

ISSN 0358-3597

TYÖRYHMÄMUISTIO 1984:14 SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

TOIMEENTULOTUKITYÖRYHMÄN MUISTIO

Helsinki 1984

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 30 päivänä joulukuuta 1983 työryhmän, jonka tehtäväksi asetettiin:

- seurata sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua toimeentulotukea koskevan uudistuksen toteutumista kunnissa;

- määritellä kohtuulliseksi katsottava perustoimeentuloturvan taso; sekä
- tehdä yksityiskohtainen ehdotus toimeentulotuen kehittämiseksi ja selvittää ehdotuksen toteuttamisesta valtion- ja kunnallistaloudelle aiheutuvat kustannukset.

Lisäksi työryhmän toimeksiannossa todettiin, että työryhmän tulee ottaa huomioon sosiaali- ja terveysministeriössä tapahtunut asiaa koskeva aikaisempi valmistelu. Edelleen työryhmä tuli työnsä pohjaksi koota tarvittavat tiedot huoltoavun ja toimeentulotuen saajista sekä toimeentulotuensaantiin ja määrään vaikuttavista seikoista sekä tehdä tarvittaessa näitä koskevia selvityksiä. Edelleen työryhmän tuli selvittää toimeentulotuen tason ja määräytymisen suhde muihin perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien etuuksiin. Työryhmän tuli niin ikään selvittää tarpeen mukaan myös muissa pohjoismaissa ja muualla voimassa olevien vastaavien järjestelmien sisältö.

Tehtävän suorittamiseen työryhmälle annettiin aikaa 31.3.1984 saakka.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin osastopäällikkö Matti M a r j a n e n sosiaali- ja terveysministeriöstä ja jäseniksi tarkastaja Olavi M y l l y h a r j u sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettisihteeri Erkki V i r t a n e n valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Hemmi P ä ä k k ö n e n työvoimaministeriöstä, toimistopäällikkö Tellervo K l i n g sosiaalivaltuutuksesta, vs. osastopäällikkö Marketta J u n g n e Vaasan lääninhallituksesta, apulaisprofessori Kari S a l a v u o Turun yliopistosta, sosiaaliasiain sihteeri Kati P e l t o l a Suomen Kaupunkiliitosta, taloussuunnittelija Liisa S a l o n e n Suomen Kunnallisliitosta ja sosiaalisihteeri Sinikka M ä e n p ä ä Vaasan kaupungista. Työryhmän sihteereiksi määrättiin ylitarkastaja Martti L ä h t e i n e n sosiaali- ja terveysministeriöstä ja ylitarkastaja Kauko S a l o sosiaalivaltuutuksesta.

Suoritettuaan verrattain lyhyen määräraikansa puitteissa mahdolliset toimeksiannossa edellytetyt selvitykset työryhmä on valmistellut ehdotuksensa valtioneuvoston päätöksen toimeentulotuen yleisistä perusteista muuttamiseksi siten, että toimeentulotuen perusosan vähimmäistasoa nostetaan vuoden 1985 alusta 55 %:iin ja vuoden 1986 alusta 60 %:iin yksinäisen henkilön kansaneläkkeen perusosan ja täyden lisäosan määrästä. Uudistuksen toteuttua toimeentulotuen taso olisi työryhmän laskelmien mukaan lähellä kansaneläkkeen tasoa. Toimeentulotuen kustannukset nousisivat työryhmän laskelmien mukaan vuonna 1985 20 mmk ja vuonna 1986 35 mmk, josta valtionosuus olisi noin puolet.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että sen määrääaikaa jatkettaisiin kuluvan vuoden kesäkuun loppuun, jotta se voisi seurata toimeentulotuen kustannusten kehittymistä, laatia yksityiskohtaisempia ehdotuksia perusosan tason kehittämiseksi ja tehdä esityksiä toimeentulotukea koskevien tutkimusten käynnistämiseksi.

Muistioon liittyy eriävä mielipide.

Työryhmälle annetun tehtävän tultua suoritetuksi työryhmä kunnioittaen jättää muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 1984.

Matti Marjanen

Olavi Myllyharju

Erkki Virtanen

Hemmi Pääkkönen

Tellervo Kling

Marketta Jungner

Kari Salavuo

Kati Peltola

Liisa Salonen

Sinikka Mäenpää

Martti Lähteinen

Kauko Salo

1. Johdanto

Vuoden 1984 alusta huoltoapu siirtyi historiaan. Uusi sosiaali- huoltolaki korvasi huoltoapulain, joka puolestaan oli vuonna 1956 tullut köyhäinhoitoa koskevien säädösten tilalle.

Vuoden 1984 alusta voimaantulleeseen sosiaali- huoltolakiin sisäl- tyvien toimeentuloa koskevien säännösten lisäksi sisältyi halli- tuksen esityksen perusteluihin toimeentulotukiuudistukselle asetettuja tavoitteita.

Sosiaali- huoltolain 32 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa toi- meentulotuen yleiset perusteet. Tätä tarkoittavaa valtioneuvos- ton päätöstä valmistelemaan sosiaali- ja terveysministeriö aset- ti vuonna 1981 työryhmän. Työryhmä valmisti valtioneuvoston päätösehdotuksen, jonka se katsoi toteuttavan sosiaali- huoltolain perusteluilla toimeentulotukiuudistukselle asetetut tavoitteet.

Valtion heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuen vuoden 1984 valtion tulo- ja menoarvioon varattiin toimeentulotukiuu- distukseen kuitenkin siinä määrin niukasti varoja, että uudis- tusta ei ollut mahdollista toteuttaa työryhmän esittämässä muo- dossa. Valtioneuvoston 10.11.1983 tekemän päätöksen mukaises- ti toimeentulotuen perusosan vähimmäistasoksi yksinäisellä hen- kilöllä määrättiin 44 % kansaneläkelain mukaan yksinäiselle hen- kilölle maksettavasta asianomaisen kuntaryhmän mukaisesta kan- saneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteismäärästä. Näin määritelty yksinäisen henkilön perusosan markkamäärä toimi päätöksen mukaan laskentaperusteena myös muille ruokakuntatyy- peille tukea laskettaessa.

Toimeentulotuen vähimmäistasoksi vuoden 1984 alusta lukien muo- dostui valtioneuvoston päätöksen perusteella 718 mk/kk ensim- mäisessä kuntaryhmässä ja vastaavasti 687 mk/kk toisessa kunta- ryhmässä. Muiden kuin yksinäisen henkilön ja yksinhuoltajan, jonka kaikki lapset ovat alle 16-vuotiaita, perusosa määräytyy valtioneuvoston päätöksen mukaisesti prosenttiosuuksina tästä perusosasta. Nämä prosenttiosuudet ja vastaavat markkamäärät voidaan nähdä oheisesta asetelmasta.

	prosenttia yksinäisen henkilön pe- rusosasta	mk/kk 1.1.1984 alkaen 1. kunta- ryhmä	2. kunta- ryhmä
muu kuin edellä mainittu 16 vuotta täyttänyt (yk- sinhuoltaja, jolla on yli 16 vuotias lapsi huollet- tavana, avio- ja avopuoli- sot, 16 vuotta täyttänyt lapsi)	90 %	646	618
10-15 vuotias lapsi	60 %	431	412
alle 10 vuotias lapsi	45 %	323	309
kolmannelle alle 16 vuoti- aasta lapsesta lukien			
10-15 vuotias lapsi	55 %	395	378
alle 10 vuotias lapsi	40 %	287	275

Toimeentulotuen perusosaan kuuluvat ravintomenot ja käyttövarat. Valtioneuvoston päätöksessä säädettiin myös perusosan lisäksi tarpeellisen suuruisina huomioon otettavista menoista (3 §). Siten myös näiden menojen osalta kuntien menettelyä yhtenäistettiin.

2. Toimeentulotuen asema toimeentuloturvajärjestelmässä

Toimeentulotuen myöntäminen perustuu aina tarkkaan yksilö- tai perhekohtaiseen tuen tarpeen selvittämiseen. Toimeentulotuki, kuten sen edeltäjä huoltoapukin, edustaa tietynlaista ääripäättä toimeentuloturvajärjestelmässä. Toisessa ääripäässä on ansioihin suhteutettu vakuutusperiaatteella toimiva etuusjärjestelmä. Ilman tarveharkintaa kaikille tietyt kriteerit täyttävälle maksettava sosiaaliavustusjärjestelmä sijoittuu näiden välille.

Toimeentulotuen voidaan sanoa takaavan henkilölle tietyn vähimmäistoimeentulon tason. Henkilölle maksettavan tuen määrä vaihtelee kuitenkin voimakkaasti, koska toimeentulotukea myönnettäessä henkilön lähes kaikki muut mahdolliset tulot, käytettävissä oleva omaisuus tai henkilön saamat muut sosiaali-

turvaetuudet vähentävät myönnettävän tuen määrää. Huoltoaputielaston tietojen perusteella voidaan karkeasti arvioida, että keskimääräinen kuukautta kohti myönnetty toimeentulotuki on markkamäärältään noin puolet markkamäärästä, joka toimeentulotukena tulottomalle henkilölle voidaan säännösten perusteella myöntää.

Tiukka yksilökohtainen tarveharkinta, joka edellyttää tuen hakijan periaatteessa kaikkien tulojen ja menojen yksityiskohtaista selvittämistä ja osoittamista, on antanut huoltoavulle ja tulee nimimuutoksesta huolimatta antamaan jossain määrin myös toimeentulotuelle, tietyn erityisaseman toimeentuloturvajärjestelmässä. Yksilön tai perheen yksityiselämän alueelle tunkeutuva selvittämisvelvollisuus koetaan usein nöyryyttävänä. Tuen tarpeessa olevat ihmiset ovat kokeneet huoltoavun saamisen verraten harvoin oikeudekseen. Toimeentulotukiuudistus merkinnee tässä suhteessa hidasta muutosta - entistä useammat tukeen oikeutetut tulevat nähtävästi sitä myös itselleen hakemaan.

Toimeentulotukijärjestelmä poikkeaa muusta toimeentuloturvajärjestelmästä verrattain selkeästi myös niin, että tuen myöntäjä, sosiaaliviranomainen, tuen tarvetta selvittäessään yleensä samalla selvittää muutoinkin tukea hakevan elämäntilannetta. Avun tarpeessa olijalle ei myönnetä pelkästään taloudellista tukea, vaan milloin se on tarpeen, häntä ja hänen perhettään pyritään tukemaan myös sosiaalityön eri keinoin ja muilla sosiaalipalveluilla.

Toimeentulotuesta aiheutuvat kustannukset ovat vuositasolla (1984) runsaat 200 mmk, mikä on vain noin 0,3 prosenttia sosiaalimenoista. Kuntien sosiaalitoimen menoista huoltoapumenot ovat olleet viimevuosina 4 %. Tästä huolimatta toimeentulotukijärjestelmä on luonteeltaan järjestelmä, josta aiheutuvia kustannuksia tarkastellaan varsin yksityiskohtaisen mittakaavan puitteissa niin kuntatasolla kuin valtiontaloudestakin vastaavien viranomaisten piirissä. Tämä selittyy osaltaan sillä, että toimeentulotuen kohdalla liikutaan yhteiskunnan moraalikäsitysten ja erityisesti työmoraaliin liittyvien käsi-

tysten kannalta tietyillä raja-alueilla, joissa tehtävien ratkaisujen arvioidaan vaikuttavan laajemminkin yhteiskunnassa vallitseviin moraalikäsitteisiin.

3. Toimeentulotuen tason suhde muihin toimeentuloturvaetuuksiin

Edellisessä luvussa esiintuodut keskeiset erot toimeentuloturva-järjestelmien lähtökohdissa on pidettävä mielessä vertailtaessa eri järjestelmien antamaa tuen tasoa.

Toimeentulotuelle voidaan määrittää tietty laskennallinen keskimääräinen taso. Todellisuudessa tämä taso vaihtelee henkilön yksilöllisten elämäolosuhteiden mukaan siten, että kahdelle eri henkilölle turvattu taso on harvoin sama. Vain toimeentulotuen perusosa on kiinteä, kaikille sama markkamäärä vaihdellen vain kuntaryhmän perusteella.

