

Viimesijainen turva, perusturva, asuminen – ongelmaraportti

Sisällys

1	JOHDANTO	4
2	KÄSITEMÄÄRITELMIÄ JA TAUSTAA	5
2.1	Mitä perusturvalla ja viimesijaisella turvalla tarkoitetaan	5
2.2	Viimesijaisen toimeentulotuen kehitys	7
2.2.1	Perusturvaetuksien kehitys	11
2.3	Asumistukijärjestelmän kehitys	12
2.3.1	Valtio tukee tällä hetkellä pienituloisten kotitalouksien asumismenoja kolmen eri asumistukijärjestelmän kautta.	13
2.3.2	Valtion tukema asuntotuotanto	13
2.3.3	Erytisryhmien investointiavustukset	15
2.3.4	Asuntosäästöpalkkio (ASP)	15
2.4	Asuntopolitiikka	16
3	ONGELMA JULKISESSA KESKUSTELUSSA, TUTKIMUKSESSA JA KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA	22
3.1	Asumisen tukemisen vaikutuksista	22
3.1.1	Vaikutukset asumiskustannuksiin	22
3.1.2	Vaikutukset asumisvalintoihin ja työllisyyteen	24
3.2	Asumisen hinta ja tukeminen tutkimuksen perusteella kansainvälisessä vertailussa	26
3.2.1	Asuntomarkkinat vertailumaissa	26
3.2.2	Asumisen hinta ja asumistuki vertailumaissa	28
3.3	Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön syyt tutkimuksen mukaan	31
3.3.1	Toimeentulotuen rooli kansainvälisesti	33

4	ONGELMAN SYIDEN ANALYYSI	37
4.1	Asumismenot sekä niiden korvaaminen asumistuella ja toimeentulotuella	37
4.2	Viimesijainen turva perusturvan täydentäjänä	42
4.2.1	Perusturvan taso ja riittävyys	42
4.3	Viimesijainen turva perusturvan sijasta	46
4.3.1	Perusturva ja viimesijainen toimeentulo	47
4.3.2	Asiakkaat, joille työttömyysturvan ehdot ovat liian vaativia	52
4.3.3	Nuoret sekä opiskelijat	53
4.3.4	Byrokratialoukut	55
5	ONGELMA IHMISTEN ELÄMÄNTILANTEIDEN VALOSSA	58
5.1	Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ja niiden riittävyys	58
5.2	Yleistä asumistukea tarkistetaan useaan otteeseen elämäntilanteen muuttuessa	61
5.3	Asumismenot aiheuttavat toimeentulotuen tarpeen	64
5.4	Vuoroasuminen huomioidaan etuuksissa eri tavoin	65
6	YHTEENVETO	66
7	KOMITEAN KANNANOTTO	66

1 Johdanto

Tässä ongelmaraportissa tarkastellaan sosiaaliturvajärjestelmää viimesijaisen turvan, perustusturvan ja asumisen tukemisen näkökulmasta. Raportti on laadittu komitean jaostojen jäsenten ongelmiksi kuvaamien tilanteiden pohjalta. Raportin alussa luvussa 2 taustoitetaan viimesijaisen turvan, perusturvan ja asumisen tukemisen käsitteitä ja valtiosääntöoikeudellista taustaa sekä kuvataan järjestelmien historiallista kehitystä. Sen jälkeen luvussa 3 tuodaan esiin tutkijoiden laatimien katsausten muodossa, miltä ongelmat näyttävät julkisessa keskustelussa, kansainvälisessä vertailussa ja tilastojen valossa. Luvussa 4 analysoidaan esitettyjä ongelmia. Käsittely on ryhmitelty niin, että ensin kuvataan asumismenojen korvaamista asumistuella ja toimeentulotuella. Sen jälkeen analysoidaan yleisemmin viimesijaisen turvan roolia perusturvan täydentäjänä. Lopuksi analysoidaan tilanteita, joissa viimesijainen turva toimii perusturvan sijasta ja mitä näkökohtia näihin tilanteisiin liittyy. Ongelmien analyysi on esitetty tarkoituksella tässä järjestyksessä, koska jaoston keskeinen huomion kohde on ollut asumisessa ja perusturvassa sekä viimesijaisen turvan täydentävässä roolissa. Se, että viimesijainen turva toimii pitkäaikaisesti perusturvan korvaajana, on ongelmallista järjestelmän tavoitteiden kannalta. Tämä jakso on esitetty viimeisenä ja valottaa näitä tilanteita. Luvussa 5 kuvataan ongelmia ihmisten elämäntilanteiden valossa.

Osa komitean toimesta esiin nostetuista ongelmista liittyy toimeentulotuen sisällöllisiin kysymyksiin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksessa työskentelee työryhmä, jonka tarkoituksena on uudistaa toimeentulotukilainsäädäntöä tällä hallituskaudella. Tässä raportissa tai komitean työssä ei tästä syystä pureuduta toimeentulotukijärjestelmän varsinaisiin sisältökysymyksiin. Toimeentulotuki lähinnä osoittaa ne tilanteet, joiden johdosta ensisijainen järjestelmä ei syystä tai toisesta riitä henkilön välttämättömiksi arvioitujen menojen kattamiseen. Tämä tieto on tärkeä sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen kannalta. Komitealle tullaan esittelemään toimeentulotukityöryhmän loppuraportti sen valmistuttua.

Tämä raportti ei ole vielä kattava kuvaus viimesijaisen turvan, perusturvan ja asumisen tukemisen kaikista näkökohdista. Kyseessä on Viimesijaisen turvan, perusturvan ja asumisen jaoston sihteeristön laatima kooste tehdyn ongelmakartoituksen pohjalta eikä raportti edusta jaoston yksimielistä näkemystä ongelmista tai niiden konkretisoinneista. Raportin sisältö ja siinä esitetyt tiedot ja painotukset täsmentyvät vielä jatkotyöskentelyn aikana.

2 Käsitelmääritelmiä ja taustaa

2.1 Mitä perusturvalla ja viimesijaisella turvalla tarkoitetaan

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 tukia, joista tyypillisin on toimeentulotuki. Sosiaalivakuutuksen ja avustuksen välinen ero on sittemmin menettänyt merkitystään, kun myös sosiaalivakuutusetuuksia 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.¹

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 syyperusteinen 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.² Siitä on käytetty myös nimitystä viimesijainen turva.

¹ Tuori, Kaarlo - Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 5. laitos, s. 18 ja 27. Helsinki 2016.

² Komiteamietintö 2009: Sata-komitea, s. 21-22.

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. Pykälän toisessa momentissa taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. 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.³

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetussa 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.⁴ Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiset etuudet taataan jokaiselle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkinnassa edellytetään, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat siten kattava, ettei niiden ulkopuolelle jää välinputoajaryhmiä.⁵

Perustoimeentulon turvan tasoa ei ole rahamääräisesti määritelty. Ratkaisevaa on vähimmäisturvan taso, koska käytännössä ansioon suhteutettu järjestelmä on aina tasoltaan korkeampi.

³ Komiteamietintö 2009: Sata-komitea, s. 22.

⁴ Stakes. Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista. Hyvinvointivaltion rajat –hanke, s. 22. Stakes, Helsinki 2006.

⁵ HE 309/1993 vp, s. 70

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostettiin, että perustoimeentulon turva on itsenäinen suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen turvaan.⁶ Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa ei voida täyttää 1 momentin mukaisella välttämättömällä toimeentulolla. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa on kuitenkin suunnattava ja kehitettävä yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti, varmistaen että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.

Perustuslaissa asumisesta säädetään 19 §:n 4 momentissa. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen 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.

2.2 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. Sittemmin vuonna 1923 köyhäinhoitolaki kumosi vaivaishoitoasetuksen. Apuun oli oikeutettu henkilö, ”*joka ei omista varoistaan tahi työllään taikka toisen huolenpidon kautta*

⁶ HE 309/1993, PeVM 25/1994 vp, s. 10.

tahi muulla tavoin voi saada tarpeenmukaista elatusta tai hoitoa". Huoltoapulaki säädettiin vuonna 1956 köyhäinhuoltolain tilalle ja se merkitsi entisen järjestelmän osittaista tarkistamista⁷. 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

⁷ Komiteamietintö 1971: A 25 (Sosiaalihuollon periaatekomitea).

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 kolme 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 toteutukseen⁸. 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.⁹

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.”¹⁰

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 asiointin 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).

⁸ HE 358/2014 vp, s. 20-21.

⁹ HE 358/2014 vp, s. 4. ja 15.

¹⁰ HE 358/2014 vp, s. 15.

2.2.1 Perusturvaetuuksien kehitys

Kansaneläkelain säätäminen vuonna 1937 turvasi jokaiselle Suomessa asuvalle työkykyinen henkilö vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta. Oikeus pohjaosaan 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 tasoja 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).¹¹

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

¹¹ Sosiaalioikeus, s. 104-121.

riittävyysraportissa perusturva määritellään työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien henkilöiden pääasialliseksi toimeentuloturvaksi. Perusturvaa täydentävät asumisen tuet ja toimeentulotuki. Perusturvan riittävyyden 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.

2.3 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.

2.3.1 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.

2.3.2 Valtion tukema asuntotuotanto

Suomessa asumista tuetaan sekä tarjonta- että kysyntätuoin. Tarjontatuet myönnetään asuntojen tuotantoon ja näitä ovat esimerkiksi uudistuotantoon sekä peruskorjaamiseen myönnettävä valtion korkotukilainat ja erilaiset avustukset. Tarjontatukien tavoitteena on tuottaa kohtuuhintaista asumista kotitalouksille, mahdollistaa monipuolisia asuinalueita, ehkäistä segregatiota ja tasapainottaa tarvittaessa asuntorakennusalan suhdanteita.

Valtion asuntorahasto on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka varat kertyvät aiemmin myönnettyistä aravalainoista, korkotuotoista ja takausmaksuista. Varat ovat asuntorahastoa koskevan

lain mukaan tarkoitettu lainojen myöntämiseen ja muuhun asuntorahoituksen tukemiseen. Asuntorahoituksen tarjontatuet rahoitetaan pääosin rahastosta, ja asuntorahaston varoja käytetään sosiaalisen asuntotuotannon korkotukimenojen ja avustusten maksamiseen. Eduskunta päättää rahaston varojen käytöstä talousarvion yhteydessä. Valtion asuntorahaston tase oli vuoden 2019 tilinpäätöksen mukaan noin 6,0 miljardia euroa.

Arava- ja korkotukiasuntoja tuottavat ja omistavat kunnat sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n yleishyödylliseksi nimeämät yhteisöt. Valtion tukemia rajoitusten alaisia vuokra-asuntoja oli vuoden 2019 lopussa yhteensä 354 000, joista tavallisia vuokra-asuntoja oli 247 000 ja erityisryhmien asuntoja 107 000. Rajoituksien poistumisen jälkeen asunnot ovat edelleen pääosin vuokratyössä. Rajoituksien alaisten asumisoikeusasuntojen määrä on yhteensä noin 50 000.

Vuonna 2020 korkotukivaltuus nostettiin 1 750 miljoonaan euroon ja vuoden 2021 talousarviossa se on kaikkien aikojen korkeimmalla tasollaan 1 800 miljoonassa eurossa. Annettuun korkotukilainoitukseen liittyy valtion täytetäkaus, joka paitsi parantaa rahoituksen saatavuutta myös alentaa lainoituksen kustannuksia. Valtion tukemat asunnot perustuvat urakkakilpailuun toisin kuin perustajaurakoinnissa ja siksi niiden hankinta-arvot ovat kasvukeskuksissa selvästi edullisemmat verrattuna perustajaurakoinnilla tehtyjen asuntojen markkinahintoihin. ARA hyväksyy myös takauslainoja vuokratulojen rakentamiseen sekä asunto-osakeyhtiöalojen perustamiseksi.

Vuonna 2016 otettiin käyttöön uusi lyhytaikainen korkotukimalli 40 vuoden korkotukimallin rinnalle. Uuden tukimallin tavoitteena oli monipuolistaa valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon rahoitusvaihtoehtoja ja lisätä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjontaa kasvukeskuksissa. Lyhyen korkotuen asunnoilla on kiinteä, ARA:n hyväksymä kohdekohtainen alkuvuokra, joka asettuu pitkällä korkotuella rakennettujen valtion tukemien asuntojen vuokrien ja markkinavuokrien väliin.

Valtion tukema asuntotuotanto lisää asuntotuotannon kokonaismäärää ja sillä on mahdollista tasata suhdanteita kansantaloudelle tärkeällä rakennusalaalla. Finanssikriisin jälkeen vuonna 2009 ARA-tuotantoa nostettiin voimakkaasti noin 4 000 asunnosta yli 14 000 asuntoon jolla oli suuri vaikutus rakennusalan työllisyydelle ja koko sektorin elpymiselle. ARA-tuotannon osuus nousi tällöin yli 60 prosentin tasolle alkavasta asuntotuotannosta. Vuonna 2020 valtion tukeman asuntotuotannon osuus tuotannon kokonaismäärästä oli noin 26 prosenttia.

Valtion tukemien asuntojen vuokralla katetaan pääasiassa vain talon rakentamisesta aiheutuneet pääomakulut sekä kiinteistön hoitokulut. Valtion tukemissa ARA-asunnoista peritään selvästi markkinatasoa alhaisempaa omakustannusvuokraa. Suurin ero vapaarahoitteisen ja valtion tukeman asunnon neliövuokrien välillä on Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla. Vuonna 2019 Helsingissä

keskimääräinen vuokra vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa oli yli 21 euroa neliöltä, kun ARA-vuokra-asunnossa se oli keskimäärin noin 13 euroa.

Valtion tukemat asunnot on tarkoitettu ensisijaisesti pienituloisille ja enimmässä tuen tarpeessa oleville asukkaille. Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaiden valintaperusteina ovat hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot siten, että samalla pyritään monipuoliseen asukasrakenteeseen. Asumistuen saajia asuu valtion tukemissa asunnoissa nykyisin enemmän kuin vielä kuusi vuotta sitten, mutta yli puolet valtion tukemista asunnoista ovat muiden kuin asumistuen saajien käytössä. Yhden hengen hakijoiden osuus hakijoista oli yli 60 prosenttia, vaikka nuorten osuus hakijoista on vähentynyt viimeisten vuosien aikana.

Valtion tukema vuokra-asuntotuotanto mahdollistaa rakentaa yhteistyössä kuntien kanssa monipuolisia asuinalueita jolla tavoin voidaan vähentää segregatiota ja edistää pienituloisten asumista kohtuullisin asumiskustannuksin alueilla joilla se ei muuten olisi mahdollista. Tällä tavoin voidaan ennaltaehkäistä asuinalueiden haitallista eriytymiskehitystä.

2.3.3 Erityisryhmien investointiavustukset

Osana valtion tukemaa asuntotuotantoa ARA myöntää erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi investointiavustuksia, joilla lisätään kohtuuhintaista käyttötarkoitukseensa soveltuvien vuokra-asuntojen tarjontaa. Viimeisen 15 vuoden aikana Suomessa on rakennettu yli 50 000 asuntoa erityisryhmille. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä investointiavustuksien myöntämisvaltuus on 90 miljoonaa euroa. Erityisryhmien piiriin kuuluvat esimerkiksi vammaiset henkilöt, muistisairaat ja huonokuntoiset vanhukset, asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaiset. Investointiavustukset suuruus vaihtelee 15 – 50 % välillä riippuen asuntoon liittyvistä erityistarpeista.

2.3.4 Asuntosäästöpalkkio (ASP)

Valtio tukee omistusasunnon hankintaa verotuksen lisäksi myös omistusasuntolainojen valtionehtauksien sekä asuntosäästöpalkkiolainajärjestelmän (ASP) kautta. ASP-järjestelmän tavoitteena on tukea alle 40-vuotiaita ensiasunnon ostajia valtion takauksen ja korkotuen avulla. ASP-tilin suosio on kasvanut voimakkaasti. Kymmenen vuoden aikana tilien määrä on kuusinkertaistunut yli 150 000 tiliin. Kasvun taustalla on kasvava kiinnostus asuntosäästämiseen ja aikaisempaa edullisemmat ehdot säästämiseen ASP-tilin avulla. ASP-tiliä on avattu vuodesta 2005 vuoteen 2019 mennessä yli 320 000, mutta ASP-lainoja on myönnetty samalla ajanjaksolla noin 48 000. Myönnettyjen ASP-lainojen lukumäärä on kuitenkin noussut vuosittain.

2.4 Asuntopolitiikka

Asumisen laadun, hinnan ja asumismenojen tukemisen kannalta keskeisessä roolissa on harjoitettu asuntopolitiikka. Ympäristöministeriö asetti syksyllä 2019 työryhmän valmistelemaan kahdeksanvuotista asuntopoliittista kehittämissuunnitelmaa. Työryhmän tavoitteena oli kehittää valtion asuntopolitiikkaa pitkäjänteisesti. Työryhmä luovutti raporttinsa ympäristö- ja ilmastoministeri Krista Mikkoselle 18.12.2020. Työryhmä kuvasi raportissaan¹² asumisen ja asuntomarkkinoiden tilannekuvan, jossa käsiteltiin muun muassa maailmanlaajuisia tredejä asumisessa, kotitalouksien asumisen tarpeita ja asumiskustannuksia, asumisväljyyttä, asunnottomuutta ja erityisryhmien asuntotarpeita sekä asuntorakentamisen ja korjausrakentamisen tilaa Suomessa.

Suomen aluerakenteen eriytymistä kasvaviin ja väestöään menettäviin alueisiin tarkasteltiin erikseen. Tällä voimakkaalla eriytymiskehityksellä on ollut huomattava vaikutus asuntojen hintojen muutoksiin pääkaupunkiseudulla ja muualla maassa. Pääkaupunkiseudun hintojen jatkaessa nousuaan ovat hinnat laskeneet reaalisesti muualla Suomessa. Kotitalouksien asumisen kustannukset vaihtelevat paljon myös alueittain. Esimerkiksi Helsingin kantakaupungissa asuntojen hinnat ja asumisen kustannukset voivat olla keskituloisenkin ulottumattomissa. Toisaalta myös kaupungin sisällä hinta- ja vuokraerot vaihtelevat alueittain. Pääkaupunkiseudulla vuokrat ovat nousseet 6,8 prosenttia ja muualla Suomessa 5,5 prosenttia vuodesta 2015. Suurista kaupungeista vapaarahoitteiset vuokrat ovat nousseet eniten Vantaalla, Turussa ja Tampereella. Maakuntakeskuksista vuokrat ovat samalla ajanjaksolla nousseet eniten Mikkelissä, Rovaniemellä ja Kuopiossa. Vuodesta 2015 vuokrat ovat nousseet lähes kaikkialla, mutta vuokrien vuosinousu on hidastunut viime vuosina eri puolilla maata.

Työryhmän linjasi asuntopoliittisiksi tavoitteiksi seuraavat:

1. Jokaisella on oikeus hyvään ja kohtuuhintaiseen asumiseen
2. Asuntotarjonta vastaa eri väestöryhmien tarpeisiin ja asuinalueet ovat sosiaalisesti kestäviä

¹² [Linkki raporttiin](#)

3. Asuntotarjonta edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja tukee alueiden elinvoimaisuutta
4. Asuntomarkkinoiden hinta- ja vuokrakehitys on vakaata
5. Rakentamisen ja asumisen ilmastopäästöt ovat kestävällä tasolla
6. Asumisen tuilla edistetään asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumista ja tuki kohdennetaan sitä eniten tarvitseville
7. Asuntopoliitikalla tasataan suhdanteita ja vastataan asuntomarkkinoiden riskeihin

Asuntopoliitiikan toimenpide-ehdotukset vuosille 2021 – 2028 ovat:

1. Asuntotuotannon edellytykset kasvukeskuksissa

1.1. Tontti- ja asuntotarjonta kasvukeskuksissa

Kasvukeskuksissa kasvavaan asuntotarpeeseen vastaaminen edellyttää riittävää ja oikein sijoitunutta tonttitarjontaa. Monilla alueilla riittävänä määränä voidaan pitää viiden vuoden tarvetta vastaavaa kaavavarantoa. Tontinluovutusmenettelyillä tulee edistää asuntomarkkinoiden toimivuutta ja kilpailua. Valtion tukemassa tuotannossa tavoitteena on, että kunnat luovuttavat kohtuuhintaiseen ARA-tuotantoon tarkoitettut tontit suoraan ARA-toimijoille.

