

Sosiaaliturvajärjestelmän epäloogisuuksia: elatusvelvollisten asema sosiaaliturvassa ja verotuksessa

Pertti Honkanen

Sosiaaliturvaa on kehitettävä oikeudenmukaisemmaksi, ymmärrettävämmäksi ja selkeämmäksi. Sosiaaliturvan uudistamista pohditaan parhaillaan parlamentaarisessa komiteassa, jonka toimikausi kestää vuoteen 2027 saakka. Myös SOSTElla on edustajansa komiteassa. SOSTE haluaa herättää keskustelua sosiaaliturvan nykytilanteesta ja sen kehittämiskohteista. Tässä valtiotieteiden tohtori Pentti Honkasen selvityksessä keskitytään sosiaaliturvan epäloogisuuteen ja puutteisiin elatusvelvollisten osalta.

Elatusvelvollisten asema sosiaaliturvassa ja verotuksessa on heikko. Elatusvelvollisuusvähennys, tarkemmin sanottuna sen enimmäismäärä, on ollut samansuuruinen jo yli 30 vuotta ilman minkäänlaista indeksitarkistusta. Verovähennyksen ohella elatusvelvolliset otetaan huomioon työttömyysturvan ja eläkkeensaajien lapsikorotuksessa sekä opintotuen huoltajakorotuksessa. Seuraavassa käsitellään hieman tarkemmin lainsäädännön eri lohkoja elatusvelvollisten kannalta.

Elatusvelvollisuusvähennys

Valtion verosta vähennettävän elatusvelvollisuusvähennystä ei ole sidottu indeksiin. Sen enimmäismäärä on ollut samansuuruinen vuodesta 1989 lähtien, kun euroon siirtymisen yhteydessä tehtyä pyöristystä ei oteta huomioon. Ennen euroon siirtymistä vähennys oli enintään 450 markkaa elatusvelvollista lasta kohden, mikä vastaa 76 euroa. Vuodesta 2002 lähtien vähennyksen katto on ollut 80 euroa.

Indeksisuojan puuttumisen ohella elatusvelvollisuusvähennyksen ongelmana on, että se tehdään vain valtion tuloverosta. Siitä seuraa, että vähennyksestä eivät hyödy pienituloiset, joiden tulot jäävät valtion tuloverotuksen alarajan alle. Vuonna 2021 valtion tuloveroasteikon alaraja on 18 600 euroa.

Verohallituksen tilastoista ilmenee, että vuonna 2019 elatusvelvollisuusvähennyksen myönnetty määrä oli 5,1 miljoonaa euroa, mutta todella vähennetty määrä vain 3,2 miljoonaa euroa. Pienituloiset eivät voineet hyötyä vähennyksestä, koska heillä ei ollut riittävästi tai ei lainkaan maksettavanaan valtion tuloveroa, josta vähennys olisi voitu tehdä.

Tämä epäkohta olisi helposti korjattavissa tai ainakin lievennettävissä määräämällä, että vähennys tehdään muista veroista, mm. kunnallisverosta, sikäli kuin sitä ei voida vähentää valtion tuloverosta. Lain nykyinen muotoilu merkitsee sitä, että vähennys voidaan tehdä myös pääomatulon verosta eikä vain ansiotulon verosta. Sekin korostaa sitä, että vähennyksestä on hyötyä lähinnä hyvätuloisille – joskin vähennysetu sinänsä on nykyisellään mitätön niin hyvä- kuin pienituloisillekin.

Verohallituksen tilastotietokannan mukaan vuonna 2019 elatusvelvollisuusvähennys myönnettiin 43 734 henkilölle, mutta vähennys tehtiin todellisuudessa vain 26 897 henkilölle. Ne, jotka eivät todellisuudessa vähennyksestä hyötäneet, sijoittuivat pääosin tuloluokkiin, joissa veronalaista tuloa on alle 40 000 euroa vuodessa.

