

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 9 ja 9 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että toimeentulotuen perusosaa korotetaan hallitusohjelman mukaisesti. Perusosaa korotettaisiin kuudella prosentilla verrattuna vuonna 2011 maksettavaan tukeen. Lisäksi yksinhuoltajalle maksettaisiin yksin asuvan aikuisen henki-

lön perusosa korotettuna kymmenellä prosentilla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2012 talousarviosesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

1.1 Toimeentulotuen perusosa

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä.

Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta sekä ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perustoimeentulotuki muodostuu puolestaan perusosalla ja muina perusmenoina katettavista menoista.

Toimeentulotuen perusosa kattaa lain 7 a §:ssä mainitut tavanomaiset ja välittämätömään toimeentuloon liittyvät menot. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuolto menot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanoimalehdien tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistys-

toiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Perusosan suuruudesta säädetään toimeentulotuesta annetun lain 9 §:ssä. Laissa on vahvistettu yksin asuvan aikuisen henkilön ja yksinhuoltajan perusosan määrä kuukautta kohden. Muiden kotitalouteen kuuluvien henkilöiden ja alaikäisten lasten perusosat on vahvistettu prosentteina aikuisen henkilön perusosasta.

Perusosien määrät on sidottu kansaneläkeindeksiin ja toimeentulotukilain 9 a §:ssä on säädetty siitä, minkä vuoden indeksiä laissa vahvistettu perusosa vastaa.

Toimeentulotuesta annettu laki tuli voimaan vuoden 1998 alusta. Tästä alkaen toimeentulotuen perusosan suuruudesta on säädetty lailla. Sitä ennen tuen suuruudesta oli säädetty sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella annetulla valtioneuvoston päätöksellä.

Perusosan suuruus oli aikaisemmin määritetty laskennallisena menettelynä kuluustutkimuksista saatujen kahden alimman tulodesiilin kulutusta koskevien tietojen pe-

rusteella. Toimeentulotukilain voimaan tulon jälkeen perusosa ei enää määräytynyt suhteessa kansaneläkkeen määrään, vaan perusosan määrä vahvistetaan erikseen suoraan laissa.

Toimeentulotuen rakennetta täsmennettiin vuoden 2006 alusta voimaan tulleella lailla (1218/2005). Samassa yhteydessä säädettiin myös laissa perusosan tarkistamisesta kansaneläkeindeksin mukaan. Perusosaa on toimeentulotukilain voimaan tulon jälkeen korotettu vuosittain kansaneläkeindeksin korotusta vastavasti. Laissa säädettyä toimeentulotuen perusosan määrä ei ole ei kuitenkaan muutettu vastaamaan indeksillä korottetua tuen määrää. Viimeksi laissa vahvistettua tuen määrä muutettiin vuonna 2008 kuntien kalleusluokituksen poiston yhteydessä, jolloin II kuntaluokan perusosa nostettiin I kuntaluokan tasolle (583/2007).

Nykyisin toimeentulotuen perusosaa maksetaan täysimäärisenä yksin asuville aikuisille henkilöille ja yksihuoltajille. Muun 18 vuotta täyttäneen henkilön perusosa on 85 prosenttia ja vanhempana luona asuvan henkilön 73 prosenttia aikuisen perusosasta. Alaikäisten lasten perusosat ovat lasten lukumäärästä ja iästä riippuen 63—70 prosenttia aikuisen perusosasta.

Perusosan taso on todettu riittämättömaksi. Kuluttajatutkimuskeskuksen (Julkaisuja 2010:4) vuonna 2010 tekemän arvion mukaan perusosa ei riitä kattamaan viitebudjettienvaamaa kohtuullista minimikulutusta perusosan tarkoittamissa menoissa. Yksin asuvilla perusosa kattaa 70—84 prosenttia kohtuulliseksi katsotusta minimikulutuksesta.

Perusosan taso on jäänyt jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Perusturvan riittävyyden arvointiraportin (Tervyden ja hyvinvoinnin laitos, THL Avauksia 2011:4) mukaan perusosan reaalinen ostovoima on säilynyt vuoden 1998 jälkeen indeksisuojan ansiosta, mutta tasokorotusten puuttumisen vuoksi sen taso suhteessa ansiotasoon on laskenut lähes 30 %.

