

Sosiaalihuoltolakityöryhmän I osamuistio

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI TOIMEENTULOTUEN
YLEISISTÄ PERUSTEISTA



Helsinki 1983

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 9 päivänä lokakuuta 1981 sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon suunnittelun toimeenpanoa valmistelevan työryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin muiden tehtävien lisäksi laatia ehdotus valtioneuvoston päätökseksi toimeentulotuen yleisistä perusteista.

Päätösehdotuksen valmistelua varten työryhmälle asetettiin jaos, johon kuului työryhmän varsinaisten jäsenten lisäksi lisäjäseniä.

Jaosto valmisteli ehdotusluonnoksen valtioneuvoston päätökseksi toimeentulotuen yleisistä perusteista. Ehdotus käsiteltiin tämän jälkeen työryhmän kokouksissa, joihin myös työryhmään kuulumattomat jaoston jäsenet osallistuivat. Työryhmään kuulumattomina jaoston jäseninä ovat työryhmän ehdotuksen valmisteluun osallistuneet taloussihteeri Esko Tainio, tarkastaja Olavi Myllyharju, osastopäällikkö Eero Pikkujämsä, läänin sosiaalitarkastaja Marketta Jungner, taloussuunnittelija Liisa Salonen, sosiaaliasiain sihteeri Kaarina Mäkelä sekä jaoston sihteerit ylitarkastaja Kauko Salo ja tutkija Timo Karjalainen. Työryhmän työhön ovat osallistuneet jaoston pysyvä asiantuntijajäsen budjettisihteeri Pertti Tuhkanen sekä hänen sijaisena erikoistutkija Reino Niinivaara.

Työryhmän sihteeri, nuorempi hallitussihteeri Raija Koskinen on ollut vuoden 1982 alusta lähtien virkavapaalla.

Työryhmän ehdotus perustuu sosiaalihuoltolain 32 §:ään ja sosiaalihuoltolakia koskevan hallituksen esityksen perusteissa toimeentulotuki uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Työryhmä ehdottaa, että valtioneuvoston päätös toimeentulotuen yleisistä perusteista annetaan työryhmän muistiossa esitetyn vaihtoehdon 5 mukaisesti. Kun valtion- ja kunnallistaloudellisista syistä mainittua ehdotusta ei ehkä voida saattaa voimaan välittömästi uuden lainsäädännön voimaantultua sen vaatimien kustannusten takia, työryhmä on myös valmistellut tarvittavat siirtymäkauden säännökset.

Työryhmän enemmistön kannasta poiketen kuntien keskusjärjestöjä työryhmässä edustaneet apulaisosastopäällikkö Torsten Widén Suomen Kaupunkiliitosta, toimistopäällikkö Aulis Vintturi Suomen Kunnallisliitosta ja liittosihteeri Erik Nylund Finlands svenska kommunförbundista ovat katsoneet, että uu-

distusta olisi uuden lainsäädännön voimaantulovaiheessa ryhdyttävä toteuttamaan työryhmän muistiossa esitetyn vaihtoehdon 3. pohjalta. Lisäksi työryhmän työskentelyyn asiantuntijana osallistunut valtiovarainministeriön edustaja katsoo, että ottaen huomioon valtion- ja kunnallistaloudelliset kehitysnäkymät sekä SVOL:n voimaantulo, tulisi toimeentulotuen uudistamisessa edetä lähinnä ns. 0-vaihtoehdon kokonaiskustannustasolta.

Ehdotuksenaan valtioneuvoston päätökseksi toimeentulotuen yleisistä perusteista työryhmä kunnioittaen jättää sitä koskevan muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä maaliskuun 14 päivänä 1983.

Matti Marjanen

Berndt Långvik

Markku Lehto

Reijo Kärkkäinen

Matti Mikkola

Ilkka Suojasalmi

Anne Manninen

Sakari Kallio

Kari Kourilehto

Arto Niemi

Eeva Salo

Torsten Widén

Aulis Vintturi

Erik Nylund

Markku Ruohonen

Tertta Sundholm

Jaakko Tuomi

Pirkko Mönkäre

Varpu-Leena Aalto

Martti Lähteinen

Markku Jokela

SOSIAALIHUOLTOLAIN TOIMEENPANOVA VALMISTELEMAAN ASETETUN TYÖRYHMÄN EHDOTUS VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI TOIMEENTULOTUEN YLEISISTÄ PERUSTEISTA

SISÄLTÖ	sivu
1. UUDISTUKSEN TAVOITTEET	1
2. TOIMEENTULOTUEN RAKENNE JA SISÄLTÖ	2
2.1. Suppea ja laaja perusosa	3
2.2. Kertoimet, ikäryhmät ja ruokakuntakorjaus	6
3. PERUSOSAN TASO	10
3.1. Tavoitevaihtoehdot	10
3.2. Vaihtoehtojen vertailua	18
4. EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI	25
5. KUSTANNUSLASKELMAT	25
6. SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT	27
7. TIIIVISTELMÄ JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET	36

1 UUDISTUKSEN TAVOITTEET

Sosiaalihuoltolaissa toimeentulotuki korvaa nykyisen huoltoavun. Lain mukaan toimeentulotukea on oikeutettu saamaan henkilö, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan tai häneen nähden elatusvelvollisen henkilön avulla tai muulla tavalla (30 §). Toimeentulotuki on siten luonteeltaan yksityisen henkilön tai perheen toimeentulon viimäkädessä turvaava etuus.

Sosiaalihuoltolain 32 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa yleiset perusteet, joiden mukaan 30 §:ssä tarkoitettu toimeentulotuki määrätään. Sosiaalihuoltolain perusteluissa on näistä yleisistä perusteista todettu seuraavaa. "Kun vaikeuksiin joutuneelle henkilölle annettavan tuen tavoitteena on päivittäisestä elatuksesta huolehtimisen ohella henkilön itsenäisen toimintakyvyn palauttaminen ja turvaaminen, ei toimeentulotuen määrää ja laatua ole tarkoituksenmukaista jättää nykyisessä määrin riippumaan kullakin paikkakunnalla vallitsevista asenteista ja olosuhteista." Edelleen perusteluissa todetaan, että vahvistamalla yleiset perusteet toimeentulotuen määrittelyksi varmistetaan tukea tarvitsevan riittävä elatus ja luodaan nykyistä yhtenäisempi pohja kohtuullisen toimeentulon kehittämiseksi maan eri puolilla. Perustoimeentulon määrittelyssä olisi tarkoituksenmukaista ottaa lähtökohdaksi kansaneläkelain mukaiset etuudet ja kulutustutkimusten tulokset.

2 TOIMEENTULOTUEN RAKENNE JA SISÄLTÖ

Toimeentulotuen rakenteen kannalta on olennaista se, millaisia menoeriä laskennallisesti määräytyvän ns. perusosan (2 §) katsotaan sisältävän ja mitkä menoerät otetaan huomioon erikseen todellisen suuruksina (3 §). Tämä määrää kohtuullisena pidettävän perusosan markkamääräisen tason ja vaikuttaa toimeentulotukijärjestelmän luonteeseen. Tältä osin työryhmä on esittänyt kaksi perusvaihtoehtoa, ns. laajan perusosan vaihtoehdon sekä suppean perusosan vaihtoehdon sekä esittänyt molempien perustelut. Kummastakin on esitetty muutamia tasoa koskevia vaihtoehtoja.

Toimeentulotukijärjestelmä on pyritty tekemään mahdollisimman selkeäksi ja yksinkertaiseksi. Toimeentulotuki on kuitenkin viimesijainen tukimuoto, jonka tulee mahdollisimman joustavasti ottaa huomioon yksilöllisesti vaihtelevat tuen tarpeet. Ilmeistä on, että tällaista yksilöllisiin tarpeisiin joustavasti suhtautuvaa tukimuotoa tarvitaan aina riippumatta siitä, miten ensisijaisia toimeentuloturvajärjestelmiä pystytään kehittämään. Yksilöllisesti vaihtelevista tarpeista johdetaan se, että kolmannessa pykälässä on jouduttu erikseen luettelemaan varsin suuri määrä sellaisia menoeriä, jotka vaihtelevat yksilöllisesti. Toimeentulotuen yksilöllisen luonteen vuoksi tuen takaaman toimeentulon tasoa on myös varsin vaikeata verrata muihin toimeentuloturvajärjestelmiin, esimerkiksi kansaneläkejärjestelmään. Kotitaloustiedustelun aineistoon pohjautuvilla laskentaesimerkeillä on kuitenkin päädytty siihen, että toimeentulotuki takaa yksinäiselle säännöllistä tukea saavalle henkilölle kansaneläkeläisen toimeentulon tasosta vaihtoehdosta riippuen noin 80 - 94 prosenttia.

Sitomalla perusosa kansaneläkkeen määrään pyritään siihen, että päätöstä ei tarvitsisi vuosittain uusia, vaan toimeentulotuki seuraisi automaattisesti muun perustoitteentuloturvan kehitystä.

2.1 Suppea ja laaja perusosa

Toimeentulotuen perusosaan sisältyy laskennallisina sellaisia menoeriä, joiden hyväksyttävän tason kohdalla ei esiinny asiakaskohtaista vaihtelua. Tällaisia ovat mm. ravintomenot ja käyttövarat. Ehdotuksen mukaan perusosan määrä riippuu kuitenkin avunsaajan iästä ja ruokakunnan koosta.

Perusosan taso riippuu niistä menoeristä, joiden sen katoon kattavan. Perusosan sisällön osalta työryhmä ehdottaa kahta vaihtoehtoa: laajaa ja suppeaa perusosaa. Laaja perusosa poikkeaa suppeasta sikäli, että siihen sisältyy enemmän kertaluonteisia menoeriä kuin suppeaan vaihtoehtoon. Suppean perusosan mallissa nämä menoerät otetaan huomioon erikseen todellisen suuruisena VNP:n 3 §:n nojalla. Suppeaan ja laajaan perusosaan sisältyvät menoerät ovat seuraavat:

SUPPEA PERUSOSA		LAAJA PERUSOSA
0-vaihtoehto	1-, 2- ja 3-vaihtoehto	4- ja 5-vaihtoehto
- ravintomenot	- ravintomenot	- ravintomenot
- käyttövarat	- käyttövarat	- käyttövarat
	- yli 16-vuotiaiden käyttövaatteet	- yli 16-vuotiaiden kaikki vaatteet
		- television lupamaksu, sanomalehden tilausmaksu sekä puhelimen käyttömenot
		- lasten harrastustoiminnan menot

Lasten vaatemenoja ei sisälly mihinkään vaihtoehtoon. Nykyisen huoltoapukäytännön mukaan lasten vaatemenot katetaan lapsilisillä, joita ei oteta tulona huomioon. Työryhmä ei katsonut tarpeelliseksi muuttaa tätä joustavaksi ja tarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta käytäntöä.

