



# Yhden perusturvaetuuden toteuttamisen vaihtoehdot

## PÄÄHUOMIOT

- 1) Yksi perusturvaetus voidaan toteuttaa monin tavoin. Sen suhde ansioturvaan tulee ratkaista erityisesti rahoitus huomioiden. Ensimmäinen vaihe kohti yhtä perusturvaetuutta on määrätymisperusteiden yhtenäistäminen.
- 2) Perustuslaki ei ole esteenä yhden perusturvaetuuden toteuttamiselle.
- 3) Uudistuksen vaikutukset tulee arvioida tarkasti kaikissa vaiheissa sekä lisäksi huomioida palveluiden rooli.

## Esitys yhdestä perusturvaetuudesta sosiaaliturvan pitkän aikavälin uudistamisen pohjaksi

Sosiaaliturvakomitea esitti välimietinnössään sosiaaliturvan pitkän aikavälin uudistamisen tavoitteeksi yhden perusturvaetuuden mallia (Sosiaaliturvakomitea, 2023). Komitean mukaan yhteen perusturvaetuuteen tulisi siirtyä vaiheittain. Tämä tarkoittaa sitä, että työikäisten perusturvaetuuksia yhtenäistetään ja yhdistetään. Käytännössä muutos tarkoittaa myös ansioturvan yhtenäistämistä, koska perus- ja ansioturva toteutetaan osin samoilla etuuksilla. Komitean esittämä yhden perusturvaetuuden malli voidaan nähdä jatkumona Suomen vuosikymmenien aikana kehittyneelle kansainvälisesti poikkeuksellisen laajalle perusturvalle, joka nykyisin perustuu perustoimeentulon turvaavaan perustuslain (731/1999) 19.2 §:ään. Sen mukaan julkisen vallan velvollisuutena on taata jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan tiettyjen sosiaalisten riskien tai elämäntilanteiden aikana. Näitä tilanteita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuuden aika, sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetyt.

Jo ennen sosiaaliturvakomiteaa yhden perusturvaetuuden tapainen malli on ollut esillä useiden puolueiden ohjelmissa sosiaaliturvan uudistamisen pohjaksi (YLE, 2018). Mallit yleistuesta ja -turvasta on kuitenkin esitetty hyvin yleisellä tasolla puolueiden tavoitteissa. Sosiaaliturvakomitean nimittämä työryhmä selvitti komitean määrittelemää kolmea vaihtoehtoista tapaa järjestää sosiaaliturva: perustulo, sosiaalitili ja yksi perusturvaetus (Vaihtoehtojen järjestämistapojen selvitystyöryhmä, 2023). Työryhmän selvittämä yhden perusturvaetuuden vaihtoehto pohjautui edellisellä hallituskaudella työskennelleen eriarvoisuusryhmän esittämään malliin (VNK, 1/2018). Vaihtoehtojen järjestämistapojen työryhmän selvitystyön pohjalta komitean kansanedustajajäsenet valmistelivat syksyn 2022 aikana oman yhden perusturvaetuuden mallinsa, jota esitettiin komitean välimietinnössä sosiaaliturvauudistuksen seuraavaksi vaiheeksi.

Sosiaaliturvauudistuksen parlamentaarinen valmistelu on myös edustanut jossain määrin uudenlaista poliittisen uudistuksen valmistelua Suomessa. Valmistelussa on piirteitä Liisa Hyssälän ja Jouni Backmanin (2018, 24) hahmottelemasta työnjaosta, jossa eduskunta ja siellä toimivat poliittiset ryhmät sekä puolueorganisaatiot vastaavat yli vaalikausien ulottuvasta politiikan linjauksien valmistelusta. Hallituksen tehtävänä on hallitusohjelmansa mukaisten vaalikauden linjausten ja päätösten tekeminen sekä toimeenpanon johtaminen.

Juho Saaren (2023, 92) mukaan sosiaaliturvakomitean työskentely kokonaisuudessaan oli osoitus muun muassa Van de Venin (2007) kuvaamasta *osallistuvasta asiantuntijuudesta*, eli yhteistyöstä poliitikkojen, virkamiesten ja tutkijoiden kesken. Yhteiskunnalliset ongelmat ja hyvinvointivaltion ratkaisukeinot ovat muuttuneet yhä monimutkaisemmiksi. Poliittisten päättäjien ja puolueiden on siksi hyödyllistä tehdä yhteistyötä virkamiesten ja tutkijoiden kanssa poliittisten ongelmien ja tavoitteiden määrittelyssä. Tutkijoille ja virkamiehille osallistuminen asiantuntijana poliittiseen dialogiin on monella tapaa uutta.

Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä yhden perusturvaetuuden malli on esitetty yleisellä tasolla. Uudistuksen tarkempi sisältö määrittäyty selvitys- ja valmistelutyön edetessä poliittisten linjausten pohjalta. Tämän *Tutkimuksesta tiiviisti* -raportin on tarkoitus kerätä yhteen keskeinen tieto yhden perusturvaetuuden mallista. Tarkastelemme tässä julkaisussa yhden perusturvaetuuden valmistelun ja toimeenpanon reunaehdot ja suuntia kansainvälisen vertailun, perustuslain, nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän ja sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Lisäksi esitämme mahdollisia vaihtoehtoja komitean kuvaaman yhden perusturvaetuuden mallin toteuttamiseksi.

