

7.11.2023 Dnro TAS/682/2023

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
tyv@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp)

Hallituksen esityksen mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027. Lisäksi lapsilisälain 7 § ehdotetaan muutettavaksi.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) noudattamista, edistää tasa-arvolain tarkoituksen toteuttamista sekä antaa tietoja tasa-arvolainsäädännöstä ja sen soveltamiskäytännöstä.

Tasa-arvovaltuutettu kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi asiassa. Tasa-arvovaltuutettu on arvioinut hallituksen esitystä toimivaltansa mukaisesti sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta.

Indeksitarkastusten jäädyttäminen

Tasa-arvovaltuutettu korostaa indeksijäädytysten olevan tosiasiallisesti leikkauksia niitä saavien ihmisten toimeentuloon ja näissä leikkauksissa korostuvan niiden epätasainen jakautuminen sukupuolten kesken.

Sairausvakuutuslain mukaista vähimmäismääräistä vanhempainpäivärahaa maksetaan selvästi useammin naisille kuin miehille. Esityksen mukaan vuonna 2022 vähimmäismääräisen vanhempainpäivärahan saajista 84 prosenttia oli naisia ja 14 prosenttia miehiä. Lisäksi on huomattava, että keskimäärin naisten vanhempainpäiverahajaksot ovat pitempiä, toisin sanoen heille maksetaan etuutta pitemmän aikaa kuin miehille. Esityksellä on näin tältä osin korostunut merkitys naisten taloudelliseen asemaan.

Lastenhoidon tuista kotihoidon tukea, joustavaa hoitorahaa ja osittaista hoitorahaa maksetaan puolestaan myös pääosin naisille. Kaikissa näissä etuuksissa naisten osuus saajista on noin 90 prosenttia.

Myös sekä yleistä asumistukea että eläkkeensaajan asumistukea maksetaan useammin naisille kuin miehille. Yksinhuoltajat (eli valtaosin naiset) ovat esityksen mukaan toiseksi suurin asumistuen saavien joukko. Asumistuen määrän jäädytyksellä on suora vaikutus heidän elintasoonsa. Lisäksi yleisen asumistuen saaminen yhdistyy usein muihin edellä mainittuihin etuuksiin. Yhden vanhemman perheissä usean etuuden yhtäaikainen käyttö on vielä keskimääräistä yleisempää.

Myös työssä käyvä on usein oikeutettu asumistukeen. Asumistukeen voi olla oikeus matalapalkka-aloilla työskentelevillä sekä osa-aikaista työtä tekeville työntekijöillä. Naisten osuus näissä töissä on huomattavasti miehiä suurempi. Näin naisten osuus yleisen asumistuen saajien joukossa on miehiä korkeampi, vaikka työttömistä asumistuen saajista enemmistö on miehiä.

Työttömyysturvan lapsikorotuksista 58 prosenttia puolestaan maksetaan esityksen mukaan naisille, minkä todetaan viittaavan siihen, että lapsiperheissä äiti saisi useammin työttömyysetuutta kuin isä. Indeksikorotusten jäädytys kyseisen etuuden kohdalla todetaan vaikuttavan näin heikentävästi äitien elintasaan. Esitykseen liitetyn kuvioden 3–4 (s. 25–26) osoittamalla tavalla kotitaloudessa, jossa on ansiopäivärahalla olevan vanhempi sekä alle 3-vuotias ja 3–6-vuotias lapsi tulot laskevat 122,36 e/kk. Kotitaloudessa, jossa on ansiopäivärahalla oleva vanhempi ja 7–9-vuotiaat lapset, tulot laskevat 148,36 e/kk.

Tasa-arvovaltuutettu painottaa, että edellä todettujen vaikutusten lisäksi indeksitarkistusten tekemättä jättämisen yhteydessä olisi otettava huomioon erityisesti kumuloituvat vaikutukset. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan lähes kolmannes kotitalouksista, joka on oikeutettu etuuksiin, on oikeutettu samanaikaisesti kahteen tai useampaan etuuteen. Kun henkilö tai kotitalous saa useampia jäädytyksen piirissä olevia etuuksia, jäädytysten vaikutus kertaantuu. Näin ollen myös indeksitarkistusten jäädyttämisen vaikutukset kertautuvat voimakkaasti esimerkiksi yksinhuoltajaperheissä.

Toimeentuloturvalle ei tulisi pyrkiä kompensoimaan esityksen tasa-arvoa heikentäviä vaikutuksia. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi tueksi. Perusturvan tulisi vähintään kattaa välttämättömät elinkustannukset ja estää tarpeen turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen.

Lapsilisälain 7 §

Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan indeksijäädytykset lisäisivät pienituloisissa perheissä asuvien lasten määrää 2,8 prosentilla. Köyhyysriskissä todetaan olevan erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden

aikuisen kotitaloudet. Näiden ensisijaisten etuuksien reaalisen tason laskua esitetään kompensoitavan lapsilisään ehdotetuilla korotuksilla.

Ehdotuksen mukaisen lapsilisiin tehtäisiin yksinhuoltajakorotuksen tasokorotus. Yksinhuoltajakorotuksen saaneita perheitä oli esityksen 20 prosenttia kaikista lapsilisää saaneista perheistä. Lisäksi esitetään säädettäväksi neljänestä ja sitä seuraavista lapsista maksettava sisaruskorotus sekä alle kolmevuotiaasta lapsesta maksettava korotusosa.

