

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 35/2004 vp

Hallituksen esitys laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-
televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen
laiksi toimeentulotuesta annetun lain muutta-
misesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
(HE 167/2004 vp).

Lakialoitteet

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä
seuraavat aloitteet:

- lakialoitteen laiksi toimeentulotuesta annetun 11 §:n muuttamisesta (LA 38/2003 vp — Annika Lapintie /vas ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 4 päivänä kesäkuuta 2003 ja

- lakialoitteen laiksi lapsilisälain 7 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta (LA 130/2003 vp — Virpa Puisto /sd ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 23 päivänä lokakuuta 2003.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lakimies Lotta Silvennoinen ja neuvotteleva virkamies Aune Turpeinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkija Jouko Karjalainen, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes
- kehityspäällikkö Sirkka-Liisa Karhunen, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Pirjo Riikka Walta, Totu-ryhmä.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että jatketaan ko-
keilua, jossa osa ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tukea myönnettäessä. Ehdotuksen mukaan huomioon ottamatta jätettäisiin 20 prosenttia toimeentulotukea hakevan henkilön tai perheen ansiotuloista, kuitenkin enintään 100 euroa kuukaudessa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005. Säännöstä, jolla rajoitetaan henkilön tai perheen ansiotulojen huomioon ottamista, on tarkoitus soveltaa väliaikaisesti vuoden 2006 loppuun.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa LA 38/2003 vp ehdotetaan toimeentulotuesta annetun lain 11 §:ää muutettavaksi siten, ettei perheen ensimmäisestä lapsesta maksettavaa lapsilisää otettaisi huomioon toimeentulotukea vähentävänä tulona.

Lakialoitteessa LA 130/2003 vp ehdotetaan toimeentulotuesta annetun lain 11 §:ää muutettavaksi siten, että perheen ensimmäiselle lapselle maksettavasta lapsilisästä jätettäisiin 10 euroa huomioon ottamatta toimeentulotukea vähentävänä tulona.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

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

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi kolmevuotiseksi säädettyä kokeilua toimeentulotuen ja ansiotulojen yhteensovittuksesta vuoden 2006 loppuun saakka. Kokeilulla on haluttu selvittää, mitä vaikutuksia toimeentulotukea saavien tuen määrään ja työllistymiseen on sillä, että osa ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tukea myönnettäessä. Kokeilun tarkoituksena on ollut kannustaa työttömyysturvan piirissä olevia tai kokonaan tulottomia toimeentulotuen saajia hakeutumaan työelämään, vaikka ansiotulot jäisivät suhteellisen vaatimattomiksi esimerkiksi työn osa-aikaisuuden tai lyhyen keston johdosta. Uudistuksen arvioitiin lisäävän tuen saajien halukkuutta hankkia lisätuloja ja alentavan työn vastaanottokynnyksen hyvin alhaiseksi. Eniten käyttäytymismuutoksia oletettiin tapahtuvan niiden toimeentulotuen saajien osalta, joiden pääasiallisena tulonlähteenä on työttömyysturva tai jotka ovat kokonaan ilman tuloja. Toimeentulotuen käytön arvioitiin myös lisääntyvän niiden pienipalkkaisten henkilöiden tai perheiden keskuudessa, jotka ehdotettu ansiotulojärjestely toisi toimeentulotukeen oikeutettujen piiriin.

Kokeilun vaikutuksista

Toimeentulotuen ja ansiotulojen yhteensovittuksesta on kokeilun aikana tehty seurantatutkimus, jonka tulokset on julkistettu kesäkuussa

2004. Tutkimuksen mukaan kokeilun aikana toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saannissa ei juurikaan tapahtunut muutoksia eikä kokeilu lisännyt toimeentuloasiakkaiden työssäkäyntiä. Lakia säädettäessä oletettiin, että yhteensovitus toisi toimeentulotuen piiriin runsaasti uusia asiakkaita. Työtulojen hankkiminen aavistuksen verran yleistyi, mutta sen sijaan tuensaajien kokonaismäärässä ei tapahtunut suuria muutoksia. Tutkimustulokset kyseenalaistavat sen, että pelkästään kannustimia muuttamalla voitaisiin olennaisesti lisätä toimeentulotukiasiakkaiden työssäkäyntiä.

