

Viimesijainen turva, perusturva, asuminen - ongelmaraportti

Mitä perusturvalla ja viimesijaisella turvalla tarkoitetaan?

Johdanto

Sosiaaliturvajärjestelmä on perinteisesti jaettu sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaalivakuutus ja –avustus tarjoavat pääsääntöisesti rahamääräisiä suorituksia, kun taas sosiaali- ja terveydenhuolto tarjoaa etupäässä palveluita. Sosiaalihuoltoon on kuulunut kuitenkin myös rahamääräisiä etuuksia, joista tyypillisin on toimeentulotuki.

Sosiaalivakuutuksen ja avustuksen välinen ero on sittemmin menettänyt merkitystään, kun myös sosiaalivakuutusetuksia rahoitetaan osin yleisillä verovaroilla. Näistä molemmista käytetään usein yhteisnimitystä toimeentuloturva. Sosiaalihuollolle ominaista on muun muassa ollut se, että sosiaalihuollon päätöksentekoon liittyy kiinteästi yksilökohtainen tarvearviointi, viimesijaisuus muuhun sosiaaliturvaan nähden sekä joissain tilanteissa mahdollisuus tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin.

Toimeentuloturvan ensisijaisena tehtävänä on ollut terveydellisten, sosiaalisten ja taloudellisten riskien tasaaminen. Tehtävänä on ollut turvata toimeentulo silloin, kun se on sairauden, työttömyyden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai puolison kuoleman takia katkennut. Perustuslain 19 §:ään on kirjattu oikeus perustoimeentulon turvaan edellä kuvattujen riskien kohdatessa. Tämä niin kutsuttu syy-perusteinen toimeentuloturva on tapana jakaa perus- ja ansioturvaan. Perusturvan on tarkoitus turvata kohtuullinen perustoimeentulo edellä kuvattujen riskien kohdatessa, ansioturvan tämän lisäksi myös toimeentulon tason säilyminen. Tämän vuoksi ansioturva on suhteutettu aikaisempiin ansioihin ja perusturva tulee kysymykseen silloin, kun ansioturvalle asetetut ehdot eivät täyty. Syyperusteista perus- ja ansioturvaa täydentää tarveharkintainen vähimmäisturva. Siitä on käytetty myös nimitystä viimesijainen turva.

Oikeus perus- ja vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslain 19 §:ään, jonka ensimmäisessä momentissa taataan jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli henkilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva edellyttää tapauskohtaista tarveharkintaa. Toisen momentin tarkoittama perustoimeentulo turvataan jokaiselle mainitussa kuudessa elämäntilanteessa olevalle ilman tarveharkintaa, ja se on tasoltaan enemmän kuin ensimmäisen momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteissa työttömyysturvalaki turvaa toimeentuloa työttömyyden aikana, sairausvakuutuslaki sairauden ja lapsen syntymän tilanteissa ja eläkelainsäädäntö työkyvyttömyyden, vanhuuden ja huoltajan menetyksen tilanteissa. Opiskelu ei kuulu säännöksessä turvattuihin tilanteisiin. Silloin kun kuntoutus yhdistyy työkyvyttömyyden tai sairauden aikaiseen turvaan, se kuuluu säännöksen soveltamisalaan. Tällöin kysymys on lähinnä kuntoutustuesta. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiset etuudet taataan jokaiselle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkinnassa edellytetään, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat siten kattava, ettei niiden ulkopuolelle jää välinputoajaryhmiä.

Perustoimeentulon turvan tasoa ei ole rahamääräisesti määritelty. Ratkaisevaa on vähimmäisturvan taso, koska käytännössä ansioon suhteutettu järjestelmä on aina tasoltaan korkeampi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostettiin, että perustoimeentulon turva on itsenäinen suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen turvaan. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa ei voida jättää täytettäväksi 1 momentin mukaisella välttämättömällä toimeentulolla.