1.2. MAL-sopimukset

Valtio jatkaa maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksia suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. MAL-sopimuksissa huomioidaan jatkossa myös keskeiset asumisen laatuun liittyviä kysymyksiä, kuten asuntojen koko, monikäyttöisyys ja muunneltavuus. MAL-sopimuksista tulee syntyä merkittävää lisäarvoa, joka palvelee maankäytön, asumisen ja liikenteen kokonaisuutta. MAL-seutujen asuntomarkkinoihin liittyvien valtion asuntopoliittisten tukien tulee pohjautua kunkin seudun asuntomarkkinatilanteeseen.

1.3. Valtion tukema asuntotuotanto

Valtion tukemaa asuntotuotantoa tarvitaan talouden suhdanteista riippumatta, mutta sen määrässä huomioidaan rakennusalan suhdannetilanne. Valtion tukema asuntotuotanto kohdistetaan jatkossakin erityisesti keskeisimpiin kasvukeskuksiin eli alueille, joilla asunnoilla arvioidaan olevan pitkäaikaista tarvetta ja asuntomarkkinatilanne on kireä.

1.4. Työeläkevakuutusyhtiön vuokra-asunnot

Vieraan pääoman käyttöä työeläkevakuutusyhtiöiden tytäryhtiönä olevalle asunto-osakeyhtiölle jatketaan.

2. Kasvukeskusten ulkopuoliset alueet

2.1. Asuntokannan kehittäminen

Käynnistetään erillinen kohdennettu tutkimushanke siitä, miten elinkeino- työllisyys- ja koulutuspolitiikalla ja asumisen kehittämisellä alueiden vetovoimatekijänä voidaan

ennaltaehkäistä väestöltään vähenevien alueiden asumisen ongelmia. Väestöltään vähenevien alueiden ja pienten keskusten asumiseen liittyviä haasteita, kuten asuntomarkkinan toimivuutta tai alenevaa hintakehitystä, ratkotaan hankkeessa syntyvän monialaisen tiedon pohjalta hyödyntämällä työllisyys-, elinkeino- ja koulutuspoliittisia keinoja ja poikkihallinnollista lähestymistapaa.

2.2. Valtion tukemat asunnot

Valtion tukemaan vajaakäyttöiseen asuntokantaan kohdistuvia valtion tukitoimia jatketaan ja kehitetään sekä niiden valtuudet säilytetään riittävällä tasolla.

2.3. Asuntokannan korjaamisen tukeminen

Selvitetään erillisen tutkimushankkeen avulla, miten paljon etenkin väestöltään vähenevillä alueilla on korjausrakentamisen rahoituksen saatavuuteen liittyviä ongelmia. Nykyistä asunto-osakeyhtiöiden peruskorjausten valtiontakausmallin ehtoja parannetaan siten, että se vastaa paremmin taloyhtiöiden kasvaviin korjaustarpeisiin etenkin väestöltään vähenevillä alueilla.

3. Laadukas ja ympäristöystävällinen asuntokanta

3.1. Asuntojen laatu ja ominaisuudet

Asuntosuunnittelun ohjausta vahvistetaan erilaisin keinoin. Perustetaan alan toimijoista koostuva asuntosuunnittelun kysymyksiä käsittelevä säännöllisesti kokoontuva foorumi toimivien ja laadukkaiden asumisratkaisujen edistämiseksi.

3.2. Asuinalueiden kehittäminen

Jatketaan asuinalueiden kehittämisen ja segregaaation vähentämisen ohjelmatyötä. Vakiinnutetaan kestävä, pitkäjänteinen ja poikkihallinnollinen kehittämistyö osaksi kuntien toimintaa. Vahvistetaan kaupunkien tiedollisia ja toiminnallisia valmiuksia asuinalueiden eriytymiskehitykseen vastaamiseksi ja tuetaan kestävien poikkihallinnollisten toimintatapojen vakiinnuttamista.

3.3. Asuminen ja ilmasto

Kestävään korjaus- ja uudisrakentamiseen sekä rakennusten hiilijalanjäljen vähentämiseen tähtäviä toimia jatketaan ja tulevaisuudessa huomioidaan myös niiden myönteiset ilmastovaikutukset. Vähähiilitarkastelua ja kiertotalouden näkökulmaa laajennetaan yksittäisistä kohteista laajempiin kokonaisuuksiin. Edistetään kestävästä rakentamisesta, mukaan lukien puurakentaminen.

3.4. Asunnottomuus

Asunnottomuus poistetaan vuoteen 2027 mennessä. Asumisneuvonnan saatavuutta parannetaan. Kunnissa ja hyvinvointialueilla toteutettavien sote-palvelujen roolia asunnottomuustyössä vahvistetaan.

3.5. Esteettömyys ja ikääntyneiden asuminen

Suomessa on miljoona esteetöntä asuntoa vuoteen 2030 mennessä. Varmistetaan korjausavustusten tulo- ja varallisuusrajojen ajantasaisuus. Kuntia tulee tukea ikääntyneiden asumisen ennakoinnissa ja varautumisessa.

4. Asumisen tukien kehittäminen

4.1. Valtion tukeman asuntotuotannon korkotukimallien kehittäminen ja riskienhallinta

Pitkän korkotukimallin uudistamista jatketaan. Edistetään hankintalainojen laajempaa käyttöä. Valtion tukeman asuntotuotannon riskienhallintaa parannetaan uudistamalla siihen liittyvää aravalainoihin ja korkotukiin lainsäädäntöä. Lyhyen korkotukimallin käyttöä jatketaan.

4.2. Valtion asuntorahasto

Valtion asuntorahasto säilyy ympäristöministeriön alaisena valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Sen varallisuuden laajempaa käyttöä asumisen tukimallien rahoituksessa kustannustehokkaalla tavalla pitkällä aikavälillä selvitetään. Myös valtion tukeman kohtuuhintaisen omistusasumisen mallin tarve ja tarkoituksenmukainen toteutustapa selvitetään. Valtio voisi mahdollisesti edistää erilaisia kohtuuhintaisen asumisen malleja esimerkiksi takauksin tai myöntämällä lainaa. Lisäksi selvitetään valtion roolia asunto-osakeyhtiöiden peruskorjausten rahoittamisessa. Tällöin markkinoilla tulisi osoittaa selvä rahoituksen saatavuusongelma tai muu markkinapuute.

4.3. Tukien läpinäkyvyys ja tietopohja

Parannetaan tietopohjaa valtion tukemaan tuotantoon suunnattujen, muiden kuin suorien tukitoimien tunnistamiseksi.

4.4. Kotitalouksien velkaantuminen

Otetaan käyttöön uusia keinoja kotitalouksien liiallisen velkaantumisen ehkäisemiseksi huomioiden myös taloyhtiölainojen vaikutus. Kotitalouksien suoran ja taloyhtiölainojen kautta tapahtuvan velkaantumisen vaikutukset kotitalouksiin ja asuntomarkkinoihin on arvioitava ja asuntojen hintojen läpinäkyvyyttä kuluttajille tulisi lisätä.

4.5. ASP-lainojen ehtojen parantaminen

Erityisesti nuorten omistusasumista edistävän asuntosäästö- ja tukijärjestelmän (ASP) ehdot ja rajat päivitetään vastaamaan nykyistä asuntomarkkinatilannetta ja nuorten erilaisia elämäntilanteita.

4.6. Varainsiirtovero

Pitkällä aikavälillä asunto-osakkeiden ja kiinteistöjen varainsiirtoveroa alennetaan. Markkinahäiriöiden välttämiseksi varainsiirtoveron alentaminen tulisi tehdä maltillisesti asteittain.

4.7. Kiinteistövero

Toteutetaan valmisteilla oleva kiinteistöverotuksen arvostamisperusteita koskeva uudistus. Uudistuksen yhteydessä arvioidaan sosiaalihuollon asumispalvelujen käytössä olevien rakennusten verokohtelua suhteessa vakituiseen asumiseen käytettyjen rakennusten verokohteluun.

4.8. Asumistuki

Asumistukia kehitettäessä huomioidaan tukijärjestelmien muutosten vaikutukset asuntomarkkinoihin ja asumisen laatuun.

5. Asumisen hallintamuodot

5.1. Hallintamuotojen monipuolisuus ja osuuskunta-asuminen

Selvitetään, miten osuustoiminnallisen asumisen järjestämistä voidaan helpottaa asumisyhteisöjä koskevalla lainsäädännöllä. Lisäksi selvitetään, olisiko valtion tarkoituksenmukaista tukea osuustoiminnallista asumista.

5.2. Yhteishallintolain uudistaminen

Yhteishallintolain uudistamisella vahvistetaan vuokralaisten asemaa.

5.3. Asumisoikeusjärjestelmä

Asumisoikeusasuntojen tuottamista osana valtion tukemaa asuntotuotantoa jatketaan. Asumisoikeusyhdistyksiä koskevaa lainsäädäntöä kehitetään.

5.4. Riidanratkaisu

Selvitetään tarpeet ja edellytykset tuomioistuinkäsittelyä täydentävälle viranomaisen ylläpitämälle, tukemalle tai tunnustamalle neuvonta- ja sovittelumenettelylle.

5.5. Malliyhtiöjärjestykset

Kiinteistö- ja rakennusalan, muiden kiinteistöalalla toimivien ja osakkeenomistajien ja sijoittajien yhteistyönä valmistellaan poikkihallinnollisesti asunto-osakeyhtiöiden ja niiden elinkaaren kannalta toimivia malliyhtiöjärjestyksiä.

5.6. Isännöitsijätodistuksen kehittäminen

Kehitetään isännöitsijätodistuksen sisältöä niin, että siinä esitetään tuleviin korjaushankkeisiin ennakolta maksetut tai kerätyt huoneistokohtaiset euromääräiset osuudet. Asunto-osakeyhtiön hallituksen velvollisuutta selvittää yhtiökokoukselle tarvetta yhtiön rakennusten ja kiinteistöjen kunnossapitoon seuraavan viiden vuoden aikana pidennetään kymmeneen vuoteen. Samalla selvitetään mahdollisuudet lisätä hallitukselle velvollisuus selvittää myös merkittävien kunnossapitohankkeiden rahoitusmahdollisuudet.

5.7. Esteettömyyden edistäminen taloyhtiöissä

Selvitetään asunto-osakeyhtiön osakkaan oikeutta asunnon ulkopuolella toteutettavaan muutokseen, jotka helpottavat liikkumisesteisten ja vammaisten henkilöiden asumista ja edistävät näihin tarkoituksiin myönnettävien avustusten yhdenvertaista käyttöä.

3 Ongelma julkisessa keskustelussa, tutkimuksessa ja kansainvälisessä vertailussa

Seuraavassa on sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaoston tuottama osio, jonka tekstistä vastaavat tutkijat Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta ja Kelasta.

3.1 Asumisen tukemisen vaikutuksista

Asumisen tuet voidaan jakaa kolmeen ryhmään: omistusasumisen verotuet, ARA:n kautta kanavoitavat tuet sekä Kelan hallinnoimat asumisen tuet (mukaan lukien toimeentulotuen kautta korvattavat asumismenot). Näistä ensimmäinen ei ole sidottu tuloihin vaan asunnon hallintamuotoon, kaksi jälkimmäistä sen sijaan kohdistuvat pääosin pienituloisille kotitalouksille. Seuraavassa keskitytään pienituloisille suunnattuihin asumisen tukiin ja erityisesti yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen.

3.1.1 Vaikutukset asumiskustannuksiin

Asumisen tukien keskeisenä tavoitteena on alentaa pienituloisten asumismenoja ja turvata kohtuullinen asumistaso. Näiden tavoitteiden kannalta keskeinen kysymys on se, miten tuet vaikuttavat tukea saavien kotitalouksien maksamiin vuokriin ja yleiseen vuokratasoon. Tuen vaikutusten luotettava eristäminen muista tekijöistä ei kuitenkaan ole helppoa. Tämä johtuu siitä, että samat tekijät voivat vaikuttaa sekä vuokraan että asumistukeen ja vuokran suuruus saattaa vaikuttaa saadun asumistuen määrään. Tämän takia tutkimuksissa hyödynnetään usein järjestelmään tehtyjä reformeja, joiden seurauksena syntyy tutkimusasetelmia, joissa voidaan verrata muutoksen kohteena olevan ryhmän kehitystä vertailuryhmään. Usein näin arvioidaan tukien vaikutusta nimenomaan tuen saajien vuokriin. Yleisemmin asumiskustannusten vaikutusten arvioiminen kuitenkin edellyttää erilaista tutkimusasetelmaa. Jos asumistukien muutos vaikuttaa kaikkien vuokralaisten vuokriin, eri kotitalousryhmien vuokrakehityksen vertailu aliarvioi asumistukien vaikutuksen vuokraan.

Erityisesti yleisen asumistuen ja toimeentulotuen osalta tukien vaikutus asumiskustannuksiin on usein esillä julkisessa keskustelussa. Viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että erot asumistuen tasoissa kohdentuvat vuokralaisille paremmin kuin aikaisemman tutkimuksen perusteella on ajateltu (ks. esim. Eerola ja Lyytikäinen, 2021 ja Brewer ym., 2019). Eerola ja Lyytikäinen (2021) käyttävät kahta erilaista strategiaa asumistuen vuokravaikutuksen eristämiseksi muista vuokraan vaikuttavista tekijöistä. Ensimmäinen hyödyntää vuoteen 2015 asti voimassa olleen suomalaisen asumistukijärjestelmän yksityiskohtia ja toinen hyödyntää vuonna 2002 tehtyä asumistuki uudistusta. Molemmat analyysit viittaavat siihen, että erot asumistuen anteliaisuudessa eivät johda eroihin tukea saavien kotitalouksien vuokrissa. Brewer ym. (2019) puolestaan tarkastelevat Isossa-Britanniassa

vuosina 2011 ja 2012 tehtyä asumistuen leikkausta ja havaitsevat, että vaikutukset tuen saajien vuokraan olivat keskimäärin pieniä, mutta vaikutukset vaihtelivat tuensaajaryhmittäin.

Yksi mahdollinen selitys näihin suhteellisen pieniin vuokravaikutuksiin on se, että asumiskulutuksen sopeuttaminen edellyttää muuttamista, mikä aiheuttaa kustannuksia. Näin ollen taloudellisen tilanteen heikentyessä ensin saatetaan tinkiä muusta kulutuksesta. Tätä ajatusta tukevat Isossa-Britanniassa kunnallisissa vuokra-asunnoissa asuvien asumistukeen tehtyjen muutosten vaikutukset.

Uudistuksessa leikattiin tukea niiltä, joilla katsottiin olevan ylimääräinen makuuhuone tavoitteena edistää liikkuvuutta. Gibbons ym. (2020) arvioivat, että kohderyhmän asumistuki ja käytettävissä olevat tulot pienenevät, mutta muuttaminen ei lisääntynyt. Toisaalta ne, jotka muuttivat, muuttivat leikkauksen seurauksena pienempiin asuntoihin. Se, miten todennäköisenä tätä selitystä voi pitää liittyy myös siihen, kuinka pitkiä ja ennustettavia tukijaksot ovat.

Toisin kuin asumistuessa, perustoimeentulotuessa tukeen ei liity omavastuuta ja kohtuullisina pidettävien asumismenojen ylärajat määritellään kuntakohtaisesti. Tämän takia perustoimeentulotuen vuokranormien on arveltu muodostavan vuokralle alarajan, jota vähempää vuokranantajat eivät peri. Tutkimuksen perusteella kuitenkin noin puolella toimeentulotuen saajista vuokra alittaa kuntakohtaisen normin (Eerola ym. 2019). Koko maata tarkasteltaessa normien kohdalla ei ole merkittävästi ylimääräistä massaa vuokrajakaumissa eikä normien lähistöllä ole ylihintaisia asuntoja. Tämä viittaa siihen, että asumismenonormit eivät ole merkittävä tekijä tuensaajien vuokrien määräytymisessä.

Toistaiseksi käytettävissä ei ole luotettavia arvioita sosiaalisen asumisen ja asumistukiohjelmien vaikutuksista yleiseen vuokratasoon Suomessa. Tämä on laaja ja vaikea kysymys sen takia, että luomalla vakuutusta vaikean taloudellisen tilanteen varalle, kokonaisuutena sosiaaliturvajärjestelmä voi vaikuttaa myös niiden kotitalouksien käyttäytymiseen, jotka eivät ole tukeen oikeutettuja.

Asumistukijärjestelmää uudistettiin merkittävästi vuonna 2015 yleisen asumistuen osalta sekä vuonna 2017 opiskelijoiden osalta. Näiden uudistusten vaikutuksia ei ole vielä kattavasti arvioitu.

3.1.2 Vaikutukset asumisvalintoihin ja työllisyyteen

Asumisen tuet saattavat vaikuttaa monin tavoin tuensaajien käyttäytymiseen. Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti sitä, mitä tutkimuksen perusteella tiedetään vaikutuksesta asumisvalintoihin (asunnon ominaisuudet ja naapurustot) ja työntarjontaan.¹³

Järjestelmän yksityiskohdat vaikuttavat huomattavasti siihen, minkälaisiin asumisvalintoihin tuki kannustaa. Suomen asumistukijärjestelmän osalta tärkeitä kysymyksiä ovat muun muassa, vaikuttavatko kuntaryhmien väliset erot enimmäisasumismenoissa asumisvalintoihin ja miten tuki vaikuttaa asumisvalintoihin kaupunkialueen sisällä. Jälkimmäisellä on merkitystä erityisesti asuinalueiden välisen segregaatian kannalta.¹⁴

Tukien vaikutuksesta segregaatioon ei ole selvää tutkimusnäyttöä. Esimerkiksi Helsingissä vapaarahoitteisilla vuokra-asuntomarkkinoilla asukkaiden tulotasolla ja asuinalueen ominaisuuksilla on positiivinen yhteys. Mielenkiintoista on, että samanlainen valikoituminen vallitsee myös kaupungin omistamissa vuokra-asuinrakennuksissa. Lisäksi pienituloiset ARA-asunnoissa asuvat kotitaloudet asuvat pienituloisemmissa ja vähemmän koulutetuissa naapurustoissa kuin samanlaiset pienituloiset kotitaloudet yksityisillä vuokramarkkinoilla (Eerola – Saarimaa, 2018). Tämä havainto koskee sekä

¹³ Edellä kuvatut vuokravaikutukset toki riippuvat siitä, minkälaisia kysyntävaikutukset ovat. Toisaalta tukien vaikutusta liikkuvuuteen tai asumisvalintoihin voi olla mahdollista tarkastella myös ilman tietoa asuntojen vuokrasta.