Laajaa perusosaa voidaan perustella seuraavasti:

- Laaja perusosa toteuttaa suppeaa paremmin sosiaalihuoltolain tarkoituksen ja erityisesti 32 §:n perusteluissa esitetyt tavoitteet: "Vaikka tuentarvitsijoiden elämäntilanteiden ja olosuhteiden moninaisuuden vuoksi ei tuen myöntämisessä voitaisikaan noudattaa muissa sosiaalivakuutus- ja vakuutusjärjestelmissä omaksuttua käytäntöä, olisi sosiaalihuollon toteuttamista pyrittävä kuitenkin yhdenmukaistamaan siten, että toimeentulotuki olisi verrattavissa esimerkiksi taloudellisen perusturvan antavaan eläkejärjestelmään."

- Sisällyttämällä perusosaan menoja, jotka suppeassa perusosassa otetaan huomioon tapauskohtaisesti todellisina ja toteennäytettyinä, voidaan hallinnollista menettelyä yksinkertaistaa.
- Laaja perusosa antaa suppeaa enemmän mahdollisuuksia valinnaiseen kulutukseen. Työryhmän käsityksen mukaan televisio, sanomalehti sekä puhelimen kuuluvat yleisimpinä esimerkkeinä toimeentulotuen takaamaan riittävän toimeentulon piiriin. Asiakkaalle tulee kuitenkin suoda mahdollisuus käyttää varansa myös muihin valinnaisiin menoihin. Em. hyödykkeiden puuttuminen ei näinollen merkitse, että tukea annettaisiin menoihin, joita ei esiinny.
- Lisäämällä asiakkaan itsenäistä vastuuta taloudestaan voidaan säilyttää ja edistää asiakkaan omatoimisuutta. Toisaalta laajassakin mallissa on viranomaisille suotu mahdollisuus valvoa asiakkaiden varojen käyttöä silloin, kun se asiakkaan epäsosiaalisuuden tai muun syyn takia on välttämätöntä. Tätä koskeva säännös sisältyy laajan perusosan mallissa 6 § 4 momenttiin ja sosiaalihuoltoasetuksen 8 §:n nojalla tuki voidaan maksaa tarvittaessa myös muulle henkilölle kuin tuen saajalle.
- Laaja perusosa takaa paremmin yhtenäisen käytännön, koska siihen sisältyy enemmän normitettuja menoeriä. Vaikka suppeankin perusosan mallissa on suotu mahdollisuus perusosan tapauskohtaiseen laajentamiseen (6 § 2 mom.), menettely voisi kunnissa muodostua erilaiseksi.
- Toimeentulotukea hakeva voi paremmin arvioida oikeutensa tukeen laajan kuin suppean perusosan mallissa.

Nykyinen huoltoavun perusavustus vastaa sisällöltään pääasiallisesti suppeaa perusosaa. Yleensä normeihin ei kuitenkaan sisälly käyttövaatteita. Suppeaa perusosaa voidaan perustella seuraavasti:

- Suppean perusosan malli ottaa laajaa paremmin huomioon yksilöllisten tarpeiden eroavuudet ja näin voidaan ottaa paremmin huomioon asiakkaan tosiasiallinen tilanne. Laaja perusosa suosii jonkin verran lyhytaikaisia asiakkaita, kun laajaan perusosaan sisältyy laskennallisia menoeriä, jotka saattavat tulla ajan-kohtaisiksi vasta sen jälkeen, kun asiakkaan tuen tarve on jo lakannut.
- Suurehkojen, harvoin esiintyvien menoerien sisällyttäminen kuukautta kohti jaksotettuina menoerinä perusosaan edellyttää säästämistä. Tämä saattaa muodostua joillekin ylivoimaiseksi. Laskennallisista, jaksotetuista menoista seuraa myös se, että asiakas joutuu siirtämään pitkällekin hyödykkeen hankintaa. Suppean perusosan mallissa hyödyke on mahdollista hankkia heti tarpeen ilmaannuttua.

2.2 Kertoimet, ikäryhmät ja ruokakuntakorjaus

Eri vaihtoehtoihin sisältyvät kertoimet eli perusosien suhteet erilaisilla avunsaajatyypeillä sekä perusosan ikäryhmitys ilmenevät seuraavalla sivulla olevasta asetelmasta.

	vaihtoehto 0		vaihtoehdot 1, 2 ja 3		vaihtoehdot 4 ja 5		huoltoavun perusavus- tuksen keskiarvo
yksinäinen	100		100		100		100
useamman hengen ruokakunta	2.lap- seen saakka	3. läh- tien	2.lap- seen saakka	3. läh- tien	2.lap- seen saakka	3. läh- tien	
16 vuotta täyttänyt	90	90	90	90	85	85	83
10-15-vuotias	60	55	65	55	60	50	56
0-9-vuotias	45	40	50	40	45	35	53

Kunnat käyttävät perusavustuksessa sekä ikäryhmäpohjaisia että ruokakunnan koon mukaan määräytyviä normeja. Joillakin kunnilla normi määräytyy sekä lasten iän että ruokakunnan koon mukaan. Myös tässä ehdotuksessa normi määräytyy iän ja ruokakunnan koon mukaan, koska tällainen rakenne pystyy parhaiten ottamaan huomioon kulutus- tarpeet erilaisissa ruokakunnissa.

Ikäryhmitys perustuu kulutustutkimuksiin sekä nykyiseen huoltoapukäytäntöön. Kulutustutkimusten mukaan lasten ravinnon ja käyttövarojen kulutus nousee selvästi murrosiän alkaessa. Tämän takia työryhmä on päättänyt 10 vuoden ikärajaan. Kuntien myös käyttämä 7 vuoden ikäraja ei ole yhtä perusteltu, koska ilmainen kouluateria kompensoi tällöin tapahtuvan kulutuksen nousun.

Toinen "luonnollinen" ikäraja normin kohoamiselle on lapsen täyttäessä 16 vuotta. Tällöin nimittäin lakkaa lapsilisä ja lapsen kulutustarve vastaa jo aikuisen kulutusta. Lapsilisien lakkaamisesta johtuu myös se, että porras 16-vuotiaiden kohdalla on korkeampi kuin 10-vuotiaiden kohdalla, koska 16-vuotiaiden kohdalla on kulutustarpeen kasvun ohella kompensoitava lapsilisien lakkaaminen.

Kertoimet vaihtelevat jonkin verran eri vaihtoehdoissa. Aikuisen perusosa on korkeampi yhden kuin useamman hengen ruokakunnassa, koska jälkimmäisessä kulutusmenot ruokakunnan jäsentä kohti ovat tutkimusten mukaan jonkin verran alhaisemmat. Laajan perusosan vaihtoehdoissa (4 ja 5) ero on suurempi kuin suppean perusosan vaihtoehdoissa. Tämä johtuu siitä, että laajaan perusosaan sisältyvät menoerät ovat pääosin ruokakuntakohtaisia. Mainittakoon, että tämäkin ero (15 %) on vielä pienempi kuin esimerkiksi kansaneläkkeessä (17 %).

Lasten kertoimet ovat 0-vaihtoehdossa alemmat kuin 1-, 2- ja 3-vaihtoehdoissa, koska 0-vaihtoehdossa yli 16-vuotiaiden käyttövaatteet eivät sisälly perusosaan. Lisäksi 0-vaihtoehdossa kertoimien määrittelyyn vaikutti se, että perusosan kustannukset haluttiin säilyttää lähellä huoltoavun perusavustuksen kustannuksia. Laajan perusosan vaihtoehdossa on myös perusteltua, että lasten kertoimet ovat alemmat, koska laaja perusosa sisältää myös ruokakuntakohtaisia menoeriä.

Suppean perusosan vaihtoehdoissa 1, 2 ja 3 lasten jonkin verran korkeammat kertoimet ovat perusteltuja, kun ottaa huomioon sen, että perusosan tulee riittää myös luokan ylärajalla oleville. Toisaalta ei ole tarkoitukseenmukaista mutkistaa normia lisäämällä luokkien määrää. Näissäkin vaihtoehdoissa lasten kertoimet ovat vielä selvästi alemmat kuin kolmen lääninhallituksen suosituksissa, joissa ne ovat:

0-6-vuotiailla 57

7-14-vuotiailla 78

Lääninhallitusten suosituksissa kertoimet määriteltiin suhteellisen korkeiksi, kun otetaan huomioon, että alle 16-vuotiaiden ja 16 vuotta täyttäneiden normien sisällöt myös eroavat toisistaan. Alle 16-vuotiaiden vaat-

teet edellytetään hankittavan lapsilisillä, kun 16 vuotta täyttäneiden käyttövaatteet (ja laajassa kaikki vaatteet) sisältyvät perusosaan.

Kun tämä ero otetaan huomioon, ovat lasten normit perhe-
taloudessa olevan 16 vuotta täyttäneen normista:

	vaihtoehtoissa 0, 4 ja 5	muissa vaihto- ehdoissa
0-9-vuotiaille	61 %	66 %
10-15-vuotiaille	79 %	84 %

Perheen koon huomioonottava ruokakuntakorjaus on perusteltua, koska lapsilisää ei oteta tulona huomioon toimeentulotukea määrättäessä. Lapsilisähän on porrastettu lasten lukumäärän mukaan ja ilman korjausta monilapsisten perheiden toimeentulotuki muodostuisi muihin avunsaajiin nähden suhteellisen korkeaksi. Ruokakuntakorjausta voidaan myös perustella sillä, että monijäsenisissä ruokakunnissa saavutetaan kuluksessa henkeä kohti jonkin verran säästöä pieniin ruokakuntiin verrattuna joidenkin menojen osalta.

Työryhmän ehdottamat normit ovat alemmat kolmannelta lapsesta lähtien. Seuraavalla sivulla olevasta asetelmasta ilmenee, miten paljon korjaus alentaa suppean perusosan 2-vaihtoehdossa 1.kuntaryhmässä erilaisten perhetyyppien perusosan määrää. Lapset on oletettu 0-9-vuotiaksi.

