

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että täysi-ikäiselle, alle 25-vuotiaalle, myönnettävää toimeentulotuen perusosaa voitaisiin alentaa silloin, kun hän on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hänellä perusteella ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen.

Samoin ehdotetaan jatkettavaksi väliaikaisella lain muutoksella vuoden 2014 loppuun saakka toimeentulotuksessa sovellettua sään-

nöstä, jonka mukaan osa toimeentulotukea saavien ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tukea myönnettäessä.

Esitetyt muutokset perustuvat Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (STM 2009:62) ehdotuksiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

Etuoikeutettu ansiotulo

Toimeentulotuksessa huomioon otettavista tuloista on säädetty toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 11 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Pykälän 2 momentissa säädetään niin sanotuista etuoikeutetuista tuloista eli tuloista, joita ei oteta huomioon tukea myönnettäessä. Näitä ovat vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset, alle 18-vuotiaan lapsen säännölliset tulot, siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan toimeentulotukeen oikeuttavat menot sekä tuen hakijan ja perheenjäsenten tulot siltä osin kuin ne vastaavat työmatkamenot ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja. Lisäksi etuoikeutettua tuloa ovat eräät sosiaaliturvaetuudet, kuten äitiysavustus ja vam-

maisetuuksista annetun lain mukaiset etuudet sekä työttömyysturvalaissa tai julkisesta työvoimapaalvelusta annetussa laissa tarkoitettu ylläpitokorvaus.

Saman pykälän 3 momentin mukaan tuloina ei myöskään oteta huomioon vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa.

Käytännössä toimeentulotukea myönnettäessä tuen hakijan ansiotulot otetaan muutoin huomioon täysimääräisesti. Siten, jos toimeentulotuen saaja tukikuukauden aikana saa esimerkiksi 200 euroa ansiotuloa, saa hän vastaavasti 200 euroa vähemmän toimeentulotukea.

Etuoikeutettua, alun perin enintään 100 euron suuruisia, ansiotuloa koskeva toimeentulotukilain säännös (1410/2001) tuli väliaikaisena voimaan toimeentulotukilakiin vuoden 2002 huhtikuun alusta lukien ja se oli voimassa vuoden 2005 maaliskuun loppuun. Säännöksen tavoitteena oli toteuttaa kolmi-

vuotinen kokeilu etuoikeutetun tulon vaikutuksista toimeentulotuen saajien työllistymiseen, ansiotulojen hankkimiseen ja muiden tulosidonnaisten etuuksien määrään. Säännöksen voimassaoloaika jatkettiin sittemmin vuoden 2006 loppuun (49/2005). Samalla etuoikeutetun tulon kuukausittaista enimmäismäärää nostettiin 100 eurosta 150 euroon. Säännöksen voimassaoloaika on jatkettu vielä lain 11 §:n 3 momentin voimaantulosäännöksen muutoksilla (951/2006), (710/2008) ja (855/2009) vuoden 2010 loppuun saakka. Tällä esityksellä säännöksen voimassaoloa on tarkoitettu jatkaa edelleen vuoden 2014 loppuun saakka lisäämällä vuoden 2010 lopussa päättyvän säännöksen tilalle uusi samansisältöinen väliaikainen säännös.

Tuensaajataloudella tarkoitetaan yhden henkilön taloutta tai toimeentulotukilain 3 §:n mukaista perhettä. Etuoikeutetun tulon maksimimäärä on kotitalouskohtainen. Esimerkiksi kahden henkilön taloudessa voi tuloja olla molemmilla, mutta puolisoiden yhteenlaskettu etuoikeutettu tulo voi olla korkeintaan 150 euroa kuukaudessa. Etuoikeutetun tulon enimmäismäärä on siten sama riippumatta siitä, onko samassa taloudessa tulonsaajia yksi vai useampia.