Työttömyysturvan ja muiden etuuksien lapsikorotukset

Työttömyysturvalain työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen saajalle maksetaan lapsikorotusta 18-vuotiaista ja sitä nuoremmista lapsista. Sitä maksetaan myös elatusvelvollisen lapsista. Lain mukaan se maksetaan huollettavina olevista lapsista, ja sen tulkitaan koskevan myös lapsia, joiden suhteen työtön on elatusvelvollinen. Myös eläkkeensaajien lapsikorotus (aikaisemmin kansaneläkkeen lapsikorotusta) voidaan maksaa elatusvelvollisille, mutta siinä ikäraja on 16 vuotta ja etuus on selvästi pienempi. Työttömyysturvan lapsikorotus on lapsiluvusta riippuen vuonna 2021 113,95 euroa, 167,27 tai 215,65 euroa kuukaudessa. Eläkkeensaajan lapsikorotus on 22,23 euroa kuukaudessa. Ymmärrettävästi tilanteet, joissa eläkkeensaajille maksetaan lapsikorotuksia, ovat harvinaisempia kuin ne, joissa sitä maksetaan työttömille.

Vuodesta 2018 lähtien on maksettu myös opintotuen huoltajakorotusta. Kelan ohjeessa sanotaan: ”Lapsen huoltajalla tarkoitetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaisia huoltajia. Huoltajakorotukseen ei ole oikeutta, jos on elatusvelvollinen, mutta ei ole lapsen huoltaja.” Opintotuen huoltajakorotus on nyt 100,99 euroa kuukaudessa.

Nämä lapsi- ja huoltajakorotukset eroavat toisistaan siten, että eläkkeensaajan lapsikorotus on verovapaa, mutta työttömyysturvan lapsikorotus ja opintotuen huoltajakorotus ovat veronalaista tuloa.

Työttömyysturvan lapsikorotuksen saajia oli vuonna 2019 ansioturvasa 82 125, peruspäivärahasa 23 404 työmarkkinatuessa 95 206. Opintotuen huoltajakorotusta maksettiin 14 717 opiskelijalle joulukuussa 2019 ja lukuvuonna 2019/2020 yhteensä 23 782 opiskelijalle. Kansaneläkejärjestelmään kuuluvan lapsikorotuksen saajia oli 10 460 joulukuussa 2020.

Asumistuki

Yleisessä asumistuessa elatusvelvollisen lapsia ei oteta huomioon. Kelan ohjeissa otetaan kuitenkin kantaa vuoroasumiseen. Yleisen asumistuen perusyksikkö on ruokakunta. ”Yleisessä asumistuessa henkilö voi kuulua vain yhteen ruokakuntaan kerrallaan. Ratkaisevaa asumistuessa on yleensä tosiasiallinen asuminen, mutta vuoroasumistilanteissa lapsen kuuluminen ruokakuntaan määräytyy kuitenkin aina lapsen vakinaisen VTJ-osoitteen perusteella. Myös tilanteissa, joissa lapsen asumisesta on riitaa, lapsen katsotaan asuvan siinä asunnossa, jossa hänen vakinainen VTJ-osoitteensa on.” Lyhenne VTJ viittaa väestötietojärjestelmään. Voidaan siis päätellä, että elatusvelvollinen ei käytännöllisesti katsoen voi saada asumistukea siten, että elatusvelvollisuus vaikuttaisi hyväksyttävää asumismenoa suurentavasti tai perusomavastuuta pienentävästi.

Asumistukea ja työttömyysturvan lapsikorotusta ei ole yhteensovitettu. Jos työtön elatusvelvollinen on oikeutettu asumistukeen, lapsikorotusta ei oteta huomioon ruokakunnan kokoa lisäävänä tekijänä, joka oikeuttaisi suurempiin asumismenoihin. Mutta lapsikorotus otetaan joka tapauksessa tulona huomioon, mikä pienentää maksettavaa asumistukea. Lapsikorotus otetaan tulona huomioon siinäkin tapauksessa, että se peritään elatusavun kuittaukseksi Kelalle tai sosiaalihuollolle.

