilisen ostoarvon ennalla pitämiseen, on ilmeisesti meneteltävä niin, että lapsilisien porrastusta on tehostettava samanaikaisesti kuin nykyisen lain sallimissa rajoissa suoritetaan indeksikorotuksia. Voidaan menetellä siten, että yksilapsisille perheille ei myönnetä täyttä elinkustannusindeksin nousun edellyttämää korotusta, kaksilapsisille annetaan miltei täysi korotus sekä kolmen ja useamman lapsen perheille jon-

kin verran suurempi korotus<sup>1</sup>. Lapsilisien porrastus olisi ennenpitkää järjestettävä kolmiportaiseksi yksinkertaisuuden vuoksi.

4. Verotuksessa myönnettäviä lapsivähennyksiä olisi kiireellisesti tarkistettava, jotta lapsiperheiden verorasitus ei kohoaisi enempää kuin lapsettomien. Lapsivähennykset olisi sidottava ansiotasoon ja toteutettava verouudistuksen yhteydessä esitetty lapsesta myönnettävä vakiovähennys.
5. Tulorajoihin sidottujen perheellisille tarkoitettujen tukitoimenpiteiden myöntämisen edellytyksenä olevia tulorajoja olisi pyrittävä ensin korottamaan tuntuvasti sekä myöhemmin ne olisi kokonaan poistettava. Nykyisin käytännössä olevista erilaisista järjestelmistä olisi luotava yhtenäinen järjestelmä.

#### Kirjallisuus:

Family Allowances. Development on Family Allowances Legislation since 1953. International Social Security Association Report XVI, Geneva 1965.

The General Principles on which Scales Family Allowances are determined. Report XVII. ISSA Bulletin N:o 7—9/1965.

Iyer, S. N. Degree of Protection under Family Allowances Schemes. International Labour Review, Vol. 94, N:o 5, Nov. 1966.

Mäenpää, Jorma. Yleinen sosiaaliturva vaiko tarvehankinta ja tulorajat. Sosiaalivakuutus 5—6/1967.

Perhekustannusten tasauskomitean mietintö. Komiteamietintö 1966: A 7.

<sup>1</sup> Esimerkkinä lapsilisien porrastuksen muutoksista esitetään seuraavat vaihtoehdot; kaikissa tapauksissa kustannukset tulisivat olemaan suunnilleen saman suuruisia. Jos lapsilisiä haluttaisiin korottaa 10 markalla kuukaudessa, yleiskorotusten sijaan voitaisiin korotus toteuttaa porrastusta lisäämällä seuraavasti:

I	II	III—
0	+ 20	+ 20
0	+ 15	+ 25
0	+ 10	+ 30
+ 5	+ 10	+ 25
+ 5	+ 15	+ 20

*Peräläinen, Antero.* Lapsiperheiden verorasituksen muutoksista. Verotus 2/1966 a.

*Peräläinen, Antero.* Lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen muutokset. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1966, nide I. 1966 b.

Sosiaalipoliittisen ohjelmatoimikunnan mietintö I. Ehdotus yleiseksi perhe-eläkeläiksi. Komiteamietintö 1967: B 23.

Statens Offentliga Utredningar (SOU) 1967: 52. Barnbidrag och familjetillägg. Familjepolitiska kommittén. Stockholm 1967.

*Sukselainen, V. J.* Puhe äitienpäiväjuhlassa 13. 5. 1962. Meidän perhe 2/1962.

Verotuksen yksinkertaistaminen. Välitömän verotuksen osittaisuudistustoimikunnan neljäs osamietintö. Komiteamietintö 1966: B 63.