Säännöksen tarkoittamaksi ansiotuloksi katsotaan muun muassa työsuhteen perusteella maksettava palkka ja siihen rinnastettava tulo. Lisäksi ansiotuloa on ammatinharjoittajana tai yrittäjänä hankittu tulo. Ansiotulona pidetään myös esimerkiksi luonnontuotetuloa ja omaishoitajalle maksettavaa palkkiota. Sen sijaan esimerkiksi lapsilisä, lasten kotihoidon tuki tai eläke ja työttömyysturva eivät ole tässä kohdassa tarkoitettua tuloa.

Jos ansiotulot otettaisiin täysimääräisesti huomioon toimeentulotuessa, on oletettavaa, etteivät työelämän ulkopuolella olevat toimeentulotukea saavat henkilöt mielellään ottaisi nykyisessäkään määrin vastaan esimerkiksi tilapäistä työtä, josta maksetaan vähän, koska se ei lisäisi lainkaan heidän käytettävissään olevien tulojen määrää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes teki sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta selvityksen etuoikeutetun tulon kokeilusta vuosina 2002–2004. Tämän jälkeen ei ole tehty uut-

ta selvitystä, joten tässä esityksessä nojaututaan edellä mainitun selvityksen tuloksiin. Tutkimuksessa toimeentulotukiasiakkaiden käyttäytymismuutoksia arvioitiin rekistereihin perustuvan seurannan avulla. Tutkijoiden käytössä oli Stakesin toimeentulotukirekisteri sekä kuuden kaupungin toimeentulotuen asiakasjärjestelmän rekisteri. Näiden avulla muodostettiin paneeliaineistoja. Aineistoissa tarkasteltiin toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saannissa tapahtuneita muutoksia. Selvityksessä (Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksesta. Stakes, Tutkimuksia 139, 2004) kokeilun tulokset ovat osoittautuneet melko vaatimattomiksi. Tämän lisäksi on arvioitu mikrosimulaatiomallilla tehdyillä esimerkkilaskelmilla, miten etuoikeutetun tulon enimmäismäärän korotus 100 eurosta 150 euroon on vaikuttanut toimeentulotuen saajien työnteon kannustavuuteen ja tulonmuodotukseen. (Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus, Yhteiskuntapolitiikka 71 2006:1).

Lainmuutoksen myönteisiä vaikutuksia ovat esitettyjen selvitysten mukaan olleet toimeentulotukiasiakkaiden aikaisempaa oikeudenmukaisempi kohtelu, työssäkäyvien asiakkaiden toimeentulotuen kohtuullisempi taso, kannustavuuden lisääntyminen sekä etuoikeutetun tulon käyttö sosiaalityön välineenä.

Stakesin selvitysten mukaan kokeilun aikana toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saanti lisääntyi. Muutos oli kuitenkin vähäinen. Työtulojen hankkiminen yleistyi, mutta samaan aikaan saajien kokonaismäärässä ei tapahtunut suuria muutoksia. Tämä johtuu siitä, että monet myös menettivät työtulonsa. Samaan tulokseen viittasivat myös poikkeikkaustarkastelut.

Kokeilulain niukkoja vaikutuksia työtulojen saantiin voi selittää työtilaisuuksien puute ja etuoikeutetun tulon vähäinen määrä. Tulos voi selittyä myös sillä, ettei kokeilulaki tuonut muutosta kaikkien työssä käyvien asiakkaiden tilanteeseen, koska vähäisiä tuloja oli jätetty lain jo aikaisemmin sallimalla tavalla ottamatta huomioon. Lisäansioiden hankkiminen ei myöskään ole kaikille toimeentulotuen saajille houkuttelevaa, koska se voi aiheuttaa päällekkäisiä etuuksia saaville lisä-

työtä, epävarmuutta ja tulojen epäsäännöllisyyttä. Voi myös olla, että toimeentulotuen asiakkaiden työssäkäyntivalmiudet eivät aina riitä työmarkkinoille siirtymiseen. Lisäksi tutkimuksella on vaikeaa selvittää, millä tavoin monet eri muuttajat esimerkiksi työmarkkinoilla vaikuttavat ihmisten työllistymiseen.