Perustuslaissa asumisesta säädetään 19 §:n 4 momentissa. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julki-sen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös on yleinen eikä se perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia. Kuitenkin perustuslain 19 §:n 1 momentin ihmisarvoisen elämän vaatiman välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takaavaan säännökseen henkilö voi vedota suoraan. Tämän säännöksen voi katsoa edellyttävän myös asumista turvaavia toimenpiteitä. Säännös ei aseta asumisen tasolle vaatimuksia, mutta perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että perusoikeuksien kannalta hyväksyttävänä voidaan pitää asuntoa, joka mahdollistaa yksityiselämän ja kotirauhan (nykyisin perustuslain 10 §).

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) ja eläkkeen saajien asumistuesta annetun lain (571/2007) mukainen asumistukijärjestelmä tähtää asumiskustannusten tasaamiseen.

Viimesijaisen toimeentulotuen kehitys

Julkisen vallan sosiaalinen tehtävä on saanut alkunsa köyhien ja vaivaisten hoidosta, joka oli 1800-luvulla pääosin seurakuntien vastuulla. Vaivaishoitoasetuksessa vuonna 1879 se tuli kuntien pakolliseksi tehtäväksi. Sitten vuonna 1923 köyhäinhoitolaki kumosi vaivaishoitoasetuksen. Apuun oli oikeutettu henkilö, ”joka ei omista varoistaan tahi työllään taikka toisen huolenpidon kautta tahi muulla tavoin voi saada tarpeenmukaista elatusta tai hoitoa”. Huoltoapulaki säädettiin vuonna 1956 köyhäinhoitolain tilalle ja se merkitsi entisen järjestelmän osittaista tarkistamista. Huoltoavun rooli muuttui sosiaalivakuutuksen kehityksen myötä ja jäi lähinnä toissijaiseksi sosiaaliturvan

muodoksi. Huoltoavulla täydennettiin vakuutusturvaa erityisesti pelkän kansaneläkkeen varassa elävien kohdalla. Huoltoapulaki oli voimassa vuoteen 1984 asti.

Toimeentulotuki korvasi huoltoavun sosiaalihuoltolain säätämisen johdosta vuonna 1984. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan oli huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle. Toimeentulotukeen oli oikeus henkilöllä, joka on tuen tarpeessa eikä ole voinut saada tarpeen mukaista toimeentuloaan ansiotyöllään tai yrittäjätoiminnallaan, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Lisäksi sosiaalihuoltolain mukaan kunnalla oli mahdollisuus myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus (969/1995) vaikutti myös toimeentulotukeen. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä (HE 309/1993 vp) annettiin hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentin säännös ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta. Säännös on sittemmin siirretty nykyisen perustuslain 19 §:n 1 momentiksi. Momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hallituksen esityksen mukaan avun saamisen edellytykset tulisi selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitettiin esityksessä sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.

Laki toimeentulotuesta tuli voimaan 1.3.1998. Toimeentulotukilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 217/1997 vp) mukaan toimeentulotuki on keskeinen etuus, jolla pyritään lainsäädännön tasolla takaamaan hallitusmuodon 15 a §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän turva. Toimeentulotuen tarkoituksena on kuitenkin myös itsenäisen selviytymisen edistäminen. Yksilöllä on aina vastuu myös itsestään ja toimeentulotuella pyritään parantamaan edellytyksiä tämän vastuun toteuttamiselle. Toimeentulotuella on näin ollen laajempi tehtävä kuin vain elämälle välttämättömän turvan antaminen eli niin sanotun eksistenssiniminin täyttäminen. Myös perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää pidemmälle menevää turvaa kuin vain biologisen elämän vähimmäisehtojen turvaamista. Toimeentulotuki antaa myös mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan eikä pyri vain pitämään henkilöä tai perhettä hengissä. Toimeentulotukeen nähden ovat ensisijaisia muut toimeentulon lähteet ja toimeentulotuki on luonteeltaan viimesijainen etuus.

Vuonna 2007 asetetun Sata-komitean tehtävänä oli valmistella sosiaaliturvan uudistamista. Komitean toimeksiannossa yhtenä uudistamisen lähtökohtana oli, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Työryhmä jätti mietintönsä joulukuussa 2009. Komitea teki lukuisia toimeentuloturvaan koskevia ehdotuksia.