Viimesijaisen sosiaaliturvan ja työssäkäynnin yhteensovittamisen ongelmat tulivat kokeilun aikana konkreettisesti esille. Päällekkäisten etuuksien yhteensovittaminen aiheuttaa suurta vaihtelua kotitalouden tuloihin asiakkaan vastaanottaessa lyhytaikaista työtä. Lyhytaikainen työ nostaa ensin kotitalouden tuloja huomattavasti. Kun henkilölle mahdollisesti maksettavia muita sosiaalietuuksia tarkistetaan ansiotulojen johdosta, joudutaan jälkikäteeseen takaisinperintään, usein tilanteessa, jossa ansiotulot ovat jo päättyneet. Kyse on lisäksi kotitalouksista, jotka elävät vähimmäistoimeentulotuen rajalla. Näin ollen heillä ei voi olla säästöjä, joiden avulla voisi varautua tukien takaisinperintään. Kokeilulakia säädettäessä jo kiinnitettiin huomiota siihen, että ansiotulojen yhteensovitus toimeentulotuen kanssa saattaa leikata henkilön muita etuuksia, mistä aiheutuu paitsi hallinnollista lisätyötä myös suurta epävarmuutta asiakkaalle. Kokeilulain arviointi toi aikaisempaa selvemmin esille työtulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmat.

Kokeilulain toteutus on joissakin kunnissa johtanut myös aikaisempaa tiukempaan tuloharkintaan. Säännöstä on osin sovellettu kaavamaisesti eikä etuoikeutetun tulon myöntämisessä ole sovellettu mahdollisuutta jättää tuloista huomioonottamatta enemmän kuin 20 prosenttia. Säännös on siis joissain tapauksissa heikentänyt työssä käyvien toimeentulotukiasiakkaiden tilannetta niissä kunnissa, joissa työtuloihin aikaisemman säännöksen perusteella on suhtauduttu väljemmin.

Seuranta-arvioinnin perusteella kokeilulakia voi luonnehtia tekniseksi muutokseksi, joka parantaa toimeentulotukijärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja kohtuullisuutta, mutta ilman suurempia kannustin- ja työllisyysvaikutuksia tai julkisia kustannuksia. Kokeilulain vähäisiä vaikutuksia selittää osaltaan se, ettei uudistuksesta tiedotettu aktiivisesti. Koska etuoikeutettu tulo jonkin verran helpotti ansiotuloja saavien toimeentulotukiasiakkaiden taloudellista tilannetta, valiokunta puoltaa kokeilun jatkamista. Valiokunta ehdottaa kuitenkin, että ansiotulot voitaisiin jättää huomioon ottamatta 150 euroon saakka, jotta kokeilun jatkoaikana voitaisiin seurata, tuottaako suurempi suojaosuus enemmän työllistymisvaikutuksia.

Toimeentulotuen kehittämisestä

Valiokunta pitää kannatettavana tavoitetta kannustaa toimeentulotukiasiakkaita ansiotulojen hankkimiseen ja työn vastaanottamiseen. Vähäinenkin työssäkäynti yleensä edistää työttömän työllistymismahdollisuuksia ja vähentää syrjäytymisen riskiä. Pieniä työtuloja hankkiva toimeentulotuen saaja on kuitenkin hankalassa tilanteessa pyrkiessään työtuloillaan parantamaan taloudellista asemaansa. Työtulot pienentävät sinänsä toimeentulotuen tarvetta, mutta samaan aikaan työtulojen aiheuttama työmarkkinatuen ja asumistuen pienentyminen puolestaan lisäävät sitä. Tilannetta hankaloittaa vielä se, että yhteensovitus tapahtuu viiveellä. Valiokunnan näkemyksen mukaan sosiaalietuuksien yhteensovittamista olisi tarpeen kehittää tavalla, joka kannustaisi ottamaan vastaan työtä. Ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovitus olisi tar-

koituksenmukaista toteuttaa ensisijaisissa etuuksissa, työttömyysturvassa ja asumistuessa.

Valiokunta pitää myönteisenä, että hallitus antoi eduskunnalle esityksen asumistuen tarkistusrajan nostamisesta kotitalouden tulojen lisääntyessä. Vuoden 2005 alusta voimaantulevaksi hyväksytty laki mahdollistaa tulojen nousumisen 300 eurolla kuukaudessa ilman, että asumistukea kesken tukikauden tulee tarkistaa. Myös työmarkkinatuen samoin kuin sovitellun päivärahan ja ansiotulojen yhteensovitus tulisi edelleen kehittää niin, että ne tukisivat työnteon taloudellista kannustavuutta. Työministeriössä valmisteltavana olevan työmarkkinatuen uudistamisen yhteydessä on syytä tarkastella myös yhteensovitusäännöksiä.