Tutkimuksen perusteella voitiin yhteenvedon todeta, että kokeilulaila on kuitenkin ollut enemmän hyödyllisiä kuin haitallisia vaikutuksia. Kokeilun tulokset eivät vastanneet suurimpia odotuksia, mutta eivät myöskään toteuttaneet siihen kohdistuneita pelkoja. Kokeilua valmisteltaessa oletettiin esimerkiksi selvästi suurempaa lisäystä toimeentulotuen asiakasmääriin ja kustannuksiin, kuin saatujen tulosten perusteella niihin on tullut.

Laskennallisesti etuoikeutettu tulo on ollut yksinomaan myönteinen uudistus toimeentulotukiasiakkaille. Se lisää käytettävissä olevia tuloja niillä, joilla on työtuloja ja lisää siten tuen kannustavuutta. Lisäksi kokeilu on poistanut tilanteet, joissa työtulot eivät parantaneet toimeentulotuen saajan nettotuloja lainkaan. Samaan aikaan uudistus täsmensi kuntien menettelyjä ja sitä kautta paransi asiakkaiden oikeudenmukaista kohtelua. Uudistuksen mukaisesti etuoikeutettu tulo on otettava huomioon samalla tavoin kaikkien asiakkaiden kohdalla eikä se perustu sosiaalityöntekijöiden harkintaan kuten aikaisempi menettely. Sosiaalityössä etutulokokeilua on voitu käyttää työvälineenä, kun on haluttu ohjata ja kannustaa asiakasta hankkimaan itselleen työtuloja.

Kokeilusta on ollut asiakkaille myös epäedullisia seurauksia, kun kokeilu on joissain tilanteissa johtanut aikaisempaa tiukempaan tuloharkintaan. Joissakin kunnissa etuoikeutettua tuloa koskevaa säännöstä on sovellettu kaavamaisesti siten, että etuoikeutetun tulon myöntämisessä ei ole enää sovellettu aikaisemmin käytettyä mahdollisuutta jättää tuloista huomioon ottamatta enempää kuin 20 prosenttia tai 150 euroa suurempaa määrää. Tähän asiaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta oli kiinnittänyt huomiota jo lakia säädettäessä vuonna 2001 (StVM 41/2001—HE 155/2001 vp) esittämällä, että lakiin lisättäisiin maininta vähintään 20 prosenttia. Kun säännöksessä mahdollistetaan myös suu-

remman osuuden huomiotta jättäminen, sillä ei valiokunnan käsityksen mukaan muutettaisi aikaisempaa soveltamiskäytäntöä tai harkintavaltaa.

Kokeilu ei ole täyttänyt sille asetettuja odotuksia siinä mielessä, että etuoikeutetun tulon huomiotta jättämisellä on ollut vain vähäinen vaikutus ensi- ja viimesijaisten etuuksien keskinäiseen suhteeseen, eikä sillä ole ollut suuria kannustin- tai työllisyysvaikutuksia.

Kokeilu ei toisaalta ole aiheuttanut merkittäviä julkisia kustannuksia. Kuntien toimeentulotukimenot ovat kasvaneet vain vähän. Samaan aikaan kunnille ja valtiolle ei ole kuitenkaan kertynyt säästöjä asumistuesta tai työmarkkinatuesta eikä kokeilu ole sanottavasti vaikuttanut verotuloihin.

Kokeilun vähäisistä vaikutuksista huolimatta etuoikeutettu tulo on nähty tarpeellisena, minkä vuoksi säännöksen soveltamista jatkettiin vuoden 2008 loppuun ja edelleen vuoden 2009 loppuun sekä viimeksi vielä vuodelle vuoden 2010 loppuun saakka. Tässä vaiheessa, vaikka uutta seurantakyselyä ei ole tehtykään, voidaan arvioida, että etuoikeutettua ansiotuloa koskevan säännöksen voimassaolon jatkaminen on edelleen perusteltavissa ottaen huomioon sen myönteiset vaikutukset. Kuten sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta toteaa edellä mainitussa mietinnössään, toimeentulotukiasiakkaan palvelemisessa ei ole kyse vain etuuden jakamisesta, vaan myös sosiaalityöntekijän ammatillisesta osaamisesta ja harkinnasta, jolla on keskeinen vaikutus myös asiakkaan perusoikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on kokeilulakien hallituksen esitysten johdosta antamissaan mietinnöissä painottanut ansiotulojen ja muun sosiaaliturvan ensisijaisuutta toimeentulotukeen nähden.

