

LUONNOS

Sisällysluettelo

1. Johdanto	3
1.1 Sosiaaliturvakomitean asettaminen	3
1.2 Sosiaaliturvakomitean ensimmäinen kausi ja välimietintö	3
1.3 Sosiaaliturvakomitean tehtävät ja tavoitteet toisella kaudella	3
1.4 Sosiaaliturvakomitean kokoonpano	4
1.5 Loppumietinnön rakenne	4
2. Suomen sosiaaliturvan erityispiirteet ja ongelmakohdat	5
2.1 Etuuksien ja palvelujen vastaavuus ihmisten elämäntilanteisiin	5
2.2 Sosiaaliturvan eri osien tasot, tehtävät ja suhde toisiinsa	6
2. 3 Etuuksien yksilö- ja perhekohtaisuus, elatusvelvollisuudet sekä erilaiset asumis- ja perhetilanteet	7
3 Sosiaaliturvakomitean linjaukset sosiaaliturvan uudistamiseksi	7
3.1 Sosiaalivakuutuksen etuudet	7
Lakisääteinen kattava sosiaalivakuutus	7
Sosiaalivakuutuksen etuuksien vastaavuus ihmisten elämäntilanteisiin	7
Toimintakyvyn, työkyvyn ja osaamisen haasteet	8
Olemassa olevan työkyvyn tunnistaminen	9
Sosiaalivakuutuksen etuuksiin liittyvät velvoitteet yksilöille, viranomaisille ja työnantajille	9
Velvoitteiden vaikuttavuus ja suhde käytettävissä oleviin resursseihin	11
3.2 Ansio- ja perusturvan, asumistuen sekä viimesijaisen turvan tasot ja suhde toisiinsa	11
Sosiaaliturvan taso ja sen arviointi	11
Sosiaalivakuutuksen ansio- ja perusturvan ja viimesijaisen turvan suhde	12
Etuuksien samanaikainen saaminen	12
Työnteon kannusteet	12
3.3 Viimesijainen turva	13
Toimeentulotuen kehittäminen	13
3.4 Asumisen tukemisen eri vaihtoehdot	13
Asumisen tukemisen tavoitteet	13
Asumistukien kehittäminen	14
3.5 Nuorten sosiaaliturva	15
3.6 Lasten ja lapsiperheiden sosiaaliturva	15

3.7 Sosiaaliturvauudistuksen vaiheittaisuus**15****4. Sosiaaliturvakomitean ehdotukset tuleville hallituksille****15**

1. Johdanto

1.1 Sosiaaliturvakomitean asettaminen

Täydentyy.

1.2 Sosiaaliturvakomitean ensimmäinen kausi ja välimietintö

Täydentyy. Lyhyesti 1. kauden työstä.

1.3 Sosiaaliturvakomitean tehtävät ja tavoitteet toisella kaudella

Sosiaaliturvakomitean muutospäätöksen (2023)¹ mukaisesti

”Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja joustavampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvan tulee taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä.

Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa. Sosiaaliturvan tulee vastata perustuslain mukaisesta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon velvoitteesta sekä perustoimeentulon turvasta.

Sosiaaliturvan tulee tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista. Sosiaaliturvauudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tähän pyritään ensisijaisesti työllisyyttä, osallisuutta ja vaikuttavuutta lisäävillä rakenteellisilla uudistuksilla.

Sosiaaliturvakomitean tehtävänä on tehdä ehdotuksia ja aloitteita sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä toteuttaa näitä koskevat esiselvitykset ja arvioinnit. Komitea linjaa tulevaisuuden sosiaaliturvan visiosta ja periaatteista. Sosiaaliturvauudistus toteutetaan vaiheittaisena nykyisen ja tulevien hallitusten päätösten mukaisesti.”

Sosiaaliturvakomitean tehtävät on jaettu muutospäätöksen perusteella neljään aihekokonaisuuteen, joista komitea linjaa loppumietinnössään:

1. Etuuksien ja palvelujen vastaavuus ihmisten elämäntilanteisiin (erityisesti työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys ja näitä koskevat palvelut)
2. Sosiaaliturvan taso ja etuuksien yhdistelmät sekä perusturvan ja viimesijaisen turvan suhde ja asema sosiaaliturvajärjestelmässä

¹ [Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean kokoonpanon ja tehtävien muuttaminen 31.3.2027 päättyväksi toimikaudeksi](#), 19.10.2023.

3. Etuuksien yksilö- ja perhekohtaisuus, elatusvelvollisuudet sekä erilaiset asumis- ja perhetilanteet
4. Yleistuen valmistelun seuranta.

1.4 Sosiaaliturvakomitean kokoonpano

Täydentyä.

1.5 Loppumietinnön rakenne

Täydentyä.

