

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 41/2001 vp

### Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 2 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi toimeentulotuesta annetun lain 11 ja 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 155/2001 vp).

##### *Eduskunta-aloitteet*

Valiokunta on käsitellyt tämän esityksen yhteydessä seuraavat aloitteet:

- lakialoitteen laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 ja 9 §:n muuttamisesta (LA 121/2001 vp — Marjaana Koskinen /sd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 10 päivänä lokakuuta 2001,
- toimenpideoitteen toimeentulotuen laajentamisesta kasvatuksellisiin tarpeisiin (TPA 161/2000 vp — Esa Lahtela /sd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 7 päivänä kesäkuuta 2000 ja
- toimenpideoitteen toimeentulotuen perusosan korottamiseksi (TPA 214/2000 vp — Leea Hiltunen /skl ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 13 päivänä syyskuuta 2000.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Pekka Viljanen ja apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisjohtaja Eila Kylänen, Kansaneläkelaitos, Helsingin vakuutuspiiri
- tutkija Antti Parpo, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
- työvoimaohjaaja Paula Pere, Itäkeskuksen työvoimatoimisto
- vs. johtaja Riitta Halttunen-Sommardahl, Helsingin kaupungin itäinen sosiaalikeskus
- sosiaalityöntekijä Marja Suominen, Raision sosiaali- ja terveysvirasto
- sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto
- osastopäällikkö Taina Tuomi, Kunta-alan ammattiliitto KTV
- ammattiasiainsihteerit Airi Salmi, Sosiaalityöntekijäin Liitto
- pääsihteerit Jouko Vasama, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
- puheenjohtaja Pirjo Riikka Walta, Totu-ryhmä.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot

- Työttömien Valtakunnallinen Yhteistointajärjestö TVY:ltä ja
- Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:ltä ja EAPN-Finiltä yhteisen lausunnon.

## HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti toimeentulotuesta annettua lakia siten, että 20 prosenttia toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotuloista, kuitenkin enintään 100 euroa kuukaudessa, jätettäisiin ottamatta huomioon toimeentulotukea myönnettäessä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002 ja olevan voimassa 31 päivään maaliskuuta 2005.

### *Lakialoite*

Lakialoitteessa LA 121/2001 vp ehdotetaan, että toimeentulotuesta annettua lakia muutettaisiin

siten, että toimeentulotuen perusosan määrää korotettaisiin noin 20 prosentilla, perusosaan sisältyvän asumismenon 7 prosentin omavastuu poistettaisiin ja toimeentulotuessa otettaisiin käyttöön niin sanottu työssäkävyn lisä, jonka suuruus olisi toimeentulotuen perusosan määrä viikkoa kohti.

### *Toimenpidealoitteet*

Toimenpidealoitteessa TPA 161/2000 vp ehdotetaan, että toimeentulotuen perusteita tarkistetaan nykyistä enemmän ennaltaehkäisevän sosiaaliryöpyntösuuntaan.

Toimenpidealoitteessa TPA 214/2000 vp ehdotetaan, että toimeentulotuen perusosaa korotetaan.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esitys ansiotulojen ja toimeentulotuen yhteensovittamisesta merkitsee, että kannustin työn vastaanottamiseen toimeentulotuen saajilla paranee, kun toimeentulotukea myönnettäessä voidaan jättää ansiotuloja huomiotta 600 markkaan saakka. Uudistuksen jälkeen pienten lisätulojen hankkiminen on toimeentulotuen saajalle nykyistä kannattavampaa. Työn vastaanottamiskynnyksen laskemisella tuetaan toimeentulotuen saajien omatoimisuutta ja aktiivisuutta. Aktiivinen toiminta, vaikkapa vähäinenkin työssäkäynti, yleensä vähentää pitkään työttömänä olleen syrjäytymisen riskiä ja edistää työttömän työllistymistä. Uudistus toteuttaa näin osaltaan sosiaaliturvan tavoitteita köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemisestä sekä sosiaaliturvan kannustavuudesta.

Valiokunta toteaa, että työllistymistä tukevat toimenpiteet ovat sinänsä kannatettavia. Ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovitus olisi valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin tarkoituksenmukaisinta toteuttaa työmarkkinatuen, päivärahan ja asumistuen puolella eikä viimesijaisessa etuudessa, toimeentulotuessa. Valiokunta kuitenkin kannattaa ehdotettua yhteensovitusta kokeiluna, jonka kokemusten perusteella saadaan tietoa järjestelyn toimivuudesta ja voidaan edelleen kehittää toimeentulotukijärjestelmää.

