

Sosiaaliturvakomitean välimietintö: luvut 1–3 (taustoittavat luvut)

Johdanto

1 Toimeksianto

Pääministeri Antti Rinteen/Sanna Marinin hallitusohjelmassa esitetään käynnistettäväksi kahden eduskuntakauden yli ulottuva sosiaaliturvan kokonaisuudistus, joka valmistellaan tutkimusperusteisesti parlamentaarisessa komiteassa. Samalla esitetään komiteatyöskentelyn uudistamista suurten rakenteellisten uudistusten toteutukseen vahvistamaan valmistelun avoimuutta, osallisuutta ja laajaa tietopohjaa.

Valtioneuvosto asetti 23.3.2020 parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta kahden eduskuntakauden kestäväällä toimikaudella.¹ Komitean tehtävänä on laatia suunnitelma työikäisten sosiaaliturvan rakenteellisesta ja toiminnallisesta uudistamisesta pitkällä aikavälillä välitavoitteineen. Tehtävänä on uudistaa työikäisten sosiaaliturvaa kokonaisuutena, joka kattaa perusturvan, ansioturvan, toimeentulotuen sekä niiden rahoituksen.

Sosiaaliturvan uudistamisen tarvetta luovat niin yhteiskunnalliset megatrendit kuin sosiaaliturvajärjestelmän itsensä laajeneminen ja kehittyminen. Nykyinen sosiaaliturva on rakennettu pala palalta vuosikymmenien aikana vastaamaan oman aikansa tarpeisiin, odotuksiin ja talouden reunaehtoihin. Väestörakenteen muutos haastaa julkisen talouden kestävyyttä ennen näkemättömällä tavalla ja luo painetta työikäisten työllisyyden nostamiselle kaikin keinoin myös sosiaaliturvassa. Digitalisaatio ja työn murros haastavat sosiaaliturvan joustavuutta ja kykyä turvata sosiaalisilta riskeiltä työmarkkinoilla. Planetaarisiin rajoihin sopeutuminen ja irtautuminen fossiilisista energialähteistä muokkaavat työmarkkinoiden lisäksi koko elämäntapaamme, jota pandemia ja sota Euroopassa ovat kiihdyttäneet. Myös perheiden ja yksilöiden tarpeet ja odotukset sosiaaliturvaa kohtaan ovat muuttuneet vuosikymmenien aikana. Lisäksi lukuisat osauudistukset vuosikymmenien aikana sekä palvelujen ja etuuksien kehittyminen erilleen ovat lisänneet sosiaaliturvan monimutkaisuutta ja epä johdonmukaisuuksia.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet pohjautuvat uudistusta valmistelleen parlamentaarisen TOIMI-hankkeen linjauksiin tulevaisuuden sosiaaliturvan perusteista ja lähtökohdista.² Uudistuksen tavoitteiksi asetettiin:

- Ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa.
- Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa.

¹ Parlamentaarisen komitean asettaminen sosiaaliturvan uudistamiseksi. Komitean asettaminen (STM/2020/31) ja perustelumuiotio. [Linkki valtioneuvoston verkkosivulle.](#)

² Perusturvan ja toimeentulotuen uudistushanke Toimi. [Linkki hankkeen verkkosivuille.](#)

- Vastata perustuslain mukaisesta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon velvoitteesta sekä perustoimeentulon turvasta.
- Vastata osaltaan ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin.
- Tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista.
- Taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä.
- Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon tukeminen tavalla, joka on sopusoinnussa julkisen talouden ja työllisyyden parantamisen kanssa.

Toimeksiannossa määriteltiin ja rajattiin komitean tehtäviä seuraavasti. Komitea käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea sekä niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta, ja lisäksi palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin. Komitea ei käsittele vanhuuseläkkeitä. Komitean tehtävänä on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Komitea valmistelee sosiaaliturvan uudistamiselle kahdelle eduskuntakaudelle ulottuvan suunnitelman. Uudistus toteutetaan vaiheittaisena. Komitea valmistelee ensivaiheessa sosiaaliturvan uudistamiselle kahdelle eduskuntakaudelle ulottuvan suunnitelman ja välitavoitteita sekä niiden perusteella ehdotukset, joihin nykyinen hallitus ehtii reagoida. Osauudistuksia voidaan toteuttaa vaiheittain vuodesta 2020 alkaen.

Komitean tulee selvittää ja valmistella ehdotus etuuksien käsitteistön ja maksuajankohtien yhtenäistämiseksi. Toisessa vaiheessa komitea selvittää ja tekee ehdotuksen keskenään saman tasoisten perusturvaetuuksien lainsäädännön ja ansioperusteisten etuuksien määräytymisen yhtenäistämiseksi. Tässä yhteydessä uudistustyö tarkastelee myös muita, esimerkiksi opiskeluun liittyviä etuuksia. Komitean tehtäväksi annettiin myös selvittää samassa yhteydessä sosiaaliturvan tietojärjestelmien kehittämistarpeita.

Lisäksi komitean tehtäväksi annettiin selvittää miten sosiaaliturvaan kuuluvat etuudet ja palvelut nivoutuvat paremmin yhteen, asumistukijärjestelmän kehittämistarpeet sekä toimeentulotukiriippuvuuden syitä ja keinoja sen vähentämiseksi. Tehtäväksi annettiin myös tarkoituksenmukaisen etuus- ja palvelujärjestelmän rakentamista niille tosiasiallisesti työkyvyttömillä henkilöillä, jotka ovat nykyisin työttömyysetuuksien piirissä tai viimesijaisen toimeentulotuen varassa.

Komiteassa on jäsenenä kansanedustaja kaikista eduskuntaryhmistä. Lisäksi mukana on pysyviä asiantuntijoita. Komitean työtä tukee viisi jaostoa: työllisyyden ja osaamisen jaosto, työ- ja toimintakykyjaosto, asumisen jaosto, hallintojaosto ja tutkimus- ja arviointijaosto. Komitea toimii itsenäisesti ja vastaa esitysten tekemisestä. Komitea raportoi työstään ministeriseurantaryhmälle, mutta komitea ei toimi ministeriseurantaryhmän ohjauksessa.

2 Komitean työsuunnitelma ja työtavat

Sosiaaliturvakomitean työskentely aloitettiin keväällä 2020 keskellä ensimmäistä koronasulkua. Komitean työskentelytavat ja kokouskäytännöt jouduttiin suunnittelemaan nopeasti uudestaan etäkokouksina pidettäväksi. Yhteistyössä Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) ohjelmien kanssa

komitealle tuotettiin koronakriisin alussa nopealla aikataululla selvitys pandemian mahdollisista vaikutuksista sosiaaliturvauudistuksen kannalta.³

Komitea aloitti työnsä määrittelemällä komitean työtavat, työsuunnitelman sekä tavoitteet. Uudistuksen tavoitteiksi määriteltiin toimeksiannon sekä uudistusta valmistelleen parlamentaarisen TOIMI-hankkeen määrittelemien tavoitteiden mukaisesti sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen uudistaminen pitkällä aikavälillä, tiedon lisääminen sosiaaliturvasta sekä yhteiskunnallisen keskustelun käyminen sosiaaliturvan arvoalinnoista sekä uudistuksen valmistelu avoimella ja uudistuneella parlamentaarisella komiteatyöllä.

Uudistuneen komiteatyön periaatteiksi määriteltiin:

- Avoimuus: Käsiteltävien aiheiden nostaminen julkiseen keskusteluun, uudistus toteutetaan julkisen keskustelun kautta ja tukemana.
- Tosiasioihin perustuva rakentava dialogi: Haetaan yhteistä ymmärrystä asioista, vaikka poliittisista arvoalinnoista oltaisiin eri mieltä riittävän parlamentaarinen yhteisymmärryksen saavuttamiseksi.
- Riippumattomuus ja työnjako hallitukseen: Komitea ei valmistelee lakeja vaan tekee lainsäädäntöaloitteita tuleville hallituksille. Komitea keskittyy isoihin ja vaikeisiin ongelmiin, joita ei voida yhden hallituskauden aikana ratkaista.
- Tutkimusperusteisuus: Yhteistyö tutkimusmaailman kanssa, tietopohjan avoimuus, yhteiskehittäminen ja kansalaisten osallistaminen.

Keskeiseksi periaatteeksi uudistuneelle komiteatyölle valittiin avoimuus. Komitean kokousmateriaali ja muu käytössä oleva materiaali kerätään avoimelle verkkosivulle ja uudistuksessa käsiteltäviä aiheita pyritään aktiivisesti tuomaan julkiseen keskusteluun. Komitean ja jaostojen työskentelyyn tarkoitetut sähköiset Tiimeri-työtilat ovat avoimia kaikille komitean ja jaostojen työhön nimetyille henkilöille. Komitean kokousten keskusteluissa sovittiin noudatettavan Chatham house -sääntöä eli kokouksissa käydyistä asioista voi kertoa julkisuudessa, kunhan asiasisältöjä ei yhdistetä niiden esittäjiin, ellei toisin sovita.

Kokousaikatauluksi sovittiin pääsääntöisesti joka toinen kuukausi, sen lisäksi sovittiin järjestettäväksi kaksi kertaa vuodessa suurelle yleisölle avoin seminaari uudistuksen ajankohtaisista asioista. Kokoukset suunniteltiin toteutettavaksi mahdollisuuksien mukaan fasilitointia ja osallistavia menetelmiä hyödyntäen. Koronarajoitusten vuoksi avoimet seminaarit järjestettiin webinaareina ja myöhemmin hybriditilaisuuksina.

Avoimuus koski myös uudistuksen tietopohjaa. Avoimen tietopohjan tarkoituksena on koota ja jäsentää komitean päätöksenteon pohjana olevaa tietoa, sekä varmistaa sen tieteellinen laatu. Se kuvaa valmistelun takana olevan tutkimusnäytön ja lähteet, ja tuo sen avoimeen julkiseen keskusteluun sekä akateemiseen arviointiin. Avoin tietopohja tukee myös sisäistä ja ulkoista viestintää uudistuksen etenemisestä ja käsiteltävistä asioista. Tiedon muotoilua käytettiin hyväksi tietopohjan tietoa kiteyttämällä ja visualisoimalla muotoon, joka on selkeästi viestittävässä ja tukee

³ Kangas, O. (2020). Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1. STM. [Linkki julkaisuun](#).

poliittista päätöksentekoa. Sosiaaliturvauudistuksen ulkoinen tietopohja rakentui uudistuksen verkkosivustolle, joka sisältää kokousmateriaalit, päivittyvän tilannekuvan ja komitean valmistelussa käytetyn materiaalin asiasanoitettuna hakukoneesta. Tavoitteena oli myös rakentaa tietopohjaan avoimia nettipohjaisia interaktiivisia laskenta- ja visualisointityökaluja (vrt. thl.fi/tulolaskuri), joilla kansalaiset voivat itse seurata ja arvioida uudistusta.

Komitea aloitti työnsä 2020 tilannekuvan rakentamisella tietopohjaan sekä sosiaaliturvan ongelmien inventaariolla. Työsuunnitelma on täydentynyt työn edetessä, mutta se on säilynyt pääpiirteissään samana:

- 2020 Tietopohja ja tilannekuva
- 2020–2021 Sosiaaliturvan keskeisten ongelmien määrittely ja konkretisointi
- 2021–2022 Jatkovalmisteluun nostettavat ongelmat
- 2022 Sosiaaliturvan vaihtoehtojen järjestämistapojen selvittäminen
- 2022–2023 Välimietintö: Ehdotukset nykyjärjestelmän osauudistuksista hallitusohjelmaan; linjaukset sosiaaliturvan uudistamisen seuraavista vaiheista komitean toiselle kaudelle
- 2023 Vaalit
- 2023 Tietopohjan ja tilannekuvan päivittäminen
- 2023–26 Valitun mallin konkretisointi, toteutuksen vaihtoehdot, vaikutukset ym.
- 2027 Loppumietintö: Suunnitelma valitun mallin vaiheittaiselle toteutukselle

Kesällä 2020 komitea määritteli sosiaaliturvan neljä keskeistä ongelmakokonaisuutta. Jaostot tuottivat jokaisesta kokonaisuudesta nk. ongelmaraportin, jossa konkretisoitiin mikä sosiaaliturvassa aiheuttaa esitettyjä ongelmia ja miten ongelmat esiintyivät muiden maiden sosiaaliturvassa. Sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevän ongelmaraportin rinnalle tuotettiin erillinen tutkimuskatsaus.⁴ Jaostot tuottivat myös raportin [sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaahteista](#) komitean tueksi ongelmaraportteihin tehtävien kannanottojen tueksi (Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5).

Ongelmaraportit julkaistiin vuonna 2022 sosiaaliturvakomitean julkaisusarjassa.

- [Sosiaaliturvan monimutkaisuus](#) (Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1)
- [Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen](#) (Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2)
- [Toimeentulotuki, perusturva ja asuminen](#) (Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3)
- [Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen](#) (Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4)

Lisäksi VN TEAS -rahoituksella käynnistettiin kolme tutkimusta tukemaan toimeentulotukea, perusturvaa ja asumista sekä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista käsitteleviä ongelmaraportteja.⁵ Uudistuksen toimeksiannon vaatiman oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon

⁴ Virrankari, L., Mattila, H., Saikko, P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (toim.) (2021). Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM. [Linkki julkaisuun](#).

⁵ Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa, raportti julkaistaan keväällä 2023. Julkaistut loppuraportit: Korhonen, S., Alanko, L., Jalonen, K., Hiilamo, H., Ahokas, J., Rouvinen-Wilenius, Päivi. & Hirvelä, A. (2022). Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia: Hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ja hallinnan näkökulmia sosiaaliturvan kehittämisessä sekä yhteiskuntapolitiikassa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:49.

tarkastelun sekä uuden sosiaalipoliittisen paradigman hahmottamisen tueksi tuotettiin selvitykset oikeuksien, tasa-arvon ja yhteisvastuun tasapainosta hyvinvointivaltiossa⁶ sekä ilmastonmuutoksen, biodiversiteetin vähenemisen ja luonnonvarojen liikakäytön vaikutuksista sosiaaliturvan kannalta.⁷

Marraskuussa 2021 komitea antoi 18 kannanottoa sosiaaliturvan nykyjärjestelmän uudistamiseksi ongelmaraporttien pohjalta sekä päätti lähteä selvittämään sosiaaliturvan vaihtoehtoisia järjestämistapoja uudistuksen linjauksia varten.⁸ Kannanotoissa linjattiin 1) ongelmaraporteista välimietintöä varten jatkovalmisteluun nostettavat asiakokonaisuudet, 2) tavoite ongelman ratkaisulle eli mikä on toisin, kun ongelma on ratkaistu sekä 3) linjaukset sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaateista, joille ratkaisuehdotuksia ongelmiin lähdetään selvittämään välimietintöä varten. Kannanotossa todettiin, että sosiaaliturvan uudistamisen periaatteet ja rakenteet linjataan vasta välimietinnössä sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitysten valmistuttua. Linjaus osauudistusten esittämisestä lainvalmisteluhankkeiksi vastaa komitean toimeksiannon annettua tehtävää osauudistusten esittämisestä jo komitean toimikauden aikana.

Välimietinnön valmistelu alkoi keväällä 2022. Valmistelua on tehty kahden raiteen periaatteen mukaisesti: samaan aikaan on mietitty nykyjärjestelmään perustuvia uudistuksia ja ehdotuksia, joita tuleva hallitus voi ottaa mukaan seuraavaan hallitusohjelmaan, sekä sosiaaliturvan uudistamisen tulevia periaatteita.

Nykyjärjestelmän jatkovalmisteluun valituista ongelmista alettiin valmistella esityksiä lainvalmisteluhankkeiksi seuraavaa hallitusohjelmaa varten. [Asumisen jaoston alaisuuteen perustettiin Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmä, jonka tehtäväksi tuli selvittää lasten ja perheiden etuusjärjestelmän kokonaisuutta ja tuottaa sosiaaliturvakomitealle tarvittavaa tietoa järjestelmän uudistustarpeista sekä mahdollisista ratkaisuista sen keskeisiin ongelmiin.](#)⁹

Sosiaaliturvan uudistamisen suunnitelmaa varten aloitettiin selvitystyö sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. Selvitystä varten asetettiin asiantuntijaryhmä, joka sai tehtäväkseen selvittää ja vertailla nykyjärjestelmään vasten kolmea vaihtoehtoista sosiaaliturvan mallia: perustulo, perustili sekä yksi perusturvaetus.¹⁰ Selvityksen tulokset esitetään tässä välimietinnössä ja ne tukevat linjauksia komitean toisen kauden työlle sosiaaliturvan uudistamiseksi.

Valtioneuvoston kanslia Helsinki. [Linkki julkaisuun](#). van Gerven, M., Mesiäislehto, M., Ollonqvist, J., Malava, T., Tuominen, N. & Saikku, P. (2022). Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51. Valtioneuvoston kanslia Helsinki. [Linkki julkaisuun](#).

⁶ Lehto, M., Liukko, J., & Moisio, P. (2022). Vapauden, tasa-arvon ja solidaarisuuden rajat sosiaalipolitiikan uudessa paradigmassa. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:6. STM. [Linkki julkaisuun](#).

⁷ Suomen Akatemia (2022). Elonkehä, ilmastonmuutos ja sosiaaliturva -tietokooste. Sosiaaliturvakomitean ja strategisen tutkimuksen tietokumppanuus. [Linkki julkaisuun](#).

⁸ Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. [Linkki julkaisuun](#).

⁹ Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän perustaminen, jäsenet ja toimeksianto. [Linkki perustamisasiakirjaan](#).