Yhteiskunnassa tavanomaisen ja jokapäiväisen elämisen perustarpeista syntvä kulutustarve seuraa keskimääriäistä kulutustasoa. Keskimääriäinen elintaso määrä pitkälti myös sen, mitä ja kuinka paljon tarvitaan itsenäiseen yhteiskunnassa toimimiseen ja sel-

viytymiseen. Sosiaalihuollon rakennetta ja järjestämistä pohtinut sosiaalihallintokomitea (KM 1974:32) linjasi nykyisen toimeentulotuen tason, joka mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävän elintason ja yhteiskunnallisen osallisuuden. Perusosan tason heikentyminen ei vastaa näitä tavoitteita.

Sittemmin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain (731/1999) 19 §:ssä.

Toimeentulotuen jääminen jälkeen yleisestä tulokehityksestä on omalta osaltaan lisännyt suhteellisen köyhysrajan alapuolelle jäävien henkilöiden ja lapsiperheiden määrä ja se on lisännyt näiden henkilöiden riskiä syrjäytävä yhteiskunnan toiminasta.

Yksihuoltajien suhteellinen köyhysaste on kasvanut voimakkaammin kuin muissa lapsiperheissä ja väestössä (Suomalaisten hyvinvoiointi 2010). Suhteellisen köyhyyden kasvu yksihuoltajien keskuudessa selittyy osin toimeentulotuen tason jäämisellä jälkeen yhteiskunnan yleisestä tulotasosta. Yksihuoltajatalouksista noin neljännes on saanut Toimeentulotukilaston mukaan toimeentulotkea vuoden aikana.

1.2 Toimeentulotuen saajien lukumäärä, tuen kesto ja tukea saaneiden kotitalouksien tulolajit

Tervyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) toimeentulotukea koskevan vuositilaston mukaan toimeentulotukea sai vuoden 2009 aikana 238 755 kotitaloutta, mikä oli noin 23 000 (10,7 %) enemmän kuin vuonna 2008. Toimeentulotukimenojen ennakkotilaston mukaan tuensaajien määrä on kasvanut vuonna 2010 huomattavasti matallisemmin kuin vuonna 2009. Tuensaajien määrä oli tämän mukaisesti vuoden 2010 lopussa 241 500, mikä on noin 2 700 (1,2 %) taloutta enemmän kuin vuoden 2009 lopussa.

Viimeisin koko maata koskeva tarkempi erittely tuen kestosta sisältyy myös vuoden 2009 vuositilastoon. Tämän mukaan pitkääikaista toimeentulotukea, 10—12 kuukautta, sai 63 200 (27,0 %) tuensaajaa. Pitkääikäisesti tukea saavien määrä kasvoi edellisestä vuodesta (9,1 %).

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hallitusohjelmassa on esitetty toimeentulotuen perusosaa korottettavaksi 6 prosentilla vuoden 2012 alusta alkaen. Lisäksi yksinhuoltajien toimeentulotuen korottamiseen on esitetty kohdennettavaksi valtionosuutena 5 milj. euroa.

Uudistusten toteuttaminen edellyttää toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 2 momentin muuttamista.

Vuonna 2011 maksettavan toimeentulotuen perusosan suuruus on yksin asuvalla aikuisella henkilöllä ja yksinhuoltajalla 419,11 euroa kuukaudessa ja se vastaa kansaneläkeindeksin pistelukua 1508. Tämä taso korotettuna 6 prosentilla on 444,26 euroa kuukaudessa vuoden 2011 indeksitasossa. Korotuksen vaikutuksesta täysimääräinen perusosa nousisi näin ollen 25,15 euroa. Perheeseen kuuluvien muiden henkilöiden perusosat nousisivat samassa suhteessa kuin niiden osuuus on edellä mainitun yksin asuvan aikuisen henkilön perusosan määrästä.

Tarkoitus on, että uuden korotetun perusosan määrä vastaisi vuoden 2011 indeksitasoa. Tämän vuoksi myös perusosan tarkistamista koskevaa 9 a §:n 2 momenttia tulisi muuttaa kirjaamalla lakiin, että uusi korotettu perusosa vastaa vuodelle 2011 vahvistettua kansaneläkeindeksin tasoa.

