

Sosiaaliturvakomitean välimietintö

Sisällys

| | |
|---|-----------|
| Johdanto | 3 |
| 0.1 Sosiaaliturvakomitean toimeksianto | 3 |
| 0.2 Komitean kokoonpano | 4 |
| 0.3 Työsuunnitelma ja työtavat | 6 |
| 0.4 Välimietinnön rakenne ja sisältö | 10 |
| 1 Sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet | 11 |
| 1.1 Katsaus nykyjärjestelmän rakenteeseen ja periaatteisiin | 11 |
| 1.2 Sosiaaliturvan uudistamisen oikeudelliset reunaehdot | 16 |
| 1.2.1 Sosiaaliturvan perus- ja ihmisoikeusperusta..... | 16 |
| 1.2.2 Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet ja sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen..... | 19 |
| 1.3 Yhteenveto | 23 |
| 2 Sosiaaliturvan taso ja rahoitus | 25 |
| 2.1 Sosiaaliturvaetuuksien taso | 25 |
| 2.2. Sosiaaliturvamenot ja rahoitus | 30 |
| 2.2.1 Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa..... | 31 |
| 2.2.2 Sosiaaliturvan rahoitus..... | 33 |
| 2.3. Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys | 35 |
| 2.4 Yhteenveto | 43 |
| 3 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat | 45 |
| 3.1. Selvityksessä arvioidut vaihtoehtoiset järjestämistavat | 46 |
| 3.1.1 Perustulo | 46 |
| 3.1.2 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä | 48 |
| 3.1.3 Sosiaalitili | 50 |
| 3.2 Yhteenveto | 52 |
| 4 Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista | 54 |
| 4.1 Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen | 54 |
| 4.1.1 Nykytilan kuvaus | 54 |
| 4.1.2 Komitean ehdotukset 1 ja 2 | 55 |
| 4.2 Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet | 57 |
| 4.2.1 Nykytilan kuvaus | 57 |
| 4.2.2 Komitean ehdotukset 3 ja 4 | 58 |
| 4.3 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen | 59 |
| 4.3.1 Nykytilan kuvaus | 59 |
| 4.4 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet | 61 |
| 4.4.1 Nykytilan kuvaus | 61 |

| | |
|--|------------|
| 4.4.2 Komitean ehdotukset 5, 6 ja 7 | 63 |
| 4.5 Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen | 65 |
| 4.5.1 Nykytilan kuvaus | 65 |
| 4.5.2 Komitean ehdotukset 8 ja 9 | 69 |
| 4.6 Opiskelu ja osaamisen kehittäminen | 70 |
| 4.6.1 Nykytilan kuvaus | 70 |
| 4.6.2 Komitean ehdotukset 10, 11 ja 12 | 72 |
| 4.7 Lasten ja perheiden sosiaaliturva | 74 |
| 4.7.1 Nykytilan kuvaus | 74 |
| 4.7.2 Komitean ehdotukset 13, 14 ja 15 | 81 |
| 4.8 Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen | 83 |
| 4.8.1 Nykytilan kuvaus | 83 |
| 4.8.2 Komitean ehdotukset 16 | 86 |
| 4.9 Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen | 87 |
| 4.9.1 Nykytilan kuvaus | 87 |
| 4.9.2 Komitean ehdotukset 17 ja 18 | 92 |
| 4.10 Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen | 93 |
| 4.10.1 Nykytilan kuvaus | 93 |
| 4.10.2 Komitean ehdotukset 19 ja 20 | 97 |
| 4.10.3 Työ- ja toimintakykyä tukevat digitaaliset ratkaisut palveluissa ja etuuksissa | 97 |
| 4.10.4 Komitean ehdotukset 21 ja 22 | 101 |
| 4.10.5 Henkilökohtainen tuki | 102 |
| 4.10.6 Komitean ehdotukset 23 | 105 |
| 4.10.7 Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen tukeminen | 105 |
| 4.10.8 Komitean ehdotukset 24 | 105 |
| 4.10.9 Sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut | 105 |
| 4.10.10 Komitean ehdotukset 25 | 106 |
| 4.11 Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut | 107 |
| 4.11.1 Nykytilan kuvaus | 107 |
| 4.11.2 Komitean ehdotukset 26 ja 27 | 108 |
| 4.12 Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus | 109 |
| 4.12.1 Nykytilan kuvaus | 109 |
| 4.12.2 Komitean ehdotukset 28, 29 ja 30 | 114 |
| 5. Tulevaisuuden sosiaaliturva | 116 |
| 5.1 Esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä | 116 |
| 5.2 Komitean linjaukset toisen kauden työlle | 117 |
| 5.3 Huomiot etuuksiin kytkeytyvien palvelujen kehittämiseksi | 117 |
| Liitteet | 119 |

Johdanto

0.1 Sosiaaliturvakomitean toimeksianto

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelman sekä pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus käynnistää sosiaaliturvauudistuksen, joka valmistellaan tutkimusperusteisesti parlamentaarisisessa komiteassa. Uudistus ulottuu kahdelle eduskuntakaudelle. Valmistelu tehdään poikkihallinnollisesti ja laaja-alaisesti eri alojen asiantuntemusta hyödyntäen. Samalla hallitus uudistaa parlamentaarista komiteatyöskentelyä tavoitteena vahvistaa suurten rakenteellisten uudistusten valmistelun avoimuutta, osallisuutta ja laajaa tietopohjaa.

Väestörakenteen muutos haastaa julkisen talouden kestävyyttä ja luo painetta työikäisten työllisyyden nostamiselle myös sosiaaliturvan avulla. Digitalisaatio ja työn murros koettelevat sosiaaliturvan joustavuutta ja kykyä turvata sosiaalisia riskejä työmarkkinoilla. Ekologisen kestävyuden rajoihin sopeutuminen ja irtautuminen fossiilisista energialähteistä muokkaavat työmarkkinoiden lisäksi myös elämäntapaamme, ja pandemia ja sota Euroopassa ovat kiihdyttäneet tätä muutosta. Myös yksilöiden ja perheiden tarpeet ja odotukset sosiaaliturvaa kohtaan ovat muuttuneet ajassa.

Sosiaaliturvan uudistamisen tarvetta luovat yhteiskunnallisten megatrendien lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän itsensä laajeneminen ja kehittyminen. Nykyinen sosiaaliturva on rakennettu osa kerrallaan vuosikymmenten aikana vastaamaan kunkin ajankohdan tarpeisiin, odotuksiin ja sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin julkisen talouden asettamissa reunaehdoissa. Lukuisat osauudistukset sekä palvelujen ja etuuksien kehittyminen toisistaan erilleen ovat lisänneet sosiaaliturvan koettua monimutkaisuutta ja epä johdonmukaisuuksia.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet pohjautuvat uudistusta pohjustaneen parlamentaarisen TOIMI-hankkeen linjauksiin tulevaisuuden sosiaaliturvan perusteista ja lähtökohdista.¹ Uudistuksen tavoitteiksi asetettiin:

- Ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa.
- Sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa.
- Vastata perustuslain mukaisesta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon velvoitteesta sekä perustoimeentulon turvasta.
- Vastata osaltaan ihmisten osallisuuden ja merkityksellisyyden tarpeisiin.
- Tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista.
- Taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä.
- Tukea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa tavalla, joka on sopusoinnussa julkisen talouden ja työllisyyden parantamisen kanssa.

¹ Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke Toimi. [Linkki hankkeen verkkosivulle.](#)

Valtioneuvosto asetti 19.3.2020 parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta kahden eduskuntakauden kestäväälle toimikaudelle (23.3.2020–31.3.2027).² Asettamispäätöksen ja toimeksiannon mukaan komitean tehtävänä on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Komitea käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea, niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta sekä palvelujen nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin. Komitea ei käsittele vanhuuseläkkeitä.

Komitea tarkastelee työikäisten, nuorten, lasten ja perheiden sosiaaliturvaa. Uudistus toteutetaan perusturvan tasoa heikentämättä. Komitean tehtävänä on valmistella suunnitelma sosiaaliturvan rakenteellisesta ja toiminnallisesta uudistamisesta pitkällä aikavälillä välitavoitteineen. Uudistus toteutetaan vaiheittaisena. Komitean tulee selvittää ja valmistella ehdotus etuuksien käsitteistön ja maksuajankohtien yhtenäistämiseksi. Toisessa vaiheessa komitea selvittää ja tekee ehdotuksen keskenään saman tasoisten perusturvaetuuksien lainsäädännön ja ansioperusteisten etuuksien määräytymisen yhtenäistämiseksi. Tässä yhteydessä uudistustyö tarkastelee myös muita, esimerkiksi opiskeluun liittyviä etuuksia.

Lisäksi komitean tehtävänä on selvittää, miten sosiaaliturvaan kuuluvat etuudet ja palvelut nivoutuvat paremmin yhteen joustavasti ja oikea-aikaisesti. Työssä otetaan huomioon elämäntilanteiden moninaisuus ja niiden muutokset sekä siirtymät etuudelta toiselle. Komitean tulee selvittää asumistukijärjestelmän kehittämistarpeita sekä pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön syitä ja keinoja sen vähentämiseksi. Komitean työssä tarkastellaan myös hakemisprosessin yksinkertaistamista, digitalisaation hyödyntämistä toimeenpanossa ja tietojärjestelmien kehittämistarpeita.

Komitea toimii itsenäisesti ja vastaa esitysten tekemisestä. Komitea raportoi työstään sosiaali- ja terveysministerin puheenjohtamalle ministeriseurantaryhmälle, mutta komitea ei toimi ministeriseurantaryhmän ohjauksessa. Ministeriseurantaryhmän puheenjohtajina ovat toimineet hallituskauden alkupuoliskolla sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen ja hallituskauden jälkipuoliskolla sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkinen.

0.2 Komitean kokoonpano

Komitean puheenjohtajana on toiminut tutkimusprofessori Pasi Moisio Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta. Varapuheenjohtajina ovat toimineet kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi (kansliapäällikkö Kirsi Varhila), osastopäällikkö Liisa Siika-aho (osastopäällikkö Heli Backman), johtaja Essi Rentola sekä johtaja Eveliina Pöyhönen sosiaali- ja terveysministeriöstä.³

Komitean jäsenet:

- Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Tarja Filatov, varajäsen kansanedustaja Matias Mäkyne

² Parlamentaarisen komitean asettaminen sosiaaliturvan uudistamiseksi: Komitean asettamispäätös (VN/1646/2020). [Linkki asiakirjaan.](#)

³ Komitean kokoonpano on kuvattu tammikuun 2023 tilanteen perusteella. Suluissa nimetyt henkilöt ovat olleet komitean kokoonpanossa, mutta eivät enää toimi kyseisessä tehtävässä.

- Perussuomalaisten eduskuntaryhmä, kansanedustaja Riikka Slunga-Poutsalo, varajäsen kansanedustaja Kaisa Juuso (kansanedustaja Riikka Purra)
- Kokoomuksen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Arto Satonen (kansanedustaja Juhana Vartiainen), varajäsen kansanedustaja Elina Valtonen
- Keskustan eduskuntaryhmä, kansanedustaja Katri Kulmuni (kansanedustaja Anu Vehviläinen), varajäsen kansanedustaja Pekka Aittakumpu
- Vihreä eduskuntaryhmä, kansanedustaja Bella Forsgrén, varajäsen kansanedustaja Noora Koponen
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, kansanedustaja Anna Kontula, varajäsen kansanedustaja Jussi Saramo (kansanedustaja Paavo Arhinmäki)
- Ruotsalainen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Anders Norrback, varajäsen kansanedustaja Veronica Rehn-Kivi
- Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Sari Essayah, varajäsen kansanedustaja Antero Laukkanen
- Liike Nyt -eduskuntaryhmä, kansanedustaja Harry Harkimo (ei varajäsentä)

Pysyvät asiantuntijat:

- Sosiaali- ja terveysministeriö, osastopäällikkö Raimo Antila
- Sosiaali- ja terveysministeriö, neuvotteleva virkamies Mikko Horko
- Sosiaali- ja terveysministeriö, hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti
- Sosiaali- ja terveysministeriö, johtaja Jaana Rissanen (johtaja Hannu Ijäs)
- Oikeusministeriö, lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
- Opetus- ja kulttuuriministeriö, neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen
- Työ- ja elinkeinoministeriö, työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth
- Valtiovarainministeriö, finanssineuvos Ulla Hämäläinen
- Ympäristöministeriö, asuntoneuvos Tommi Laanti
- Kansaneläkelaitos, pääjohtaja Outi Antila
- Työterveyslaitos, pääjohtaja Antti Koivula
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, tutkimusprofessori Heikki Hiilamo
- Eläketurvakeskus, toimitusjohtaja Mikko Kautto (johtaja Jaakko Kiander)
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK, johtaja Ilkka Oksala
- Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, neuvottelujohtaja Anna Kukka (neuvottelupäällikkö Jorma Palola)
- Suomen Yrittäjät, johtaja Janne Makkula
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, sosiaaliasioiden päällikkö Pirjo Väänänen (johtaja Saana Siekkinen)
- STTK ry, johtaja Minna Ahtiainen (pääekonomisti Patrizio Lainà, johtaja Katarina Murto)
- Akava ry, johtava asiantuntija Katri Ojala (työmarkkinajohtaja Katarina Murto, johtaja Pekka Piispanen)
- Suomen Kuntaliitto, varatoimitusjohtaja Hanna Tainio

- SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry, toimitusjohtaja Eija Koivuranta
- Suomen nuorisovaltuusto Allianssi ry, vaikuttamisen asiantuntija Titta Hiltunen (asiantuntija Eero Löytömäki)
- Vammaisfoorumi ry, puheenjohtaja, järjestöjohtaja Sari Kokko

Valtioneuvosto asetti komitean työn tueksi viisi jaostoa: työllisyyden ja osaamisen jaosto, työ- ja toimintakykyjaosto, asumisen jaosto, hallintojaosto ja tutkimus- ja arviointijaosto. Jaostojen kokoonpanot löytyvät välimietinnön liitteestä 1.

Työn edetessä hallintojaoston alaisuuteen perustettiin sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaation hyödyntämistä selvittävä asiantuntijaryhmä.⁴ Asumisen jaoston alaisuuteen perustettiin lasten ja perheiden sosiaaliturvaa ja palveluja tarkasteleva Laspets-työryhmä.⁵

0.3 Työsuunnitelma ja työtavat

Sosiaaliturvakomitean työskentely aloitettiin keväällä 2020. Koronarajoitusten takia komitean työskentelytavat ja kokouskäytännöt suunniteltiin uudelleen etätöskentelyyn soveltuviksi. Yhteistyössä Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) ohjelmien kanssa komitealle tuotettiin koronakriisin alussa selvitys pandemian mahdollisista vaikutuksista sosiaaliturvauudistuksen kannalta.⁶

Komitea määritteli työnsä aluksi tavoitteet, työsuunnitelman ja työtavat. Komiteatyön tavoitteiksi tarkennettiin toimeksiannossa asetettujen tavoitteiden ohella tiedon lisääminen sosiaaliturvasta, yhteiskunnallisen keskustelun käyminen sosiaaliturvan arvovalinnoista sekä uudistuksen valmistelu avoimella ja uudistuneella parlamentaarisella komiteatyöllä.

Uudistuneen komiteatyön periaatteiksi määriteltiin:

- Avoimuus: Käsiteltävien aiheiden nostaminen julkiseen keskusteluun ja uudistuksen toteuttaminen yhteiskunnallisen keskustelun kautta ja tukemana.
- Tosiasioihin perustuva rakentava dialogi: Riittävän parlamentaarisen yhteisymmärryksen hakeminen.
- Riippumattomuus ja työnjako hallituksen kanssa: Komitea ei valmistelee lainsäädäntöä, vaan tekee ehdotuksia tuleville hallituksille lainsäädännön uudistamiseksi. Komitea keskittyy laajoihin ja vaikeisiin rakenteellisiin ongelmiin, joita ei voida ratkaista yhden hallituskauden aikana.
- Tutkimusperusteisuus: Yhteistyö tutkimusmaailman kanssa, tietopohjan avoimuus, yhteiskehittäminen ja kansalaisten osallistaminen.

⁴ Sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaation hyödyntämistä selvittävän asiantuntijaryhmän perustaminen, kutsuttavat organisaatiot ja toimeksianto. [Linkki perustamisasiakirjaan.](#)

⁵ Lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmän perustaminen, jäsenet ja toimeksianto. [Linkki perustamisasiakirjaan.](#)

⁶ Kangas, O. (2020). Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

Komiteatyön avoimuuden periaatteen mukaisesti komitean kokousmateriaali ja muu käytössä oleva materiaali on avoimesti saatavilla sosiaaliturvauudistuksen verkkosivuilla.⁷ Komitean kokouksissa sovittiin noudatettavan Chatham house -sääntöä, jonka mukaan kokouksissa keskustelluista asioista voi kertoa julkisuudessa, kunhan asiasisältöjä ei yhdistetä niiden esittäjiin, ellei toisin sovita. Yleisölle avoimia seminaareja sosiaaliturvauudistuksessa ajankohtaisista aiheista järjestettiin koronarajoitusten vuoksi webinaareina ja myöhemmin hybriditilaisuuksina.

Sosiaaliturvauudistuksen avoimen tietopohjan tarkoituksena on koota ja jäsentää komitean päätöksenteon pohjana olevaa tietoa sekä varmistaa valmistelun taustalla olevan tiedon tieteellinen laatu. Avoin tietopohja tukee myös sisäistä ja ulkoista viestintää uudistuksen etenemisestä ja käsiteltävistä asioista. Tietopohja rakentuu uudistuksen verkkosivuille. Uudistukseen liittyvää tietoa kiteytetään ja visualisoidaan muotoon, joka on helpommin ymmärrettävää ja tukee poliittista päätöksentekoa. Tavoitteena on myös rakentaa verkkosivuille interaktiivisia visualisointityökaluja, joilla kansalaiset voivat itse seurata ja arvioida uudistusta.

Komitean työsuunnitelma on täydentynyt työn edetessä:

- 2020 Komitean asettaminen ensimmäiselle eduskuntakaudelle
- 2020 Tietopohja ja tilannekuva Suomen nykyisestä sosiaaliturvajärjestelmästä
- 2020–2021 Sosiaaliturvan keskeisten ongelmien määrittely ja konkretisointi
- 2021–2022 Jatkovalmisteluun nostettavat ongelmat ja suuntaviivat ehdotusten valmistelulle
- 2022 Sosiaaliturvan vaihtoehtojen järjestämistapojen selvittäminen
- 2022–2023 Välimietinnön valmistelu: ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista ja linjaukset komitean toisen kauden työlle
- 2023 Välimietinnön julkaiseminen
- 2023 Komitean uudelleen asettaminen toiselle eduskuntakaudelle
- 2023 Tietopohjan ja tilannekuvan päivittäminen ja toisella kaudella käsiteltävien kokonaisuuksien määrittely
- 2023–2026 Loppumietinnön valmistelu: uudistuksen seuraavan vaiheen vaihtoehdot ja vaikutusarviointit, komitean ehdotukset ja linjaukset
- 2027 Loppumietintö: suunnitelma uudistuksen seuraavan vaiheen toteutukselle.

Komitea määritteli kesällä 2020 sosiaaliturvan neljä keskeistä ongelmakokonaisuutta. Jaostot tuottivat kokonaisuuksia konkretisoivat ongelmaraportit, jotka julkaistiin sosiaaliturvakomitean julkaisusarjassa vuonna 2022:

- Sosiaaliturvan monimutkaisuus⁸

⁷ Sosiaaliturvauudistuksen verkkosivut: [Linkki verkkosivuille](#).

⁸ Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto (2022.). Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:1. STM. [Linkki julkaisuun](#).

- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen⁹
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen¹⁰
- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen¹¹.

Sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevän ongelmaraaportin rinnalle tuotettiin erillinen tutkimuskatsaus.¹² Jaostot tuottivat lisäksi raportin sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista.¹³ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoituksella käynnistettiin kolme hanketta tukemaan sosiaaliturvauudistuksen valmistelua.¹⁴ Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon tarkastelun ja uuden sosiaalipoliittisen paradigman hahmottamisen tueksi tuotettiin tietokoosteet väestörakenteen muutoksen ja sosiaaliturvan kytköksistä¹⁵, ilmastonmuutoksen, biodiversiteetin vähenemisen ja luonnonvarojen liikakäytön vaikutuksista sosiaaliturvan näkökulmasta¹⁶ sekä selvitys oikeuksien, tasa-arvon ja yhteisvastuun tasapainosta hyvinvointivaltiossa.¹⁷ Lisäksi tuotettiin selvitys työelämän ja työmarkkinoiden muutoksesta aiheutuvista haasteista ja kehittämistarpeista sosiaaliturvan uudistamiselle.¹⁸

Loppuvuodesta 2021 komitea antoi ongelmaraaporttien pohjalta 18 kannanottoa sosiaaliturvan nykyjärjestelmän uudistamiseksi.¹⁹ Kannanotoissa linjattiin 1) ongelmaraaportteista jatkovalmisteluun

⁹ Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹⁰ Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹¹ Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹² Virrankari, L., Mattila, H., Saikku, P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (toim.) (2021). Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹³ Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet: Sosiaaliturvakomitean raportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹⁴ Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa -hankkeen raportti julkaistaan keväällä 2023. Julkaistut raportit: Korhonen, S., Alanko, L., Jalonen, K., Hiilamo, H., Ahokas, J., Rouvinen-Wilenius, P. & Hirvelä, A. (2022). Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia: Hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ja hallinnan näkökulmia sosiaaliturvan kehittämisessä sekä yhteiskuntapolitiikassa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:49. Valtioneuvoston kanslia. [Linkki julkaisuun.](#) van Gerven, M., Mesiäislehto, M., Ollonqvist, J., Malava, T., Tuominen, N. & Saikku, P. (2022). Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohtat kansainvälisessä vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51. Valtioneuvoston kanslia. [Linkki julkaisuun.](#)

¹⁵ Kangas, O., Ritschkoff, A. C., & Hildén, M. (toim.) (2021). Suomen väestörakenne ja sosiaaliturva -tietokooste. Sosiaaliturvakomitean ja strategisen tutkimuksen tietokumppanuus. Suomen Akatemia. [Linkki julkaisuun.](#)

¹⁶ Hildén, M. & Schönach, P. (toim.) (2022.) Elonkehä, ilmastonmuutos ja sosiaaliturva -tietokooste. Sosiaaliturvakomitean ja strategisen tutkimuksen tietokumppanuus. Suomen Akatemia. [Linkki julkaisuun.](#)

¹⁷ Lehto, M., Liukko, J., & Moisio, P. (2022). Vapauden, tasa-arvon ja solidaarisuuden rajat sosiaalipoliittikan uudessa paradigmassa. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:6. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹⁸ Alasoini, T., Joensuu, M., Juvonen-Posti, P., Järnefelt, N., Riekhoff, A.-J., Toivio, P. & Turunen, J. (2022). Työelämän ja työmarkkinoiden muutos: Haasteita ja kehittämistarpeita sosiaaliturvan uudistamiselle. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:7. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

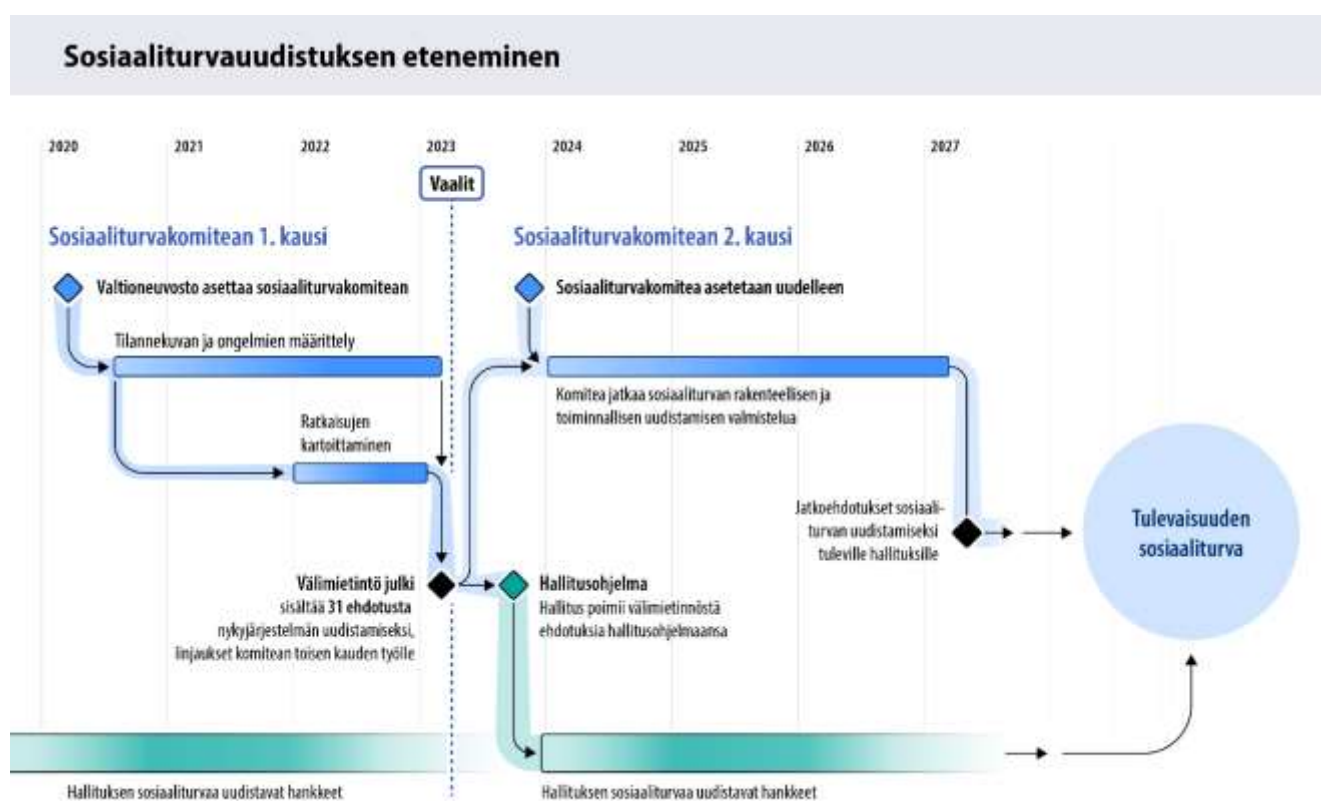
¹⁹ Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

nostettavat asiakokonaisuudet, 2) tavoitteet kunkin ongelman ratkaisulle eli mikä on toisin, kun ongelma on ratkaistu sekä 3) linjaukset sosiaaliturvan valinnoista ja perusperiaatteista, joille ratkaisuehdotuksia ongelmiin lähdetään valmistelemaan komitean välimietintöä varten.

Samalla komitea päätti selvittää sosiaaliturvan vaihtoehtoisia järjestämistapoja uudistuksen pidemmän aikavälin linjauksia varten. Sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystä varten asetettiin tutkijoista ja asiantuntijoista koostuva työryhmä, joka sai tehtäväkseen selvittää erityisesti perustuloa, perustiliä (sosiaaliliä) ja yhtä perusturvaetuutta sekä vertailla näitä nykyjärjestelmään.²⁰

Välimietinnön valmistelu alkoi keväällä 2022. Valmistelu eteni kahden raiteen periaatteen mukaisesti: komitea valmisteli nykyjärjestelmän uudistuksia koskevia ehdotuksia, joita tulevat hallitukset voivat ottaa ohjelmiinsa, sekä tarkasteli sosiaaliturvan uudistamisen keskeisiä periaatteita.

Ensimmäisellä kaudellaan komitea kokoontui 22 kertaa. Lisäksi komitean kansanedustajajäsenet kokoontuivat 9 kertaa.



Kuvio 1. Sosiaaliturvauudistuksen eteneminen.

²⁰ Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -työryhmän perustaminen, jäsenet ja toimeksianto. [Linkki perustamisasiakirjaan.](#)

Vuorovaikutus ja viestintä

Sosiaaliturvauudistuksen viestinnän tavoitteena on tukea uudistuksen päämääriä, lisätä ymmärrystä ja kiinnostusta uudistusta kohtaan, vahvistaa uudistuksen uskottavuutta sekä rakentaa luottamusta. Viestintä kuvaa ymmärrettävästi sosiaaliturvauudistuksen tarpeellisuutta ja etenemistä ihmisen ja yhteiskunnan näkökulmasta.

Viestintä kokoaa uudistuksen kannalta olennaista tietoa sosiaaliturvasta, tukee julkista ja uudistuksen sisäistä arvokeskustelua sekä lisää vuorovaikutusta asiasta kiinnostuneiden tahojen kanssa ja välillä. Hankkeella on viestintäverkosto, johon kuuluvat komitean ja jaostojen jäsenten ja asiantuntijoiden taustaorganisaatioiden viestijät.

Sosiaaliturvakomitean kolumnisarja nostaa esiin erityisesti uudistuksen taustalla olevia arvokysymyksiä sekä seuraa uudistuksen etenemistä. Kolumnien lisäksi uudistuksen etenemistä kuvaa Sosiaaliturvastudio-videosarja. Sosiaaliturvauudistuksen viestintää tehdään myös aktiivisesti sosiaalisessa mediassa.²¹

Sosiaaliturvakomitea on ensimmäisen kauden aikana järjestänyt kuulemistilaisuuksia muun muassa lapsi- ja perhejärjestöille sekä opiskelija- ja nuorisojärjestöille. Lapsia ja nuoria kuultiin osana sosiaaliturvauudistuksen valmistelua kyselyllä ja työpajoissa syksyllä 2022. Kyselyyn ja työpajoihin osallistui noin 1 500 nuorta.²²

0.4 Välimietinnön rakenne ja sisältö

Välimietinnön luvut 1–3 ovat taustoittavia ja ne pohjautuvat komitealle tehtyihin selvityksiin, virkavalmisteluun ja asiantuntijatyöhön. Luvussa 1 kuvataan Suomen sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet ja luvussa 2 sosiaaliturvan taso ja rahoitus. Luvussa 3 esitetään tutkija- ja asiantuntijaryhmän selvitystyön tulokset sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista.

Välimietinnön luvut 4 ja 5 ovat linjaavia sisältäen komitean ehdotukset ja linjaukset sosiaaliturvan vaiheittaisesta uudistamisesta. Luvussa 4 on komitean 30 ehdotusta nykyjärjestelmän uudistamiseksi tulevia hallituksia varten. Luvun 4 alalukujen kuvaukset nykytilasta on valmisteltu virkatyönä. Luvussa 5 on komitean esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämiseksi ja yhdistämiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle.

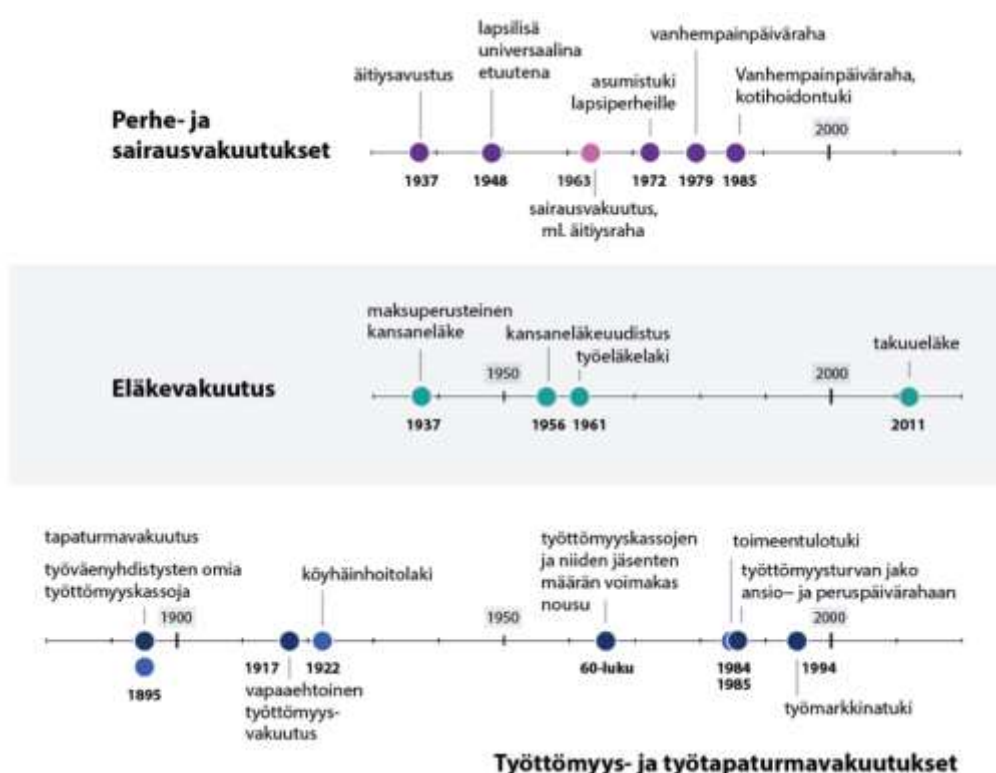
²¹ Sosiaaliturvauudistus sosiaalisessa mediassa: [Linkki Twitteriin](#).

²² Lisätietoa lasten ja nuorten kuulemisesta ja nuorten näkemyksistä osoitteessa stm.fi/sotunuorille. [Linkki verkkosivuille](#).

1 Sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet

1.1 Katsaus nykyjärjestelmän rakenteeseen ja periaatteisiin

Suomalainen sosiaaliturva koostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista ja tuista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaaliturvajärjestelmän rakentuminen alkoi muiden maiden tapaan 1800-luvun lopulla työttömyys- ja työtaturmavakuutusten muodostaman sosiaalivakuutuksen kautta (Kuvio 1). Samoihin aikoihin kirkon köyhien ja vaivaisten huolehtimisen tehtävät siirrettiin kuntien vastuulle. Vuonna 1937 säädettiin kansaneläkelaki ja äitiysavustuslaki. Lapsilisäjärjestelmä toteutettiin vuonna 1948. 1950- ja 1960-luvuilla rakennettiin ja uudistettiin muun muassa kansan- ja työeläkejärjestelmiä, sairausvakuutusta ja työttömyysturvaa sekä rakennettiin huomattava osa terveydenhuoltoon. Työttömyysturvauudistus sekä työeläkejärjestelmä ja sairausvakuutus merkitsivät sosiaaliturvajärjestelmän laajentumista ja modernin sosiaalivakuutuksen syntyä. 1970- ja 1980-luvuilla sosiaaliturvaa täydennettiin ja kehitettiin muun muassa asunto-, perhe-, koulutus-, terveys-, työvoima- ja eläkepoliittisilla toimenpiteillä. Sosiaalipalveluista toteutettiin ensimmäisenä lasten päivähoitouudistus vuonna 1973. Toimeentulotuki syntyi huoltoavun tilalle vuonna 1984 ja kotihoidon tuesta säädettiin vuonna 1985. Vuonna 1993 otettiin käyttöön uutena työttömyysturvaetuutena tarveharkintainen työmarkkinatuki. Takuueläkkeestä säädettiin viimeisimpänä merkittävänä etuutena vuonna 2011.²³



Kuvio 1. Suomen sosiaaliturvan kehitys aikajanalla.

²³ Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M., & Vanne, R. (2012). Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

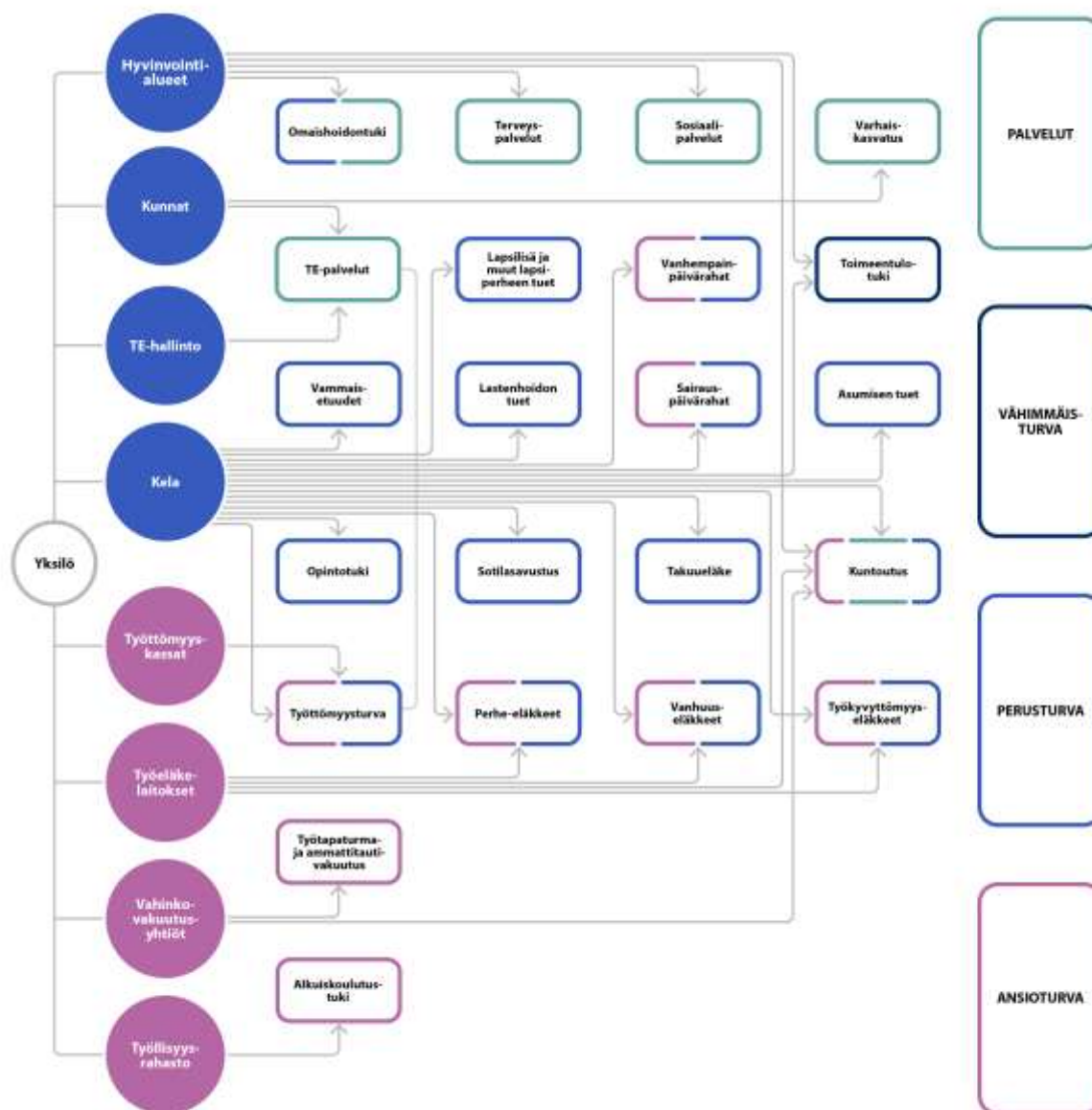
Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta perustuu lakisääteisiin vakuutuksiin (Kuvio 2). Tätä kokonaisuutta kutsutaan sosiaalivakuutukseksi, joka voidaan määritellä julkisen vallan järjestämäksi lakisääteiseksi vakuutukseksi sosiaalisten riskien varalta. Tällä tavoin laajasti ymmärrettyinä vakuutusperusteisia sosiaaliturvan muotoja ovat muun muassa työeläkevakuutus, työtapaturma- ja ammattitautivakuutus, sairausvakuutus ja työttömyysturva sekä kansan- ja takuueläkkeet. Sosiaalivakuutus turvaa toimeentulon lapsen syntymän, työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä perheen huoltajan kuoleman aiheuttamien taloudellisten menetysten varalta. Osa etuuksista on ansiosidonnaisia ja perustuu työntekoon, osa perustuu asumiseen Suomessa. Etuuksien maksuun tarvittavat varat kerätään vakuutetuilta ja työnantajilta vakuutusmaksuilla. Osan etuuskustannuksista rahoittaa valtio verovaroista. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanoa hoitavat Kela, työeläke- ja tapaturmavakuutuslaitokset sekä työttömyyskassat. Yksityisen ja vapaaehtoisen vakuuttamisen rooli on Suomessa verrattain pieni.