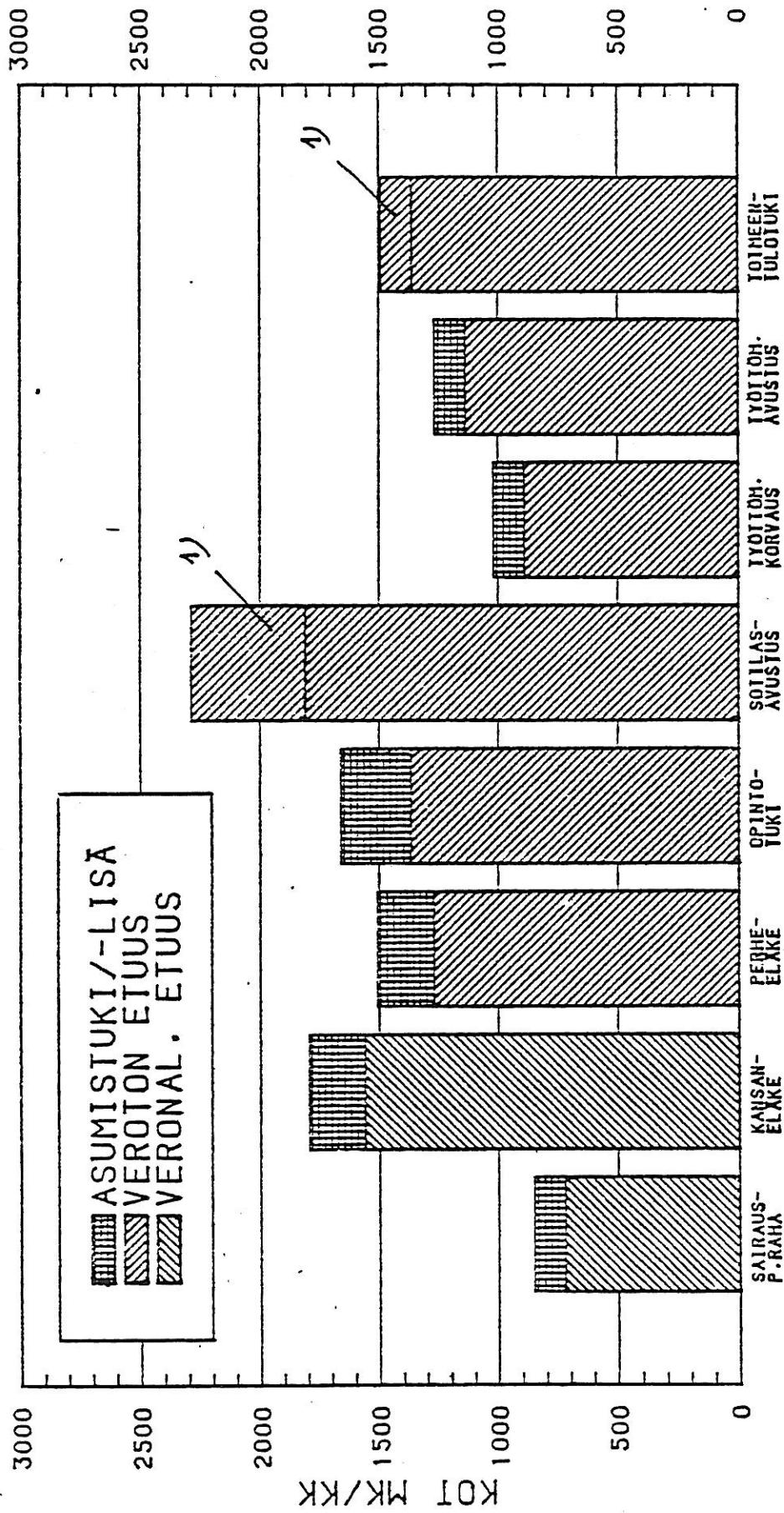
Toimeentulotuen takaamaa vähimmäistulotasoa on seuraavassa verrattu lähinnä sosiaalihuollituksen julkaisun "Keskeisten toimeentuloturvaetuuksien taso Suomessa 1984" laskelmien pohjalta eräisiin muihin keskeisiin toimeentuloturvajärjestelmiin ja erityisesti niiden takaamiin vähimmäisetuuksiin (kuviot 1). Tarkastelu kuviossa on rajattu vain yksinäisiin henkilöihin ja täysin ansiotuloja vailla oleviin. Vertailussa on otettu myös huomioon asumistuen ja asumislisän vaikutus.

Toimeentulotuen laskennallinen määrä koostuu perusosan lisäksi maksettavista menoeristä, joiden oheisessa asetelmassa nähtävä markkamäärä yksinäisellä henkilöllä on saatu muiden kuin asumismenojen osalta vuoden 1976 kotitaloustiedustelun alimman tulonsaajaviidenneksen kulutustietojen pohjalta ja on nostettu vuoden 1984 rahan arvoon.

Asumismenot	420 mk
Vaatemenot (aikuisten)	108 mk
Lehti-, puhelin-, TV-lupa- ym. menot	132 mk
Terveydenhoito- ym. menot	60 mk
Kodin hankinnat ym. menot	84 mk
	<hr/>
Yht.	804 mk

YKSIINÄISEN VÄHIMMÄISTURVA ETUUKSIITTAIN. EI ANSIOTULOJA

KUVIO 1



VERONALAISET ETUUKSET NETTOMÄÄRINÄ 1.1.1984 tasossa.

1) MAHD. ASUMISTUKI, JONKA POIS-
JÄÄNTI EI ALENNA ETUUDEN TASOA.

Lähde:
Sosiaalivaltiosiön em.
julkaisu

Toimeentulotuen markkamääräksi kuukaudessa on laskelman perusteella saatu 1 491 mk, joka siis koostuu perusosasta (687 mk II-kuntaryhmässä) ja erikseen korvattavista menoista (804 mk).

Todellisuudessa maksetun tuen tason nouseminen tälle laskennalliselle markkamääräiselle tasolle edellyttää, että henkilö voi osoittaa hänellä olevan kaikki ne menoerät, jotka laskelmassa on huomioitu. Toisaalta, jos henkilö voi osoittaa hänellä olevan perusteltuja erityismenoja enemmän kuin laskennallisessa esimerkissä on laita, voi henkilön saama toimeentulotuki nousta selvästi laskennallista määrää korkeammaksikin.

Alhaisimman vähimmäistason esitellyistä järjestelmistä takaa sairausvakuutuksen minimipäiväraha, jonka taso jätettiin alhaiseksi samalla kun ansioihin suhteutettu päivärahan taso nousi huomattavasti vuoden 1982 alusta. Toisaalta minimipäivärahaa saavien henkilöiden tulojen on täytynyt olla ennen päivärahan saamista vähäiset. Näin minimipäivärahaa saavalle ei yleensä aiheutune jyrkkää tulotason pudotusta. Toisaalta, jos henkilö joutuu pitkään elämään pelkän minimipäivärahan varassa, hän joutuu muiden tulojen puutteessa turvautumaan toimeentulotukeen.

Selvästi alle laskennallisen toimeentulotuen tason jäävät myös sekä työttömyyskorvaus että -avustus. Vähimmäistyöttömyysturvan varassa elävät joutunevat työttömyysturvauudistuksesta huolimatta nähtävästi edelleen turvautumaan toimeentulotukeen.

Selvästi korkeimman vähimmäisturvan tason antaa yksinäisille henkilöille sotilasavustus, joka on perusteiltaan varsin samantapainen kuin toimeentulotuki.

Kansaneläkkeen taso, johon toimeentulotuen perusosan taso on suhteutettu, on selvästi toimeentulotukea korkeampi. Järjestelmien vertailua vaikeuttaa ja niiden luonteen erilaisuutta kuvaa hyvin se, että huolimatta kuviossa esiintyvistä laskennallisista tasoeroista, huomattava osa huoltoavun saajista

on samalla kansaneläkkeen saajia. Yleisimmin joutuvat kansaneläkkeen saajat turvautumaan toimeentulotukeen ilmeisesti poikkeuksellisen korkeista sairausmenoistaan johtuen.

Opintotuen laskennallinen taso on jonkin verran toimeentulotuen tason yläpuolella, mutta vastaavasti kuin kansaneläkkeen saajat poikkeuksellisesti myös opiskelijat joutunevat turvautumaan toimeentulotukeen.

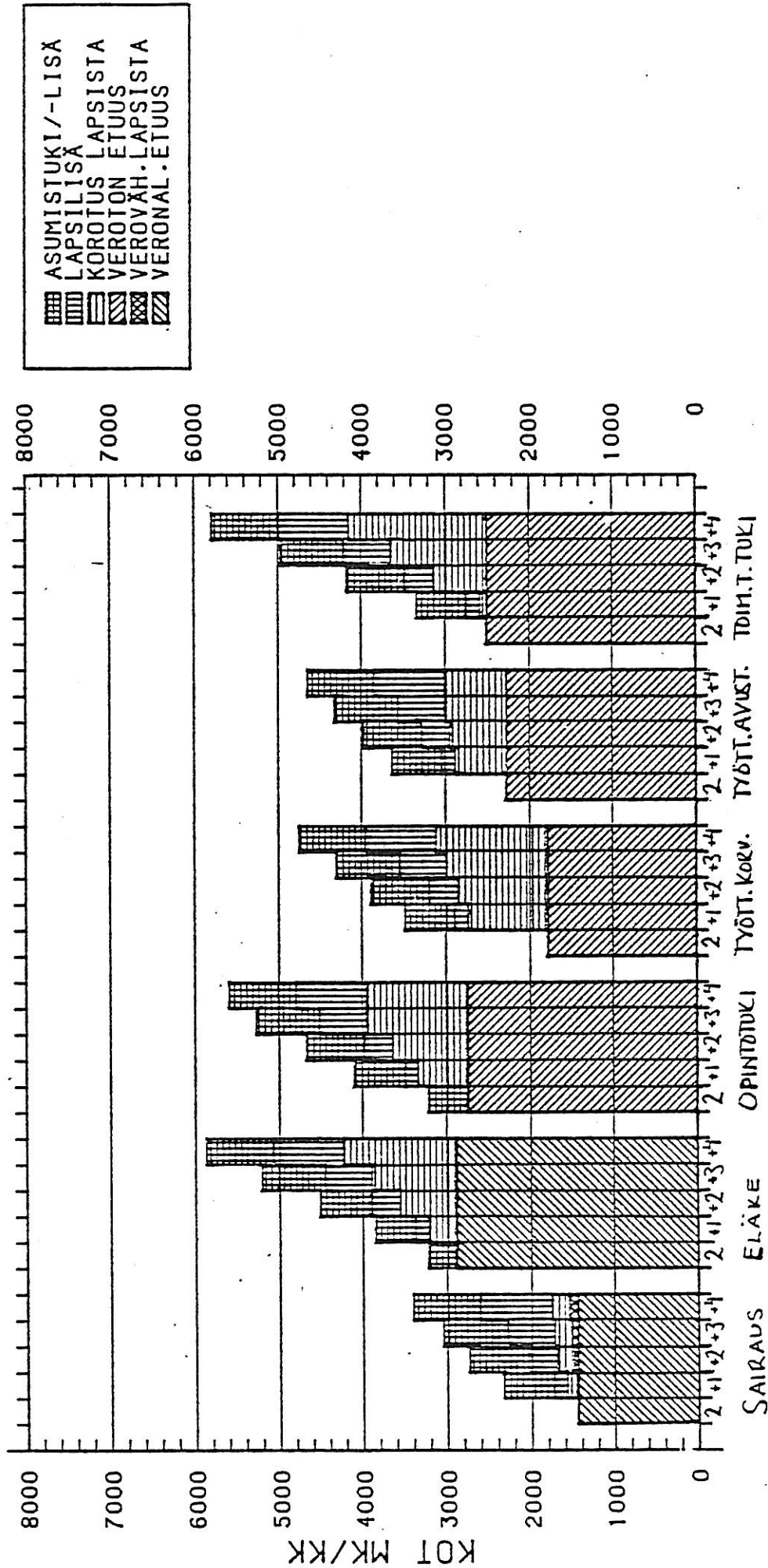
Vertailemalla eri toimeentuloturvajärjestelmien yksinäiselle tulottomalle henkilölle tarjoamaa vähimmäisturvaa voidaan saada tietty yleiskuva eri järjestelmien turvaamasta vähimmäistasosta. Kuten on edellä todettu, tämä yleiskuva soveltuu käytännössä vain varsin rajalliseen määrään todellisia tilanteita. Jos esimerkiksi oletetaan, että henkilöllä on 500 mk tuloa kuukaudessa, muuttuu järjestelmien turvaama tuen taso melkoisesti. Toimeentulotukea ja sotilasavustusta saava henkilö saisi tällaisessa tilanteessa samat 500 mk vähemmän toimeentulotukea. Sen sijaan useimmissa muissa toimeentuloturvajärjestelmissä ei tällainen tulo vaikuta alentavasti vähimmäisturvaan.

Etuuksien tason vertailu perheiden kohdalla on vielä huomattavasti mutkikkaampaa kuin yksinäisen henkilön kyseessä ollen. Yleisesti ottaen voidaan toimeentulotuen tarveperusteisena etuutena todeta huomioivan elatusvelvollisuuden aiheuttamat lisäkustannukset muita järjestelmiä paremmin, koska jokaisen lisäperheenjäsenen aiheuttamat menot huomioidaan erikseen. Taas useimmat muut myös tässä tarkastellut toimeentuloturvajärjestelmät huomioivat esimerkiksi lapsista aiheutuvat lisäkustannukset vain osittain.

Oheisesta kuviosta 2 saadaan yleiskuva siitä, miten etuuksien taso muuttuu perheen koon kasvaessa. Erityisesti sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan voidaan todeta reagoivan varsin pienillä tuen määrän korotuksilla lasten lukumäärän kasvaessa.

KUVIO 2

KAKSIHUOLTAJAPERHEIDEN VÄHIMMÄISTURVA. LAPSIÄ 0-4. MOLEMMAT ETUUDENSAAJINA.



MOLEMMAT HUOLTAJAT SAAVAT SAMAA
TOIMEENTULOTURVAETUUTTA.

Lähde:
Sosiaalihuollituksen em.
julkaisu

4. Toimeentulotuen saajat ja tuen saamisen syyt

Tässä luvussa tarkastellaan lähinnä sosiaalihuollituksen kokoa-
maan huoltoaputilastoon perustuen huoltoavun saajien määrää,
tuen saajien perherakennetta ja ikätietoja sekä tuen saamiseen
liittyviä lähinnä yksilötason syitä. Sosiaalihuollituksen ti-
lastojen lisäksi selvitetään lyhyesti eräiden yksittäisten
huoltoapuasiakkaita koskeneiden tutkimusten tuloksia.

Kaikki seuraavassa esitettävät tiedot koskevat itse asiassa
huoltoavun saajia, koska toimeentulotukea on myönnetty vasta
vuoden 1984 alusta lukien. Mitään aivan oleellisia muutoksia
tuen saajissa tai tuen saamisen syissä ei kuitenkaan toimeen-
tulotukiuudistuksesta johtuen ole odotettavissa.

Huoltoapua saaneiden tapausten määrä on pysynyt verrattain sa-
man suuruisena viimeisten parinkymmenen vuoden aikana, kuten
oheisesta taulukosta voidaan todeta. Sen sijaan apua saaneiden
henkilöiden määrä on jossain määrin vähentynyt, mikä se-
littyy toisaalta yksinäisten henkilöiden osuuden kasvulla
huoltoavun saajissa ja toisaalta perheeseen yleisellä pienene-
misellä.

vuosi	huoltoavun kotiavus- tusta saaneita		kotiavustusta saaneiden henkilöiden %- osuus väestöstä
	ruokakuntia	henkilöitä	
1964	83 500	..	4,5
1972	100 700	210 300	4,6
1980	82 200	148 300	3,1
1981	79 642	143 841	3,0
1982	83 375	149 515	3,1

Merkillepantavaa on, että tuen saajien määrä on kääntynyt nou-
suun vuonna 1982. Muutamista kunnista saatujen hajatietojen
mukaan tuen saajien määrän lisääntyminen näyttäisi edelleen
jatkuneen vuonna 1983. Tuen saajien määrä lisääntynee toimeen-
tulotukiuudistuksesta johtuen jossain määrin myös vuonna 1984.

