

Sosiaaliturvakomitean välimietintö: luku 4 (linjaava luku)

4 Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista

Sosiaaliturvakomitea on jaostojen tuella tuottanut ehdotuksia nykyjärjestelmän uudistamiseksi. Seuraavissa alaluvuissa on 31 ehdotusta, jotka tulevat hallitukset voivat ottaa ohjelmiinsa.

Ehdotukset sisältävät lukuisia selvitys-, lainvalmistelu- ja kehittämishankkeita, joiden toteuttaminen tulee vaiheistaa. Ehdotusten perusteella käynnistettäviä hankkeita varten perustetaan työryhmät ja uudistusten valmistelu irrotetaan komiteatyöstä. Ehdotusten edistämiseksi [eri uudistamisvaihtoehtojen](#) vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja eri henkilöryhmiin (ml. lapsi-, sukupuoli- ja yhdenvertaisuusvaikutukset) tulee arvioida kattavasti. Ehdotuksia on myös mahdollista toteuttaa useilla eri kustannusvaikutuksilla. Jos seuraava hallitus ottaa ehdotuksen ohjelmaansa, se voi samalla ottaa kantaa käytettävissä oleviin resursseihin.

Alalukujen kuvaukset nykytilasta on valmisteltu virkatyönä. Jokaisen alaluvun loppuun on kirjattu komitean ehdotukset.

Sisällys

4.1 Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen	2
4.2 Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet	5
4.3 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen	7
4.4 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet	9
4.5 Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen.....	13
4.6 Opiskelu ja osaamisen kehittäminen	18
4.7 Lasten ja perheiden sosiaaliturva	22
4.8 Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen.....	31
4.9 Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen	35
4.10 Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen.....	41
4.11 Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut.....	55
4.12 Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus	57

4.1 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.¹

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

Selvitystyössä kävi ilmi, että perhe käsitteenä ei sinänsä ole sosiaaliturvalainsäädännössä ongelmallinen. Monimutkaisiksi koetut ja vaikeasti ymmärrettävät etuuksien eroavuudet liittyvät usein siihen, miten perhesuhteet vaikuttavat etuusoikeuteen tai etuuden määrään. Etuuslakien perhekäsitteissä on siten kyse etuuksien kohdentamisesta eli suuremmista periaatteellisista kysymyksistä. Eroavaisuudet johtuvat poliittisesti päätetyistä etuuksien kohdentamisista. 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. Maksupäivien muutoksilla voi olla vaikutuksia myös asiakkaan taloudenhallintaan. Maksupäivien yhtenäistämistä ei nopealla aikataululla ollut mahdollista toteuttaa.

Hakuaikojen yhtenäistäminen mahdollistaisi etuuksien hakemisen samanaikaisesti. Komitean selvityksen mukaan hakujat vaihtelevat. Osassa etuuksia ei ole lainkaan takautuvaa hakuaikaa, osassa puolestaan on kuuden kuukauden takautuva hakuaika ja useassa etuudessa hakuaika on jotain tältä väliltä. Hakujat ovat pitkälti vakiintuneet ja samojen lakien mukaiset hakujat ovat melko hyvin yhdenmukaisia (SVL, TTL, eläkkeet). Selvitystyössä hakuaikojen yhtenäistäminen on nähty haastavaksi erityisesti sen vuoksi, että osaa etuuksista haetaan etuuden tarkoituksesta ja luonteesta

¹ Sihvonen, E. (2021). Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24:2021. Kela. [Linkki julkaisuun](#).

johtuen ennakkollisesti ja osaa voidaan hakea takautuvasti. Tavoitetta mahdollistaa etuuksien hakeminen samanaikaisesti voidaan edistää myös muuten kuin lainsäädännön keinoin kehittämällä sähköisiä hakemuspalveluita.

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

Komitean selvityksen mukaan sosiaaliturvalainsäädännössä on useita eri tulokäsitteitä, joita myös käytetään epä johdonmukaisesti. Etuuksien perusteena olevat eri palkanlajit eivät ole yhteneväisiä. Laaja-alainen yhtenäistäminen vaatii vaikutusten selvittämistä eri etuuksien näkökulmasta. Muutoksilla olisi vaikutuksia etuuksien määräytymiseen ja mahdolliseen tasoon. Komiteassa on myös käsitelty sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevia palkkakäsitteitä.

Komiteassa on tarkasteltu eri etuuslakien menettelytapasäännöksiä. Lähtökohtaisesti kysymys on ollut Kelan etuuksista. Menettelytapasäännöksillä tarkoitetaan mm. päätöksenantomenettelyä, maksamistapaa, takaisinperintää, muutoksenhakua sekä lainvoimaisen päätöksen oikaisua ja poistamista koskevaa sääntelyä. 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.

4.2 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 kokonaiskuvaakaan 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.² 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 määrittäksiä 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.

² Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

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 sovittaa yhteen lainsäädännön, toimintamallien ja tietojärjestelmien kehittämistä. Osana lainvalmistelua 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

3. Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä muiden ministeriöiden kanssa sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan ohjauksen edellyttämät lainsäädännön kehittämistarpeet sekä niiden toteuttamisen vaihtoehdot. Keskeisenä tavoitteena on luoda toimintamalli, joka tukee toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun kehittymistä. Selvityksen pohjalta valmistellaan säädökset ja niiden toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet.
4. 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.

4.3 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Nykytilan kuvaus

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa komitean ongelmaraportissa³ sekä komitean kannanotoissa⁴ on tunnistettu keskeisiä ongelmakohtia liittyen palvelujen ja etuuksien yhteentoimivuuteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteenä kansainvälisessä vertailussa on se, että etuudensaajaa ei samassa määrin osallisteta palveluihin tai muihin tukitoimiin etuuskauden pitkittyessä. Tällöin yksilön oikeus palveluihin ei toteudu ja vastaavasti yksilöllä ei ole velvollisuutta osallistua palveluihin. Kyse on erityisesti työkyvyttömyysetuuksien, työttömyysturvan ja toimeentulotuen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen, 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 kannustaa ja velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Kannustimet ja velvoitteet osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin etuuden saamisen ehdoissa voivat tuottaa kokonaishyötyä yksilölle ja yhteiskunnalle, kun palvelut ovat vaikuttavia 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

³ Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. STM. [Linkki julkaisuun](#).

⁴ Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM. [Linkki julkaisuun](#).

ovat puutteellisia. Asiakkaan kohtaaminen, motivointi palveluun osallistumiseen ja toiminnan suunnitelmallisuus usein puuttuvat. Yksilön on vaikea hahmottaa palvelujen ja etuuksien kokonaisuutta, eikä hän usein koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta.

Ongelmat konkretisoituvat esimerkiksi työttömillä, joilla on työkyvyn haasteita, pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavilla, joilla ei ole oikeutta ensisijaiseen etuuteen, siirtymissä työkyvyttömyyseläkkeille (ml. kuntoutustuki eli määräaikainen työkyvyttömyyseläke), rikosseuraamusasiakkailta sekä osalla työkyvyttömyysetuuksien saajista, vammaisista henkilöistä, maahanmuuttajista ja nuorista. Työ- ja toimintakykyä, työllistymistä ja osaamista tukevien 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.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen on pyritty huomioimaan muissa alaluvuissa ja niihin sisältyvissä komitean ehdotuksissa.

4.4 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet

Nykytilan kuvaus

Työkyvyttömyysetuusjärjestelmää ja siihen kytkeytyviä palveluja on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Tutkimukset osoittavat, että kuntoutustuelta eli määräaikaiselta työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään palaaminen ei ole yleistä: työeläkejärjestelmästä tehtyjen tutkimusten perusteella työhön palaa noin 10–25 prosenttia kuntoutustukea saaneista. Voimassa oleva työsuhde, nuori ikä ja kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuminen lisäävät työhön paluun todennäköisyyttä. Kuntoutuksen aikaisempi alkaminen vähentäisi pysyvälle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.⁵

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.⁶

Nykyinen työkyvyttömyysetuusjärjestelmä on suhteellisen monimutkainen eikä kykene vastaamaan joustavasti 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 aina tue sitä, että keskityttäisiin henkilön olemassa olevaan työkykyyn ja sitä kautta tuettaisiin työhön paluun tai työkyvyn palauttamisen tavoitteita.

Työkyvyttömyysetuuksia koskevassa lainsäädännössä työkyvyttömyyden määritelmiä on useita ja ne ovat muodostuneet eri tarkoituksia varten. Etuuksien välillä olevat erot työkyvyttömyyden käsitteissä tekevät järjestelmästä asiakkaan näkökulmasta 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 jatkuminen tilanteissa, joissa henkilö siirtyy etuudelta toiselle. Haasteet ilmenevät etuuksien nivelkohdissa (mm. sairauspäiväraha – kuntoutustuki, sairauspäiväraha – työttömyysetuus), jolloin toimeentulon turvaan, palveluketjuun tai palvelujen tarjoamiseen voi tulla häiriöitä.

⁵ Koskenvuori, K., Laaksonen, M., Blomgren, J., Pösö, R., Seppänen-Järvelä, R. & Näsi, E (2021). Selvitys kuntoutustukea saaneista. Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista. Työpapereita 163/2021. Kela. [Linkki julkaisuun.](#)

⁶ Järvikoski, A., Takala, E-P., Juvonen-Posti, P., & Härkäpää, K. (2018). Työkyvyn käsite ja työkykymallit kuntoutuksen tutkimuksessa ja käytännössä. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 13/2018. Kela. [Linkki julkaisuun.](#)

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 muita tukitoimia. Tämä tilanne tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun sairauspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt eikä henkilölle synny oikeutta kuntoutustukeen/työkyvyttömyyseläkkeeseen. Yhtenä selittävänä 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 etuuspäätöksen 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 usein 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 voivat johtaa siihen, että henkilöt ajautuvat elämäntilanteensa kannalta väärille etuuksille tai etuudelta toiselle siirtyminen kestää liian kauan. Henkilö ident, joiden työkyky on olennaisesti heikentynyt ja jotka nykyisin ovat työttömyysetuudella, etuuksien kehittämistä tulisi arvioida siirtää työttömyysturvalta jollekin muulle etuudelle (esim. tilante eeteissa, joissa sairauspäivärahakausi on päättynyt ja henkilön työkyky ei ole palautunut, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei muodostu).

Komitean ehdotukset

5. Selvitetään työkyvyttömyyden käsitteiden eroja eri etuuksissa, poistetaan mahdolliset epätarkoituksenmukaiset erot ja arvioidaan mahdollisuudet erilliseen osatyökyvyn / osatyökyvyttömyyden käsitteeseen eri etuuksissa.
6. Yksinkertaistetaan ja joustavoitetaan työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä toimeentuloa turvaavia etuuksia mahdollisuuksien mukaan. Varmistetaan, että lainsäädäntö tukee työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä.
7. Arvioidaan mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaviin palveluihin.

Ehdotukset edellyttävät laajamittaista vaiheittaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä, jota varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke. Työ sisältäisi voimassa olevan lainsäädännön arvioinnin sekä eri kehittämisvaihtoehtojen vaikutusarvioinnit.

Tavoitteena on, että työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet uudistettaisiin nykyistä 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. Etuuden aikana tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus selvittää henkilön palvelu- ja kuntoutustarve. Tämä mahdollistaisi työ- ja toimintakyvyn palautumisen palvelujen tukemana.

