

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin vuoden 1996 loppuun. Laissa on väliaikaiset säännökset toimeentulotukitehtävien siirtoa koskevasta kokeilusta, joka toimeenpantiin vuosina 1993—1994.

Samalla lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 38 g §, jonka mukaan kunta ja kansaneläkelaitos voisivat kokeilua koskevassa sopimuksessaan poiketa toimeentulotuen yleisistä perus-

teista annettuun valtioneuvoston päätökseen sisältyvistä perusosan suuruutta koskevista määräytymisperusteista vähäisessä määrin. Edellytyksenä on, että sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy poikkeamisen.

Lakiehdotus liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

**PERUSTELUT**

**1. Nykytila**

Vuosina 1993 ja 1994 toimeenpantiin rajoitettu toimeentulotukitehtävien siirtoa koskeva kokeilu yhdeksällä paikkakunnalla. Kansaneläkelaitoksen työntekijät tekivät toimeentulotukea koskevia päätöksiä sellaisten asiakkaiden osalta, jotka saivat jotakin kansaneläkelaitoksen maksamaa etuutta.

Kokeilun toteuttamiseksi sosiaalihuoltolakiin (710/82) lisättiin väliaikaisesti uusi 3 a luku (1657/92). Uuden luvun voimassaolo päättyy vuoden 1994 lopussa.

Kokeilussa kansaneläkelaitoksen paikallistomistossa asioiva henkilö voi hakea samalla käynnillä toimeentulotukea. Kansaneläkelaitos päätti kunnan kanssa sovituksessa laajuudessa toimeentulotuen myöntämisestä ja mahdollisesta takaisin perinnästä. Kokeilun tavoitteena oli erityisesti palvelun parantaminen siten, että tarve asioida perusturvan saamiseksi useamassa viranomaisessa vähenisi. Tavoitteena oli myös kunnan työvoiman nykyistä järkevämpi

käyttö siten, että toimeentulotukihakemusten käsittelystä vapautuisi voimavaroja niiden henkilöiden tai perheiden tukemiseen, jotka tarvitsevat sosiaalityön palveluja.

Vuoden 1993 aikana kokeilun toteuttaminen oli osa sosiaali- ja terveysministeriön asettaman tehtäviensiirtotoimikunnan työtä. Kokeilun keskeiset tulokset vuodelta 1993 on esitetty tehtäviensiirtotoimikunnan mietinnössä (komiteamietintö 1993:39).

Kokeilu jatkuu tällä hetkellä kahdella paikkakunnalla. Sen laajemmasta jatkamisesta luovuttiin lähinnä kansaneläkelaitokselle vuoden 1994 alusta siirtyneiden asumistuen ja sotilasavustuksen ja 1 päivästä toukokuuta 1994 siirtyneiden opintotuen toimeenpanotehtävien vuoksi. Näiden uusien tehtävien hoitaminen on vaatinut runsaasti työpanosta kansaneläkelaitoksen paikallistomistoissa.

Kokeilua koskevien selvitysten mukaan lähes kaikki asiakkaat pitivät asioimista kansaneläkelaitoksessa vaivattomana. Tuen myöntäminen sujui nopeasti ja valtaosa asiakkaista oli

tyytyväisiä kokeilussa noudatettuun järjestykseen. Kolme neljästä katsoi hyötyvänsä siitä, että toimeentulotuen sai sieltä mistä muunkin sosiaaliturvan. Kokeilussa toimeentulotuen saajista 85 prosenttia sai samanaikaisesti työttömyyspäivärahaa. Tämä kuvaa työttömän perusturvan mitoittamiseen liittyviä ongelmia. Usein tulojen vaje syntyi suurten asumismenojen takia, kun otetaan huomioon pienituloisimpiakin perheitä koskevat asumistuen omavastuuosuudet. Toimeentulotuen tarve saattoi joutua myös monen lapsen huoltovelvollisuudesta.