Huoltoapua saaneiden määrä ei näytä taulukon mukaan edenneen vuosittain mitenkään johdonmukaisesti esimerkiksi työllisyys-tilanteen mukaisesti, vaikka sitä jossain määrin seuraileekin. Mitään sellaista huoltoavun käymistä tukimuotona tarpeettomaksi, jota 1950-luvulla ennusteltiin, ei joka tapauksessa ole tapahtunut muun sosiaaliturvan paranemisesta huolimatta.

Huoltoavun saajien koostumus sen sijaan on jossain määrin muuttunut. Edellä jo todettiin, että perheiden, erityisesti kaksinhuoltajaperheiden ja lapsettomien avioparien osuus huoltoavun saajissa on vähentynyt erityisesti yksinäisten miesten ja yksinhuoltajaperheiden osuuden kasvaessa.

Muun sosiaaliturvan parantuminen on ilmeisesti vähentänyt huoltoavun tarvetta erityisesti vanhusten kohdalla. Yli 60-vuotiaiden osuus huoltoavun saajista on laskenut jyrkästi, vaikka samanaikaisesti tämän ikäryhmän osuus väestöstä on selvästi kasvanut. Huoltoavun saajia on suhteessa väestömäärään jatkuvasti ollut enemmän kaupungeissa kuin muissa kunnissa. Tapahtunut voimakas kaupungistumiskehitys ja siihen liittyvä palkkatyön yleistyminen lienevät eräitä syitä, jotka selittävät huoltoaputapausten määrän säilymisen suurinpiirtein ennallaan muun sosiaaliturvan paranemisesta huolimatta.

Voimakkaimmin osuuttaan huoltoavun saajissa ovat lisänneet yksinäiset miehet, jotka muissakin yhteyksissä on todettu muodostuneen tietyksi riskiryhmäksi. Yksinäisiä miehiä oli vuonna 1982 huoltoavun saajista 40 prosenttia. Toimeentulovaikeuksien lisäksi yksinäiset miehet ovat erittäin voimakkaasti edustettuna asunnottomien henkilöiden ryhmässä. Hieman iäkkäämpien yksinäisten miesten ongelmien takana on usein avioerotilanne. Toisaalta huoltoavun saajissa on nimenomaan 20-30-vuotiaiden yksinäisen osuus jyrkimmin noussut. Tämän ikäisillä henkilöillä yleisin syy huoltoavun saamiseen on puolestaan selvästi useimmin työttömyys.

Vaikka huoltoapu on tavallisimmin tilapäistä, osa huoltoavun saajista on saanut apua pitkään. Esimerkiksi vuoden 1976 kotiavustustapauksista sai 48 % avustusta ainakin kerran myös vuonna 1977 ja 38 % edelleen vuonna 1978.

Keskeisimmät muutokset tilastoiduissa huoltoavun saamisen syissä on tapahtunut työttömyyden ja sairauden kohdalla. Vuonna 1970 sairaus oli huoltoavun saamisen syynä 54 % tapauksista ja se laski vuoteen 1982 mennessä 24 %:iin. Työttömyys oli taas vuonna 1970 syynä huoltoavun saamiseen vain noin 10 % tapauksista, kun se vuonna 1982 oli syynä jo 38 % tapauksista.

Tilastotietojen perusteella yksinäisten miesten ohella keskeinen huoltoavun saajaryhmä on ollut yksinhuoltajaperheet, erityisesti silloin kun perheeseen kuuluu useampia lapsia. Myös kaksihuoltajaperheissä lasten lukumäärän noustessa neljään tai sitä useampaan lapseen huoltoavun saaminen on jo varsin tavallista.

Huoltoavun saajista ja tuen saamisen syistä on tehty verrattain vähän selvityksiä. Seuraavassa esitellään lyhyesti kahden tällaisen tutkimuksen tuloksia. Toinen tutkimuksista on tehty Jyväskylän yliopistossa kolmen kunnan huoltoapuasiakkaista ja toinen tutkimus koskee pelkästään Vantaata.

Jyväskylän yliopistossa tehdyn tutkimuksen mukaan huoltoavun tarpeen syyt noudattelevat melko pitkälle myös tilastoista saatavia tuen tarpeen syitä. Ehkä huomattavin ero tutkimustulosten ja tilaston kohdalla näyttää olevan vanhuus-syyn kohdalla. Sosiaalihuollituksen tilaston mukaan vanhuus on ollut syynä huoltoapuun noin 2 % tapauksista. Toisaalta Helsingin kaupungin huoltoapua koskevasta tilastosta voidaan todeta, että noin viidennes helsinkiläisistä huoltoavun saajista oli kansaneläkkeen saajia (jotka eivät luonnollisesti ole vanhuksia). Vantaalla tehdyn selvityksen perusteella voidaan taas todeta, että yli 65-vuotiaiden huoltoavun tarve on ollut lähes yksinomaan tilapäistä. Näiden eri selvitysten perusteella näyttää siis siltä, että vanhuus huoltoavun saamisen syynä viittaa lähinnä vanhuuseläkkeen riittämättömään tasoon tilanteessa, jossa henkilöllä on tilapäisesti poikkeuksellisen suuria menoja, esimerkiksi sairauskuluista johtuen. Osalla huoltoavun tarve on johtunut viivästyisestä.

Jyväskylässä tehdyn selvityksen mukaan noin 30 %:ssa huoltoaputapauksista huoltoavun tarve on ollut selvästi yhteydessä yhden sosiaaliturvajärjestelmän mukaisen etuuden pienuuteen tai puutteeseen. Yleisimmin huoltoavun tarve näissä tapauksissa johtui tutkimuksen mukaan työttömyysturvan, sairausvakuutuksen tai vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeen puutteista. Tutkijoiden päättelyn mukaan huoltoaputapaukset vähenisivät noin 30 %:lla, mikäli nämä muut toimeentuloturvajärjestelmät olisivat kattavampia. Jyväskylän tutkimuksen tekijät totesivat, että noin 14 %:ssa tutkimuksen piirissä olleista huoltoaputapauksista oli kyse sellaisista moniongelmaisista henkilöistä, joiden asemaa ei muiden toimeentuloturvajärjestelmien parantamisella voitaisi oleellisesti auttaa.

Vantaalla tehdyssä verrattain yksityiskohtaisessa huoltoapuasiakkaita koskevassa selvityksessä tarkasteltiin huollon tarpeen syitä kahdella eri luokituksella, jotka molemmat niinkään poikkeavat sosiaalihuollon tilastoissa käytetystä luokituksesta.

Yleisluontoisemmassa luokituksessa, joka erotteli lähinnä pelkästään taloudellista tukea tarvitsevat huoltoapuasiakkaat myös muita toimenpiteitä tarvitsevistä asiakkaista, tuen tarpeen syyt jakaantuivat Vantaalla seuraavasti:

takautuvan etuuden odottelu	tulojen riittämättömyys	sosiaalityön tarve	yhteensä	abs.
20,1	36,7	43,3	100	793

Jaottelun mukaan runsas puolet asiakkaista on pääasiassa vain taloudellisen tuen tarpeessa. Takautuvien etuuksien odottelu on muodostamassa varsin huomattavankin osuuden koko asiakaskunnan huollon tarpeen syistä. Tämän asiakaskunnan osalta voitane todeta, että toimeentulotukijärjestelmä pitäisi toimia niin hallinnollisesti kuin asiakkaankin kannalta mahdollisimman mutkattomasti ja joustavasti (vrt. ns. laajan perusosan perustelut). Toisaalta avun tarvetta voitaisiin oleellisesti vähentää muun sosiaaliturvan aukkokohtia poistamalla.

Sosiaalityöntekijäin tulisi voida työskennellä mahdollisimman paljon niiden asiakkaiden tukemiseksi, joilla tuen tarve johtuu paljolti myös muista kuin pelkästään taloudellisen tuen tarpeesta.

Vantaan tutkimuksessa selvitettiin huollon tarpeen syitä myös perinteisempää luokittelua käyttäen, joka poikkeaa kuitenkin sosiaalihuollon tilastoluokituksista:

pysyvä työkyvyttömyys	11,3
tilapäinen työkyvyttömyys	9,0
perhesyyt	24,1
työttömyys	38,5
assosiaalisuus	3,3
muu syy	14,1
yhteensä	100,0
abs.	793,0

Eräänä merkillepantavana seikkana taulukosta voidaan todeta, että lähes 60 %:ssa tapauksista huollon tarpeen syy liittyy työhön; lähes 40 % työttömyyden kautta ja n. 20 % työkyvyttömyytenä.

Selvityksessä myös ristiintaulukoitiin keskenään nämä huollon tarpeen syyt. Tästä voitiin todeta, että taloudellisen tuen etuuden odotteluun liittyi useimmiten pysyvä työkyvyttömyystilanne. Tulojen vähäisyyden taustana on yleisimmin pysyvä tai tilapäinen työkyvyttömyys tai perhesyyt. Sosiaalityön tarve ja assosiaalinen elämäntapa liittyivät useimmin yhteen, mutta myös työttömyyden ja perhesyiden perusteella tukea saaneet olivat verraten usein myös sosiaalityön tarpeessa selvityksen mukaan.

Esitetyt tutkimustulokset koskivat vain Vantaata eikä niistä voida vetää suoraviivaisesti koko maata koskevia johtopäätöksiä. Toimeentulotukiasiakkaita ja tuen tarpeeseen johtavia niin yksilötason kuin myös yhteiskunnallisia syitä koskevan koko maan tilannetta kartoittavan tutkimuksen tarve onkin ilmeinen.

5. Toimeentulotuki muissa pohjoismaissa

5.1. Norja

Norjan sosiaalihuoltolain (5.6.1964) säännösten perusteella jokainen kunnassa oleskeleva on oikeutettu saamaan sosiaaliavustusta. Henkilölle, joka ei kykene huolehtimaan toimeentulostaan tai huolehtimaan itsestään, annetaan sosiaaliapua. Lain 3 § mainitsee useita eri muotoja avun antamiselle. Sosiaaliapu on toissijainen avustus, kaikki muut järjestelmät on tutkittava ensin, esimerkiksi oikeus kansaneläkkeen säännösten mukaiseen eläkkeeseen, työvoimaviranomaisten apuun, oikeus elatukseen avioliitto- ja lapsilakien mukaan. Taloudellisen avun antaminen ja määrä arvioidaan yksilökohtaisesti ottamalla huomioon hakijan tilanne taustoineen. Samalla arvioidaan mahdolliset muut tarvittavat toimenpiteet.

Taloudellisen avun suuruutta arvioitaessa on lähtökohtana se, että kaikilla tulee olla kohtuullinen elintaso. Avuntarve on riippuvainen paikallisesta kustannustasosta, perheen koosta, ikärakenteesta ja terveydentilasta, sekä siitä tuottaako perhe mahdollisesti itse ruoka-aineita. Välttämättömistä menoista ja tuloista tehdään laskelma jonka pohjalta arvioidaan paljonko perheellä on käytettävissään päivittäisiin talousmenoihin, vaatteisiin ym. Välttämättömiä menoja ovat mm. asuinmenot, työ- ja koulumatkakustannukset, radio- ja TV-luvat sekä lehdet.

Lain tavoitteena on tehdä sosiaaliavustuksen saajat omatoimiksiksi. Ministeriö ei ole toistaiseksi halunnut antaa sitovia määräyksiä avun suuruuden suhteen, mutta on suositellut että avustusta määriteltäessä käytetään kansaneläkkeen vähimmäismäärää¹⁾ lähtökohtana (alleviivaus Norjan sosiaaliministeriön), kun kyseessä on jatkuva ja pitkäaikainen huoltoapu ja kun huoltoapu muodostaa ainoan tai oleellisimman tulolähteen.

1)

1.5.1983 oli kansaneläkkeen perussumma 22 600 kr (16950 Smk) yksinäisellä täydennys- ja erityislisä 500 kr (375 Smk) + 11 639 kr (8 729 Smk) ja huoltojalisä 11 300 kr (8 475 Smk) puolisoista vuodessa.

Sosiaaliavustuksen taso vaihtelee kunnittain. Monilla kunnilla on vahvistetut normit, joiden määrään yleensä katsotaan sisältyvän kaikki talousmenot kuten ruoka, pesuaineet sekä muu henkilökohtainen hygienia.

Henkilöt, jotka tarvitsevat sosiaaliapua vain lyhyen ajan selvittääkseen vaikeasta elämäntilanteesta, voivat tarvittaessa saada suurempaa avustusta kuin jatkuvaa huoltoapua saavat. Esimerkiksi voidaan lyhyehkön ajan maksaa erityisen korkeita asumiskustannuksia. Lyhytaikaisissa avustuksissa voi kuitenkin tarve olla myös pienempi, esimerkiksi vaatteiden hankinnassa ja muissa hankinnoissa.

Norjan sosiaalihuoltolaki on parhaillaan Sosiaalilakivaliokunnassa tutkittavana taloudellista sosiaaliapua koskevien säännösten osalta. Uutta sosiaalipalvelulakia koskevan luonnoksen odotetaan valmistuvan noin vuoden kuluttua. Valiokunta tulee mm. arvioimaan mahdollisuuksia avustusten tason yhtenäistämiseen. Sosiaalivaliokunnan esityksen pohjalta tulee sosiaaliministeriö antamaan esityksen uudeksi laiksi.

5.2. Ruotsi

Vuoden 1982 alusta voimaan tulleen sosiaalipalvelulain mukaan henkilöllä on oikeus apuun, kun hän sitä tarvitsee (6 §). Taloudellista apua voidaan maksaa esimerkiksi työttömyyden tai sairauden aiheuttaman varattomuuden vuoksi. Sosiaalipalvelulain mukaan kunta on velvollinen huolehtimaan kaikista kunnassa oleskelevista, toisin sanoen henkilön ei tarvitse asua vakinaisesti kunnassa saadakseen apua.