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 työ- ja toimintakyvyn rajoitteita, palvelutarpeita, joihin vastaamiseen ~~den poistamiseen~~ työllistymistä edistävät palvelut eivät ole ensisijainen 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. 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 palvelu- ja kuntoutustarpeen tarkastelussa sekä

varmistamaan, että palveluihin ohjataan, henkilö on motivoitunut ja hänellä on tosiasiallisesti 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 on, että sosiaaliturva on pääsääntöisesti väliaikainen ratkaisu, joka mahdollistaa toimeentulon tukemisen ja työelämään pääsemisen palvelujen tukemana.

Ehdotuksilla tähdätään siihen, että henkilö kokisi hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (motivoituminen). Henkilön oma rooli olisi nykyistä aktiivisempi ja toiminta suuntautuisi työ- ja toimintakyvyn parantamiseen ja työhön palaamiseen tai työllistymiseen sen sijaan, että huomio kiinnittyi etuuden saamiseen ja etuudella olemiseen. Palveluun motivoitumista tuetaan, kun henkilölle luodaan välitön näkymä siitä, mihin osallistuminen ja toisaalta osallistumattomuus johtavat toimeentulon kannalta, myös pidemmällä aikavälillä. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia haettaessa ja etuutta saataessa voisi esimerkiksi olla velvollisuus osallistua kuntoutustarpeen arviointiin ja tarvittaessa 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 kehittämisvaihtoehtojen vaikutukset (mm. toimeentulo-, kustannus-, rahoitus- ja työllisyysvaikutukset). Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien kehittämisessä otetaan huomioon työmarkkinatuen uudistamista koskeva selvitystyö (ks. jäljempänä komitean ehdotukset alaluvussa 4.5).

4.5 Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen

Nykytilan kuvaus

Palvelujärjestelmästä ja palveluista

Työttömyysturvaetuuksien, eli peruspäivärahan, ansiopäivärahan ja 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.

Toukokuun alussa 2022 voimaan tulleen TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti kaikille työnhakijoille järjestetään alkuhaastattelu lähtökohtaisesti paikan päällä TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tiloissa. Alkuhaastattelu järjestetään viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. 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 oleva henkilö on voinut saada etuutta pitkään ilman, että hänen työllistymisen edellytyksenä olevaa palvelutarvettaan arvioidaan tai että häntä ohjataan tarvitsemiinsa palveluihin. Tämä koskee merkittävää osaa pitkäaikaistyöttömistä työmarkkinatuen saajista.

Myös osittain työllistyvät työnhakijat ovat ennen TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin voimaantuloa voineet saada soviteltua työttömyysetuutta pitkään ilman, että lisätyöllistymisen edellytyksenä olevaa mahdollista palvelutarvetta on arvioitu. Osittain työllistyvien kohdalla ei myöskään ole säännönmukaisesti seurattu lisätyön tai osa-aikatyön tilalle tulevan kokoaikatyön hakemista. Lainsäädännössä lähtökohta kuitenkin on, että työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden. Tästä työn ensisijaisuudesta seuraa se, että täyden työttömyysturvan lisäksi 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-ongelmien purkamista ja ehkäisemistä toteutetaan TE-palveluiden uudessa asiakaspalvelumallissa (palvelutarpeen arviointi ja sen tehostuminen aikaisempaan verrattuna).

TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin toteuttaminen säädetyn mukaisesti on tärkeää ja mallin toteutumista, vaikuttavuutta sekä sen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja kuntoutuksen välistä kytköstä on syytä seurata.

Kannustinloukuista aiheutuvia haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan yksilön näkökulmasta vähentää parantamalla työnteon kannustimia tai lisäämällä etuuksiin liittyvien palvelujen velvoittavuutta ja tarjontaa.⁷ 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 vastuu palvelujen järjestämisestä ja etuuksien rahoittamisesta kuuluu eri tahoille. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistuksessa⁸ tehdyssä tarpeiden arvioinnissa katsottiin, että palveluiden järjestämisvastuun ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten kustannusten rahoitusvastuun välistä yhteyttä tulee tiivistää. Työvoimapalveluja ja niiden järjestämisvastuuta uudistamalla on mahdollista purkaa palvelujen siiloutumista ja vahvistaa toimeenpanijan kannustimia. Palvelujärjestelmien yhteensovittamista edistetään työttömän työnhakijan näkökulmasta TE-palveluiden uudessa asiakaspalvelumallissa.

TE-palveluiden uuden asiakaspalvelumallin ja työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistamisen yhteisvaikutuksia tulee seurata ja arvioida muun muassa palveluiden kohdistumisen ja työllisyyden näkökulmasta. Seuraavalla hallituskaudella tulee tarkastella tarvetta uusille työllistymistä edistävillä toimenpiteillä näiden arvioiden pohjalta.

Työttömyysetuuksista

Työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Tästä syystä työttömyysturvaetuuksien saannin edellytyksenä on, että työttömyysturvan saaja pyrkii työllistymään kokoaikaisesti. Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

TE-palveluiden uuteen asiakaspalvelumalliin sisältyy myös työnhakuvelvollisuus. Työnhakuvelvollisuuden perusteella työnhakijan tulee hakea työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa määrättyllä tavalla työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Haettavat työmahdollisuudet voivat olla esimerkiksi kokoaikatyötä tai osa-aikatyötä. 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, työkyky sekä työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja.

⁷ Kannustin- ja byrokratialoukkuja käsitellään alaluvussa 4.10.

⁸ Hallituksen esitys HE 207/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskeväksi lainsäädännöksi on annettu eduskunnalle 6.10.2022.

Työnhakuvelvollisuus koskee myös osa-aikaista työtä tekeviä sekä työnhakijoita, jotka tekevät lyhytkestoisia työjaksoja. Näissä tilanteissa työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, jos henkilö samaan aikaan on kokoaikatyön hakija. Jos työstä saatu tulo jää alle suojaosan (300 euroa kuukauden ja 279 euroa neljän viikon sovittelujaksolla), työtulo ei vähennä työttömyysetuuden määrää. Suojaosan määrän ylittävästä palkasta vain puolet vähentää täyttä työttömyysetuutta. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukkuja koskevassa alaluvussa todetaan, että työttömän kannustimet ottaa vastaan osa-aikatyötä sovitellun työttömyysetuuden tukemana ovat kansainvälisesti vertailtuna Suomessa varsin hyvät. Myös yrittäjä, joka työllistyy sivutoimisesti yritystoiminnassa, voi saada työttömyysetuutta soviteltuna.

Koska työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, työttömyysturvalaissa on määritelty tilanteet, joissa etuutta ei voida maksaa työllistymisen vuoksi. Työttömyysetuutta ei makseta henkilöille, joiden katsotaan työllistyvän kokoaikaisesti palkkatyössä (työaika yli 80 prosenttia tehtävän täydestä työajasta) tai päätoimisesti yritystoiminnassa (kokonaisharkinta). Tarkoituksena on rajoittaa työttömyysturvan myöntämistä henkilöille, jotka tosiasiassa eivät pysty ottamaan vastaan kokoaikatyötä. Lainsäädännön näkökulmasta rajoitukset toteuttavat myös seuraavia tavoitteita:

1. Työttömyysturva ei muodostu kokoaikatyöhön kohdistuvaksi matalapalkkatueksi.
2. Työttömyysturva ei muodostu pysyväksi tueksi kannattamattomalle yritystoiminnalle.

Erityisesti jälkimmäinen tavoite estää kilpailun vääristymistä yritysten välillä.

Lisäksi on syytä arvioida työttömyysturvalaissa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa yritystoiminnan kausiluonteisuuteen tai toimialaan ja yrittäjälle kohdennettaviin palveluihin liittyviä edellytyksiä ja säännösten soveltamiskäytäntöä. Arviointi tehdään sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö tai sen soveltamiskäytäntö mahdollistavat myös kausiluonteisen 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, luovien alojen tekijöiden ja urheilijoiden oikeuteen saada työttömyysetuutta vaikuttaa se, onko 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 työvoimapoliittinen arviointi, myös se, ettei ansiopäivärahan suuruuden laskennassa ole toistaiseksi mahdollista yhdistää näitä eri tulonlähteitä päivärahan perusteeksi. Urheilemisesta saatu tulo ei kerrytä ansiopäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto, koska tulosta ei makseta työttömyysvakuutusmaksuja.

Toiminta, jolla ei voida katsoa olevan varsinaista ansaintatarkoitusta (omassa työssä työllistyminen), vaikuttaa joissain tilanteissa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi apurahalla työskentely, omaishoitajana toimiminen ja sellainen perhehoito, jossa ei ole ansaintatarkoitusta. Työttömyysturvan tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset

mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille. Tämän takia näissä tilanteissa arvioidaan henkilön toiminnan sitovuutta. Tarkoituksena on rajoittaa työttömyysturvan myöntämistä henkilöille, jotka tosiasiaassa eivät pysty ottamaan vastaan kokoaikatyötä. Jos toiminnan sitovuus ei estä työmarkkinoille pääsyä tai palaamista (eli se ei estä kokoaikatyön vastaanottamista) työttömyysturvaa maksetaan toiminnasta, esimerkiksi omaishoidosta, huolimatta.

Komitean työn aikana on pohdittu sitä, huomioidaanko omais- ja perhehoidon pää- ja sivutoimisuutta arvioitaessa riittävästi työn vastaanottamista tukevia ja mahdollistavia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Omaishoitajan ja hyvinvointialueen välillä tehtävään omaishoitosopimukseen voi sisältyä näitä palveluja koskevia sitoumuksia. Apurahalla työskentelyn osalta esiin on noussut kysymys työvoimapolitiittisten lausuntojen yhdenmukaisuudesta. Tilannetta on pyritty selkeyttämään keskittämällä apurahoja koskevat työvoimapolitiittiset lausunnot valtakunnallisesti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston annettaviksi.

Työttömyysturva ja opiskelu

Työttömyysetuutta ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta makseta henkilöille, jotka opiskelevat päätoimisesti.⁹ Opiskelua koskeva rajoitus toteuttaa tavoitetta, jonka mukaan työttömyysturva ei ole opintotuki. Toisaalta, oppivelvollisuuden korottamisella ja alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakemisvelvollisuudella ohjataan ammatillisen osaamisen hankkimiseen. Koulutuksen on todettu ehkäisevän toistuvaa tai pitkittyvää työttömyyttä. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä.¹⁰ Työttömyysetuuden saannin ja osaamisen kehittämisen yhteyttä on laajemmin kuvattu opiskelua ja osaamisen kehittämistä koskevassa alaluvussa 4.6. Samassa alaluvussa todetaan myös tarve toteuttaa nuorten sosiaaliturvasta selvitys, joka sisältää kansainvälisen tarkastelun.

Työmarkkinatuesta

Työmarkkinatukeen on oikeus työttömällä, joka ei täytä työssäoloehtoaa 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 perus- ja ansiopäivärahassa.

Työmarkkinatuen tarveharkinnassa otetaan lähtökohtaisesti huomioon työmarkkinatuen saajan omat tulot kokonaisuudessaan. Tarveharkintaa ei sovelleta työllistymistä edistävään palveluun

⁹ Poikkeukset koskevat tilanteita, joissa työttömyysetuutta maksetaan nimenomaan päätoimisen opiskelun vuoksi henkilön osallistuessa työllistymistä edistävään palveluun.