Sosiaalivakuutusta täydentävät erilaiset verorahoitteiset kustannusten korvaukset sekä viimesijainen toimeentuloturva eli toimeentulotuki.²⁴ Yhteiskunta tukee esimerkiksi opiskeluaikaista toimeentuloa eri tavoin ja tasaa lapsista aiheutuvia kustannuksia perheille. Asumistuella tuetaan pienituloisia selviämään asumismenoista. Kelan myöntämää perustoimeentulotukea voi saada henkilö tai perhe, joka on tuen tarpeessa ja jonka käytettävissä olevat muut keinot, kuten tulot ja varat, eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin. Hyvinvointialue voi myöntää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea omatoimisen suoriutumisen tukemiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Suomen toimeentuloturvajärjestelmä voidaan jakaa myös ansio-, perus- ja vähimmäisturvaan, joita täydentävät erilaiset kustannusten korvaukset, kuten asumistuet, lapsilisät ja vammaisetuudet. Perusturvaa edustavat perusmääräiset syyperusteiset etuudet ja ansioturvaa ansiosidonnaiset etuudet. Vähimmäisturvalla viitataan Suomessa yleensä toimeentulotukeen. Kyseinen jaottelu ei kuitenkaan julkisessa keskustelussa ole täysin vakiintunut ja joskus esimerkiksi toimeentulotuki ja asumistuet luetaan perusturvaan kuuluviksi.²⁵

²⁴ Sosiaaliturva voidaan määritellä ja ryhmitellä eri tavoin eri yhteyksissä ja toimijasta riippuen. Jaotteluissa voi olla myös päällekkäisyyttä. Esimerkiksi kustannusten korvauksia maksetaan myös sosiaalivakuutuksesta (sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutus). Kustannusten korvausten ja palvelujen sijaan puhutaan myös esimerkiksi sosiaalivakuutusta täydentävistä sosiaaliavustuksista ja luontaismuotoisista sosiaalietuuksista.

²⁵ Iivonen, S., Tervola, J. & Ollonqvist, J. (2022). Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Työpäperi 41/2022. [Linkki julkaisuun.](#)



Kuvio 2. Sosiaaliturvan toimeenpanijat ja etuudet.

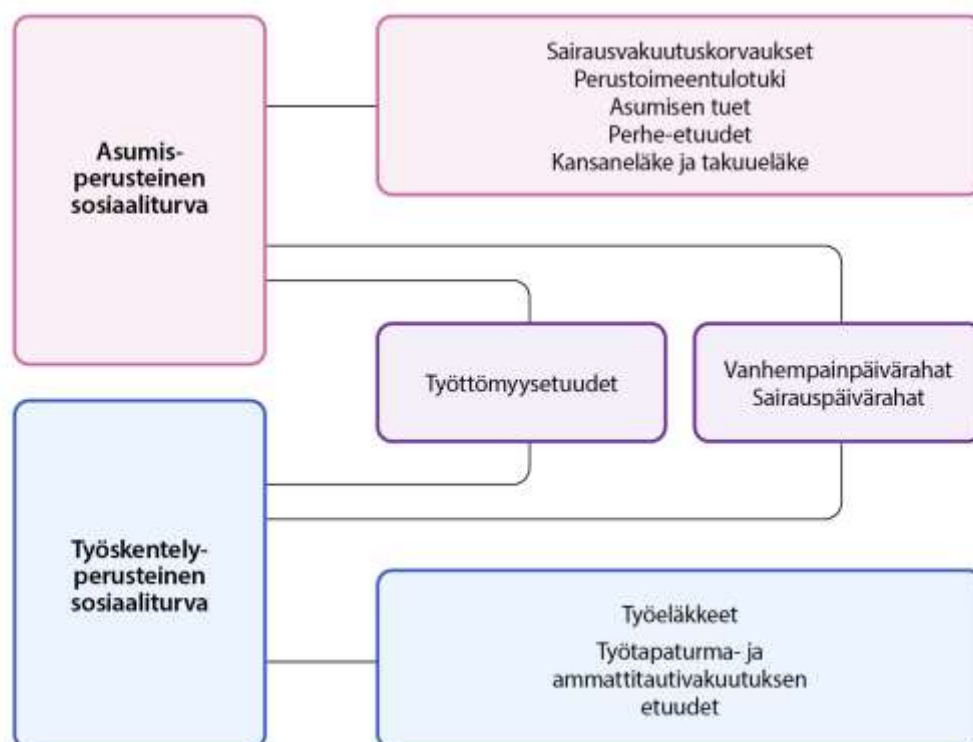
Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä sisältää eri etuuksien saamiseen, myöntämiseen, tasoon ja ehtoihin liittyviä konkreettisia valintoja, joiden taustalla on toisistaan poikkeavia periaatteita ja tavoitteita. Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet -raportissa muodostetaan kokonaiskuvaus suomalaisen sosiaaliturvan keskeisistä valinnoista ja tavoitteista.²⁶ Raportissa tarkastellaan neljää keskeistä valintaa – sosiaaliturvan tasoa, syyperusteisuutta, yksilökohtaisuutta ja velvoittavuutta – myös niiden historiallisen kehityksen näkökulmasta.

Sosiaaliturvan perusyksikkö on yleensä yksilö, mutta joitakin etuuksia maksetaan perheelle tai kotitaloudelle, ja joissakin tapauksissa puolison tai perheen tulot vaikuttavat etuuden määrään.

²⁶ Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet: Sosiaaliturvakomitean raportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. STM. [Linkki julkaisuun](#).

Poikkeuksissa yksilökohtaisuuden pääsääntöön on yleisesti ottaen kyse seuraavista kysymyksistä: asuminen, avio- tai avopuolison tulojen vaikutus etuusoikeuteen tai etuuden määrään, vanhempien vastuu lastensa elatuksesta. Joskus etuudessa voi olla sekä yksilökohtaisuuden että kotitalouskohtaisuuden piirteitä. Esimerkiksi yksin asuvan kansaneläkkeen täysi määrä on suurempi kuin parisuhteessa elävän, mutta puolison tulot eivät vaikuta toisen puolison kansaneläkkeen suuruuteen.

Sosiaaliturvaetuksiin ovat oikeutettuja Suomessa vakinaisesti asuvat tai täällä työskentelevät henkilöt (Kuvio 3). Asumisen perusteella syntyy oikeus esimerkiksi Kelan maksamiin etuuksiin, hyvinvointialueiden tarjoamiin terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä perustoimeentulotukeen. Työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa ovat puolestaan työeläkkeet sekä työtaturma- ja ammattitautivakuutus. Työttömyysturva on sekä asumiseen että työskentelyyn perustuvaa. Joissakin tapauksissa myös tilapäisesti maassa oleskeleville voi syntyä oikeus toimeentulotukeen.



Kuvio 3. Oikeus sosiaaliturvaan perustuu pääosin asumiseen tai työskentelyyn.

Lainsäädännössä on määritelty, milloin Suomeen muuttavaa henkilöä pidetään Suomessa asuvana ja millaisissa ulkomailla oleskelun tilanteissa Suomessa asumisen katsotaan edelleen jatkuvan. Maahan tulevien henkilöiden oikeus syyperusteisiin etuuksiin alkaa melko yhtenevästi kotikunnan saamisen kanssa. Myös niille, jotka työskentelevät Suomessa, mutta eivät muuta vakinaisesti asumaan, syntyy oikeus useimpiin etuuksiin ja palveluihin yhdenvertaisesti maassa asuvien kanssa. Tilapäisesti ulkomailla oleskelevien sekä tietyistä erityisistä syistä (mm. työkomennus suomalaisen työnantajan lähettämänä, tutkinnon suorittaminen, tutkimus- ja apurahatyö) ulkomailla olevien oikeus moniin Kelan maksamiin etuuksiin voi jatkua jopa useamman vuoden ajan. Viimeisimmissä uudistuksissa

asumisperusteisia etuuksia on kohdennettu entistä enemmän niille, jotka ovat tosiasiallisesti Suomessa ja myös suomalaisen palvelujärjestelmän piirissä. Kansalaisuutta ei juuri käytetä sosiaaliturvaan oikeutettujen henkilöiden määrittelyssä.

Vaikka sosiaaliturvan kokonaisuus on laaja, tiettyyn etuuteen on käytännössä oikeus vain tietyt lakisääteiset ehdot täyttävillä henkilöillä. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on pääosin syyperusteinen, jolloin sosiaaliturva perustuu ennalta määriteltyyn syyhyn. Etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, vanhemmuuden ja työkyvyttömyyden perusteella. Syyperusteisen järjestelmän tavoitteena on ollut kohdentaa turvaa sitä tarvitseville, ottaen huomioon yksilöiden erilaiset elämäntilanteet. Syyperusteisuuden avulla toteutettu sosiaaliturvan kohdentaminen on myös keino hillitä kustannuksia. Syyperusteisten etuuksien ehtoihin voidaan myös liittää osallistuminen kyseisessä elämäntilanteessa tarvittaviin palveluihin.

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

Sosiaaliturvan tasoon kytkeytyy lukuisia periaatteellisia valintoja, jotka näkyvät eri tavoin järjestelmän eri osissa sekä yksittäisten etuuksienkin sisällä. Sosiaalivakuutus perustuu sosiaalisen riskin vuoksi menetettyjen tulojen vakuuttamiseen, minkä vuoksi etuuksien suuruus määräytyy aikaisempien, vakuutustapahtumaa edeltävien ansioiden mukaan. Samoin joidenkin etuuksien velvoittavuus voidaan juontaa vakuutusajattelusta, jossa vakuutettujen halutaan omalla toiminnallaan edistävän riskin poistumista – esimerkiksi työttömyysetuuden saajien velvoite hakea työtä.

On myös katsottu perustelluksi, että tyypillisesti pitkäaikaiseksi muodostuva kansan- ja takuueläke on tasoltaan korkeampi kuin lyhytaikaisemmaksi tarkoitettu perusturvasoinen työttömyysetuus ja sairauspäiväraha. Vastaavasti tilapäiseksi tarkoitettun toimeentulotuen tason katsotaan olevan perusteltua olevan alempi kuin perusturvan. Viimesijaisen kotitalouskohtaisen toimeentulotuen tason vertaaminen yksilökohtaisten veronalaisten perusturvaetuuksien tasoon ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Esimerkiksi merkittävä osa työmarkkinatuen saajista saa työmarkkinatuen ja tätä täydentävän asumistuen lisäksi toimeentulotukea. Ansioturvan tarkoituksena on turvata toimeentulon tason pysyvyyttä, joten etuuden taso riippuu edeltävästä ansiotasosta. Samalla ansioturvan rahoitus perustuu pitkälti vakuutettujen ja työnantajien vakuutusmaksuille.

Etuuksien tasoon liittyviä valintoja rajaavat viime kädessä käytettävissä olevat resurssit. Tämä pakottaa tekemään valintoja sen suhteen, ketä halutaan tukea, minkä verran ja mistä syystä. Rajallisten resurssien vuoksi täytyy myös arvioida valintojen tosiasiallisia vaikutuksia sekä toimien tehokkuutta eli sitä, kuinka hyvin etuuksiin tai palveluihin kohdennetut panostukset edistävät niille asetettuja tavoitteita. Reunaehdot sosiaaliturvan perusvalinnoille ja sosiaaliturvan uudistamiselle asettaa lisäksi sosiaaliturvan oikeudellinen perusta, jota tarkastellaan seuraavaksi.

1.2 Sosiaaliturvan uudistamisen oikeudelliset reunaehdot

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän peruslinjaukset on kiteytetty Suomen perustuslakiin (731/1999, perustuslaki), minkä lisäksi suomalaista sosiaalipolitiikkaa kehystää Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa. Suomen perustuslaki, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeus sekä kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset, joissa Suomi on osapuolena, asettavat oikeudellisia reunaehtoja sosiaaliturvan uudistamiselle. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti perustuslain sosiaaliturvaa koskevia säännöksiä, minkä jälkeen luodaan katsaus Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteisiin.

1.2.1 Sosiaaliturvan perus- ja ihmisoikeusperusta

Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän säännöksen sisältämä vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.²⁷ Nämä lähtökohdat ohjaavat perustuslain muiden säännösten tulkintaa. Lisäksi säännöksen voidaan nähdä edellyttävän, että lainsäädäntöön sisältyy erilaisia ihmisarvoa suojaavia ja yhdenvertaisuutta edistäviä järjestelyjä, kuten sääntelyä sosiaalietuuksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä yksilön asemasta etuuksien saajana ja palvelujen käyttäjänä.

Perustuslain 6 §:ssä vahvistetaan yhdenvertaisuusperusoikeus. Säännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeus pitää sisällään vaatimuksen sekä muodollisesta että tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuus lain edessä merkitsee sitä, että oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta toisiinsa nähden samanlaiset tapaukset tulee ratkaista samalla tavalla. Tämä ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Sen sijaan ihmisten ja olosuhteiden väliset oikeudellisesti olennaiset erot tulee tunnustaa ja ottaa päätöksenteossa huomioon tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.²⁸ 6 § sisältää lisäksi velvoitteen edistää sukupuolten tasa-arvoa.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata

²⁷ HE 309/1993 vp s. 42/I.

²⁸ HE 309/1993 vp s. 42/II-43/I.

lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös turvaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä tarkoittaa, että yksilö voi vedota oikeuteen välittömästi perustuslain säännöksen perusteella. Avun tarve selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Avun saaminen edellyttää, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä, kuten puolisoiltaan tai vanhemmiltaan.²⁹

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, eli niin sanottu eksistenssiminimi. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse ei ole kuitenkaan vain ihmiselämän biologisten edellytysten varmistamisesta, vaan sellaisen tuen ja palvelujen varmistamisesta, joka turvaa ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytykset. Voimassaolevassa lainsäädännössä tätä oikeutta turvaavat toimeentulotuki sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten tukitoimet, oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut.³⁰ Lainsäätäjällä on kuitenkin harkintavaltaa niiden mekanismien suhteen, joilla oikeuden toteutuminen turvataan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklan 1 kohtaa.³¹

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi. Tämä perustuslain säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan, mutta se edellyttää, että tällainen oikeus turvataan säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa tavallisella lailla.³²

Säännös edellyttää siinä mainituissa riskitilanteissa kattavien lakisääteisten turvajärjestelmien olemassaoloa perustoimeentulon varmistamiseksi, mutta se ei estä ehtojen asettamista etuuskien saamiselle. Perustuslaki ei myöskään suojaa mitään nimenomaista, voimassaolevaan lainsäädäntöön jo sisältyvää etuusjärjestelmää tai etuuskien tasoa. Lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa suunnata ja

²⁹ Esim. HE 309/1993 vp s. 9/II; PeVL 31/1997 vp.

³⁰ HE 309/1993 vp s. 69/II-70/I ja esim. PeVL 18/2001 vp.

³¹ SopS 80/2002.

³² Esim. PeVL 6/2009 vp.

kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.³³ Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.³⁴

Perustuslaki ei aseta estettä perustoimeentulon turvaamiselle myös sellaisissa riskitilanteissa, joita säännöksessä ei nimenomaisesti mainita, kunhan turvajärjestelmä on kattava säännöksessä mainituissa tilanteissa. Perustuslaki ei myöskään asettane estettä sille, että erilaiset tilanteet katetaan samalla tai samankaltaisella etuudella, kunhan järjestelmä on kattava perustuslaissa mainittujen riskien osalta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet.³⁵

Perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoitteesta turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä seuraa julkiselle vallalle velvollisuus varmistaa sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Talvelujen riittävyden arvioinnissa pidetään lähtökohtana sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Julkisen vallan velvollisuudella edistää väestön terveyttä viitataan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kattaa puolestaan esimerkiksi lapsiperheiden aineellisen tukemisen lapsilisin ja verotuksellisin keinoin.³⁶

Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Säännöksen piiriin kuuluvat erilaiset julkisen vallan toimet, joilla tuetaan asumista, kehitetään asunto-oloja ja varmistetaan asumisen terveellisyyttä.³⁷

Oikeus työhön ja elinkeinonvapaus

Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta merkitystä on myös perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinonvapaudesta. Säännöksessä vahvistetaan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Lisäksi julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja

³³ Esim. PeVL 25/2013 vp.

³⁴ HE 309/1993 vp s. 70/II.

³⁵ HE 309/1993 vp s. 70/II-71/I.

³⁶ HE 309/1993 vp s. 71/II-72/I.

³⁷ HE 309/1993 vp s. 72/I-72/2.

pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Oikeutta työhön koskevan sääntelyn keskeisenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkiselle vallalle asetettu työllisyyden edistämismääräys merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.³⁸

Mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä

Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista.³⁹ Opintotuesta annettu lainsäädäntö täyttää osaltaan tätä velvoitetta.⁴⁰

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomen valtiota ja takaavat samat ja yhtäläiset oikeudet kaikille ihmisille. YK:n sopimusjärjestelmässä on seitsemän ihmisoikeussopimukseksi luokiteltavaa sopimusta ja kuusi niihin liittyvää pöytäkirjaa. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen Suomi ratifioi vuonna 2016. Sopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan avulla vahvistetaan muissa ihmisoikeussopimuksissa taattuja oikeuksia ja luodaan valtioille velvollisuus edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen. Euroopan neuvoston järjestelmässä varsinaisia ihmisoikeussopimuksia on neljä.

1.2.2 Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet ja sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen

Sosiaaliturvajärjestelmien pääperiaatteiden määrittely kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan unionin lainsäädännöllä on kuitenkin vaikutusta niihin edellytyksiin, joiden perusteella jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien piiriin tulee päästä. Unionin kansalaisuus, vapaa liikkuvuus ja kansalaisuuteen perustuva syrjinnän kielto asettavat jäsenvaltioille velvollisuuden avata sosiaaliturvajärjestelmien piiriin pääsyä ja osoittaa sosiaalista solidaarisuutta omien kansalaistensa lisäksi myös muille. Pääsääntönä on, että unionin oikeudella ei ole suoraa vaikutusta siihen, miten järjestelmiä rahoitetaan tai millä edellytyksillä etuuksia myönnetään. Unionilla on kuitenkin toimivaltaa henkilöiden liikkuvuuden, työoikeuden, tasa-arvon ja palvelujen vapaan liikkuvuuden aloilla, mistä seuraa vaikutuksia myös kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön sisältöön.

Sosiaaliturvajärjestelmiä yhteen sovittavien EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 48 artikla. Asetuksiin on koottu EU:ssa laaditut yhteiset säännöt, joilla turvataan ihmisten oikeuksia sosiaaliturvaetuuksiin heidän liikkuaan

³⁸ HE 309/1993 vp s. 69/I-69/II.

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 64/I ja PeVL 14/2003 vp, s. 2/I.

⁴⁰ PeVL 26/2913 vp s. 2-3; PeVL 14/2003 vp, s. 2/I.

maasta toiseen. Asetuksilla ei korvata kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä, vaan niillä sovitaan yhteen järjestelmiä, jotta maiden välillä liikkuvat henkilöt eivät menettäisi perusteetta sosiaaliturvaetuuksiaan.