Sama ongelma liittyy lievempänä eläkkeensaajan lapsikorotuksen ja opintotuen huoltajakorotukseen. Niitä ei oteta huomioon elatusvelvollisen enimmäisasumismenoa määriteltäessä. Ne ovat kuitenkin yleisessä asumistuessa niin sanottua etuoikeutettua tuloa eli niitä ei oteta tulona huomioon asumistuen laskukaavassa. Ymmärrettävästi nämä ovat elatusvelvollisten kohdalla harvinaisempia etuuksia kuin työttömyysturvan lapsikorotus.

Lapsilisät

Elatusvelvollisilla ei ole pääsääntöisesti oikeutta lapsilisään. Kelan ohjeissa otetaan kantaa kuitenkin yhteishuoltajuuteen ja vuoroasumiseen. Silloin lapsen vanhemmat voivat sopia, kummalle vanhemmalle lapsilisät maksetaan. Laki ei anna mahdollisuutta sopia, että lapsilisät jaettaisiin vanhempien kesken.

Toimeentulotuki

Toimeentulotuessa määräykset ja tulkinnat ovat elatusvelvollisten kannalta myös ongelmallisia. Elatusapu otetaan elatusavun saajalla tulona huomioon. Mutta maksettua elatusapua ei

oteta menona huomioon elatusavun maksajan hakiessa toimeentulotukea. Tällainen tulkinta voidaan johtaa itse laista, jossa elatusapua ei kuitenkaan erikseen mainita huomioon otettavana tulona perustoimeentulotukea laskettaessa. Kelan ohjeissa todetaan yksiselitteisesti: ”Lapsesta maksettava elatussopimuksen mukainen elatusapu ei ole perustoimeentulotuen piiriin kuuluva meno.” On olemassa myös korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiasta (ks. STM: Opas toimeentulotukilain soveltajille 2013, s. 132).

Laki toimeentulotuesta sisältää kuitenkin määräyksen, jonka mukaan menona otetaan huomioon ”lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kun ne perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen.” Tässä vaaditaan siis sopimus tai tuomioistuimen päätös, eikä elatusavun maksamista sellaisenaan vielä oteta huomioon toimeentulotuesta. Kelan ohjeiden mukaan perustoimeentulon normeissa määritelty lapsen perusosa voidaan puolittaa vanhempien kesken, jos on määrätty tai sovittu, että lapsi tapaa erillään asuvaa vanhempaa vähintään 40 prosenttia ajasta.

Jos maksettua elatusapua tai muitakaan elatusvelvolliselle lapsesta aiheutuvia kustannuksia ei oteta huomioon toimeentulotuetuessa, on hyvin mahdollista ja todennäköistä, että elatusavun maksajalle itselleen jää perustoimeentulotukea sovellettaessa käytettäväksi vähemmän kuukausittaisia käyttövaroja kuin yksin asuvan normi edellyttää. Tällainen tilanne esitetään oheisessa työmarkkinatuen (tai peruspäivärahan) saajaa kuvaavassa esimerkkilaskelmassa. Esimerkissä elatusvelvollisen työmarkkinatuen lapsikorotukset suurentavat työmarkkinatukea, mutta samalla ne pienentävät asumistukea. Muuten samanlaisessa tilanteessa oleva yksin asuva henkilö saa enemmän asumistukea ja myös toimeentulotukea. Elatusvelvolliselle jää käytettäväksi omiin menoihin 169,36 €/kk, mikä alittaa selvästi toimeentulotuen perusosan yksin asuvalle. Se on 504,06 €/kk.