Hallitusohjelmassa on esitetty erikseen 5 miljoonan euron määräraha yksinhuoltajien toimeentulotuen korottamiseen. Ohjelmanmassa ei ole tarkemmin määritelty, miten tämä toteutetaisiin. Tämän euromäärän on katsottu tarkoittavan valtionosuuden määrää kustannuksista. Periaatteessa tuen korotuksen kohdentaminen yksinhuoltajalle voi tapahtua korottamalla yksinhuoltajalle maksettavaa perusosaa, nostamalla yksinhuoltajaperheen lasten perusosien määrää taikka maksamalla yksinhuoltajaperheelle erillinen lasten lukumäärän perusteella määrätyvä korotus.

Toimeentulotuessa lapsista aiheutuvat menot otetaan melko hyvin huomioon lasten perusosissa. Perusosan tasot on määritelty siinä yhteydessä, kun lapsilisät säädettiin huomioon otettaviksi tuloiksi vuonna 1994. Ne ovat pienimmilläänkin lähes kaksinkertaiset lapsilisien määrään nähden.

Perheiden toimeentuloa ja köyhyyden kasvua koskevissa selvityksissä on osoitettu, että köyhyyssajan alapuolella olevien lapsiperheiden ja erityisesti yksinhuoltajaperheiden määrä on kasvanut. Siitä ei ole tarkkaa selvitystä, ovatko nimenomaan yksihuoltajakotitalouksissa olevien lasten menot muita suuremmat. Sen sijaan voidaan olettaa, että yksinhuoltajataloudessa on sellaisia puhtaasti yksinhuoltajuudesta johtuvia menoja, jotka koskevat koko kotitaloutta ja joita toinen samassa taloudessa asuva vanhempi ei ole tukevassa ja joita ei oteta riittävästi huomioon yksin asuvan aikuisen perusosassa eikä siitä johdetuissa lasten perusosissa.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että yksinhuoltajaperheen toimeentulotukea parannetaan maksamalla yksinhuoltajalle korotettua perusosaa. Hallituksen tarkoitukseen osoittama valtionosuusmääräraha mahdollistaa sen, että toimeentulotukea määritetään yksinhuoltajalle maksetaan 10 prosenttia korkeampaa perusosaa kuin yksin asuvalle aikuiselle henkilölle. Tätä koskeva säännös lisättäisiin lain 9 §:n 2 momenttiin.

Tällä lain muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa toimeentulotuen myöntämisessä jo nykyisin sovellettua yksinhuoltajan määrittelyä, vaan se tapahtuisi samalla tavalla kuin nykyisinkin. Yksinhuoltajaperheen määrittelyssä voidaan käytännössä usein käyttää perusteena sitä, että tuen hakijalle maksetaan lapsilisän yksinhuoltajakorotusta. Toimeentulotuessa sovellettavaa yksinhuoltajan määrittelyä ei ole kuitenkaan perusteltua kytkeä suoraan lapsilisälain määrittelyyn. Toimeentulotuen tarve voi syntyä nopeasti ja se voi olla tilapainen, jolloin esimerkiksi viranomaisten rekisteröimät avioliitto tai erilleen muuttamista koskevat tiedot eivät ole vielä käytettävissä. Toimeentulotukea myönnetään myös kotitaloudelle, jossa on 17-vuotias lapsi, kun lapsilisää maksetaan vain 17 ikävuoteen asti.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Toimeentulotuen perusosan korottamisen arvioidaan lisäävän perustoimeentulotuesta aiheutuvia menoja noin 78 milj. eurolla vu-

sitasolla, josta valtion osuus on 39 milj. euroa. Yksihuoltajakorotus lisää kokonaisuudessaan perustoimeentulotuen menoja noin 10 milj. euroa ja näistä menoista maksettavasta valtionosuutta 5 milj. euroa. Kuntien menot kasvavat 88 milj. euroilla ja kun valtionosuus on 50 % perustoimeentulotuen menoista, niin kuntien menojen lisäykseksi jää 44 milj. euroa vuodessa.

