

## Sosiaaliturvakomitean välimietintö: luku 4 (linjaava luku)

### 4 Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista

Luvussa on 12 alalukua. Alalukujen kuvaukset nykytilasta on valmisteltu virkamiestyönä. Alalukujen loppuun on kirjattu sosiaaliturvakomitean ehdotuksia nykyjärjestelmän uudistamiseksi.

#### 4.1 Lasten ja perheiden sosiaaliturva

##### Tausta

Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän (1.2.2022–31.3.2023) tehtäväksi annettiin selvittää lasten ja perheiden etuusjärjestelmän kokonaisuutta ja tuottaa sosiaaliturvakomitealle tarvittavaa tietoa järjestelmän uudistustarpeista sekä mahdollisista ratkaisuista sen keskeisiin ongelmiin. Linjausesitykset pohjautuvat sosiaaliturvauudistuksen puitteissa jo tehtyyn työhön ja sosiaaliturvakomitean kahdeksaantoista kannanottoon<sup>1</sup> sekä työryhmässä kevään 2022 aikana käytyyn keskusteluun.

##### Nykytilan kuvaus

###### *Vanhempien elatusvastuusta*

Lapsella on lakisääteinen oikeus saada elatusta molemmilta vanhemmiltaan (laki lapsen elatuksesta (704/1975, jälj. ElatusL). Vastuu elatuksesta on vanhemmalla aina riippumatta siitä, miten esimerkiksi lapsen huoltajuus tai asuminen on järjestetty. Kun vanhemmat ja lapsi asuvat yhdessä, elatus toteutuu yleensä vapaamuotoisesti ja vapaaehtoisesti. Jos lapsi ei asu pysyvästi vanhempansa tai vanhempiansa kanssa, tai jos vanhempi tai vanhemmat eivät muutoin huolehdi lapsen elatuksesta riittävästi, voidaan vanhempia velvoittaa maksamaan elatusapua lapselle. Jos vanhemmat eivät asu yhdessä on lapsen elatuksesta yleensä tarpeen sopia ja jos sopimukseen ei päästä, joudutaan elatuksesta hakemaan oikeuden päätös.

Vanhemmilla on oikeus sopia elatusavusta keskenään ilman viranomaisia, mutta tällainen sopimus ei ole täytöntöönpanokelpoinen. Elatusapua voidaan periä ulosottoteitse vain lastenvalvojan vahvistaman sopimuksen tai tuomioistuimen päätöksen nojalla. Elatusavun laiminlyöntitilanteissa tai elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn tilanteissa Kansaneläkelaitoksesta maksettavaa elatustukea maksetaan vain lastenvalvojan vahvistaman sopimuksen, tai tuomioistuimen päätöksen, nojalla.

---

<sup>1</sup> [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin \(2021\).](#)

Osapuolten ja elatusasioita hoitavien viranomaisten käytössä on oikeusministeriön ohje elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Ohjeen mukaan elatusta määritettäessä huomioidaan lapsen asumista ja arkea koskevat olosuhteet. Ohje on luonteeltaan suositus ja tarjoaa apua lähinnä tyypillisiin elatustilanteisiin. Elatusavun kohtuullisuuden arvioimisessa käytetään lastenvalvojalla ja tuomioistuimessa yksilökohtaista harkintaa.<sup>2</sup> Ohjeissa ei ole erikseen huomioitu vuoroasumistilanteita, joissa lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon molempien vanhempien luona: lapsen vuoroasuminen voidaan huomioidaan nykyisin elatusavussa esimerkiksi laajana luonapitovähennyksenä tai ottamalla huomioon kummankin vanhemman kustannusvastuut.<sup>3</sup> Oikeusministeriö on kesäkuussa 2022 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella nykyistä ohjeistusta täydentävä ehdotus vuoroasuvan lapsen elatusavun määrittämisessä huomioon otettavista näkökohdista.

### ***Etuusjärjestelmästä***

Lapsen oikeus sosiaaliturvaan toteutuu pääsääntöisesti vanhempien kautta. Lapsen syntyessä ja kasvaessa vanhemmilla on oikeus perhevapaisiin sekä erilaisiin Kelan maksamiin perhe-etuuksiin. Lapsiperheille maksettaviin etuuksiin kuuluvat äitiysavustus (rahallinen avustus tai äitiyspakkaus), adoptiotuki, lapsilisä, raskaus- vanhempainvapaan ajalta maksettavat vanhempainpäivärahat, lasten hoidon tuet (kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha, osittainen hoitoraha), elatustuki, alle 16-vuotiaan vammaistuki sekä erityishoitoraha. Lapsiperheiden toimeentulon näkökulmasta merkittäviä, välimietinnön muihin asiakokonaisuuksiin liittyviä etuuksia ovat myös mm. yleinen asumistuki, toimeentulotuki, työttömyysetuudet lapsikorotuksineen, sairauspäivärahat ja omaishoidon tuki. Lapsilisää ja asumistukea lukuun ottamatta kaikki em. etuudet ovat sidottuja kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot ovat sidottuja elinkustannusindeksiin. Omaishoidon tuen hoitopalkkioita tarkistetaan kalenterivuositain työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitettulla palkkakertoimella.

Lapsilisää maksetaan jokaisesta Suomessa vakituisesti asuvasta lapsesta sen kuukauden loppuun, jolloin lapsi täyttää 17 vuotta. Lapsilisä on verotonta tuloa, jolla halutaan tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä. Lapsilisän määrä nousee lasten lukumäärän lisääntyessä (sisaruskorotus). Lapsilisää ei ole sidottu indeksiin. Oikeus lapsilisään on lapsen vanhemmalla tai huoltajalla taikka muulla henkilöllä, joka huolehtii lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Lapsilisää voidaan maksaa yhdestä lapsesta vain yhdelle henkilölle. Lapsilisä voidaan maksaa tietyissä tilanteissa 15-vuotta täyttäneelle lapselle itselleen. Lapsen ollessa kunnan kustannuksella laitoshoidossa, voidaan lapsilisä maksaa kunnalle.

Lapsilisää nostava, joka ei ole avo- tai avioliitossa, voi saada lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen.<sup>4</sup> Korotus maksetaan jokaisesta lapsesta, josta henkilö saa lapsilisää. Nimestään huolimatta

---

<sup>2</sup> Hakovirta ym. (2019), s. 3.

<sup>3</sup> Ks. esim. Mia Hakovirta ym. (2019) [Vuoroasuminen ja lapsen elatusapu Pohjoismaissa](#), Policy Brief 27/2019, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

<sup>4</sup> Avoliitto estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen, vaikka avopuoliso ei olisikaan lapsen vanhempi. Avioliiton solmiminen estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen myös siinä tapauksessa, että aviopuolisot asuvat erillään.

yksinhuoltajakorotus on riippumaton lapsen huoltomuodosta: korotuksen saa, vaikka lapsen vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus. Lapsilisän saajista yli 90 % on naisia.<sup>5</sup> Lapsilisää maksetaan kaikista lapsista, ja se on kustannuksiltaan merkittävä etuus, etuusmenon ollessa vuositasolla n. 1,3 mrd euroa.

Lapsilisien reaaliarvo eli ostovoima on myös pudonnut tuntuvasti vuoden 1994 jälkeen. Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta on reaalisesti 32 prosenttia pienempi kuin vuonna 1994. Jos lapsia on enemmän ja kyse ei ole yksinhuoltajasta, lapsilisien reaaliarvon lasku on suurempi. Lapsilisien osuus tulonmuodostuksesta on suurempi monilapsisilla, pienituloisilla ja yksinhuoltajatalouksilla.

Elatustukea maksetaan, mikäli lapselle ei ole vahvistettu toista vanhempaa, hän ei saa elatusta toiselta vanhemmaltaan tai elatusapu on tasoltaan alhainen elatusvelvollisen ns. elatuskyvyn ollessa puutteellinen. Elatustukea maksettiin vuoden 2021 lopussa yhteensä 68 035 henkilölle, joista 85 % oli naisia.<sup>6</sup>

Toimeentulotuki huomioi ensisijaisia etuuksia paremmin esim. vuoroasumistilanteet. Lapsen kuluihin tarkoitettua toimeentulotukea voidaan maksaa vuoroasumistilanteissa kahteen talouteen, kun taas esimerkiksi lapsilisää, kotihoidon tukea tai asumistukea maksetaan vain toiseen osoitteeseen.

Vanhempainpäiväraahajärjestelmä uudistui 1.8.2022 voimaan tulleen perhevapaa uudistuksen myötä. Vanhempainpäivärahopäivien määrä kasvoi aiempaan nähden ja päivärahopäiviä kiintiöitiin aiempaa selvemmin molemmille vanhemmille. Lasten hoidon tukien järjestelmä sekä oikeus olla poissa töistä kolmeen ikävuoteen pysyivät pääosin ennallaan; kotihoidon tukioikeutta joustavoitettiin hieman siten, että tukea voi saada jo ennen varhaiskasvatusoikeuden alkamista. Varhaiskasvatuslakiin ja työsopimuslakiin tehtiin uuden vanhempainpäiväraahajärjestelmän edellyttämät muutokset.

Työttömyysturvan ansiopäivärahaan, peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen maksettava lapsikorotus maksetaan henkilölle, jolla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi. Työttömyysturvaetus lapsikorotuksella maksetaan porrastetusti aina kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus koskee myös työttömyysturvalain mukaista liikkuvuusavustusta. Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen huoltajalle, jos he ovat työttömyysetuuden saajia. Korotus maksetaan myös sellaiselle työttömyysetuuden saajalle, jonka kanssa samassa taloudessa asuu hänen avio- tai avopuolionsa lapsi.<sup>7</sup>

Jos lapsen isä ei asu samassa taloudessa lapsen kanssa, lapsikorotus myönnetään isyyden vahvistamisesta lukien. Huoltosuhde on voimassa siitä lukien, kun isyys on vahvistettu. Jos vanhemmat asuvat avoliitossa, muodostuu isälle lapsikorotusoikeus ennen isyyden vahvistamista puolison lapsen perusteella. Lapsikorotus voidaan maksaa myös ulkomailla asuvasta lapsesta, jos hakijan elatusvelvollisuus on selvitetty, riippumatta siitä, asuuko lapsi EU-lainsäädäntöä soveltavassa maassa vai ns. kolmannessa maassa.

---

<sup>5</sup> Kelasto (2021).

<sup>6</sup> Kelasto (2021).

<sup>7</sup> Vrt. Kansaneläkelaitoksen etuusohje, peruspäiväraha 2022.

Lapsen huostaanotto tai kasvattilapseksi antaminen eivät automaattisesti katkaise elatusvelvollisuutta. Näissä tilanteissa lapsikorotus maksetaan sille, joka on elatusvelvollinen eli lähtökohtaisesti vanhemmalle; huostaan otetun perhehoidossa olevan lapsen sijaisvanhemmilla ei ole oikeutta työttömyysturvan lapsikorotukseen. Myöskään tuomioistuimen määräämälle oheishuoltajalle ei useinkaan makseta lapsikorotusta.

Lapsiin liittyviä korotuksia maksetaan myös eläkkeisiin ja opintorahaan, mutta ei esim. sairauspäivärahaan. Toimeentulotessa huomioidaan jokaisen perheenjäsenen tulot ja menot, joten myös jokaiselle lapselle huomioidaan oma perusosa, joka kattaa jokapäiväisen elämän perusmenot (lisäksi lapsen yksilöllisestä tarpeesta aiheutuvat muut perusmenot huomioidaan erikseen).

### ***Lapsiperheiden toimeentulo***

Lapsiperheisiin kuului vuonna 2020 37 prosenttia Suomen väestöstä.<sup>8</sup> Noin kolmasosa lapsiperheistä on muita kuin kahden vanhemman ja heidän biologisen lapsen tai lasten muodostamia ydinperheitä.<sup>9</sup>

Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan suhteellisesti pienituloisten lasten määrä Suomessa vuonna 2020 oli 114 300, kun vuotta aiemmin se oli 128 100. Pienituloisten lasten osuus kaikista lapsista siis pieneni 12,4 prosentista 11,1 prosenttiin. Suhteellisesti pienituloiseksi lasketaan, kun lapsi asuu kotitaloudessa, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia maan mediaanituloista.<sup>10</sup> Pienituloisissa lapsiperheissä tulonsiirtojen osuus käytettävissä olevista tuloista on suuri. Yleistä asumistukea saavista ruokakuntatyypeistä yleisin oli yksin asuvat (71 %) ja seuraavaksi eniten (21 %) oli lapsiperheitä. Asumistukea saavista lapsiperheistä merkittävä osuus (n. 70 %) on yhden vanhemman perheitä.<sup>11</sup> Vuonna 2021 toimeentulotukea sai noin 10,5 prosenttia kaikista lapsiperheistä. Luku vastaa noin 60 000 lapsiperhettä. Noin 3 prosenttia lapsiperheistä sai toimeentulotukea pitkäkestoisesti eli yli kuusi kuukautta.<sup>12</sup> Yhden vanhemman taloudet ovat toimeentulotuen toiseksi suurin asiakasryhmä heti yksinasuvien miesten jälkeen. Ne myös saavat perustoimeentulotukea muita kotitalouksia pidempään.<sup>13</sup>

Pienituloisuusmittarit tai toimeentulotuen käyttö eivät kerro lasten kokemuksista. Lasten subjektiivisista köyhyyskokemuksista on saatavilla vähän väestötason tietoja. Kouluterveyskyselyissä on kysytty tunnetta perheen taloudellisesta tilanteesta 8.- ja 9.-luokkalaisilta nuorilta. Vuonna 2021 noin joka neljäs raportoi perheensä taloudellisen tilanteen olevan joko huono tai vain kohtalainen. Luku on vähentynyt vuodesta 2015, jolloin noin 30 prosenttia nuorista koki taloudellisen tilanteen huonoksi tai kohtalaiseksi. Samaan aikaan on laskenut myös niiden lasten määrä kotitalouksissa, joiden huoltaja raportoi vaikeita tai hyvin vaikeita toimeentulovaikeuksia.<sup>14</sup> Suomalaiset

---

<sup>8</sup> [Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Perheet \(2021\) \[verkkajulkaisu\].](#)

<sup>9</sup> [Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Perheet \(2021\) \[verkkajulkaisu\].](#)

<sup>10</sup> [Suomen virallinen tilasto \(SVT\): Tulonjakotilasto \[verkkajulkaisu\].](#)

<sup>11</sup> [Kelan asumistukitilasto 2021.](#)

<sup>12</sup> [THL - tulostaulukko, toimeentulotukea saaneet lapsiperheet sekä toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet lapsiperheet](#)

<sup>13</sup> [Eurooppalainen lapsitakuu - Suomen toimintasuunnitelma](#), s. 7.

<sup>14</sup> [THL – Kouluterveyskyselyn tulokset 2006-2021](#)

pitkittäistutkimukset<sup>15</sup> yhdistävät lapsuudessa koetun taloudellisen niukkuuden myöhempään työttömyyteen<sup>16</sup>, mielenterveysongelmiin<sup>17</sup>, heikkoon koulumenestykseen<sup>18</sup> sekä ylivelkaantumiseen.<sup>19</sup> Erityisesti vauvaiässä koettu lapsiperheköyhyys yhdistyy huono-osaisuuteen aikuisuudessa.<sup>20</sup>

## Tunnistettuja kehittämistarpeita

Elatus ja huolenpito ovat perhettä koskevan lainsäädännön ydintä. Valtaosa perhesidonnaisesta sääntelystä kiertyykin sen kysymyksen ympärille, miten perheen ja julkisen vallan välisen vastuun tulee jakautua elatukseen ja huolenpitoon liittyvissä asioissa. Keskusteltaessa perheen käsitteestä keskustellaan myös tästä vastuunjaosta ja sen oikeudenmukaisesta sisällöstä.<sup>21</sup> Erityisesti sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä perheen määrittely liittyy oikeudenmukaiseen vastuunjakoon yksityisoikeudellisen elatuksen ja julkisen elatuksen välillä.<sup>22</sup>

Perhe- ja tulokäsitteet kietoutuvat usein etuuslainsäädännössä toisiinsa esimerkiksi silloin, kun pohditaan, kenen tulot otetaan huomioon etuuksien tarveharkinnassa tai esimerkiksi eräiden etuuksien lapsikorotuksissa. Yhteen kietoutumisen taustalla on laissa määriteltyjä elatusvelvollisuuksia, mutta myös oletettavia elatuksesta, läheissuhteista ja yhteisen kotitalouden tuomasta tosiasiallisista tai oletetusta taloudellisesta hyödystä. Yleensä etuuksiin vaikuttava henkilökunta on suurempi kuin se joukko, joka lainsäädännössä asetetaan elatusvelvolliseksi.<sup>23</sup> Koska asiaa koskevat säännöt eivät aseta perheelle elatusvelvollisuutta, kysymys on oletuksesta, niin sanotusta elatusolettamasta, jonka mukaan samassa asunnossa asuvat tai muutoin läheiseksi tulkittavat henkilöt tosiasiallisesti osallistuvat toistensa elatukseen. Vaikka oletuksen paikkansapitävyyttä ei ole juuri tutkittu, se on hyväksytty monia tarveharkintaisia etuuksia koskevan sääntelyn lähtökohdaksi.

---

<sup>15</sup> Iltala – [Lapsiperheköyhyys datana](#)

<sup>16</sup> Lallukka, T., Kerkelä, M., Ristikari, T., Merikukka, M., Hiilamo, H., Virtanen, M., Øverland, S., Gissler, M., Halonen, J. I. (2019) [Determinants of long-term unemployment in early adulthood: A Finnish birth cohort study](#), SSM - Population Health, Volume 8.

<sup>17</sup> Bask, M., Haapakorva, P., Gissler, M., & Ristikari, T. (2021) [Growing up in economic hardship: The relationship between childhood social assistance recipiency and early adulthood obstacles](#). International Journal of Social Welfare, 30(2), 130-139.

<sup>18</sup> Ristikari, T., Keski-Säntti, M., Sutela, E., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Pekkarinen, E., Kääriälä, A. J., Aaltonen, M., Huotari, T., Merikukka, M., Salo, J., Juutinen, A., Pesonen-Smith, A & Gissler, M. (2018) [Suomi lasten kasvuympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä](#). Raportti, Julkaisuja, Nro 210. THL, Helsinki.

<sup>19</sup> Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A., & Hiilamo, H. (2021) [Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät: rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997](#).

<sup>20</sup> Ristikari, T., Merikukka, M., & Hakovirta, M. K. (2018) [Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes](#). Longitudinal and Life Course Studies, 9(3), 312-326.

<sup>21</sup> Kalliomaa-Puha & Faurie: Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä (2010) s.31 [Huhtanen R. Julkinen elatus. Julkaisussa: Mistä jääkaappi täyttyy? Yksityisen ja julkisen elatuksen ongelmia. Helsinki. 1994b: 45–61.]

<sup>22</sup> Kalliomaa-Puha & Faurie: Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä (2010) s.3

<sup>23</sup> Sihvonen, E., Juvonen-Posti, P., Tuovinen, A.K., Seppänen, L., Saikku, P., Blomgren, S., Heinonen, H.M., Laatu, M., Mattila, H., Näsi, E., Korpela, T., Tervola, J., Joensuu, M., Unkila, K., Virrankari, L. (2021) [Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen](#).

Sosiaaliturvakomitea on kannanotoissaan<sup>24</sup> tunnistanut, että perheenjäsenten ja läheissuhteiden huomioiminen vaihtelee eri etuuksissa ja että taustalla ovat mm. lakisääteiset elatusvelvollisuudet, tosiasiallisesti/oletettavasti käytettävissä oleva elatus ja yhteisen asunnon yhteiset asumismenot.

Työttömyysturvan etuuksien lapsikorotukset ovat esimerkki ns. laajan perhekäsitteen tilanteesta: myös lapsen kanssa samassa taloudessa asuva lapsen biologisen vanhemman avo- tai aviopuoliso voi saada työttömyysetuuteensa lapsikorotusta, vaikka hänellä ei ole laissa säädettyä elatusvelvollisuutta lapseen nähden.

Lasten ns. kahden kodin tilanteet ja vuoroasuminen huomioidaan julkisissa palveluissa, hallinnossa ja sosiaaliturvassa vaihtelevasti. Poikkihallinnollisessa lasten vuoroasumisen toimenpidesuunnitelmassa<sup>25</sup> pidettiin tärkeänä uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä. Ko. esitys on käsittelyssä asumisen jaostossa. Vuoroasumistilanteiden (sekä myös muiden ns. kahden kodin tilanteiden) tukemiseksi on esitetty myös mm. lapsilisän maksamista kahdelle vanhemmalle, molempien vanhempien huomioimista elatustuessa, toimeentulotuen uudistamista vastaamaan menoja, joita tilanteissa aiheutuu ym.

Tutkimuksiin pohjautuen, yhden vanhemman kotitalouksien toimeentulon parantamiseksi, on esitetty sen varmistamista, että kaikille lapsille turvataan elatusta myös lapsen toiselta vanhemmalta.<sup>26</sup> Samoin on esitetty elatusapujen ns. etuoikeuttamista toimeentulotuessa.<sup>27</sup>

Sosiaaliturvakomitean kannanottojen mukaan viimesijaisten tukien ja asumisen tukien perhekohtaisuutta tulee kehittää vastaamaan tämän päivän tarpeita, ja lapset huomioida yhdenmukaisesti/johdonmukaisesti oikeuksissa eri etuuksiin ja tukiin sekä niiden määräytymisessä.

Koska myös elatusvelvollisuuskysymykset liittyvät vuoroasumis- ja muihin kahden kodin tilanteisiin, tulisi sosiaaliturvan kehittämisessä huomioida myös elatusvastuut, samoin kuin se, miten lapsen elatuksesta käytännössä vastataan, miten ketterästi elatusavusta sopimisen/päätämisen järjestelmä reagoi lapsen vanhempien tulo- tai varallisuustason muutoksiin ym. Lisäksi, kuten sosiaaliturvakomitea toteaa, tulee lapsen asumisjärjestelyistä sovittaessa tai päätettäessä ko. tilanteissa muistaa lapsen edun ensisijaisuus, eli etuusjärjestelmän ei tule ohjata valintoja lapsen asumisjärjestelyissä.

Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät vanhempien vajaatyöllisyyteen, joka voi johtua työttömyyden ohella myös esimerkiksi opiskelusta, pienten lasten kotihoidosta tai muusta merkittävästä hoivavastuusta. Lasten taloudellisia asemia voidaan pääsääntöisesti edistää sillä, että vanhemmat saadaan jatkossa entistä nopeammin ja kattavammin työmarkkinoille ja sitä kautta työtulojen piiriin. Ratkaisukeinot työllistymisen edistämiseksi ovat myös erilaisia eri ryhmien kohdalla.

---

<sup>24</sup> [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin \(2021\).](#)

<sup>25</sup> Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriö, raportteja ja muistioita 2021:34.

<sup>26</sup> Mari Haapanen, Mia Hakovirta: [Lapsen elatus, vanhempien toimeentulo ja köyhyys](#). Janus vol. 27 (4) 2019, 395–412.

<sup>27</sup> <https://blogit.utu.fi/utu/2019/04/18/elatusapu-ja-elatustuki-kuuluvat-myo-koyhimille-lapsille/>

Tulonjakotilastot osoittavat, että vanhempien työtulojen lisääntymisen myötä myös lasten taloudellinen asema kohenee.<sup>28</sup>

Elokuussa 2022 voimaan tulleen perhevapaaudistuksen myötä vanhempainvapaapäivien määrä kasvoi ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyi. Vanhempainpäiväraha-kaudet pitenevät, ja ansiosidonnaista päivärahaa maksetaan aiempaa pidempään, mikä on omiaan parantamaan toimeentuloa pikkulapsiperheissä. Vähimmäispäivärahan saajien asemaa uudistus ei kuitenkaan parantanut, sillä päivärahan tasoa ei uudistuksessa korotettu. Uudistuksen tavoitteena on hoivavastuiden tasaisempi jakaminen perheessä. Mikäli aiempaa tasaisempi jako vanhempien hoivavastuissa saavutetaan, on uudistuksella työllisyyden ja työelämän tasa-arvon kannalta positiivisia vaikutuksia. Uudistuksen vaikutuksia seurataan poikkihallinnollisessa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön johdolla.