Perhetyyppi	Perusosa ilman korjausta	Korjattu perusosa	Korjauksen suuruus	Lapsilisän porrastus
mk/kk				
1	883	883	-	-
1+1	1 325	1 325	-	-
1+2	1 766	1 766	-	25
1+3	2 207	2 119	88	88
1+4	2 648	2 472	176	217
1+5	3 089	2 825	264	405
2	1 589	1 589	-	-
2+1	2 031	2 031	-	-
2+2	2 472	2 472	-	25
2+3	2 913	2 825	88	88
2+4	3 354	3 178	176	217
2+5	3 796	3 532	264	405
2+6	4 237	3 885	352	593

Kun perusosa on yksinäisellä henkilöllä 883 mk kuukaudessa, vähentää korjaus perheen yhteenlaskettua perusosaa 88 mk/lapsi kolmannesta lapsesta lähtien. Korjaus on kolmen lapsen perheissä lapsilisän porrastuksen suuruinen, mutta jää suuremmissa perheissä porrastusta pienemmäksi.

3 PERUSOSAN TASO

3.1 Tasovaihtoehdot

Seuraavassa on esitetty kuusi perusosan sisältöä ja tasoa koskevaa vaihtoehtoa.

0-vaihtoehto, suppea ja kiinteä perusosa

Perusosa kattaa ravintomenot ja käyttövarat.

Yksinäisen henkilön ja vain alle 16-vuotiasta lasta huoltavan yksinhuoltajan perusosa on 45 prosenttia asianomaisen kuntaryhmän kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteenlaskusta määrästä. Muiden perusosa on prosentteina yksinäisen henkilön perusosan määrästä

16 vuotta täyttäneillä	90
10-15-vuotiaalla	60
alle 10-vuotiaalla	45

Kolmannen ja seuraavien alle 16-vuotiaiden perusosa on kuitenkin 5 prosenttiyksikköä edellä mainittua määrää pienempi.

1.2.1983 hintatason mukaan perusosan suuruus olisi

	1. kuntaryhmä		2. kuntaryhmä	
yksinäisellä	686		653	
avioparilla	1 235		1 175	
useampihenkisissä talouksissa	2.lapseen saakka	3.lapselta alkaen	2.lapseen saakka	3.lapselta alkaen
16 v. täyttäneillä	618	618	588	588
10-15-vuotiailla	411	378	391	359
alle 10-vuotiailla	309	275	294	262

0-vaihtoehto on rakennettu niin, että sen perusosa vastaisi huoltoavun perusavustuksesta aiheutuvia kustannuksia. (Kokonaisuudessa 0-vaihtoehdon varaan rakentuva VNp aiheuttaa kuitenkin kustannuslisäyksiä VNp:n muiden pykälien nojalla. Myös lisääsiakkaista arvioidaan sytyvän jonkin verran lisäkustannuksia). Tässä vaihtoehdossa yksinäisen henkilön perusosan taso on huoltoaputapausten painotettu aritmeettinen keskiarvo. Sen sijaan useampihenkisten talouksien jäsenten kertoimia (perusosan suhdetta yksinäisen perusosaan) on jonkin verran korjattu keskiarvoista. 0-vaihtoehdon kertoimet

ovat myös alle 16-vuotiaiden kohdalla 2. lapseen saakka jonkin verran (5 %-yksikköä) alhaisemmat kuin vaihtoehtoissa 1 ja 2. Sisällöltään 0-vaihtoehtoon perusosa poikkeaa muista suppean perusosan vaihtoehtoista sikäli, että siinä käyttövaatteet eivät sisälly perusosaan. Tämä täytyy ottaa huomioon verrattaessa eri vaihtoehtojen tasoja.¹⁾

Vaihtoehdot 1 ja 2, suppea ja kiinteä perusosa

Perusosan kattaa ravintomenot, käyttövarat ja 16 vuotta täyttäneiden käyttövaatetuksesta aiheittavat menot.

Yksinäisen henkilön ja vain alle 16-vuotiasta lasta huoltavan yksinhuoltajan perusosa on 52/58 prosenttia asianomaisen kuntaryhmän kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteenlasketusta määrästä. Muiden perusosa on prosentteina yksinäisen henkilön perusosan määrästä

16 vuotta täyttäneellä	90
10-15-vuotiaalla	65
alle 10-vuotiaalla	50

Kolmannen ja seuraavien alle 16-vuotiaiden perusosa on kuitenkin 10 prosenttiyksikköä edellä mainittua määrää pienempi.

1)

Kotitaloustiedustelun mukaan alimmassa kvintiilissä käyttövaatteisiin kuuluu keskimäärin 67 mk kuukaudessa aikuista kohti. Huoltoapukäytäntöä koskeneen selvityksen mukaan huoltoapua myönnetään kuitenkin nykyään huomattavasti vähemmän käyttövaatteisiin. Syynä on ensisijassa se, että valtaosa asiakkaista on tilapäisiä tuen saajia.

1.2.1983 hintatason mukaan perusosan suuruus olisi

	1-vaihtoehto		2-vaihtoehto	
	1. kr	2. kr	1. kr	2. kr
yksinäisellä avioparilla	797	756	883	844
useampihenkisissä talouksissa 2.lap- seen saakka	1 434	1 361	1 590	1 520
16 vuotta täyttä- neillä	718	680	795	760
10-15-vuotiailla	518	491	574	549
alle 10-vuotiail- la	399	378	442	422

Kolmannelta lapsesta alkaen perusosan määrä on alle 16-vuotiasta lasta kohti 1- ja 2-vaihtoehdossa 76-88 mk alhaisempi.

1-vaihtoehdossa perusosa on 16 % korkeampi kuin 0-vaihtoehdossa. Kun otetaan huomioon perusosan sisällön eroavuus, korotus jää kuitenkin jonkin verran alhaisemmaksi. Kuntia, joiden nykyiset huoltoapunormit ylittävät 1-vaihtoehdon mukaisen tason on kuitenkin vielä varsin paljon. Yksinäisten henkilöiden kohdalla näin tapahtuu 46 %:ssa kunnista.

2-vaihtoehdossa normin ylittäviä kuntia on enää 1 %, vaikka ero 1-vaihtoehtoon on yksinäisen kohdalla vain 86 mk. Tämä johtuu siitä, että sosiaalihuoltokomitean ehdotus (811 mk yksinäiselle I kuntaryhmässä) sijoittuu 1- ja 2-vaihtoehtojen väliin. Noin kolmannes kunnista noudattaa joko tätä ehdotusta tai kolmen lääninhallituksen komitean ehdotuksen pohjalta tekemää suositusta, jossa lasten kertoimia on korotettu komitean suosittelemasta. Kaikki kunnat eivät kuitenkaan ole tarkistaneet normejaan kansaneläkkeen nousua vastaavasti.

Seuraavalla sivulla taulusta ilmenee huoltoaputapauksilla painotettu huoltoavun perusavustuksen keskiarvo ja kolmen vaihtoehdon tasot, poikkeamat huoltoavun keskiarvosta sekä niiden kuntien määrä, joiden perusavustuksenormit ylittävät perusosan eri vaihtoehdoissa.

TAULU 1. TOIMEENTULOTUEN TASOVAIHTOEHTOJA, SUPPEA PERUSOSA; KIINTEÄ TASO

		Keskimääräinen huoltoavun perusavustus	0-vaihtoehto		1-vaihtoehto		2-vaihtoehto	
			I kr	II kr	I kr	II kr	I kr	II kr
Perusosan taso, vaihtoehdot kuntaryhmittäin ja keskimääräinen huoltoavun perusavustus mk/kk (2. lapseen saakka)	yksinäinen henkilö	664	686	653	797	756	883	844
	perheeseen kuuluva							
	16 v. täytt.	553	618	588	718	680	795	760
	10-15 v.	375	411	391	518	491	574	549
	alle 10 v.	351	309	294	399	378	442	422
Erotus keskim. ha-normista (käyttövaate-tus 67 mk vähennetty 1- ja 2-vaihtoehdosta)	yksinäinen henkilö	-	+22	-11	+66	+25	+152	+113
	perheeseen kuuluva							
	16 v. täytt.	-	+65	+35	+98	+60	+175	+140
	10-15 v.	-	+36	+16	+143	+116	+199	+174
	alle 10 v.	-	-42	-57	+48	+27	+ 91	+ 71
Kertoimet (2. lapseen saakka)	yksinäinen henkilö	100	100		100		100	
	perheeseen kuuluva							
	16 v. täytt.	83	90		90		90	
	10-15 v.	56	60		65		65	
	alle 10 v.	53	45		50		50	
Perusosa % yksinäisen täydestä kansaneläk. (I kr = 1 522 mk/kk; II kr = 1 456, otettu huomioon tasokorotukset 1.1.1983 ja 1.1.1984)	yksinäinen henkilö	44	45		52		58	
	perheeseen kuuluva							
	16 v. täytt.	36	41		47		52	
	10-15 v.	25	27		34		38	
	alle 10 v.	23	20		26		29	
Perusosan yläpuolelle sijoitettavia kuntia % (yli 16-vuotiaiden käyttövaatteet otettu huomioon vertailussa)	yksinäinen henkilö	57	60		46		1	
	perheeseen kuuluva							
	16 v. täytt.	50	50		27		1	
	10-15 v.	30	30		10		9	
	alle 10 v.	27	27		18		11	

Vaihtoehto 3 - suppea perusosa, perusosassa vaihteluväli

Perusosa kattaa ravintomenot, käyttövarat ja 16 vuotta täyttäneiden käyttövaatetuksesta aiheutuvat menot.

Yksinäisen henkilön ja vain alle 16-vuotiasta lasta huoltavan yksinhuoltajan perusosa on 51-58 prosenttia asianomaisen kuntaryhmän kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteenlasketusta määrästä. Muiden perusosa on prosentteina yksinäisen henkilön perusosan määrästä

16 vuotta täyttäneet	90
10-15-vuotiaat	65
alle 10-vuotiaat	50

Kolmannen ja seuraavien alle 16-vuotiaiden perusosa on kuitenkin 10 prosenttiyksikköä edellä mainittua määrää pienempi.

1.2.1983 hintatason mukaan perusosan suuruus olisi, mk kuukaudessa

	I kr	II kr
yksinäisellä	776 - 883	743 - 844
avioparilla	1 397 - 1 589	1 337 - 1 519
useampihenkisissä talouksissa (I kr ilman sulkua, II kr suluissa)	2.lapseen saakka	3.lapsesta alkaen
16 vuotta täyttäneillä	698 - 795 (669 - 760)	698 - 795 (669 - 760)
10-15-vuotiailla	504 - 574 (483 - 549)	426 - 486 (409 - 464)
alle 10-vuotiailla	388 - 442 (372 - 422)	310 - 353 (297 - 338)

Perusosan taso voi vaihdella kuntien välillä, mutta ei kunnan sisällä.