¹⁰ Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -työryhmän perustaminen, jäsenet ja toimeksianto. [Linkki perustamisasiakirjaan](#).

3 Komitean vuorovaikutus ja viestintä

Täydenty.

- Viestintäsuunnitelma
- Komitean julkaisusarja
- VN TEAS -selvitykset
- Sosiaaliturvauudistuksen kolumnit ja podcastit
- Järjestökuulemiset
- Lasten ja nuorten kuuleminen

4 Välimietinnön rakenne ja sisältö

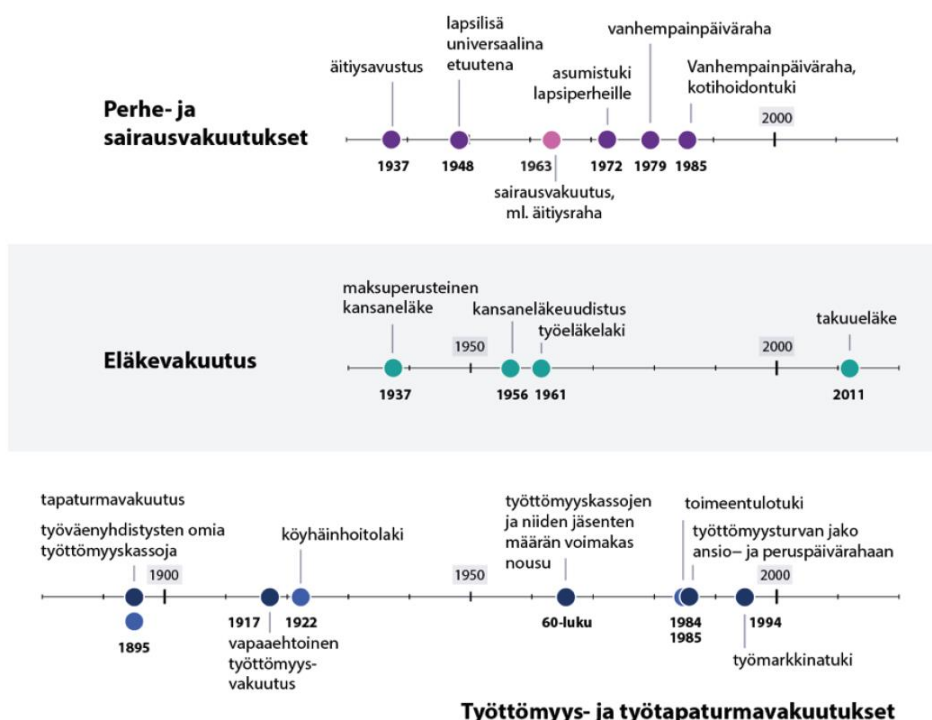
Välimietinnön luvut 1–3 ovat taustoittavia ja ne pohjautuvat komitealle tehtyihin selvityksiin, virkavalmisteluun ja asiantuntijatyöhön. Luvussa yksi kuvataan Suomen sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet ja luvussa kaksi sosiaaliturvan taso ja rahoitus. Luvussa kolme esitetään asiantuntijaryhmän selvitystyön tulokset sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista.

Välimietinnön luvut neljä ja viisi ovat linjaavia ja ne kuvaavat komitean ehdotukset ja linjaukset sosiaaliturvan osauudistuksista ja komitean toisen kauden työstä. Luvussa neljä on komitean ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista lainvalmisteluhankkeiksi tulevaan hallitusohjelmaan. Alalukujen kuvaukset nykytilasta on valmisteltu virkamiestyönä. Luvussa viisi on komitean linjaukset sosiaaliturvan uudistamisesta komitean toisen kauden työskentelyn pohjaksi.

1. Nykyjärjestelmän rakenne ja periaatteet

1.1 Suomalaisen sosiaaliturvan rakenne ja perusperiaatteet

Suomalainen sosiaaliturva koostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista ja tuista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaaliturvajärjestelmän rakentuminen alkoi muiden maiden tapaan 1800-luvun lopulla työttömyys- ja työtapaturmavakuutusten muodostaman sosiaalivakuutuksen kautta (Kuvio 1). Samoihin aikoihin kirkon köyhien ja vaivaisten huolehtimisen tehtävät siirrettiin kuntien vastuulle. Vuonna 1937 säädettiin kansaneläkelaki ja äitiysavustuslaki. Lapsilisäjärjestelmä toteutettiin vuonna 1948. 1950- ja 1960-luvuilla rakennettiin ja uudistettiin muun muassa kansan- ja työeläkejärjestelmiä, sairausvakuutusta ja työttömyysturvaa sekä rakennettiin huomattava osa terveydenhuoltoon. Työttömyysturvauudistus sekä työeläkejärjestelmä ja sairausvakuutus merkitsivät sosiaaliturvajärjestelmän laajentumista ja modernin sosiaalivakuutuksen syntyä. 1970- ja 1980-luvuilla sosiaaliturvaa täydennettiin ja kehitettiin muun muassa asunto-, perhe-, koulutus-, terveys-, työvoima- ja eläkepoliittisilla toimenpiteillä. Sosiaalipalveluista toteutettiin ensimmäisenä lasten päivähoitouudistus vuonna 1973. Toimeentulotuki syntyi huoltoavun tilalle vuonna 1984 ja kotihoidon tuesta säädettiin vuonna 1985. Vuonna 1993 otettiin käyttöön uutena työttömyysturvaetuutena tarveharkintainen työmarkkinatuki. Takuueläkkeestä säädettiin viimeisimpänä merkittävänä etuutena vuonna 2011.¹¹



Kuvio 1. Suomen sosiaaliturvan kehitys aikajanalla.

¹¹ Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M., & Vanne, R. (2012). Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa.

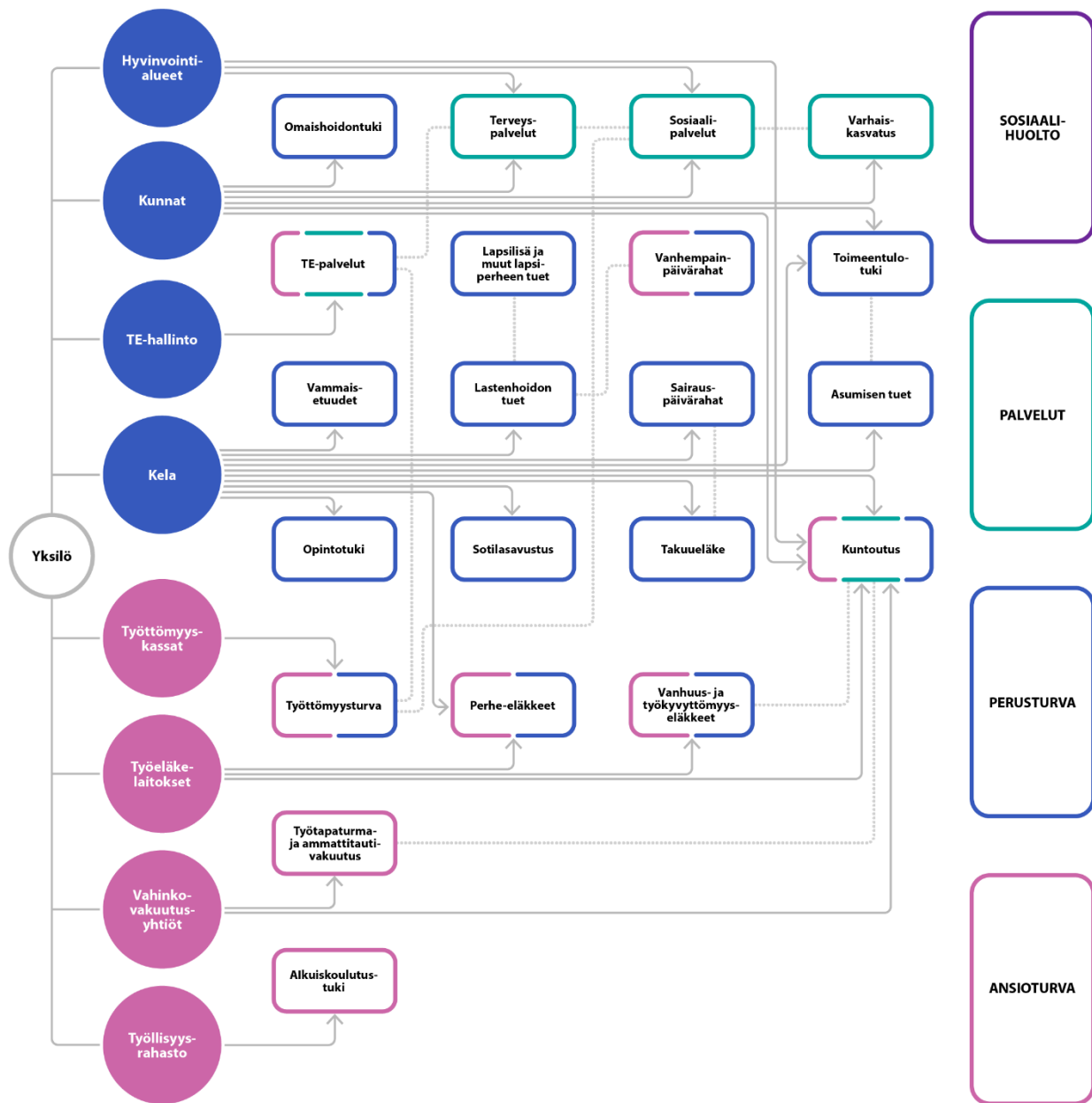
Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta perustuu lakisääteisiin vakuutuksiin (Kuvio 2). Tätä kokonaisuutta kutsutaan sosiaalivakuutukseksi, joka voidaan määritellä julkisen vallan järjestämäksi lakisääteiseksi vakuutukseksi sosiaalisten riskien varalta. Tällä tavoin laajasti ymmärrettyä vakuutusperusteisia sosiaaliturvan muotoja ovat muun muassa työeläkevakuutus, työtapaturma- ja ammattitautivakuutus, sairausvakuutus ja työttömyysturva sekä kansan- ja takuueläkkeet. Sosiaalivakuutus turvaa toimeentulon lapsen syntymän, vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden ja työttömyyden aikana sekä perheen huoltajan kuoleman aiheuttamien taloudellisten menetysten varalta. Osa etuuksista on ansiosidonnaisia ja perustuu työntekoon, osa perustuu asumiseen Suomessa. Etuuksien maksuun tarvittavat varat kerätään vakuutetuilta ja työnantajilta vakuutusmaksuilla. Osan etuuskustannuksista rahoittaa valtio verovaroista. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanoa hoitavat Kela, työeläke- ja tapaturmavakuutuslaitokset sekä työttömyyskassat. Yksityisen ja vapaaehtoisen vakuuttamisen rooli on Suomessa verrattain pieni.

Sosiaalivakuutusta täydentävät erilaiset verorahoitteiset kustannusten korvaukset sekä viimesijainen toimeentuloturva eli toimeentulotuki.¹² Yhteiskunta tukee esimerkiksi opiskeluaikaista toimeentuloa eri tavoin ja tasaa lapsista aiheutuvia kustannuksia perheille. Asumistuella tuetaan pienituloisia selviämään asumismenoista. Kelan myöntämää perustoimeentulotukea voi saada henkilö tai perhe, joka on tuen tarpeessa ja jonka käytettävissä olevat muut keinot, kuten tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin. Kunta voi myöntää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea omatoimisen suoriutumisen tukemiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Suomen toimeentuloturvajärjestelmä voidaan jakaa myös ansio-, perus- ja vähimmäisturvaan, joita täydentävät erilaiset kustannusten korvaukset, kuten asumistuet, lapsilisät ja vammaistuet. Perusturvaa edustavat perusmääräiset syyperusteiset etuudet ja ansioturvaa ansiosidonnaiset etuudet. Vähimmäisturvalla viitataan Suomessa yleensä toimeentulotukeen. Kyseinen jaottelu ei kuitenkaan julkisessa keskustelussa ole täysin vakiintunut ja joskus esimerkiksi toimeentulotuki ja asumistuet luetaan perusturvaan kuuluviksi.¹³

¹² Sosiaaliturva voidaan määritellä ja ryhmitellä eri tavoin eri yhteyksissä ja toimijasta riippuen. Jaotteluissa voi olla myös päällekkäisyyttä. Esimerkiksi kustannusten korvauksia maksetaan myös sosiaalivakuutuksesta (sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutus). Kustannusten korvausten ja palveluiden sijaan puhutaan myös esimerkiksi sosiaalivakuutusta täydentävistä sosiaaliavustuksista ja luontaismuotoisista sosiaalietuuksista.

¹³ Iivonen, S., Tervola, J. & Ollonqvist, J. (2022). Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Työpaperi 41/2022. [Linkki julkaisuun.](#)



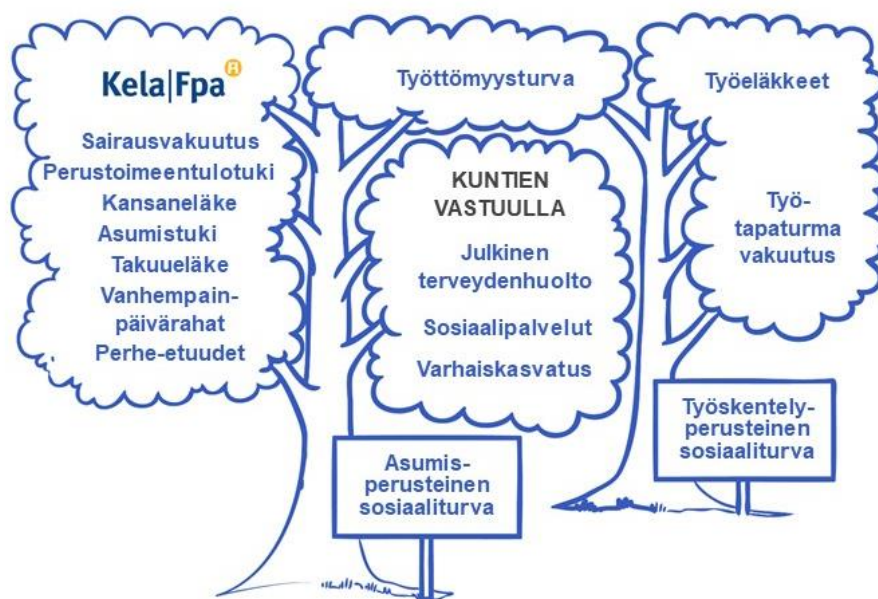
Kuvio 2. Sosiaaliturvan toimeenpanijat ja etuudet.

Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä sisältää eri etuuksien saamiseen, myöntämiseen, tasoon ja ehtoihin liittyviä konkreettisia valintoja, joiden taustalla on toisistaan poikkeavia periaatteita ja tavoitteita. Sosiaaliturvan valinnat ja perusperiaatteet -raportissa¹⁴ muodostetaan kokonaiskuvaus suomalaisen sosiaaliturvan keskeisistä valinnoista ja tavoitteista. Raportissa tarkastellaan neljää keskeistä valintaa – sosiaaliturvan tasoa, syyperusteisuutta, yksilökohtaisuutta ja velvoittavuutta – myös niiden historiallisen kehityksen näkökulmasta.

¹⁴ Sosiaaliturvan valinnat ja perusperiaatteet: Sosiaaliturvakomitean raportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 5:2022. STM. [Linkki julkaisuun](#).

Sosiaaliturvan perusyksikkö on yleensä yksilö, mutta joitakin etuuksia maksetaan perheelle tai kotitaloudelle, ja joissakin tapauksissa puolison tai perheen tulot vaikuttavat etuuden määrään. Poikkeuksissa yksilökohtaisuuden pääsääntöön on yleisesti ottaen kyse seuraavista kysymyksistä: asuminen, avio- tai avopuolison tulojen vaikutus etuusoikeyteen tai etuuden määrään, vanhempien vastuu lastensa elatuksesta. Joskus etuudessa voi olla sekä yksilökohtaisuuden että kotitalouskohtaisuuden piirteitä. Esimerkiksi yksin asuvan kansaneläkkeen täysi määrä on suurempi kuin parisuhteessa elävän, mutta puolison tulot eivät vaikuta toisen puolison kansaneläkkeen suuruuteen.

Sosiaaliturvaetuuksiin ovat oikeutettuja Suomessa vakinaisesti asuvat tai täällä työskentelevät henkilöt (Kuvio 3). Asumisen perusteella syntyy oikeus esimerkiksi Kelan maksamiin etuuksiin, kuntien tarjoamiin terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä perustoimeentulotukeen. Työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa ovat puolestaan työeläkkeet sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus. Työttömyysturva on sekä asumiseen että työskentelyyn perustuvaa. Joissakin tapauksissa myös tilapäisesti maassa oleskeleville voi syntyä oikeus toimeentulotukeen.



Kuvio 3. Oikeus sosiaaliturvaan perustuu pääosin asumiseen tai työskentelyyn. **Päivitetään kunnat/hyvinvointialueet.**

Lainsäädännössä on määritelty, milloin Suomeen muuttavaa henkilöä pidetään Suomessa asuvana ja millaisissa ulkomailla oleskelun tilanteissa Suomessa asumisen katsotaan edelleen jatkuvan. Maahan tulevien henkilöiden oikeus syyperusteisiin etuuksiin alkaa melko yhtenevästi kotikunnan saamisen kanssa. Myös niille, jotka työskentelevät Suomessa, mutta eivät muuta vakinaisesti asumaan, syntyy oikeus useimpiin etuuksiin ja palveluihin yhdenvertaisesti maassa asuvien kanssa. Tilapäisesti ulkomailla oleskelevien sekä tietyistä erityisistä syistä (mm. työkomennus suomalaisen työnantajan lähettämänä, tutkinnon suorittaminen, tutkimus- ja apurahatyö) ulkomailla olevien oikeus moniin Kelan maksamiin etuuksiin voi jatkua jopa useamman vuoden ajan. Viimeisimmissä uudistuksissa asumisperusteisia etuuksia on kohdennettu entistä enemmän niille, jotka ovat tosiasiallisesti

Suomessa ja myös suomalaisen palvelujärjestelmän piirissä. Kansalaisuutta ei juuri käytetä sosiaaliturvaan oikeutettujen henkilöiden määrittelyssä.