¹⁴ Teoriassa sekä asumistuki että ARA-asunnot voivat vähentää asuinalueiden välistä segregatiota. Vapaarahoitteisilla vuokra-asuntomarkkinoilla hyvät paikalliset palvelut nostavat asumiskustannuksia, joten asumistuki voi vähentää alueiden välistä eriytymistä mahdollistamalla muuton kalliimmalle asuinalueelle. ARA-asuntojen vaikutus puolestaan riippuu sekä rakennusten sijainnista, että asukasvalinnasta. Näiden vaikutusten luotettava havaitseminen on tunnetusti vaikeaa, koska kotitalouksien sijaintivalintoihin vaikuttaa joukko sellaisia tekijöitä, joita tutkijan ei ole mahdollista havaita.

postinumeroalueita että rakennuksia. Tulos viittaa siihen, että sosiaalinen vuokra-asuminen saattaa johtaa enemmän eriytymiseen kuin vuokralaisten tukeminen asumistuella, vaikka asuinalueiden sosiaalinen sekoittaminen olisikin nimenomainen tavoite. Tähän voi olla useita syitä. Yksi mahdollinen selitys liittyy omistusasumiseen. Koska suurin osa ARA-vuokra-asunnoista on varattu kokonaan vuokra-asuntokäyttöön, omistusasujaksi haluavan on muutettava. Sen sijaan vapaarahoitteisilla vuokra-asuntomarkkinoilla pienituloiset vuokralaiset voivat asua samassa rakennuksessa omistusasujien kanssa. Omistusasumisen verotuet luovat keskituloisille kotitalouksille vahvan kannustimen omistaa asuntonsa ja voivatkin siten heikentää ARA-asuntojen vaikutusta sosiaaliseen sekoittamiseen.

Toimeentulotuen saajien osalta Helsingin vapaarahoitteisilla vuokramarkkinoilla on viitteitä siitä, että normi vaikuttaa tuensaajien asumisvalintoihin. Tuensaajien muuttoalttius kasvaa, kun asumismenot ylittävät normin, ja muutto tapahtuu keskimäärin hieman pienempiin ja edullisempiin asuntoihin. Yhteys voi johtua normiin liittyvästä ohjaus- tai kannustinvaikutuksesta. On kuitenkin vaikeaa arvioida, miten vuokranormin ylittäminen, ohjaustoimet, päätöksen saaminen asumismenojen korvaamisesta, muuttaminen ja tuen maksaminen kohdistuvat ajallisesti (Eerola ym. 2019).

Kotimaista tutkimusta asumistuen vaikutuksesta työn tarjontaan on hyvin niukasti. Poikkeus on Ahti (2015), jossa tarkastellaan vuosina 1998–2007 asumistukijärjestelmän vaikutuksia yksinasuvien verotettaviin tuloihin hyödyntämällä asumistuen omavastuun tulorajaa. Tutkimuksessa ei havaita tulorajan vaikuttavan verotettaviin tuloihin. Tarkastellut henkilöt eivät kuitenkaan ole edustava otos väestöstä, ja on epäselvää, voidaanko tuloksia yleistää muihin kotitalousryhmiin. Tutkimustuloksia on myös muista Euroopan maista hyvin niukasti.¹⁵ Yhdysvalloissa asumistukijärjestelmän vaikutusta työllisyyteen on tutkittu selvästi enemmän, mutta koska järjestelmä on hyvin erilainen kuin tyypilliset

¹⁵ Gibbons ym. (2020) tutkivat asumistuen leikkauksen vaikutuksia muuttamiseen ja työllisyyteen Isossa-Britanniassa. Leikkaus koski tuensaajia, joilla katsottiin olevan ylimääräinen makuuhuone. Tutkimuksen mukaan leikkaus ei lisännyt työtuloja eikä muuttamista.

eurooppalaiset järjestelmät, on todennäköistä, että kvantitatiiviset tulokset eivät yleisty Suomen tilanteeseen.

Myöskään ARA-asuntojen vaikutuksista työllisyyteen ei ole tutkimusta. Koska vuokrasäästön muodossa saatavaa tukea ei menetä, kun taloudellinen tilanne paranee, kannustinvaikutukset ovat luultavasti vähäisemmät kuin asumistuen. Toisaalta, jos huomioidaan kotitalouksien liikkuvuus, asuntoon sidottu tuki saattaa olla haitallisempi työllisyyden kehitykselle kuin asumistuki.

Lähteet:

Ahti, M. (2015): Asumistuen tulorajojen vaikutus yksinasuvien verotettaviin tuloihin, VATT Muistiot 43

Brewer, M. – J. Browne – C. Emmerson – A. Hood, R. Joyce (2019): The curious incidence of rent subsidies: Evidence of heterogeneity from administrative data, *Journal of Urban Economics* 114, 103198.

Eerola, E. – T. Lyytikäinen (2021): Housing allowance and rents: Evidence from a stepwise subsidy scheme, *Scandinavian Journal of Economics* 123(1), 84-109.

Eerola, E. – T. Lyytikäinen – T. Saarimaa – J. Öberg (2019): Toimeentulotuki ja asumiskustannukset, teoksessa (toim. Jauhiainen, S. and T. Korpela): Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2019.

Eerola, E. – T. Saarimaa (2018): Delivering affordable housing and neighborhood quality: A comparison of place- and tenant-based programs. *Journal of Housing Economics* 42, 42–54.

Gibbons, S. – M. Sanchez-Vidal – O. Silva (2020): The bedroom tax, *Regional Science and Urban Economics* 82.

3.2 Asumisen hinta ja tukeminen tutkimuksen perusteella kansainvälisessä vertailussa

3.2.1 Asuntomarkkinat vertailumaissa

Asuntomarkkinoiden ja asumisen tukijärjestelmien kansainvälinen vertailu on vaikeaa. Tukijärjestelmiä vertailtaessa on otettava huomioon toisaalta erot asuntomarkkinoissa ja toisaalta erot muussa sosiaaliturvassa. Suurten kaupunkien kasvu on ollut yhteinen piirre eri maiden asuntomarkkinoilla. Asuntojen kysyntä on ylittänyt tarjonnan suurissa kaupungeissa, mikä on nostanut asuntojen hintoja. Myös matala korkotaso on vaikuttanut asuntojen hintojen nousuun. Eri maiden asuntomarkkinoiden rakenne ja asuntopolitiikka ovat kuitenkin erilaisia, erityisesti tuettujen vuokra-asuntojen osalta. (Antikainen 2017)

Vertailuja on viime vuosina koottu useampaan suomenkieliseen tutkimusraporttiin.

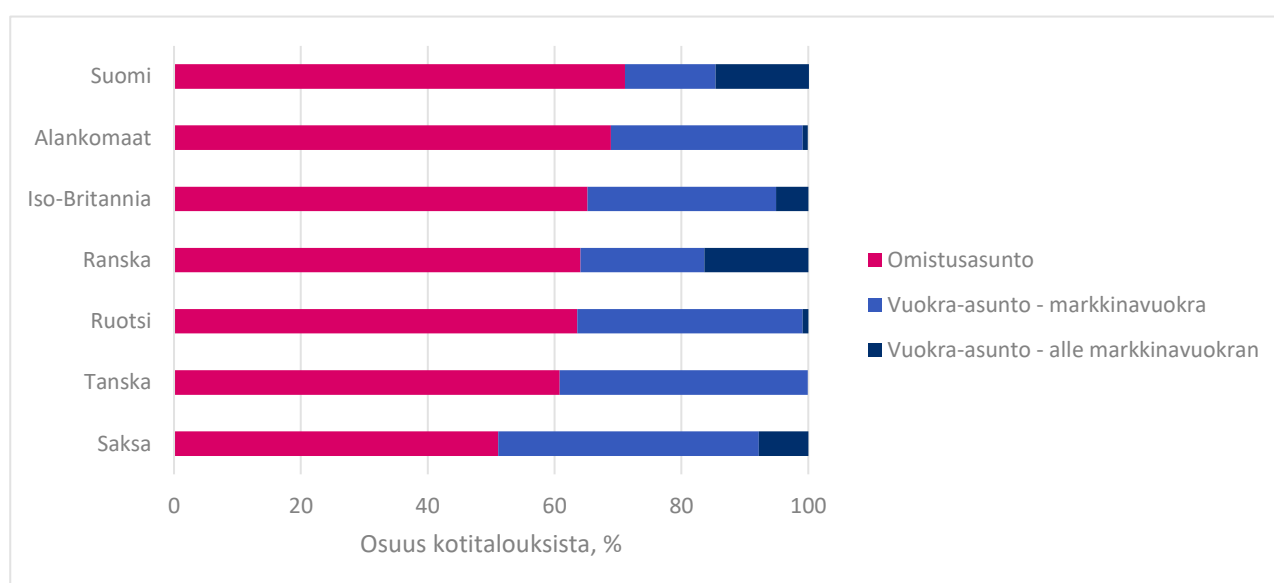
Asuntomarkkinoista ja asuntopolitiikasta eri Euroopan maissa on julkaistu kolme vertailua. Antikainen ym. (2017) kuvaavat asuntomarkkinoita ja asuntopolitiikan vaikutuksia 10 Euroopan maassa.

Jauhiainen ym. (2019) tarkastelevat erityisesti asumisen tukia Ruotsissa, Tanskassa, Hollannissa ja Isossa-Britanniassa. Ruonanvaara ym. (2020) keskittyvät vuokra-asumiseen ja siihen liittyviin politiikkamuutoksiin yhdeksässä Euroopan maassa.

Kotitalouksien asuntojen hallintamuotoja tarkastelemalla saadaan kuva eri maiden asuntomarkkinoista (Kuvio 1), vaikka erityyppisten hallintamuotojen vertailu maiden välillä ei ole suoraviivaista. Omistusasunnoissa asuvien osuus on noin 60–70 prosenttia Suomessa, Hollannissa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Saksassa omistusasunnoissa asuvien osuus on muita maita selvästi pienempi, noin 50 prosenttia.

Suomessa, Ranskassa ja Isossa-Britanniassa vuokra-asunnot jakautuvat selvästi kahteen osaan: vapaiden markkinoiden asuntoihin ja vuokra-asuntoihin, joiden vuokra on alle markkinahinnan (Kuvio 1). Näissä maissa on julkisen sektorin rahoittamaa ja tukemaa asuntotuotantoa, joka on suunnattu sosiaalisin perustein. Sen sijaan Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa vuokra-asuntomarkkinat muodostavat pitkälti yhden kokonaisuuden (Ruonanvaara ym. 2020). Näissä maissa vuokrat eivät kuitenkaan määräydy vapaasti markkinoilla ja vuokra-asuntoja tarjoavilla yhteisöillä on merkittävä rooli.

Kuvio 1. Asuntojen hallintamuotojen jakauma vertailumaissa 2019.



Lähde: Eurostat, EU-SILC kysely. Ison-Britannian tieto vuodelta 2018.

Asuntotuotanto on ollut Ruotsissa pitkään liian vähäistä, joten vuokra-asuntoja on riittämättömästi verrattuna kysyntään. Huomattava osa vuokra-asunnoista on kuntien ja muiden yleishyödyllisten toimijoiden omistamia. Näiden toimijoiden asuntoja vuokrataan kaikille eikä asukasvalinnassa toteuteta tarveharkintaa. Yleishyödyllisten vuokra-asuntoyhtiöiden toimintaa on muutettu 2010-luvulla markkinaehtoisemmaksi muun muassa rakentamisen rahoituksen ja tuottotavoitteiden osalta. Ruotsissa asuntojen vuokrat määräytyvät alueittain käytävien vuokralaisten ja vuokranantajien välisten neuvotteluiden perusteella, joten vapaarahoitteinen ja julkinen vuokra-asuntosektori muodostavat säädellyt kokonaisvuokramarkkinat. Vuokramarkkinoiden sääntely aiheuttaa osaltaan ongelmia. Ruotsissa ongelmana ovat myös pimeät vuokra-asuntomarkkinat. (Lind 2014; Pittini ym. 2015.)

Tanskassa julkisin varoin tuettujen vuokra-asuntojen osuus on merkittävä. Asumisyhdistykset omistavat kaikkien haettavissa olevia asuntoja. Tuettut vuokra-asunnot kohdistuvat pitkälti kuitenkin pieni- ja keskituloisille. Vuokrasääntely purettiin Tanskassa vuonna 1991, mutta vuokrasääntely kohdistuu suurimpaan osaan vuokra-asunnoista edelleen. Vuokran määrittämiseen vaikuttavat muun muassa asunnon rakennusvuosi ja asunnon koko. Arvioiden mukaan lähes 90 prosenttia kaikista vuokra-asunnoista on jonkinlaisen sääntelyn kohteena. (Antikainen ym. 2017; Whitehead ym. 2012.)

Valtiolla on Alankomaissa vahva rooli asuntopolitiikassa ja vuokrasääntely koskee lähes kaikkia vuokra-asuntoja. Asuntopolitiikka on käynyt läpi suuria muutoksia ja politiikan painopiste on siirtynyt vähitellen rakentamiseen kohdistuvista tarjontatukeista kysyntätukeihin. Tuettu vuokra-asuntosektori on Alankomaissa asumisyhdistysten omistuksessa, jotka hoitavat paikallisesti asuntotuotannon ja asukasvalinnan. Nykyään asuntoa hakiessa on käytössä tulorajat ja tuettua vuokra-asuntokantaa on Alankomaissa pyritty kohdentamaan paremmin pienituloisille kotitalouksille. (Haffner ja Boumeester 2014; Haffner ym. 2014.)

Julkisesti tuettu vuokra-asuntosektori muodostuu Isossa-Britanniassa voittoa tavoittelemattomien asumisyhdistysten ja paikallishallinnon vuokra-asunnoista. Tarjontatukien merkitys on vähentynyt 1980-luvulta lähtien ja vuokra-asuntoja on myyty yksityiseen omistukseen. Toisaalta on pyritty auttamaan asumisyhdistyksiä tarjoamaan kohtuuhintaisia asuntoja. Tavoitteena on ollut tarjota asuntoja, joiden vuokrat olisivat 80 prosenttia markkinavuokrista. (Pittini ym. 2015; Whitehead 2014) Ruonanvaara ym. (2020) tuovat esille, että Skotlannissa sosiaalisella asuntotuotannolla on ollut suurempi merkitys ja sen tukemista on jatkettu.

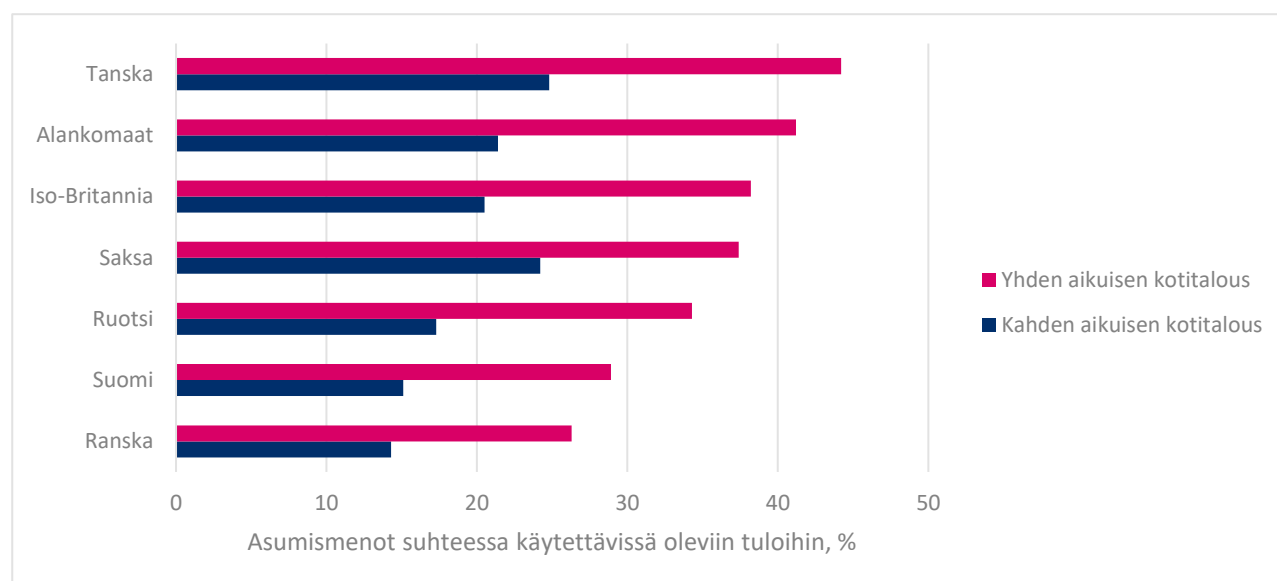
3.2.2 Asumisen hinta ja asumistuki vertailumaissa

Kotitalouksien asumismenot vaihtelevat eri maissa (Kuvio 2). Yhden aikuisen kotitalouksissa asuminen vie kaikissa vertailumaissa huomattavasti suuremman osan tuloista kuin kahden aikuisen kotitalouksissa. Tanskassa, Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Ruotsissa asumismenot

ovat yli 30 prosenttia käytettävissä olevista tuloista yhden aikuisen kotitalouksissa. Yhden aikuisen kotitalouksissa käytettävissä olevat tulot ovat luonnollisesti pienemmät kuin kahden aikuisen talouksissa, mutta yksin asuvien joukossa pienituloisuus on myös yleisempää. Myös yhden aikuisen ja lapsen / lasten perheet kuuluvat tähän ryhmään. Kahden aikuisen kotitalouksissa asumismenot suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin ovat 20 prosentin molemmin puolin. Tämän vertailun mukaan asumismenot suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin ovat Suomessa pienemmät kuin useimmissa vertailumaissa.

Asumismenoista aiheutuvan taloudellisen rasituksen lisäksi koronaepidemia on nostanut esiin asumisen laadun. Esimerkiksi asumisen ahtaus, puutteellinen varustelu tai asumisesta aiheutuvat terveyshaitat ovat nousseet keskusteluun, kun koronarajoitukset ovat lisänneet oleskelua kotona. Monissa maissa koronapandemian seurauksia on pyritty lieventämään muun muassa asuntolainojen lyhennysvapailta tai rajoittamalla vuokratästeistä aiheutuvia seurauksia. (Housing Europe 2020.)

Kuvio 2. Asumismenot suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin vertailumaissa 2019.



Lähde: Eurostat, EU-SILC kysely. Ison-Britannian tieto vuodelta 2018.

Kotitalouksille maksettavien asumistukien tarkoituksena on pienentää pienituloisten kotitalouksien asumisen kustannuksia. Tutkimuskirjallisuudessa arvioidaan asumistuen kohdistuvan tarkasti tukea tarvitseville ja antavan tuen saajalle mahdollisuuden tehdä omia preferenssiensä mukaisia valintoja. Asumistukien rooli on kasvanut useimmissa vertailumaissa.

Ruotsissa ja Tanskassa asumistuki on rajattu huomattavasti Suomea suppeammalle joukolle. Ruotsissa yleistä asumistukea maksetaan nuorille aikuisille (18–29-vuotiaat) ja lapsiperheille. Eläkeläisille on oma asumistuki. Yli 29-vuotiaat yksin asuvat aikuiset ja pariskunnat eivät ole

oikeutettuja asumistukeen. Näiden ryhmien asumismenoja tuetaan muista sosiaalietuksista, esimerkiksi toimeentulotuesta (Lindström 2017).

Tanskassa asumistukea on mahdollista saada ainoastaan vuokra-asuntoon, poikkeuksena ovat eläkeläiset. Maksettava asumistuki kattaa enintään 60 prosenttia asumiskustannuksista lapsiperheissä. Jos hakijan tulot ylittävät tietyn enimmäisrajan, asumistukea vähennetään. Myös Tanskassa asumistuki on kohdistettu erityisesti lapsiperheille. Kotitaloudet, joissa ei ole lapsia, saavat huomattavasti lapsiperheitä vähemmän tukea. Eläkeläisille on oma eläkeläisten asumistuki, jota voivat hakea vähintään 65-vuotiaat eläkeläiset. (Greve & Hussain 2018.)