Lastenhoidon tukien järjestelmää ei perhevapaaudistuksen yhteydessä uudistettu. Lasten kotihoidon tuen asemasta, sen mahdollistaessa naisten pitkät poissaolot työstä, käydään säännöllisesti keskustelua. Eri tahojen näkemykset etuuden asemasta vaihtelevat: yhtäältä alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamisen mahdollistava etuus nähdään pienen lapsen näkökulmasta hyödyllisenä, toisaalta on huolta kannettu siitä, miten se vaikuttaa varsinkin isompien lasten asemaan, mikäli heitä hoidetaan ns. sisaruskorotuksen turvin varhaiskasvatuksen ulkopuolella. Kuluvalla vaalikaudella esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle työskennellyt tutkijatyöryhmä katsoi, että naisten työelämään osallistumisen sekä lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen asteiden nostamiseksi tulisi lasten kotihoidon tuki lakkauttaa ja sen sijaan ottaa käyttöön tulosidonnainen ja veronalainen lapsen ikään sidottu lapsilisä.<sup>29</sup> Keskustelua on käyty myös tukikauden lyhentämisestä tai sen porrastamisesta siten, että tuki olisi tasoltaan isompi lapsen ollessa pieni ja madaltuisi lapsen kasvaessa. Myös varhaiskasvatusmaksujen alentamisen on todettu lisäävän työnteon kannattavuutta lapsiperheissä ja siten todennäköisesti myös työllisyyttä.<sup>30</sup> Työllisyyden parantamiseksi on lisäksi ehdotettu esimerkiksi pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä loma-ajan hoitojärjestelyjen kehittämistä.<sup>31</sup>

Lapsilisäjärjestelmän kehittämiseksi on, edellä viitattujen ehdotusten lisäksi, esitetty mm. lapsilisien porrastuksesta (sisaruskorotus) luopumista ja alle kouluikäisten lasten lapsilisien korottamista sekä lapsilisän maksamista 18 ikävuoteen saakka. Niin ikään on ehdotettu lapsilisien säätämistä etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa.<sup>32</sup> On myös esitetty, että luovuttaisiin lapsilisän yksinhuoltajakorotuksesta ja sen sijaan tehtäisiin tuntuva korotus elatustukeen, jolloin tuki kohdentuisi paremmin pienituloisimpiin yhden vanhemman kotitalouksiin. Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia, vaikka kehitystarpeita järjestelmässä onkin – esim. edellä todettuun viitaten -vuosien varrella tunnistettu.

---

<sup>28</sup> Ruotsalainen Pekka (2021) [Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyysriski suurin nuorissa ja isoissa perheissä.](#)

<sup>29</sup> Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40, s. 35.

<sup>30</sup> Tervola Jussi (2019) [Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla.](#)

<sup>31</sup> Ks. esim. Zad Youssef (2022) [Analyysi: Yhden vanhemman perheet yleistyvät nopeasti.](#)

<sup>32</sup> Ks. esim. STM työryhmämuistioita 26:2000.

Nykyisellään esimerkiksi lapsilisän yksinhuoltajakorotus ei kohdennu alkuperäisen tarkoituksen mukaan lasta tosiasiallisesti yksin huoltaville<sup>33</sup>, kun sitä voidaan maksaa lapsen toiseen kotiin myös esim. tilanteessa, jossa tosiasiallista tarvetta taloudelliseen tukeen ei ole. Toisaalta esim. avio- tai avoliitossa lapsen ei-biologisen vanhemman kanssa elävä ei saa yksinhuoltajakorotusta, vaikka hän tosiasiaassa kustantaisi lapsen kulut täysin yksin. Yksinhuoltajakorotusta maksetaan vain yhdelle henkilölle, ei esim. vuoroasumistilanteessa kahdelle vanhemmalle. Mikäli henkilö ei ole avio- tai avoliitossa, maksetaan lapsesta usein sekä lapsilisän yksinhuoltajakorotusta että elatusapua (tai elatusapua korvaavaa elatustukea).

Mikäli lapsilisäjärjestelmää uudistettaisiin siten, että korkeampi lapsilisän taso kohdennettaisiin ns. pikkulapsiaikaan, voitaisiin pienentää köyhyysriskiä, joka usein kohdentuu pienten lasten perheisiin. Luopuminen lapsilisän sisaruskorotuksista puolestaan selkeyttäisi järjestelmää esimerkiksi uusperhetilanteita ajatellen. Kahden kodin tilanteissa tulee tarkastella molempien vanhempien taloudellista tilannetta. Lapsilisän kategorisen puolittamisen ja jakamisen kahteen talouteen on epäilty jopa lisäävän lapsiköyhyyttä.<sup>34</sup>

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelmassa ehdotetaan EU:n tavoitteeksi vähentää köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien määrää vuoteen 2030 mennessä vähintään 15 miljoonalla, josta vähintään 5 miljoonaa tulisi olla lapsia. Suomen kansalliseksi tavoitteeksi on asetettu 100 000 henkilöä, joista kolmasosa lapsia. Tämän tavoitteen toimeenpanemiseksi julkaistaan kansallinen toimintasuunnitelma syksyllä 2022.

Lasten ja perheiden etuusjärjestelmän tarkastelun ohella lapsi- ja perhenäkökulma tulee sisällyttää laajasti koko etuusjärjestelmän tarkasteluun. Siten kehitettäessä esimerkiksi työttömyysturvaa, toimeentulotukea, asumisen tukia tai kuntoutusetuuksia tulee riittävässä määrin huomioida myös lasten ja perheiden näkökulma sekä heille suunnatut etuudet ja palvelut. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsen edun ensisijaisuus on huomioitava kaikessa päätöksenteossa sen kaikilla tasoilla. Linjausehdotuksia pohdittaessa tuleekin arvioida ehdotusten lapsivaikutukset, samoin kuin sukupuolivaikutukset.

## **Komitean ehdotukset**

- 1. Universaalinen lapsilisäjärjestelmän uudistaminen lapsikohtaiseksi.** Perustetaan työryhmä lapsilisän uudistamiseksi. Työryhmä selvittää sisaruskorotuksia sekä mahdollisuutta ikäkohtaisen portaikon käyttöönottoon ja lapsilisän maksamiseen 18 ikävuoteen saakka huomioiden samalla vaikutukset opintotukijärjestelmään niin, etteivät muutokset heikennä lasten opiskelumahdollisuuksia pienituloisissa perheissä. Selvitetään lapsilisän jakamista kahdelle vanhemmalle. Pohditaan tarveharkintaisten elementtien

---

<sup>33</sup> Lapsiliselain esitöiden mukaan lain tarkoituksena on turvata se, että yksinhuoltajakorotuksen saavat ainoastaan lasta tosiasiallisesti yksinään huoltavat lapsilisän nostajat (HE 75/1993 vp, s. 8).

<sup>34</sup> Miettinen Anneli, Hakovirta Mia, Räsänen Tapio: [Lapsilisän jakaminen vuoroasumistilanteessa ei ratkaise lapsiperheköyhyyttä](#). Kelan tutkimusblogi 11.10.2021



tarvetta lapsilisäjärjestelmässä (yksinhuoltajakorotus), huomioiden pienituloisten lapsiperheiden tilanteet vrt. ehdotus 2.

2. **Lapsiköyhyyseriskin ehkäiseminen ja vähentäminen.** Teetetään selvitys, jossa kartoitetaan etuusjärjestelmän toimivuutta pienituloisten ja köyhyyseriskissä olevien lapsiperheiden näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää, miten etuusjärjestelmä yhdessä palvelujärjestelmän kanssa ehkäisee lapsiköyhyyseriskiä lisäävien tekijöiden aktualisoitumista köyhyydeksi sekä lievittää tai poistaa köyhyyttä. Selvityksessä tarkastellaan eri etuuksien lapsikorotuksia ja niiden roolia lapsiperheiden toimeentulon ja lapsen elatuksen turvaamisessa. Lisäksi tarkastellaan myös elatusvastuiden jakautumista sekä elatusavusta sopimiseen, päättämiseen ja toimeenpanoon luodun järjestelmän toimivuutta. Selvitetään, mitä eri etuuksia tarvitaan ehkäisemään ja vähentämään pienituloisuutta lapsen kahden kodin tilanteissa huomioiden myös vanhempien elatuskyky sekä asumistukea koskevat sosiaaliturvakeskustelun linjauksesitykset.
3. **Lapsen hoidon ja ansiotyön yhteensovittamisen tukeminen.** Lasketaan ansiotyön tekemisen kynnyksiä lapsiperheissä kehittämällä etuus- ja palvelujärjestelmää (erit. työllisyyspalvelut, varhaiskasvatus, asiakasmaksut, aamu- ja iltapäivähoito) sekä työelämän käytäntöjä kehittämällä huomioiden lasten hoidon järjestämisen mahdollisuudet erityisesti pikkulapsiaikana ja yhden vanhemman kotitalouksissa. Käynnistetään lastenhoidon tukien järjestelmän uudistus huomioiden lapsen etu sekä uudistuksen yhteys varhaiskasvatuksen palveluihin ja lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumiseen. Tässä yhteydessä hyödynnetään kohdassa 2. ehdotettua selvitystä ja tietoa perhevapaa-uudistuksen vaikutuksista.

## 4.2 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet

### Nykytilan kuvaus

Työkyvyttömyysetuusjärjestelmää ja siihen kytkeytyviä palveluja on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Tutkimukset osoittavat, että kuntoutustuella työelämään palaaminen ei ole yleistä: työeläkejärjestelmästä tehtyjen tutkimusten perusteella työhön palaa noin 10–25 prosenttia kuntoutujista. Voimassa oleva työsuhde, nuori ikä ja kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuminen lisäävät työhön paluun todennäköisyyttä. Kuntoutuksen aikaisempi alkaminen vähentäisi pysyväälle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.<sup>35</sup>

Kuntoutuksessa tulisi keskittyä realisoituvaan työkykyyn, toimintaan ja suoriutumiseen konkreettisessa työssä sekä työhön osallistumisen mahdollisuuksiin ja esteisiin. Työkykymallien ei tulisi korostaa sairauden tai vamman asemaa, vaan huomioida yksilö- ja kontekstitekijöiden sekä työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien merkitys.<sup>36</sup>

Nykyinen työkyvyttömyysetuusjärjestelmä on monimutkainen eikä kykene riittäväällä tavalla vastaamaan henkilöiden elämäntilanteiden muutoksiin. Järjestelmä on rakentunut aikana, jolloin oltiin joko työssä tai sosiaaliturvan varassa. Työkyvyttömyysetuudet eivät ota huomioon työelämässä tapahtuneita muutoksia, kuten sitä, että työnteko ei usein enää ole tiukasti aikaan ja paikkaan sidottua. Nykyisin henkilön työ saattaa koostua useammalle eri työnantajalle tehdystä työstä tai sekä palkansaajana että yrittäjänä tehdystä työstä. Henkilö voi myös olla samanaikaisesti työntekijä ja opiskelija. Työkyvyttömyysetuudet eivät tue sitä, että keskityttäisiin henkilön olemassa olevaan työkykyyn ja sitä kautta tuettaisiin työhön paluun tai työkyvyn palauttamisen tavoitteita.

Työkyvyttömyyden määritelmiä on tällä hetkellä useita ja ne ovat muodostuneet hieman eri tarkoituksia varten. Etuuksien välillä olevat erot työkyvyttömyyden käsitteissä tekevät järjestelmästä vaikeasti ennustettavan ja vähemmän ymmärrettävän. Työkyvyttömyyden määritelmien erilaisuudesta johtuu, että henkilöä voidaan pitää toisen lain näkökulmasta työkyvyttömänä, mutta toisen lain mukaan hän on työkykyinen (esimerkiksi sairausvakuutuslaki ja eläkelait). Määritelmien erilaisuus voi johtaa siihen, että henkilöiden etuus- ja palvelupolkuihin tulee katkoksia tai heitä ei kyetä ohjaamaan systemaattisesti palvelujen piiriin.

Ongelma- ja riskikohdaksi on tunnistettu palvelujen säilyminen tilanteissa, joissa henkilö siirtyy etuudelta toiselle. Haasteet ilmenevät etuuksien nivelkohdissa (mm. sairauspäiväraha – kuntoutustuki, sairauspäiväraha – työttömyysetuus), jolloin toimeentulon turvaan, palveluketjuun tai palvelujen tarjoamiseen tulee häiriöitä.

---

<sup>35</sup> Karoliina Koskenvuo, Mikko Laaksonen, Jenni Blomgren, Reeta Pösö, Riitta Seppänen-Järvelä, Ella Näsi. [Selvitys kuntoutustukea saaneista. Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista](#). Työpapereita 163/2021. Kela.

<sup>36</sup> Aila Järvikoski, Esa-Pekka Takala, Pirjo Juvonen-Posti, Kristiina Härkäpää. [Työkyvyn käsite ja työkykymallit kuntoutuksen tutkimuksessa ja käytännöissä](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 13/2018. Kela.

Sairauspäiväraha etuutena on jäykkä mm. työkyvyttömyyden määritelmän, suorituspäivien kertymisen ja enimmäisajan osalta. Tämän seurauksena esiintyy tilanteita, joissa henkilöt työ- ja toimintakykyynsä liittyvistä vaikeuksista huolimatta joutuvat hakemaan toimeentulon turvaa työttömyysturvan, opintotuen tai toimeentulotuen kautta ja jäävät vaille tarvitsemiaan palveluja tai muuta tukea. Tämä tilanne tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun sairauspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt eikä henkilölle synny oikeutta kuntoutustukeen/työkyvyttömyyseläkkeeseen. Yhtenä selittäväenä tekijänä on työkyvyttömyyden määritelmässä olevat erot sairauspäivärahan (sairausvakuutuslaki – ammatillinen työkyvyttömyys) ja kuntoutustuen/työkyvyttömyyseläkkeen (eläkelait – yleinen työkyvyttömyys) välillä. Esimerkiksi työttömyysturva ja työllistymistä edistävät palvelut eivät tällöin välttämättä ole henkilön elämäntilanteen ja työ- ja toimintakyvyn kannalta oikeita ja oikea-aikaisia ratkaisuja.

Työkyvyttömyysetuuksien hakemisessa huomio kiinnittyy työkyvyttömyyden todisteluun lääketieteellisin selvityksin. Joissakin tilanteissa henkilö joutuu todistamaan olleensa työkykyinen, jotta oikeus työkyvyttömyysetuuteen voi syntyä. Esimerkkinä tästä on tilanne, jossa henkilö hakee sairauspäivärahaa saman sairauden perusteella enimmäisajan täyttymisen jälkeen. Tällöin henkilön tulee voida todentaa olleensa työkykyinen vähintään päivän, jotta hän voi jälleen saada sairauspäivärahaa.

Henkilön hakiessa työkyvyttömyysetuutta häneltä edellytetään työkyvyttömyytensä todistamista lääkärintodistuksella ja/tai -lausunnolla. Lainsäädäntöön on säädetty työkyvyttömyysetuuksien (sairauspäiväraha ja kuntoutustuki/työkyvyttömyyseläke) toimeenpanijoille velvoitteita selvittää henkilön kuntoutustarve tai kuntoutusmahdollisuudet työkyvyttömyyden pitkittyessä ennalta määritellyissä kohdissa (sairauspäiväraha 60, 150 ja 230 suorituspäivää, kuntoutustuki/työkyvyttömyyseläke ennen etuspäätöksen antamista). Henkilön osallistuminen kuntoutustarpeen selvittämiseen sekä tarvittavaan ja tarkoituksenmukaiseen kuntoutukseen tai muuhun palveluun on aina vapaaehtoista.

Tällä hetkellä työn tekemisen kokeileminen tai paluu työelämään on vaikeaa tilanteissa, joissa henkilö saa sairauspäivärahaa. Työtä voi käytännössä tehdä vain muutaman tunnin viikossa satunnaisesti, jotta etuus oikeutta ei menetä. Vaihtoehtona on työhön paluun kokeilu osasairauspäivärahalla, jossa kuitenkin on sama työkyvyttömyyden käsite kuin sairauspäivärahassa (täysi työkyvyttömyys), työn vähentäminen on tiukasti rajattu (40-60 %) ja oikeus etuuteen edellyttää kokoaikaista työtä ennen työkyvyttömyyden alkamista. Myös osasairauspäivärahan ja työkokeilujen (työterveyshuoltolaki ja työeläkelait) suhde on epäselvä.

Järjestelmän monimutkaisuus ja viiveet johtavat siihen, että henkilöt ajautuvat elämäntilanteensa kannalta väärille etuuksille tai etuudelta toiselle siirtyminen kestää liian kauan. Henkilöt, joiden työkyky on olennaisesti heikentynyt, tulisi siirtää työttömyysturvalta jollekin muulle etuudelle (esim. tilanteissa, joissa sairauspäivärahakausi on päättynyt ja henkilön työkyky ei ole palautunut, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei muodostu).

## **Komitean ehdotukset**

- 1. Selvitetään työkyvyttömyyden käsitteiden eroja eri etuuksissa, poistetaan mahdolliset epätarkoituksenmukaiset erot ja arvioidaan mahdollisuudet erilliseen osatyökyvyn / osatyökyvyttömyyden käsitteeseen eri etuuksissa.**
- 2. Yksinkertaistetaan ja joustavoitetaan työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä toimeentuloa turvaavia etuuksia. Varmistetaan, että lainsäädäntö tukee työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä.**
- 3. Työkyvyttömyysetuuksiin voidaan liittää kannustimia ja veloitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaviin palveluihin.**

**Ehdotukset edellyttävät laajamittaista vaiheittaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä, jota varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke.**

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet uudistettaisiin ennustettavammaksi, selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi. Lainsäädäntö mahdollistaisi toimeentulon turvaamisen etuudella, joka on tarkoitettu sellaisen henkilön elämäntilanteeseen, jolla on työ- ja toimintakyvyn haasteita. Samalla mahdollistuisi suunnitelmallisten ja kestävien palvelupolkujen rakentuminen niissä tilanteissa, joissa henkilön työ- ja toimintakykyä on tarkoituksenmukaista lähteä tukemaan palveluin.

Tavoitteena on kehittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia työhön palauttavaan suuntaan uudistamalla sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa ja kuntoutustukea. Yhtenä vaihtoehtona olisi pidentää sairauspäivärahakautta. Yhtenä vaihtoehtona olisi luoda yksi pidempikestoinen työkykyetuus (uudistamalla nykyiset sairauspäiväraha ja kuntoutustuki). Etuuden aikana olisi tosiasiallinen mahdollisuus selvittää henkilön palvelu- ja kuntoutustarve ja sitä kautta mahdollistaa työ- ja toimintakyvyn palautuminen palvelujen tukemana. Tällöin työkyvyttömyyseläke jäisi etuudeksi pysyvämpiin työkyvyttömyystilanteisiin.

Työttömyysturvaa kohdennettaisiin jatkossa lähtökohtaisesti henkilöille, joilla on työn puutteesta johtuva tarve toimeentulon turvalle. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvää etuusjärjestelmää kehittämällä tarjottaisiin toimeentuloturva niille henkilöille, joilla on sellaisia työkyvyn rajoitteita, joiden poistamiseen työllistymistä edistävät palvelut eivät ole oikea tai oikea-aikainen keino. Etuusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulisi turvata saumattomat siirtymät eri etuuksien välillä.

Lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että näkökulmana olisi aina henkilön olemassa oleva työ- ja toimintakyky sekä sen parantaminen työkyvyttömyyteen keskittymisen sijaan. Tarkastelukulmina voisivat olla mm. työkyvyttömyyden määritelmät sekä työkokeilujen hyödyntäminen ja työhön paluun kokeileminen nykyistä joustavammin työkyvyttömyystilanteissa. Ansiotulojen ja etuuksien yhteen sovittamista yksinkertaistettaisiin ja joustavoitettaisiin. Järjestelmää uudistettaisiin siten, että se olisi työhön kannustava kaikissa tilanteissa.

Tavoitteena on varmistaa henkilöille oikeat palvelut ja etuudet oikea-aikaisesti. Ehdotuksilla pyritään ehkäisemään henkilöiden ajautumista heidän elämäntilanteensa ja työ- ja toimintakykynsä kannalta

väärille etuuksille, tarpeettomia siirtymisiä etuudelta toiselle ja etuuskausien pitkittymistä. Lisäksi pyritään vastaamaan tunnistettuihin puutteisiin kuntoutustarpeen tarkastelussa sekä varmistamaan, että palveluihin ohjataan, henkilö on motivoitunut ja hänellä on aito mahdollisuus osallistua palveluihin.

Ehdotuksilla pyritään vastaamaan siihen, että sosiaaliturvan on taattava kohtuullinen toimeentulo, kun henkilö työ- ja toimintakyvyn haasteiden vuoksi ei voi olla työelämässä. Keskeinen tavoite sosiaaliturvalle on, että se on pääsääntöisesti väliaikainen ratkaisu ja mahdollistaa toimeentulon tukemisen ja työelämään pääsemisen palvelujen tukemana.

Ehdotuksilla tähdätään siihen, että henkilö kokee hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (motivoituminen). Henkilön oma rooli olisi aktiivisempi ja toiminta suuntautuisi työ- ja toimintakyvyn parantamiseen ja työhön palaamiseen tai työllistymiseen sen sijaan, että huomio kiinnittyy etuuden saamiseen ja etuudella olemiseen. Kannustimilla ja velvoitteilla tuetaan palveluun motivoitumista, kun henkilölle luodaan välitön näkymä siitä, mihin osallistumattomuus johtaa toimeentulon kannalta, myös pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi sairauspäivärahakaudella ja kuntoutustuella ollessa tai työkyvyttömyyseläkettä hakiessa olisi velvollisuus osallistua kuntoutustarvearvioon ja kuntoutus- tai muun tukitoimenpiteen ajankohtaistuessa osallistua siihen.

Tilanteissa, joissa työkyvyttömyyden odotetaan olevan väliaikaista, sairauspäivärahan tarkistuspisteissä kartoitettaisiin paitsi henkilön kuntoutustarve, myös tarve työllisyyspalveluille ja osaamisen kehittämisen palveluille työkyvyn sallimissa rajoissa. Etuus- ja palvelujärjestelmää tulisi suunnitelmallisesti kehittää niin, että henkilöltä odotetaan osallistumista oman työllisyytensä edistämiseen. Samalla tarvittavien palvelujen toteutumisesta ja riittävydestä on huolehdittava.

Jatkovalmistelussa on selvitettävä tarkemmin käytettävissä oleva tutkimustieto, myös eri maissa toteutetuista uudistuksista, ja arvioitava voimassa oleva lainsäädäntö ja sen perustelut sekä eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutukset.

## 4.3 Työttömyysturvasta, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen

### Tausta

Ehdotus koskee komitean 29.11.2021 hyväksymän kannanoton kohtia 2.1 (työttömyysturvan kehittämisen ja työllisyyden edistämisen osalta) ja 2.2 (osittaisen työllistymisen aikaisen työttömyysturvan osalta). Komitean esiin nostamista ongelmista on tarkasteltu seuraavia teemoja: 1) työttömyysturva ei tunnista kaikkia työn ja tulojen sekä elämäntilanteiden yhdistelmien muotoja, 2) sovitellun työttömyysturvan työaikavalvonta sopii huonosti epätyypillisiin ja tilapäisiin työsuhteisiin ja työhön, jossa työajan mittaaminen on vaikeaa, 3) niin kutsutusta tavanomaisesta palkkatyöstä tai yritystoiminnasta poikkeavat tilanteet ja työttömyysturva, 4) yritystoiminnasta saatavan tulon ja työttömyysturvan yhteensovittaminen ja työttömyysturvan joustavuus ja työllistymisen tukeminen yritystoiminnan alkaessa tai jos yritystoiminta kohtaa tilapäisiä vaikeuksia.

### Nykytilan kuvaus

#### *Palvelujärjestelmästä ja palveluista*

Työttömyysturvaetuuksien, eli sekä perus- ja ansiopäivärahan että työmarkkinatuen, tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Näiden oikeuksien vastapainona syntyy velvoite osallistua sellaisiin palveluihin, jotka parantavat henkilön edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille. Julkiselle vallalle on perustuslaissa asetettu velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Perustuslaki asettaa kuitenkin viranomaisille työllisyyden edistämisvelvoitteen.

Toukokuun alussa 2022 voimaan tulleen TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti alkuhaastattelu järjestetään kaikille työnhakijoille lähtökohtaisesti kasvokkain paikan päällä TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tiloissa.

Alkuhaastattelu järjestetään viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin toteuttaminen on tärkeää. TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin toteutumista ja vaikuttavuutta ja sen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kuntoutuksen välistä kytköstä tulee seurata.

Ennen työttömien palvelumallin uudistamista ja tähän liittyvää henkilöstöresurssin lisäämistä arviolta noin 30–50 prosentille työttömistä on järjestetty työnhakijan haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Ongelmaksi on muodostunut se, että työnhakijana olevat henkilöt ovat voineet saada pitkään etuutta ilman, että hänen työllistymisen edellytyksenä olevaa palvelutarvettaan arvioidaan tai että häntä ohjataan tarvitsemiinsa palveluihin. Tämä koskee merkittävää osaa pitkäaikaistyöttömistä työmarkkinatuen saajista. Ongelma koskee myös osittain työllistyviä työnhakijoita. Näin on, vaikka lainsäädännössä lähtökohta on, että työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden. Tästä työn ensisijaisuudesta seuraa se, että paitsi täyden myös

sovitellun työttömyysturvan maksaminen edellyttää, että tavoitteena on kokoaikainen työllistyminen tai työskentely, joka tuo itsenäisen toimeentulon ilman tarvetta soviteltuun etuuteen. Vain osatyökyvyttömyyseläkettä saavilla työttömyysetuusoikeuteen riittää osa-aikatyön hakeminen.

Etuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla ei yksinään voida vaikuttaa henkilöiden työmarkkina-asemaan tilanteissa, joissa esimerkiksi työkykyyn liittyvät tai työn vaatimusten ja henkilön ammatillisen osaamisen kohtaanto-ongelmat vaikeuttavat työllistymistä. Näiden kohtaanto-ongelmien ratkaiseminen edellyttää palveluiden vahvistamista. Kohtaanto-ongelman purkamista ja ehkäisemistä toteutetaan edellä kuvatussa työttömien asiakaspalvelumallin uudistamisessa. Kannustinloukkuja koskevassa kannanotossa todetulla tavalla kannustinloukuista aiheutuvia haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää työnteon kannustimia parantamalla tai etuuksiin liittyvien palvelujen velvoittavuuden ja tarjonnan lisäämisen kautta.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien toimeenpanijoiden osalta kannustimet ovat usein puutteellisia tai niitä ei ole lainkaan. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei ole riittäviä rahoituksellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että palvelujen järjestäminen ja etuuksien rahoittaminen paikantuvat eri tahoille. Kun työvoimapalveluiden uudistuksen tarpeita on arvioitu, on katsottu, että palveluiden järjestämisvastuun ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten kustannusten rahoitusvastuun välistä yhteyttä tulee tiivistää. Palvelujärjestelmien yhteensovittamista edistetään edellä kuvatussa uudistetussa työttömien asiakaspalvelumallissa. Palveluiden siiloutumista on mahdollista purkaa ja toimeenpanijan kannustimia voidaan vahvistaa, kun työvoimapalveluita uudistetaan.

Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja työvoimapalveluiden uudistamisen vaikutuksia tulee seurata ja arvioida mm. palveluiden kohdistumisen ja työllisyyden näkökulmasta. Näiden arvioiden pohjalta tulee seuraavalla hallituskaudella tarkastella tarvetta uusille työllistymistä edistäville toimenpiteille.

### ***Työttömyysetuuksista***

Koska työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, työttömyysturvaetuuksien saannin edellytykseksi on säädetty edellytys kokoaikatyön hakemisesta. Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, jos henkilö tekee osa-aikaista työtä tai ns. keikkatyötä, jos henkilö samaan aikaan on kokoaikatyön hakija. Jos työstä saatu tulo jää alle suojaosan (300 euroa kuukauden ja 279 euroa neljän viikon sovittelemalla), työtulo ei vähennä työttömyysetuuden määrää. Suojaosan määrän ylittävästä palkasta vain puolet vähentää täyttä työttömyysetuutta. Kuten sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja informaatioloukku koskevassa osiossa todetaan, työttömän kannustimet vastaanottaa osa-aikatyötä sovitellun työttömyysetuuden tukemana ovat kansainvälisesti vertailtuna Suomessa varsin hyvät.

Toukokuun alussa 2022 voimaan tulleen työnhakuvelvollisuuden perusteella työnhakijan tulee hakea työmahdollisuuksia, kuten kokoaikatyötä, osa-aikatyötä tai täyttää työnhakuvelvollisuus muulla lain

määrittämällä tavalla, työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työllistymissuunnitelmassa määrätyllä tavalla. Lähtökohtaisesti työnhakijalta edellytetään neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voidaan alentaa, jos neljän työmahdollisuuden hakeminen tarkastelujakson aikana ei ole mahdollista. Tässä otetaan työnhakijaan liittyvistä seikoista huomioon henkilön työkokemus, koulutus ja muu osaaminen sekä työkyky ja työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja. Työnhakuvelvollisuus koskee myös osa-aikaista työtä tekeviä sekä työnhakijoita, jotka tekevät lyhytkestoisia työkaksoja. Komitea pitää näitä periaatteita perusteltuina.

Koska työttömyysturvaetuuksien saannin tavoitteena on turvata toimeentulo henkilön pyrkiessä työmarkkinoille, etuuslainsäädännössä on tunnistettu tilanteet, joissa etuutta ei voida maksaa työllistymisen vuoksi. Tämän vuoksi työttömyysetuutta ei makseta henkilöille, joiden katsotaan työllistyvän kokoaikaisesti palkkatyössä (työaika yli 80 prosenttia tehtävän täydestä työajasta) tai päätoimisesti yritystoiminnassa (kokonaisharkinta). Yhteiskunnan näkökulmasta rajoitukset toteuttavat tavoitetta, jonka myötä työttömyysturva ei muodostu kokoaikatyöhön kohdistuvaksi matalapalkkatueksi ja tavoitetta, jonka myötä työttömyysturva ei muodostu pysyväksi tueksi kannattamattomalle yritystoiminnalle. Näistä jälkimmäinen estää myös kilpailun vääristymistä yritysten välillä.

Työttömyysetuutta ei myöskään poikkeuksia lukuun ottamatta makseta henkilöille, jotka opiskelevat päätoimisesti.<sup>37</sup> Opiskelua koskeva rajoitus toteuttaa tavoitetta, jonka mukaan työttömyysturva ei ole opintotuki. Toisaalta, oppivelvollisuusiän korottamisella ja alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakemisvelvollisuudella edistetään ammatillisen osaamisen hankkimista, sillä ammatillisen osaamisen hankkimisella torjutaan toistuvaa tai pitkittyvää työttömyyttä. Viitaten osaamisen kehittämisen yhteydessä todettuun, hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä. Työttömyysetuuden saannin ja osaamisen kehittämisen yhteyttä on laajemmin kuvattu opiskelua ja osaamisen kehittämistä koskevassa linjausehdotuksessa. Samassa linjausehdotuksessa todetaan myös tarve toteuttaa selvitys nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut). Selvitys sisältää kansainvälisen tarkastelun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pitemmän aikavälin uudistustyössä.

Erityisesti yritystoiminnan kausiluonteisuuteen tai toimialaan ja yrittäjälle kohdennettaviin palveluihin liittyvät työttömyysturvalaissa tai laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädetyt edellytykset ja säännösten soveltamiskäytäntö on syytä arvioida sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö tai sen soveltamiskäytäntö mahdollistavat myös tällaisen yritystoiminnan aloittamisen ja jatkamisen.

Komitean työn aikana on keskusteltu luovien alojen tekijöiden ja urheilijoiden työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Kuten muidenkin yrittäjien ja omassa työssä työllistyvien kohdalla, myös luovien alojen tekijöiden ja urheilijoiden oikeuteen saada työttömyysetuutta vaikuttaa se, onko

---

<sup>37</sup> Poikkeukset koskevat tilanteita, joissa työttömyysetuutta maksetaan nimenomaan päätoimisen opiskelun vuoksi henkilön osallistuessa työllistymistä edistävään palveluun.



työllistyminen päätoimista. Ammattitaidon ylläpitäminen ei vaikuta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Luovilla aloilla työstä saatu tulo muodostuu tyypillisesti palkka- ja yrittäjätulosta sekä apurahatulosta. Työttömyysturva-oikeuteen vaikuttaa paitsi työvoimapolitiittinen arviointi, myös se, ettei ansiopäivärahan suuruuden laskennassa ole toistaiseksi mahdollista yhdistää näitä eri tulonlähteitä päivärahan perusteeksi. Urheilutoiminta ei ole oikeuta ansiopäivärahaan, koska urheilutoiminnasta saadusta tulosta ei makseta työttömyysvakuutusmaksuja.

Eräissä tilanteissa oikeuteen saada työttömyysetuutta vaikuttaa myös toiminta, jolla ei voida katsoa olevan varsinaista ansaintatarkoitusta (omassa työssä työllistyminen). Näissä tilanteissa on kyse esimerkiksi apurahalla työskentelystä, omaishoitajana toimimisesta ja sellaisesta perhehoidosta, jossa ei ole ansaintatarkoitusta (erityisesti perheeseen sijoitettujen lasten perhehoito). Koska työttömyysturvan tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, näissä tilanteissa arvioidaan henkilön toiminnan sitovuutta. Tarkoituksena on rajoittaa työttömyysturvan myöntämistä henkilöille, jotka tosiasiallisesti eivät pysty ottamaan vastaan koko-aikatyötä. Jos toiminnan sitovuus ei estä työmarkkinoille pääsyä tai palaamista (eli se ei estä koko-aikatyön vastaanottamista) työttömyysturva maksetaan toiminnasta, esimerkiksi omaishoidosta, huolimatta.

Komitean työn aikana on noussut esiin kysymys, huomioidaanko omais- ja perhehoitajien kohdalla tehtävässä työvoimapolitiittisessa arvioinnissa työn vastaanottamista tukevia ja mahdollistavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja näitä palveluita koskevia sitoumuksia, joita sisältyy omaishoidosta tehtävään sopimukseen kunnan, tulevaisuudessa hyvinvointialueen, kanssa. Apurahalla työskentelyn osalta esiin on noussut kysymys työvoimapolitiittisten lausuntojen yhdenmukaisuudesta. Tilannetta on pyritty selkeyttämään keskittämällä nämä vaativat työvoimapolitiittiset lausunnot valtakunnallisesti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston annettaviksi.

### ***Työmarkkinatuesta***

Työmarkkinatukeen on oikeus työttömällä, joka ei täytä työssäoloehtoja tai joka on saanut perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa (tarveharkinta). Työmarkkinatuen saajaa koskevat samat työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset kuin perus- tai ansiopäivärahan saajaa. Ansiotulot sovitellaan ja työmarkkinatuen määrästä vähennetään samat lakisääteiset etuudet kuin muissakin työttömyysetuuksissa.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon työmarkkinatuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Tarveharkintaa ei sovelleta työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta eikä sellaiselle 55 vuotta täyttäneelle henkilölle maksettavaan työmarkkinatukeen, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon.

Jos henkilöllä ei ole ammatillista koulutusta, työmarkkinatukea voi saada enimmillään vasta 21 viikon odotusajan jälkeen. Työmarkkinatuki maksetaan määrältään alennettuna (osittainen työmarkkinatuki), jos henkilö asuu vanhempiensa taloudessa eikä hän ole täyttänyt työttömyyspäivärahan työssäoloehtoja.

Työmarkkinatuen uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia tulee selvittää tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

## **Komitean ehdotukset**

Nykytilaa vastaavasti työttömyysturvaetuuksien tarkoitus jatkossakin on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.

1. Osaamisen puutteet, jotka estävät tai uhkaavat estää täysipainoisen osallistumisen työmarkkinoilla, tulee ratkaista palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja toteutuksen kautta sekä etuusjärjestelmän edellytyksiä uudistamalla. Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittamista koskevan sääntelyn kehittämistä selvitetään. Työssä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulevaksi tarkoitettut opiskelua koskevat työttömyysturvalain muutokset (HE 176/2022 vp) ja arvioitava muutoksista saatavia kokemuksia.
2. Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyviä ongelmakohtia tarkastellaan ja arvioidaan sääntelyn kehittämistarpeita. Tarkastelussa ja arviossa tulee kiinnittää huomiota rinnakkaiseen työllistymiseen sekä palkkatyössä että yrittäjänä, kausiluonteiseen yritystoimintaan, taitelijoihin, urheilijoihin ja alustatalouden tapoihin organisoida työtä ja lisäksi toimeksiantosopimuksella tehtävään työhön. Tavoitteena on tehdä järjestelmästä työnhakijan kannalta aiempaa ennustettavampi ja läpinäkyvämpi.
3. Työmarkkinatuen uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia selvitetään tavoitteena arvioida sen roolia taloudellisena tukena tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

## 4.4 Opiskelu ja osaamisen kehittäminen

### Nykytilan kuvaus

Sosiaaliturvakomitea on 29.11.2021 hyväksynyt kannanotot opiskelusta ja osaamisen kehittämisestä sekä ongelmaraportin ulkopuolisen kokonaisuuden jatkuvasta oppimisesta ja osaamisen kehittämisestä. Lisäksi komitea on keväällä käsitellyt työllisyyden ja osaamisen jaostossa tehdyn taustavalmistelun pohjalta koskevia linjauksia nuorten etuuksien ja palveluiden kehittämisestä ja opintotuesta. Komitean näkemyksen mukaan osaamisen kehittämistä tuetaan jatkossakin eri etuusjärjestelmissä henkilön tilanteen ja etuuksissa määriteltyjen tavoitteiden mukaan. Opintotuen osalta komitea on linjannut, että opintotuen tarkoitus on tukea ensisijaisesti päätoimista opiskelua kuten nykyisin ja opintotuki mahdollistaa tulojen ja työkokemuksen hankkimisen opintojen rinnalla.

Osaamisen kehittämisen palveluiden ja etuuksien tavoitteet ovat erilaisia nuorilla ja aikuisilla. Opiskelua mahdollistavat etuudet eli opintotuki, aikuiskoulutustuki ja tietyissä tilanteissa myös työttömyysturvaetuuudet ovat syntyneet ja niitä on kehitetty eri lähtökohdista mahdollistamaan opiskelua eri tilanteissa. Kullakin etuusmuodolla on sen tavoitteeseen ja käyttötarkoitukseen liittyviä ehtoja. Tuen taso ja tuen tason määrittäminen vaihtelevat etuusmuodoittain.

Jatkuva oppiminen on keskeinen keino sopeutua teknologisen kehityksen, vihreän siirtymän ja väestörakenteen kehityksen tuomiin muutoksiin sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväällä tavalla. Tarpeet työuran aikaiseen osaamisen kehittämiseen ovat mittavia eikä ole mahdollista, että kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin voitaisiin julkisin varoin vastata. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että rajalliset julkiset voimavarat kohdennetaan yhteiskunnan ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Julkisten voimavarojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen tarkoittaa sellaista kouluttamista, jolla on yksilölle koituvien hyötyjen lisäksi positiivisia ulkoisvaikutuksia yhteiskunnalle.

Koulutustarjonnan, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden sekä muiden palvelujen uudistamisessa tavoitteena on mahdollistaa osaamisen kehittäminen työn tai perhe-elämän ohessa ja kohdentaa julkisin varoin tuettua koulutusta erityisesti niille ryhmille, jotka sitä eniten tarvitsevat esimerkiksi lisäämällä hakevaa toimintaa ja matalan kynnyksen koulutuksia. Myös etuusjärjestelmän tulisi tukea näitä tavoitteita. Rajalliset julkiset varat voidaan kohdentaa tarjontaa lisääviin toimiin (koulutustarjonta ja siihen liittyvät palvelut) tai kysyntää lisääviin toimiin (koulutukseen osallistumisen mahdollistaminen ml. etuudet).

Jatkuvan oppimisen uudistuksen linjausten mukaisesti työttömyysturvajärjestelmää on kehitettävä siten, että työttömillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet opiskella työttömyysetuutta menettämättä. Linjauksen pohjalta hallitus esittää vuoden 2023 alussa voimaan tulevaksi opiskelua koskevia työttömyysturvalain muutoksia (HE 176/2022 vp). Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioitaisiin opintojen laajuuden perusteella jatkossa vain tiettyjen erikseen määriteltyjen opintojen osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritellyillä opinnoilla ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Pelkkä peruskoulu ei enää riitä työllistymiseen ja yhä useampi avautuvista työpaikoista edellyttää korkeaa osaamista. Nuoria pyritään kannustamaan koulutukseen sekä palvelujen että etuusjärjestelmien avulla. Koulutusjärjestelmässä tehdyillä uudistuksilla, kuten oppivelvollisuuden laajentamisella ja korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistamisella on pyritty varmistamaan, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen ja vähintään 50 prosenttia nuorista suorittaa korkeakoulututkinnon. Näiden uudistusten vaikutuksia nuorien koulutukseen hakeutumiseen arvioidaan. Nuorten työttömyysturvaan liittyvä koulutuksen hakuvelvoitteen tarkoituksena on ollut ohjata koulutusta vaille olevia nuoria ensisijaisesti koulutukseen. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen<sup>38</sup> mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä.

Opintotuella on tarkoitus turvata perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Opintotukeen 2010-luvulla tehtyjen uudistusten tavoitteena on ollut opintotuen riittävyuden parantaminen ja opintojen nopeuttaminen työurien pidentämiseksi. Lisäksi korkea-asteen opintorahaan ja tukiaikaan on tehty leikkauksia valtiontaloudellisista syistä. Toisaalta järjestelmään on tuotu myös uusia tukielementtejä, kuten opintolainahyvitys. Uudistusten myötä tuen lainapainotteisuus on kasvanut ja tukikuukausien määrä riittää nykyisin yhteen alempaan ja ylempää korkeakoulututkintoon. Opintolaina on kuitenkin turvallista opiskelijalle, koska valtio takaa sen ja turvaa myös pienituloisen opintovelallisen taloudellista tilannetta (korkeavastuuvelan joustavat maksujärjestelyt sekä maksuvapautukset) Pelkkä opintorahan taso on perusturvaetuuksiin verrattuna niukka ja tasoja on useita. Täysi-ikäisille ja itsenäisesti asuville maksettavan opintotuen kokonaistaso kuitenkin ylittää yleensä perusturvaetuudet kuten esimerkiksi työmarkkinatuen määrän, kun opintorahan lisäksi otetaan huomioon myös opintolainan valtiontakaus. Perusturvan riittävyuden arviointiraportin 2015-2019 mukaan (THL. Työpaperi 6/2019.) opintotuki mukaan lukien opintolainan valtiontakaus yhdessä asumistuen kanssa kattaa opiskelijan minimikulutuksen. Opintotuki on yhteen sovitettu muiden etuuksien kanssa siten, että opintotuen saaja voi saada tietyissä tilanteissa tiettyjä etuuksia yhtäaikaisesti (perhe-etuudet, asumistuki). Järjestelmiä uudistettaessa tuleekin ottaa huomioon etuuksien keskinäiset yhteydet.

Nykyinen opintotukijärjestelmä on vaikeaselkoinen, koska opintorahan tasoja on useita: sen määrä vaihtelee opiskelijan iän ja asumismuodon mukaan ja muussa kuin korkeakoulussa opintorahan määrää voidaan nuorimmilla tuen saajilla alentaa tai korottaa vanhempien tulojen perusteella. Lisäksi korkea-asteella on käytössä useita erilaisia enimmäistukiaikoja eri aikoina opintonsa aloittaneille. Jatkuvan oppimisen uudistuksen yhteydessä on tunnistettu tarve kehittää opintotukea tukemaan nykyistä paremmin jatkuvaa oppimista. Tarkastelun kohteena ovat tällöin mm. mahdollisuus lisätukikuukausiin uusissa korkeakouluopinnoissa, opintotuen tulorajat ja oikeus opintolainahyvitykseen muussakin kuin ensimmäisessä tutkinnossa. Myöskin koulutuspoliittiseen

---

<sup>38</sup> Haikkola, Lotta, Uusikangas, Silja, Korpela, Tuija, Jauhiainen, Signe, Hiilamo, Heikki. Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. [Linkki julkaisuun](#).

selontekoon sisältyy ehdotuksia opintotukijärjestelmän kehittämiseksi nykyisen järjestelmän pohjalta. Opintotuen uudistamisen vaihtoehtoja on tarkoitus sisällyttää eduskunnalle syksyllä 2022 annettavaan koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmaan. Tulevaisuuskatsauksessa opintotuen kokonaisuudistuksen tarve mainitaan yhtenä ratkaisuna, jolla turvataan yhdenvertaisia taloudellisia edellytyksiä opiskeluun.

## **Komitean ehdotukset**

Komitea katsoo, että etuusjärjestelmän tulee tukea jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää osaamisen kehittämistä eniten tarvitseviin.

1. Osaamisen puutteet, jotka estävät tai uhkaavat estää täysipainoisen osallistumisen työmarkkinoilla, tulee ratkaista palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja toteutuksen kautta sekä etuusjärjestelmän edellytyksiä uudistamalla. Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittamista koskevan sääntelyn kehittämistä selvitetään. Työssä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulevaisi tarkoitettut opiskelua koskevat työttömyysturvalain muutokset (HE 176/2022 vp) ja arvioitava muutoksista saatavia kokemuksia.
2. Selvitetään etuusjärjestelmän kehittämistä niin, että se tukee jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmässä tehtävää kehittämistä ja parantaa osallistumisen tasa-arvoa. Selvitetään edellytyksiä huomioida osaamisen kehittämisen etuuksissa nykyistä paremmin erityyppiset koulutukset, yrittäjät, lyhyissä määräaikaisissa työsuhteissa olevat, alhaisen koulutus-/osaamistason omaavat ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat.

Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille, kuitenkin huomioiden yksilön lähtökohdat ja toimeentulon turvan tarve. On ongelmallista, jos etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet aiheuttavat koulutuksen tai muiden palveluiden ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä.

3. Tehdään selvitys nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut). Selvitys sisältää kansainvälisen tarkastelun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pitemmän aikavälin uudistustyössä.

Komitea katsoo, että opintotukijärjestelmää tulee uudistaa siten, että se turvaa yhdenvertaisesti taloudelliset edellytykset opiskeluun.

4. Käynnistetään opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Valmistelussa otetaan huomioon ajankohtaiset opintotukijärjestelmään liittyvät arvioinnit ja selvitykset. Tavoitteena on, että uusi opintotuki turvaisi opiskeluajan toimeentulon, sujuvan opiskelun ja mielekkään opintopolun.

## 4.5 Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen

### Nykytilan kuvaus

Valtioneuvoston asuntopoliittisessa selonteossa vuosille 2021–2028 todetaan, että valtio tukee jatkossakin asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien avulla<sup>39</sup>. Asumisen kysyntä-, vero- ja tarjontatukien kokonaisuus tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas, vaikuttava ja läpinäkyvä. Asumisen tukia kehitettäessä tulisi huomioida myös yleiset asuntopoliittiset tavoitteet, tavoitteet segregaaation vähentämiseksi, sekä tukien vaikutukset asuntomarkkinoihin.

Asumista tuetaan suorilla tuilla yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen, sekä opintotuen asumislisän kautta. Näistä yleisen asumistuen merkitys on korostunut vuonna 2015 ja sen jälkeen tehtyjen muutosten johdosta. Näiden muutosten myötä yleistä asumistukea on uudistettu yksinkertaisempaan suuntaan. Aiemmista mm. asuinneliöihin, ikään ja varustetasoon liittyvistä normeista luopumisen kautta tuen ohjausvaikutusta on lievennetty. Nykyään tuki määräytyy ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärän, ruokakunnan jatkuvien tulojen ja asunnon sijaintikunnan ja hyväksyttävien asumismenojen perusteella. Lisäksi asumistukeen on tullut 300 euron suojaosa, jonka tarkoitus on helpottaa tuensaajien työntekoa. Viimeisimpänä merkittävänä uudistuksena suurin osa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin.

Yleisesti ottaen uudistukset ovat kasvattaneet yleisen asumistuen saajajoukkoa ja kaventaneet tuen asuntopoliittista ohjausta. Asuntomarkkinoiden tarjontapuoli kasvavissa kaupungeissa on jäykkä reagoimaan kysynnän kasvuun ja tarpeisiin johtuen hitaasta uudisasuntojen tuotantoprosessista ja asutuskeskusten väestönkasvusta. Viime vuosina asuntotuotannossa on uusien asuntojen keskikoko pienentynyt huomattavasti, joka osin saattaa olla seurausta nykymuotoisesta asumistuesta ja uudisrakentamisen suosiosta sijoituskohteena.<sup>40</sup>

Vuosien 2015 ja 2017 yleisen asumistuen uudistuksilla on ollut voimakas vaikutus tukimenojen kasvun osalta. Jo ennen opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrä oli 2014–2016 kasvanut n. 206 000 ruokakunnasta n. 267 000 ruokakuntaan. Vuonna 2021 yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrä oli n. 392 000. Tehtyjen uudistusten lisäksi yleisen asumismenojen tason, erityisesti asutuskeskusten vuokratason, kehityksellä on ollut merkitystä menojen kasvun näkökulmasta.

Hyväksyttävät enimmäisasumismenot eivät ole seuranneet yleistä vuokratason nousua joka on johtanut siihen, että ne jäävät usein tukea saavien todellisten asumismenojen alapuolelle. Useat yleisen asumistuen saajat täydentävät siksi tuen tarvettaan lisäksi toimeentulotuella. Ilmiö on ollut pitkäkestoinen ja juontaa juurensa jo 1980-luvulle<sup>41</sup>. Asumismenojen käsittely toimeentulotuessa kuitenkin poikkeaa yleisestä asumistuesta mm. siten, että toimeentulotuessa hyväksytään

---

<sup>39</sup> [VNS\\_12+2021.pdf \(eduskunta.fi\)](#)

<sup>40</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163421>

<sup>41</sup> Ks. STM (1986): Perustoimeentulotyöryhmän muistio.

asumismenot tarpeen mukaisina. Lisäksi toimeentulotuen ollessa viimesijainen etuus sitä myönnettäessä huomioidaan myös varallisuuteen liittyviä seikkoja sekä tuen saajan kanssa yhteistaloudessa asuvan perheen tuloja. Käsitteet ruokakunnasta tai yhteistaloudesta eivät ole yhteneväiset yleisessä asumistuessa ja toimeentulotuessa. Lisäksi toimeentulotuen myöntämiseen liittyy harkintaa toisin kuin yleiseen asumistukeen.

## **Ehdotukset jatkotoimenpiteiksi**

Vuoden 2015 kokonaisuudistuksen jälkeen yleinen asumistuki on pääpiirteissään läpinäkyvä ja verrattain hyvin kohdentuva tukimuoto. Käyttöön otetusta suojaosasta sekä yritystulojen huomioimisesta seuraa, että tukea on nykyisellään mahdollista saada myös aiempaa suuremmilla palkka- ja yritystuloilla. Varallisuusharkinnasta yleisessä asumistuessa luovuttiin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä, jolloin tuki kohdennettiin aiempaa laajemmin pienituloisille. Opiskelijoiden siirtyminen yleiseen asumistukeen vuonna 2017 on korostanut ruokakuntäkäsitteeseen liittyviä haasteita, herättäen kysymyksiä ruokakunnan jäsenten keskinäisestä taloudellisesta vastuusta.