Vaikka sosiaaliturvan kokonaisuus on laaja, tiettyyn etuuteen on käytännössä oikeus vain tietyt lakisääteiset ehdot täyttävillä henkilöillä. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on pääosin syyperusteinen, jolloin sosiaaliturva perustuu ennalta määriteltyyn syyhyn. Etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, vanhemmuuden, työkyvyttömyyden ja opiskelun perusteella. Syyperusteisen järjestelmän tavoitteena on ollut kohdentaa turvaa sitä tarvitseville, ottaen huomioon yksilöiden erilaiset elämäntilanteet. Syyperusteisuuden avulla toteutettu sosiaaliturvan kohdentaminen on myös keino hillitä kustannuksia. Syyperusteisten etuuksien ehtoihin voidaan myös liittää osallistuminen kyseisessä elämäntilanteessa tarvittaviin palveluihin.

Syyperusteisten etuuksien lisäksi sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu etuuksia, joilla on toimeentulon turvaamisen sijasta esimerkiksi tuloriippumattomia kustannusten tasaamiseen liittyviä tavoitteita. Tästä esimerkki on lapsilisä, jonka yksi tarkoitus on tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä. Myös asumistukea voidaan jossain määrin pitää melko vähän syyperusteisena etuutena, sillä se tukee pienituloisia varsin laajasti syistä riippumatta, koska asumiskustannuksia on lähes kaikilla.

Sosiaaliturvan tasoon kytkeytyy lukuisia periaatteellisia valintoja, jotka näkyvät eri tavoin järjestelmän eri osissa sekä yksittäisten etuuksienkin sisällä. Sosiaalivakuutus perustuu sosiaalisen riskin vuoksi menetettyjen tulojen vakuuttamiseen, minkä vuoksi niiden suuruus määräytyy aikaisempien, vakuutustapahtumaa edeltävien ansioiden mukaan. Samoin joidenkin etuuksien velvoittavuus voidaan juontaa vakuutusajattelusta, jossa vakuutettujen halutaan omalla toiminnallaan edistävän riskin poistumista – esimerkiksi työttömyysetuuden saajien velvoite hakea työtä.

On myös katsottu perustelluksi, että tyypillisesti pitkäaikaiseksi muodostuva kansan- ja takuueläke on tasoltaan korkeampi kuin lyhytaikaisemmaksi tarkoitettu perusturvasoinen työttömyysetuus ja sairauspäiväraha. Vastaavasti tilapäiseksi tarkoitettua toimeentulotuen tason katsotaan olevan perusteltua olevan alempi kuin perusturvan. Viimesijaisen kotitalouskohtaisen toimeentulotuen tason vertaaminen yksilökohtaisten veronalaisten perusturvaetuuksien tasoon ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Esimerkiksi merkittävä osa työmarkkinatuen saajista saa työmarkkinatuen ja tätä täydentävän asumistuen lisäksi toimeentulotukea. Ansioturvan tarkoituksena on turvata toimeentulon tason pysyvyyttä, joten etuuden taso riippuu edeltävästä ansiotasosta. Samalla ansioturvan rahoitus perustuu pitkälti vakuutettujen ja työnantajien vakuutusmaksuille.

Etuuksien tasoon liittyviä valintoja rajaa viime kädessä käytettävissä olevat resurssit. Tämä pakottaa tekemään valintoja sen suhteen, ketä halutaan tukea, minkä verran ja mistä syystä. Rajallisten resurssien vuoksi täytyy myös arvioida valintojen tosiasiallisia vaikutuksia sekä toimien tehokkuutta eli sitä, kuinka hyvin etuuksiin tai palveluihin laitettut panostukset edistävät niille asetettuja tavoitteita. Reunaehtoja sosiaaliturvan perusvalinnoille ja sosiaaliturvan uudistamiselle asettaa lisäksi sosiaaliturvan oikeudellinen perusta, jota tarkastellaan seuraavaksi.

1.2 Sosiaaliturvan uudistamisen oikeudelliset reunaehdot

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän peruslinjaukset on kiteytetty Suomen perustuslakiin (731/1999, perustuslaki), minkä lisäksi suomalaista sosiaalipolitiikkaa kehystää Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa. Suomen perustuslaki, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeus sekä kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset, joissa Suomi on osapuolena, asettavat oikeudellisia reunaehdot sosiaaliturvan uudistamiselle. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti perustuslain sosiaaliturvaa koskevia säännöksiä, minkä jälkeen luodaan katsaus Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteisiin.

1.2.1 Sosiaaliturvan perus- ja ihmisoikeusperusta

Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän säännöksen sisältämä vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.¹⁵ Nämä lähtökohdat ohjaavat perustuslain muiden säännösten tulkintaa. Lisäksi säännöksen voidaan nähdä edellyttävän, että lainsäädäntöön sisältyy erilaisia ihmisarvoa suojaavia ja yhdenvertaisuutta edistäviä järjestelyjä, kuten sääntelyä sosiaalietuuksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä yksilön asemasta etuuksien saajana ja palvelujen käyttäjänä.

Perustuslain 6 §:ssä vahvistetaan yhdenvertaisuusperusoikeus. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeus pitää sisällään vaatimuksen sekä muodollisesta että tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee sitä, että oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta toisiinsa nähden samanlaiset tapaukset tulee ratkaista samalla tavalla. Tämä ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Sen sijaan ihmisten ja olosuhteiden väliset oikeudellisesti olennaiset erot tulee tunnustaa ja ottaa päätöksenteossa huomioon tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.¹⁶ 6 § sisältää lisäksi velvoitteen edistää sukupuolten tasa-arvoa.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja

¹⁵ HE 309/1993 vp s. 42/I.

¹⁶ HE 309/1993 vp s. 42/II-43/I.

vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös turvaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä tarkoittaa, että yksilö voi vedota oikeuteen välittömästi perustuslain säännöksen perusteella. Avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Avun saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä, kuten puolisoiltaan tai vanhemmiltaan.¹⁷

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, eli niin sanottu eksistenssiminimi. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse ei ole kuitenkaan vain ihmiselämän biologisten edellytysten varmistamisesta, vaan sellaisen tuen ja palvelujen varmistamisesta, joka turvaa ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytykset. Voimassaolevassa lainsäädännössä tätä oikeutta turvaavat toimeentulotuki sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten tukitoimet, oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut.¹⁸ Lainsäätäjällä on kuitenkin harkintavaltaa niiden mekanismien suhteen, joilla oikeuden toteutuminen turvataan.

Perustuslain 19 pykälän 1 momentin säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kohtaa.¹⁹ Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Sopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtion, jota sopimusmääräys velvoittaa, on turvattava tämä oikeus subjektiivisena oikeutena.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi. Tämä perustuslain säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan, mutta se edellyttää, että tällainen oikeus turvataan säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa tavallisella lailla.²⁰

¹⁷ Esim. HE 309/1993 vp s. 9/II; PeVL 31/1997 vp.

¹⁸ HE 309/1993 vp s. 69/II-70/I ja esim. PeVL 18/2001 vp.

¹⁹ SopS 80/2002.

²⁰ Esim. PeVL 6/2009 vp.

Perustuslain säännös edellyttää siinä mainituissa riskitilanteissa kattavien lakisääteisten turvajärjestelmien olemassaoloa perustoimeentulon varmistamiseksi, mutta se ei estä ehtojen asettamista etuuskien saamiselle. Perustuslaki ei myöskään suojaa mitään nimenomaista, voimassaolevaan lainsäädäntöön jo sisältyvää etuusjärjestelmää tai etuuskien tasoa. Lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.²¹ Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.²²

Perustuslaki ei aseta estettä perustoimeentulon turvaamiselle myös sellaisissa riskitilanteissa, joita säännöksessä ei nimenomaisesti mainita, kunhan turvajärjestelmä on kattava säännöksessä mainituissa tilanteissa. Perustuslaki ei myöskään asettane estettä sille, että erilaiset tilanteet katetaan samalla tai samankaltaisella etuudella, kunhan järjestelmä on kattava perustuslaissa mainittujen riskien osalta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet.²³

Perustuslain 19 §:n 3 momentin veloitteesta turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä seuraa julkiselle vallalle velvollisuus varmistaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Palvelujen riittävyys arvioinnissa pidetään lähtökohtana sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Julkisen vallan velvollisuudella edistää väestön terveyttä viitataan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kattaa puolestaan esimerkiksi lapsiperheiden aineellisen tukemisen lapsilisin ja verotuksellisin keinoin.²⁴

Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Säännöksen piiriin kuuluvat erilaiset julkisen vallan toimet, joilla tuetaan asumista, kehitetään asunto-oloja ja varmistetaan asumisen terveellisyyttä.²⁵

²¹ Esim. PeVL 25/2013 vp.

²² HE 309/1993 vp s. 70/II.

²³ HE 309/1993 vp s. 70/II-71/I.

²⁴ HE 309/1993 vp s. 71/II-72/I.

²⁵ HE 309/1993 vp s. 72/I-72/2.

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus

Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta merkitystä on myös perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Säännöksessä vahvistetaan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Lisäksi julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Oikeutta työhön koskevan sääntelyn keskeisenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkiselle vallalle asetettu työllisyyden edistämisvelvoite merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.²⁶

Mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä

Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista.²⁷ Opintotuesta annettu lainsäädäntö täyttää osaltaan tätä velvoitetta²⁸ ja siten opintotukijärjestelmään tehtäviä muutoksia tulee arvioida perustuslain 16.2 §:n valossa.

1.2.2 Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet ja Euroopan unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen

Sosiaaliturvajärjestelmien pääperiaatteiden määrittelemineen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin lainsäädännöllä on kuitenkin vaikutusta niihin edellytyksiin, joiden perusteella jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien piiriin tulee päästä. Unionin kansalaisuus, vapaa liikkuvuus ja kansalaisuuteen perustuva syrjinnän kieltö asettavat jäsenvaltioille velvollisuuden avata sosiaaliturvajärjestelmien piiriin pääsyä ja osoittaa sosiaalista solidaarisuutta omien kansalaistensa lisäksi muillekin. Pääsääntönä on, ettei unionin oikeudella ole suoraa vaikutusta siihen, miten järjestelmiä rahoitetaan tai millä edellytyksillä etuuksia myönnetään. Unionilla on kuitenkin toimivaltaa henkilöiden liikkuvuuden, työoikeuden, tasa-arvon ja palveluiden vapaan liikkuvuuden aloilla, mistä seuraa vaikutuksia myös kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön sisältöön.

Sosiaaliturvajärjestelmiä yhteen sovittavien EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 48 artikla. Asetuksiin on koottu EU:ssa laaditut yhteiset säännöt, joilla turvataan ihmisten oikeuksia sosiaaliturvaetuuksiin heidän liikkueessaan maasta toiseen. Asetuksilla ei korvata kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä, vaan niillä yhteen sovitaan järjestelmiä, jotta maiden välillä liikkuvat henkilöt eivät menettäisi perusteetta sosiaaliturvaetuuksia.

²⁶ HE 309/1993 vp s. 69/I-69/II.

²⁷ HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I.

²⁸ PeVL 26/2913 vp s. 2-3; PeVL 14/2003 vp, s. 2/I.

EU:n perusvapaudet vaikuttavat suoraan niihin edellytyksiin, joiden perusteella henkilöillä on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin. Työntekijöiden vapaan liikkumisen takaavan SEUT 45 artiklan toteuttamiseksi on annettu *asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta*, jonka 7 artikla koskee erityisesti syrjintäkieltoa sosiaalisten etujen suhteen ja sen mukaan jäsenvaltion työntekijän on "saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden". Toisen jäsenvaltion työntekijän tulee näin olla täysin vastaavassa asemassa kuin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijän, ja niin välitön kuin välillinen syrjintä on kiellettyä. Artiklan soveltamisala eli se, keitä pidetään työntekijöinä ja mitä ovat asetuksen mukaiset sosiaaliset edut, tuo rajoja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusteella myönnettävään oikeuteen sosiaaliin etuihin. Sosiaalisen edun käsite asetuksessa on laaja ja kattaa lähes kaikki erilaiset kansalliset sosiaaliset edut, kattaen myös esimerkiksi opintotuen ja sosiaalihuoltoetuudet. Myös vapaata liikkuvuutta hyödyntäneen työntekijän perheenjäsenet hyötyvät välillisesti työntekijöille taatusta yhdenvertaisesta kohtelusta.

Direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella toteuttaa yleisemmin SEUT 21 artiklaa unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta ja syrjintäkieltoa. Unionin kansalaisuus antaa henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella. Tätä oikeutta ei ole sidottu taloudelliseen aktiivisuuteen. Direktiivin keskeinen ajatus sosiaalisten oikeuksien kannalta on se, että unionin kansalaisen oikeudet kasvavat sitä mukaan mitä kauemmin hän oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Pääsääntöisesti alle kolmen kuukauden oleskelun ollessa kyseessä unionin kansalaiselle ei tarvitse myöntää sosiaalisia etuuksia. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta, mutta alle viisi vuotta unionin kansalaisella on oltava riittävät varat ja riittävän kattava sairausvakuutus itsellensä ja perheellensä. Viiden vuoden oleskelun jälkeen tasavertaiselle kohtelulle ei saa asettaa rajoituksia. Direktiivissä tarkoitettu sosiaalihuoltajärjestelmän käsite kattaa kaikki kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamat tukijärjestelmät, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen. Jäsenvaltioiden on osoitettava taloudellista solidaarisuutta unionin kansalaisia kohtaan, kuitenkin siten, ettei heistä muodostu kohtuutonta raskautta jäsenvaltion taloudelle.

Myös kolmansista valtioista EU:n alueelle liikkuvien oleskeluoikeuksista on omat EU-säädöksensä, jotka sisältävät myös säännöksiä yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan alalla. Niin sanottujen maahanmuuttodirektiivien tavoitteena on muun muassa varmistaa jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Direktiivit edellyttävät yhdenvertaista kohtelua omiin kansalaisiin nähden, mutta direktiiveissä on säädetty mahdollisuuksista asettaa rajoituksia työttömyysetuuksien ja perhe-etuuksien soveltamiselle. Suomi on ottanut käyttöön direktiivien sallimia rajoituksia.

Vaikka jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti selvä toimivalta päättää sosiaaliturvajärjestelmistä, on unionilla perussopimusten perusteella toimivaltaa antaa lainsäädäntöä asioissa, joilla on suora yhteys sosiaaliturva-oikeuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaaliturvaetuuksien sisällöllisessä sääntelyssä tulee ottaa huomioon ja noudattaa EU:ssa annettu harmonisoiva lainsäädäntö. Sosiaaliturvasääntelyn

kannalta olennaisia ovat esimerkiksi osa tasa-arvodirektiiveistä, kuten samapalkkaisuutta koskeva direktiivi 2006/54/EY ja direktiivi 79/7/ETY, joka koskee myös naisten ja miesten yhdenvertaisuutta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä. Direktiivin perustella kiellettyjä ovat esimerkiksi erilaiset etuuksien myöntämistä tai rajoittamista koskevat ehdot tai erilaiset eläkeiät sekä erilaiset tasot maksuille naisten ja miesten välillä. Keskeinen ja tuorein yhdenvertaisuussäädös on niin sanottu työelämän tasapainodirektiivi (EU)2019/1158, joka liittyy suoraan vanhempainetuuksiin. Direktiivissä säädetään esimerkiksi 10 päivän isyysvapaasta, jonka ajalta työntekijän on saatava maksu tai korvaus, joka takaa tulot työntekijän työskentelyn keskeytyessä. Direktiivissä säädetään myös vanhempainvapaan osasta, joka ei ole siirrettävissä vanhempien välillä. Direktiivissä raskaana olevien ja äsken synnyttäneiden työntekijöiden suojelusta taataan 14 viikon äitiysvapaan ajalta oikeus palkanmaksuun tai riittävään korvaukseen.

EU:n sosiaalinen ulottuvuus

Euroopan unionin tavoitteet ovat lisääntyneet unionin integraation syventyessä ja samalla on vahvistunut talousyhteisön alun perin vähäinen sosiaalinen ulottuvuus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määritettyjä unionin sosiaalisia tavoitteita ovat täystyöllisyyden toteuttaminen, sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen sekä sosiaalisen suojelun edistäminen. Nämä tavoitteet ovat unionille vanhoja ja aiemmin suosituksenomaisina tunnettuja, jo vuodelta 1974 sosiaalisessa toimintaohjelmassa esitettyjä tavoitteita.