2. Suomen sosiaaliturvan erityispiirteet ja ongelmakohdat

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja keskeiset ongelmakohdat, joita sosiaaliturvakomitea on toimeksiantonsa mukaisesti käsitellyt. Ongelmakuvaus perustuu sosiaaliturvakomitean ensimmäisellä kaudella julkaistuihin ongelmaraportteihin ja välimietintöön.²

2.1 Etuuksien ja palvelujen vastaavuus ihmisten elämäntilanteisiin

Suomessa on kansainvälisesti vertaillen kattava toimeentuloturva, jonka ytimen muodostaa sosiaalivakuutusmaksuilla ja verotuloilla rahoitettu sosiaalivakuutus. Sosiaalivakuutus turvaa toimeentulon keskeisten sosiaalisten riskien varalta eli työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen kohdatessa. Sosiaalivakuutuksen syyperusteiset etuudet (PL 19.2 §) ja niihin liittyvät palvelut eivät aina vastaa henkilön todellista elämäntilannetta ja tarvetta. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla tue työikäisten työllisyyttä ja olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä.

Rakenteellisia ongelmia esiintyy erityisesti tilanteissa, joissa henkilöllä on työllistymisen lisäksi haasteita toimintakyvyn, työkyvyn tai osaamisen kanssa.

Työmarkkinatukea, jatkossa yleistukea, maksetaan työttömyyden perusteella. Etuuden saajina on kuitenkin henkilöitä, joilla työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Henkilöillä voi olla sellaisia toimintakykyyn, työkykyyn tai osaamiseen liittyviä palvelutarpeita, joihin vastaamiseen työllistymistä edistävät palvelut eivät ole ensisijainen, ainoa tai oikea-aikainen keino.

Eri etuuksien erilaiset työkyvyn määritelmät aiheuttavat monimutkaisuutta etuuden saajan näkökulmasta. Myöskään siirtymät etuudelta toiselle eivät aina ole sujuvia.

Suomessa henkilö voi saada toimeentuloa turvaavaa rahaetuutta pitkään ilman, että hänen palvelutarvettaan arvioidaan säännöllisesti uudelleen tai että häntä ohjataan tarpeen mukaisiin palveluihin.

Etuuden saajan velvoitteet osallistua palveluihin ovat Suomessa heikommat suhteessa verrokkimaihin³. Myös velvoitteet edistää omaa työllistymistä tai kuntoutumista – eli vähentää tai poistaa etuuden saamisen syynä olevaa perustetta, kuten työttömyyttä tai työkyvyttömyyttä – ovat osin heikot.

² [Sosiaaliturvan monimutkaisuus](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1.

[Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2.

[Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3.

[Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4.

[Sosiaaliturvakomitean välimietintö](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26.

³ Ks. myös sosiaaliturvakomitean ensimmäisellä kaudella tuotettu raportti [Eri poluilla työllisyyteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51.

Etuuksiin liittyvien palvelujen tarjonta on toisaalta osin riittämätöntä. Palveluiden järjestäjillä ei usein tosiasiallisesti ole riittävän vahvoja velvoitteita järjestää tarvittavia palveluja oikea-aikaisesti tai järjestämisvelvoitteet eivät toteudu. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei myöskään ole riittäviä taloudellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että vastuut palvelujen järjestämisestä ja etuuksien rahoittamisesta kuuluvat usein eri tahoille.

Kansalaisten kokema luottamus ja hyväksyntä syyperusteista sosiaaliturvaa kohtaan heikkenevät, jos etuuksien saantiehtoja ei ymmärretä tai mielletä järkeviksi.

2.2 Sosiaaliturvan eri osien tasot, tehtävät ja suhde toisiinsa

Sosiaalivakuutuksen ansio- ja perusturvan sekä viimesijaisen turvan roolit ja tarkoitus ovat hämärtyneet. Ansio-, perus- ja viimesijaisen turvan tasot ovat lähentyneet toisiaan. Tasot eivät enää heijasta sosiaaliturvan vakuutusluonteisuutta eli ansio- ja perusturvan riskiperusteisuutta sekä ansioturvan tavoitetta korvata menetettyjä ansiotuloja ja turvata toimeentulon jatkuvuutta.

Työikäisten sosiaaliturvan tason kehittäminen ei ole pitkäjänteistä yli vaalikausien. Yleinen palkkataso ja työllisyyskehitys vaikuttavat sosiaaliturvan rahoituksen reunaehtoihin, työnteon kannusteisiin sekä siihen, koetaanko järjestelmä oikeudenmukaiseksi. Kansainvälisesti työikäisten sosiaaliturvan tasoa arvioidaan ennen kaikkea suhteessa minimipalkkaan tai vastaavaan palkkatasoon. Sosiaaliturvan tason arvioimiseksi suhteessa kokoaikatyön palkkoihin ei ole Suomessa vakiintunutta kehikkoa tai kriteeristöä. Suomessa sosiaaliturvan tasoa arvioidaan sen sijaan tutkimuksellisella sekä juridisella lähestymistavalla. Poliittisesti yhteisesti hyväksytyjen arviointikriteerien puute vaikeuttaa sosiaaliturvan tason pitkäjänteistä kehittämistä yli vaalikausien.

Sosiaaliturvajärjestelmä koetaan monimutkaiseksi, koska henkilön toimeentulo voi koostua useasta eri etuudesta ja tuesta. Esimerkiksi yksin asuvilla työttömän yleistuen (ent. työmarkkinatuki) saajilla on usein oikeus myös yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen. Etuuden saajan voi olla työllistyessään vaikea ennakoida käteen jääviä tuloja, ja samoin voi käydä, jos etuuden saajan ansiotulot kasvavat. Syyperusteiset etuudet ovat yksilökohtaisia, asumistuet ja toimeentulotuki ovat sen sijaan ruokakunta- ja perhekohtaisia.