Yleisen asumistuen kehittämissuuntien täsmentäminen edellyttää useiden eri seikkojen selvittämistä. Näiden kysymysten selvittämisen yhteydessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota muutossuuntien vaikutuksiin tuen tulonjaollisten sekä asuntopoliittisten tavoitteiden sekä ja talouden vaikutusten näkökulmasta.

Toimeentulotuessa asumismenojen korvaaminen on varsin yleistä. Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan ja mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi tarvitaan laajaa selvitystä, jota ehdotetaan toimeentulotukea koskevissa ehdotuksissa. Asumistuki on syytä sisällyttää tähän selvitykseen osana kokonaisuutta.

## ***Kohdentumiseen liittyvät kysymykset***

Asumistuen kohdentumisen osalta tulisi päättää, onko tuki enemmän kaikkein pienituloisimpien tukimuoto vai tuleeko sen kannustaa palkkatulojen tai yritystulojen hankintaan ja mahdollistaa myös pienipalkkaista työtä tekevien asumista ja edistää työvoiman alueellista saatavuutta sekä muita työvoimapoliittisia tavoitteita. Lisäksi yleisen asumistuen kohdentumisessa tulee päätettäväksi kaksi perustavaa laatua olevaa kysymystä: ensinnäkin kysymys ruokakuntien varoihin ja tuloluokkiin liittyvästä kohdentumisesta ja toiseksi kysymys erityisesti yleisessä asumistuessa huomioitavista tuloista, sekä ansiotulovähennyksen tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus.

Seuraavia asioita ehdotetaan selvitettäväksi tarkoituksenmukaisen kohdentumisen varmistamiseksi:

1. Onko nykyinen ansiotulovähennys eli ns. suojaosa saavuttanut tavoitettaan eli onko se vaikuttanut työn tekemiseen; ovatko nykyiset perusomavastuun määrittelyratkaisut tarkoituksenmukaiset huomioiden keskeisten muiden etuuksien sovittelusäännökset.
2. Kohdentuuko yleinen asumistuki tarkoituksenmukaisesti; onko perusteltua jatkaa nykyisellä kehittämissuunnalla, jossa yleisestä asumistuesta on yhä laajemmissa määrin muodostumassa myös matalapalkkatuki?

3. Millaisilla panostuksilla yleisen asumistuen enimmäisasumismenojen korottamisessa voitaisiin vähentää missäkin määrin toimeentulotuen saajien määrää; ja samalla tutkia toimeentulotuen sekä yleisen asumistuen päällekkäisyyttä ja eroavuutta sekä juridisesta että kohdejoukon näkökulmasta.
4. Olisiko yleisessä asumistuessa harkittava varallisuusharkinnan palauttamista, jolloin se lähentyisi kohdejoukoltaan ja myöntämisperusteiltaan toimeentulotuessa korvattavia asumismenoja?

Näiden seikkojen lisäksi yleisen asumistuen kohdentumiseen liittyy enimmäisasumismenojen kautta tapahtuvaa kuntaryhmittäistä vaihtelua. Yleisen asumistuen enimmäismäärä on korkeampi kunnissa, joissa asumiskustannusten katsotaan olevan keskimäärin korkeampia.

Yleisellä asumistuella voidaan tältä osin nähdä kaksi vaihtoehtoa: joko etuuden olisi tarkoitus olla tasainen kompensatio esimerkiksi suhteessa asumiskustannuksiin kaikkialla maassa; tai vaihtoehtoisesti etuuden tulisi huomioida paikallisia olosuhteita. Kuntaryhmittely on viime kädessä melko karkea luokitus paikallisten olosuhteiden huomioimiseksi, sillä esimerkiksi suurten kaupunkien sisällä on tyypillisesti merkittävääkin vaihtelua mm. vuokratasossa<sup>42</sup>. Tuen asuntoihin kohdentumisen osalta olisi syytä ratkaista:

5. Halutaanko yleistä asumistukea kohdentaa enemmän sellaisille alueille, joissa asumismenot ovat korkeammat vai halutaanko tuen olevan suoraan asumiskustannuksiin kytkeytyvä?
6. Mikäli tuen halutaan noudattavan alueittaisia asumiskustannusten tasoja, onko nykyinen kuntaryhmätaso tarkoituksenmukainen tapa huomioida alueellinen vaihtelu?

### ***Ruokakuntakäsitteeseen liittyvät kysymykset***

Yleisessä asumistuessa sovelletaan ruokakuntakäsitettä, jonka lähtökohtana on, että samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt kuuluvat samaan ruokakuntaan. Eri ruokakuntaan kuuluvat henkilöt, jotka hallitsevat osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Ruokakuntakäsite on muodostunut pulmalliseksi esimerkiksi opiskelijapariskuntien osalta: kenen katsotaan kuuluvan samaan ruokakuntaan ja näin vastaavan taloudellisesti yhteisistä asumismenoista. Yleisen asumistuen ruokakuntakäsitteen muuttaminen yksilökohtaiseksi kasvattaisi julkisen talouden menoja sekä heikentäisi yleisen asumistuen kohdentumista tavoilla, joita ei ole pidetty perusteltuina. Ruokakuntakäsitteeseen liittyvän ongelmakokonaisuuden osalta ehdotetaan selvitettäväksi:

7. Ruokakuntaan kuuluminen.
  - a. Moninaistuvien asumistilanteiden huomioiminen. Vuoroasumistilanteissa lapsen mahdollinen kuuluminen kummankin vanhempansa ruokakuntaan, ja periaatteet joilla tuki määräytyy tällaisissa tilanteissa (syntyykö olennaisesti uusia täysimääräisiä tuen saajia vai jaetaanko tuki esimerkiksi asumisen suhteen vanhempien kesken).

---

<sup>42</sup> Esimerkiksi vuonna 2021 Helsinki 1 –alueen yksiöiden keskineliövuokrat olivat 35 % korkeammat, kuin Helsinki 4 – alueen. <https://statfin.stat.fi:443/PxWeb/sq/1c7d3b86-9679-43b4-89de-96b71f3090a3>



- b. Kenen halutaan kuuluvan samaan ruokakuntaan ja vastaavan yhteisen asunnon asumisen kustannuksista yhteisesti. Yleisen asumistuen tarkastelu esimerkiksi yhteisöruokakuntien näkökulmasta.
- c. Opiskelijoiden tilanne ja yleisen asumistuen soveltuvuus siihen laajemmin ja kysymys siitä, tulisiko opiskelijoiden olla erillisessä tukimuodossaan. Osaamisen kehittämistä koskevassa linjauseesityksessä mainitaan nuorten sosiaaliturvaa (etuudet ja palvelut) koskevan selvityksen käynnistäminen. Osana sitä selvitetään myös asumistuen toimivuutta opiskelijoiden ja muiden nuorten asumisessa ja itsenäistymisvaiheessa.

## 4.6 Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen

### Tausta

Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksen taustamuistiossa (4.3.2020) todettiin toimeentulotuesta seuraavaa: ”Sosiaaliturvan uudistamisella pyritään pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen. Uudistus toteutetaan perusturvan tasoa heikentämättä. Työssä otetaan huomioon elämäntilanteiden moninaisuus ja niiden muutokset sekä siirtymät etuudelta toiselle.”

*”Toimiva viimesijainen turva on tärkeä osa uudistettavaa sosiaaliturvajärjestelmää. Pääministeri Sanna Marinin hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen jo tällä hallituskaudella. Sosiaaliturvakomitean tulee kuitenkin pitkällä aikavälillä huomioida viimesijaisen turvan riittävyys ja sen rooli osana sosiaaliturvajärjestelmää. Komitea selvittää myös toimeentulotukiriippuvuuden syitä ja keinoja sen vähentämiseksi.”*

Tämä ehdotus koskee komitean 29.11.2021 hyväksymän kannanoton kohtaa 3.1 Toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä sekä 3.2 Toimeentulotuki perusturvan sijasta. Toimeentulotuen perusturvaa täydentävästä asemasta kannanotossa todettiin, että toimeentulotuki on pitkäkestoinen muiden etuuksien täydentäjä monelle kotitaloudelle. Toimeentulotuen tarkoitus on kuitenkin olla viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että käytettävissä olevat tulot eivät riitä henkilön välttämättömiksi arvioitujen menojen kattamiseen. Asumisen ja terveydenhuollon menot ovat korostuneet menoerinä, joita muista tuloista ei pystytä kattamaan. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys on useissa tapauksissa syynä toimeentulotuen tarpeeseen.

Toimeentulotuen perusturvaa korvaavasta asemasta puolestaan todettiin, että jos ensisijaisten etuuksien ehdot eivät täyty, henkilö usein siirtyy toimeentulotuella ns. tulottomana. Koska toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi erityisiin menoihin ja tilanteisiin, siihen liittyvät työllisyyden edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen liittyvät kannusteet astuvat kuvaan mukaan tuen saannin pitkittyessä koskien erityisesti työttömiä hakijoita. Toisaalta toimeentulotukeen sosiaalihuollon taloudellisena tukena liittyy vahva kytkös palveluihin erityisesti sosiaalityöhön, joissa pyritään asiakkaan elämäntilannetta parantaviin ratkaisuihin – kuten työllisyysedellytysten parantamiseen. Työllisyyttä edistävien palveluiden tarjoaminen on kuitenkin pääosin TE-hallinnon vastuulla.

Hallitusohjelman mukaisesti valmistelussa on ollut toimeentulotukilain kokonaisuudistus<sup>43</sup>. Komitean linjauksena oli odottaa toimeentulotukiuudistuksen valmistumista ennen toimeentulotuen uudistamista koskevia muutosehdotuksia. Hallitus on antanut esityksen 127/2022 eduskunnalle toimeentulotukilain uudistamisesta. Uudistuksessa tullaan parantamaan sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välistä

---

<sup>43</sup> Toimeentulotukilain uudistaminen hankeikkunassa, kohdassa Asiakirjat varsinainen esitys ja muuta materiaalia. [Linkki sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuille.](#)

yhteyttä ja haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Eduskunta käsittelee toimeentulotukilain uudistusta syyskaudella 2022 ja uudistus on ehdotettu tulevaksi voimaan 1.1.2023. Tämän asiakirjan lopussa esitetään ehdotukset komitean jatkotyölle.

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun sosiaaliturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä paikkaajana. Mittakaavasta kertoo se, että Suomen sosiaaliturvamenojen kokonaisuus palveluineen, eläkkeineen ja etuuksineen on vuoden 2019 lukujen perusteella n. 72 mrd. Siitä noin yksi prosentti (750 ME) menee viimesijaisen toimeentulon turvaamiseen eli toimeentulotuen rahoittamiseen. Reilu neljännes toimeentulotuen saajista (28%) saa tukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden aikana. Tuoreimpien tilastojen<sup>44</sup> mukaan n. 12 % perustoimeentulotuen saajista oli saanut sitä yhtäjaksoisesti ainakin kolmen vuoden ajan. Suurimmalla osalla saajista toimeentulotuki täydentää muita etuuksia, kuten työttömyysturvaa ja asumistukea, jotka eivät riitä kattamaan kotitalouden välttämättömiä menoja. Toinen ryhmä ovat ihmiset, jotka ovat niin ikään työttömiä, mutta eivät saa ensisijaisia perusturvaetuuksia ja joiden toimeentulo on toimeentulotuen ja asumistuen varassa. Yli kolme vuotta toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 30 prosentilla ei ollut lainkaan tuloja tai niitä oli korkeintaan verottomasta ei-syyperustaisesta etuudesta, kuten asumistuesta.

Siinä missä syyperusteinen perusturva on kohdennettu aina etuuksittain tietylle joukolle, toimeentulotuki kattaa kaikki eri asiakasryhmät. Tukioikeuden arvioinnin piirissä on siis hyvin erilaisessa tilanteessa olevia. (Kts. esim. komitean ongelmaraportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen<sup>45</sup>) Koska toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi sosiaalihuollon viimesijaiseksi tukimuodoksi, sen käyttö pitkäaikaisesti muuhunkin kuin sosiaalihuollon tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tukemiseen on hallinnollisesti raskas ratkaisu. Toimeentulotuella perusturvan paikkaaminen pitkäaikaisesti on myös perustuslain 19 §:n mukaisen sosiaaliturvan porrasteisen rakenteen kanssa ristiriidassa. Myös kannustinnäkökulmasta toimeentulotuen varaan joutuminen pitkäksi aikaa on ongelmallista. Sosiaaliturvakomitean työssä on keskeistä keskittyä näihin ongelmallisiin tilanteisiin ja etsiä niihin ratkaisuja.

## **Komitean ehdotukset**

Toimeentulotukea saadaan monenlaisiin tarpeisiin. Toimeentulotukea voidaan myöntää kiireisiin tuen tarpeisiin, elämän muutosvaiheisiin tai yllättäviin poikkeuksellisiin menoihin. Toisaalta toimeentulotukea voidaan tarvita pitkään monimutkaisen henkilökohtaisen tilanteen johdosta, johon muut etuudet eivät yksinkertaisesti suo riittävää turvaa. Toimeentulotukea voidaan saada myös ainoana tukena, jolloin sitä haetaan muiden etuuksien sijaan, muiden etuuksien ehtoja ei täytetä tai niitä ei ole ehditty vielä saamaan maksuun. Lisäksi toimeentulotuki täydentää säännönmukaisesti

---

<sup>44</sup> [Sosiaalivakuutus lehti: Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi, mutta kymmenet tuhannet jäävät sen varaan vuosiksi](#)

<sup>45</sup> Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3.

perusturvaa. Toimeentulotukea koskevia ehdotuksia on jatkotyössä hyvä lähestyä yhtenäisenä kokonaisuutena, jolla kuitenkin on tunnistetut kytkennät moniin muihin komitean ehdotuksiin.

### **1. Perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyden tarkoituksenmukaisuuden arviointia jatketaan**

Sosiaaliturvakomitealle laaditussa ongelmaraportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen eriteltiin keskeisiä syitä, joiden johdosta toimeentulotuki täydentää perusturvaa. Perusturvan riittävyden arviointiraportissa on suuntaa antavana mittarina hyödynnetty kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit. Niiden mukaan vuosina 2015–2019 työttömän, kotihoidon tuen, vähimmäismääräisen sairaus- tai vanhempainpäivärahan saajan tulotasot eivät riitä kattamaan kohtuullista minimikulutusta. Monille perusturvan saajille voi syntyä oikeus toimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla huomioiden kotitalouden tulojen ja menojen kokonaisuus toimeentulotuen laskelmissa. Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin 50 prosenttia ja enimmilläänkin 80 prosenttia asumismenoista. Asuntojen vuokrataso on noussut yleistä hintatasoa selvästi nopeammin. Asumisen kustannukset saattavat osaltaan vaikuttaa siihen, että toimeentulotukea tarvitaan. Esimerkilaskelmien perusteella perusturvaan ja asumistukeen tehdyt erilliskorotukset vuosien saatossa ovat kuitenkin onnistuneet estämään sen, ettei laskennallinen oikeus toimeentulotukeen ole yleisesti ottaen kasvanut verrattuna 1990-lukuun.

Pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön yhtenä juurisyynä on pitkäaikaistyöttömyys, joka on vaihdellut Suomessa voimakkaasti taloudellisen tilanteen mukaan. Vuonna 2008 alkaneen laman jälkeen pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta nousi aina vuoteen 2016 saakka (Sotkanet 2021b). Muutokset ovat todennäköisesti keskeinen selitys toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön kasvulle, joka tapahtui samalla ajanjaksolla (Sotkanet 2021a).

Vaikka perustoimeentulotuen hakeminen on Kelasta monelle sähköisen asioinnin myötä aikaisempaa vaivattomampaa, on tuen saannin ehdot sellaiset, että ne edellyttävät laajaa selvitysvelvollisuutta asiakkaan tuloista, menoista ja tämän kokonaistilanteesta. Yhdessä muiden etuuksien kanssa tukikokonaisuus muotoutuu monimutkaiseksi. Lisäksi osa asiakkaista voi tarvita lisäksi sosiaalihuollon alueellisten linjausten mukaan myöntämää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, joiden hakeminen lisää byrokratiaa sekä selvittelyä. Perustoimeentulotuen päätösmäärät ovat suuria, mutta myönnetty tuki voi jäädä varsin pieneksi ja seuraavana kuukautena asiakas laskelma voikin olla taas ylijäämäinen, jolloin tukea ei myönnetä. Hallinnollisen työn kustannukset voivat muodostua suhteessa myönnettyyn tukeen varsin suuriksi.

Tuen tarpeeseen voidaan vaikuttaa rakenteellisesti lisäämällä kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa erityisesti muuttovoittopaikkakunnilla ja vähentämällä pitkäaikaistyöttömyyttä eri keinoin. Ratkaisut näihin laajoihin kysymyksiin eivät ole yksin toimeentulotukijärjestelmän tai muunkaan etuusjärjestelmän käsissä. Järjestelmään liittyvä kysymys sen sijaan on, voidaanko tukijärjestelmien välillä tehdä jotain kohdennuksia toisin, jotta toimeentulotuen tarvetta voitaisiin vähentää? Tästä tarvitaan huolellista arviointia ja toimeentulotuen saannin eri tilanteiden tarkempaa tarkastelua, jotta hahmotetaan toimeentulotuen saannin yhteydet muihin etuuksiin. Yhteyksien selvittäminen helpottaa

hahmottamaan erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia myös toimeentulotuen saajien tosiasialliseen tulotasoon ja toisaalta vaikutuksiin koko järjestelmän osalta.

Kela-siirron myötä tietopohja on laajentunut merkittävästi ja ensi kertaa on mahdollista tarkastella esimerkiksi pitkään pienehköjä perusturvaa täydentäviä toimeentulotuen eriä saavien asiakkaiden tulo- ja menokokonaisuutta. Tarkastelun avulla voidaan havaita, mitkä kustannukset aiheuttavat tarvetta täydentää perusturvaa pitkäaikaisesti toimeentulotuella ja voitaisiinko näitä kustannuksia korvata tai alentaa muiden järjestelmien kautta. Suhteessa asumistukea koskevaan kokonaisuuteen on selvitettävä erityisesti perusturvan ja asumistuen riittävyttä kohtuullisiin asumismenoihin. Myös sairastamisen kustannusten merkitystä toimeentulotukiasiakkuuden taustasyynä on syytä kuvata.

**Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan.**

- Taustalla vaikuttaviin isoihin ongelmiin pitkäaikaistyöttömyydestä ja kohtuuhintaisen asumisen vähäisyydestä on pyrittävä edelleen määrätietoisesti löytämään ratkaisuja.
- Toteutetaan laaja toimeentulotuen ja perusturvan keskinäissuhteiden ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöiden arviointitutkimus mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi.

## **2. Toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saavien ohjautumista palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin tehostetaan**

Toimeentulotuen saantia tutkittaessa on havaittu, että todennäköisyys poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta pienenee huomattavasti parin kuukauden jälkeen. Siihen mennessä noin puolet on siirtynyt ensisijaisten etuuksien saajiksi tai muista syistä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Huomattavalla osalla tilanne kuitenkin pitkittyy. Vähintään vuoden ajan yhtäjaksoisesti vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä on n. 10 000–11 000. Nuoret muodostavat ison osan vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista. Suurin osa pitkään pelkän viimesijaisen turvan varassa olleista on vähintään ohjattu TE-palvelujen piiriin, jossa he ovat kuitenkin saaneet työttömyysturvan maksamisen estävän lausunnon, koska eivät ole täyttäneet työttömyysturvaan liittyviä velvoitteita, kuten esim. koulutukseen hakovelvoitetta. Estävästä lausunnosta huolimatta työttömyysturvaetuutta voidaan kuitenkin maksaa työllistämistä edistävän palvelun ajalta, joka korostaa palveluiden roolia tilanteessa.<sup>46</sup> Erilaisia väliinpuotoamistilanteita voidaan pitää yksilöiden elämän käännekohtina, joissa järjestelmä voi onnistua tukemaan ihmistä hyvälle kehälle pääsemisessä tai epäonnistua tässä yrityksessä. Jälkimmäisessä tapauksessa viimesijaisen tuen

---

<sup>46</sup> Työttömyysturvaetuuksia ja palveluita käsitellään erillisessä linjausehdotuksessa.

tarve voi pitkittyä ja erilaisten – esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten – riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa.<sup>47</sup>

Syitä tulottomuuteen on käsitelty komitean ongelmaraaportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Raportissa todettiin mm. seuraavaa: ”Asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista ja yhteiskunnallisesti vaikuttavinta olisi, että ihminen saisi tarvitsemansa etuudet ja palvelut ajoissa siten, ettei tarvetta viimesijaiseen turvaan syntyisi.” Nuorten kohdalla keskeinen kysymys linkittyy vahvasti opintojen nivelvaiheisiin ja opinnoissa saatavaan tukeen. Voisikin ajatella, että erityisesti nuorten osalta tarjoamalla palveluja jo paljon varhaisemmassa vaiheessa voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja ajautumista sivuun opiskelu- ja työllisyyspolulta. Kuitenkin tässä ehdotuksessa keskitytään tilanteeseen, jossa viimesijaiselle tuelle on päädytty.

Jotta pitkäkestoista viimesijaiselle turvalle jäämistä saataisiin vähennettyä, tulisi asiakkaiden tarpeisiin vastaava henkilökohtainen palvelu ja aktivointikytkentä varmistaa riittävän laadukkaana. Pitkittyneesti perustoimeentulotukea saavien henkilöiden tilanne tulisi aina selvittää, on sitten kyse taustalla vaikuttavasta sosiaali- ja terveydenhuollon tai ammatillisen osaamisen vahvistamisen palveluiden tarpeesta tai haluttomuudesta edistää itsenäistä selviytymistä. Viimesijaista turvaa saavien kohdalla oikea-aikaisesti tarjottavat ja saavutettavat palvelut ovat olennaisia itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Toimeentulotuessa ohjautuminen palveluihin tapahtuu tällä hetkellä joko Kelan perustoimeentulotuen tai muun Kelan etuuden tai palvelun hakemusmenettelyssä esiin nousevien huolien tai lakisääteisten ohjaamisvelvoitteiden kautta. Asiakkaat ottavat myös itse suoraan yhteyttä sosiaalihuoltoon. Toimeentulotukilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä on haluttu vielä alentaa kynnystä yhteydenottoon tilanteissa, joissa asiakkaan etuuskäsittelyn yhteydessä ilmenee palvelutarpeita. Lainsäädäntöön ehdotetaan tuotavaksi mahdollisuus tavata asiakasta yhteistyössä Kelan ja sosiaalihuollon kesken ja asiakkaalle oikeus myös itse pyytää tätä tapaamista. Lakiin esitetyt muutokset tähtäävät myös suunnitelmallisen yhteistyön tekemisen edellytysten parantamiseen. Sosiaalihuollon näkemysten rooli perustoimeentulotuen käsittelyssä on määritelty aikaisempaa selkeämmin viranomaisten tehtävien selkeyttämiseksi.

Tällä hetkellä laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja laki kotoutumisen edistämisestä sisältävät veloitteen osallistua työllistymistä tai kotoutumista edistävään palveluun, kun henkilö on saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea tietyn ajan. Molemmissa laeissa säädetään sosiaalihuollon viranomaiselle velvollisuus käynnistää monialaisen suunnitelman laadinta asiakkaan kanssa. Suunnitelman laatimiseen osallistuminen tai siinä sovittuun palveluun osallistuminen on asiakkaalle velvoittavaa. Mikäli asiakkaan perusosaa päädytään Kelassa alentamaan, ilmoittaa Kela myös tästä sosiaalihuollolle, jotta asiakkaalle voidaan tarjota palveluja. Kyseiset ilmoitukset lähtevät Kelasta automaattisesti sosiaalihuoltoon.

---

<sup>47</sup> Korpela, T. & Raittila, S. Väliinpuotoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella. Julkaisussa Korpela T., Heinonen, H., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) (2020). Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Kela, Teemakirja 18.

Palvelujärjestelmään tehtyjen ja vireillä olevien laajojen muutosten johdosta (sote-uudistus ja työllisyyspalvelujen uudistukset) on perusteltua tarkastella tulevaisuudessa sitä, mitä asiantuntijoita tarvitaan vastaamaan toimeentulotukea tulottomina saavien asiakkaiden palvelutarpeisiin. Asiakkaan tavoittamiseksi palveluihin yhteys taloudellisen tuen maksajaan on perusteltua pitää tiiviinä. Palvelutarpeiden laadukas arviointi on edellytys sille, että asiakas on motivoitavissa myös osallistumaan hänelle oikein kohdennettuihin palveluihin. Sosiaalihuollon osalta laadukas palvelutarpeen arviointi edellyttää, että tehtävään on käytettävissä riittävästi sosiaalityön ammattilaisia ja että palveluita on myös tarjolla. Asiakkaan oma motivaatio on keskeinen onnistumisen edellytys.