¹⁰ Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (2022). Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. [Linkki julkaisuun](#).

osallistumisen ajalta eikä 55 vuotta täyttäneelle henkilölle maksettavaan työmarkkinatukeen, jos henkilö 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 työssäoloehto.

Komitean työn aikana on noussut esiin erityisesti pitkään työmarkkinatukea saaneiden muita työttömiä laajempi työllistymisen tuen tarve ja tarve monialaisiin palveluihin. Toukokuun alussa 2022 voimaan tulleeseen TE-palveluiden uuteen asiakaspalvelumalliin sisältyy palvelutarpeen arvioinnin tehostaminen aiempaan verrattuna. Malli koskee myös pitkään työmarkkinatukea saaneita työttömiä. Uudistuksen seurannasta kertyvän tiedon ja muun pitkään työmarkkinatukea saaneita koskevan tiedon perusteella on aiheellista selvittää työmarkkinatuen uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

Komitean ehdotukset

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

8. 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. Kehittämisessä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulevaisi tarkoitettut opiskelua koskevat työttömyysturvalain muutokset (HE 176/2022 vp), ja arvioitava muutosten vaikutuksia.
9. Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyviä ongelmakohtia tarkastellaan ja arvioidaan sääntelyn kehittämistarpeita. Tarkastelussa ja arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota rinnakkaiseen työllistymiseen sekä palkkatyössä että yrittäjänä, kausiluonteiseen yritystoimintaan, taiteilijoihin, urheilijoihin, alustatalouden tapoihin organisoida työtä sekä toimeksiantosopimuksella tehtävään työhön. Tavoitteena on tehdä järjestelmästä työnhakijan kannalta aiempaa ennustettavampi ja läpinäkyvämpi [sekä työhön kannustava](#).
10. Työmarkkinatuen uudistamisen tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia selvitetään tavoitteena arvioida työmarkkinatuen toimivuutta ~~taloudellisena tukena~~ tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

4.6 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 linjauksia nuorten etuuksien ja palveluiden kehittämisestä ja opintotuesta. Komitean näkemyksen mukaan osaamisen kehittämistä tuetaan jatkossakin eri etuusjärjestelmissä henkilön tilanteen ja etuuksissa määriteltujen 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 voida vastata 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 vaikutuksia 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 määriteltujen opintojen osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritellyillä opinnoilla ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Pelkän perusasteen varassa olevien työllisyysaste on matala 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 nuorten koulutukseen hakeutumiseen arvioidaan. Nuorten työttömyysturvaan liittyvän koulutuksen hakuvelvoitteen tarkoituksena on ollut ohjata koulutusta vailla olevia nuoria ensisijaisesti koulutukseen. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen¹¹ 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 riittävyysparantaminen 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 ylempään korkeakoulututkintoon. ~~Opintolaina on kuitenkin turvallista opiskelijalle, koska Valtio takaa opintolainansa~~ ja turvaa myös pienituloisen opintovelallisen taloudellista tilannetta (korkoavustus pienituloisille, takausvastuuvelan joustavat maksujärjestelyt sekä maksuvapautukset). Opintolainan turvallisuutta ja investointiluonnetta on kuitenkin syytä arvioida, koska opintolainan tarkoitus on mahdollistaa päätoiminen opiskelu yhdessä opintorahan ja asumistuen kanssa.

Pelkkä opintorahan taso on perusturvaetuuksiin verrattuna niukka. Täysi-ikäisille ja itsenäisesti asuville maksettavan opintotuen kokonaistaso kuitenkin ylittää yleensä perusturvaetudet kuten esimerkiksi työmarkkinatuen määrän, kun opintorahan lisäksi otetaan huomioon myös opintolainan valtiontakaus. Perusturvan riittävyysarviointiraportin 2015–2019 mukaan opintotuki mukaan lukien opintolainan valtiontakaus yhdessä asumistuen kanssa kattaa opiskelijan minimikulutuksen.¹² Opintotuki on sovitettu yhteen muiden etuuksien kanssa siten, että opintotuen saaja voi saada tietyissä tilanteissa tiettyjä etuuksia yhtäaikaaisesti (perhe-etuedet, 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.

¹¹ Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (2022). Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. [Linkki julkaisuun.](#)

¹² Perusturvan riittävyysarviointiryhmä (2019). Perusturvan riittävyysarviointiraportti 2015–2019. THL – Työpaperi 6/2019. [Linkki julkaisuun.](#)

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 valtioneuvoston koulutuspoliittiseen selontekoon¹³ sisältyy ehdotuksia opintotukijärjestelmän kehittämiseksi nykyisen järjestelmän pohjalta. Opintotuen uudistamisen vaihtoehtoja on tarkoitus sisällyttää eduskunnalle annettavaan koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmaan. Tulevaisuuskatsauksessa opintotuen kokonaisuudistuksen tarve mainitaan yhtenä ratkaisuna, jolla turvataan yhdenvertaisia taloudellisia edellytyksiä opiskeluun.

Komitean ehdotukset

11. Etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää osaamisen kehittämistä eniten tarvitseviin. 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. Kehittämisessä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulevaisi tarkoitetut opiskelua koskevat työttömyysturvalain muutokset (HE 176/2022 vp), ja arvioitava muutosten vaikutuksia.
 - 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 määräaikaissa työsuhteissa olevat, alhaisen koulutus-/osaamistason omaavat ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat.
12. 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.
 - Tehdään selvitys nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut). Selvitys sisältää kansainvälisen tarkastelun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pidemmän aikavälin uudistustyössä.
13. Opintotukijärjestelmää ~~tulee uudistaa siten, että se n tulee~~ turvata yhdenvertaisesti taloudelliset edellytykset opiskeluun. ~~Uudistus toteutetaan vaiheittain rahoitus- ja muut toimeenpanon edellytykset sekä sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet huomioiden.~~ Tavoitteena on, että opintotukijärjestelmä tukee opiskeluajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua.

¹³ Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2021:24. [Linkki julkaisuun.](#)

- Selvitetään edellytyksiä käynnistää~~Käynnistetään~~ opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Valmistelussa otetaan huomioon ajankohtaiset opintotukijärjestelmään liittyvät arvioinnit ja selvitykset.

4.7 Lasten ja perheiden sosiaaliturva

Nykytilan kuvaus

Vanhempien elatusvastuusta

Lapsella on lakisääteinen oikeus saada elatusta molemmilta vanhemmiltaan (laki lapsen elatuksesta (704/1975). 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 vanhempiensa 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 täytäntöönpanokelpoinen. 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.

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. Ohjeissa ei ole erikseen huomioitu vuoroasumistilanteita, joissa lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon molempien vanhempien luona. 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, adoptiotuki, lapsilisä, raskaus-vanhempainvapaan ajalta maksettavat vanhempainpäivärahat, lasten hoidon tuet, 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, asumistukea ja omaishoidon tukea lukuun ottamatta kaikki em. etuudet on sidottu kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on sidottu elinkustannusindeksiin. Omaishoidon tuen hoitopalkkioita

tarkistetaan kalenterivuosittain työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitetulla 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 kasvaessa (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 henkilö, joka ei ole avo- tai avioliitossa, voi saada lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen.¹⁴ Korotus maksetaan jokaisesta lapsesta, josta henkilö saa lapsilisää. Nimestään huolimatta yksinhuoltajakorotus on riippumaton lapsen huoltomuodosta: korotuksen saa, vaikka lapsen vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus. Lapsilisän saajista yli 90 prosenttia on naisia.¹⁵ 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 yksinhuoltajakorotusta saavilla kotitalouksilla.

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 prosenttia oli naisia.¹⁶

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

Vanhempainpäiväraha järjestelmä uudistui 1.8.2022 voimaan tulleen perhevapaa uudistuksen myötä. Vanhempainpäivärahopäivien määrä kasvoi aiempaan nähden ja päivärahapäiviä kiintiöitiin aiempaa selvemmin molemmille vanhemmille. Lastenhoidon tukien järjestelmä sekä oikeus olla poissa töistä lapsen kolmeen ikävuoteen pysyivät pääosin ennallaan; kotihoidon tukioikeutta joustavoitettiin hieman

¹⁴ Avioliitto estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen, vaikka avopuoliso ei olisikaan lapsen vanhempi. Avioliiton solmiminen estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen myös siinä tapauksessa, että aviopuolisot asuvat erillään.

¹⁵ Kelasto (2021).

¹⁶ Kelasto (2021).

siten, että tukea voi saada jo ennen varhaiskasvatusoikeuden alkamista. Varhaiskasvatustalakiin ja työsopimustalakiin tehtiin uuden vanhempainpäivärahaajärjestelmän edellyttämät muutokset.

Työttömyysturvan ansiopäivärahaan, peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen maksettava lapsikorotus maksetaan henkilölle, jolla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi.

Työttömyysturvaetuus 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 avopuolisonsa lapsi.¹⁷

Jos lapsen isä ei asu samassa taloudessa lapsen kanssa, lapsikorotus myönnetään isyyden vahvistamisesta lukien. Huoltosuhte 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.

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 2021 37 prosenttia Suomen väestöstä. Noin kolmasosa lapsiperheistä on muita kuin kahden vanhemman ja heidän biologisen lapsen tai lasten muodostamia ydinperheitä. Yhden vanhemman perheistä noin 85 prosenttia on äidin ja lapsen tai lasten muodostamia kotitalouksia.¹⁸

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.¹⁹ Tuloihin

¹⁷ Vrt. Kansaneläkelaitoksen etuusohje, peruspäiväraha 2022.

¹⁸ Suomen virallinen tilasto: Perheet 2020. [Linkki julkaisuun](#).

¹⁹ Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto 2020. [Linkki julkaisuun](#).

perustuva pienituloisuusaste ei huomioi viimeaikaista hintojen nousua. Perusturvan riittävyyden arvioinnissa käytetyn kohtuullisen minimin viitebudjettiin perustuvan köyhyysmittarin mukaan voimakas inflaatio tulee lisäämään köyhyyttä vuonna 2022.²⁰

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 70 prosenttia on yhden vanhemman perheitä.²¹ Vuonna 2021 toimeentulotukea sai noin 9,4 prosenttia kaikista lapsiperheistä, joista suurin osa (60 %) yhden vanhemman perheitä. Luku vastaa noin 52 000 lapsiperhettä. Vajaa 3 prosenttia lapsiperheistä sai toimeentulotukea pitkäkestoisesti eli yli kuusi kuukautta. Toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asuvista henkilöistä lähes 24 % oli alle 18-vuotiaita vuonna 2021.²²

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, joiden huoltaja raportoi vaikeita tai hyvin vaikeita toimeentulovaikeuksia.²³ Suomalaiset tutkimukset yhdistävät lapsuudessa koetun taloudellisen niukkuuden myöhempään työttömyyteen²⁴, mielenterveysongelmiin²⁵, heikkoon koulumenestykseen²⁶ sekä ylivelkaantumiseen.²⁷ Erityisesti vauvaiässä koettu lapsiperheköyhyys yhdistyy huono-osaisuuteen aikuisuudessa.²⁸

²⁰ Kelan tutkimusblogi (2022). Hintojen nousun vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen voidaan lieventää vain vähän lapsilisäjärjestelmän muutoksilla. [Linkki julkaisuun](#). Selvitysasetus ei ota huomioon lakisääteisten indeksikorotusten tai erikseen tehtävien etuuskorotusten vaikutuksia.

²¹ Kelan asumistukitilasto (2022). [Linkki julkaisuun](#).

²² Toimeentulotuki 2021. Tilastoraportti 34/2022. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki verkkosivulle](#).