Ehdotettu toimeentulotuen ja ansiotulojen yhteensovitus tuo toimeentulotuen — ja siten sosiaaliryöpyntösuuntaan — piiriin runsaasti uusia asiakkaita, mikä on vastoin aiempia pyrkimyksiä vähentää asiakasmääriä toimeentulotuessa. Ansiotulojen nykyistä lievempi kohtelu tukea myönnettäessä lisää niiden kotitalouksien määrää, jotka ovat oikeutettuja toimeentulotukeen. Uudistuksen johdosta toimeentulotukimenot kunnissa kasvavat. Uusien asiakkaiden tulo toimeentulotuen saajiksi aiheuttaa suuria paineita kuntien sosiaalitoimissa. Nyt jo monessa kunnassa sosiaali-

työn henkilöstöresurssit ovat riittämättömät. Toimeentulotukilaki edellyttää asiakkaan tilanteen yksilöllistä harkintaa ja suunnitelmallista asiakastyötä. Toimeentulotukiasiakkaan palvelemisessa ei ole kyse vain etuuden jakamisesta, vaan myös sosiaalityöntekijän ammatillisesta osaamisesta ja harkinnasta, jolla on vaikutusta myös asiakkaan perusoikeuksien toteutumiseen. Kun samaan aikaan vaikeutuneet sosiaaliset ongelmat, esimerkiksi lastensuojelu ja päihdetyö, samoin kuin pitkäaikaistyöttömille tarkoitettu kuntouttava työtoiminta tarvitsevat lisää sosiaalityöntekijöiden aikaa, tulisi kuntien sosiaalityön resursseja pystyä nykyisestä vahvistamaan. Samaan aikaan vaje sosiaalityöntekijöistä vaikeuttaa nykyistenkin tehtävien asianmukaista hoitamista.

Toimeentulotuen saajista suuri osa on työttömiä, joiden ensisijainen etuus, työttömyysturva, ei riitä tavanomaisista menoista selviytymiseen. Valiokunta korostaa, että ensisijaisten etuuskien tason turvaaminen on tehokkain keino estää toimeentulotuen tarpeen kasvua. Tällä hetkellä ensisijaisten etuuskien taso ei ole riittävä pidempiaikaisen toimeentulon lähteenä, vaan toimeentulotukeen turvaututaan tyypillisesti poikkeuksellisen tilanteen, kuten työttömyyden tai sairastumisen, pitkittyessä. Viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuki paikkaa muiden järjestelmien vajeita, heikkoa toimivuutta ja liian alhaista tasoa. Siten hallituksen toimet työttömyyspäivärahan ja työmarkkinatuen korottamiseksi sekä sairauspäivärahan määrätymisperusteiden tarkistamiseksi vuonna 2002 ovat oikeita toimia, mutta vielä riittämättömiä. Valiokunta toteaa, että ensisijaisten etuuskien tasoa parantavia uudistuksia tulee jatkaa.

Valiokunta toteaa, että toimeentulotuen saajissa on työttömien ohella myös muita henkilöryhmiä, joiden toimeentulotuen tarve johtuu ensisijaisen etuuden liian alhaisesta tasosta. Nämä asiakasryhmät, jotka esimerkiksi ovat joko pitkäaikaissairaita tai eläkkeensaajia, ovat myös sellaisia, joiden asemaa eivät kannusteet työelämään palaamiseen korjaa. Näin ollen ehdotettu uudistus ei heille merkitse mitään parannusta nykytilanteeseen. Valiokunta pitääkin tär-

keänä, että niidenkin toimeentulotukea saavien, joita ei työhön voida kannustaa, asemaa parannetaan. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että toimeentulotukea kehitetään siten, että sen merkitystä köyhyyttä ehkäisevänä etuutena voidaan parantaa. Asian käsittelyn yhteydessä on nousut esiin toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n 2 momentissa säädetyn asumismenojen 7 prosentin omavastuun vaikutus toimeentulotukea saavien asemaan. Kun asumiskuluihin säädettiin omavastuu, oli uudistuksen tarkoitus ensisijaisesti saada tuensaajat muuttamaan halvempiin vuokra-asuntoihin. Tämä tavoite ei ainakaan suurimmilla paikkakunnilla ole ollenkaan toteutunut, koska kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ei ole saatavana. Näin ollen toimeentulotuella elävä joutuu kattamaan toimeentulotuella käytännössä paljon suuremman osuuden vuokratuluisista, koska toimeentulotuen perusosalla katettaviksi hyväksytään vain kohtuulliset asumismenot, jotka esimerkiksi pääkaupunkiseudulla ovat aivan liian alhaiset todellisiin vuokratuluihin nähden. Asumisen omavastuun tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta nykyisessä asuntotilanteessa tulisi selvittää ja harkita sen uudistamista.