Viimesijaisen turvan saajia on Suomessa kansainvälisesti verrattuna verrattain paljon. Toimeentulotukea myönnetään Suomessa muiden etuuksien päälle kattamaan päivittäisen elämisen kustannuksia. Tuen määrä on käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä hyväksyttävien menojen erotus. Menoina hyväksytään päivittäisiä menoja kattavan perusosan määrä ja sen lisäksi muina perusmenoina perustoimeentulotuen laskelmalla huomioidaan kohtuulliset asumismenot, terveydenhuoltokulut sekä muita satunnaisempia menoeria. Monille perusturvan saajille syntyy usein oikeus perustoimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla, mutta maksettavat tukisummat eivät välttämättä ole suuria. Tilanteissa, joissa henkilö ei ole hakenut ensisijaista etuutta tai henkilöllä ei ole oikeutta ensisijaisiin etuuksiin, toimeentulotuki voi muodostaa henkilön ainoan tulonlähteen, myös pitkäaikaisesti.

Keskeisin toimeentulotuen ja muiden etuuksien päällekkäisyyttä aiheuttava tekijä on asumismenojen huomioiminen. Yleisessä asumistuessa asumista tuetaan pidemmällä tähtäimellä ja kevyemmällä tarveharkinnalla kuin toimeentulotuessa. Asumistuki ei korvaa koko vuokraa. Toimeentulotuessa asia ratkaistaan kuukaudeksi kerrallaan, arvioiden kaikki mahdolliset tulonlähteet koko perheeltä, mutta euromääräisesti usein 100-prosenttisesti.

Työnteon kannusteet ovat toimeentulotuessa perusturvaetuuksia heikommalla ansiotulojen huomioimisen osalta ja työttömyysturvaan verrattuna lisäksi heikommalla velvoitteiden osalta. Toimeentulotuessa ansiotulot vähentävät etuutta jyrkemmin kuin esimerkiksi työttömyysturvassa. Perustoimeentulotuki on viimesijaisen turvan muoto, joten sitä ei voida kokonaan evätä velvoitteiden laiminlyönnin takia, toisin kuin työttömyysturvaetuedet. Toimeentulotuen toimeenpano ja hakeminen ovat myös hallinnollisesti raskaita.

2. 3 Etuuksien yksilö- ja perhekohtaisuus, elatusvelvollisuudet sekä erilaiset asumis- ja perhetilanteet

Täydentyä syksyllä 2025.

3 Sosiaaliturvakomitean linjaukset sosiaaliturvan uudistamiseksi

3.1 Sosiaalivakuutuksen etuedet

Lakisääteinen kattava sosiaalivakuutus

Komitea kannattaa lakisääteisen kattavan sosiaalivakuutusjärjestelmän säilyttämistä. Sosiaalivakuutus on ensisijaisesti väliaikaista tukea sosiaalisen riskin kohdatessa. Samalla on tunnistettava, että osalle työikäisistä, joilla työkyky on alentunut pitkäaikaisesti, sosiaaliturva on pysyvä toimeentulon muoto.

Vapaaehtoinen vakuuttaminen ei sovi kaikille (esim. haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät) ja lisää eriarvoisuutta. Lakisääteinen sosiaalivakuutus on paras mahdollinen riskinjakaja ja -kantaja, mikä mahdollistaa myös julkisen vallan käytön sosiaaliturvan kehittämisessä.

Sosiaalivakuutuksen etuuksien vastaavuus ihmisten elämäntilanteisiin

Sosiaaliturvakomitea katsoo, että perustuslain 19.2 §:ssä turvattu perustoimeentulon turva on hyvä lähtökohta sosiaaliturvan uudistamiselle. Sosiaalivakuutuksen mahdollistama yksilöllinen perusturva on keskeinen osa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää. Se turvaa perustoimeentulon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, vaikka henkilöllä ei olisi aikaisempia ansiotuloja.

Kuten edellisessä luvussa todettiin, perustuslain 19.2 §:ssä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin perustuvat etuudet ja niihin liittyvät palvelut eivät aina vastaa henkilön todellista elämäntilannetta ja tuen tarvetta. Näissä tilanteissa on kyse erityisesti pitkittyneen työttömyyden tai sen uhan tilanteista.

Komitean näkemyksen mukaisesti työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden riskikategoriat kattavat kuitenkin ne elämäntilanteet, joissa esiintyy työllistymisen haasteiden lisäksi toimintakyvyn ja työkyvyn haasteita. Ongelmana ei niinkään ole se, millä etuudella ihminen on, vaan minkälaisen kokonaisuuden etuudet ja palvelut muodostavat. Tarpeenmukaiset palvelut tulee turvata riippumatta siitä, mitä etuutta ihminen kyseisellä hetkellä saa.

Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen yhdistäminen työttömän yleistueksi voi tarjota mahdollisuuden ratkoa haasteita, jotka liittyvät pitkittyneen työttömyyden tilanteisiin.

Toimintakyvyn, työkyvyn ja osaamisen haasteet

Sosiaaliturvan tulee muodostua nykyistä vahvemmin sekä rahaetuudesta että palvelusta. Vaikuttavat ja hyvin resursoidut palvelut ovat keino vähentää etuuksien tarvetta sekä lyhentää etuuskausia.