**Johanna Peltoniemi**

**Heikki Hiilamo**

**Pasi Moisio**

**Susanna Mukkila**

**Eeva Nykänen**

**Joonas Ollonqvist**

**Paula Saikkonen**

**Peppi Saikku**

**Jussi Tervola**

**Anna-Kaisa Tuovinen**

## Yhtenäistettäväksi ja yhdistettäväksi esitetyt perusturvaetuudet

Komitean välimietinnön esityksen mukaan perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen koskisi työikäisten sosiaaliturvaetuuksia, jotka turvaavat perustuslain 19.2 § mukaisesti perustoimeentulon työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden aikana sekä lapsen syntymän perusteella. Nykyjärjestelmässä näitä tilanteita varten on viisi keskeistä perusturvaetuutta: työttömyysturvan peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha ja kuntoutusraha sekä vanhempainpäivärahat (raskausraha ja vanhempainraha). Näistä kaikille muille paitsi työmarkkinatuella on nykyjärjestelmässä olemassa myös ansioihin perustuva etuus. Etuudet, jotka komitea on esittänyt yhdistettäväksi, on esitetty taulukossa 1 tummennettuna. Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksen mukaisesti vanhuuseläkkeet ja perhe-eläkkeet on jätetty sosiaaliturvauudistuksen ulkopuolelle. Sosiaaliturvakomitean välimietinnössään tekemän linjauksen mukaisesti työkyvyttömyyseläkkeitä ei tarkastella osana yhtä perusturvaetuutta.

Taulukko 1. Perustuslain 19.2 § elämäntilanteet ja niitä turvaavat sosiaaliturvaetuudet.

Elämäntilanne	Turvaava etuus	
	Perusturva	Ansioturva
Työttömyys	Peruspäiväraha, työmarkkinatuki	Ansioapäiväraha
Sairaus	Sairauspäiväraha vähimmäismääräisenä	Sairauspäiväraha
Lapsen syntymä	Vanhempainpäivärahat vähimmäismääräisenä	Vanhempainpäivärahat
Työkyvyttömyys	Kuntoutusraha vähimmäismääräisenä	Kuntoutusraha
	Työkyvyttömyyseläke (kansaneläke, takuueläke)	Työkyvyttömyyseläke
Vanhuus	Vanhuuseläke (kansaneläke, takuueläke)	Vanhuuseläke
Huoltajan menetys	Lesken- ja lapseneläkkeet	Lesken- ja lapseneläkkeet

Sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen perustana yksi perusturvaetus mahdollistaa erilaisia ja eri asteisia muutoksia ja kehityssuuntia. Sosiaaliturvakomitea esittää perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä siten, että kehitetään yksi **syyperusteinen perusturvaetus** (Sosiaaliturvakomitea, 2023). Perusturvaetuuden säilymisestä syyperusteisena, eli etuustarpeen taustalla olevan sosiaalisen riskin tai elämäntilanteen tunnistavana, seuraa, että etuuksien saamisedellytyksiä ei ole mahdollista yhtenäistää kaikilta osin. Syyperustaisuuden vuoksi etuuden saaminen edellyttäisi jatkossakin erilaisten ehtojen täyttämistä. Esimerkiksi työttömyyden perusteella perusturvaetuutta hakevan tulisi siis täyttää erilaisia ehtoja kuin sitä vaikkapa sairauden perusteella hakevan. Perusturvaetuuden saamisen ehtoja ei voida yhtenäistää täysin niin kauan kuin kysymys on syyperusteisesta etuudesta, vaan yhdistäminen tai yhtenäistäminen tarkoittaa jotain muuta: vähimmillään edellisten etuuksien yhtenäistäminen voisi tarkoittaa lainsäädännössä käytettyjen termien yhdenmukaistamista siten, että vastaisuudessa samoilla termeillä tarkoitettaisiin eri etuuksien kohdalla samoja asioita<sup>1</sup>. Yhtenäistäminen voi koskea myös esimerkiksi maksujen ja etuuksien perusteita, joita koskeva sääntely ei ole nykyään yhtenäistä.

Yhtenäistäminen voi ulottua myös haku- ja päätöksentekomenettelyihin ja toimeenpanoon. Nykyisin eri etuuksien hakuajankohdissa, etenkin haun takautuvuudessa, sekä menettelyissä ja maksupäivissä on eroja. Osa eroista liittyy eri etuuksien luonteeseen ja kohdentamiseen. Osa johtuu siitä, että eri aikoina säädetyssä lainsäädännössä on otettu käyttöön

<sup>1</sup> Voimassa olevassa lainsäädännössä ei aina ole näin. Esimerkiksi termejä työtulo ja vuositulo käytetään eri laeissa eri merkityksissä (Sihvonen, 2021).

erilaisia termejä ilman erityistä syytä. Sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen ja etuuksien yhtenäistäminen onkin perusteltua aloittaa tällaisten erojen tunnistamisella ja poistamisella.

Lakiteknisesti yhtenäistäminen olisi mahdollista aloittaa yhtenäistämällä voimassa olevien etuuslakien käsitteistöä ja menettelysäännöksiä. Yhtenäistämistä voisi edistää myös esimerkiksi perusturvaetuuksia koskevan menettelylain säätäminen tai perusturvaetuuksia koskevan aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn kokoaminen yhteen lakiin. Vastaavalla tavalla on tehty muista Pohjoismaista Ruotsissa (socialförsäkringsbalk) ja Norjassa (lov om folketrygd).