Byrokratialoukkujen vähentämiseen tähtäävässä osiossa komitea käsitteli myös toimeentulotuen hallinnointia ja maksatuksen siirtämistä kokonaan tai osittain Kelan hoidettavaksi. Se toi esiin siirrolle esitettyjä yleisimpiä perusteluita. Keskeisin oli, kuinka alun perin marginaaliseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuesta on tullut yleinen vähimmäisturvaetus, joka paikkaa perusturvan alhaista tasoa. Yksi perustelu oli, että sosiaalitoimiston ei ole katsottu olevan oikea paikka pelkkää taloudellista apua tarvitseville. Kelan mainittiin suoriutuvan rahallisen tuen maksatuksesta sosiaalitoimistoja tehokkaammin ja pystyvän takaaman palvelujen riittävän laadun muun muassa odotusaikojen ja alueellisen kattavuuden osalta.

Toimeentulotuen maksatuksen (osittaisesta) siirrosta Kelan hoidettavaksi käsiteltiin kolmea eri vaihtoehtoa. 1) Toimeentulotuen Kela -yhteismaksatus kunnan sosiaalitoimen ja Kelan kesken. 2) Toimeentulotuen Kela -siirto (tai tulotakuu). 3) Kelan takuutulo. Komitea ei lopulta tehnyt ehdotusta toimeentulotuen hallinnoinnista. Komitean jäsenten näkemykset tarkoituksenmukaisesta ratkaisusta poikkesivat kuitenkin siinä määrin toisistaan, ettei komitea katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä asiasta esitystä.

Vuonna 2013 tuolloisen hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa päätettiin arvioida perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtoa Kelalle. Sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli tämän johdosta asiantuntijatyöryhmä, joka esitti vuonna 2014 neljä erilaista vaihtoehtoista mallia toteutukseen. Ne olivat 1) tietojärjestelmäyhteistyömalli, 2) palvelu- ja tietojärjestelmäyhteistyömalli, 3) laskennan ja maksatuksen siirto ja 4) perustoimeentulotuen siirto. Hallitus päätti huhtikuussa 2014 julkisen talouden suunnitelmassa, että perustoimeentulotuen laskenta ja maksatus siirretään Kelan tehtäväksi. Valmistelun edetessä arvioitiin kuitenkin, että perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen on tarkoituksenmukaista siirtää kokonaan Kelalle.

Hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: "Toimeentulotukeen esitetty työnjako Kansaneläkelaitoksen ja kuntien välille ei ole tarkoitettu muuttamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena erityisenä tarveharkintaisena, viimesijaisena tukena eikä sen lainsäädännöllistä asemaa perustuslain tarkoittaman ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan ja välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takaamisessa. Tukeen liittyy kiinteästi yksilöllisiä ja perhekohtaisia palveluita, etenkin sosiaalityö."

Esityksen mukaan tavoitteena on päästä valtakunnalliseen yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön. Tavoitteena oli myös hyödyntää Kelan asemaa ja järjestelmiä valtakunnallisena toimijana sosiaaliturvaetuuksien myöntämisessä. Tavoitteena oli kuntien ja Kelan yhteistyön tehostamisen ja yhdenvertaisen kohtelun lisäksi myös asiakkaiden asiainnin helpottaminen. Hallituksen esitys (HE 358/2014 vp) annettiin eduskunnalle 22.1.2015 ja uudistus tuli vuoden 2017 alusta.

Toimeentulotukilakiin tehtiin vielä muutoksia tiedon siirtoon, tuen hakemiseen ja muihin yksityiskohtiin liittyen ennen uudistuksen voimaantuloa (HE 217/2016 vp).