Merkittävä askel otettiin vuonna 2017, jolloin Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat yhteisen julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista. Pilari sisältää 20 periaatetta, joiden toimeenpano ohjaa Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista. Pilarin vuonna 2021 julkaistu toimeenpanosuunnitelma sisältää esitykset EU:n uusiksi köyhyyden vähentämisen, työllisyyden ja koulutuksen yleistavoitteiksi vuoteen 2030 mennessä. Köyhyyden vähentämisen tavoitteena on vähentää köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden määrää Euroopassa vähintään 15 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi vähintään 78 prosenttia 20–64 vuotiaista ihmisistä tulisi olla työllistettyjä vuoteen 2030 mennessä. Suomi on asettanut kansalliseksi tavoitteekseen vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien henkilöiden määrää 100 000 henkilöllä, joista kolmasosan tulisi olla lapsia. Kansallinen toimintasuunnitelma tavoitteen edistämiseksi julkaistiin lokakuussa 2022.²⁹ Kansalliseksi työllisyystavoitteeksi Suomi on asettanut 80 prosenttia.³⁰

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta jakautuvat kolmeen osa-alueeseen: yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, oikeudenmukaiset työolot sekä sosiaalinen suojelu ja osallisuus. Useat pilarin periaatteista koskevat suoraan sosiaaliturvaa. Komissio on jo esittänyt useita toimia pilarin kunkin periaatteen pohjalta, ja suunnitteilla on lisää toimia sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseksi EU:ssa. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta se sitovat jäsenvaltioita

²⁹ Toimintasuunnitelma köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2022:15. Linkki julkaisuun.

³⁰ Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari; Työllisyyttä, osaamista sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä koskevien kansallisten tavoitteiden asettaminen. Valtioneuvoston kanslia, VNEUS2021-00864.

poliittisesti.³¹ Pilarin periaatteen 12 ”sosiaalinen suojele” nojalla on annettu neuvoston suositus työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelun saatavuudesta (2019/C 387/01). Pilarin periaatetta 11 ”lastenhoito ja lapsille annettava tuki” toteutetaan eurooppalaisella lapsitakuulla, jolla annetaan jäsenvaltioille ohjeita ja välineitä apua tarvitsevien lasten tukemiseen. Suomessa lapsitakuuta toteutetaan osana kansallista lapsistrategiatyötä. Samaan periaatteeseen sisältyy lapsen oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon. Myös sukupuolten tasa-arvo ja naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien varmistaminen ja edistäminen ovat pilarin periaatteita.

Pilarin periaatteen 14 ”Vähimmäistoimeentulo” toimeenpanemiseksi komissio on antamassa aloitteen vuoden 2023 aikana. Suosituksen tavoite on vähentää köyhyyttä ja lisätä aktiivista osallisuutta muun muassa turvaamalla vähimmäistulo³² sekä varmistamalla pääsy työmarkkinoille sekä työllisyyttä edistävien ja välttämättömien palvelujen piiriin yksilöiden voimavaroista riippumatta. Komission antaman pohjaesityksen mukaan jäsenmaiden tulisi saavuttaa rahaetuuksien riittävä taso jollakin suosituksen vaihtoehtoista vuoteen 2030 mennessä.³³

Unionin vaikutusten huomioimiseksi myös *eurooppalaisella talouspolitiikan ohjausjaksolla* on merkitystä sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisen kannalta. Eurooppalainen ohjausjakso on vuosittainen prosessi, jolla Euroopan unioni koordinoi ja valvoo jäsenmaiden ja Unionin talouspolitiikkaa. Ohjausjaksolla linjataan vuosittain EU:n talouden prioriteetit, seurataan jäsenvaltioiden uudistusten etenemistä ja tuodaan esille maiden talouden haasteita sekä arvioidaan makrotalouden epätasapainojen kehitystä. Myös ohjausjakso on viime vuosien saatossa kehittynyt sosiaalisempaan suuntaan. Vuosittain annettavat maakohtaiset suositukset liittyvät kasvu, työllisyyttä ja julkisen talouden vakautta edistäviin tavoitteisiin sekä rakenteellisiin uudistustarpeisiin. Suomelle annetuissa vuoden 2022 suosituksissa mainitaan ensimmäistä kertaa sosiaaliturvauudistus ja suositetaan, että Suomi esittäisi sosiaaliturvauudistusta koskevat politiikkaehdotukset, joilla pyritään lisäämään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, parantamaan työnteon kannustimia ja myös tukemaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

1.3 Yhteenveto

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on muotoutunut nykyisenkaltaiseksi erilaisten tavoitteiden, historiallisten kehityskulkujen ja valintojen seurauksena. Vuosikymmenten aikana suomalaisen sosiaaliturvan rakenne on myös kehittynyt samankaltaiseksi kuin muissa hyvinvointivaltioissa. Tuloksena on järjestelmä, jonka eri osat toteuttavat erilaisia tavoitteita ja tarkoituksia ja perustuvat

³¹ Suosituksen toimeenpano kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Suosituksesta ei siis voi seurata esimerkiksi suoria vaikutuksia julkiseen talouteen.

³² Käsite *Minimum Income* käännetään suomeksi joko vähimmäistoimeentuloksi tai vähimmäistuloksi. Komission esityksen mukaan käsitteellä tarkoitetaan rahaetuuksia, joiden rahoitukseen henkilö ei ole osallistunut ja ne sisältävät tarveharkinnan. Komissio on käyttänyt suomennosta vähimmäistoimeentulo, mutta suositusesityksen kansallisessa valmistelussa on todettu vähimmäistulon olevan kuvaavampi termi, joka viittaa vahvemmin johonkin määritettyyn kokonaistason.

³³ a) Kansallinen köyhyysriskin taso, b) kansallinen kulutuskori tai viitebudjetti, c) jokin näiden tasoa vastaava kansallinen vaihtoehto.

tästä syystä keskenään osin ristiriitaisillekin periaatteille ja valinnoille. Kansainvälisesti tarkastellen suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on myös huomattavan kattava.

Sosiaaliturvan kokonaisuutta pidetään yleisesti melko monimutkaisena. Halu kohdentaa tukea sitä tarvitseville syyn ja tuen tarpeen mukaan on tuonut useita eri etuuksia, joita on mahdollisuus saada myös samanaikaisesti. Paljon palveluja ja etuuksia tarvitseville asiakkaille sosiaaliturva näyttäytyy usein monimutkaisimpana, kun taas yksittäisen etuuden tai palvelun kohdalla järjestelmä on hallittavampi. Toisaalta on arvioitu, että Suomelle tyypillinen perustuslakiin perustuva oikeus sosiaaliturvaan korostaa sosiaaliturvan monimutkaisuuteen liittyvän kokemuksen ongelmallisuutta Suomessa verrattuna muihin maihin. Kansainvälisesti tarkastellen Suomen sosiaaliturva ei myöskään näyttäydy erityisen monimutkaisena.³⁴

Järjestelmän monimutkaisuutta lisää osaltaan sosiaaliturvan toimeenpano, joka kuuluu eri organisaatioille, joilla on omat asiointipalvelunsa ja käytäntönsä. Sosiaaliturvan toimeenpanijoiden ja niiden tiedonhallinnan ohjauksessa organisaatorajat ylittävän tavoitteen on vielä kehitettävää.

Palvelu- ja etuusjärjestelmiä on kehitetty pääosin toisistaan erillään lainsäädännön kokonais- ja osittaisuudistuksissa sekä toimeenpanon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevissa hankkeissa. Osin tästä johtuen palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi, ja palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivat pääosin toisistaan erillisinä. Palvelulainsäädännössä oikeus palveluun perustuu kunnan, hyvinvointialueen, valtion tai muun toimijan lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää palveluja yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Etuuslainsäädännössä etuuksien myöntämisedellytykset on yleensä tarkasti määritelty ja etuus on myönnettävä hakijalle, jos myöntämisedellytykset täyttyvät hakijan kohdalla. Myös palvelu- ja etuusjärjestelmien rahoitustavat ovat erilaisia.

Suomen perustuslaki, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeus sekä kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset ovat vaikuttaneet sosiaaliturvajärjestelmän kehitykseen ja asettavat oikeudellisia reunaehdoja sosiaaliturvan uudistamiselle myös tulevaisuudessa. Huomionarvioista on, että perustuslaista sosiaaliturvan uudistamiselle seuraavia vaatimuksia ei ole mahdollista määritellä etukäteen kovinkaan yksityiskohtaisesti, vaan näiden vaatimusten sisältö täsmentyy erilaisten uusien sääntelyratkaisujen tullessa arvioitaviksi perustuslain valossa. [Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista raamittaa Euroopan unionin kehitys, jossa painoarvoa on saanut entistä enemmän unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen sekä tavoitteet oikeudenmukaisista ja toimivista työmarkkinoista ja hyvinvointijärjestelmistä. Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet on huomioitava suomalaista sosiaaliturvaa uudistettaessa.](#)

³⁴ Ks. Virrankari, L., Mattila, H., Saikko, P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (toim.) (2021). Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

2. Sosiaaliturvan taso ja rahoitus

2.1 Sosiaaliturvaetuuksien taso

Suomen sosiaaliturvaetuudet koostuvat vähimmäis-, perus- ja ansioturvasta, joita täydentävät kustannusten korvaukset. Viimesijainen eli ns. vähimmäistaso on toimeentulotuki. Ansioturvaa eli ansiosidonnaisia etuuksia ovat muun muassa työttömän ansiopäiväraha, vanhempainpäiväraha ja sairauspäivärahat. Muut sosiaaliturvaetuudet luokitellaan perusturvaetuuksiksi. Täydentäviä kustannusten korvauksia ovat esimerkiksi asumistuet, lapsilisät ja vammaistuet. Useimmissa maissa sosiaaliturvajärjestelmä on kaksiportainen, ja koostuu vähimmäisturvan lisäksi ansiosidonnaisista etuuksista.³⁵ Kattava työttömän perusturva ja asumistuet aiheuttavat sen, että Suomessa toimeentulotuella on muita tukia täydentävä rooli.

Perusturvan taso

Kansaneläkeindeksistä annetun lain³⁶ 4 a §:n mukaan perusturvan riittävyys on arvioitava joka neljäs vuosi. Arviointi on toteutettu kolmesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen johtaman asiantuntijaryhmän toimesta ja viimeisin arviointiraportti julkaistiin 2019.³⁷ Työryhmä on ottanut lähtökohdaksi SATA komitean³⁸ ja Sosiaalihuoltolain komitean³⁹ linjauksen, että perusturvan riittäväksi katsottu taso on lopulta poliittinen päätös, jota koskevaan päätöksentekoon empiirinen tutkimus voi antaa vain tukea. Arviointi kattaa laajasti pienituloisten kotitalouksien toimeentulon tarkastelun, mukaan lukien ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat ja pienipalkkaiset kotitaloudet.

Lapsilisää lukuun ottamatta perusturvaetuudet ovat indeksisuojuutettu.⁴⁰ Etuuksien tasot noudattavat pääpiirteiltään sosiaaliturvan periaatetta, että tasoltaan korkeimpia ovat etuudet, jotka on tarkoitettu pysyviksi ja ilman odotusta oman toimeentulon hankkimisesta. Tasoltaan korkein etuus on kansaneläke/takuueläke, seuraavaksi työttömyys- ja sairauspäivärahat ja matalin tasoltaan on tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuen perusosa. Etuuksien tasot on ilmaistu bruttomääräisinä, poikkeuksena toimeentulotuki, josta ei pidetä veroa. (Kuvio 1.)

³⁵ Immervol (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges. IZA Discussion Papers 4627.

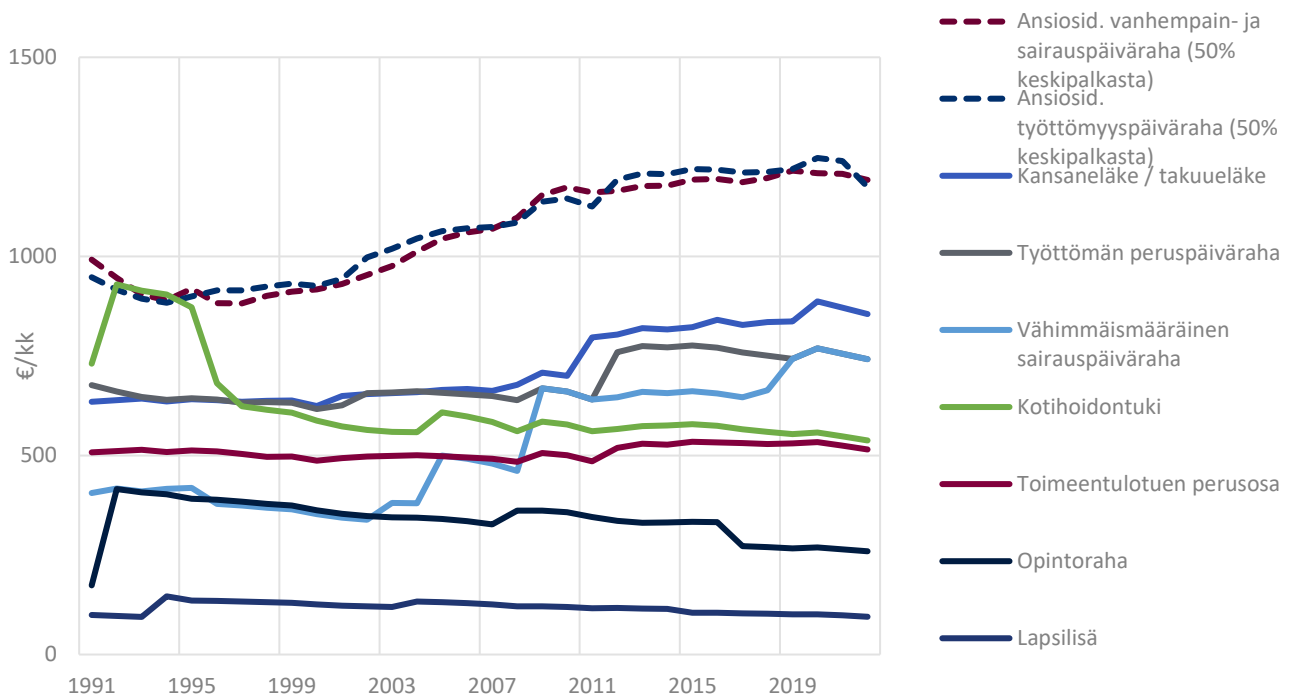
³⁶ SK 1064/2010.

³⁷ Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2019). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Työpaperi 6/2019. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁸ Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁹ Komiteamietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet.

⁴⁰ Indeksisidonnaisten etuuksien määräytymisperusteisiin sisältyy joissain tapauksissa euromääriä, joita ei ole sidottu indeksiin. Esimerkki tällaisesta määräytymisperusteesta on työttömyysturvan 300 euron suuruinen suojaosa, jonka alittavat kuukausitulot eivät vaikuta etuuden määrään.

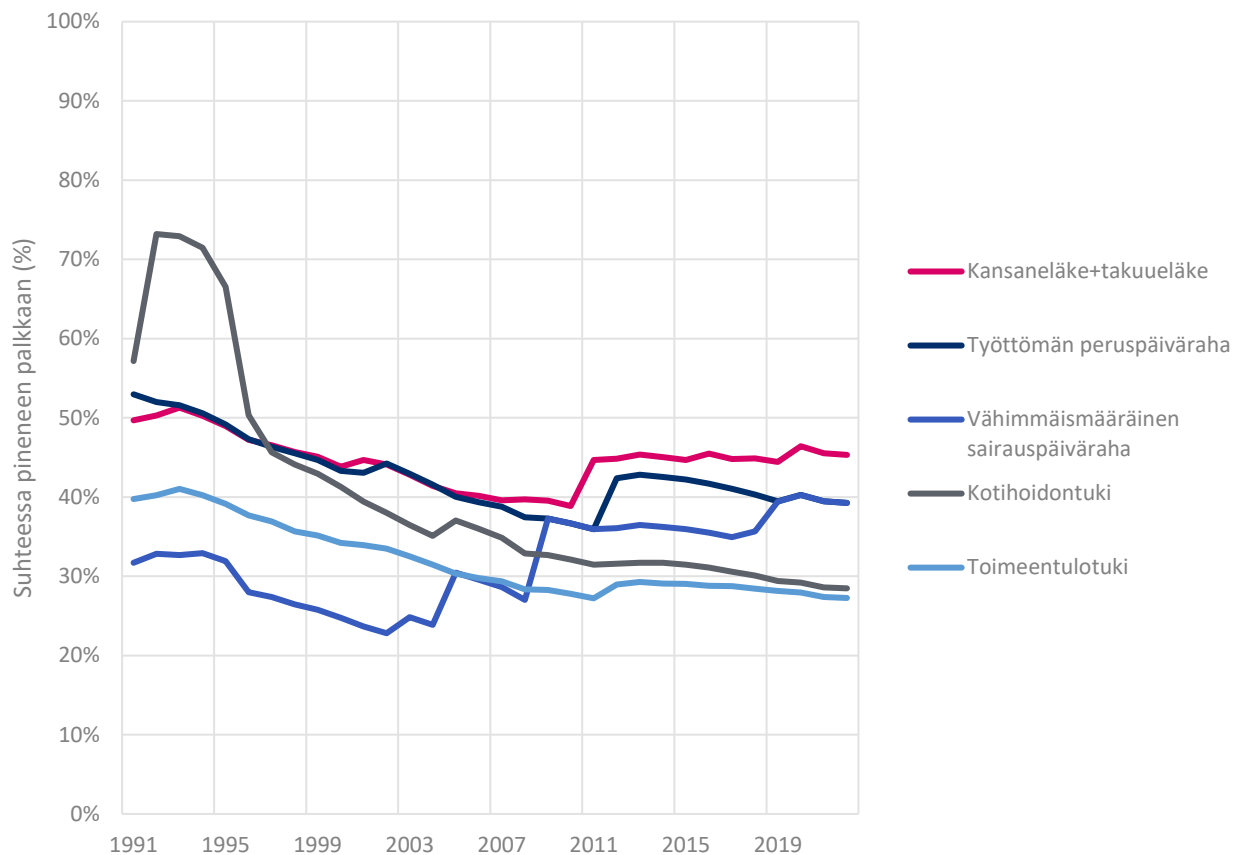


Kuvio 1. Keskeisten etuuksien tasojen (brutto) kehitys 1991–2022 vuoden 2022 hintatasossa. Lähde: Omat laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

Yleinen havainto aiemmista tutkimuksista on, että etuuksien ostovoima on kasvanut tai pysynyt samana pitkällä aikavälillä, mutta etuuksien taso suhteessa palkkoihin on laskenut.⁴¹ Tämä on osaltaan myötävaikuttanut suhteellisen köyhyysriskin ja tuloerojen kasvuun 1990-luvun lopulla.⁴² Kuviossa 2 on havainnollistettu perusturvaetuuksien kehitystä suhteessa pieneen palkkaan, joka on määritelmällisesti 50 % koko-aikaisten palkansaajien keskiansiosta.