EU:n perusvapaudet vaikuttavat suoraan niihin edellytyksiin, joiden perusteella henkilöillä on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin. Työntekijöiden vapaan liikkumisen takaavan SEUT 45 artiklan toteuttamiseksi on annettu *asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta*, jonka 7 artikla koskee erityisesti syrjäntäkieltoa sosiaalisten etujen suhteen ja sen mukaan jäsenvaltion työntekijän on ”saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden”. Toisen jäsenvaltion työntekijän tulee näin olla täysin vastaavassa asemassa kuin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijän, ja niin välitön kuin välillinen syrjäntä on kiellettyä. Artiklan soveltamisala eli se, keitä pidetään työntekijöinä ja mitä ovat asetuksen mukaiset sosiaaliset edut, tuo rajoja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusteella myönnettävään oikeuteen sosiaalisiin etuihin. Sosiaalisen edun käsite asetuksessa on laaja ja kattaa lähes kaikki erilaiset kansalliset sosiaaliset edut, kattaen myös esimerkiksi opintotuen ja sosiaalihuoltoetuudet. Myös vapaata liikkuvuutta hyödyntäneen työntekijän perheenjäsenet hyötyvät välillisesti työntekijöille taatusta yhdenvertaisesta kohtelusta.

Direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella toteuttaa yleisemmin SEUT 21 artiklaa unionin kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta ja syrjäntäkieltoa. Unionin kansalaisuus antaa henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella. Tätä oikeutta ei ole sidottu taloudelliseen aktiivisuuteen. Direktiivin keskeinen ajatus sosiaalisten oikeuksien kannalta on se, että unionin kansalaisen oikeudet kasvavat sitä mukaan mitä kauemmin hän oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Pääsääntöisesti unionin kansalaiselle ei tarvitse myöntää sosiaalisia etuuksia, kun kyse on alle kolmen kuukauden oleskelusta. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta, mutta alle viisi vuotta, on unionin kansalaisella oltava riittävät varat ja riittävän kattava sairausvakuutus itsellensä ja perheellensä. Viiden vuoden oleskelun jälkeen tasavertaiselle kohtelulle ei saa asettaa rajoituksia. Direktiivissä tarkoitettu sosiaalihuoltojärjestelmän käsite kattaa kaikki kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamat tukijärjestelmät, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen. Jäsenvaltioiden on osoitettava taloudellista solidaarisuutta unionin kansalaisia kohtaan, kuitenkin siten, ettei heistä muodostu kohtuutonta rasitusta jäsenvaltion taloudelle.

Myös kolmansista valtioista EU:n alueelle liikkuvien oleskeluoikeuksista on omat EU-säädöksensä, jotka sisältävät myös säännöksiä yhdenvertaisesta kohtelusta sosiaaliturvan alalla. Niin sanottujen maahanmuuttodirektiivien tavoitteena on muun muassa varmistaa jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Direktiivit edellyttävät yhdenvertaista kohtelua omiin kansalaisiin nähden, mutta direktiiveissä on säädetty mahdollisuuksista asettaa rajoituksia työttömyysetuuksien ja perhe-etuuksien soveltamiselle. Suomi on ottanut käyttöön direktiivien sallimia rajoituksia.

Vaikka jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti selvä toimivalta päättää sosiaaliturvajärjestelmistä, on unionilla perussopimusten perusteella toimivaltaa antaa lainsäädäntöä asioissa, joilla on suora yhteys sosiaaliturva-oikeuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaaliturvaetuuksien sisällöllisessä sääntelyssä tulee ottaa huomioon ja noudattaa EU:ssa annettu harmonisoiva lainsäädäntö. Sosiaaliturvasääntelyn kannalta olennaisia ovat esimerkiksi osa tasa-arvodirektiiveistä, kuten samapalkkaisuutta koskeva direktiivi 2006/54/EY ja direktiivi 79/7/ETY, joka koskee myös naisten ja miesten yhdenvertaisuutta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä. Direktiivin perustella kiellettyjä ovat esimerkiksi erilaiset etuuksien myöntämistä tai rajoittamista koskevat ehdot tai erilaiset eläkeiät sekä erilaiset tasot maksuille naisten ja miesten välillä. Keskeinen ja tuorein yhdenvertaisuussäädös on niin sanottu työelämän tasapainodirektiivi (EU)2019/1158, joka liittyy suoraan vanhempainetuuksiin. Direktiivissä säädetään esimerkiksi 10 päivän isyysvapaasta, jonka ajalta työntekijän on saatava maksu tai korvaus, joka takaa tulot työntekijän työskentelyn keskeytyessä. Direktiivissä säädetään myös vanhempainvapaan osasta, joka ei ole siirrettävissä vanhempien välillä. Direktiivissä raskaana olevien ja äsken synnyttäneiden työntekijöiden suojelusta taataan 14 viikon äitiysvapaan ajalta oikeus palkanmaksuun tai riittävään korvaukseen.

EU:n sosiaalinen ulottuvuus

Euroopan unionin tavoitteet ovat lisääntyneet unionin integraation syventyessä ja samalla on vahvistunut talousyhteisön alun perin vähäinen sosiaalinen ulottuvuus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määritettyjä unionin sosiaalisia tavoitteita ovat täystyöllisyyden toteuttaminen, sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen sekä sosiaalisen suojelun edistäminen. Nämä tavoitteet ovat unionille vanhoja ja aiemmin suosituksenomaisina tunnettuja, jo vuodelta 1974 sosiaalisessa toimintaohjelmassa esitettyjä tavoitteita.

Merkittävä askel otettiin vuonna 2017, jolloin Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat yhteisen julistuksen *Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista*. Pileri sisältää 20 periaatetta, joiden toimeenpano ohjaa Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista. Pilarin vuonna 2021 julkaistu toimeenpanosuunnitelma sisältää esitykset EU:n uusiksi köyhyyden vähentämisen, työllisyyden ja koulutuksen yleistavoitteiksi vuoteen 2030 mennessä. Köyhyyden vähentämisen tavoitteena on vähentää köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden määrää Euroopassa vähintään 15 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi vähintään 78 prosenttia 20–64 vuotiaista ihmisistä tulisi olla työllistettyjä vuoteen 2030 mennessä. Suomi on asettanut kansalliseksi tavoitteekseen vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien henkilöiden määrää 100 000 henkilöllä, joista kolmasosan tulisi olla lapsia. Kansallinen toimintasuunnitelma tavoitteen edistämiseksi julkaistiin lokakuussa 2022.⁴¹ Kansalliseksi työllisyystavoitteeksi Suomi on astetanut 80 prosenttia.⁴²

⁴¹ Toimintasuunnitelma köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2022:15. [Linkki julkaisuun](#).

⁴² Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari; Työllisyyttä, osaamista sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä koskevien kansallisten tavoitteiden asettaminen. Valtioneuvoston kanslia, VNEUS2021-00864.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta jakautuvat kolmeen osa-alueeseen: yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, oikeudenmukaiset työolot sekä sosiaalinen suojele ja osallisuus. Useat pilarin periaatteista koskevat suoraan sosiaaliturvaa. Komissio on jo esittänyt useita toimia pilarin kunkin periaatteen pohjalta, ja suunnitteilla on lisää toimia sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseksi EU:ssa. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta se sitovat jäsenvaltioita poliittisesti.⁴³ Pilarin periaatteen 12 ”sosiaalinen suojele” nojalla on annettu neuvoston suositus työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelelun saatavuudesta (2019/C 387/01). Pilarin periaatetta 11 ”lastenhoito ja lapsille annettava tuki” toteutetaan eurooppalaisella lapsitakuulla, jolla annetaan jäsenvaltioille ohjeita ja välineitä apua tarvitsevien lasten tukemiseen. Suomessa lapsitakuuta toteutetaan osana kansallista lapsistrategiatyötä. Samaan periaatteeseen sisältyy lapsen oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon. Myös sukupuolten tasa-arvo ja naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien varmistaminen ja edistäminen ovat pilarin periaatteita.

Pilarin periaatteen 14 ”Vähimmäistoimeentulo” toimeenpanemiseksi komissio on antamassa aloitteen vuoden 2023 aikana. Suosituksen tavoite on vähentää köyhyyttä ja lisätä aktiivista osallisuutta muun muassa turvaamalla vähimmäistulo⁴⁴ sekä varmistamalla pääsy työmarkkinoille sekä työllisyyttä edistävien ja välttämättömien palvelujen piiriin yksilöiden voimavaroista riippumatta. Komission antaman pohjaesityksen mukaan jäsenmaiden tulisi saavuttaa rahaetuksien riittävä taso jollakin suosituksen vaihtoehdoista vuoteen 2030 mennessä.⁴⁵

Unionin vaikutusten huomioimiseksi myös *eurooppalaisella talouspolitiikan ohjausjaksolla* on merkitystä sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisen kannalta. Eurooppalainen ohjausjakso on vuosittainen prosessi, jolla Euroopan unioni koordinoi ja valvoo jäsenmaiden ja Unionin talouspolitiikkaa. Ohjausjaksolla linjataan vuosittain EU:n talouden prioriteetit, seurataan jäsenvaltioiden uudistusten etenemistä ja tuodaan esille maiden talouden haasteita sekä arvioidaan makrotalouden epätasapainojen kehitystä. Myös ohjausjakso on viime vuosien saatossa kehittynyt sosiaalisempaan suuntaan. Vuosittain annettavat maakohtaiset suositukset liittyvät kasvu, työllisyyttä ja julkisen talouden vakautta edistäviin tavoitteisiin sekä rakenteellisiin uudistustarpeisiin. Suomelle annetuissa vuoden 2022 suosituksissa mainitaan ensimmäistä kertaa sosiaaliturvauudistus ja suositetaan, että Suomi esittäisi sosiaaliturvauudistusta koskevat politiikkaehdotukset, joilla pyritään lisäämään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, parantamaan työnteon kannustimia ja myös tukemaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä.

⁴³ Suosituksen toimeenpano kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Suosituksesta ei siis voi seurata esimerkiksi suoria vaikutuksia julkiseen talouteen.

⁴⁴ Käsite *Minimum Income* käännetään suomeksi joko vähimmäistoimeentuloiksi tai vähimmäistuloiksi. Komission esityksen mukaan käsitteellä tarkoitetaan rahaetuksia, joiden rahoitukseen henkilö ei ole osallistunut ja ne sisältävät tarveharkinnan. Komissio on käyttänyt suomennosta vähimmäistoimeentulo, mutta suositusesityksen kansallisessa valmistelussa on todettu vähimmäistulon olevan kuvaavampi termi, joka viittaa vahvemmin johonkin määritettyyn kokonaistason.

⁴⁵ a) Kansallinen köyhyysriskin taso, b) kansallinen kulutuskori tai viitebudjetti, c) jokin näiden tasoa vastaava kansallinen vaihtoehto.

1.3 Yhteenveto

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on muotoutunut nykyisenkaltaiseksi erilaisten tavoitteiden, historiallisten kehityskulkujen ja valintojen seurauksena. Vuosikymmenten aikana suomalaisen sosiaaliturvan rakenne on myös kehittynyt samankaltaiseksi kuin muissa hyvinvointivaltioissa. Tuloksena on järjestelmä, jonka eri osat toteuttavat erilaisia tavoitteita ja tarkoituksia ja perustuvat tästä syystä keskenään osin ristiriitaisillekin periaatteille ja valinnoille. Kansainvälisesti tarkastellen suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on myös huomattavan kattava.

Sosiaaliturvan kokonaisuutta pidetään yleisesti melko monimutkaisena. Halu kohdentaa tukea sitä tarvitseville syyn ja tuen tarpeen mukaan on tuonut useita eri etuuksia, joita on mahdollisuus saada myös samanaikaisesti. Paljon palveluja ja etuuksia tarvitseville asiakkaille sosiaaliturva näyttäytyy usein monimutkaisimpana, kun taas yksittäisen etuuden tai palvelun kohdalla järjestelmä on hallittavampi. Toisaalta on arvioitu, että Suomelle tyypillinen perustuslakiin perustuva oikeus sosiaaliturvaan korostaa sosiaaliturvan monimutkaisuuteen liittyvän kokemuksen ongelmallisuutta Suomessa verrattuna muihin maihin. Kansainvälisesti tarkastellen Suomen sosiaaliturva ei myöskään näyttäydy erityisen monimutkaisena.⁴⁶

Järjestelmän monimutkaisuutta lisää osaltaan sosiaaliturvan toimeenpano, joka kuuluu eri organisaatioille, joilla on omat asiointipalvelunsa ja käytäntönsä. Sosiaaliturvan toimeenpanijoiden ja niiden tiedonhallinnan ohjauksessa organisaatorajat ylittävien tavoittein on vielä kehitettävää.

Palvelu- ja etuusjärjestelmiä on kehitetty tyypillisesti toisistaan erillään lainsäädännön kokonais- ja osauudistuksissa sekä toimeenpanon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevissa hankkeissa. Osin tästä johtuen palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi, ja palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivat pääosin toisistaan erillisinä.

Palvelulainsäädännössä oikeus palveluun perustuu kunnan, hyvinvointialueen, valtion tai muun toimijan lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää palveluja yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Etuuslainsäädännössä etuuksien myöntämisedellytykset ovat yleensä tarkasti määritelty ja etuus on myönnettävä hakijalle, jos myöntämisedellytykset täyttyvät hakijan kohdalla. Myös palvelu- ja etuusjärjestelmien rahoitustavat ovat erilaisia.

Suomen perustuslaki, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, Euroopan unionin oikeus sekä kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset ovat vaikuttaneet sosiaaliturvajärjestelmän kehitykseen ja asettavat oikeudellisia reunaehtoja sosiaaliturvan uudistamiselle myös tulevaisuudessa. Huomionarvioista on, että perustuslaista sosiaaliturvan uudistamiselle seuraavia vaatimuksia ei ole mahdollista määritellä etukäteen kovinkaan yksityiskohtaisesti, vaan näiden vaatimusten sisältö täsmentyy erilaisten uusien sääntelyratkaisujen tullessa arvioitaviksi perustuslain valossa. Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista raamittaa Euroopan unionin kehitys, jossa painoarvoa on saanut entistä enemmän unionin sosiaalisen

⁴⁶ Ks. Virrankari, L., Mattila, H., Saikko, P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (toim.) (2021). Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

ulottuvuuden vahvistaminen sekä tavoitteet oikeudenmukaisista ja toimivista työmarkkinoista ja hyvinvointijärjestelmistä. Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet on huomioitava suomalaista sosiaaliturvaa uudistettaessa.

2 Sosiaaliturvan taso ja rahoitus

2.1 Sosiaaliturvaetuuksien taso

Suomen sosiaaliturvaetuudet koostuvat vähimmäis-, perus- ja ansioturvasta, joita täydentävät kustannusten korvaukset. Viimesijainen eli nk. vähimmäistaso on toimeentulotuki. Ansioturvaa eli ansiosidonnaisia etuuksia ovat muun muassa työttömän ansiopäiväraha, vanhempainpäiväraha ja sairauspäivärahat. Muut sosiaaliturvaetuudet luokitellaan perusturvaetuuksiksi. Täydentäviä kustannusten korvauksia ovat esimerkiksi asumistuet, lapsilisät ja vammaistuet. Useimmissa maissa sosiaaliturvajärjestelmä on kaksiportainen, ja koostuu vähimmäisturvan lisäksi ansiosidonnaisista etuuksista.⁴⁷ Kattava työttömän perusturva ja asumistuet aiheuttavat sen, että Suomessa toimeentulotuella on muita tukia täydentävä rooli.

Perusturvan taso

Kansaneläkeindeksistä annetun lain⁴⁸ 4 a §:n mukaan perusturvan riittävyys on arvioitava joka neljäs vuosi. Arviointi on toteutettu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen johtaman asiantuntijaryhmän toimesta ja viimeisin arviointiraportti julkaistiin helmikuussa 2023.⁴⁹ Työryhmä on ottanut lähtökohdaksi SATA komitean⁵⁰ ja Sosiaalihuoltolain komitean⁵¹ linjauksen, että perusturvan riittäväksi katsottu taso on lopulta poliittinen päätös, jota koskevaan päätöksentekoon empiirinen tutkimus voi antaa vain tukea. Arviointi kattaa laajasti pienituloisten kotitalouksien toimeentulon tarkastelun, mukaan lukien ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat ja pienipalkkaiset kotitaloudet.

Lapsilisää lukuun ottamatta perusturvaetuudet ovat indeksisuojujattu.⁵² Etuuksien tasot noudattavat pääpiirteiltään sosiaaliturvan periaatetta, jonka mukaan tasoltaan korkeimpia ovat etuudet, jotka on tarkoitettu pysyviksi ja ilman odotusta oman toimeentulon hankkimisesta. Tasoltaan korkein etuus on kansaneläke/takuueläke, seuraavaksi työttömyys- ja sairauspäivärahat ja matalin tasoltaan on tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuen perusosa. Etuuksien tasot on ilmaistu bruttomääräisinä, poikkeuksena toimeentulotuki, josta ei pidetä veroa. (Kuvio 1.)

⁴⁷ Immervol, H. (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges. IZA Discussion Papers 4627.

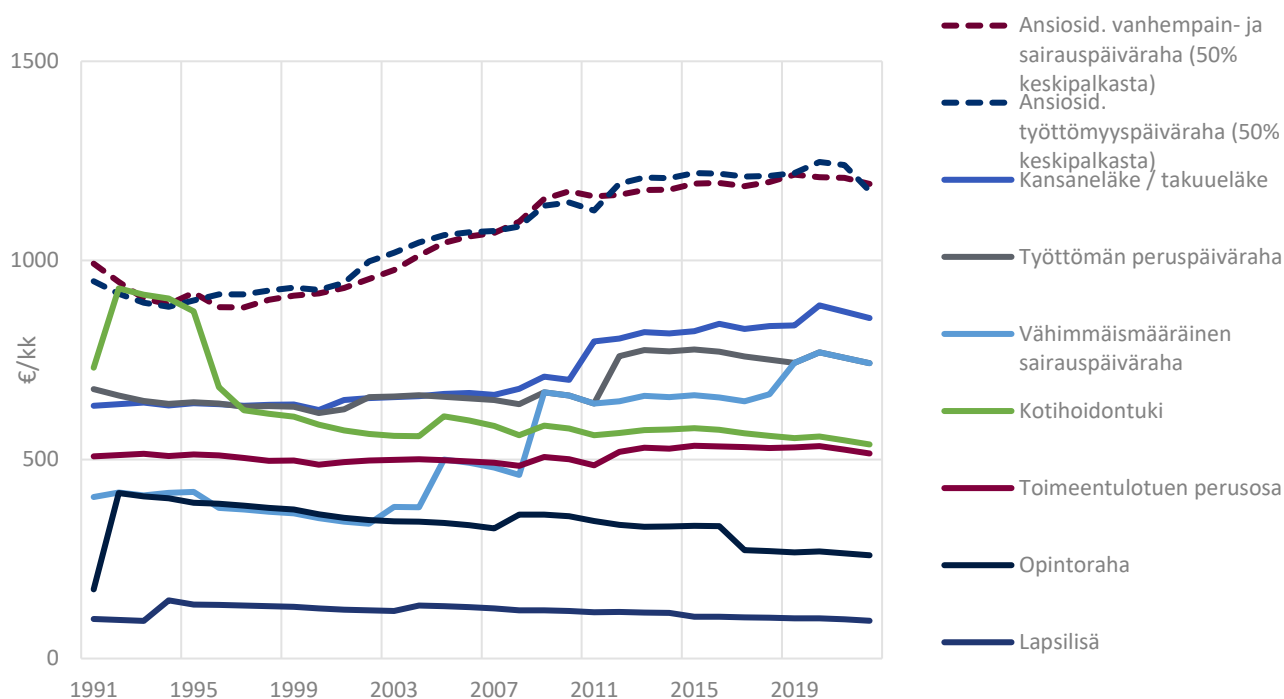
⁴⁸ SK 1064/2010.

⁴⁹ Tässä luvussa on hyödynnetty vuoden 2019 raporttia: Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Työpöytä 6/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun](#).