Kokeilulain seurantatutkimus osoitti, että ansiotulojen yhteensovitus on sovellettu joissakin kunnissa aiempaa kaavamaisemmin. Etuoikeutettu tulo on joissakin tapauksissa jopa heikentänyt työssäkäyvien toimeentulotukiasiakkaiden tilannetta. Lakia säädettäessä eduskunta katsoi, että ansiotulojen 20 prosentin kaavamainen vähentäminen ei ole asianmukainen suhteessa toimeentulotukilain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyyn mahdollisuuteen jättää vähäiset tulot kokonaan huomiotta. Eduskunta korosti edellä mainittua seikkaa säätämällä, että tuloista oli mahdollista jättää huomiotta vähintään 20 prosenttia. Valiokunta korostaa, että lain pysyvä säännös vähäisten ansiotulojen huomiotta jättämisestä on ensisijainen eikä laissa mainittu "vähintään 20 prosenttia ansiotuloista" kavenna kuntien harkintavaltaa kaavamaisesta säännöstä poikkeamisessa. Tältä osin lain toimeenpanijoille tulisi antaa selkeyttävää ohjeistusta.

Valiokunta on jo aiemmissa kannanotoissaan katsonut, että toimeentulotukea saavien asemaa olisi tarkoituksenmukaista parantaa tarkastelemalla uudelleen toimeentulotuen määrää vähentävän asumiskulujen 7 prosentin omavastuun asianmukaisuutta. Käytännössä on osoittautunut, ettei omavastuuosuuden sisällyttäminen toimeentulotuen perusosaan ole ollut toimiva keino asumiskustannuksiin vaikuttamiseksi. Sen sijaan omavastuu on lisännyt vähimmäistoimeentulolla elävien taloudellista ahdinkoa.

Valiokunta pitää tarpeellisena selvittää myös keinoja, joilla toimeentulotukea saavien lapsiperheiden tilannetta helpotetaan. Vaihtoehtoina olisi esimerkiksi lapsen osuuden korottaminen perusosassa tai lapsilisän huomiotta jättäminen kokonaan tai osittain toimeentulotukilaskelmaa tehtäessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että laadittaessa hallitusohjelman mukaista kokonaisselvitystä lapsiperheiden taloudellisesta tilanteesta selvitetään myös mahdollisuudet parantaa toimeentulotukea saavien lapsiperheiden asemaa. Valiokunta korostaa kuitenkin, että voimassaolevan lainsäädännön mukaan kunnat voivat nykyistä käytäntöään enemmän tukea sekä harkinnanvaraisen että ennaltaehkäisevän toimeentulotuen avulla perheiden itsenäistä selviytymistä.

Kokeilulain seuranta osoitti, ettei etuoikeutettu ansiotulo ole tuonut juurikaan muutosta sosiaalityöhön. Joissain tilanteissa etuoikeutettua tuloa on pystytty käyttämään keinona asiakkaan kannustamiseksi työn hakuun. Toisaalta etuuskäsittelyssä suoritettu kaavamainen tuloharkinta on painottanut etuuskäsittelyä sosiaalityön kustannuksella. Valiokunta korostaa kuitenkin toimeentulotuen käyttöä sosiaalityön välineenä ja kokeilulain luonnetta aktiivisemmän sosiaalityön mahdollistajana.

Valiokunta tähdentää lopuksi, että ensisijaisen etuuksien tason turvaaminen on tehokkain keino estää toimeentulotuen tarpeen kasvua. Viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotulotuki paikkaa muiden järjestelmien vajeita, heikkoa toimivuutta ja liian alhaista tasoa.

Tästä syystä ensisijaisen etuuksien tasoa parantavia uudistuksia tulee edelleen jatkaa ja vähentää siten pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden riskiä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa, että väliaikaisesti voimassaolevaksi tarkoitettu säännös erotettaisiin omaksi momentikseen ja lisättäisiin 11 §:ään uutena 3 momenttina. Valiokunta ehdottaa, että säännöksen määräaikaisen soveltamisen aikana ansiotulot voitaisiin jättää huomiotta 150 euroon saakka. Valiokunta ehdottaa lisäksi voimaantulosäännöksen sekä johtolauseen teknistä selkiyttämistä väliaikaisen muutoksen osalta.