Alankomaissa eri tyyppiset ruokakunnat voivat saada asumistukea. Asumistuella on enimmäis- ja vähimmäisvuokranormi. Asumistukea ei makseta lainkaan, jos kotitalouden tulot ylittävät maksimitulorajan. Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa eläkeläisille ei ole omaa asumistukea vaan eläkeläiset otetaan huomioon ikäryhmittäin muodostettavissa ruokakuntatyypeissä. Isossa-Britanniassa vuokralaisten asumistukeen on tehty muutoksia osana laajempaa sosiaaliturvauudistusta. Uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää luomalla uusi Universal credit -etuus. Uusi etuus sisältää myös asumistuen.

Suomen asumistuki eroaa selvästi Ruotsista ja Tanskasta, joissa asumistuki on nuorten ja lapsiperheiden tuki. Suomen asumistuki on samankaltainen Alankomaiden ja Ison-Britannian järjestelmien kanssa, koska näissä maissa tukea voivat saada erityyppiset kotitaloudet. Suomea ja Isoa-Britanniaa yhdistävät lisäksi vapaat vuokra-asuntomarkkinat ja asumistuen aluekohtaiset enimmäisvuokrat.

Lähteet:

Antikainen, J., Laakso, S., Lönnqvist, H., Pyykkönen, S., & Soininvaara, I. (2017). Asuntopolitiikan kehittämiskohteita. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017. Helsinki: Eduskunnan tarkastusvaliokunta.

Greve, B. & Hussain M. A. 2018. EUROMOD country report. Denmark 2015–2018. Institute for Social and Economic Research. Saatavissa: [Linkki tutkimukseen](#) Viitattu 23.4.2021.

Haffner, M. & Boelhouwer, P. 2006. Housing allowances and economic efficiency. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20 (4).

Haffner M. & Boumeester, H. 2014. Is renting unaffordable in the Netherlands? *International Journal of Housing Policy*, 14 (4).

Housing Europe. 2021. The State of Housing in Europe 2021. Saatavissa: www.stateofhousing.eu.

Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti, A., & Mikkola, H. (2019). Asumista tukemassa. yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155. Helsinki: Kela.

Lind H. Social housing in Sweden. Julkaisussa: Scanlon Kathleen, Whitehead Christine, Arrigoitia

Fernández Melissa, toim. Social housing in Europe. London: Wiley-Blackwell, 2014: 91–104.

Lindström, K. & Wallera A. 2018. EUROMOD country report. Sweden 2015–2018. Institute for Social and Economic Research. Saatavissa: [Linkki tutkimukseen](#) Viitattu 23.4.2021.

Pittini Alice, Ghekière Laurent, Dijol Julien. The state of housing in the EU 2015. Brussels: Housing Europe, 2015.

Ruonavaara, H., Kettunen, H., Sutela, E., & Tyvelä, H. (2020). Asuntopolitiikkaa Euroopassa - mitä voimme oppia? Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:30.

Whitehead Christine. Social housing in England. Julkaisussa: Scanlon Kathleen, Whitehead Christine, Arrigoitia Fernández Melissa, toim. Social housing in Europe. London: Wiley-Blackwell, 2014: 105–122.

3.3 Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön syyt tutkimuksen mukaan

Sosiaaliturvauudistuksessa keskeiseksi ongelmaksi on nostettu erityisesti pitkäaikainen toimeentulotuen käyttö. Reilu neljännes toimeentulotuen saajista (28%) saa tukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden aikana. Osuus on lisääntynyt hieman vuodesta 2006, jolloin se oli 24% (Sotkanet 2021a). Etuusjärjestelmän näkökulmasta toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö syntyy pääasiassa kahdesta syystä: ensisijaisten etuuksien aukoista (tulottomat) ja toisaalta matalasta tasosta suhteessa asumismenoihin ja toimeentulotuen perusosaan (etuuksien päällekkäisyys).

Monille perusturvan saajille syntyy lähtökohtaisesti oikeus toimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla (Mukkila & Tervola 2021). Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin 50% ja enimmilläänkin 80% asumismenoista, jolloin asumismenojen omavastuu synnyttää usein oikeuden

toimeentulotukeen (Jauhiainen & Korpela 2019). Ilman asumismenoja perusturvan varassa elävälle kotitaloudelle ei lähtökohtaisesti synny oikeutta toimeentulotukeen.¹⁶

Toimeentulotuen tarvetta kasvattavat myös kotitalouksien terveystulot, joiden omavastuut voidaan korvata perustoimeentulotuesta. Näitä terveystulot ovat erityisesti reseptilääkkeiden omavastuut sekä julkisten terveystulot palveluiden asiakasmaksut (ks. Kari ym. 2020; Tervola ym. 2018).

Terveystulotuen rooli toimeentulotuen käytössä on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin asumismenojen, joita on joka kotitaloudella.

Poliittisen keskustelun kannalta keskeinen kysymys on, miten nykytilanteeseen on jouduttu ja mikä rooli perusturvan tasojen ja asumismenojen kehityksellä on toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön lisääntymisessä. Koska keskeiset perusturvaetuedet ovat sidottu hintaindeksiin lapsilisää lukuun ottamatta, perusturvaetuuksien ostovoima ei ole laskenut pitkällä aikavälillä, vaan osittain jopa noussut (Perusturvan riittävyyden arviointiraportit 2011, 2015, 2019).

Asuntojen vuokrataso sen sijaan on noussut yleistä hintatasoa selvästi nopeammin.

Esimerkkilaskelmien perusteella perusturvaan ja asumistukeen tehdyt erilliskorotukset ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, ettei laskennallinen oikeus toimeentulotukeen ole yleisesti ottaen kasvanut verrattuna 1990-lukuun. Tätä tukee myös havainto, että perusturvan varassa elävät saivat toimeentulotukea vuonna 2017 yhtä yleisesti tai vähemmän kuin 2000-luvun alussa. (Tervola 2019.)

¹⁶ Oikeus toimeentulotukeen syntyy, jos kotitalouden tulot hyväksyttävien asumis- ja terveystulotuen jälkeen jäävät alle perusosan. Oikeus määrittyy siis perusosan suuruuden, kotitalouden tulojen (ja varojen) sekä asumis- ja terveystulotuen yhteisvaikutuksessa. Lisäksi oikeutta määrittävät varallisuus ja tietyt velvoittavat kriteerit esimerkiksi työnhaun suhteen. Terveystulot keskittyvät ikääntyvälle väestölle, jossa perusturva sekä asumistuki ovat korkeammat, ja oikeus perustoimeentulotukeen syntyy harvemmin (Kuivalainen & Ylikännö 2020).

Etuusjärjestelmän muutoksien lisäksi pitkäaikaisen toimeentulotuen käyttöön voi vaikuttaa erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden yleisyys, koska suuri osa toimeentulotuen saajista on työttömiä ja yksinasuville työmarkkinatuen saajille syntyy lähtökohtaisesti oikeus toimeentulotukeen (Mukkila & Tervola 2021). Pitkäaikaistyöttömyys on vaihdellut Suomessa voimakkaasti taloudellisen tilanteen mukaan. Vuonna 2008 alkaneen laman jälkeen pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta nousi aina vuoteen 2016 saakka (Sotkanet 2021b). Muutokset saattavat olla keskeinen selitys toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön kasvulle, joka tapahtui samalla ajanjaksolla (Sotkanet 2021a).

3.3.1 Toimeentulotuen rooli kansainvälisesti

Toimeentulotuen saajia on Suomessa kansainvälisesti verrattuna verrattain paljon. Esimerkiksi vuonna 2016 noin 7,1% Suomen väestöstä sai toimeentulotukea, kun muissa Pohjoismaissa osuudet olivat 2,5 - 4,1% (Ilmakunnas ja Moisio 2019). Kansainväliset erot ovat herättäneet keskustelua Suomessa ilmiön syystä. Keskustelussa syiksi on esitetty toimeentulotuen muita tukia täydentävää roolia Suomessa, korkeampaa työttömyyttä, mutta myös toimeentulotuen korkeaa tasoa ja verrattain löysää tarveharkintaa.

Vähimmäisturvan taso on Suomessa verrattain korkea sekä suhteessa ostovoimaan, pienituloisuusrajaan että palkkatasoon. Suhteessa keskipalkkaan Suomessa oli EU-maiden toiseksi korkein vähimmäisturvan taso Tanskan jälkeen (Ilmakunnas ja Moisio 2019). Toimeentulotuen perusosan suhteellisen korkea taso on todennäköisesti yksi syy Suomen saajien määriin.

Tervolan ym. (2021) simulointitutkimus paneutui syihin toimeentulotuen käytön eroissa Suomen ja Ruotsin välillä. Tutkimuksessa simuloitiin oikeutta toimeentulotukeen Suomen ja Ruotsin lainsäädännöillä ja rekisteriaineistolla. Tulosten mukaan Suomen verrattain suuri toimeentulotuen saajamäärä johtuu osittain toimeentulotuen lainsäädännöstä: korkeammasta perusosasta ja kattavammasta suojaosasta. Suomen korkeampi perusosa ja osaltaan kattavampi työttömän

perusturva¹⁷ ja asumistuet aiheuttavat myös sen, että Suomen toimeentulotuella on muita tukia täydentävä rooli. Rekisteriotosaineistossa Ruotsissa jopa viidennes toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli ns. tulottomia vuoden aikana, kun Suomessa osuus oli vain 3%¹⁸. (Tervola ym. 2021.) Myös toimeentulotuen pitkäaikainen käyttö etuudensaajien keskuudessa on vuositilastojen mukaan Suomessa harvinaisempaa (28%) kuin Ruotsissa (40%) (Sotkanet 2021a, Socialstyrelsen 2021).

Lisäksi toimeentulotuen laskennallinen alikäyttö on Suomessa vähäisempää kuin Ruotsissa. Erot laskennallisessa alikäytössä saattavat osittain heijastaa eroja tarveharkinnassa. Esimerkiksi varallisuuden tarveharkinta Suomessa on löysempää kuin Ruotsissa, jossa jopa oma omistuskoti ja auto katsotaan esteeksi pitkäaikaiselle toimeentulotuen käytölle, toisin kuin Suomessa (Marchal ym. 2020). Todennäköisesti Ruotsissa on kuitenkin muistakin syistä yleisempi alikäyttö, joka voi yleisesti ottaen johtua kansalaisten tiedon puutteesta, stigmasta tai hakemiseen liittyvästä vaivasta. Esimerkiksi toimeentulotukeen liittyvät velvoitteet Ruotsissa, kuten sosiaalityöntekijän tapaaminen tai tiukempi työnhakuehto, voivat lisätä alikäyttöä Ruotsissa verrattuna Suomeen.

Kaiken kaikkiaan suhteellisen laaja toimeentulotuen käyttö Suomessa johtuu tutkimusten mukaan toisaalta suhteellisen kattavasta ja saavutettavasta viimesijaisesta turvasta, ja toisaalta pitkäaikaistyöttömyydestä. Leikkaamalla tuen tasoa toimeentulotuen pitkäaikaista käyttöä voidaan

¹⁷ Ruotsissa ilman kassan jäsenyyttä ja työssäoloehdon täyttymistä voi saada kolmea työttömyysetuutta (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning), joita maksetaan vain aktivointitoimenpiteiden tai kotoutumissuunnitelman ajalta. Suomessa työmarkkinatukea maksetaan osittain myös muulta ajalta. Ruotsin etuuksien perustaso on bruttomääräiseltä ostovoimaltaan matalampi kuin työmarkkinatuki (Tervola ym. 2021).

¹⁸ Tulottomaksi määriteltiin, jos yli 90% kotitalouden vuosituloista muodostui toimeentulotuesta ja asumistuesta.

vähentää parantamalla ensisijaisten etuuksien tasoa ja kattavuutta, lisäämällä toimeentulotuen tarveharkintaa ja velvoittavuutta tai keskittymällä pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen muilla keinoin.

Lähteet

Ilmakunnas, I., & Moisio, P. (2019). Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailluna. Työpaperi 16/2019. Helsinki: THL.

Jauhiainen, S., & Korpela, T. (2019). Toimeentulotuen saajat. Teoksessa Jauhiainen, S. & Korpela T. (toim.), Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.

Kari H., Martikainen JE., Heino P. & Aaltonen K. (2020) Toimeentulotuesta maksetut lääkemenot. Teoksessa Korpela ym. (toim.). Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 328-359.

Kuivalainen S., & Ylikännö M. (2020) Perustoimeentulotukea saavat vanhuuseläkeläiset. Teoksessa Korpela ym. (toim.). Ojista allikkoon? Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit. Helsinki: Kela, 302-328.

Marchal, S., Kuypers, S., Marx, I. & Verbist, G., 2020. But what about that nice house you own? The impact of asset tests in minimum income schemes in Europe: An empirical exploration. Journal of European Social Policy, online first.

Mukkila, S. & Tervola, J. (2021). Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpaperi 12/2021. Helsinki: THL. [Linkki julkaisuun](#)

Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä (2011). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Avauksia 4/2011. Helsinki: THL. [Linkki julkaisuun](#)

Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä (2015). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Työpaperi 1/2015. Helsinki: THL. [Linkki raporttiin](#)

Perusturvan riittävyyden arviointiryhmä (2019). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Työpaperi 6/2019. Helsinki: THL. [Linkki raporttiin](#)

Socialstyrelsen (2011). Statistik om ekonomiskt bistånd 2019. [Linkki julkaisuun](#)

Sotkanet (2021a). Toimeentulotukea (pitkäaikaisesti) saaneissa kotitalouksissa asuvat henkilöt (493 ja 4021). Haettu 22.4.2021. [Linkki julkaisuun](#)

Sotkanet (2021b). Pitkäaikaistyöttömät, % työvoimasta. Haettu 22.4.2021. [Linkki julkaisuun](#)

Tervola, J., Jokela, M., & Ollonqvist, J. (2021).

Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. INVEST working paper 27/2021. [Linkki julkaisuun](#)

Tervola, J., Mukkila, S., Ilmarinen, K., & Kapiainen, S. (2018). The distributional effects of out-of-pocket health payments in Finland 2010-2018. Discussion paper 35/2018. Helsinki: THL.

Tervola, J. (2019). Perusturvan taso ja päällekkäisyys toimeentulotuen kanssa 1991–2019. Yhteiskuntapolitiikka 84(4):434-442.

4 Ongelman syiden analyysi

Tämä luku perustuu komitean ja komitean jaostojen jäsenten esiin nostamiin ongelmiin.

Ongelmakuvausta ja ongelmien analysointia on työstetty eteenpäin huomioiden lainsäädännön edellytyksiä ja tavoitteita.

4.1 Asumismenot sekä niiden korvaaminen asumistuella ja toimeentulotuella

Yleinen asumistuki ja toimeentulotuki ovat lähtökohtaisesti eri tarkoituksiin tarkoitettuja ja luonteeltaan erilaisia. Niillä tuetaan myös asumismenoja eri tavalla. Asumistuen tarkoitus on alentaa tukea saavan ruokakunnan asumismenoja ja taata kohtuullinen asumistaso niille ruokakunnille, joilla asumismenot ovat suuret suhteessa ruokakunnan yhteenlaskettuihin tuloihin.

Yleisen asumistuen keskeinen käsite on ruokakunnan käsite. Tuki lähtee voimakkaasti siitä peruseriaatteesta, että sillä tuetaan asunnossa asuvien henkilöiden yhteisen asunnon yhteisiä asumismenoja. Tämä on siis vahva pääsääntö ja siitä voidaan tietyin, tarkasti rajatuin perustein poiketa. Poikkeuksia ei voida soveltaa, jos kyse on lähisukulaisista tai avio- tai avopuolisoista. Kyse ei siis ole pelkästään perhekäsitteestä tai elatusvelvollisuuteen perustuvasta asiasta, vaan siitä peruslähtökohdasta, että kaikkien asunnon asukkaiden oletetaan ja edellytetään osallistuvan kykynsä mukaan yhteisten asumismenojen maksamiseen. Näin ollen ruokakuntakäsitteestä luopuminen tai sen muuttaminen yksilöllisemmän tuen suuntaan on suuri arvovalinta ja poliittinen kysymys. Vastattavaksi tulee useita kysymyksiä, kuten se, onko asumistuen tarkoitus tukea tulottoman henkilön osuutta asumismenoista, jos hänen aviopuolisollaan on suuret tulot tai vaihtoehtoisia malleja pohdittaessa esimerkiksi se, voidaanko avio- ja avopuolisoita kohdella tuen määräytymisessä eri tavalla.

Ruokakuntakäsitteen purkamiseen tai yksilöllisemmäksi muuttamiseen on useita vaihtoehtoja. Niillä kaikilla on erilaisia kustannusvaikutuksia – tai vaihtoehtoisesti voimakkaasti tukea uudelleen kohdentavia vaikutuksia ja osalle tuen menetyksiä, jos uudistus tehtäisiin kustannusneutraalisti.

- Ruokakunnan määrittelyssä voitaisiin luopua yhteisen vuokrasopimuksen vaikutuksesta, toisin sanoen ruokakunta muodostuisi ainoastaan perhe- tai parisuhteen perusteella
- Jos ruokakuntakäsitettä purettaisiin lisää, vain aviopuolisot kuuluisivat samaan ruokakuntaan, lisäksi avopuolisot voitaisiin lukea samaan ruokakuntaan, jos heillä olisi yhteinen lapsi
- Jos ruokakuntakäsitteestä luovuttaisiin kokonaan, tuki olisi täysin yksilöllinen, riippumatta perhe- tai parisuhdetilanteesta

Kaikkein radikaalein ja voimakkain tapa muuttaa ruokakuntakäsitettä on luopua siitä kokonaan ja myöntää tukea täysin yksilöllisesti, täysin riippumatta asuinkumppanin tai perheenjäsenen tulotasosta. Tämä luonnollisesti myös lisäisi kustannuksia eniten ja vastaavasti kohdentaisi eniten uudelleen.

Tuen piiriin tulisi runsaasti uusia tuensaajia, joiden perheenjäsenen hyvä tulotaso nykymallissa estää tuen saamisen. Muutosten vaikutukset riippuisivat myös sen muusta toteuttamistavasta, esimerkiksi asumismenojen huomioon ottamisesta ja jyvittämisestä. Kelassa simuloidaan erilaisia uudistusvaihtoehtoja ja tuloksia näistä simuloinneista on saatavissa keväällä 2021. Kelan tutkimusblogissa¹⁹ tutkijat Miika Grönholm ja Signe Jauhiainen ovat myös arvioineet erilaisia mahdollisia asumistuen uudistamisvaihtoehtoja ja niiden kustannusvaikutuksia ().

Yleisen asumistuen määräytymisperusteet rajoittavat maksettavaa tukea eri tavoin. Tuen enimmäismäärä on 80 % asumismenoista eli tuen saajalla on aina vähintään 20 prosentin omavastuu asumismenoista. Lisäksi tuen määrää säädellään voimakkaasti kuntaryhmäkohtaisten ja ruokakunnan koon mukaan määräytyvien enimmäisasumismenojen avulla. Tulojen lisääntyessä tukea pienentää myös perusomavastuu. Omavastuilla tuen saajalle asetetaan kannustin kohtuuhintaisen asunnon hankkimiseen. Ennen vuotta 2015 asumistuki sisälsi nykyistä enemmän asuntopoliittista ohjausta, eli tuen avulla ohjattiin asukasta myös oikean kokoiseen asuntoon. Asunnon enimmäisasumismenot säänneltiin tuolloin neliökohtaisen rajoituksen kautta. Myös asunnon valmistumis- tai perusparannusvuosi vaikutti tuettavan asumismenon määrään. Vuoden 2015 alusta voimaan tulleella kokonaisuudistuksella näistä rajoitteista luovuttiin ja määrääväksi tekijäksi jäi ainoastaan asumiskustannukset.

