

Aihe: Sosiaaliturvakomitean työ ja johtopäätökset

Jaoston on pyytänyt erityisesti tietoa seuraavista kysymyksistä:

1. Sosiaaliturvakomitean johtopäätös yleistuesta hallitukselle
2. Millainen näkemys sosiaaliturvakomitean jatkotyöstä kaudelle 2023–2027?
3. Viimesijaisen turvan järjestämismahdollisuudet, mikä on eksistenssiminimi jonka turvattu perustuslailla? Onko se toimeentulotuki vai jokin muu?

1. Sosiaaliturvakomitean johtopäätös yleistuesta

Sosiaaliturvakomitea esitti [välimietinnössään](#)¹ hallitukselle, että sosiaaliturvauudistuksen ensimmäisenä vaiheena olisi yhtenäistää ja yhdistää työikäisten syyperusteiset sosiaaliturvaetuudet yhdeksi perusturvaetuudeksi. Yksi perusturvaetus olisi edelleen syyperusteinen, eli etuuden myöntämisen ehdot ja perusteet olisivat erilaiset riippuen elämäntilanteesta. Suomessa on kehittynyt vuosikymmenien aikana kansainvälisesti poikkeuksellisen laaja asumisperusteinen sosiaalivakuutus, ja yksi perusturvaetus voidaan nähdä tämän kehityksen jatkumona. Jo vuonna 1986 virkamiehistä ja tutkijoista koostunut STM:n asettama perustoimeentulotyöryhmä esitti siirtymistä kolmitasoiseen toimeentuloturvajärjestelmään, joka koostuisi (i) yksilöllisestä tulovakuutuksesta, (ii) perhekohtaisesta tulotakuusta ja (iii) viimesijaisesta toimeentulotuesta. Työryhmän esittämä tulovakuutus on rakenteeltaan hyvin samanlainen kuin komitean esitys yhdestä perusturvaetuudesta. Samoin viime eduskuntakaudella sosiaaliturvakomitean esittämän yhden perusturvaetuuden kaltainen malli on ollut esillä usean eri puolueen ohjelmassa yleistuen nimellä.

Sosiaaliturvakomitea nimitti syksyllä 2021 työryhmän selvittämään kolmea vaihtoehtoista tapaa järjestää sosiaaliturva: perustulo, perustili ja yksi perusturvaetus. Tarkoituksena oli selvittää nykyjärjestelmästä eroavia vaihtoehtoisia sosiaaliturvan järjestämistapoja, mikä tuottaisi taustatietoa sosiaaliturvan pidemmän aikavälin linjauksia varten. Työryhmän

¹ Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26 <URL> <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>

[raportissa](#)² selvitettiin yhden perusturvaetuuden toteuttamisen vaihtoehtoa, joka perustui edellisellä hallituskaudella työskennelleen eriarvoisuustyöryhmän esittämään malliin (VNK 2018)³. Selvitykseen pohjautuen komitean kansanedustajajäsenet valmistelivat syksyn 2022 aikana oman yhden perusturvaetuuden mallin, joka oli selvitystyöryhmän mallia rajatumpi koskien työikäisten syyperusteisen / asumisperusteisen sosiaalivakuutuksen etuuksia.

THL julkaisi komitean välimietinnön esityksen pohjalta Tutkimuksesta tiiviisti -raportin⁴, joka kuvaa mitä yhden perusturvaetuuden malli käytännössä voisi tarkoittaa ja mitkä ovat sen toteuttamisen vaihtoehdot. Yhdistäminen koskisi Taulukossa 1 kuvattuja **tummennettuja** työikäisten sosiaalivakuutuksen etuuksia, jotka turvaavat perustuslain 19.2 § mukaisesti perustoimeentulon työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden aikana sekä lapsen syntymän perusteella. Nykyjärjestelmässä näitä tilanteita varten on viisi etuutta: työttömyysturvan peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha ja kuntoutusraha sekä vanhempainpäivärahat (raskausraha ja vanhempainraha).

² Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1 <URL> <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5455-7>

³ Eriarvoisuutta käsittelevä työryhmä. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. 2018; 1. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-557-0>

⁴ Yhden perusturvaetuuden toteuttamisen vaihtoehdot (Johanna Peltoniemi et al.) Tutkimuksesta tiiviisti 19:2023, THL 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-077-4>

Taulukko 1. Perustuslain 19.2 § elämäntilanteet ja niitä turvaavat asumisperusteisen sosiaalivakuutuksen etuudet

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

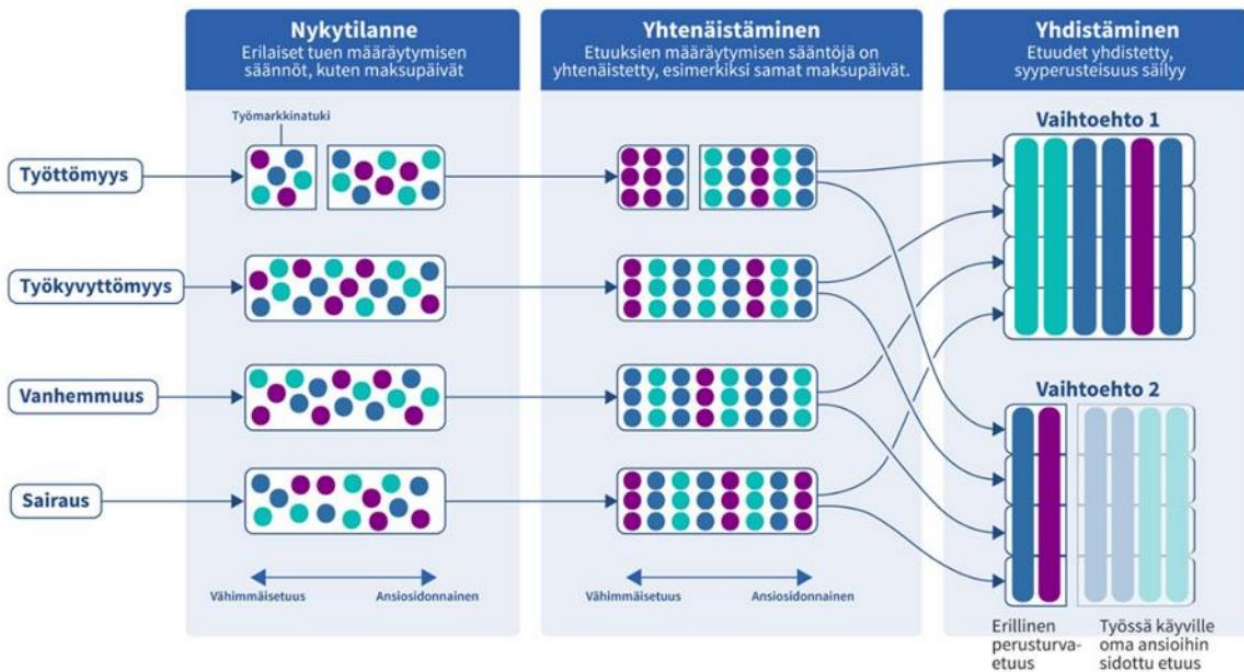
Lähde: Tutkimuksesta tiiviisti 19:2023. THL 2023

Perustoimeentulonturvaa kutsutaan myös syyperusteiseksi tai asumisperusteiseksi sosiaaliturvaksi, tarkalleen ottaen kyse on asumisperusteisesta sosiaalivakuutuksesta (ks. Liite). Suomessa myös työelämän ulkopuolella olevat on vakuutettu verorahoitteisesti samojen sosiaalisten riskien varalta kuin työssäkäyvät sosiaaliturvamaksuilla. Tämä on ainutlaatuista Pohjoismaiden ulkopuolella. Työelämän ulkopuolella olevien toimeentulo turvataan joko sosiaalivakuutuksen etuuksien vähimmäismääräisinä etuuksina (sairaus- ja vanhempainpäivärahat) tai omalla erillisellä etuudella (työmarkkinatuki).