Valtiovalta ei ole määritellyt sosiaaliavun perusteita. Kukin kunta määrittelee omat perusteensa. Avun on lain mukaan oltava kuitenkin niin suuri, että se riittää kohtuulliseen elintasoon. Sosiaalihallitus ja kunnallisliitto eivät ole antaneet sosiaaliavun määrästä tarkkoja suosituksia. Kunnallisliitolla on jokaisessa läänissä omat toimipisteensä (lääninosasto), jotka ovat antaneet lääneittäin kunnille ohjeita. Sosiaalihallitus on laatinut yhdessä kuluttajaviraston kanssa laskelmia kohtuullisista

menoeristä eri ikäisillä ja eri sukupuolta olevilla. Laskelmia sosiaalihalitus suosittaa käytettäväksi sosiaaliavustusnorme- ja laadittaessa.

Kuntien normit eroavat toisistaan normien suuruuden ja sisällön suhteen. Osassa kunnista on eri normit lyhytaikaisesti ja pitkäaikaisesti avustusta saaville (88 kuntaa), toisissa kunnissa on sama normi kaikille avuntarpeen kestosta riippumatta (196 kuntaa). Lyhytaikaisella tarkoitetaan tavallisesti enintään kolme kuukautta kestänyttä avustusta.

Seuraavassa taulukossa on kuvattu normien laajuutta selvittämäl- lä, miten usein normiin on ravintomenojen ohella sisällytetty muita menoeriä.

Normin sisältö lokakuussa 1982 kunnissa, joissa on yksi normi ja eri normit lyhyt- ja pitkäaikaiselle avun tarpeelle

	yksi normi	eri normit	
	%	lyhytaik. %	pitkäaik. %
käyttövaatteet	78	41	97
monivuotiset vaatteet	17	4	54
kaasu- ja sähkö	43	13	60
puhelinmenot	65	47	90
irtaimisto	28	12	54
pesu- ja puhtaus	98	95	100
muut talousmenot	93	90	99
lehdet	87	76	100
radio- ja TV-lupa			
- mustavalkoinen	70	37	97
- väri	54	31	80
kotivakuutus	57	28	83
muut vakuutusmaksut	27	29	62
henkilökoht. hygienia	98	96	100
terveyden ja sairaanhoito	53	39	77
hammashoito	12	8	37
työmatkat	24	13	42
muut matkat	51	48	74
oman auton käyttö			
- työmatkoilla	14	9	32
- ei työmatkoilla	33	39	62
ammattiyhdistysmaksut	18	18	42
lasten hoitokulut	10	4	22
muu avuntarve	17	10	12

Pitkäaikaiset normit ovat yleensä laajoja siten, että ne sisältävät useita menoeriä. Lyhytaikaiset normit ovat puolestaan yleensä suppeampia. Tällöin monia menoeriä joudutaan normin lisäksi ottamaan erikseen huomioon. Avuntarpeen kestosta riippumattomat normit sijoittuvat em. normityyppien väliin.

Laajaa normia kutsutaan Ruotsissa bruttonormiksi, suppeaa nettornormiksi. Viime aikoina on tapahtunut siirtymistä bruttonormeihin. Ruotsin sosiaalihalitus suosittelee käytettäväksi bruttonormeja. Sosiaalihalitus perustelee bruttonormeja sillä, että sosiaalipalvelulain mukaan sosiaaliavustusta on annettava siten, että avunsaajan itsenäisyyttä vahvistetaan. Lisäksi sosiaalipalveluja tulee antaa niin, että ihmisten itsemääräämisoikeutta ja koskemattomuutta kunnioitetaan. Bruttonormit toteuttavat parhaiten nämä päämäärät.

Normien suuruus määritellään kunnissa eri tavalla. Lähtökohtana on kuitenkin, että normi määritellään prosentteina perusmäärästä (basbeloppet). Valtiovalta määrittelee perusmäärän vuosittain (1984 20 300 kr) (14 819 Smk). Perusmäärän perusteella määritellään esimerkiksi kansaneläkkeen koko.

Sosiaaliavustusnormien suuruus vaihteli kunnissa vuonna 1984 64 ja 140 %:n välillä perusmäärästä.

Seuraavassa on esitetty kunnallisliiton Kronobergin lääninosaston kunnille antaman suosituksen mukaiset normit sekä Tukholman normit.

Kronobergin lääninosaston suositukset sosiaaliavustusnormiksi vuoden 1984 alusta

avunsaaja	lyhytaik. (alle 2 kk)		pitkäaik.		
	% perus- määrästä	kr/kk (Smk/kk)	% perus- määrästä	kr/kk (Smk/kk)	
yksinäinen aik.	70	1 184 (864)	100	1 692	(1 235)
puolisto	110	1 861 (1 359)	160	2 707	(1 976)
0 - 9 v.	30	508 (371)	40	677	(494)
10 - 15 v.	35	592 (432)	45	761	(556)
16 - 18 v.	45	761 (556)	55	930	(679)

Lyhytaikaisen normin sisältö: elintarvikkeet, hygienia, käyttöva-
rat ja vapaa-aika.

Pitkäaikaisen normin sisältö: lyhytaikaisen sisältö ja lisäksi
vaatteet, sähkö, puhelin, taloustarvikkeet, radio- ja TV-lupa,
kotivakuutus, lääkärihoito ja lääkkeet ja hammashoito (pienet
menot).

Erikseen otetaan menoina huomioon mm. asumismenot, työ- ja moni-
vuotiset vaatteet, lastenhoitomenot, muuttokustannukset, kodin
hankinnat, hammashoito, silmälasit, ulkona-aterioivan lisä, työ-
matkat ja kotimaan matkat, erityiset vapaa-ajan kustannukset
ja taskurahat.

Tukholman sosiaaliavustusnormi vuoden 1984 alusta.

avunsaaja- tyyppi	% perus- määrästä	kr/kk	(Smk/kk)	+20 %, pitkäaik. avustusta saavat	(Smk/kk)
yksinäinen	90	1 525	(1 113)	1 830	(1 336)
puolisot	150	2 540	(1 854)	3 050	(2 227)
0-9 v.	1)	695	(507)	835	(610)
10-15 v.	45	760	(555)	910	(664)
16-19 v.	55	930	(679)	1 115	(814)

Lisäavustukset	kr/kk	(Smk/kk)	% perusmäärästä
ulkona-aterioivan lisä	405	(296)	24
vaatelisä lapsille ja aikuisille	150	(110)	9
erityinen vaatelisä aikuksille	205	(150)	12

Normit sisältävät riippumatta siitä, ovatko ne lyhyt- tai pitkäai-
kaiseen avustukseen tarkoitettuja, seuraavat menoerät.

1. Ruoka ja juoma
2. Vaatteet ja kengät
3. Sähkö

1) 0-9 vuotiaan lapsen perusavustus on yhtä suuri kuin voimassa
oleva elatusavun ennakko

4. Muut talousmenot kuten pesu- ja puhdistusaineet, korjaukset, erilaiset käyttötarvikkeet ja vakuutukset
5. Huvit, rentoutuminen, puhelinlasku, radio- ja TV-lupamaksu, lehdet ja postimaksut
6. Erilaiset henkilökohtaiset menot kuten puhtausmenot, hius-tenhoito, harrastukset, opintoaineisto ja taskurahat.

5.3. Tanska

Tanskan sosiaalihuoltolain mukaan on jokaiselle, joka oleskelee maassa ja joka omat ja perheensä olosuhteet huomioonottaen tarvitsee neuvontaa tai taloudellista tai käytännöllistä apua, tällaista annettava. Ulkomaalaisten kohdalla on laissa rajoituksia, jotka koskevat pitkäaikaista avuntarvetta. Tällöin voidaan tehdä päätös asianomaisen ulkomaalaisen kotiin lähettämisestä. Päätöksen tekee sosiaaliministeri. Myöskin ulkomailla asuvalle tanskalaiselle voidaan tietyissä tilanteissa antaa taloudellista tukea.

Lyhytaikaista sosiaaliavustusta voidaan antaa henkilöille, joiden olosuhteet ovat muuttuneet, ja jotka eivät pysty hankkimaan tarvittavia varoja itsensä ja perheensä elatukseksi. Näin ollen apua ei voida antaa henkilöille, joilla on taloudellisia vaikeuksia huonon palkkansa tai opiskelunsa takia. Niitä taloudellisia muutoksia, jotka otetaan huomioon tilapäistä taloudellista apua harkittaessa, ovat: sairaus, raskaus ja synnytys, työmahdollisuuksien puute, avio- tai asumusero, asevelvollisuuden suorittaminen. Perheelle voidaan antaa taloudellista tukea, mikäli perheen huoltaja on kärsimässä vapausrangaistusta. Lyhytaikaista taloudellista tukea voidaan antaa korkeintaan yhdeksän kuukautta. Tämän jälkeen annettava taloudellinen tuki on nimeltään jatkuvaa apua. Samalla sen suuruus pienenee.

Lyhytaikaisen avun tarkoituksena on estää asianomaisen ja hänen perheensä elinolosuhteiden oleellinen huononeminen. Taloudellisen tuen avulla pyritään estämään asianomaisen velkaantuminen, asuinolosuhteiden huononeminen tai muut ratkaisevat muutokset, jotka vaikeuttaisivat hänen myöhempää mahdollisuuttaan selviytyä.

Lyhytaikaisen avustuksen suuruutta laskettaessa otetaan huomioon kaksi rajaa: yksilöllinen maksimi ja yleinen maksimi. Yksilöllinen maksimi tarkoittaa sitä, ettei asianomainen voi saada avustusta enempää kuin mitä hänen tähänastinen tai odotettavissa oleva elintasonsa edellyttää. Yleisellä maksimilla taas tarkoitetaan kunakin ajankohtana voimassaolevaa korkeinta tuen määrää.

Lyhytaikaista huoltoapua laskettaessa otetaan huomioon kaikki perheen käytettävissä olevat tulot. Menoina otetaan huomioon pelkkä "elämiseen" tarkoitettu summa, joka 1.1.1983 määriteltiin 80 %:ksi peruskansaneläkkeestä. Määrää, joka ei enää ole kansaneläkkeestä riippuva, korotetaan kahdesti 2 %:lla vuodessa. Edellä tarkoitettu perusmäärä on yksinäisellä aikuisella 1.1.1984 3 166 Tanskan kruunua (1 868 Smk), avioparilla 4 764 kr (2 811 Smk) ja alle 18-vuotiaalla lapsella 540 kr (319 Smk) kuukaudessa. Menoina otetaan lisäksi huomioon asu-
miskustannukset (myös lainat), ammattiyhdistysmaksut, vakuutukset, puhelin- ja televisiolupamaksut. Erityismenoina otetaan myös huomioon mm. terveydenhoidosta johtuvat menot, muuttokustannukset ja huonekalumaksuja. Tulo- ja menolaskelma laaditaan siten, että otetaan huomioon asiakkaan todelliset tulot ja hyväksyttävät menot. Tulojen ja menojen erotusta verrataan tämän jälkeen maksimipäivärahaan ja tehdään laskelma avustuksen suuruudesta.

Huoltoapu pienenee kun sitä on annettu yhdeksän kuukautta. Tuen saajan edellytetään siis pienentävän menojaan. Perusmäärän ohella ei muita menoja huomioida samassa määrin kuin lyhytaikaisesti apua saataessa. Avustus ei myöskään saisi ylittää työttömyyspäivärahaa, joka on 90 % palkasta.

6. Toimeentulotukiuudistuksen toteutuminen kunnissa vuoden 1984 alussa

6.1. Toimeentulotukiselvityksen toteuttaminen

Toimeentulotuen toteutumisen selvittämiseksi tehtiin sosiaalihuolituksessa erilliselvitys (Selvitys on saatavissa sosiaali-

hallituksesta). Toimeentulotukiselvitys toteutettiin otantaa käyttämällä. Otokunnat (96) valittiin Tilastokeskuksen kanta-näytteen perusteella. Tiedustelussa oli mukana 45 kaupunkia ja 51 kuntaa eri puolilta maata. Tiedusteluun vastasi 90 kuntaa.

Kuntia pyydettiin lähettämään viimeksi voimassa olleet (31.12. 1983) huoltoapunorminsa ja uudet toimeentulotukinormit. Lisäksi toimeentulotukiasioita käsitteleviä työntekijöitä pyydettiin vastaamaan toimeentulotukea koskevaan kyselylomakkeeseen, jossa tiedusteltiin mielipidettä toimeentulotuen perusosan sopivasta tasosta ja sisällöstä. Työntekijöiden toivottiin ennen vastaamista neuvottelevan keskenään.

6.2. Huoltoavun perusavutuksen ja toimeentulotuen perusosan vertailua

Valtioneuvoston päätöksen 2 §:ssä on määritelty toimeentulotuen perusosan vähimmäismäärät. Mikäli yksinäisen aikuisen huoltoavun perusavustusnormi oli kunnassa valtioneuvoston päätöksen voimaantullessa 2 §:n mukaista normia suurempi, voi kunta vahvistaa toimeentulotukinormin vähimmäisnormia suuremmaksi. Ylärajana oli markkamäärä, joka oli huoltoapunormissa tarkoitettu kattamaan toimeentulotuen perusosaan sisältyvät menoerät. Muiden perheenjäsenten perusosanormit määräytyivät tällöinkin VNp 2 §:n mukaisien prosentteina yksinäisen aikuisen normista. Huoltoavun perusavustus on joissakin kunnissa ollut toimeentulotuen perusavustusta laajempi, mikä vaikeuttaa näiden vertailua.

Saatujen normitietojen pohjalta laskettiin huoltoavun perusavutuksen ja toimeentulotuen perusosan painottamattomat ja painotetut

keskiarvot. Painotetut keskiarvot laskettiin vuoden 1981 huoltoaputapauksilla painottaen.