Perusosan tason vaihteluväli on määritelty niin, että sen alaraja yksinäisellä henkilöllä vastaa suurinpiirtein 0-vaihtoehdon mukaista tasoa, kun otetaan huomioon, että 0-vaihtoehdon mukaiseen perusosaan ei sisälly käyttövaatteita. (Kun käyttövaatteisiin arvioidut menot kuukaudessa lisätään 0-vaihtoehdon mukaiseen perusosan

tasoon saadaan I kuntaryhmässä: $67 + 686 = 753$ mk).
 Vaihteluvälin yläraja on sama kuin 2-vaihtoehdon mukainen taso. 1-vaihtoehto jää vaihteluvälille. Kuntia, joiden huoltoavun perusavustus ylittäisi vaihteluvälin ylärajan on vain 1 % ja osassa näistäkin kunnista perusavustus on jo sisällöltään lähempänä laajan perusosan mallia.

Vaihtoehto 4 - laajan perusosan malli, perusosassa vaihteluväli

Perusosa kattaa ravintomenot, käyttövarat ja 16 vuotta täyttäneiden vaatetusmenot.

Yksinäisen henkilön ja vain alle 16-vuotiasta lasta huoltavan yksinhuoltajan perusosa on 58-68 prosenttia asianomaisen kuntaryhmän kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteenlasketusta määrästä. Muiden perusosa on prosentteina yksinäisen henkilön perusosan määrästä

16 vuotta täyttäneellä	85
10-15-vuotiaalla	60
alle 10-vuotiaalla	45

Kolmannen ja seuraavien alle 16-vuotiaiden perusosa on kuitenkin 10 prosenttiyksikköä edellä mainittua määrää pienempi.

1.2.1983 hintatason mukaan perusosan suuruus olisi, mk
 kuukaudessa

	I kr	II kr
yksinäisellä	883 - 1 035	844 - 990
avioparilla	1 501 - 1 670	1 435 - 1 683
useampihenkisissä talouksissa (I kr ilman sulkuja, II kr suluissa)	2.lapseen saakka	3.lapsesta alkaen
16 vuotta täyttäneillä	751 - 880 (717 - 842)	751 - 880 (717 - 842)
10-15-vuotiaat	530 - 621 (506 - 594)	442 - 518 (422 - 495)
alle 10-vuotiaat	398 - 466 (380 - 446)	309 - 362 (295 - 347)

Perusosan taso voi vaihdella kuntien välillä, mutta ei kunnan sisällä.

Laajan perusosan käyttövarat sisältävät myös puhelimen käyttömenot, tv-luvan, sanomalehden tilausmaksun ja lasten harrastusmenot. Nämä eivät sisälly suppeaan perusosaan.

Vaihtoehdon 4 yläraja on määritelty siten, että vaihtoehto 2 mukaiseen suppeaan perusosan tasoon - joka on myös vaihtoehdon 3 yläraja - on yksinäisen henkilön kohdalla lisätty noin 150 mk. Tämän summan arvioidaan kattavan perusosan laajentamisesta aiheutuvat menot yksinäisellä. Laskelma on tehty kotitaloustiedustelun alimman tulonsaajaviidenneksen kulutustietojen pohjalta. Koska nämä menoerät ovat suurelta osin ruokakuntakoh- taisia, on laajan perusosan mallissa useampi henkisten talouksien jäsenten perusosien määrät suhteessa yksinäisen perusosan määrään jonkin verran alhaisemmat kuin suppeaan perusosan mallissa. Vaihtoehdossa 4 perusosan vaihteluväli on myös suurempi kuin vaihtoehdossa 3, jonka takia vaihtoehtojen alarajat poikkeavat toisistaan noin 100 mk.

Vaihtoehto 5 - laaja ja kiinteä perusosa

Vaihtoehto poikkeaa vaihtoehdosta 4 sikäli, että tässä vaihtoehdossa perusosan taso on kiinteä. 2 §:n toisen momentin ensimmäinen virke on tässä vaihtoehdossa:

Yksinäisen henkilön perusosa on 68 % asianomaisen kuntaryhmän kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä.

Perusosan suuruus on sama kuin vaihtoehdon 4 perusosan yläraja. Vaihtoehto merkitsee, että perusosan sisäl- lön laajentamisen ohella toimeentulotuen taso kohoaa koko maassa tasolle, jota nykyisessä huoltoapukäytän- nössä edustavat kaikkein edistyksellisemmät kunnat. Lähes kaikkien kuntien kohdalla tulee tarpeelliseksi siirtymäkausisäännös, joka suo kunnille mahdollisuuden asteittain yltää ehdotetulle tasolle.

3.2. Vaihtoehtojen vertailua

Sosiaalihuoltolain perustelujen mukaan valtioneuvoston päätöksellä varmistetaan tukea tarvitsevan riittävä elatus ja luodaan nykyistä yhtenäisempi pohja kohtuullisen toimeentulon kehittämiseksi maan eri puolilla. Edelleen todetaan, että perustoimeentulon määrittelyssä olisi tarkoituksenmukaista ottaa lähtökohdaksi kansaneläkelain mukaiset etuudet ja kulutustutkimusten tulokset.

Perusteluissa todetaan, ettei toimeentulotuen määrää ja laatua ole tarkoituksenmukaista jättää nykyisessä määrin riippumaan kullakin paikkakunnalla vallitsevista asenteista ja olosuhteista.

Nykyisen huoltoavun perusavustuksen tasoon ja sisältöön on vaikuttanut sosiaalihallintokomitean mietintöön sisältynyt ehdotus. Komitea ehdotti, että yksinäisen aikuisen perusosan taso olisi 70 % yksinäisen henkilön kansaneläkkeen tukiosan ja tukilisän määrästä. (Tämä on 53 % kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä, jota suhdelukua on tässä ehdotuksessa käytetty) 1.2.1983 hintatasossa perusosan määrä oli 811 mk I kuntaryhmässä ja 766 mk II kuntaryhmässä eli jonkin verran alle suppean perusosan korkeimman vaihtoehdon, vaihtoehto 2:n. Hallintokomitean ehdotus (1974:32) oli tarkoitettu sisällöltään jokseenkin samanlaiseksi kuin tämän ehdotuksen ns. laajan perusosan vaihtoehdot. Useissa kunnissa ehdotusta on kuitenkin sovellettu pitkälti suppean perusosan tapaan ja korvattu harkinnan mukaan perusosaan sisältyviä kertaluonteisia menoja erikseen.

Pohjois-Karjalan lääninhallitus on antanut komitean ehdotuksen mukaisen suosituksen kunnille.

Kymen, Mikkelin ja Keski-Suomen lääninhallitusten käsitysten mukaan komitean ehdotuksessa lasten kertoimet olivat kuitenkin liian alhaiset ja lääninhallitusten suosituksissa kertoimia on korotettu (muut lääninhallitukset eivät ole antaneet huoltoapunormeja koskevia suosituksia). Ilmeistä on, että lääninhallitukset suositusta antaessaan eivät ole ottaneet huomioon porrastettua lapsilisää eikä sitä etua, joka syntyy useampi-jäsenisissä ruokakunnissa. Suositus suosii liikaa monilapsisia perheitä verrattuna pieniin perheisiin. Tämän takia suosituksen mukainen perusosan määrä ylittää monilapsissa perheissä kaikki tähän ehdotukseen sisältyvät suppean perusosan vaihtoehdot. (Tämä ilmenee sivulla 24 olevasta taulusta). Osa lääninhallitusten suositusta soveltavista kunnista onkin alentanut lasten kertoimia. Myös osa näistä kunnista soveltaa normia suppean perusosan tapaan.

Yksinhuoltajien normin kohdalla komitean tai lääninhallitusten suositusta käyttävien kuntien käytäntö vaihtelee. Suurin osa laskee kuitenkin normin antamalla yksinhuoltajalle yksinäisen henkilön normin eikä perheloudessa elävän 16 vuotta täyttäneen normia, kuten komitea oli tarkoittanut. Edellinen laskutapa on yksinhuoltajille suosiollisempi.

Noin kolmannes kunnista soveltaa joko sellaisenaan komitean ehdotusta, kolmen lääninhallituksen tekemää suositusta tai kunnan omaa muunnosta hallintokomitean ehdotuksesta (eräät kunnat ovat oma-aloitteisesti korjanneet lasten kertoimia tai yhdistäneet ehdotuksen mukaiseen normiin perheen koon huomioonottavan korjauksen, kuten tässä ehdotuksessa). Lopuilla kunnista on käytössä omat normit. Valtaosalla näistä normi on perheen koon mukaan määräytyvä. Huoltoapukäytäntö on siis perusavustuksen osalta huomattavan kirjava.

Normit voidaan kuitenkin jakaa kahteen ryhmään, ikäryhmänormeihin ja ruokakuntanormeihin. Ikäryhmänormeissa perusavustuksen suuruuteen vaikuttaa lasten ikä, ruokakuntanormeissa normi määräytyy perheen koon mukaan. Suoritettua 96 kunnan otoksesta ilmenee, että suurimmalla osalla kunnista on käytössä ikäryhmänormi. Kunnat ovat siirtyneet niihin sosiaalihuoltokomitean ehdotuksen ja lääninhallitusten suositusten jälkeen. Ikäryhmänormeissa avustus on keskimäärin suurempi kuin ruokakuntanormeissa (esimerkiksi yksinäisillä aikuisilla n. 17 %).

Työryhmä on myös pyrkinyt kotitaloustiedustelun pohjalta selvittämään riittävän toimeentulon tasoa perusosaan sisältyvien hyödykeryhmien osalta. Aineiston puutteellisuuksien ja tulosten epä johdonmukaisuuksien takia "objektiivista" tasoa ei kuitenkaan ole pystytty tarkasti määrittämään. Eräitä suuntaa-antavia vertailuja on kuitenkin tehty.

Ravintomenot

Kuntien huoltoapunormien mukaan ravinnon osuus on keskimäärin 80 % ja käyttövarojen osuus 20 % perusavustuksesta. Tämän mukaiset ravintomenot toimeentulotuen perusosasta nelihenkisellä perheellä (2 + 2, lapset alle ja yli 10 v.) olisivat II:ssa kuntaryhmässä:

	mk/kk
- vaihtoehdossa 0 (= keskimääräinen huoltoapunormi)	1 512
- vaihtoehdossa 2 (= korkein suppea perusosa)	1 885
- kotitaloustiedustelun mukaiset keskimääräiset menot	1 943
- alimman tulonsaajaviidennksen menot	1 872

Vaihtoehdon 2 mukainen normi on sama kuin alimmalla tulonsaajaviidenneksellä vastaavankokoisessa perheessä. Vaihtoehdossa 0 normi jää tämän alapuolelle. Ero on varsin suuri, kun otetaan huomioon se, että ravintomenojen määrä ei yleensä vaihtelee suuresti tulotason mukaan ja alimman tulonsaajaviidenneksen menot lienevät jo hyvin lähellä käytännön minimirajaa.

Kotitalous- ja kuluttaja-asiain tutkimuskeskuksen johdolla työskennellyt ns. ruokakoriprojekti laati laskentamallin terveellisten ja monipuolisten ruokalistojen laatimiseksi. Projektin laatima keskimääräinen ruokalista nelihenkiselle perheelle ("Keskisen perhe") maksoi 1 997 mk. Halvin ruokalista ("Niukkasen perhe") maksoi 1 427 mk. Ruokalista oli kuitenkin tehty hinnaltaan niin alhaiseksi kuin mahdollista ja siitä puuttuivat mm. tyystin hedelmät. Tällaista taloudellisuutta voi tuskin vaatia toimeentulotukiasiakkaalta.

Käyttövarat

Käyttövarojen osalta vertailu kotitaloustiedusteluun on vaikeampaa kuin ravinnon kohdalla, koska käyttövarojen sisältö on pitkälti sopimuksen varainen asia ja tulojousto näiden kohdalla on jo selvästi suurempi.

Käyttövarojen osalta luontevampi vertailuryhmä on pysyvässä laitoshoidossa olevan käyttövarat, samoin kuin kansaneläkelain perusteella maksettavat käyttövarat. Edellämainituissa tapauksissa käyttövarojen tulee olla yksinäisellä vähintään kansaneläkkeen pohjaosan suuruiset, siis vähintään 268 mk kuukaudessa.

Käyttövarojen osuus perusosasta on 329 mk korkeimmassa vaihtoehdossa eli vaihtoehdossa 5 ja 137 mk 0-vaihtoehdossa. Toimeentulotuen käyttövarat yltyvät vain laajan perusosan vaihtoehdoissa laitoshoidossa olevien

käyttövarojen tasolle. Laitoshoidossa olevien käyttövaroja ei kuitenkaan ole tarkoitettu kattamaan kaikkia niitä menoeriä, jotka toimeentulotukiasiakkaan tulee käyttövaroillaan kattaa.

Perusosan määrä erilaisilla ruokakunnilla eri vaihtoehtoissa

Vertailtaessa erilaisten ruokakuntien perusosan määrää vaikeutena on se, että perusosan sisältö poikkeaa eri vaihtoehtoissa. Sivun 24 taulussa olevat mk-määrät eivät näinollen ole kaikki toisiinsa verrannollisia.

Toimeentulotuen eri tasovaihtoehtoja on verrattu myös Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten normiin (YTV-normi). YTV-kuntien normista on huomattava, että YTV-kunnilla on käytössä lisiä, jotka useissa kunnissa sisältyvät perusavustukseen. Etuoikeutettu tulo on 60 mk ja työssäkäyvän lisä 190 mk kuukaudessa. Päätösehdotuksessa työssäkäymisestä aiheutuvat kulut korvataan kuitenkin erikseen (3 § kohta 5). Kun etuoikeutettu tulo lisätään perusavustukseen, muodostuu yksinäisen henkilön perusavustukseksi 674 mk kuukaudessa (valtaosalla tuen saajista on tuloja) eli yksinäisen perusavustus vastaa 0-vaihtoehdon perusosaa. Muiden kohdalla YTV-kuntien normit ovat kuitenkin lähempänä 1-vaihtoehtoa.

Sosiaalihuoltokomitean ehdotus on monilapsisissa perheissä lähes sama kuin suppean perusosan vaihtoehtoissa 1 ja 2. Sen sijaan vaihtoehdot 1 ja 2 ovat edullisempia pienemmille lapsiperheille (Komitean ehdotuksessa ei otettu perheen kokoa huomioon, vaan lasten alhaiset kertoimet aiheuttavat sen, että perusosan määrä on monilapsisissa perheissä sama kuin vaihtoehtoissa 1 ja 2). On kuitenkin huomattava, että sosiaalihuoltokomitean ehdottama normi on laajan perusosan mukainen, vaikka monet kunnat soveltavatkin sitä käytännössä suppean perusosan tapaan.

Myös yksinhuoltajan normin kohdalla komitean tai lääninhallitusten suositusta käyttävien kuntien käytäntö vaihtelee. Suurin osa laskee kuitenkin normin antamalla yksinhuoltajalle yksinäisen henkilön normin eikä perhetaloudessa elävän aikuisen normia kuten komitea oli tarkoittanut (Lääninhallitukset eivät ole suositusta antaessaan kiinnittäneet asiaan huomiota. Suurin osa suositusta käyttävistä kunnista noudattaa edellistä käytäntöä ja näin on tehty myös taulussa 2):

Keskimääräisessä normissa monilapsisten perheiden perusavustus on suhteessa muihin ryhmiin korkeampi kuin perusosavaihtoehtoissa. Syynä on se, että keskimääräiseen normiin ei sisälly ruokakuntakorjausta. Vaihtoehdossa 1 monilapsiset perheet ylittävät jokseenkin keskimääräisen normin tasolle, koska yksinäisen normi ylittää jo selvästi keskimääräisen normin.

TAULU 2. TOIMEENTULOTUEN PERUSOSAN VAIHTOEHDOT JA HUOLTOAVUN PERUSAVUSTUS ERIKOKOISILLA RUOKAKUNNILLA, I KUNTARYHMÄ, LAPSET 0 - 9-VUOTIAITA, MK/KK

Ruokakunta tyyppi	Ruokakunnan koolla korjattu toimeentulotuen suppea perusosa			Toimeentulotuen laaja perusosa		Huoltoavun perusavustus			
	0-vaihtoehto	1-vaihtoehto	2-vaihtoehto	5-vaihtoehto	sosiaalihalvintokomitean ehdotus	kolmen lääninhallituksen suositus	YTV-normi	keskimääräinen normi	
	Ei sisällä käyttövaahteita	Sisältää käyttövaahteet	Sisältää myös vaateus-, puhelin-, harrastusmenot, TV-luvan ja sanomalehtitilausmaksun	Ei sisällä käyttövaahteita					
1	686	797	883	1 035	811	811	614	664	
1 + 1	995	1 196	1 325	1 501	1 102	1 273	1 000	1 015	
1 + 2	1 305	1 594	1 766	1 967	1 394	1 736	1 386	1 366	
1 + 3	1 579	1 913	2 119	2 329	1 686	2 199	1 772	1 717	
1 + 4	1 842	2 232	2 472	2 692	1 978	2 662	2 158	2 068	
1 + 5	2 128	2 551	2 825	3 054	2 270	3 125	2 366	2 419	
2	1 235	1 434	1 589	1 760	1 390	1 390	1 082	1 153	
2 + 1	1 545	1 834	2 031	2 226	1 681	1 853	1 468	1 504	
2 + 2	1 854	2 232	2 472	2 692	1 973	2 315	1 854	1 855	
2 + 3	2 128	2 551	2 825	3 054	2 265	2 778	2 240	2 206	
2 + 4	2 403	2 870	3 178	3 417	2 557	3 241	2 442	2 557	
2 + 5	2 678	3 189	3 532	3 779	2 849	3 704	2 801	2 908	
2 + 6	2 952	3 507	3 885	4 141	3 140	4 167	3 160	3 259	

4. EHKÄISEVÄ TOIMEENTULOTUKI

Valtioneuvoston päätös ei koske ehkäisevää toimeentulotukea, koska sosiaalihuoltolain 31 §:n perusteella kunta voi itse päättää tämän myöntämisen perusteista. Lain perustelujen mukaan ehkäisevällä toimeentulotuella pyritään riittävän ajoissa, ennen kuin henkilö on välittömän elatuksen puutteessa, auttamaan häntä selviytymään odotettavissa olevasta toimeentulo-ongelmasta.

Ehkäisevällä tuella pyritään ensisijaisesti säilyttämään ja elvyttämään henkilön omatoimisuutta. Perustelujen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, että ehkäisevän tuen perusteet olisi koko maan osalta kiinteästi määriteltä, vaan kunnan tulisi voida jokaisessa yksityistapauksessa henkilön olosuhteet huomioon ottaen harkita, millä tavoin henkilön sosiaalista suorituskykyä juuri sillä hetkellä tehokkaimmin edistetään.

Tukimuoto vastaa huoltoapulaissa tarkoitettua ehkäisevää huoltoapua, jota on käytetty muun muassa asuntojen, korjaamiseen ja koulutuksen hankkimiseen. Pyrkimyksenä sosiaalihuoltolain perustelujen mukaan kuitenkin on, että ehkäisevää tukea käytettäisiin huomattavasti nykyistä enemmän. Tämän takia kuntien tulisi asiakkaiden yhdenmukaisen kohtelun takaamiseksi määritellä myös perusteet ehkäisevälle toimeentulotuella.

5. KUSTANNUSLASKELMAT

Seuraavalla sivulla olevasta taulusta ilmenee eri vaihtoehtojen aiheuttamat työryhmän arvioimat lisäkustannukset ilman siirtymäkausisäännöstä. Siirtymäkausisäännöksellähän uudistuksen aiheuttamia kustannuksia voidaan jaksottaa. On kuitenkin huomattava, että tarkkoja kustannuslisäyksiä on vaikeaa laskea yksilölliseen tarveharkintaan perustuvassa uudistuksessa.

Taulu 3. VNp-vaihtoehtojen aiheuttamat lisäkustannukset ilman siirtymäkausisäännöstä mmk, 1.2.1983 hintatasossa

Kustannus- tekijä	Vaihtoehto					
	Suppea perusosa			Laaja perusosa		
	Kiinteä taso			Liukuva perusosa	Liukuva perusosa	Kiinteä perusosa
	Vaihto- ehto 0	Vaihto- ehto 1	Vaihto- ehto 2	Vaihto- ehto 3	Vaihto- ehto 4	Vaihto- ehto 5
2 § (perusosa)	- 7	+ 30	+ 79	+ 35	+ 70	+ 144
3 § (muut menot)	+ 18	+ 18	+ 18	+ 18	- 12	- 12
6 § 2 mom. (takautuva tuki)	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2
Lisäasiakkaat	+ 15	+ 18	+ 18	+ 15	+ 18	+ 20
Asiakkaiden määrän aleneminen v:een 1984 ¹⁾	- 2	- 6	- 8	- 5	- 7	- 11
YHTEENSÄ	+ 26	+ 62	+109	+ 65	+ 71	+ 143
Valtion rahoitus	+ 12	+ 29	+ 52	+ 31	+ 33	+ 68
Kuntien rahoitus	+ 14	+ 31	+ 57	+ 34	+ 38	+ 75

1) Kustannuslaskelmat pohjautuvat huoltoapua saaneiden määrään vuonna 1980. Asiakkaiden määrän arvioidaan alenevan jonkin verran vuoteen 1984 lähinnä sairausvakuutusjärjestelmän ja kansaneläkejärjestelmän uudistusten takia. Edellisen kohdan lisäasiakkaista aiheutuvat kustannukset johtuvat valtioneuvoston päätöksestä.