Asumistuki korvaa asumista hyväksytyjen asumiskustannusten osalta enintään 80 % kuntaryhmäkohtaisiin kategoriisiin normeihin perustuen, toimeentulotuki taas tarpeellisen suuruista kohtuullisista asumiskustannuksista 100 %. Kohtuulliset ja tarpeellisen suuruiset asumiskustannukset tulee toimeentulotukilain mukaan arvioida yksilökohtaisesti.

Sinänsä tukijärjestelmien lähtökohtaiset erot eivät ole ongelma, vaan ne ovat hyvinkin tarkoituksenmukaisia, ottaen huomioon, että asumisen kustannusten korvaaminen kahdella eri järjestelmällä ratkoo erijuurisia yhteiskunnallisia ongelmia: (1) matalapalkkaisuutta/korkeaa asumismeno-osuutta ja (2) syrjäytymistä/asunnottomuutta/heikkoa asemaa vuokramarkkinoilla.

¹⁹ [Linkki Kelan tutkimusblogiin](#)

Suurimpana syynä ensisijaisen sosiaaliturvan jälkeenjääneisyyteen nähdään asumisen tosiasialliset kustannukset, jolla on liittymäpinta vähävaraisten tosiasialliseen mahdollisuuteen saada kohtuuhintaisia asuntoja. Tästä näkökulmasta toimeentulotukijärjestelmä nimenomaisesti toimii niin kuin sen pitääkin, vaikka tilanne on aiheuttanut sen, että erityisesti perustoimeentulotuki on osan kohdalla menettänyt alkuperäisen tarkoituksensa tukijärjestelmässä. Toimeentulotuki turvaa varsin onnistuneesti vuokramarkkinoilla heikoissa asemassa olevien henkilöiden mahdollisuuksia ylipäättään saada asunto. Tällä kohderyhmällä ei välttämättä ole eri syistä lainkaan mahdollisuutta hankkia vuokramarkkinoilta kohtuuhintaisimpia asuntoja.

Asumismenot eivät ole väliaikaisia, joten asumismenoista johtuva toimeentulotuen tarve on pitkäkestoista. Asumisen kalleuteen vaikuttaa merkittävästi se, että kasvukeskuksissa on liian vähän asuntoja kysyntään nähden. Asuntojen tarjontaan vaikuttaa keskeisesti kaavoitus ja tältä osin nähdään, että kaavoittaminen ei välttämättä ole riittävää.

Monella perusturvan varassa elävällä on myös maksuhäiriömerkintöjä ja muita haasteita, jotka hankaloittavat merkittävästi vuokra-asunnon saamista. Tästä syystä he eivät ole siinä joukossa, jotka ensisijaisesti valitaan hyviin ja edullisiin vapautuviin asuntoihin, vaan he päätyvät solmimaan vuokrasopimuksen jopa keskivertoa kalliimpiin asuntoihin.

Asunnon tarjoajan kannalta pienituloinen (ääripäässä työmarkkinoilta syrjäytynyt, luottotietonsa menettänyt) henkilö on tietynlainen riski ja riskille määritellään hinta. Tämä nostaa asuntomarkkinoiden kannalta heikommassa asemassa olevien asumisen hintaa. Näin ollen ei ole yllättävää, että toimeentulotuella katetut vuokramenot ovat keskimäärin suurempia kuin vuokrat, joihin kohdentuu pelkästään asumistuki (Kela tilasto).

Asumismenojen aiheuttaman toimeentulotarpeen kannalta on syytä todeta, että yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen taso on markkinavuokriin nähden varsin matala. Tuen tarkoitus ei olekaan ulottua markkinoiden kalleimpien vuokrien tasolle, mutta enimmäisasumismenot ovat jääneet jälkeen jo markkinoiden keskivuokristakin. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ylittivät valtakunnallisesti noin 82 %:lla saajaruokakunnista (elokuu 2020). Yleisessä asumistuessa korvataan enintään 80 % huomioon otettavista asumismenoista. Keskimäärin yleinen asumistuki on kuitenkin noin puolet todellisesta vuokrasta. Yleisen asumistuen saajista 27 % sai myös toimeentulotukea tammikuussa 2020. Edellä mainitussa Kelan tutkimusblogissa on arvioitu myös asumistuessa huomioon otettavien enimmäisasumismenojen rajoittamisen poistamista ja sen vaikutuksia asumistukimenoihin sekä toimeentulotuen menoihin.

Toimeentulotukilain mukaan asumismenot otetaan huomioon tarpeellisen suuruisena. Tarpeellisina asumismenoina pidetään enintään kuntakohtaisia normeja. Kuntakohtaisista normeista kuitenkin voidaan poiketa, jos asiakkaalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia edullisempaa asuntoa tai

asiakas on esittänyt erityisiä syitä nykyisessä asunnossa asumiselleen. Toimeentulotuki ei kuitenkaan velvoita hakemaan edullisempaa asuntoa asuinpaikkakunnan ulkopuolelta. Tilastojen mukaan kuukausittain 35 000–40 000 kotitalouden asumismenot huomioidaan perustoimeentulotuessa kokonaisuudessaan, vaikka ne ylittävät kuntakohtaiset normit. Keskimääräinen ylitys oli 76,13 euroa/kk vuonna 2019. Toimeentulotuen asuinmenoihin kohdistetut keskimääräiset tukisummat kasvavat kaikissa ryhmissä siirryttäessä maaseutumaisista kunnista kaupungeihin.²⁰

Asumismenojen korvaamisen osalta pohdittavaksi tulee mahdollisuudet kehittää kokonaisuutta niin, että asumistuen ja toimeentulotuen periaatteet asumismenojen huomioon ottamisessa lähentyisivät toisiaan ja niin, että tukijärjestelmän kokonaisuus mahdollisuuksien mukaan mieluummin hillitsisi kuin kiihdyttäisi asumismenojen kasvua.

Esimerkkinä ei-tavoitellusta ohjausvaikutuksesta mainitaan ruokakunta- eli kotitalouskohtaisuus asumistuessa, joka saattaa ohjata ihmisiä asumaan yksin myös tilanteissa, joissa yhdessä asuminen olisi ihmisen itsensä toivomaa, mutta ei taloudellisesti kannattavaa asumistuen pienenemisen takia. Asumistukien ruokakunta-kohtaisuus saattaa vaikeuttaa myös kimppa-asumista: erityisesti kasvukeskuksissa voisi olla varteenotettava vaihtoehto asua kimppakämpässä, ainakin tilapäisesti esimerkiksi työn perässä muutettaessa. On kuitenkin muistettava, että yhden hengen ruokakunta ei tarkoita samaa kuin yksin asuminen, eli jos kyse ei ole puolisoista tai lähisukulaisista, nykyinenkin asumistuki mahdollistaa erilliset tuet kimppakämpässä asuville vuokrasopimuksista riippuen.

Asumismenojen korvaaminen asumistuilla ja toimeentulotuella saattaa aiheuttaa myös asumisen tukien kokonaiskustannusten jäämistä hämäräksi. Kun kustannuksia ja kustannusrakennetta ei kunnolla tunneta, voi jäädä epäselväksi minkälaista asuntopolitiikkaa kunnassa tai hyvinvointialueilla kannattaisi toteuttaa.

²⁰ Kuntien toimintamallit ja rahoitusvastuu toimeentulotukitarpeen ehkäisyssä ja vähentämisessä Antti Rissanen, Teemu Tupala, Milla Hägg, Mikko Valtakari, Maria Yli-Koski, Rasmus Aro, Riikka-Leena Leskelä VALTIONEUVESTON SELVITYS - JA TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:23

Myös asumistuet ovat keskenään erilaisia. Eläkkeensaajan asumistukijärjestelmän yleistä asumistukea parempi taso turvaa yksilön asumista ja itsenäistä suoriutumista usein paremmin kuin yleinen asumistuki, mikä on todennettu monissa kulutuskoriselvityksissä. Eläkkeensaajan asumistuessa katsotaan perustelluksi tukea korkeampia asumismenoja. Esimerkiksi eläkeläisen jäädessä leskeksi entisen yhteisen kodin säilyttäminen katsotaan perustelluksi, samalla tuetaan tavoitetta mahdollistaa vanhusväestön kotona asuminen ja selviytyminen.

Etuuksissa on keskenään erilaisia käsitteitä. Myös tulot ja asumismenot otetaan huomioon eri tavalla, mikä on asiakkaan kannalta monimutkaista. Asiakkaan on myös haastavaa hahmottaa kokonaistilannettaan, kun hän joutuu hakemaan samoihin menoihin kahta tai jopa kolmea eri tukea, jolloin taloudenpito ja tulojen ennakointi ovat haastavia. Ongelmat korostuvat tilanteissa, joissa etuuksia on maksettu liikaa (joko asiakkaalle tai vuokranantajalle). Yleistä asumistukea, kuten muutakin perusturvaa, peritään lähtökohtaisesti takaisin, kun taas toimeentulotukea ei. Etuuksien takaisinperimisprosessit poikkeavat toisistaan merkittävästi, eikä yhtenäistä linjaa takaisinperintätilanteissa ole helppoa muodostaa. Kuten etuuksien monimutkaisuuteen perehtyvässä ongelmaraportissa havaitaan, etuuksien keskinäisille eroille on useimmiten etuuden tarkoituksesta, kohderyhmästä ja muista tekijöistä johtuen perusteita. Toimeentulotuki myönnetään pääsääntöisesti lyhyelle ajalle kerrallaan ja tukeen vaikuttavat tulot on helpompi ottaa huomioon reaaliaikaisesti. Selkeissä väärinkäytöstilanteissa myös toimeentulotukea voidaan periä takaisin, edellyttäen, että takaisinperintä ei aiheuta tuen saajalle uutta toimeentulotuen tarvetta.

Elämäntilanteiden ja olosuhteiden muuttuessa asiakkaan on haastavaa hahmottaa uuden tilanteen vaikutusta hänen tuloihinsa. Lisäksi useiden eri tukien hakeminen aiheuttaa asiakkaalle ja yhteiskunnalle enemmän byrokratiaa. Erityisesti joustavuuteen erilaisissa elämän siirtymävaiheissa tulisi kiinnittää huomiota.

Vuoroasuminen nostettiin esiin esimerkkinä tilanteesta, jonka järjestelmät ottavat huomioon eri tavalla. Asumiskustannusten korvaaminen toimeentulotuesta on etävanhemmalle kuormittavampaa ja epävarmempaa kuin se, että lapsi huomioitaisiin etävanhemman asumistuessa. Tämä voi viedä sekä vanhemman resursseja, että aiheuttaa ristiriitoja vanhempien välille. Järjestely ei tue vanhemmuuden jakamista. Vuoroasumisen nykyistä parempaa huomioonottamista eri etuuksissa selvitetään erillisessä työryhmässä.

Asumisen tukemisen kokonaisuus kaipaisi enemmän ja avoimempaa keskustelua kohtuullisen ja tarpeellisen asumisen tasoista ja siitä, miten eri tukimuotojen pitäisi noihin tasoihin suhtautua. Onko kohtuullisen asumisen taso kaikissa elämäntilanteissa samanlainen? Onko esimerkiksi soluasuminen asumista, jota pidetään kohtuullisena? Miten asumisen taloudellisen tukemisen periaatteet suhteutuvat suomalaisessa asunnottomuuspolitiikassa omaksuttuun asunto ensin – periaatteeseen,

jossa asunnon ja kodin pysyvyys nähdään ihmisen kuntoutumisen, työllistymisen ja toimintakyvyn tukemisen perustana. Tämän keskustelun perusteella voitaisiin määritellä, millaista asumista ja asumisen tasoa tulisi tukea.

4.2 Viimesijainen turva perusturvan täydentäjänä

4.2.1 Perusturvan taso ja riittävyys

Ensisijaisten etuuksien riittävydestä käydään jatkuvaa keskustelua. Kansaneläkeindeksistä annetun lain 4 a §:n mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö teettää joka neljäs vuosi kokonaisarvion perusturvan riittävydestä. Kokonaisarviossa huomioidaan kotitalouden tai henkilön saamat Kelan toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuki. Perusturvan riittävyttä koskeva kokonaisarvio on tehty vuonna 2011 sekä koskien vuosia 2011-2015 sekä 2015-2019.

Osana perusturvan riittävyden arviointia on viimeksi vuonna 2018 laadittu laaja tutkimus kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjeteista, joka nojautuu kuluttajien käsitykseen välttämättömästä kulutuksesta. Viitebudjetit on laadittu erikokoisille kotitalouksille ja niihin sisältyvät seuraavat kulutusmenoryhmät: ruoka, vaatetus, kodin tavarat ja laitteet, tietoliikenne, vapaa-aika, terveys ja hygienia sekä asuminen ja liikkuminen. Tutkimuksessa on valittu keskimääräinen hintataso, eli kulutushyödykkeissä laskelmiin valittiin keskimääräinen hintataso, ei edullisimpia tai heikkolaatuisia tuotteita. Viitebudjettitalouksien välttämättömien kulujen yhteissumma kuukaudessa vaihtelee pääkaupunkiseudulla yksin asuvien alle 45-vuotiaiden noin 1 380 eurosta kuukaudessa kahden vanhemman ja kolmen teinin perheen noin 4 250 euroon kuukaudessa. Asuminen ja ruoka ovat suurimmat menoerät viitebudjetissa. Viitebudjetin tavoitteena on kuvata kulutustasoa, jolla ihminen

tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttään ja kokee voivansa osallistua yhteiskunnan toimintaan.²¹ Perusturvan riittävyyden arviointi- raportissa koskien vuosia 2015-2019 pääkaupunkiseudulla asuvan yksinäisen perusturvan varassa olevan henkilön käytettävissä olevat tulot kuukaudessa olivat 1 103 euroa kuukaudessa ja kahden vanhemman ja kahden lapsen perheessä 2428 euroa kuukaudessa pääkaupunkiseudulla. Viitebudjetit kattavat sekä lyhyen että pitkän aikavälin hyödykkeet, eli myös kodinkoneet, kalusteet ja muut hyödykkeet.²² Ainakin osin voinee ajatella, että jos perusturvan taso olisi viitebudjettien suuruinen, tarvetta toimeentulotukeen ei pitäisi olla pois lukien suuret terveydenhoito- ja lääkekulut, koska viitebudjetin käsite on perustoimeentulotuen perusmenoja laajempi. Sen sijaan perusturvan riittävyyden tai viitebudjettien tarkastelussa ei oteta millään tavalla huomioon yksilöille tai kotitalouksille tarjottavia yhteiskunnan palveluita.

Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa on suuntaa antavana mittarina hyödynnetty kohtuullisen kulutuksen minimibudjettia ja vuosia 2015-2019 koskevan raportin mukaan työttömän, kotihoidon tuen, vähimmäismääräisen sairaus- tai vanhempainpäivärahan saajan tulotasot eivät riitä kattamaan kohtuullista minimikulutusta (vertailussa on ollut mukana myös toimeentulotuki).²³

²¹ Lehtinen, A-R. ja Aalto, K. (2018) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2018:101. [Mitä eläminen maksaa? : kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018 \(helsinki.fi\)](https://www.helsinki.fi/julkaisut/valtiotiede/2018/101)

²² Lehtinen, A-R. ja Aalto, K. (2018) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Helsinki: Helsingin yliopisto, valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2018:101. [Mitä eläminen maksaa? : kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018 \(helsinki.fi\)](https://www.helsinki.fi/julkaisut/valtiotiede/2018/101)

²³ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019. THL Työpaperi 6/2019.

Kun puhutaan perusturvan riittävydestä, riittävyyden määrittelyssä on kyse arvovalinnasta, johon ei ole olemassa yksinkertaista vastausta. Perusturvan riittävyys on käsite, joka on pitkälti poliittinen arvovalinta jonka määrittelyyn vaikuttaa se, mikä katsotaan sosiaalisesti hyväksyttäväksi elintasoksi. Tämä taas on pitkälti sidoksissa maan yleiseen elintasaan. Välttämättömän toimeentulon laajuus tarkoittaa usein eri asioista eri kontekstissa, ja on myöskin pitkälti riippuvainen yleisestä elintasosta. Lisäksi siihen, mikä katsotaan sosiaalisesti hyväksyttäväksi elintasoksi voi vaikuttaa tarkastelun kohteena olevan kotitalouden kokoonpano ja asuinpaikka.²⁴

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ESOK) on moittinut Suomea ensisijaisten etuuksien matalasta tasosta, jota on usein käytetty viitteenä ensisijaisten etuuksien riittämättömyydestä²⁵. Moitetta tulisi kuitenkin analysoida hieman syvemmin, kuten esimerkiksi THL:n blogissa on tehty.²⁶ Suomen lisäksi useat maat ovat saaneet huomautuksen perusturvan riittämättömyydestä. Perusturvan riittävyyden tason vertailu eri maiden kesken on hankalaa elintasoeroista johtuen. Elintasoeroista johtuen köyhyysraja mediaanituloon kiinnitettynä ei anna totuudenmukaista kuvaa kunkin maan etuuksien ostovoimasta, saati etuuksia täydentävistä tuista ja palveluista. Köyhyys on käsitteellisesti mahdollista erottaa kahteen eri köyhyyskäsitteeseen, elintasaan ja taloudellisiin voimavaroihin liittyvä vähimmäisoikeus. Elintasaan liittyvässä köyhyydessä painotetaan kulutustasoa ja taloudellisiin voimavaroihin liittyvässä vähimmäisoikeudessa korostuu vähimmäistulotaso. Riippuen näkökulman valinnasta myös köyhyyden mittari muuttuu. Siksi myös köyhyyden mittaaminen on haastavaa, koska valittu mittari vaikuttaa lopputulokseen. Mitataanko tuloeroja, suhteellista köyhyyttä

²⁴ esim. THL avauksia 9/2009: Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa. Selvitys sosiaaliturvan kokonaisuudistus (Sata)-komitealle. [Linkki julkaisuun](#)

²⁵ ESOK 2015; [Linkki julkaisuun](#)

²⁶ [Linkki THL:n blogiin](#)

vai absoluuttisesta köyhyydestä, jolloin tavoitteena on vain perustarpeiden tyydyttäminen.²⁷ Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ei myöskään ota huomioon palvelu- ja etuusjärjestelmän kokonaisuutta vaan ainoastaan yksittäisten etuuksien tason, jolloin kokonaiskuva etuusjärjestelmän todellisesta kattavuudesta jää hämärän peittoon. Palvelujärjestelmän kattavuudella on merkittävä vaikutus yksilön hyvinvoinnille. Köyhyyden mittaaminen kuitenkin on keskeinen mittari perusturvan riittävyyden arviointiin. Mutta köyhyys voi olla myös subjektiivista, eli koettua köyhyyttä suhteessa ympäristöön tai absoluuttista suhteessa muuhun maailmaan. Tämä tekee köyhyyden määrittelystä ja mittaamisesta yhtä haastavaa kuin perusturvan riittävyyden arvioinnista.

Kansainvälisesti katsottuna Suomen perusturvan taso on hyvä, ja Suomi sijoittuu kansainvälisessä tarkastelussa hyvin.²⁸ Suomi sijoittuu Tilastokeskuksen kansainvälisessä vertailussa maailman kärkeen erittäin monella yhteiskunnan osa-alueella²⁹ ja Euroopan sisäisessä vertailussa Suomi on vuodesta 2008 sijoittunut kolmanneksi Tanskan ja Ruotsin jälkeen maailman kolmanneksi maaksi sosiaalisen oikeudenmukaisuutta mittaavan indeksin perusteella³⁰. Siten maailmanlaajuisesta näkökulmasta katsottuna suomalainen köyhyys näyttäytyy hieman eri valossa, ja tällöin puhuttaessa

²⁷ Kauhanen, Riihelä ja Tuomala 2020: Köyhyys ja köyhyyden pitkittyminen Suomessa. [Linkki julkaisuun](#)

²⁸ Ilmakunnas & Moisio 2019: Suomalaisen vähimmäisturvajärjestelmän erityispiirteet ja vähimmäisturvan taso kansainvälisesti vertailtuna. [Linkki julkaisuun](#)
Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019. THL Työpaperi 6/2019.