Tasa-arvovaltuutettu pitää ehdotettuja muutoksia sinällään kannatettavina. Esityksessä todetaan, että lapsilisä maksetaan useammin äidille kuin isälle, ja lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen saajat ovat pääosin naisia. Siten ehdotettujen lapsilisän korotusten voidaan katsoa kohdistuvan useammin naisiin. Ehdotuksella voidaan näin katsoa olevan naisten asemaan osaltaan parantava vaikutus.

Tasa-arvovaltuutettu toteaa kuitenkin samalla, että esitykseen liittyy myös tekijöitä, jotka osaltaan heikentävät näiden etuuksiin tehtyjen korotusten merkitystä. Lapsilisän korotuksilla on tulisi ensinnäkin olla tarkoitus korvata lasten elatuksesta johtuvia kasvaneita kuluja, ei kompensoida muita leikkauksia.

Toisekseen säädettäväksi ehdotettujen indeksikorotusten jäädytykset tulevat asiantuntijoiden mukaan lisäämään toimeentulotukea saavien määrää. Ehdotetut korotukset lapsilisiin eivät näin hyödytä tulojen kasvuna näitä kaikista pienituloisimpia lapsiperheitä, sillä lapsilisä otetaan tulona huomioon toimeentulotuen laskennassa. Näin vaikka toisaalla esityksessä todetaankin, että kotihoidon tuen indeksijäädytyksessä yhteisvaikutuksessa huomioitaisiin kyseisen tuen saajille kohdistuva alle kolmevuotiaasta lapsesta maksettavan lapsilisän korotus, kyseisen lapsilisälain 7§ tosiasiallinen vaikutus esimerkiksi yksinhuoltajana toimivien hyvin pienituloisten naisten asemaan voi jäädä merkityksettömäksi, jos kotitalous saa samalla myös toimeentulotukea.

Lisäksi on huomattava, että samaisen hallituksen esityksen mukaiset indeksikorotusten jäädytykset, mukaan lukien muun muassa vähimmäismääräisten vanhempainpäivärahojen ja lastenhoidon tukien indeksijäädytys vaikuttavat samaan aikaan negatiivisesti erityisesti naisille maksettaviin etuuksiin.

Näin vaikka lapsilisän korotukset suurimmassa köyhyysriskissä oleville lapsiperheille on oikeansuuntainen toimenpide, ei ole esitetty, että se kykenisi todellisuudessa kompensoimaan leikkauksia ja että sillä olisi pienituloisten naisten asemaa parantava vaikutus.

Lainsäätäjän velvollisuus edistää tasa-arvoa

Tasa-arvolain tarkoituksena on sen 1 § mukaisesti estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Tasa-arvovaltuutettu haluaa toistaa tässä yhteydessä hallituksen esityksestä HE 73/2023

antamassaan lausunnossa esiin nostetun viranomaisen velvollisuuden edistää tasa-arvoa tavoitteellisesti. Velvollisuus koskee myös lainsäätäjää.

Kattava sukupuolivaikutusten arviointi säädösvalmistelussa on eräs keskeinen keino edistää sukupuolten tasa-arvon toteutumista. Sosiaaliturvaetuuksia muutettaessa tulisi tehdä kattava yhteisvaikutusten arviointi, pitäen sisällään myös sukupuolivaikutusarvioinnin, jotta odottamattomilta tai kohtuuttomilta vaikutuksilta voitaisiin välttyä. Vaikutusarvioinnin tulisi kattaa niin välittömät kuin mahdolliset välilliset sukupuolivaikutukset. Myös pidemmän aikavälin vaikutukset eri ihmisryhmiin tulisi huomioida.

HE 75/2023 sisältämä sukupuolivaikutusten arviointi on hyvin suppea. Pelkien etuuksien kohdentumisen luettelemista eri sukupuoliin ei voida pitää kattavana sukupuolivaikutusten arviointina päätöksenteon tueksi. Sukupuolivaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida miten esitetyt muutokset tosiasiallisesti vaikuttavat tasa-arvon toteutumiseen.

On muistettava, että laajoissa samanaikaisissa ja samoihin etuuksiin eri aikoina kohdistuvissa muutoksissa on runsaasti riskejä perus- ja ihmisoikeusköykulmasta. Muutosesitysten vaikutukset risteävät vahvasti keskenään ja näillä voi olla muiden vaikutusten lisäksi merkittäviä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.

Kumuloituvia vaikutuksia tulisi arvioida eri ihmisryhmien osalta. Kuten esityksessä itsessään todetaan, yhteisvaikutusten arvioinnilla on merkitystä esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, mikäli säästötoimet kasautuvat voimakkaasti samoille kotitalouksille. Tasa-arvovaltuutettu toivoo kiinnitettävän huomioita myös siihen, että lähes kaikissa esitykseen annetuissa lausuntopalautteissa vaikutusarvioiden katsottiin olevan puutteelliset, erityisesti hallituksen esityksillä toteutettavien etuusleikkausten yhteisvaikutusten osalta.

Tasa-arvovaltuutettu esittää, että lakiesityksen sisällytetään eduskunnassa vähintään jälkikäteisarvioinnin suunnitelma, pitäen sisällään erityisesti sukupuolivaikutusarvioinnin ja sen toteuttamiselle riittävän resurssoinnin.

Tasa-arvovaltuutettu

Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja

Suvi Vilches