⁵⁰ Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10. [Linkki julkaisuun](#).

⁵¹ Komiteamietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet.

⁵² Indeksisidonnaisten etuuksien määräytymisperusteisiin sisältyy joissain tapauksissa euromääriä, joita ei ole sidottu indeksiin. Esimerkki tällaisesta määräytymisperusteesta on työttömyysturvan 300 euron suuruinen suojaosa, jonka alittavat kuukausitulot eivät vaikuta etuuden määrään.



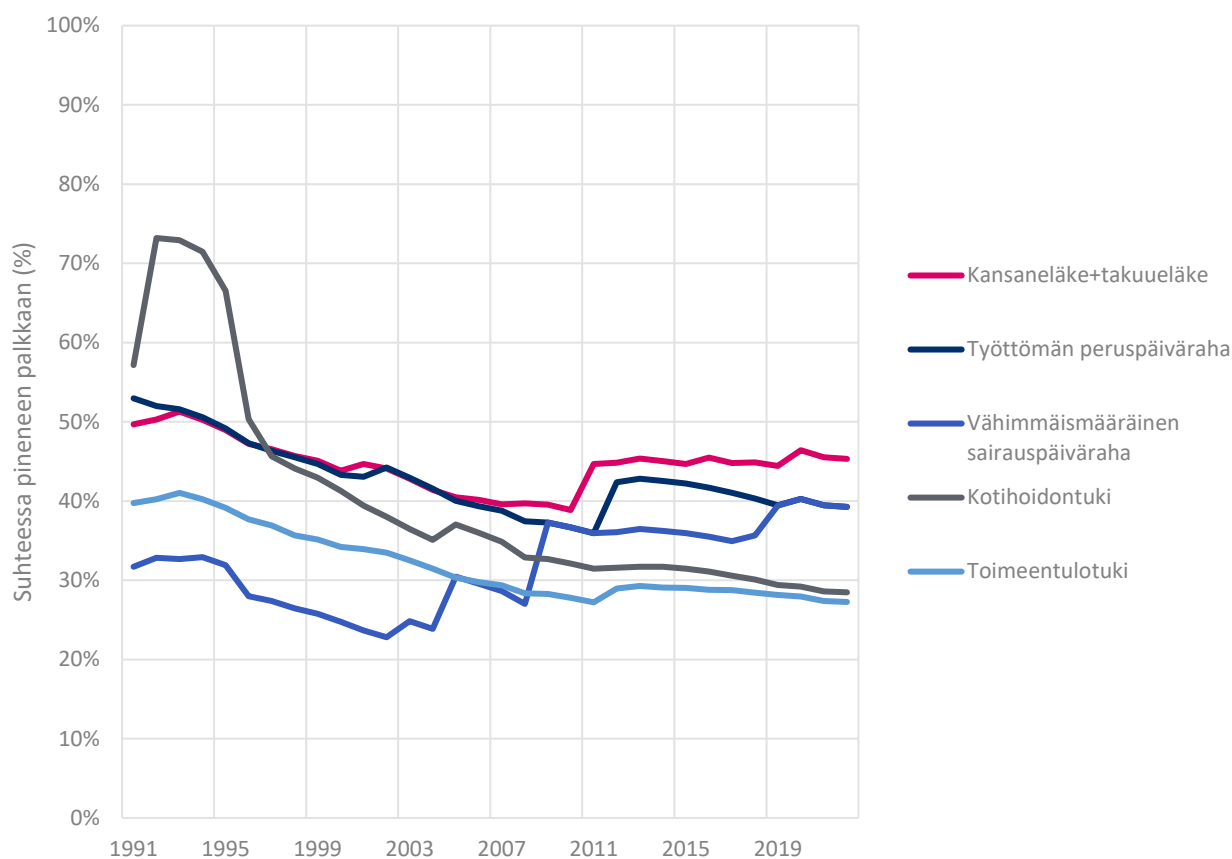
Kuvio 1. Keskeisten etuuksien tasojen (brutto) kehitys 1991–2022 vuoden 2022 hintatasossa. Lähde: Omat laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

Yleinen havainto aiemmista tutkimuksista on, että etuuksien ostovoima on kasvanut tai pysynyt samana pitkällä aikavälillä, mutta etuuksien taso suhteessa palkkoihin on laskenut.⁵³ Tämä on osaltaan myötävaikuttanut suhteellisen köyhyysriskin ja tuloerojen kasvuun 1990-luvun lopulla.⁵⁴ Kuviossa 2 on havainnollistettu perusturvaetuuksien kehitystä suhteessa pieneen palkkaan, joka on määritelmällisesti 50 prosenttia koko-aikaisten palkansaajien keskiansiosta. Viimeaikaisena kehityksenä vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahan tasojä nostettu työttömän peruspäivärahan tasolle.

⁵³ Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet.

Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:5. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

⁵⁴ Honkanen, P. & Tervola, J. (2014). Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013. [Linkki julkaisuun.](#)



Kuvio 2. Perusturvaetuuksien suhde (brutto) pieneen palkkaan nähden (50 % keskipalkasta). 1991-2022. Lähde: Omat laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

Ansioturvan taso

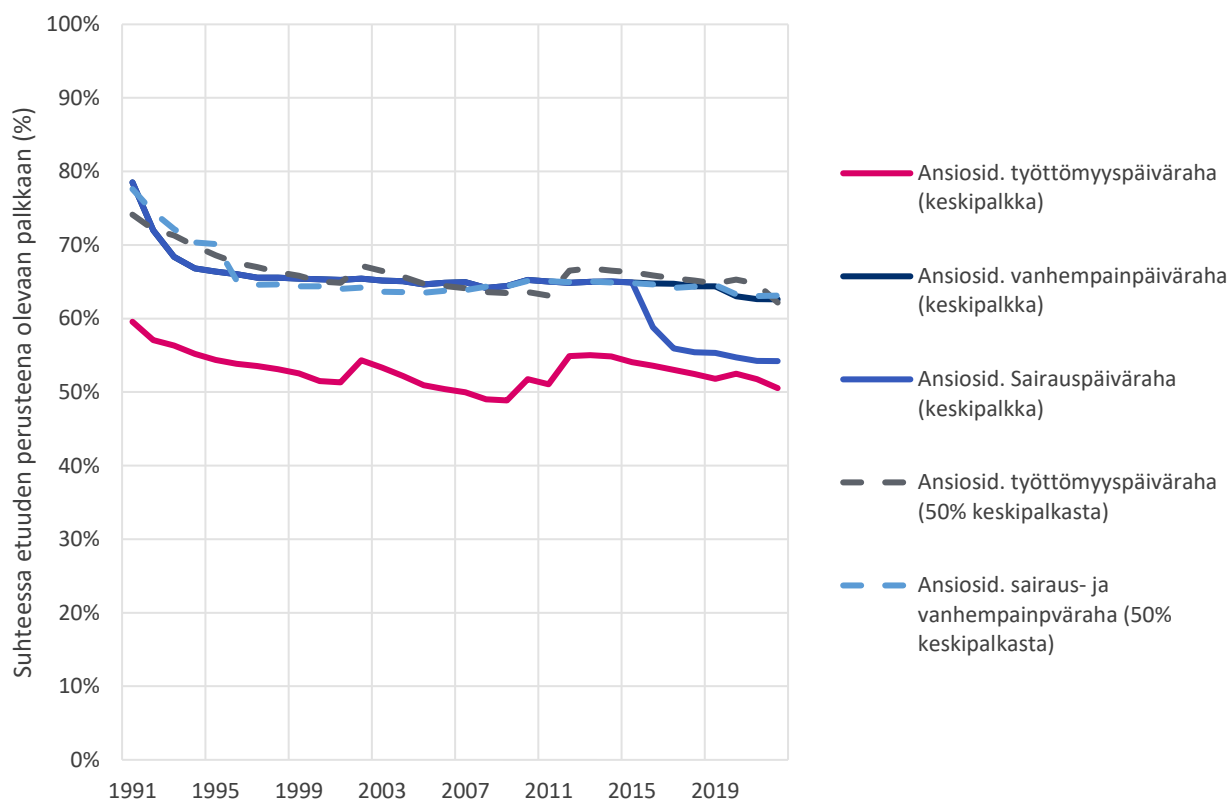
Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan reaalitaso on kasvanut perusturvaetuuksia nopeammin. Tämä selittyy muun muassa sillä, että palkansaajien ansiot ovat nousseet yleistä hintatasoa nopeammin, jolloin indeksiin sidottujen etuuksien kehitys on jäänyt jälkeen ansiosidonnaisista etuuksista.⁵⁵

Lyhyellä aikavälillä koronaviruspandemian ja Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista johtuva yleinen hintojen ja elinkustannusten nousu tekee ainakin tilapäisen poikkeuksen tähän kehitykseen. Pitkällä aikavälillä tuottavuuden kasvu johtaa siihen, että palkat nousevat elinkustannuksia nopeammin.

Työttömän ansiopäiväraha koostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja sen päälle laskettavasta ansio-osasta. Ansiopäivärahan korvausasteen taitekohta on lisäksi sidottu peruspäivärahan suuruuteen. Täten työttömän peruspäivärahan muutokset vaikuttavat myös ansiopäivärahan tasoon. Muissa ansiosidonnaisissa etuuksissa ei ole vastaavaa perusturvan tasoon sidottua laskentaperustetta. Ansiopäivärahan ja sairauspäivärahan korvausaste madaltuu

⁵⁵ Indeksiin sidottujen etuuksien tasoon tehdään indeksitarkastus kansaneläkeindeksin perusteella. Kansaneläkeindeksi seuraa Tilastokeskuksen määrittelemään elinkustannusindeksiä. Kela vahvistaa kansaneläkeindeksi pisteluvun vuosittain heinä-, elo- ja syyskuun keskimääräisen hintatason perusteella.

korkeammilla tulotasoilla. Ansiosidonnaisten etuuksien korvausaste on laskenut 1990-luvun alun jälkeen, mutta pysynyt sittemmin pidempään sangen samanlaisena (Kuvio 3).⁵⁶



Kuvio 3. Ansiosidonnaisten etuuksien suhde etuuden perusteena olevaan palkkaan. 1991-2022. Lähde: Omat laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla. Työttömyyspäivärahan saajan ei oleteta olevan oikeutettu työttömyyspäivärahan lapsikorotuksiin.

Etuuksien taso suhteessa kohtuullisen kulutuksen viitebudjettiin

Viitebudjettien tarkoituksena on kuvata arjessa tarvittavien hyödykkeiden avulla, mitä tarvitaan, jotta kotitalous voisi olla osana nyky-yhteiskuntaa. Viitebudjetti on esimerkkilaskelma, joka ei osoita, miten elintaso tulisi saavuttaa tai tulot pitäisi kuluttaa: budjetissa olevat hyödykkeet ovat yksi tapa saavuttaa tietty kulutustaso ja ne voidaan korvata jollain muulla hyödykkeellä.

Viitebudjetteihin sisällytettävien hyödykkeiden valintaan ja tätä kautta viitebudjettien suuruuteen liittyy lähes väistämättä subjektiivisia arvovalintoja. Kuluttajatutkimuskeskus on laatinut perusturvan riittävyden arviointiin viitebudjetteja kuluttajalähtöistä menetelmää hyödyntäen.⁵⁷ Budjetit edustavat kohtuulliseksi katsottua minimikulutusta, jolla kotitalous tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttä ja pysyy osallisena yhteiskunnassa.

⁵⁶ Kuviossa tarkasteltu bruttomääräisen etuuden ja palkan suhdetta (bruttokorvausaste). Verotus muuttaa korvausastetta (nettokorvausaste) sekä verotuksen yleisen progressiivisuuden että eri etuuksien ja palkkatulojen toisistaan poikkeavan verotuksen johdosta (mm. erilaiset verovähennykset).

⁵⁷ Kuluttajalähtöisessä menetelmässä kuluttajat (kansalaiset) osallistuvat välttämättömiksi katsottujen tavaroiden ja palvelujen määrittämiseen yhdessä asiantuntijoiden kanssa. Ks. mm. Lehtinen, A. (2021). Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien hintapäivitys vuodelle 2021. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2021:191. [Linkki julkaisuun.](#)

Keskipalkkaisen yksinasuvan tulot kattavat 267–339-prosenttisesti viitebudjetin, pienipalkkaisen 150–192-prosenttisesti ja ansiosidonnaista työttömyysturvaa pienen palkan perusteella olevan tulot 83–114-prosenttisesti, riippuen asumiskustannuksista. Työmarkkinatukea tai vähimmäismääräistä päivärahaa saavilla tulot kattavat toimeentulotuen kanssa 76–88 prosenttia viitebudjetista asumismenoista riippuen, ja ilman toimeentulotukea 61–88 prosenttia. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Yksinasuvan kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetti euroina kuukaudessa ja käytettävissä olevien tulojen suhde viitebudjettiin prosentteina asumiskustannusten jälkeen eri elämäntilanteissa ja eri asumiskustannuksilla vuonna 2021 sekä toimeentulotuki huomioiden että ilman sitä (suluissa).

| Tulonlähde | Viitebudjetti, €/kk | Pieni kunta % | Vuokra-asunto | | Omistusasunto % |
|--------------------------|------------------------|---------------|-----------------------|-------------|--------------------|
| | | | Keskis. kaupunki % | PK- seutu % | |
| Työmarkkinatuki | 659 | 78 | 76 (64)* | 76 (61)* | 88 |
| Takuueläke | 571 | 125 | 122 | 119 | 132 |
| Vähimm.sv-päiv | 659 | 78 | 76 (64)* | 76 (61)* | 88 |
| Opintotuki | 659 | 122 | 133 | 104 | 132 |
| - ilman lainaa | 659 | 23 | 8 | 6 | 33 |
| Työttömän ansiopäiväraha | 659 | 101 | 86 | 83 | 114 |
| Työeläke | 571 | 190 | 173 | 170 | 232 |
| Pieni palkka | 659 | 167 | 152 | 150 | 192 |
| Keskipalkka | 659 | 303 | 283 | 267 | 339 |

Lähde: Omat laskelmat, Mukkila, S & Tervola, J: Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan, Lehtinen A-R: Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien hintapäivitys vuodelle 2021.

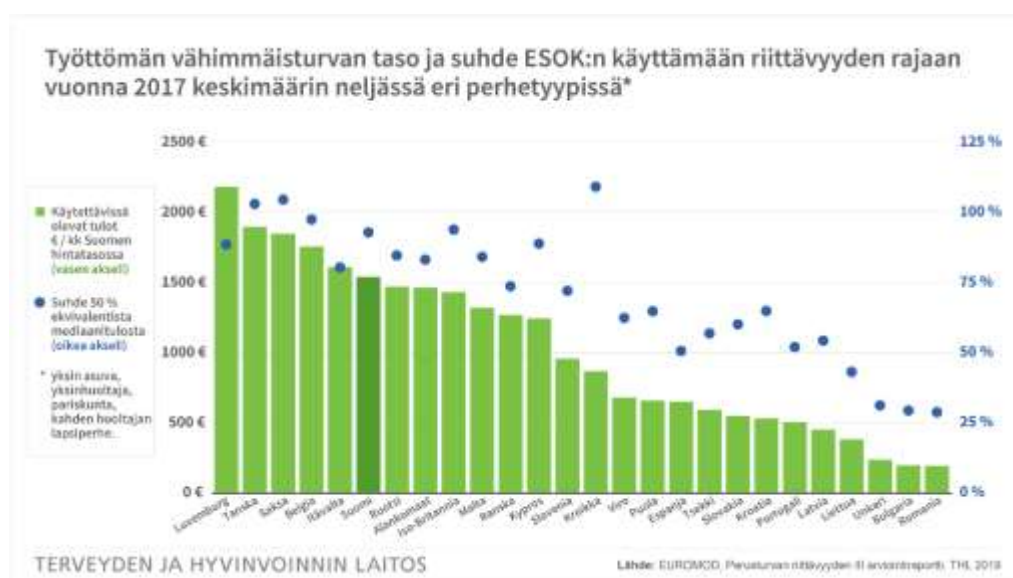
*Suhde ilman laskennallista toimeentulotukea.

Vähimmäisturvan taso ja kattavuus verrattuna muihin maihin

Eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät vaihtelevat monilta piirteiltään. Etuuksien kohdejoukko, järjestämismuoto tai tarveharkinta voivat erota maiden välillä. Yksittäisten etuuksien vertailu on harhaanjohtavaa, koska eri etuudet ja verotus muodostavat kokonaisuuden. Perusturvan arviointiraporttien mukaan perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta.⁵⁸

⁵⁸ Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019. Työpaperi 6/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun.](#)

Suomi, kuten käytännössä kaikki Euroopan maat, mukaan lukien Ruotsi, Tanska ja Norja, on saanut Euroopan neuvostolta moitteita perusturvan matalasta tasosta. Suomi on kuitenkin ainoana maana antanut kansallisille järjestöille mahdollisuuden tehdä kanteluita kansainvälisten järjestöjen lisäksi (ESOK 2019), minkä vuoksi Suomen pitää raportoida säännöllisesti perusturvan parannuksista siihen asti, kunnes sen taso täyttää Euroopan neuvoston vaatimukset. Vain kolmen maan perusturvan taso täytti Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämän rajan vuonna 2017: Saksa, Tanska ja Kreikka. Suomessa eri etuuksien (ml. toimeentulotuki) yhteenlaskettu määrä on keskimäärin melko lähellä (93 %) komitean käyttämää rajaa eli 50 prosenttia maan mediaanitulosta (Kuvio 4). Vähimmäisturvan riittävyyden kansainvälinen vertailusta on hankala tehdä tyhjentäviä johtopäätöksiä, sillä eri maiden järjestelmien rakenteet eroavat merkittävästi toisistaan.⁵⁹



Kuvio 4. Työttömän vähimmäisturvan taso suhteessa ESOK:n rajaan. Lähde: Tervola, J., Ilmakunnas, I., & Moisio, P. (2019). *Why is the adequacy of Finnish basic social security under special scrutiny by the Council of Europe? A critical review. Research on Finnish Society* 12, 67–70.