⁴¹ Sosiaaliturvan valinnat ja perusperiaatteet. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 5:2022. [Linkki julkaisuun.](#)

⁴² Honkanen, P. & Tervola, J. (2014). Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013. [Linkki julkaisuun.](#)



Kuvio 2. Perusturvaetuuksien suhde (brutto) pieneen palkkaan nähden (50 % keskipalkasta). 1991-2022. Lähde: Omat laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

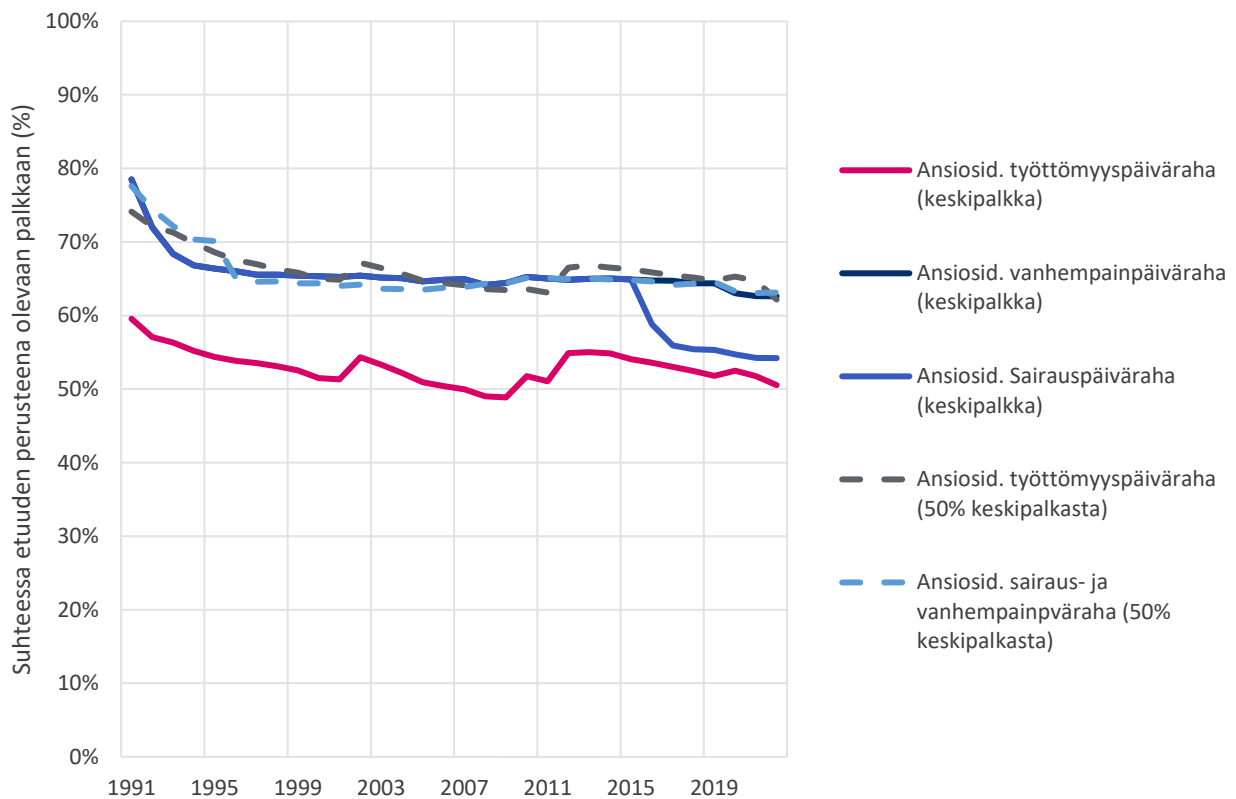
Ansioturvan taso

Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan reaalitaso on kasvanut perusturvaetuuksia nopeammin. Tämä selittyy mm. sillä että palkansaajien ansiot ovat nousseet yleistä hintatasoa nopeammin, jolloin indeksiin sidottujen etuuksien kehitys on jäänyt jälkeen ansiosidonnaisista etuuksista.⁴³ Lyhyellä aikavälillä koronaviruspandemian ja Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista johtuva yleinen hintojen ja elinkustannusten nousu tekee ainakin tilapäisen poikkeuksen tähän kehitykseen. Pitkällä aikavälillä tuottavuuden kasvu johtaa siihen, että palkat nousevat elinkustannuksia nopeammin.

Työttömän ansiopäiväraha koostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja sen päälle laskettavasta ansio-osasta. Ansiopäivärahan korvausasteen taitekohta on lisäksi sidottu peruspäivärahan suuruuteen. Täten työttömän peruspäivärahan muutokset vaikuttavat myös ansiopäivärahan tasoon. Muissa ansiosidonnaisissa etuuksissa ei ole vastaavaa perusturvan tasoon sidottua laskentaperustetta. Ansiopäivärahan ja sairauspäivärahan korvausaste madaltuu

⁴³ Indeksiin sidottujen etuuksien tasoon tehdään indeksitarkastus kansaneläkeindeksin perusteella. Kansaneläkeindeksi seuraa Tilastokeskuksen määrittelemään elinkustannusindeksiä. Kela vahvistaa kansaneläkeindeksi pisteluvun vuosittain heinä-, elo- ja syyskuun keskimääräisen hintatason perusteella.

korkeammilla tulotasoilla. Ansiosidonnaisten etuuksien korvausaste on laskenut 1990-luvun alun jälkeen, mutta pysynyt sittemmin pidempään sangen samanlaisena (Kuvio 3).⁴⁴



Kuvio 3. Ansiosidonnaisten etuuksien suhde etuuden perusteena olevaan palkkaan. 1991-2022. Lähde: Omat laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla. Työttömyyspäivärahan saajan ei oleteta olevan oikeutettu työttömyyspäivärahan lapsikorotuksiin.

Etuuksien taso suhteessa kohtuullisen kulutuksen viitebudjettiin

Viitebudjettien tarkoituksena on kuvata arjessa tarvittavien hyödykkeiden avulla, mitä tarvitaan, jotta kotitalous voisi olla osana nyky-yhteiskuntaa. Viitebudjetti on esimerkkilaskelma, joka ei osoita, miten elintaso tulisi saavuttaa tai tulot pitäisi kuluttaa: budjetissa olevat hyödykkeet ovat yksi tapa saavuttaa tietty kulutustaso ja ne voidaan korvata jollain muulla hyödykkeellä.

Viitebudjetteihin sisällytettävien hyödykkeiden valintaan ja tätä kautta viitebudjettien suuruuteen liittyy lähes väistämättä subjektiivisia arvovalintoja. Kuluttajatutkimuskeskus on laatinut perusturvan riittävyyden arviointiin viitebudjetteja kuluttajalähtöistä menetelmää hyödyntäen.⁴⁵ Budjetit edustavat kohtuulliseksi katsottua minimikulutusta, jolla kotitalous tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttä ja pysyy osallisena yhteiskunnassa.

⁴⁴ Kuviossa tarkasteltu bruttomääräisen etuuden ja palkan suhdetta (bruttokorvausaste). Verotus muuttaa korvausastetta (nettokorvausaste) sekä verotuksen yleisen progressiivisuuden että eri etuuksien ja palkkatulojen toisistaan poikkeavan verotuksen johdosta (mm. erilaiset verovähennykset).

⁴⁵ Kuluttajalähtöisessä menetelmässä kuluttajat (kansalaiset) osallistuvat välttämättömiksi katsottujen tavaroiden ja palveluiden määrittämiseen yhdessä asiantuntijoiden kanssa. Ks. Mm. Lehtinen, A. (2021). Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien hintapäivitys vuodelle 2021. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2021:191. [Linkki julkaisuun.](#)

Keskipalkkaisen yksinasuvan tulot kattavat 267–339-prosenttisesti viitebudjetin, pienipalkkaisen 150–192-prosenttisesti ja ansiosidonnaista työttömyysturvaa pienen palkan perusteella olevan tulot 83–114-prosenttisesti, riippuen asumiskustannuksista. Työmarkkinatukea tai vähimmäismääräistä päivärahaa saavilla tulot kattavat toimeentulotuen kanssa 76–88 prosenttia viitebudjetista asumismenoista riippuen, ja ilman toimeentulotukea 61–88 prosenttia. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Yksinasuvan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetti euroina kuukaudessa ja käytettävissä olevien tulojen suhde viitebudjettiin prosentteina asumiskustannusten jälkeen eri elämäntilanteissa ja eri asumiskustannuksilla vuonna 2021 sekä toimeentulotuki huomioiden että ilman sitä (suluissa).

Tulonlähde	Viitebudjetti, €/kk	Pieni kunta %	Vuokra-asunto		Omistusasunto %
			Keskis. kaupunki %	PK- seutu %	
Työmarkkinatuki	659	78	76 (64)*	76 (61)*	88
Takuueläke	571	125	122	119	132
Vähimm.sv-päiv	659	78	76 (64)*	76 (61)*	88
Opintotuki	659	122	133	104	132
- ilman lainaa	659	23	8	6	33
Työttömän ansiopäiväraha	659	101	86	83	114
Työeläke	571	190	173	170	232
Pieni palkka	659	167	152	150	192
Keskipalkka	659	303	283	267	339

Lähde: Omat laskelmat, Mukkila, S & Tervola, J: Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan, Lehtinen A-R: Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien hintapäivitys vuodelle 2021.

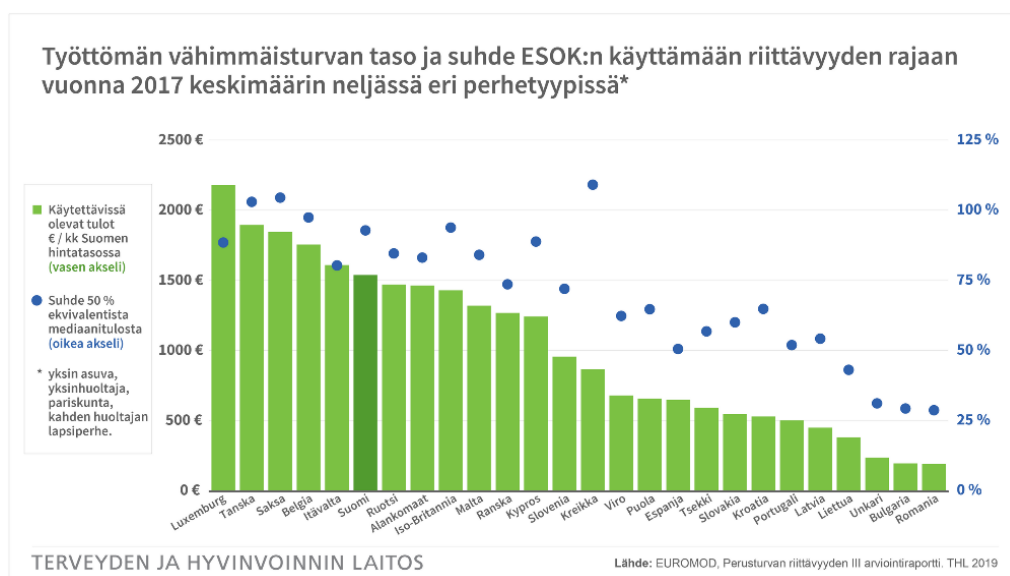
**Suhde ilman laskennallista toimeentulotukea.*

Vähimmäisturvan taso- ja kattavuus verrattuna muihin maihin

Eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät vaihtelevat monilta piirteiltään. Etuuksien kohdejoukko, järjestämismuoto tai tarveharkinta voivat erota maiden välillä. Yksittäisten etuuksien vertailu on harhaanjohtavaa, koska eri etuudet ja verotus muodostavat kokonaisuuden. Perusturvan arviointiraporttien mukaan perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta.⁴⁶

⁴⁶ THL. (2019). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019. [Linkki julkaisuun.](#)

Suomi, kuten käytännössä kaikki Euroopan maat, mukaan lukien Ruotsi, Tanska ja Norja, on saanut Euroopan neuvostolta moitteita perusturvan matalasta tasosta. Suomi on kuitenkin ainoana maana antanut kansallisille järjestöille mahdollisuuden tehdä kanteluita kansainvälisten järjestöjen lisäksi (ESOK 2019), minkä vuoksi Suomen pitää raportoida säännöllisesti perusturvan parannuksista siihen asti, kunnes sen taso täyttää Euroopan neuvoston vaatimukset. Vain kolmen maan perusturvan taso täytti Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämän rajan vuonna 2017: Saksa, Tanska ja Kreikka. Suomessa eri etuuksien (ml. toimeentulotuki) yhteenlaskettu määrä on keskimäärin melko lähellä (93 %) komitean käyttämää rajaa eli 50 prosenttia maan mediaanitulosta (Kuvio 4). Vähimmäisturvan riittävyyden kansainvälinen vertailusta on hankala tehdä tyhjentyviä johtopäätöksiä, sillä eri maiden järjestelmien rakenteet eroavat merkittävästi toisistaan.⁴⁷



Kuvio 4. Työttömän vähimmäisturvan taso suhteessa ESOK:n rajaan. Lähde: Tervola, J., Ilmakunnas, I., & Moisio, P. (2019). *Why is the adequacy of Finnish basic social security under special scrutiny by the Council of Europe? A critical review. Research on Finnish Society 12*, 67–70.

2.2. Sosiaaliturvamenot ja rahoitus

Sosiaalimenot⁴⁸ koostuvat pääosin eläketurvan, sairausturvan ja työttömyysturvan menoista sekä sosiaali- ja terveystalvelujen verovaroin katetuista kustannuksista. Sosiaalimenoihin ei lasketa yksityisiä vakuutuksia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja eikä sairausvakuutuksen omavastuita.

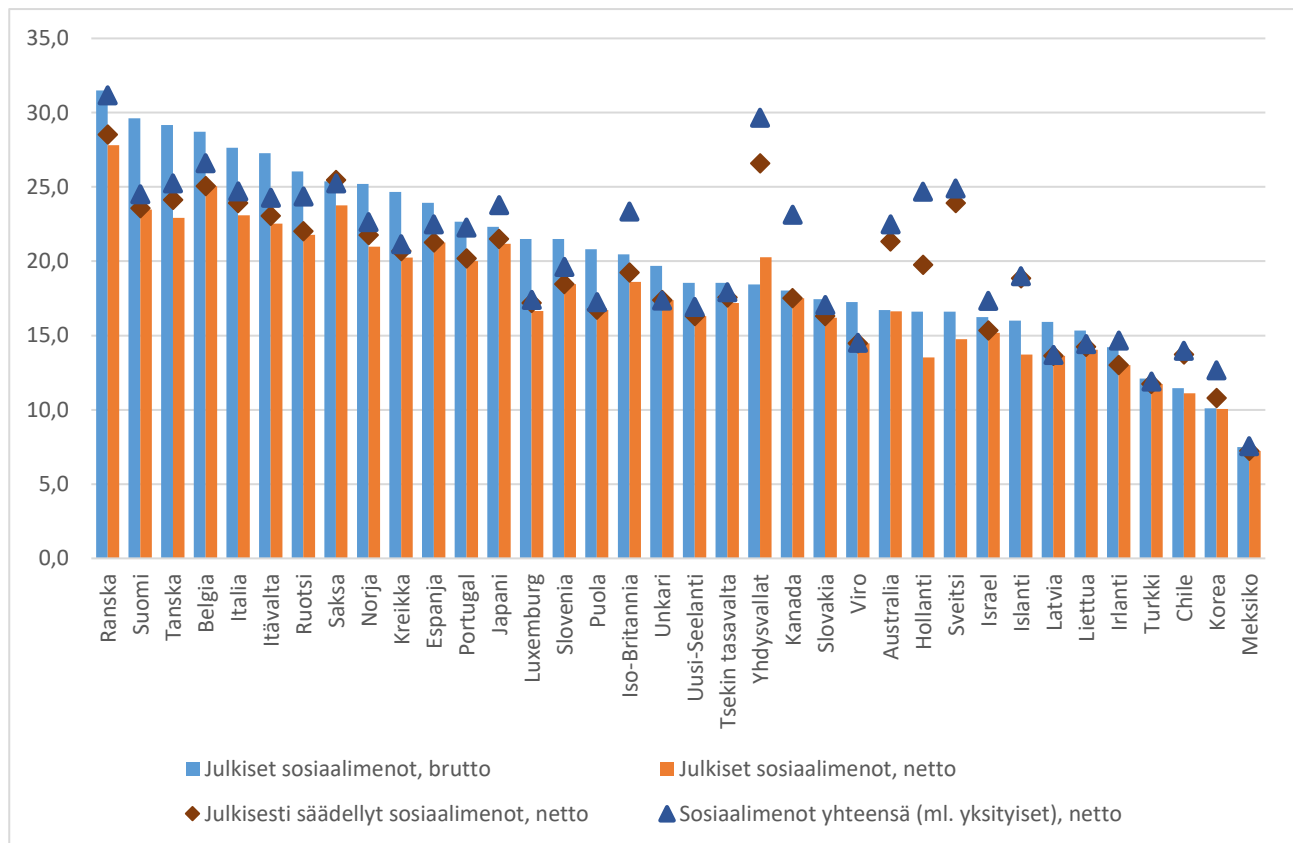
⁴⁷ Tervola, J. & Nykänen, E. (2022). Sosiaaliturvan riittävyyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti.