Käsitellessään etuoikeutetun tulon jatkamista koskevaa hallituksen esitystä vuonna 2008 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on esittänyt lokakuussa 2008 antamassaan mietinnössään (StVM 18/2008—HE 132/2008) että, valmisteltavana olevassa sosiaaliturvan uudistuksessa on valiokunnan käsityksen mukaan syytä korostaa ennalta ehkäisevän toimeentulotuen merkitystä ja varmistaa toimeentulotuen perusosan riittävyys elinkustannusten kehityksen mukaisesti. Muun muassa etuoikeutetun tulon tarpeellisuutta arvioidaan vie-

lä uudistuksen valmistelussa, minkä vuoksi kokeilun ehdotettu jatkaminen vuodella oli perusteltua.

Sosiaaliturvan uudistamista pohtinut SATA-komitea on ehdotuksessaan katsonut, että sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi etuoikeutettua tuloa koskevan määräaikaisen lain säätäminen pysyväksi voi olla perusteltua. Komitea on esittänyt useita toimeentulotukea saavien tuloalueelle kohdistuvia toimenpiteitä. Tämän vuoksi komitea on katsonut, että uudistusten vaikutusten ja eri toimien yhteensovittamisen vuoksi on tarkoituksenmukaista säätää laki edelleen määräajaksi. Lisäksi komitea on todennut, että etuoikeutettua tuloa koskevan lain vaikutukset on selvitettävä.

Vuonna 2004 tehty arviointitutkimus perustui rekisteriaineistoihin, esimerkkiperhelaskelmiin sekä laadullisiin haastatteluaineistoihin. Tulosten mukaan kokeilu paransi toimeentulotuella olevien taloudellista tilannetta ja lisäsi työnteon laskennallisia kannustimia. Sen sijaan kokeilun ei todettu lisänneen toimeentulotuella olevien työssäkäyntiä, mutta tulokset jäivät tältä osin epävarmoiksi käytössä olleiden rekisteriaineistojen puutteiden vuoksi. Hallinnollisten rekisterien saaminen tutkimuskäyttöön on kehittynyt merkittävästi kyseisen arviointitutkimuksen jälkeen. Etuoikeutetun tulon vaikutusten arviointitutkimus tulisikin tehdä uudestaan nykyisin tutkimuskäyttöön saatavilla väestötasoisilla rekisteriaineistoilla.

Alennettu perusosa

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään tuen perusosan alentamisen perusteista. Perusosan suuruutta voidaan 10 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella alentaa enintään 20 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiisista toimenpidettä ole voitu tarjota.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettu ammatillista koulutus-

ta vailla olevan nuoren koulutuksesta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen ja sen perusteella työmarkkinatuen epääminen ei ole toimeentulotukilaissa peruste toimeentulotuen perusosan alentamiselle. Tämän vuoksi on syntynyt tilanteita, joissa työmarkkinatuki on eväty mainitulla perusteella, mutta henkilölle on kuitenkin voitu myöntää lähes samansuuruisia toimeentulotukea. Tämä on epätarvokituksenmukaisella tavalla saattanut estää työttömyysturvan epäämisen tavoitteena olutta koulutukseen hakeutumista edistävää kannustusvaikutusta.

SATA-komitea on ehdotuksessaan edellyttänyt edellä mainitun ongelman korjaamista. Samalla komitea on edellyttänyt, että työttömyysturvan karensien vaikutuksesta tehdään selvitys.

Toimeentulotuen saajien lukumäärä, tuen kesto ja tukea saaneiden kotitalouksien tulo-lajit

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastotietojen mukaan toimeentulotukea sai vuonna 2008 noin 215 600 kotitaloutta, mikä oli noin 2 300 (10,2 %) vähemmän kuin vuonna 2007. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ennakkotilaston mukaan tuensaajien määrä on sittemmin kääntynyt työllisyystilanteen heikentyessä voimakkaaseen nousuun keväällä 2009. Tuensaajien määrä oli tämän mukaisesti vuoden 2009 lopussa 236 600, mikä on noin 21 000 (9,8 %) enemmän kuin vuoden 2008 lopussa.