2.2. Sosiaaliturvamenot ja rahoitus

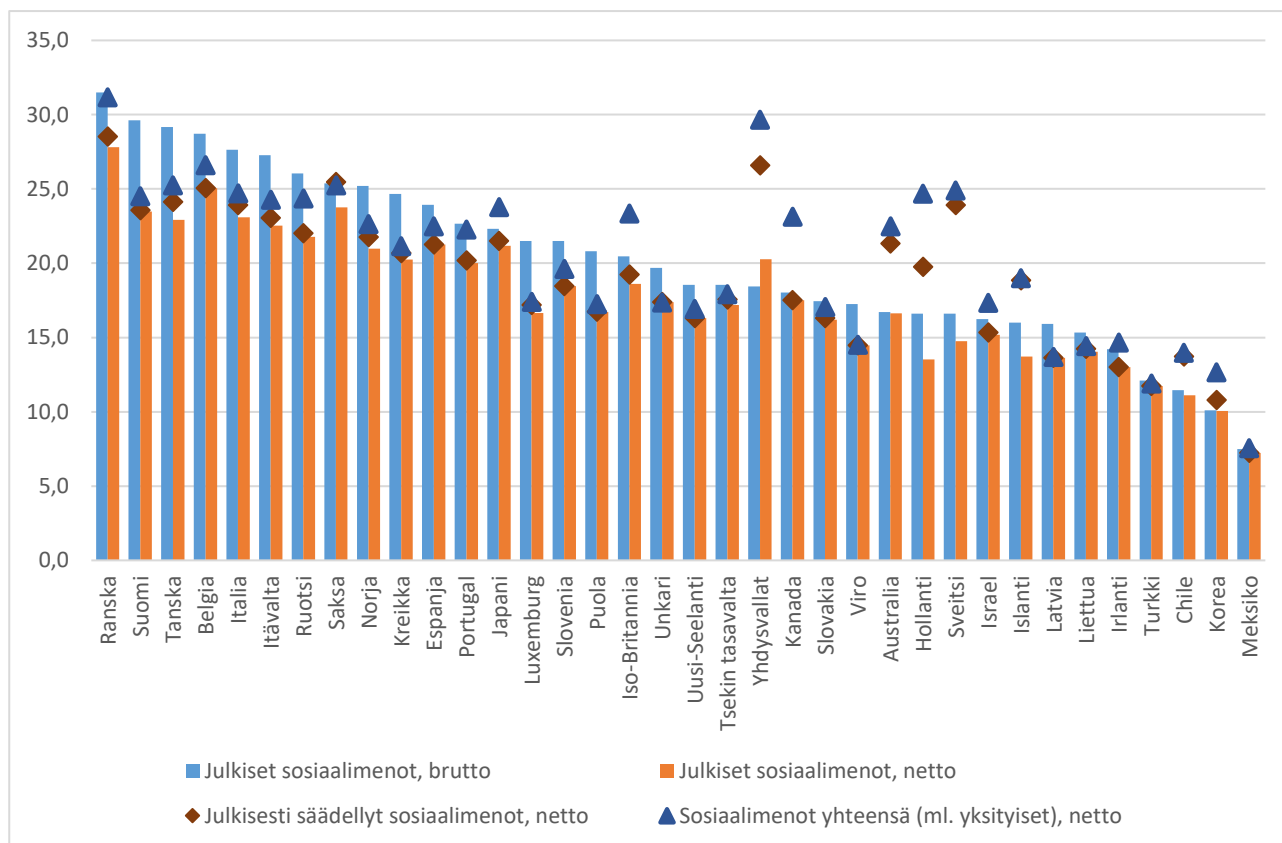
Sosiaalimenot⁶⁰ koostuvat pääosin eläketurvan, sairausturvan ja työttömyysturvan menoista sekä sosiaali- ja terveystalvelujen verovaroin katetuista kustannuksista. Sosiaalimenoihin ei lasketa yksityisiä vakuutuksia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja eikä sairausvakuutuksen omavastuita.

⁵⁹ Tervola, J. & Nykänen, E. (2022). Sosiaaliturvan riittävyyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti. *Yhteiskuntapolitiikka-lehti*. [Linkki julkaisuun](#).

⁶⁰ Tässä käytetään rinnakkain termejä sosiaaliturvan menot ja sosiaalimenot tarkoittaen julkisia sosiaalimenoja. Sosiaalimenot voidaan kuitenkin määritellä myös laajemmin. Ks. 2.2.1. Suomen sosiaaliturvamenot kansainvälisessä vertailussa.

2.2.1 Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa

Bruttokansantuotteeseen suhteutetut sosiaalimenot ovat Suomessa korkeammat kuin EU-maissa keskimäärin. Sosiaalimenojen BKT-suhde ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellisen korkea muihin Pohjoismaihin tai useisiin Länsi-Euroopan maihin verrattuna. (Kuvio 5.)



Kuvio 5. Brutto- ja nettososiaalimenojen BKT-suhde eräissä OECD-maissa vuonna 2017, %. Maat bruttososiaalimenojen BKT-suhteen mukaisessa järjestyksessä. Lähde: OECD. Viitattu 6.7.2021.

Eri maiden sosiaalimenojen vertailua vaikeuttavat erot etuuskien verotuksessa sekä verojärjestelmän kautta annettava muu tuki. Osassa maista, kuten Suomessa, valtaosa rahana maksettavista toimeentuloturvaetuksista on veronalaista tuloa. Toisissa maissa etuudet taas eivät ole samassa laajuudessa veronalaisia. Kotitaloudet voivat myös olla oikeutettuja sosiaalisiin verovähennyksiin, ja nämä voivat joko kokonaan korvata varsinaisia toimeentuloturvaetuksia tai keventää verovähennyksiin oikeutettujen verotusta. Suomessa sosiaalisten verovähennysten merkitys on nykyisin vähäinen.⁶¹ Suomessa kuten myös muissa Pohjoismaissa nettososiaalimenot ovat selvästi

⁶¹ Tässä sosiaalisella verovähennyksellä tarkoitetaan niitä sosiaalisia verovähennyksiä, jotka korvaavat etuuksia. OECD käyttää näistä verovähennyksistä termiä "tax breaks for social purposes similar to cash benefits". Suomessa sosiaalisia verovähennyksiä karsittiin 1990-luvun alussa (lapsivähennykset, sairauskulujen verovähennys). Laajemmin määriteltynä sosiaaliset verovähennykset voivat myös keventää etuuskien verotusta kuten eläketulovähennykset keventävät eläketulon verotusta Suomessa osalla eläkkeensaajista. Nettososiaalimenotarkastelussa tämä heijastuu etuuksista maksettavien verojen pienenemisenä. Suomessa valtiovarainministeriö seuraa erilaisten verotukien määrää, joista

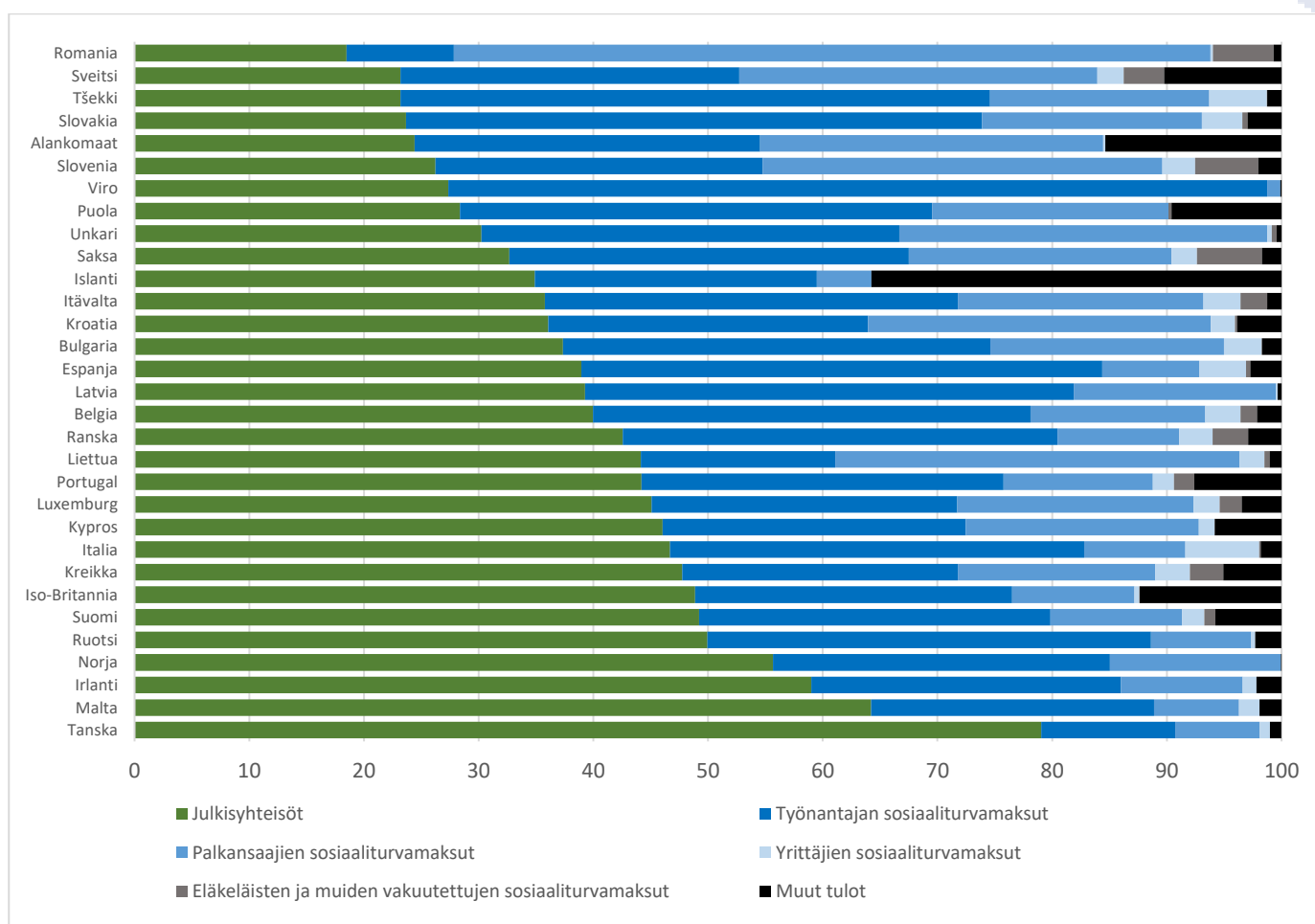
pienemmät kuin bruttososiaalimenot. Maissa, joissa toimeentuloturvaetuudet eivät ole kattavasti veronalaista tuloa, välillinen verotus on keveää ja sosiaalisten verovähennysten rooli huomattava, brutto- ja nettososiaalimenojen ero voi olla vähäinen. Maiden väliset erot supistuvat siirryttäessä julkisista bruttososiaalimenoista julkisiin nettososiaalimenoihin. Mikäli eroja verotuksessa ei oteta huomioon, voi sosiaalimenojen suuruudesta saatava kuva olla puutteellinen. Vaarana on, että osin puutteellisen kuvan perusteella tehdään sosiaaliturvaa ja julkista taloutta koskevia politiikkavalintoja.

Myös sosiaalimenojen käsitteen laajuudella on merkitystä maiden välisissä vertailuissa. Julkisesti säädellyt sosiaalimenot sisältävät julkisten sosiaalimenojen lisäksi ne yksityiset sosiaalimenot, jotka kuitenkin ovat julkisen vallan edellyttämiä. Esimerkkinä tästä voivat olla etuudet (palvelut), jotka perustuvat pakolliseen terveystakuutukseen, jonka voi hankkia myös yksityisesti. Tällaisten julkisen vallan säätelemien yksityisten sosiaalimenojen merkitys on suuri muun muassa Hollannissa, Sveitsissä ja Yhdysvalloissa.⁶² Laajin sosiaalimenojen käsite sisältää myös puhtaasti yksityiset sosiaalimenot, kuten esimerkiksi erilaiset yksityiset (vapaaehtoiset) vakuutukset tai yksityislääkärillä käynnin itse maksetun osuuden.

EU-maiden maiden välillä on huomattavia eroja sosiaaliturvan rahoitusrakenteessa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rahoitus tukeutuu merkittävältä osin julkisyhteisöjen kautta ohjautuvaan verorahoitukseen. Esimerkiksi eräissä Keski-Euroopan maissa verorahoituksen merkitys on huomattavasti vähäisempi. (Kuvio 6.)

sosiaaliturvaan liittyvät verotuet muodostavat yhden osan ([linkki valtiovarainministeriön sivulle](#)). Verotuen käsite ei ole yksiselitteinen eikä niiden arvon määrittäminen ole aina helppoa.

⁶² OECD:n julkisesti säädellyiksi sosiaalimenoiksi luokitellut menoerät voivat Eurostatin tilastoissa sisältyä julkisiin sosiaalimenoihin.



Kuvio 6. Sosiaalimenojen rahoitus EU- ja ETA-maissa rahoitustyyppin mukaan vuonna 2019, % kokonaisrahoituksesta. Lähde: Eurostat. Viitattu 7.6.2022. [Linkki tilastoon.](#)

2.2.2 Sosiaaliturvan rahoitus

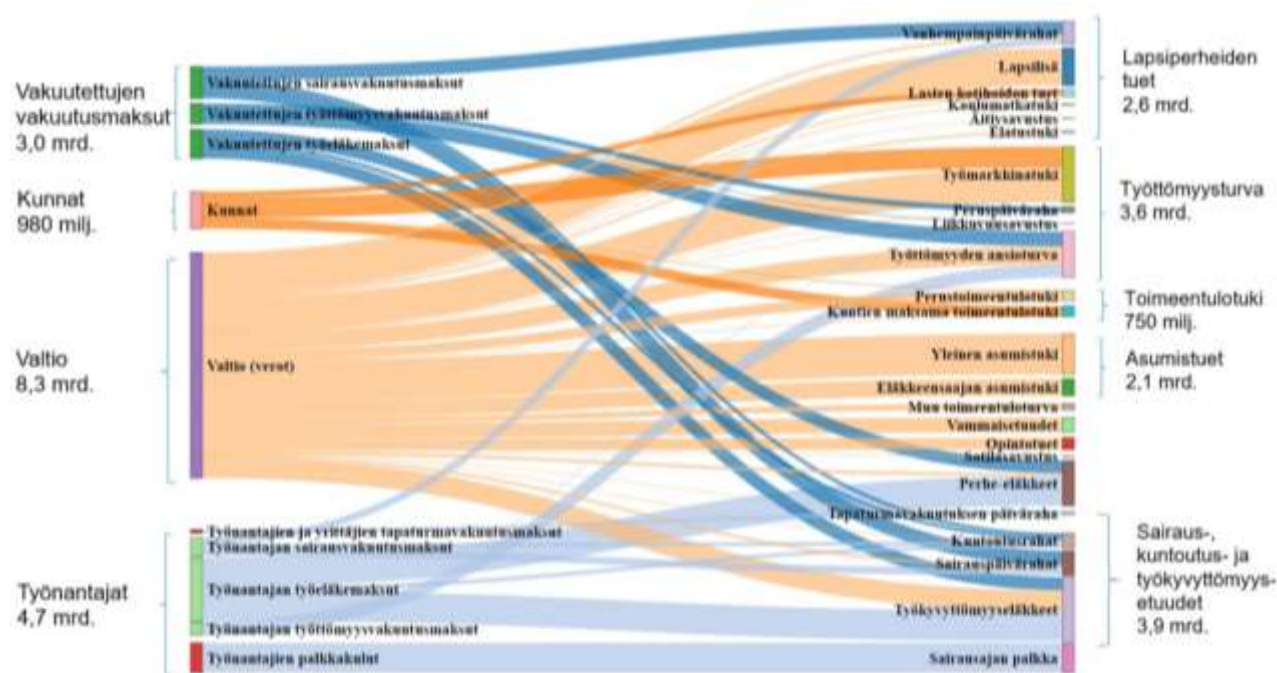
Sosiaaliturvan rahoitus ja rahoitukseen liittyvä rakenne ovat keskeisessä osassa sosiaaliturvan uudistamisen valmistelussa. Sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpano on hajautunut eri toimijoille ja sosiaaliturvana maksettavat varat kerätään useilta tahoilta veroina sekä veroluonteisina vakuutusmaksuina.

Sosiaaliturvan rahoittamiseksi kerättävien verojen ja veroluonteisten maksujen määrän tai rakenteen muutokset vaikuttavat työnteon kannusteisiin ja kansalaisten väliseen tulonjakoon. Muutokset voivat olla tarkoituksenmukaisia, jos tavoitteena on parantaa työnteon kannusteita, pienentää tuloeroja tai muilla perusteilla vaikuttaa tulonjakoon eri ryhmien välillä.

Työikäisten ja lapsiperheiden etuuksiin ja tukiin käytettiin vuonna 2019 noin 17,1 miljardia euroa, eli neljäsosa sosiaaliturvan kokonaismenoista.⁶³ Noin puolet näistä etuuksista (8,3 miljardia euroa)

⁶³ Vanhuuseläkkeet eivät kuulu sosiaaliturvakomitean agendalle ja ne on siten jätetty tässä yhteydessä tarkastelun ulkopuolelle. Tarkastelussa ovat kuitenkin mukana perhe-eläkkeet ja eläkkeensaajan asumistuki, joista suurin osa maksetaan vanhuuseläkeiän saavuttaneille. Työikäisten sosiaaliturvaan kuuluvaksi voi katsoa myös aikuiskoulutustuen, jota ei ole kuviossa mukana.

rahoittaa valtio pääosin verovaroin. Ansiosidonnaiset etuudet rahoitetaan suurimmalta osin vakuutettujen ja työnantajien maksamilla sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuilla. Kunnat rahoittavat lastenhoidon tukia, osan toimeentulotuesta sekä osan pitkäaikaisesti työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. (Kuvio 7.)



Kuvio 7. Työkäisten ja lapsiperheiden keskeisten etuuksien rahoittajat ja menot 2019. Lähde: THL / Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019

Sosiaaliturvan rahoituksen periaatteena on, että perusturvaetuuksien rahoitusvastuu kuuluu pääosin valtiolle ja ansioturvan rahoitusvastuu työnantajille ja työntekijöille. Vapaaehtoisten maksujen osuus on Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä vähäinen. Merkittävimpiä valtion rahoittamia perusturvaetuuksia ovat työmarkkinatuki, asumistuet, lapsilisä, elatustuki, opintoraha, perustoimeentulotuki, kansan- ja takuueläke ja vammaisetuudet.

Kunnat rahoittavat perusturvaetuuksia työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja lasten kotihoidon tuen osalta. Kunnat osallistuvat työmarkkinatukea pitkäaikaisesti saavien rahoitukseen ja rahoittavat puolet niistä työttömyysajan työmarkkinatukipäivistä, joissa päiväkertymä on 300–999 päivää ja 70 prosenttia niistä, joissa päiväkertymä on 1 000 tai enemmän. Kunnat rahoittavat myös puolet perustoimeentulotuen kustannuksista sekä kokonaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset. Lisäksi kunnat rahoittavat Suomessa asuvien perheiden lasten kotihoidon tuet, koska kunnat vastaavat myös lasten varhaiskasvatuksen rahoituksesta.

Perusturvaetuuksista työttömyysturvan peruspäivärahan rahoittamiseen osallistuvat valtion lisäksi työttömyyskassoihin kuulumattomat palkansaajat.

Ansiosidonnainen sosiaaliturva rahoitetaan pääosin lakisääteisillä vakuutusmaksuilla, joita maksavat työnantajat, yrittäjät sekä työntekijät/palkansaajat. Valtio osallistuu ansioturvan rahoitukseen tietyissä

erityistapauksissa. Merkittävimpiä ansiosidonnaisia etuuksia ovat työeläkkeet, ansiosidonnainen työttömyysturva, sairauspäivärahat, vanhempainpäivärahat sekä tapaturmavakuutus.

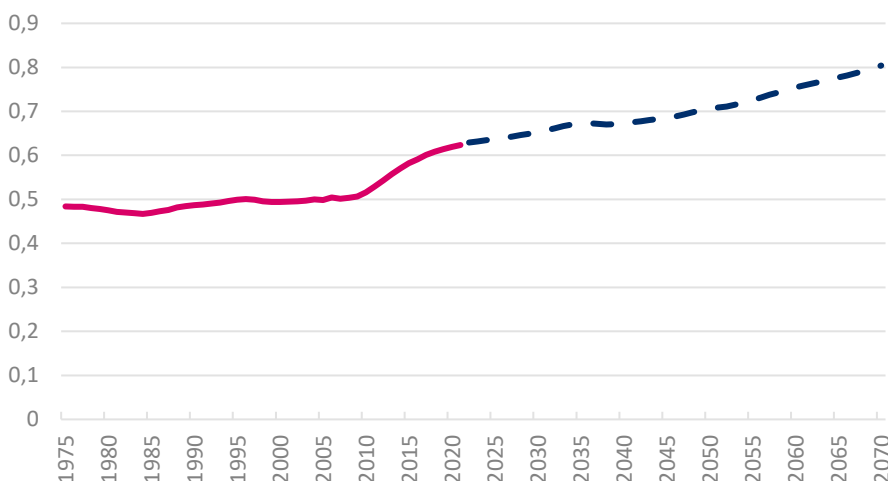
Rahoituksen rakenteella voidaan myös tavoitella julkisten resurssien käyttöä ja kohdentamista ohjaavia vaikutuksia. Tällöin kyse on sosiaaliturvan rahoituksesta vastaavan toimijan kannusteista vaikuttaa etuuden rahoituksesta syntyviin kustannuksiin. Valmisteilla olevassa TE-palvelut 2024 uudistuksessa työttömyysetuuksien rahoitusta esitetään uudistettavaksi siten, että kunnat rahoittaisivat työmarkkinatuen lisäksi osan ansiopäivärahan ja peruspäivärahan kustannuksista. Rahoitusuudistuksen tavoitteena on vahvistaa kuntien kannusteita edistää työttömien työllistymistä kustannusvaikuttavasti palvelujen avulla.