Sosiaalivakuutuksen ansio- ja perusturvan sekä viimesijaisen turvan ehtojen ja etuuteen kytkeytyvien palveluiden pitää kannustaa työntekoon, aktiiviseen työnhakuun, kuntoutumiseen ja omatoimisuuteen, sekä mahdollistaa osaamisen päivittäminen tai uudelleen kouluttautuminen yksilöllisen tarpeen mukaan. Tukea tarvitsevan tulee myös saada ohjausta ja tarpeenmukaista palvelua heti etuuskauden alussa. Etuudensaajan kokonaistilanteen ja palvelutarpeen selvittäminen korostuu etenkin työkykyyn liittyviä perusturvaetuuksia tai työttömän yleistukea pitkäaikaisesti saavilla.

Etuus- ja palvelujärjestelmän yhteyttä tulee vahvistaa erityisesti tilanteissa, joissa henkilöllä on työllistymisen lisäksi haasteita toimintakyvyn, työkyvyn tai osaamisen kanssa. Etuuskaudella tulee tietyin väliajoin seurata ja arvioida tuen tarpeita ja palvelutarpeita. Työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi tarvitaan palvelusuunnitelmien päivitystä, jolloin ihmisen tilanne arvioidaan ja etuudensaajaa motivoidaan, ohjataan tai velvoitetaan tarvittaviin palveluihin. Keskeistä tässä on palvelujen oikea-aikaisuus. Palveluvalikoiman tulee vaihdella sen mukaan, mitkä ovat henkilön palvelutarpeet työllistymisen ja työhön paluun näkökulmasta.

Osaamisen päivittäminen on osa palveluvalikoimaa. Myös etuusjärjestelmän tulee tukea osaamisen päivittämistä ja edistää mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille. Osaamisen kehittämiseen liittyvät resurssit tulee suunnata niihin henkilöihin, joilla ei ole työllistymisen kannalta tarvittavaa koulutusta.

Työkykyä, työkyvyn arviointia ja osaamisen päivittämistä tukevat palvelut tulee turvata yhtäläisesti työttömille, muille työelämän ulkopuolella oleville sekä työssä oleville. Kielteinen eläkepäätös ei saa olla seuraus puutteellisesta työkyvyn arvioinnista. Etuus- ja palvelujärjestelmän rahoituksen tulee kannustaa palveluja järjestäviä tahoja tarjoamaan henkilön palvelutarpeita vastaavia ja aktiivisuutta lisääviä palveluja.

Olemassa olevan työkyvyn tunnistaminen

Sosiaalivakuutusjärjestelmän painopiste tulee siirtää työkyvyttömyyden määrittelystä kohti olemassa olevan työkyvyn tunnistamista, tukemista ja vahvistamista. Eri viranomaisilla tulee olla työllisyyteen ja työkykyyn liittyvät yhteiset tavoitteet, ja näitä tukevat toimintaperiaatteet yli sektorirajojen.

Sairauspäivärahan, kuntoutusrahojen ja työkyvyttömyyseläkkeiden uudistamisen tarpeet tulee arvioida kokonaisuutena. Työkykyyn liittyvässä etuusjärjestelmässä tulee painottaa sairauspäivärahan ja kuntoutusrahojen sekä näihin etuuksiin kytkeytyvien työkyvyn tuen palvelujen ensisijaisuutta. Eläkeratkaisu tulee nähdä viimesijaisena vaihtoehtona. Työkyvyttömyyden käsitteitä arvioidaan ja uudistetaan niin, että ne ohjaavat tunnistamaan ja tukemaan olemassa olevaa työkykyä sekä ehkäisemään etuuskausien pitkittymistä.

Etuuksien uudistamisessa arvioidaan erityisesti työkyvyttömyyseläkettä saavien nuorten tilanteita. Alle 30-vuotiaiden kuntoutumista työelämään tuetaan jatkossa kuntoutuksen ja siihen liittyvän etuuden avulla. Työkyvyttömyyseläkkeitä tulee myöntää alle 30-vuotiaille vain poikkeuksellisesti tilanteissa, joissa nuorella ei ole mahdollisuuksia kuntoutua opiskelu- tai työkykyiseksi. Komitean näkee kuntouttavat toimet ja niihin panostamisen ensisijaisena keinona.

Sairauspäivärahan tarkistuspisteitä kehitetään vahvistamalla yhteistyötä työnantajan, työntekijän, Kelan ja työterveyshuollon välillä sekä erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja työterveyshuollon välillä. Etuudensaajan työtä tulee muokata olemassa olevan työkyvyn ja osaamisen pohjalta. Osasairauspäivärahaa kehitetään joustavammaksi ja sen käyttöä lisätään.

Ohjeita, toimintatapoja, tiedonkulkua ja asiakkaiden palveluprosesseja tulee kehittää, jotta polku kuntoutukseen varmistetaan työkyvyttömyyseläkehakemuksen hylkäyspäätöksen jälkeen. Hylkäyksen perusteet ja etuuksien erilaiset tarkoitukset on kuvattava hakijalle ymmärrettävästi.

Työkyvyttömyysetuuksien kehittäminen sosiaaliturvakomitean välimietinnön ja tässä esitettyjen linjausten mukaisesti edellyttää laajamittaista ja vaiheittaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä sekä kolmikantaista valmistelua.