Keskeinen kysymys on yhden perusturvaetuuden suhde ansioturvaan: Kehitetäänkö työikäisten perustoimeentuloa turvaavia etuuksia yhtenä kokonaisuutena, vai halutaanko vähimmäismääräiset etuudet erottaa omaksi etuudekseen. Perustuslain 19.2 § kuvaamissa tilanteissa perustoimeentuloa turvaavien etuuksien yhdistäminen kokonaisuutena kattaisi sekä perus- ja ansioturvan. Lainsäädännöllisesti tämä voisi tarkoittaa sitä, että perusturvaa koskeva sääntely koottaisiin yhteen lakiin, vaikkakin etuuden saamisedellytykset säilyisivät riskikohtaisina. Tämä mahdollistaa uudistukselle asetetun tavoitteen työikäisten asumisperusteisen sosiaalivakuutuksen selkeyttämisestä ja yksinkertaistamisesta.

Mikäli tavoitteena on yksi erillinen perusturvaetus, vaatii se myös etusrakenteen muokkaamista. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että vähimmäismääräiset sairaus-, kuntoutus- ja vanhempainpäivärahat sekä työmarkkinatuki ja työttömän peruspäiväraha yhdistettäisiin yhdeksi (perusturva)etuudeksi. Tämän erillisen perusturvaetuuden rinnalle jäisi työssäkäyville ansiosidonnainen (perus)etus, joka muodostuu sairaus-, vanhempain-, kuntoutus- ja työttömyyspäivärahoista. Erillinen perusturvaetus todennäköisesti jopa monimutkaistaisi nykyistä asumisperusteista sosiaalivakuutusta ja koko sosiaaliturvajärjestelmää.

THL:n Tutkimuksesta tiiviisti -raportissa tarkasteltiin näitä kahta keskeistä vaihtoehtoa pidemmälle. Kuviossa 1 on raportissa esitetty viiden nykyisen etuuden määräytymisperusteiden yhtenäistäminen sekä edelliset kaksi vaihtoehtoa toteuttaa perusturvaetuuksien ja mahdollisesti ansioturvaetuuksien yhdistäminen:



Kuvio 1: Yksi perusturvaetus voidaan toteuttaa ainakin kahdella tavalla: Yhtenäinen perustoimeentulon turva vai erillinen perusturvaetus?

Lähde: Tutkimuksesta tiiviisti 19:2023. THL 2023

Yksi perusturvaetus (yleistuki) tulisi nähdä ensimmäisenä askeleena pitkässä prosessissa Suomen asumisperusteisen sosiaalivakuutuksen yksinkertaistamisessa ja modernisoimisessa. Yhden perusturvaetuuden valmistelun aloittaminen vaatii selkeää kirjausta hallitusohjelmaan siitä, tavoitellaanko perustoimeentuloa turvaavien etuuksien yhtenäistämistä / yhdistämistä kokonaisuutena vai erillistä perusturvaetuutta. Hallitusohjelmassa tulisi linjata myös muut

yhdistämiseen liittyvät tekijät, jotka ohjaavat valmistelua. Toteutetaanko etuuksien määräytymisperusteiden yhtenäistäminen (lapsikorotukset, yhteensovitus ansiotuloihin ym.) lähtökohtaisesti kustannusneutraalisti? Tavoitellaanko lisää kannustavuutta? Lisäksi uudistuksen vaikutukset tulee arvioida tarkasti kaikissa vaiheissa sekä lisäksi huomioida palveluiden rooli ja asumisen tuet. Myös uudistuksen valmistelun tarvitseman mittavan tutkimus- ja arviointityön resurssit ja niiden organisointi tulisi myös kirjata hallitusohjelmaan. Valtion tutkimuslaitosten osaamista, resursseja ja roolia isojen uudistusten valmistelussa tulisi hyödyntää nykyistä enemmän.