Asiakkaiden elämänhallinnan haasteet asettavat omat vaatimuksensa palveluohjaukselle ja palveluprosessille. Kyse ei useinkaan ole kertaluonteisista interventioista, vaan asiakassuhde vaatii pitkäjänteistä panostusta kuukausittain, joskus vuosienkin ajan. Mikäli velvoittavuutta halutaan kiristää, on vastuullista huolehtia myös palvelujärjestelmän kantokyvystä vastata palvelutarpeiden vaatimalla tavalla. Nykyisten palvelujen kokonaishyödyistä ihmisten elämään ja kustannustehokkuudesta ei vielä tiedetä riittävästi. Ei myöskään tiedetä siitä, tuottavatko palvelujen ja etuuksien kokonaisuudet asiakkaalle ja yhteiskunnalle sellaista kokonaishyötyä, kuin niillä tavoitellaan. Järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille ja sosiaalihuollon Kanta-tiedon toisiokäytön edistyessä erilaista tietoa palveluista tullaan jatkossa saamaan nykyistä paremmin.

Palvelujärjestelmä on muuttunut toimeentulotuen osalta Kela-siirron myötä ja nyt hyvinvointialueiden aloittaminen muuttaa kokonaisuutta lisää. Lisäksi hallituksen tulevaan esitykseen toimeentulotukilain uudistamisen vaikutukset tulee arvioida. Tutkittua tietoa ei kaikesta vielä ole, mutta selvityksin ja rekisteritiedon kautta tulisi kerätä tietoa myös uudistusten vaikutusten arviointiin.

Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön syitä ei ole tutkittu tällä hetkellä pitkittäistutkimuksin, vain case - eli tapaustutkimuksin. Niissä on tullut esiin, että pitkäaikaiskäyttöön liittyy useita päällekkäin olevia ongelmia, joita ei ole selvitetty kunnolla. Asiakas voi olla pitkäaikaisen tuen asiakas vuosia ilman, että esimerkiksi työ- tai toimintakykyä tai terveydentilaa olisi selvitetty. Myös erilaisten välimuotoisten tukimuotojen eli osallistavan toiminnan (vapaaehtoistyö, harrastustoiminta, opiskelu, pienimuotoinen palkkatyö) merkitystä voisi selvittää edelleen ja voisiko niitä yhdistää taloudelliseen tukeen.

Toimeentulotuen saantiin liittyy velvollisuus pyrkiä pitämään huolta omasta elatuksesta ja velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, ellei siihen ole perusteltua estettä. Velvoitteeseen liittyy sanktion mahdollisuus perusosaa alentamalla. Perusosan alentamisen kokonaisuus vaatii vielä tulevaisuudessa kehittämistä. Perusosan alentamisen merkityksestä ja vaikutuksista on esitetty erilaisia vastakkaisiakin näkemyksiä, mutta luotettavaa tutkimustietoa ei ole. Ainakin yhteensovittamista asiakasprosessiin olisi perusteltua tehdä tavalla, joka on asiakkaalle ymmärrettävä ja viranomaisille hallinnollisesti nykyistä tehokkaampi.

**Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön vähentämiseen liittyy myös tarve saada kaikki osalliseksi yhteiskuntaan, kukin oman kykynsä mukaan. Tavoitteena on, että jokaiselle tulottomalle toimeentulotuen saajalle pyritään löytämään hänen tilannettaan kohentavat palvelut ja etuudet.**

- Tavoitteen edistämiseksi on syytä seurata, miten toimeentulotukilakiin esitetyt vuoden 2023 alusta voimaan tulevat muutokset sekä hyvinvointialueiden aloittaminen tiivistävät Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyötä asiakkaiden tilanteiden selvittämiseksi.
- Hyvinvointialueiden toimeenpanon ohjauksessa arvioidaan, voidaanko palvelujen tarjoamista toimeentulotuen saajille edelleen tehostaa tulevien hyvinvointialueiden monialaisena työnä. Palveluihin ohjaamisen tehostamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että palveluita on tarjolla tarvetta vastaavasti. Palveluiden tarjonnan lisäämisen kustannus- ja henkilöstövaikutukset ovat keskeinen arvioinnin kohde.
- Kelan ja sosiaalihuollon väliseen palveluohjaukseen sekä sosiaalihuollon palveluihin liittyvää tilasto- ja tutkimustietopohjan vahvistamista on määrätietoisesti jatkettava, jotta palveluita voitaisiin kehittää tarkoituksenmukaiseen suuntaan.



## 4.7 Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen

### Nykytilan kuvaus

#### *Sosiaaliturvalainsäädännön monimutkaisuus*

Sosiaaliturvakomitean selvitystyössä on tarkasteltu perhekäsitteitä, eri etuuksien hakuaikojen vaihtelua, maksuajankohtien vaihtelua, erilaisten palkka- ja tulokäsitteiden moninaisuutta sekä eri etuuslaeissa esiintyvien menettelytapasäännösten eroavuuksia. Komitealle on tuotettu tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa (Ella Sihvonen, Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 2021).

Komitea linjasi, että haku- ja maksuajankohtia, perhekäsitteitä ja tulokäsitteitä koskevia osauudistuksia aletaan valmistella komitean hallintojaostossa. Kysymys oli nopeasti edistettävistä toimista, jotka olisi ollut helposti toteutettavia ja jotka eivät vaikuta etuuksien sisältöön.

Selvitystyössä kävi ilmi, että perhe käsitteenä ei sinänsä ole sosiaaliturvalainsäädännössä ongelmallinen. Monimutkaisuiksi koetut ja vaikeasti ymmärrettävät etuuksien eroavuudet liittyvät usein siihen, miten perhesuhteet vaikuttavat etuusoikeuteen tai etuuden määrään. Etuuslakien perhekäsitteistä on siten kyse etuuksien kohdentamisesta eli suuremmista periaatteellisista kysymyksistä. Eroavaisuudet ovat poliittisesti haluttua etuuden kohdentamista, ei tahatonta lainsäädännön monimutkaisuutta. Näitä asioita selvitetään asumisen jaostossa sekä lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmässä.

Maksupäivien osalta voidaan todeta, että suuri osa etuuksista maksetaan kuukauden 1. päivä tai kuukauden alkupuolella. Sairausvakuutuslain päivärahaetuuksissa ja työttömyysturvalain mukaisissa etuuksissa ei ole kiinteää maksupäivää, vaan maksupäivä vaihtelee ja etuus maksetaan tietyn pituisissa jaksoissa. Lapsiperheiden etuuksien maksupäivissä on vaihtelua. Eläkkeiden maksupäivissä on eroavaisuuksia, mutta useimmat eläkkeet maksetaan kuukauden alkupuolella. Maksupäivien laajempi yhtenäistäminen edellyttäisi muutoksia tietojärjestelmiin. Etuudesta ja nykyisestä etuusjärjestelmästä riippuen muutokset saattavat edellyttää kokonaan uuden tietojärjestelmän rakentamista taikka pienempiä muutoksia nykyiseen järjestelmään. Lisäksi maksupäivien muuttamisessa on otettava huomioon maksujenhallintaan ja maksujen oikea-aikaiseen välittymiseen asiakkaiden tilille liittyviä seikkoja sekä kirjanpitoon liittyviä seikkoja. Maksupäivien yhtenäistämistä ei nopealla aikataululla ollut mahdollista toteuttaa.

Hakuaikojen yhtenäistäminen palvelisi tavoitetta hakea etuuksia samanaikaisesti. Komitean selvityksen mukaan hakujat vaihtelevat. Osassa etuuksia ei ole lainkaan takautuvaa hakuaikaa, osassa puolestaan on 6 kuukauden takautuva hakuaika ja useassa etuudessa hakuaika on jotain tältä väliltä. Hakujat ovat pitkälti vakiintuneet ja samojen lakien mukaiset hakujat ovat aika hyvin yhdenmukaisia (SVL, TTL, eläkkeet). Selvitystyössä hakuaikojen yhtenäistäminen on nähty haastavaksi erityisesti sen vuoksi, että osaa etuuksia haetaan etuuden tarkoituksesta ja luonteesta johtuen ennakkollisesti ja osaa voidaan hakea takautuvasti. Tavoitetta etuuksien hakemiseksi

samanaikaisesti voidaan edistää myös muuten kuin lainsäädännön keinoin kehittämällä sähköisiä hakemuspalveluita.

Selvityksen yhteydessä lainmuutosvalmisteluun nostettiin muutoksia, jotka toteutetaan muiden lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä. Nämä ovat yleisen asumistuen vuokranantajalle maksamisen helpottaminen sekä Kelan kuntoutusrahan (takautuvan) hakuajan saattaminen vastaamaan työeläkelakien mukaisen kuntoutusrahan (takautuvaa) haluaikaa.

Komitean selvityksen mukaan sosiaaliturvalainsäädännössä on useita eri tulokäsitteitä. Etuuksien perusteena olevat eri palkanlajit eivät ole yhtenäisiä. Laaja-alaisempi yhtenäistäminen vaatii vaikutusten selvittämistä eri etuuksien näkökulmasta. Muutoksilla olisi vaikutuksia etuuksien määräytymiseen ja mahdolliseen tasoon. Komiteassa on myös käsitelty sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevia palkkakäsitteitä. Lisäksi tulokäsitteisiin liittyviä termejä käytetään epä johdonmukaisesti.

Komiteassa on tarkasteltu eri etuuslakien menettelytapasäännöksiä. Lähtökohtaisesti kysymys on ollut Kelan etuuksista. Menettelytapasäännöksillä tarkoitetaan mm. päätöksenantomenettelyä, maksamistapaa, takaisinperintää, muutoksenhakua ja lainvoimaisen päätöksen oikaisua ja poistamista. Menettelytapasäännökset eri etuuslaeissa ovat merkittävältä osin saman sisältöisiä, lukuun ottamatta sanamuodoissa ja momenttijaoissa esiintyviä teknisluonteisia eroavaisuuksia. Joitain etuuskohtaisia sisällöllisiä eroavaisuuksia kuitenkin esiintyy. Kaikille eroavaisuuksille ei ole löytynyt perusteita ja arvioitavaksi tulee missä määrin menettelyistä on tarpeellista säätää erikseen jokaisessa etuuslaissa. Etuuslakien sääntely on myös osittain päällekkäistä hallintolain sääntelyn kanssa.

## **Komitean ehdotukset**

### **1. Menettelytapasäännökset ja palkkakäsitteet**

Seuraavat selvitystyöt on aloitettu nykyisen eduskuntakauden aikana, mutta selvitystyön pohjalta tehtävät mahdolliset lainsäädäntömuutokset toteutetaan seuraavalla eduskuntakaudella:

- Selvitetään eri etuuslakeihin sisältyvien menettelytapasäännösten sekä etuuslakien ja hallintolain sääntelyn päällekkäisyyksiä. Selvitetään mahdollisuutta koota etuuslakien menettelytapasäännökset yhteen lakiin. Vaihtoehtoisesti menettelytapasäännöksiä yhtenäistettäisiin nykyisiin etuuslakeihin. Perustellut erot menettelytapasäännöksissä säilytetään. Yleislainsäädännön ja erityislainsäädännön väliset päällekkäisyydet poistetaan.
- Selvitetään sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevien palkkakäsitteiden yhtenäistämisen mahdollisuuksia sekä mahdollisuutta koota sosiaalivakuutusmaksujen perusteena oleva palkkakäsite yhteen lakiin.

### **2. Tulokäsitteet, takautuvat hakuajat ja palkkakäsitteet**

Seuraavat selvitystyöt aloitetaan sen jälkeen, kun edellä mainitut työt on saatu päätökseen:

- Selvitetään eri etuuksien tulokäsitteisiin liittyvien termien yhdenmukaistamista. Esimerkiksi termeillä työtulo tai vuositulo ei ole yhtenäistä merkitystä.

- Selvitetään ainakin takautuvien hakuaikojen yhtenäistämistä.
- Selvitetään etuuksien perusteena olevien palkkakäsitteiden eroavuuksia ja kuvataan mahdollisen yhtenäistämisen vaikutuksia.

## 4.8 Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet

### Nykytilan kuvaus

Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuus tarkoittaa sitä, että lainsäädännössä määritellyt etuuksia tai palveluja toteutetaan asiakkaan kannalta tarpeettoman monimutkaisesti. Usein monimutkaisuuden taustalla on viranomaisten yhteistyöhön liittyviä ongelmia. Kukin toimeenpanija keskittyy suorittamaan omaa lakisääteistä tehtäväänsä eikä kenelläkään ole kokonaiskuvaa esimerkiksi asiakkaan työllistymisen edellyttämistä toimenpiteistä. Eri hallinnonalat, palvelu- ja etuusjärjestelmät sekä niiden erilliset rahoituskanavat voivat johtaa osaoptimointiin ja poisohjaukseen.

Tilanteen korjaamiseksi toimijoille tulisi asettaa yhteisiä tavoitteita, jotka suuntaavat toimintaa koko yhteiskunnan kannalta vaikuttavalla tavalla. Lisäksi olisi luotava mekanismit tavoitteiden toteutumisen seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Tämä edellyttää panostuksia viranomaisten välisen yhteistyön kehittämiseksi sekä sosiaaliturvan toimeenpanon ohjausta koskevien viranomaistehtävien määrittelyä.

Toimeenpanon ohjaustehtäviä määriteltäessä olisi huomioitava myös tiedonhallinnan kehittämistarpeet. Tätä aihepiiriä on käsitelty tarkemmin sosiaaliturvakomitean monimutkaisuutta koskevassa ongelmaraportissa<sup>48</sup>. Nykytilanteessa sosiaaliturvaa toimeenpanevilla organisaatioilla on toisistaan erilliset asiakirjamallit, tietorakenteet, sähköiset asiointipalvelut ja asiakasrekisterit. Samasta asiakkaasta kerätään tietoja eri paikoissa ja pahimmillaan tiedot ovat keskenään ristiriitaisia.

Seurauksena on järjestelmä, jossa asiointipolut ovat katkonaisia ja tieto liikkuu usein asiakkaan välittämänä, maapostina, sähköposteina tai puhelimitse. Järjestelmän toiminnasta ei myöskään synny sellaista tietopohjaa, joka mahdollistaisi vaikuttavuuden kansallisen seurannan ja arvioinnin. Näiden puutteiden korjaamiseksi on sovitettava yhteen tiedon tuotannon prosesseja ja tietojärjestelmiä. Tässä tarvitaan kansallisia määräyksiä ja toimintamalleja niistä sopimiseksi.

Tulevaisuudessa asiakasta ja hänelle annettuja palveluja sekä etuuksia koskeva tieto tulee tuottaa yhtenäisessä muodossa, jolloin syntyy digitalisaation mahdollistava tietopohja. Tietopohjan avulla asiakkaalle voidaan tarjota yksi näkymä omaan tilanteeseen. Ammattilaisten käyttöön voidaan kehittää erilaisia koosteita asiakkaan tilanteesta, riippuen viranomaisroolista ja tiedonsaantioikeuksista. Johtavassa asemassa oleville voidaan puolestaan tuottaa ajantasaiset raportit järjestelmän vaikuttavuudesta. Tämän lisäksi yhtenäinen tietopohja luo edellytykset tekoälyyn perustuvien ratkaisujen hyödyntämiselle.

Näiden mahdollisuuksien lunastaminen vaatii lainsäädännön, toimintamallien ja tietojärjestelmien yhdensuuntaista kehittämistä. Koska kyse on koko toimeenpanojärjestelmän tasolla tapahtuvasta muutoksesta, tarvitaan jokin taho, joka asettaa muutoksen tavoitteet ja ohjaa niiden toteutumista.

---

<sup>48</sup> <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163752>

Tavoitteiden asettamisen lisäksi tarvitaan tiedonhallintaa koskevia kansallisia määräyksiä ja mahdollisesti uusia kansallisesti yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmäratkaisuja.

Omana erityiskysymyksenään on lainsäädännön ja tiedonhallinnan kehittämisen parempi yhteensovittaminen. Sosiaaliturvajärjestelmässä käsitellään valtiosääntöisesti arkaluonteista henkilötietoa, jolloin kaikessa kehittämistoiminnassa on huomioitava tietosuojaan liittyvät reunaehdot. Tämä edelleen korostaa tarvetta yhteen sovittaa lainsäädännön, toimintamallien ja tietojärjestelmien kehittämistä. Osana lainvalmisteltua on pystyttävä huomioimaan tiedon hyödyntämisen tarpeet ja luotava edellytykset vaikuttavien toimintamallien kehittämiseksi, tietosuoja huomioiden. Vain tällä tavoin voidaan tuottaa digitalisaation mahdollisuudet hyödyntävää lainsäädäntöä.

Lisäksi digitaalisia asiointikanavia ja ratkaisuja kehitettäessä tulee huomioida se väestönosa, joka ei pysty itsenäisesti niitä hyödyntämään. Digitaalinen asiointi ei voi syrjäyttää muita asiointitapoja ja viranomaisen on aina huomioitava myös asiakkaan tarpeet ja mahdolliset henkilökohtaiset ominaisuudet. Toisaalta digitaaliset ratkaisut voivat tuoda hyötyä kaikille siten, että ne tehostavat viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja koordinaatiota sekä parantavat tietoon perustuvan johtamisen edellytyksiä.

## **Komitean ehdotukset**

### **1. Ehdotus**

Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä muiden ministeriöiden kanssa sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan ohjauksen edellyttämät lainsäädännön kehittämistarpeet sekä niiden toteuttamisen vaihtoehdot. Selvityksen pohjalta valmistellaan säädökset ja niiden toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet.

### **2. Ehdotus 2:**

Sosiaaliturvakomitean yhteydessä aloitettua työtä digitalisaation edistämiseksi jatketaan laajapohjaisessa yhteistyössä. Osana tätä työtä laaditaan asiakkaiden tarpeisiin perustuva digitalisaation strategia, joka kuvaa vuosien 2023–2030 aikana esitettävät toimenpiteet sähköisen asioinnin, viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja kansallisen tietopohjan kehittämiseksi. Strategia hyödyntää EU:n digitaalisen identiteetin ja digitaalisen lompakon mahdollisuudet.

## 4.9 Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja informaatioloukut

### Nykytilan kuvaus

Sosiaaliturvakomitea on 29.11.2021 hyväksynyt kannanotot sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja informaatioloukuista. Komitean näkemyksen mukaan nykyjärjestelmä ei kannusta parhaimmalla mahdollisella tavalla työllistymään tai parantamaan työllistymisen edellytyksiä (esimerkiksi opiskelemaan tai osallistumaan kuntoutukseen). Yhtä syyperusteista etuutta saavalla sosiaaliturvan yhteensovittaminen on pääasiallisesti selkeää ja ennustettavaa. Puutteelliset kannustimet syntyvät, kun ansiotulojen ja syyperusteisen etuuden kuten työttömyysturvan lisäksi toimeentuloa täydennetään myös asumistuella tai toimeentulotuella. Eri etuuksissa ansiotyöstä saatuja tuloja huomioidaan eri tavalla ja velvoitteet eroavat toisistaan. Näissä tilanteissa toimeentulon kokonaisuuteen vaikuttaa kaksi tai useampi yhteensovittamisen mekanismi tai laskukaava. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella on merkittävä rooli kannustin- ja informaatioloukuissa ja niiden vähentämisessä.

Kannustinloukkuja on Suomen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä edelleen jäljellä etenkin tilanteissa, joissa yksilö tai kotitalous saa useita päällekkäisiä etuuksia, ja erityisesti, jos yksilö tai kotitalous saa toimeentulotukea. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavilla työllistymisveroasteet ovat keskimääräistä korkeampia ja työttömyysloukut hieman keskimääräistä yleisempiä. Kannustinongelmia liittyy myös työkyvyttömyyseläkettä saavien työnteon kannustimiin. Sekä täyteen että osatyökyvyttömyyseläkkeeseen liittyvät ansiorajat muodostavat kannustinloukkuja työnteon lisäämiseen.

Kansainvälisesti vertailluna työllistymisen kannustimet eivät lyhytkestoisen työttömyyden tapauksessa ole Suomessa merkittävästi keskimääräistä heikommat. Sen sijaan pitkittyvän työttömyyden tapauksessa työllistymisen kannustimet ovat Suomessa heikot muihin maihin verrattuna. Työttömän kannustimet vastaan ottaa osa-aikatyötä sovitellun päivärahan tukemana ovat kansainvälisesti vertailluna Suomessa varsin hyvät. Sen sijaan useimpiin muihin maihin verrattuna sovitellun työttömyyspäivärahan saajalla näyttäisi Suomessa olevan melko heikot taloudelliset kannustimet siirtyä kokoaikatyöhön.

Työllisyyden näkökulmasta olennaista on, miten ihmiset reagoivat työnteon kannustimiin ja byrokraatia-/informaatioloukkuihin. Työttömyyspäivärahan tasolla ja työttömyyspäivärahakauden enimmäiskestolla on tutkimusten mukaan vaikutuksia työttömyysjaksojen kestoon ja siten työllisyyteen. Etuuden tason korottaminen tai keston pidentäminen yleensä kasvattavat työttömyysjaksojen kestoa ja siten todennäköisesti alentavat työllisyyttä. Kun huomioidaan työttömyysturvan lisäksi myös muu sosiaaliturva (mm. asumistuki & toimeentulotuki) ja verotuksen vaikutus, työnteon taloudellisilla kannustimilla on havaittu tutkimuksissa vaikutuksia työllistymispäätökseen, mutta keskimäärin vaikutukset ovat pieniä tai maltillisia. Vaikutukset kuitenkin vaihtelevat ryhmien välillä ja esimerkiksi pienten lasten äitien on havaittu reagoivat muita herkemmin taloudellisiin kannustimiin sekä kansainvälisissä että kotimaisissa tutkimuksissa. Lisäksi kotimaisen

tutkimuskirjallisuuden perusteella ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat reagoivat kannustimiin herkemmin kuin työmarkkinatukea saavat.

Työllistymisen taloudelliset kannustimet riippuvat siitä, kuinka paljon käytettävissä olevat tulot kasvavat henkilön siirtyessä työttömästä työlliseksi. Kannustimia voidaan parantaa joko pienentämällä työttömien käytettävissä olevia tuloja esimerkiksi etuustasoja laskemalla tai kasvattamalla työllisten käytettävissä olevia tuloja työn verotusta keventämällä tai ulottamalla sosiaalietuuksia nykyistä enemmän myös työllisille. Kannustinloukkujen purkamisessa joudutaan siten väistämättä tasapainottelemaan työnteon kannustimien, sosiaaliturvan riittävyyden ja julkisen talouden kestävyysvälillä. Työllisyyden näkökulmasta kannustinloukkujen haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää myös etuuksien saamiseen liittyvien velvollisuuksien ja palveluiden avulla.

Sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla kokonaisuutena työkykyisille henkilöille työntekoon kannustava. Työnteon kannustimiin ja kannustinloukkuihin tulee kiinnittää huomiota myös työllisyyden edistämisen ja sosiaaliturvajärjestelmän rahoituspohjan vahvistamisen näkökulmasta.

## **Komitean ehdotukset**

1. Komitea näkee, että kannustinloukuista ei voida päästä kokonaan eroon niin kauan kuin halutaan säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoinen toimeentulo työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville. Vaikka kannustinloukkuja ei voida kokonaan poistaa, tulee niitä vähentää ja vaikuttaa siihen, missä kohtaa kannustinloukut sijaitsevat. Työllisyyden näkökulmasta taloudellisten kannustinloukkujen purkaminen tulee kohdistaa etuuksiin, tuloluokkiin ja henkilöihin, joiden kohdalla kannustimien työllisyysvaikutus on keskimääräistä suurempi. Julkista taloutta vahvistava työnteon kannustimien parantaminen tulee kohdistaa tämän perusteella mm. ansiosidonnaisiin työttömyysturvaetuuksiin. Kotihoidontukea käsiteltäessä tulee kiinnittää työllisyysvaikutusten lisäksi huomiota vaikutuksiin julkiseen talouteen sekä lapsen etuun ja lasten hoidon järjestämisen mahdollisuuksiin.
2. Byrokratialoukkujen osalta komitea esittää, että sosiaaliturva yksinkertaistettaessa tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan myös ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamissääntöjä eri etuuksissa soveltuvien osin. Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden vähentäminen voi purkaa myös byrokratialoukkuja ja siten edistää työllisyyttä.

## 4.10 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

### Nykytilan kuvaus

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa komitean raportissa<sup>49</sup> ja siihen sisältyvässä tutkimuskoosteessa sekä komitean kannanotoissa<sup>50</sup> on tunnistettu keskeisiä ongelmakohtia liittyen palvelujen ja etuuksien yhteen toimivuuteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteinä kansainvälisessä vertailussa on, että etuudensaajaa ei, samassa määrin kuin verrokkimaissa, osallisteta palveluihin tai muihin tukitoimiin etuuskauden pitkeytyessä. Tällöin yksilön oikeus palveluihin ei toteudu ja vastaavasti yksilöllä ei ole velvollisuutta osallistua palveluihin. Kyse on erityisesti työkyvyttömyysetuuksien, työttömyysturvan ja toimeentulotuen sekä sosiaali- ja terveystalouden, kuntoutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen suhteesta.

Etuus- ja palvelujärjestelmiä on kehitetty pääosin toisistaan erillään lainsäädäntöuudistuksissa ja toiminnan kehittämishankkeissa, jolloin niiden tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi. Etuuslainsäädännössä etuuksien myöntämisedellytykset on yleensä tarkasti määritelty ja etuus on myönnettävä hakijalle, jos myöntämisedellytykset täyttyvät hakijan kohdalla. Palvelulainsäädäntö taas perustuu palvelujen järjestämisvelvollisuuteen yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Etuus- ja palvelujärjestelmillä on useita eri toimeenpanijoita useilla eri hallinnonaloilla ja järjestelmien rahoitustavat ovat erilaisia.

Sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä säädetään toimeentuloa turvaavien etuuksien ja tukien myöntämisen ehdoista. Välttämätön toimeentulo turvataan kaikissa tilanteissa. Kaikkien etuuksien ehdoissa yksilölle ei ole asetettu velvoitetta osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Vastaavasti toimijoilla ei usein tosiasiallisesti ole vahvoja velvoitteita järjestää tarvittavia palveluja oikea-aikaisesti tai järjestämisvelvoitteet eivät toteudu.

Kysymys on periaatteellinen: kuinka vahvasti yhteiskunta velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Velvoite osallistua tarvittavaan ja tarkoituksenmukaiseen palveluun etuuden saamisen ehtona voi tuottaa kokonaishyötyä yksilölle ja yhteiskunnalle, kun palvelu on vaikuttavaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

Kaikkiin etuuksiin ei ole liitetty taloudellisia kannustimia osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustimet ovat riittämättömiä. Toimijoilla ei myöskään ole riittäviä kannustimia järjestää tarvittavia palveluja ja ohjata palveluihin. Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta, palveluihin ei ohjata ja sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti. Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia. Tiedot eivät siirry joustavasti ja yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä ovat puutteellisia. Asiakkaan kohtaaminen, motivointi palveluun osallistumiseen ja toiminnan

---

<sup>49</sup> [Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:4.

<sup>50</sup> [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3.



suunnitelmallisuus usein puuttuvat. Yksilön on vaikea hahmottaa palvelujen ja etuuksien kokonaisuutta eikä hän usein koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta.

Ongelmat konkretisoituvat esimerkiksi työttömällä, joilla on työkyvyn haasteita, pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavilla, joilla ei ole oikeutta ensisijaiseen etuuteen, siirtymissä työkyvyttömyyseläkkeille (ml. kuntoutustuki eli määräaikainen työkyvyttömyyseläke) sekä osalla työkyvyttömyysetuuksien saajista, vammaisista henkilöistä, maahanmuuttajista ja nuorista. Palvelujen merkitys korostuu työ- ja toimintakyvyn haasteissa sekä etuuden saamisen pitkittymisen tilanteissa (esim. sairauspäiväraha, kuntoutustuki, työttömyysturva, toimeentulotuki, kotihoidon tuki). Huomattavalla osalla etuudensaajista palvelun tarve tai kyky ottaa vastaan palvelua ei kuitenkaan kohdistu samaan hetkeen etuuden saamisen kanssa tai palvelun tarve vaihtelee sekä laajuudeltaan että tarvittavan asiantuntijuuden suhteen. Kokonaisuutena palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisesta Suomessa tarvittaisiin lisää tutkimustietoa.

## 4.11 Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen

### Nykytilan kuvaus

Kuka tahansa työikäinen voi joutua etuus- ja palvelupolulla väliinputoajaksi tai eri etuuksien kierteeseen. Tämä voi koskea niin työllisiä, työttömiä kuin muuten työelämän ulkopuolella oleviakin. Henkilöt, joilla on työpaikka tai taustallaan enintään lyhyt työttömyys, selviävät kuitenkin takaisin työhön paremmin kuin pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa<sup>51</sup> on todettu pitkään työttömänä olleilla palvelutarpeen kasautumista ja piilossa olevaa palvelujen tarvetta. Kyseisen tutkimuksen mukaan työttömyyskuukausien lisääntyessä sosiaali- ja terveystalouden käyttö ja kustannukset lisääntyivät. Tämän vuoksi etuus- ja palvelupolkujen tarkastelussa korostuvat pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleiden sekä osatyökykyisten palvelut.

Eri palveluille ja etuuksille on kullekin lainsäädännössä asetettu omat tavoitteensa, jotka johtuvat kyseisen palvelu- tai etuusjärjestelmän tarkoituksesta ja tavoitteista. Eri hallinnonalat, palvelu- ja etuusjärjestelmät sekä niiden erilliset rahoitukset saattavat johtaa osaoptimointiin ja poisohjaukseen. Riskinä tässä on, että tavoitteet eri hallinnonaloilla ovat ristiriitaiset ja ajallisesti erilaiset, minkä seurauksena asiakkaan prosessi pitkittyy tai hän putoaa eri etuuksien ja palvelujen väliin.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden näkökulmasta etuus- ja palvelujärjestelmiä ja niiden yhteensovittamista tulisikin tarkastella kokonaisuutena. Tavoitteina ovat myönteinen muutos henkilön elämäntilanteessa, henkilön hyvinvointi ja osallisuus yhteiskunnassa, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen, itsenäisen toimeentulon edellytysten parantaminen sekä työllistyminen sopivaan työhön aina, kun se on mahdollista.

Tehokkailla, vaikuttavilla ja oikein kohdistetuilla palveluilla voidaan vähentää myöhemmin toteutuvia etuusmenoja. Näin panostukset palveluihin voivat parhaimmillaan olla myös julkista taloutta vahvistavia keinoja, kun huomioidaan työllisyyden kasvusta seuraavat etuussäästöt ja verotulojen kasvu.

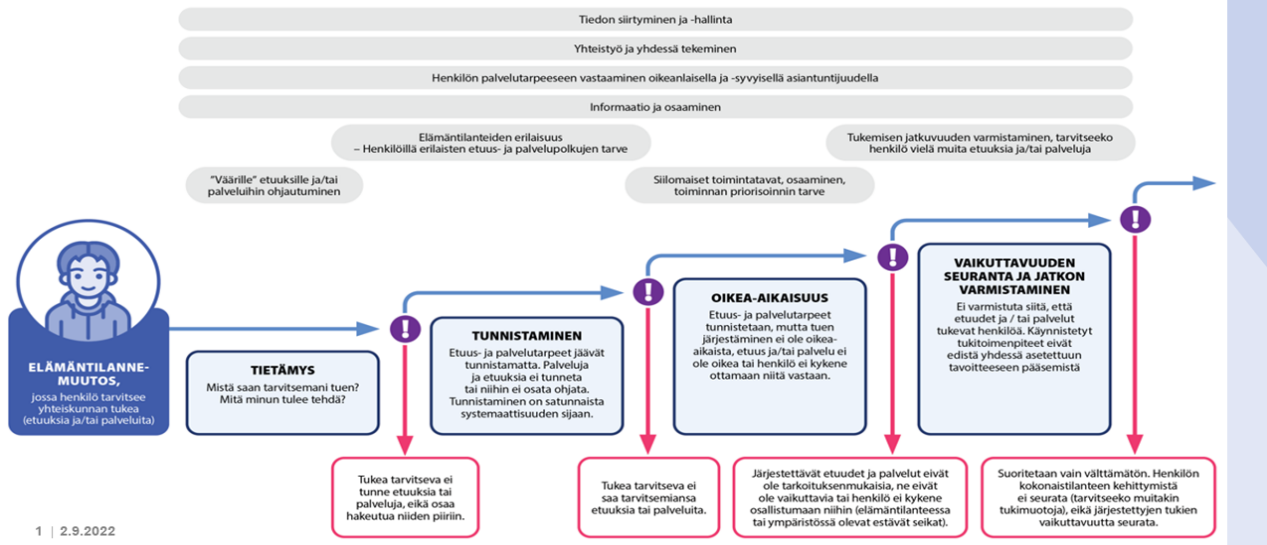
Kuvassa 1 esitetään, mitä etuus- ja palvelupolun turvaaminen edellyttää ja mitä vaikuttavat palvelut toiminnalta edellyttävät.

*Kuva 1.*

---

<sup>51</sup> [Työttömien sosiaali- ja terveystalouden käyttö rekisteritietojen valossa](#). Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

## Etuus- ja palvelupolun ”sudenkuopat”



1 | 2.9.2022

Työikäisten etuudensaajien kannalta keskeisiä palveluja järjestävät vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueet<sup>52</sup>, Kela ja TE-viranomaiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ovat esimerkiksi yleiset terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut, työttömien terveystarkastukset, päihde- ja mielenterveyspalvelut, sosiaalinen ja lääkinällinen kuntoutus, kuntouttava työtoiminta ja muut sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut, vammaispalvelut sekä asumispalvelut. Kela järjestää ja korvaa lääkinällisen ja ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Myös työeläkelaitokset järjestävät ammatillista kuntoutusta. TE-palvelut tarjoavat mm. työllistymiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta, arvioiteja, kokeiluja, valmennusta sekä koulutusta. Lisäksi lainsäädännössä säädetään monialaisesta yhteistyöstä, palvelujen yhteensovittamisesta ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP).

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 13 §:ssä säädetään kunnan, jatkossa hyvinvointialueen, velvollisuudeksi järjestää työttömien terveystarkastukset. Tällä hetkellä ne eivät kaikkialla toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla, sillä ohjausprosessi, osaaminen ja resursointi vaihtelevat alueittain. Terveydenhuoltolain mukaan kiireettömään hoitoon perusterveydenhuollossa on päästävä kolmessa kuukaudessa.

Pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella palveluja on kehitetty useissa eri hankkeissa ja uudistuksissa. Niiden keskeisinä tavoitteina on tunnistaa palvelujen tarve, tarjota tarpeenmukaisia palveluja sekä kehittää menetelmiä, joilla tuetaan työllistymistä tai työhön paluuta. Nämä hankkeet on lyhyesti esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Palvelujen kehittämistä koskevia hankkeita ja uudistuksia

<sup>52</sup> Tässä tekstissä hyvinvointialueella tarkoitetaan myös Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää.

Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
Kuntoutuksen uudistaminen	Kuntoutukseen ohjautumisen tehostaminen kaikissa ikäryhmissä, palvelujen kehittäminen, työ- ja toimintakykytiedon kehittäminen, osaamisen vahvistaminen.	2020–2022
Pohjoismainen työvoimapalvelumalli	Uudessa asiakaspalvelumallissa työnhakija hakee työtä omatoimisesti ja saa työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Työnhakijan on haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu.	2.5.2022 alkaen
Työkykyohjelma	Työkyvyn tuki osaksi tulevaisuuden sote-keskusta, laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus, ammattilaisten osaamisen vahvistaminen sekä arviointi- ja seurantatutkimus.	2019–2023
TYÖ2030-ohjelma	Kun työ ja työelämä muuttuvat ja uudistuvat, tulee myös osaamisen ja toimintatapojen uudistua. Ohjelma luo tilannekuvaa muutoksesta, mahdollistaa tarvittavaa kehittämistä ja levittää uusia syntyviä malleja ja työkaluja mahdollisimman monen saataville. Ohjelmassa kehitetyistä uusista toimintamalleista on koottu suomalaisen työelämän käyttöön “osaamisen uudistamisen työkalupakki”, joka tarjoaa työkaluja toimialojen ja työpaikkojen muuttuviin tarpeisiin ja niiden ennakointiin.	2020 alkaen
Työelämän mielenterveysohjelma	Työpaikan ja työterveyshuollon kanssa tehtävään yhteistyöhön kehitetään toimintamalli ja työpaikoille ja työterveyshuoltoihin levitetään mielenterveyden tuen keinoja, menetelmiä ja osaamista. Tuetaan toimintakulttuurin muutosta ja mielenterveyskysymyksiin liittyvää asennemuutosta viestinnän keinoin lisäämällä tietoa mielenterveyden tukemisesta työelämässä.	2021–2022 (Toimenpiteitä jatketaan RRP-rahoituksen turvin vuoden 2024 loppuun.)
TE-palvelut 2024 - uudistus	Uudistuksen tavoitteena on TE-palvelujen siirto kunnille. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta. Siirron yhteydessä kunnille luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa niitä kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi.	Menossa eduskuntaan syksyllä 2022. Uudistuksen arvioitu voimaantulo on 1.1.2025.
Monialaisten palvelujen uudistus	TYP-lakia ehdotetaan muutettavaksi asiakaskriteerien, organisoinnin ja toimipisteistä säätämisen sekä nuorten monialaisen tuen osalta. Tarkoituksena on säätää uusi laki	Menossa eduskuntaan syksyllä 2022. Laki tulisi

Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
	työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki sisältäisi säännökset monialaisen tuen yhteistoimintamallista (nykyisen TYP-toimintamallin kaltainen) sekä nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta (nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltainen). Ehdotuksilla tavoitellaan nykyistä varhaisempaa tukea työnhakijoille sekä työttömyyden pitkittymisestä johtuvien haasteiden kasautumisen ehkäisyä ja nuorten Ohjaamo-toiminnan kaltaisesta toiminnasta säätämistä.	voimaan samanaikaisesti TE-palvelu-uudistuksen kanssa.
Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelma	Vahvistaa perustason palveluja sekä siirtää painopistettä ehkäisevään työhön.	2020–2023
Mielenterveysstrategia	Osana mielenterveysstrategiaa toteutetaan Työelämään kuntouttavat mielenterveyspalvelut IPS - Sijoita ja Valmenna! -kehittämishanke. IPS-hankkeissa näyttöön perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus integroidaan psykiatriseen hoitoon ja kuntoutukseen. Kohderyhmänä vaikeita mielenterveyden häiriöitä sairastavat työikäiset henkilöt ja mielenterveyskuntoutujat, joiden työmarkkinoille pääsyä, paluuta ja työmarkkinoilla pysymistä tuetaan palvelujen (myös etuuksien) yhteensovittamisella. Mallin toimeenpanon alustavat työllistymistulokset ovat lupaavia myös suhteessa kansainvälisiin tuloksiin. Käynnissä on viisi alueellista kokeilua, ja mallin toimeenpanoa laajennetaan Kestävän kasvun ohjelman rahoituksella kuudelle uudelle hyvinvointialueelle.	2020–2023

Tutkimustiedon perusteella paikallisen yhteistyön merkitys on kasvanut työttömille kohdennettujen palvelukokonaisuuksien kehittämisessä. Työttömien työllistymistä tukevan monialaisen palvelun kehittäminen on erityisen tärkeää sosiaali- ja terveys- sekä työllisyyspalvelujen uudistusten yhteydessä.<sup>53</sup>

Etuuksien ja palvelujen yhteensovittamiseksi olisi varmistettava, että hyvinvointialueiden sote-keskuksissa on saatavilla riittävästi tarpeen mukaisia palveluja työikäisten työ- ja toimintakyvyn tukemiseksi. On kehitettävä keinovalikoimaa työkyvyn haasteiden tunnistamiseksi sekä tarvittavien palvelujen suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Usein tämä edellyttää sektorirajat ylittävää monialaista yhteistyötä ja toimijoiden koordinaatiota.

<sup>53</sup> Peppi, S., Marketta, R., Ullamajja, S. (2017). [Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Kela.

Kaikilla asiakkaan palvelukokonaisuuteen osallistuvilla toimijoilla tulisi olla yhtenäinen käsitys asiakkaan tarpeista, tavoitteista ja omasta roolistaan niiden täyttämässä. Näiden tavoitteiden edistäminen edellyttää resursointia, yhteisesti sovittuja toimintamalleja sekä työkyvyn tuen osaamisen kehittämistä. Lisäksi tarvitaan laaja-alaista tiedonhallinnan kehittämistä, joka mahdollistaa järjestelmän toiminnan vaikuttavuusarvioinnin sekä tarvittavan tietojenvaihdon eri toimijoiden välillä.

### **1. Komitean ehdotus**

**Työ- ja toimintakyvyn tukeminen, seuranta ja arviointi sekä työ- ja toimintakykyä tukevat palvelut huomioidaan terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa.**

### **2. Komitean ehdotus**

**Selvitetään, miten voitaisiin asettaa etuus- ja palvelujärjestelmien eri toimijoille yhteisiä tavoitteita työ- ja toimintakyvyn, työllisyyden ja osallisuuden osalta ja miten tavoitteiden saavuttamista voitaisiin seurata yhteisillä kansallisilla indikaattoreilla.**

**Työ- ja toimintakykyä tukevat digitaaliset ratkaisut palveluissa ja etuuksissa**

Työkyvyn tuen tarpeiden tunnistaminen sekä sopivien palvelujen suunnittelu ja toteutus edellyttävät usein toimijoiden yhteistyötä. Tämä on kuitenkin haastavaa, koska jokainen toimija lähestyy asiakasta oman lakisääteisen tehtävänsä näkökulmasta ja asiakasta koskevat tiedot ovat hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Asiakkaan näkökulmasta toiminta on usein katkonaista ja monimutkaista, mikä voi heikentää sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.

Työkykypalveluja koskevan tiedon hajanaisuus ja epäyhtenäisyys tekevät myös etuus- ja palvelupolkujen vaikuttavuuden seuraamisesta vaikeaa. Palvelu- ja etuusjärjestelmässä syntyy suuria määriä tietoa, jota pystyttäisiin hyödyntämään palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseksi. Tiedon avulla voitaisiin esimerkiksi seurata asiakkaan saamia palveluja, niiden kustannuksia sekä vaikutusta työkykyyn. Tämä edellyttäisi kuitenkin merkittävää panostusta yhtenäisen tietopohjan luomiseen.

Alla on kuvattu tarkemmin tiedonhallinnan nykytilaa ja kehittämismahdollisuuksia kolmen erillisen kategorian osalta: (1) vaikuttavuuden seuranta ja arviointi, (2) työkyvyn tuen tarpeen tunnistaminen ja (3) palvelujen suunnittelu ja toteutus.

### ***Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi***

Sosiaali- ja terveydenhuollossa, työllisyys- ja elinkeinopalveluissa ja laajemmin kuntoutusjärjestelmässä syntyy jatkuvasti suuria määriä asiakastietoa, koskien esimerkiksi asiakkaille annettuja palveluja, niiden kustannuksia sekä asiakkaan työ- tai toimintakykyä. Kertyvää tietoa olisi mahdollista hyödyntää palvelu- ja etuusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Vastaavaa kehittämistä esitettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutuksjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41.

Vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tarkoituksena on vastata kysymyksiin, *miten erilaiset palvelujen (ja etuuksien) kombinaatiot vaikuttavat asiakkaan työkykyyn tai miten vaikuttavuus eroaa eri alueiden tai palveluntuottajien välillä*. Viime kädessä tavoitteena on muokata palvelut ja toimintamallit sellaisiksi, että ne kannustavat työhön ja parantavat työllisyyttä kustannustehokkaasti.

Nykytilanteessa vastauksia on vaikea saada, koska tarvittava tieto on epäyhtenäisessä muodossa ja hajallaan eri toimijoiden tietojärjestelmissä. Asiakkaan työ- ja toimintakykyä mitataan ja kuvataan vaihtelevin tavoin. Syntyneet tiedot kirjataan kirjavin käytännön (usein vapaatekstinä) asiakas- ja potilastietojärjestelmiin, jolloin tiedon muoto vaihtelee jopa kirjaamista toteuttavien ammattilaisten välillä. Tämä vaikeuttaa tiedon hyödyntämistä.

Yhtenäisen tietopohjan aikaansaamiseksi on sovittava tiedontuotannon käytänteistä ja tiedon tallennusmuotoon liittyvistä määrittelyistä.

Työ- ja toimintakykytiedon yhtenäistäminen tulisi käynnistää kansallisesti yhteisten työ- ja toimintakykymittareiden valinnasta. Mikäli toimijoilla ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mitä työ- tai toimintakyky on ja miten sitä mitataan, ei kertyvä tietokaan voi olla yhteismitallista. Yhteisten mittauskäytänteiden aikaansaamiseksi tarvitaan päätöksentekomalli, jonka avulla kansallisesti eri tilanteissa sovellettavat työ- ja toimintakykymittarit valitaan. Ehdotus päätöksentekomalliksi on kuvattu yksityiskohtaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2021 toteuttamassa selvitystyössä<sup>55</sup>.

Kansallisesti yhtenäisten työ- ja toimintakykymittareiden valinta luo perustan työ- ja toimintakykyä kuvaavan tiedon tuottamiselle. Mittareiden valinta ei kuitenkaan yksin riitä, vaan on myös yhtenäistettävä tavat, joilla mittau tulokset kirjataan asiakas- ja potilastietojärjestelmiin. Tämä edellyttää käytettävien tietorakenteiden, sanastojen ja koodistojen määrittämistä sekä tietojärjestelmien muokkaamista yhtenäistä tiedontuotantoa tukeviksi.

Lisäksi on luotava keinot, joilla kertyvä tieto voidaan koostaa kansallista ohjausta tukevaksi tietopohjaksi. Tämä edellyttää niin lainsäädännön kuin viranomaistoiminnan kehittämistä. Nykytilanteessa sote- ja TE-palvelujen tietopohjat ovat toisistaan erillisiä, eikä tietojen yhdistäminen vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tueksi ole käytännössä mahdollista. Palveluja koskevien tietojen lisäksi etuusjärjestelmän tiedot ovat hajautuneena kunkin etuudenmaksajan rekistereihin.

Jotta etuus- ja palvelupolkuja sekä niiden vaikuttavuutta voitaisiin seurata ja arvioida, tarvittaisiin poikkihallinnollinen tietopohja, joka kokoaa nämä tiedot yhteen. Tämä edellyttää tietopohjan keräämiseen ja tietojen yhdistämiseen liittyvien vastuiden määrittelyä. Poikkihallinnollisen tietopohjan avulla voitaisiin luoda kansallisia indikaattoreita, joiden avulla voidaan seurata palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteita. Tietopohjan avulla voitaisiin tukea sote- ja TE-järjestelmien kansallista ohjausta ja kehittämistä. Valmistelussa on otettava huomioon tietosuojaa ja eri viranomaisten toimivaltaa koskevat kysymykset.

---

<sup>55</sup> [Työ- ja toimintakykytiedon konsepti](#). 11/2021. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Tietopohjan ja aineistojen parantaminen vahvistaa etuuksien ja palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin edellytyksiä. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä, vaan vaikuttavuutta on mitattava. Palvelujen tulisi parantaa henkilön työ- ja toimintakykyä sekä työllistymisen edellytyksiä verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö ei osallistu palveluun. Tällä hetkellä luotettavaa tietoa työ- ja toimintakyvyn tukemiseen liittyvien palveluiden vaikuttavuudesta on erittäin rajallisesti. Laadukas, syy-seuraussuhteet luotettavasti tunnistava tutkimustieto palveluiden vaikuttavuudesta mahdollistaa palveluiden toteuttamisen kustannustehokkaammin.

### ***Työ- ja toimintakyvyn tuen tarpeen tunnistaminen***

Työ- ja toimintakyvyn ongelmiin tulisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä pitkittyessään työttömyys tai muu työelämän ulkopuolelle jääminen voi syventää ongelmia ja vaikeuttaa työllistymistä entisestään. On havaittu, että henkilön oma arvio työ- ja toimintakyvystä ennustaa hyvin työ- ja toimintakyvyn tilannetta ja kehittymistä, sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä sekä työttömyyttä. Jotta asiakkaan itse tuottamat arviot saadaan tehokkaasti hyödynnettyä, tarvitaan kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline<sup>56</sup>. Sen avulla asiakas voi arvioida omaa tilannettaan, saada ohjausta ja yhteyden palveluntarjoajaan sekä hallinnoida itseään koskevan tiedon käyttöä.

Jos asiakkaan työ- ja toimintakykyyn kiinnitetään huomiota, kun hän asioi palvelujärjestelmän eri toimijoilla, voidaan muutokset työ- ja toimintakyvyssä tunnistaa varhain. Toimijoiden välinen sujuva yhteistyö mahdollista asiakkaan ohjaamisen tarvittaviin työkykyä parantaviin palveluihin oikea-aikaisesti.

Työttömien terveystarkastukset ovat keskeinen osa palvelutarpeen tunnistamista. Niiden nykyistä tehokkaampi toiminta edellyttäisi TE-palvelujen ja terveydenhuollon välisen tietojenvaihdon kehittämistä. Usein terveydenhuollolla ei ole tietoa asiakkaan työtehtävistä, niissä suoriutumisen haasteista, asiakkaan toiveista ja muista työkykyyn liittyvistä seikoista, jolloin lääkäri arvioi ainoastaan terveydentilaa. Todellinen työ- ja toimintakyky tai sen palauttamiseksi tarvittavat toimenpiteet voivat jäädä tunnistamatta.

Työssä olevien kohdalla kehittämistarve kohdistuu ensisijaisesti toimijoiden väliseen tietojenvaihtoon. Potilaan ohjaaminen erikoissairaanhoidosta tai perusterveydenhuollosta työterveyshuoltoon työkyvyn arvioon mahdollistaa työn mukauttamisen työntekijän terveydellisiin edellytyksiin ja siten varhaisemman työhön paluun ilman, että potilaan toipuminen vaarantuu. Tarvittaessa potilas voitaisiin ohjata kuntoutukseen työkyvyn parantamiseksi. Sähköisen lähete- ja palautejärjestelmän luominen eri toimijoiden (julkinen-yksityinen) välille nopeuttaisi ja sujuvoittaisi tietojen vaihtoa.

Tulevaisuudessa Kanta-palveluja voitaisiin täydentää toiminnallisuudella, jonka avulla sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat voisivat lähettää toisilleen herätteitä. Herätteet auttaisivat palveluntuottajia

---

<sup>56</sup> Itsearviointivälineen kehittämistä ehdotettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. Ks. ehdotus 27.



koordinoimaan toimintaansa siten, että terveydenhuollon palvelut voitaisiin nykyistä vahvemmin integroida osaksi työkykyä ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Kanta-palveluihin voitaisiin tallentaa myös tieto potilaan työterveyshuollosta, mikä tekisi yhteydenpidosta teknisesti suoraviivaisempaa.