Sosiaalivakuutuksen etuuksiin liittyvät velvoitteet yksilöille, viranomaisille ja työnantajille

Suomen työttömyyteen ja työkykyyn liittyvät etuudet perustuvat perustuslain takaamaan perustoimeentulon turvaan, vakuutusperiaatteeseen ja kannustavuuteen.

Vakuutusperiaatteen mukaisesti etuudensaajalta voidaan odottaa aktiivisuutta, osallistumista ja vastuunottoa oman työllisyytensä ja työllistymismahdollisuuksiensa parantamiseksi toimintakykynsä puitteissa. Lähtökohtana näissä tilanteissa on velvollisuus pyrkiä kohti työkykyä, työllistymistä ja työssä jatkamista, mikä voi edellyttää esimerkiksi osaamisen päivittämistä ja tarvittaessa uudelleen kouluttautumista. Tässä tulee huomioida yksilölliset elämäntilanteet, esimerkiksi alaikäisten lasten hoitaminen.

Samalla on huomioitava, mistä syystä toimeentuloturvan tarve johtuu sekä tunnistettava ne henkilöt, joilla ei syystä tai toisesta ole mahdollisuuksia suoraan työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Työllistymismahdollisuudet on kuitenkin arvioitava laajasti – esimerkiksi vammaisten henkilöiden osalta – mikä edellyttää muutosta myös työmarkkinoilla. Työelämän mukautuksia ja joustoja, kuten osa-aikatyön mahdollisuuksia, tulee lisätä silloin, kun kokoaikaisen työn tekeminen ei ole mahdollista.

Etuudensaajan ja viranomaisen kohtaamisvelvoitetta tulee lisätä sekä työllisyyspalveluissa että sairauspäiväraha- ja kuntoutustukikaudella alueelliset etäisyydet ja yksilölliset tarpeet huomioiden. Kohtaamisen lisäämisen tulee olla tavoitteena jo etuuskauden alkuvaiheessa ja erityisesti nuorten kohdalla. Jos työkyvyttömyyseläkehakemus hylätään ja työkykyä on, voidaan asettaa velvoitteita osallistua kasvokkaiseen palveluun etuudensaajan tilanteen kartoittamiseksi, tukemiseksi ja ohjaamiseksi tarvittavien lisäpalvelujen piiriin. Jatkossa on selvitettävä, mihin palveluun henkilö voidaan velvoittaa osallistumaan, kenen vastuulla palvelun järjestäminen on ja mihin etuuteen kyseinen velvoite kytkeytyy. Uudistuksen voisi aloittaa Kelan kuntoutustukeen liittyvistä velvoitteista.

Tarvittava kuntoutussuunnitelma on laadittava moniammatillisesti sairauspäiväraha- ja kuntoutustukikauden alkuvaiheessa ja päivitettävä tarpeen mukaan. Kansainvälisen toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden luokituksen (ICF) käyttöönottoa ja soveltuvuutta toimintakyvyn laaja-alaiseksi arvioimiseksi tulee selvittää ja edistää.

Työkyvyttömyyseläkkeitä tulee myöntää nuorille vain hyvin painavista syistä. Nuorten työkyvyttömyyttä on ehkäistävä priorisoimalla ja kohdentamalla yksilöllistä ohjausta ja tukea nuorille, sekä erityistä tukea niille, joiden työkyky on heikentynyt mielenterveyssyistä. Panostuksia tarvitaan oikea-aikaiseen ja riittävän varhaiseen kuntoutukseen ja työelämään ohjaamiseen. Kuntoutuksen ohella nuorille on tarjottava tehostettua tukea työllistymiseen.

Uudelleenlouluttautumista tulee tukea esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö on todettu työkyvyttömäksi senhetkiseen työhönsä tai ammattiinsa tai joissa henkilöllä on välitön työkyvyttömyyden tai työttömyyden uhka, ja joissa uudelleenlouluttautuminen on katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Työn tekeminen ja työhön palaaminen työkyvyttömyyseläkkeeltä on turvattava jatkossakin.

Työnantajilla tulee olla velvoitteita osallistua prosessiin, jonka tavoitteena on etuudensaajan työhön palaaminen tai työssä jatkaminen heikentyneen työkyvyn tilanteissa. Kuntoutuspalvelut tulee integroida vahvemmin osaksi työpaikkoja. Työterveyshuollon roolia työkyvyn ja työhön paluun tukemisessa tulee vahvistaa. Etenkin suurten työnantajien osalta on syytä arvioida työnantajan mahdollisia velvoitteita työtehtävien uudelleenjärjestelyyn ja joustoihin heikentyneen työkyvyn perusteella. Riskinä on, että tiukemmat velvoitteet vaikuttaisivat kielteisesti joidenkin työntekijäryhmien palkkaamiseen. Työnantajille asetetun rahallisen kannusteen vaikutuksia palkata henkilöitä, joilla on haasteita työllistyä avoimille työmarkkinoille, tulisi myös arvioida.