²³ Kouluterveyskyselyn tulokset. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki verkkosivulle](#).

²⁴ 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. [Linkki julkaisuun](#).

²⁵ 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. [Linkki julkaisuun](#).

²⁶ 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 kasvu ympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Raportti 7/2018. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. [Linkki julkaisuun](#).

²⁷ Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A., & Hiilamo, H. (2021). Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät: rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. Itälen tutkimukset 2021:2. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr. Helsinki. [Linkki julkaisuun](#).

²⁸ 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. [Linkki julkaisuun](#).

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. Erityisesti sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä perheen määrittely liittyy oikeudenmukaiseen vastuunjakoon yksityisoikeudellisen elatuksen ja julkisen elatuksen välillä.²⁹

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 tosiasiallisesta tai oletetusta taloudellisesta hyödyistä. Yleensä etuuksiin vaikuttava henkilöjoukko on suurempi kuin se joukko, joka lainsäädännössä asetetaan elatusvelvolliseksi.³⁰ Koska asiaa koskevat säännöt eivät aseta perheelle elatusvelvollisuutta, kysymys on oletuksesta, niin sanotusta elatusolettamasta, jonka mukaan samassa asunnossa asuvat tai muutoin läheiseksi tulkittavat henkilöt tosiasiassa osallistuvat toistensa elatukseen. Vaikka oletuksen paikkansapitävyyttä ei ole juuri tutkittu, se on hyväksytty monia tarveharkintaisia etuuksia koskevan sääntelyn lähtökohdaksi.

Sosiaaliturvakomitea on kannanotoissaan³¹ 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 kahden kodin tilanteet ja vuoroasuminen huomioidaan julkisissa palveluissa, hallinnossa ja sosiaaliturvassa vaihtelevasti. Poikkihallinnollisessa lasten vuoroasumisen toimenpidesuunnitelmassa³² pidettiin tärkeänä uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä.³³ Vuoroasumistilanteiden (sekä myös

²⁹ ks. esim. Faurie, M. & Kallioma-Puha, L. (2010). Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Teoksessa Perhepiirissä (toim. Hämäläinen, U. & Kangas, O.). Kelan tutkimusosasto, Helsinki.

³⁰ Virrankari, L., Mattila, H., Saikku P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (toim.) (2021). Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM. [Linkki julkaisuun](#).

³¹ Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM. [Linkki julkaisuun](#).

³² Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:34. [Linkki julkaisuun](#).

³³ Asumisen tukien kehittämistä käsitellään alaluvussa 4.8.

muiden. 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.³⁴ Samoin on esitetty elatusapujen ns. etuoikeuttamista toimeentulotuessa.³⁵

Sosiaaliturvakomitean kannanottojen mukaan viimesijaisten tukien ja asumisen tukien perhekohtaisuutta tulee kehittää vastaamaan tämän päivän tarpeita. Lapset tulee 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/päättämisen järjestelmä reagoi lapsen vanhempien tulo- tai varallisuustason muutoksiin ym. Lisäksi, kuten sosiaaliturvakomitea toteaa, tulee lapsen asumisjärjestelyistä sovittaessa tai päätettäessä muistaa lapsen edun ensisijaisuus. Etuusjärjestelmän ei tule ohjata valintoja lapsen asumisjärjestelyissä.

Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät ansiotulojen puutteeseen tai vähyyteen, joka voi johtua työttömyyden ohella esimerkiksi opiskelusta, pienten lasten kotihoidosta tai muusta merkittävästä hoivavastuusta. Naiset käyttävät suurimman osan perhevapaista, myös kotihoidon tuen saajista suurin osa on naisia.³⁶ 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. Tulonjakotilastot kuitenkin osoittavat, että vanhempien työtulojen lisääntymisen myötä myös lasten taloudellinen asema kohenee.³⁷

Elokuussa 2022 voimaan tulleen perhevapaauudistuksen myötä vanhempainvapaapäivien määrä kasvoi ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyi. Vanhempainpäiväraha-kaudet pitenivät, ja päivärahaa maksetaan aiempaa pidempään, mikä on omiaan parantamaan toimeentuloa pikkulapsiperheissä. 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.

³⁴ Haapanen, M. & Hakovirta, M. (2019). Lapsen elatus, vanhempien toimeentulo ja köyhyys. Janus vol. 27 (4) 2019, 395–412. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁵ Hakovirta, M., Hiilamo, H. & Jokela, M. (2019). Elatusapu ja elatustuki kuuluvat myös köyhimmille lapsille. Turun yliopiston blogi. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁶ Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2022. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁷ Ruotsalainen, P. (2021). Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyysriski suurin nuorissa ja isoissa perheissä. Tieto & trendit -verkkojulkaisu. [Linkki julkaisuun.](#)

Lastenhoidon tukien järjestelmää ei perhevapaa-uudistuksen yhteydessä uudistettu. Lasten kotihoidon tuen asemasta käydään säännöllisesti keskustelua. Eri tahojen näkemykset etuuden asemasta vaihtelevat: yhtäältä alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamisen mahdollistava etuus nähdään pienen lapsen näkökulmasta hyödyllisenä, toisaalta huolta on kannettu siitä, miten varsinkin isompien lasten asemaan vaikuttaa, mikäli heitä hoidetaan ns. sisaruskorotuksen turvin varhaiskasvatukseen ulkopuolella. Kuluvalle 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.³⁸ 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.³⁹ Työllisyyden parantamiseksi on lisäksi ehdotettu esimerkiksi pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan, vuorohoidon sekä loma-ajan hoitojärjestelyjen kehittämistä.⁴⁰

Lapsilisäjärjestelmän kehittämiseksi on edellä viitattujen ehdotusten lisäksi esitetty mm. lapsilisien porrastuksesta (sisaruskorotus) luopumista ja alle kouluikäisten lasten lapsilisien korottamista sekä lapsilisan maksamista 18 ikävuoteen saakka. Niin ikään on ehdotettu lapsilisien säätämistä etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuessa. On myös esitetty, että luovuttaisiin lapsilisan yksinhuoltajakorotuksesta ja sen sijaan tehtäisiin tuntuva korotus elatustukeen, jolloin tuki kohdentuisi paremmin pienituloisimpiin yhden vanhemman kotitalouksiin.⁴¹

Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia, vaikka kehitystarpeita järjestelmässä onkin vuosien varrella tunnustettu. Nykyisellään esimerkiksi lapsilisan yksinhuoltajakorotus ei kohdennu alkuperäisen tarkoituksensa mukaan vain lasta tosiasiallisesti yksin huoltaville⁴², 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 lapsilisan yksinhuoltajakorotusta että elatusapua (tai elatusapua korvaavaa elatustukea).

³⁸ Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti (2021). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁹ Tervola, J. (2019). Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloiisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2019. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun.](#)

⁴⁰ Ks. esim. Youssef, Z. (2022). Analyysi: Yhden vanhemman perheet yleistyvät nopeasti. Suomen startup-yhteisö. [Linkki julkaisuun.](#)

⁴¹ Ks. esim. STM työryhmämuistioita 26:2000.

⁴² Lapsiliselain esitöiden mukaan lain tarkoituksena on turvata se, että yksinhuoltajakorotuksen saavat ainoastaan lasta tosiasiallisesti yksinään huoltavat lapsilisan nostajat (HE 75/1993 vp, s. 8).

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. Toisaalta monilapsisten perheiden köyhyysriski tulisi ottaa huomioon kokonaisratkaisussa. Samoin kahden kodin tilanteissa tulee tarkastella molempien vanhempien taloudellista tilannetta. Lapsilisän kategorisen puolittamisen ja jakamisen kahteen talouteen on epäilty jopa lisäävän lapsiköyhyyttä.⁴³

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

- 14. Universaalien 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 alle 18-vuotiaiden lasten opiskelumahdollisuuksia pienituloisissa perheissä. Selvitetään lapsilisän jakamista kahdelle vanhemmalle. Pohditaan tarveharkintaisten elementtien tarvetta lapsilisäjärjestelmässä (yksinhuoltajakorotus, sisaruskorotus), huomioiden pienituloisten lapsiperheiden tilanteet ja tuen tarve vrt. ehdotus 2.
- 15. Lapsiköyhyysriskin ehkäiseminen ja vähentäminen.** Teetetään selvitys, jossa kartoitetaan etuusjärjestelmän toimivuutta pienituloisten ja köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää, miten etuusjärjestelmä yhdessä palvelujärjestelmän kanssa ehkäisee lapsiköyhyysriskiä 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 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 sosiaaliturvakomitean linjauseesitykset.
- 16. Lapsen hoidon ja ansiotyön yhteensovittamisen tukeminen.** Lasketaan ansiotyön tekemisen kynnyksiä lapsiperheissä kehittämällä etuus- ja palvelujärjestelmää (erit. työllisyyspalvelut, varhaiskasvatus, asiakasmaksut, aamu- ja iltapäivähoito, pienten

⁴³ Miettinen, A., Hakovirta M. & Räsänen, T. (2021). Lapsilisän jakaminen vuoroasumistilanteessa ei ratkaise lapsiperheköyhyyttä. Kelan tutkimusblogi. [Linkki julkaisuun.](#)

koululaisten vuorohoito) sekä työelämän käytäntöjä kehittämällä huomioiden lasten hoidon järjestämisen mahdollisuudet erityisesti pikkulapsiaikana sekä yhden vanhemman ja vuorotyötä tekevien 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 perhevapaaudistuksen vaikutuksista.

4.8 Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen

Nykytilan kuvaus

Valtioneuvoston asuntopoliittisessa selonteossa vuosille 2021–2028 todetaan, että valtio tukee jatkossakin asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien avulla.⁴⁴ Asumisen kysyntä-, vero- ja tarjontatukien kokonaisuuden 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 osuus asumisen tukien kokonaisuudessa on korostunut vuonna 2015 tehdyn yleisen asumistuen kokonaisuudistuksen ja sen jälkeen tehtyjen lainmuutosten johdosta. Näillä lakimuutoksilla yleistä asumistukea on uudistettu yksinkertaisempaan suuntaan. Asunnon valintaan liittyvää ohjausvaikutusta on lievennetty muun muassa luopumalla asuinneliöihin, ikään ja varustetasoon liittyvistä normeista. Nykyään tuki määräytyy ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärän, ruokakunnan jatkuvien tulojen, 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 vuonna 2017.

