

Sosiaaliturvakomitean arviointi- ja selvitysryhmä

Selvitys yhdestä perusturvaetuudesta

Näkökulmina rahoitus ja suhde
ansioturvaan

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2026:1

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2026:1

Selvitys yhdestä perusturvaetuudesta

Näkökulmina rahoitus ja suhde ansioturvaan

Sosiaaliturvakomitean arviointi- ja selvitysryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2026

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö
CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-9816-2
ISSN pdf: 2670-3858

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Selvitys yhdestä perusturvaetuudesta Näkökulmina rahoitus ja suhde ansioturvaan

Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2026:1

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö

Yhteisötekijä Sosiaaliturvakomitean arviointi- ja selvitysryhmä
Kieli suomi **Sivumäärä** 45

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan yhden perusturvaetuuden kehittämisen mahdollista seuraavaa vaihetta, jossa työttömälle työnhakijalle maksettavaan yleistukeen yhdistettäisiin vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä Kelan kuntoutusraha. Tarkastelun keskiössä ovat perusturvaetuuden rahoitus ja suhde ansioturvaan.

Nykyisin perusturvaa rahoitetaan sekä veroilla että sosiaalivakuutusmaksuilla, ja eri etuudet eroavat rahoitukseltaan. Selvityksen mukaan yksi tapa yhtenäistää perusturvan rahoitusta olisi poistaa vakuutusmaksurahoitus työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen perusturvasta. Tämä korostaisi perusturvan asemaa verorahoitteisena turvana ja siten selkeyttäisi rahoitusjärjestelmää. Samalla muutos saattaisi lisätä tarvetta merkittävälle ansioturvan rahoitusuudistukselle. Toinen vaihtoehto olisi säilyttää vakuutusmaksurahoitus perusturvassa jollain tapaa yhtenäistettynä.

Kunnilla on osarahoitusvastuu työttömyysturvasta, muttei sairausvakuutuksen päivärahoista. Alueellisten rahoituskannustimien rakentaminen sairausvakuutuksen päivärahoihin vaatisi perusteellista lisäselvitystä.

Perusturvan yhdistäminen voisi myös lisätä tarvetta yhtenäistää ansioturvan saamisehtoja, koska ne määrittävät, ketkä kuuluvat perusturvan piiriin.

Rahoituksen yhtenäistäminen voi selkeyttää järjestelmää, mutta muutokset eivät todennäköisesti näkyisi juurikaan etuudensaajalle.

Asiasanat yksi perusturvaetus, sosiaaliturvakomitea, sosiaaliturvauudistus, sosiaaliturva, rahoitus, perusturva, ansioturva, yleistuki

ISBN PDF 978-952-00-9816-2

ISSN PDF 2670-3858

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9816-2>

Utredning om en enda grundskyddsförmån Perspektivet på finansiering och rätt till förtjänstskydd

Publikationer av kommittén för social trygghet 2026:1

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Bedömnings- och utredningsgruppen vid kommittén för social trygghet
Språk finska **Sidantal** 45

Referat

I utredningen granskas den möjliga följande fasen av utvecklingen av en enda grundskyddsförmån, där sjuk- och föräldradagpenningens minimibelopp samt Folkpensionsanstaltens rehabiliteringspenning kombineras med det allmänna stöd som betalas till arbetslösa arbetssökande. Granskningen fokuserar på finansieringen av grundskyddsförmånen och dess förhållande till förtjänstskyddet.

Idag finansieras grundskyddet med såväl skatter som socialförsäkringsavgifter och de olika förmånerna har olika finansiering. Enligt utredningen vore ett sätt att förenhetliga finansieringen av grundskyddet att ta bort den försäkringsavgiftsbaserade finansieringen från grundskyddsdelen i utkomstskyddet för arbetslösa och sjukförsäkringen. Detta skulle understryka grundskyddets ställning som en skattefinansierad trygghet och således klargöra finansieringssystemet. Samtidigt kan ändringen öka behovet av en betydande reform av förtjänstskyddet. Ett annat alternativ är att bevara den försäkringsavgiftsbaserade finansieringen så att den på något sätt förenhetligas i grundskyddet.

Kommunerna har medfinansieringsansvar när det gäller utkomstskyddet för arbetslösa, men inte för sjukförsäkringens dagpenningar. Att bygga in regionala finansieringsincitament i sjukförsäkringens dagpenningar skulle kräva en grundlig tilläggsutredning.

En kombinerad finansiering av grundskyddet kan också öka behovet av att förenhetliga villkoren för att erhålla förtjänstskydd, eftersom de fastställer vem som omfattas av grundskyddet.

Systemet kan bli tydligare genom att finansieringen förenhetligas, men ändringarna skulle sannolikt inte just alls synas för förmånstagaren.

Nyckelord en enda grundskyddsförmån, kommittén för social trygghet, reformen av den sociala tryggheten, social trygghet, finansiering, grundskyddet, förtjänstskyddet, allmänt stöd

ISBN PDF 978-952-00-9816-2 **ISSN PDF** 2670-3858

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9816-2>

Review of a single basic security benefit Financing and the right to earnings-related benefits

Publications of the Social Security Committee 2026:1

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Group author Social Security Committee working group

Language Finnish

Pages 45

Abstract

This review examines a possible next phase in the development of a single basic security benefit. In this model, a general social security benefit paid to unemployed jobseekers would be merged with the minimum-level sickness allowance, parental allowance and Kela's rehabilitation allowance. The analysis focuses on the financing of the basic security benefit and its relationship with earnings-related social security.

At present, basic security is financed through a combination of taxation and social insurance contributions, and the financing arrangements vary across different benefits. According to the report, one way to harmonise the financing of basic security would be to remove contribution-based financing from the basic security during unemployment, sickness, parental leave and rehabilitation. This would emphasise the role of basic security as tax-funded protection and thereby clarify the overall financing system. At the same time, such a change could increase the need for a significant reform of the financing of earnings-related social security. An alternative approach would be to retain contribution-based financing of basic security in a harmonised form.

Municipalities currently share financing responsibility for unemployment benefits, but not for sickness allowance, parental allowance or rehabilitation allowance. Introducing regional financing incentives for these benefits would require extensive further examination.

Merging the basic security benefits could also increase the need to harmonise the eligibility conditions for earnings-related benefits, as these conditions determine who falls within the scope of basic security.

While harmonising financing could make the system clearer, the changes would be unlikely to be noticeable for benefit recipients.

Keywords single basic security benefit, Social Security Committee, social security reform, social security, financing, basic security, earnings-related social security, general social security benefit

ISBN PDF 978-952-00-9816-2

ISSN PDF 2670-3858

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9816-2>

Sisältö

| | | |
|----------|--|----|
| 1 | Johdanto | 7 |
| 2 | Sosiaaliturvan rahoituksen yleiset periaatteet | 10 |
| 2.1 | Sosiaalivakuutus ja sosiaalivakuutusmaksut | 10 |
| 2.2 | Asumisperusteinen sosiaaliturva ja yleiset verovarot | 12 |
| 2.3 | Perustuslaillisia näkökohtia sosiaaliturvan rahoitukseen | 13 |
| 3 | Etuuksien ja niiden rahoituksen nykytila | 16 |
| 3.1 | Etuuksien kuvaus | 16 |
| 3.1.1 | Työttömyysturvajärjestelmä | 16 |
| 3.1.2 | Sairauspäiväraha, kuntoutusraha ja vanhempainpäivärahat | 17 |
| 3.2 | Rahoituksen kuvaus | 18 |
| 3.2.1 | Työttömyysturvaetuksien rahoitus | 18 |
| 3.2.2 | Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja kuntoutusrahan rahoitus | 22 |
| 3.3 | Yhteenveto ja arviointi | 24 |
| 3.3.1 | Etuuksien piirteiden erot | 24 |
| 3.3.2 | Rahoituksen erot | 25 |
| 3.3.3 | Rahoituksen nykytilan arviointi vakuutusluonteen näkökulmasta | 26 |
| 4 | Uudistamisvaihtoehtoja | 28 |
| 4.1 | Rahoitusvaihtoehtoja | 28 |
| 4.1.1 | Sosiaalivakuutusmaksujen rooli perusturvassa | 28 |
| 4.1.2 | Valtion rahoituksen rooli ansioturvassa | 30 |
| 4.1.3 | Alueelliset rahoituskannustimet | 32 |
| 4.2 | Yhden perusturvaetuuden suhde ansioturvaan | 35 |
| 5 | Johtopäätökset ja pohdinta | 39 |
| 6 | Lähteet | 43 |

1 Johdanto

Parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea kannatti vuonna 2023 julkaistussa välimietinnössään (Sosiaaliturvakomitea 2023) yhden perusturvaetuuden selvittämistä sosiaaliturvauudistuksen seuraavana vaiheena. Perusturvaetuuksien yhtenäistämisen ja yhdistämisen tarkoituksena on komitean kirjauksen mukaisesti selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle.

Sosiaaliturvakomitean ehdotuksen mukainen yksi perusturvaetus olisi syyperusteinen etuus. Perusturvaetuuden myöntämisen ehdot ja perusteet olisivat erilaiset riippuen elämäntilanteesta. Komitea katsoi, että yhtenäistäminen ja yhdistäminen koskisivat työmarkkinatukea, peruspäivärahaa, sairauspäivärahaa, Kelan kuntoutusrahaa ja vanhempainpäivärahoja ansioturva huomioiden. Perusturvaetuuksista kansaneläke, takuueläke ja Kelan perhe-eläkkeet jätettiin komitean kirjauksessa yhden perusturvaetuuden ulkopuolelle.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan kirjattu yleistuki uudistus toteutti osittain sosiaaliturvakomitean välimietinnön kirjausta yhdestä perusturvaetuudesta. Yleistuki kirjattiin hallitusohjelmaan kuitenkin perusturvaetuuksia laajempaan uudistukseen, jossa yleistuki sisältäisi perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Orpon hallitus on sittemmin edistänyt hallitusohjelman ja sosiaaliturvakomitean välimietinnön kirjauksia valmistelemalla yleistukilain (48/2026). Toukokuussa 2026 voimaan tuleva ensimmäisen vaiheen yleistuki korvaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Muut syyperusteiset etuudet, asumisosa ja harkinnanvarainen osa eivät vielä sisälly toukokuussa voimaan tulevaan yleistukeen.

Tässä selvityksessä käytetään seuraavia määritelmiä

Perusturva. Perustoimeentulon turva perustuslain 19.2 §:ssä määriteltyissä sosiaalisissa riskitilanteissa (työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä, huoltajan menetys). **Perusturvaetus** on etuus, jolla turva taataan.

Ansioturva. Aiempiin tuloihin suhteutettu toimeentulon turva edellä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa.

Sairausvakuutuksen päivärahat. Sairauspäiväraha, vanhempainpäivärahat ja Kelan kuntoutusraha.

Etuuksien yhtenäistäminen. Etuuksien ehtojen tai määräytymisperusteiden muokkaaminen samankaltaisemmiksi.

Etuuksien yhdistäminen. Kahden tai useamman etuuden (tai etuuden osan) korvaaminen yhdellä etuudella ottaen piirteitä molemmista.

Tässä selvityksessä tarkastellaan yleistuen mahdollista seuraavaa kehitysaskelta, jossa työttömälle työnhakijalle maksettavaan yleistukeen yhdistettäisiin vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä Kelan kuntoutusraha (jatkossa näistä käytetään yhteisnimitystä sairausvakuutuksen päivärahat). Selvitys vastaa toimeksiantoon, jonka sosiaaliturvakomitea antoi sosiaaliturvakomitean alaiselle arviointi- ja selvitysryhmälle syyskuussa 2025¹. Arviointi- ja selvitysryhmän tehtäviksi annettiin tarkastella perusturvaetuuksien yhdistämiseen ja yhtenäistämiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä erityisesti rahoituksen näkökulmasta, sekä arvioida eri toteutusvaihtoehtojen vaikutuksia².

- 1 Selvitystä työstettiin arviointi- ja selvitysryhmän varapuheenjohtajan, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen johtavan tutkijan Jussi Tervolan johdolla. Työstämiseen osallistuivat Ismo Hiljanen (Kela), Tapio Isolankila (STM), Annaliina Kotilainen (VM), Minna Liuttu (STM), Simo Mentula (VM), Sara Mäkäpäinen (STM), Joonas Ollonqvist (THL), Milja Tiainen (STM), Anna-Kaisa Tuovinen (THL), Jarno Turunen (TTL) ja Eeva Vartio (STM). Työryhmä kiittää selvitystä kommentoineita asiantuntijoita.
- 2 Myös sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (StVM 28/2025 vp) kantaa yleistuen rahoitukseen todeten, että yleistuen jatkokehittämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota sosiaaliturvan rahoituksen selkeyteen niin, että vakuutusmaksujen tuotolla rahoitetaan lähtökohtaisesti vain ansioturvaa ja verotuotoilla perusturvaa.

Toimeksiannon mukaisesti keskeinen osa selvitystä käsittelee yhden perusturvaetuuden rahoitusta, mutta arviointi- ja selvitysryhmä katsoi olennaiseksi käsitellä myös perusturvaetuuksien yhdistämiseen liittyviä muita kysymyksiä, liittyen erityisesti uudistuksen tavoitteisiin sekä perus- ja ansioturvan väliseen suhteeseen. Vaikka toimeksianto keskittyy perusturvaan, käsitellään selvityksessä jossain määrin myös ansioturvaa, koska osalla käsitellyistä vaihtoehdoista on merkittäviä vaikutuksia myös ansioturvan määräytymiseen ja rahoitukseen.

Seuraavaksi selvityksessä tehdään lyhyt katsaus sosiaaliturvan rahoituksen periaatteellisiin kysymyksiin käsittelemällä vakuutusjärjestelmän ja verorahoitteen järjestelmän klassisia periaatteita sekä toisaalta rahoitukseen liittyviä perustuslaillisia reunaehtoja. Sen jälkeen luvussa 3 kuvataan työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen päivärahojen keskeisiä eroja niin määräytymisperusteiltaan kuin rahoituseltaan. Luvussa 4 käsitellään eri vaihtoehtoja yhtenäistää perusturvaetuuksien rahoitusta ja toisaalta ansioturva-oikeuden määräytymistä suhteessa perusturvaetuuksiin. Luvussa 5 esitetään selvityksen keskeiset johtopäätökset ja pohditaan uudistuksen perusteluita yleisellä tasolla.

2 Sosiaaliturvan rahoituksen yleiset periaatteet

Sosiaaliturvaa rahoitetaan useilla eri tavoilla, joista keskeisimmät ovat sosiaalivakuutusmaksuihin perustuva rahoitus sekä yleisistä verovaroista tapahtuva rahoitus. Tässä luvussa käydään läpi eri rahoitustapojen takana olevia historiallisia ja teoreettisia periaatteita. Lisäksi luvussa käsitellään sosiaaliturvan rahoitusta Suomen perustuslain näkökulmasta. Käsittely rajautuu ansiotulojen puutetta kompensoivien sosiaaliturvajärjestelmien peruseriaatteisiin. Tarkastelun ulkopuolelle rajautuvat näin ollen muut sosiaaliturvan muodot (esim. sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutus).

2.1 Sosiaalivakuutus ja sosiaalivakuutusmaksut

Sosiaalivakuutus (social insurance) on yleinen tapa turvata toimeentuloa sosiaalisten riskien, kuten sairauden, kohdatessa. Sosiaalivakuutus eroaa yksityisestä vakuutuksesta siinä, että vakuutukseen osallistuminen vakuutusmaksuja maksamalla on tyypillisesti pakollista, jolloin vakuutuksen ottaminen ei riipu esimerkiksi yksilön varoista tai riskin toteutumisen todennäköisyydestä. Tämä luo sosiaalivakuutukseen tulonjaollisen ja solidaarisen elementin, jollaista ei ole yksityisessä vakuutuksessa. (Barr 2012.)

Sosiaalivakuutuksen juuret ulottuvat Bismarckin ajan Saksaan 1880-luvulle, jolloin luotiin ensimmäiset lakisääteiset vakuutusjärjestelmät työntekijöiden työtapa-turmien varalta (Sigerist 1943). Sosiaalivakuutus perustuu ajatukseen, että riski on satunnainen tapahtuma, joka voi koskettaa ketä tahansa työntekijää ja vakuutetut eli työntekijät (ja mahdollisesti työnantajat) osallistuvat yhdessä sen rahoittamiseen vakuutusmaksuilla yhteisesti sovituin periaattein. Vakuutusjärjestelmässä solidaari-suus siis rajoittuu vakuutuksen piiriin kuuluvien keskuuteen. Muu väestö, eli esimerkiksi työvoiman ulkopuoliset henkilöt, eivät osallistu vakuutuksen rahoittamiseen eivätkä myöskään ole oikeutettuja vakuutusetuuksiin.

Sosiaalivakuutuksen periaatteeseen kuuluu, että vakuutetut maksavat vakuutusmaksuja, joilla vakuutusetuudet rahoitetaan. Samalla vakuutusmaksujen maksaminen tai työhistoria ovat ehtoina vakuutusetuuden saamiselle (Atkinson 1989; Esping-Andersen 1990). Bismarckilaisessa mallissa vakuutusmaksut ja -etuudet ovat sidonnaisia palkkatasoon, kun taas Beveridgeläisessä mallissa vakuutusmaksut ja -etuudet ovat tasasuuruisia kaikille (Barr 2012).

Vakuutus perustuu ajatukseen yhteisestä riskipoolista eli erillisestä rahastosta, johon vakuutusmaksut kerätään ja jota käytetään vakuutusetuuksien maksamiseen ja hallinointiin (Barr 2012). Jos rahastosta rahoitetaan muutakin sosiaaliturvaa kuin vakuutettujen vakuutusetuuksia, vakuutusmaksujen yhteys vakuutusetuuteen on heikompi ja maksut voivat näyttäytyä pikemminkin käyttötarkoitussidonnaisina eli ns. korvamerkittyinä veroina kuin varsinaisina vakuutusmaksuina. Korvamerkitty vero voi erota periaatteeltaan vakuutusmaksuista muun muassa siinä, että verossa rahoituksen käyttökohde ei ole rajattu veroja maksaneiden etuuksiin, vaan käyttökohde on joustavampi.

Vakuutusrahastot ovat usein muodollisesti erillisiä valtion budjetista, mikä voi luoda vakautta ja suojata rahoitusta poliittisilta vaihteluilta. Samalla pakolliset sosiaalivakuutusmaksut ovat osa kokonaisveroastetta ja siten rajoittavat sitä, kuinka paljon julkistalouden muut sektorit voivat kerätä veroja. Siksi myös sosiaalivakuutusrahastojen varoihin ja maksutasoihin ja rahastoista maksettaviin etuuksiin kohdistuu poliittista ohjausta ja odotuksia.

Palkansaajien lisäksi myös työnantajat voivat osallistua sosiaalivakuutusmaksujen maksamiseen. Tämä on tapa jakaa vastuuta sosiaalisista riskeistä kummankin osapuolen kesken, sillä sekä työnantajilla että työntekijöillä on vaikutusvaltaa sosiaalisten riskien, kuten sairauden ja siitä aiheutuvan työkyvyttömyyden, toteutumiseen.

Suomessa edellä kuvatut sosiaalivakuutuksen periaatteet toteutuvat ennen kaikkea ansiosidonnaisissa etuuksissa, mutta sosiaalisten riskien aikaista toimeentuloa turvataan Suomessa myös perusturvaetuuksilla. Ne taas rahoitetaan pääasiassa yleisillä veroilla, joita käsitellään seuraavaksi.

2.2 Asumisperusteinen sosiaaliturva ja yleiset verovarot

Klassisessa vakuutusajattelussa sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitetut vakuutusetuudet on rajattu vain niille, jotka ovat maksaneet vakuutusmaksuja (Atkinson 1989). Muiden ihmisryhmien sosiaaliturva rahoitetaan tällöin valtion tai paikallishallinnon keräämin yleisin verovaroin. Sosiaalivakuutuksen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi sosiaalietuudet, joilla turvataan henkilön tai perheen viimesijainen toimeentulo. Verorahoitteinen sosiaaliturva on yleensä asumisperusteista, eli oikeus etuuksiin syntyy, kun henkilön katsotaan asuvan maassa vakinaisesti. Oikeus sosiaaliturvaan on tällöin riippumaton työhistoriasta tai maksetuista vakuutusmaksuista.

Kun klassisessa sosiaalivakuutusjärjestelmässä tulonsiirrot tapahtuvat vakuutettujen kesken, verorahoitteisessa sosiaaliturvassa tulonjako tapahtuu laajemmin eri väestöryhmien kesken ja siten solidaarisuusperiaate on laajempi. Tämä näkyy myös rahoituksen ja etuuden suhteessa: yleinen verotus on usein progressiivista eli henkilö rahoittaa suhteellisesti sitä suuremman osan, mitä suurituloisempi hän on. Verovaroin rahoitetut etuudet taas ovat pääsääntöisesti regressiivisiä eli sitä pienempiä suhteessa tuloihin, mitä suurituloisemmasta henkilöstä on kyse. (Schmitt ym. 2020.)

Valtion lisäksi myös kunnille ja muulle paikallishallinnolle on monesti annettu rahoitusvastuuta osasta verovaroin rahoitettuja etuuksia. Tämän taustalla on usein paikallishallinnon vaikutusvalta niihin syihin, joiden perusteella etuutta maksetaan, ja rahoitusvastuun on katsottu kannustavan etuudensaannin minimoimiseen. Paikallishallinto voi esimerkiksi vaikuttaa työllisyyteen edistämällä elinkeinoelämälle suotuisia olosuhteita tai työllistää etuudensaajia suoraan itse (esim. Broersma ym. 2013). Paikallishallinto voi myös vaikuttaa kaavoitukseen ja siten laskea asumisen hintaa ja asumistukien käyttöä. Toisaalta monet etuudet ovat kunnallisveronalaista tuloa, jolloin kunnat hyötyvät valtion maksamista etuuksista verotulojen kasvuna, ellei paikallishallinnolla ole samanaikaisesti vahvoja kannustimia edistää työllisyyttä tai vähentää etuuksien saajien määrää.

Kaikissa hyvinvointivaltioissa, ja erityisesti Suomen järjestelmässä, on sekä vakuutusjärjestelmän että verorahoitteisen sosiaaliturvan piirteitä, myös samassa etuusjärjestelmässä. Koska Suomessa sosiaalisia riskejä katetaan kattavasti myös perusturvaetuuksilla (Tervola ym. 2024), osassa ansiosidonnaisia vakuutusetuuksia on käytäntönä, että vakuutusmaksuilla rahoitetaan vain perusturvan tason ylimelevää osaa. Toisaalta Suomen pääosin verorahoitteisia perusturvaetuuksia on luonnehdittu kansanvakuutukseksi (esim. Julkunen 2004, s. 254), jossa oikeus etuuksiin syntyy asumalla vakinaisesti Suomessa.

2.3 Perustuslaillisia näkökohtia sosiaaliturvan rahoitukseen

Perustuslain (731/1999) 19 § ja sen taustalla olevat sosiaaliset ihmisoikeudet huomioon ottaen (perus)toimeentuloturvajärjestelmän rahoitus edellyttää sosiaalivakuutusmaksujen ohella myös verovaroja. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut sosiaaliturvajärjestelmien edellyttävän kollektiivista rahoitusta. Sosiaaliturvan kollektiivisen rahoituksen periaate tarkoittaa sitä, että järjestelmä rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksuilla ja/tai valtion talousarviosta, eli verovaroin. (ECSR Digest 2022, s. 120.) YK:n TSS-komitea on puolestaan todennut, että verorahoitteisia järjestelmiä tarvitaan täydentämään vakuutusperusteisia järjestelmiä, jotta asianmukainen turva voidaan tarjota jokaiselle (E/C.12/GC/19, 4 (b) kohta).

Suomen nykyisen perusturvajärjestelmän rahoitus perustuu pääosin yleisiin verovaroihin, mutta osin myös pakollisiin sosiaalivakuutusmaksuihin. Lisäksi työttömyysetuuksissa on etuudensaajan kotikunnalle määritetty portaittain kasvava rahoitusosuus etuuskauden pitkittyessä (ks. tarkemmin myös luku 3.2.1). Etuudensaajan kotikunnan rahoitusvastuu kannustaa edistämään työllisyyttä ja vähentämään etuusmenoja.

Etuuksien rahoituksen arvioinnin kannalta keskeisiä ovat kysymykset etuuksien rahoituksen perusteena olevien maksujen luonteesta, samoin kuin rahoitusmuodon vaikutus itse etuuden luonteeseen (Arajärvi 2002, s. 406). Perustuslain näkökulmasta useat sosiaalivakuutusmaksut ovat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veroja. Perustuslain kannalta ”vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen” (HE 1/1998 vp, s. 134). Perustuslakivaliokunta on todennut palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista, että ”[m]aksun ja sen johdosta aikanaan ehkä suoritettavan korvauksen välillä ei vallitse sellaista vakuutusperiaatteen mukaista yhteyttä, että maksu olisi vastike saatavasta vakuutusturvasta. Tästä syystä ehdotuksen mukainen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan -- vero, joka kuitenkin peritään määrättyyn ja sinänsä rajattuun tarkoitukseen.” (PeVL 18/1998 vp, s. 3.) Sanottua linjausta on myös kyseenalaistettu oikeuskirjallisuudessa erityisesti suhteessa työttömyysturvan ansio-osan vakuutusperiaatteen mukaisuuteen (Arajärvi 2002, s. 314). Myös sairausvakuutusmaksun on katsottu olevan valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero (esim. PeVL 36/2005 vp, s. 2).

Veroluonteisuus tarkoittaa sitä, että perustuslain 81.1 § tulee ottaa huomioon näistä sosiaalivakuutusmaksuista säädettäessä. Säännös edellyttää, että "[v]altion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta". Perustuslakivaliokunnan mukaan "[l]ain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisien harkinta veroa määrättäessä on sidottua" (esim. PeVL 31/2010 vp, s. 2). Esimerkiksi sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentista (PeVL 36/2005 vp, s. 3) sekä sairaanhoitomaksun tarkistamisesta (PeVL 20/2008 vp, s. 2) voitiin säätää valtioneuvoston asetuksella, kun asetuksenantajan harkintavalta oli riittävästi lain säännöksillä sidottu. Vaatimusta asetuksenantajan sidotusta harkinnasta ei voida tulkita joustavasti, vaan asetuksenantajan harkintavalta voi olla luonteeltaan lähinnä teknistä ja vähäiseksi katsottavaa (ks. PeVL 31/2010 vp, s. 3). Perustuslain 81 § rajoittaa julkisen vallan mahdollisuuksia asettaa ihmisille taloudellisia suoritusvelvollisuuksia, joten tältä kannalta säännöksen tarkoituksen voidaan katsoa rinnastuvan perusoikeuksiin, jotka nekin rajoittavat julkisen vallan käyttämistä ja asettavat sille edellytyksiä (ks. Sakslin 1999, s. 996–997).

Kuntien rahoitusosuuksia on arvioitava kunnallista itsehallintoa turvaavan perustuslain 121 §:n kannalta. Kuntien rahoitusvastuista säädettäessä on huolehdittava paitsi lailla täsmällisesti säätämisen vaatimuksesta myös kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3). Tästä nk. rahoitusperiaatteesta on määräys myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 65–66/1991), jonka mukaan "[p]aikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa" (9 artiklan 2 kohta).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt työllisyyden edistämiseen liittyviä kuntien rahoitusvastuita perustuslain kannalta hyväksyttävänä tietyin edellytyksin. Itsehallinnon perustuslain suojasta seuraa, että kunnille osoitettavat rahoitusvastuut eivät saa "suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan" (PeVL 50/2005 vp, s. 2). Kuntien edellytyksistä hoitaa lakisääteisiä tehtäviään, rahoitusvastuut mukaan lukien, on huolehdittu valtiosuusjärjestelmän avulla. Lainsäätäjällä on kuitenkin "katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtiosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtiosuuskuksiin" (PeVL 41/2014 vp, s. 3).

Esimerkiksi työmarkkinatukea koskevan kuntien rahoitusosuuden kasvattaminen ei ollut ongelmallista, kun huomioitiin sääntelyn yhteys perustuslain 18.2 §:n mukaiseen työllisyyden edistämisveloitteeseen, joka koskee myös kuntia (PeVL 41/2014 vp, s. 3). Myöskään viimeisin kuntien rahoitusvastuun kasvattaminen

(HE 207/2022 vp) työttömyysturvassa ei ollut ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa, vaikka sääntelymuutos tarkoitti kuntatalouden suhdanneherkkyyden ja samalla kuntien talouden ja toiminnan epävarmuuden lisääntymistä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti sitä, että lakimuutosten vaikutuksia rahoitusperiaatteen käytännön toteutumiseen tulee seurata tarkasti, myös yksittäisten kuntien osalta, ja tarvittaessa muuttaa lainsäädäntöä. (PeVL 90/2022 vp, s. 4.)

3 Etuuksien ja niiden rahoituksen nykytila

3.1 Etuuksien kuvaus

3.1.1 Työttömyysturvajärjestelmä

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansiopäivärahan ja yleistukilaissa tarkoitetun yleistuen tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturva koostuu ansiopäivärahasta ja yleistuesta, joka korvaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan toukokuusta 2026 lähtien. Työttömyysturvan maksaminen edellyttää, että henkilö on työvoimaviranomaisessa rekisteröityneenä kokoaikatyötä hakevana työnhakijana.

Työtön työnhakija voi saada ansiopäivärahaa, jos hän on täyttänyt työssäoloehdon sekä ollut työttömyyskassan jäsen. Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on kerryttänyt yhteensä 12 työssäolohtokuukautta 28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on toiminut yrittäjänä vähintään 15 kuukautta 48 kuukauden tarkastelujakson aikana. Työssäoloehdon tarkastelujaksoa voidaan pidentää seitsemällä vuodella esimerkiksi sairauden tai päätoimisten opintojen vuoksi. Työssäoloehdoton lasketaan kuukaudet, jolloin työtuloja on vähintään 930 euroa. Jos tulot ovat välillä 465–929 euroa, kertyy puolikas kuukausi.

Yleistukea voidaan maksaa työttömälle työnhakijalle, jolla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Yleistuki on tasasuuruinen etuus. Toisin kuin ansiopäiväraha, yleistuki on tarveharkittu, eli työttömän muut tulot (lähinnä pääomatulot) vähentävät tuen määrä. Lisäksi vanhempien luona asuvilla työttömällä vanhempien tulot huomioidaan yleistuen määrässä, jos ei ole täyttänyt työssäoloehdoton. Työttömyyden aikaiset työtulot huomioidaan samoin sovittelua koskevin säännöin yleistuessa ja ansiopäivärahassa.

Ansiopäivärahan määrä lasketaan työssäoloehdossa huomioituina kuukausina maksettujen palkkatulojen tai yrittäjällä vakuutustulon perusteella. Ansiopäivärahaa maksetaan enintään 300, 400 tai 500 etuuspäivältä riippuen muun muassa työttömän iästä ja työhistorian pituudesta. Yleistuella ei ole enimmäisaikaa.

3.1.2 Sairauspäiväraha, kuntoutusraha ja vanhempainpäivärahat

Sairauspäivärahasta säädetään sairausvakuutuslaissa (1224/2004). Muita päivärahaetuuksia ovat osasairauspäiväraha, tartuntatautipäiväraha ja luovutuspäiväraha³. Sairauspäivärahaa maksetaan työkyvyttömyyden aiheuttaman ansionmenetyksen korvaamiseksi. Työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä. Sairauspäivärahaa voidaan maksaa enintään 300 arkipäivältä (sis. lauantait) kahden vuoden aikana. Mikäli sairauspäivärahan saajalla on työ- tai virkasuhteen perusteella oikeus palkkaan työkyvyttömyysajalta, sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle.

Myös vanhempainpäivärahoista säädetään sairausvakuutuslaissa. Vanhempainpäivärahojen tarkoituksena on korvata raskauden, synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi ansiotyöstään pois jäävälle vanhemmalle vapaasta aiheutuvaa ansionmenetystä tai taata perustoimeentulon turva kyseisissä tilanteissa. Vanhempainpäivärahoja ovat raskausraha, erityisraskausraha ja vanhempainraha. Raskausrahaa voidaan maksaa enintään 40 arkipäivältä ja vanhempainrahoja enintään 320 arkipäivältä yhtä lasta kohden (sis. lauantait). Mikäli vanhempainpäivärahan saajalla on työ- tai virkasuhteen perusteella oikeus palkkaan erityisraskausvapaan, raskausvapaan ja vanhempainvapaan ajalta, vanhempainpäiväraha maksetaan työnantajalle.

Sairausvakuutuslaissa säädetään myös erityishoitorahasta. Erityishoitoraha on tarkoitettu korvaamaan lyhytaikaista tai tilapäistä ansionmenetystä, joka aiheutuu vakuutetun osallistumisesta lapsensa sairaudesta tai vammasta johtuvaan hoitoon tai kuntoutukseen.

Kelan kuntoutusrahaetuuksia voidaan maksaa Kelan, työterveyshuollon tai hyvinvointialueen myöntämän tai järjestämän kuntoutuksen ajalta kuntoutujalle, jos kuntoutuksen tarkoituksena on kuntoutujan työelämään tulo, työelämässä pysyminen tai työelämään palaaminen. Kuntoutusrahaetuksien myöntämisedellytyksistä säädetään Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa (566/2005).

3 Toisin kuin muut sairausvakuutuslain päivärahaetuudet tartuntatautipäiväraha ja luovutuspäiväraha eivät määräydy vuositulon perusteella, vaan todellisen ansionmenetyksen perusteella. Niihin ei myöskään sovelleta säännöstä vähimmäismääräisenä maksamisesta. Näin ollen niitä ei käsitellä tässä selvityksessä.

Edellä mainittujen päiväraha- ja kuntoutusrahaetuuksien taso määräytyy vakuutetun vuositulon perusteella. Vuosituloon lasketaan palkka- ja yrittäjätulo sekä etuuksista esimerkiksi työttömyysetuudet, opintoraha, sairausvakuutuksen päivärahat sekä työkyvyttömyyseläkkeet.

Etuus maksetaan vähimmäismääräisen päivärahaetuuden suuruisena, jos vuosituloa ei ole tai jos vuositulon perusteella myönnettävä etuus olisi vähimmäismääräistä päivärahaetuutta pienempi (vuonna 2026 sairauspäivärahan vuositulo on enintään 13 712 €/v eli keskimäärin 1 172 €/kk). Vuositulossa etuustulo huomioidaan korotettuna siten, että edeltävän etuuden korvausaste säilyy samana myös päivärahassa. Esimerkiksi jos päivärahan korvausaste olisi etuuden perusteella 70 prosenttia, niin etuustulo otetaan huomioon sen käänteisluvulla (1/0,7) eli etuustuloa korotetaan 43 prosenttia.

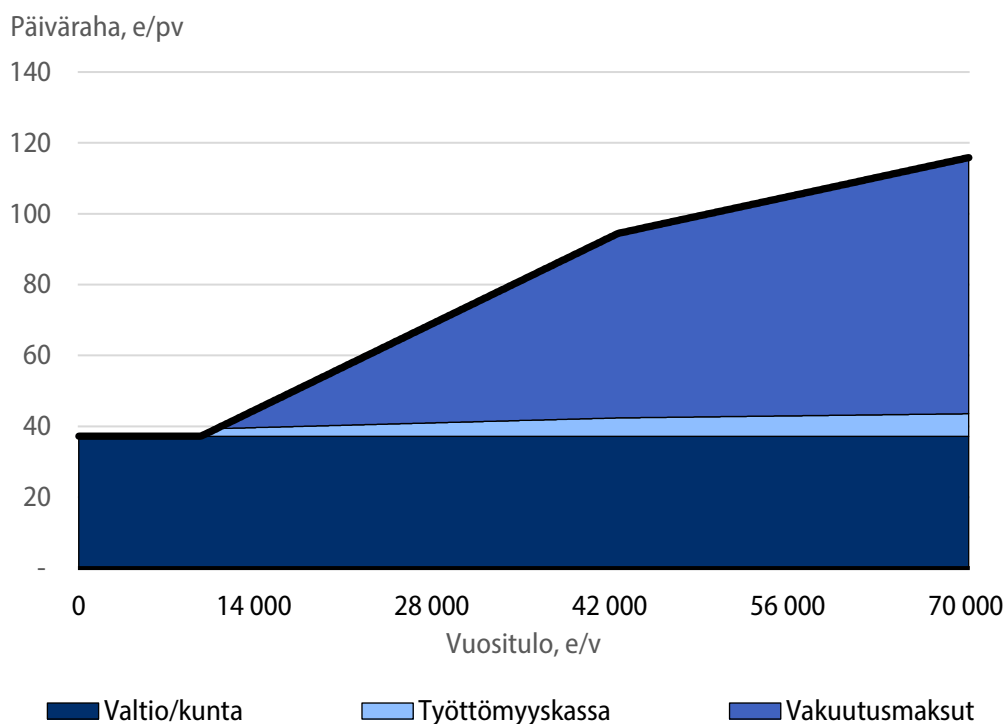
3.2 Rahoituksen kuvaus

3.2.1 Työttömyysturvaetuuksien rahoitus

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998), yleistukilain 8 luvussa, työttömyysturvalain 14 luvussa ja yrittäjän ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa (603/1984). Työttömyysetuudet rahoitetaan valtionosuudella, etuudensaajan kotikunnan rahoitusosuudella, työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Tässä osiossa käydään läpi työttömyysturvan rahoituksen pääpiirteet etuuksittain.

Ansiopäivärahan rahoitus

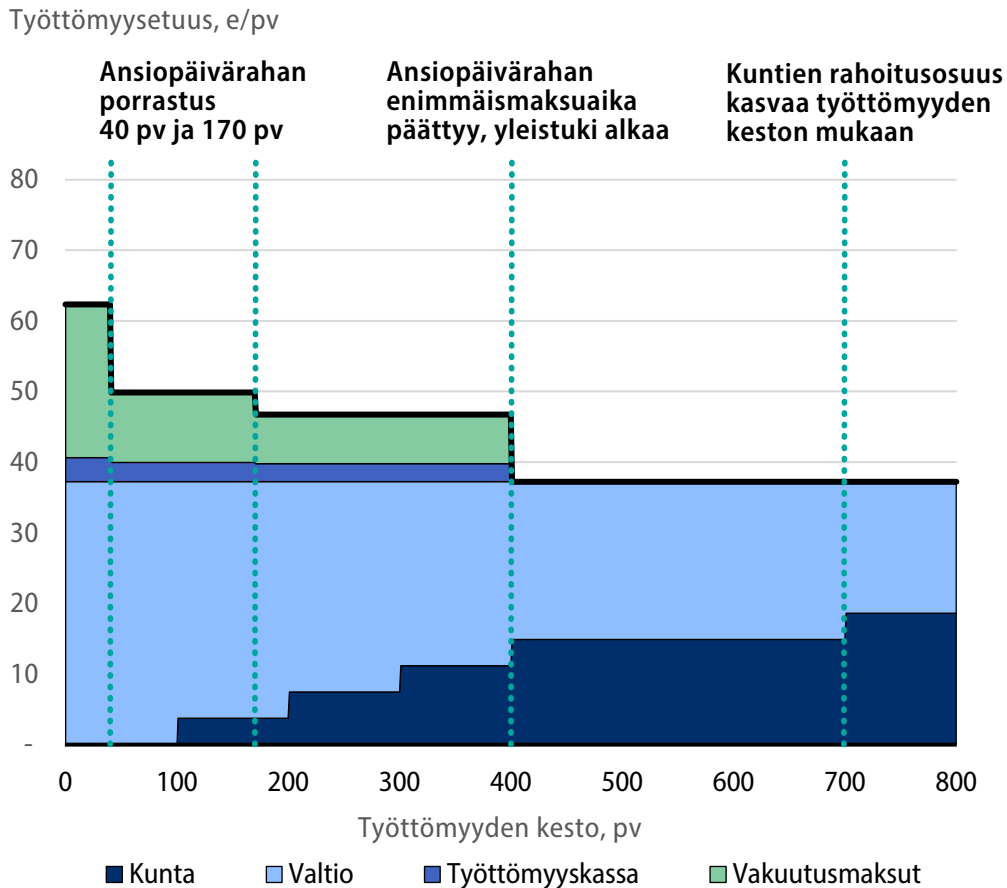
Valtio yhdessä työttömän kotikunnan kanssa rahoittaa ansiopäivärahoista yleistuen suuruisen määrän (ansiopäivärahan perusosan) eli vuoden 2026 tasossa 37,21 euroa täyttää ansiopäivärahapäivää kohden. Työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitetaan palkansaajien ansiopäivärahoista 5,5 prosenttia. Työllisyysrahaston keräämillä työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan palkansaajien ansiopäivärahoista se osuus, jota valtion ja työttömyyskassojen osuudet eivät kata. Näitä rahoitusosuuksia on havainnollistettu kuviossa 1.

Kuvio 1. Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan suuruus ja jakautuminen rahoittajille.

Työnantajien ja palkansaajien osuus etuuksien rahoituksesta on laissa määritelty siten, että työttömyysvakuutusmaksujen muutokset jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu ja työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu on määritelty yhtä suuriksi. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työntekijöille maksettavan palkkasumman mukaan.

Kunnan rahoitusosuus ansiopäivärahan perusosasta kasvaa työttömyyden keston mukaan. Lisäksi ansiopäivärahan taso pienenee työttömyyden keston edetessä, mikä vähentää vakuutusmaksuilla rahoitettua osuutta. Tätä dynamiikkaa on kuvattu kuviossa 2.

Kuvio 2. Työttömyysetuuden suuruus ja rahoitus työttömyyden keston mukaan, kun työttömyys alkaa ansiopäivärahalla. Ansiopäivärahan perustepalkka 2600 euroa kuukaudessa.



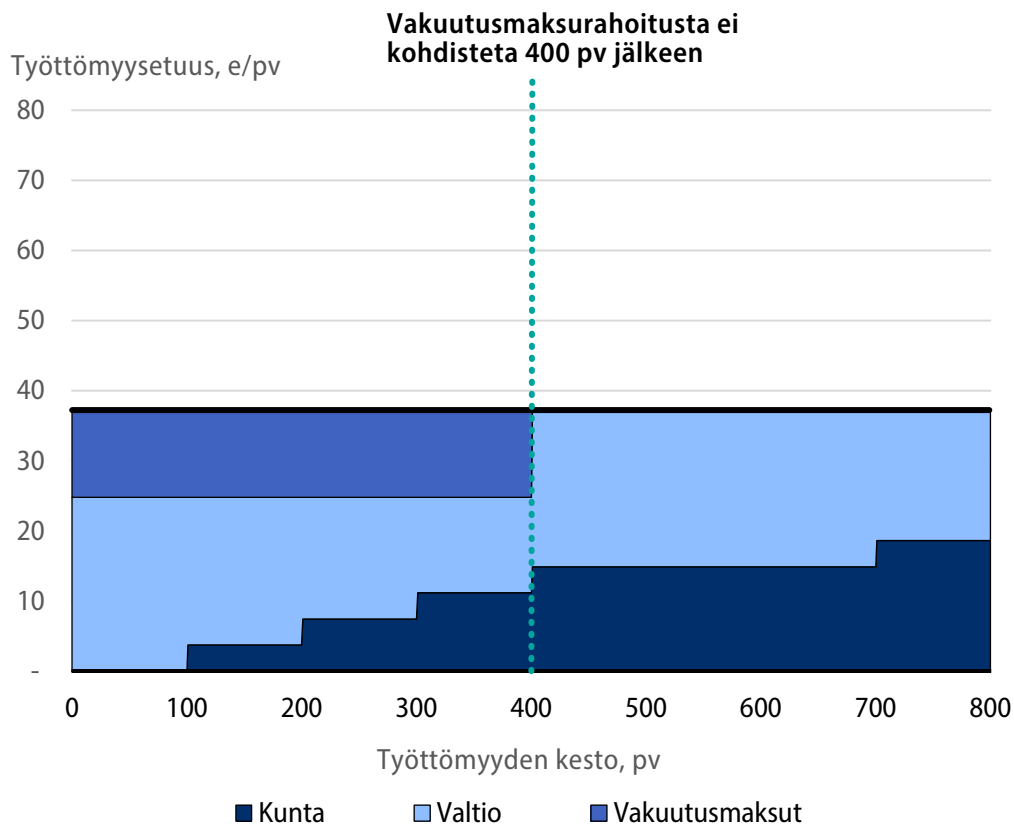
Valtio ja kotikunta eivät osallistu lomautusajalta tai työttömyysturvan lisäpäiviltä maksettavien palkansaajien ansiopäivärahojen rahoitukseen. Tämä on korostanut työnantajien ja palkansaajien rahoitusvastuuta kyseisistä menoista. Perusteena valtionosuuksien puuttumiselle on ollut se, että lomautetut henkilöt eivät ole aina aidosti työmarkkinoiden käytettävissä työttöminä työnhakijoina (ks. HE 64/1998 vp, s. 11).

Työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoiteta yrittäjien ansiopäivärahoja, eivätkä yrittäjät maksa työttömyysvakuutusmaksuja. Sen sijaan yrittäjien ansiopäivärahojen ansio-osuudet rahoitetaan yrittäjäkassan jäsenmaksuilla.

Yleistuen rahoitus

Yleistuki rahoitetaan valtion varoista, kotikunnan rahoitusosuudella sekä työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla. Kuten ansiopäivärahoissakin, kotikunnan rahoitusosuus kasvaa työttömyyden keston mukaan. Työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksut kanavoidaan yleistuen rahoitukseen siltä osin kuin kyse on työssäoloehdon täyttäneille (mutta työttömyyskassaan kuulumattomille) maksettavasta yleistuesta. Tilityksen määrä ei voi kuitenkaan ylittää sitä yleistukimenoa, joka syntyy työssäoloehdon täyttäneiden yleistuen saajien etuusmenosta vähennettynä kuntien rahoitusosuudella.

Kuvio 3. Yleistuen rahoitus työttömyyden keston mukaan, kun työttömyys alkaa yleistuella. Kuviossa oleva vakuutusmaksurahoitus kohdistuu vain työssäoloehdon täyttäneiden etuuksiin.



Työttömyysturvan rahoitusosuudet

Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2025 noin 1 831 miljoonaa euroa, josta valtio rahoitti noin 594 miljoonaa euroa (32 %), työnantajat noin 547 miljoonaa euroa (30 %), palkansaajat noin 492 miljoonaa euroa (27 %), työttömyyskassat noin 104 miljoonaa euroa (6 %) ja kunnat 94 miljoonaa euroa (5 %) (ks. kuvio 5).

Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen kulut olivat vuonna 2025 yhteensä noin 2 068 miljoonaa euroa, josta valtio rahoitti noin 1 262 miljoonaa euroa (61 %), kunnat 712 miljoonaa euroa (34 %) ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettiin 94 miljoonaa euroa (5 %) (ks. kuvio 5). Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotto kohdistui vain peruspäivärahan rahoitukseen, josta se oli noin 35 prosenttia.

3.2.2 Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja kuntoutusrahan rahoitus

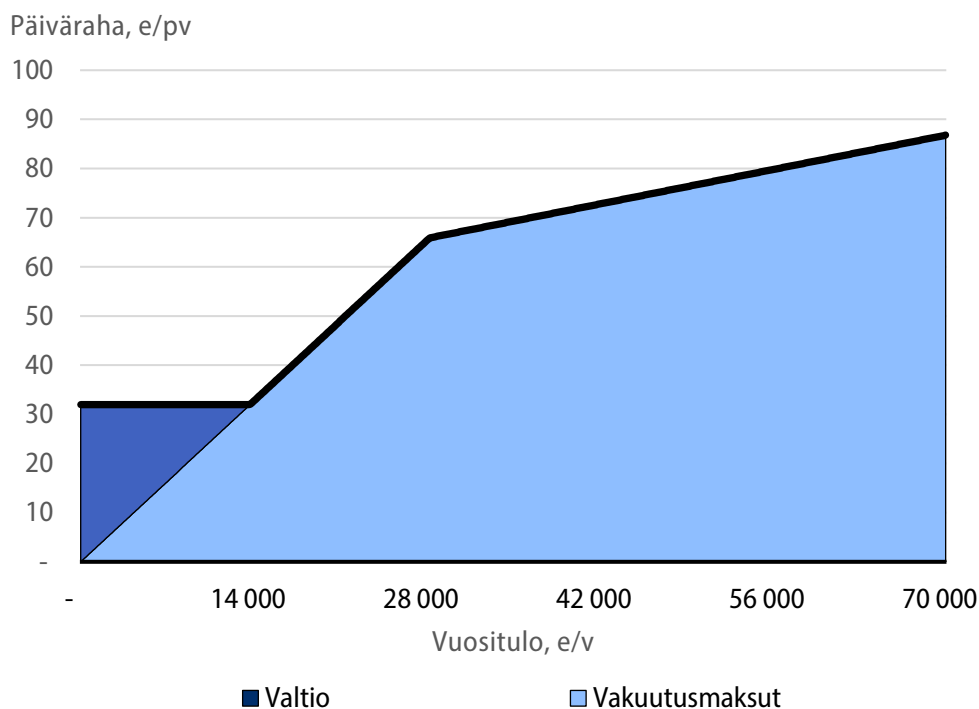
Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja Kelan kuntoutusrahan menot ovat osa sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen kuluja. Sairausvakuutuksen rahoituksesta säädetään sairausvakuutuslain 18 luvussa. Työtulovakuutukseen kuuluvat lisäksi maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen perusturvaosuuteen katsottavat päivärahat, työterveyshuollon korvaukset ja maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa säädetyt kulut, vuosilomakustannuskorvaukset ja perhevapaakorvaukset sekä työtulovakuutuksen etuuksien ja korvausten toimeenpanosta Kelalle aiheutuvat toimintakulut.

Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja kuntoutusrahan kulut rahoitetaan valtion varoista sekä työnantajien sairausvakuutusmaksulla ja palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla. Valtion varoista rahoitetaan se osuus vähimmäismääräisenä maksettavan päivärahan tai kuntoutusrahan kuluista, joka ylittää vuositulon perusteella lasketun päivärahan tai kuntoutusrahan määrän (ks. kuvio 4). Loppuosa päivärahoista sekä muista työtulovakuutuksen kulujen muutoksista rahoitetaan vakuutusmaksuilla siten, että valtion rahoitusosuuden vähentämisen jälkeen tarvittavat maksujen muutokset rahoitetaan tasan palkansaajien ja työnantajien kesken.

Poikkeuksen muodostavat kuitenkin perhevapaakorvaukset⁴, jotka rahoitetaan työnantajien sairausvakuutusmaksulla. Perhevapaakorvaus on vuosittain korottanut työnantajamaksua 0,04–0,06 prosenttiyksikköä. Lisäksi kulut, jotka aiheutuvat yrittäjän omavastuuajalta maksettavasta sairauspäivärahasta, rahoitetaan yrittäjän lisärahoitusosuudella. Yrittäjän lisärahoitusosuutta peritään päivärahamaksun lisäksi vakuutetulta, jolla on voimassa yrittäjän eläkelaiassa tarkoitettu vakuutus.

Vuoden 2026 työnantajan sairausvakuutusmaksu on 1,91 prosenttia, palkansaajan ja yrittäjän päivärahamaksu 0,88 prosenttia ja yrittäjän lisärahoitusosuus 0,23 prosenttia palkka- tai yrittäjätuloista.

Kuvio 4. Sairausvakuutuksen päivärahan suuruus ja jakautuminen rahoittajille (kuviossa esimerkkinä sairauspäiväraha).



4 Työnantaja voi hakea perhevapaakorvausta kustannuksista, jotka aiheutuvat naispuolisen työntekijän vanhemmuudesta. Korvaus on 2 500 euroa yhtä raskautta tai adoptiota kohden.

Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja kuntoutusrahan rahoitusosuudet

Sairauspäivärahaa maksettiin vuonna 2025 noin 848 miljoonaa euroa, josta vakuutusmaksujen osuus oli noin 812 miljoonaa euroa (96 %) ja valtion osuus noin 36 miljoonaa euroa (4 %). Vanhempainpäivärahoja maksettiin 1 239 miljoonaa euroa, josta vakuutusmaksujen osuus oli noin 1 212 miljoonaa euroa (98 %) ja valtion osuus noin 27 miljoonaa euroa (2 %). Kuntoutusrahaa maksettiin 197 miljoonaa euroa, josta vakuutusmaksujen osuus oli 75 miljoonaa euroa (38 %) ja valtion osuus 122 miljoonaa euroa (62 %).

Työnantajien osuus sairausvakuutusmaksuista on noin 69 prosenttia ja palkansaajien ja yrittäjien noin 31 prosenttia. Työnantajat rahoittavat siis sairauspäivärahasta, vanhempainpäivärahoista ja kuntoutusrahasta yhteensä arviolta 1 448 miljoonaa euroa ja palkansaajat sekä yrittäjät arviolta 650 miljoonaa euroa.

3.3 Yhteenveto ja arviointi

3.3.1 Etuuksien piirteiden erot

Työttömyysturvassa ja sairausvakuutuksen päivärahoissa on samankaltaisia elementtejä, kuten esimerkiksi se, että perusturvan taso on niissä sama. Järjestelmien välillä on kuitenkin myös merkittäviä eroja.

Työttömyysetuudet on jaettu selkeästi kahteen osaan: työssäoloehdon ja työttömyyskassan jäsenyysehdon täyttävät työttömät saavat ansioiden mukaan vaihtelevaa ansiopäivärahaa enimmäisajan, muut työttömät saavat erillistä vähimmäisetuutta, yleistukea. Enimmäisajan jälkeen myös ansiopäivärahalta on mahdollista siirtyä yleistuolle, jos työttömyys edelleen jatkuu. Sairausvakuutuksen päivärahoissa ei erillistä vähimmäisetuutta ole, vaan kaikki etuuden ehdot täyttävät henkilöt saavat samaa etuutta, jonka taso vaihtelee perusteena olevien tulojen mukaan. Etuus kuitenkin maksetaan vähintään vähimmäismäärän tasoisena.

Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden määrä perustuu työssäoloehdon ajalta laskettuun palkkaan tai yrittäjien kohdalla yrittäjän vakuutustuloon. Työssäoloehdon tarkastelujaksoa voidaan pidentää esimerkiksi sairauden tai opiskelun takia siten, että etuuden taso perustuu mahdollisesti useita vuosia etuuden alkamista edeltävään tasoon. Sairausvakuutuksen päivärahat perustuvat etuuden alkua edeltävältä 12 kuukaudelta laskettuihin vuosituloihin. Keskeinen ero työttömyysturvaan on se, että vuositulon laskennassa otetaan palkka- ja yrittäjätulojen lisäksi huomioon myös etuuksia. Huomioitavaa etuustuloa ovat muun muassa työttömyysetuudet,

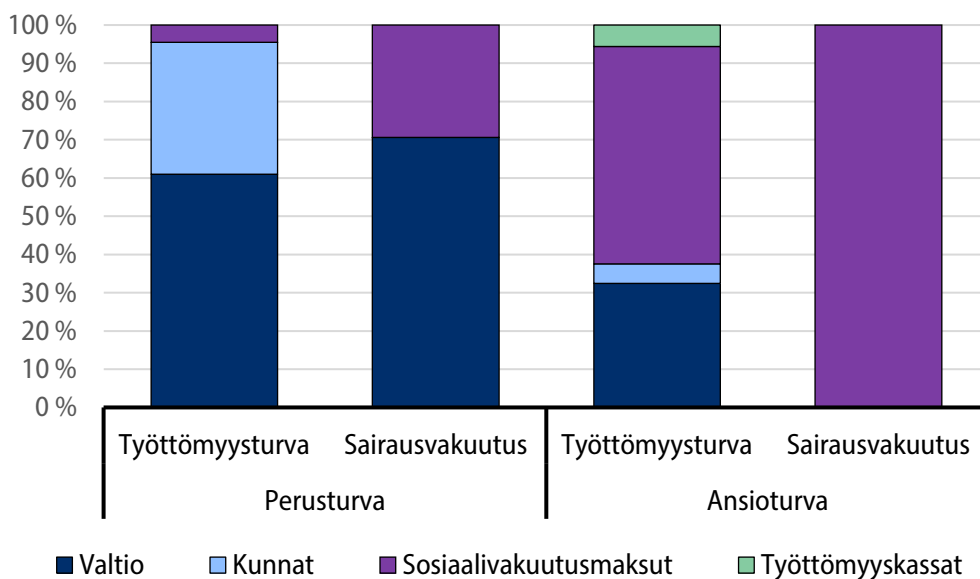
opintoraha, sairausvakuutuksen päivärahat sekä työkyvyttömyyseläke. Lisäksi vanhempainpäiväraha voi perustua edellisestä lapsesta maksetun vanhempainpäivärahan perusteena oleviin tuloihin.

Eroja on tulokäsitteen lisäksi myös tulorajassa, jota edellytetään ansioturvan saamiseksi. Työttömyysturvan palkansaajan työssäoloehtoon lasketaan kuukaudet, jolloin työtuloja on vähintään 930 euroa (jos tulot ovat välillä 465–929 euroa, kertyy puolikas kuukausi). Sairausvakuutuksen päivärahoissa tuloraja vaihtelee ja saadaksesen esimerkiksi ansiosidonnaista sairauspäivärahaa vuosituloja pitää olla yli 13 712 euroa eli keskimäärin 1 143 euroa kuukaudessa, kun taas raskausrahan ja korotetun vanhempainrahan osalta vuosituloja tulee olla yli 10 664 euroa eli keskimäärin 889 euroa kuukaudessa.

3.3.2 Rahoituksen erot

Kuten luvussa 3.2 kävi ilmi, työttömyysetuudet ja sairausvakuutuksen päivärahat eroavat rahoitukseltaan sekä perusturvassa että ansioturvasssa. Perusturvan osalta keskeinen ero on, että työttömyysturvassa myös kunnat osallistuvat rahoitukseen, kun taas sairausvakuutuksen rahoituksessa kunnilla ei ole roolia. Lisäksi työttömän perusturvassa sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitetaan vain työssäoloehdon täyttäneiden eli työssä vakiintuneesti olleiden etuuksia, minkä seurauksena sosiaalivakuutusmaksujen rooli on selvästi pienempi työttömyysturvassa kuin sairausvakuutuksen päivärahoissa (kuvio 5).

Kuvio 5. Eri rahoittajien osuus työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen päivärahojen rahoituksessa vuonna 2025.



Työttömyysetuuksien ja sairausvakuutuksen päivärahojen rahoituksen erot ovat suuret myös ansioturvan osalta. Keskeisin ero koskee sitä, miten suuri osa ansiopöytäruusteisesta etuudesta rahoitetaan valtion (ja kuntien) osuudella. Työttömyysturvan ansiopäivärahassa valtio ja kunta rahoittavat ansiopäivärahasta täyttää yleistukea vastaavan määrän (ansiopäivärahan perusosa), ja vakuutusmaksuilla rahoitetaan vain tämän ylittävä osa ansiopäivärahasta (ansio-osa). Sairausvakuutuksessa koko ansiosidonnainen etuus rahoitetaan vakuutusmaksutuotolla. Lisäksi työttömän ansioturvan rahoituksessa myös työttömyyskassoilla on rooli, toisin kuin sairausvakuutuksen päivärahoissa.

3.3.3 Rahoituksen nykytilan arviointi vakuutusluonteen näkökulmasta

Luvussa 2.1 todettiin, että sosiaalivakuutuksen klassinen idea perustuu siihen, että vakuutusetuuden saaminen edellyttää aiempaa panostusta joko vakuutusmaksujen maksamisen tai työhistorian muodossa. Tästä näkökulmasta sosiaalivakuutuksen idean voidaan katsoa toteutuvan Suomessa ennen kaikkea ansioturvan osalta, koska perusturvaa voi saada riippumatta aiemmasta työhistoriasta. Sekä työttömyysturvassa että sairausvakuutuksen päivärahojen osalta sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitetaan kuitenkin ansioturvan lisäksi perusturvaa. Tämä vähentää vakuutusmaksujen vakuutusluonteisuutta ja lisää samalla niiden samankaltaisuutta yleisten verojen kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan useat sosiaalivakuutusmaksut ovatkin luonteeltaan veroja, jotka kuitenkin on kerätty määrättyyn käyttötarkoitukseen (ks. luku 2.3).

Sairausvakuutuksen ansiosidonnaisissa päivärahoissa riskitapahtumaa edeltävä työssäolo tai vakuutusmaksujen maksaminen eivät ole edellytys ansioturvan saamiselle, sillä päivärahojen perusteena oleviin tuloihin lasketaan myös etuustulo. Tämä ei mukaile perinteistä vakuutusajattelua, johon kuuluu edellytys aiemmasta panostuksesta.

Työttömän ansioturvan saaminen edellyttää Suomessa työssäoloehdon täyttämisen lisäksi työttömyyskassan jäsenmaksun maksamista, joka on vapaaehtoista (ks. tarkemmin STM 2025). Tästä näkökulmasta ansiosidonnainen työttömyysvakuutus Suomessa on osittain vapaaehtoinen, vaikka sosiaalivakuutusjärjestelmät ovat tyypillisesti pakollisia (Barr 2012). Työttömyysvakuutusmaksujen maksaminen on kuitenkin pakollista ja valtaosa ansiopäivärahojen rahoituksesta tulee pakollisista työttömyysvakuutusmaksuista.

Koska Suomessa on kattava asumisperusteinen perusturva (ns. kansanvakuutus), jonka saaminen ei edellytä aiempaa työhistoriaa, voidaan työskentelyperusteisen sosiaalivakuutuksen katsoa koskevan perusturvan tason ylittävää osaa (ns. ansio-osaa). Työttömyysturvassa vakuutusmaksurahoitus kohdistuukin tähän ylimenevään osaan, minkä voidaan katsoa olevan vakuutusajattelun mukaista. Sairausvakuutuksen ansiosidonnaiset päivärahat rahoitetaan taas kokonaan vakuutusmaksuilla.

4 Uudistamisvaihtoehtoja

Tässä luvussa käsitellään keskeisiä valintoja, joiden tekemistä yhden perusturvaetuuden luominen edellyttäisi. Aluksi käsitellään rahoitukseen liittyviä uudistusvaihtoehtoja. Rahoituksen osalta käsitellään erikseen sosiaalivakuutusmaksujen roolia perusturvan rahoituksessa, valtion roolia ansioturvan rahoituksessa sekä pienempien alueyksiköiden roolia eri sosiaalivakuutusetuksien rahoituksessa.

Rahoituksen lisäksi keskeinen ero työttömyysvakuutuksessa ja sairausvakuutuksen päivärahoissa tällä hetkellä on se, miten oikeus ansiosidonnaisiin etuuksiin määrittyy. Oikeus ansioturvaan määrittää puolestaan pitkälti sen, kuka on oikeutettu perusturvaan. Siksi tässä luvussa tarkastellaan myös ansioturva-oikeuden eräitä mahdollisia yhtenäistämisvaihtoehtoja.

4.1 Rahoitusvaihtoehtoja

4.1.1 Sosiaalivakuutusmaksujen rooli perusturvassa

Sekä työttömyysturvassa että sairausvakuutuksen päivärahoissa sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitetaan erilaisin säännöin osa perusturvan menoista. Tässä luvussa pohditaan tapoja yhtenäistää vakuutusmaksujen roolia perusturvan rahoituksessa joko poistamalla vakuutusmaksurahoitus perusturvasta (vaihtoehto 1) tai jollain tapaa yhtenäistämällä vakuutusmaksurahoitusta (vaihtoehto 2).

Vaihtoehto 1. Vakuutusmaksut poistetaan perusturvan rahoituksesta

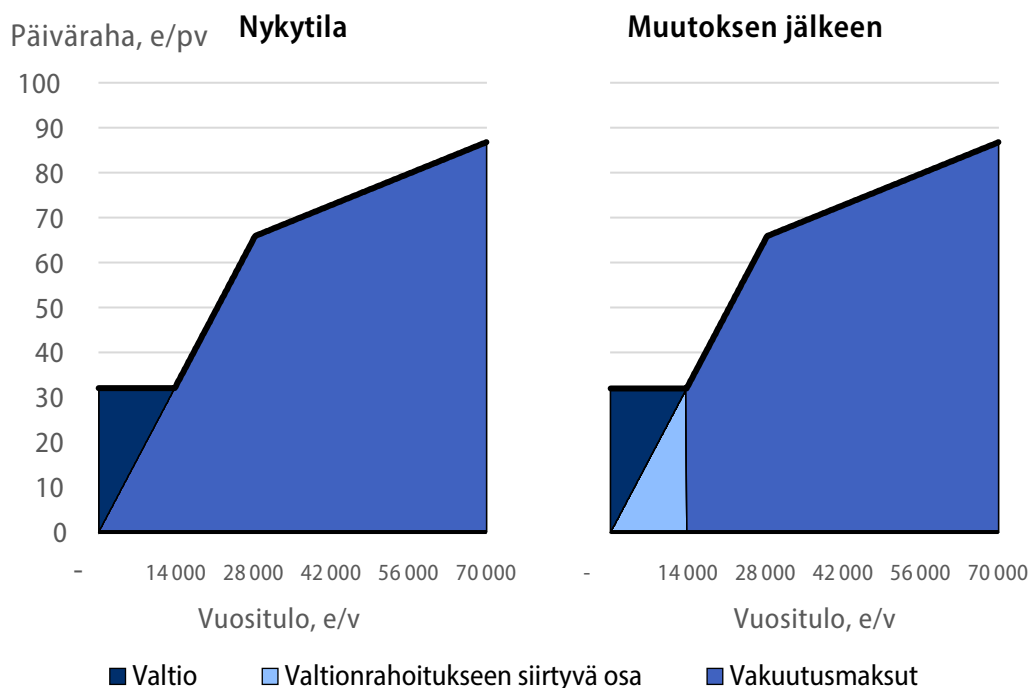
Sosiaalivakuutuksen klassiseen ideaan kuuluu, että vakuutettujen maksamalla vakuutusmaksuilla rahoitetaan vakuutusetuutta, johon vain vakuutetut ovat oikeutettuja (ks. luku 2.1). Jos maksuja käytetään tätä laajemmin, vähentää se maksujen vakuutusluonteisuutta ja tekee niistä enemmänkin veroja.

Tästä näkökulmasta vakuutusmaksurahoituksen poistaminen perusturvasta selkeyttäisi vakuutusmaksujen roolia klassisina vakuutusmaksuina. Samalla perusturvan rahoitusjärjestelmä yksinkertaistuisi nykyisestä. Muutos vähentäisi vakuutusmaksuilla rahoitettavaa osuutta ja siten myös vakuutusmaksutasoa, mutta vastaavasti

kasvattaisi valtion rahoittamaa osuutta. Vuonna 2025 vakuutusmaksuilla rahoitettiin 94 miljoonaa euroa työttömän perusturvasta ja noin 100 miljoonaa euroa vähimmäismääräisistä sairausvakuutuksen päivärahoista, eli yhteensä kyse olisi noin 200 miljoonan euron rahoitusmuutoksesta.

Jos vakuutusmaksurahoitus poistettaisiin sairausvakuutuksen perusturvasta, päivärahan rahoittaja vaihtuisi ansioturvaan oikeuttavan tulorajan kohdalla esimerkiksi vain euron ylityksellä (ks. kuvio 6). Tämänkaltainen jyrkkä raja saattaisi tuottaa ennakkoimattomia vaikutuksia rahoitusvastuiden määrään, sekä lisätä painetta muuttaa myös sairausvakuutuksen ansioturvan rahoitusta niin, että perusturvan suurin osa ansioturvasta rahoitettaisiin yleisin verovaroin (ks. luku 4.1.2).

Kuvio 6. Sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan muuttaminen kokonaan verorahoitteiseksi.



Vaihtoehto 2. Vakuutusmaksurahoitusta yhtenäistetään perusturvassa

Sekä sairausvakuutuksessa että työttömyysvakuutuksessa vakuutusmaksuja ohjataan perusturvaetuuden rahoitukseen valtion rahoituksen lisäksi. Sairausvakuutuksessa vakuutusmaksuilla rahoitetaan huomattavasti suurempi osuus perusturvasta

kuin työttömyysturvassa. Yksi yhtenäistämisvaihtoehto olisi kanavoida vakuutusmaksuja edelleen yhden perusturvaetuuden rahoitukseen jollain tapaa yhtenäistetyinä, ja mahdollisesti myös osuudeltaan kasvatettuna.

Korvamerkityn rahoituksen säilyttäminen tai kasvattaminen perusturvassa voisi tehdä rahoituksesta turvatumpaa ja läpinäkyvämpää. Korvamerkittyyn rahastointiin on mahdollista liittää rahoituspuskureita, jotka voisivat osaltaan turvata järjestelmän rahoitusta. Korvamerkintä voi myös selkeyttää maksajalle, mihin kerättyjä maksuja käytetään. Toisaalta korvamerkityn rahoituksen kasvattaminen kaventaa poliittista liikkumatilaa valtion budjetissa (ks. tarkemmin keskustelua aiheesta Wilkinson 1994).

Nykyisin vakuutusmaksuja kanavoidaan työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen perusturvaan hyvin eri perustein, joten vakuutusmaksurahoituksen yhtenäistäminen vaatisi isoa rahoitusuudistusta. Yhtenäistäminen voitaisiin tehdä esimerkiksi korvaamalla nykyiset vakuutusmaksurahoituksen säännöt jollain kiinteällä vakuutusmaksurahoituksen osuudella sekä työttömyysturvan että sairausvakuutuksen perusturvassa.

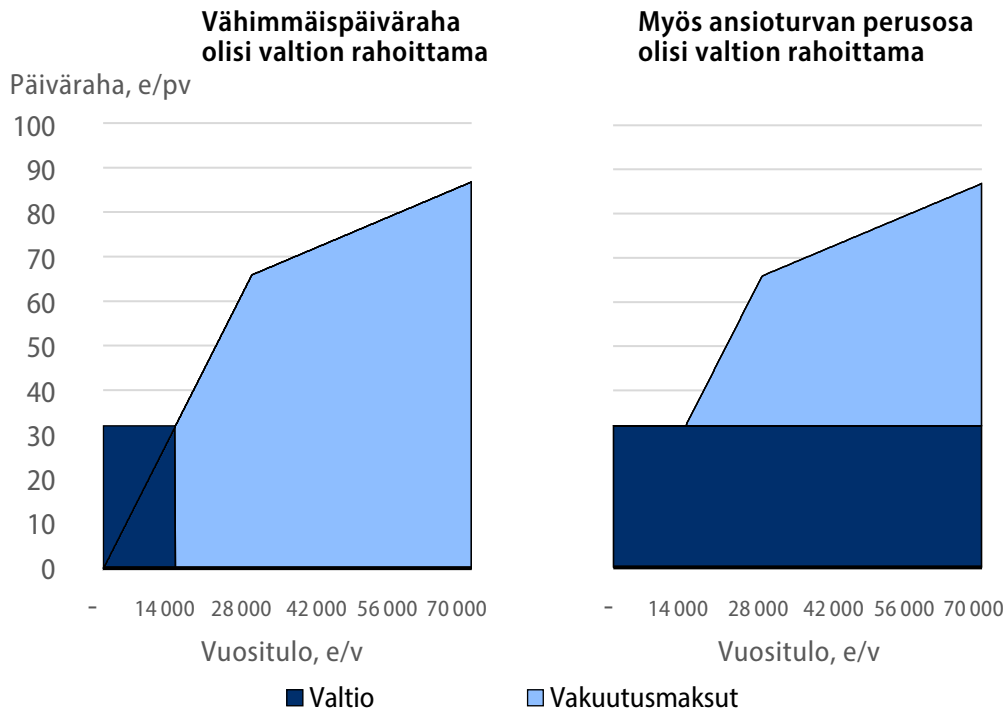
Toisena vaihtoehtona voisi olla lisätä vakuutusmaksujen rahoitusosuutta vain työttömän perusturvassa, jossa vakuutusmaksurahoituksen osuus on nykyisin verrattain pieni. Rahoitusmuutosta ei kuitenkaan voida tehdä vain perusturvan osalta, vaan se edellyttäisi myös valtion rahoitusvastuun pienentämistä työttömyysvakuutuksen ansioturvan perusosasta, jotta perusturvan rahoitus olisi yhteensopiva ansioturvan rahoituksen kanssa. Muutoksella olisi kustannusvaikutuksia palkansaajien ja työnantajien rahoitusvastuuseen riippuen muutoksen suuruudesta.

4.1.2 Valtion rahoituksen rooli ansioturvassa

Sairausvakuutuksen ansiosidonnaiset päivärahat rahoitetaan kokonaan vakuutusmaksuilla, kun taas ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vakuutusmaksuilla rahoitetaan vain perusturvan tason ylittävää osaa (ks. kuviot 1 ja 4).

Jos sairausvakuutuksen vähimmäismääräiset päivärahat muutettaisiin täysin verorahoitteiseksi edellisen luvun vaihtoehdon 1 mukaisesti, voisi se luoda painetta myös sairausvakuutuksen ansioturvan perusturvan suuruisen osan muuttamiseksi valtiorahoitteiseksi työttömyysvakuutuksen rahoitusmallin mukaisesti (ks. kuvio 7, oikea puoli).

Kuvio 7. Valtion rahoituksen laajentaminen sairausvakuutuksen ansiosidonnaisiin päivärahoihin perusturvan suuruiselle osalle (ns. perusosa).



Jos sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettaisiin pelkästään perusturvan suuruisen osan ylittävää ansiosidonnaista osuutta, sosiaalivakuutusmaksujen luonne klassisina vakuutusmaksuina vahvistuisi (ks. luku 3.3.3). Samalla vakuutusmaksuilla rahoitettava osuus päivärahoista alenisi ja verovaroilla rahoitettava osuus kasvaisi. Tämä olisi merkittävä muutos etuuksien rahoituksessa ja tarkoittaisi noin miljardin euron rahoitusvastuun siirtoa vakuutusrahastoilta valtiolle.

Muutos alentaisi sekä työnantajien sairausvakuutusmaksua että palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksua molempien osalta arviolta 0,45 prosenttiyksikköä. Vakuutusmaksujen pienentyminen kasvattaisi hieman myös päivärahojen suuruutta, sillä vakuutusmaksut vähennetään päivärahojen perusteena olevasta tulosta. Kustannusneutraali ratkaisu edellyttäisi vastaavasti verojen korotuksia (tai valtion osuuden pienentämistä muista kuluista, esimerkiksi sairaanhoitovakuutuksesta).

Muutoksella olisi tulonjaollisia vaikutuksia, jotka riippuisivat paljon toteutuksesta. Esimerkiksi jos vakuutusmaksujen alentamista kompensoitaisiin kiristämällä vain tuloverotusta, tarkoittaisi se ensinnäkin, että työnantajien maksutaakkaa

siirrettäisiin henkilöiden tuloverotuksen puolelle. Tuloverotuksen muutokset voidaan kohdentaa tasaisesti kaikille tai haluttuun tuloryhmään. Yksi vaihtoehto olisi myös kompensoida muutosta muista verolajeista kuin tuloverotuksesta. Valtion rahoituksen lisääntyessä voitaisiin pohtia myös sairauspäivärahaan alueellista osarahoitusta (ks. 4.1.3).

Toisena vaihtoehtona ansioturvan rahoituksen yhtenäistämiseksi olisi valtion rahoitusvastuun poistaminen työttömyysvakuutuksen ansioturvan perusosasta. Muutoksen vaikutukset olisivat päinvastaisia tässä läpikäytyyn vaihtoehtoon nähden: palkansaajien ja työnantajien maksamia työttömyysvakuutusmaksuja täytyisi korottaa, mutta veroja voitaisiin mahdollisesti laskea.

4.1.3 Alueelliset rahoituskannustimet

Etuuksien rahoitusvastuilla voidaan luoda alueellisille toimijoille, kuten kunnille, taloudellisia kannustimia tehdä kustannusvaikuttavampia päätöksiä esimerkiksi palvelujen järjestämisessä (ks. luku 2.2). Kuntien kannustimia edistää työllisyyttä on vahvistettu siirtämällä kunnille osavastuuta työttömyysturvaetuksien rahoituksesta. Kunnilla on portaittain kasvava vastuu yli 100 päivää työttömyysturvaa saaneiden työttömyysetuudesta. Kunnat ovat rahoittaneet työmarkkinatukea vuodesta 2006 lähtien ja vuoden 2025 alusta työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtäessä kunnille rahoitusvastuuta laajennettiin myös perus- ja ansiopäivärahoihin.

Kun kunnalla on sekä työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu että osavastuu työttömyysturvan kustannuksista, päätösvalta ja taloudelliset vaikutukset on keskitetty samalle toimijalle. Tämä tarkoittaa, että kunta hyötyy taloudellisesti työttömyyden vähenemisestä ja toisaalta kantaa kustannuksia pitkittyneestä työttömyydestä. Näin kannustin panostaa vaikuttaviin työllisyyspalveluihin ja muihin työllisyyttä edistäviin toimiin on vahvempi. Mallin käänttöpuolena ovat kuntatalouden kasvavat riskit talouden kehittyessä epäsuotuisasti ulkoisten syiden takia.

Alueellisen rahoitusvastuun positiivisista vaikutuksista on tutkimusnäyttöä. Tanskassa kunnat ovat kokonaan vastuussa suurimmasta osasta sosiaaliturvan rahoitusta, ja kuntien rahoitusvastuiden kiristämällä on havaittu positiivisia työllisyysvaikutuksia (esim. Mau Pedersen ym. 2019). Alankomaista on puolestaan näyttöä toimeentulotuen rahoituskannusteiden vaikutuksista etuudelta poistumisiin (Kok ym. 2017). Näihin selvityksiin ja muihin rahoitusmallin etukäteisarvioinnissa sovellettuun tutkimuskirjallisuuteen on viitattu rahoitusmallin etukäteisarviota käsittelevässä valtiovarainministeriön muistiossa (VM 2021). Vuoden 2025 alusta

voimaan tulleesta muutoksesta kuntien työttömyysturvan rahoitusvastuissa ei ole vielä tutkimustietoa, joten sen toimivuutta työllisyyden edistämisen kannustimena ei voida toistaiseksi arvioida.

Toisaalta kuntien vääränlaiset kannustimet voivat johtaa epätarkoituksenmukaiseen toimintaan, jos rakenteet mahdollistavat kustannusten siirtoa hallinnontasojen ja -alojen välillä. Esimerkiksi Saksassa kunnat hyödynsivät työttömiä yleishyödyllisessä toiminnassa, mikä toisaalta heikensi avoimille työmarkkinoille työllistymistä (Mergele & Weber 2020). Vuosien 2017–2018 alueellisessa työllisyyskokeilussa puolestaan havaittiin, että kunnat hyödynsivät kunnan työttömyysturvan aiempaa kytköstä työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen. Tämä ilmeni siten, että kuntouttavaa työtoimintaa käytettiin työnhakijoiden todellisen palvelutarpeen sijaan keinona siirtää työttömyysturvan kustannuksia kunnilta valtiolle (Nieminen ym. 2023).

Sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin tai kuntoutusrahaan ei tällä hetkellä liity alueellista rahoituskannustinta. Jos yhden perusturvaetuuden alueellista rahoitusta halutaan yhtenäistää, käytettävissä on useita vaihtoehtoja. Voi myös olla perusteltua jättää alueelliset osarahoitusvastuut etuuksista nykyiselleen. Alla on kuvattu eri vaihtoehtoja.

Vaihtoehto 1. Lisätään alueellisia rahoituskannustimia sairausvakuutuksen päivärahoihin

Yksi vaihtoehto on ottaa käyttöön alueellisia rahoituskannustimia myös sairausvakuutuksen päivärahoihin. Toimivan rahoituskannustimen edellytys on, että rahoittajalla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiakkaan päivärahan saamiseen, kuten esimerkiksi sairauspäivärahan tapauksessa edistämällä työikäisen väestön työkykyä. Koska sairaus- ja vanhempainpäivärahat ja kuntoutusraha ovat luonteeltaan hyvin erilaisia etuuksia, olisi perusteltua, että mahdollinen alueellinen rahoitusosuus vaihtelisi etuuden syyperusteen mukaan, vaikka tämä voisi lisätä rahoituksen monimutkaisuutta järjestelmän näkökulmasta.

Sairauspäivärahassa osarahoitusvastuun luominen hyvinvointialueille voisi olla perusteltua, sillä hyvinvointialueilla on järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista. Tämä vahvistaisi hyvinvointialueiden kannustimia hillitä sairauspäivärahasta aiheutuvia kustannuksia. Parhaimmillaan tämä voisi edistää terveyttä ja työkykyä tukevia toimia, kuten terveysongelmia ennaltaehkäiseviä toimia tai työhön paluuta, sekä varmistaa osaltaan sitä, että sairauspäivärahan saajien palvelutarpeisiin vastattaisiin tehokkaasti (esimerkiksi parantamalla terveyspalvelujen saatavuutta ja laatua).

Vastaavia järjestelyitä on muista maista ainakin Tanskassa, jossa kunnilla on osarahoitusvastuu sairauspäivärahoista. Tanskassa kunta vastaa sairauspäivärahaan liittyvistä kustannuksista 30 sairauspoissaolopäivän jälkeen, mikäli työntekijä ei ole oikeutettu työnantajan maksamaan palkkaan sairausajalla (DWP 2026).

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjiin kohdistuvien rahoituskannustimien toivuudesta ei ole tiedossa aiempaa tutkimusta Tanskasta tai muualta. On mahdollista, että hyvinvointialueiden osarahoitusvastuu sairauspäivärahoista voisi johtaa yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseen sekä epätarkoituksenmukaiseen toimintaan, esimerkiksi asiakkaiden priorisoinnin tai asiakkaiden ohjauksen osalta. Lisäksi riskinä olisi pyrkimys siirtää kustannuksia toiselle toimijalle.

Rahoitusosuus voitaisiin kompensoida yleisellä tasolla hyvinvointialueiden yleiskatteellisessa rahoituksessa. Hyvinvointialueiden osarahoitusvastuu sairauspäivärahasta voisi koskea pelkkää perusturvaa tai myös ansioturvaa. Tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi ja epätoivottujen vaikutusten ehkäisemiseksi rahoituskannustimien rinnalle tarvittaisiin todennäköisesti myös nykyistä vahvempaa normiohjausta palvelujen järjestämisessä.

Nykyisissä vanhempainpäivärahoissa alueelliset rahoituskannustimet eivät sen sijaan ole perusteltuja, koska päivärahojen käyttö, myös enimmäisaikaan asti, lapsen saamisen jälkeen on tarkoituksenmukaista. Lisäksi kannustimia lapsen hankintaan halutaan pikemminkin lisätä kuin vähentää.

Kelan kuntoutusrahaa maksetaan Kelan, työterveyshuollon tai hyvinvointialueen myöntämän tai järjestämän kuntoutuksen ajalta. Jos hyvinvointialueille asetettaisiin osarahoitusvastuu kuntoutusrahasta, tämä voisi vähentää niiden kannusteita ohjata asiakkaita kuntoutukseen. Tästä syystä alueellinen rahoituskannustin voisi olla ongelmallinen kuntoutusrahassa.

Vaihtoehto 2. Poistetaan alueelliset rahoituskannustimet kaikista etuuksista

Yksi vaihtoehto yhtenäistää rahoitusta on poistaa alueellinen rahoituskannustin koko työttömyysturvasta tai vaihtoehtoisesti vain työttömän perusturvasta. Kustannusneutraalissa muutoksessa kuntien rahoitus vähentyisi vastaavalla määrällä joko valtionosuuksia leikkaamalla, yhteisöveron jako-osuutta leikkaamalla tai kunnalliseron tasoa laskemalla tai edellä mainittujen yhdistelmällä.

Rahoitusvastuun poistaminen olisi suurempi muutos kuin rahoitusvastuun laajentaminen vuoden 2025 alussa, koska kunnilla oli ennestään pohjalla noin 450 miljoonan euron vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta ja vuoden 2025 uudistuksen kasvaneita vastuita kompensoitiin kunnille 216 miljoonalla eurolla. Tässä muutoksessa osa kunnista hyötyisi, kun taas osa kärsisi taloudellista tappiota.

Rahoitusvastuun poistamisella olisi todennäköisesti vaikutuksia palvelujärjestelmän toimintaan. Muutos heikentäisi mahdollisesti myös työllisyyttä. Kannusteiden heikentämisen vastinparina palvelujärjestelmää on mahdollista ohjata palvelujen järjestäjiä koskevalla velvoittavalla lainsäädännöllä. Rahoituksellisten kannusteiden heikentäminen todennäköisesti edellyttäisi, palvelujärjestelmälle asetettavien tavoitteitten mukaan, muutoksia tältä osin.

Koska myös työttömyysturvaetuudesta maksetaan tuloveroa, siirtymät etuudelta matalapalkkaisiin töihin tuottavat kunnille vain rajallisia taloudellisia hyötyjä. Rahoitusvastuun poistaminen heikentäisi kustannus-hyötysuhdetta erityisesti niiden palveluiden osalta, jotka on suunnattu henkilöille, joilla on suurempi tuen ja ohjauksen tarve.

Vaihtoehto 3. Alueellinen rahoituskannustin jätetään työttömyysturvaan, muttei lisätä sitä sairausvakuutuksen päivärahoihin

Yksi vaihtoehto on jättää alueelliset osarahoitusvastuut etuuksista nykyiselleen, jolloin ainoastaan työttömyysturvassa olisi alueellisia rahoituskannustimia. Myös tämä vaihtoehto jättäisi syyperusteisia eroja yhden perusturvaetuuden rahoitukseen.

4.2 Yhden perusturvaetuuden suhde ansioturvaan

Sairausvakuutuksen päivärahoissa ei nykyisellään ole erillistä perusturvaetuutta, vaan perus- ja ansioturva ovat yhdessä samassa etuudessa. Jos päivärahan perusteena olevat tulot ovat pienet tai niitä ei ole lainkaan, maksetaan päiväraha vähimmäismääräisenä eli perusturvana. Sen sijaan työttömyysturvassa on erillinen perusturvaetus, toukokuusta 2026 lähtien yleistuki, jota maksetaan, jos henkilöllä ei ole oikeutta ansiopäivärahaan (ks. tarkemmin luku 3.3.1). Täysimääräinen yleistuki on ansiopäivärahan perusosan suuruinen.

Perusturvaa yhtenäistettäessä ja yhdistettäessä voidaan kysyä, tulisiko samalla yhtenäistää oikeus ansioturvaan eri päivärahoissa, millä edellytyksillä ansioturvaoikeuden yhtenäistäminen tehtäisiin ja mitä vaikutuksia muutoksella olisi nykytilaan verrattuna. Yhtenäistämisenä on kyse sekä kassajäsenyysehdestä että siitä, mihin tuloihin ansioturva perustuu ja millä tavalla oikeus ansioturvaan määräytyy.

Kassajäsenyysehdon lisääminen sairausvakuutuksen päivärahoihin heikentäisi sairausvakuutuksen vakuutusperiaatetta ja kassajäsenyysehdon poistamista työttömyysvakuutuksesta on käsitelty laajasti aiemmin (STM 2025). Siksi tässä selvityksessä keskitytään erityisesti ansioturva-oikeuden tuloperusteisen puolen yhtenäistämiseen. Seuraavassa on hahmoteltu kaksi keskeistä vaihtoehtoa yhtenäistämiseen: työssäoloehdon lisääminen sairausvakuutukseen (vaihtoehto 1) ja työssäoloehdon poistaminen työttömyysvakuutuksesta (vaihtoehto 2). Näiden lisäksi yhtenä vaihtoehtona on olla yhtenäistämättä (vaihtoehto 3).

Vaihtoehto 1. Sairausvakuutuksen päivärahoihin tulisi työssäoloehto

Yksi vaihtoehto on asettaa sairausvakuutuksen ansiosidonnaisten päivärahojen saamisen ehdoksi vastaava työssäoloehto kuin nykyisin työttömyysvakuutuksessa. Työssäoloehto muuttaisi sairausvakuutuksen päivärahoja sekä periaatteellisella että käytännön tasolla. Kun nykyisin sairausvakuutuksessa vakuutetaan suhteessa edeltävään tulotasoon riippumatta siitä, onko kyse työ- tai etuustulosta, muutoksen jälkeen vakuuttaminen tehtäisiin suhteessa työtuloon. Muutos vahvistaisi vakuutusluonteisuutta sikäli, että vakuutusmaksuja käytettäisiin vain vakuutusmaksuja maksaneiden päivärahoihin, vakuutusmaksuja kun ei peritä etuustulosta.

Käytännössä työssäoloehdon tuominen sairausvakuutukseen tarkoittaisi muutoksia sekä päivärahojen tulokäsittelyyn että siihen, miltä ajanjaksolta ja miten tuloja tarkasteltaisiin. Nykyisin sairausvakuutuksen päivärahojen perusteena huomioidaan palkka- ja yrittäjätulojen lisäksi etuustuloa, mutta muutoksen jälkeen huomioitaisiin vain palkka- ja yrittäjätuloja. Tuloja voitaisiin kuitenkin huomioida huomattavasti pidemmältä ajalta ennen etuuden alkua, jos muutos toteutettaisiin nykyisen työttömyysturvan säännöin. Kun nykyisin sairausvakuutuksen päiväraha perustuu yleensä etuuden alkua edeltävään 12 kuukauden tuloon, työssäoloehdot koskevassa mallissa tuloja voitaisiin tarkastella pidemmältä ajalta. Nykyisin työttömyysvakuutuksessa tuloja tarkastellaan edeltävän 28 kuukauden ajalta, ja hyväksyttävien syiden, esimerkiksi sairauden, opiskelun tai työttömyyden, perusteella, tarkastelujaksoa voidaan pidentää jopa 9 vuoden ja 4 kuukauden ajalle.

Työssäoloehto muuttaisi myös tulojen tarkastelutapaa sairausvakuutuksessa. Nykyisin sairausvakuutuksen päivärahoissa tarkastellaan yhteenlaskettuja tuloja 12 kuukauden ajalta. Työssäoloehdossa lasketaan sen sijaan niiden kuukausien määrää, jotka ylittävät kuukausikohtaisen tuloajan. Nykyinen tulojen tarkastelutapa sairausvakuutuksessa mahdollistaa isomman tulojen kuukausikohtaisen vaihtelun, mutta työssäoloehdon täytyminen edellyttää tulojen melko tasaista jakautumista eri kuukausille.

Käytännön tasolla muutoksessa olisi sekä häviäjiä että hyötyjiä. Häviäjiä olisivat ne, joilla ei ole pitkään aikaan ollut kosketusta työelämään ja jotka ovat saaneet ansiosidonnaista etuutta perustuen aikaisempaan etuuteen, esimerkiksi työttömän ansioturvaan tai työkyvyttömyyseläkkeeseen. He saisivat jatkossa ansiosidonnaisen päivärahan sijasta perusturvaetuutta. Hyötyjiä olisivat ne, joilla on ennen päivärahaetuutta ollut katko työelämässä esimerkiksi sairauden, opiskelun tai työttömyyden perusteella, mutta sitä ennen he ovat olleet työelämässä. He saisivat muutoksen jälkeen päivärahasa perustuen aiempaan työtuloon, joka saattaisi olla korkeampi kuin heidän korotettuna huomioitu etuustulonsa (ks. 3.1.2).

Muutoksen kustannus- ja työllisyysvaikutusten arvioiminen edellyttäisi monimutkaista laskelmaa, joka jätetään mahdollisen jatkovalmistelun tehtäväksi. Muutos voitaisiin toteuttaa myös julkistaloudellisesti kustannusneutraalisti säätämällä ehtoja siitä, miltä ajalta tuloja arvioidaan ja millä tuloarajalla.

Vaihtoehto 2. Työssäoloehdon poistaminen työttömyysvakuutuksesta

Yksi vaihtoehto on, että oikeutta ansioturvaan yhtenäistettäisiin ottamalla mallia sairausvakuutuksen nykyäänäistä. Tämä tarkoittaisi päinvastaista uudistusta kuin vaihtoehto 1, eli työttömyysvakuutuksesta poistettaisiin työssäoloehto ja oikeus ansiopäivärahan perustuisi päivärahan saamista edeltävään 12 kuukauden tuloon. Palkka- ja yrittäjätulojen lisäksi huomioitaisiin etuustulo, eli esimerkiksi sairaus-, vanhempain- ja työttömyyspäiväraha ja opintoraha.

Työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Toisin sanoen työttömyysvakuutus on vakuutus, joka turvaa työttömyyden aikaista toimeentuloa. Jos vakuutus perustuisi osaltaan myös edeltävään etuustuloon, se muuttaisi työttömyysvakuutuksen periaatteita perustavanlaatuisesti. Tällöin työttömyysvakuutuksella vakuutettaisiin laajemmin edeltävää tuloa.

Muutos vaikuttaisi myös työttömyysetuuksien rahoitukseen, sillä työttömyysetuuden saajan kotikunnan rahoitusvastuu etuusmenosta on porrastettu niin, että työssäoloehdon täyttyessä rahoitusvastuu alkaa uudelleen alusta. Muutos edellyttäisi näin ollen myös kunnan rahoitusvastuun uudelleen tarkastelua.

Vaihtoehto 3. Sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahojen irrottaminen perusturvaetuudeksi nykyäänöin

Yksi vaihtoehto on, että mitään yhtenäistämistä ei tehtäisi ja sairausvakuutuksen ansioturvan saamisen ehtona olisi jatkossakin nykyisen tulokäsitteen mukainen tuloraja. Tällöin oikeus ansioturvaan määräytyisi kuitenkin hyvin eri lailla eri etuus-tilanteissa, jolloin perusturvaetuudelle asetettu tavoite helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle voisi jäädä saavuttamatta.

5 Johtopäätökset ja pohdinta

Parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea kannatti vuonna 2023 julkaistussa välimietinnössään (Sosiaaliturvakomitea 2023) yhden perusturvaetuuden selvittämistä sosiaaliturvauudistuksen seuraavana vaiheena. Tässä selvityksessä tarkasteltiin yleistuen, vähimmäismääraisten sairaus- ja vanhempainpäivärahojen sekä Kelan kuntoutusrahan yhtenäistämistä erityisesti rahoituksen näkökulmasta. Rahoituksen lisäksi selvityksessä käsiteltiin ansioturva-oikeuden yhtenäistämistä, koska oikeus ansioturvaan määrittää osaltaan sitä, kuka on perusturvan piirissä. Vähimmäismääraisistä sairaus- ja vanhempainpäivärahoista ja Kelan kuntoutusrahasta käytettiin tässä selvityksessä yhteisnimitystä sairausvakuutuksen päivärahat.

Tällä hetkellä perusturvaetuudet rahoitetaan vaihtelevasti yleisistä verovaroista sekä vakuutusmaksuin. Vaikka verot ja vakuutusmaksut voivat päällisin puolin näyttää samanlaisilta rahoitusinstrumenteilta, on niissä eroja sekä periaatteen että käytännön tasolla. Kansainvälisessä kirjallisuudessa vakuutusmaksujen alkuperäinen idea on olla ”pääsymaksu” sosiaalivakuutuksen piiriin. Toisin sanoen ne tuottavat osaltaan oikeuden vakuutusetuuteen, kun verojen maksaminen taas ei ole tyypillisesti yhteydessä etuus-oikeuteen. Suomen järjestelmässä vakuutusmaksut näytetään kuitenkin osin veroina, sillä niillä ei ole suoraa kytköstä etuus-oikeuteen. Perustuslakivaliokunta onkin linjannut, että useat sosiaalivakuutusmaksut rinnastuvat Suomessa veroihin.

Käytännön tasolla vakuutusmaksujen ja verotuksen keskeinen ero on, että vakuutusmaksut kerätään vain vakuutetuilta eli palkansaajilta, yrittäjiltä ja työnantajilta, kun taas valtionrahoitus kerätään lukuisista eri lähteistä kuten tuloverotuksella, mutta myös muilla veroilla ja usein myös velalla. Valtionrahoitus ja vakuutusmaksurahoitus eroavat myös rahoitustapojen laajuudella. Jos nykyistä rahoitustasapainoa muutetaan, muutokset valtion rahoitusosuudessa voidaan kompensoida hyvin eri tavoin. Yksi valtion keskeisistä tulonlähteistä, ansiotuloverotus, kohdistuu palkansaajien lisäksi etuudensaajiin eli esimerkiksi eläkeläisiin, työttömiin ja sairausvakuutuksen päivärahojen saajiin. Tuloverotus on myös progressiivista eli kohdistuu suhteellisesti enemmän hyvätuloihin kuin pienituloisiin. Sosiaalivakuutusmaksut ovat sen sijaan pääosin tasasuuruksia suhteessa tuloihin. Vakuutusmaksut

vahvistetaan vuosittain etuusmenon arvioidun muutoksen perusteella. Valtion verotuksen suhteen tällaista välitöntä mekanismia ei ole. Ei siis ole yhdentekevää, rahoitetaanko etuudet veroin vai vakuutusmaksuin.

Sosiaaliturvan rahoittajilla on keskeinen rooli myös lainsäädännön kehittämisessä. Pääosin vakuutusmaksurahoitteista ansioturva on perinteisesti kehitetty kolmikantaisesti työmarkkinaosapuolten ja valtion kesken, kun pääosin verorahoitteisen perusturvan kehittäminen on ollut valtion vastuulla.

Yksi tapa yhtenäistää perusturvan rahoitusta olisi poistaa vakuutusmaksurahoitus kokonaan sekä työttömyysturvan että sairausvakuutuksen perusturvasta. Tämä vaihtoehto yksinkertaistaisi perusturvan rahoitusjärjestelmää ja lisäisi myös sosiaalivakuutusmaksujen vakuutusluonteisuutta siten kuin se on kansainvälisesti ymmärretty. Samalla se saattaisi luoda painetta lisätä verorahoitusta sairausvakuutuksen ansiosidonnaisissa päivärahoissa perusturvan suuruiselta osalta (ja vastaavasti vähentää vakuutusmaksurahoitusta). Tämä olisi iso muutos rahoitusjärjestelmään, joskin muutos ei välttämättä näkyisi etuudensaajalle. Muutos kuitenkin pienentäisi palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksuja, ja samalla se lisäisi tarvetta kiristää verotusta.

Toinen vaihtoehto olisi säilyttää tai lisätä perusturvan vakuutusmaksurahoitusta (tai yleisemmin korvamerkittyä verotusta) tavalla tai toisella. Korvamerkitty rahoitus perusturvassa voisi lisätä rahoituksen ja järjestelmän vakautta erilaisissa taloudellisissa suhdanteissa esimerkiksi vakuutusrahastojen puskurimekanismeilla. Vakuutusmaksurahoituksen yhtenäistäminen eri perusturvaetuuksissa edellyttäisi eri etuuksien nykyisten hyvin erilaisten vakuutusmaksurahoituksen määräytymisperusteiden yhtenäistämistä. Lisäksi korvamerkityn rahoituksen kasvattaminen kaventaisi poliittista liikkumatilaa valtion budjetissa.

Taulukko 1. Sosiaalivakuutusmaksujen ja valtionverotuksen keskeiset erot (ja yhtäläisyydet).

| Sosiaalivakuutusmaksut | Valtionverotus |
|---|--|
| Sidottu tiettyyn käyttötarkoitukseen | Yleiskatteellinen |
| Kohteena palkka- ja yrittäjätulot | Ansiotuloverotuksen kohteena työ- ja etuustulo, laajasti myös muita verolähteitä |
| Kerätään sekä työntekijöiltä että työnantajilta | Valtion veroja kerätään laajasti henkilöiltä ja yhteisöiltä |
| Vakuutusrahastot muodollisesti erillisiä | Eduskunnan budjettivallan alla |
| Klassisesti ”pääsymaksu” vakuutuksen piiriin | Ei suoraa yhteyttä etuusoikeuteen |
| Pääosin tasaprosentit | Tuloverotus progressiivista |
| Rahastoissa puskurointimahdollisuus | Budjetti laaditaan varainhoitovuodeksi kerrallaan |
| Osa kokonaisveroastetta | Osa kokonaisveroastetta |

Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen päivärahojen rahoitus eroaa tällä hetkellä myös siinä, että kunnat rahoittavat osan työttömyysturvan menoista, mutta eivät sairausvakuutuksen päivärahoista. Työttömyys-, sairaus- ja vanhempainetuuksiin liittyy hyvin erilaisia palveluita, joista vastaavat eri alueelliset toimijat, mikä hankaloittaa alueellisen rahoituksen yhtenäistämistä. Alueelliset rahoituskannustimet voitaisiin joko säilyttää nykyisellään, poistaa kokonaan tai laajentaa esimerkiksi siten, että hyvinvointialueille tulisi osarahoitusvastuu sairauspäivärahoista. Jälkimmäisellä tavalla hyvinvointialueille tulisi rahoituskannustin lyhentää ja ennaltaehkäistä sairauspäiväraajaksoja palvelujärjestelmän avulla. Samalla olisi tärkeää pyrkiä ehkäisemään sitä, etteivät erilaiset rahoituskannustimet luo epätarkoituksenmukaisia vaikutuksia, mikä voi kuitenkin olla vaikeaa.

Perusturvaetuuksien rahoituksen yhdenmukaistaminen yksinkertaistaisi rahoitusjärjestelmää, mutta ei vaikuttaisi juurikaan suoraan etuudensaajiin. Isot rahoitusmuutokset kuitenkin voisivat heijastua verotuksen ja vakuutusmaksujen tasoissa, ja siten vaikuttaa maksettujen tulonsiirtojen kohdentumiseen.

Yhden perusturvaetuuden luominen voisi aiheuttaa tarpeen yhtenäistää sääntöjä myös siitä, millä edellytyksillä henkilö saa oikeuden ansioturvaan, sillä kyseiset säännöt määrittävät osaltaan sitä, kuka saa perusturvaetuutta ja kuka ei. Yksi tapa

yhtenäistää ansioturva-oikeutta olisi työssäoloehdon lisääminen myös sairausvakuutuksen päivärahoihin. Tämä muuttaisi sairausvakuutuksen päivärahojen periaatteita ja muutoksessa syntyisi sekä hyötyjiä että häviäjiä. Muutos olisi mahdollista toteuttaa myös kustannusneutraalisti esimerkiksi muuttamalla tulojen tarkastelujaksoa ja/tai tulo rajaa. Työttömyysturvan osalta kassajäsenyysehto olisi mahdollista säilyttää, joskin se jättäisi yhden perusturvaetuuden saamisehtoihin syyperusteista vaihtelua eikä näin ollen vähentäisi mahdollista koettua monimutkaisuutta.

Kaiken kaikkiaan yhden perusturvaetuuden luomiseen liittyvät muutostarpeet ja vaihtoehtoiset ratkaisutavat vaikutuksineen olisi syytä selvittää ja arvioida laaja-alaisesti. Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean välimietinnössä perusturvaetuuksien yhtenäistämisen ja yhdistämisen tarkoituksiksi mainittiin etuusjärjestelmän ja sen toimeenpanon selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen sekä siirtymisen helpottaminen etuudelta toiselle. Pelkästään tämän selvityksen perusteella ei voida vielä todeta, missä määrin nykyisten perusturvaetuuksien yhdistäminen selkeyttäisi järjestelmää. Sairausvakuutuksen perusturvan irrottaminen ansioturvasta voisi osaltaan myös monimutkaistaa järjestelmää. Toimeenpano on kuitenkin mahdollista rakentaa siten, että henkilön ei tarvitse tunnistaa, onko hän oikeutettu perusturvaan vai ansioturvaan. Koska yksi perusturvaetus olisi edelleen syyperusteinen etuus ja syyperusteiden vaihtuminen edellyttää syyn todentamiseen liittyvää selvittämistyötä, on myös epäselvää, missä määrin yhdistäminen helpottaisi siirtymistä syyperusteiselta etuudelta toiselle.

Yksi perusturvaetus olisi kansainvälisesti katsoen poikkeuksellinen etuus sikäli, että siinä yksi syyperusteinen etuus kattaisi monta sosiaalista riskiä. Vastaavaa järjestelyä ei ole havaittu tiedossa olevissa maavertailuissa (esim. Tervola ym. 2024). Eri maiden vähimmäisturvaetuuksissa voi olla sosiaaliin riskeihin liittyvää vaihtelua, kuten esimerkiksi Ison-Britannian Universal Creditin työkyvyttömyysoikeus, mutta Universal Credit tai muut vähimmäisturvaetuudet itsessään eivät ole syyperusteisia eli niiden saaminen ei edellytä esimerkiksi työttömyyttä tai sairautta.

Osa tässä selvityksessä käsitellyistä uudistusvaihtoehdoista voitaisiin perustella yhtenäistämisen lisäksi myös periaatteellisilla seikoilla, esimerkiksi vakuutusluonteisuuden tai eri toimijoiden kannustinten vahvistamisella, kuten edellä on kuvattu. Yksi mahdollinen lisäperuste perusturvan eriyttämiselle omaksi etuudekseen voisi myös olla palvelujen ja velvoitteiden erilainen kohdentaminen perusturva- ja ansioturvaetuuden saajille. Näitä perusteluita uudistamiselle on tarpeen pohtia tarkemmin, jos perusturvaetuuksien yhdistämistä jatketaan.

6 Lähteet

- Arajärvi, P. (2002). Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Kela.
- Atkinson, A.B. (1989). Poverty and social security. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Barr, N. (2012). The economics of the welfare state. Fifth Edition. Oxford university press.
- Broersma, L., Edzes, A. J., & Van Dijk, J. (2013). Have Dutch municipalities become more efficient in managing the costs of social assistance dependency? *Journal of Regional Science*, 53(2), 274-291.
- DWP (2026). International Comparisons of Disability Benefits and Disability Employment. DWP research report 1123.
- ECSR Digest (2022). Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2022.
- E/C.12/GC/19. United Nations/CESCR, General comment No. 19, The right to social security (art. 9), 4.2.2008.
- Esping-Andersen, G (1990). The three worlds of welfare capitalism. Polity.
- Euroopan komissio (2018). Assessment of PES capacity. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19257&langId=en>
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 64/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
- HE 207/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Julkunen, R. (2004). Yhteiskunta vakuutuksena, vakuutus yhteiskuntana. Teoksessa Helne, T., Hänninen, S., Karjalainen, J. (toim.) *Seis yhteiskunta – tahdon sisään!* Minerva Kustannus Oy, 249–267.
- Kok, L., Tempelman, C., Koning, P., Kroon, L. & Berden, C. (2017). Do incentives for municipalities reduce the welfare caseload? Evaluation of a welfare reform in the Netherlands. *De Economist*, 165(1), 23–42. Saatavissa: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10645-017-9292-9>
- Mau Pedersen, N., J., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C., Kristensen, N. (2019). Refusionsomlaegning på beskaeftigelsesområdet. VIVE 2019.

- Mergele, L., Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics*, 182, 104113.
- Nieminen, J., Kanninen, O., Karhunen, H. (2023). The decentralization of public employment services and local governments' responses to incentives. *Journal of Economic Geography*, 23(6), 1371–1395.
- PeVL 18/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 64/1998 vp).
- PeVL 36/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 68/2005 vp), Hallituksen esitys sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen HE 68/2005 vp täydentämisestä (HE 129/2005 vp).
- PeVL 20/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laeiksi kansaneläkelain, sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2008 vp).
- PeVL 31/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 177/2010 vp).
- PeVL 50/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp).
- PeVL 41/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2014 vp).
- PeVL 90/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp).
- Sakslin, M. (1999). Verot ja maksut perustuslaissa. *Lakimies* 97(6–7), 995–1002.
- Schmitt, C., Lierse, H., & Obinger, H. (2020). Funding social protection: Mapping and explaining welfare state financing in a global perspective. *Global Social Policy* 20 (2), 143-164.
- Sigerist, H.E. (1943). "From Bismarck to Beveridge: Developments and trends in social security legislation", *Bulletin of the History of Medicine*, Vol. 13 No. 4, 365-388.
- Sosiaaliturvakomitea. (2023). Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisu 2023:26. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>
- STM (2025). [Universaalin ansiosidonnaisen mallin muistio](#). 18.4.2025
- Tervola, J., Iivonen, S., & Hiilamo, H. (2024). The blurred line between social insurance and social assistance—analysis of risk-based benefits in six countries. *SustAgeable WP No. 3/2024*

VM (2021). Työllisyyden edistämiseen kannustavan rahoitusmallin työllisyysvaikutusten arviointi. Valtiovarainministeriö: Budjettiosasto, Rakenneyksikkö. https://tem.fi/documents/1410877/73067562/VM_kannustavan+rahoitusmallin+työllisyysvaikutusten+arviointi.pdf

Wilkinson, M. (1994). Paying for public spending: is there a role for earmarked taxes? *Fiscal studies*, 15(4), 119–135.