Perusturvaetuuksien kehitys

Kansaneläkelain säätäminen vuonna 1937 turvasi jokaiselle Suomessa asuvalle työkykyinen henkilö vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta ja oikeus pohjaasaan oli riippumaton vakuutetun suorittamista vakuutusmaksuista. Sosiaaliavustuksen puolella äitiysavustuslaki säädettiin vuonna 1937. Näinä vuosina sosiaalipolitiikka oli kuitenkin vielä huoltopainotteista. Vielä vaatimatonta julkista sosiaaliturvaa täydensivät yksityiset järjestelyt. Kansaneläkejärjestelmä uudistettiin vuonna 1956 ja vuonna 1963 säädettiin sairausvakuutuslaki, jossa turvaa ei sidottu suoranaisesti aikaisempaan työhistoriaan. Perhe-eläkejärjestelmä luotiin myös 1960-luvulla.

Työttömien toimeentuloturva oli vielä ammattiliittojen työttömyyskassojen ja köyhäinhoidon sekä sittemmin huoltoavun varassa. Vuonna 1984 säädettiin työttömyysturvalaki ja työttömyyskassoihin kuulumattomien perusturvan kattavuutta lisättiin. Etuusjärjestelmiä kehitettiin 1980-luvulla niiden tasoa nostamalla ja kattavuutta parantamalla. Paikattavia aukkoja oli 1980-luvulla erityisesti palveluissa, mutta etuuksia sääntelevä lainsäädäntö ja hallinnoiva organisaatio oli kehittynyt pitkälle. Lamavuodet 1990-luvun alussa johtivat etuuslainsäädännön tulo- ja tarveharkinnan lisääntymiseen ja toimeentuloturvan vastikkeellisuutta lisättiin (työttömän velvollisuus osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin).

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus oli sosiaaliturvalainsäädännön kehitykselle keskeinen muutos. Vähimmäistasoisena etuutena on katettu vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden, työttömyyden, lapsen saamisen, huoltajan menetyksen, kuntoutuksen ja opiskelun johdosta syntynyt toimeentulon tarve.

Sata-komitean ehdotuksen johdosta kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin tehtiin vuonna 2010 muutos, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön on teetettävä joka neljäs vuosi kokonaisarvio perusturvan riittävydestä ja kehityksestä. Arvioinnissa on otettava huomioon kotitalouden saamat Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuki. Arviointi kohdistuu siis muihinkin etuuksiin kuin mitä perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Perusturvan riittävyysraportissa perusturva määritellään työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien henkilöiden pääasialliseksi toimeentuloturvaksi. Perusturvaa täydentävät asumisen tuet ja toimeentulotuki. Perusturvan riittävyden arviointi toteutettiin ensimmäisen kerran vuonna 2011 ja viimeisin vuonna 2019.

Perusturvaan tehtiin 2010-luvun alkupuoliskolla monia parannuksia, muun muassa takuueläke tuli käyttöön vuonna 2011 ja työttömyysturvan- ja toimeentulotuen osalta toteutettiin tasokorotus vuonna

2012. Erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneille ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille työntekijöille on maksettu 1.6.2017 alkaen takuueläkkeen suuruista eläketukea.

Asumistukijärjestelmän kehitys

Yleistä asumistukea on myönnetty 1940-luvulta alkaen, aluksi perheenasuntoavustuksena osana aravajärjestelmää monilapsisille perheille ja vuodesta 1962 alkaen vuokra-asunnoissa asuville lapsiperheille lapsiperheiden asumistuesta annetun lain (586/1961) mukaisesti. Asumistukilain (408/1974) voimaan tullessa heinäkuussa 1975 asumistuki ulotettiin lapsiperheiden lisäksi nuoriin lapsettomiin aviopareihin, opiskelijoihin ja uusiin omistusasuntoihin. Asumistuki laajeni asteittain 1980-luvulla koskemaan vuokra-asuntojen lisäksi kaikkia asunnon hallintamuotoja ja ruokakuntatyyppejä, kun tuki ulotettiin kaiken ikäisiin omistusasuntoihin ja alivuokra-asuntoihin sekä yksinasuviin, avopareihin ja muihin lapsettomiin ruokakuntiin. Viimeksi asumistukijärjestelmää uudistettiin vuoden 2015 alussa voimaan tulleella lailla yleisestä asumistuesta (938/2014). Yleisen asumistuen kokonaisuudistus pohjautui Sata-komitean työhön.