YKSI ASUVAN TYÖMARKKINATUEN SAAJAN TULONSIIRROT JA VEROT, KUN VUOKRA ON 600 EUROA/KK

	Elatusvelvollinen	Ei elatusvelvollinen
Vuokra	600,00 €	600,00 €
Elatusmaksut	334,70 €	
Työmarkkinatuki	893,54 €	726,27 €
Vero	150,57 €	107,96 €
Työmarkkinatuki, netto	742,97 €	618,31 €
Asumistuki	256,99 €	320,00 €
Käytettävissä tuloja ennen toimeentulotukea	999,95 €	938,31 €
Toimeentulotuki	104,11 €	165,75 €
Käytettävissä tuloja vuokran ja elatusmaksujen jälkeen	169,36 €	504,06 €

Laskelmassa oletetaan, että elatusvelvollinen maksaa elatusavun suuruisen elatusmaksun kahdesta lapsesta. Elatusvelvollisuus korottaa työmarkkinatukea. Asumistuki laskettu kolmannen kuntaryhmän mukaan. Kunnallinen veroprosentti oletettu koko maan keskiarvoksi. Vuoden 2021 lainsäädäntö.

Esimerkkitaulukossa esitetty elatusvelvollisen tulo- ja menolaskelma koskee tilannetta, jossa elatusapua maksetaan vapaaehtoisesti. Laskelma voi muodostua toisenlaiseksi, jos elatusapu on ulosotossa tai elatusvelvollisella on elatusapuvelkaa, jota kuitataan työmarkkinatuen lapsikorotuksista. Tällaisia tilanteita pitäisi sinänsä välttää, mutta laskelmassa kuvattu elatusvelvollisen varsin kestävä tilanne helposti johtaa elatusapuvelkojen syntymiseen ja sitä kautta myös lopulta ulosottoon. Vaikka elatusvelvollinen olisi ennen työttömyyttä hoitanut eläkemaksunsa tunnollisesti, työttömyys perusturvalla kääntää tilanteen helposti toisenlaiseksi.

Lopuksi

Elatusvelvollisen asemaan liittyvät ongelmat ovat vaativia ratkaista. Tilanteet voivat olla hyvin erilaisia siitä riippuen, minkälainen sopimus ja tai järjestely lasten vanhempien kesken on voimassa, esimerkiksi yhteishuoltajuus, vuoroasuminen tai rajoitettu tapaamisoikeus. Elatusvelvollisella voi olla uusi puoliso ja hänen kanssaan lapsia. Hyvin usein elatusvelvollinen on kuitenkin yksin asuva. On myös mahdollista, että elatusvelvollisuus koskee ulkomailla olevaa lasta. Kaikki elatusvelvolliset eivät välttämättä tarvitse taloudellista tukea, mutta usein elatusvelvolliset ovat pienituloisia ja työttömiä.

Elatusapuvelat ovat yleinen ulosoton peruste. Kelan tilaston mukaan vuonna 2019 elatus-tukea maksettiin 71 303 perheelle. Elatusvelvollisia, joilla oli elatusapuvelkaa, oli 37 236. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2019 ulosottovirastoissa oli vireillä 35 951 elatusapuihin liittyvää ulosottoasiaa.

Joka tapauksessa joitakin edellä mainittuja ongelmia on mahdollista ratkaista tai lieventää. Elatusvelvollisuusvähennystä voisi suurentaa ja sen voisi sitoa indeksiin. Siltä osin kuin vähennystä ei voi tehdä valtion tuloverosta, se pitäisi voida tehdä kunnallisverosta. Näinhän laki on muotoiltu muutamien muiden vähennysten kuten kotitalousvähennyksen suhteen. Ilman tällaista uudistusta elatusvelvollisuusvähennyksellä ei ole juuri enää käytännössä merkitystä. Se on jäämässä kuriositeetiksi verolainsäädännössä.

Kun sote-uudistuksen yhteydessä valtion tuloverotukseen ja kunnallisverotukseen tehdään suuria muutoksia, hallitus esittää, että elatusvelvollisuusvähennys säilyy nykyisessä muodossaan (HE 241/2020). Koska uudistuksessa valtion tuloverotus kohdistuu aikaisempaa pienempiin tuloihin, elatusvelvollisuusvähennyksestä hyötyisi kylläkin nykyistä useampi henkilö, mutta vähennyksen reaalin merkitys supistuisi muuten edelleen.

Yleisessä asumistuessa elatusvelvollisuus voitaisiin ottaa ainakin osittain huomioon hyväksyttävissä asumismenoissa.