## Ansioturvan ja perusturvan rajapinta

Sosiaaliturvajärjestelmä on kokonaisuus, jossa yhden osatekijän muutos vaikuttaa usein myös järjestelmän muihin osiin. Yhden perusturvaetuuden valmistelussa on tärkeää ottaa huomioon, miten sen toteutus vaikuttaa ansioturvaan. Oikeus ansioihin suhteutettuun etuuteen määräytyy eri tavoin työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja sairausvakuutuslaissa (1224/2004) säädetyissä etuuksissa.

Työttömyysturvan päivärahoissa erottelukriteerinä on palkansaajakassan jäsenyys. Sekä perus- että ansiopäivärahaa saadakseen tulee täyttää työssäoloehto. Se täyttyy, jos vakuutettu on ollut tarkastelujakson aikana riittävästi työssä (työaikaedellytys), josta on maksettu riittävän suuruista palkkaa (palkkaedellytys). Jos henkilö on tänä aikana lisäksi ollut vakuutettuna palkansaajakassassa riittävän kauan, hän on oikeutettu ansiopäivärahaan. Jos henkilö ei täytä työssäoloehto, tai hän on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan, ja jos hän on taloudellisen tuen tarpeessa, hänellä on työttömyyspäivärahan sijaan oikeus työmarkkinatukeen.

Sairausvakuutuslain alaisissa etuuksissa (sekä Kela-kuntoutusrahassa) ansio- ja perusturvan erottelukriteerinä ei ole kassajäsenyys, vaan kaikki vakuutetut kuuluvat saman, Kelan toimeenpaneman järjestelmän piiriin. Sairauspäivärahassa, vanhempainpäivärahoissa ja Kelan maksamassa kuntoutusrahassa erottelukriteerinä on vuositulojen määrä. Jos vakuutetun vuositulot ylittävät tietyn rajan, hän on oikeutettu riskiä edeltäneen 12 kuukauden (pl. päivärahakautta edeltävä kuukausi) tarkastelujakson aikana kertyneiden tulojen perusteella maksettavaan päivärahaan, ja muussa tapauksessa vakuutetulla on oikeus vähimmäismääräiseen päivärahaan. Kysymys siitä, millä perusteella rajanveto yhden perusturvaetuuden mallissa tehdään oikeuteen vähimmäismääräisen etuuden ja ansioihin perustuvaan etuuden välillä, edellyttää erillisselvitystä.

## Suomen perusturva kansainvälisessä vertailussa

Suomen sosiaaliturvan rakenne on monilta osin erilainen kuin muissa maissa. Meillä käytettyä etuuksien jaottelua perusturvaan ja vähimmäisturvaan ei juuri käytetä kansainvälisesti. Kansainvälisessä kirjallisuudessa sosiaaliturvaetuudet (social security benefits) jaotellaan yleisesti sosiaalivakuutukseen (social insurance) ja sosiaaliavustukseen (social assistance / minimum income benefits). Määritelmät vaihtelevat, mutta yleisesti ottaen sosiaalivakuutusetuuden saaminen edellyttää aiempaa kontribuutiota eli työssäoloehto ja/tai vakuutusmaksuja, kun sosiaaliavustukset taas ovat tarveharkintaisia tai tulovähenteisiä etuuksia (ks. esim. Gough ym., 1997). Sosiaalivakuutusetuudet rahoitetaan tyypillisesti vakuutettujen ja mahdollisesti heidän työnantajiensä maksamilla vakuutusmaksuilla, kun taas sosiaaliavustukset rahoitetaan yleisillä veroilla. Kansainvälisessä kirjallisuudessa esimerkiksi työmarkkinatuki jaotellaan usein sosiaaliavustusetuudeksi samaan kategoriaan toimeentulotuen kanssa (Iivonen ym., 2022).

Aiemmassa tutkimuksessa (Iivonen ym., 2022) Suomen sosiaaliturvan rakennetta on verrattu viiteen vertailumaahan: Ruotsiin, Tanskaan, Viroon, Alankomaihin ja Isoon-Britanniaan. Iivosen ym. (2022) mukaan toimeentulotuesta ja ansioturvasta erillistä perusturvaa löytyy kattavasti vertailumaista vain työkyvyttömyyden ja vanhuuden elämäntilanteissa. Muissa elämäntilanteissa – kuten työttömyys, sairaus tai lapsen syntymä – perusturvaetuuksia on harvoin. Työmarkkinatuen kaltaista erillistä työttömyysavustusta, joka ei edellytä aiempaa työhistoriaa, ei juuri löydy muista vertailumaista. Ruotsissa samankaltaista etuutta maksetaan vain aktiivintoitimenpiteisiin osallistumisen ajalta.

Vähimmäismääräinen vanhempainpäiväraha löytyy Suomen lisäksi Ruotsista ja Virosta, mutta muissa vertailumaissa vanhempainpäivärahan saaminen edellyttää työhistoriaa. Vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa ei löydy Suomen lisäksi mistään vertailumaasta, vaan muissa vertailumaissa sairausajan toimeentuloa korvataan joko työhistoriaa edellyttävillä etuuksilla, vähimmäisturvalla tai työkyvyttömyysetuuksilla, jos työkyvyttömyys on pysyväisluonteista.

Perusturvasta on siis muodostunut suomalaiselle sosiaaliturvalle tyypillinen ja vertailumaiden järjestelmistä poikkeava ilmiö. Sen keskeisyyttä Suomessa heijastavat muun muassa neljän vuoden välein tehtävä perusturvan riittävyyden lakisääteinen arviointi sekä se, että Suomen perustuslaissa taataan vähimmäisturvan lisäksi oikeus perustoimeentuloon tietyissä elämäntilanteissa (Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä, 2023). Komitean esittämä yhden perusturvaetuuden malli voidaan nähdä jatkumona Suomen vuosikymmenien aikana kehitetylle perusturvalle, joka on kattavampi kuin esimerkiksi muiden Pohjoismaiden asumisperusteinen sosiaaliturva.