²⁹ [Linkki tilastokeskuksen sivustolle](#)

³⁰ Daniel Schraad-Tischer & Cristof Schiller 2017; Social Justice in the EU-Index Report 2017. Bertelsmanns Stiftung.

suomalaisesta köyhyydestä puhutaan lähinnä suhteellisesta köyhyydestä, ei absoluuttisesta köyhyydestä.

4.3 Viimesijainen turva perusturvan sijasta

Työttömyydestä, sairaudesta, työkyvyttömyydestä, vanhuudesta, lapsen syntymästä sekä huoltajan menetyksestä johtuvat vajeet ihmisten toimeentulossa katetaan ensisijaisesti syyperusteisella sosiaaliturvalla. Ns. tulottomien kotitalouksien tapauksessa kukaan kotitalouden jäsenistä ei saa ansiotuloja eikä mitään ensisijaista syyperusteista etuutta, kuten työttömyysturvaetuutta, sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa, eläkettä, opintotukea, vanhempainpäivärahaa tai kotihoidontukea. Edellä mainituista etuuksista maksetaan veroa, mutta perustoimeentulotuki, asumistuki, lapsilisät, elatusapu ja -tuki sen sijaan ovat verottomia tukimuotoja. Niitä ei yksinään ole tarkoitettu ensisijaisiksi tulonlähteiksi. Tulottomilla kotitalouksilla viitataan yleisesti kotitalouksiin, jotka saavat ainoastaan näitä etuuksia. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkinnassa edellytetään, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat siten kattava, ettei niiden ulkopuolelle jää välinpatoajaryhmiä. Siten pitkäaikaista toimeentulotuen saantia ilman ensisijaisia etuuksia ei voida pitää lähtökohdaltaan hyväksyttävänä tilanteena, vaan sosiaaliturvajärjestelmä on rakennettava niin, että asiakkaalle on löydettävissä hänen tilannettaan vastaavat palvelut ja etuudet. Valuma toimeentulotukeen osoittaa, ettei näin kaikilta osin tällä hetkellä ole.

Elämäntilanteen muuttuessa kestää yleensä jonkin aikaa, ennen kuin ensisijaiset etuudet tulevat maksuun. Odotusajalla asiakkaat ohjautuvat usein toimeentulotuelle. Tämä on toimeentulotuen tehtäväkin, eikä lyhytaikainen tulottomuus näin muodostu ongelmaksi järjestelmässä. Mikäli lähtökohtana pidetään ajatusta sosiaaliturvan kattavuudesta, tulee pitkittyneeseen tulottomuuteen joutumisesta ongelmallista. Korpela ja Raittila (2020) ovat tutkineet tätä ryhmää ja havainneet, että pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneita vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia on noin 10

000³¹. Ilman ensisijaisia etuuksia ovat erityisesti nuoret, joille ei ole syntynyt oikeutta työttömyysturvaan sekä työttömät, jotka ovat menettäneet oikeutensa työttömyysturvaan sanktion tai muun työttömyysturvan ehtoihin liittyvän syyn vuoksi.

Palveluilla on suuri merkitys viimesijaiseen turvan, perusturvan ja asumisen kokonaisuudessa. Jotta pitkäkestoista viimesijaiselle turvalle jäämistä saataisiin vähennettyä, tulisi asiakkaiden tarpeisiin vastaava henkilökohtainen palvelu ja aktivointikytkentä varmistaa riittävän laadukkaana. Pitkittyneesti perustoimeentulotukea saavien henkilöiden tilanne tulisi aina selvittää, on sitten kyse taustalla vaikuttavasta sosiaali- ja terveydenhuollon tai ammatillisen osaamisen vahvistamisen palveluiden tarpeesta tai haluttomuudesta edistää itsenäistä selviytymistä. Asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista ja yhteiskunnallisesti vaikuttavinta olisi, että ihminen saisi tarvitsemansa etuudet ja palvelut ajoissa siten, ettei tarvetta viimesijaiseen turvaan syntyisi. Viimesijaista turvaa saavien kohdalla oikea-aikaisesti tarjottavat ja saavutettavat palvelut ovat olennaisia itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Seuraavassa syvennyttään hieman syvällisemmin tulottomuuteen eri näkökulmista.

4.3.1 Perusturva ja viimesijainen toimeentulo

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa hänen edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysturvaetuudet ovat syyperusteisia ja vastikkeellisia etuuksia. Aktiivinen työnhaku, työllistymissuunnitelman noudattaminen ja tarjottaessa työllistymistä tukeviin palveluihin osallistuminen ovat osa työttömyysturvan vastikkeellisuutta. Työttömyysturvaa maksetaan vain henkilölle, jonka tavoitteena on

³¹ Korpela, Tuija ja Raittila Simo. Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Teoksessa Ojista allikkoon – Toimeentulotuki uudistuksen ensi metrit, Korpela, Heinonen, Laatu, Raittila ja Ylikännö, 2020

työllistyä kokoaikatyöhön³². Työ on parasta sosiaaliturvaa, sillä työ takaa toimeentulon työuran aikana sekä eläke-aikana. Siksi sosiaaliturvajärjestelmään liittyy olennaisena osana työhön kannustavia elementtejä. Pitkään perusturvan varassa sinnittelevän ihmisen toimeentulon turvaavat perusturva-etuudet johtavat pitkällä aikavälillä myös heikkoon eläke-karttumaan ja siis alhaiseen toimeentuloturvaan myös iäkkäänä.

Työttömyysturvan saamisen ehdoilla ja niiden noudattamista vahvistamaan luodulla työttömyysturvan seuraamusjärjestelmällä on keskeinen merkitys työttömyysturvajärjestelmässä. Työttömyysturvan periaatteena on, että itse aiheutetusta työttömyydestä tai työttömyyden pitkittymiseen myötävaikuttamisesta voidaan asettaa seuraamuksia. Työttömyysturvan ehtojen laiminlyönnin seurauksena työttömyysturva voidaan evätä kokonaan joko määrääjäksi tai toistaiseksi. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan työnhakijoiden käyttäytymiseen. Kuitenkin seurauksena voi olla, että työttömyysturvan saamisen ehtojen täyttämättä jättäminen joissakin tilanteissa siirtää ihmisiä ensisijaisten etuuksien piiristä toimeentulotuella.

Työvoimapolitiisesti moitittavasta menettelystä voidaan antaa 15-90 päivän korvaukseton määräaika eli ns. karenssi. Korvauksettoman määräajan pituus riippuu sen perusteesta. Yleisin korvaukseton määräaika on 60 päivää. Jos työnhakija menettelee toistuvasti moitittavasti, voidaan hänelle asettaa 12 viikon työssäolovelvoite. Toistuvalla moitittavalla menettelyllä tarkoitetaan kahta työvoimapolitiisesti arvioituna moitittavaa menettelyä kuuden kuukauden tarkastelujaksolla. Tällöin oikeus työttömyysetuuteen palautuu vasta sitten, kun työnhakija on ollut 12 viikkoa työssäoloehdon täyttävässä työssä, työllistynyt saman ajan päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä, opiskellut päätoimisesti tai osallistunut työllistymistä edistävään palveluun. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, kun työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneesta menettelystä on kulunut vähintään viisi vuotta.

³² Ainoa poikkeus tähän ehtoon koskee osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia, joilla riittää osa-aikaisen työn hakeminen.

Työttömyysturvan saamisen edellytykset ovat pääosin samanlaiset kaikilla työnhakijoilla. Joitakin poikkeuksia kuitenkin löytyy. Ammatillista koulutusta vailla olevien henkilöiden kohdalla työttömyysturvajärjestelmään sisältyy elementtejä, joiden tavoitteena on tehostaa ammatilliseen koulutukseen hakeutumista ja sitä kautta työllistymismahdollisuuksien parantamista.

Alle 25-vuotiaita ammatillista koulutusta vailla olevia nuoria koskee velvollisuus hakeutua ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Hakuvelvollisuuden laiminlyönnistä menettää oikeuden työttömyysetuuteen, joka palautuu vasta tutkinnon suorittamisen tai 21 kalenteriviikon työssäolon, yritystoiminnan tai työllistymistä edistävään palvelun osallistumisen jälkeen.

Työmarkkinatukea voi saada vasta 5 kuukauden (21 viikon) odotusajan jälkeen, jos henkilöllä ei ole ammatillista koulutusta. Työmarkkinatukijärjestelmän yhtenä tavoitteena on tehostaa ammatilliseen koulutukseen hakeutumista. On siis katsottu, ettei ole perusteltua maksaa työmarkkinatukea ensi kertaa työmarkkinoille tulevalle ammatillista koulutusta vailla olevalle henkilölle. Odotusajassa ei ole hakuvelvollisuutta vastaavaa 25-vuoden ikärajaa, joten odotusaika koskee kaiken ikäisiä. Odotusaika kohdistuu suurilta osin nuoriin työmarkkinoille tuleviin henkilöihin.

Odotusaikana voidaan maksaa työmarkkinatukea, jos henkilö osallistuu työllistymistä edistävään palveluun. Tarkoituksena on kannustaa osaamisen ja työllistymismahdollisuuksien parantamiseen.

Kun oikeus ensisijaiseen etuuteen hylätään, ohjataan asiakas usein hakemaan viimesijaista turvaa eli toimeentulotukea. Ensisijaisen etuuden epääminen on kuitenkin edellä mainituissa tapauksissa syyperusteinen, eli ensisijainen etuus evätään tilanteessa, jossa katsotaan, että henkilö ei ole täyttänyt etuuden saamiseksi asetettuja ehtoja. Tällöin epääminen perustuu voimassa olevaan yhteiskunnalliseen tahtotilaan, jolloin on katsottu etuuden saamisen ehtojen ja velvollisuuksien olevan tasapainossa. Toimeentulotuen myöntäminen perustuu toiseen yhteiskunnalliseen tahtotilaan, josta säädetään perustuslain 19§:n 1 momentissa, jonka mukaan henkilöllä on oikeus vähintään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuen saantiin vaikuttavat perhesuhteet sekä koko perheen käytettävissä olevat tulot ja varallisuus, eikä kyseessä ole siten automaattisesti maksuun tuleva tuki.

Oikeus toimeentulotukeen selvitetään pääsääntöisesti kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotukea myönnettäessä edellytetään asiakkaan huolehtivan kykyjensä mukaan omasta ja huollettavien

eläduksesta. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että kaikki muut vähäistä suuremmat tulonlähteet³³ ovat ensisijaisia toimeentulotukeen nähden. Opiskelijan on esimerkiksi nostettava opintolaina täysimääräisesti ja omaisuus on realisoitava pois lukien asuinkäytössä oleva asunto ja työvälineet.³⁴ Lisäksi hakijalta edellytetään toimia tiettyjen elinkustannusten alentamiseen, mikäli niitä ei voida pitää kohtuullisina. Tämä koskee mm. asumismenoja, jotka huomioidaan täysimääräisinä vain, jos niitä voidaan pitää kohtuullisen suuruisina perhekoko ja asuinkunta huomioiden.

Perustoimeentulotukea Kelasta hakeneesta henkilöstä voidaan myös tietyissä tilanteissa tehdä ilmoitus kunnan sosiaalihuoltoon. Tällöin kunta pyrkii tavoittamaan asiakkaan palveluiden piiriin. Toimeentulotukea työttömyyden johdosta saaneita nuoria ohjataan palveluihin lain kuntouttavasta työtoiminnasta edellytysten mukaisesti³⁵. Kela ilmoittaa kunnan sosiaalihuoltoon niistä alle 25-vuotiaista nuorista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea työttömyyden johdosta 4 kuukauden ajan. Yli 25-vuotiaiden osalta ilmoituskyynnys toimeentulotuen saajien osalta täyttyy 12 kuukauden kohdalla. Kunta käynnistää näissä tilanteissa aktivointisuunnitelman tekemisen yhdessä asiakkaan ja TE-hallinnon kanssa. Kela ohjaa asiakkaita kuntien sosiaalihuoltoon myös muissa tilanteissa; perusosan alentamisen yhteydessä, maahanmuuttajien osalta kotoutumissuunnitelman laatimiseksi sekä yleisemmin sosiaalihuollollisen huolen herätessä perustoimeentulotuen käsittelyn yhteydessä.

³³ Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 11§ 2 momentti

³⁴ Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 12§. Helposti realisoitava omaisuus edellytetään realisoitavaksi heti, näitä ovat erilaiset rahastot, osakkeet, ASP-säästöt jne. Vaikeammin realisoitavalle omaisuudelle annetaan enemmän aikaa, eli lyhyen tukitarpeen johdosta ei edellytetä esimerkiksi suvun kesämökkiosuuden myyntiä. Lapsen nimissä olevaa omaisuutta ei voida käyttää muun perheen elädukseen, mutta lapsi vastaa omaisuudellaan perusosaansa vastaavasta osuudesta.

³⁵ Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) 3 §:n 1 momentin 3 kohta tai 2 momentin 3 kohta.

Työttömyysturvan sanktioita vastaavasti myös toimeentulotuesta on seuraamusmenettely tilanteisiin, joissa henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa ensimmäisessä vaiheessa enintään 20% ja toistuvasta kieltäytymisestä johtuen enintään 40%. Laki edellyttää toimeenpanijalta yksilöllistä harkintaa ja asiakkaan kuulemistä kussakin tilanteessa, sillä perusosan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa.³⁶ Useissa tilanteissa työttömyysturvan seuraamukset, johtavat myös toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Joissain tilanteissa toimeentulotuki kattaa kokonaisuudessaan työttömyysturvan leikkauksen seuraukset henkilön tuloissa. Koska toimeentulotuki on perhekohtainen tuki, yksittäiseen perheenjäsenen kohdistuva sanktio väistämättä vaikuttaa koko perheen käytettävissä oleviin tuloihin.

Työttömyysturvan karenssit ovat kestoaltaan lyhyitä, joten pitkään tulottomien ryhmässä yleisin työttömyysturvan seuraamusmuoto on työttömyysturvan työssäoloehto, jonka saaneen on oltava 12 viikkoa työssäoloehdon täyttävässä työssä, yritystoiminnassa, päätoimisissa opinnoissa tai työllistymistä edistävissä palveluissa ennen työttömyysturva-oikeuden palautumista.

Työttömyysturva-oikeuden palautuminen edellyttää asiakkaalta itseltään aktiivisuutta, jonka vahvistamiseksi joillekin riittävät perusosan alentamisen kaltaiset keinot ja joillekin on perusteltua tarjota sosiaalityön palveluita. Toteutuneeseen perusosan alennukseen on lisäksi liitetty sosiaalihuollon interventio eli itsenäistä suoriutumista tukevan suunnitelman laatiminen. Kaikki perusosan alennuksen saaneet asiakkaat tulee pyrkiä tavoittamaan ja heidän mahdollinen sosiaalihuollon palvelutarve selvittämään.

³⁶ Laki toimeentulotuesta (1412/1997) 10§ 4 mom

Vuosina 2018 ja 2019 Kelan tilaston (Kelasto)³⁷ mukaan ilmoituksia perusosan alennuksista lähti molempina vuosina n. 27 000 kpl. (vuoden 2020 ja 2021 luvut eivät Covid-19-pandemian johdosta ole vertailukelpoisia) Kuntien sosiaalitoimen työntekijöiden näkemyksen mukaan ilmoitukset perusosan alentamisesta eivät johda yhtä usein asiakkaan tavoittamiseen ja asiakkuuden alkamiseen kuin Kelasta sosiaalihuoltoon tehdyt huoli-ilmoitukset. Osa ilmoituksista on vääräaikaisia ja osalle asiakkaista muut palvelut olisivat ensisijaisia. ³⁸ Kytkös sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välillä on muuttunut Kela-siirron myötä ja tähän liittyviä kehittämisehdotuksia valmistellaan toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä erillisessä työryhmässä.

4.3.2 Asiakkaat, joille työttömyysturvan ehdot ovat liian vaativia

Työttömyysturvassa laiminlyönti johtaa etuuden menetykseen ja seurauksena voi olla näissä tilanteissa olla toimeentulotukeen turvautuminen. Tämä sanktio kohdentuu eri tavoin eri asiakasryhmiin. Toivotun työllistymisvaikutuksen sijaan sanktiot saattavat joissain tilanteissa heikentää ihmisten asemaa. Toimintakyvyltään heikompien henkilöiden kohdalla työttömyysturvaan liitetyt sanktiot eivät pääsääntöisesti toimi, vaan päinvastoin syventävät edelleen heidän köyhyyttään ja toimintamahdollisuuksiaan. Heidän toimintakykynsä ei alun perinkään ole vastannut työttömyysturvan ehtoja, mutta toisaalta työkykyä on jäljellä sen verran, ettei eläke tule kyseeseen. Esimerkkinä tästä ovat aikaisemmissa raportin osissa kuvatut tosiasiallisesti työkyvyttömät työttömät. Tällöin viranomaisen odotukset ja vaatimukset asiakkaisiin nähden eivät kohdistu oikein, eikä työttömyysturvan seuraamuksilla tai toimeentulotuen perusosan alennuksilla ole tehoa. Näissä tilanteissa ihminen usein tarvitsisi palveluita ja tukea sekä tilanteensa syvällisempää selvittämistä, ja

³⁷ Kelan tietovarastossa oleva toimeentulotuen palvelutarveilmoitusten tietojärjestelmästä (eTOTU) muodostettu kokonaisuaineisto.

³⁸ Merita Jokela, Minna Kivipelto & Minna Ylikännö Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi Sosiaalityöhön ohjaaminen Kelan ja kunnan rajapinnassa. Työpaperi 26/2019 THL

pahimmillaan ihmiset eivät hae apua esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn ongelmiinsa TE-toimistoista etuuden menettämisen pelossa.

Toimeentulotuen myöntäminen liki yksinomaan sähköisen asiointipalvelun kautta on ongelmallinen asiakkaiden elämäntilanteeseen vaikuttamisen kannalta. Ahdinko voi jäädä Kelalta nykytuotoisessa järjestelmässä havaitsematta ja ongelmat pääsevät kärjistymään. Jos tuensaajaa ei ohjata ajoissa eteenpäin tarvitsemaansa palveluun, pitkittyy myös toimeentulotuen asiakkuus. Sosiaalityön ja perustoimeentulotuen muuttuneeseen suhteeseen liittyviä kysymyksiä käsitellään toimeentulotukea uudistavan työryhmän työssä.

Vaikka toimeentulotuki on monilta osin hyvin vastikkeellinen ja asiakasta velvoittava etuus, sen epääminen kokonaan esim. siksi, ettei asiakas toteuta yhteiskuntavelvoitteitaan, ei nykylainsäädännön mukaisesti ole mahdollista.

4.3.3 Nuoret sekä opiskelijat

Mikäli nuori ei peruskoulun tai lukion jälkeen joko pääse tai halua hakeutua jatko-opintoihin, hän usein ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi. Alle 25-vuotiaita ammatillista koulutusta vailla olevia nuoria koskee velvollisuus hakeutua ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Hakuvelvollisuuden laiminlyönnistä menettää oikeuden työttömyysetuuteen, joka palautuu vasta tutkinnon suorittamisen tai 21 kalenteriviikon työssäolon, yritystoiminnan tai työllistymistä edistävään palvelun osallistumisen jälkeen. Työmarkkinatukea voi saada vasta 5 kuukauden (21 viikon) odotusajan jälkeen, jos henkilöllä ei ole ammatillista koulutusta. On siis katsottu, ettei ole perusteltua maksa työmarkkinatukea ensi kertaa työmarkkinoille tulevalle ammatillista koulutusta vailla olevalle henkilölle. Odotusaikana voidaan maksaa työmarkkinatukea, jos henkilö osallistuu työllistymistä edistävään palveluun. Ammatillista koulutusta vailla olevien henkilöiden kohdalla työttömyysturvajärjestelmän velvoitteiden tavoitteena on tehostaa ammatilliseen koulutukseen hakeutumista ja sitä kautta työllistymismahdollisuuksien parantamista.