Viimeisin koko maata koskevaa tarkempi erittely tuen kestosta on vuodelta 2008. Tällöin pitkäaikaista toimeentulotukea, 10–12 kuukautta, sai 57 900 (27,4 %) tuensaajaa. Pitkäaikaisesti tukea saavien määrä kasvoi edellisestä vuodesta (2,3 %).

Toimeentulotuen poikkileikkausaineistosta marraskuulta 2008 on saatavissa tietoa tukea saavien kotitalouksien tulolähteistä. Marraskuussa tukea saaneista noin 104 500 kotitaloudesta 9 900 kotitaloudella (10 %) oli ansiotuloja. Työmarkkinatukea sai 37 200 (39 %) kotitaloutta ja asumistukea 65 100 (68 %) kotitaloutta. Muita tulonlähteitä olivat lapsilisät 17 400 (18 %), eläkkeet 14 800 (15 %), elatusapu (10 %) ja opintotuki (7 %) sekä esimerkiksi yrittäjätulot, ansiosidonnai-

nen päiväraha ja koulutustuki (yhteensä 4,2 %). Kokonaan tulottomia oli 6 600 (7 %). Toimeentulotukea saavista oli vuonna 2008 kaikkiaan 18—24-vuotiaita 54 300 (16,0 %). Varsinaisen toimeentulotuen kesto oli keskimäärin 5,8 kuukautta.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että toimeentulotukilain etuoikeutettua tuloa koskevan säännöksen voimassaoloa jatketaan edelleen vuoden 2014 loppuun saakka. Tämän ajan kuluessa selvitetään etuoikeutetun tulon vaikutuksia tuensaajien asemaan ja työhön kannustamiseen sekä edellytyksiä lain säätämiseksi pysyväksi. Säännöksen voimassa olon jatkaminen toteutetaan säätämällä uudestaan väliaikaisella lain muutoksella toimeentulotukilain 11 §:n 3 momenttiin vuoden 2010 lopussa päättyvää säännöstä vastaava säännös.

Vaikka niin sanottua etuoikeutettua tuloa koskevan kokeilun myönteiset vaikutukset ovat jääneet vaatimattomiksi eikä esimerkiksi vaikutuksia asiakkaiden työllistymiseen ole voitu tutkimuksessa kiistattomasti osoittaa, kokeilu on kuitenkin hyödyttänyt joitakin asiakkaita. Lainmuutoksesta kunnille aiheutuneet kustannukset ovat myös olleet vähäiset.

Etuoikeutetun tulon soveltaminen parantaa työssäkäyvien toimeentulotukiasiakkaiden asemaa. Tavoitteena on myös edelleen tehdä pienten ansiotulojen hankinnasta mielekkäämpää toimeentulotuen asiakkaille. Tätä kautta osalle asiakkaita voi avautua mahdollisuus myös säännölliseen kokopäivätyöhön, jolloin heillä ei mahdollisesti olisi enää tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Lain voimassa olon aikana on tarkoitus tehdä selvitys etuoikeutetun tulon vaikutuksista toimeentulotukea saavien taloudelliseen asemaan ja sen kannustamisesta ansiotulojen hankkimiseen.

Toimeentulotukilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työttömyysturvalain 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettu ammatillista koulutusta vailla olevaa nuorta koskeva koulutuksesta kieltäytymiseen tai koulutuksen keskeyttämiseen perustuva työttömyysetuuden epämi-

nen muodostaisi perusteen myös täysi-ikäisen, mutta alle 25-vuotiaan toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Muutos toteutettaisiin lisäämällä toimeentulotukilain 10 pykälän 1 momenttiin koulutuksen keskeyttäminen tai koulutuksesta kieltäytyminen tuen alentamisperusteeksi. Perusosaa voitaisiin alentaa tällä perusteella enintään 20 prosenttia ja tuen alentamisen edellytyksenä olisi työttömyysetuuden epäminen mainitulla perusteella.