Tavoiteltu niin sanottu yhden luukun periaate toteutui siis kansaneläkelaitoksesta toimeentulotukea saaneen asiakaskunnan osalta hyvin. Luonnollista onkin, että asiakas haluaa koko vähimmäisturvansa samasta paikasta, esimerkiksi täydennyksenä tarvittavan toimeentulotuen osuuden sieltä mistä työttömyyspäivärahaa ja asumistukeakin haetaan. Kunnan muiden asukkaiden osalta tilanne säilyi entisellään.

Asiakaspalvelua koskevien tavoitteiden hyvästä toteutumisesta huolimatta kokeiltu malli ei sovi pysyväksi ratkaisuksi. Kuntien kannalta on ongelmallista, että niiden rahoittamaa toimeentulotukea jakaa joku muu. Kokeilussa noudatettu kuukausittainen ennakoiden arviointi ja varojen siirto kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston käyttöön osoittautui kankeaksi menettelyksi.

Kansaneläkelaitoksen maksamat etuudet ovat varsin lakisidonnaisia, ja valtakunnallinen yhdenmukaisuus on ratkaisutoiminnan keskeinen periaate. Tähän sopii huonosti se, että kansaneläkelaitoksen paikallistoimistot joutuisivat myöntämään samaa etuutta kunkin kunnan antamien määräysten mukaisesti ja siten erilaisin perustein. Myöntämisen tai määrääntymisperusteiden muuttaminen ilman, että asiaa koskevia säädöksiä muutetaan, ei tule kansaneläkelaitoksen jakamassa sosiaaliturvassa kysymykseen. Kansaneläkelaitos ei myöskään voi vastata sisällöllisestä sosiaalityöstä siihen tarvittavien resurssien ja koulutuksen puuttuessa. Toisaalta pelkän normitetun toimeentulotuen perusosan jakamisella kansaneläkelaitoksesta ei saavutettaisi asiakkaan kannalta tavoitteena olevaa yhden luukun käytäntöä. Hallinnointikaan ei juuri keventyisi.

Lyhytaikaisen kokeilun puutteena on pidetty sitä, ettei siitä saatu riittävästi tietoa uuden toimintamallin vaikutuksista toimeentulotuen menokehitykseen. Kun kunnissa lähdettiin siitä, että kokeilu kestää lyhyen aikaa, sosiaali-

toimen työskentelytapoihin ei ehditty tehdä kovin merkittäviä muutoksia. Näiltä osin on tarkoituksenmukaista hankkia lisää tietoa kokeilua jatkamalla. Tällöin voidaan hyödyntää myös niitä kokemuksia, joita on kertynyt toimeentulotuen yhteistyötä edelleen jatkavissa kunnissa. Tarkoituksena on seurata, koota yhteen ja arvioida kokeiluun osallistuvien kuntien ratkaisuja ja kokemuksia.

## 2. Ehdotetut muutokset

Sosiaali- ja terveysministeriön 13 päivänä tammikuuta 1994 asettaman vähimmäisturvatyöryhmän työn pohjalta ehdotettua tulotakuuta ei ole toistaiseksi katsottu mahdolliseksi toteuttaa muun muassa siitä aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi.

Sen sijaan hallitus on vuoden 1995 talousarvioesitystä valmisteltaessa sopinut, että se antaa esityksen laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimassaolon jatkamisesta siten, että toimeentulotukitehtävien siirtoa koskevien säännösten voimassaoloa jatketaan vuoden 1996 loppuun. Tämä mahdollistaisi talousarvioesityksessä mainitun työttömien vähimmäistoimeentulotukijärjestelmän kokeilun toteuttamisen 1 päivästä tammikuuta 1995 alkaen.

Lähtökohtana kyseisissä kokeiluissa olisi se, että kansaneläkelaitos myöntäisi korvauksia toimeentulotuen perusosan lisäksi asumisen ja terveydenhuollon menoihin kaikissa kunnissa yhtenäisesti sovellettavin perustein. Tämä tekisi mahdolliseksi saada uutta tietoa luonteeltaan kaavamaisen, muuta sosiaaliturvaa täydentävän etuuden maksamisesta kansaneläkelaitoksesta. Näin olisi mahdollista päästä kokeilun keskeiseen tavoitteeseen eli kerätä entistä vankempaa tietopohjaa uuden, valtakunnallisesti hyvin toimivan vähimmäisturvan järjestämistavan kehittelyä varten.