Velvoitteiden vaikuttavuus ja suhde käytettävissä oleviin resursseihin

Etuuksiin liittyvien velvoitteiden vastinparina tulee huolehtia, että palveluita on tarjolla ja että ne ovat saavutettavia ja vaikuttavia. Palveluiden järjestämistä koskevan lainsäädännön uudistuksissa tulee huomioida, että palvelutarjonnassa tapahtuvat muutokset heijastuvat etuuksien tarpeeseen.

Velvoitteiden tulee olla perustuslain mukaisia ja ymmärrettäviä etuudensaajalle. Etuudensaajaa ei voi velvoittaa osallistumaan palveluun, jos palvelua ei ole tarjolla tai palvelu ei ole tosiasiallisesti saavutettavissa.

Palveluiden rahoituksen tulee olla riittävää ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi niiden järjestäjätahoilla on perusteltua olla rahoituksellisia kannustimia palveluiden järjestämiseen.

Tiedon liikkuvuus eri palveluiden ja tietojärjestelmien välillä tulee varmistaa kohdennetun ja oikea-aikaisen tuen mahdollistamiseksi.

Etuudensaajille ja viranomaisille asetettavien velvoitteiden tulee olla sellaisia, joista viranomaiset pystyvät tosiasiallisesti suoriutumaan käytettävissä olevilla resursseilla. Velvoitteiden osalta tulee huomioida yksilölliset tilanteet sekä velvoitteita kohdentaa sinne, missä niillä on vaikuttavuutta.

Etuuksiin liittyvillä velvoitteilla on erilaisia tavoitteita, joiden erot on syytä tunnistaa. Velvoittaminen ei tarkoita aina palvelua. Etuuden saamisedellytysten hallinnollinen valvonta tuleekin erottaa etuudensaajan palvelutarpeisiin vastaamisesta. Etuudensaajalle, viranomaiselle ja työnantajalle asetettujen velvoitteiden tulee olla tutkitusti vaikuttavia ja edistää velvoitteen asettamisen perusteena olevaa tavoitetta. Velvoitteiden ja kannusteiden vaikuttavuuden analyysia tulee lisätä etuuksiin liittyvien palveluiden kohdentamiseksi ja priorisoimiseksi.

3.2 Ansio- ja perusturvan, asumistuen sekä viimesijaisen turvan tasot ja suhde toisiinsa

Sosiaaliturvan taso ja sen arviointi

Komitean on vaikea linjata yksittäisten etuuksien tasoista. Komitean enemmistö katsoo, että sosiaaliturva voi olla korkealla tasolla vain, jos palvelujärjestelmä on velvoittava, vaikuttava ja riittävän resursoitu.

Sosiaaliturvan tasoa tulee tarkastella nykyistä enemmän suhteessa kokoaikatyön palkkoihin, jotta sosiaaliturvan tason kehittäminen olisi pitkäjänteistä yli vaalikausien. Tämä toteuttaisi sosiaaliturvan vakuutusperusteisuutta, vahvistaisi ajatusta työn ensisijaisuudesta sekä lisäisi kannustavuutta, ennakoitavuutta ja rahoituspohjan vakautta. Sosiaaliturvan tason tulee olla työhön kannustava.

Arvioinnissa tulee kiinnittää huomioita myös sosiaaliturvan riittävyyteen (viitebudjetit), perustuslain turvaamaan oikeuteen (PL 19 §) sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Riittävä ja kannustava sosiaaliturva vähentää köyhyyttä, tukee osallistumista ja kannustaa aina työn vastaanottamiseen.

Arvioinnin tulee kuitenkin tunnistaa elatusvastuut alaikäisistä lapsista sekä tilanteet, joissa työllistyminen ei ole mahdollista.

Sosiaalivakuutuksen ansio- ja perusturvan ja viimesijaisen turvan suhde

Sosiaalivakuutuksen ansio- ja perusturvan sekä viimesijaisen turvan tasot ovat lähentyneet toisiaan, mikä heikentää sosiaaliturvajärjestelmän vakuutusperiaatetta ja aiheuttaa kannustinongelmia.

Komitean näkemys on, että sosiaaliturvajärjestelmän vakuutusperiaatetta tulee vahvistaa. Ansio- ja perusturvan sekä viimesijaisen turvan tarkoitusta, rooleja ja tasoeroja tulee selkeyttää. Selkeämmät tasoerot vahvistaisivat myös sosiaaliturvan vakuutusluonteisuutta sekä sosiaaliturvan työhön kannustavuutta ja legitimitettä.

Ansiotulojen ja niistä maksettujen sosiaaliturvamaksujen tuoman hyödyn tulee näkyä ansioturvan korkeampana tasona. Korkeampi ansioturva luo oikeutuksen vakuutusmaksuille.

Ansioturvan ja perusturvan tasoerojen selkeyttäminen ei kuitenkaan saa estää perusturvan kohtuullisen tason saavuttamista. Perusturvan tulee olla riittävä niin, että henkilö ei tarvitse heikosti kannustavaa viimesijaista turvaa. Perusturvan tason tulee olla riittävä/kohtuullinen.

Ongelmana on se, miten tarkoitusta selkeytetään ja tasoeroja kasvatetaan niin, että rahoituspohja kestää.