Toimeentulotuen perusosan korottaminen 6 %:lla nostaa toimeentulotuen perusosan määrään vuoden 2011 tasossa 419,11 eurosta 444,26 euroon. Korotus on 25,15 euroa kuu-kaudessa yksin asuvalla aikuisella henkilöllä ja yksihuoltajalla. Muiden kotitalouksien ja niiden jäsenten tuet lasketaan samalla tavalla kuin nykyisinkin prosenttiosutena yksin asuvan tuesta. Korotus nostaa näin ollen myös lasten perusosia 6 prosentilla.

Tämän lisäksi yksihuoltajalle maksettavaa perusosaa esitetään korottettavaksi vielä 10 prosentilla, jolloin perusosa nousee 488,69 euroon kuukaudessa. Näin ollen yksihuoltajan uusi perusosa on 44,43 euroa korkeampi kuin yksin asuvalle maksettava perusosa. Kokonaisuudessaan yksihuoltajaperheen toimeentulotuki nousee uudistusten seurauksena vähintään noin 85 eurolla kuukaudessa.

Perusosan korottamisen 6 prosentilla on arvioitu koskevan noin 240 000 tuensaajataloutta. Yksihuoltajakorotuksen piirissä olevia tuensaajia on arvioitu olevan noin 28 400 ja heidän saavan tukea keskimäärin 8 kuukaudelta. Uudistuksen johdosta toimeentulotuen saajien lukumäärän arvioidaan hieman kasvavan, mutta tarkkaa määritelmää on vaikea arvioida. Toisaalta vuoden 2012 alussa toteutettavaksi suunnitellut työttömyysturvan ja muun toimeentuloturvan parannukset vähentävät omalta osaltaan toimeentulotuen tarvetta. Perusturvan parannusten arvioidaan vähentävän toimeentulotukimenoja 44 milj. eurolla, josta valtionosuus on puolet.

Toimeentulotuen bruttomenoet olivat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimeentulotuen ennakkotilaston mukaan vuonna 2010 noin 632 miljoona euroa, mikä oli noin 16 milj. euroa (2,6 %) enemmän kuin vuonna 2009. Perustoimeentulotuen menot, joista valtio korvaa kunnille 50 %, olivat 551 milj. euroa. Toimeentulotukea sai vuonna 2010 ennakkotilaston mukaan 241 500 kotitalout-

ta, mikä oli noin 2 700 (1,2 %) enemmän kuin vuonna 2009. Vuonna 2011 tuensaajien määritelmä arvioidaan pysyväksi samalla tasolla. Vuoden 2012 talousarviosityksessä toimeentulotuen valtionosuuteen on varattu 357 000 000 euron suuruinen määräraha. Vuoden 2011 talousarviossa vastaava määrä on 342 300 000. Toimeentulotukea saavien lukumäärän arvioidaan olevan vuoden 2012 lopussa 240 000 kotitaloutta.

3.2 Vaikutukset sosiaalihuollon asiakaan asemaan

Sosialiset vaikutukset

Toimeentulotuen perusosien korottaminen parantaa myös tosiasiallisesti toimeentulotukea saavien asemaa, kun ensisijaisen etuukkien korottaminen yleensä johtaa yhtä suureen toimeentulotuen pienentymiseen. Yksin asuvan aikuisen perusosa nousee 25,15 euroa ja alaikäisten lasten perusosat 13,33 eurosta 17,60 euroon kuukaudessa. Yksihuoltajan perusosa nousee lisäksi vielä 44,43 eurolla kuukaudessa.

Toimeentulotuen tason korotuksella voidaan ehkäistä köyhyyden kasvua ja parantaa tukea saavien henkilöiden ja perheiden mahdollisuutta osallistua itsenäisesti yhteiskunnan toimintaan.

Sukupuolivaikutukset

Toimeentulotuen saajien lukumäärä on vuoteen 2008 asti jatkuneen alentumiskehityksen jälkeen noussut voimakkaasti vuonna 2009. Sen jälkeen tuensaajien määrä on pysynyt lähes ennallaan. Pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien määrä on kuitenkin jatkanut edelleen kasvuaan. Pitkäaikaisissa toimeentulotuen saajissa yliedustettuna ovat yksin asuvat ja yksihuoltajat, lähellä eläkeikää olevat henkilöt sekä työttömät. Yhden hengen kotitaloudet ovat suurin ryhmä toimeentulotukea saavista kotitalouksista ja ryhmän osuus on kasvanut. Vuonna 2009 toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli yksin asuvia miehiä 101 900 (43 %) ja yksin asuvia naisia 63 900 (27 %), eli yksin asuvia

oli yhteensä 152 800 (71 %) tukea saavista kotitalouksista.