Huoltoavun vuoden 1983 nettokustannukset on arvioitu 190 mmk:ksi. Ehkäisevän toimeentulotuen aiheuttamia lisäkustannuksia työryhmä ei ole arvioinut. Huoltoavun menoista käytetään nykyisin noin 2 % ehkäisevään huoltoapuun, joten ehkäisevän toimeentulotuen aiheuttamat lisäkustannukset eivät ole kovin merkittäviä, vaikka ehkäisevää tukea lisättäisiinkin jonkin verran.

6. SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT

1 §

Sosiaalihuoltolain 30 §:ssä tarkoitettu toimeentulotuki määrätään tässä päätöksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti.

Toimeentulotuki määrätään menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksen perusteella.

Toimeentulotuen saamiseen ja määrään eivät vaikuta sellaiset varat, jotka eivät ole käytettävissä tukea myönnettäessä eivätkä sosiaalihuoltolain 36 §:n 2 momentissa tarkoitettut tai muut niihin rinnastettavat varat, joiden katsotaan olevan tarpeen henkilön jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan toimeentulotukea on oikeutettu saamaan henkilö, joka on tuen tarpeessa eikä voi saada tarpeen mukaista toimeentuloa ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Tässä valtioneuvoston päätöksessä ei säädetä oikeudesta toimeentulotukeen. Varallisuudesta, joka vaikuttaa sekä tuen määrään että oikeuteen saada tukea, on kuitenkin tarpeellista sisällyttää selventävä säännös valtioneuvoston päätökseen, jotta voidaan varmistaa riittävä yhdenmukainen käytäntö. Säännös on yhdenmukainen nykyisen pääasiallisen huoltoapukäytännön kanssa.

Riittävä edellytys toimeentulotuen saamiselle on tosiasiallisesti käytettävissä olevien varojen puute. Mikäli asiakkaalla kuitenkin on varallisuutta, joka ei ole käytettävissä ja joka ei ole tarpeen toimeentulon turvaamiseksi, tuki voidaan periä takaisin sosiaalihuoltolain 36 §:n nojalla.

Oikeuteen saada tukea ja tuen määrään ei vaikuta sellainen käytettävissä oleva varallisuus, joka on tarpeen henkilön pysyvän toimeentulon turvaamiseksi. Tällaista varallisuutta on esimerkiksi lain 36 §:n 2 momentissa mainittu varallisuus (asunto, tarpeellinen asuinirtaimisto ja tarpeelliset työvälineet). Muu käytettävissä oleva varallisuus otetaan huomioon harkittaessa oikeutta tukeen. Tällöin voidaan kuitenkin tilapäisen tuen tarpeen kohdalla myöntää tukea harkinnan mukaan varallisuudesta huolimatta.

2 § (Vaihtoehto 5, laaja malli)

Perusosa kattaa ravintomenot, käyttövarat ja 16 vuotta täyttäneiden vaatetusmenot.

Yksinäisen henkilön ja vain alle 16 vuotiasta lasta huoltavan yksinhuoltajan perusosa on 68 prosenttia asianomaisen kuntaryhmän kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan yhteenlasketusta määrästä. Muiden perusosa on prosentteina yksinäisen henkilön perusosan määrästä

16 vuotta täyttäneellä	85
10-15-vuotiaalla	60
alle 10-vuotiaalla	45

Kolmannen ja seuraavien alle 16-vuotiaiden perusosa on kuitenkin 10 prosenttiyksikköä edellä mainittua määrää pienempi.

Tämän pykälän osalta on edellä esitetty useita vaihtoehtoja perusteluineen (tässä on esitetty esimerkkinä vaihtoehto 5). Perusosan suuruus on määritelty prosenttina kansaneläkkeestä, koska sosiaalihuoltolain perusteluissa ehdotettiin, että toimeentulotuki sidottaisiin kansaneläkelain mukaiseen perusturvaan. Sitomisesta kansaneläkkeeseen seuraa, että perusosa tarkistuu automaattisesti kansaneläkkeen tarkistuessa. Toimeentulotuen perusosa ei sisällöltään vastaa kansaneläkkeen perusosaa, joten pykälästä ilmenevä prosenttiluku ei kerro millaisen tason toimeentulotuki kokonaisuudessaan takaa suhteessa kansaneläkkeeseen. Tätä on hyvin vaikeata arvioida, koska 3 §:n nojalla huomioonotettavien menojen kohdalla esiintyy suurta vaihtelua.

Se millainen 2 §:ää koskeva vaihtoehto valitaan vaikuttaa 3 §:n sisältöön. Laajaan perusosaan sisältyy suppean perusosan mallissa 3 §:ssä erikseen luetellut kohdat 5), 6) ja 7)).

3 § (Laajan perusosan malli, vaihtoehdot 4 ja 5)

Perusosan lisäksi otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina toimeentulotukeen oikeuttavina seuraavat menot:

- 1) asumismenot
- 2) terveydenhuoltomenot
- 3) työmatkat ja muut työssäkäynnistä johtuvat menot
- 4) lasten päivähoitomenot
- 5) muutto- ja hautausmenot sekä
- 6) henkilön tai perheen muista erityisistä olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot.

Menoluettelolla halutaan turvata yksilöllisten menojen mukaan mitoitettu tarpeenmukainen toimeentulo tuen tarpeessa oleville. Tynjentävää luetteloa on mahdotonta esittää yksilölliseen tarveharkintaan pohjautuvan tuen ollessa kysymyksessä. Luettelon viimeinen kohta suo mahdollisuuden ottaa huomioon muut yksilö- ja perhekohtaisesti tarpeellisiksi harkitut menot. Tällaisia ovat esimerkiksi vammaisuudesta ja erityisravinnosta johtuvat lisämenot sekä välttämättömät kodin irtaimiston menot. Tämän kondan perusteella voidaan myös erityisen syyn (esimerkiksi sosiaalihuoltolain perusteluissa mainitun lyhytaikaisen sairauden, työttömyyden, opiskelun tai muun vastaavan yllättävän tapahtuman) takia harkinnan mukaan ottaa huomioon myös muita tarpeellisia menoja.

Menoeriä ei voi yleisesti erotella toistuviin ja kertaluonteisiin, koska monet menoerät voivat olla luonteeltaan molempia. Sen sijaan yksilötasolla menoerät ovat toimeentuloaskelmaa tehtäessä luokiteltavissa jatkuvaluonteisiin ja kertaluonteisiin, joka suo mahdollisuuden 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sujuvaan tuen maksatukseen.

Sanonta "tarpeellisen suuruisina huomioonotettavat menot" tarkoittaa, että menojen suuruus on myös normitettu yksilöllisen tarveharkinnan pohjalta. Esimerkiksi suppean perusosan

mallissa (vaihtoehtoissa 0-3) kohtuuttoman suuria puhelinlaskuja, vaatemenoja tai lasten harrastustoiminnan menoja ei oteta huomioon. Asumismenoista saattaa kuitenkin joskus olla tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös kohtuulliset menot ylittävä osa, ellei halvempaa asuntoa ole saatavissa tai kysymys on lyhytaikaisesta tuen tarpeesta. Asumismenoilla tarkoitetaan tässä asunnon käytöstä aiheutuvia menoja sekä asuntolainojen korkoja.

3 § (Suppean perusosan malli vaihtoehdot 0-3)

Perusosan lisäksi otetaan huomioon tarpeellisen suuruisina toimeentulotukeen oikeuttavina seuraavat menot:

- 1) asumismenot
- 2) terveydenhuoltomenot
- 3) työmatkat ja muut työssäkäynnistä johtuvat menot
- 4) lasten päivähoitomaksut
- 5) television lupamaksu, sanomalehden tilausmaksu ja puhelimen käyttömenot
- 6) perusosaan sisältyvät yli 16-vuotiaiden vaatemenot
- 7) perusosaan sisältyvät lasten harrastustoiminnan menot
- 8) muutto- ja hautausmenot sekä
- 9) henkilön tai perheen muista erityisistä olosuhteista johtuvat tarpeellisiksi harkitut menot.

Suppean perusosan vaihtoehto poikkeaa laajasta sikäli, että tässä vaihtoehdossa otetaan huomioon erikseen todellisen suuruisena käyttömenot, suppeaan perusosaan sisältyvät yli 16-vuotiaan vaatemenot, joilla tarkoitetaan päällysvaatteita ja muita monivuotisia vaatteita sekä suppeaan perusosaan sisältyvät lasten harrastustoiminnan menot, joita ovat lähinnä harrastusvälineistä aiheutuvat menot.

4 §

Edellä 2 ja 3 §:ssä tarkoitettuja menoja ei oteta huomioon siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muun säädöksen nojalla tai muulla perusteella.

Toimeentulotuki on viimesijainen järjestelmä, joka edellyttää, että menot huomioidaan silloin, kun niitä ei muiden säädösten, kuten sairausvakuutus- tai invalidihuoltolain nojalla korvata. Eräissä tapauksissa menoja suoritetaan vaikkei lainsäädäntö

siihen velvoita. Menot voidaan ottaa huomioon 2 ja 3 §:ssä esitetystä poikkeavasti myös silloin, kun henkilö on laitoshoidossa. Periaatteena aina on, että vain todelliset menot otetaan huomioon.

5 §

Toimeentuloon käytettävissä olevina tuloina otetaan huomioon henkilön tai perheeseen kuuluvien henkilöiden tosiasialliset tulot.

Tuloina ei kuitenkaan oteta huomioon

- 1) vähäisiksi katsottavia avustuksia ja ansioita
- 2) äitiysavustusta
- 3) lapsilisää
- 4) kansaneläkkeen hoitolisää, apulisää ja lapsen hoitotukea
- 5) perheeseen kuuluvan alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä ansiotuloja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 2 ja 3 §:n nojalla huomioonotetut menot sekä
- 6) edellä 4 §:ssä tarkoitettuja korvauksia tai tuloja.

Tuen saajan ja hänen perheensä tuloilla tarkoitetaan kaikkia perheen käytettävissä olevia tuloja tulolähteestä riippumatta esimerkiksi palkka-, yrittäjä- ja omaisuustuloja, yksityisisistä ja julkisista lähteistä saatavia avustuksia jne. Vain päätöksessä erikseen mainittuja tuloja ei oteta huomioon. Nämä tuloerät jakautuvat kahteen ryhmään:

- erityistarkoitukseen myönnettyihin avustuksiin, joita vastaavia menoeriäkään ei pääsääntöisesti oteta huomioon sekä (kohdat 3) ja 4))
- tuloihin, joita ei vastaa mikään menoerä.