Yhteiskuntapolitiikka-lehti. [Linkki julkaisuun.](#)

⁴⁸ Tässä käytetään rinnakkain termejä sosiaaliturvan menot ja sosiaalimenot tarkoittaen julkisia sosiaalimenoja. Sosiaalimenot voidaan kuitenkin määritellä myös laajemmin. Ks. edempänä 2.2.1.

2.2.1 Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa

Bruttokansantuotteeseen suhteutetut sosiaalimenot ovat Suomessa korkeammat kuin EU-maissa keskimäärin. Sosiaalimenojen BKT-suhde ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellisen korkea muihin Pohjoismaihin tai useisiin Länsi-Euroopan maihin verrattuna. (Kuvio 5.)



Kuvio 5. Brutto- ja nettososiaalimenojen BKT-suhde eräissä OECD-maissa vuonna 2017, %. Maat bruttososiaalimenojen BKT-suhteen mukaisessa järjestyksessä. Lähde: OECD. Viitattu 6.7.2021.

Eri maiden sosiaalimenojen vertailua vaikeuttaa erot etuuksien verotuksessa sekä verojärjestelmän kautta annettava muu tuki. Osassa maita kuten Suomessa valtaosa rahana maksettavista toimeentuloturvaetuuksista on veronalaista tuloa. Toisissa maissa etuudet taas eivät ole samassa laajuudessa veronalaisia. Kotitaloudet voivat myös olla oikeutettuja sosiaalisiin verovähennyksiin ja nämä voivat joko kokonaan korvata varsinaisia toimeentuloturvaetuuksia tai keventää verovähennyksiin oikeutettujen verotusta. Suomessa sosiaalisten verovähennysten merkitys on nykyisin vähäinen.⁴⁹ Suomessa kuten myös muissa Pohjoismaissa nettososiaalimenot ovat selvästi

⁴⁹ Tässä sosiaalisella verovähennyksellä tarkoitetaan niitä sosiaalisia verovähennyksiä, jotka korvaavat etuuksia. OECD käyttää näistä verovähennyksistä termiä "tax breaks for social purposes similar to cash benefits". Suomessa sosiaalisia verovähennyksiä karsittiin 1990-luvun alussa (lapsivähennykset, sairauskulujen verovähennys). Laajemmin määriteltynä sosiaaliset verovähennykset voivat myös keventää etuuksien verotusta kuten eläketulovähennykset keventävät eläketulon verotusta Suomessa osalla eläkkeensaajista. Nettososiaalimenotarkastelussa tämä heijastuu etuuksista maksettavien verojen pienenemisenä. Suomessa valtiovarainministeriö seuraa erilaisten verotukien määrää, joista

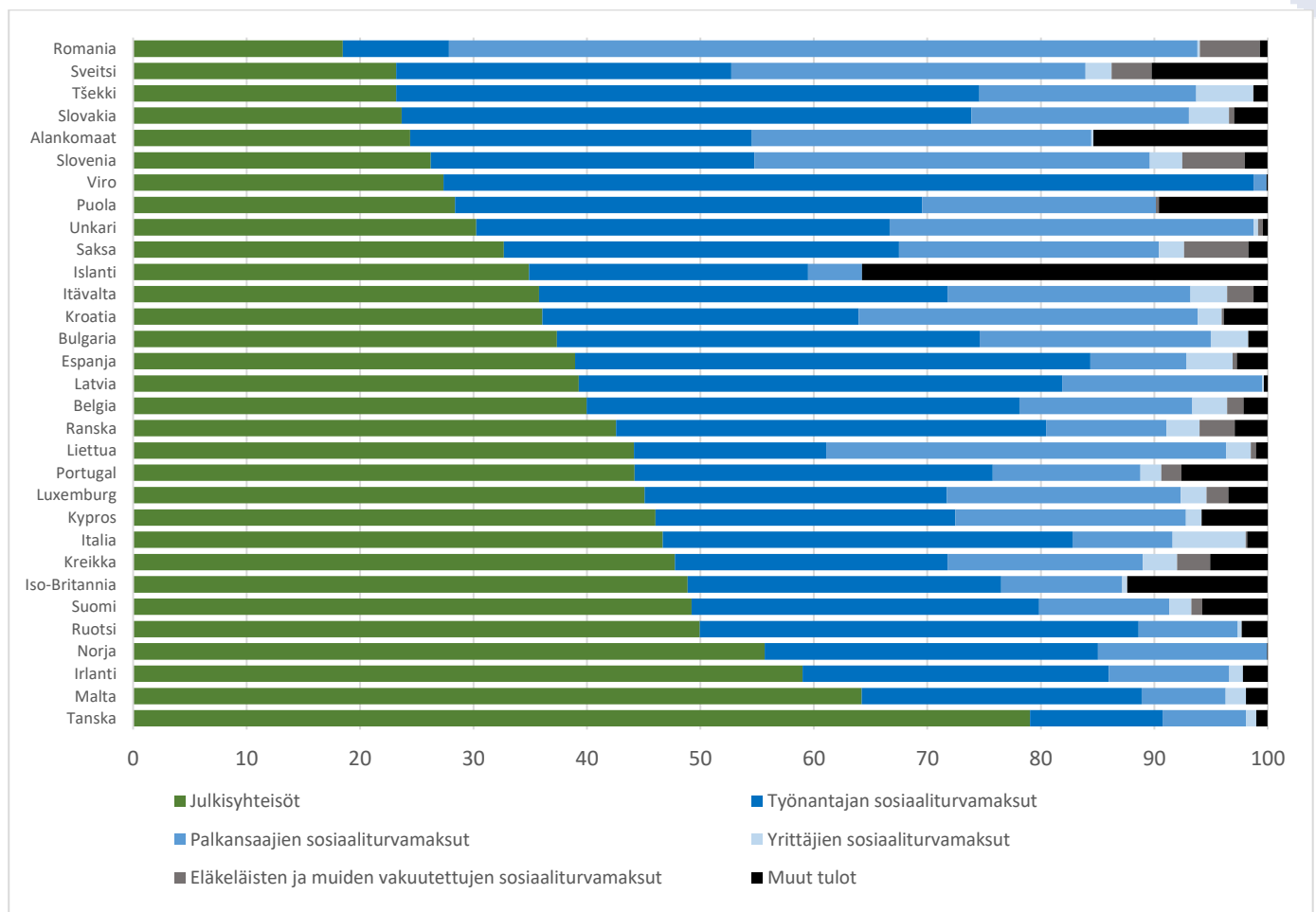
pienemmät kuin bruttososiaalimenot. Maissa, joissa toimeentuloturvaetuudet eivät ole kattavasti veronalaista tuloa, välillinen verotus on keveää ja sosiaalisten verovähennysten rooli huomattava, brutto- ja nettososiaalimenojen ero voi olla vähäinen. Maiden väliset erot supistuvat siirryttäessä julkisista bruttososiaalimenoista julkisiin nettososiaalimenoihin. Mikäli eroja verotuksessa ei oteta huomioon, voi sosiaalimenojen suuruudesta saatava kuva olla puutteellinen. Vaarana on, että osin puutteellisen kuvan perusteella tehdään sosiaaliturvaa ja julkista taloutta koskevia politiikkavalintoja.

Myös sosiaalimenojen käsitteen laajuudella on merkitystä maiden välisissä vertailuissa. Julkisesti säädellyt sosiaalimenot sisältävät julkisten sosiaalimenojen lisäksi ne yksityiset sosiaalimenot, jotka kuitenkin ovat julkisen vallan edellyttämiä. Esimerkkinä tästä voivat olla etuudet (palvelut), jotka perustuvat pakolliseen terveysvakuutukseen, jonka voi hankkia myös yksityisesti. Tällaisten julkisen vallan säätelemien yksityisten sosiaalimenojen merkitys on suuri muun muassa Hollannissa, Sveitsissä ja Yhdysvalloissa.⁵⁰ Laajin sosiaalimenojen käsite sisältää myös puhtaasti yksityiset sosiaalimenot kuten esimerkiksi erilaiset yksityiset (vapaaehtoiset) vakuutukset tai yksityislääkärillä käynnin itse maksetun osuuden.

EU-maiden maiden välillä on huomattavia eroja sosiaaliturvan rahoitusrakenteessa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rahoitus tukeutuu merkittävältä osin julkisyhteisöjen kautta ohjautuvaan verorahoitukseen. Esimerkiksi eräissä Keski-Euroopan maissa verorahoituksen merkitys on huomattavasti vähäisempi. (Kuvio 6.)

sosiaaliturvaan liittyvät verotuet muodostavat yhden osan ([linkki valtiovarainministeriön sivulle](#)). Verotuen käsite ei ole yksiselitteinen eikä niiden arvon määrittäminen ole aina helppoa.

⁵⁰ OECD:n julkisesti säädellyiksi sosiaalimenoiksi luokitellut menoerät voivat Eurostatin tilastoissa sisältyä julkisiin sosiaalimenoihin.



Kuvio 6. Sosiaalimenojen rahoitus EU- ja ETA-maissa rahoitustyyppin mukaan vuonna 2019, % kokonaisrahoituksesta.
Lähde: Eurostat. Viitattu 7.6.2022. [Linkki](#).

2.2.2 Sosiaaliturvan rahoitus

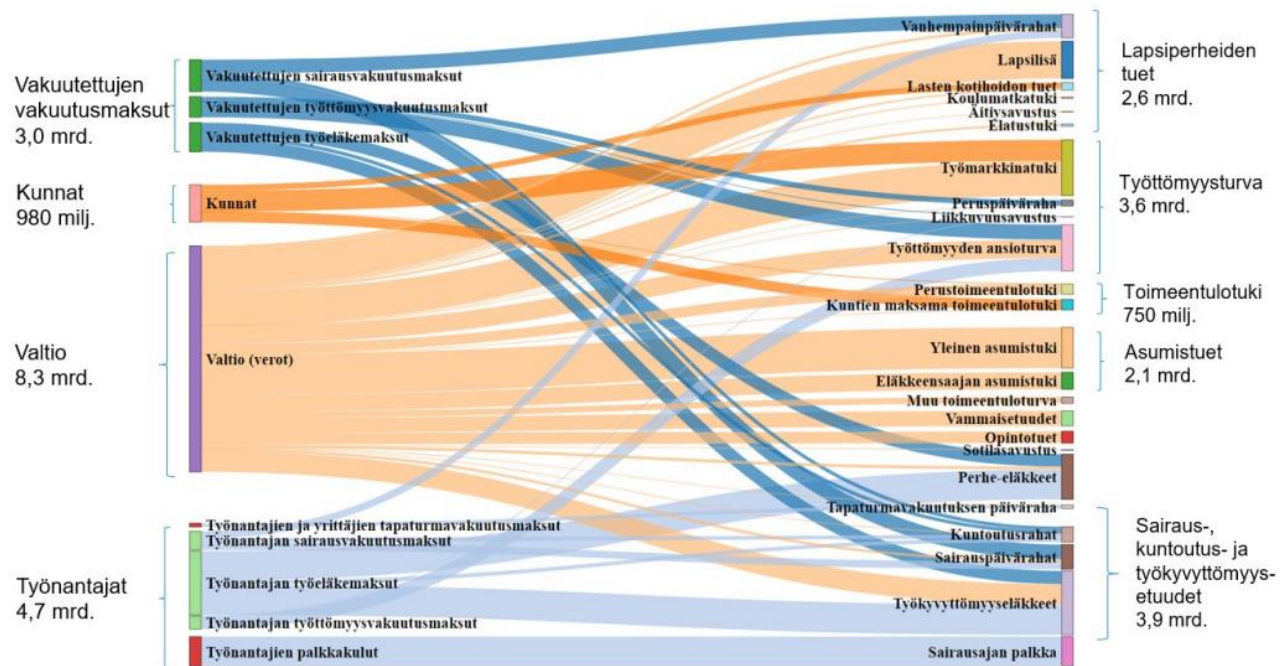
Sosiaaliturvan rahoitus ja rahoitukseen liittyvä rakenne ovat keskeisessä osassa sosiaaliturvan uudistamisen valmistelussa. Sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpano on hajautunut eri toimijoille ja sosiaaliturvana maksettavat varat kerätään useilta tahoilta veroina sekä veroluonteisina vakuutusmaksuina.

Sosiaaliturvan rahoittamiseksi kerättävien verojen- ja veroluonteisten maksujen määrän tai rakenteen muutokset vaikuttavat työnteon kannusteisiin ja kansalaisten väliseen tulonjakoon. Muutokset voivat olla tarkoituksenmukaisia, jos tavoitteena on parantaa työnteon kannusteita, pienentää tuloeroja tai muilla perusteilla vaikuttaa tulonjakoon eri ryhmien välillä.

Työikäisten ja lapsiperheiden etuuksiin ja tukiin käytettiin vuonna 2019 noin 17,1 miljardia euroa, eli neljäsosa sosiaaliturvan kokonaismenoista⁵¹. Noin puolet näistä etuuksista (8,3 miljardia euroa)

⁵¹ Vanhuuseläkkeet eivät kuulu sosiaaliturvakomitean agendalle ja ne on siten jätetty tässä yhteydessä tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelussa ovat kuitenkin mukana perhe-eläkkeet ja eläkkeensaajan asumistuki, joista suurin osa maksetaan vanhuuseläkeiän saavuttaneille. Työikäisten sosiaaliturvaan kuuluvaksi voi katsoa myös aikuiskoulutustuen, jota ei ole kuviossa mukana.

rahoittaa valtio pääosin verovaroin. Ansiosidonnaiset etuudet rahoitetaan suurimmalta osin vakuutettujen ja työnantajien maksamilla sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuilla. Kunnat rahoittavat lastenhoidon tukia, osan toimeentulotuesta sekä osan pitkäaikaisesti työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. (Kuvio 7.)



Kuvio 7. Työikäisten ja lapsiperheiden keskeisten etuuksien rahoittajat ja menot 2019. Lähde: THL / Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019

Sosiaaliturvan rahoituksen periaatteena on, että perusturvaetuuksien rahoitusvastuu kuuluu pääosin valtiolle ja ansioturvan rahoitusvastuu työnantajille ja työntekijöille. Vapaaehtoisten maksujen osuus on Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä vähäinen. Merkittävimpiä valtion rahoittamia perusturvaetuuksia ovat työmarkkinatuki, asumistuet, lapsilisä, elatustuki, opintoraha, perustoimeentulotuki, kansan- ja takuueläke ja vammaisetuudet.

Kunnat rahoittavat perusturvaetuuksia työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja lasten kotihoidon tuen osalta. Kunnat osallistuvat työmarkkinatukea pitkäaikaisesti saavien rahoitukseen ja rahoittavat puolet niistä työttömyysajan työmarkkinatukipäivistä, joissa päiväkertymä on 300 – 999 päivää ja 70 prosenttia niistä, joissa päiväkertymä on 1 000 tai enemmän. Kunnat rahoittavat myös puolet perustoimeentulotuen kustannuksista sekä kokonaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset. Lisäksi kunnat rahoittavat Suomessa asuvien perheiden lasten kotihoidon tuet, koska kunnat vastaavat myös lasten päivähoiton rahoituksesta.

Perusturvaetuuksista työttömyysturvan peruspäivärahan rahoittamiseen osallistuvat valtion lisäksi työttömyyskassoihin kuulumattomat palkansaajat.

Ansiosidonnainen sosiaaliturva rahoitetaan pääosin lakisääteisillä vakuutusmaksuilla, joita maksavat työnantajat, yrittäjät sekä työntekijät/palkansaajat. Valtio osallistuu ansioturvan rahoitukseen tietyissä

erityistapauksissa. Merkittävimpiä ansiosidonnaisia etuuksia ovat työeläkkeet, ansiosidonnainen työttömyysturva, sairauspäivärahat, vanhempainpäivärahat sekä tapaturmavakuutus.

Rahoituksen rakenteella voidaan myöskin tavoitella julkisten resurssien käyttöä ja kohdentamista ohjaavia vaikutuksia. Tällöin kyse on sosiaaliturvan rahoituksesta vastaavan toimijan kannusteista vaikuttaa etuuden rahoituksesta syntyviin kustannuksiin. Valmisteilla olevassa TE-palvelut 2024 uudistuksessa työttömyysetuuksien rahoitusta esitetään uudistettavaksi siten, että kunnat rahoittaisivat työmarkkinatuen lisäksi osan ansiopäivärahan ja peruspäivärahan kustannuksista. Rahoitusuudistuksen tavoitteena on vahvistaa kuntien kannusteita edistää työttömien työllistymistä kustannusvaikuttavasti palveluiden avulla.