Taulukko 1. Huoltoavun perusavustuksen ja toimeentulotuen perusosan keskiarvot (mk/kk)

Tuensaajat	Huoltoapu		toimeentulotuki	
	painoton keskiarvo	painotettu keskiarvo	painoton keskiarvo	painotettu keskiarvo
Yksinäinen henkilö	701	707	726	734
16-vuotta täyttäneet	582	597	649	655
10-15 vuotiaat	398	402	431	436
alle 10 vuotiaat	335	339	325	328
Kolmas alle 16-vuotias				
10-15 v.	395	401	398	403
alle 10 v.	334	338	291	296

Tapauksilla painotetut keskiarvot ovat systemaattisesti hieman painottomia korkeammat. Suurten kuntien lievästi korkeampi taso vaikuttaa keskiarvoa kohottavasti tapauksilla painotettaessa. Erot eivät kuitenkaan ole suuret. Toimeentulotuen perusosa on huoltoavun perusavustusta korkeampi kaikissa muissa tuensaajaryhmissä paitsi alle 10-vuotiaiden kohdalla. Ero korostuu erityisesti kolmannen alle 10-vuotiaan lapsen kohdalla ollen noin 40 mk.

Valtioneuvoston päätös toimeentulotuen vähimmäistasosta yhtenäisti viimesijaisen tuen tasoa. Yhtenäistyminen ilmenee selvimmin toimeentulotuen perusosan ja huoltoavun perusavustuksen vertailussa.

Taulukko 2. Kuntien jakautuminen yksinäisen henkilön huoltoavun perusavustuksen ja toimeentulotuen perusosan mukaan (mk/kk)

mk/kk	huoltoapu kuntia, %	toimeentulotuki kuntia, %
-440	2,4	-
441-481	3,5	-
482-522	3,5	-
523-563	5,9	-
564-604	8,2	-
605-645	3,5	-
646-686	11,8	-
687-727	11,8	72,4
728-768	16,5	5,7
769-809	8,2	3,4
810-850	20,0	14,9
851-891	5,5	1,1
892-	1,2	2,3
	<u>100,0</u>	<u>99,8</u>

Taulukkoa tarkastelemalla voidaan todeta, että huoltoavun osalta 39 %:ssa kunnista huoltoapu oli toimeentulotuen vähimmäistason (VNp 2 §) alapuolella, kun 61 % kunnista oli vähimmäistasolla tai sen yläpuolella.

Siirtymistä vähimmäistasolle on tapahtunut sekä tason ala- että yläpuolella. Lähes puolet kunnista, joiden huoltoavun perusavustus oli vähimmäistasoa korkeampi on siirtynyt vähimmäistasolle.

Taulukko 3. Kuntien jakautuminen alle 10-vuotiaan lapsen huoltoavun perusavustuksen ja toimeentulotuen perusosan (mk/kk) mukaan

mk/kk	huoltoapu kuntia, %		toimeentulotuki kuntia, %
-226	4,6	} 47,1	-
227-267	10,3		-
268-308	32,2		-
309-349	18,4	} 52,8	81,8
350-390	16,1		14,8
391-431	6,9		3,4
432-472	3,4		-
473-513	1,1		-
514-554	4,6		-
555-	2,3	-	
	<hr/> 99,9		<hr/> 100,0

Kun tarkastellaan tason yhtenäistymisen vaikutusta alle 10-vuotiaiden ryhmässä havaitaan, että 53 % kunnista oli huoltoavun aikana vähimmäistasolla tai sen yläpuolella. Perusteiden yhtenäistäminen aiheutti alle 10-vuotiaan lapsen toimeentulotuen perusosan voimakkaan keskittymisen lähelle vähimmäistasoa, mikä aiheutuu alle 10-vuotiaan tuen laskemistavasta (45 % yksinäisen henkilön tuesta).

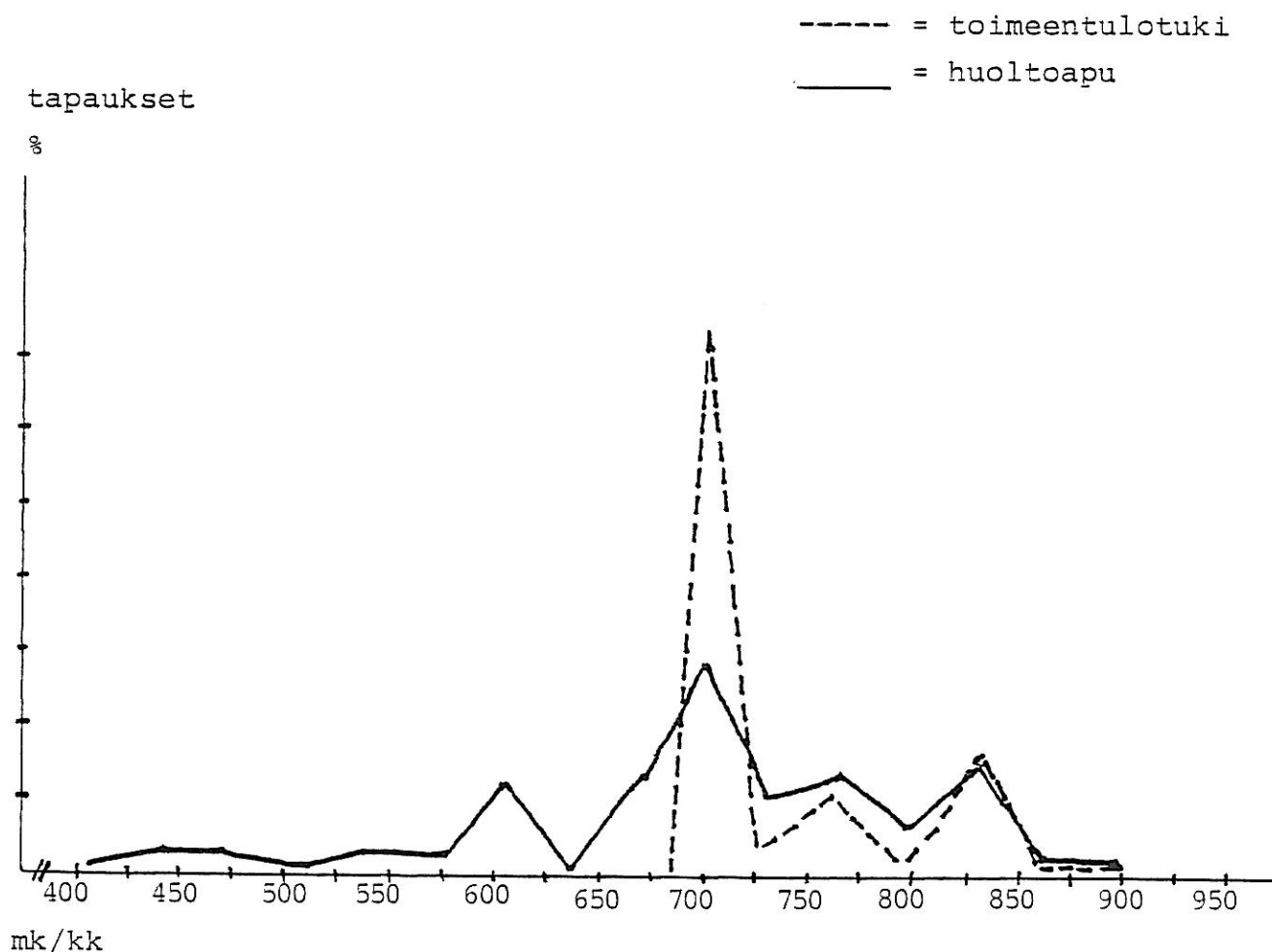
Jos katsotaan alle 10-vuotiaan huoltoavun perusavustuksen ja toimeentulotuen perusosan markkamääräisiä eroja, voidaan todeta, että huoltoavun perusavustus on suurimmillaan ollut 336 mk korkeampi kuin toimeentulotuen perusosan vähimmäismäärä. Yhtenäistämisen jälkeen suurimman ja pienimmän toimeentulotuen perusosan erotus on 92 mk.

Huoltoapunormi on voinut joissakin tapauksissa olla sisällöltään laajempi kuin toimeentulotuen perusosa. Tällöin tason lasku on seurausta sisällön erilaisuudesta. Aikaisempien selvitysten mukaan noin 20 % kunnista sisällytti huoltoavun perusavustukseen sellaisia menoeriä, joita ei esiinny toimeentulotuen perusosassa.

Toimeentulotuen laskemisesta puhuttaessa on lisäksi muistettava, että sosiaalihuoltolain mukaan jatkuvaksi katsottavan etuuden saajan asema ei lain toimeenpanon yhteydessä saa huonontua (65 §). Siten turvataan näissä jatkuvissa tapauksissa etuuden tason säilyminen.

Normien avulla tarkasteltiin myös huoltoavun perusavustusta ja toimeentulotuen perusosaa vuonna 1981 esiintyneiden yksinäisen henkilön huoltoaputapausten mukaan. Tapausten mukainen huoltoavun perusavustuksen ja toimeentulotuen perusosan markkamäärien jakautuminen näkyy kuviosta 3.

Kuvio 3. Yksinäisen henkilön huoltoavun perusavustuksen ja toimeentulotuen perusosan markkamäärät (mk/kk) tapausten mukaan



Epäyhtenäinen huoltoapukäytäntö käy kuviosta selvästi ilmi. Perusavustus vaihteli välillä 400 - 900 mk. Toimeentulotuen vähimmäistason luokkaan (687 - 718 mk) kuului 27 % huoltoaputapauksista. Toimeentulotukitapauksista tähän luokkaan kuului 70 %. Toimeentulotuen vähimmäistason yläpuolella oli tapauksia huoltoavussa 43 % ja toimeentulotuessa 30 %. Tapauksen mukainen tarkastelu osoittaa vähemmän tason laskua kuin kuntakohtainen tarkastelu. Suurimmat normit on säilytetty paremmin kuin lähellä vähimmäistasoa olleet.

Tuen tason muutokset eri tuensaajaryhmissä siirryttäessä huoltoavusta toimeentulotukeen käyvät ilmi seuraavasta asetelmasta.

Tuensaaja	Tuki laski kuntia, %	Tuki pysyi ennallaan tai nousi kuntia, %
yksinäinen henkilö	30	70
16 vuotta täyttäneet	16	84
10-15-vuotiaat	26	74
alle 10-vuotiaat	43	57
Kolmannelle alle 16-vuotiaasta lukien		
10-15-vuotiaat	40	60
alle 10-vuotiaat	64	36

Alle 10-vuotiaiden huoltoavun perusavustus oli useimmin korkeampi toimeentulotukeen verrattuna. Varsinkin kolmannen alle 10-vuotiaan osalta kävi näin yleisesti (64 %).

6.3. Toimeentulotuen vähimmäistasoa korkeamman tason kunnat

Kunnilla oli mahdollisuus säilyttää huoltoavun toimeentulotukea korkeampi taso. Tämä tarkoittaa, että kunnat saattoivat lähteä liikkeelle yksinäisen henkilön korkeammasta huoltoavun perusavustuksesta, josta valtioneuvoston päätöksen prosenttiosuusia seuraten laskettiin muitten tuensaajaryhmien tuki. Seuraava asetelma osoittaa, että noin puolet kunnista, joiden yksinäisen henkilön huoltoavun perusavustuksen taso oli toimeen-

tulotuen vähimmäistasoa korkeampi, säilytti tasonsa, kuten jo aiemminkin on todettu. 16-vuotta täyttäneiden kohdalla perusosa oli alempi kuin perusavustus noin 20 %:ssa kunnista ja alle 10-vuotiaiden kohdalla noin 40 %:ssa. 10-15-vuotiaiden kohdalla ei ole havaittavissa tason laskua.

Vähimmäistasoa korkeampaa tasoa soveltavat kunnat selviävät seuraavasta asetelmasta.

Tuensaaja	huoltoapu > VNp 2 §, % kunnista	toimeentulotuki > VNp 2 §, % kunnista
Yksinäinen	56	30
16- vuotias	39	30
10-15-vuotias	27	30
alle 10-vuotias	49	30

Toimeentulotuen perusosan laskemistavasta johtuu, että jos yksinäisen henkilön perusosa on yli vähimmäistason, myös kaikkien muiden tuensaajien tuki ylittää tämän tason. Näitä korkeamman tason kuntia on 30 %. Huoltoavun perusavustuksen taso vaihteli tuensaajaryhmittäin. Toimeentulotuen vähimmäistasoa korkeampaa huoltoapua kunnat ovat myöntäneet lähinnä yksinäisille ja alle 10-vuotiaille.

On syytä muistaa, että joissakin kunnissa huoltoavun perusavustus oli sisällöltään laajempi kuin toimeentulotuen perusosa. Näissä kunnissa taso ei välttämättä laskenut.

Jos tarkastellaan lähemmin niitä kuntia, joissa yksinäisen henkilön huoltoavun perusavustus oli toimeentulotuen perusosan vähimmäistasoa korkeampi havaitaan, että

- perusavustus oli toimeentulotuen perusosaa suurempi yhtä usein kaupungeissa ja muissa kunnissa,
- korkeamman tason säilyttivät useammin kuitenkin kaupungit kuin muut kunnat,
- muista kunnista pienimmät olivat haluttomimpia säilyttämään korkean tasonsa,
- kunnista varattomimmat (veroäyrit/asukas) valitsivat mieluummin vähimmäistason,

6.4. Sosiaalityöntekijöiden arvio toimeentulotuen perusosan sopivasta tasosta

Tiedustelussa pyydettiin kuntien työntekijöitä arvioimaan nykysisältöisen perusosan tason sopivuutta. Tuensaajaryhmästä riippuen vähimmäistasosta poikkeavaa tasoa esitti 66 - 76 % kunnista. Näistä vain kolme oli sitä mieltä, että vähimmäistaso oli joiltakin osin liian korkea. Vain yhdessä kunnassa pidettiin vähimmäistasoa kokonaisuudessaan liian korkeana. Yleisesti ottaen toimeentulotuen perusosan vähimmäistason markkamäärien ei katsottu riittävän kattamaan perusosaan sisältyviä menoja (ravinto ja käyttövarat). Mukana olleista kaupungeista vain kaksi piti tasoa riittävänä ja muista kunnista 15 (29 %). Tyytyväiset kunnat olivat pieniä, keskimääräinen asukasluku oli 5 700.