Satunnaisia ja vähäiseksi katsottavia avustuksia ja ansioita ei ole tarkoituksenmukaista ottaa huomioon, koska näin voidaan osaltaan edistää avunsaajan omatoimisuutta. Lisäksi tällaisten selvittäminen loisi turhaa byrokratiaa.

Koska lapsi ei ole velvollinen elättämään vanhempiaan eikä sisarusiaan, alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisistä ansiotuloista otetaan huomioon vain se osa, jonka katsotaan peittävän lapsesta perheelle aiheutuvat kustannukset.

Kertaluonteista äitiysavustusta ei ole syytä ottaa huomioon.

Toimeentulotukilaskelman yksinkertaistamiseksi työryhmä ehdottaa, ettei lapsilisää, kansaneläkkeen hoitolisää, apulisää sekä lapsen hoitotukea otettaisi tulona huomioon kuten ei myöskään niitä menoeriä, jotka nämä etuudet on tarkoitettu kattamaan. Menettelyä voidaan perustella myös sillä, että näin - yleensä kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville - asiakkaille suodaan enemmän taloudellista liikkumavaraa. Lapsilisän osalta työryhmä ehdottaa, että lapsilisillä katetaan lasten vaatetusmenot, kuten kunnat nykyään huoltoapua myöntäessään yleisesti menettelevät.

Työryhmän käsityksen mukaan tuensaajan ja hänen perheensä tuloista ei ole tarkoituksenmukaista tehdä prosenttimääräistä vähennystä, kuten sosiaalihuoltolain perusteluissa ehdotetaan. Tällainen vähennys nimittäin suosii parempituloisia. Myöskään muunlaisella "mekaanisella" tulosta tehtävällä vähennyksellä ei ole käytännössä havaittu olevan asiakkaan omatoimisuutta lisäävää vaikutusta, millä vähennystä perustellaan. Työtu- loista tehtävää vähennystä on myös perusteltu sillä, että näin katetaan työnteosta aiheutuvia ylimääräisiä kuluja. Ehdotukses- sa nämä menoerät on kuitenkin otettu huomioon menojen puolella.

6 §

Toimeentulotuki 2 §:ssä tarkoitettuihin menoihin määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja suorittaa kuukautta lyhyemmältä ja pidemmältä ajalta.

Jatkuvaluonteisiin 3 §:ssä tarkoitettuihin menoihin toimeentulotuki voidaan myös määrätä kuukaudelta ja liittää 2 §:n mukaan määrättyyn tukeen.

Toimeentulotuki tarkistetaan, jos henkilön olosuhteis- sa tai tuen tarpeessa tapahtuu olennaisia muutoksia. Jatkuva toimeentulotuki 2 §:ssä tarkoitettuihin me- noihin tarkistetaan kuitenkin samasta ajankohdasta ja samassa suhteessa kuin kansaneläkkeen pohjaosaa ja lisäosaa tarkistetaan.

Tuen saajan elämäntapojen perusteella 2 §:n mukaan määrätty tuki voidaan osittaa eri menoerien suorittamiseksi erillisenä.

Toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä myöntää takautuvasti toteennäytettyjen, maksamatta olevien 2 ja 3 §:ssä tarkoitettujen menojen suorittamiseen.

Toimeentulolaskelma laaditaan pääsääntöisesti kuukauden ajanjaksolle. Kun tuen tarve on lyhytaikaista, esimerkiksi kertaluonteista, voidaan laskelma laatia ja tuki myöntää lyhyemmältä ajalta. Suoritetun laskelman pohjalta tuki voidaan myöntää myös kuukautta pidemmälle ajanjaksolle kuitenkin siten, että se tarkistetaan tuensaajan olosuhteiden muuttuessa.

Toimeentulotuki voidaan suorittaa myös lyhyinä ajanjaksoina silloin, kun se on esimerkiksi tuen saajan elämäntapojen vuoksi tarpeen.

3 §:n jatkuvaluonteisia menoja voidaan liittää laskennallisin perusosaan. Siten momentin nojalla on mahdollista tehdä toimeentulotuen maksatus hallinnollisesti joustavaksi säännöllistä tukea saavien kohdalla ja suoda asiakkaalle itsenäistä taloudellista liikkumavaraa. Antamalla asiakkaalle vastuu taloudenpidostaan sovittujen "budjettiraamien" sisällä edistetään myös asiakkaan omatoimisuutta ja turhat käynnit sosiaalitoimistossa vähenevät.

Eräissä tapauksissa perusosa on voitava osittaa eri menoeriin niiden suorittamiseksi erikseen. Tämä menettely on kuitenkin poikkeuksellinen ja voi tulla kysymykseen silloin, kun tuen saaja ei kykene elämäntapojensa, sairautensa tai muun erityisen syyn vuoksi käyttämään tukea oikein.

Sosiaalihuoltoasetusluonnoksen 8 §:n nojalla voitaisiin vastaavista syistä toimeentulotuki maksaa tuensaajan huoltoon käytettäväksi muulle hänestä huolehtivalle henkilölle tai käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen.

Toimeentulotukijärjestelmän tarkoituksena ei ole ohjata asiakkaita elämään velaksi. Monet asiakkaat ovat kuitenkin saattaneet joutua turvautumaan velkoihin välttämättömän eläntuksensa turvaamiseksi, ennenkuin ovat hakeneet toimeentulotukea. Yleisempiä näistä ovat vuokra- ja ruokavelat sekä sähkölaskut. Tällaisissa tapauksissa velat on syytä ottaa huomioon.

Tilapäisesti, jonkin ennakoimattoman tilanteen, esimerkiksi työttömyyden, seurauksena tuen tarpeeseen joutuneilla on myös useasti muita velkoja tai velanluonteisia menoja, kuten asunto- ja opintolainoja, auton, kodin koneiden ja varusteiden osamaksuja jne. Tällaiset velat on pyrittävä ensisijassa hoitamaan asiakkaan ja velkojen välisin järjestelyin, joihin sosiaaliviranomaisten tulee osaltaan pyrkiä myötävaikuttamaan. Vasta toissijaisesti nämä voidaan ottaa huomioon toimeentulotukea myönnettäessä, mikäli tämä on tuen saajan riittävän toimeentulon kannalta perusteltua.

7 §

Toimeentulotuen määrää laskettaessa perheeseen kuuluvina henkilöinä pidetään yhteisessä ruokataloudessa olevia vanhempia ja heidän alaikäisiä lapsiaan, aviopuolisoita sekä miestä ja naista, jotka avioliittoa solmimatta elävät jatkuvasti avioliiton omaisissa olosuhteissa.

8 §

Tämä päätös tulee voimaan 1.1.1984.

Poikkeuksena siitä mitä 2 §:n 2 momentissa on säädetty kunta voi päättää, että yksinäisen henkilön toimeentulotuen perusosa on 68 %:n sijasta vuonna 1984 vähintään 58 %, vuonna 1985 vähintään 62 % ja vuonna 1986 vähintään 66 %, jolloin muiden perusosa lasketaan näin päätetystä määrästä. Toimeentulotuki ei kuitenkaan saa jäädä kunnassa aikaisemmin noudatetun huoltoapukäytännön mukaista tasoa pienemmäksi.

Jos kunnan huoltoapukäytäntö poikkeaa merkittävästi toimeentulotuen tasosta, tulee kunnalle antaa mahdollisuus sopeutua asteittain tälle tasolle. Siirtymäsäännöksen tarpeellisuus riippuu valittavasta vaihtoehdosta. (Yllä vaihtoehto 5:n siirtymäsäännös)

Liukuvan perusosan mallissa siirtymäsäännöstä ei tarvita. Säännöstä tarvitaan vain kiinteän perusosan mallissa. Kysymykseen voi tulla säännös, jonka mukaan kunta voi sopeuttaa norminsa tietyn ajan kuluessa määritellylle toimeentulotuen tasolle. Ongelmallista on kuitenkin verrata toisiinsa nykyistä sisällöltään poikkeavaa perusavustusta toimeentulotuen perusosaan, jollaista vertailua siirtymäsäännöksen toimeenpano edellyttää.

Mahdollista on myös määritellä kiinteälle perusosalle siirtymäkaudeksi tietty alaraja, esimerkiksi liukuvan perusosan alaraja. Näin turvattaisiin tietty vähimmäistoimeentulo välittömästi kaikille tuen tarpeessa oleville.

9 §

Tarkempia ohjeita tämän päätöksen soveltamisesta antaa sosiaalihallitus.

Tässä päätöksessä määritellään yleiset perusteet toimeentulotuen määräämiseksi. Ilman yksityiskohtaisempia ohjeita ja koulutusta käytäntö voisi kuitenkin jäädä liian epäyhteinäiseksi. Ohjeet voivat olla sitovia tai suosituksen luonteisia. Toimeentulotukea koskevien ohjeiden sitovuuden osalta noudatetaan yleisten periaatteiden mukaista menettelyä. Sosiaalihuoltolain nojalla sosiaalihallituksella on yleinen sosiaalihuoltoa koskeva ohjausvaltuus. Ohjeiden merkitys korostuu kuitenkin toimeentulotuen osalta muuhun sosiaalihuoltoon verrattuna. Tämän johdosta ehdotetaan päätökseen sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan sosiaalihallitus antaa tarvittaessa päätöksen soveltamisesta tarkempia ohjeita.

7. TIIIVISTELMÄ JA TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

Työryhmän tekemä ehdotus koskee sosiaalihuoltolain 30 §:ssä tarkoitettun toimeentulotuen yleisten perusteiden määräämistä. Valtioneuvoston päätöksellä vahvistetaan toimeentulotuen määräytymisen perusteet. Päätös ei koske lain 31 §:n tarkoittamaa ehkäisevää toimeentulotukea, jonka perusteista päättää kunta.

Toimeentulotuen suuruus määräytyy menojen ja tulojen erotuksen perusteella. Menot jakautuvat kahteen pääryhmään: päätöksen 2 §:n mukaiseen laskennalliseen perusosaan sekä 3 §:ssä lueteltuihin tarpeellisen suuruisina huomioonotettavaan menoihin.

Erilaisten avunsaajaryhmien kulutustarpeiden tasapuolinen huomioonottaminen edellyttää, että perusosan suuruus riippuu ruokakunnan koosta ja ruokakuntaan kuuluvien lasten iästä. Eri avunsaajien perusosan suhteiden eli kertoimien määrittelyssä on tukeuduttu nykyiseen huoltoapukäytäntöön ja kulutustutkimuksiin. Useampijäsenisissä lapsiperheissä kertoimet ovat kolmannelle alle 16-vuotiaasta lapsesta alkaen 10 prosenttiyksikköä alhaisemmat. Näin tasoitetaan lapsilisien porrastuksen vaikutus.