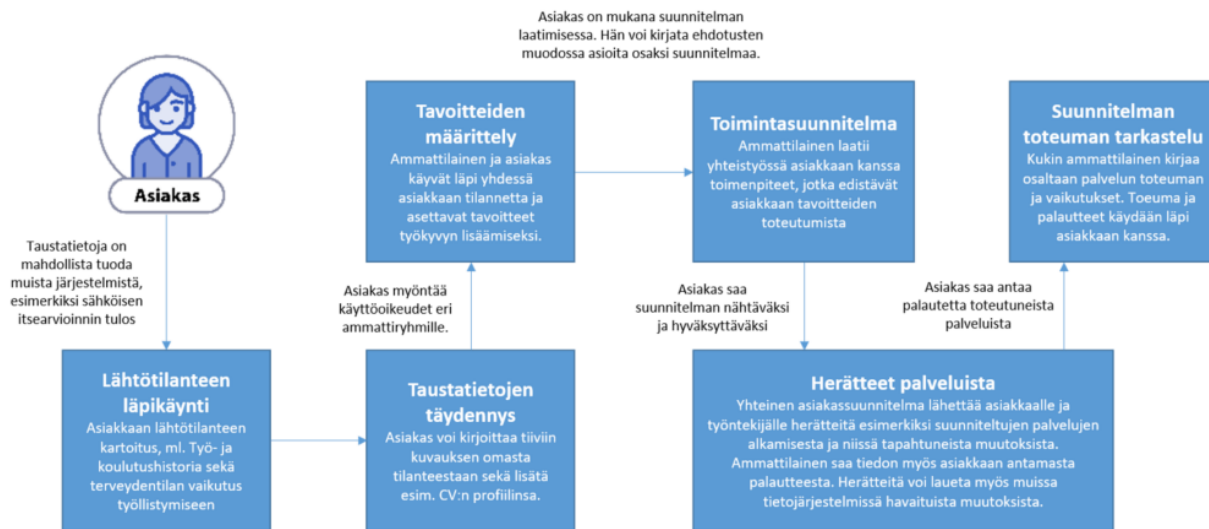
### ***Palvelujen suunnittelu ja toteutus***

Jos asiakkaalla on useiden viranomaisten vastuulle ulottuvia palvelu- ja etuustarpeita, on tärkeää huolehtia viranomaisten toiminnan riittävästä koordinaatiosta. Palvelut tulee suunnitella kokonaisuutena, jotta ne vastaavat asiakkaan todelliseen tarpeeseen ja edistävät hänen työllistymismahdollisuuksiaan. Viranomaisten on oltava tietoisia omasta roolistaan asiakkaan palvelukokonaisuuden toteutuksessa ja mahdollisista riippuvuuksista eri toimijoiden vastuulla olevien toimenpiteiden välillä.

Monialainen yhteistyö ei voi toteutua ilman, että asiakasta koskevat välttämättömät tiedot liikkuvat viranomaisten välillä kunkin viranomaisen toimivalta huomioiden. Kullakin toimeenpanevalta taholla on oltava käytössään kaikki se tieto, joka on tarpeen oman tehtävän suorittamiseksi osana asiakkaan palvelukokonaisuutta.

Yhteinen asiakassuunnitelma olisi asiakkaan, TE-hallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon, Kelan, työeläkelaitosten ja mahdollisesti muiden toimijoiden, kuten oppilaitosten, yhteinen työkalu työikäisen asiakkaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseksi. Toteutuessaan suunnitelma mahdollistaisi myös asiakkaalle oman tilanteen hahmottamisen ja edistäisi tätä kautta sitoutumista yhdessä asetettuihin tavoitteisiin. Asiakassuunnitelma olisi dokumentti, joka kokoaisi palvelujen tarjoamisen ja koordinaation kannalta keskeisen tiedon yhteen paikkaan. Jotta asiakassuunnitelma toimisi toivotulla tavalla, tulee jokaisen toimijan huolehtia omasta vastuualueestaan ja jollakin taholla tulisi olla koordinaatiovastuu. Hoidon jatkuvuus on tärkeä edellytys toimivalle asiakassuunnitelmalle. (Kuva 2.)

Kuva 2.



Palveluista ja etuuksista vastaavilla toimijoilla tulisi olla käytössään joustavan vuorovaikutuksen mahdollistava tietoturvallinen viestintäväline. Väline näyttäisi eri asiantuntijoiden saatavuustiedot ja osaamisprofiilit sekä mahdollistaisi reaaliaikaisen keskustelun tai viestienvaihdon. Käytännössä väline muistuttaisi yleisesti työpaikoilla käytössä olevia viestintävälineitä (vrt. Teams) sillä erotuksella, että välineellä tulisi pystyä käsittelemään arkaluonteista henkilötietoa. Nykyisin viestintä viranomaisten välillä tapahtuu puhelimella, suojatun sähköpostin avulla tai asiakkaan välittämänä. Tämä viivästyttää asioiden hoitamista ja voi tehdä asiakkaan polusta katkonaisen.

Yhteinen viestintäväline tulisi toteuttaa sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton yhteistyössä. Hankkeen koordinaatiovastuu olisi sosiaali- ja terveysministeriöllä. Alustavaa selvitystä välineen tarpeesta ja toiminnallisuudesta on jo tehty Kuntaliiton koordinoimassa Jalostamo-yhteistyössä. Lisäksi kesäkuussa 2022 järjestettiin Kuntaliiton ja ministeriöiden välinen pyöreän pöydän keskustelu, jossa todettiin tarve välineen kehittämiseksi.

### 3. Komitean ehdotus

**Kehitetään kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline, jonka avulla työikäinen saa tietoa omasta työkyvystään, neuvoja oman tilanteensa edistämiseksi sekä tarvittaessa yhteyden tarvetta vastaavaan viranomaiseen tai muuhun toimijaan.**

**Edistetään palvelupolkujen saumattomuutta kehittämällä sähköinen lähete- ja palautekanava julkisen terveydenhuollon, työterveyshuollon sekä työ- ja elinkeinopalvelujen välillä.**

**Sähköisen itsearviointivälineen sekä lähete- ja palautekanavan kehittämiseen liittyy kustannuksia ja määrärahatarpeita.**

#### **4. Komitean ehdotus**

Jatketaan monialaisen asiakassuunnitelman valmistelua erityisesti työkäisten näkökulmasta. Valmistelussa huomioidaan lainsäädännön, toimintamallin ja tietojärjestelmien kehittämistarpeet.

Kehitetään tietoturvallinen viestintäväline palveluista ja etuuksista vastaavien toimijoiden käyttöön. Tietoturvallisen viestintävälineen kehittämiseen liittyy kustannuksia ja määrärahatarpeita.

#### **5. Komitean ehdotus**

Yhtenäistetään työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjan keräämiseen liittyviä toimintamalleja poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Selvitetään ja valmistellaan tarvittava lainsäädäntö yhtenäisen tietopohjan toteuttamiseksi. Selvitystyöhön saattaa liittyä määrärahatarpeita.

### **Henkilökohtainen tuki**

Nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän yhdeksi ongelmakohtaksi on tunnistettu ne tilanteet, joissa henkilö ei kykene alentuneen työ- ja/tai toimintakykynsä vuoksi toimimaan järjestelmän edellyttämällä tavalla ja hakeutumaan itseohjautuvasti palveluihin. Esimerkiksi suuret asiakasvolyymit etuuksien hakijoissa johtavat siihen, että etuuksien toimeenpanijat joutuvat tekemään asiakkaiden informoimisen palvelujen mahdollisuuksista strukturoidulla menetelmällä. Tällöin ne asiakkaat, jotka ovat henkilökohtaisen palveluneuvonnan tai -ohjauksen tarpeessa, jäävät tilanteeseen, jossa he eivät osaa itsenäisesti hakeutua eivätkä siten pääse palvelujen piiriin.

Sekä tutkitun tiedon<sup>57</sup> että käytännön kokemusten perusteella on ilmeistä, että palvelu- ja etuusprosesseihin tulee asiakkaita, jotka eivät kykene toimimaan itsenäisesti palvelujen ja etuuksien lainsäädännön kautta raamitettujen perusprosessien ja ohjeistusten mukaan. Osin tästä johtuen asiakkaita ajautuu etuuskierteisiin tai etuuksille, jotka eivät vastaa heidän elämäntilannettaan.

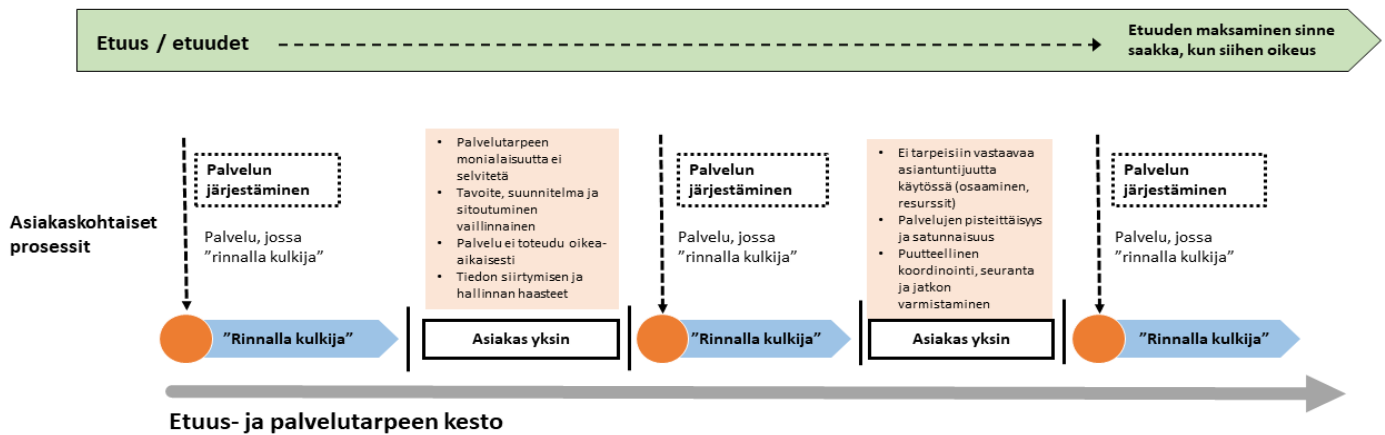
Nykytilanteen mukainen asiakkaiden henkilökohtainen tukeminen eri toimijoiden tekemänä ja eri muodoissaan on pääosin johonkin palveluun tai elämäntilanteeseen sidottua (=sirpaleinen toimintatapa). Tästä johtuen asiakkaiden etuus- ja palveluprosesseissa mukana kulkeminen on usein pisteittäistä ja siitä puuttuu etuus- ja palveluketjujen jatkuvuuteen sekä organisaatorajojen ylittävyyteen ja etuus- ja palvelukokonaisuuden koordinaatioon liittyviä elementtejä. (Kuva 3.)

*Kuva 3.*

---

<sup>57</sup> Juvonen-Posti, p. Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020). [Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työkäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40.

## ”Rinnalla kulkijuus” etuus- ja palveluketjuissa - nykytila



Yhtenä keinona tukea niitä ihmisiä, joilla on tunnistettu monialaista asiantuntijuutta edellyttävää tai muuta henkilökohtaisen tuen tarvetta on käyttää aikaisempaa enemmän nk. vastuutyöntekijöitä, omatyöntekijöitä, rinnalla kulkijoita, omaohjaajia, luotseja, koordinaattoreita, case managereja jne.

Nykyjärjestelmässä olevia esimerkkejä henkilökohtaisen tuen varmistamisesta:

- omatyöntekijä sosiaalihuollon asiakkaalle (sosiaalihuoltolaki 42 §)
- kuntoutuksen yhdyshenkilö lääkinnällisen kuntoutuksen asiakkaalle (terveydenhuoltolaki 29 §)
- NUOTTI-valmentaja nuoren ammatillisen kuntoutuksen asiakkaalle (laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 7 a §)
- työkykykoordinaattori, työhön valmentaja
- palveluohjaaja, asiakasvastaava

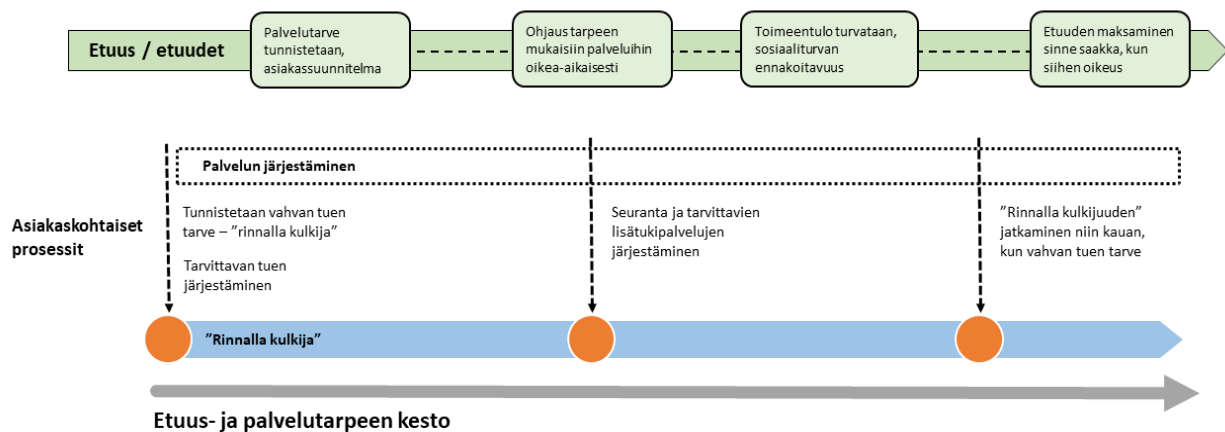
Kuntoutuksen uudistamiskomitea ehdotti loppuraportissaan<sup>58</sup>, että monia erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden kuntoutumisen prosessin hallitsemiseksi asiakasprosessista päävastuussa olevan tahon on otettava käyttöön vastuullisen asiakasohjauksen malli (case management). Tarvittaessa prosessivastuutahon on osoitettava vastuuhenkilö, joka vastaa asiakkaan kuntoutuksen palvelukokonaisuuden yhteensovittamisesta. Vastuuhenkilöstä hyötyvät erityisesti paljon ja erilaisia palveluja tarvitsevat asiakkaat. Kun asiakkaan kuntoutumisprosessi edellyttää eri toimijoiden monialaista verkostoyhteistyötä, sen koordinaointi on vastuuhenkilön tehtävä. Vastuuhenkilön tehtävällä ei tarkoiteta uutta virkaa/toimintaa, vaan kunkin organisaation nykyisen työntekijän uudenlaista työtettä (case management -työote), jota hänellä tulisi olla mahdollisuus käyttää huomioiden tehtävän edellyttämä työajallinen resursointi ja osaaminen. Vastuuhenkilö sovittaisiin asiakassuunnitelmassa ja hän kulkisi asiakassuunnitelman mukaisen kuntoutusprosessin ajan

<sup>58</sup> [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2017:41.

asiakkaan rinnalla siihen saakka, kunnes yhteisesti sovittu tavoite on mitattavasti saavutettu. (Kuva 4.)

Kuva 4.

### ”Rinnalla kulkijuus” etuus- ja palveluketjuissa - visio



On tärkeää tunnistaa se, että vain pieni osa asiakkaista tarvitsee intensiivistä henkilökohtaista tukemista etuus- ja palveluprosesseissa etenemisessä. Valtaosa kykenee ohjautumaan itse palvelujen pariin saatuaan informaatiota siitä, mitä mahdollisuuksia on tarjolla. Asiakkaan henkilökohtaisen tuen varmistaminen koskee niitä asiakkaita, jotka eivät syystä tai toisesta kykene etenemään perusprosesseissa (etuus- ja palveluprosessit) niin, että etuudet tai palvelut olisivat heitä tukemassa oikea-aikaisesti ja tarvittavassa laajuudessa. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3 §:n 3 kohdan määritelmän mukainen, erityistä tukea tarvitseva henkilö, jolla jo on lainsäädännössä erityisiä oikeuksia haavoittuvan asemansa vuoksi.

Vastuutyöntekijä-mallia kehittämällä on mahdollisuus vapauttaa resursseja perusprosessien hoitamisesta monialaisen tuen tarpeessa olevien tukemiseen. Samalla perusprosessit toimisivat paremmin, kun niissä olevat asiakasmäärät liikkuisivat joutuisammin ja varmistuttaisiin siitä, että monialaisen tuen tarpeessa olevat saavat tilanteensa vaatiman asiantuntijuuden tuekseen.

Vastuutyöntekijä-mallin kehittäminen ja käyttöönotto edellyttäisivät resursointia ja sen arvioimista, voidaanko malliin investoimalla saada toimeenpano- ja palveluresursseja vaikuttavampaan käyttöön ja ehkäistä etuuskausien pitkittymistä. Jatkovalmistelussa selvitettäviä asioita ovat mm. olemassa olevat toimintamallit ja niiden käytön tilanne, kansainväliset kokemukset vastaavista toimintamalleista sekä mahdolliset lainsäädännön uudistamistarpeet, kustannusvaikutukset ja rahoitus.

## **6. Komitean ehdotus**

**Tarkoituksenmukaisten palvelujen ja lakisääteisten etuuskien saamisen varmistamiseksi kehitetään eniten tukea tarvitseville vastuutyöntekijä-mallia. Ehdotukseen liittyy todennäköisesti kustannuksia ja määrärahatarpeita.**

### **Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen tukeminen**

#### ***Työkyvyn tuen tiimit ja laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus***

Työkykyohjelman tavoitteena on, että osatyökykyiset työllistyvät ja pysyvät työssä entistä paremmin. Työkykyohjelmassa työkyvyn tuki tuodaan osaksi sote-keskusten toimintaa siten, että työttömien asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn tarve tunnustetaan aiempaa paremmin ja heitä autetaan kohti työelämää. Työkyvyn tuki tarkoittaa moniammatillista palvelukokonaisuutta ja yksilöllistä palvelupolkua, jotka vahvistavat asiakkaan työ- ja toimintakykyä ja työllistymisen edellytyksiä. Työkykyohjelmassa on kehitetty moniammatillisia työkyvyn tuen tiimejä ja tavoitteena on juurruttaa toimintamalli osaksi sote-keskusten pysyvää palveluvalikoimaa. Monialainen verkostoyhteistyö on vahvistanut palvelujen yhteen sovittamista ja lisännyt palvelujen kattavuutta.

Työkykyohjelmassa pilotoidaan myös laatukriteereihin perustuvaa tuetun työllistymisen työhönvalmennusta. Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen kohderyhminä ovat erityisesti kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat, sosiaalihuoltolain työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan asiakkaat sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaisen työtoiminnan asiakkaat ja mielenterveyskuntoutujat.

Laatukriteereihin perustuvassa tuetun työllistymisen työhönvalmennuksessa menettelynä on työn nopea etsiminen avoimilta työmarkkinoilta ja yksilöllinen työhönvalmentajan tuki ennen työllistymistä sekä työpaikalla. Työhönvalmennuksen lähtökohtia ovat työnhakijan omat toiveet työllistymisestä ja työn sisällöstä sekä osaaminen ja taidot. Laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus on mallinnettua toimintaa. Työhön valmennusta on kehitetty jo aiemmin myös järjestöissä etenkin kehitysvammaisten henkilöiden kanssa tehtävässä toiminnassa ja siitä on hyviä kokemuksia. Työhön valmennuksen vakiinnuttamista jopa lakisääteisenä palveluna on esitetty järjestöjen ja ammattilaisten taholta.

## **7. Komitean ehdotus**

**Vahvistetaan työkyvyn tuen tiimien ja laatukriteereihin perustuvan työhönvalmennuksen käyttöönottoa sekä selvitetään ja seurataan näiden toimintamallien toteutumista ja kustannuksia. Työkyvyn tuen tiimit ja laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus huomioidaan terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa. Ehdotukseen liittyy kustannuksia ja määrärahatarve.**

### ***Sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut***

Pitkään työttömänä olleille tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa on toteutettu organisoimalla palvelu eri tavoin kunnassa esimerkiksi kunnan nuorisotoimen palvelujen kanssa ja työpajaympäristössä sekä työtoimintana kunnan työpaikoilla. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon lakisääteinen palvelu, mutta se sekoitetaan joskus muuhun työpajatoimintaan. Toisaalta esimerkiksi nuorisotoimen työpajoilla kuntouttavassa työtoiminnassa olevien nuorten osuus on kasvanut joillain alueilla, kun taas joillain alueilla kuntouttavaa työtoimintaa ei ole lainkaan toimenpiteenä nuorten työpajoilla. Kuntouttavan työtoiminnan siirtyessä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle on sen kaltaista toimintaa toivottu myös kuntiin, jotka vastaavat tulevaisuudessa TE-palveluista. Kuntouttavaa työtoimintaa ei pidetä kovin työllistymistä edistävänä vaikuttavana palveluna. Tähän saattavat vaikuttaa myös alueelliset erot kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tavoissa ja kohderyhmässä.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta, työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta säädetään tällä hetkellä ns. vanhassa sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioineen työryhmän loppuraportissa vuonna 2014 esitettiin, että vammaisten ja vammattomien henkilöiden työelämäosallisuutta edistävästä sosiaalihuollon palveluista säädettäisiin laajemmin ja yhtenäisesti. Raportin mukaan sosiaalihuolto olisi keskittynyt heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Lakiuudistusta ei kuitenkaan tehty ja työllistymistä tukevan toiminnan arviointi ja uudistaminen ovat edelleen ajankohtaisia.

### ***8. Komitean ehdotus***

**Tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon työ- ja toimintakykyä edistävää lainsäädäntökokonaisuutta ja roolia työllisyyden edistämisessä suhteessa työ- ja elinkeinopalveluihin. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota myös sosiaali- ja terveydenhuollon työllisyyttä edistävien palvelujen keskinäiseen työnjakoon sekä yhteen toimivuuteen työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun kanssa.**

**Lisäksi selvitetään kuntouttavan työtoiminnan eri tuottamisen tapojen laatua ja kustannuksia sekä työtoiminnan roolia suhteessa sosiaaliseen kuntoutukseen ja työ- ja elinkeinopalveluihin sekä näihin liittyviin etuuksiin ja rahoitukseen.**

## 4.12 Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva

### Nykytilan kuvaus

#### *Liikkuvuus ja sosiaaliturvauudistus*

Maahan ja maastaan muuttoon liittyvät kysymykset kytkeytyvät sosiaaliturvauudistukseen useasta eri näkökulmasta. Sosiaaliturvajärjestelmän arvopohjaan liittyvät peruskysymykset peilautuvat kansainvälisissä tilanteissa hieman eri tavoin. Näkökulma vaihtuu myös riippuen, katsotaanko Suomesta lähtemistä ja Suomen sosiaaliturvan maksamisen ulottumista ulkomaille vai katsotaanko Suomeen tulevien henkilöiden pääsyä Suomen sosiaaliturvajärjestelmään.

EU/ETA-maiden ja Sveitsin välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksista säädetään kattavasti EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksissa 883/2004 ja 987/2009. Suomesta muihin eli kolmansiin maihin lähtevien henkilöiden kohdalla Suomen oma lainsäädäntö turvaa Suomesta lähetetyille työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen kuulumisen Suomen sosiaaliturvaan ulkomaan komennuksen ajan. Muun oleskelun tai työn aikana taas ei yleensä voi pysyä Suomen sosiaaliturvan piirissä oleskelleessaan kolmannessa maassa. Nykyjärjestelmän näkökulmasta haasteen ulkomailla oleskelun seurantaan muodostaa se, että useimmat palvelut ovat digitaalisia eivätkä edellytä kasvokkain tapahtuvaa kohtaamista. Näin on käytännössä mahdollista saada asumisperusteisia rahaetuksia ulkomaille ilman, että Suomen viranomaiset ovat tietoisia ulkomailla oleskelusta.

Suomeen tulevien kohdalla korostuu kysymys, kuinka nopeasti oikeus Suomen sosiaaliturvaa tulisi avautua. Pääsääntö on, että kun henkilö tulee Suomeen työhön, hänelle avautuu käytännössä lähes koko sosiaaliturvajärjestelmä, riippumatta tuleeko hän EU/ETA-maasta tai Sveitsistä vai nk. kolmannesta maasta. Tilanne on toinen, jos henkilö tulee Suomeen muusta syystä kuin työhön. Tällöin edellytetään vakinaista Suomeen muuttotarkoitusta. Ei-aktiivillekin henkilölle Suomen asumisperusteinen järjestelmä avautuu vähintään vuoden Suomessa asumisen jälkeen.

Kun sosiaaliturvaa uudistetaan, on erilaisia ehdotuksia ja vaihtoehtoja syytä tarkastella myös kansainvälisen liikkuvuuden näkökulmasta. Keskeinen kysymys liittyy etuuksien ja palveluiden kytköksiin ja veloittavuuteen. Etuuksien ja palveluiden selkeämpi yhteys edesauttaa tiedon välittymistä henkilön mahdollisesta ulkomailla oleskelusta. Palveluiden ja etuuksien yhteensovittaminen on tärkeää myös Suomeen tulevien henkilöiden kotoutumisessa ja työelämään integroimisessa.