## Yhden perusturvaetuuden perusoikeudelliset reunaehdot

Perustuslain 19.2 § edellyttää, että tavallisella lailla säädetään subjektiivinen oikeus perustoimeentulon turvaan säännöksessä tarkoitettujen sosiaalisten riski- tai elämäntilanteiden aikana tai perusteella. Näitä tilanteita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Etuuksien yhdisteleminen tai yhtenäistäminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta mahdollista, sillä perustuslaki ei turvaa voimassa olevia etuusjärjestelmiä sellaisenaan. Perustuslain 19.2 §:ssä taataan yksilön oikeus saada perustoimeentulon turvaa lainkohdassa mainituissa elämäntilanteissa, ja tämä oikeus voidaan toteuttaa yhden tai useamman etuusjärjestelmän avulla edellyttäen, että väliinputoajaryhmiä ei pääse syntymään.<sup>2</sup>

Koska etuusjärjestelmä säilyy syyperusteisena myös yhden perusturvaetuuden mallissa, etuuksien ja palveluiden (esim. sote-palvelut, TE-palvelut) kytkeminen toisiinsa on lähtökohtaisesti mahdollista (ks. Kotkas ym., 2023). Perustoimeentuloturvaetuuden saamiselle on mahdollista asettaa ehtoja, mutta niiden tulee olla sopuoinnussa perusoikeusjärjestelmän kanssa ja perusteltuja suhteessa etuuteen liittyvään riskiin<sup>3</sup>. Tämä näkökohta perustelee ja edellyttää etuusjärjestelmän säilyttämistä syyperusteisena, jos yhden perusturvaetuuden mallissa tavoitteena on palveluiden ja etuuksien tiiviimpi kytkeminen toisiinsa, ja etuuksien vastikkeellisuus. Perusoikeusjärjestelmän kannalta on myös hyväksyttävää asettaa samassakin riskitilanteessa olevia eri asemaan, mutta vain jos sille on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy (PL 6.2 §).

Perustuslain 19.2 § edellyttää sosiaaliturvajärjestelmältä kattavuutta sekä asiallisen soveltamisalan (turvattavat riskit) että henkilöllisen soveltamisalan (turvan piirissä oleva väestö) suhteen. Lisäksi perustoimeentuloturvan tulee olla riittävää.<sup>4</sup> Myös tarveharkinta (käytännössä tuloharkinta) on perustuslain kannalta mahdollista perustoimeentuloturvaetuuksissa, mutta perustoimeentulo turvaavissa järjestelmissä sen tulisi kohdistua lähtökohtaisesti vain yksilön omiin tuloihin<sup>5</sup>.

Perusturvaetuuksien vähimmäistasoa ei ole määritelty rahamääräisesti perustuslaissa tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Keskeinen perusturvan tasoa määrittävä kriteeri muodostuu suhteessa perustuslain 19.1 §:n mukaiseen vähimmäisturvaan (käytännössä toimeentulotukeen), sillä perustuslain 19.2 §:n mukaisten perusturvaetuuksien tulee olla tasoltaan korkeampia kuin vähimmäisturvan. Toisin sanoen perusturva on itsenäinen suhteessa vähimmäisturvaan, eikä edellä mainitun säännöksen kattamissa niin kutsutuissa sosiaalisissa riski- tai elämäntilanteissa yksilön toimeentulo voi muodostua (pelkästään) viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitetusta vähimmäisturvasta – tällainen tilanne on perustuslain vastainen.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> HE 309/1993 vp, s. 70–71; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

<sup>3</sup> Ks. esim. PeVL 44/2000 vp, s. 3.

<sup>4</sup> HE 309/1993 vp, s. 70.

<sup>5</sup> PeVL 46/2002 vp, s. 5.

<sup>6</sup> HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

Perustuslainmukaisina ei voida pitää sellaisia perustoimeentulon turvaan kohdistuvia muutoksia, jotka tarkoittaisivat olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, eli sen kattavuuteen tai riittävyys. Toisaalta yhteiskunnan taloudelliset voimavarat on otettava huomioon sosiaaliturvaa kehitettäessä, erityisesti välittömästi julkisen vallan rahoittamien etuuksien kohdalla, jotta perustoimeentulon turva kyetään takaamaan myös pitkällä aikavälillä.<sup>7</sup>

## PL 19.2 §:n elämäntilanteet ja uudet sosiaaliset riskit

Sosiaaliturva rakentuu yleensä suojaksi sosiaalisia riskejä vastaan eli tilanteisiin, joissa sosiaalisen riskin takia ihminen ei pysty huolehtimaan toimeentulostaan ja hänellä on syy saada sosiaaliturvaa. Perustuslain 19.2 §:ssä mainitut syyt ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Näitä kutsutaan vanhoiksi sosiaalisiksi riskeiksi. Teollisuusyhteiskunnan ajattelun pohjalta luotiin lainsäädäntö riskejä vastaan. Sotien jälkeen Suomessa riitti töitä lähes kaikille koulutustasosta riippumatta, eikä pitkäaikaistyöttömyyttä ollut käytännössä lainkaan ennen 1990-luvun lamaa. Työmarkkinoilta syrjäytyminen koskikin lähinnä pientä mutta näkyvää alkoholiongelmisten joukkoa.