Työryhmä on laatinut työnsä pohjaksi erilaisia toimeentulotuen perusosan tasoa ja sisältöä koskevia laskennallisia vaihtoehtoja, jotka ilmenevät seuraavalla sivulla olevasta taulusta.

Vaihtoehdoissa 0, 1, 2 ja 3, ns. suppean perusosan mallissa, perusosaan sisältyy vähemmän menoeriä kuin ns. laajan perusosan malliin pohjautuvissa vaihtoehdoissa 4 ja 5. Sellaiset laajaan perusosaan sisältyvät menoerät, jotka puuttuvat suppeasta perusosasta, ehdotetaan suppean perusosan mallissa otettavaksi huomioon erikseen 3 §:ssä tarpeellisen suuruisina.

TAULU 3. TOIMEENTULOTUEN TASOVAIHTOEHDOT

		SUPPEA PERUSOSA						LAAJA PERUSOSA			
PERUSOSAN	SISÄLTÖ	RAVINTO KÄYTTÖVARAT		RAVINTO, KÄYTTÖVARAT JA KÄYTTÖVAIHTTEET				RAVINTO, KÄYTTÖVARAT JA VAIHTTEET ¹⁾			
		0-VAIHTOEHTO		VAIHTOEHTO 1		VAIHTOEHTO 2		VAIHTOEHTO 3		VAIHTOEHTO 4	
		I kr	II kr	I kr	II kr	I kr	II kr	2)	2)	I kr	II kr
Perusosan taso (2. lapsen saakka)	Yksinäinen henkilö	686	653	797	756	883	844	776 - 883 (743 - 844)	883 - 1035 (844 - 990)	1035	990
	Perheeseen kuuluva 16v. täyttänyt	618	588	718	680	795	760	698 - 795 (669 - 760)	751 - 880 (717 - 842)	880	842
	10-15 v.	411	391	518	491	574	549	504 - 574 (463 - 549)	530 - 621 (506 - 594)	621	594
	alle 10 v.	309	294	399	378	442	422	385 - 442 (372 - 422)	398 - 466 (380 - 446)	466	446
Kertoimet (2. lapsen saakka)	Yksinäinen henkilö	100		100		100		100	100	100	
	Perheeseen kuuluva 16 v. täyttänyt	90		90		90		90	85	85	
	10-15 v.	60		65		65		65	60	60	
	alle 10 v.	45		50		50		50	45	45	
Toimeentulotuen suhde täyteen kansaneläkkeeseen, % (yksinäinen henkilö)	Perusosa 3)	45		52		58		51 - 58	58 - 68	68	
	Koko toimeentulotuki jatkuva tukea saavilla 4)	80		86		94		80 - 94	80 - 94	94	
Kuntia, joiden perusavustus ylittää perusosan tason, %	Yksinäinen henkilö	60		46		1		46 - 1	
	Perheeseen kuuluva 16 v. täyttänyt	50		27		1		30 - 1	
	10-15 v.	30		10		9		12 - 9	
	alle 10 v.	27		18		11		20 - 11	
Lisäkustannukset (ilman siirtymäkausia säännöstä), mmk siitä: valtion osuus kuntien osuus		26		62		109		65	71	143	
		12		29		52		31	33	68	
		14		31		57		34	38	75	

1) Sisältää myös puhelinlaskun, TV-luvan ja sanomalehden tilausmaksun ja harrastusmenot, jotka puuttuvat suppeasta perusosasta.

2) II kuntaryhmän luku on suluisissa.

3) Perusosan suhde kansaneläkkeeseen perusosan ja täyden lisäosan määrään.

4) Toimeentulotuen 3 §:n mukaisten menojen määrä vaihtelee jonkin verran asiakkaan todellisten menojen mukaan. Suhde kansaneläkkeeseen on arvioitu kotitaloustiedustelun alimman tulonsaajaviidenneksen menorakenteen pohjalta. Lyhytaikaista tukea saavilla %-luku on yleensä jonkin verran taulussa esitettyä pienempi, koska kaikkia 3 §:n mukaisia menoja ei esiinny. Vertailussa on otettu huomioon myös kansaneläkkeen asumistuki.

Vaihtoehdossa 0 perusosan sisältö ja taso on laskettu huoltoavun keskimääräisen tason pohjalta. Kokonaisuudessaan vaihtoehto aiheuttaa kuitenkin jonkin verran lisäkustannuksia.

Vaihtoehto 1 mukainen perusosa vastaa mk-määrältään suurinpiirtein niiden kuntien keskiarvoa, jotka käyttävät ikäryhmäpohjaisia perusavustusnormeja kuten valtioneuvoston päätösehdotuksessa. Kun otetaan huomioon, että vaihtoehto 1 mukaiseen perusosaan sisältyvät myös aikuisten käyttövaatteet, ei perusosa aikuisten kohdalla kohoa merkittävästi 0-vaihtoehdon mukaisen tason yläpuolelle.

Vaihtoehtojen 0 ja 1 mukainen toimeentulotuen taso jää merkittävästi kansaneläkkeen takaaman toimeentulon tason alapuolelle. Noin puolessa kunnista nykyisen huoltoavun mukainen yksinäisen henkilön normi perusavustuksen osalta ylittää vaihtoehtojen mukaiset perusosan tasot. Näistä syistä vaihtoehdot eivät työryhmän mielestä täytä uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Vaihtoehto 2, joka myös pohjautuu suppeaan perusosaan, edustaa niiden kuntien huoltoavun tasoa, joilla huoltoapu on korkein.

Vaihtoehdossa 3 perusosan taso saisi vaihdella kunnittain tietyllä välillä. Vaihteluväli on määrätty niin, että vaihteluvälin alaraja edustaa jokseenkin 0-vaihtoehdon mukaista tasoa. Yläraja on sama kuin vaihtoehdossa 2.

Laajan perusosan vaihtoehto 4:ssä perusosaan sisältyy vaihteluväli. Ylärajaltaan vaihtoehto vastaa vaihtoehtoa 3, kun otetaan huomioon sisällön eroavuus. Vaihteluväli on kuitenkin vaihtoehdossa 4 suurempi kuin vaihtoehdossa 3. Vastaavasti kiinteään perusosan tasoon perustuva vaihtoehto 5 vastaa tasoltaan suppean perusosan vaihtoehtoa 2.

Kaikissa vaihtoehdoissa perusosan taso vaihtelee jonkin verran kuntaryhmittäin, koska tason määräytymisen perusteena oleva kansaneläke vaihtelee kuntaryhmittäin.

Hallitus on sosiaalihuoltolakiesityksen perusteluissa todennut, että toimeentulotuen tason tulisi olla verrattavissa kansaneläkkeen mukaiseen perusturvaan ja ettei toimeentulotuen määrää ja laatua ole tarkoituksenmukaista jättää nykyisessä määrin riippumaan kullakin paikkakunnalla vallitsevista asenteista ja olosuhteista. Nämä tavoitteet toteuttaa työryhmän enemmistön mielestä parhaiten vaihtoehto, joka perustuu laajaan ja kiinteään perusosaan.

Laaja perusosa on sekä tuen saajan että tuen antajan kannalta tarkoituksenmukaisempi. Kiinteää perusosan tasoa voidaan perustella myös sillä, että perusosaan sisältyvät menoerät eivät merkittävästi vaihtele eri kuntien välillä ja kiinteään perusosaan sisältyvä kuntaryhmitys ottaa riittävästi huomioon kunnittaiset vaihtelut.

Edellä mainituilla perusteilla työryhmän enemmistö suosittelee vaihtoehdon 5 mukaista toimeentulotukea. Tässä vaihtoehdossa perusosan määrä on yksinäisellä henkilöllä 68 % kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä. Koko toimeentulotuen tason arvioidaan vastaavan runsasta 90 % kansaneläkkeen turvaamasta toimeentulon tasosta yksinäisellä henkilöllä. Perusosan suuruus on 1.2.1983 hintatasossa 1 035 mk ensimmäisessä kuntaryhmässä ja 990 mk toisessa kuntaryhmässä. Perhetalouteen kuuluvilla aikuisilla sekä lapsilla perusosa on alhaisempi. Perusosan mk-määrät, eri avunsaajien perusosan suhteet (kertoimet) sekä vaihtoehdon aiheuttamat lisäkustannukset ilmenevät taulusta 3.

Koska kuntien nykyinen huoltoapukäytäntö kuitenkin vaihtelee huomattavasti, kunnille voitaisiin suoda mahdollisuus kolmen vuoden siirtymäkauden aikana siirtyä valtioneuvoston päätöksen mukaiselle tasolle. Siirtymäkauden aikana yksinäisen henkilön perusosan määrän tulee olla kansaneläkkeen pohjaosan ja täyden lisäosan määrästä vuonna 1984 vähintään 58 %, vuonna 1985 vähintään 62 % ja vuonna 1986 vähintään 66 %.

Siirtymäkauden vaikutuksesta vaihtoehdon 5 mukaiset lisäkustannukset jaksottuvat eri vuosille seuraavasti:

Vuosi	Lisäkustannukset	josta valtionosuus	kuntien osuus
	mmk		
1984	71	34	37
1985	29	14	15
1986	29	14	15
1987	14	7	7
Yhteensä	143	69	74

Työryhmässä on myös saanut kannatusta siirtymäkaussääntöön, jossa kunnat saavat siirtymäkauden aikana valita suppean tai laajan perusosan. Suppean perusosan tason tulee kuitenkin olla yksinäisellä vähintään 51 % ja laajan perusosan vähintään 58 % kansaneläkkeen perusosan ja täyden lisäosan määrästä.

Lisäksi työryhmässä on kannatettu suppeaan perusosaan perustuvaa vaihtoehtoa 3, jossa perusosa saisi vaihdella pysyvästi, yksinäisen kohdalla 51:stä 58 %:iin kansaneläkkeestä. Suppea perusosa vastaa nykyistä huoltoapukäyntäntöä. Perusteluna on myös esitetty, että toimeentulotuen tasossa voidaan näin ottaa huomioon kuntien tulo- ja elintasoeroavuudet.

Koska yksilölliseen tarveharkintaan pohjautuvan tukijärjestelmän yhtenäistämisen vaikutuksia on vaikeaa täsmällisesti ennakoida, uudistuksen vaikutuksia on syytä tarkoin seurata ja tehdä tarvittaessa muutoksia valtioneuvoston päätökseen.