Työhön ja koulutuksiin kannustamaan pyrkivä järjestelmä ei onnistu houkuttelemaan kaikkia toimimaan sen ehtojen mukaisesti. Syyt ovat moninaiset ja vaihtelevat haluttomuuden ja kyvyttömyyden janalla aiheuttaen kuitenkin sen, että osa nuorista päätyy perustoimeentulotuelle pitkäaikaisesti.

Nuorille toimeentulotuen tulotaso ei kaikissa tilanteissa ole alhainen suhteessa esim. pienipalkkaisesta työstä saatavaan korvaukseen tai opintorahaan, jota kotona asuva voi saada. Vanhemman luona asuvan 18-vuotiaan perusosa on nykyisellään toimeentulotuessa alhaisempi (73% yksinasuvan perusosasta), kuin jos nuori asuisi yhteistaloudessa (85% yksinasuvan perusosasta) tai kokonaan yksin. Mikäli nuori tämän lisäksi kieltäytyy työstä tai työvoimapalveluista, voidaan hänen

perusosaa alentaa toistuvissa tilanteissa jopa 40%:lla. Työmarkkinatuessa vanhempien tulot vaikuttavat maksettavaan summaan, jos nuori asuu heidän kanssaan samassa taloudessa eikä ole täyttänyt työssäoloehto. Tällöinkin maksetaan kuitenkin vähintään puolet työmarkkinatuesta.

Opiskelijat hakeutuvat toimeentulotuen piiriin tyypillisimmillään kesäkuukausina, jos he eivät ole saaneet kesätyötä ja heillä ei ole mahdollisuutta opiskella ja siten nostaa opintoetuuksia kesällä. Kyse on silloin lyhytaikaisesta tulottomuudesta, johon ei useinkaan liity tarvetta sosiaalityön palveluille. Opiskelijoilla toimeentulotuen pidempiaikaisen käytön syynä voi olla esimerkiksi se, että heidän valitsemat opinnot eivät ole opintotukikelpoisia tai opintotuki on lakkautettu opintojen riittämättömän edistymisen vuoksi. Työttömyysetuuteen ei pääsääntöisesti ole oikeutta päätoimisella opiskelijalla ja opiskelu työttömyysetuudella tuettuna on mahdollista vain tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella.

Kaikki opiskelijat eivät ole opintolainakelpoisia ja saatuaan useita kielteisiä lainapäätöksiä pankista, opiskelijan katsotaan olevan oikeutettu toimeentulotukeen. Opintotuen nykyinen lainapainotteisuus on syventänyt sen merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta tilanteissa, joissa luottotietonsa menettäneen nuoren on mahdollista opiskella ottamatta lisävelkaa, kun taas luottotietonsa säilyttäneen nuoren on otettava velkaa. Toisaalta myös luottotietojen menettämisen taustalla voi olla vaikeita elämäntilanteita, joista opiskelu on tie eteenpäin. Pääkaupunkiseudun kunnat käyttivät sosiaalista luototusta näissä tilanteissa ennen eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen opiskelijoita koskevaa päätöstä vuonna 2013.³⁹ Kuitenkin jo sosiaalisen luototuksen hyväksymisen yhteydessä on eduskunnassa todettu, että ”Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voi rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hakijalla olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.” Lisäksi on huomioitava se, ettei sosiaalinen luotto ole tällä hetkellä kattavasti käytössä koko maassa.

Joidenkin yksittäisten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla (esimerkiksi jälkihuoltonuoret) opintolainan nostamista ei edellytetä, joten myös he ovat usein toimeentulotuen

³⁹ [Linkki oikeusasiamiehen ratkaisuun](#)

tarpeessa pidempään kuin tilapäisesti. Kotona asuvien opiskelijoiden tilanteet vaihtelevat, eivätkä kaikki huoltajat tosiasiallisesti osallistu opiskelijan kuluihin, vaikka heidän tulonsa ovat vaikuttaneet opintorahan suuruuteen. Toimeentulotuen tehtävänä onkin omalta osaltaan pyrkiä varmistamaan, että opiskelun aikaiset todelliset toimeentulovaikeudet mahdollisimman harvoin johtaisivat opintojen keskeyttämiseen.

Koulutus voidaan nähdä kannattavana investointina, joka parantaa mahdollisuuksia työllistyä ja saada tulevaisuudessa korkeampia ansiotuloja. Jos nuori ei usko saavutettavissa olevan koulutuksen olevan hänelle kannattava investointi taloudellisesti, niin opintoihin hakeutuminen vähenee. Esimerkiksi toimeentulotukea tai nuoren kuntoutusrahaa saaneille opintojen aloittaminen lainarahan turvin voi olla merkittävän kynnyksen takana. Riskinä on, että ne nuoret, joiden opiskelukyvyt tai opiskelumotivaatio eivät ole korkealla, ajautuvat helposti pitkäaikaisesti perustoimeentulotuen varaan.

4.3.4 Byrokratialoukut

Useamman etuuden saman aikaiseen saamiseen voi liittyä byrokratiaongelmia, kuten on todettu sekä monimutkaisuutta että ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevissa osioissa. Etuuksia tulee hakea erikseen ja etuudet yhteen sovitetaan ansiotulojen kanssa eri tavoin. Kokonaisuus saattaa olla yksilölle monimutkainen ja raskas, jolloin voisi olla helpompaa jättää kokonaan hakematta ensisijaisia etuuksia. Taustalla saattaa olla myös tiedon puutetta eli niin kutsuttu informaatioloukku.

Ensisijaisten etuuksien hakemiseen liittyvä byrokratia saattaa toimeentulotuen hakijan näkökulmasta vaikuttaa turhalta, mikäli hän voi saada välttämättömän toimeentulon yhdellä, vaikkakin tarkalla ja monia liitteitä sisältävällä hakemuksella, yhdeltä luukulta. Varsinkin, jos lopulta tukea kertyy euromääräisesti saman verran. Toimeentulotuen hakemiseen liittyvä aiemmin mainittu velvoite huolehtia omasta elatuksesta kykyjensä mukaan aiheuttaa kuitenkin sen, että hakijaa ohjeistetaan toimeentulotuen hakemisen yhteydessä välittömästi laittamaan vireille kaikki ne ensisijaiset etuudet, joihin hänellä on oikeus. Työttömyysturvan osalta ohjeistukseen voidaan liittää myös perusosan alentamisen uhka.

Vaikka toimeentulotuen käsittelyssä asiakkaita ohjataan hakemaan ensisijaisia etuuksia, kuten työttömyysturvaa, asumistukea, ja opintotukea, eivät kaikki asiakkaat näitä etuuksia hae. Heidän perustoimeentulotuen perusosaansa voidaan työttömyysturvan hakemisen osalta alentaa, muita

etuuksia alentamismenettely ei koske. Valtiontalouden tarkastusvirasto⁴⁰ on raportoinut ns. sarjailmoittautujista, joilla ei ole työllistymisen edellytyksiä tai halua, mutta joiden on ilmoittauduttava TE-palveluihin sen uhalla, että heidän toimeentulotukea leikataan. Eli toimeentulotuen hakijat kyllä laittavat työnhakunsa vireille, mutta seuraavaa hakemusta tehtäessä se on jälleen katkennut. Osa näistä sarjailmoittautujista on henkilöitä, joilla on esimerkiksi vakava päihdeongelma – näillä henkilöillä ei ole edellytyksiä työllistyä ja siitä huolimatta he kuormittavat TE-palveluita. Sanktioiden vaikuttavuus siis näyttäisi heikkenevän, mikäli varsinainen palvelujärjestelmä ei pysty puuttumaan niiden henkilöiden tilanteeseen tehokkaasti, joita sanktiot koskevat.

Myös ulosotto ja velkaantuminen ovat vaikuttavia taustatekijöitä toimeentulotuen saamisessa ja sen pitkittymisessä. Yhtenä osana tästä on velkaantumiseen liittyvä toivottomuus ja usko siihen, ettei työllistyminen merkittävästä parantaisi taloudellista tilannetta. Mikäli henkilöllä on tuloja, joista ulosmittaus voidaan suorittaa, toimeentulotuessa huomioon otettavasta ansiotulosta vähennetään kuukausittain ulosmitattava määrä. Välillisesti toimeentulotuella maksetaan siis asiakkaan ulosottovelkoja. Vielä julkaisemattomassa VNTeas⁴¹ tutkimuksessa havaittiin, että toimeentulotukea saavista henkilöistä ikäryhmästä riippuen 40–60 prosenttia on ulosotossa vuoden lopussa. Kuitenkin tosiasiallisesti hyvin harva pystyy lyhentämään tuloistaan säännöllisesti ulosottovelkaansa toimeentulotuella ollessaan.

Ylisukupolvisen ja/tai pitkäkestoisen huono-osaisuuden myötä joillekin toimeentulotuesta on tullut normaaliksi koettu tapa elää ja tulevaisuushorisontti kaventuu niin, että on vaikea nähdä syytä

⁴⁰ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus: Perustoimeentulotuen siirto Kelalle. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020, 44

⁴¹ Eetu Isotalo, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Terhi Maczulskij ja Terhi Ravaska, Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta. Palkansaajien tutkimuslaitos, VNTeas x/2021. (julkaisematon)

ponnistella elämässään eteenpäin. Toimeentulotuki tuo tilanteeseen myös tiettyä ennakoitavuutta. Ihmiset miettivät esimerkiksi kannattaako keikkatöitä ottaa vastaan, jos keikkatulojen myötä tulot nousevat juuri ja juuri toimeentulokirajan yläpuolelle ja samalla menettää oikeuden reseptilääkkeisiin. Joskus asiakas kokisi helpottavana pelkällä perustoimeentulotuella olemisen, koska tällöin hänen ei tarvitsisi miettiä, minkä osuuden hän joutuu maksamaan esimerkiksi vuokrasta tai lääkkeistään itse. Toimeentulotuen ei määritelmällisesti tule kuitenkaan muodostua kenellekään pysyväksi ensisijaiseksi etuudeksi.

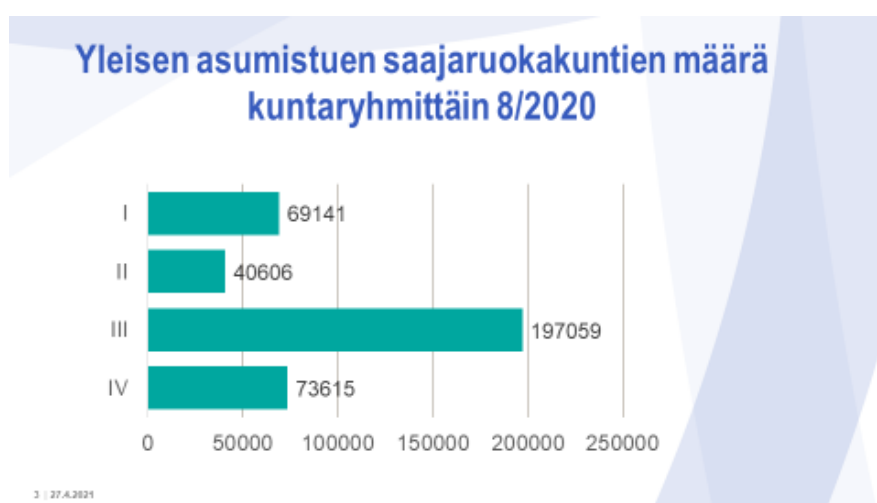
Perustoimeentulotuen hakumenettelyihin sisältyy melko vähän mahdollisuuksia dialogille, joten rahan liikkeiden taustat ja tarkoitukset (esim. tilapäisyys ja viimesijaisuus) jäävät monesti kovin tuntemattomiksi sellaisille toimeentulotukea saaville, joiden ymmärrys yhteiskunnan sekä hyvinvointipalveluiden rakenteista ja logiikasta on yleisesti ottaen heikkoa. Silloin myös heidän oma sitoutumisensa tarjottuun palveluun ja toimintaehdotuksiin voi jäädä usein hyvin pintapuoliseksi. Sosiaalityön ja perustoimeentulotuen liitos on muuttunut Kela-siirrossa ja se on asiana toimeentulotukea uudistavan työryhmän pohdittavana.

5 Ongelma ihmisten elämäntilanteiden valossa

Tilastokuvia: Asumismenot yleisessä asumistuessa ja toimeentulotuessa

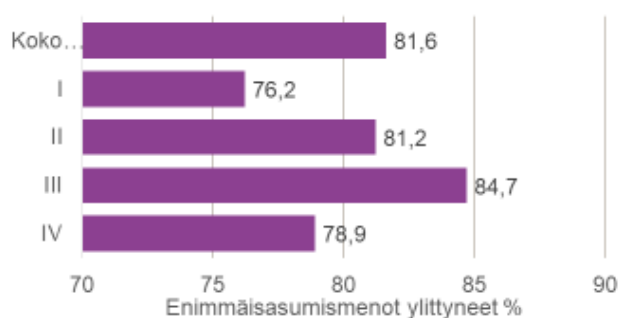
5.1 Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ja niiden riittävyys

- Elokuussa 2020 yleisen asumistuen saajaruokakuntia 380 421
 - I kuntaryhmässä 69 141
 - II kuntaryhmässä 40 606
 - III kuntaryhmässä 197 059
 - IV kuntaryhmässä 73 615



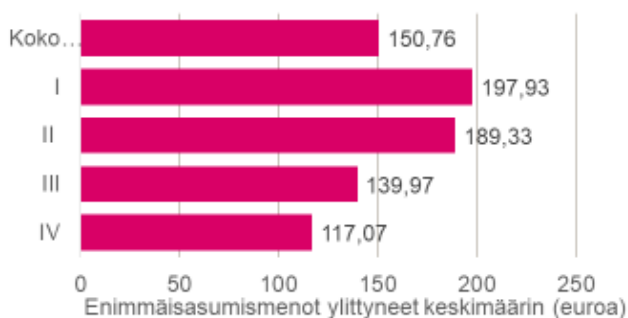
- Enimmäisasumismenot ylittyneet 81,6 %:lla ruokakunnista
 - I kuntaryhmässä 76,2 %:lla
 - II kuntaryhmässä 81,2 %:lla
 - III kuntaryhmässä 84,7 %:lla
 - IV kuntaryhmässä 78,9 %:lla

Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen ylittyminen kuntaryhmittäin 8/2020



- Keskimääräinen ylitys 150,76 euroa kuukaudessa
 - I kuntaryhmässä 197,93 e/kk
 - II kuntaryhmässä 189,33 e/kk
 - III kuntaryhmässä 139,97 e/kk
 - IV kuntaryhmässä 117,07 e/kk

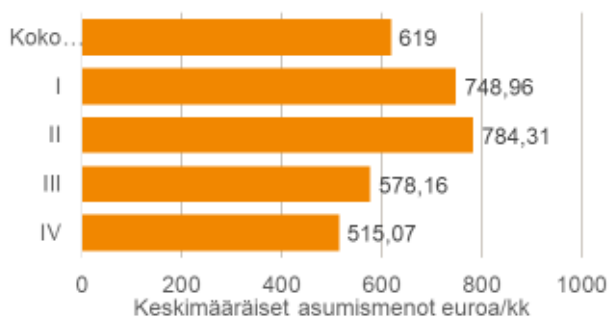
Yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen keskimääräinen ylitys euroa/kuukausi 8/2020



5 | 27.8.2021

- Keskimääräiset asumismenot 619,00 euroa kuukaudessa

Yleisen asumistuen saajien keskimääräiset asumismenot euroa/kuukausi 8/2020



6 | 27.8.2021

- I kuntaryhmässä 748,96 e/kk
 - Yksin asuvilla 640,95 e/kk
 - Lapsettomilla pariskunnilla 862,44 e/kk
 - Kahden huoltajan perheillä 1098,69 e/kk
 - Yhden huoltajan perheillä 976,14 e/kk
 - Muilla 921,99 e/kk
- II kuntaryhmässä 784,31 e/kk

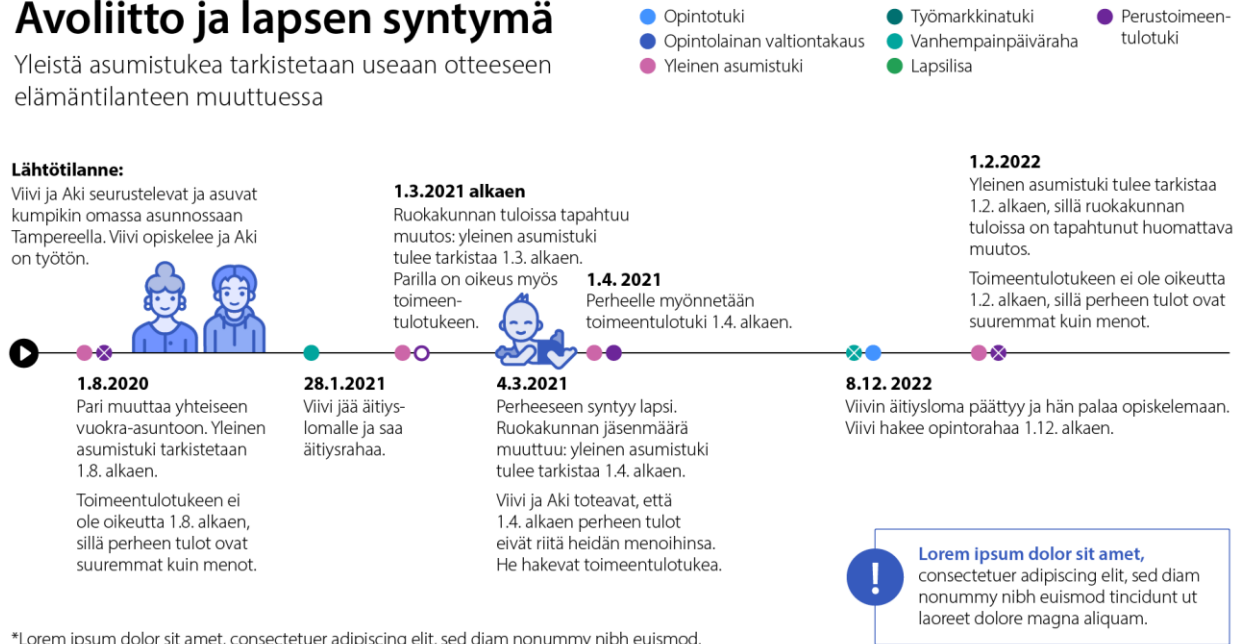
- Yksin asuvilla 638,29 e/kk
- Lapsettomilla pariskunnilla 828,83 e/kk
- Kahden huoltajan perheillä 1098,45 e/kk
- Yhden huoltajan perheillä 978,62 e/kk
- Muilla 900,13 e/kk
- III kuntaryhmässä 578,16 e/kk
 - Yksin asuvilla 505,34 e/kk
 - Lapsettomilla pariskunnilla 677,64 e/kk
 - Kahden huoltajan perheillä 862,73 e/kk
 - Yhden huoltajan perheillä 772,11 e/kk
 - Muilla 717,61 e/kk
- IV kuntaryhmässä 515,07 e/kk
 - Yksin asuvilla 424,98 e/kk
 - Lapsettomilla pariskunnilla 569,67 e/kk
 - Kahden huoltajan perheillä 751,35 e/kk
 - Yhden huoltajan perheillä 667,91 e/kk
 - Muilla 606,73 e/kk
- Yleisen asumistuen saajaruokakunnista on
 - työttömiä 151 781
 - opiskelijaruokakuntia 132 774
 - eläkeläisiä 6 107
 - työssäkäyviä 67 100

Yleisen asumistuen, toimeentulotuen ja työttömyysetuuksien saajamäärät. Tätä visualisoidaan erikseen.