Etuuksien samanaikainen saaminen

Sosiaaliturvajärjestelmä koetaan monimutkaiseksi, koska henkilön toimeentulo voi koostua useasta eri etuudesta ja tuesta. Komitean näkemyksen mukaan eri etuuksien päällekkäisyys ei ole keskeisin sosiaaliturvan ratkaistava ongelma. Etuuksien päällekkäisyyttä on syytä vähentää, mutta käytännössä päällekkäisyyttä ei voida kokonaan poistaa. Kyse on järjestelmän ominaisuudesta ja tavoitteesta tarjota turvaa erilaisissa ja yksilöllisissä elämäntilanteissa. Sosiaaliturvajärjestelmän eri osilla on myös keskenään erilaisia tavoitteita.

Useamman etuuden – kuten työttömän yleistuen, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen – samanaikainen saaminen on kuitenkin koettu ongelmallisena erityisesti etuudensaajan näkökulmasta. Kokemusta sosiaaliturvan monimutkaisuudesta tulee vähentää yksinkertaistamalla etuuksien hakemista esimerkiksi yhden hakemuksen mallilla.

Työnteon kannusteet

Kannustinloukkuja voidaan siirtää, mutta ei poistaa kokonaan. Kannusteita ja mahdollisuuksia ottaa vastaan työtä parannetaan lisäämällä palvelutarjontaa ja velvoitteita. Etuudensaajan näkökulmasta keskeistä on parantaa käytettävissä olevien tulojen ennakointia työtä vastaanotettaessa ja ansiotulojen kasvaessa.

Etuuksien päällekkäisyys aiheuttaa monimutkaisuuden lisäksi työn vastaanottamisen kannustinongelmia. Kannusteita työn vastaanottamiseen lisätään kehittämällä sosiaalivakuutuksen ansio- ja perusturvaetuuksien ja ansiotulojen lineaarista yhteensovittamista. Uudistamisen tavoitteena

tulee olla liukuva malli. Ansio- ja perusturvaetuuden, asumistuen, toimeentulotuen sekä ansiotulojen lineaarinen yhteensovittaminen edellyttää eri etuuksien yksilö- ja perhekohtaisuuden arviointia. Sosiaaliturvan uudistamisen yhteydessä tulee arvioida myös verojärjestelmän uudistamisen tarpeita.

3.3 Viimesijainen turva

Toimeentulotuen kehittäminen

Toimeentulotuki koostuu tällä hetkellä Kelan toimeenpanemasta perustoimeentulotuesta sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, joiden toimeenpanosta vastaavat hyvinvointialueet.

Viimesijaisella turvalla katetaan välttämätön toimeentulo ja inhimillisen elämän turva. Viimesijaisen turvan tulee jatkossakin perustua yksilölliseen harkintaan. Myös alueelliset erot ja erityisryhmät on huomioitava. Viimesijaisen turvan keskeinen tavoite on torjua köyhyyttä ja sen ylisukupolvisuutta. Toisaalta pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen ilman vaikuttavia palveluita voi vaikuttaa päinvastoin.

Viimesijaisen turvan tulee olla tosiasiallisesti viimesijainen ja henkilöillä, joilla on työkykyä, tulee olla velvoite ja kannuste pyrkiä pois viimesijaiselta turvalta. Viimesijaisella turvalla tulee olla vahva kytkös sosiaalipalveluihin – erityisesti, jos tuki on pitkäaikaista ja vähäistä suurempaa.

Keskeisin perustoimeentulotuen ja muiden etuuksien päällekkäisyyttä aiheuttava tekijä on asumismenojen korvaaminen perustoimeentulotuesta. Ansio- ja perusturvan sekä perustoimeentulotuen tasoeroja on mahdollista kasvattaa ja etuuksien päällekkäisyyttä vähentää korottamalla ansio- ja perusturvan tasoa ja/tai kiristämällä perustoimeentulotuen tasoa ja/tai ehtoja. Perusturvan korkeampi taso vähentäisi hieman toimeentulotuen tarvetta, mutta lisäisi järjestelmän kustannuksia. Perustoimeentulotuen alentaminen vähentäisi tehokkaammin päällekkäisyyttä, mutta syventäisi köyhyyttä ja samalla tulisi huomioida perusoikeudet. Myös esimerkiksi asumistuen tasoa tai saamisedellytyksiä kehittämällä on mahdollista vähentää toimeentulotuen tarvetta.

Komitean näkemykset viimesijaisen turvan riittävästä tasosta eriävät keskenään. Myös näkemykset siitä, mitä oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tulisi turvata, eriävät. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) tulee kuitenkin turvata.

Keskeinen ratkaistava kysymys on, miten viimesijainen turva järjestetään tulevaisuudessa. Osana yleistuen valmistelua komitea arvioi yleistuen harkinnanvaraisen osan toteuttamisvaihtoehtoja sekä hyvinvointialueiden toimeentulotukeen liittyvää sosiaalityön roolia eri toteuttamisvaihtoehdoissa.

3.4 Asumisen tukemisen eri vaihtoehdot

Asumisen tukemisen tavoitteet

Asumisen tukien avulla tulee jatkossakin ehkäistä asunnottomuutta ja toimeentulotuella joutumista. Asumisen tuissa tulee huomioida eri elämäntilanteet, yhteisöt ja olosuhteet, kuten lapsiperheet, opiskelijat, vammaiset henkilöt ja eläkeläiset sekä alueelliset erot esimerkiksi hintatasossa ja

asuntotuotannossa. Pysyvämpi asumisen tuki on myös turvattava henkilöille, joilla ei ole mahdollista osallistua työmarkkinoille.