Kokeilussa olisi perusteltua mahdollistaa vähäinen liikkumavara toimeentulotukea koskevien normien suhteen. Tästä syystä ehdotetaan, että sosiaalihuoltolakiin väliaikaisesti lisätyn 3 a luvun voimassaoloaikaa jatketaan ja siihen lisätään uusi 38 g §, jonka mukaan kunta ja kansaneläkelaitos voisivat kokeilua koskevassa sopimuksessaan poiketa sosiaalihuoltolain 32 §:n perusteella toimeentulotuen yleisistä perusteista annettuun valtioneuvoston päätökseen

(988/93) sisältyvistä perusosan suuruutta koskevista määräytymisperusteista. Vähäisiksi tarkoitettujen poikkeukset voisivat koskea lähinnä päätöksen 3 §:ssä säädettyä perusosan suuruutta sekä 6 §:ssä säädettyä tulojen vaikutusta perusosaan.

Kokeilussa ei heikennettäisi toimeentulotuen oikeutettujen saamaa viimesijaista toimeentulon turvaa, koska kokeilukunnissa asiakkailta olisi aina mahdollisuus saada niin halutessaan valtioneuvoston päätöksen mukainen tuki kunnan sosiaalitoimistosta. Kokeilussa voitaisiin sen sijaan entistä tarkoituksenmukaisemmin määrittää kaavamaisesti maksettavan tuen ja tarveharkintaisen tuen välisiä suhteita.

Valtioneuvoston päätöksestä poikkeaviin perusteisiin edellytettäisiin kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön hyväksyntä.

Kokeilun yhteydessä olisi siten esimerkiksi mahdollista selvittää ansiotulojen nykyistä hieman lievemmän huomioon ottamisen vaikutus perheen kokonaistuloihin, kun kaikki tulonsiirrot ja verotuksen vaikutus otetaan huomioon. Samalla voitaisiin arvioida tavoitellun kannustinvaikutuksen merkitystä toisaalta tukea saavien henkilöiden aktivoinnin ja toisaalta kustannusten kannalta. Kustannuksista vastaisi myös tältä osin kunta. Tarkastelussa olisi pyrittävä mahdollisesti kasvavien toimeentulotukimenojen ohella kokonaisvaltaisesti arvioimaan aktiviteeteista aikaansaattavia myönteisiä muutoksia henkilöiden ja perheiden elämäntilanteeseen sekä taloudellisia seurannaisvaikutuksia, kuten ansiotulosta saatavien verotulojen merkitystä.

### 3. Esityksen vaikutukset

Kunta vastaisi myös kokeilun jatkamisen aikana toimeentulotuen kustannuksista. Kunnalle suoritetaan vuosittain sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta laskennallisten perusteiden mukaisesti siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/92) säädetään.

Kansaneläkelaitos vastaisi kokeilun toimeenpanosta sille aiheutuvista toimintamenoista, mutta ei osallistuisi varsinaisen toimeentulotuen rahoitukseen.

Kokeilun jatkamisesta ei aiheudu välittömiä lisäkustannuksia valtiolle.

Jos kokeilun tuloksena pystytään tehosta-

maan sosiaaliturvan voimavarojen käyttöä kunnissa, voidaan näin vähentää asukkaiden toimeentulotuen tarvetta ja myös kustannuksia.

### 4. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa vähimmäisturvatyöryhmässä, jossa ovat edustajat sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi valtiovarainministeriöstä, ympäristöministeriöstä, kansaneläkelaitoksesta, Suomen Kuntaliitosta ja Sosiaaliturvan keskusliitto ry:stä.