Tässä tarkoitettut nuoret ovat erittäin vaikeassa asemassa ja syrjäytymisvaarassa, minkä vuoksi nuoren tilannetta on aina katsottava kokonaisvaltaisesti ja on erikseen tarpeen korostaa toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettun eri viranomaisten yhteistyönä tehtävän suunnitelman laatimisen tarvetta toimeentulotukiasiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Suunnitelma on laadittava aina perusosan alentamisen yhteydessä, mikäli mahdollista yhdessä tuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työvoimaviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa. Suunnitelma on tarkistettava määräajoin ja sitä on muutettava joustavasti asiakkaan tarpeiden ja olosuhteiden muuttuessa.

On syytä korostaa, että ehdotetun lain muutoksen kohteena olevien nuorten osalta on tärkeää ensisijaisesti tukea kaikilla mahdollisilla sosiaalityön muilla käytettävissä olevilla keinoilla nuoren arjessa selviytymistä ja suunnitelmallista elämänhallintaa. Tähän sisältyy sekä ammatillinen osaamisen ja koulutuksen hankkiminen että mukanaolo työelämässä. Näitä tavoitteita on myös tarkoitus edistää ehdotettavalla sääntelyllä.

Toimeentulotukilain 10 §:n 3 momentin mukaan perusosan suuruutta voidaan alentaa 1 momentissa säädettyä enemmän, kuitenkin yhteensä enintään 40 prosenttia, jos henkilön jälkeen kun hänen perusosaansa on alennettu, edelleen kieltäytyy työvoimapolitiisesta toimenpiteestä tai hän toiminnallaan aiheuttaa sen, että toimenpidettä ei voida tarjota ja hän tämän lisäksi kieltäytyy ilman perusteltua syytä 2 momentissa tarkoitettun suunnitelman laatimisesta. Tätä 40 prosentin alentamista nyt ehdotetulla perusteella tulisi käyttää erittäin harkiten ja vain, jos sen voidaan perustellusti arvioida edistävän alentamisen tavoitetta.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen voidaan tehdä toimeentulotukilain 10 §:n 4 momentin mukaan vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Etuoikeutetun tulon jatkamisessa on kysymys jo aikaisemmin sovelletun käytännön jatkamisesta.

Huomioon ottamatta jätettävän etuoikeutetun tulon määrä ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan. Koska etuoikeutetun tulon huomioon ottamisesta aiheutuva toimeentulotukimenojen lisäys sisältyy jo nyt toimeentulotuen momentin 33.60.35 määrärahaan, ei säännöksen jatkaminen samansisältöisenä ja samassa laajuudessa aiheuta uusia lisäkustannuksia.

Toimeentulotuen alentamisen 20 prosentilla niillä täysi-ikäisillä alle 25-vuotiailla, joilta on evätty työttömyysetuus koulutuksesta kieltäytymisen tai koulutuksen keskeyttämisen vuoksi, arvioidaan vähentävän toimeentulotukimenoja vuositasolla enintään 4 miljoonaa euroa, josta valtionosuus on 2 miljoonaa.

Lain muutoksen johdosta alennetun toimeentulotuen piiriin tulevien uusien tapaus-ten määrää on vaikea arvioida. Toimeentulotukea ja työttömyysturvaa koskevia yhteisiä rekisteritietoja on saatavissa viimeksi vuodelta 2006. Näiden tietojen perusteella voidaan arvioida, että toimeentulotukea saavista nuorista 7 500 on tulottomia tai saa pelkästään asumistukea. Jos arvioidaan, että noin puolet olisi sellaisia, joihin toimeentulotuen perusosan alentamisen voisi kohdistua ja edelleen näistä noin puolella toimeentulotukea alennettaisiin, päädyttäisiin vajaan 2 000 tapaukseen.