Yleisesti ottaen uudistukset ovat kasvattaneet yleisen asumistuen saajajoukkoa ja kaventaneet tuen asuntopoliittista ohjausta. Asuntomarkkinoiden tarjontapuoli kasvavissa kaupungeissa on jätyn reagoimaan kysynnän kasvuun ja tarpeisiin johtuen hitaasta uudisasuntojen tuotantoprosessista ja asutuskeskusten väestönkasvusta. Viime vuosina asuntotuotannossa uusien asuntojen keskikoko on pienentynyt huomattavasti, mikä saattaa osin olla seurausta nykymuotoisesta asumistuesta ja uudisrakentamisen suosiosta sijoituskohteena.⁴⁵

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

Hyväksyttävät enimmäisasumismenot eivät ole seuranneet yleistä vuokratason nousua, mikä on johtanut siihen, että ne jäävät usein tukea saavien todellisten asumismenojen alapuolelle. Useat yleisen asumistuen saajat täydentävät siksi tuen tarvettaan toimeentulotuella. Ilmiö on ollut

⁴⁴ Valtioneuvoston selonteko (2021). Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028. VNS 12/2021 vp. [Linkki julkaisuun.](#)

⁴⁵ Vainio, T., Kuismanen, K., Ala-Kotila, P. & Vesanen, T. (2021). Asuntotuotannon laatumuutokset 2005–2020: Korkeampaa, tiiviimpää, energiatehokkaampaa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:29. YM. [Linkki julkaisuun.](#)

pitkäkestoinen ja juontaa juurensa jo 1980-luvulle.⁴⁶ Asumismenojen käsittely toimeentulotuessa poikkeaa yleisestä asumistuesta muun muassa siten, että toimeentulotuessa hyväksytään asumismenot lähtökohtaisesti todellisen suuruksina, paitsi jos menot ylittävät paikkakunnalla kohtuullisena pidetyn tason. Koska toimeentulotuki on viimesijainen etuus, sitä myönnettäessä otetaan huomioon sekä varallisuus että tuen saajan kanssa yhteistaloudessa asuvien perheenjäsenten tulot. Käsitteet ruokakunnasta tai yhteistaloudesta eivät ole yhteneväiset yleisessä asumistuksessa ja toimeentulotuessa. Lisäksi toimeentulotuen myöntämiseen liittyy harkintaa toisin kuin yleiseen asumistukeen.

Yleinen asumistuki on vuoden 2015 kokonaisuudistuksen jälkeen 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 asumistuksessa luovuttiin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä, jolloin tuki kohdennettiin aiempaa laajemmin pienituloisille. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 on korostanut ruokakuntakäsitteeseen liittyviä haasteita, herättäen kysymyksiä ruokakunnan jäsenten välisestä taloudellisesta vastuusta.

Yleiseen asumistukeen vuoden 2014 jälkeen tehtyjen muutosten vaikutuksia ei ole arvioitu kokonaisuutena. Vaikutusten lisäksi on syytä arvioida erilaisia asumisen tukemiseen liittyviä muutostarpeita ja kehittämissuuntia. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, miten eri valinnat vaikuttavat tuen tulonjaollisten ja asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumiseen sekä julkisen talouden kestävyYTEEN.

Asumismenojen korvaaminen myös toimeentulotuella on varsin yleistä ja toimeentulotuki täydentää perusturvaa säännönmukaisesti. Toimeentulotukea koskevassa alaluvussa ehdotetaan laajaa selvitystä toimeentulotuen täydentävän roolin kaventamiseksi ja mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi. Asumistuki on syytä sisällyttää tähän selvitykseen osana kokonaisuutta, koska asumiskulujen takia toimeentulotukea saavat kotitaloudet ovat pääosin myös asumistuen saajia.

Asumistuen kohdentumiseen liittyvät kysymykset

Asumistuen kohdentumisen osalta tulisi päättää, kohdennetaanko tuki kaikkein pienituloisimmille kotitalouksille vai tuleeko tuen myös kannustaa ansiotulon hankintaan ja samalla tukea pienipalkkaista työtä tekevien asumista. Tämän peruskysymyksen myötä nousevat ratkaistavaksi tuen kohdentuminen tuloluokittain ja se, mitä tuloja tuessa otetaan huomioon. Samalla tulisi arvioida ansiotulovähennyksen toimivuus ja se, tulisiko ruokakuntien varallisuuden vaikuttaa etuuden määrään. Myös tuen vaikutuksia työvoiman alueelliseen saatavuuteen on syytä arvioida.

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

⁴⁶ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö (1986). Perustoimeentulotyöryhmän muistio.

tältä osin nähdä kaksi vaihtoehtoa: joko etuuden on 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 vuokratason merkittävää vaihtelua on jopa suurten kaupunkien sisällä samoin kuin kaupunkien ja harvaan asuttujen seutujen välillä.⁴⁷

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.

Asumistuen yksilöllistämisen vaikutuksia käsiteltiin sosiaaliturvakomiteassa asumisen jaoston valmistelun pohjalta.⁴⁸ Arvioinnin keskeinen havainto oli se, että yleisen asumisen ruokakuntakäsitteen muuttaminen yksilökohtaiseksi kasvattaisi julkisen talouden menoja sekä heikentäisi yleisen asumistuen kohdentumista pienituloisista tuloluokista suurempituloisille tavalla, jota ei pidetty perusteltuna yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Myös lasten vuoroasumista ja sosiaaliturvaa on selvitetty erillisessä tutkimushankkeessa.⁴⁹ Tutkimuksen perusteella vuoroasuminen on pienituloisissa perheissä harvinaisempaa kuin muissa perheissä. Pienituloisissa perheissä esteenä voi olla esimerkiksi se, ettei vanhemmilla ole mahdollisuutta asua lähellä toisiaan tai hankkia riittävän isoa asuntoa. Hankkeessa selvitettiin vuoroasumisen huomioimisesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia yleisen asumistuen osalta. Tällä hetkellä lapsi voi kuulua vain yhteen ruokakuntaan, vaikka hän asuisi lähes yhtä paljon kummankin vanhempansa luona. Laskelmissa arvioitiin asumistukimenojen kasvua, mikäli vuoroasuvat lapset huomioitaisiin kummankin vanhemman asumistuessa. Asumistuen laajentamisen kustannusvaikutus olisi laskelmien mukaan noin 51–75 miljoonaa euroa vuodessa. Asumistuen menot kasvaisivat 2–5 prosentilla. Mikäli vuoroasumisen huomioimista asumistuessa halutaan edistää, olisi syytä selvittää ja arvioida myös muita asumistuen kehittämisvaihtoehtoja täysimääräisen huomioimisen lisäksi.

⁴⁷ Esimerkiksi vuonna 2021 Helsinki 1 -alueen yksiöiden keskineliövuokrat olivat 35 % korkeammat, kuin Helsinki 4 -alueen. [Linkki tilastoon \(Tilastokeskus\)](#).

⁴⁸ Tuloksia kokoavaa muistiota käsiteltiin sosiaaliturvakomitean työkokouksessa 14.2.2022. Muistio julkaistiin kokouksen materiaaleissa.

⁴⁹ Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kalliomaa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. [Linkki julkaisuun](#).

Komitean ehdotukset

17. Toteutetaan selvityskokonaisuus, jossa arvioidaan tehtyjä uudistuksia ja joka tuottaa kokonaisvaltaista tietoa ja toimenpide-ehdotuksia asumistukien uudistamiseksi. Selvityksessä tarkastellaan ja arvioidaan seuraavia kysymyksiä:
- Kohdentuuko yleinen asumistuki tarkoituksenmukaisesti? Nykytilanne vaikuttaa johtavan siihen, että yleinen asumistuki kohdentuu aiempaa laajemmin pienipalkkaisille ruokakunnille ja sitä kautta toimii mahdollisesti myös matalapalkkatukena.
 - Onko nykyinen ansiotulovähennys eli ns. suojaosa parantanut asumistuen saajien toimeentuloa, hyvinvointia tai työllisyyttä? Miten asumistuen perusomavastuun määrittely toimii yhdessä keskeisten muiden etuuksien sovittelusäännösten kanssa?
 - Miten asumistuen enimmäisasumismenojen korotus vaikuttaisi toimeentulotuen saajien määrään? Tarkastellaan toimeentulotuen ja yleisen asumistuen päällekkäisyyttä ja järjestelmien eroja, eroavuutta tarkastellaan juridista ja tuen saajien lähtökohdista.
 - Selvitetään, mitä vaikutuksia varallisuusharkinnan poistamisella on ollut ja olisiko yleisessä asumistuessa harkittava varallisuusharkinnan palauttamista. Tällöin yleisen asumistuen saamisen edellytykset lähentyisivät myöntämisperusteiltaan toimeentulotuessa korvattavia asumismenoja.

Enimmäisasumismenojen osalta olisi syytä ratkaista:

- Tulisiko yleistä asumistukea kohdentaa alueittain ~~vai tulisiko tuen määräytyä vain asumiskustannuksiin kytkeytyvä?~~
- Onko nykyinen kuntaryhmittely tarkoituksenmukainen tapa huomioida alueellinen vaihtelu verrattuna esimerkiksi työssäkäyntialueisiin?

Ruokakuntakäsitteeseen liittyvän ongelmakokonaisuuden osalta selvitetään:

- Ruokakuntaan kuulumisen. Keiden halutaan kuuluvan samaan ruokakuntaan ja vastaavan yhteisen asunnon asumisen kustannuksista yhteisesti? Yleistä asumistukea tarkastellaan esimerkiksi yhteisöruokakuntien näkökulmasta.
- Moninaistuvat asumistilanteet. Tarkastellaan vuoroasumistilanteissa lapsen mahdollista kuulumista kummankin vanhempansa ruokakuntaan ja määritellään periaatteet, joilla tuki määräytyy tällaisissa tilanteissa: syntyykö uusia täysimääräisen tuen saajia vai jaetaanko tuki esimerkiksi lapsen asumisen mukaisesti vanhempien kesken.
- Opiskelijat yleisen asumistuen saajina. Arvioidaan opiskelijoiden yleiseen asumistukeen siirtymisen vaikutuksia. Soveltuuko yleinen asumistuki eri tilanteissa olevien opiskelijoiden asumisen tukemiseen vai tulisiko opiskelijoilla olla erillinen tukimuoto? Osaamisen kehittämistä koskevassa alaluvussa ehdotetaan nuorten sosiaaliturvaa koskevaa selvitystä, jonka osana selvitetään myös asumistuen toimivuutta opiskelijoiden ja muiden nuorten moninaisissa elämäntilanteissa.

4.9 Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen

Nykytilan kuvaus

Toimeentulotuki on pitkäkestoinen muiden etuuksien täydentäjä monelle kotitaloudelle.

Toimeentulotuen tarkoitus on kuitenkin olla viimesijainen taloudellinen tuki, joka turvaa henkilön ja perheen toimeentulon 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.

Jos ensisijaisten etuuksien ehdot eivät täyty, henkilö usein siirtyy toimeentulotuelle ns. tulottomana. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi erityisiin menoihin ja tilanteisiin, joten siihen liittyvät työllisyyden edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen liittyvät kannusteet astuvat mukaan kuvaan tuen saannin pitkittyessä, koskien erityisesti työttömiä hakijoita. Toimeentulotukeen sosiaalihuollon taloudellisena tukena liittyy vahva kytkös sosiaalihuollon palveluihin, 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 ja hallitus on antanut esityksen 127/2022 eduskunnalle toimeentulotukilain uudistamisesta.⁵⁰ Uudistuksessa tullaan parantamaan sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välistä yhteyttä ja haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Eduskunta käsittelee toimeentulotukilain uudistusta syyskaudella 2022 ja uudistuksen on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

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 mukaan n. 12 prosenttia perustoimeentulotuen saajista oli saanut sitä yhtäjaksoisesti ainakin kolmen vuoden ajan.⁵¹ Suurimmalla osalla saajista toimeentulotuki täydentää muita etuuksia, kuten työttömyysturvaa ja asumistukea, jotka eivät riitä kattamaan kotitalouden välttämättömiä menoja. Tarveharkintaiseen

⁵⁰ Toimeentulotukilain uudistaminen hankeikkunassa, kohdassa Asiakirjat varsinainen esitys ja muuta materiaalia. [Linkki sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivulle.](#)

⁵¹ Sosiaalivakuutus (2022). Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi, mutta kymmenet tuhannet jäävät sen varaan vuosiksi. [Linkki julkaisuun.](#)

toimeentulotukeen liittyy tuen alikäyttö. Suomessa toimeentulotuen alikäyttö on pienempää kuin Ruotsissa.⁵²

Toinen keskeinen pitkään toimeentulotukea saavien ryhmä on 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 tietyille joukkoille, toimeentulotuki kattaa kaikki eri asiakasryhmät. Tukioikeuden arvioinnin piirissä on siis hyvin erilaisessa tilanteessa olevia.⁵³ 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. Toimeentulotuen varaan joutuminen pitkäksi aikaa on ongelmallista myös kannustinnäkökulmasta.