Taulukko 4. Kuntien sosiaalityöntekijöiden käsitys sopivasta perusosan tasosta (mk/kk) keskiarvoina

	Kaikki kunnat		Vain ne kunnat, joiden käsitys tasosta poikkeava		Toimeentulotuen painotettu keskiarvo
	I kr	II kr	I kr	II kr	
Tuensaaja					
yksinäinen	815	744	836	820	734
muut 16 v. täytt.	716	690	746	729	655
10-15-vuotias	507	484	539	507	436
alle 10-vuotias	402	373	434	403	328
Kolmannesta alle 16-vuotiaasta lukien					
10-15-vuotias	482	446	529	473	403
alle 10-vuotias	369	348	414	371	296

Kaikkien kuntien osalta vertailu vähimmäistasoon osoittaa, että kuntien sopivana pitämä perusosan taso on 57 - 97 mk korkeampi tuensaaja- ja kuntaryhmästä riippuen.

Jos rajoitutaan vain niihin kuntiin, joiden käsitys perusosan tasosta oli vähimmäistasosta poikkeava (eli useimmiten nämä kunnat pitivät vähimmäistasoa liian alhaisena), sopivana pidetty perusosan taso on 94-134 mk korkeampi tuensaaja- ja kuntaryhmästä riippuen kuin vähimmäistaso.

Perusosan tasoon liittyen tiedusteltiin kuntien käsitystä kolmannesta alle 16-vuotiaasta lapsesta lähtien tehtävän perusosan vähennyksen (5 %) tarpeellisuudesta. 83 kuntaa otti kantaa asiaan. Näistä 60 kuntaa (72 %) piti vähennystä tarpeettomana. Kantansa nämä kunnat perustelivat useimmiten seuraavasti

- useimmat kunnat olivat sitä mieltä, että vähennys vaikeuttaa normin laskemista;
- vähennyksellä ei ole paljonkaan merkitystä markkamääräisesti, koska harvoissa perheissä nykyaikana on kolme lasta;
- lasten katsottiin joutuvan eriarvoiseen asemaan, sillä kuluksen koettiin olevan sama kaikilla lapsilla;
- yleensäkin vähennys koettiin perhe- ja lapsikielteisenä.

Niistä kunnista, jotka pitivät vähennystä tarpeellisena, osa oli sitä mieltä, että vähennyksen tulisi alkaa vasta neljännestä lapsesta.

6.5. Toimeentulotuen perusosan laajentaminen ja arvio laajennetun perusosan tasosta

Kuntien sosiaalityöntekijöitä pyydettiin ilmoittamaan, mitkä valtioneuvoston päätöksen 3 §:n menoista voitaisiin sisällyttää toimeentulotuen perusosaan, jos perusosan sisältöä laajennettaisiin. Perusosaa laajentavia kuntia oli yhteensä 56 (67 % kantaa ottaneista).

Ylivoimaisesti suosituimmat perusosan laajennukseen otetut menot olivat TV-lupamaksu, sanomalehden tilausmaksu ja puhelimen käyttömenot (83 % laajentamista kannattaneista). Tällöin laajentamisen arvioitiin merkitsevän aikuiselle suunnilleen 200 markkaa kuukaudessa. Yli puolet laajentamista kannattaneista olisi sisällyttänyt perusosaan myös yli 16-vuotiaiden vaatemenot.

7. Kohtuulliseksi katsottavan toimeentulotuen taso

7.1. Kohtuulliseksi katsottavan perustoimeentuloturvan määrittelyn lähtökohdat

Sosiaalihuollon periaatekomitean (KM 1971:A25) mukaan on mahdollista määritellä jonkinlainen nykyisen yhteiskunnan edellyttämä alaraja, jonka alapuolella olevat voidaan katsoa ehdottomasti köyhiksi. Tähän väestönosaan toisin sanoen kuuluvat ne, joiden toimeentulon tasoa tai toimeentulon epävarmuutta ei voida pitää hyväksyttävänä yhteiskunnan yleiseen varallisuuteen ja tuotannon tasoon verrattuna.

Komitean mukaan Suomessa oli sillä hetkellä kaksi virallisesti määritettyä tulotasoa, joita voidaan pitää hyväksytyinä vähimmäistuloina. Toinen oli työmarkkinajärjestöjen kesken tehdyssä yleissopimuksessa määritetty vähimmäispalkka, toinen tulottomalle henkilölle maksettava täysi kansaneläke tukilisineen ja asumistukineen. Komitean mielestä sekä pelkällä silloisella kansaneläkeellä että vähimmäispalkalla saavutettavaa toimeentuloa on pidettävä riittämättömänä.

Ehdotuksessaan laiksi toimeentulotuesta sosiaalihuollon komitea (KM 1974:32) totesi, että yleensä kulutusrakennetta tarkasteltaessa erotetaan kokonaiskulutuksesta välttämättömyyskulutus. Tähän katsotaan kuuluvaksi ravinnosta, asunnosta, vaatetuksesta ja terveyden ylläpitämisestä johtuvan kulutuksen. Lisäksi voidaan puhua valinnaisesta kulutuksesta, joka sisältää mm. erilaisten koulutus-, virkistys-, yms. palvelusten hankkimisesta johtuvat menot. Kulutusrakenteen eri osiin sisällytettäville hyödykeryhmille ei komitean mukaan voida esittää yksiselitteistä määritelmää, koska kulutusrakenteen osat ja niihin kuuluviksi lueteltavat hyödykkeet vaihtelevat sen mukaan minkälaisen yhteisön tarpeista ja arviosta käsin määrittely tapahtuu.

Komitean mielestä kulutustaso riippuu ensisijaisesti kulutusmahdollisuuksista; toisin sanoen käytettävissä olevista tuloista. "Ruokakunta, jonka kulutusta säätelevä tulorajoitus on pienempi, voi kuluttaa eri ryhmään kuuluvia hyödykkeitä enemmän ja paremman

laatuisina kuin ruokakunta, jolle tulorajoitus on muodostunut suuremmaksi kulutusta rajoittavaksi tekijäksi. Tulojen kulutus-tasoa määräävä ominaisuus näkyy myös kulusrakenteessa. Mitä suuremmaksi tulorajoitus muodostuu sitä suurempi osa kokonais-kulutuksesta lankeaa välttämättömyyskulutuksen osalle. Yksilö-tasolla tämä merkitsee sitä, että tulojen liiallinen pienuus johtaa periaatteessa muusta kuin välttämättömyyskulutuksesta luopumiseen sekä välttämättömyyskulutuksen mahdolliseen laskeu-tumiseen sosiaalisesti hyväksyttävän tason alapuolelle."

Sosiaalihuoltokomitean mukaan "kullekin ruokakunnalle tulisi taata sellainen tulotaso, että se mahdollistaa heille sosiaali- sesti hyväksyttävän elintason edellyttämän välttämättömyyskulu- tuksen sekä ainakin osan valinnaisen kulutuksen toteutumisesta. Komitean mielestä toimeentulotuen tason ei tulisi poiketa mer- kittävästi väestön keskimääräisestä peruskulutuksesta. Toimeen- tulotuelle asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet voidaan saavut- taan vain näin tapahtuvan perustason määrittelyn kautta. Vain tarpeeksi suureksi määritellyn toimeentulotuen avulla kyetään voittamaan köyhyydestä johtuvan yhteiskunnallisen leimautumisen vaikutukset ja vain tällä tavoin voidaan estää perheenhuoltajaa kohdanneen sosiaalisen riskin aiheuttaman toimeentulopainauksen negatiiviset seuraukset huollettavien normaaliin yhteiskuntaelä- mään."

Sosiaalihuoltolain perustelujen mukaan valtioneuvoston päätöksel- lä toimeentulotuen yleisistä perusteista varmistetaan tukea tar- vitsevan riittävä elatus ja luodaan nykyistä yhtenäisempi pohja kohtuullisen toimeentulon kehittämiseksi maan eri puolilla. Elatuksen riittävydestä todetaan, että tuen tulisi päivittäisen elatuksen ohella mahdollistaa myös omatoimisuuden säilyttäminen ja elvyttäminen. Perustelujen mukaan perustoimeentulon lähtö- kohdaksi olisi tarkoituksenmukaista ottaa kansaneläkelain mukai- set etuudet ja kulutustutkimukset.

Riittävän ja kohtuullisen toimeentulotuen turvaamisen ohella val- tioneuvoston päätöksen keskeisenä tavoitteena on käytännön yhte- näistäminen. Perustelujen mukaan toimeentulotuen määrää ja laa- tua ei ole tarkoituksen mukaista jättää huoltoavun tapaan riip- pumaan kullakin paikkakunnalla vallitsevista asenteista ja olo- suhteista.

Professori Peter Townsendin (1979) esittämän määritelmän mukaan: "Väestön yksilöiden, perheiden ja ryhmien voidaan sanoa olevan köyhää, kun heillä ei ole resursseja, joilla hankkia sellaiset ruokavaliot, osallistua sellaisiin aktiviteetteihin ja omistaa sellaiset elinolot ja mukavuudet, jotka ovat tavanomaisia tai ainakin laajalti hyväksytyjä yhteiskunnassa johon ne kuuluvat. Heidän resurssinsa ovat niin selvästi keskivertoihmisen tai perheen hallitsemien toimintojen alapuolella, että heidät on itseasiassa suljettu tavanomaisten elämäntyylien, tapojen ja aktiviteettien ulkopuolelle."

7.2. Valtioneuvoston päätöstä valmistelleen työryhmän kannanotot toimeentulotuen tasosta

Toimeentulotuen yleisistä perusteista annettua valtioneuvoston päätöstä (838/83) valmistelleen työryhmän mielestä toimeentulotuen tason kannalta on keskeistä mitkä menot ovat toimeentulotukeen oikeuttavia. Edelleen tason ja rakenteen kannalta on olennaista, mitä menoeriä sisällytetään laskennallisina perusosaan ja mitkä otetaan erikseen huomioon tarpeellisen suuruisina. Tärkeää on myös, miten erikokoisissa ruokakunnissa ruokakunnan jäsenten perusosan suhteet eli kertoimet määritellään. Tämä puolestaan riippuu perusosan sisällöstä.

Valtioneuvoston päätöstä valmistellut työryhmä laati työnsä pohjaksi viisi perusosavaihtoehtoa. Vaihtoehtoissa sekä perusosan sisältö että taso vaihtelivat. Taso oli toisissa vaihtoehdossa kiinteä ja vaihteli toisissa (3 ja 4-vaihtoehdot) tietyissä rajoissa.

Työryhmän käsityksen mukaan kulutustarpeiden tasapuolinen huomioon ottaminen edellyttää, että perusosan suuruus riippuu ruokakunnan koosta ja ruokakuntaan kuuluvien lasten iästä. Eri avunsaajien perusosan suhteiden määrittelyssä tukeuduttiin huoltoapukäytäntöön ja kulutustutkimuksiin. Yksinäisen aikuisen perusosan tulisi olla korkeampi kuin useamman hengen ruokakunnassa, koska jälkimmäisessä kulutusmenot ruokakunnan jäsentä kohti ovat tutkimusten mukaan jonkin verran alhaisemmat. Lasten normit ehdotettiin ryhmiteltäväksi kolmeen ikäryhmään.

Lasten kulutuksen lisääntyminen iän myötä pyrittiin ryhmittelyssä ottaamaan huomioon. Lapsilisän lakkaamisesta 16-vuotiailla johtuu, että porrastus 16-vuotiailla oli suurempi kuin 10-vuotiailla. Useampilapsisissa perheissä kertoimia ehdotettiin alennettavaksi kolmannelle alle 16-vuotiaasta lapsesta lukien 5 tai 10 prosenttiyksikköä lapsilisien porrastuksen johdosta.

Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa on kuvattu työryhmän laatimat perusosavaihtoehdot ja valtioneuvoston päätöksen 2 §:n mukainen perusosa.

0-vaihtoehto laadittiin keskimääräisen huoltoavun perusavustuksen pohjalta siten, ettei perusosasta aiheutuisi lisäkustannuksia. Tässä vaihtoehdossa, jota työryhmä ei tarkoittanut varsinaisesti vaihtoehdoksi vaan lähinnä kustannuslaskelmien lähtökohdaksi, yksinäisen henkilön perusosa oli huoltoaputapausten painotettu keskiarvo. Lasten osuuksia suhteessa aikuiseen muutettiin jonkin verran.

Työryhmän enemmistön kannattama 5-vaihtoehto rakennettiin käyttämällä pohjana kuntien korkeimpia huoltoavun perusavustuksen normeja, jotka olivat suunnilleen samat kuin neljän lääninhallituksen suosittamat normit. Perusosaa laajennettiin lisäämällä siihen laskennallisena käyttövaatetuksen osuus (2-vaihtoehto) ja eräitä muita menoeriä. Laskelmissa käytettiin apuna vuoden 1976 kotitaloustiedustelusta saatuja alimman tulonsaajaviidenneksen kulutustietoja. Laajaa perusosaa perusteltiin mm. sillä, että se yksinkertaistaa hallinnollista menettelyä vähentämällä tarpeetonta tarveharkintaa ja edistää asiakkaan omatoimisuutta lisäämällä hänen itsenäistä vastuutaan taloudestaan. Tarveharkintaa vähentämällä säästetään sosiaalityöntekijöiden aikaa varsinaiseen sosiaalityöhön.

Valtioneuvoston päätöksen 2 §:n mukaisen perusosan vähimmäistaso määriteltiin tulo- ja menoarviossa toimeentulotukeen varattun määrärahan pohjalta. Perusosan sisältö vastaa 0-vaihtoehtoa ja taso on hieman 0-vaihtoehdon tasoa alhaisempi.