2.3. Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys

Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys liittyvät keskeisellä tavalla toisiinsa. Sosiaaliturvaan tehtävät uudistukset voivat olla julkisen talouden rahoituskestävyyttä vahvistavia tai sitä heikentäviä. Sosiaaliturvan uudistamiseen liittyy myös käyttäytymisvaikutuksia, jotka epäsuorasti vaikuttavat työllisyyden kautta julkisen talouden tuloihin ja menoihin. Julkisen talouden rahoituskestävyys asettaa rajoitteen Suomen sosiaaliturvan tasolle ja kattavuudelle.

Väestöllisellä huoltosuhteella kuvataan lasten ja vanhuseläkeläisten määrän suhdetta työikäisen väestön (15–64 vuotiaiden) määrään (Kuvio 8). Väestöllinen huoltosuhde säilyi pitkään tasaisena, noin puolikkaassa huollettavassa yhtä työikäistä kohden. Vuosikymmen 2010 taitteesta lähtien väestöllinen huoltosuhde on heikentynyt jyrkästi. Väestöllisen huoltosuhteen heikentymisen ennustetaan jatkuvan pitkälle tulevaisuuteen.

Väestöllinen huoltosuhde 1975 - 2070



Kuvio 8. Väestöllinen huoltosuhde ja väestöllisen huoltosuhteen ennustettu kehitys. Lähde: Tilastokeskus / Väestöennuste, väestörakenne.

Väestörakenteen muutoksen lisäksi julkisen talouden rahoituskestävyyteen vaikuttavia kehityskulkuja ovat ilmastonmuutos ja luontokato. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutoksesta aiheutuvat muutokset talouden rakenteisiin ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi toteutetut toimet haastavat julkisen

talouden rahoituskestävyyttä suorasti ja epäsuorasti tavoilla, joita on vaikea ennakoida.⁶⁴ Covid-19 pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan voivat vaikuttaa globaaliin talouden- ja tuottavuuden kehitykseen siten, että vaikutukset heijastuvat myös Suomen julkiseen talouteen.

Ilmaston lämpenemisen torjumiseksi tehtävät toimenpiteet aiheuttavat lyhyellä aikavälillä julkiselle taloudelle kustannuksia. Ilmaston lämpenemistä vastaan tehtävät toimet voivat vaikuttaa kotitalouksien kulutusmahdollisuuksiin esimerkiksi energian korkeampana hintana.

Ikäsidonnaisten menojen kasvussa on kyse pääasiassa henkilöstömenojen kasvusta. Sosiaali- ja terveyspalvelut sitovat jatkossa entistä suuremman määrän henkilöstöresursseja. Palvelutarpeen on arvioitu kasvavan viidenneksellä 2020- ja 2030-luvulla.⁶⁵ Sosiaali- ja terveyspalvelut työllistivät vuonna 2019 yli 400 000 henkilöä, joista noin 150 000 henkilöä työskenteli lähi- tai sairaanhoitajana.⁶⁶ Mikäli yhä suurempi osa kansantalouden henkilöresursseista on sidottu hoivapalvelujen tuottamiseen, asettaa se haasteen myös yrityssektorin työvoiman saatavuudelle.

Pitkän aikavälin haasteille on yhteistä, että niiden taloudelliset vaikutukset näkyvät vähitellen ja kasvavat ajan kuluessa.

Väestörakenteen muutoksen aiheuttamat pitkän aikavälin haasteet julkisten menojen rahoituksessa

Julkisen talouden tulojen ja menojen välillä vallitsee pitkällä aikavälillä epätasapaino eli kestävyysvaje. Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan noin 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli noin 7 miljardia euroa vuoden 2026 tasolla.⁶⁷ Väestön ikääntyminen luokin merkittävän haasteen julkisen talouden kestävyydelle. Lisäksi julkisen talouden velkasuhteen ennustettu kasvu lisää julkisen talouden riskejä. Tulojen ja menojen epäsuhta myös lisää julkisen talouden velkaantumista lähitulevaisuudessa. Julkisyhteisöjen bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan arvioidaan jatkavan kasvuaan, jos julkisen talouden tulojen ja menojen rakenne pysyy nykyisellään (Kuvio 9).

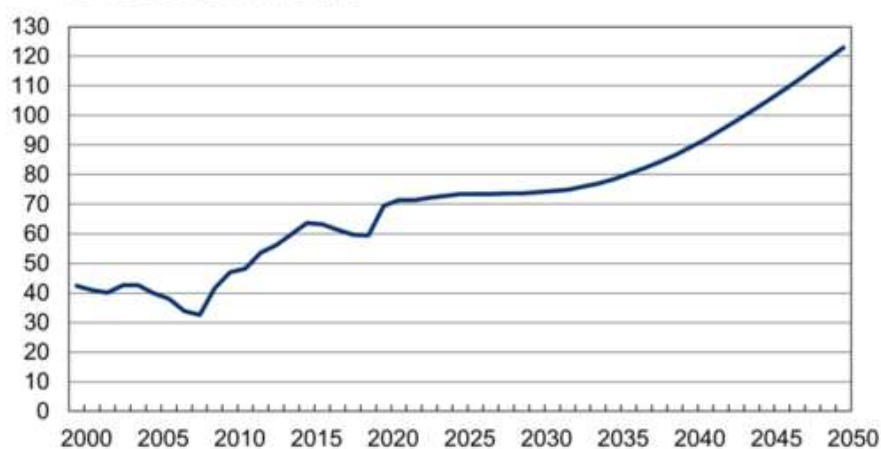
⁶⁴ Suomen ilmastopaneeli, raportti 2/2021. [Linkki julkaisuun.](#)

⁶⁵ Honkatukia, J. & Vaittinen, R. (2022). Ikääntyminen, hoivatarve ja julkisen talouden kestävyys. Teoksessa Karvonen, S., Kestilä, L. & Saikkonen, P. (toim.) (2022). Suomalaisten hyvinvointi 2022. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

⁶⁶ Tevameri, T. (2022). Sosiaali- ja terveyspalvelualan työvoima ja yrityskehittäminen. TEM toimialaraportit 2022:2. Työ- ja elinkeinoministeriö. [Linkki julkaisuun.](#)

⁶⁷ VM, taloudellinen katsaus, kevät 2022. [Linkki julkaisuun.](#)

Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %

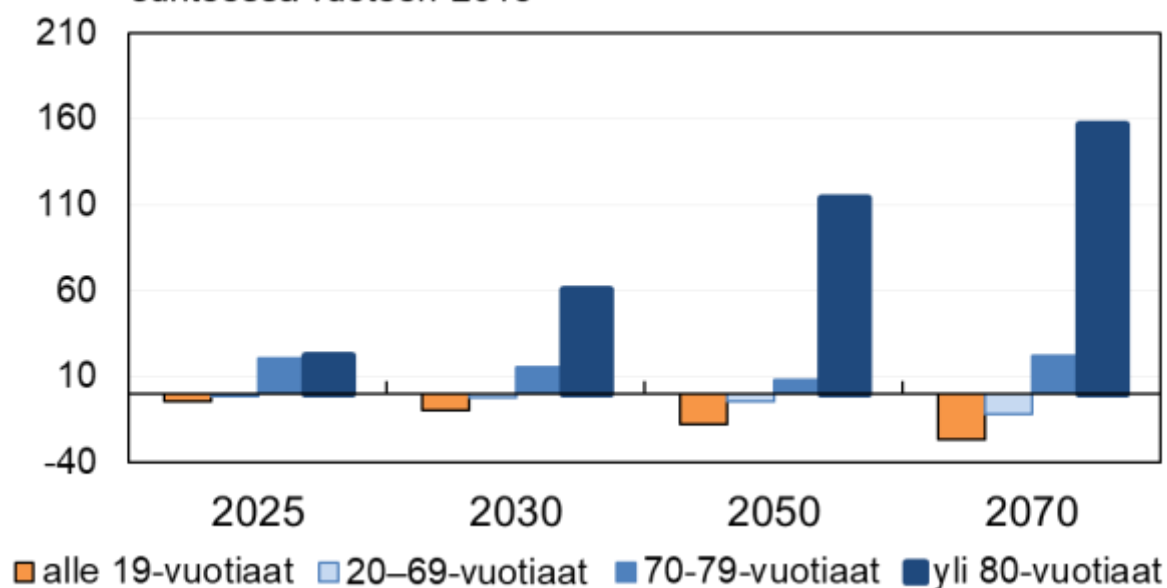


Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuvio 9. Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %.

Kestävyysvaje selittyy merkittävässä määrin Suomen väestörakenteessa tapahtuvilla muutoksilla seuraavina vuosina ja vuosikymmeninä. Terveysturvatojärjestelmän kehittyminen ja elintason nousu ovat tavoitellusti johtaneet siihen, että ihmiset elävät yhä pidempään ja yhä terveempinä. Toisaalta syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku, joka kertoo, kuinka monta lasta yhdelle naiselle keskimäärin syntyy hänen elinaikanaan, aleni merkittävästi 1980-luvun alkuun asti ja on laskenut jälleen viime vuosikymmenen ajan. Eliniän pidentyminen ja syntyvyyden lasku ovat yhdessä johtamassa siihen, että työikäisen väestön määrä supistuu ja yli 80-vuotiaan väestön määrä kasvaa merkittävästi lähitulevaisuudessa (Kuvio 10).

Väestömuutos, % suhteessa vuoteen 2018

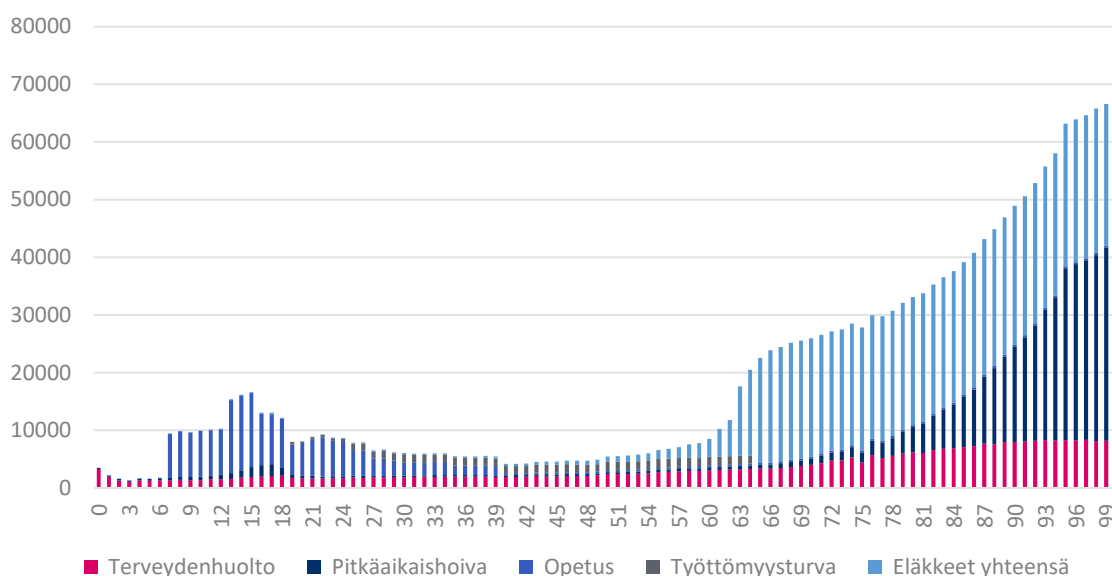


Lähde: Tilastokeskus. Väestöennuste 2021

Kuvio 10. Ennustettu suhteellinen väestönmuutos ikäryhmittäin suhteessa vuoteen 2018.

Valtiovarainministeriön arvioidessa kestävyysvajetta ikäsidonnaisiksi menoiksi lasketaan eläke-, terveys-, hoiva-, koulutus- sekä työttömyysturvamenot. Ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttaa keskeisesti ikäsidonnaisten menojen kehitykseen. Tätä voidaan havainnollistaa tarkastelemalla ikäsidonnaisten menojen kustannuksia ikäluokittain. Ikäsidonnaisten menojen kustannukset nousevat jyrkästi vanhemmissa ikäluokissa, mitä selittää erityisesti korkeat eläke-, terveys- ja hoivamenot näissä ikäryhmissä (Kuvio 11). Kun ikääntyneitä on aiempaa enemmän, on ikäsidonnaisten menojen nousu havaittavissa myös koko talouden tasolla.

Ikäsidonnaiset menot ikäluokittain v. 2019
euroa henkeä kohden, keskiarvo

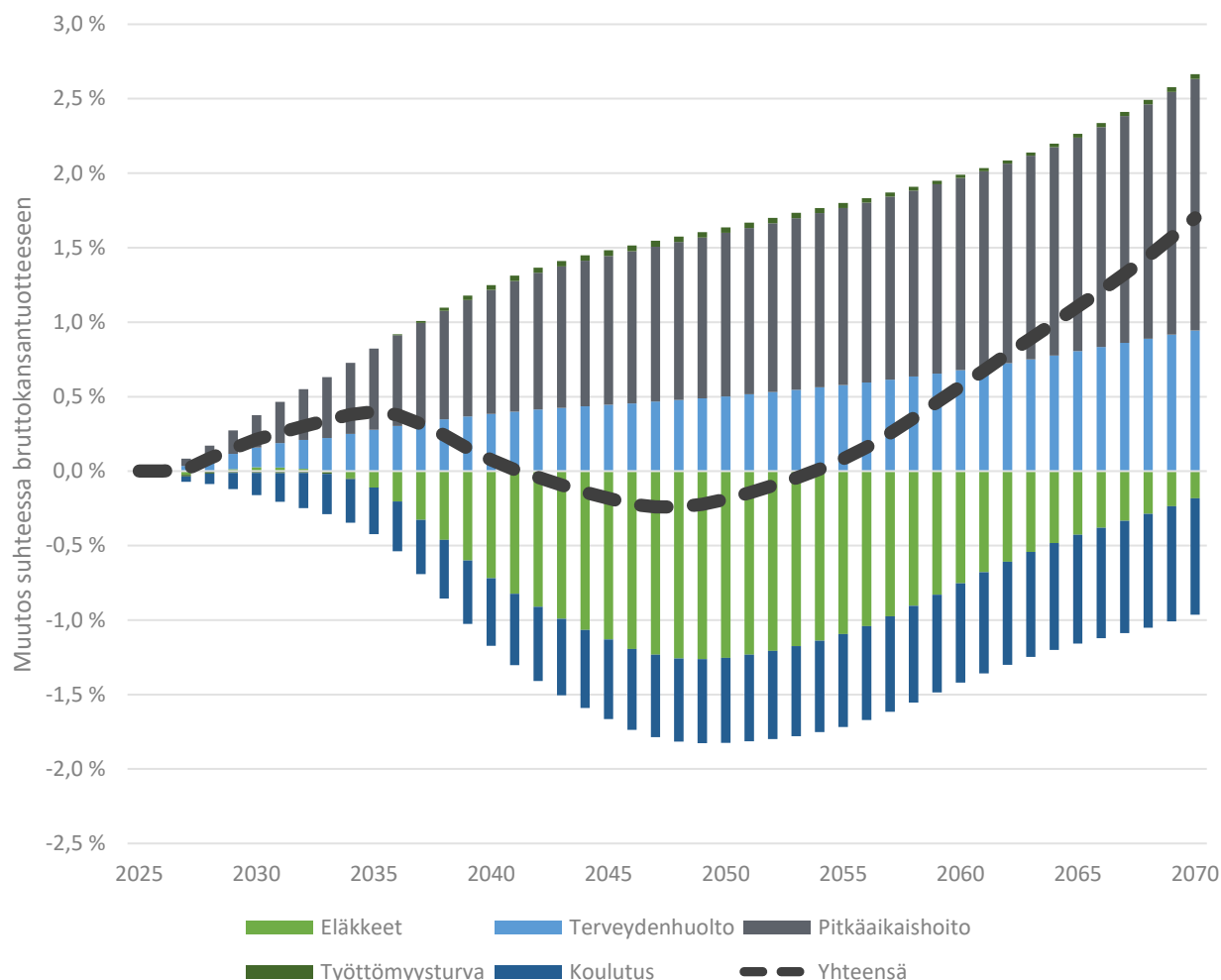


Kuvio 11. Ikäsidonnaiset menot ikäluokittain v.2019 euroa.

Pitkällä aikavälillä ikäsidonnaisten menojen kehitystä on luontevaa tarkastella suhteuttamalla ne bruttokansantuotteeseen. Tällaisia tarkasteluja voidaan tehdä sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä SOME-mallilla, jota hyödynnetään myös esimerkiksi kestävyysvajelaskelmissa. Väestön ikääntyminen aiheuttaa suurimman kasvupaineen pitkäaikaishoivan tarpeeseen ja menoihin (Kuvio 12). Pitkäaikaishoivan menot olivat noin 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Pitkäaikaishoivan menojen arvioidaan kuitenkin kasvavan noin 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä.⁶⁸ Terveydenhuoltomenot olivat noin 6,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja niiden arvioidaan kasvavan noin 8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2070. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella pyritään osaltaan hillitsemään kustannusten kasvua näillä sektoreilla. Koulutusmenojen arvioidaan puolestaan supistuvan koko tarkastelujakson ajan, sillä

⁶⁸ Tässä esitetyt luvut perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2021 ennusteeseen.

kouluikäiset ikäluokat pienenevät, mikäli syntyvyys ei lähde selkeään kasvuun.



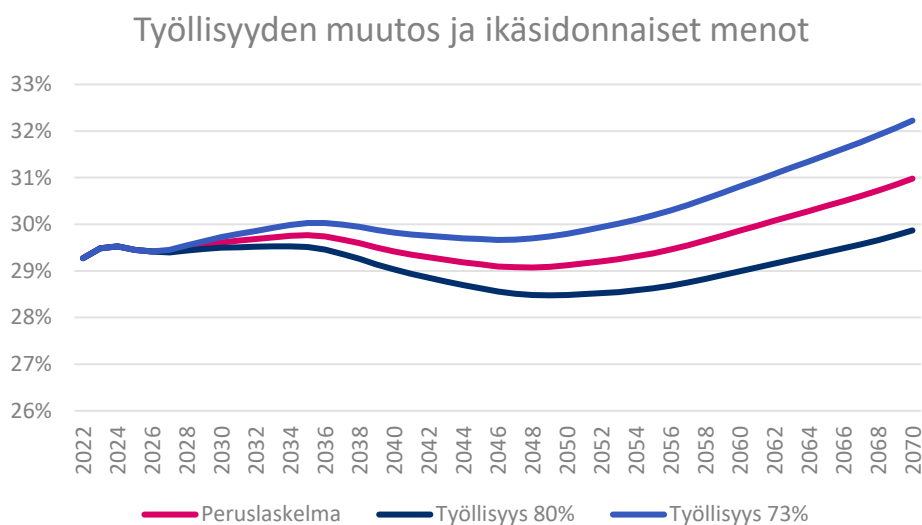
Kuvio 12. Ikäsidonnaisten menojen muutos vuodesta 2026, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Laskelmat ovat luonteeltaan painelaskelmia, joissa julkisen talouden tehtävien ja rakenteiden oletetaan pysyvän nykyisenkaltaisina.⁶⁹ Siten kyse ei ole varsinaisista ennusteista, joissa otettaisiin huomioon, että julkisten menojen kasvua joudutaan todennäköisesti hillitsemään tai niiden rahoitus pohjaa vahvistamaan tulevana vuosikymmeninä. Rahoituksen osalta painelaskelmissa oletetaan kokonaisveroasteen eli verojen ja veronluontoisten maksujen BKT-suhteen pysyvän vakiona pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen julkisen talouden kestävyyslaskelmat havainnollistavat, miten julkisen talouden arvioidaan kehittyvän nykyisen tulo- ja menorakenteen vallitessa. Lisäksi arvioihin vaikuttavat tehdyt oletukset väestö-, korko-, talous- ja työllisyyskehityksestä. Myös näihin tekijöihin on ainakin osittain mahdollista vaikuttaa poliittisin päätöksin.