Vanhoihin sosiaalisiin riskeihin perustuva järjestelmä ei enää toimi täysin kattavana turva-verkkona työmarkkinoiden muuttuessa. Syrjäytymiseen liittyy muun muassa pitkäaikaisyöttömyys, koulutuksen puute ja ylivelkaantuminen. Työmarkkinoilta syrjäytyminen on merkittävä ongelma erityisesti nuorille, jotka eivät ole suorittaneet toisen asteen tutkintoa. Työmarkkinoilla vaaditaan aikaisempaa parempia kognitiivisia ja muita valmiuksia. Ilman toisen asteen koulutusta jäävien nuorten työllistymismahdollisuudet ovat heikot.

Yhden perusturvaetuuden valmistelussa on otettava erityisesti kantaa siihen, mikä rooli työmarkkinatuella on uudessa perusturvajärjestelmässä. Nykyjärjestelmässä työmarkkinatuki kattaa tosiasiallisesti monia erilaisia riskitilanteita, jotka eivät suoraan liity työttömyyteen, mutta joilla on kytkentä työllistymismahdollisuuksiin. Näitä ovat esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn rajoitteet, matala koulutustaso ja heikot kannustimet työllistyä. Syrjäytymisriskissä ovat myös ne pitkäaikaistyöttömät työikäiset ja sellaisista psyykkisistä ja somaattisista oireista kärsivät, jotka eivät kuitenkaan täytä työkyvyttömyyseläkkeen kriteereitä (esimerkiksi sairauspäivärahan 300 maksupäivää ovat täytyneet, mutta työkyvyttömyyseläkettä ei ole myönnetty tai työllistymismahdollisuudet heikot ilman toisen asteen tutkintoa). Ryhmään kuuluu myös ylivelkaantuneita sekä maahanmuuttajia, joilta puuttuva kielitaito ja/tai työkokemus voi estää pääsyn työuralle.

Miten edellä kuvatut riskitilanteet tulevat katetuksi yhden perusturvaetuuden mallissa? Voivatko syrjäytymisriskistä kärsivät saada perusturvaetuuden esimerkiksi aikuissosiaalityön asiakkuuden perusteella siinä, missä perusturvaetuuden saaminen työttömyyden perusteella edellyttää rekisteröitymistä työttömäksi työnhakijaksi ja sairauden perusteella sen saaminen edellyttää lääkärintodistusta? Syrjäytymisriskissä olevilla esteet työmarkkinaosallistumiselle voivat olla niin merkittäviä, ettei niiden poistaminen ole ainakaan lyhyellä aikavälillä realistinen tavoite. Voidaanko näissä tapauksissa perusturvan saamisedellytyksiä lieventää? Perusturvaan on myös mahdollista sisällyttää sosiaaliturvakomitean vaihtoehtoisten mallien selvitysryhmän hahmottelema osallistumislisä (vrt. osallistumistulo, ks. Hiilamo, 2022). Lisää maksettaisiin päiväkohtaisena korvauksena sellaiseen etuudensaajan yksilöllisen tilanteen huomioivaan toimintaan osallistumisesta, joka on sovittu yhdessä esimerkiksi TE-toimiston, kuntoutuksesta vastaavan lääkärin tai sosiaalityöntekijän kanssa. Toimintaan voisi kuulua esimerkiksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen, omaehtoinen opiskelu, vapaaehtoistyö tai läheisistä huolehtiminen. Osallistumislisän yhtenä tavoitteena on tunnustaa ja tunnustaa sellaisen yhteisöä hyödyttävän sosiaalisen toiminnan arvo, joka tapahtuu markkinoiden ja perinteisten työsuhteiden ulkopuolella.

## Perusturvan ja yhden perusturvaetuuden rahoitus

Nykyisin perusturvan rahoituksesta valtaosa kerätään valtion verotuksen kautta sekä veroluonteisilla sosiaalivakuutusmaksuilla ja vähäiseltä osin kunnallisverotuksella. Rahoitustavat vaihtelevat etuuskittain. Työmarkkinatuen menoista valtaosan rahoittaa valtio. Kunnat

<sup>7</sup> HE 309/1993 vp, s. 70–71; PeVL 47/2017 vp; PeVL 40/2018 vp.

taas rahoittavat osan pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta, millä on pyritty lisäämään kunnan kannustimia pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen<sup>8</sup>. Esimerkiksi vuonna 2021 kuntien rahoitusosuus työmarkkinatuen menoista oli 29 prosenttia. Peruspäivärahat rahoitetaan palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla sekä tarvittaessa valtion varoista, jos vuoden aikana maksettujen vakuutusmaksujen määrä ei riitä kattamaan päivärahamenoja. Vuonna 2022 peruspäivärahamenot rahoitettiin kokonaisuudessaan työttömyysvakuutusmaksuilla, mutta koronapandemian huippuvuonna 2020 vakuutusmaksuilla rahoitettu osuus oli vain 52 prosenttia (tietopyyntö STM:stä 21.3.2023).

Sairaus-, kuntoutus- ja vanhempainpäivärahat rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta, johon varat kerätään pääasiassa palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksuilla sekä työnantajan sairausvakuutusmaksuilla ja valtion varoista. Valtion rahoitusosuus on merkittävä erityisesti perusturvassa eli vähimmäismääräisissä päivärahoissa. Jos päiväraha jää vakuutetun vuositulon perusteella alle vähimmäismääräisen tason, valtio korvaa koko jäljelle jäävän vajauksen. Lisäksi valtio korvaa viisi prosenttia kaikista vuosituloon perustuvista päivärahamenoista.