Toimeentulotuki sisältyy osana toimeentuloturvaa valtakunnalliseen suunnitelmaan sosiaalihuollon järjestämisestä. Sosiaali-

Toimeentulotuen perusosa valtioneuvoston päätöksen 2 §:n ja päätöstä valmistelleen työryhmän laatimien vaihtoehtojen mukaan 1.1.1984 tasossa

perusosan sisältö	Suppea perusosa										Laaja perusosa		
	ravinto, käyttövarat 1)					ravinto, käyttövaatteet 2) ja käyttövarat 1)					ravinto, vaatteet ja käyttöva- rat 3)		
	VNP 2 §		0-vaihtoe.		1-vaihtoe.		2-vaihtoe.		3-vaihtoe.		4-vaihtoe.		5-vaihtoe.
I kr	II kr	I kr	II kr	I kr	II kr	I kr	II kr	I kr	II kr	4)		I kr	II kr
Perusosan taso													
2. lapsen saakka	718	687	734	703	849	812	947	906	832 (797)	947 (906)	947 (906)	1 110 (1 062)	1 110 1 062
muu 16 v. täytt.	646	618	661	633	764	731	852	814	749 (717)	852 (814)	805 (770)	935 (903)	935 903
10-15 v.	431	412	440	422	552	528	616	589	541 (518)	616 (589)	568 (544)	666 (637)	666 637
alle 10 v.	323	309	330	316	425	406	474	453	416 (399)	474 (453)	426 (406)	500 (478)	500 478
Yksinäisen perusosa & kansanelikköön pohjao- sasta ja täydestä lii- stösasta	44		45		52		58		51 - 58		58 - 68		68
Perusosa 2. lapsen saakka	100		100		100		100		100		100		100
muu 16 v.	90		90		90		90		90		85		85
10-15 v.	60		60		65		65		65		60		60
alle 10 v.	45		45		50		50		50		45		45

- 1) sisältävät puhtauden, parturi- ja kampaamomaksut sekä pienehköt virkistys- ja harrastusmenot
- 2) käyttövaatteet (n. 72 mk) = muut kuin monivuotiset vaatteet
- 3) vaatteet sisältävät käyttövaatteiden lisäksi monivuotiset vaatteet; käyttövarat sisältävät alavitteessä 1) mainittujen lisäksi TV-lupamaksun, sanomalehden tilausmaksun ja puhelimen käyttömenot
- 4) II kuntaryhmän luku suluisissa

ja terveysministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman vuosille 1985 - 1989 kehittämissuunnitelman mukaan toimeentulotukea kehitetään suunnitelmakaudella asteittain sosiaalihuoltolain toimeenpanoa valmistelleen työryhmän ehdotusten mukaisesti siten, että perusosan sisältöä laajennetaan ja tasoa korotetaan.

Yksinäisen henkilön perusosa olisi kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä vuonna 1985 vähintään 58 prosenttia, vuonna 1986 vähintään 62 prosenttia, vuonna 1987 vähintään 64 prosenttia ja vuonna 1988 vähintään 68 prosenttia.

Seuraavassa taulukossa on esitetty valtioneuvoston päätöksen 2 §:n ja eräiden esitettyjen vaihtoehtojen perusosien jakautuminen eri menoeriin.

Taulukko 5. VNp 2 §:n, 2 ja 5-vaihtoehtojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelman mukaisten perusosien menoerät yksinäisellä henkilöllä II kuntaryhmässä, mk/kk

	VNp 2 §	2-vaihtoehto	5-vaihtoehto	KTS/-85
toimeentulotuen perusosa	687	906	1 062	906
siitä				
- ravinto	550	667	667	550
- VNp 2 §:n sisält. käyttövarat	137	167	167	137
- muut käyttövarat	-	-	121	112
- käyttövaatteet	-	72	72	72
- monivuotiset vaatteet	-	-	35	35

Valtioneuvoston päätöstä valmistelleen työryhmän mukaan 2- ja 5-vaihtoehtoissa ravintoon tarkoitettu rahamäärä oli yhtä suuri kuin mitä kotitaloustiedustelun mukaan alin tulonsaajaviidennes käytti ravintoon ¹⁾. Määrä oli kuitenkin hieman pienempi kuin

¹⁾ Kotitaloudet on jaettu käytettävissä olevien tulojen mukaan viiteen ryhmään. Alimmassa tulonsaajaviidennesessä yksinäiset ja eläkeläiset ovat ylliedustetut.

terveellisen ja monipuolisen ravinnon hinta oli kotitalous- ja kuluttaja-asiaintutkimuskeskuksen laatiman mallin mukaan ja mitä väestö keskimäärin käytti ravintoon ¹⁾. Käyttövarat ovat vain 5-vaihtoehdossa yhtä suuret kuin mitä pitkäaikaishoidossa olevalle turvataan. Laitoshoidossa olevan käyttövaroja ei kuitenkaan ole tarkoitettu kattamaan kaikkia niitä menoeriä, jotka toimeentulotukiasiakkaan tulee käyttövaroillaan kattaa.

7.3. Työryhmän lähtökohdat kohtuullisen toimeentulotuen tason määräämiseksi

Köyhyys on kulttuurisidonnainen asia. Köyhyys onkin määriteltävä sisältönsä puolesta kussakin yhteiskunnassa ja yhteiskunnan kehitysvaiheessa erikseen. Kehittyneissä maissa köyhyys on suhteellista. Köyhyysraja nousee elintason yleisesti noustessa.

Toimeentulotukea voidaan pitää eräänlaisena köyhyysrajana, jonka alapuolelle jäävää köyhyyttä yhteiskunta ei pidä hyväksyttävänä. Siten toimeentulotuen kohtuullinen taso on sidoksissa yhteiskunnan kehitykseen ja kulttuuriin. Mitään "lopullista" tasoa ei voida määritellä.

Köyhyystutkija Peter Townsend pitää kuten edellä todettiin köyhinä niitä, joilla ei ole resursseja yhteiskunnan tavanomaiseen elämäntyyliin. Sosiaalihallintokomitean mielestä toimeentulotuen tason ei tulisi merkittävästi poiketa väestön keskimääräisestä peruskulutustasosta.

Seuraavassa asetelmassa on esitetty eri kokoisten perheiden keskimääräiset kulutusmenot vuoden 1981 kotitaloustiedustelun mukaan 1.1.1984 hintatasossa sekä toimeentulotuen laskennallinen taso. Toimeentulotuen taso on saatu lisäämällä perusosaan (VNp 2 §) arvio VNp 3 §:n mukaan tarpeellisen suuruisina huomioon otettavien menojen määrästä pitkäaikaisesti tukea saavan kohdalla ²⁾.

1) Ruuan ravintoarvon ja hinnan laskentamalli, Kotitalous- ja kuluttaja-asiaintutkimuskeskus, julkaisu 2/1982

2) Ks. Keskeisten toimeentuloturvaetuksien taso Suomessa 1984, sosiaalihallituksen julkaisu

	1	2	1+1	2+1	2+2	2+3
keskimääräinen kulutus yht.	2 638	4 848	4 087	6 368	7 452	7 629
toimeentulo- tuki yhteensä	1 491	2 503	2 326	3 338	4 174	4 967

Asetelmassa havaitaan, että toimeentulotuen mahdollistama kulutus-
taso jää selvästi väestön keskimääräisen kulutustason alapuolel-
le. Osaltaan tämä kertoo sitä, mitä mahdollisuuksia valinnaiseen
kulutukseen toimeentulotukiasiakkaalla on muuhun väestöön verrat-
tuna.

Köyhyyden tai toimeentulotuen tason määrittäminen edellä mai-
nitusta lähtökohdista käsin ei ole helppoa, koska tavanomais-
ta, normaalia ja laajalti hyväksyttyä elämäntyyliä ei yksise-
litteisesti voida määritellä rahassa. Vaikeaa on myös määri-
tellä, kuinka paljon toimeentulotukiasiakkaan elintaso saisi
tai tulisi jäädä väestön keskimääräisen kulutuksen alapuolelle.
Toimeentulotuen tasoa mitoitettaessa tulisi kuitenkin vertailu-
ja tehdä yhtä hyvin väestön keskimääräiseen kulutustasoon kuin
muiden toimeentuloturvajärjestelmien tasoon.

Toimeentulotuella viimesijaisena järjestelmänä turvataan henki-
lön tarpeenmukainen toimeentulo silloin, kun ensisijaiset jär-
jestelmät eivät ole siihen riittäviä. Siten toimeentulotuen
tasoa ei voida kiinteästi kytkeä muun turvan tasoon. Viimesi-
jaisuudesta seuraa myös, että ensisijaisia järjestelmiä tulisi
kehittää riittäviksi, jolloin toimeentulotuen merkitys vähitel-
len pienenisi. Kansaneläke ja sairausvakuutuksen vähimmäistur-
va esimerkiksi eivät ilmeisestikään ole riittäviä. Toimeentulo-
turvajärjestelmää kehitettäessä olisi sen osien oltava järkeväs-
sä suhteessa toisiinsa.

Yksilöiden ja perheiden elintavoissa ja -oloissa on eroja. Ta-
loudet voivat olla esimerkiksi omavaraisuuden suhteen erilaisia.
Pienimuotoista luontaistaloutta ei tulisi ottaa toimeentulotukea
vähentävänä huomioon samoin kuin ei vähäisiä ja satunnaisia tu-
loja. Niiden huomioon ottaminen aiheuttaisi turhaa byrokratiaa
ja osaltaan estäisi asiakkaan omatoimisuutta.

Merkittävämpi luontaistalouden harjoittaminen otetaan luonnollisesti huomioon tulojen suuruutta arvioitaessa. Perusosan lisäksi tulisi ottaa erikseen huomioon olennaiset lisäkustannukset kuten sairaudesta johtuvat erityisravintomenot. Perusosa tulisi kuitenkin mitoittaa siten, ettei esimerkiksi työssäkäyville tarvitsisi suorittaa erillisiä ravintolisiä.

Toimeentulotuen perusosaan sisältyvien menojen osalta ei voida osoittaa selviä eroja alue- tai kuntakohtaisesti. Koska perusosa on kytketty kansaneläkkeeseen, voidaan kansaneläkkeen kuntaryhmittäisyyden mukaiset erot perusosassa kuitenkin hyväksyä. Sen sijaan kansalaisten elintasossa eri paikkakunnilla mahdollisesti vallitsevat erot eivät saisi heijastua toimeentulotuen kaltaiseen vähimmäisturvajärjestelmään.

Toimeentulotuen kehittämisen esteeksi on toisinaan koettu se, että osa tuen saajista on päihdeongelmaisia tai muutoin sosiaali-ongelmaisia. Niissä tapauksissa, jolloin on ilmeistä, ettei rahana maksettavaa toimeentulotukea tultaisi käyttämään oikein, voidaan tuen käyttöä valvoa. Tällöin toimeentulotuki voidaan suorittaa pienissä erissä, osto-osoituksia voidaan käyttää, tuki voidaan maksaa tuensaajasta huolehtivalle henkilölle tai käyttää muutoin hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen. Tuen tarpeessa oleville tulee kuitenkin tällöinkin turvata sama perusturva kuin muille. Lisäksi mm. sosiaalityön keinoin pyritään tuensaajan elämäntilanteen parantamiseen. Edellä mainittu ryhmä on pieni vähemmistö tuen saajista. Valtaosa pystyy huolehtimaan itse tulojensa käytöstä.

Edellä todettiin, ettei toimeentulotuen kohtuullinen tason määrittely rahassa ole helppoa. Työryhmän käsityksen mukaan tason määrittely tietyllä tarkkuudella on kuitenkin mahdollista ja kuntien käytännön yhtenäistämiseksi tarpeellista. Lähtökohtana voidaan käyttää tarpeenmukaiseen toimeentuloon kuuluvaksi katsottavien hyödykkeiden ja palvelusten luetteloa, jota on hinnoiteltava kohtuullisiksi. Tarpeenmukaisia ovat ainakin valtioneuvoston päätökseen sisältyvät toimeentulotukeen oikeuttavat menot.

Ravintomenojen riittävyttä voidaan edellä (7.2.) esitetyn vertailun ohella verrata esimerkiksi kuntien keskusjärjestöjen suositukseen kunnallisessa perhepäivähoidossa olevien lasten elintarvikekustannusten korvaamisesta. Tämä suositus perustuu vuonna 1977 tehtyyn joukkoruokailututkimukseen, jonka yhteydessä selvitettiin päiväkotien ruokailua ja annettiin suositus perhepäivähoidon ruokailusta (Sosiaalivaltion yleiskirje nro C 9/1978/pe). Keskusjärjestöt ovat vuosittain tarkistaneet suosituksen perusteella tehdyn kustannuskorvaussuosituksensa käyttäen ravintoryhmäindeksiä.

Alle kouluikäisen lapsen kokopäivähoidossa elintarvikekustannus on 10.75 mk (suositus ajalle 1.9.83-31.8.84). Kokopäivähoidossa olevalle lapselle tarjotaan kolme ateriala: aamupala, luona ja välipala. Kokopäivähoidossa olevan lapsen tulee saada näistä aterioista vähintään 2/3 päivänä ravintotarpeestaan. Alle kouluikäisten vuorokauden ravintokustannus olisi näin ollen vähintään 16.12 mk. Päivähoidossa olevat koululaiset ovat yleensä 7-8-vuotiaita. Tällaisen koululaisen yhden aterian ja välipalan hinnaksi on arvioitu 10.50 mk. Koko vuorokauden ateriakustannukset olisivat vähintään 20 mk.

Toimeentulotuen vähimmäistason (VNp 2 §) perusosasta 80 % on tarkoitettu ravintoon. Yksinäisellä aikuisella ravinnon osuus ensimmäisessä kuntaryhmässä on 19.50 mk vuorokaudessa, muulla 16-vuotta täyttäneellä 17.25 mk, 10-16-vuotiaalla lapsella 11.50 mk ja alle 10-vuotiaalla 8.61 mk.

Toimeentulotuella alle kouluikäinen saa puolet siitä ravinnosta, mitä hänelle turvattaisiin kunnallisessa perhepäivähoidossa. Peruskoulun ensimmäisillä luokilla oleva koululainen saa vielä tätäkin pienemmän osuuden kesäajalta, jolloin hän ei saa kouluateriaa. Yksinäinen aikuinen saa jonkin verran vähemmän kuin perhepäivähoidossa maksettaisiin 7-10-vuotiaan ravinnosta ja muu 16-vuotta täyttänyt hieman enemmän kuin alle kouluikäinen perhepäivähoidossa.