Eläkkeensaajien asumistuki tuli voimaan vuoden 1972 alusta osana kansaneläkejärjestelmää. Tavoitteena oli parantaa niiden eläkkeensaajien toimeentuloa, joilla oli keskimääräistä korkeammat asumismenot. Yleisen asumistuen ulottaminen eläkkeensaajiin ei tuossa vaiheessa ollut mahdollista, koska yleistä asumistukea maksettiin vain valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuville lapsiperheille. Eläkkeensaajien tuki irrotettiin lainsäädännöllisesti eläkejärjestelmästä säätämällä erillinen laki eläkkeensaajien asumistuesta (591/1978). Viimeksi eläkkeensaajien tukijärjestelmää on kokonaisuudessaan uudistettu vuoden 2008 alusta voimaan tulleella lailla eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007). Vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lailla (939/2014) poistettiin asumistukijärjestelmien välinen valintaoikeus ja sidottiin eläkkeensaajan asumistuki selkeämmin eläkkeen saamiseen.

Opiskelijoiden asumista on tuettu opintotuen osana olevan asumislisäjärjestelmän avulla. Alun perin opiskelijoille myönnettiin asumistukea vuonna 1975 voimaan tulleen asumistukilain perusteella. Perhekohtainen ja asuntoon sekä sen tasoon kiinteästi sidottu asumistuki soveltui huonosti opiskelijoille, jotka vaihtoivat usein asuntoa. Kun samanaikaisesti haluttiin parantaa opintotuen tasoa korottamalla tukea niillä, joilla on korkeat asumismenot, päädyttiin opintotuen osaksi rakennettavaan asumislisäjärjestelmään. Tämän tuen piiriin tulivat aluksi yksin asuvat ja myöhemmin myös lapsettomat opiskelijaparit. Opintotuen osana olevaa asumislisäjärjestelmää on kehitetty yksilöllisempään suuntaan poistamalla viimeksi puolison tuloharkinta vuonna 2009. Opiskelijoiden kaavamaiseen tukeen ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää omistusasuntojen tukijärjestelmää, vaan omassa asunnossa asuvat opiskelijat ovat kuuluneet aina yleisen asumistuen piiriin.

Vuoden 2015 alusta tuli voimaan uusi laki yleisestä asumistuesta, minkä myötä yleiseen asumistukeen tuli useita muutoksia. Hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärään vaikuttavat asunnon sijaintikunta ja ruokakunnan koko. Siihen eivät enää vaikuta asunnon valmistumis- tai perusparantamisvuosi, pinta-ala eikä lämmitysjärjestelmä. Asumismenojen perusomavastuu määräytyy samalla tavalla koko maassa. Sen määrään vaikuttavat ruokakunnan tulot sekä ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärä. Lisäksi omaisuudesta ei enää lasketa tuloa asumistukea määrättäessä eivätkä alaikäisten lasten tulot eivät enää vaikuta asumistuen määrään. 1.9.2015 asumistukeen tuli voimaan 300 euron suuruinen ansiotulovähennys. Se tehdään ruokakunnan kunkin jäsenen yhteenlasketuista ansio- ja yrittäjätuloista.

Valtio tukee tällä hetkellä pienituloisten kotitalouksien asumismenoja kolmen eri asumistukijärjestelmän kautta.

Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisen ruokakunnan asumismenojen vähentämiseksi. Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja ja turvata kohtuullinen asumistaso. Eläkkeensaajan asumistuki on puolestaan tarkoitettu pienituloisen eläkkeensaajan asumismenojen vähentämiseksi ja kotona asumisen tukemiseksi. Opintotuen asumislisää on maksettu heinäkuun 2017 loppuun asti vuokra- tai asumisoikeusasunnossa asuville opiskelijoille. Opiskelijat siirtyivät pääsääntöisesti yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Varsinaisten asumistukijärjestelmien lisäksi asumismenoja korvataan sotilasavustuksen asumisavustuksella. Henkilöllä on myös mahdollisuus hakea toimeentulotukea asumismenoihin, jos hänen tulonsa eivät riitä välttämättömien menojen kattamiseen.