2.3. Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys

Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys liittyvät keskeisellä tavalla toisiinsa. Sosiaaliturvaan tehtävät uudistukset voivat olla julkisen talouden rahoituskestävyyttä vahvistavia tai sitä heikentäviä. Sosiaaliturvan uudistamiseen liittyy myös käyttäytymisvaikutuksia, jotka epäsuorasti vaikuttavat työllisyyden kautta julkisen talouden tuloihin ja menoihin. Julkisen talouden rahoituskestävyys asettaa rajoitteen Suomen sosiaaliturvan tasolle ja kattavuudelle.

Paremmiin ennustettavissa olevat pitkän aikavälin rahoituskestävyyden haasteet liittyvät väestön ikääntymiseen. Väestörakenteen muutoksen lisäksi julkisen talouden rahoituskestävyyteen vaikuttavia kehityskulkuja ovat ilmastonmuutos ja luontokato. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutoksesta aiheutuvat muutokset talouden rakenteisiin ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi toteutetut toimet haastavat julkisen talouden rahoituskestävyyttä suorasti ja epäsuorasti tavoilla, joita on vaikea ennakoida.⁵² Myös Covid-19 pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan voivat muuttaa julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiä.

Pitkän aikavälin haasteille on yhteistä, että niiden taloudelliset vaikutukset näkyvät vähitellen ja kasvavat ajan kuluessa. Väestön huoltosuhteen heikkeneminen kiihtyi voimakkaasti 2010-luvun taitteessa ja tulee jatkumaan lähivuosikymmenten ajan. Ilmaston lämpenemisen torjumiseksi tehtävät toimenpiteet aiheuttavat julkiselle taloudelle kustannuksia ja vaikuttavat kotitalouksien kulutusmahdollisuuksiin korkeampana energian hintana.

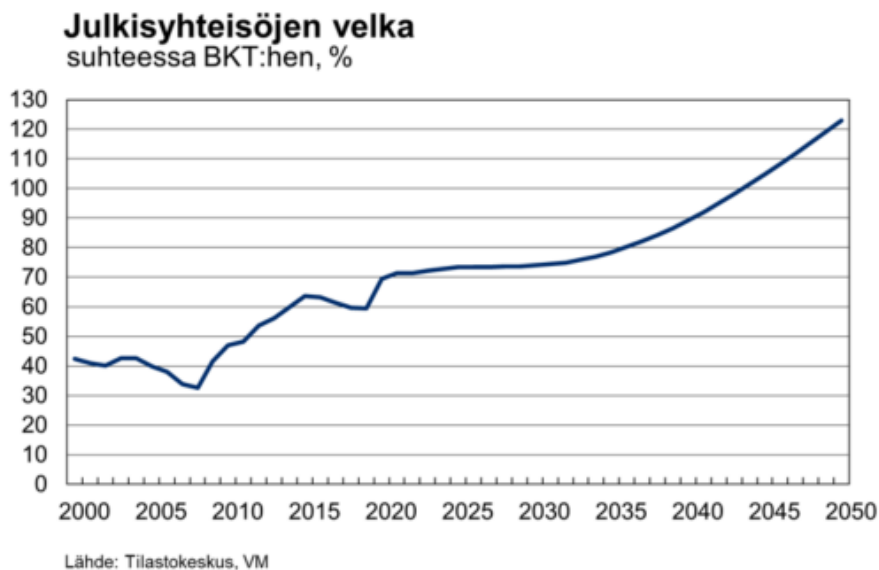
Väestörakenteen muutoksen aiheuttamat pitkän aikavälin haasteet julkisten menojen rahoituksessa

Julkisen talouden tulojen ja menojen välillä vallitsee pitkällä aikavälillä epätasapaino eli kestävyysvaje. Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan noin 2,5 % suhteessa BKT:hen eli noin 7 miljardia euroa vuoden 2026 tasolla.⁵³ Väestön ikääntyminen luokin merkittävän haasteen julkisen talouden kestävyydelle. Lisäksi julkisen talouden velkasuhteen ennustettu kasvu lisää julkisen talouden riskejä. Tulojen ja menojen epäsuhta myös lisää julkisen talouden velkaantumista

⁵² Suomen ilmastopaneeli, raportti 2/2021. [Linkki julkaisuun.](#)

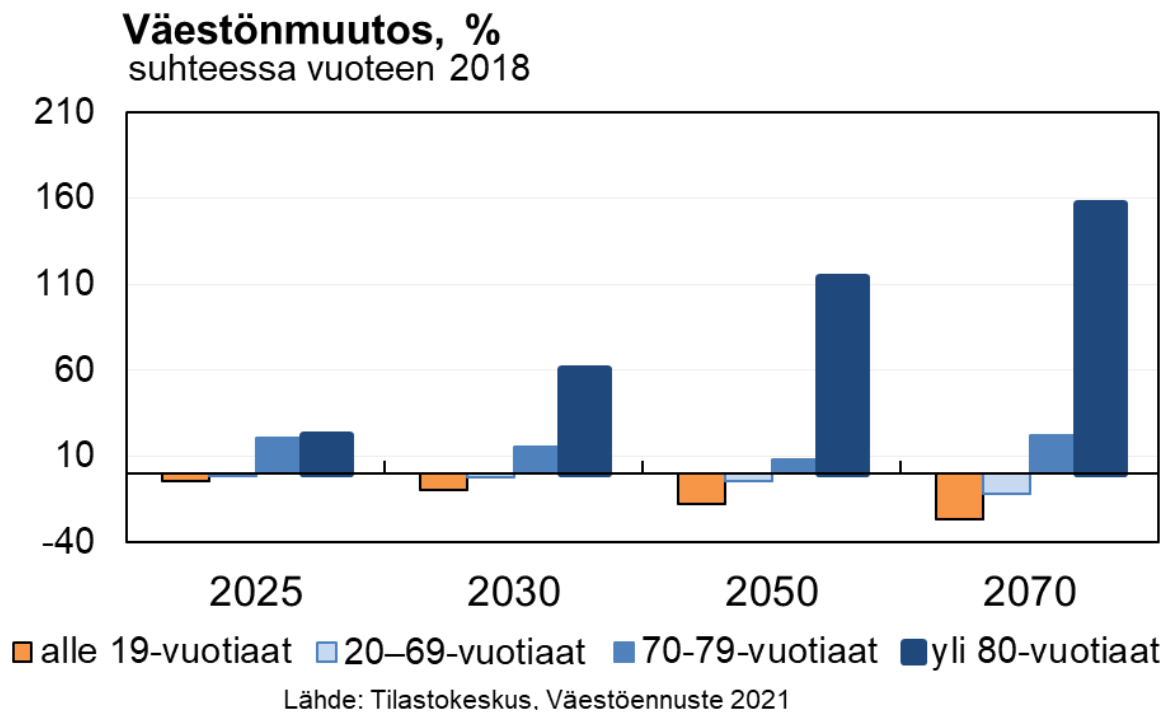
⁵³ VM, taloudellinen katsaus, kevät 2022. [Linkki julkaisuun.](#)

lähitulevaisuudessa. Julkisyhteisöjen bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan arvioidaan jatkavan kasvuaan, jos julkisen talouden tulojen ja menojen rakenne pysyy nykyisellään (Kuvio 8).



Kuvio 8. Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %.

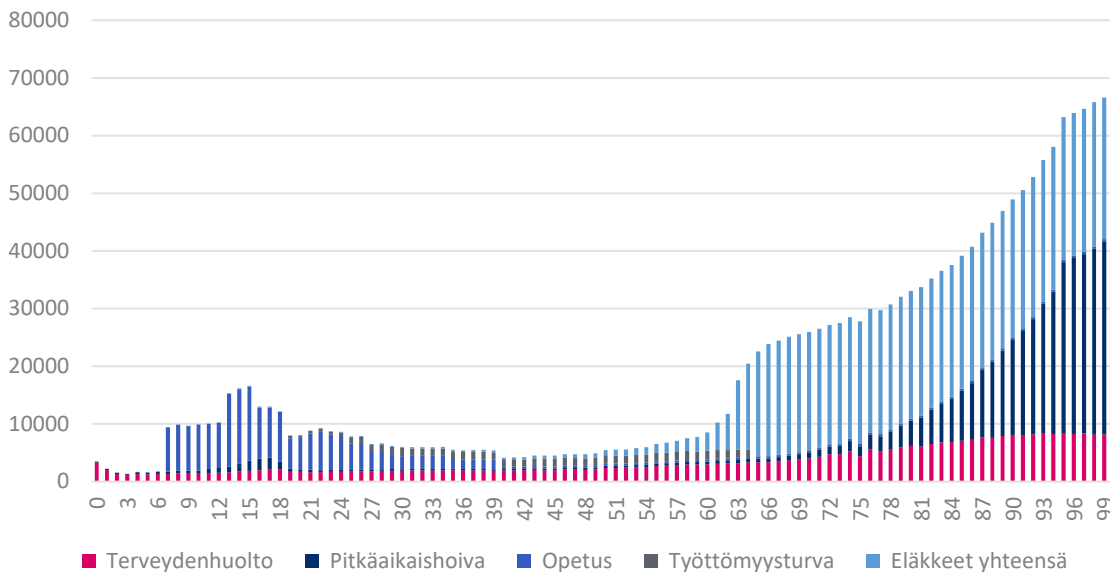
Kestävyysvaje selittyy merkittävässä määrin Suomen väestörakenteessa tapahtuvilla muutoksilla seuraavina vuosina ja vuosikymmeninä. Terveystuoltojärjestelmän kehittyminen ja elintason nousu ovat tavoitellusti johtaneet siihen, että ihmiset elävät yhä pidempään ja yhä terveempinä. Toisaalta syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku, joka kertoo, kuinka monta lasta yhdelle naiselle keskimäärin syntyy hänen elinaikanaan, aleni merkittävästi 1980-luvun alkuun asti ja on laskenut jälleen viime vuosikymmenen ajan. Eliniän pidentyminen ja syntyvyyden lasku ovat yhdessä johtamassa siihen, että työikäisen väestön määrä supistuu ja yli 80-vuotiaan väestön määrä kasvaa merkittävästi lähitulevaisuudessa (Kuvio 9).



Kuvio 9. Ennustettu suhteellinen väestönmuutos ikäryhmittäin suhteessa vuoteen 2018.

Valtiovarainministeriön arvioidessa kestävyysvajetta ikäsidonnaisiksi menoiksi lasketaan eläke-, terveys-, hoiva-, koulutus- sekä työttömyysturvamenot. Ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttaa keskeisesti ikäsidonnaisten menojen kehitykseen. Tätä voidaan havainnollistaa tarkastelemalla ikäsidonnaisten menojen kustannuksia ikäluokittain. Ikäsidonnaisten menojen kustannukset nousevat jyrkästi vanhemmissa ikäluokissa, mitä selittää erityisesti korkeat eläke-, terveys- ja hoivamenot näissä ikäryhmissä (Kuvio 10). Kun ikääntyneitä on aiempaa enemmän, on ikäsidonnaisten menojen nousu havaittavissa myös koko talouden tasolla.

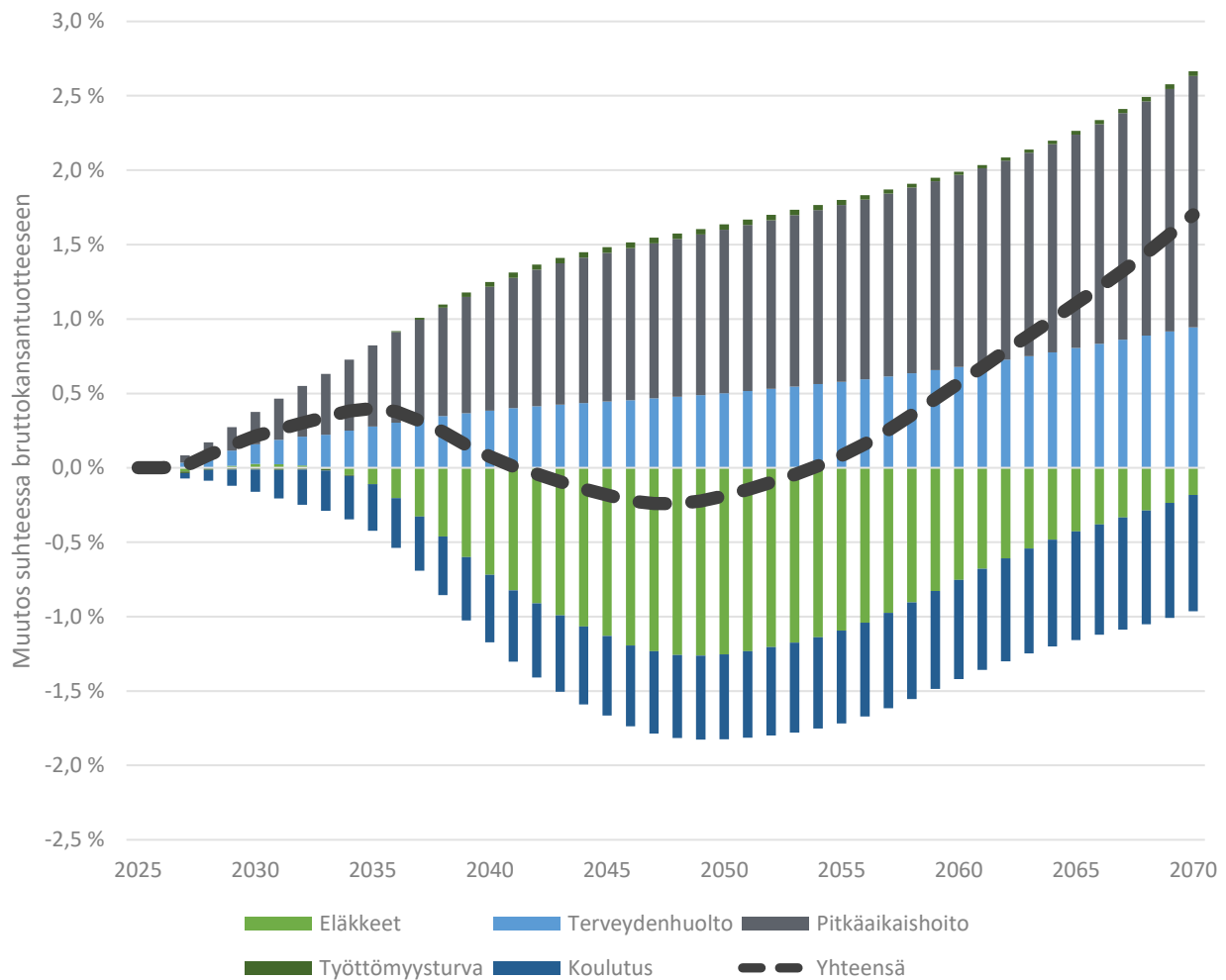
Ikäsidonnaiset menot ikäluokittain v. 2019
euroa henkeä kohden, keskiarvo



Kuvio 10. Ikäsidonnaiset menot ikäluokittain v.2019 euroa.

Pitkällä aikavälillä ikäsidonnaisten menojen kehitystä on luontevaa tarkastella suhteuttamalla ne bruttokansantuotteeseen. Tällaisia tarkasteluja voidaan tehdä sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä SOME-mallilla, jota hyödynnetään myös esimerkiksi kestävyysvajelaskelmissa. Väestön ikääntyminen aiheuttaa suurimman kasvupaineen pitkäaikaishoivan tarpeeseen ja menoihin (Kuvio 11). Pitkäaikaishoivan menot olivat noin 2,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Pitkäaikaishoivan menojen arvioidaan kuitenkin kasvavan noin 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä.⁵⁴ Terveydenhuoltomenot olivat noin 6,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja niiden arvioidaan kasvavan noin 8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2070. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella pyritään osaltaan hillitsemään kustannusten kasvua näillä sektoreilla. Koulutusmenojen arvioidaan puolestaan supistuvan koko tarkastelujakson ajan, sillä kouluikäiset ikäluokat pienenevät, mikäli syntyvyys ei lähde selkeään kasvuun.

⁵⁴ Tässä esitetyt luvut perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2021 ennusteeseen.



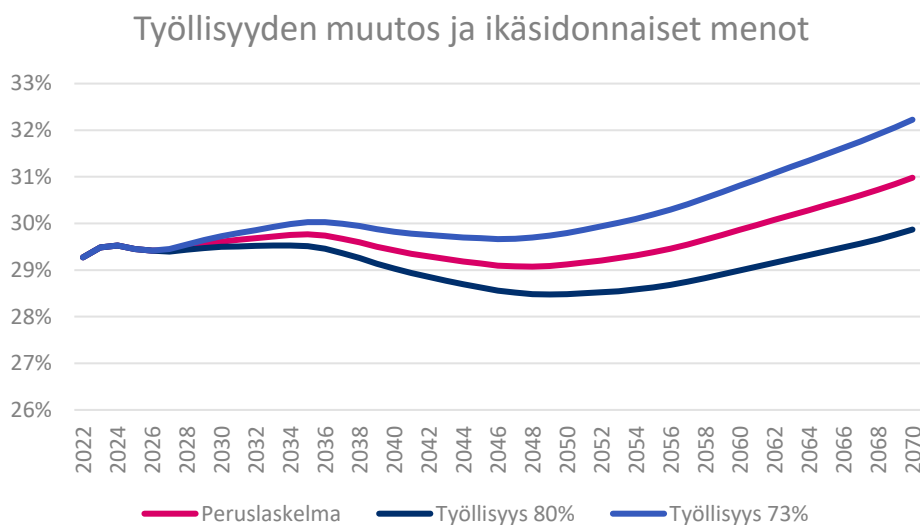
Kuvio 11. Ikäsidonnaisten menojen muutos vuodesta 2026, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Laskelmat ovat luonteeltaan painelaskelmia, joissa julkisen talouden tehtävien ja rakenteiden oletetaan pysyvän nykyisenkaltaisina.⁵⁵ Siten kyse ei ole varsinaisista ennusteista, joissa otettaisiin huomioon, että julkisten menojen kasvua joudutaan todennäköisesti hillitsemään tai niiden rahoitus pohjaa vahvistamaan tulevana vuosikymmeninä. Rahoituksen osalta painelaskelmissa oletetaan kokonaisveroasteen eli verojen ja veronluontoisten maksujen BKT-suhteen pysyvän vakiona pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen julkisen talouden kestävyyslaskelmat havainnollistavat, miten julkisen talouden arvioidaan kehittyvän nykyisen tulo- ja menorakenteen vallitessa. Lisäksi arvioihin vaikuttavat tehdyt oletukset väestö-, korko-, talous- ja työllisyyskehityksestä. Myös näihin tekijöihin on ainakin osittain mahdollista vaikuttaa poliittisin päätöksin.