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

Toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä

Sosiaaliturvakomitealle laaditussa ongelmaraportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen eriteltiin keskeisiä syitä, joiden johdosta toimeentulotuki täydentää perusturvaa. Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa on suuntaa antavana mittarina hyödynnetty kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit. Niiden mukaan vuosina 2015–2019 työttömyysetuuden, kotihoidon tuen tai 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 laskelmassa. 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

⁵² Tervola, J., Jokela, M. & Ollonqvist, J. (2002). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare* (preprint).

⁵³ Ks. esim. Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. STM. [Linkki julkaisuun](#).

erilliskorotukset vuosien saatossa ovat kuitenkin onnistuneet estämään sen, että laskennallinen oikeus toimeentulotukeen olisi 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.⁵⁴ Muutokset ovat todennäköisesti keskeinen selitys toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön kasvulle, joka tapahtui samalla ajanjaksolla.⁵⁵

Vaikka perustoimeentulotuen hakeminen Kelasta on monelle sähköisen asioinnin myötä aikaisempaa vaivattomampaa, ovat tuen saannin ehdot sellaiset, että ne edellyttävät laajaa selvitysvelvollisuutta asiakkaan tuloista, menoista ja tämän kokonaistilanteesta. Yhdessä muiden etuuksien kanssa tukikokonaisuus muotoutuu monimutkaiseksi. Osa asiakkaista voi tarvita lisäksi sosiaalihuollon alueellisten linjausten ja yksilöllisen palvelutarpeen mukaan myönnettävää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, joiden hakeminen lisää byrokratiaa sekä selvittelyä. Perustoimeentulotuen päätösmäärät ovat suuria, mutta myönnetty tuki voi jäädä varsin pieneksi ja seuraavana kuukautena asiakaslaskelma voikin olla taas ylijäämäinen, jolloin tukea ei myönnetä. Hallinnollisen työn kustannukset voivat muodostua suhteessa myönnetyn tuen määrään 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 vaikutuksia 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 [ja arvioida erityisesti paljon sairastavien ikäihmisten osalta mahdollista toimeentulotuen alikäyttöä](#).

⁵⁴ Sotkanet (2021). Pitkäaikaistyöttömät, % työvoimasta. [Linkki tilastoon](#).

⁵⁵ Sotkanet (2021). Toimeentulotukea (pitkäaikaisesti) saaneissa kotitalouksissa asuvat henkilöt (indikaattorit 493 ja 4021). [Linkki tilastoon](#).

Pitkittynyt tulottomuus toimeentulotuen saajilla

Toimeentulotuen saantia tutkittaessa on havaittu, että todennäköisyys poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta pienenee huomattavasti parin kuukauden jälkeen. Siihen mennessä noin puolet asiakkaista 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 noin 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 esimerkiksi koulutukseen hakuvelvoitetta. Estävästä lausunnosta huolimatta työttömyysturvaetuutta voidaan kuitenkin maksaa työllistämistä edistävän palvelun ajalta, mikä korostaa palveluiden roolia tilanteessa.⁵⁶ Erilaisia väliinpuotoamistilanteita voidaan pitää yksilöiden elämän käännekohtina, joissa järjestelmä voi onnistua tukemaan ihmistä hyvälle kehälle pääsemisessä tai epäonnistua tässä yrityksessä. Jälkimmäisessä tapauksessa viimesijaisen tuen tarve voi pitkittyä ja erilaisten – esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten – riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa.⁵⁷

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 varhaisemmassa vaiheessa voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja ajautumista sivuun opiskelu- ja työllisyyspolulta. Tässä alaluvussa kuitenkin 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 osallistua palveluihinedistää itsenäistä selviytymis. 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.

⁵⁶ Työttömyysturvaetuuksia ja palveluita käsitellään alaluvussa 4.5.

⁵⁷ Korpela, T. & Raittila, S. (2020). 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.

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 (189/2001) ja laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sisältävät velvoitteen 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.

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 nyt käsittelyssä olevien toimeentulotukilakiin tehtyjen muutosten vaikutukset tulee arvioida. Tutkittua tietoa kaikesta ei vielä ole, mutta tietoa uudistusten vaikutusten arviointiin on mahdollista kerätä selvitysten ja rekisteritiedon avulla nopeastikin.

Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön syitä ei ole tutkittu tällä hetkellä pitkittäistutkimuksin, ainoastaan 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 samoin kuin sitä, 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 vaikuttavuudesta ei ole. Ainakin yhteensovittamista asiakasprosessiin olisi perusteltua tehdä tavalla, joka on asiakkaalle ymmärrettävä ja viranomaisille hallinnollisesti nykyistä tehokkaampi.

Komitean ehdotukset

18. Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan. Tavoitteen saavuttamiseksi perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyden tarkoituksenmukaisuuden arviointia jatketaan.
 - Taustalla vaikuttaviin isoihin ongelmiin pitkäaikaistyöttömyydestä ja kohtuuhintaisen asumisen vähäisyydestä on pyrittävä edelleen määrätietoisesti löytämään ratkaisuja.
 - Toteutetaan toimeentulotuen ja perusturvan keskinäissuhteiden ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöiden arviointitutkimus mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi.
19. Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön vähentämiseen liittyy myös tarve saada kaikki osalliseksi yhteiskuntaan, kukin oman kykynsä mukaan. Tavoitteena on, että toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saavien ohjautumista palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin tehostetaan.
 - 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 välistä palveluohjausta sekä sosiaalihuollon palveluihin liittyvää tilasto- ja tutkimustietopohjan vahvistamista on määrätietoisesti jatkettava, jotta palveluita voitaisiin kehittää tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

4.10 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 tutkimuksessa⁵⁸ on todettu pitkään työttömänä olleilla palvelutarpeen kasautumista ja piilossa olevaa palvelujen tarvetta. Kyseisen tutkimuksen mukaan työttömyyskuukausien määrän kasvaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen 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. 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.

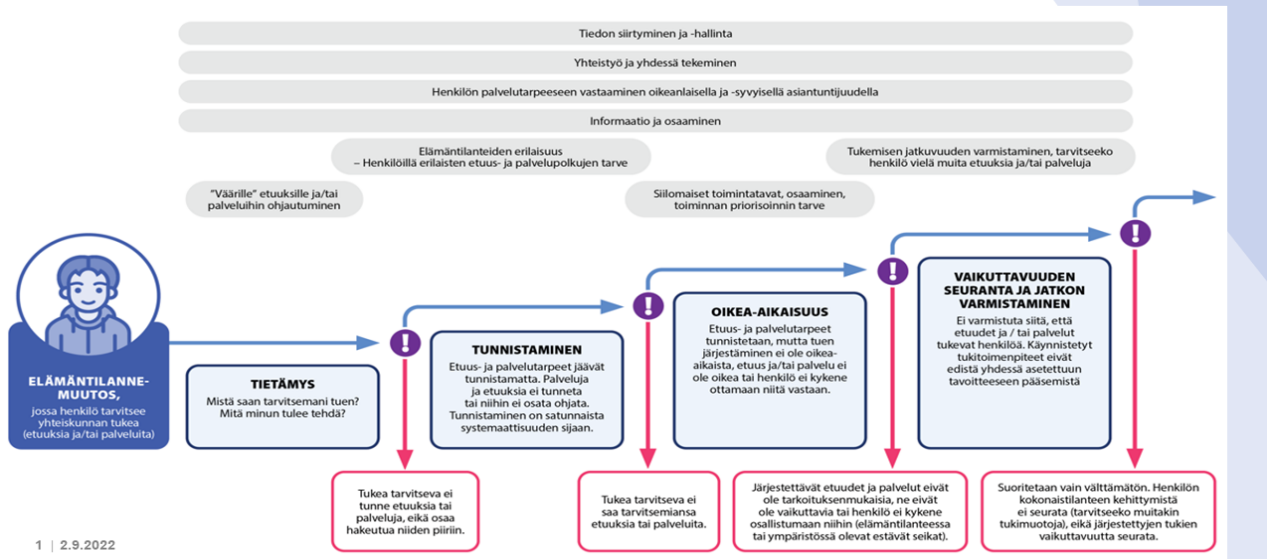
Tehokkailla, vaikuttavilla ja oikein kohdistetuilla palveluilla voidaan vähentää myöhemmin toteutuvia etuusmenoja. Näin panostukset palveluihin voivat parhaimmillaan olla myös julkista taloutta vahvistavia keinoja, kun huomioidaan työllisyyden kasvusta seuraavat etuussäästöt ja verotulojen kasvu.

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

Kuva 1.

⁵⁸ [Työttömien sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö rekisteritietojen valossa](#). Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Etuus- ja palvelupolun ”sudenkuopat”



Työikäisten etuudensaajien kannalta keskeisiä palveluja järjestävät vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueet⁵⁹, 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, arviointeja, 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.

⁵⁹ Tässä tekstissä hyvinvointialueella tarkoitetaan myös Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää.

Taulukko 1. Palvelujen kehittämistä koskevia hankkeita ja uudistuksia

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, laatuksiteereihin 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 ennakkointiin.	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 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	Menossa eduskuntaan syksyllä 2022. Laki tulisi voimaan samanaikaisesti TE-palvelu-uudistuksen kanssa.

Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
	ehkäisyä ja nuorten Ohjaamo-toiminnan kaltaisesta toiminnasta säätämistä.	
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
Rikosten ennaltaehkäisyhanke	Hankkeen tavoitteena on kehittää rikoksia ennaltaehkäiseviä palveluja ja niihin ohjautumista. Erityisenä kohderyhmänä ovat rikoksilla oireilevat ja päihteitä käyttävät nuoret. Tavoitteena on myös ehkäistä uusintarikollisuutta sekä edistää rikoksiin syyllistyneiden ja vankilasta vapautuvien ohjaamista uusintarikollisuutta ehkäiseviin palveluihin, kuten kuntoutusohjelmiin ja päihde- ja mielenterveyspalveluihin.	2019–2023

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.⁶⁰

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.

Kaikilla asiakkaan palvelukokonaisuuteen osallistuvilla toimijoilla tulisi olla yhtenäinen käsitys asiakkaan tarpeista, tavoitteista ja omasta roolistaan asiakkaan prosessissa. Näiden tavoitteiden edistäminen edellyttää resursointia, yhteisesti sovittuja toimintamalleja sekä työkyvyn tuen osaamisen

⁶⁰ Peppi, S., Marketta, R., Ullamaija, S. (2017). [Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Kela.

kehittämistä. Lisäksi tarvitaan laaja-alaista tiedonhallinnan kehittämistä, joka mahdollistaa järjestelmän toiminnan vaikuttavuusarvioinnin sekä tarvittavan tietojenvaihdon eri toimijoiden välillä.

Komitean ehdotukset

20. Työ- ja toimintakyvyn tukemista, seuranta ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja vahvistetaan terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa.
21. 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 arviointiin⁶¹.

Vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin tarkoituksena on vastata kysymyksiin, *miten erilaiset palvelujen (ja etuuksien) kombinaatiot vaikuttavat asiakkaan työkykyyn tai miten vaikuttavuus eroaa*

⁶¹ Vastaavaa kehittämistä esitettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutuksjärjestelmän uudistamiseksi (2017). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. STM. [Linkki julkaisuun](#).

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 käytännöin (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 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2021 toteuttamassa selvitystyössä⁶².

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 mittaustulokset 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.

Tietopohjan ja aineistojen parantaminen vahvistaa etuuksien ja palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin edellytyksiä. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä, vaan vaikuttavuutta on mitattava. Palvelujen tulisi

⁶² Anttila, H., Jeskanen, J., Konttinen, R., Mäkelä, M., Pättikangas, M., Rätty, T., Taina, J. & Valkeinen, H. (2021). Työ- ja toimintakykytiedon konsepti. 11/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun.](#)

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 itsearviointiväline⁶³. 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 koordinoimaan toimintaansa siten, että terveydenhuollon palvelut voitaisiin nykyistä vahvemmin

⁶³ Itsearviointivälineen kehittämistä ehdotettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi (2017). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. STM. Ks. ehdotus 27. [Linkki julkaisuun](#).

integroida osaksi työkykyä ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Kanta-palveluihin voitaisiin tallentaa myös tieto potilaan työterveyshuollosta, mikä tekisi yhteydenpidosta teknisesti suoraviivaisempaa.

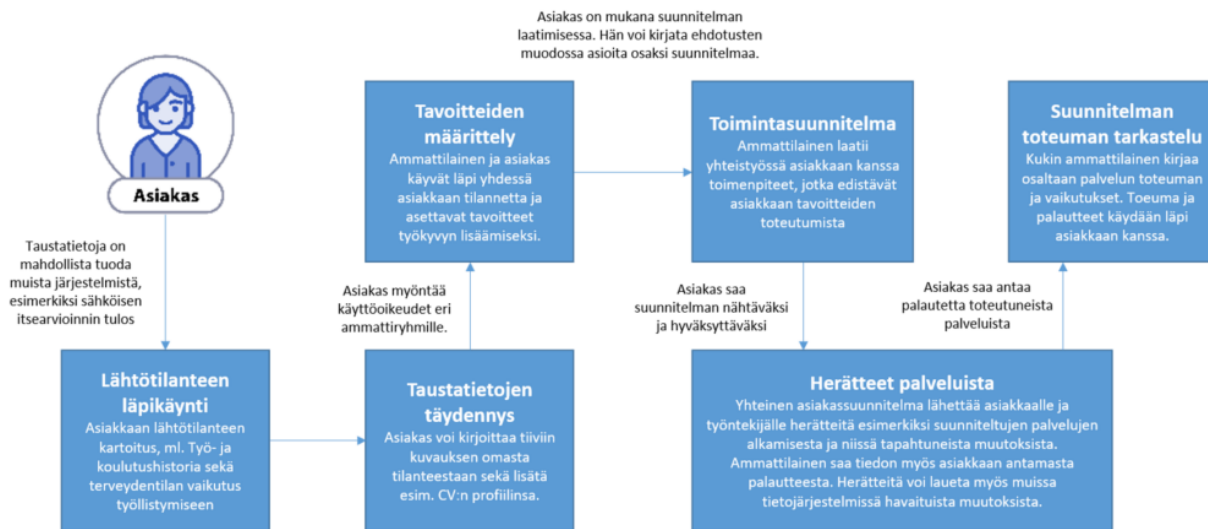
Palvelujen suunnittelu ja toteutus

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 toimeenpanevalla 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.

Komitean ehdotukset

22. 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.

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

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

- 23.** 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.

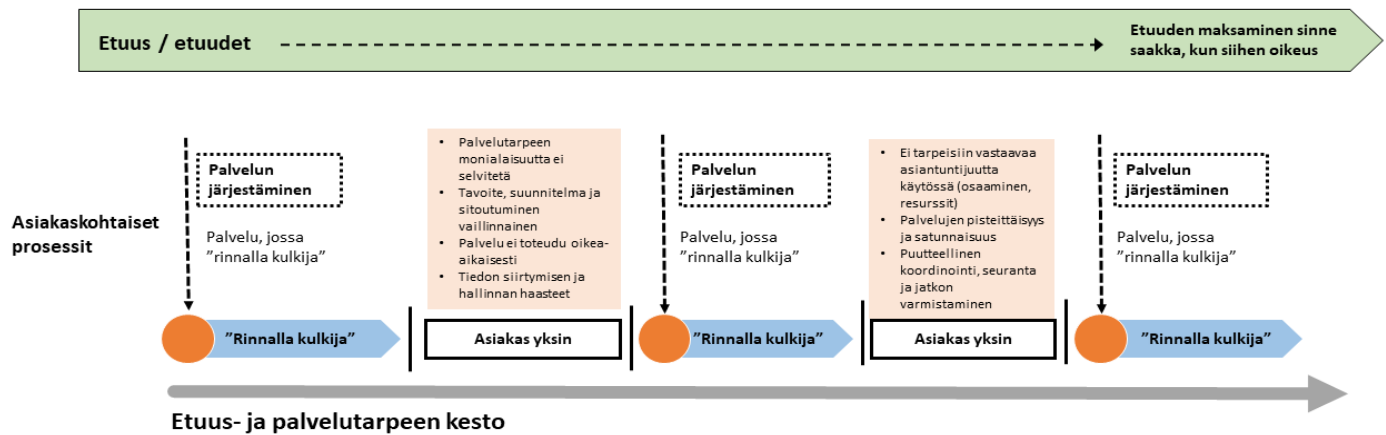
Sekä tutkitun tiedon⁶⁴ että käytännön kokemusten perusteella on ilmeistä, että palvelu- ja etuusprosesseihin tulee asiakkaita, jotka eivät kykene toimimaan itsenäisesti palvelujen ja etuuksien lainsäädännön kautta raamitettujen perusprosessien ja ohjeistusten mukaan. Osin tästä johtuen asiakkaita ajautuu 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.

⁶⁴ Juvonen-Posti, p. Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020). [Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten 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 (1301/2014) 42 §]
- kuntoutuksen yhdyshenkilö lääkinnällisen kuntoutuksen asiakkaalle [terveydenhuoltolaki (1326/2010 29 §)]
- NUOTTI-valmentaja nuoren ammatillisen kuntoutuksen asiakkaalle [laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (566/2005)7 a §]
- työkykykoordinaattori, työhön valmentaja
- palveluohjaaja, asiakasvastaava

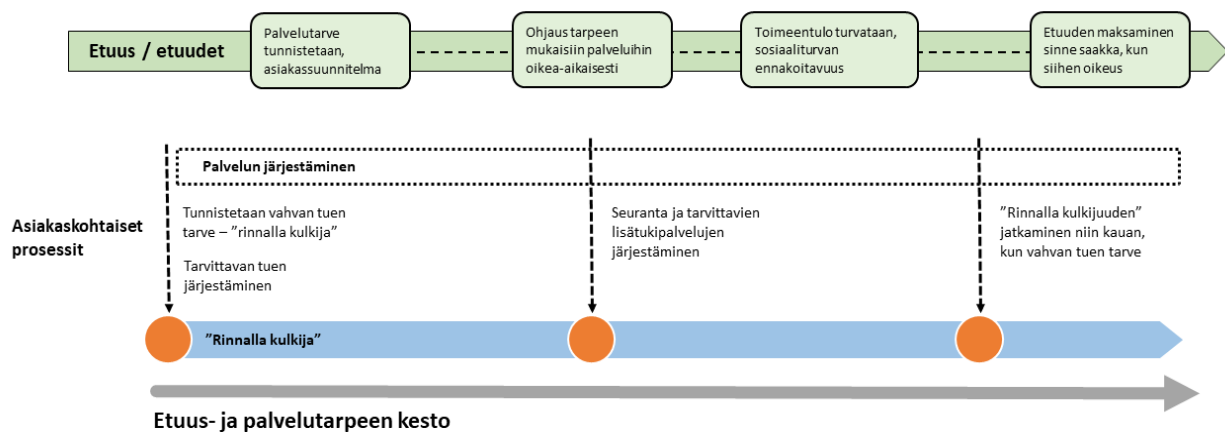
Kuntoutuksen uudistamiskomitea ehdotti loppuraportissaan⁶⁵, että monia erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden kuntoutumisen prosessin hallitsemiseksi asiakasprosessista päävastuussa olevan tahon on otettava käyttöön vastuullisen asiakasohjauksen malli (case management). Tarvittaessa prosessivastuutahon 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 koordinointi on vastuuhenkilön tehtävä. Vastuuhenkilön tehtävällä ei tarkoiteta uutta virkaa/toimintaa, vaan kunkin organisaation nykyisen työntekijän uudenlaista työotetta (case management -työote), jota hänellä tulisi olla mahdollisuus käyttää huomioiden tehtävän edellyttämä työajallinen resursointi ja osaaminen. Vastuuhenkilö sovittaisiin

⁶⁵ Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi (2017). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

asiakassuunnitelmassa ja hän kulkisi asiakassuunnitelman mukaisen kuntoutusprosessin ajan asiakkaan rinnalla, kunnes yhdessä asiakkaan kanssa asetettu tavoite on arvioitu saavutetuksi. (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.

Komitean ehdotukset

24. Tarkoituksenmukaisten palvelujen ja lakisääteisten etuuksien 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 tunnistetaan 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 mielenterveyskuntoutajat.

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.

Komitean ehdotukset

25. 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.

Komitean ehdotukset

- 26.** 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.

4.11 Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja informaatioloukut byrokratialoukut

Nykytilan kuvaus

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 heikommalla. Sen sijaan pitkittyvän työttömyyden tapauksessa työllistymisen kannustimet ovat Suomessa heikot muihin maihin verrattuna. Työttömän kannustimet ottaa vastaan 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 koko-aikatyöhön.

Työllisyyden näkökulmasta olennaista on, miten ihmiset reagoivat työnteon kannustimiin ja byrokratia- ja informaatioloukkuihin. Työttömyyspäivärahan tasolla ja työttömyyspäivärahakauden enimmäiskestolla on tutkimusten mukaan vaikutuksia työttömyysjaksojen keston ja siten työllisyyteen. Etuuden tason korottaminen tai keston pidentäminen yleensä kasvattavat työttömyysjaksojen kestoja ja siten todennäköisesti alentavat työllisyyttä. Kun huomioidaan työttömyysturvan lisäksi myös muu sosiaaliturva (mm. asumistuki ja 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 reagoivan 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 kestävyysvälikä. Työllisyyden näkökulmasta kannustinloukkujen haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää myös etuuksien saamiseen liittyvien velvollisuuksien ja palveluiden avulla.

Sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla kokonaisuutena työnteon kannustava. Työnteon kannustimiin ja kannustinloukkuihin tulee kiinnittää huomiota myös työllisyyden edistämisen ja sosiaaliturvajärjestelmän rahoitus pohjan vahvistamisen näkökulmasta.

Komitean ehdotukset

27. 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 ja julkisen talouden 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. Kotihoidon tukea käsiteltäessä tulee kiinnittää työllisyysvaikutusten lisäksi huomiota vaikutuksiin julkiseen talouteen sekä lapsen etuun ja lasten hoidon järjestämisen mahdollisuuksiin.~~
28. Byrokratialoukkujen osalta komitea esittää, että sosiaaliturvaa yksinkertaistettaessa tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan myös ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamissääntöjä eri etuuksissa soveltuvin osin. Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden vähentäminen voi purkaa myös byrokratialoukkuja ja siten edistää työllisyyttä.