5.2 Yleistä asumistukea tarkistetaan useaan otteeseen elämäntilanteen muuttuessa Avoliitto ja lapsen syntymä (laskettu vuoden 2021 määrätymisperusteilla)

Avoliitto ja lapsen syntymä

Yleistä asumistukea tarkistetaan useaan otteeseen elämäntilanteen muuttuessa



Avoliitto ja lapsen syntymä

	Lähtötilanne ennen yhteenmuuttoa		Yhteenmuutto tarkistus 1.8.2020		Äitiysloma tarkistus 1.3.2021		Lapsen syntymä tarkistus 1.4.2021		Äitiysloma päättyy tarkistus 1.2.2022	
	Tulot	Asumismenot*								
Viivi	XXX e	536 e	XXX e		XXX e		XXX e		XXX e	
Aki	XXX e	606 e	XXX e		XXX e		XXX e		XXX e	
Perhe			XXX e	762 e	XXX e	762 e	XXX e	803 e	XXX e	803 e
Yhteensä	XXX e	XXX e	XXX e	762 e	XXX e	762 e	XXX e	803 e	XXX e	803 e

*Asumismenoihin on laskettu lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod.

Yleinen asumistuki myönnetään pääsääntöisesti toistaiseksi, ja asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistuksesta on kulunut vuosi. Yleinen asumistuki on tarkistettava myös, jos ruokakunnan kuukausitulot nousevat vähintään 400 euroa tai laskevat vähintään 200 euroa,

ruokakunnan maksamat asumismenot muuttuvat vähintään 50 euroa kuukaudessa, ruokakunta vaihtaa asuntoa tai asunnon hallintamuoto muuttuu tai ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärä tai ruokakunnan kokoonpano muuttuu pysyvästi, ruokakunta ottaa alivuokralaisen tai luopuu alivuokralaisen pitämisestä.

Nämä yleisen asumistuen niin kutsutut välitarkistukset tehdään yleisestä asumistuesta annetun lain mukaisten tarkistusajankohtien mukaan. Tulojen muutoksesta johtuva tarkistus tehdään sitä kuukautta seuraavan kuukauden alusta, jonka 1. päivästä tulojen muutos on voimassa. Esimerkiksi 1.8. tapahtuvan tulojen muutoksen perusteella yleinen asumistuki tarkistetaan 1.9. alkaen. Sen sijaan 10.8. tapahtuvan tulojen muutoksen perusteella yleinen asumistuki tarkistetaan 1.10. alkaen. Asumismenojen muutoksesta, asunnon vaihdosta ja asunnon hallintamuodon muutoksesta johtuvat tarkistukset tehdään sen kuukauden alusta, josta muuttuneita tai uusia asumismenoja maksetaan koko kuukaudelta. Ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärän tai kokoonpanon muutoksesta tai alivuokralaisen ottamisesta tai luopumisesta johtuva tarkistus tehdään sen kuukauden alusta, jonka 1. päivästä muutos on voimassa.

Yleistä asumistukea saavien ruokakuntien tilanteissa tapahtuu usein muutoksia kesken tukikauden, ja yleistä asumistukea saavien ruokakuntien tukeen tehdäänkin usein välitarkistus ennen vuositarkistusajankohtaa. Seuraavassa esimerkissä havainnollistetaan tilannetta, jossa ruokakunnalle tulee tehtäväksi eri syistä johtuvia yleisen asumistuen tarkistuksia.

Viivi ja Aki seurustelevat ja asuvat kumpikin omassa asunnossaan Tampereella. Viivi opiskelee ja saa opintotukea (252,76 e/kk + opintolainan valtioneuvoston tuki 650 e/kk) ja yleistä asumistukea 320 e/kk. Hänen asuntonsa vuokra on 480 e/kk. Lisäksi hän maksaa vesimaksua 20 e/kk, kotivakuutusmaksua 11 e/kk ja taloussähkömaksua 25 e/kk. Aki on työtön ja saa työmarkkinatukea (33,78 e/pv) ja yleistä asumistukea 320 e/kk. Hänen asuntonsa vuokra on 550 e/kk. Lisäksi hän maksaa vesimaksua 20 e/kk, kotivakuutusmaksua 11 e/kk ja taloussähkömaksua 25 e/kk. Aki saa myös toimeentulotukea, sillä hänen menonsa ovat suuremmat kuin tulonsa.

Viivi ja Aki muuttavat avoliittoon 1.8. alkaen. Heidän uuden asuntonsa vuokra on 670 e/kk. Lisäksi he maksavat vesimaksua 40 e/kk ja kotivakuutusmaksua 12 e/kk ja heidän sähkölaskunsa kuukaudessa on 40 e/kk. → He kuuluvat 1.8. alkaen samaan yleisen asumistuen ruokakuntaan ja toimeentulotukiperheeseen → Yleinen asumistuki tarkistetaan 1.8. alkaen. Viivin jatkuvana tulona yleisessä asumistuessa on opintoraha 252,76 e/kk ja Akin jatkuvana tulona yleisessä asumistuessa on työmarkkinatuki 726,27 e/kk. Yleisen asumistuen määrä 1.8. alkaen on 409,07 e/kk. Toimeentulotukeen ei ole oikeutta 1.8. alkaen, sillä perheen tulot ovat suuremmat kuin menot. Viivin opintolainan valtioneuvoston tuki aiheuttaa sen, että oikeutta toimeentulotukeen ei ole.

Viivi ja Aki ovat saamassa lapsen, joten Viivi jää äitiyslomalle 28.1. alkaen Viivi saa äitiysrahaa, jonka määrä on 726,25 euroa kuukaudessa. Hän lakkauttaa opintotuen 1.2. alkaen. → Ruokakunnan tuloissa tapahtuu huomattava muutos, sillä ruokakunnan tulot nousevat vähintään 400 euroa kuukaudessa. Yleinen asumistuki tulee tarkistaa 1.3. alkaen. 1.3. alkavassa tarkistuksessa Viivin tulona on vanhempainpäiväraha 726,25 e/kk. Aki tietää pitävänsä isyyslomaa lapsen syntymän jälkeen, mutta ei ole hakenut vielä isyysrahaa. Akin tulot eivät jatku samoina vähintään 3 kuukautta tarkistusajankohdasta eteenpäin, joten hänen isyysrahansa ajankohta ja määrä arvioidaan ja hänen tulokseen lasketaan keskiarvotulo. Isyysrahan suuruudeksi arvioidaan 29,18 euroa/pv. Akin tuloksi arvioitu keskiarvotulo on 841,18 e/kk. Yleisen asumistuen määrä 1.3. alkaen on näiden tulojen ja heidän aiemman suuruisena pysyneiden asumismenojensa perusteella 211,50 e/kk. 1.3. alkaen perheellä on myös oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotuessa Viivin tulona otetaan huomioon vanhempainpäiväraha ja yleinen asumistuki. Akin tulona taas otetaan huomioon työmarkkinatuki ja isyysraha. Toimeentulotuen määrä näillä tuloilla, ottaen menoksi Viivin ja Akin perusosat ja perusosa 4.3. syntyvälle lapselle sekä perheen asumismenot, on 130,05 e/kk.

Viivin ja Akin lapsi syntyy 4.3. Myös Aki jää vanhempainvapaalle lapsen syntymän jälkeen ja pitää 15 päivää isyyslomaa 4.3. alkaen. Perheen asumismenot nousevat hieman, sillä jatkossa vesimaksu on 60 e/kk, kotivakuutusmaksu 13 e/kk ja sähkölasku 60 e/kk. → Ruokakunnan jäsenmäärässä tapahtuu muutos, ja yleinen asumistuki tulee sen johdosta tarkistaa 1.4. alkaen. Viivin jatkuvana tulona on vanhempainraha 726,25 e/kk. Akin jatkuvana tulona on työmarkkinatuki + lapsikorotus 840,22 e/kk. Yleisen asumistuen määrä 1.4. alkaen on 401,50 e/kk. 1.4. alkaen lapsesta maksetaan lapsilisää 94,88 e/kk. Viivi ja Aki toteavat, että 1.4. alkaen heidän tuloonsa eivät riitä heidän menoihinsa. He hakevat toimeentulotukea. Viiville ja Akille myönnetään 1.4. alkaen toimeentulotuki 154,90 e/kk. Toimeentulotuessa Viivin tulona otetaan huomioon vanhempainpäiväraha, yleinen asumistuki ja lapsilisä. Akin tulona on työmarkkinatuki lapsikorotuksella.

Viivin äitiysloma päättyy 8.12., ja hän palaa sen jälkeen takaisin opintojensa pariin. Hän hakee opintorahaa 1.12. alkaen. → Viivin ja Akin yleinen asumistuki tulee tarkistaa, sillä ruokakunnan tuloissa on tapahtunut tulojen pienenemisen johdosta huomattava muutos. Yleinen asumistuki tulee tarkistaa 1.2. alkaen. Viivin jatkuvana tulona yleisessä asumistuessa otetaan huomioon opintoraha 353,75 e/kk ja Akin jatkuvana tulona otetaan huomioon työmarkkinatuki 840,22 e/kk. Yleisen asumistuen määrä 1.2. alkaen on 526,50 e/kk. Lapsilisä 94,88 e/kk jatkuu. Toimeentulotukeen ei ole oikeutta 1.2. alkaen, sillä perheen tulot ovat suuremmat kuin menot. Toimeentulotuessa tulee ottaa tulona huomioon Viivin opintoraha ja opintolainan valtioneuvoston tuki sekä Akin työmarkkinatuki lapsikorotuksella.

5.3 Asumismenot aiheuttavat toimeentulotuen tarpeen (laskettu vuoden 2021 määräytymisperusteilla)

Yleisessä asumistuessa huomioon otettavien asumismenojen määrään vaikuttavat yleisestä asumistuesta annetussa laissa säädetyt enimmäisasumismenot. Enimmäisasumismenojen suuruus on määritetty niin kutsuttujen kuntaryhmien mukaan, joista I kuntaryhmään kuuluu Helsinki, II kuntaryhmään Espoo, Kauniainen ja Vantaa, III kuntaryhmään useat muut suuret kaupungit ja IV kuntaryhmään loput kaupungit ja kunnat. Seuraavassa esimerkissä käsitellään tilannetta, jossa korkeat asumismenot aiheuttavat toimeentulotuen tarvetta. Esimerkki tuo myös esiin tilanteen, jossa toimeentulotukea saavan henkilön oikeus työttömyysturvaan päättyy määräajaksi.

Adel on Helsingissä yksin asuva pitkäaikaistyötön. Hänen tulonaan ovat työmarkkinatuki, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki. Adelin työmarkkinatuen bruttomäärä on 33,78 e / päivä, eli keskimäärin 726,27 e / kuukausi. Adel asuu vuokra-asunnossa, jonka vuokra on 685 e/kk. Lisäksi hän maksaa vesimaksua 20 e/kk. Hän saa asuntoonsa yleistä asumistukea 416,80 euroa kuukaudessa. Yleisessä asumistuessa hänen asumismenonaan voidaan kuitenkin ottaa huomioon vain enimmäisasumismeno 521 e/kk, sillä hänen asumismenonsa ylittävät enimmäisasumismenot.

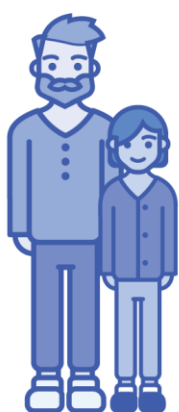
Yleinen asumistuki ja työmarkkinatuki eivät riitä kattamaan Adelin kuukausittaisia menoja, joten Adel saa niiden lisäksi toimeentulotukea kuukausittain. Jos Adelilla ei ole kuukaudessa asumismenoja ja perusosan lisäksi muita toimeentulotuessa huomioon otettavia menoja eikä muita tuloja kuin työmarkkinatuki ja yleinen asumistuki, hänen toimeentulotuen määränsä on 211,24 e/kk.

Adel saa työpaikan ja aloittaa työssä 1.6. Hän kuitenkin irtisanoutuu työstä ilman pätevää syytä vajaan kahden viikon jälkeen. Tästä syystä hänen oikeutensa työmarkkinatukeen päättyy 14.6. alkaen 90 päivän ajaksi. Adelilla on seuraavan kerran oikeus työmarkkinatukeen 13.9. alkaen. Koska hän ei saa työmarkkinatukea 14.6. alkaen, hänen yleisessä asumistuessa huomioon otetuissa tuloissaan tapahtuu huomattava muutos. Hänen yleinen asumistukensa tulisi siis tarkistaa sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka 1. päivästä alkaen tulojen muutos on voimassa. Tässä tilanteessa tarkistus tulisi siis tehdä 1.8. alkaen. Adelilla ei ole yleisessä asumistuessa huomioon otettavia tuloja aikavälillä 1.8.-12.9., mutta 13.9. alkaen hän on jälleen oikeutettu työmarkkinatukeen. Adelilla ei näin ollen ole yleisessä asumistuessa vähintään kolme kuukautta jatkuvaa tuloa, joten hänen tulokseen tulee yleisessä asumistuessa arvioida keskiarvotulo. Keskiarvotulossa hänet katsotaan tulottomaksi ajalla 1.8.-12.9. ja 13.9. alkaen hänen tulokseen arvioidaan työmarkkinatuki. Adelin keskiarvotulo on 664,64 e/kk. Koska Adelin yleisessä asumistuessa huomioon otettavassa 1.8. alkavassa kuukausitulossa ei tapahdu huomattavaa muutosta, eli hänen tulonsa eivät ole nousseet 400 euroa tai laskeneet 200 euroa aiempaan päätökseen verrattuna, ei yleistä asumistukea tarkisteta. Adel saa siis 1.8. alkaen yleistä asumistukea edelleen 416,80 euroa kuukaudessa.

Adelin työstä irtisanoutuminen ja siitä johtuva työmarkkinatukioikeuden päätyminen aiheuttaa sen, että Adelilla on oikeus suurempaan toimeentulotukeen. Adelin toimeentulotuen määrä nousee kuukaudessa hänen aiemmin saamansa työmarkkinatuen verran siihen saakka, että Adelilla on jälleen oikeus työmarkkinatukeen. Adelin toimeentulotuen perusosaa voidaan kuitenkin harkinnan mukaan alentaa 20 % enintään kahden kuukauden ajaksi sillä perusteella, että Adel on kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä.

5.4 Vuoroasuminen huomioidaan etuuksissa eri tavoin (laskettu vuoden 2021 määräytymisperusteilla)

Vuoroasuminen huomioidaan etuuksissa eri tavoin



Henri asuu Kuopiossa vuokra-asunnossa, jonka vuokra on 720 €/kk + vesimaksu.



8-vuotias tytär Ella asuu vuoroviikoin Henrin luona. Ellan vakituinen osoite on äidin luona.



Henri saa seuraavia etuuksia, €/kk*:

Peruspäiväraha
726 € + lapsikorotus 114 €

Yleinen asumistuki
275 €

Perustoimeentulotuki
435 € + taloussähkö, mahdolliset lääkekulut, lääkärikäynnit jne.

Lapsilisä
95 € + yksinhuoltajakorotus 63 €



Eri etuuksissa **lapsen vuoro-asumista tulkitaan eri tavoin. Yleisessä asumistuessa vuoroasumista ei oteta lainkaan huomioon.**

Vuoroasumisen huomioiminen eri etuuksissa

Etuus	Vuoroasuminen huomioidaan	Muuta
Työttömyysturva	✓	Lapsen elatusvelvollisilla on oikeus lapsikorotukseen.
Yleinen asumistuki	✗	Vuoroasuvien lasten voidaan katsoa kuuluvan ainoastaan sen vanhemman ruokakuntaan, jonka luona heidän vakinainen osoitteensa on.
Perustoimeentulotuki	✓	Jos lapsi asuu puolet ajasta kummankin vanhempansa luona, voidaan lapsen toimeentulotuen perusosa jakaa vanhempien kesken.
Lapsilisä	–	Vanhemmat voivat sopia keskenään siitä, kummalle vanhemmalle lapsilisä maksetaan, jos vanhemmilla on yhteishuoltajuus ja jos lapsi tosiasiallisesti oleskelee molempien vanhempien luona.

*Laskettu vuoden 2021 määräytymisperusteilla.

Henri on jäänyt työttömäksi, ja hän on hakenut Kelasta peruspäivärahaa, yleistä asumistukea ja toimeentulotukea. Hän asuu Kuopiossa vuokra-asunnossa, jonka vuokra on 720 e/kk. Vuokran lisäksi Henri maksaa asunnosta erillistä vesimaksua. Hän on hakemustensa yhteydessä ilmoittanut Kelaan, että hänen 7-vuotias tyttärensä Ella asuu vuoroviikoin hänen luonaan ja vuoroviikoin äitinsä Saijan luona. Henri ja Saija ovat eronneet tammikuussa 2020, ja he ovat pian eron jälkeen sopineet Ellan asumisesta lastenvalvojan vahvistamalla sopimuksella.

Yleisessä asumistuessa henkilö voi kuulua kerrallaan vain yhteen ruokakuntaan. Tästä syystä vuoroasuvien lasten voidaan katsoa kuuluvan ainoastaan sen vanhemman ruokakuntaan, jonka luona heidän vakinainen osoitteensa on. Ellan vakinainen osoite on hänen äitinsä Saijan luo, joten Ellaa ei voida katsoa Henrin yleisen asumistuen ruokakuntaan kuuluvaksi.

Toimeentulotuessa sen sijaan lapsi voi kuulua molempien vanhempiensa toimeentulotukiperheeseen, jos lapsi asuu puolet ajasta kummankin vanhempansa luona. Näissä tilanteissa lapsen perusosa jaetaan vanhempien kesken.

Myös työttömyysetuuksissa vuoroasuminen voidaan ottaa huomioon, sillä työttömyysturvan lapsikorotukseen on oikeus lapsen elatusvelvollisilla. Lapsikorotukseen on oikeutettu siis myös ns. etävanhempi ja esimerkiksi samassa taloudessa asuva vanhemman puoliso.

Lapsilisässä eronneet tai erillään asuvat vanhemmat voivat sopia keskenään siitä, kummalle vanhemmalle lapsilisä maksetaan, jos vanhemmilla on yhteishuoltajuus ja jos lapsi tosiasiallisesti oleskelee molempien vanhempien luona. Merkitystä ei ole sillä, kumman vanhemman luona lapsella on väestötietojärjestelmän mukainen asuinpaikka. Henri ja Saija ovat päättäneet, että lapsilisä maksetaan Henrille. Henrillä on oikeus lapsilisän yksinhuoltajakorotukseen.

Henrillä on siis oikeus eri etuuksiin seuraavasti:

- Peruspäiväraha: $33,78 \text{ e/pv} + \text{lapsikorotus } 5,30 \text{ e/pv} = 39,08 \text{ e/pv}$
- Lapsilisä $94,88 \text{ e/kk} + \text{yksinhuoltajakorotus } 63,30 \text{ e/kk} = 158,18 \text{ e/kk}$
- Yleinen asumistuki $274,98 \text{ e/kk}$
- Perustoimeentulotuki $434,97 \text{ e/kk} + \text{taloussähkö sekä mahdolliset lääkekulut, lääkärikäynnit ja muut perustoimeentulotuessa muina perusmenoina huomioon otettavat menot.}$

6 Yhteenveto

7 Komitean kannanotto