Eesityksen käsittelyn yhteydessä on noussut esiin sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamisen tärkeys. Valiokunnan näkemyksen mukaan sosiaaliturvan yksinkertaistaminen on tavoite, jonka toteuttamiseen tulee määrätietoisesti ryhtyä. Sosiaaliturvan kokonaisuus on hajanainen ja järjestelmien keskinäisiä riippuvuuksia on vaikea hallita. Esimerkiksi nyt ehdotettu ansiotulojen yhteensovitus toimeentulotuen kanssa vaikuttaa myös asiakkaan muihin etuuksiin, kuten soviteltuun työttömyyspäivärahaan ja asumistukseen, ja saattaa siten leikkautua muissa etuuksissa. Tästä aiheutuu paitsi hallinnollista lisätyötä myös suurta epävarmuutta asiakkaalle. Toimeentulotuen saajien hakeutuminen töihin esityksen tavoitteiden mukaisesti merkitsee tuhansia tarkistuspäätöksiä sovitellun päivärahan tai työmarkkinatuen sekä asumistuen osalta. Momen töihin hakeutuvan kannalta uudistuksesta ei ole muiden etuuskien tarkistusten vuoksi talou-

dellista hyötyä. Järjestelmän tulisi olla erityisesti kansalaisen, mutta myös hallinnon, näkökulmasta selkeämpi.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

*11 §. Huomioon otettavat tulot.* Toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan toimeentulotukea myönnettäessä tuloina ei oteta huomioon vähäisiksi katsottavia ansiotuloja. Lakiehdotuksen mukaan mainitun pykälän 2 momentin 3 kohtaa muutettaisiin siten, että tuloina ei oteta huomioon 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 100 euroa kuukaudessa saajataloutta kohden. Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen mainittuun 3 kohtaan lisättäväksi sanan "vähintään". Valiokunta katsoo, että kaavamainen 20 prosentin vähentäminen ei ole asianmukainen suhteessa mainitun pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettyyn mahdollisuuteen jättää vähäiset tulot kokonaan huomiotta. Kun säännöksessä mahdollistetaan myös suuremman osuuden huomiotta jättäminen, ei säännöksellä muutettaisi nykyistä soveltamiskäytäntöä tai harkintavaltaa. Yhteensovituksen kattona pysyisi 100 euroa. Valiokunta katsoo, että lain kokeiluluontoisuuteen nähden on tarkoituksenmukaista, että saadaan kokemusia erilaisista soveltamiskäytännöistä ja siksi on perusteltua mahdollistaa kaavamaisesta säännöstä poikkeaminen.

### *Valiokunnan muutosehdotus*

#### 11 §

#### *Huomioon otettavat tulot*

-----  
Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon:  
-----

*15 §. Toimeentulotuen määräytymisaika.* Valiokunta korostaa, että säännöksen sisällöstä tulee seikkaperäisesti tiedottaa asiakkaille, jotta he voisivat ajoissa täyttää muuttunutta tilannetta koskevan ilmoittamisvelvollisuutensa ja kohtuuttomilta takaisinperintätilanteilta välttyäisiin. Muutoinkin valiokunta korostaa säännöksen soveltamisessa kohtuunäkökohtia.

### *Aloitteet*

Valiokunta ehdottaa lakialoitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen samoin kuin toimenpideoitteet hylättäviksi, koska hallituksen esitys ja valiokunnan ehdotus poikkeavat siitä, mitä valiokunnan käsiteltävinä olevissa aloitteissa ehdotetaan.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi lakiehdotuksen 11 § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus),*

*että lakialoite LA 121/2001 vp hylätään,*

*että toimenpideoitteet TPA 161/2000 vp ja TPA 214/2000 vp hylätään ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

3) vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 100 euroa kuukaudessa;  
-----

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää vuoden 2002 aikana, miten toimeentulotukea saavien asemaa parannetaan ottaen erityisesti huomioon sen, että kaikkien toimeentulotukea saavien asemaa ei voida parantaa työelämään osallistumiseen kannustavilla toimilla. Selvityksen perusteella hallituksen tulee tehdä ehdotukset tarvittavista lainsäädäntömuutoksista seuraavan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.*

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Marjatta Vehkaoja /sd	Juha Rehula /kesk
jäs.	Merikukka Forsius /vihr	Päivi Räsänen /kd
	Tuula Haatainen /sd	Arto Seppälä /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Marjatta Stenius-Kaukonen /vas
	Valto Koski /sd	Raija Vahasalo /kok
	Marjaana Koskinen /sd	Jaana Ylä-Mononen /kesk.
	Pehr Löf /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.