Aloitteet

Valiokunta ehdottaa lakialoitteisiin sisältyvät lakiehdotukset hylättäviksi, koska valiokunnan ehdotus poikkeaa siitä, mitä valiokunnan käsiteltävinä olevissa aloitteissa ehdotetaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että lakialoitteet LA 38/2003 vp ja LA 130/2003 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta 30 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1412/1997) 11 §:n 2 momentti ja 17 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä on 11 §:n 2 momentti osaksi laissa 1294/2002, sekä

lisätään lain 15 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi sekä 11 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi mainitussa laissa 1294/2002 väliaikaisesti uusi 3 momentti, seuraavasti:

11 §

Huomioon otettavat tulot

— — — — —
Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon:
(1—3 kohta kuten HE)
(4 kohta *poist.*)
(4—6 kohta kuten HE:n 5—7 kohta)
Tuloina ei edellä 2 momentissa säädetyn li-
säksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosent-

tia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa
kuukaudessa. (Uusi)

15 ja 17 §
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2005. Lain 11 §:n 3 momenttia sovelletaan myönnettäessä toimeentulotukea tammikuun 1 päivää 2007 edeltävälle ajalle.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Valto Koski /sd
vpj. Eero Akaan-Penttilä /kok
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok (osit-
tain)
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /r
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk
Aila Paloniemi /kesk
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /kesk
Paula Risikko /kok
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /vihr
Tapani Tölli /kesk
Raija Vahasalo /kok
Erkki Virtanen /vas
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

VASTALAUSE

Perustelut

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto. Toimeentulotukeen on oikeutettu henkilö tai perhe, jonka omat tulot tai varat eivät riitä antamaan sitä kulutustasoa, jonka toimeentulotuki viimesijaisena tukimuotona takaa.

Toimeentulotuessa huomioon otettavat menot koostuvat perusosasta sekä erikseen huomioon otettavasta lisäosasta, joista merkittävimmät ovat asumismenot. Toimeentulotuen tasoa heikennettiin pääministeri Paavo Lipposen 1. hallituksen esityksestä säätämällä toimeentulotukiasiakkaan maksettavaksi 7 prosentin omavastuu asumiskuluista sekä leikkaamalla toimeentulotuen perusosan lapsikorotusta. Toimeentulotuen asumiskulujen 7 prosentin omavastuun kautta kunnat ovat säästäneet noin 42 miljoonaa euroa vuodessa, sama summa on pois toimeentulotukiasiakkaiden taloudesta.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen esityksestä korotettiin ensimmäisestä lapsesta maksettavaa lapsilisää vuonna 2004 kymmenellä eurolla, samoin yksinhuoltajakorotusta korotettiin kolmella eurolla. Toimeentulotuen lapsiperheet eivät hyötäneet lapsilisän eivätkä myöskään yksinhuoltajakorotuksen korottamisesta, koska korotus ainoastaan pienentää myönnettävän toimeentulotuen määrää.

Toisaalta vuodesta 1994 lähtien toimeentulotuessa on huomioitu lapsilisät tulona ja näin ollen toimeentulotukilapsiperheiltä on leikattu toimeentulotukea noin 140—150 miljoonaa euroa vuodessa, mikä on koitunut kunnille samansuuriseksi säästökseksi. Koska toimeentulotuessa lapsilisät huomioidaan tuloina, joutuvat perheet "syömään" lapsilisät.

Kansaneläkkeen tasokorotuksen aikaistamista perusteltiin kansaneläkeindeksin alhaisuudella, kaikkien pienempituloisten ja toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla hallitus ei ole samaa pienituloisuusongelmaa nähnyt, vaikka toimeentu-

lotukea on leikattu 1994 huomioimalla lapsilisät tuloina toimeentulotuen normilaskelmassa (leikkaus 140—150 euroa vuodessa). Edelleen asumiskulujen 7 prosentin omavastuun leikkausvaikutus on voimassa (noin 42 miljoonaa euroa vuodessa) eikä lapsinormien leikkausta ole kompensoitu, ja muistettakoon, että toimeentulotuen perusosan tasokorotusta ei ole toteutettu, myös toimeentulotuen indeksitarkistus jäädytettiin 1990-luvun alussa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena pait-si 11 § muutettuna (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Vastalauseen muutosehdotus

11 §

Huomioon otettavat tulot

— — — — —
Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon:

(1—3 kohta kuten StVM)

4) *lapsilisälain (796/1992) mukaista lapsilisää*, äitiysavustuslain (477/1993) mukaista äitiysavustusta, kansaneläkelain (347/1956) mukaista eläkkeensaajien hoitotukea, vammaistukilain (124/1988) mukaista vammaistukea eikä lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969) mukaista lapsen hoitotukea;

(5—6 kohta kuten StVM)

(3 mom. kuten StVM)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää pikaisesti mahdollisuuden toi-

meentulotuen tasokorotukseen ja että toimeentulotuen asumiskulujen 7 %:n omavastuusta luovutaan.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2004

Marjaana Koskinen /sd
Erkki Virtanen /vas
Leena Rauhala /kd