Ravintoon tarkoitettujen varojen tulee olla siten mitoitettut, että ne mahdollistavat riittävän, terveellisen ja monipuolisen

ravinnon saamisen. Työryhmän käsityksen mukaan valtioneuvoston päätöstä valmistelleen työryhmän laatimien 2 ja 5-vaihtoehtojen ravintomenot ovat osapuilleen riittävät.

Lähtökohdaksi käyttövaroja mitoitettaessa tulisi ottaa, että ne ovat yksinäisellä henkilöllä kansaneläkkeen pohjaosan suuruiset. Tällöin ne ovat yhtä suuret kuin pitkäaikaishoidossa olevalle vähintään turvataan. Näin voitaisiin myös lyhytaikaisessa laitoshoidossa olevalle turvata saman suuruiset käyttövarat. Pitkäaikaisessa laitoshoidossa oleva tosin saa hoitona puhtauden, virkistuksen ja harrastuspalvelun, jotka kotona asuva toimeentulotuen saaja joutuu kustantamaan käyttövaroistaan.

Kohtuulliset vaatemenot voitaisiin myös määritellä em. työryhmän arvioimiksi. Arvio perustui kotitaloustiedustelun mukaan alimman tulonsaajaviidenneksen käyttämiin vaatemenoihin.

Informaatiomenojen kuten TV-luvan, sanomalehden tilausmaksun ja puhelimen käyttömenojen osalta olisi pyrittävä todellisiin, kohtuullisiin kustannuksiin.

Perusosaan sisältyvät menot arvioidaan laskennallisina. Perusosan lisäksi erikseen huomioon otettavat menot ovat yleensä todellisen suuruisia. Menoille ei tällöin tulisi asettaa kaavaisia ylärajoja.

Seuraavassa on pyritty arvioimaan sellaisten menoerien kohtuullisia määriä yksinäisellä henkilöllä, jotka työryhmän käsityksen mukaan voitaisiin sisällyttää toimeentulotuen perusosaan.

	mk/kk	% Ke:stä
ravinto	667	42,7
käyttövarat (VNp 2 §:n sisältö eli henkilökoht. ja kodinpuhtaus, parturi ja kampaamo, harrastukset)	288	18,4
käyttövaatteet	72	4,6
monivuotiset vaatteet	40	2,6
informaatiomenot, kuten TV-lupa, sanomalehti ja puhelimen käyttömenot	180	11,5

8. Työryhmän ehdotukset

Työryhmän mielestä valtioneuvoston päätöstä valmistelleen työryhmän esittämä 5-vaihtoehto toteuttaisi toimeentulotuen perusosan rakenteen osalta parhaiten sosiaalihuoltolaissa toimeentulotuelle asetetut tavoitteet. Laajentamalla perusosaa voitaisiin tarveharkintaa erityismenojen osalta vähentää. Samalla asiakas kykenisi pitkäjänteisemmin vastaamaan taloudestaan, mikä osaltaan edistäisi hänen omatoimisuuttaan ja lisäisi itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalityöntekijöiden aikaa säästyisi varsinaiseen sosiaalityöhön. Sosiaalihuoltokunnissa suoritettujen arvioiden mukaan voitaisiin täten säästää suunnilleen sadan sosiaalityöntekijän vuotuinen työpanos.

Toimeentulotuen perusosan kohtuullisen tason voitaisiin edellä esitettyjen menoerien perusteella arvioida olevan suunnilleen 80 % yksinäisen henkilön kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä. Työryhmä ei tässä vaiheessa kuitenkin tee täsmällistä esitystä perusosan tasosta, koska se katsoo eräiden menoerien tason määrittelyn edellyttävän vielä lisäselvittelyä. Samasta syystä ei toimeentulotuen ja kansaneläkkeen turvaamaa toimeentulon tasoa voida kyllin täsmällisesti verrata. Vertaaminen edellyttää lisäksi näitä etuuksia saavien kulusrakenteen selvittämistä.

Työryhmä katsookin, että ensi vaiheessa toimeentulotuen kohtuulliseen tasoon tulisi pyrkiä nykyisen sisältöistä perusosaa korrattamalla erityisesti, jos laajempaan malliin siirtymiseen ei taloudellisista syistä ole välittömiä mahdollisuuksia. Kohtuullisena perusosan tasona voitaisiin pitää 60 % yksinäisen henkilön kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä. Tällä perusosan tasolla toimeentulotuen kokonaistaso vastaisi suunnilleen kansaneläkkeen tasoa. Tasoon voitaisiin siirtyä asteittain kahden vuoden kuluessa.

Taulukko 5. Ehdotus toimeentulotuen perusosan tasoksi sekä arvio toimeentulotuen lisäkustannuksiksi vuosina 1985 - 1986.

perusosan sisältö	1985		1986	
	ravinto ja käyttövarat (VNp 2 §)		ravinto ja käyttövarat (VNp 2 §)	
yksinäisen perusosa % Ke:stä	55		60	
perusosan taso, mk/kk, 1.1.1984 tasossa	I kr	II kr	I kr	II kr
- yksinäinen	898	859	979	937
- muu 16 v.	808	773	881	843
- 10-15 v.	539	505	587	562
- alle 10 v.	404	387	441	422
toimeentulotuen lisäkustannukset, mmk				
- yhteensä	20		35	
- valtion osuus	9,4		16,5	
- kunnat	10,6		18,5	

Ehdotetun tasokorotuksen toteuduttua oltaisiin lähellä nykyisiä korkeimpia toimeentulotukinormeja kunnissa.

Toimeentulotuen lisäkustannuksia arvioitaessa on pohjaututtu valtioneuvoston päätöstä valmistelleen työryhmän laatimiin kustannuslaskelmiin. Kustannuslaskelmissa on arvioitu työttömyysturvauudistuksen pienentävän toimeentulotuen kustannuksia 40 mmk vuonna 1985.

Toimeentulotuen tasokorotuksesta johtuvia lisäkustannuksia on järjestelmän viimesijaisuudesta johtuen vaikea arvioida tarkoin. Tässä vaiheessa ei ole myöskään tietoa siitä, missä määrin toimeentulotuen piiriin tulee mahdollisesti uusia asiakkaita lähinnä järjestelmän luonteen muuttumisesta ja tiedottamisen lisääntymisen johdosta. Työryhmä pitääkin tärkeänä, että toimeentulotuen todelliset kustannukset selvitetään heti, kun järjestelmän toteutumisesta on saatavissa kylliksi tietoja.

Perusosan tasokorotuksen ohella työryhmä ehdottaa toimeentulotuen yleisistä perusteista annettua valtioneuvoston päätöstä muutettavaksi siten, että kolmannelle alle 16-vuotiaasta lapsesta lukien suoritettava vähennys poistetaan. Kuten edellä toimeentulotuen toteutumisesta kunnissa koskevassa kohdassa on todettu, on vähennys koettu epätarkoituksenmukaiseksi ja hankalaksi toteuttaa.

Myös toimeentulotukea saavien elämäntilanteista tulisi erilliselivityksin hankkia nykyistä enemmän tietoa. Määräajan puitteissa ei työryhmä ole kuitenkaan nähnyt mahdolliseksi laatia tästä yksityiskohtaisempaa ehdotusta.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Työryhmän tehtävänä oli seurata sosiaalihuoltolaissa tarkoitettun toimeentulotukea koskevan uudistuksen toteutumista kunnissa, määritellä kohtuulliseksi katsottavan toimeentuloturvan taso sekä tehdä yksityiskohtainen ehdotus toimeentulotuen kehittämiseksi ja selvittää ehdotuksen toteuttamisesta valtion- ja kunnallistaloudelle aiheutuvat kustannukset.

Uudistuksen toteutuminen kunnissa

Työryhmän toimesta suoritettiin 96 kuntaan toimeentulotukea koskeva kysely. Työryhmän käytettävissä olleen ajan lyhydestä johtuen kysely kunnissa ei ollut hallinnollisessa käsittelyssä, vaan vastaa lähinnä yksittäisten työntekijöiden käsitystä siitä, mikä tulisi olla toimeentulotuen taso ja sisältö. Koska näitä käsityksiä ei tarvinnut perustella, on kyselyn luotettavuus tässä mielessä kyseenalainen. Kysely osoitti joka tapauksessa, että vajaassa puoleessa ko. kunnista toimeentulotukipäätöksen 2 §:n mukainen normi (perusosa) oli korkeampi kuin käytössä ollut vastaava huoltoavun perusavustus. Noin puolet niistä kunnista, joilla perusavustus oli korkeampi kuin perusosa, oli alentanut normia. Käsityksemme mukaan normia alentaneiden kuntien lukumäärä ei kuitenkaan kerro mitään, koska toimeentulotuen perusosan sisältö on ilmeisesti lähes aina sisällöltään suppeampi kuin vastaavan huoltoavun perusavustuksen sisältö.

Näin ollen kyselyn perusteella ei voida vetää johtopäätöstä, että kunnat olisivat alentaneet normien tosiasiallista tasoa. Sen sijaan on kiistaton tosiasia, että uudistuksen yhteydessä monet kunnat joutuivat nostamaan ko. normin tosiasiallista tasoa.

Kohtuullisen toimeentuloturvan tason määrittely sekä ehdotus toimeentulotuen kehittämiseksi

Työryhmän enemmistö esittää perusosan tuntuvaan korottamista ilman, että siihen on esitetty mitään tosiasioihin pohjautuvia perusteita. Kokemuksia vuoden alussa voimaan tulleen valtioneuvoston päätöksen vaikutuksista toimeentuloturvaan ei ole olemassa. Em. kyselyssä tosin tiedusteltiin sosiaalityöntekijöiden käsitystä 2 §:n "sopivasta" markkatasosta. Kyselyn perusteella voidaan todeta, että sosiaalityöntekijöiden käsityksen mukaan sopiva perusosan taso esimerkiksi yksinäiselle henkilölle olisi II kuntaryhmässä 744 mk/kk ja I kuntaryhmässä 815 mk/kk, kun tosiasiallinen taso on keskimäärin 734 mk/kk.

Sosiaalityöntekijöiden, joita voitaneen pitää asiantuntijoina, käsitykset eivät siis mitenkään tue esitystä 2 §:n tason olennaisesta korotustarpeesta. Toimeentulotuen perusosan taso on yleisesti noussut huoltoavun tasosta, joten tältäkään pohjalta ei löydy perusteita esittää tuen tasokorotuksia. Myöskään ei ole tullut esille tapauksia tai henkilöryhmää, jossa toimeentulotuen taso olisi selvästi osoitettavissa riittämättömäksi turvaamaan perustoimeentulo.

Käsityksemme mukaan toimeentulotuen korotusesityksille ei ole edellä olevan perusteella olemassa mitään perusteita, eikä työryhmän enemmistökään ole sellaisia pystynyt esittämään.

Työryhmä on sitä paitsi tarkastellut yksipuolisesti vain toimeentulotuen perusosan tasoa. Tämä tarkastelu on hyvin kapea-alaista. Totuudenmukaisen kuvan saamiseksi toimeentulotuesta tarkastelun olisi pitänyt kattaa vähintäänkin samanarvoisina myös ko. päätöksen 3 §:n mukaiset menot.

Perusosan tason korottaminen 80 %:iin kansaneläkkeen pohjaosan ja lisäosan yhteenlasketusta määrästä ei ole

periaatteessakaan perusteltua, koska kansaneläke on tarkoitettu turvaamaan perustoimeentulo, joka sisältää muitakin menoeriä kuin perusosa. Siten esitetyn tasoinen perusosa useissa tapauksissa johtaa kansaneläkkeen täydentämiseen toimeentulotuella.

Ottaen huomioon kuntien tekemät ratkaisut, puuttuvat kokemukset toimeentulotuen soveltamisesta sekä riittämättömät perusteet toimeentulotuen tason korottamiselle, emme voi yhtyä työryhmän ehdotuksiin.

Ehdotuksen vaikutukset valtion- ja kunnallistaloudelle

Työryhmän raportissa esitetyt laskelmat ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista ovat käsityksemme mukaan harhaanjohtavat. Laskelmat pohjautuvat valtioneuvoston päätöstä valmistelleen toimeentulotukityöryhmän arvioihin, joihin ei sisälly edes huoltoapuasiakkaiden määrässä jo vuonna 1983 tapahtuneen nousun vaikutus. Jo vuoden alun kokemusten perusteella voidaan nähdä, että toimeentulotuen nykyinen taso ja sisältö tuo uusia asiakkaita huomattavasti enemmän kuin mitä tehdyissä laskelmissa arvioitiin. Toimeentuloturvamenot näyttävät kuntien toteuttamissuunnitelmien perusteella nousevan 15 - 20 %:ia budjetoitua korkeammiksi. Työryhmän enemmistön esittämät arviot esittämiensä taso-
korotusten aiheuttamasta kustannusten noususta ovat huomattavasti liian alhaiset.

Työryhmän esittämä perusosan tason nostaminen ja siihen liittyvä asiakasmäärän lisääntyminen esimerkiksi 10 %:lla aiheuttaa oman arviomme mukaan lisäkustannuksia vuonna 1985 ainakin 75 miljoonaa markkaa ja vuonna 1986 edelleen lisää 42 miljoonaa markkaa.

Edellä olevassa laskelmassa ei ole vielä otettu huomioon sitä, että tason korotus lisää asiakkaiden määrää räjähdysmäisesti. Jo nykyinen toimeentulotuki tarjoaa perheelle, jonka huoltaja saa teollisuuden keskipalkkaa ja jossa

on vaimo kotona sekä kolme lasta, lähes tuhannen markan toimeentulotuen kuukaudessa (sosiaalihuollituksen esite). Toimeentulotuen tason olennainen korotus lisääisi hyvin suuren osan palkanansaitsijoista toimeentulotukeen oikeutetuiksi, samoin esimerkiksi kansaneläkkeen saajat. Tätä ei voida pitää viimesijaisen toimeentuloturvan tavoitteena.

Yhteenvetona toteamme, että emme pidä miltään osin perusteltuna työryhmän esityksiä toimeentulotuen tason korottamisesta. Lisäksi työryhmän esittämät arviot esityksessä kustannusvaikutuksista ovat olennaisesti liian matalat.



Erkki Virtanen



Liisa Salonen