Ehdotus hallitusohjelmakirjaukseksi: **Yhdistetään työkäisten perustoimeentuloa turvaavat syyperusteiset / asumisperusteisen sosiaalivakuutuksen etuudet yleistueksi / yhdeksi perusturvaetuudeksi sosiaaliturvakomitean ehdotuksen mukaisesti. Tavoitteena on työkäisten perustoimeentuloa turvaavien etuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen kokonaisuutena. Perusturvaetuuksien yhdistäminen toteutetaan kustannusneutraalisti(?) samalla parantaen etuus- ja palvelujärjestelmän kannustavuutta. Uudistuksen vaikutuksia arvioidaan kaikissa vaiheissa valtion tutkimuslaitoksille varattavilla resursseilla.**

2. Sosiaaliturvakomitean jatkotyö kaudelle 2023–2027

Komitean välimietintö sisältää yhden perusturvaetuuden (yleistuki) lisäksi 30 muuta ehdotusta selvitys-, lainvalmistelu- ja kehittämishankkeiksi tulevalle hallitukselle käynnistettäväksi. Tarvittaessa komitea voi edistää ehdotusten jatkoselvittämistä, mikäli ne eivät etene hallitusohjelmaan. Myös yleistuen valmistelu voidaan ”jakaa” hallituksen ja komitean kesken: Hallituksen aloittamaan etuuksien määräytymisperusteiden yhtenäistämiseen ja komitean tekemään yleistuen rakenteen valmisteluun.

Välimietinnössä komitea linjasi jatkavansa työtään toisella kaudella valmistelemalla esitykset muun muassa seuraavista kysymyksistä ja aiheista:

- Etuuksien ja palvelujen vastaavuus elämäntilanteeseen, työ- ja toimintakykyyn ja palvelutarpeeseen
- Toimeentulotuen asema sosiaaliturvajärjestelmässä
- Asumistuen kehittäminen ehdotetun selvityksen perusteella
- Etuuksien ja tukien yksilökohtaisuus ja perhe- ja kotitalouskohtaisuus
- Sosiaaliturvan kokonaisrakenteen uudistamista pitkällä aikavälillä ja vaihtoehtojen järjestämistapojen tarkastelua jatketaan

Nykyjärjestelmässä työmarkkinatuki kattaa tosiasiallisesti monia erilaisia riskitilanteita / elämäntilanteita, jotka eivät suoraan liity työttömyyteen, mutta joilla on kytkentä työllistymismahdollisuuksiin. Näitä ovat esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn rajoitteet, matala koulutustaso tai puuttuva kielitaito. Samoin viimesijaisen sosiaaliturvan (toimeentulotuen)

asema sosiaaliturvajärjestelmässä on epäselvä, samoin kuin toimeentulotuen ja perustoimeentuloa turvaavien sosiaalivakuutuksen etuuksien välinen suhde on epäselvä suhteessa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentteihin.

Sosiaaliturvakomitea myös yritys uudistaa miten uudistetaan yli hallituskausien. Työtä valmisteltiin jo Sipilän hallituskauden aikana TOIMI-hankkeessa, jossa kokeiltiin uudenlaisia työtapoja. Komitean ensimmäisen kauden oppeja on, että valmisteluresurssit tulisi varmistaa jo asettamisvaiheessa. Samoin tulisi miettiä tarkistetun toimeksiannon realistisuus resursseihin ja aikaan nähden. Samoin työnjako tulisi tehdä selkeämmäksi hallituksen ja parlamentaarisen valmistelun välillä.

Komiteatyön ensimmäisen kauden oppeja on ollut myös, että isot uudistukset tarvitsevat oman sisäisen tutkimus- ja selvitysryhmän. Tutkimuslaitosten roolia ja resursseja tulisikin hyödyntää enemmän isojen uudistusten valmistelussa ja vaikutusten arvioinneissa. Samoin tulisi panostaa vaikutusarviointien kehittämiseen strategisella tasolla, esimerkiksi avaamalla Tilastokeskuksen datahuoneet lainvalmistelun ja uudistusten valmistelun vaikutusten arviointeihin.

Sosiaaliturvauudistuksen parlamentaarinen valmistelu sosiaaliturvakomiteassa on myös edustanut jossain määrin uudenlaista poliittisen uudistuksen valmistelua Suomessa. Yhteiskunnalliset ongelmat ja hyvinvointivaltion järjestelmät ovat muuttuneet monimutkaisiksi. Poliitikot tarvitsevat tukea tutkijoilta ja virkamiehiltä jo (poliittisten) ongelmien ja tavoitteiden määrittelyssä. Tämä edellyttää uudenlaista valmistelua. Yleistukea koskevan esityksen valmistelu edusti monella tapaa kuvattua uudenlaista valmistelua. Yleistukea koskeva esitys valmisteltiin syksyllä 2022 kansanedustajien kesken kokoontuen eduskunnassa asiantuntijasihteeristön ja tutkimusryhmän tukemana.