Ne etuudet, jotka on tarkoitus yhtenäistää tai yhdistää yhteen perusturvaetuuteen, rahoitetaan siis hyvin eri tavoin. Rahoituksen yhtenäistämistä vaikeuttaa se, että osa perusturvasta on omia etuuksiaan (esim. työmarkkinatuki ja peruspäiväraha), kun taas osa on pikemminkin ansiosidonnaisten etuuksien vähimmäismääriä (esim. sairaus- ja vanhempainpäivärahoissa). Perusturvan rahoituksen yhtenäistäminen tuo siis välttämättä muutoksia myös ansiosidonnaisten etuuksien rahoitukseen.

## Yhden perusturvaetuuden toteutuksen vaihtoehtoja

Eri tahoille yksi perusturvaetus voi tarkoittaa erilaisia tavoitteita ja lopputulosta. Lopulliset tavoitteet tarkentuvat vasta valmistelun ja selvitystyön edetessä. Kuviossa 1 esitetään viiden nykyisen etuuden määräytymisperusteiden yhtenäistäminen sekä kaksi mahdollista vaihtoehtoa toteuttaa perusturvaetuuksien ja mahdollisesti ansioturvaetuuksien yhdistäminen. Sosiaaliturvakomitean linjausten mukaan perustoimeentulon turvaavien etuuksien määräytymisperusteiden ja muiden ehtojen **yhtenäistämisen** voidaan katsoa olevan ensimmäinen vaihe. Edellä mainittuja, mahdollisesti yhtenäistettäviä perusturvaetuuksien määräytymisperusteita ja muita ehtoja ovat maksupäivät, tasot, kestot, omavastuuajat, lapsikorotus, ikään liittyvät ehdot, korotusosat, kulukorvaukset, perheenjäsenen vaikutus, rajapinta ansioturvaan sekä yhteensovitus ansiotyöhön ja -tuloihin.

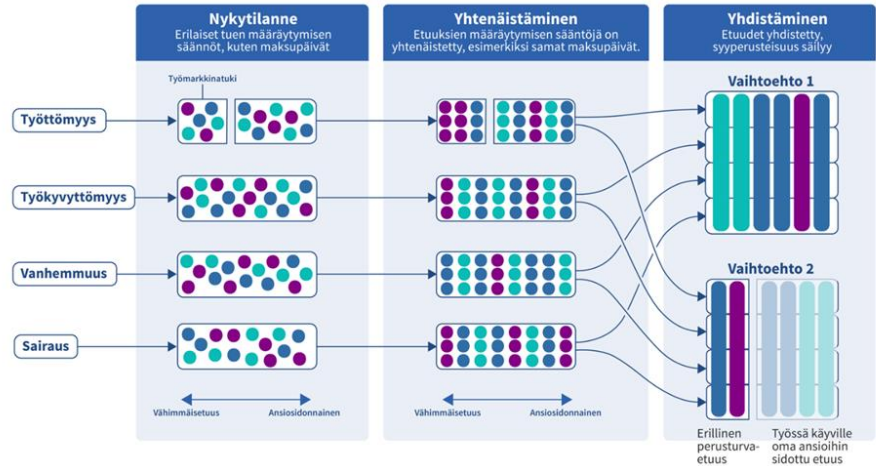
Toisessa vaiheessa eli perusturvaetuuksien **yhdistämisessä** on ainakin kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa yhteen perusturvaetuuteen siirryttäessä etuuksien saantiehtot muokataan vastaamaan nykyistä paremmin tarvittavaan turvaan eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa. Tämä vaatii myös nykyisten etuuksien saantiehtojen uudelleen tarkastelua tai laajentamista esimerkiksi työttömyyden ja työkyvyttömyyden kohdalla, jotta väliinpuotoamistilanteita ei syntyisi. Tämä on esitetty kuviossa 1 vaihtoehtona 1. Lainsäädännöllisesti tämä voisi tarkoittaa sitä, että perusturva koskeva sääntely koottaisiin yhteen lakiin, vaikkakin etuuden saamisedellytykset säilyisivät riskikohtaisina.

Mikäli tavoitteena on yksi erillinen perusturvaetus, vaatii se myös etuusrakenteen muokkaamista. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että vähimmäismääräiset sairaus-, kuntoutus- ja vanhempainpäivärahat sekä työmarkkinatuki ja työttömän peruspäiväraha yhdistettäisiin yhdeksi (perusturva)etuudeksi. Tämän erillisen perusturvaetuuden rinnalle jäisi työssäkäyville ansiosidonnainen (perus)etuus, joka muodostuu sairaus-, vanhempain-, kuntoutus- ja työttömyyspäivärahoista. Tämä on esitetty kuviossa vaihtoehtona 2.

<sup>8</sup> On kuitenkin hyvä huomioida, että TE2024-uudistuksen myötä tulee muutoksia työttömyysturvan rahoitusvastuisiin.



## Yksi perusturvaetus voidaan toteuttaa ainakin kahdella eri tavalla



Kuvio 1. Yksi perusturvaetus voidaan toteuttaa ainakin kahdella tavalla.