### 5. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu käsiteltäväksi valtion vuoden 1995 talousarvioesityksen yhteydessä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

### 6. Säättämisjärjestys

Hallitus on esityksessään eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (HE 234/1991 vp) luetellut sellaisia voimassa olevassa lainsäädännössä turvattuja etuuksia, jotka se katsoo ainakin kuuluviksi toimeentulon lakisääteeseen perusturvaan. Tällaisena etuutena luettelossa on mainittu sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu toimeentulotuki tuen saamisedellytysten osalta.

Hallitus on edellä mainitussa esityksessään todennut edelleen, että ilmaisulla "lakisääteinen" rajataan suojan ulkopuolelle etuudet, jotka eivät perustu eduskunnan säättämään lakiin. Rajatapaus on sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu toimeentulotuki. Toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden piiri ja erät muut seikat on määriteltävä laissa. Sen sijaan tuen suuruudesta päättää kunnallinen viranomainen valtioneuvoston vahvistamien yleisten perusteiden mukaan. Säästötoimien kohdistaminen laissa säädettyihin seikkoihin, kuten toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden rajaukseen, veisi lakiehdotuksen suojalausekkeen alaiseksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on mietinnössään n:o 7 hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (PeVM 7/1992 vp) todennut muun ohella, että yksilön

toimeentulolle välttämättömän elintason turvaamistavoitteen kannalta olisi johdonmukaista, että suojaa lepäämäänjättämismahdollisuuden muodossa annettaisiin määrätyle materiaaliseen vähimmäistoimeentulotasolle eikä tietyille etuuksille sinänsä. Koska tällaisen ratkaisun omaksuminen valtiopäiväjärjestyksessä edellyttäisi otaksuttavasti kuitenkin valtiopäivittäin mahdollisesti useidenkin lakiehdotusten osalta tapauskohtaista, yksityiskohtiin menevää sosiaalipoliittista harkintaa sen selvittämiseksi, miten lakiehdotus vaikuttaa eri henkilöiden asemaan tietyn toimeentulotason saavuttamisen kannalta, eikä valtiosäännön toimivuuden kannalta ole toivottavaa, että lakiehdotusten käsittelyjärjestys määräytyisi laajalti tällaisen arvioinnin pohjalta, perustuslakivaliokunta on hyväksynyt ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuksille. Suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimer-

kiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätön toimeentulon perusturvan kannalta.

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvän muutosehdotuksen ei voida, ottaen huomioon sen, että kokeilulla ei ole tarkoitus vähentää toimeentulotukeen oikeutettujen saaman vähimmäisturvan tasoa, katsoa heikentävän kenenkään vähimmäistoimeentuloa siten, että heikennettäisiin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä tarkoitetulla tavalla toimeentulon lakisääteistä perusturvaa. Asian tulkinnanvaraisuuden vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

**L a k i****sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun lain (1657/92) voimaantulosäännös sekä  
*lisätään* lakiin uusi 38 g § seuraavasti:

## 38 g §

Sen estämättä, mitä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (988/93) on määrätty, kunta ja kansaneläkelaitos voivat sopimuksessaan vähäiseksi katsottavassa määrin poiketa perusosan suuruutta koskevista määräytymisperusteista.

Valtioneuvoston päätöksestä poikkeamisen edellytyksenä on, että sosiaali- ja terveysministeriö tältä osin hyväksyy esitetyt perusteet.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1993 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1996.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1995.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 1994

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma Huuhtanen*

## Laki

### sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun lain (1657/92) voimaantulosäännös sekä  
*lisätään* lakiin uusi 38 g § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

38 g §

*Sen estämättä, mitä toimeentulotuen yleisistä perusteista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (988/93) on määrätty, kunta ja kansaneläkelaitos voivat sopimuksessaan vähäiseksi katsottavassa määrin poiketa perusosan suuruutta koskevista määräytymisperusteista.*

*Valtioneuvoston päätöksestä poikkeamisen edellytyksenä on, että sosiaali- ja terveysministeriö tältä osin hyväksyy esitetyt perusteet.*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1993 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1994.

*Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1993 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 1996.

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1995.*