Lapsilisien maksamiseen voisi tuoda lisää joustavuutta siten, että ainakin yhteishuoltajuus- ja vuoroasumistilanteissa niitä voisi jakaa maksettavaksi kummallekin vanhemmalle. Tämän suuntaisia pohdintoja on vuoroasumista koskevassa selvityksessä, jonka valtioneuvoston kanslia äskettäin julkaisi (ks. Miettinen ym. 2020).

Toimeentulotuessa voidaan ajatella erilaisia ratkaisuja. Elatusmaksujen huomioon ottaminen elatusvelvollisen menona olisi melko yksinkertainen ja johdonmukainen ratkaisu. Voitaisiin myös ajatella, että elatusvelvollisen perusosa olisi yksin asuvan perusosaa suurempi, samoin kuin yksinhuoltajan perusosa nykyisin on. Kolmas vaihtoehto voisi olla osittainen tai täysi lapsikorotus elatusvelvollisen perusosaan.

Voidaan kiinnittää myös huomiota epäyhtenäisyyteen lapsi- ja huoltajakorotuksissa. Lapsi- ja huoltajakorotusten laeissa muotoillut ehdot poikkeavat toisistaan melko paljon (ks. liite). Lisäksi eläkkeensaajan lapsikorotus on verovapaa, työttömyysturvan ja opintotuen vastaavat osat ovat veronalaista tuloa. Eläkkeensaajan lapsikorotusta ja opintotuen huoltajalisää ei oteta huomioon tulona asumistuessa, työttömyysturvan lapsikorotus sen sijaan vähentää asumistukea. Lisäksi lasten ikäraajat ovat erilaisia: eläkkeensaajien lapsikorotuksessa 16 vuotta, työttömyysturvassa ja opintotuessa 18 vuotta. Jos lainsäädäntöä halutaan yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa, tähänkin epäyhtenäisyyteen voisi paneutua, mikä selkeyttäisi lasten huoltajien ja erityisesti elatusvelvollisten asemaa etuusjärjestelmässä.

Lähteitä

Miettinen, Anneli ym.: Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva. Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51

Opas toimeentulotukilain soveltaajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4

Tekstissä esitetyt tilastotiedot perustuvat Kelan tilastotietokantoihin (<https://www.kela.fi/kelasto>) ja verohallinnon tilastotietokantaan (<http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>)

Tekstissä mainittujen sosiaaliturvalakien soveltamisesta on tarkemmin tietoa Kelan soveltamisohjeissa. Ks. https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet_ohjeet-etuuksittain.

LIITE. LAPSI- JA HUOLTAJAKOROTUSTEN MÄÄRITTELY LAEISSA.

Työttömyysturvan lapsikorotus. Työttömyysturvalain 6 luvun 6 §

Työttömyyspäivärahan saajalle, jolla on huollettavanaan 18 vuotta nuorempi lapsi, maksetaan päiväraha korotettuna lapsikorotuksella, jonka suuruus yhdestä lapsesta on 5,23 euroa, kahdesta lapsesta yhteensä 7,68 euroa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 9,90 euroa.

Eläkkeensaajan lapsikorotus, kansaneläkelaki 51 §

Lapsikorotus myönnetään, jos eläkkeensaajan tai hänen avio- tai avopuolionsa 16 vuotta nuorempi lapsi elää samassa taloudessa eläkkeensaajan kanssa tai jos eläkkeensaaja muutoin vastaa muualla asuvan alle 16-vuotiaan lapsensa toimeentulosta. Eläkkeensaajan katsotaan vastaavan lapsensa toimeentulosta, kun hänellä on kustannuksia lapsen toimeentulosta vähintään elatustukilain (580/2008) 9 §:n mukaisen elatustuen määrä. (29.1.2016/84)

Opintorahan huoltajakorotus, opintotukilaki, 12 §

Opintorahaa saavalla alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus 11 §:n 6 momentin mukaiseen opintorahan huoltajakorotukseen. Lapsen huoltajalla tarkoitetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) mukaisia huoltajia.