## Yhden perusturvaetuuden mallin vaikutusten arviointi

Yhden perusturvaetuuden valmistelussa on tärkeää arvioida, minkälaisia vaikutuksia uudistuksella on ja saavutetaanko asetetut tavoitteet. Vaikutukset voivat kohdentua suoraan henkilön tuloihin tai epäsuorasti muuttamalla henkilön käyttäytymistä. Uudistuksen onnistumisen kannalta keskeistä on, että vaikutuksia arvioidaan sekä ennen uudistusta että sen jälkeen. Oman haasteensa vaikutusten arvioinnille tuo se, että uudistuksen eri vaiheissa on käytettävissä erilaista informaatiota. Esimerkiksi käyttäytymisvaikutukset voidaan nähdä vasta uudistuksen jälkeen. Ennen uudistusta ei ole olemassa tietoa todellisista vaikutuksista, vaan arvioinneissa on tukeuduttava muuhun tietoon.

Sosiaaliturvaetuuksiin ja verotukseen liittyvien muutosten vaikutuksia voidaan ennakoita mikrosimuloinnin avulla käyttäen esimerkiksi Tilastokeskuksen ylläpitämää SISU-mikrosimulointimallia. Sillä on mahdollista laskea, miten vero- ja etuusjärjestelmässä tehdyt uudistukset muuttavat ihmisten tuloja ja työnteon taloudellisia kannustimia sekä vaikuttavat julkiseen talouteen. Nämä laskelmat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti staattisia ja käyttäytymisvaikutusten arviointia varten olisi laajennettava mallia (ks. esim. Ollonqvist ym., 2021) tai hyödynnettävä muita menetelmiä esimerkiksi käyttämällä rakenteellista työntarjonnan mallia (ks. esim. Harju ym., 2018).

Käyttäytymisvaikutusten ennakointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Aiemmassa kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on keskitytty arvioimaan taloudellisten kannustimien muutosten vaikutuksia työntarjontaan ja arvioidut työntarjonnan joustot ovat olleet vaihtelevia, mutta pääosin maltillisia (Lundberg & Norell, 2021; Neisser, 2021). Vastaavasti suomalaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella työttömän perusturvan saajat reagoivat verrattain heikosti työnteon kannustimien muutoksiin (Kyyrä, 2022; ks. myös Verho ym., 2022), kun taas ansiosidonnaista päivärahaa saavat (Kyyrä & Pesola, 2020ab) sekä kotihoitontuella olevat äidit (Gruber ym., 2022) reagoivat voimakkaammin etuuksissa tapahtuviin muutoksiin. Yhteen perusturvaetuuteen siirtyminen vaikuttaa myös palveluihin. Yksi perusturvaetus yksinkertaistaa sosiaaliturvaa, mikä puolestaan vähentää byrokraloukkua. Myös hyvinvointivaikutukset, kuten vaikutukset etuuksia saavien henkilöiden terveyteen tai koettuun työ- ja toimintakykyyn tai osallisuuteen, on hyvä huomioida vaikutusten arvioinnissa (esim. Alasalmi ym., 2022; Kangas ym., 2020). Näiden vaikutusten arviointi on kuitenkin haastavampaa.

Jälkikäteen muutosten vaikutuksia voidaan arvioida kokeellisella tai kvasi-kokeellisella asetelmalla. Tämä edellyttää tutkimusasetelmaa, jossa vain osa kohderyhmästä altistuu muutokselle tai jossa syntyy lähes satunnainen ajallinen tai paikallinen epäjatkuvuus. Esimerkiksi vaiheittainen siirtyminen yhteen perusturvaetuuteen voi helpottaa vaikutusten arviointia. Vaiheittaisen etenemisen etuna on myös se, että uudistusta pystytään arvioimaan paremmin koko prosessin ajan sekä huomaamaan ja korjaamaan epätoivotut vaikutukset aiemmin.

Uudistuksen kaikissa vaiheissa tulee paitsi arvioida sen vaikutukset tarkasti, myös huomioida palveluiden rooli ja lainsäädännön reunaehdot. Sosiaaliturvan perustavanlaatuisen uudistaminen ja yhden perusturvaetuuden toteuttaminen edellyttääkin entistä läheisempää yhteistyötä poliitikkojen, lainvalmistelun virkamiesten ja tutkimusinstituutioiden välillä.

---

## Lähteet

Alasalmi, J, Busk, H, Holappa, V, Oosi, O, Raukola A. Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu. 2022; 2. [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/TrVJ\\_2\\_2022\\_tyovoimapolitiikan\\_palvelut.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/TrVJ_2_2022_tyovoimapolitiikan_palvelut.pdf)

Eriarvoisuutta käsittelevä työryhmä. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. 2018; 1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0>

European Commission. The Future of Social Protection and of the Welfare State in the EU. 2023.

van Gerven, M, Mesiäislehto, M, Saikku, P, Ollonqvist, J, Malava, T, Tuominen, N. Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohtat kansainvälisessä vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2022; 51. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-369-2>

Gough, I, Bradshaw, J, Ditch, J, Eardley, T, Whiteford, P. Social assistance in OECD countries. Journal of European social policy. 1997; 7(1): 17-43.

Gruber, J, Huttunen, K, Kosonen, T. Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children. VATT Working Papers. 2022; 151.

Harju, J, Kyyrä, T, Kärkkäinen, O, Matikka, T, Ojala, L. Työn tarjonnan mallintaminen osana talouspolitiikan vaikutusarviointia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2018; 72.

Hiilamo, H. Participation income. Edward Elgar Publishing. 2022.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hyssälä, L, Backman, J. Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön. Sitra työpaperi. 2018; 23.

Iivonen, S, Tervola, J, Ollonqvist, J. Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista: Suomi, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Viro. THL Työpaperi. 2022; 41.