#### *Suomen sosiaaliturvajärjestelmä*

Vaikka sosiaaliturvauudistus käsittelee pääosin asumisperusteista sosiaaliturvaa, on tärkeä huomioida myös Suomen työperusteinen sosiaaliturva. Pääosan työperusteisesta turvasta muodostavat työeläke ja tapaturma- ja ammattitautivakuutus. Kaikki työ Suomessa on lähtökohtaisesti työeläkevakuutettava, jos palkka vähintään 61,37 euroa/kk. Suomessa kartutettu työeläke maksetaan kaikkialle maailmaan hakemuksesta. Kaikki työ Suomessa on myös vakuutettava työtapaturmien ja ammattitautien varalta. Työntuoja on velvollinen ottamaan vakuutuksen, jos palkkasumma kaikille



työntekijöille yli 1300 euroa/vuodessa. Suomessa sattuneen tapaturman tai ilmenneen ammattitautin perusteella maksettavat etuudet maksetaan kaikkialle maailmaan.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta tilanne on monimutkaisempi. Sairausvakuutus ja työttömyysvakuutus rahoitetaan lähes kokonaisuudessaan työntajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuilla. Ainoastaan noin 10 % sairausvakuutusjärjestelmän etuuksista rahoitetaan valtion varoista ja tämä osuus vastaa vähimmäispäivärahojen osuutta. Oikeus ansioon perustuviin etuuksiin ei kuitenkaan suoraan maksettujen vakuutusmaksujen perusteella. Muu asumisperusteinen sosiaaliturva on verorahoitteista. Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan syntyy pelkästään asumalla Suomessa. Oikeammin kyse on asumisesta tai oleskelusta Suomessa lain määrittämällä tavalla.

Asumisperusteisia Kelan hallinnoimia etuuksia ovat:

- Sairausvakuutuksen etuudet (sairauspäiväraha, vanhempainpäivärahat, lääkekorvaukset, korvaukset yksityisen terveydenhuollon palveluista, tartuntatautipäiväraha, kuntoutus)
- Lapsilisä ja kotihoidontuki Suomessa mukana olevista lapsista
- Työttömyysturvan peruspäiväraha
- Kansaneläkkeen vakuutuskausi
- Julkisen terveydenhuollon palvelut

Työskentelyedellytyksen täyttäminen riittää näiden yllä mainittujen etuuksien saamiseksi. Oikeus niihin voi toki syntyä myös pelkästään muuttamalla Suomeen asumaan. Yleinen asumistuki edellyttää puolestaan tosiasiallista asumista Suomessa.

### ***Kansainvälinen sosiaaliturva***

Kansainväliset sosiaaliturvamääräykset ovat syntyneet tarpeesta säilyttää sosiaaliturvaoikeudet ulkomaille muutettaessa. Kaikissa maissa oikeudet sosiaaliturvaan on lähtökohtaisesti turvattu vain maassa vakuutetuille, asuville ja työskenteleville henkilöille eli niille, jotka osallistuvat sosiaaliturvajärjestelmien rahoitukseen. Ilman kansainvälisiä määräyksiä ulkomailta maahan tulevat henkilöt joutuisivat maksumiehiksi, mutta eivät välttämättä saisi etuuksia. Toisaalta he saattaisivat saada päällekkäisiä etuuksia lähtömaastaan ja uudesta maasta. Ilman kansainvälisiä määräyksiä oikeus sosiaaliturvaan yleensä katkeaisi ulkomaille lähdetessä. Tärkeäksi on koettu esimerkiksi sairaanhoito-oikeuksien turvaaminen ja eläkkeiden maksu myös tietyissä tilanteissa ulkomaille lähdetessä. Kansainvälisillä sosiaaliturvamääräyksillä on keskeinen merkitys työntajien näkökulmasta, koska työntajat rahoittavat merkittävän osin sosiaaliturvaa. Ilman sosiaaliturvasopimusta tai muita kansainvälisiä määräyksiä työntajat saattavat joutua maksamaan sosiaaliturvamaksuja päällekkäin kahteen maahan.

Oman, Suomelle erityislaatuisen vivahteen kansainväliseen sosiaaliturvaan tuo se, että Suomi on yksi harvoista nk. vanhoista EU-jäsenvaltioista, joka on lähimenneisydessään ollut siirtolaisia luovuttava maa. Erityisesti suomalaisten joukkomuutto Ruotsiin 1960- ja 1970-lukujen taitteessa on ollut maailmanlaajuisestikin erittäin merkittävä ilmiö. Suomalaisten liikkuminen Ruotsiin jatkuu edelleen,

mutta Suomen talouden vakautuessa maastamuutto kuitenkin väheni ja muutti muotoaan. Jo 1980-luvulle tultaessa ulkomaille lähtevät suomalaiset olivat koulutetumpia kuin Ruotsiin aikaisemmin muuttaneet. Suomalaisen massasiirtolaisuus Ruotsiin on aiheuttanut muun muassa sen, että Ruotsi maksaa yli 45 000:lle Suomessa asuvalle henkilölle eläkettä. Nämä ovat henkilöitä, jotka ovat palanneet Ruotsista Suomeen. Kelan eläkeasioista 42 prosenttia on sellaisia, joissa on kyse Suomen ja toisen maan eläkkeiden yhteensovittamisesta eli kansainvälisistä eläkeasioista. Yhtenä syynä kansainvälisten eläkeasioiden suhteellisesti suureen määrään on se, että kansaneläkkeiden määrää tarkistetaan vuosittain. Työeläkkeissä kansainvälisten eläkkeiden määrä on noin 10 prosenttia.

## **EU-lainsäädäntö**

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ja Euroopan parlamentin ja sen toimeenpanosta annettu asetus (EY) N:o 987/2009 ovat merkittävimmät EU/ETA-maiden ja Sveitsin välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksiin vaikuttavat säädökset. Asetusten 883/2004 ja 987/2009 tavoitteena on yhteensovittaa jäsenvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeudet. Tavoitteena on, että henkilö ei menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että on käyttänyt EU:n perussopimusten turvaamaa liikkumisvapauttaan. Yhteensovittamisasetusten 883/2004 ja 987/2009 peruseriaatteet ovat seuraavat: 1. Yhdenvertainen kohtelu 2. Kausien yhteenlaskeminen 3. Yksi sovellettava lainsäädäntö 4. Etuuksien eksportointi 5. Laitosten välinen hyvä yhteistyö ja hyvä hallinto.

Sosiaaliturva on asetusten 883/2004 ja 987/2009 merkityksessä EU-käsite, eikä se välttämättä ole yhteneväinen sen kanssa, miten sosiaaliturva ymmärretään kansallisesti. Etuudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään, kun mietitään niiden kuulumista yhteensovittamisasetusten soveltamisalaan. 1) Etuudet, jotka kuuluvat asetusten asialliseen soveltamisalaan. 2) Etuudet, jotka kuuluvat asetusten asialliseen soveltamisalaan, mutta joita ei tarvitse maksaa ulos maasta, eli niihin voidaan soveltaa asumista koskevia edellytyksiä. Näitä ovat niin kutsutut maksuihin perustumattomat erityisetuudet. 3) Etuudet, jotka eivät lainkaan kuulu EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen piiriin. Näitä ovat sosiaalihuoltoetuudet ja sosiaalipalvelut.

Suomen lainsäädännön mukaisia asetuksen 883/2004 piiriin kuuluvia etuuksia ovat:

- sairausvakuutusetuudet
- julkinen terveydenhuolto
- kuntoutusetuudet
- kansaneläkelain mukaiset eläkkeet
- työeläkelakien mukaiset vanhuuseläkkeet ja työttömyyseläkkeet
- vammaisetuudet, joista on säädetty laissa vammaisetuuksista
- työeläkelakien mukaiset perhe-eläkkeet
- tapaturmavakuutus
- työttömyysturvalain mukainen ansio- ja perusturva
- lapsilisä
- lasten kotihoidontuen hoitoraha ja hoitolisä

Yhteensovittamisasetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovelletaan kaikkiin jossain jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä näiden perheenjäseniin sekä leskiin ja orpoihin. Yhteensovittamisasetuksia sovelletaan myös kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sekä heidän leskiinsä ja orpoihinsa. Koordinaatioasetuksia 883/2004 ja 987/2009 sovelletaan myös kolmansien valtioiden kansalaisiin, jotka oleskelevat laillisesti EU-maassa ja jotka liikkuvat EU-maiden välillä. Sosiaaliturvaan oikeutetun henkilön määrittelyä ja määrittelyn oikeudellista perustaa avataan tarkemmin Välimietinnön luvussa 1, nykyjärjestelmän rakenne ja periaatteet.

Suomen EU-jäsenyyden alussa keskeinen kysymys oli, voiko Suomi ylläpitää asumisperusteista verorahoitteista sosiaaliturvajärjestelmää, jossa oikeudet etuuksiin perustuvat pelkästään maassa asumiseen, eivätkä esimerkiksi maksujen ja verojen maksamiseen. Useimpien muiden EU-maiden sosiaaliturvajärjestelmät taas olivat lähes täysin maksuihin perustuvia ja useimmiten työn teon kautta tapahtuvaan vakuuttamiseen perustuvia. Kysymys siitä, voiko tai kannattaako Suomen säilyttää laajasti verorahoitteinen ja asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmänsä, on kuitenkin menettänyt ajankohtaisuutensa vuosien myötä. Syitä on useampia. Ensinnäkin EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisesetusta (883/2004) laajennettiin kattamaan myös ei-työssäkävien oikeuksiin vuodesta 2010 alkaen. Tämä toi EU-keskusteluun myös muut kuin työhön perustuvat sosiaaliturva-oikeudet. Toiseksi useiden EU-maiden järjestelmät ovat kehittyneet sekamuotoisemmiksi siten, että niissä on entistä enemmän esimerkiksi verovelvollisuuteen tai asumiseen perustuvia oikeuksia. Kolmanneksi meneillään oleva työn murros on lisännyt kiinnostusta Suomen perusturvajärjestelmän kaltaiseen ratkaisuun. Neljäntenä on syytä muistaa, että EU:ssa sosiaaliturvan yhteensovittaminen on koordinoitua eikä varsinaista harmonisointia.

Ei-aktiivien, eli ei-työntekijän tai työntekijänä pidettävien, henkilöiden mukaantulo koordinaation henkilölliseen soveltamisalaan vuonna 2010 on aiheuttanut uudenlaisia haasteita kaikille jäsenvaltioille. Ei-aktiiviin henkilöön sovelletaan koordinaatioasetusten mukaan asuinmaan lainsäädäntöä, mikä on aiheuttanut sen, että kaikkia jäsenvaltioita kiinnostavat myös asumiseen liittyvät kysymykset ja asumisen määrittely EU-tasolla.

### **Sosiaaliturvasopimukset**

Suomella on sosiaaliturvasopimukset seuraavien maiden kanssa: Australia, Chile, Intia, Israel, Japani, Kanada ja Quebec, Kiina, Korea ja Yhdysvallat. Kahdenvälisten sosiaaliturvasopimusten soveltamisala on huomattavasti suppeampi kuin EU-lainsäädännön. Pääosin vaikutukset koskevat vakuutusmaksujen päällekkäisyyden estämistä ja eläkkeiden eksportointia.

EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehty kaupp- ja yhteistyösopimus sisältää määräykset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta.

### ***Asumisperusteinen sosiaaliturva – Mobiilin sosiaaliturvan työryhmä***

Pitkään liikkuvuus, sosiaaliturva ja Suomi tarkoitti ensi sijassa suomalaisten siirtolaisten oikeuksien turvaamista. Suomeen tulo muualta maailmasta oli vähäistä aina 2000-luvulle saakka. Liikkuvuus on

lisääntynyt ja arkipäiväistynyt erityisesti Viron EU-jäsenyyden jälkeen. Kelan hoitamat asumisperusteisten etuuksien myöntämisedellytykset maahan tultaessa ja maasta lähdettäessä kerättiin yhden sateenvarjolin (Laki asumisperusteisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 1573/1993 vp.) alle, joka tuli voimaan Suomen liittyessä ETA:n vuonna 1.1.1994.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdalla keskeinen kysymys on, kuinka nopeasti oikeus asumisperusteisiin etuuksiin tulisi avautua ja toisaalta kuinka pitkään oikeuden etuuksiin voi säilyttää lähdettäessä ulkomaille. Tätä solidaarisuuden ja järjestelmän legitimitetin kysymystä pohdittiin mobiiliin sosiaaliturvan kärkihankkeessa.<sup>59</sup> Asumisperusteista lainsäädäntöä muutettiin 2019 voimaan tulleilla muutoksilla (Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa 16/2019 vp.), joilla selkeytettiin asumisperusteisen sosiaaliturvan alkamisen ja päättymisen periaatteita Suomeen ja Suomesta muuttotilanteissa.

Lakimuutokset valmisteltiin työryhmässä, jossa työ aloitettiin yhteisten periaatteiden vahvistamisesta. Työryhmätyössä käsiteltiin mm. rahoituksen, viestinnän, legitimitetin ja lainsäädännön selkeyden näkökulmia. Työryhmätyössä kirkastettiin myös suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteet. Näitä peruseriaatteita ovat *yhdenvertaisuus*, joka tarkoittaa, että samat oikeudet turvataan maassa oleskeleville eikä lainsäädännössä ole kansalaisuuteen perustuvia rajauksia. *Verorahoitteisuus* tarkoittaa, että etuudet kustannetaan veroille ja veroluonteisilla maksuilla. *Solidaarisuus* tarkoittaa, ettei oikeus sosiaaliturvaan ei ole riipu maksujen maksamisesta vaan tavoitteena on turvata Suomessa asuvilla ihmisille samat perusturvaetuuudet. *Syyperusteisuus* tarkoittaa, että oikeudet turvataan ao. riskin toteutuessa. Mobiiliin sosiaaliturvan työryhmä katsoi, ettei ollut ilmennyt perusteita muuttaa asumisperusteisen sosiaaliturvan peruseriaatteita. Pohdinnan lopputulema oli, että asumisperusteinen sosiaaliturva on tarkoitettu ensi sijassa Suomessa fyysisesti oleville ihmisille. Oikeus siihen tulisi avautua melko nopeasti maahan tulon jälkeen erityisesti, jos henkilö tulee työhön. Toisaalta asumisperusteista sosiaaliturvaa ei tulisi maksaa ulkomaille pitkään.

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan tulee turvata Suomessa asuvien ihmisten oikeuden mukainen kohtelu. Työryhmätyön seurauksena asumisen periaatetta vahvistettiin ja virtaviivaistettiin, mikä tarkoitti, että sisään pääsyä ja ulosmenoa nopeutettiin. Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa tuli voimaan 1.4.2019. Lain muutoksissa Suomeen työhön tulevien osalta ei edellytä asumisen edellytysten täyttymistä, jos palkka on vähintään 726,27 euroa/kk. Tällä muutoksella poistettiin viimeinen este työn perusteella pelkästään asumisperusteisen järjestelmän avautumiselta. Muutoksilla selkeytettiin myös sitä, että vuoden maassa olon jälkeen henkilön tulisi päästä asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jolleivät muut perusteet jo olleet täyttyneet.

Suomesta lähtevien osalta tilapäinen oleskelu ulkomaille lyhennettiin yhdestä vuodesta kuuteen kuukauteen. EU-lainsäädännön soveltamistilanteissa asuminen määräytyy kuitenkin eri sääntöjen mukaan ja kuuden kuukauden kategorista rajaa ei voida soveltaa tilapäiselle oleskelulle. EU-tilanteissa asumisen määrittely edellyttää vuoropuhelua lähtö- ja tulomaan välillä.

---

<sup>59</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumiseen perustuva sosiaaliturva kansainvälisissä tilanteissa. Raportteja ja muistioita 2019:10. [Linkki loppuraporttiin](#).

## **Tunnistetut haasteet liikkuvuuden näkökulmasta**

### ***Suomesta lähtevät***

Ihmisten liikkuvuus lisääntyy ja moninaistuu jatkuvasti. Ihmiset liikkuvat työn mutta myös muiden syiden vuoksi. Suomesta lähdettäessä työn vuoksi liikkuvien osalta ei ole esitetty muutostarpeita. Haasteet liittyvät enemmänkin muun syyn kuin oman työn vuoksi liikkuviin henkilöihin. Suomessa ansaittu työeläke maksetaan kaikkialle maailmaan, mutta asumisperusteista sosiaaliturvaa ei lähtökohtaisesti saa mukaansa ulkomaille. Haaste asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta on kuitenkin se, ettei sosiaaliturvan toimeenpanijoilla ole välttämättä tietoa ulkomailta oleskelusta, jolloin ihminen voi saada asumisperusteista sosiaaliturvaa virheellisesti. Tilanteeseen vaikuttaa myös etuus- ja palvelujärjestelmän digitalisaatio. Samalla perusturvaetuudet on lähtökohtaisesti tarkoitettu Suomessa fyysisesti oleskeleville henkilöille.

Uuden lisän liikkuvuuteen on tuonut koronakriisin aikana lisääntynyt etätyö ja etätyö ulkomailta. Viime vuosien aikana Suomessa, kuten myös Euroopan unionin jäsenmaissa ja maailmanlaajuisesti, etätyön tekeminen on yleistynyt niin työntekijöiden kuin yrittäjien osalta. Covid-19 -pandemian johdosta etätyöskentely on yleistynyt valtioiden sisäisesti sekä rajat ylittävästi. Työskentelytapojen muutos ja kiihtynyt digitalisaatio mahdollistavat paikkariippumattoman työn teon. Digitaalisten yhteyksien kehittyminen ja kasvaneet mahdollisuudet sijainnista vapaaseen työskentelyyn internetin kautta ovat nostaneet myös ulkomailta tehtävän työn suosiota. Ulkomailta tehtävään etätyöhön, kuten myös ulkomailta Suomessa tehtävään etätyöhön liittyy useita eri huomioon otettavia näkökulmia niin sosiaaliturvan, verotuksen kuin työoikeuden kannalta. Oleskeluoikeuksia, vero-oikeutta ja työoikeudellisia kysymyksiä koskevat omat kansalliset ja kansainväliset säännöksensä, joita ei ole kattavasti rajat ylittävän etätyön näkökulmasta koottu yhteen.

### ***Suomeen tulevat***

Suomen väestön nopea ikääntyminen väistämättä johtaa kestävyysvajeeseen ja maahanmuutto on keino paikata tätä vajetta. Sosiaaliturvan näkökulmasta haasteet riippuvat siitä, mikä on Suomeen tulon taustasy. Kun henkilö tulee Suomeen työhön, hänelle avautuu käytännössä lähes koko sosiaaliturvajärjestelmä, riippumatta tuleeko hän EU/ETA-maasta tai Sveitsistä vai nk. kolmannesta maasta. Tilanne on toinen, jos henkilö tulee Suomeen muusta syystä kuin työhön (ml. työhön tulevan puoliso ja muut perheenjäsenet).

Vaikka toive on työperäiseen maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien nopeaan työllistymiseen, emme ole maana pystyneet tekemään riittävästi ulkomaalaistaustaisten ihmisten työmarkkinatilanteen edistämiseksi. On myös hyvin todennäköistä, että Suomeen tulee tulevaisuudessa yhä enemmän pakolaisia sekä muita parempaa elämää hakevia (sodat, köyhyys, näköalattomuus, ilmastopakolaisuus...). Tällöin ajankohtaiseksi nousee todennäköisesti kysymys siitä, kestäkö Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoituspohja ja säilyykö Suomen sosiaaliturvan vahva legitimitetti kansalaisten silmissä, jos yhä enemmän ihmisiä tulee järjestelmän piiriin suoraan ilman rahoitukseen osallistumista.

Maahan muuttaneiden määrä ja siten osuus väestöstä on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Pelkästään viimeisen viiden vuoden aikana vieraskielisten määrä on kasvanut Suomessa yli 100 000 henkilöllä. Vuoden 2021 lopussa Suomessa asui äidinkielenään jotain muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea puhuvaa henkilöä hieman yli 458 000, eli 8,3 % väestöstä. Maahanmuuttajien sosiaaliset ja taloudelliset tilanteet ovat siten yhtä lailla hyvin vaihtelevia, mutta maahanmuuttajien huono-osaisuuden ja sosiaalisten haasteiden merkitys on yhteyskunnallisesti kasvanut.

Ulkomailla syntyneiden yli 18-vuotiaiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien (AROPE) osuus oli vuonna 2019 24,9 %, mikä on lähes 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa syntyneiden vastaava osuus. EU-alueella syntyneiden köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien osuus oli 15,8 %, eli hyvin lähellä Suomessa syntyneiden osuutta. EU-alueen ulkopuolella syntyneiden köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien osuus oli vuonna 2019 29,9 %, eli lähes kaksinkertainen Suomessa syntyneisiin verrattuna.

Maahanmuuttajien työllisyysaste on Suomessa syntyneisiin verrattuna selvästi alhaisempi, vaikkakin ero on viime vuosina kutistunut. Erot työllisyys- ja työttömyysasteessa kasvavat entisestään, kun tilannetta tarkastellaan eri maahanmuuttajaryhmittäin tai sukupuolten välillä. Ulkomailla syntyneiden miesten työllisyysaste on lähellä yleistä työllisyysastetta, kun vastaavasti ulkomailla syntyneiden naisten työllisyysaste on noin 10 prosenttiyksikköä alhaisempi. EU-alueella syntyneiden ja EU:n ulkopuolella syntyneiden välillä on kuitenkin merkittävä ero.<sup>60</sup> Keskustelussa nousee usein esiin myös ulkomaalaistaustaisten keskimäärin pidemmät lasten kotihoitajaksot. Kotihoidon tuen käytön haasteena erityisesti maahan muuttaneiden naisten kohdalla on se, että tuen käyttö ei edistä kotona lapsia hoitavan vanhemman osallistumista kotoutumista tai työllistymistä edistäviin palveluihin. Tutkimusten mukaan varhaiskasvatuksella on myös myönteinen vaikutus ulkomaalaistaustaisten lasten myöhempään integraatioon.<sup>61</sup>

Etuuskäyttöä tarkasteleva tutkimustieto osoittaa, että maahanmuuttajat käyttävät Suomessa syntyneisiin verrattuna suhteessa enemmän Kelan toimeenpanemia perusturvaetuuksia. Perusturvaetuksien käytön osalta tilanne ei ole yhtäläinen koko maahan muuttaneiden joukon osalta, vaan heikoin tilanne on EU-alueen ulkopuolella syntyneillä, joiden joukossa etuuksien saanti on huomattavan yleistä. Etuuksien käyttöä lisäävät muun muassa maahanmuuttajien nuorempi ikärakenne, osallistuminen kotoutumista edistäviin palveluihin, heikompi työllisyys ja työmarkkina-asema sekä pienituloisuus. Esimerkiksi toimeentulotukea, asumistukea ja lapsiperheiden etuuksia maksetaan useammin nuoremmille kuin vanhemmille ikäryhmille.<sup>62</sup> Maahanmuuttajat ovat myös

---

<sup>60</sup> OECD. Working together. Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland. Paris: OECD Publishing, 2018.

<sup>61</sup> Tervola, Jussi 2018: Supporting gender equality and integration. Immigrant families' child care choices in the Nordic policy context. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 149, Helsinki. [Linkki julkaisuun.](#)

<sup>62</sup> Jauhainen, Signe & Raivonen, Leo 2020: Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018. Kelan työpapereita 157/2020, Helsinki. [Linkki julkaisuun.](#)

harvemmin ansiosidonnaisten etuuksien piirissä. Yleisesti voidaan edelleen todeta, että onnistunut kotoutumisprosessi tukee myös kestäväää sosiaalipolitiikkaa.<sup>63</sup>

## Komitean ehdotukset

- 1. Vastavuoroisuuden vahvistaminen.** Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa maksetaan lähtökohtaisesti vain Suomessa tosiasiallisesti oleville henkilöille. Etuuksien ja nykyisten palveluiden selkeämpi yhteys edesauttaa tiedon välittymistä henkilön mahdollisesta ulkomailla oleskelusta. Etuuksien ja palveluiden yhteen nivominen on tärkeää myös Suomeen muuttavien kotoutumispalveluiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen näkökulmasta.
  - Henkilökohtaisia tapaamisia ja palveluihin ohjaamista lisätään tarkoituksenmukaisin osin osana palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista. Henkilökohtaisten tapaamisten lisäämiseen liittyy kustannuksia ja määrärahatarve. Palveluihin ohjauksen tehostuminen voi edistää työllisyyttä ja sitä kautta vahvistaa julkista taloutta.
- 2. Monipaikkaisen työn ja sosiaaliturvan yhtymäkohdat.**
  - Puretaan esteitä monipaikkaisen ja rajat ylittävän etätyön tilanteissa. Selvitetään monipaikkaisen ja rajat ylittävän etätyön yhtymäkohdat sosiaaliturvaan, verotukseen ja työoikeuteen.
- 3. Rahoituksen kestävyys ja mahdollisuus vapaaehtoiseen liittymiseen sairausvakuutukseen.**
  - Päivitetään tilannekuva asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumisen ja rahoitukseen osallistumisen yhteismitallisuudesta.
  - Selvitetään mahdollisuus liittyä sairausvakuutukseen vapaaehtoisesti vakuutusmaksua maksamalla tilanteessa, jossa ehdot eivät muuten täyty.

---

<sup>63</sup> Ahtela, J. & Rentola, E. (2014). Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:26. [Linkki julkaisuun](#).