4.12 Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus

Nykytilan kuvaus

Kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset kytkeytyvät sosiaaliturvauudistukseen useasta eri näkökulmasta. Myös sosiaaliturvajärjestelmän arvopohjaan liittyvät peruskysymykset peilautuvat kansainvälisissä tilanteissa hieman eri tavoin. Näkökulma vaihtuu riippuen siitä, katsotaanko Suomesta lähtemistä ja Suomen sosiaaliturvan maksamisen ulottumista ulkomaille vai katsotaanko Suomeen tulevien henkilöiden pääsyä Suomen sosiaaliturvajärjestelmään.

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

Vaikka sosiaaliturvauudistus käsittelee pääosin asumisperusteista sosiaaliturvaa, on uudistuksessa tärkeää ottaa huomioon myös Suomen työperusteinen sosiaaliturva. Pääosan työperusteisesta turvasta muodostavat työeläke sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus. Kaikki työ Suomessa on lähtökohtaisesti työeläkevakuutettava, jos palkka on vähintään 62,88 euroa kuukaudessa (vuonna 2022). Kaikki työ Suomessa on myös vakuutettava työtapaturmien ja ammattitautien varalta. Työnantaja on velvollinen ottamaan vakuutuksen, jos palkkasumma kaikille työntekijöille on yli 1300 euroa vuodessa. Suomessa sattuneen tapaturman tai ilmenneen ammattitaudin perusteella maksettavat etuudet maksetaan kaikkialle maailmaan.

Asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta tilanne on monimutkaisempi. Sairausvakuutus ja työttömyysvakuutus rahoitetaan lähes kokonaisuudessaan työnantajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuilla. Ainoastaan noin 10 % sairausvakuutusjärjestelmän etuuksista rahoitetaan valtion varoista ja tämä osuus vastaa vähimmäispäivärahojen osuutta. Oikeus ansioon perustuviin etuuksiin ei kuitenkaan synny 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 toimeenpanemia etuuksia ovat:

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

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. Suomessa työskentelevillä tai kotikunnan omaavilla henkilöillä on oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin.

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen

Kansainväliset sosiaaliturvamääräykset ovat syntyneet tarpeesta säännellä sosiaaliturvaoikeuksia ja maksuvelvoitteita maiden välillä liikuttaessa. 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 maksamaan vakuutusmaksuja mutta eivät välttämättä saisi etuuksia. Toisaalta he saattaisivat saada päällekkäisiä etuuksia lähtömaastaan ja uudesta maasta, sekä joutua maksamaan maksuja molempiin maihin. Tärkeäksi on koettu esimerkiksi sairaanhoito-oikeuksien turvaaminen ja eläkkeiden maksu myös tietyissä tilanteissa ulkomaille lähdeettäessä. Kansainvälisillä sosiaaliturvamääräyksillä on keskeinen merkitys työnantajien näkökulmasta, koska työnantajat rahoittavat merkittävien osin sosiaaliturvaa.

EU-lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 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 sovittaa yhteen jäsenvaltioiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeudet. Tavoitteena on, että henkilö ei menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan siitä syystä, että hän 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 kontekstissa 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 eläkkeet
- Vammaisetuudet, joista on säädetty laissa vammaisetuksista
- Perhe-eläkkeet
- Tapaturmavakuutuksen etuudet
- 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, heidän perheenjäseniinsä sekä heidän leskiinsä ja orpoihinsa. Yhteensovittamisasetuksia 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. 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 yhteensovittamisasetusta 883/2004 laajennettiin kattamaan myös ei-työssäkäyvien oikeuksia vuodesta 2010 alkaen. Toiseksi useiden EU-maiden järjestelmät ovat kehittyneet sekamuotoisemmiksi siten, että niissä on entistä enemmän esimerkiksi verovelvollisuuteen tai asumiseen perustuvia oikeuksia. Kolmanneksi pandemia sekä työn murros ovat lisänneet kiinnostusta Suomen perusturvajärjestelmän kaltaiseen ratkaisuun.

Ei-aktiivien, eli ei-työntekijöiden tai työntekijänä pidettävien, henkilöiden mukaantulo yhteensovittamisen henkilölliseen soveltamisalaan vuonna 2010 on aiheuttanut uudenlaisia haasteita kaikille jäsenvaltioille. Ei-aktiiviin henkilöön sovelletaan yhteensovittamisasetusten 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 kauppa- ja yhteistyösopimus sisältää määräykset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta.

Asumisperusteinen sosiaaliturva rajat ylittävissä tilanteissa

Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdalla keskeinen kysymys on, kuinka nopeasti oikeuden asumisperusteisiin etuuksiin tulisi alkaa maahan tulon jälkeen ja toisaalta kuinka pitkään oikeuden etuuksiin voi säilyttää lähdetessä ulkomaille. Tätä solidaarisuuden ja järjestelmän legitimitietin kysymystä pohdittiin mobiilin sosiaaliturvan kärkihankkeessa.⁶⁶ 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, legitimitietin ja lainsäädännön selkeyden näkökulmia. Työryhmätyössä kirkastettiin myös suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän perusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus, verorahoitteisuus, solidaarisuus ja syyperusteisuus. Mobiilin sosiaaliturvan työryhmä katsoi, ettei perusteita asumisperusteisen sosiaaliturvan perusperiaatteiden muuttamiselle ollut ilmennyt. Pohdinnan lopputulema oli, että asumisperusteinen sosiaaliturva on tarkoitettu ensi sijassa Suomessa fyysisesti oleville ihmisille.

Työryhmätyön seurauksena asumisen periaatetta vahvistettiin ja virtaviivaistettiin, mikä tarkoitti, että sisäänpääsyä ja ulosmenoa nopeutettiin. Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa tuli voimaan 1.4.2019. Lainmuutosten myötä Suomeen työhön tulevien osalta ei edellytetä asumisen edellytysten täyttymistä, jos palkka on vähintään 767,98 euroa kuukaudessa (vuonna 2022). Tällä muutoksella poistettiin viimeinen este työn perusteella pelkästään asumisperusteisen järjestelmän avautumiselta. Muutoksilla selkeytettiin myös sitä, että vuoden maassaolon jälkeen henkilön tulisi päästä asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jolleivät muut perusteet jo olleet täyttyneet.

Suomesta lähtevien osalta tilapäinen oleskelu ulkomailla 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.

Tunnistetut haasteet liikkuvuuden näkökulmasta

Suomesta lähtevät

Ihmisten liikkuvuus lisääntyy ja moninaistuu jatkuvasti. Ihmiset liikkuvat työn mutta myös muiden syiden vuoksi. Suomesta lähdetessä 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 ulkomailla oleskelusta, jolloin

⁶⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumiseen perustuva sosiaaliturva kansainvälisissä tilanteissa. Raportteja ja muistioita 2019:10. [Linkki loppuraporttiin](#).

ihminen voi saada asumisperusteista sosiaaliturvaa virheellisesti. Tilanteeseen vaikuttaa myös etuus- ja palvelujärjestelmän digitalisaatio.

Uuden lisän liikkuvuuteen on tuonut koronaviruksen aikana lisääntynyt etätyö ulkomailla. Viime vuosien aikana Suomessa, kuten myös Euroopan unionin jäsenmaissa ja maailmanlaajuisesti, etätyön tekeminen on yleistynyt niin työntekijöiden kuin yrittäjienkin osalta. COVID-19-pandemian johdosta etätyöskentely on yleistynyt valtioiden sisäisesti sekä rajat ylittävästi. Työskentelytapojen muutos, digitaalisten yhteyksien kehittyminen ja kasvaneet mahdollisuudet paikkariippumattomaan työskentelyyn internetin kautta ovat nostaneet myös ulkomailla tehtävän työn suosiota. Ulkomailla tehtävään etätyöhön, kuten myös ulkomailta Suomessa tehtävään etätyöhön, liittyy useita erilaisia 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 siitä 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 toiveena on työperäinen maahanmuutto ja maahanmuuttajien nopea työllistyminen, emme ole pystyneet tekemään riittävästi toimenpiteitä ulkomaalaistaustaisten ihmisten työmarkkinatilanteen edistämiseksi. On myös hyvin todennäköistä, että Suomeen tulee tulevaisuudessa yhä enemmän pakolaisia sekä muita elinolosuhteiden heikkenemisen takia liikkeelle lähteneitä (esim. sodat, köyhyys, näköalattomuus, ilmastopakolaisuus). Tällöin ajankohtaiseksi nousee todennäköisesti kysymys siitä, kestääkö Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoituspohja ja säilyykö Suomen sosiaaliturvan vahva legitimeetti kansalaisten silmissä, jos yhä enemmän ihmisiä tulee järjestelmän piiriin suoraan ilman rahoitukseen osallistumista.

Ulkomailla syntyneiden yli 18-vuotiaiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä (AROE) olevien osuus oli vuonna 2021 25,3 %, mikä on yli 11 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa syntyneiden vastaava osuus. EU-alueella syntyneiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien osuus oli 20,3 %. EU-alueen ulkopuolella syntyneiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien osuus oli vuonna 2021 27,8 %, eli lähes kaksinkertainen Suomessa syntyneisiin verrattuna.⁶⁷

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

⁶⁷ Eurostat 2022.

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.⁶⁸ Keskustelussa nousee usein esiin myös ulkomaalaistaustaisten keskimäärin pidemmät lasten kotihoitojaksot. 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.⁶⁹

Etuuskäyttöä tarkasteleva tutkimustieto osoittaa, että maahanmuuttajat käyttävät Suomessa syntyneisiin verrattuna suhteessa enemmän Kelan toimeenpanemia perusturvaetuuksia. Perusturvaetuuksien 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.⁷⁰ Maahanmuuttajat ovat myös harvemmin ansiosidonnaisten etuuksien piirissä. Yleisesti voidaan edelleen todeta, että onnistunut kotoutumisprosessi tukee myös kestäväää sosiaalipolitiikkaa.⁷¹

Komitean ehdotukset

29. 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 (ks. aiemmat alaluvut), mikä vastaa osaltaan myös liikkuvuuden tuomiin haasteisiin. Henkilökohtaisten tapaamisten lisäämiseen liittyy kustannuksia ja määräraharave. Palveluihin ohjauksen tehostuminen voi edistää työllisyyttä ja sitä kautta vahvistaa julkista taloutta.

30. Monipaikkaisen työn ja sosiaaliturvan yhtymäkohdat.

⁶⁸ OECD (2018). Working together. Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland. OECD Publishing. Paris.

⁶⁹ Tervola, J. (2018). Supporting gender equality and integration. Immigrant families' child care choices in the Nordic policy context. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 149. Helsinki. [Linkki julkaisuun](#).

⁷⁰ Jauhiainen, S. & Raivonen, L. (2020). Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018. Kelan työpapereita 157/2020. Helsinki. [Linkki julkaisuun](#).

⁷¹ Ahtela, J. & Rentola, E. (2014). Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:26. [Linkki julkaisuun](#).

- Puretaan esteitä monipaikkaisen rajat ylittävän etätyön tilanteissa. Selvitetään monipaikkaisen rajat ylittävän etätyön yhtymäkohdat sosiaaliturvaan, verotukseen ja työoikeuteen.

31. 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.