Ehdotus: Sosiaaliturvakomitea jatkaa työskentelyään hallituskaudella valmistellen vähimmäisturvan uudistuksen sekä sosiaaliturvan riskikategorioiden uudelleenarvioinnin.

Ehdotus: Sosiaaliturvakomitea valmistelee konkreettisen ehdotuksen yleistuesta / perustoimeentulujärjestelmästä, joka kattaa myös vähimmäisturvajärjestelmän. Työssä huomioidaan hallituksen aloittamat etuuksien määräytymisperusteiden yhtenäistämisen hankkeet.

3. Viimesijaisen turvan järjestämismahdollisuudet

Sosiaalihuollon periaatekomitea (1971) ja SATA-komitea (2009) katsoivat, perusturvan tulee mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Samalla todettiin, että kysymys siitä, milloin elintaso poikkeaa liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta, on ennen kaikkea arvovalinta, johon ei voida yksinomaan tutkimuksen avulla vastata. SATA-komitean esityksestä perusturvan riittävyyden

seuranta tehtiin lakisääteiseksi, viimeisin arvio julkaistiin alkuvuodesta.⁵ Sosiaalisten oikeuksien komitea (ESOK) on antanut Suomelle moitteita liian matalasta perusturvasta. Päätös pohjautuu ESOK:n käyttämään 50 % mediaanista tulorajaan, jonka käyttöä empiirisenä riittävyyden mittarina on myös kritisoitu.⁶

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa (SOPU) -hanke⁷ selvitti Sosiaaliturvakomitealle toimeentulotuen uudistamiseen liittyviä kysymyksiä. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden vähimmäistasoa ei ole määritelty rahallisesti. Oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan perustuu yksilölliseen tarpeeseen, jota arvioidaan yksilökohtaisella kokonaisarviolla. Toimeentulotuki on keskeinen perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista viimesijaista tukea turvaava rahamääräinen tukimuoto, mutta ne eivät ole täysin sama asia.

Kelan perustoimeentulotukea voidaan pitää pitkälti perustuslain 19.1 §:n edellyttämän välttämättömän toimeentulon toteuttamisen muotona ottaen kuitenkin huomioon, että sen perusosaa voidaan alentaa tietyissä velvoitteiden laiminlyöntitilanteissa. Perustuslaissa tarkoitettua vähimmäisturvaa voidaan kuitenkin tietyissä kiireellisissä tai muutoin poikkeuksellisissa tilanteissa toteuttaa (rahamääräisen) toimeentulotuen asemesta lyhytaikaisesti myös pääsääntöisesti luontaisuuksina, kuten majoituksena, vaatteina, lääkkeinä ja ruokana.

Pitkäaikaisen tuen osalta korvattavien menojen enimmäismäärää on mahdollista rajoittaa perustoimeentulotuessa, kuten Kela nyt tekee asumismenojen kohdalla ohjeistustensa perusteella. Tällöinkin henkilöllä on mahdollisuus hakea täydentävää toimeentulotukea mahdollisiin ylimeneviin asumismenoihin hyvinvointialueen sosiaalityöstä. **Tästä asiasta ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista olla kirjausta hallitusohjelmassa, koska näitä kysymyksiä tarkastellaan kohdassa kaksi esitetystä ehdotuksessa.** Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että viimesijaisen turvan järjestämistä koskevat uudistukset edellyttävät perustuslakiarviointia.

⁵ Lähde: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-037-8>

⁶ Tervola, J., & Nykänen, E. (2022). Sosiaaliturvan riittävyyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti. Yhteiskuntapolitiikka 2:2022. <URL> <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022040527164>

⁷ Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa (Kotkas et al.) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 12:2023. <URL> <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-448-4>

LIITE: Sosiaaliturvan käsitteiden määritelmiä

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

Lähde: Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2019–2023. THL 2023.