⁵⁵ Ikäsidonnaisten menojen koskevat skenaariot perustuvat laskelmassa olevan muuttujan ja julkisten menojen tai tulojen väliseen tilastolliseen korrelaatioon. Jos esimerkiksi kokoaikaisesti työskentelevien osuus työllisyysasteeseen laskettavista henkilöistä korvautuu suuremmalla osuudella osa-aikatyötä tekeviä, julkisen talouden vakauttaminen edellyttää arvioitua korkeampaa tuottavuutta tai työllisyysastetta. Jos taas esimerkiksi maahanmuuttajien työllisyysaste tai palkkatulot nousisivat nykyisestä, olisi nettomaahanmuutolla nykyistä positiivisempi vaikutus julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin arviot niin kestävyysvajeen kuin ikäsidonnaisten menojen osalta pyritään perustamaan mahdollisimman realistisille oletuksille. Demografian kehitystä koskevat oletukset, kuten oletus nettomaahanmuuton tasosta tai kokonaishedelmällisyydestä, perustuvat Tilastokeskuksen viimeisimpään väestöennusteeseen. Kuten mikä tahansa mittari, arviot värähtelevät jonkin verran ajassa, kun käytetyt aineistot ja ennusteet päivittyvät. Lisäksi on luonnollista, että mitä pidemmälle tulevaisuuteen mennään, sitä epävarmemmiksi arviot käyvät. Tästä huolimatta julkisen talouden pitkän aikavälin laskelmat ja niiden herkkyystarkastelut tarjoavat hyödyllisen ja johdonmukaisen tavan analysoida sitä, minkä kokoluokan haasteesta väestön ikääntymisessä on kyse ja millaisilla keinoilla tähän haasteeseen voidaan vastata.

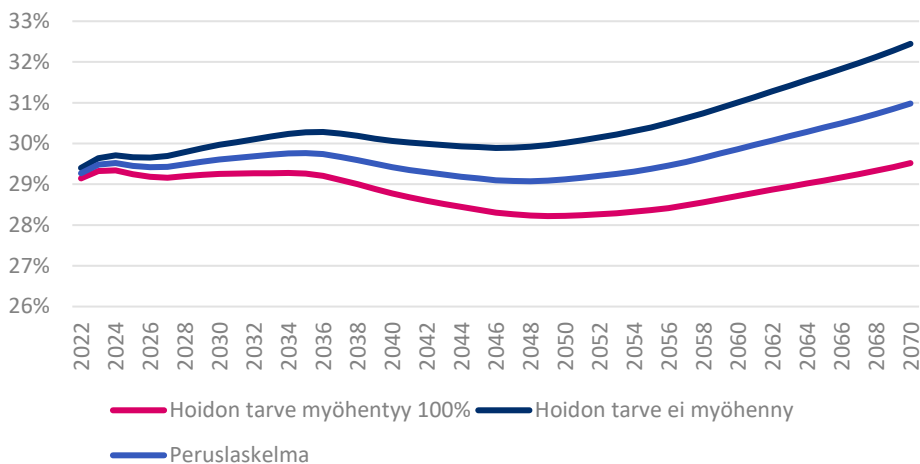
Kuvioissa 12–14 on kuvattu eri tekijöiden vaikutusta ikäsidonnaisten menojen pitkän aikavälin kehitykseen. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön kesän 2022 ennusteeseen. Työllisyyden osalta peruslaskelmassa oletetaan, että työllisyys asettuu vuoteen 2070 76,5 %:iin. Korkean työllisyyden vaihtoehdossa työllisyyden oletetaan nousevan 80 %:iin. Korkeampi työllisyysaste vaimentaisi ikäsidonnaisten menojen nousua. Vastaavasti ennakoitua heikompi työllisyyden pitkän aikavälin kehitys ja työllisyyden asettuminen 73 %:iin nopeuttaisi ikäsidonnaisten menojen kasvua.



Kuvio 12. Työllisyyden muutos ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Keskeinen tekijä ikäsidonnaisten menojen kehityksessä on ikääntyvän väestön palvelutarpeen muutos. Ikäsidonnaisten menojen kehitystä koskevassa peruslaskelmassa oletetaan, että eliniän noustessa tiettyjen palveluiden ja etuuksien käyttö myöhentyy 50 %. Käytännössä tämä tarkoittaa, että eliniän nousun myötä tulevista uusista ikävuosista puolet ovat terveitä ja puolet eivät. Palvelutarpeen muutosta koskevaa parametria voidaan tarkastella eri arvoilla. Jos palvelutarve myöhentyisi 100 % eli kaikki uudet elinvuodet olisivat terveitä, ikäsidonnaisten menojen nousu vaimentuisi. Jos palvelutarve ei myöhentyisi ollenkaan, ikäsidonnaisten menojen nousu olisi nykyistä korkeampaa.

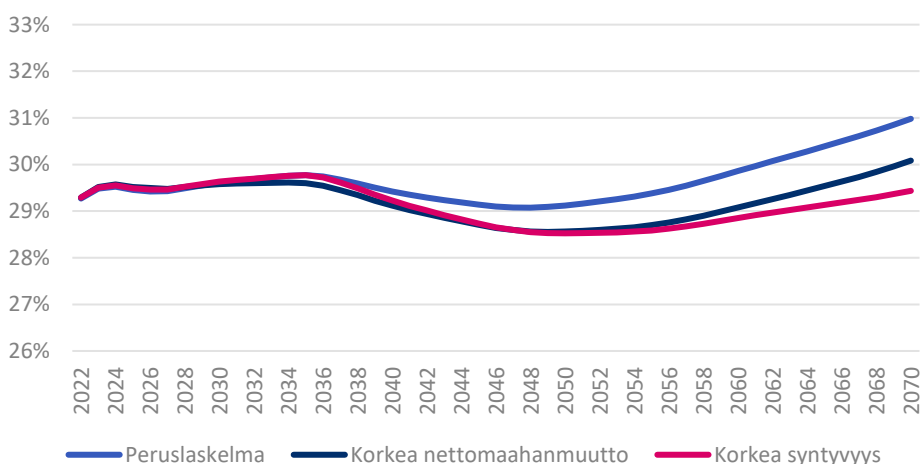
Palvelutarpeen muutos ja ikäsidonnaiset menot



Kuvio 13. Palvelutarpeen muutos ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Ikäsidonnaisten menojen kasvu liittyy olennaisesti väestön ikääntymiseen. Demografiset oletukset vaikuttavat arvioihin ikäsidonnaisten menojen kehityksestä. Peruslaskelmassa syntyvyyttä mallinnetaan arvon 1,45 saavan kokonaishedelmällisyysluvun avulla. Korkean syntyvyyden vaihtoehdossa kokonaishedelmällisyyslukuksi oletetaan 1,7, mikä hillitsee merkittävästi ikäsidonnaisten menojen kasvua. Nettomaahanmuutoksi oletetaan peruslaskelmassa 15000 henkeä vuodessa. Korkean maahanmuuton skenaariossa nettomaahanmuutto olisi 22500 henkeä vuodessa. Myös tämä vaihtoehto hillitsi ikäsidonnaisten menojen nousua merkittävästi, sillä maahanmuuttajat ovat pääosin työikäisiä.

Demografiset muutokset ja ikäsidonnaiset menot



Kuvio 14. Demografiset muutokset ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Työeläkejärjestelmän kestävyyttä voidaan arvioida sekä osana koko julkisen talouden kokonaisuutta että erillään muusta julkisesta taloudesta. Vahvasta julkiseen talouteen kytkeytymisestä johtuen työeläkejärjestelmän rahoitukseen liittyvät haasteet ovat osa julkisen talouden pitkän aikavälin

kestävyyteen liittyvää haastetta, kuten sosiaaliturvan rahoituskin. Viimeisimmän arvion mukaan työeläkejärjestelmän tila on vuonna 2019 ennakoitua parempi ja työeläkkeiden rahoitus on suurin piirtein kestäväällä pohjalla, eikä työeläkemaksuun kohdistu lähivuosikymmeninä korotuspainetta.⁵⁶ Eläkejärjestelmän kestävyys kohdistuisi painetta sellaisissa skenaarioissa, joissa syntyvyys, sijoitustuotot tai tuleva talous- ja työllisyyskehitys jäisivät odotettua heikommalle tasolle. Edellä mainittuihin tekijöihin tapahtuvien muutosten varalta järjestelmässä ei ole automaattista sopeutumismekanismeja. Sen sijaan eliniän pitenemiseen eläkejärjestelmä sopeutuu automaattisesti, sillä alin vanhuuseläkeikä ja alkavien eläkkeiden taso on sidottu elinajanodotteeseen.

Yllä esitetyn perusteella julkisten menojen kannalta keskeiset kehityskulut ovat terveydenhuollon ja erityisesti pitkäaikaishoivan palvelutarpeen kasvu lähivuosikymmeninä väestön ikääntyessä, sekä syntyvyyden viimeaikaisesta laskusta johtuva työeläkemaksun maltillinen korotuspaine viimeistään vuosisadan puolivälistä eteenpäin. Vaikka nämä osa-alueet – terveydenhuolto, pitkäaikaishoiva ja työeläkejärjestelmä – ovatkin pitkälti komitean työn ulkopuolella, ei koko julkisen talouden rahoituksellisia reunaehtoja voida jättää huomiotta myöskään sosiaaliturvakomiteassa.

Sosiaaliturvakomiteassa tehtävien ratkaisujen vaikutukset julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys

Komiteassa tehtävillä ratkaisuilla on mahdollista vaikuttaa suoraan sosiaaliturvamenoihin ja epäsuorasti julkisten menojen kehitykseen työllisyyden kautta. Komiteassa tehtävillä ratkaisuilla voi olla vaikeammin arvioitavissa olevia vaikutuksia työn tuottavuuteen, demografian kehitykseen (syntyvyys, maahanmuutto, elinajanodote) ja väestön terveyteen. Lisäksi erityisen keskeisiä julkisen talouden pitkän aikavälin kehityksen näkökulmasta ovat työvoiman tarjontaan, kysyntään sekä kohtaantoon vaikuttavat päätökset.

Työvoiman tarjontaan liittyvät vaikutukset liittyvät työn vastaanottamiseen, työnteen määrään tai työssä jatkamiseen liittyviin taloudellisiin kannusteisiin. Työvoiman kysyntään liittyvät vaikutukset johtuvat esimerkiksi sosiaalivakuutusmaksujen kautta sosiaaliturvan rahoittamiseen liittyvistä kustannuksista, jotka vaikuttavat työn teettämisen hintaan.

Sosiaaliturvan rahoitukseen liittyviä ratkaisuja on mahdollista rakentaa myös siten, että rahoitusratkaisulla pyritään tarkoituksenmukaisesti ohjaamaan etuuksien rahoittajan toimintaan.⁵⁷ Näin ollen myös sosiaaliturvan rahoittajien (valtio, kunnat, yritykset, palkansaajat) kannusteilla ja vaikutusmahdollisuuksilla on merkitystä.

Tutkimuksiin perustuvan tiedon perusteella pystytään arvioimaan sosiaaliturvan uudistamisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja kohdentamaan rajallisia resursseja julkisen talouden näkökulmasta mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

⁵⁶ Ks. Tikanmäki ym. (2022). Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2022. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022.

⁵⁷ Esimerkkejä mm. kuntien osarahoittama työmarkkinatuki ja kunnan osuus perustoimeentulotuen rahoituksesta sekä työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitukseen liittyvä maksuluokkamalli.

Tutkimuskirjallisuuden tuloksia voidaan tiivistää ainakin seuraaviksi johtopäätöksiksi.⁵⁸

- Sosiaaliturvassa on aina kannustinloukkuja. Työllisyyden näkökulmasta taloudellisten kannustinloukkujen purkaminen kannattaa kohdistaa etuuksiin, tuloluokkiin ja henkilöihin, joiden kohdalla kannustimien työllisyysvaikutus on keskimääräistä suurempi.
- Sosiaaliturvan rahoittamiseksi kerättävillä sosiaaliturvamaksuilla, tuloverotuksella ja kulutusveroilla on työllisyyttä ja tuotantoa vähentäviä vaikutuksia. Se, kuinka suuria arvioidut vaikutukset ovat, vaihtelee tutkimusten välillä.
- Jos veroja ja työnantajamaksuja kohdennetaan tiettyihin yrityksiin tai työntekijäryhmiin, vaikutukset voivat olla kohdejoukossa voimakkaampia kuin koko talouden tasolla.
- Etuuksien rahoitukseen liittyvien veronkiristysten haitalliset vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä kireämmäksi verotus muodostuu.
- Sosiaaliturvan rahoitusvastuulla on vaikutuksia myös palveluiden järjestämiseen. Mikäli palveluiden järjestämisestä vastaavalla toimijalla ei ole rahoitusvastuuta järjestämistään palveluista tai etuuksista, palveluiden järjestämisen kannustimet voivat olla heikot. Toisaalta palveluiden järjestämisen kannustimet vääristyvät, jos rahoitusvastuullinen toimija pystyy siirtämään kustannuksia muille hallinnon tasoille.

Työllisyyttä lisäävät ja työmarkkinoiden toimintaa parantavat toimet ovat julkisen talouden tasapainottamisen kannalta keskeisiä, mutta koko vajeen kattaminen yksinään niiden avulla ei ole välttämättä mahdollista.⁵⁹ Toimet talouden kasvun edellytysten vahvistamiseksi ja julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattamiseksi ovat myös olennaisia julkisen talouden kestävyys- ja turvaamiseksi.

2.4 Yhteenveto

Sosiaaliturvaetuuksien reaaliarvo on 1990-luvun alun jälkeisellä jaksolla pääosin joko vahvistunut tai pysynyt samalla tasolla. Ansiosidonnaisten etuuksien taso on vahvistunut suhteessa perusturvaetuuksiin, koska palkat ovat nousseet yleistä hintatasoa nopeammin eikä perusturvaetuusten tasoon ole tehty vastaavia korotuksia. Myöskin keskimääräiseen ansiotasoon suhteutettuna perusturvaetuudet ovat pääosin joko vahvistuneet tai pysyneet samalla tasolla viimeisten vuosikymmenten aikana.

Perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta. Työttömyysturvan ja asumistukien kansainvälisesti

⁵⁸ Tutkimuskirjallisuutta koskevia johtopäätöksiä on perusteltu tarkemmin sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaoston tuottamassa taustamuistiossa *Sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen kuvaus sosiaaliturvakomitealle*. [Linkki muistioon](#).

⁵⁹ Valtiovarainministeriön arvion mukaan 15–64 vuotiaiden ikäryhmässä työllisyysasteen nousu 1 %-yks. verran alentaisi kestävyysvajetta arviolta 0,3 %-yks. suhteessa BKT:hen, joka vastaa noin 850 milj. euroa vuoden 2026 tasolla. Esimerkiksi työllisyysasteen 4 prosenttiyksikön nousu kuroisi umpeen vain noin puolet julkisen talouden arvioidusta kestävyysvajasta.

vertailtuna laajasta kattavuudesta johtuen vähimmäisturvalla on useissa tapauksissa perusturvaetuuksia täydentävä rooli.⁶⁰ Suhteutettuna kansantalouden kokoon Suomen sosiaalimenot ovat korkeaa tasoa, mutta toisaalta ero muihin pohjoismaihin ei ole suuri. Kansainvälistä vertailua tehdessä on kuitenkin syytä huomioida, että etuuksien verotus ja verojärjestelmän kautta annettava muu tuki eroavat maittain. Myös sosiaalimenojen käsitteen laajuutta voidaan tulkita eri tavoin.

Väestön ikääntyminen ja alhaisen syntyvyys haastavat julkisen talouden rahoituskestävyyttä pitkällä aika välillä. Myöskään ilmastonmuutokseen, luontokatoon, taikka muita ulkoa tulevia taloudellisia uhkakuvia ei voida sivuuttaa. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys liittyy huomattavia haasteita ja tästä näkökulmasta on toivottavaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua kyettäisiin hillitsemään ja eläkejärjestelmän kestävyys turvaamaan.

Sosiaaliturvakomiteassa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Sosiaaliturvan uudistamisella on mahdollista tavoitella parannusta julkisen talouden pitkän aikavälin rahoituskestävyyteen.

⁶⁰ Useimmissa maissa ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäisajan päättyessä työtön siirtyy viimesijaiselle etuudelle. Suomen työmarkkinatuen kaltainen etuus on tässä suhteessa harvinainen.

3 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat

Täydennetään Vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitystyöryhmän raportin pohjalta.