Lapsettomia pareja tukea saavista kotitalouksista oli 18 200 (7,8 %). Yksihuoltajaperheitä oli noin 27 800 eli noin 11,8 prosenttia tukea saavista kotitalouksista ja muita lapsiperheitä 22 700 (9,6 %). Yksihuoltajaperheitä 91 prosenttia oli sellaisia, joissa huoltajana oli nainen.

Perusosan korotus kohdistuu eri tuensaaja-ryhmiin samassa suhteessa kuin heitä on tuensaajina. Yksihuoltajakorotus kohdistuu kuitenkin pääosin kotitalouksille, joissa perheen huoltajana on nainen, koska heitä on yli 90 % toimeentulotukea saavista yksihuoltajista.

Yhden huoltajan perheiden osuus toimeentulotuen saajista on heidän väestöosuttaan suurempi. Kaikista yksihuoltajaperheitä 24 % sai toimeentulotukea vuonna 2009, kun toimeentulotukea sai keskimäärin 8,2 prosenttia kaikista kotitalouksista.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä. Asia on käsitelty kuntalain (365/1995)

8 §:ssä edellytettyllä tavalla kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2012 talousarviosesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

7 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisjärjestys

Lain muutoksella parannetaan toimeentulotuen tasoa, jolla turvataan perustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Uudistuksella ei katsota olevan perustuslaillisia vaikuttuksia, vaan laktehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärystyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava laktehdotus:

Lakiehdotus

Laki

toimeentulotesta annetun lain 9 ja 9 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan toimeentulotesta annetun lain (1412/1997) 9 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti sekä 9 a §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 9 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 583/2007 ja 9 a §:n 2 momentti laissa 1218/2005, seuraavasti:

9 §

Perusosan suuruus

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti
on:

1) yksin asuvalla henkilöllä 444,26 euroa;

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu perusosa kuuluu myös vanhemmalle, joka asuu yhdessä 18 vuotta täyttäneen lapsensa kanssa eikä ole avioliitossa tai elä tämän lain 3 §:n 1 momentin mukaisissa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Yksihuoltajalle maksetaan yksin asuvan henkilön perusosa kymmenellä prosentilla korottettuna.

9 a §

Perusosan tarkistaminen

Edellä 9 §:ssä säädetty perusosien määrät vastaavat sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 2011 tammikuussa maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 20 .

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Maria Guzenina-Richardson*

*Liite
Rinnakkäisteksti*

Laki

toimeentulotuesta annetun lain 9 ja 9 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 9 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti sekä 9 a §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 9 §:n 1 momentin 1 kohta laissa 583/2007 ja 9 a §:n 2 momentti laissa 1218/2005, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

9 §

Perusosan suuruus

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on
1) yksin asuvalla henkilöllä ja yksihuoltajalla 361,86 euroa;

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu perusosa kuuluu myös vanhemmalle, joka asuu yhdessä 18 vuotta täyttäneen lapsensa kanssa eikä ole avioliitossa tai elä tämän lain 3 §:n 1 momentin mukaisissa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

9 a §

Perusosan tarkistaminen

Edellä 9 §:ssä säädetty perusosien määrät vastaavat sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 2001 tammikuussa maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Ehdotus

9 §

Perusosan suuruus

Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on:

1) yksin asuvalla henkilöllä 444,26 euroa;

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu perusosa kuuluu myös vanhemmalle, joka asuu yhdessä 18 vuotta täyttäneen lapsensa kanssa eikä ole avioliitossa tai elä tämän lain 3 §:n 1 momentin mukaisissa avioliitonomaisissa olosuhteissa. *Yksihuoltajalle maksetaan yksin asuvan henkilön perusosa kymmenellä prosentilla korotettuna.*

9 a §

Perusosan tarkistaminen

Edellä 9 §:ssä säädetty perusosien määrät vastaavat sitä kansaneläkeindeksin pistelukua, jonka mukaan vuoden 2011 tammikuussa maksettavina olleiden kansaneläkkeiden suuruus on laskettu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .