

xxx ministeriön julkaisusarja 2021:xx

Sosiaaliturvan valinnat ja perusperiaatteet

Tutkimus- ja arviointijaosto

xxxministeriö Helsinki 2021

Sisältö

1	Johdanto	4
2	Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu ja suhde perusoikeuksiin	6
2.1	Sosiaaliturvan ihmis- ja perusoikeusperusta	6
2.2	Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus.....	6
2.3	Oikeus sosiaaliturvaan	7
2.4	Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus.....	9
2.5	Mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä	10
3	Perusvalinnat ja niiden määrittely.....	11
3.1	Perusvalintojen esittely ja määrittely	11
3.2	Sosiaaliturvan tavoitteet ja valinnat: tapausesimerkkejä	23
3.2.1	Etuuksien yhdistäminen.....	23
3.2.2	Lapsilisä.....	25
3.2.3	Työttömyysturva	25
3.3	Keskeisimpien valintojen avaaminen ja kytkentä ongelmakokonaisuuksiin	26
3.3.1	Velvoittavuus	27
3.3.2	Sosiaaliturvan taso	28
3.3.3	Yksilökohtaisuus vs. Perhekohtaisuus	30
3.3.4	Syyperusteisuus	31
3.3.4.1	Syyperusteisuuden yhteys perustuslakiin	32
3.4	Läpileikkaavat teemat ja sosiaaliturvan keskeiset perusvalinnat.....	34
3.4.1	Sukupuolten tasa-arvo.....	34
4	Sosiaaliturvan historia ja keskeiset perusvalinnat	35
4.1	Sosiaaliturvan taso.....	36
4.2	Sosiaaliturvan yksilökohtaisuus.....	40
4.3	Sosiaaliturvan syyperusteisuus	42
4.4	Sosiaaliturvan velvoittavuus	43
	Liite: Kuvioden 1 ja 2 laadintaperusteet.....	45

Lähteet.....	51
--------------	----

LUONNOS

1 Johdanto

Miksi työmarkkinatuki maksetaan yksilölle ja asumistuki kotitaloudelle? Miksi aktiivinen työnhaku on etuuden saajan velvollisuus työttömyysturvassa, mutta ei asumistuksessa? Millä perusteella eri ihmiset saavat erisuuruisia määriä samoja etuuksia? Nämä esimerkit kuvaavat konkreettisia, arkeen vaikuttavia valintoja sosiaaliturvan eri osissa, ja näiden valintojen taustalla on tiettyjä tavoitteita ja periaatteita.

Muiden raporttien ongelmakokonaisuuksia käsitellessä on noussut esiin sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteisiin liittyviä kysymyksiä, joihin liittyvät valinnat ovat useiden raporteissa tunnistettujen ongelmien taustalla. Keskeisimpinä kysymyksinä käsitelyssä on noussut esille velvoittavuuteen¹, syyperusteisuuteen, yksilö-/perhekohtaisuuteen sekä sosiaaliturvan tasoon liittyvät periaatteet.

Tässä raportissa muodostetaan tiivis kokonaiskuvaus suomalaisen sosiaaliturvan keskeisistä valinnoista ja niiden kytköksistä sosiaaliturvan peruseriaatteisiin ja tavoitteisiin, myös historiallisessa ja valtiosääntöoikeudellisessa kontekstissa. Raportin tarkoitus ei ole tarjota valmiita vastauksia, vaan auttaa ymmärtämään nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän valintoja ja niiden moninaisuutta. Sosiaaliturvalle asetetut tavoitteet ovat usein ristiriidassa (tai vähintään jännitteessä) keskenään, ja konkreettiset valinnat ovat punnintaa eri tavoitteiden välillä. Kuten yllä esitetyistä esimerkeistä käy ilmi, eri etuuksissa tehdään erilaisia valintoja.

Osiossa 2 annetaan tiivis esitys sosiaaliturvan ihmis- ja perusoikeusperustasta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Osiossa 3 tarkastellaan sosiaaliturvan valintoja ja peruseriaatteita yleisesti sekä tarkemmin neljän keskeiseksi tunnistetun valinnan kautta. Osiossa 4 arvioidaan sosiaaliturvan historiallisia kehityskulkuja näiden neljän keskeiseksi tunnistetun valinnan näkökulmasta. Raportti on laadittu sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaostossa; osion 2 kirjoittamisesta on kuitenkin vastannut Eeva Nykänen (THL).

Sosiaaliturvaa voidaan lähestyä monista näkökulmista, ja sosiaaliturvaa tutkitaan monilla eri tieteenaloilla. Tässä on pyritty tarjoamaan sosiaaliturvakomitealle sekä laajemmalle yleisölle tiivis ja yleistajuinen esitys sosiaaliturvan perusvalinnoista. Tällaiseen esitystapaan liittyy väistämättä yksinkertaistuksia.

¹ Tässä raportissa käytetään termiä velvoittavuus, mutta tässä yhteydessä puhutaan toisinaan myös vastikkeellisuudesta.

Raportti keskittyy sosiaaliturvan konkreettisiin valintoihin ja niiden taustalla oleviin toisinaan ristiriitaisiin periaatteisiin ja tavoitteisiin. Sosiaaliturvaan kohdistuvat laajemmat yhteiskunnalliset tavoitteet – kuten oikeudenmukaisuuden edistäminen tai kansakunnan hyvinvoinnin kohottaminen – on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

LUONNOS

2 Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu ja suhde perusoikeuksiin

2.1 Sosiaaliturvan ihmis- ja perusoikeusperusta

Suomen perustuslaki (731/1999, perustuslaki), Suomea sitovat kansainväliset ihmisoi-
keusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeus ja kahden- ja monenväliset sosiaaliturvaso-
pimukset, joissa Suomi on osapuolena, asettavat oikeudellisia reunaehtoja sosiaali-
turvan uudistamiselle. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti perustuslain sosiaaliturvaa
koskevia säännöksiä. Perustuslaista sosiaaliturvan uudistamiselle seuraavia vaati-
muksia ei ole mahdollista määritellä etukäteen kovinkaan yksityiskohtaisesti ja tyhjen-
tävästi, sillä näiden vaatimusten sisältö täsmentyy erilaisten uusien sääntelyratkaisui-
den tullessa arvioitaviksi perustuslain valossa. Tämän vuoksi on tärkeää, että sosiaali-
turvakomitean esittämiä ratkaisuja arvioidaan perustuslain valossa tiiviissä vuoropu-
helussa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kanssa sitä mukaa kun ne alkavat hah-
mottua.

2.2 Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja
yksilön vapauden ja oikeudet, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tä-
män säännöksen sisältämä vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee pe-
rustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyyksilöi-
den periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen (HE 309/1993 vp s. 42/I). Nämä lähtökoh-
dat ohjaavat perustuslain muiden säännösten tulkintaa. Tämän lisäksi säännöksen
voidaan nähdä edellyttävän, että lainsäädäntöön sisältyy erilaisia ihmisarvoa suojaa-
via ja yhdenvertaisuutta edistäviä järjestelyjä, kuten sääntelyä sosiaalietuuksista ja
sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä yksikön asemasta etuuksien saajana ja
palvelujen käyttäjänä.

Perustuslain 6 §:ssä vahvistetaan yhdenvertaisuusperusoikeus. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämä pitää sisällään vaatimuksen sekä muodollisesta että tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee vaatimusta oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta toisiinsa nähden samanlaisten tapausten ratkaisemista samalla tavalla. Tämä ei siis kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia, vaan sen sijaan ihmisten ja olosuhteiden väliset oikeudellisesti olennaiset erot tulee tunnistaa ja ottaa päätöksenteossa huomioon tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. (HE 309/1993 vp s. 42/II-43/I.)

2.3 Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Säännöksen mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös turvaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä tarkoittaa, että yksilö voi vedota oikeuteen välittömästi perustuslain säännöksen perusteella. Avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla ja avun saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä kuten puolisoiltaan tai vanhemmiltaan (esim. HE 309/1993 vp s. 69/II; PeVL 31/1997 vp s. 2).

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, eli niin sanottu eksistenssiminimi. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse ei ole kuitenkaan

vain ihmiselämän biologisten edellytysten varmistamisesta, vaan sellaisen tuen ja palvelujen varmistamisesta, joka turvaa *ihmisarvoisen elämän* vähimmäisedellytykset. Voimassaolevassa lainsäädännössä tätä oikeutta turvaavat toimeentulotuki sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten tukitoimet, oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp s. 69/II-70/I) sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut (esim. PeVL 18/2001 vp). Lainsäätäjällä on kuitenkin harkintavaltaa niiden mekanismien suhteen, joilla oikeuden toteutuminen turvataan.

Perustuslain 19 pykälän 1 momentin säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 13 artiklan 1 kohtaa. Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, kuten sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa. Sopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtion, jota sopimusmääräys velvoittaa, on turvattava tämä oikeus subjektiivisena oikeutena.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi. Tämä perustuslain säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan, mutta se edellyttää, että tällainen oikeus turvataan säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa tavallisella lailla (esim. PeVL 6/2009 vp). Perustuslain säännös edellyttää siinä mainituissa riskitilanteissa kattavien lakisääteisten turvajärjestelmien olemassaoloa perustoimeentulon varmistamiseksi, mutta se ei estä ehtojen asettamista etuuksien saamiselle. Perustuslaki ei myöskään suojaa mitään nimenomaista, voimassaolevaan lainsäädäntöön jo sisältyvää etuusjärjestelmää tai etuuksien tasoa. Lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. (Esim. PeVL 25/2013 vp.) Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp s. 70/II). Perustuslaki ei aseta estettä perustoimeentulon turvaamiselle myös sellaisissa riskitilanteissa, joita säännöksessä ei nimenomaisesti mainita, kunhan turvajärjestelmä on kattava säännöksessä mainituissa tilanteissa eikä se asettane estettä sille, että erilaiset tilanteet katetaan samalla tai samankaltaisella etuudella, kunhan järjestelmä on kattava perustuslaissa mainittujen riskien osalta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulon

turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet. (HE 309/1993 vp s. 70/II-71/I.)

Perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoitteesta turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvelujen ja edistää väestön terveyttä seuraa julkiselle vallalle velvollisuus varmistaa sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Talvelujen riittävyden arvioinnissa pidetään lähtökohtana sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kattaa puolestaan esimerkiksi lapsiperheiden aineellisen tukemisen lapsilisin ja verotuksellisin keinoin. (HE 309/1993 vp s. 71/II-72/I.)

Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Säännöksen piiriin kuuluvat erilaiset julkisen vallan toimet, joilla tuetaan asumista, kehitetään asunto-oloja ja varmistetaan asumisen terveellisyttä. (HE 309/1993 vp s. 72/I-72/2.)

2.4 Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus

Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta merkitystä on myös perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinonvapaudesta. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Pykälän 3 momentin mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Oikeutta työhön koskevan sääntelyn keskeisenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkiselle vallalle asetettu työllisyyden edistämismvelvoite merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (HE 309/1993 vp s. 69/I-69/II.)

2.5 Mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä

Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista (HE 309/1993 vp, s. 64/l ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/l). Opintotuesta annettu lainsäädäntö täyttää omalta osaltaan tätä velvoitetta (PeVL 26/2913 vp s. 2-3; PeVL 14/2003 vp, s. 2/l) ja siten opintotukijärjestelmään tehtäviä muutoksia tulee arvioida perustuslain 16.2 §:n valossa.

3 Perusvalinnat ja niiden määrittely

Tässä osiossa hahmotetaan nykyisen lainsäädännön konkreettiset valinnat ja niitä heijastelevat periaatteet sosiaaliturvan kokonaisuudessa. Ensimmäisessä osiossa luodaan tiivis yleiskatsaus, minkä jälkeen käsitellään tarkemmin keskeisimpiä perusvalintoja: velvoittavuutta, yksilö/perhekohtaisuutta, syyperusteisuutta, ja sosiaaliturvan tasoa.

3.1 Perusvalintojen esittely ja määrittely

Taulukko 1 alla esittelee sosiaaliturvan konkreettiset perusvalinnat. Ensimmäisessä sarakkeessa on esitelty eri valintoja järjesteltynä alaotsikoiden alle.

Sosiaaliturvan perusyksikkö on yleensä yksilö, mutta joissakin etuuksissa etuus maksetaan perheelle tai kotitaloudelle (ruokakunnalle yleisessä asumistuessa), ja joissakin tapauksissa puolison tai perheen tulot vaikuttavat etuuden määrään (kuten kotihoidontuen hoitolisässä).

Sosiaaliturvan piiriin kuuluvat yleensä Suomessa vakinaisesti asuvat tai täällä työskentelevät henkilöt. Joissakin tapauksissa myös tilapäisesti maassa oleskeleville voi syntyä oikeus vähimmäisturvaan. Kansalaisuutta ei juuri käytetä sosiaaliturvan piirin määrittämisessä; poikkeuksena tähän on esimerkiksi ulkomailla suoritettaviin opintoihin myönnettävä opintotuki.

Vaikka sosiaaliturvan piiri on laaja, tiettyyn etuuteen on käytännössä aina oikeus vain tietyt ehdot täyttävillä henkilöillä. Esimerkki universaalista² sosiaaliturvasta voisi olla terveydenhuollon hoidon tarpeen arviointi, johon on oikeus kaikilla sen piirissä olevilla; hoidon tarpeen arvioinnin jälkeen terveydenhuoltopalveluita kohdistetaan niitä tarvitseville.

² Sosiaaliturvan universaalius on vaikeasti määriteltävä käsite, ja lukijan on syytä huomioida, että tässä raportissa ei ole määritelty sitä tyhjentävästi. Universaalilla tarkoitetaan usein etuutta tai palvelua, johon kaikilla on yhtäläinen oikeus ja joka rahoitetaan pääosin verovaroin (Halmetoja 2016), mutta se voi ilmentyä käytännössä esim. turvan kattavuutena, saajajoukon laajuutena tai sitä, että etuuksien/palveluiden saajia ei valikoida (selektiivisyyden puuttuminen).

Perustuslain 19 § on otsikoltaan ”oikeus sosiaaliturvaan”. Sosiaaliturvan syyperusteisuuden lainsäädännöllinen pohja on tämän pykälän 2 momentissa.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Näiden ”riskien” lisäksi sosiaaliturvan saamisen ehtoina käytetään esimerkiksi ikää, työhistoriaa, tuloja, varallisuutta, ja työttömyyskassan jäsenyyttä. Näin ollen ihmiset, jotka tarvitsevat toimeentulon turvaa esimerkiksi työttömyydestä johtuen, saavat erilaisia ja erisuuruisia etuuksia, riippuen heidän taustastaan. Syyperusteiseen sosiaaliturvaan kytkeytyy myös em. pykälän 1 momentti, jonka mukaan ”[J]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Syyperusteisuudesta erillinen ehdollisuuden muoto on sosiaaliturvan velvoittavuus. Sosiaaliturvan velvoittavuudessa on kyse siitä, että sosiaaliturvan saamisen jatkumisen ehdoksi asetetaan tiettyjä velvoitteita etuudensaajalle. Esimerkiksi työttömyysturvan maksatus voidaan keskeyttää, mikäli henkilö kieltäytyy hänen työllistymistään edistävän työllistymissuunnitelman laatimisesta.

Yksi sosiaaliturvan keskeinen perusvalinta on tietenkin sosiaaliturvan taso ja se, mihin etuuden määrä kussakin tilanteessa perustuu. Tässä on hyvin monia erilaisia ratkaisuja: on enemmän tai vähemmän kiinteäsuuruisia etuuksia (kuten lapsilisä), on tulo-vähenteisiä etuuksia (kuten kotihoidontuen hoitolisä), on aiemmista tuloista riippuvia etuuksia (kuten ansiopäiväraha), ja kustannuksista riippuvia etuuksia (kuten täydentävä toimeentulotuki). Järjestelmän tasolla puolestaan osa etuuksista on kiinnitetty indeksiin, jolloin niiden taso nousee automaattisesti kuluttajahintojen tai palkkojen noustessa, ja toisaalta jotkut etuudet ovat veronalaisia ja jotkut ovat verottomia.

Sosiaaliturva ei ole aina etuusmuotoista, mikä näkyy myös perustuslain tasolla em. 19 § 3. ja 4. momentissa:

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Julkinen valta voi esimerkiksi tukea pienituloisten asumista tulovähenteisellä etuudella (asumistuki) tai pienituloisille suunnatulla asuntotuotannolla.

Sosiaaliturvaan voi joissakin tapauksissa liittyä viranomaisharkintaa (esimerkiksi täydentävä toimeentulotuki), jossa arvioidaan onko henkilö oikeutettu etuuteen tai kuinka suureen etuuteen henkilö on oikeutettu. Etuutta hakeneilla on lähtökohtaisesti muuttoksenhauoikeus viranomaisten päätöksiin. Sosiaaliturvan piiriin tulevan näkökulmasta merkitystä voi olla myös sillä, onko esimerkiksi etuusoikeus laissa määritelty subjektiivinen oikeus ja vastaako siitä esimerkiksi kunta vai valtio (esimerkitapaus omaishoidon tuki³).

Viimeisenä taulukossa esiteltynä valintana on sosiaaliturvan rahoitus. Keskeiset vaihtoehdot tässä ovat verotuksella ja sosiaaliturvamaksuilla kerättävä rahoitus.

Taulukko 1. Sosiaaliturvan konkreettiset perusvalinnat

Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
<i>Sosiaaliturvan perusyksikkö</i>		
Yksilökohtaisuus	Etuus maksetaan yksilölle tai etuuden määrä ei riipu yksilön perhetilanteesta.	Useimmat sosiaaliturvaetuudet ovat yksilökohtaisia.
Perhekohtaisuus/kotitalouskohtaisuus	Etuus maksetaan perheille (tai kotitalouksille) tai etuuden määrä riippuu esimerkiksi puolison tuloista.	Perhe/kotitalouskohtaisia etuuksia ovat toimeentulotuki, yleinen asumistuki.
<i>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? I: sosiaaliturvan piiri</i>		
Suomen lainkäyttöpiiri	Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla, jotka ovat Suomen oikeudenkäyttöpiirissä (perustuslain 19 § 1 mom).	Konkreettisesti näkyy esimerkiksi tilapäisesti maassa oleskelevien oikeudessa saada kiireellistä tukea.
Asumisperusteisuus	Asuminen Suomessa on määrittävä tekijä arvioitaessa oikeutta sosiaaliturvaan.	Lähtökohtaisesti oikeus kaikkiin Kelan toimeenpanemiin etuuksiin ja kuntien vastuulla oleviin etuuksiin ja palveluihin perustuu asumiseen Suomessa.

³ Omaishoidon tuki voidaan hahmottaa toisaalta sosiaaliturvaetuutena (ko. etuus on sisällytetty THL:n sosiaaliturvan menot ja rahoitus-tilastoon), tai toisaalta muuna rahamääränä (esimerkiksi korvauksena), joka maksetaan henkilölle, joka tuottaa palvelua omaishoitajalle.

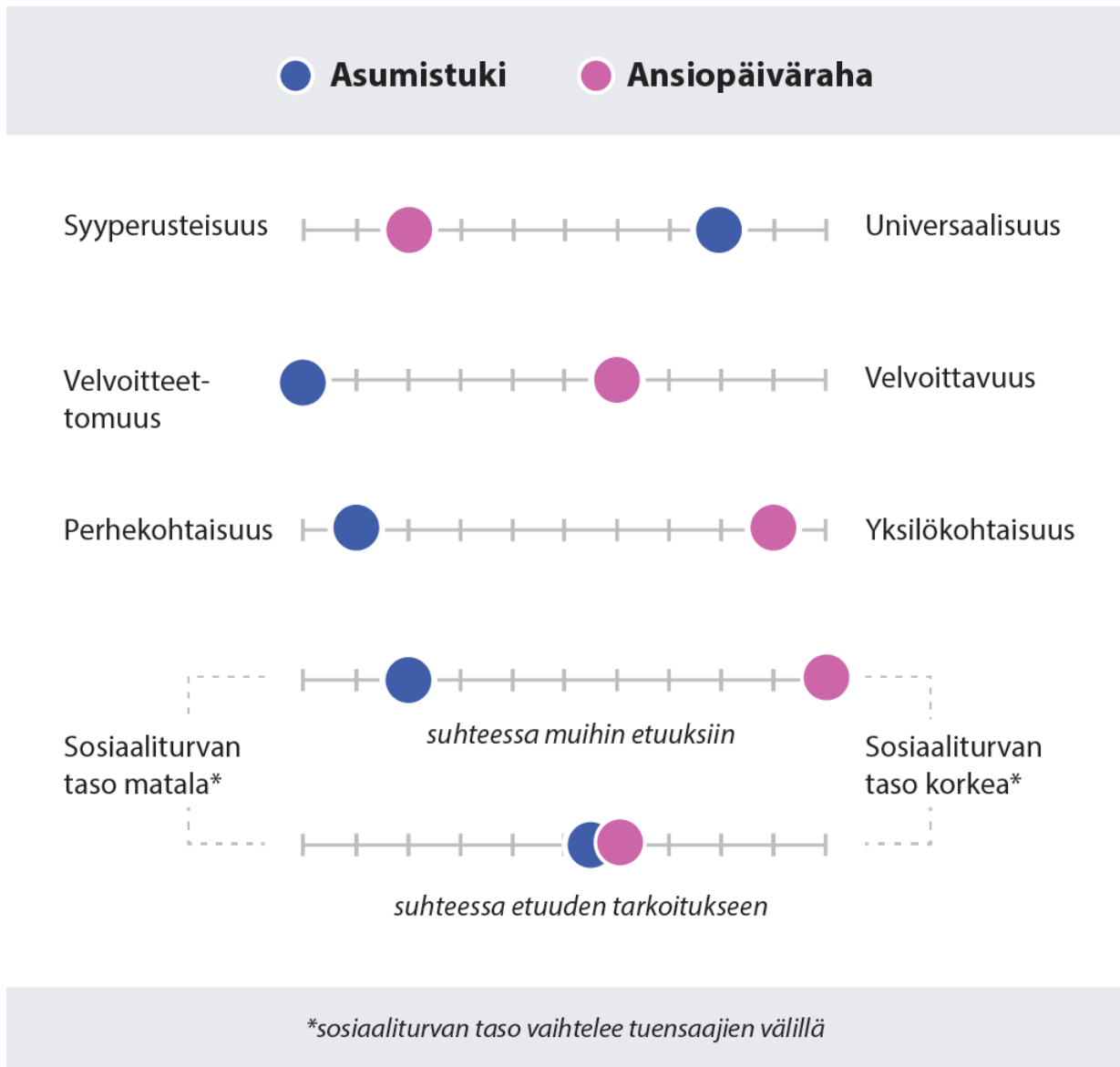
Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Työskentelyperusteisuus	Työskentely Suomessa on määrittävä tekijä arvioitaessa oikeutta sosiaaliturvaan	Työeläkeoikeuden karttuminen; Suomessa ansaittua työeläkettä maksetaan myös ulkomaille.
Kansalaisuusperusteisuus	Kansalaisuus on määrittävä tekijä arvioitaessa oikeutta sosiaaliturvaan	Suomen kansalaisuus ei ole pääsääntöisesti sosiaaliturvaoikeuteen vaikuttava tekijä; poikkeuksena ulkomailla suoritetaviin opintoihin maksettava opintotuki, ulkomaisten opiskelijoiden oikeus suomalaiseseen opintotukeen.
<i>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? II: sosiaaliturvan kohdistuminen</i>		
Universaalisuus	Sosiaaliturvaan on oikeus kaikilla Suomessa asuvilla.	Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto
Syyperusteisuus ja sosiaaliturvan saamisen ehdot	Sosiaaliturvan piiriä rajataan ja sitä kohdistetaan tiettyjen ehtojen mukaisesti. Etuus-oikeus syntyy esimerkiksi työttömyyden tai työkyvyttömyyden perusteella, minkä lisäksi etuus-oikeutta määritettäessä käytetään myös esimerkiksi tulo- ja ikärajoja.	Lähes kaikkiin sosiaaliturvan muotoihin liittyy jotain rajoituksia. Esimerkiksi lapsilisä, eri etuuksien työhistoria- ja ikärajat, ansioturvan kassaehto.
<i>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? III: sosiaaliturvan velvoitteet</i>		
Velvoittavuus	Sosiaaliturvan saamisen ehtona on tiettyjä velvoitteita, esimerkiksi työnhaku tai osallistuminen palveluihin.	Esimerkiksi työttömyysetuudet, kuntoutusraha, mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen enintään 20-40 prosentilla
<i>Sosiaaliturvan taso ja sen perusteet</i>		
Sosiaaliturvan yleinen taso	Mikä on sosiaaliturvaetuuksien yleinen taso esimerkiksi suhteessa ansiotasoon, mikä on vähimmäisturvan taso?	
Vakuutusperusteisuus	Henkilön sosiaaliturvan taso perustuu hänen itsensä tai hänen työnantajansa maksamiin sosiaalivakuutusmaksuihin tai vakuutuksenalaiseen tuloon.	Palkansaajan työeläke, yrittäjän työeläke.
Tuloperusteisuus	Henkilön sosiaaliturvan taso perustuu hänen riskin toteutumista (esimerkiksi työttömäksi jäämistä) edeltäviin tuloihinsa	Ansiopäiväraha, sairauspäiväraha

Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Kustannusten korvaaminen	Etuudella katetaan henkilön elinkustannuksia, ja etuuden taso riippuu kustannuksista	Asumistuki, toimeentulotuki perusosaa lukuunottamatta, lääkekorvaukset
Etuuksien sitominen indeksiin	Etuuksien tasoa korotetaan vuosittain indeksin mukaisesti	Maksussa olevat ansiosidonnaiset etuudet on usein sidottu työeläkeindeksiin (esimerkiksi työeläkkeet), perusturvetuudet kansaneläkeindeksiin (esimerkki työmarkkinatuki).
Sosiaaliturvan veronalaisuus	Onko sosiaaliturva veronalaista tuloa (ja etuuksien verokohtelu yleisemmin)?	Yleisperiaatteena etuus, joka kompensoi kustannuksia, on verovapaata tuloa (esimerkiksi lapsilisä, vammaisetuudet). Etuuksien verokohtelusta ks. myös eläketulovähennys, eläketulon lisävero.
<i>Sosiaaliturvan muodot</i>		
Raha	Sosiaaliturva annetaan rahamuotoisena	Sosiaalietuudet tyypillisesti.
Palvelu	Sosiaaliturva annetaan palveluna	Palveluasuminen, terveydenhuolto.
Laina tai lainatakaus	Sosiaaliturva annetaan rahana, mutta myönnetty etuus on ainakin osittain maksettava takaisin, tai se vähentää tulevien etuuksien määrää.	Opintolaina, odotettavissa olevaa etuutta varten myönnetty toimeentulotuki, sosiaalinen luototus, osittainen varhennettu vanhuuseläke.
Verovähennys	Sosiaaliturva kohdistetaan saajille verojärjestelmän kautta	Tuloverotuksen invalidivähennys
<i>Sosiaaliturvan harkinnanvaraisuus ja etuudensaajan oikeusturva</i>		
Harkinnanvaraisuus	Etuusoikeus tai etuuden taso riippuu viranomaisen harkinnasta	Täydentävä toimeentulotuki.
Muutoksenhakuoikeus	Onko henkilöllä oikeus hakea muutosta viranomaispäätökseen?	Sääntönä muutoksenhakuoikeus on aina, joissakin yksittäistapauksissa ei muutoksenhakuoikeutta (esim. työttömyysetuutta saavan kulukorvaus tietyissä tilanteissa).
Subjekttiivinen oikeus	Henkilöllä on laissa määrätty oikeus etuuteen/palveluun	Useimmissa tapauksissa oikeus etuuteen tai palveluun on määritelty laissa, poikkeuksena esimerkiksi omaishoidon tuki (kunta voi päättää harkintansa mukaan, myöntääkö tukea asukkaalleen vai ei).

Sosiaaliturvan valinta yleistasolla	Selite	Konkreettiset valinnat tai esimerkit nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä
Järjestämisvelvollisuus	Esimerkiksi kunnalla on velvoite järjestää tietty palvelu (mutta kunnalla voi olla harkinnanvaraa palvelun tason määrittämisessä).	Omaishoidon tuki
<i>Sosiaaliturvan rahoitus</i>		
Rahoitus verovaroin	Yleisperiaatteena perusturvaetuuksia rahoitetaan verovaroin	Kansaneläke, asumistuki.
Rahoitus pakollisilla sosiaaliturvamaksuilla	Yleisperiaatteena ansiosidonnaisia etuuksia rahoitetaan keräämällä sosiaaliturvamaksuja vakuutetuilta ja työnantajilta	Vanhempainpäiväraha.
Rahoitus vapaaehtoisilla maksuilla	Etuuksia rahoitetaan keräämällä vapaaehtoisia maksuja vakuutetuilta	Palkansaajan ja yrittäjän työttömyyskassa, yrittäjän tapaturmavakuutus.

Kuviossa 1 on havainnollistettu sosiaaliturvan keskeisiä valintoja kahdessa etuudessa: asumistuessa ja ansiopäivärahassa. Kuvio havainnollistaa sitä, että sosiaaliturvajärjestelmän sisällä eri etuuksissa on tehty hyvin erilaisia valintoja. Näitä erilaisia valintoja voidaan peilata sosiaaliturvan erilaisia tavoitteita vasten. Tämä ja vastaava kuvio 2 ovat suuntaa-antavia kuvauksia etuuksien sijoittumisesta eri periaatteiden suhteen ja monia järjestelmien yksityiskohtia ei ole näissä kuvioissa voitu huomioida. Eri etuuksien pisteytyksen perusteet eri ulottuvuuksilla on esitetty liitteessä. Monia järjestelmien yksityiskohtia, ja laajempiakin periaatteita, on jouduttu yksinkertaistamaan kuvioon. Tason vaihtelun osalta kyse on siitä, että etuuden taso vaihtelee työttömyyttä edeltävien tulojen (ansiopäiväraha) tai asumiskustannusten suhteen (yleinen asumistuki).

Kuvio 1. Havainnollistus asumistuen ja ansiopäivärahan sijoittumisesta sosiaaliturvan keskeisten valintojen suhteen. Kuvio on suuntaa-antava, ja etuudet voisi sijoittaa janoille toisinkin riippuen valintojen määrittämisestä ja painotuksista.



Siinä missä taulukko 1 kuvaa sosiaaliturvassa käytännössä tehtäviä ratkaisuja ja valintoja, taulukossa 2 pyritään hahmottamaan erilaisiin ratkaisuihin liittyviä tavoitteita. Taulukossa ensimmäisessä sarakkeessa on kussakin solussa erilaisia tavoitteita koskien tiettyä teemaa. Nämä tavoitteet ovat yleisesti ottaen kaikki ymmärrettäviä, mutta keskeistä on, että ne ovat usein enemmän tai vähemmän keskenään ristiriidassa tai

toisiaan poissulkevia. Toisessa sarakkeessa esitetään eri tavoitteisiin liittyviä ongelma-kohtia. Taulukon 2 tarkoitus on kuvata taulukon 1 konkreettisiin ratkaisuihin kytkeytyviä tavoitteita. Mukana ei siis ole koko sosiaaliturvajärjestelmää koskevia yleisempiä tavoitteita (kuten kansakunnan yhtenäisyys, oikeudenmukaisuus tai yleinen hyvinvoinnin kohottaminen). Taulukon laadinnassa on pyritty ottamaan huomioon ongelmara-
 porteista esiin nousseita kysymyksiä.

Esimerkiksi sekä yksilö- että perhekohtaisia ratkaisuja sosiaaliturvassa perustellaan eri näkökulmista. Näihin palataan myöhemmin tarkemmin.

Sosiaaliturvan piirin osalta tavoite lienee yleisellä tasolla se, että suomalainen sosiaa-
 liturva kattaa suomalaisen yhteiskuntaan kuuluvat, mutta tämän tarkempi määrittely vaihtelee etuuksittain. Suuri osa sosiaaliturvasta on asumisperusteista, mikä aiheuttaa haasteita etuusoikeuden määrittelyssä ja valvonnassa ihmisten liikkua rajojen yli.

Siihen, kenelle sosiaaliturva kohdistuu, liittyy huomattava määrä erilaisia tavoitteita ja lähtökohtia, jotka heijastuvat eri ratkaisuihin. Yksi keskeinen lähtökohta on esimerkiksi se, että sosiaaliturva kohdistetaan pienituloisille. Tämän lähestymistavan ongelma on se, että se heikentää työllistymisen kannustimia. Jos etuudet pienenevät työllistyessä, työllistyminen on vähemmän kannattavaa. Jos taas työllisetkin ovat oikeutettuja etuuksiin, etuuksiin oikeutettujen joukko on suurempi, ja menot ja verorasitus vastaa-
 vasti korkeampi. Tulojen lisäksi tai niiden sijaan sosiaaliturvan kohdentamiseen käyte-
 tään myös erilaisia syitä, kuten työpaikan menettämistä tai lapsen syntymää. Syype-
 rusteista sosiaaliturvaa käsitellään myöhemmin tarkemmin.

Yksi sosiaaliturvan kohdentumisen keskeinen jakolinja koskee sitä, tasataanko tuloja yksilöiden välillä vai elinkaaren sisällä. Esimerkiksi progressiivisella tuloverotuksella rahoitetut perusturvaetuuudet ovat tyyppiesimerkki edellisestä, jossa kulutusmahdolli-
 suuksia halutaan siirtää korkeampituloisilta pienempituloisille. Toisaalta työeläkkeet on esimerkki etuusjärjestelmästä, joka ei lähtökohtaisesti pyri tasaamaan tuloja yksi-
 löiden välillä, vaan siirtämään kulutusmahdollisuuksia korkeampituloisesta elämänvai-
 heesta (työura) pienempituloiseen elämänvaiheeseen (eläkkeelläolo). Eri etuuksien jaottelu tällä tavalla ei useinkaan ole käytännössä selvää. Esimerkiksi ansiosidonnai-
 sen työttömyysturvan sijoittaminen tälle akselille riippuu siitä, kasautuvatko ansiopäi-
 värahajaksot tietyille henkilöille (jolloin järjestelmä tasaa tuloja yksilöiden välillä) vai onko työttömyysriski tasaisesti jakautunut vakuutettujen välillä (jolloin järjestelmä ta-
 saa tuloja elinkaaren sisällä).

Sosiaaliturvan velvoitteiden osalta voidaan hahmottaa kaksi erilaista lähestymistapaa: velvoittavuus velvollisuutena osallistua yhteiskuntaan ja velvoittavuus kannustimena. Näihin palataan alempana.

Sosiaaliturvan tasoon liittyy monia samoja tavoitteita ja ongelmia kuin sosiaaliturvan kohdistumiseen. Sosiaaliturvan tai sosiaalimenojen kokonaistason osalta on huomioitava sosiaaliturva osana julkista taloutta; korkeampi sosiaaliturva täytyy rahoittaa kiireämmällä verotuksella tai matalammalla menotasolla muualla julkisessa taloudessa. Jos sosiaaliturvan keskeinen tavoite on turvata toimeentulo, tärkeä tasoon liittyvä kysymys on se, mitä toimeentuloa turvataan – esimerkiksi vähimmäistoimeentuloa vai riskin toteutumista edeltävää toimeentuloa.

Sosiaaliturvaa voidaan myöntää vapaasti käytettävänä rahana, tai palveluna tai tiettyyn tarkoitukseen korvamerkittynä rahana. Tässä valinnassa on kyse siitä, kuinka paljon julkinen valta haluaa ohjata etuudensaajien rahankäyttöä.

Lainana annettavan etuuden tavoitteita ja potentiaalisia ongelmia voidaan hahmottaa opintolainan kautta. Korkeakouluopiskelijat ovat elinkaarituloilla tarkasteltuina korkeatuloisia ja he saavat henkilökohtaista hyötyä yhteiskunnan kustantamasta opiskelusta. Tätä taustaa vasten on luontevaa, että heidän opintojen aikaista toimeentuloaan tuetaan ainakin osittain lainamuotoisesti. Laina perustuva sosiaaliturva voi kuitenkin vähentää sen käyttöä epätarkoituksenmukaisella tavalla, jos ihmiset karttavat liikaa lainaan liittyvää riskiä.

Lopuksi keskeinen tavoitepari, joka on vahvasti sosiaaliturvaa läpileikkaava teema, on sosiaaliturvan yksinkertaisuus ja kohdentaminen. Toisaalta on tavoite siitä, että sosiaaliturva huomioi yksilölliset elämäntilanteet ja kohdistuu aina tarpeeseen; toisaalta on tavoite siitä, että sosiaaliturva olisi mahdollisimman yksinkertainen ja sitä kautta niin etuudensaajien kuin veronmaksajien kannalta ymmärrettävä. Nämä kaksi tavoitetta eivät aina ole ristiriidassa, mutta hyvin usein.

Taulukko 2. Sosiaaliturvan tavoitteet ja rajoitteet

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
<i>Sosiaaliturvan perusyksikkö</i>	
Turvataan yksilöiden taloudellista riippumattomuutta ja itsenäisyyttä	Yksilökohtainen sosiaaliturva on kalliimpi ratkaisu; etuuksia maksetaan myös hyvin toimeentuleville kotitalouksille.
Turvataan perheen/kotitalouden toimeentulo, puolisoilla on velvollisuus huolehtia toistensa elatuksesta	Perhekohtainen sosiaaliturva ongelmallinen sukupuolten tasa-arvon edistämisen ja perusoikeuksien yksilöllisen luonteen näkökulmista.

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
<i>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? I: Sosiaaliturvan piiri</i>	
Sosiaaliturvaan ovat oikeutettuja kaikki Suomessa asuvat ja työskentelevät.	Eri etuusjärjestelmien eri määritelmät voivat aiheuttaa vaikeasti hahmotettavia ja yhteen sovitettavia tilanteita.
	Asumisperusteisen sosiaaliturvaoikeuden seuraaminen aiheuttaa haastavia tilanteita ihmisten liikkua rajojen yli.
<i>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? II: Sosiaaliturvan kohdistuminen</i>	
<i>Ketä halutaan tukea, minkä perusteella?</i>	
Tuetaan vain apua tarvitsevia.	Ristiriita kannustavuuden ja kustannuksen välillä: kohdennetummat tuet aiheuttavat vähemmän kustannuksia, mutta heikentävät usein työnteon kannustimia (kun etuuden määrä vähenee henkilön työllistyessä). Toisaalta matalammat kokonaiskustannukset mahdollistavat paremmat työnteon kannustimet matalamman verotuksen kautta.
Tuetaan henkilöitä, joiden tulot ovat matalat	
Tuetaan henkilöitä, joiden kohdalla riski (esimerkiksi työttömyys) on toteutunut tai saattaa toteutua.	
Tuetaan haavoittuvassa asemassa olevaa ryhmää (esimerkiksi nuoret/ikäntyneet/ vähemmistöt).	Voimakkaasti kohdennettaviin etuuksiin voi syntyä haitallinen stigmavaikutus; laajalle väestöosalle kohdennetut etuudet (kuten lapsilisä) voivat olla hyväksyttäviä, koska useammat pääsevät hyötymään etuudesta.
Kannustetaan yhteiskunnan kannalta hyödylliseen toimintaan (esimerkiksi opiskeluun).	Syiden ja tarpeiden määrittelyn ongelmat ja niiden yhteys etuuksien ehtoihin. Syyperusteisessa järjestelmässä tai tarveharkinnassa etuuden saannin täytyy perustua määriteltyyn syyhyn/tarpeeseen, mutta tämä syy/tarve ei aina vastaa ihmisten todellista tilannetta ja syyn/tarpeen selvittämiseen liittyy byrokratiaa.
	Sosiaaliturvan ehdot asettavat usein viime kädessä lähes samankaltaisia ihmisiä erilaiseen asemaan, esimerkiksi iän tai syntymäajankohdan mukaan (esimerkiksi 31.12.1956 ja 1.1.1957 syntyneet ja ansioturvan lisäpäiväoikeus).

Minkä perusteella halutaan tukea? Tehokkuus ja tulonjako.

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
Tasataan tuloja yksilöiden välillä; siirretään kulutusmahdollisuuksia korkeampituloisilta pienempituloisille ja tasoitetaan tulonjakoa.	Mikä on yksilön oma vastuu suojautua riskeiltä, ehkäistä niiden syntymistä ja käyttää omaa varallisuuttaan, sen tuottoja tai ansioitaan tulojen tasaamiseksi elämäntilanteiden välillä, mikä on yhteiskunnan vastuu?
Tasataan tuloja elinkaaren sisällä; luodaan sosiaalivaikutusjärjestelmiä, jossa yksilöt pakotetaan säästämään riskien varalle; siirretään kulutusmahdollisuuksia elinkaaren sisällä korkeatuloisista jaksoista pienempituloisiin jaksoihin.	Mikä on eri kokonaisuuksien työnjako tavoitteiden suhteen; pitääkö esimerkiksi työeläkejärjestelmällä olla myös tulonjakotavoite?
<i>Kenellä on oikeus sosiaaliturvaan? III: sosiaaliturvan velvoitteet</i>	
Sosiaaliturvaa kohdennetaan ihmisille, jotka osallistuvat yhteiskuntaan, näin ehkäistään syrjäytymistä ja tehdään tulonsiirroista hyväksyttävämpiä.	Kuinka hyödyllisiä ja mielekkäitä velvoitteet ovat yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta, ovatko ne oikeudenmukaisia etuuksien saajien ja rahoittajien mielestä?
Sosiaaliturvan ehdoksi asetetaan velvoitteita, jotka auttavat etuudensaajaa pääsemään pois sosiaaliturvalta.	Velvoitteeton sosiaaliturva voi lisätä ihmisten mahdollisuuksia valita itse paras tapa edistää asemaansa ja vähentää byrokratiaa, mutta myös vähentää työllistymistä, palveluihin osallistumista tai muuta yksilön tai yhteiskunnan kannalta toivottavaa toimintaa, ja voi heikentää järjestelmän hyväksyttävyyttä rahoittajien näkökulmasta.
Etuudensaajalle ei aseteta velvoitteita; luotetaan etuudensaajan kykyyn tehdä oikeita valintoja.	Ilman velvoitteita aktiivisesti työllistymistään edistävä työtön saa saman etuuden kuin henkilö, joka ei etsi töitä.
<i>Sosiaaliturvan taso ja sen perusteet</i>	
Turvataan ihmisille vähimmäistoimeentulo.	Samoja ongelmia ja ristiriitoja kuin sosiaaliturvan kohdentamiseen (ks. yllä) liittyen.
Turvataan ihmisten toimeentuloa riskien varalta.	Korkea etuustaso turvaa matalaa etuustasoa paremmin riskeiltä; se kuitenkin myös heikentää työhön siirtymisen kannustimia ja lähtökohtaisesti nostaa verorasitusta ja/tai lisää painetta muiden julkisten menojen karsimiseen. Tiukka tarveharkinta voi vähentää etuusmenoja, mutta heikentää kannustimia.
Maksetaan korkeampaa etuutta ihmisille, jotka ovat maksaneet enemmän järjestelmään.	
Tasataan tuloeroja ja tuetaan pienituloisia.	
Kannustetaan etuudensaajia työntekoon ja työllistymiseen.	

Tavoite	Ristiriidat ja ongelmat / kytkentä muihin tavoitteisiin
Mitoitetaan sosiaaliturvamenojen kokonaisuus ja työn-teon kannustimet julkisen talouden raameihin.	
<i>Sosiaaliturvan muodot</i>	
Annetaan yksilölle vapaus päättää etuuden paras käyttötarkoitus.	Rahamuotoisen etuuden ongelma: yksilö voi käyttää sosiaaliturvaa yhteiskunnan mielestä ei-hyväksyttävällä tai etuudensaajan kannalta haitallisella tavalla.
Rajataan tuen käyttö yhteiskunnan kannalta tavoiteltavaan käyttötarkoitukseen.	Sosiaaliturvan rajaaminen käyttötarkoituksen mukaan (esimerkiksi asumismenojen korvaaminen toimeentulotuella) voi synnyttää tehottomuutta vääristämällä yksilöiden ja kotitalouksien valintoja.
Mahdollistetaan tietty valinta henkilölle ilman, että tästä koituu merkittävää lisärasitetta muille veronmaksajille	Lainana myönnettävä sosiaaliturva ei välttämättä mahdollista valinnan tekemistä, jos henkilö haluaa kartaan lainanottoon liittyvää riskiä.
<i>Sosiaaliturvan harkinnanvaraisuus ja etuudensaajan oikeusturva</i>	
Huomioidaan ihmisten elämäntilanteet, räätälöidään apu tarpeen mukaan.	Yksilöllisten elämäntilanteiden huomioiminen edellyttää yleensä joko yksityiskohtaisia sääntöjä eri tilanteille tai pitkälle menevää viranomaisharkintaa, mikä usein lisää järjestelmän monimutkaisuutta ja tekee siitä vaikeammin ennakoitavan ja ymmärrettävän. Viranomaisharkinta voi myös johtaa yhdenvertaisuuden heikkenemiseen, kun eri etuuskäsittelijät tai vastaavat toimijat tekevät erilaisia ratkaisuja samankaltaisissa tilanteissa.
Sosiaaliturvan tulee olla ennakoitava, ymmärrettävä ja yksinkertainen.	Etuusjärjestelmän yksinkertaistaminen pienentää joidenkin etuuksia ja/tai lisää kustannuksia.

3.2 Sosiaaliturvan tavoitteet ja valinnat: tapausesimerkkejä

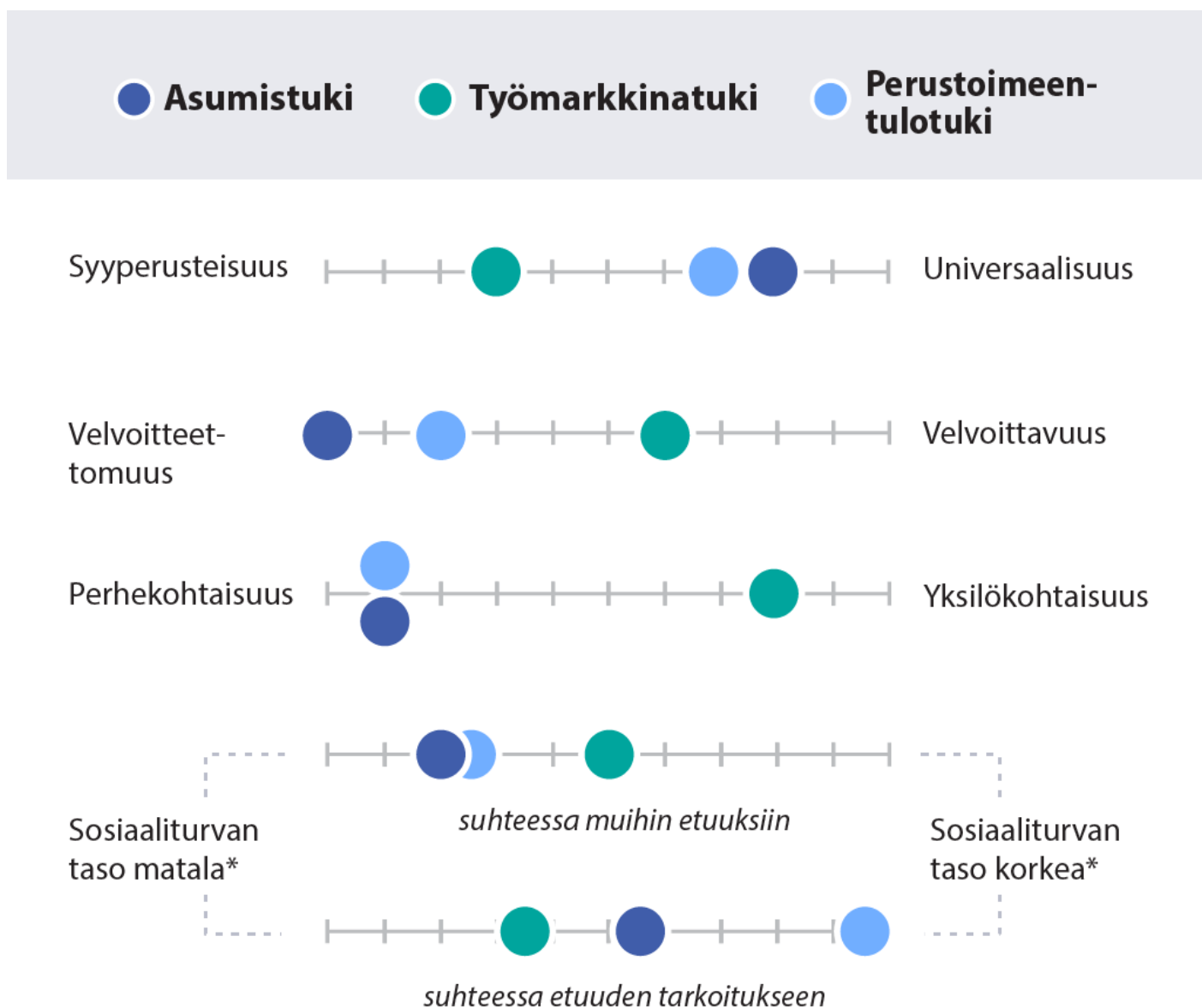
Sosiaaliturvan eri tavoitteita ja valintoja voidaan vielä havainnollistaa kolmen tapausesimerkin kautta.

3.2.1 Etuuksien yhdistäminen

Erityisesti vähimmäis- ja perustasoisten etuuksien saajat saavat monessa tapauksessa useita eri etuuksia yhtäaikaaisesti. Eri etuuksia onkin joskus esitetty yhdisteltäväksi. Etuuksien yhdistäminen voi kuitenkin olla haastavaa, jos yhdisteltäviin etuuksiin liittyy erilaisia tavoitteita ja periaatteita.

Kuviossa 2 havainnollistetaan asumistuen, työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen sijoittumista sosiaaliturvan keskeisiin ulottuvuuksiin. Keskeiset ongelmakohdat näiden kolmen etuuden yhdistelyssä koskevat sitä, että työmarkkinatuki on merkittävästi näitä kahta muuta tukimuotoa velvoitteellisempi ja yksilökohtaisempi. Jos tuet yhdistettäisiin, kaikkien tukien pitäisi olla samassa määrin velvoittavia tai vaihtoehtoisesti poistaa velvoittavuus kaikista. Näiden ulottuvuuksien lisäksi perustoimeentulotukeen liittyy kahta muuta etuutta paljon tiukempi tarveharkinta.

Kuvio 2. Havainnollistus asumistuen, työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen sijoittumisesta sosiaaliturvan keskeisten valintojen suhteen. Kuvio on suuntaa-antava, ja etuudet voisi sijoittaa janoille toisinkin riippuen valintojen määritelmästä ja painotuksista.



*sosiaaliturvan taso vaihtelee tuensaajien välillä

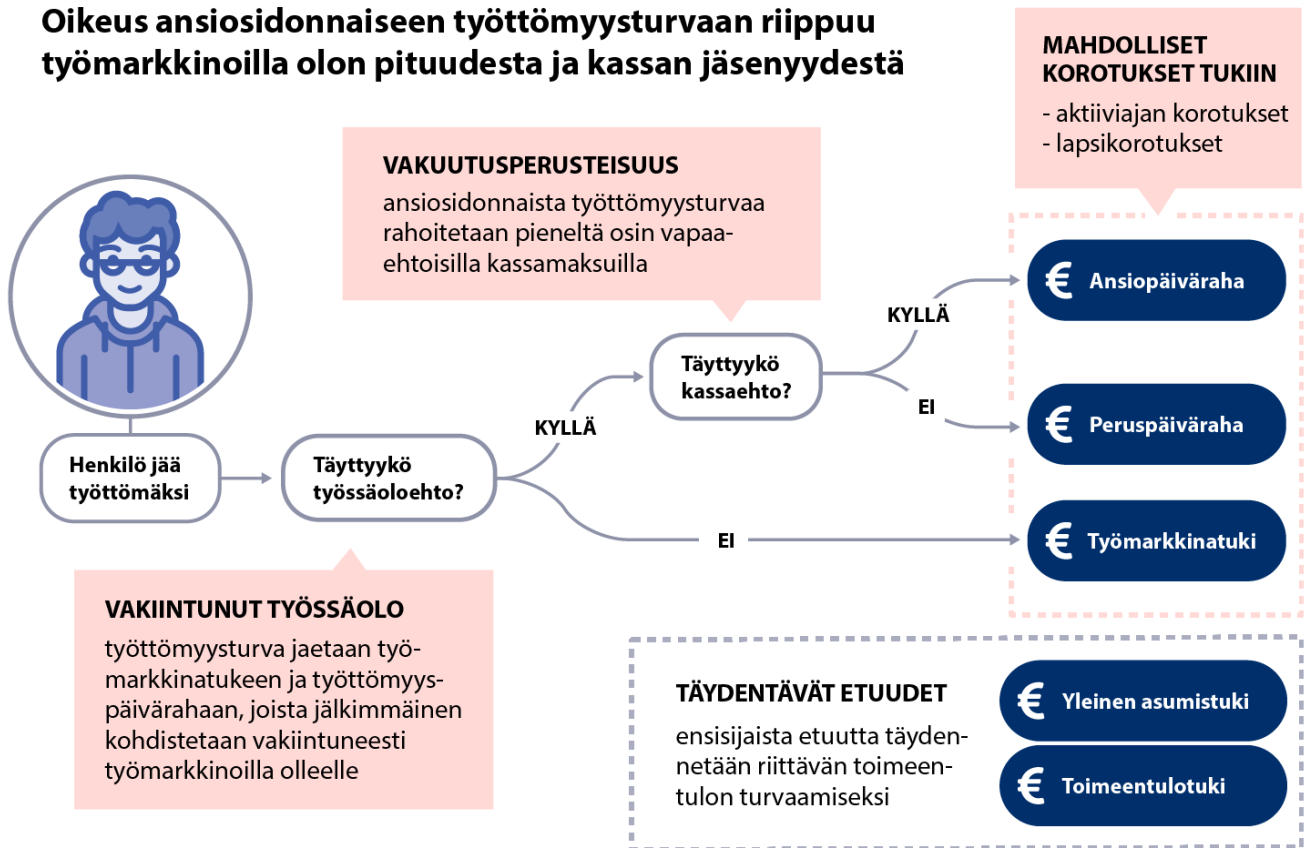
3.2.2 Lapsilisä

Lapsilisää säädettäessä järjestelmän tavoitteeksi katsottiin ”perhekustannusten tasoittaminen” (HE 163/1948). Lapsilisää on perusteltu vuosien varrella myös mm. lapsiköyhyyden torjumisella ja syntyvyyden edistämisellä. Vaikka lapsilisää sinänsä voidaan perustella kaikkien näiden tavoitteiden näkökulmasta, eri tavoitteet johtavat erilaisiin ratkaisuihin. Jos lapsilisän tarkoitus on tasoittaa lapsesta aiheutuvia kustannuksia, olisi luontevaa, että sen taso olisi kiinnitetty lapsesta aiheutuvia kustannuksia kuvaavaan hintaindeksiin, ja että ensimmäisestä lapsesta maksettava lapsilisä olisi korkeampi kuin toisesta lapsesta maksettava lapsilisä. Toisaalta jos lapsilisän tarkoitus on torjua lapsiköyhyyttä tai edistää syntyvyyttä, tulisi pohtia voidaanko näitä tavoitteita edistää vaihtoehtoisilla tavoilla – lapsiköyhyyden tapauksessa esimerkiksi yksinhuoltajakorotuksilla tai työttömyysturvan lapsikorotuksilla.

3.2.3 Työttömyysturva

Toisena tapausesimerkkinä voidaan tarkastella työttömyysturvaa. Työttömyysturva on nimensä mukaisesti syyperusteinen etuus, eli etuutta maksetaan työttömyyden perusteella. Työttömien saaman sosiaaliturvan taso kuitenkin vaihtelee, eli samasta syystä sosiaaliturvaan oikeutettujen etuuden määrä ei ole aina sama. Työttömyysetuuden lajia ja etuustasoa määritettäessä käytetään useita erilaisia ehtoja: työssäoloa, työttömyyskassan jäsenyyttä, työttömän lasten määrää ja osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin. Kaikkia näitä ehtoja voidaan perustella jollakin sosiaaliturvan yleisellä tavoitteella tai periaatteella. Lisäksi työttömänä olevan toimeentuloa voidaan turvata myös täydentävillä etuuksilla. Lopputulos on siis joka tapauksessa se, että työttömyyden perusteella maksettavien etuuksien taso vaihtelee huomattavasti työttömien välillä (kuvio 3). Työttömällä ei välttämättä ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän ei täytä etuuden saamisen yleisiä työvoimapolitiittisia edellytyksiä tai hän on menettänyt työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla.

Kuvio 3. Työttömän saamiin etuuksiin vaikuttavia tekijöitä



3.3 Keskeisimpien valintojen avaaminen ja kytkeä ongelmakokonaisuuksiin

Osiassa 3.1 pyrittiin luomaan kattava kokonaiskuva sosiaaliturvan valintoihin ja tavoitteisiin. Tutkimus- ja arviointijaoston sekä puheenjohtajiston käsittelyssä valittiin tarkempaan tarkasteluun neljä perusvalintaa: velvoittavuus, sosiaaliturvan taso, yksilö/perhekohtaisuus, ja syyperusteisuus.

3.3.1 Velvoittavuus

Velvoittavuus on yksi sosiaaliturvan keskeisistä jakolinjoista. Velvoittavuudella tarkoitetaan tässä sitä, miten ihmisen halutaan tai edellytetään toimivan etuutta saadakseen tai etuuden kulloisenkin tavoitteen eteen. Velvoittavuuden arvoperustaa voi hahmottaa kahdella tavalla.

Ensinnäkin velvoittavuus tuottaa etuudensaajalle kannustimia ja mahdollisuuksia parantaa omaa asemaansa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi työttömyysturvan velvoittavuus - velvoite hakea työtä ja osallistua palveluihin - parantaa henkilön mahdollisuuksia siirtyä töihin, mikä taas mahdollistaa korkeamman työttömyysturvan tason (ks. esim. Andersen & Svarer 2014; Wunsch 2013). Tätä näkökulmaa voi kutsua kannustinnäkökulmaksi. Kannustinnäkökulmasta sosiaaliturvan kannattaa olla sitä vahvemmin velvoittavaa, mitä enemmän henkilö pystyy itse vaikuttamaan omaan asemaansa. Näin ollen velvoittavuus on luontevampi elementti esimerkiksi työttömyysturvassa kuin toistaiseksi voimassa olevassa työkyvyttömyyseläkkeessä.

Toisaalta velvoittavuuden voi nähdä yleisemmällä tasolla velvoitteena osallistua yhteiskuntaan, joka turvaa etuudensaajan toimeentuloa. Tällaista ajattelua on esimerkiksi osallistumistulon taustalla (Atkinson 1996). Myös tässä näkökulmassa velvoittavuudelle voidaan asettaa tavoitteita, mutta nämä liittyvät pikemminkin syrjäytymisen ehkäisyyn ja osallisuuden säilyttämiseen kuin työllistymisen edistämiseen (Hiilamo ym. 2017).

Sosiaaliturvan velvoittavuutta ja siihen kytkeytyviä erilaisia valintoja ja haasteita voidaan havainnollistaa tarkastelemalla työttömyysturvaa, työkyvyttömyyttä ja vähimmäisturvaa.

Työttömyysturvalain 1 luvun 3 § määrittelee etuuden saajan yleiset velvollisuudet, esimerkiksi velvollisuuden hakea aktiivisesti työtä. Tämä lain kirjaus yksin ei kuitenkaan tee työttömyysturvasta velvoittavaa etuudensaajan näkökulmasta. Velvoittavuuden voidaan käytännössä nähdä muodostuvan kolmesta osatekijästä: velvoitteista, niiden valvonnasta, ja niiden rikkomisen sanktioista. Periaatteellisella tasolla velvoittava järjestelmä ei ole sitä käytännössä, jos velvoitteita ei ole, niiden toteutumista ei valvota, tai niiden rikkomisesta ei aiheudu sanktioita. Suomessa vastuu työttömyysturvan velvoittavuuden toimeenpanosta on pitkälti TE-toimistoilla.

Työkyvyttömyyden osalta yhtenä keskeisenä ongelmana nykyisessä sosiaaliturvassa on nähty ns. tosiasiallisesti työkyvyttömät työttömät. Tämän ryhmän ytimessä ovat henkilöt, jotka ovat saaneet enimmäisajan sairauspäivärahaa, mutta jotka eivät ole

saaneet oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen (eli eivät ole tämän järjestelmän arvioimana työkyvyttömiä). Kielteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneella henkilöllä voi olla oikeus kuntoutukseen, mutta koska tähän osallistumiseen ei ole veloitetta, osa kuntoutusta tarvitsevista jää kuntoutuksen ulkopuolelle.

Vähimmäisturvan osalta kysymys sosiaaliturvan velvoittavuudesta kytkeytyy ylemmänäkin viitattuun perustuslain 19 § 1. momenttiin ja kysymykseen siitä, kykeneekö henkilö itse hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa. Toimeentulolain 10 § mukaan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enintään 40 %, jos henkilö on esimerkiksi ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai kieltäytyy osallistumasta kuntouttavaan työtoimintaan. Perustuslakivaliokunta (PeVL 31/1997) on esimerkiksi todennut, että "[J]os henkilölle kuitenkin on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiiseen toimenpiteeseen osallistumalla, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan". Perustuslakivaliokunnan mukaan alentaminen ei saa kuitenkaan vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa.

3.3.2 Sosiaaliturvan taso

Sosiaaliturvan tasoon kytkeytyy lukuisia periaatteellisia valintoja, jotka näkyvät eri tavoin järjestelmän eri osissa sekä yksittäisten etuuksienkin sisällä. Esimerkiksi ansio-päiväraha on vakuutusperusteinen etuus, jolla pyritään tasoittamaan työttömyysriskin toteutumisesta johtuvaa tulonmenetystä, mutta etuudessa on myös muiden työttömyysetuuksien tasoinen perusosa, joka takaa tietyn suuruisen vähimmäismäärän.

Yksi keskeisimmistä turvan tasoon liittyvistä valinnoista liittyy etuuksien vähimmäistason ja riittävyyteen. Minkä suuruisen etuus takaa ihmisille perustuslaissakin mainitut välttämättömän toimeentulon tai perustoimeentulon? Turvan riittävyyttä voidaan arvioida esimerkiksi viitebudjettien avulla kuten [Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa](#). Tason riittävyyttä tarkastellessa on kuitenkin otettava huomioon myös se, että ihmisten tarpeet ja tilanteet voivat vaihdella, ja toiselle varsin hyvinkin riittävä etuus voi olla toiselle henkilölle riittämätön.

Toinen keskeinen tasoon kytkeytyvä kysymys liittyy kannustimiin. Turvan tason nostaminen heikentää yleensä etuuden saajan kannustimia ottaa vastaan työtä, kun etuus on korkea suhteessa työstä saatavaan palkkaan. Vaikka jyrkkiä kannustinloukkuja on pystytty jossain määrin helpottamaan sovitellun työttömyysetuuden kaltaisilla ratkaisuilla, kannustinongelmia ei voida kokonaan välttää järjestelmässä, jossa etuuksien

taso on merkittävä suhteessa saajien odotettavaan palkkatasoon. Etuuden tasolla voidaan myös kannustaa ihmisiä esimerkiksi osallistumaan palveluihin: esimerkiksi työttömyysturvaa saa korotettuna työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Tutkimustietoa turvan tason kannustinvaikutuksista on käyty läpi Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan ongelmaraportin tutkimusosiossa.

Kolmas näkökulma sosiaaliturvan tasoon on sosiaaliturvan vakuutusperusteisuudessa: missä määrin sosiaaliturvan tarkoituksena on välttämättömän toimeentulon sijaan vakuuttaa ihmisten tulotasoa erilaisten riskien, kuten työttömyyden tai työkyvyttömyyden varalle? Vakuutusmalliin kuuluu se, että riskiä tasataan suuren joukon kesken ja rahoitus perustuu yleensä vakuutettujen itsensä maksamiin vakuutusmaksuihin ja/tai menetettyjen tulojen korvaamiseen. Sosiaalivakuutuksen piirteenä on myös yleensä sen pakollisuus, jolla estetään valikoitumisongelma, eli se, että suuressa riskissä olevat henkilöt ottavat vapaaehtoisin vakuutuksen herkemmin kuin ne, jotka arvioivat riskinsä pieneksi. Vakuutusperusteisuus kytkeytyy vahvasti myös etuuksien syyperusteisuuteen: vakuutuskorvauksen perusteena on ennalta määritelty syy, eli riski, jota vastaan henkilö on vakuutettu.

Vakuutusperusteisuuteen liittyvät läheisesti myös maksu- ja tuloperusteisuus, eli se, missä määrin etuuksien tason tulee olla sidoksissa henkilön aiempaan tulotasoon sekä hänen maksamiinsa veroihin tai sosiaaliturvamaksuihin. Vakuutusperusteisia ovat selkeästi ansiosidonnaiset etuudet, joissa etuuksia rahoitetaan vakuutusmaksuilla ja joissa etuuden taso muuttuu edeltävien tulojen mukaan. Perusturvaetuuksisakin voi nähdä vakuutuselementin: ne antavat turvaa määriteltyjen riskien varalle, mutta niissä korostuu perustoimeentulotuen turvaaminen tulojen vakuuttamisen sijaan ja rahoitukseen osallistuvat veroja maksavat. Yksi keskeinen periaatteellinen valinta onkin se, millainen perus- ja ansioturvan tasojen suhteen tulisi olla.

Sosiaaliturvan tasoa voivat määrittää myös esimerkiksi etuuksien hierarkia (ansio-turva-perusturva-viimesijainen turva), velvoittavuus tai yksilöllinen tarveharkinta tai etuuden saantiaika. Etuuksien sitominen indeksiin (tai sitomatta jättäminen) voi vaikuttaa eri etuuksien välisiin tasoeroihin pitkällä aikavälillä merkittäväällä tavalla. Yleisemminkin sosiaaliturvan tasoon liittyy usein polkuriippuvuutta, jossa tehdyt ratkaisut vaikuttavat järjestelmän kehitykseen pitkällä aikavälillä ja asettavat rajoitteita järjestelmän uudistamiselle.

Lopulta etuuksien tasoa rajaa julkisen talouden budjettirajoite, tai yleisemmin ilmaistuna käytettävissä olevat resurssit. Tämä pakottaa tekemään valintoja sen suhteen, ketä halutaan tukea, minkä verran ja mistä syystä. Rajallisten resurssien vuoksi täytyy myös arvioida valintojen tosiasiallisia vaikutuksia sekä toimien tehokkuutta eli sitä, kuinka hyvin etuuksiin tai palveluihin laitettut panostukset edistävät niille asetettuja tavoitteita.

3.3.3 Yksilökohtaisuus vs. Perhekohtaisuus

Sosiaaliset etuudet ja palvelut ovat pääsääntöisesti yksilökohtaisia. Yksilökohtaisuus kattaa monia elementtejä. Myöntämisperusteiden yksilökohtaisuus tarkoittaa, että etuuden saamiseen ja etuuden suuruuteen vaikuttavat vain henkilön omat tulot, varat, ja muut vastaavat. Toisaalta yksilökohtainen mitoitus tarkoittaa sitä, että etuuden tarkoituksena on tyydyttää vain siihen oikeutetun henkilön tarpeet. Etuusoikeuden tai etuuden suuruuden määrittämisen lisäksi yksilökohtaisuus voi olla sitä, että vain henkilöllä itse tai hänen valtuuttamansa henkilö voi panna etuutta koskevan hakemuksen vireille (Stakes 2006).

Perhekohtaisuuden elementit ja perheen määritelmä sosiaaliturvan eri osa-alueilla vaihtelee huomattavasti⁴. Perhesuhteiden selvittäminen sosiaaliturvan käytännön toimeenpanossa (esimerkiksi avoliittojen selvittäminen) on osoittautunut usein haasteelliseksi, ja näitä haasteita on käsitelty mm. hallintojaoston työssä.

Sosiaaliturvan poikkeuksissa yksilökohtaisuuden pääsääntöön on yleisesti ottaen kyse seuraavista kysymyksistä: asuminen, avio- tai avopuolison tulojen vaikutus etuusoikeuteen tai etuuden määrään, ja vanhempien vastuu lasten elatuksesta.

Yleinen asumistuki on ruokakuntakohtainen etuus. Ruokakunta tarkoittaa periaatteessa samassa asunnossa pysyvästi asuvia henkilöitä; ruokakunnan määrittely käytännössä on sitten hieman monimutkaisempi kysymys. Yleisen asumistuen kohdalla on katsottu, että kun etuuden tarkoitus on tukea asumisen järjestämistä, ei olisi tarkoituksenmukaista arvioida asumisen tukemista jokaisen samassa asunnossa olevan perheenjäsenen suhteen erikseen.

Puolison, joko avo- tai aviopuolison, tulot vaikuttavat moniin etuuksiin. Aviopuolisoien osalta tätä voidaan perustella avioliittolain elatusvelvoitteen kautta, ja yleisesti ottaen syyperusteisuudella tai tarveharkinnalla. Lisäksi toimeentulotuessa on oma perhekäsitteensä, ja toimeentulotuen määrään vaikuttavat kaikkien perheenjäsenten tulot ja varat sekä menot.

Laki lapsen elatuksesta määrittää lapsen oikeuden riittävään elatukseen, ja sen että vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Lasten oikeuksien turvaamiseksi ja lapsiköyhyyden torjumiseksi monissa etuuksissa (kuten opintorahassa ja

⁴ks. [Linkki Kelan sivuille sosiaaliturvan perhe- ja tulokäsitteissä on yhtenäistettävää tutkimukseen](#)

työttömyysturvassa) on erilliset lapsikorotukset, ja ilman erillisiä lapsikorotuksia alaikäisten lasten läsnäolo perheessä tai kotitaloudessa voi oikeuttaa korkeampaan etuuteen.

Avo- tai aviopuolison tulojen käyttöä sosiaaliturvan myöntämisperusteena voidaan perustella sosiaaliturvan kohdentumisella: jos puolison tulot ovat korkeat, kotitalouden tulot ovat korkeat, ja ei tarvetta vähimmäisturvaan ole. Toisaalta puolison tulojen huomiointi voi heikentää etuuteen muuten oikeutettujen taloudellista riippumattomuutta, olla jännitteessä perusoikeuksien yksilöperusteisuuden kanssa, ja vaikuttaa erityisesti naisten oikeuksiin saada etuuksia ja heidän taloudelliseen riippumattomuuteensa (ks. erillinen osio sukupuolten tasa-arvosta).

3.3.4 Syyperusteisuus

Syyperusteisuudella tarkoitetaan sitä, että sosiaaliturva perustuu ennalta määritellyyn syyhyn. Suomalainen järjestelmä on hyvin pitkälti syyperusteinen: etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, vanhemmuuden, sairauden ja opiskelun perusteella. Syyperusteisuuden vastinparina pidetään toisinaan (kuten Toimi-hankkeessa) universaaliutta, eli sitä, että sosiaaliturvaa saavat kaikki syystä riippumatta (joskin sosiaaliturvan universaaliutta käytetään toisinaan myös muissa merkityksissä). Aivan vastaakohtina universaaliutta ja syyperusteisuutta ei kuitenkaan voi pitää: Suomen järjestelmää voidaan itse asiassa pitää paitsi vahvasti syyperusteisena, myös hyvin universaalina, sillä se on hyvin kattava ja turvaa viime kädessä tietyn minimoitoimeentulon lähes kaikille. Syyperusteisuutta voi peilata myös tarveharkintaan: perustuuko sosiaaliturvan saaminen ensisijaisesti tiettyyn syyhyn vai yleisemmin tarpeeseen. Sekä syyperusteisuus että tarveharkinta rajaavat turvan saajajoukkoa, syyperusteisuus tulojen tippumisen aiheuttavan syyn, ja tarveharkinta itse tulojen puutteen perusteella.

Etuuden saannin perusteena oleva syy vaatii käytännössä aina sen määrittelyä, toteutuuko syy ja voidaanko etuus siten myöntää. Etuuden perusteena ja tavoitteena olevat syyt eivät ole siis sama asia kuin etuuden ehdot, vaan syy on lainsäädännössä tai sen tulkinnassa ”operationalisoitava” käytännön tasolla sovellettaviksi ehdoiksi. Joidenkin syiden kohdalla tämä voi olla melko suoraviivaista: esimerkiksi vanhuuseläkkeeseen on oikeus, kun ylittää tietyn ikärajan. Jotkut syyt voivat sen sijaan olla – etenkin rajatapauksissa – varsin vaikeasti määriteltäviä. Etenkin työkyvyttömyyden ja työttömyyden määritelmät etuuden tai palvelun saannin syynä nousevat usein esiin esimerkkeinä syistä, joiden määrittely aiheuttaa ongelmia.

Koska Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on laajalti syyperusteinen ja eri etuuksien saannin ehdot on kytketty syihin, syyperusteisuus näkyy myös kaikkien neljän sosiaaliturvakomitean tunnistaman ongelmakokonaisuuden taustalla. Monimutkaisuutta ja palvelujen etuuksien yhteensovittamisen ongelmia syntyy usein eniten tilanteissa, joissa henkilön oma tilanne on sellainen, että järjestelmä ei tunnista yksittäistä syytä, jonka perusteella etuutta tulisi maksaa tai palvelua tarjota, vaan hakija saa useaa etuutta erilaisten syiden perusteella, tai kukaan viranomainen ei ota asiakkaan asiaa kunnolla hoitaakseen, koska syyhyn perustuva vastuunjako on epäselvä.

Myös ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa yksi keskeimmistä näkökulmista on se, mikä on etuuden perusteena olevien syiden ja tavoitteiden sekä ansiotulojen saamisen suhde. Esimerkiksi se, mikä on työttömyyspäivärahan tai opintorahan saannin ehtona oleva syy, ja millä tavalla ehdot rajaavat etuuden saantia, kun henkilöllä on ansiotyöstä saatavia tuloja. Syyperusteisessa työttömyysturvassa on johonkin kohtaan määriteltävä se raja, milloin henkilö ei ole enää tuen tarpeessa oleva työtön, joskin raja voi olla myös liukuva kuten sovitellussa työttömyysetuudessa. Kokonaan työttömänä olevienkaan kohdalla syyt eivät ole usein kovin yhtenäisiä: työttömyysetuuden tarpeen pohjimmainen syy on todennäköisesti pitkäaikaistyöttömällä hyvin erilainen kuin vasta työttömäksi jääneellä.

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

Erityisesti toimeentulotukea, asumistukea ja työmarkkinatukea samaan aikaan saavilla tilanne on mutkikas syyperusteisuuden ja etuuksien tavoitteiden näkökulmasta. Työmarkkinatuki on melko selkeästi syyperusteinen etuus, kun taas asumistuki huomattavasti vähemmän sitä, ja toimeentulotuessa korostuu syyperusteisuuden sijaan varsin tiukka tarveharkinta. Jokaisella näistä etuuksista on erilaiset syynsä ja tavoitteensa, ja siten myös erilaiset ehdot.

3.3.4.1 Syyperusteisuuden yhteys perustuslakiin

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla on taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Kyse on sosiaalisista ris-

keistä eli syistä, joiden perusteella etuuksia maksetaan. Työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha ja vanhempainrahat, vanhuuden ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja vanhemman menettämisen perusteella maksettavat eläkkeet ovat tällaista turvaa, ja jokaisesta etuudesta ja etuuden saannin edellytyksistä säädetään omassa erityislaissaan.

Perustuslain 16 §:ssä kohdennetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa myös opintotuen. Opintotukilaissa säädetään tarkemmin opiskelun perusteella saatavasta taloudellisesta tuesta ja etuuksien ja tuen saamisen edellytyksistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Verrattuna esimerkiksi työttömyyden tai opiskelun perusteella maksettavaan toimeentulon turvaan, tässä säännöksessä tarkoitettu toimeentulon turva on viimesijaista. Tämä viimesijaisen turvan taloudellinen, rahamääräinen osa toteutetaan nykyisessä järjestelmässämme viimeistään toimeentulotuella, jonka saannin ehtoihin sisältyy tarveharkintaa, joka kohdentaa tuen sitä tarvitseville. Viimesijaiseen turvaan sisältyy kuitenkin myös tarpeen mukainen huolenpito, jolloin kyse on osasta sosiaalipalveluiden kokonaisuutta.

Kaikissa edellä kuvatuissa tilanteissa etuuden tai tuen maksaminen perustuu saajansa tulottomuuteen tai siihen, että tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen. Tämä jälkimmäinen tilanne, jossa ihmisen tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen, on peruste sille, että ansiotyöstä saatavaa tuloa ja sosiaaliturvaa sovitetaan keskenään yhteen.

Syyperusteisten ja viimesijaisen turvan lisäksi perustuslain 19 §:n 4 momenttiin sisältyy julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Näitä velvollisuuksia täytetään muun muassa asumistuilla. Asumistuilla on kahtalainen luonne toisaalta osana sosiaaliturvaa ja toisaalta osana asuntopoliittikkaa. Asumistuet ovat tulovähenteisiä, mutta yleiseen asumistukeen lisätiin vuonna 2015 myös nimenomainen ansiotyöhön kannustava elementti, eli ansiotulovähennys. Sen tarkoituksena on tehdä työn tekemisestä tai sen vastaanottamisesta kannattavampaa.

3.4 Läpileikkaavat teemat ja sosiaaliturvan keskeiset perusvalinnat

Tähän osioon voidaan tuoda läpileikkaavia teemoja, kuten sukupuolten tasa-arvo, jotka eivät näy riittäväällä tavalla muualla tekstissä.

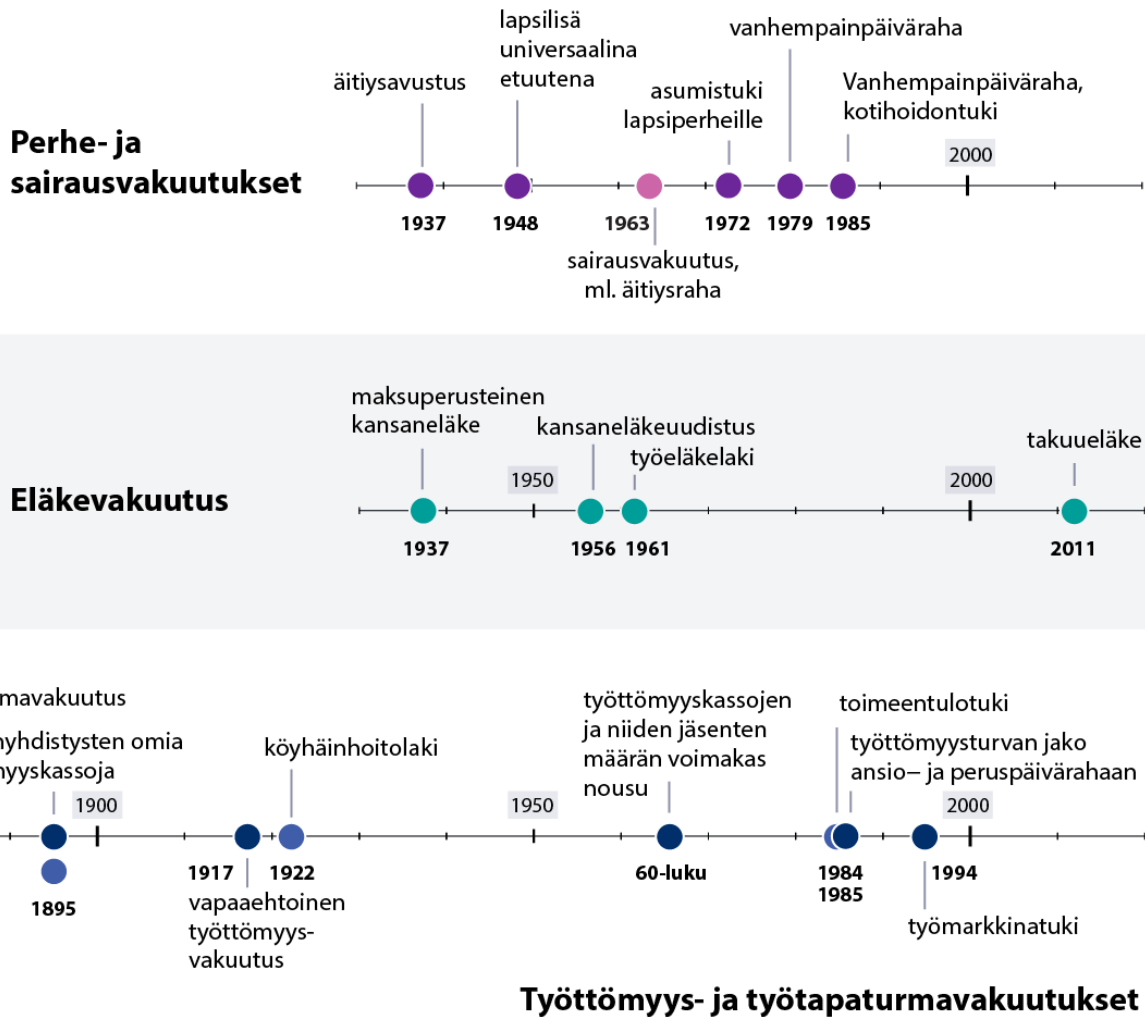
3.4.1 Sukupuolten tasa-arvo

Kysymys sukupuolten tasa-arvosta on ollut usein voimakkaasti läsnä puolison tulojen mukaista tarveharkintaa koskevassa keskustelussa (esim. Latvala 2008; Julkunen, 2010). Vaikka tarveharkinta on ollut sukupuolten osalta neutraalia, valtaosa esimerkiksi puolison tuloista tarveharkintaisen työmarkkinatuen kohteeksi joutuneista oli naisia (ks. seuraava luku). Keskustelussa on nähty, että puolison tulojen mukainen tarveharkinta heikentää erityisesti naisten taloudellista riippumattomuutta. Ko. keskustelu ja erityisesti vertaileva tutkimus on kietoutunut kysymykseen eri elättäjämalleista. Pohjoismaiden on katsottu edustavan ns. heikkoa mieselättäjämallia, jossa naisten yksilölliset oikeudet sosiaaliturvajärjestelmässä, naisten taloudellinen riippumattomuus ja työssäkäynnin mahdollistaminen ovat tärkeitä elementtejä (Ritola, 2020; Anttonen & Sipilä, 2000). Sukupuolten tasa-arvo kytkeytyy perusvalintoihin myös sitä kautta, että sukupuolten välinen ero ansiotasossa heijastuu ansiosidonnaisiin sosiaaliturvaetuuksiin. Huomiota on näin kiinnitetty siihen, miten työmarkkinoiden sukupuolen mukaiset rakenteet ja eriarvoisuudet vaikuttavat sosiaaliturvaan ja sen käyttöön (ks. esim. Julkunen, 2010).

4 Sosiaaliturvan historia ja keskeiset perusvalinnat

Tässä osiossa esitellään lyhyesti suomalaisen sosiaaliturvan historiaa keskeisimpien tunnistettujen perusvalintojen (osio 3.3) valossa. Sosiaaliturvan yleisen historian visualisoimiseksi kuviossa 4 esitetään aikajana keskeisistä etuuksista.

Kuvio 4. Suomalaisen sosiaaliturvan historia aikajanalla



4.1 Sosiaaliturvan taso

Kuviossa 4 on tuotu esille, kuinka valtaosa nykymuotoisista sosiaaliturvaetuuksista sai alkunsa 1950- ja 1980-lukujen välisellä ajanjaksolla. Sosiaaliturvan tasojen vertailu eri aikakausina on kuitenkin haastavaa, koska eri ajankohtien olosuhteet kuten hinnat ja elintaso voivat erota merkittävästi. Tähän on kaksi yleisesti käytettyä tapaa: reaalin ja suhteellinen. Etuuksien reaaliarvoa eli ns. ostovoimaa vertailtaessa otetaan huomioon yleisen hintatason muutos kyseisten ajanjaksojen välillä. Suhteellisessa tavassa etuustasoa verrataan yleiseen elintasoon, jota heijastaa esimerkiksi keskipalkka.⁵ Yleinen havainto aiemmista tutkimuksista on, että etuuksien ostovoima on kasvanut tai pysynyt samana pitkällä aikavälillä, mutta etuuksien taso suhteessa palkkoihin on laskenut (Perusturvan riittävyden arviointiryhmä 2011; 2015; 2019). Tästä on kuitenkin poikkeuksia riippuen etuudesta ja tarkastelujaksosta.

Tässä katsauksessa etuuksia mitataan sekä suhteessa hintojen että ansioiden kehitykseen. Tasojen tarkastelu rajoittuu viimeisen 30 vuoden ajalle, jolloin nykyisenkaltaisen etuusjärjestelmä on ollut voimassa ja tiedot ovat kattavasti saatavilla. Etuuksien kattavuudessa tapahtuneet muutokset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

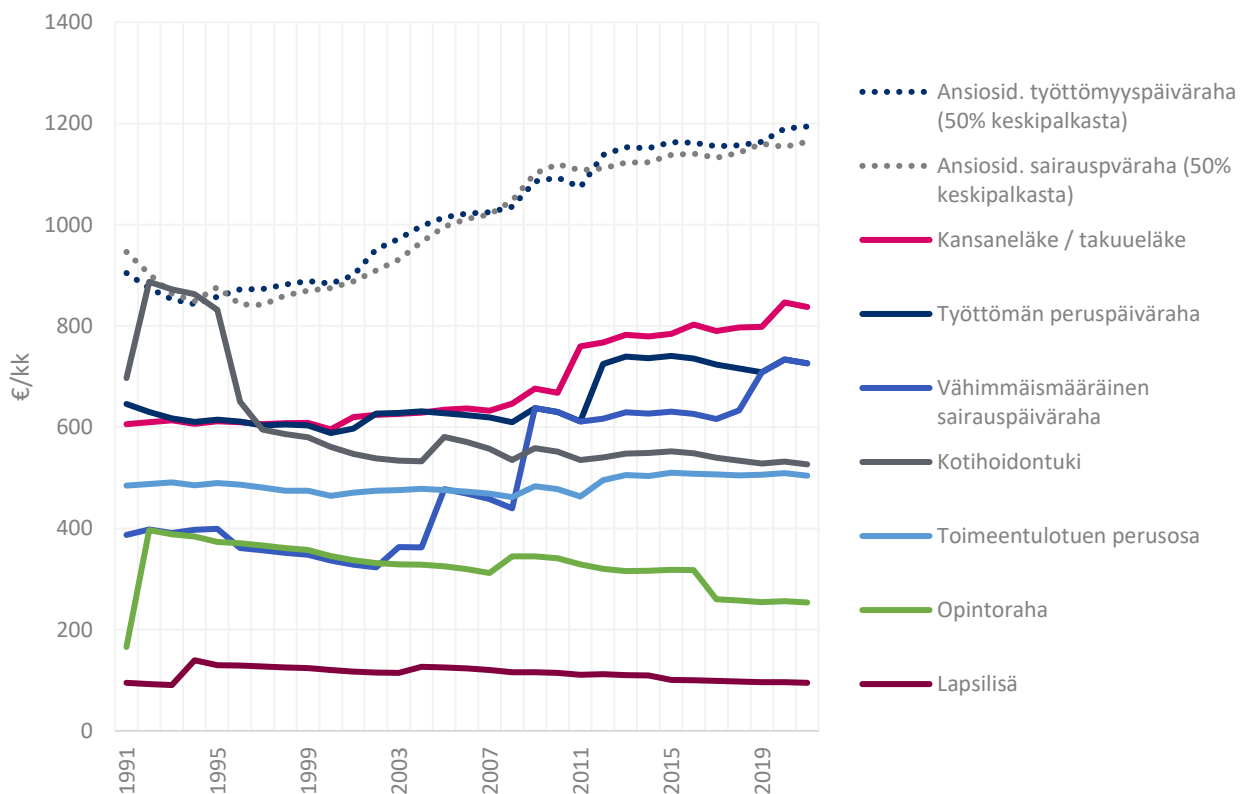
Ehkä merkittävin muutos etuuksien suhteissa 30 vuoden aikana on, että ansiosidonnaisen sosiaaliturvan ja perusturvan reaalitasot ovat erkaantuneet toisistaan (kuvio 5). Perusturva on ollut pääosin sidottu yleiseen hintatasoon, kun taas ansiosidonnaisten etuuksien taso muodostuu suurelta osin palkkatason mukaan. Toisaalta vaikka ansioturvan ostovoima on noussut, ansioturvan taso suhteessa ansiotasoon on laskenut (kuvio 6). 1990-luvun alussa pienipalkkaisen eli 50% keskipalkasta saavan ansioturva oli noin 74-78 % palkasta, kun vuonna 2021 osuus on noin 63-65 %. Niin ansioturva kuin perusturvaetuuksien välistä vertailua hankaloittaa se, että tasot vaihtelevat eri-ikäisten korotusten kuten lapsikorotusten takia, joita on erityisesti työttömyyspäivärahassa, muttei enää esimerkiksi sairausvakuutuksen päivärahoissa (ks. kuvio 8 ansio-

⁵ Hintakehitykseen perustuvaa tarkastelutapaa on kritisoitu kahdesta seikasta: 1) hintaindeksi perustuu keskimääräiseen kulutuskoriin, ja pienituloisen kulutuskori painottuu usein hyödykkeisiin, joiden hinta on kasvanut keskimääräistä nopeammin (erityisesti asuminen, ks. Perusturvan riittävyden arviointiryhmä (2019)), 2) hintaindeksi mittaa vain hintojen, ei kulutusrakenteen muutoksia. Erityisesti digilaitteet ovat tulleet kiinteäksi osaksi kulutusrakennetta, ja siten lisänneet kulutuskorin kokonaishintaa, mikä ei kuitenkaan heijastu hintaindeksissä (esim. Soininvaara 2010). Lisäksi osa etuuksista, kuten asumistuet ja toimeentulotuen perusosa, on tarkoitettu tiettyjen hyödykkeiden kulukorvauksiksi, jolloin näiden etuuksien ajallinen vertailu olisi luonteva rajata suhteessa käyttötarkoituksensa hintoihin.

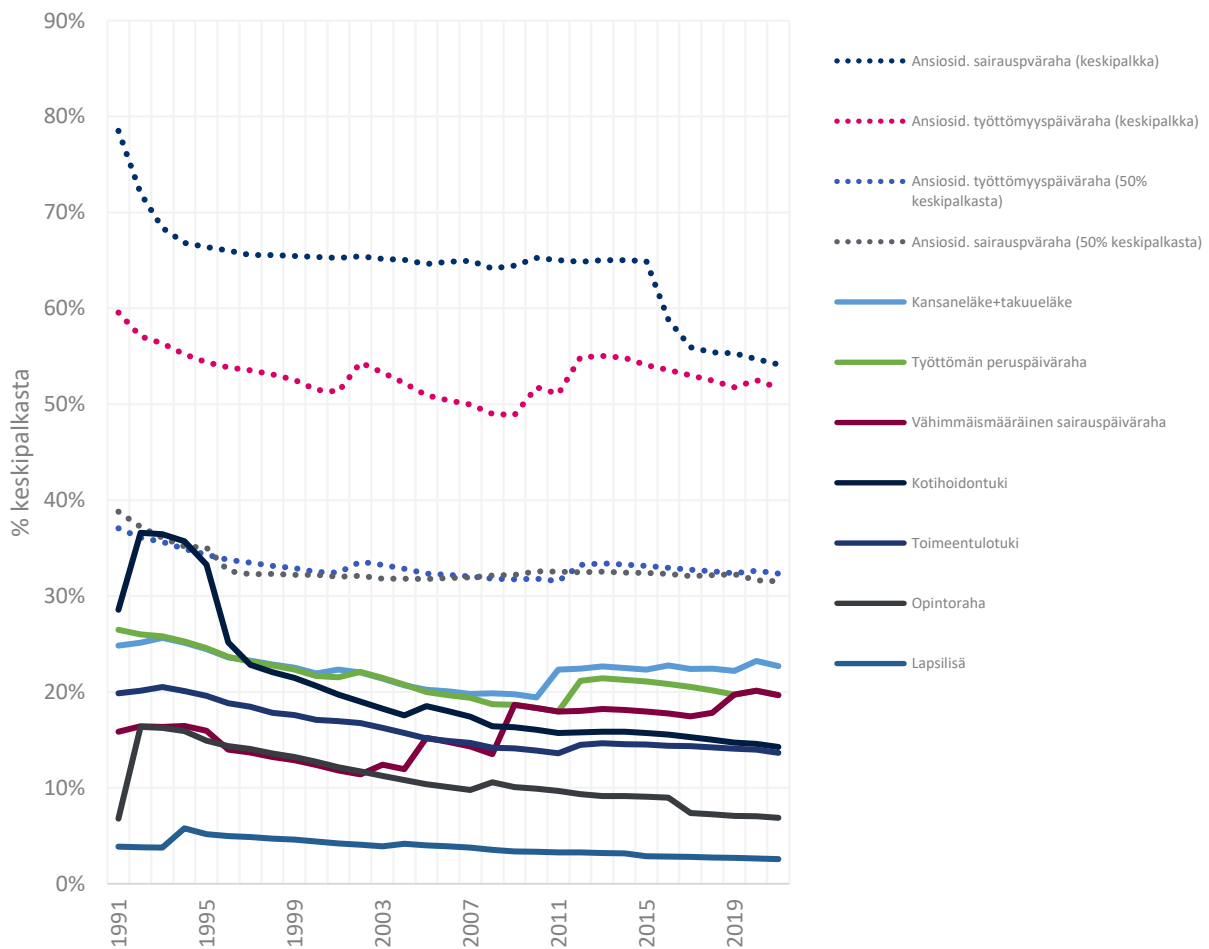
turvan osalta). Vuonna 2019 reilu kolmannes työttömyysturvan saajista sai lapsikorotuksia, ja 16-18% ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saajista sai ns. aktiivikorotuksia osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin (SVT 2020).

Perusturvaetuuksissakin on tapahtunut muutoksia. Vähimmäismääräistä sairausvakuutuksen päivärahaa on nostettu lukuisia kertoja suhteellisen matalalta tasolta aina työttömän perusturvan tasolle. Kuviosta 5 heijastuu myös se, että perustuslain 19 § 2 momentissa mainituissa varsinaisissa perusturvan elämäntilanteissa, kuten työttömyys, sairaus ja vanhuus, perusturvan tasosta on säilyttänyt tasonsa parhaiten. Kotihoidontuen taso on laskenut eniten – vielä 1990-luvun alussa se oli korkein ”perusturvaetus”, kun 2020-luvulla se on matalimpien joukossa. Myös opintoraha ja lapsilisä on laskenut indeksikorotusten puutteen ja osin myös leikkausten takia. Suhteessa yleiseen ansiotasoon kuitenkin kaikkien etuuksien taso on laskenut lukuun ottamatta vähimmäistä sairausvakuutuksen päivärahaa (kuvio 6).

Kuvio 5. Keskeisimpien bruttomääräisten sosiaalietuuksien tasot vuoden 2021 hintatasossa. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Huom. kansaneläkkeessä ja toimeentulotuessa kuntaluokka I ennen vuotta 2008. Vähimmäismääräinen vanhempainpäiväraha vastaa vähimm. sairauspäivärahaa vuosia 1994 ja 1995 lukuun ottamatta.



Kuvio 6. Keskeisimpien bruttomääräisten sosiaalietuuksien tasot suhteessa keskipalkkaan. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Huom. kansaneläkkeessä ja toimeentulotuessa kuntaluokka I ennen vuotta 2008. Vähimmäismääräinen vanhempainpäiväraha vastaa vähimm. sairauspäivärahaa vuosia 1994 ja 1995 lukuun ottamatta.



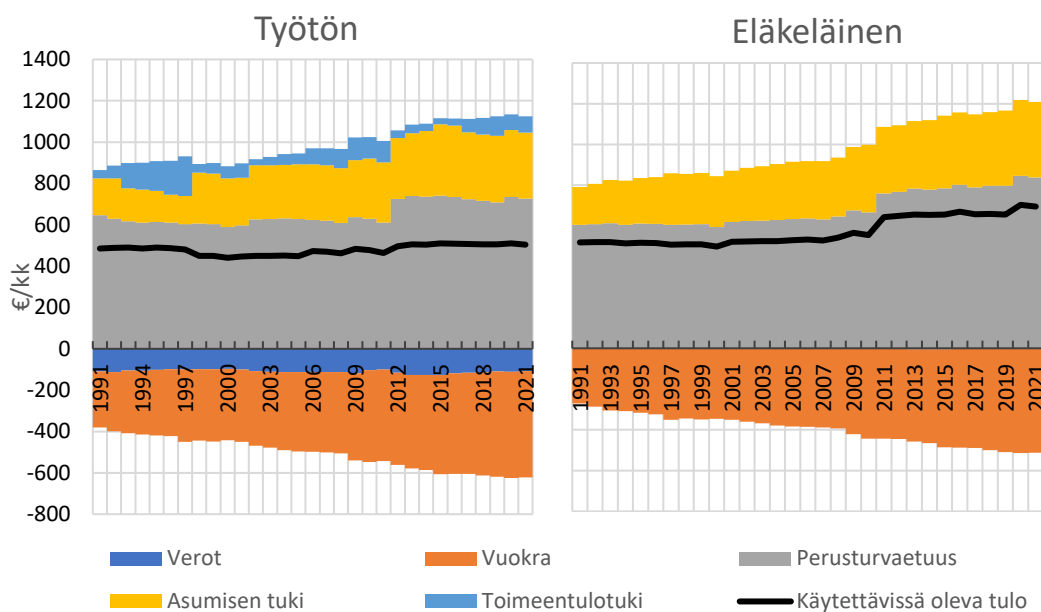
Verotettavien ja verottomien etuuksien tasojen vertaaminen keskenään on kuitenkin harhaanjohtavaa, koska verotus pienentää verotettavien etuuksien tasoa, ja verotuksessa tapahtuneet muutokset jäävät tarkastelussa huomiotta. Lisäksi tarkastelusta puuttuu asumistuet, jonka tason kehitystä ei voi seurata ilman, että huomioi asumiskustannusten muutosta. Verotuksen ja asumiskustannusten vaikutus etuustasoon vaihtelee kuitenkin yksilöllisesti, joten niitä tarkastellaan yleensä esimerkkilaskelmilla.

Kuvion 7 esimerkkilaskelmasta nähdään, että työttömän yksinasuvan reaaliset tulot ovat pysyneet samana viimeisen 30 vuoden aikana asumiskustannusten kasvusta

huolimatta. Ilman toimeentulotukea tulotasossa olisi enemmän vaihtelua, mutta tulotaso olisi silloinkin reaalisesti samalla tasolla tarkastelun alku- ja loppupäässä. Työttömän nettotulotaso on pienentynyt selvästi suhteessa keskipalkkaisen tulotasoon (ks. Tervola 2019, kuvio 3).

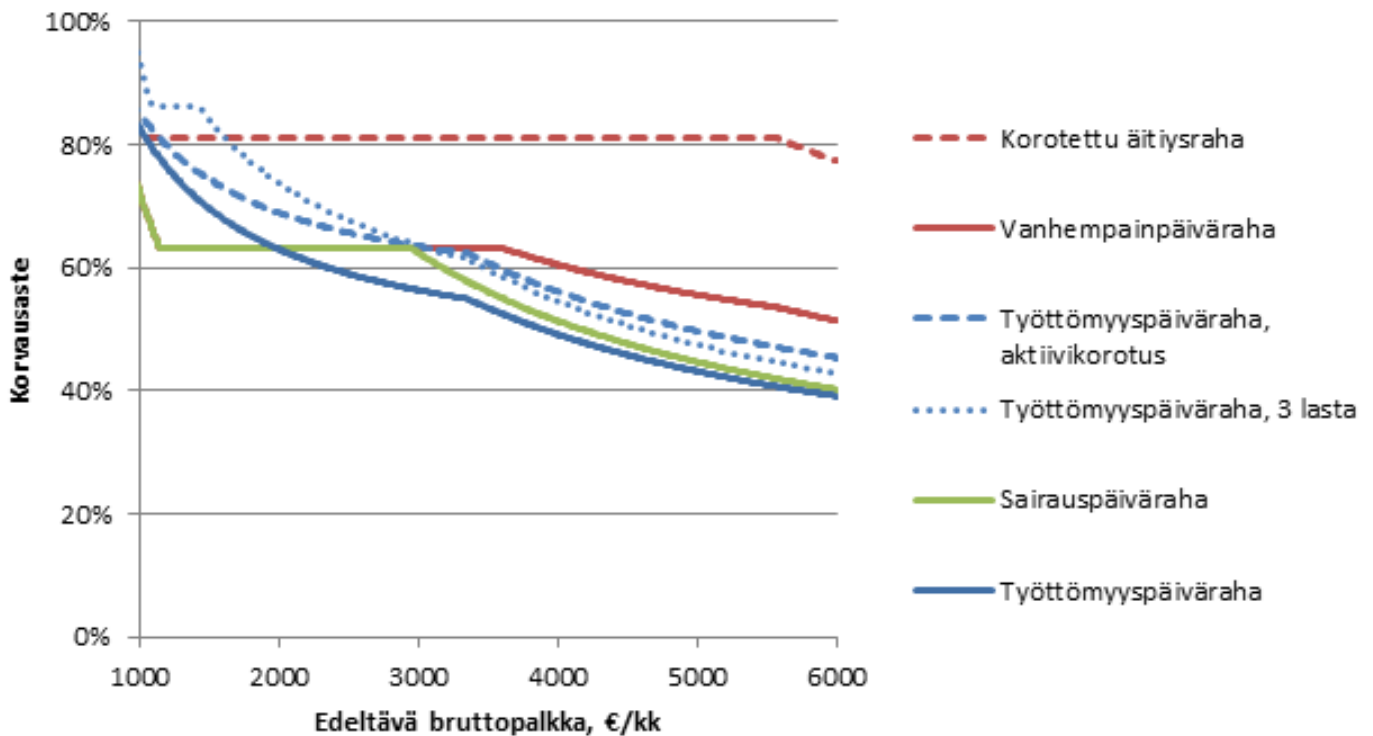
Perusturvalla elävän eläkeläisen reaaliset tulot sen sijaan ovat kasvaneet hieman vuonna 2011 voimaantulleen takuueläkkeen myötä (kuvio 7). Eläkkeensaajan asumistuki on kumonnut kasvavien asumiskustannusten vaikutukset toimeentuloon. Toisin kuin työttömällä, verotus ei vaikuta lähtökohtaisesti vähimmäiseläke-etuuden saajan toimeentuloon eläketulovähennyksen vuoksi, eikä eläkeläinen ole oletusvuokralla lähtökohtaisesti oikeutettu toimeentulotukeen. Takuueläkkeen voimaantulosta huolimatta eläkeläisenkin nettotulotaso on laskenut suhteessa keskipalkkaisen tulotasoon (ks. Tervola 2019, kuvio 3).

Kuvio 7. Esimerkkilaskelma perusturvaa saavan työttömän ja eläkeläisen tulotasosta suhteessa hintatasoon 1991-2021. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli.
Oletukset: yksinasuva henkilö asumistuen kuntaryhmässä III, vuokra vastaa 34 neliön ARA-yksiön keskimääräistä vuokratasoa. Keskimääräinen kunnallisveroaste.



Yhteenvetona voimme sanoa, että sosiaaliturvan tason kehitys riippuu pitkälti tarkasteltavasta. Sosiaaliturva on viimeisen 30 vuoden aikana eriytynyt yhä enemmän ansiotasosta (kuvio 6), mikä on osaltaan myötävaikuttanut suhteelliseen köyhyysriskin ja tuloerojen kasvuun 1990-luvun lopulla (Honkanen ja Tervola 2014). Kehityksen tulkinta riippuu siitä, mikä katsotaan kunkin etuuden tarkoitukseksi: turvata välttämätön huolenpito, suhteellinen elintaso vai jotain siltä väliltä.

Kuvio 8. Ansioturvaetuuksien korvausasteet vuonna 2021. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli.



4.2 Sosiaaliturvan yksilökohtaisuus

Sosiaaliturvajärjestelmän yksilökohtaisuuden historiallista kehitystä arvioitaessa voidaan erottaa kaksi keskeistä kehityskulkua. Periaatteellisenä pitkän linjan kehityskaavana sosiaaliturvaa on hahmotettu kasvavissa määrin yksilöllisten perusoikeuksien kautta. Tässä kontekstissa esimerkiksi etuudensaajan puolison tulojen perusteella tehtävä tarveharkinta työttömyysturvassa on tullut ongelmalliseksi ja lopulta poistettu.

Samaan aikaan viimeaikaisempaa kehityskulkuna kotitalouskohtaisten etuuksien, erityisesti yleisen asumistuen, saajien määrä on kasvanut merkittävästi.

Kiinnostavan ja hyvän esimerkin tarjoaa työttömyysturva. Latvala (2008) käy läpi työttömyysturvan tarveharkintaa ja sen historiaa. Valtion työttömyyskorvaus oli alusta (1960) asti tarveharkintainen, eikä tätä tarveharkintaa juurikaan lainsäädäntöä laadittaessa perusteltu. Myöhempien tarveharkintaa koskevien keskusteluiden valossa voidaan pitää todennäköisenä, että taustalla on ollut pyrkimys hillitä sosiaaliturvamenoja ja kohdentaa sosiaalietuuksia tarpeen mukaan.

Eduskunnassa ja muualla yhteiskunnassa alettiin 1970-luvulla kiinnittää huomiota tarveharkinnan ongelmiin. Työttömyysturvakomitean mietinnössä 1979 epäkohtana pidettiin esimerkiksi sitä, että käytäntöön sovellettaessa tarveharkinta muodostuu monimutkaiseksi ja kaavamaiseksi ja synnyttää välinpUTOAJARYHMIÄ.

Tarveharkinnan toimeenpanoon liittyvien epäkohtien lisäksi toisena perusteluna tarveharkintaa vastaan on käytetty sosiaaliturvaa perustelevien perusoikeuksien yksilöllistä luonnetta. Vuoden 2002 työttömyysturvalain uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 46/2002) aiheesta seuraavasti.

Tarveharkinta ulottuu 9 luvun 3 §:ssä työttömän omien tulojen lisäksi myös hänen puolisonsa tuloihin. Työmarkkinatukeen on sisällytynyt tällainen tarveharkinta alusta alkaen. Kun laki työmarkkinatuesta säädettiin vuonna 1993, siis ennen perusoikeusuudistusta, valiokunta ei kiinnittänyt asiaan huomiota (PeVL 32/1993 vp; ks. myös PeVL 17/1996 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käsityksen mukaan nykyisin voimassa oleva ja esityksessä ehdotettu asiointi ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen kanssa. Perustuslain kanssa parhaiten sopusoinnussa on järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin.

Yksi työttömyysturvan tarveharkinnan historian huomionarvoinen piirre on se, että työttömät ovat eri aikoina olleet eri tavoin tarveharkinnan piirissä. Vuoden 1984 uudistuksessa luotiin nykyinen ansiopäiväraha ja peruspäiväraha. Näistä jälkimmäiseen kytkettiin tarveharkinta. Työttömyysturvaa uudistettiin uudelleen vuonna 1993. Tämän uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön työmarkkinatuki, johon liitettiin tarveharkinta. Tarveharkinta poistui asteittain peruspäivärahasta vuoteen 1996 mennessä, ja työmarkkinatuesta puolison tulojen mukainen tarveharkinta poistui vuonna 2013. Eräs

mahdollinen peruste tälle on vuoden 1979 komiteamietinnössä esitetty periaatteellinen ero vakiintuneesti työmarkkinoilla olleiden ja työmarkkinoille vasta pyrkimässä olevien välille. Komitean mukaan edelliset ovat työssä ollessaan lisänneet yleistä varallisuutta jonka tuottoon heillä pitäisi olla oikeus työn loppuessa; jälkimmäisen ryhmän kohdalla tätä vasta-argumenttia tarveharkinnalle ei ollut.

Puolison tulojen mukaisen tarveharkinnan poistamista perusteltiin vuoden 2013 uudistuksessa sukupuolten välisen tasa-arvon parantamisella sekä työttömyysturvan kannustavuuden lisäämisellä. Perustuslakivaliokunnan mukaan työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen vuoksi ei ole vaivatta sopusoinnussa perustuslain kanssa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi. Tarveharkinnan katsottiin sopivan huonosti yhteen myös suomalaisen tuloverojärjestelmän kanssa, jossa lähtökohtana on yksilökohtaiseen tarkasteluun perustuva erillisverotus ja jossa ei oteta huomioon mahdollista elatusvelvollisuutta puolison nähden.

Sosiaaliturvan kotitalous- tai perhekohtaisuutta ei ole kuitenkaan samassa mitassa pidetty ongelmallisena vähimmäisturvan tai asumisen tukien kohdalla. Toimeentulotuki on edelleen perhekohtainen, kuten myös yleinen asumistuki on ruokakunta-kohtainen. Kokonaisuutena asumisen tukeminen muuttui ruokakunta-kohtaisemmaksi opiskelijoiden siirtyessä yleisen asumistuen piiriin. Yleisen asumistuen saajien määrä on kasvanut myös muista syistä, ja yleisen asumistuen saajien määrä vuoden lopussa kasvoi 2010-luvun aikana 164 tuhannesta 380 tuhanteen. Arvioitaessa sosiaaliturvajärjestelmän yksilökohtaisuutta on siis huomioitava paitsi se, että yksilökohtaisuus on kasvanut yksittäisten etuuksien tasolla kun puolison tulojen perusteella tehtävää tarveharkintaa on poistettu, se on samanaikaisesti kasvanut kun ei-yksilökohtaisten etuuksien saajien määrä on kasvanut.

4.3 Sosiaaliturvan syyperusteisuus

Sosiaaliturvan syyperusteisuus kytkeytyy tiiviisti perustuslain 19 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Näiltä sosiaalisilta riskeiltä suojaavia etuuksia on ollut olemassa jo pitkään. Esimerkiksi vuoden 1937 kansaneläkelaki tarjosi turvaa vanhuuden aikana, vuoden 1946 invalidihuoltolaki työkyvyttömyyden ja sairauden aikana, ja vuoden 1937 äitiysavustuslaki lapsen syntymän perusteella. Perustuslakiin nykyistä 19 §:n 2 momenttia vastaava säännös tuli kuitenkin vasta vuoden 1993 perusoikeusuudistuksessa, joka laajensi perustuslaissa suojattuja niin kutsuttuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä

oikeuksia. Perusoikeusuudistusta valmistelleen perusoikeuskomitean mietinnössä todettiin tästä seuraavasti.

TSS-oikeuksia koskevien säännösten laadinnassa on otettu huomioon tosiasialliset mahdollisuudet niiden toteuttamiseen. Tämän vuoksi vain ne TSS-oikeudet on muotoiltu yksilön subjektiivisiksi oikeuksiksi, jotka jo nykyisin on käytännössä toteutettu ainakin lähes kattavasti.

Komiteamietinnössä tällaisiksi oikeuksiksi luetaan mm. toimeentuloturva työttömyyden aikana, sekä toimeentulon perusturva vanhemmuuden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden perusteella. Yleiskuva sosiaaliturvan syyperusteisuudesta on siis se, että erilaiset syyperusteiset etuudet tulivat ensin, ja syyperusteisuus tuotiin perusoikeuksiksi näiden olemassa olevien etuuksien pohjalta.

4.4 Sosiaaliturvan velvoittavuus

Suomalaisen sosiaaliturvan velvoittavuuden historiasta ei ole olemassa valmiita yleisesityksiä, eikä sellaista ole voitu tähän laatia. Velvoittavuuden historiaa esitellään tässä tiiviisti työttömyysturvan historian kautta, koska työttömyysturva on hyvin keskeinen sosiaaliturvan osa-alue velvoittavuudesta puhuttaessa.

Työttömyysturvan velvoittavuuden historian tärkeä kehityskulku on siirtymä työlinjalta korvauslinjalle. 1950- ja 1960-luvuilla vallinneella lapiolinjalla kortistoon hyväksytyille työttömille järjestettiin työtä, mikä velvoittavuuden kontekstissa voidaan tulkita niin, että julkisen vallan takaaman työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamisen velvoitteena toimi työttömän työpanoksen tarjoaminen työttömyystöihin. Työlinjalta alettiin siirtyä korvauslinjalle, kun kritiikki työttömien siirtotyömailta ja työttömyystöiden tehottomuutta kohtaan voimistui. Myös työttömyyskehitys vaikutti tähän, ja rahakorvaus yleistyi vuosien 1966-1968 taantuman aikana, kun kaikille työttömille ei kyetty järjestämään työtä (Nenonen 2006). Vuoden 1984 työttömyysturvauudistus laajensi työttömyysturvan piiriin pääsevien joukkoa, mutta vahvisti työttömille asetettuja velvoitteita työnhaun ja työn vastaanottamisen suhteen (van Gerven 2006).

Siirtymä työlinjalta korvauslinjalle heijastui, hieman viipeellä, myös työllisyydenhoitoa koskeviin perustuslailliseen sääntelyyn ja sen tulkintaan. Vuonna 1972 hallitusmuotoon lisättiin kirjaus, jonka mukaan "Valtiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty". Tämän pykälän nojalla vuosina 1979 ja 1985 kirjelmöitiin perustuslakivaliokuntaan ministerisyytehankkeita, koska syytteen kohteena olleet ministerit eivät olleet kyenneet poistamaan joukkotyöttömyyttä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että ministerit

eivät olleet menetelleet lainvastaisesti. Valiokunnassa säilyi kuitenkin tulkinta työnteon järjestämisen ensisijaisuudesta suhteessa työttömyyskorvaukseen (PeVL 4/1984). Myöhemmissä perustuslakiuudistuksissa (1995 ja 2000) julkisen vallan velvoite työllisyyden edistämiseen sai enemmänkin tavoitteellisen kuin sitovan säännöksen luonteen. (Grönholm 2006)

LUONNOS

Liite: Kuvioiden 1 ja 2 laadintaperusteet

Tässä liitteessä kuvataan kuvioiden 1 ja 2 laadintaperusteet, eli se miten eri etuudet on pisteytetty eri ulottuvuuksilla. On syytä korostaa, että havainnollistukset ovat suuntaa-antavia ja niihin liittyy subjektiivista harkintaa.

Syyperusteisuus/universaalisuus

Sosiaaliturvan universaalisuudesta on olemassa erilaisia määritelmiä ja tulkintoja. Tässä universaalisuus nähdään syyperusteisuuden vastinparina. Tällä ulottuvuudella pisteluku 100 kuvaa ”täysin universaalia”, 0 ”täysin syyperusteista” etuutta.

- Ansiopäivärahan universaalisuuden pisteluku on 20. Ansiopäivärahan taustalla on selkeä syy.
- Työmarkkinatuki on sekin hyvin syyperusteinen, työmarkkinatuen pisteluku on 30. Ansiopäivärahaa vähäisempi syyperusteisuus visualisoinnissa perustuu siihen, että työmarkkinatuella on käytännössä ryhmiä, joiden etuuden tarpeena ja/tai syynä ei voi pitää ainakaan yksinomaan työttömyyttä, ja työmarkkinatuki on luonteeltaan kansainvälisessä vertailussa varsin universaali työttömyysetuus.
- Yleinen asumistuki on melko universaali, sillä tuen saannin ehtoina ovat vain pienet tulot ja asumismenot ja tukea maksetaan siten laajasti pienituloisille. Pisteluku on 80.
- Toimeentulotuki on sekin melko universaali, sillä saannin perusteena on yleisesti tulojen riittämättömyys eikä tarkasti määritelty syy. Tarveharkinta on kuitenkin tiukempi kuin yleisessä asumistuessa, joten pisteluku on 70.

Velvoitteettomuus/velvoittavuus

Tällä ulottuvuudella pisteluku 100 kuvaa ”täysin velvoittavaa”, 0 ”täysin velvoitteetonta” etuutta.

- Ansiopäivärahan velvoittavuuden pisteluku on 60. Ansiopäiväraha on periaatteessa hyvin velvoittavaa, mutta käytännössä velvoitteiden toimeenpano ei ole aina kovin voimakasta.
- Myös työmarkkinatuen velvoittavuuden pisteluku on 60, koska työttömyysturvan velvoittavuudessa ei ole eroja työttömyysetuuden lajin suhteen.

- Yleisen asumistuen velvoittavuuden pisteluku on 0, koska yleisessä asumistuksessa ei tunnistettu velvoitteita.
- Toimeentulotuen velvoittavuuden pisteluku on 20. Tämä heijastelee toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä säädettyä mahdollisuutta maksaa perusosaa alennettuna.

Perhekohtaisuus/yksilökohtaisuus

Tällä ulottuvuudella pisteluku 100 kuvaa ”täysin yksilökohtaista”, 0 ”täysin perhekohtaista” etuutta.

- Ansiopäivärahan yksilökohtaisuuden pisteluku on 90. Ansiopäiväraha on hyvin yksilöllinen etuus, ainoan perhekohtaisuuden ollessa lapsikorotus.
- Työmarkkinatuen yksilökohtaisuuden pisteluku on 80. Myös työmarkkinatuessa on lapsikorotus, minkä lisäksi vanhempien taloudessa asuvan henkilön työmarkkinatuen määrään vaikuttavat vanhempien tulot.
- Yleisen asumistuen yksilökohtaisuuden pisteluku on 10. Yleinen asumistuki on lähtökohtaisesti ja pitkälti perhekohtainen etuus; pisteluku heijastelee joitakin yksittäisiä poikkeuksia kuten välien rikkoontumisen takia erillään asuvia puolisoita.
- Myös toimeentulotuen yksilökohtaisuuden pisteluku on 10. Myös toimeentulotuki on lähtökohtaisesti ja pitkälti perhekohtainen etuus; pisteluku heijastelee joitakin yksittäisiä poikkeuksia kuten täysi-ikäisiä lapsia ja avoliittoa sellaisten alaikäisten välillä, joilla ei ole yhteistä lasta.

Sosiaaliturvan taso

Sosiaaliturvan tason pisteluku 100 kuvaa korkeaa tasoa, 0 matalaa tasoa.

Sosiaaliturvan tasoa havainnollistetaan kahdella suhteuttamisella. Molemmissa keskimääräinen etuuden taso suhteutetaan johonkin nimittäjään. Ensimmäisessä lähestymistavassa nimittäjä on yhteinen, jolloin etuuksien sijoittuminen janalle kertoo niiden keskimääräisestä suuruudesta, ja toisessa lähestymistavassa kukin etuus on pyritty suhteuttamaan kunkin etuuden tarkoituksen mukaisesti.

Etuuksien taso suhteessa toisiinsa

Visualisoitaessa etuuksien tasoa suhteessa toisiinsa, etuudet suhteutetaan korkeimpaan tarkasteltuun etuuteen eli ansiopäivärahaa. Vertailtavuuden parantamiseksi etuudet ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen tasot on laskettu ilman lapsikorotuksia, ja perhekohtaisempien etuuksien – yleinen asumistuki ja toimeentulotuki – tasot on laskettu yksin asuvien joukosta. Tämä on perusteltavissa myös siitä näkökulmasta, että näiden jälkimmäisten etuuksien saajista noin kaksi kolmasosaa on yksin asuvia, eli näiden etuuksien tyypilliset saajat ovat yksin asuvia. Vertailu työttömyysetuuksien ja tarveharkintaisten muun muassa juuri työttömyysetuuksia täydentävien etuuksien keskimääräisten maksettujen määrien välillä on monestakin syystä ongelmallinen. Täydentävien etuuksien suuruuteen vaikuttavat niiden suuruutta määritettäessä huomioon otettavat menot (erityisesti asuminen). Tulovähenteisinä ne ovat sitä pienempiä, mitä suurempia ensisijaiset etuudet ja muut huomioon otettavat tulot ovat. Yleensä etuudensaajien tulonmuodostus rakentuu pääosin muiden tulojen varaan, joita asumistuki ja toimeentulotuki täydentävät. Lisäksi toisin kuin työttömyysetuudet, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki eivät ole veronalaista tuloa.

Taulukko 3. Etuuksien tasot visualisoitaessa etuuksien tasoja suhteessa toisiinsa

Etuus	Keskimääräinen etuus kuukausitasolla	Lähde/selite
Ansiopäiväraha	1570 €	Laskettu Finanssivalvonnan henkilöaineistosta 2019
Työmarkkinatuki	777 €	Ks. alaviite 3 alempana.
Yleinen asumistuki	322 €	Kelasto NIT219A, yksin asuvat, kuukausien 2019/1-2019/12 keskiarvo.
Perustoimeentulotuki	413 €	Tieto saatu Kelasta; yksin asuille perustoimeentulotuen saajille maksettu tuki keskimäärin, kuukausien 2019/1-2019/12 keskiarvo.

Etuuden taso suhteutettuna etuuden tarkoitukseen

Toisessa lähestymistavassa kukin etuus pyritään suhteuttamaan kunkin etuuden tarkoituksen mukaisesti. Alla on esitetty kunkin havainnollistetun etuuden tarkoitus, siten kun se on laissa esitetty.

Laki toimeentulotuesta

1 § Toimeentulotuen tarkoitus

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Matkakorvauksen tarkoituksena on tukea henkilön osallistumista kuntouttavaan työtöimintaan.

Työttömyysturvalaki

1 § Lain tarkoitus

Työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä tämän lain mukaisesti.

Laki yleisestä asumistuesta

1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on alentaa ruokakunnan asumismenoja maksamalla valtion varoista asumistukea.

Edellä esitettyjä lainkohtia vasten tarpeeseen suhteutettavassa sosiaaliturvan tason visualisoinnissa on päädytty seuraaviin suhteutuksiin.

Ansiopäiväraha suhteutetaan ansiopäivärahan perusteena olevaan ansioon, mikä tarkoittaa sitä, että ansiopäivärahan pisteluku on keskimääräinen bruttokorvausaste (ilman lapsikorotuksia). Tämä arvioidaan Finanssivalvonnan vuoden 2019 henkilöaineiston avulla. Tämä on noin 60 %.

Työttömyysturvalain mukaan työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Työmarkkinatukea saaneiden kohdalla ”työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten menetysten” määrittely ei ole yhtä selkeää kuin ansiopäivärahaa saavien kohdalla. Tästä huolimatta työmarkkinatuki on tässä suhteutettu työttömyyttä edeltävään ansioon. 37 % työmarkkinatukea saaneista on päivärahalta pudonneita (Kelan Tilasto Suomen työttömyysturvasta). Päivärahalta pudonneiden edeltävää ansiota arvioidaan Finanssivalvonnan ansiopäivärahan saajien aineistosta valitsemalla henkilöt, joiden enimmäisaikalaskurissa on tasan 300, 400 tai 500 päivää. Tämä on noin 2600 euroa (mediaani 2300 euroa). Muiden edeltävää ansiota arvioidaan yhdistelemällä tietoja eri yksilötason aineistoista. Tähän arviointiin liittyy epävarmuutta, mutta tässä käytetään arviona noin 2000 euroa (mediaani 1900 euroa). Kaikkiaan työmarkkinatuki suhteutetaan tässä kuukausitasolla noin 2200 euroon. Keskimääräinen työmarkkinatuki ilman lapsikorotuksia oli v. 2019 noin 36 €/pv. Työmarkkinatuen pisteluvuksi arvioidaan 35 %.

Yleinen asumistuki suhteutetaan asumismenoihin. Kelaston tietojen (NIT219A) perusteella yksin asuvien keskimääräinen asumistuki suhteessa keskimääräisiin asumismenoihin vuonna 2019 oli keskimäärin 55 %.

Perustoimeentulotuen osalta tarpeeseen suhteuttamiseen ei ole yksiselitteistä ratkaisua. Yksi tapa on tarkastella toimeentulotuen perusosalla katettavaksi tarkoitettujen menojen suhdetta näihin menoihin viitebudjetissa. Tällaisessa tarkastelussa toimeentulotuen perusosa riittää lähes (94 %) siihen viitebudjetin kulutukseen, johon se on tarkoitettu toimeentulotukilain perusteella. Toimeentulotuen pisteluvuksi arvioidaan 95 %. Verrattaessa näin laskettua toimeentulotuen pistelukua muiden etuuksien pisteluihin on huomattava laskelmien erot. Asumistuen pisteluku perustui yksin asuvan keskimääräiseen asumistukeen, jolloin henkilön muut tulot pienentävät asumistukea. Täysin tulottoman tai hyvin pienituloisen henkilön asumistuki olisi luonnollisesti suurempi.

On toki syytä korostaa, että yllä mainitussa lainkohdassa yleisen asumistuen tarkoitus ei ole kattaa asumismenoja täysimääräisesti, vaan alentaa asumiskustannuksia. Toimeentulotuen kohdalla tarkoitus puolestaan on turvata vähintään välttämätön toimeentulo (täysimääräisesti). Yleisen asumistuen suhde asumiskustannuksiin poikkeaa siis toimeentulotuen suhteesta välttämättömiin menoihin. Tämä ero ei heijastu havainnollistuksessa käytettävissä pisteluvuissa.

Yhteenveto: eri etuuksien tasoja kuvaavat pisteluvut

Taulukossa 4 esitetään yllä arvioidut etuuksien tasojen visualisoinnin pisteluvut.

Taulukko 4. Etuuksien tasojen pisteluvut kuvioissa 1 ja 2.

	Taso I: pisteluku	Taso II: pisteluku
Ansiopäiväraha	1	0,6
Työmarkkinatuki	0,5	0,35
Yleinen asumistuki	0,2	0,55
Perustoimeentulotuki	0,25	0,95

Lähteet

- Andersen, T. M., & Svarer, M. (2014). The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market. *Economica*, 81(321), 86-116.
- Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa (2000), Tampere, Vastapaino.
- Atkinson, A. B. The Case for a Participation Income. *Political Quarterly*, vol. 67, no. 1, Jan. 1996, pp. 67–70, doi:10.1111/j.1467-923X.1996.tb01568.x.
- van Gerven, M. (2006). The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reform A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980–2006. Kela research department studies in social security and health 100.
- Grönholm, T. (2016). Aktivointileluja ja virikehäkkeitä: kuntouttava työtoiminta ja sosiaaliturva työllisyyden edistämisen näkökulmasta. Pro Gradu-tutkielma, Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp
- Halmetoja, A. (2016). Universalismi sosiaalipoliikan ideaalina. Sosiaalipoliikan luno.
- Hiilamo, H., Komp, K., Moisio, P., Babila Sama, T., Lauronen, J-P., Karimo, A., Mäntyneva, P., Parpo, A. & Aaltonen, H. (2017). Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 18/2017.
- Honkanen, P. ja Tervola, J. (2014). Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013. *Yhteiskuntapolitiikka* 79:3.
- Honkatukia, J. (2019) Evaluating the welfare effects of public health care provision - a dynamic, regional AGE analysis for Finland. Conference Paper at 22nd Annual Conference on Global Economic Modelling, Warsaw.
- Julkunen, Raija: Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit (2010), Tampere, Vastapaino.
- Latvala, M. (2008). Puolison armoilla: työttömyysturvan tarveharkinta. Kela, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97.

Nenonen, M. (2006). Lapiolinjalla: Työttömät pakkotöissä 1948–1971. Atena, Jyväskylä.

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

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

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

Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1997 vp. Hallituksen esitys 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2001 vp. Hallituksen esitys 25/2001 vp maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2009 vp. Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Ritola, Suvi: Eläkkeet ja sukupuolten tasa-arvo. Miesten ja naisten eläke-ero eri ikäluokkien esimerkitapauksilla (2020), Helsinki, Eläketurvakeskus, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 3/2020.

Stakes. (2006). Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja -takeista.

SVT, Suomen virallinen tilasto (2020), Väestön ennakkotilasto. Tilastokeskus.

Soininvaara, O. (2010). Sata-komitea – miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Teos.

Suomen virallinen tilasto (2020). Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2019. Helsinki: Finanssivalvonta ja Kela. Saatavilla: [Linkki tilastoon Heldan sivuille](#)

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

Wunsch, C. (2013). Optimal use of labor market policies: the role of job search assistance. *Review of Economics and Statistics*, 95(3), 1030-1045.

LUMINO