Juvonen-Posti, P, Saikku, P, Turunen, J (toim.) Elinikäistä osallistumista vai elämään työssä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2020; 40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5>

Kangas, O, Jauhianen, S, Simanainen, M, Ylikännö, M (toim.) Suomen perustulokokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Helsinki. 2020; 15.

Kela. Kelan maksaman kuntoutusrahan saajamäärä kasvoi vuonna 2022. <https://tietotarjotin.kela.fi/uutinen/546167/kelan-maksaman-kuntoutusrahan-saajamaara-kasvoi-vuonna-2022> (1.2.2023)

Kotkas, T, Tuovinen, A-K, Nykänen, E, Kalliomaa-Puha, L. Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Valtioneuvoston kanslia: Helsinki. 2023; 1.

Kyyrä, T. The effects of unemployment assistance on unemployment exits. Int Tax Public Finance. 2022. <https://doi.org/10.1007/s10797-022-09765-7>



- Kyyrä, T., Pesola, H. The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration. *Labour Economics*. 2020a; 65: 10185.
- Kyyrä, T., Pesola, H. The Effects of UI Benefits on Unemployment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked Benefit Rule. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. 2020b; 82: 1135-1160.
- Lundberg, J., Norell, J. Taxes, Benefits and Labour Force Participation: A Survey of the Quasi-Experimental Literature. *Journal of the Finnish Economic Association*. 2020; 1: 60–77.
- Neisser, C. The Elasticity of Taxable Income: A Meta-Regression Analysis\*. *The Economic Journal*. 2021.
- OECD. A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies. *Faces of Joblessness in Finland*. 2020.
- Ollonqvist, J., Tervola, J., Pirttilä, J., Thoresen T. O. The distributional effects of tax-benefit policies: A reduced form approach with application to Finland. *THL discussion papers*. Finnish Institute for Health and Welfare. 2021; 1.
- Perhoniemi, R., Blomgren, J., Laaksonen, M. Mitä sairauspäivärahan enimmäisajan täytyttyä? Toimeentulon lähteet kahden vuoden seurannassa. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti*. 2021; 58 (1): 16–30. <https://doi.org/10.23990/sa.89604>
- Perusturvan riittävyden IV arviointiryhmä. Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2019-2023. *Terveys ja hyvinvoinnin laitos*. Raportteja. 2023; 3.
- PeVL 44/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 184/2000 vp) eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 115/2002 vp) eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 47/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Saari, J. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet murroksessa. *Yhteiskuntapolitiikka*. 2023; 1.
- Sihvonen, E. Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa. *Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24*. Helsinki: Kela. 2021.
- Sosiaaliturvakomitea. Sosiaaliturvakomitean välimietintö. *Valtioneuvoston julkaisuja*. Helsinki: Valtioneuvosto. 2023; 26.
- Vaihtoehtojen järjestämistapojen selvitystyöryhmä. Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. *Sosiaaliturvakomitean julkaisuja*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. 2023; 1. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5455-7>
- Van de Ven, A. H. *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford University Press on Demand. 2007.
- Verho, J., Hämäläinen, K., Kanninen, O. Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*. 2022; 14, 501–22.
- YLE. Näin puolueet muovaisivat sosiaaliturvaa seuraavalla vaalikaudella – Oman vaihtoehdonsa ovat esitelleet muun muassa demarit, kokoomus ja vihreät. 2018. <https://yle.fi/a/3-10394008> (24.3.2023)

**Tämän julkaisun viite:**

Peltoniemi Johanna, Hiilamo Heikki, Moisio Pasi, Mukkila Susanna, Nykänen Eeva, Ollonqvist Joonas, Saikkonen Paula, Saikku Peppi, Tervola Jussi, Tuovinen Anna-Kaisa (2023) Yhden perusturvaetuuden toteuttamisen vaihtoehdot. Tutkimuksesta tiiviisti 19/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki



**Terveyden ja hyvinvoinnin laitos**

ISBN 978-952-408-077-4 (verkko)

ISSN 2323-5179 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-077-4>

## Liitetaulukko 1. Sosiaaliturvan käsitteiden määritelmiä

Käsite	Määritelmä
Ansioturva	Ansiosidonnaiset tulonsiirrot, joiden tarkoituksena on taata vakuutetun aiempiin ansioihin suhteutettu toimeentulo sosiaalisen riskitilanteen kohdatessa.
Perusturva	Perustuslain 19 §:n 2 momentin turvaama oikeus, jonka nojalla jokaisella on oikeus perustoimeentulon turvaan sosiaalisen riskitilanteen/elämäntilanteen kohdatessa. Näitä tilanteita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys.
Sosiaaliavustus	Verorahoitteinen tulonsiirto, joka on yleensä tasasuuruinen ja usein myös tarveharkintainen, esimerkiksi toimeentulotuki.
Sosiaaliturva	Järjestelmä, jonka tarkoituksena on palveluja ja etuuksia tarjoamalla ylläpitää ja parantaa väestön fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia.
Sosiaalivakuutus	Pakollinen lakisääteinen vakuutus, joka turvaa vakuutetun toimeentuloa tiettyjen sosiaalisten riskitilanteiden sattuessa. Edellyttää aiempaa kontribuutiota joko työssäolon tai vakuutusmaksujen kautta.
Toimeentulotuki	Viimesijainen taloudellisen tuen muoto, joka osaltaan toteuttaa perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista vähimmäisturvaa.
Vähimmäisturva	Perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaama subjektiivinen oikeus, joka turvaa jokaiselle tuen tarpeessa olevalle ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon.

Lähde: Kelan terminologinen sanasto, Tieteen termipankki sekä kirjoittajien omat muotoilut