Toimeentulotuen bruttomenot olivat Terveyden hyvinvoinnin laitoksen toimeentulotuen ennakkotilaston mukaan vuonna 2009 noin 615 miljoonaa euroa, mikä oli noin 90 milj. euroa (17 %) enemmän kuin vuonna 2008. Perustoimeentulotuen menot, joista

valtio korvaa kunnille 50 %, olivat 551 milj. euroa. Toimeentulotukea sai vuonna 2009 ennakkotilaston mukaan 236 600 kotitaloutta, mikä oli noin 21 100 (9,8 %) enemmän kuin vuonna 2008. Kunnista saatujen ennakkotietojen mukaan toimeentulotuen saajien määrä on edelleenkin kasvanut vuonna 2010 työllisyystilanteen heikentyessä.

3.2 Vaikutukset sosiaalihuollon asiakkaan asemaan

Etuoikeutetun tulon huomiotta jättämisestä on selvitysten mukaan ollut myönteisenä seurauksena toimeentulotukiasiakkaiden aikaisempaa oikeudenmukaisempi kohtelu, työsäkävien asiakkaiden toimeentulotuen kohtuullisempi taso ja jossain määrin kannustavuuden lisääntyminen. Vaikutukset koskenevat jatkossakin vain pientä osaa toimeentulotuen saajista, mutta ovat merkityksellisiä heidän kohdallaan. Eniten etuoikeutetusta tulosta voivat hyötyä yhden hengen kotitaloudet, koska etuoikeutettu tulo on kotitalouskohtainen. Koska yksin asuva tuensaja on suhteellisesti katsoen yleensä hieman heikommassa asemassa muihin tuensajaryhmiin nähden, etuoikeutetun tulon jatkaminen toimeentulotukea myönnettäessä tasoittaa erilaisten kotitalouksien toimeentuloeroja.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen ja erityisesti siihen liittyvä kokonaisvaltainen suunnitelma ovat tarkoitetut osaltaan edesauttamaan nuoren omatoimisuutta ja sijoittumista yhteiskuntaan. Tavoitteena on, että mahdollisuus perusosan alentamiseen koulutuksesta kieltäytyvän tai koulunkäynnin keskeyttäneen nuoren kohdalla aktivoi nuorta selvittämään yhteistyössä sosiaalityöntekijän ja työvoimaviranomaisten kanssa nuoren omaa elämäntilannetta ja laatimaan tavoitteellisen suunnitelman hänen elämänhallintansa parantamiseksi.

3.3 Sukupuolivaikutukset

Vaikka toimeentulotuensaajien lukumäärä kokonaisuudessaan aleni vuonna 2008, niin THL:n toimeentulotukitilaston mukaan pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien määrä kasvoi vajaa 3,0 % ja oli vuonna 2008 noin 57 900. Pitkäaikaisissa toimeentulotuen saa-

jissa yliedustettuina ovat yksin asuvat ja yksinhuoltajat, lähellä eläkeikää olevat henkilöt sekä työttömät. Yhden hengen kotitaloudet ovat suurin ryhmä toimeentulotuen saajista, ja ryhmän osuus on kasvanut. Tuen saajista oli yksin asuvia miehiä 92 100 (43 %) ja yksin asuvia naisia 60 700 (28 %), eli yksin asuvia oli yhteensä 152 800 (71 %). Esimerkiksi vuonna 1995 yksin asuvia henkilöitä oli 63 prosenttia kaikista tuen saajista. Yksin asuvat henkilöt ovat suurin toimeentulotukea saava ryhmä ja heidän osuutensa koko väestön yksin asuvista henkilöistä oli vuonna 2008 20,3 prosenttia.

Lapsettomia pareja tuen saajista oli 15 600 (7,3 %). Yksinhuoltajaperheitä oli noin 27 300 eli noin 12,7 prosenttia tuen saajista ja muita lapsiperheitä 19 800 (9,2 %). Yksinhuoltajaperheistä 92 prosenttia oli sellaisia, joissa huoltajana oli nainen.

Yhden huoltajan perheiden osuus toimeentulotuen saajista on kasvanut vuodesta 1996 vuoteen 2008 10 prosentista 12 prosenttiin. Yksinhuoltajat näyttävät olevan taloudellisesti haavoittuvuin ryhmä. Kaikista yksinhuoltajaperheistä 23 % sai toimeentulotukea vuonna 2008, kun toimeentulotukea sai keskimäärin 7,4 prosenttia kaikista kotitalouksista.