Tavoitteena on, että jokainen voi itse huolehtia omista asumismenoistaan ansio- tai muiden tulojensa avulla ja asumista tuettaisiin tilapäisen tarpeen mukaisesti. Sosiaaliturvakomitea ei kuitenkaan voi vaikuttaa palkkatasoon tai -kehitykseen eikä kohtuuhintaisten asuntojen tuotantoon. Komitea katsoo, että nykyinen tilanne, jossa yleinen asumistuki kompensoi työnantajan maksamia pieniä palkkoja, ei ole asumistuen alkuperäisen tavoitteen mukaista. Pienituloisten työntekijöiden asumista tulee kuitenkin jatkossakin tukea muun muassa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.

Asumisen tukeminen tulee kytkeä vahvemmin osaksi asuntopolitiikkaa, jotta asumistuen tarve vähenisi. Valtion tukeman asuntotuotannon määrää ja kohdentumista on arvioitava myös sosiaaliturvan tavoitteiden näkökulmasta. Suomeen tarvitaan lisää kohtuuhintaisten asumisen tarjontaa. Asumisen tukia uudistettaessa on samalla huomioitava, että asuntopolitiikan ja -tuotannon muutokset ovat hitaita. Etuuksiin liittyvien asumisen kannusteiden tulee olla realistisia suhteessa olemassa olevaan asuntokantaan. Myös kuntien kannusteet huolehtia riittävästä asuntotuotannosta tulee varmistaa, esimerkiksi kuntien rahoitusvastuita arvioimalla. Myös MAL-sopimukset ja muut valtion ja alueiden väliset kumppanuudet ovat tärkeässä roolissa.

Komitean näkemyksen mukaan etuusjärjestelmän tulisi tukea yhteisasumista, parisuhteita ja perheellistymistä. Asumisen tukia tulee kehittää yhteisasumiseen kannustaviksi. Yhteisöllinen asuminen voi parhaimmillaan vähentää yksinäisyyttä ja palveluiden tarvetta.

Asumistukien kehittäminen

Asumisen tukia voidaan myös kehittää joko yleiseen tai kohdennettuun suuntaan. Eri vaihtoehtojen vaikutuksen tulee arvioida perusteellisesti. Vaikutukset kustannuksiin ja tuen saajiin riippuvat toteutustavasta.

Asumistuen kehittäminen yksilölliseen suuntaan nostaa todennäköisesti kustannuksia ja voi heikentää tuen tarkoituksenmukaista kohdentumista. Toisaalta yksilöllisen tuen on katsottu yksinkertaistavan sosiaaliturvaa sekä lisäävän esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi yksilöllinen tuki on ennakoitavampi ja kannustavampi kotitalouskohtaiseen tukeen verrattuna.

Asumisen tukien eriyttäminen nykyistä enemmän kohdentaisi tukea nykyistä paremmin. Samalla eriyttäminen lisäisi todennäköisesti järjestelmän monimutkaisuutta, mikä on ristiriidassa sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamiseen liittyvän tavoitteen kanssa. Eriyttämisen toteuttamisen tavat vaikuttavat siihen, miten erilaiset asumisen tuet muuttuisivat elämäntilanteesta toiseen siirryttäessä.

Tuen tarpeen ajantasaisempi seuranta esimerkiksi kuukausitasolla tulorekisterin avulla saattaa yhtäältä lisätä järjestelmän logiikkaa ansiotulojen huomioimisen näkökulmasta, toisaalta lisätä hallinnollista työtä ja tehdä ennakkoinnin vaikeammaksi asumisen tuen tason muuttuessa nykyistä useammin. Tulorekisterin hyödyntämisen haasteena ovat myös puutteelliset tiedot yrittäjien tuloista.

Asumisen monipaikkaisuus on lisääntynyt ja edellyttää ratkaisuja etenkin lapsiperheiden osalta. Monipaikkaista asumista erityisesti vuoroasuvilla lapsilla ja heidän vanhemmillaan käsitellään komiteassa syksyllä 2025.

Asumistuen liittäminen osaksi yleistukea edellyttää linjausta siitä, tuetaanko asumista jatkossa yksilö- vai kotitalouskohtaisen tuen avulla. Osana yleistuen valmistelua selvitetään erilaisia esimerkkimalleja yksilöllisen asumisosan toteuttamiseksi.

3.5 Nuorten sosiaaliturva

Toimeentulotuen kannustinloukku on haaste erityisesti nuorille. Nuorten sosiaaliturvaa tulee tarkastella kokonaisuutena.

Täydentyä keväällä 2026.

3.6 Lasten ja lapsiperheiden sosiaaliturva

Täydentyä syksyllä 2025.

3.7 Sosiaaliturvauudistuksen vaiheittaisuus

Sosiaaliturvaan tehtävillä uudistuksilla on huomattavia vaikutuksia eri etuudensaajaryhmiin. Muutosten vaikutuksista myös saadaan tietoa viiveellä. Tästä syystä sosiaaliturvan uudistamisen pitkäjänteisyys ja vaiheittaisuus on tärkeää.

4. Sosiaaliturvakomitean ehdotukset tuleville hallituksille

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5...