Niin sanottua etuoikeutettua ansiotuloa koskevasta kokeilusta tehdyn selvityksen mukaan kokeilu on hyödyttänyt erityisesti yksinhuoltajana naisia eli se on kannustanut heitä hankkimaan ansiotuloja. Lisäksi voidaan todeta, että toimeentulotukea saavat yksinäiset naiset hankkivat työtuloja huomattavasti yleisemmin kuin toimeentulotukea saavat yksinäiset miehet.

Koulutuksesta kieltäytyneiden tai koulutuksen keskeyttäneiden toimeentulotukea saaneiden henkilöiden sukupuolesta ei ole tietoa. Viitteellistä lienee kuitenkin se, että työnvälitystilaston mukaan henkilöistä, joille on annettu kielteinen työvoimapolitiittinen lausunto tässä tarkoitettulla perusteella, on runsaat 60 % miehiä.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu SATA-komitean ehdotusten pohjalta sosiaali- ja terveysministeriössä. Asia on käsitelty kuntalain

(365/1995) 8 §:ssä edellytetyllä tavalla kunallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011. Lain 11 §:n 3 momentti olisi voimassa vuoden 2014 loppuun. Tältä osin toimeentulotukilaki on tällä hetkellä samansisältöinen kuin esitetty muutos, joten muutoksella ei ole vaikutusta vuosien 2010 ja 2011 vaihteessa kesken olevien asioiden käsittelyyn.

7 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestys

Toimeentulotuesta annetun lain mukainen toimeentulotuki on keskeinen etuus, jolla pyritään turvaamaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu ihmisarvoisen elämän turva. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt toimeentulotuen ja perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista suhdetta toimeentulotuesta annettua lakia säädettyäessä (PeVL 31/1997 vp). Valiokunta on katsonut, ettei toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n kaltainen perusosan alentaminen ole lähtökohtaisesti ristiriidassa perustuslain 19 §:n 1 momentin kanssa edellyttäen, ettei alentamista ole pidettävä kohtuuttomana. Tällä esityksellä lisätään koulutuksesta kieltäytymisen ja koulutuksesta koulutuksen keskeyttämisen perusteella annettu työttömyysetuuden epäminen toimeentulotuen alentamisen perusteisiin. Perusosan alentaminen edellyttää, että se ei ole kohtuutonta sekä toimeentulotukilain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettun suunnitelman tekemistä nuoren itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus- tus:
kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehd-

*Lakiehdotus***Laki****toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §:n 1 momentin 1 kohta ja
lisätään 11 §:ään väliaikaisesti uusi 3 momentti seuraavasti:

10 §

Alennettu perusosa

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota taikka ammatillista koulutusta vaila oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt

koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 8 luvun 2 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen;

11 §

Huomioon otettavat tulot

 Tuloina ei 2 momentissa säädetyn lisäksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150:tä euroa kuukaudessa.

 Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2011. Lain 11 §:n 3 momentti on voimassa vuoden 2014 loppuun.

Helsingissä 10 päivänä syyskuuta 2010

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**Peruspalveluministeri *Paula Risikko*

Laki**toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n muuttamisesta ja 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 10 §:n 1 momentin 1 kohta ja
lisätään 11 §:ään väliaikaisesti uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

10 §

10 §

*Alennettu perusosa**Alennettu perusosa*

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota.

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt yksilöidysti ja todistetusti tarjotusta työstä tai sellaisesta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, tai hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai työvoimapolitiista toimenpidettä ole voitu tarjota *taikka ammatillista koulutusta vailta oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 8 luvun 2 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen;*

11 §

11 §

*Huomioon otettavat tulot**Huomioon otettavat tulot*

(Tuloina ei 2 momentissa säädetyn lisäksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa.)

Tuloina ei 2 momentissa säädetyn lisäksi oteta huomioon vähintään 20:tä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150:tä euroa kuukaudessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 11 §:n 3 momentti on voimassa vuoden 2014 loppuun.