⁶⁹ Ikäsidonnaisten menojen koskevat skenaariot perustuvat laskelmassa olevan muuttujan ja julkisten menojen tai tulojen väliseen tilastolliseen korrelaatioon. Jos esimerkiksi kokoaikaisesti työskentelevien osuus työllisyysasteeseen laskettavista henkilöistä korvautuu suuremmalla osuudella osa-aikatyötä tekeviä, julkisen talouden vakauttaminen edellyttää arvioitua korkeampaa tuottavuutta tai työllisyysastetta. Jos taas esimerkiksi maahanmuuttajien työllisyysaste tai palkkatulot nousisivat nykyisestä, olisi nettomaahanmuutolla nykyistä positiivisempi vaikutus julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin arviot niin kestävyysvajeen kuin ikäsidonnaisten menojen osalta pyritään perustamaan mahdollisimman realistisille oletuksille. Demografian kehitystä koskevat oletukset, kuten oletus nettomaahanmuuton tasosta tai kokonaishedelmällisyydestä, perustuvat Tilastokeskuksen viimeisimpään väestöennusteeseen. Kuten mikä tahansa mittari, arviot värähtelevät jonkin verran ajassa, kun käytetyt aineistot ja ennusteet päivittyvät. Lisäksi on luonnollista, että mitä pidemmälle tulevaisuuteen mennään, sitä epävarmemmiksi arviot käyvät. Tästä huolimatta julkisen talouden pitkän aikavälin laskelmat ja niiden herkkyytarkastelut tarjoavat hyödyllisen ja johdonmukaisen tavan analysoida sitä, minkä kokoluokan haasteesta väestön ikääntymisessä on kyse ja millaisilla keinoilla tähän haasteeseen voidaan vastata.

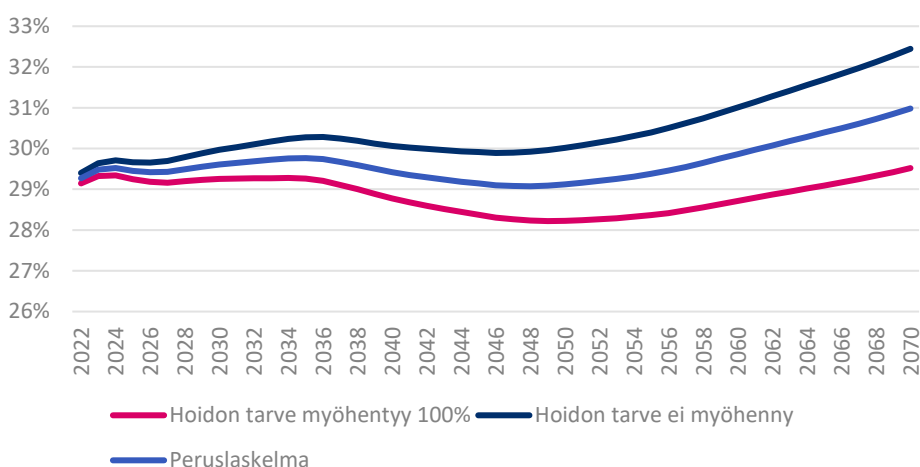
Kuvioissa 13–15 on kuvattu eri tekijöiden vaikutusta ikäsidonnaisten menojen pitkän aikavälin kehitykseen. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön kesän 2022 ennusteeseen. Työllisyyden osalta peruslaskelmassa oletetaan, että työllisyys asettuu vuoteen 2070 76,5 prosenttiin. Korkean työllisyyden vaihtoehdossa työllisyyden oletetaan nousevan 80 prosenttiin. Korkeampi työllisyysaste vaimentaisi ikäsidonnaisten menojen nousua. Vastaavasti ennakoitua heikompi työllisyyden pitkän aikavälin kehitys ja työllisyyden asettuminen 73 prosenttiin nopeuttaisi ikäsidonnaisten menojen kasvua.



Kuvio 13. Työllisyyden muutos ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Keskeinen tekijä ikäsidonnaisten menojen kehityksessä on ikääntyvän väestön palvelutarpeen muutos. Ikäsidonnaisten menojen kehitystä koskevassa peruslaskelmassa oletetaan, että eliniän noustessa tiettyjen palvelujen ja etuuksien käyttö myöhentyy 50 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että eliniän nousun myötä tulevista uusista ikävuosista puolet ovat terveitä ja puolet eivät. Palvelutarpeen muutosta koskevaa parametria voidaan tarkastella eri arvoilla. Jos palvelutarve myöhentyisi 100 prosenttia eli kaikki uudet elinvuodet olisivat terveitä, ikäsidonnaisten menojen nousu vaimentuisi. Jos palvelutarve ei myöhentyisi ollenkaan, ikäsidonnaisten menojen nousu olisi nykyistä korkeampaa.

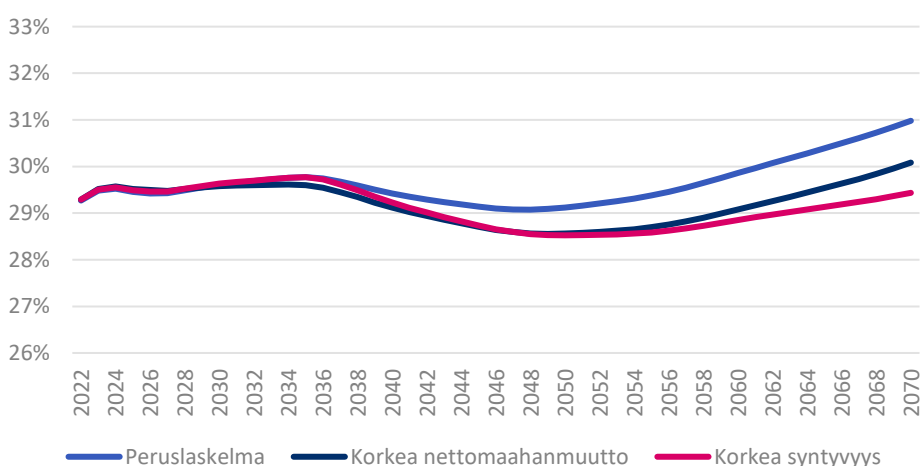
Palvelutarpeen muutos ja ikäsidonnaiset menot



Kuvio 14. Palvelutarpeen muutos ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Ikäsidonnaisten menojen kasvu liittyy olennaisesti väestön ikääntymiseen. Demografiset oletukset vaikuttavat arvioihin ikäsidonnaisten menojen kehityksestä. Peruslaskelmassa syntyvyyttä mallinnetaan arvon 1,45 saavan kokonaishedelmällisyysluvun avulla. Korkean syntyvyyden vaihtoehdossa kokonaishedelmällisyyslukuksi oletetaan 1,7, mikä hillitsee merkittävästi ikäsidonnaisten menojen kasvua. Nettomaahanmuutoksi oletetaan peruslaskelmassa 15000 henkeä vuodessa. Korkean maahanmuuton skenaariossa nettomaahanmuutto olisi 22500 henkeä vuodessa. Myös tämä vaihtoehto hillitsisi ikäsidonnaisten menojen nousua merkittävästi, sillä maahanmuuttajat ovat pääosin työikäisiä.

Demografiset muutokset ja ikäsidonnaiset menot



Kuvio 15. Demografiset muutokset ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.

Työeläkejärjestelmän kestävyttä voidaan arvioida sekä osana koko julkisen talouden kokonaisuutta että erillään muusta julkisesta taloudesta. Vahvasta julkiseen talouteen kytkeytymisestä johtuen työeläkejärjestelmän rahoitukseen liittyvät haasteet ovat osa julkisen talouden pitkän aikavälin

kestävyyteen liittyvää haastetta, kuten sosiaaliturvan rahoituskin. Viimeisimmän arvion mukaan työeläkejärjestelmän tila on vuonna 2019 ennakoitua parempi ja työeläkkeiden rahoitus on suurin piirtein kestävällä pohjalla, eikä työeläkemaksuun kohdistu lähivuosisikymmeninä korotuspainetta.⁷⁰ Eläkejärjestelmän kestävyys kohdistuisi painetta sellaisissa skenaarioissa, joissa syntyvyys, sijoitustuotot tai tuleva talous- ja työllisyyskehitys jäisivät odotettua heikommalle tasolle. Edellä mainittuihin tekijöihin tapahtuvien muutosten varalta järjestelmässä ei ole automaattista sopeutumismekanismia. Sen sijaan eliniän pitenemiseen eläkejärjestelmä sopeutuu automaattisesti, sillä alin vanhuuseläkeikä ja alkavien eläkkeiden taso on sidottu elinajanodotteeseen.

Yllä esitetyn perusteella julkisten menojen kannalta keskeiset kehityskulut ovat terveydenhuollon ja erityisesti pitkäaikaishoivan palvelutarpeen kasvu lähivuosisikymmeninä väestön ikääntyessä, sekä syntyvyyden viimeaikaisesta laskusta johtuva työeläkemaksun maltillinen korotuspaine viimeistään vuosisadan puolivälistä eteenpäin. Vaikka nämä osa-alueet – terveydenhuolto, pitkäaikaishoiva ja työeläkejärjestelmä – ovatkin pitkälti komitean työn ulkopuolella, ei koko julkisen talouden rahoituksellisia reunaehtoja voida jättää huomiotta myöskään sosiaaliturvakomiteassa.

Sosiaaliturvakomiteassa tehtävien ratkaisujen vaikutukset julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys

Komiteassa tehtävillä ratkaisuilla on mahdollista vaikuttaa suoraan sosiaaliturvameneihin ja epäsuorasti julkisten menojen kehitykseen työllisyyden kautta. Komiteassa tehtävillä ratkaisuilla voi olla vaikeammin arvioitavissa olevia vaikutuksia työn tuottavuuteen, demografian kehitykseen (syntyvyys, maahanmuutto, elinajanodote) ja väestön terveyteen. Lisäksi erityisen keskeisiä julkisen talouden pitkän aikavälin kehityksen näkökulmasta ovat työvoiman tarjontaan, kysyntään sekä kohtaantoon vaikuttavat päätökset.

Työvoiman tarjontaan liittyvät vaikutukset liittyvät työn vastaanottamiseen, työntöön määrään tai työssä jatkamiseen liittyviin taloudellisiin kannusteisiin. Työvoiman kysyntään liittyvät vaikutukset johtuvat esimerkiksi sosiaalivakuutusmaksujen kautta sosiaaliturvan rahoittamiseen liittyvistä kustannuksista, jotka vaikuttavat työn teettämisen hintaan.

Sosiaaliturvan rahoitukseen liittyviä ratkaisuja on mahdollista rakentaa myös siten, että rahoitusratkaisulla pyritään tarkoituksenmukaisesti ohjaamaan etuuksien rahoittajan toimintaa.⁷¹ Näin ollen myös sosiaaliturvan rahoittajien (valtio, kunnat, yritykset, palkansaajat) kannusteilla ja vaikutusmahdollisuuksilla on merkitystä.

Tutkimuksiin perustuvan tiedon perusteella pystytään arvioimaan sosiaaliturvan uudistamisen kokonaistaloudellisia vaikutuksia ja kohdentamaan rajallisia resursseja julkisen talouden näkökulmasta mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

⁷⁰ Ks. Tikanmäki, H. Reipas, K., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T. & Sankala, M. (2022). Lakisäätöiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2022. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022. Eläketurvakeskus. [Linkki julkaisuun](#).

⁷¹ Esimerkkejä mm. kuntien osarahoittama työmarkkinatuki ja kunnan osuus perustoimeentulotuen rahoituksesta sekä työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitukseen liittyvä maksuluokkamalli.

Tutkimuskirjallisuuden tuloksia voidaan tiivistää ainakin seuraaviksi johtopäätöksiksi.⁷²

- Sosiaaliturvassa on aina kannustinloukkuja. Työllisyyden näkökulmasta taloudellisten kannustinloukkujen purkaminen kannattaa kohdistaa etuuksiin, tuloluokkiin ja henkilöihin, joiden kohdalla kannustimien työllisyysvaikutus on keskimääräistä suurempi.
- Sosiaaliturvan rahoittamiseksi kerättävillä sosiaaliturvamaksuilla, tuloverotuksella ja kulutusveroilla on työllisyyttä ja tuotantoa vähentäviä vaikutuksia. Se, kuinka suuria arvioidut vaikutukset ovat, vaihtelee tutkimusten välillä.
- Jos veroja ja työnantajamaksuja kohdennetaan tiettyihin yrityksiin tai työntekijäryhmiin, vaikutukset voivat olla kohdejoukossa voimakkaampia kuin koko talouden tasolla.
- Etuuksien rahoitukseen liittyvien veronkiristysten haitalliset vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä kireämmäksi verotus muodostuu.
- Sosiaaliturvan rahoitusvastuulla on vaikutuksia myös palvelujen järjestämiseen. Mikäli palvelujen järjestämisestä vastaavalla toimijalla ei ole rahoitusvastuuta järjestämistään palveluista tai etuuksista, palvelujen järjestämisen kannustimet voivat olla heikot. Toisaalta palvelujen järjestämisen kannustimet vääristyvät, jos rahoitusvastuullinen toimija pystyy siirtämään kustannuksia muille hallinnon tasoille.

Työllisyyttä lisäävät ja työmarkkinoiden toimintaa parantavat toimet ovat julkisen talouden tasapainottamisen kannalta keskeisiä, mutta koko vajeen kattaminen yksinään niiden avulla ei ole välttämättä mahdollista.⁷³ Toimet talouden kasvun edellytysten vahvistamiseksi ja julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattamiseksi ovat myös olennaisia julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi.

2.4 Yhteenveto

Sosiaaliturvaetuuksien reaalin taso on 1990-luvun alun jälkeisellä jaksolla pääosin joko vahvistunut tai pysynyt samalla tasolla. Ansiosidonnaisten etuuksien taso on vahvistunut suhteessa perusturvaetuuksiin, koska palkat ovat nousseet yleistä hintatasoa nopeammin eikä perusturvaetuuksien tasoon ole tehty vastaavia korotuksia. Keskimääräiseen ansiotasoon suhteutettuna perusturvaetuudet ovat pääosin laskeneet 1990-luvun alun jälkeiseen tilanteeseen suhteutettuna. Viimeaikaisena kehityksenä sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahan vähimmäistasot on nostettu työttömän perusturvan tasolle ja työttömän perusturvaa on korotettu 2010-luvulla.

⁷² Tutkimuskirjallisuutta koskevia johtopäätöksiä on perusteltu tarkemmin sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaoston tuottamassa taustamuistiossa *Sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen kuvaus sosiaaliturvakomitealle*. [Linkki muistioon](#).

⁷³ Valtiovarainministeriön arvion mukaan 15–64 vuotiaiden ikäryhmässä työllisyysasteen nousu 1 %-yks. verran alentaisi kestävyysvajetta arviolta 0,3 %-yks. suhteessa BKT:hen, joka vastaa noin 850 milj. euroa vuoden 2026 tasolla. Esimerkiksi työllisyysasteen 4 prosenttiyksikön nousu kuroisi umpeen vain noin puolet julkisen talouden arvioidusta kestävyysvajesta.

Perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta. Työttömyysturvan ja asumistukien kansainvälisesti vertailtuna laajasta kattavuudesta johtuen vähimmäisturvalla on useissa tapauksissa perusturvaetuuksia täydentävä rooli.⁷⁴ Suhteutettuna kansantalouden kokoon Suomen sosiaalimenot ovat korkeaa tasoa, mutta toisaalta ero muihin pohjoismaihin ei ole suuri. Kansainvälistä vertailua tehdessä on kuitenkin syytä huomioida, että etuuksien verotus ja verojärjestelmän kautta annettava muu tuki eroavat maittain. Myös sosiaalimenojen käsitteen laajuutta voidaan tulkita eri tavoin.

Väestön ikääntyminen ja alhaisen syntyvyys haastavat julkisen talouden rahoituskestävyyttä jo nykyisellä ja tulevilla vuosikymmenillä. Pitkäaikaishoivan järjestämiseen liittyvät työvoimatarpeet ja työikäisen väestön jatkuva supistuminen asettavat haasteita työvoiman saatavuudelle eri sektoreilla. Myöskään ilmastonmuutosta, luontokatoa tai muita ulkoa tulevia taloudellisia uhkakuvia ei voida sivuuttaa. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys liittyy huomattavia haasteita ja tästä näkökulmasta on toivottavaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua kyettäisiin hillitsemään ja eläkejärjestelmän kestävyys turvaamaan.

Sosiaaliturvakomiteassa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Sosiaaliturvan uudistamisella on mahdollista tavoitella parannusta julkisen talouden pitkän aikavälin rahoituskestävyyteen.

⁷⁴ Useimmissa maissa ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäisajan päättyessä työtön siirtyy viimesijaiselle etuudelle. Suomen työmarkkinatuen kaltainen etuus on tässä suhteessa harvinainen.

3 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat

Sosiaaliturvakomitea teetti sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista selvityksen, jossa tarkasteltiin perustulon, sosiaalitiilin ja yhden perusturvaetuuden sopivuutta Suomen sosiaaliturvajärjestelmään.⁷⁵ Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä käsiteltiin eri järjestämistapojen peruseriaatteita, perustuslainmukaisuutta sekä kansainvälisiä kokemuksia. Lisäksi selvityksessä tuotettiin yksityiskohtaiset esimerkkimallit, joiden vaikutuksia arvioitiin mikrosimuloinnin ja aiemman tutkimuskirjallisuuden avulla. Selvityksen tavoitteena oli tuottaa taustatietoa sosiaaliturvauudistusta varten.⁷⁶

Keskeinen ero käsitellyissä järjestämistavoissa on niiden periaatteissa: syyperusteisuudessa, velvoittavuudessa ja rahoituksessa. Länsimaiset sosiaaliturvajärjestelmät perustuvat ajatukseen sosiaalisesta vakuuttamisesta, jossa kansalaisten toimeentulo on vakuutettu sosiaalisten riskien, kuten työttömyyden, sairauden ja lapsen syntymän varalta. Koska vakuutus perustuu riskeihin, etuudet ovat syyperusteisia. Velvoittavuus tarkoittaa, että etuuden saaminen edellyttää tiettyä toimintaa, esimerkiksi palveluihin osallistumista tai aktiivista työnhakua. Rahoituksessa keskeisiä kysymyksiä ovat, ketkä osallistuvat sosiaaliturvan rahoitukseen, ja tasataanko tuloja yksilöiden välillä vai elinkaaren sisällä. Periaatteisiin liittyvät valinnat kytkeytyvät erilaisiin oikeudenmukaisuuskäsityksiin ja arvoihin.

Perustulo poikkeaa monin tavoin nykyisen sosiaaliturvan periaatteista: se ei ole syyperusteinen, velvoittava eikä tulovähenteinen etuus. Toisin sanoen samansuuruista tukea saisivat kaikki tietynikäiset yksilöt esimerkiksi Suomessa asumisen perusteella. Mitään erityistä syytä tai toimintaa etuuden saamiseksi ei edellytetä. Perustulo maksettaisiin tulotasosta riippumatta ja rahoitettaisiin verovaroin. Suomalaisessa keskustelussa perustulon tavoitteet ovat liittyneet yleensä tavalla tai toisella työllisyyteen: työn murrokseen vastaamiseen, matalapalkkaisen työn mahdollistamiseen sekä kannustin- ja byrokratialoukkujen karsimiseen.

Yksi perusturvaetus viittaa nykyisten perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja muiden etuuksien kuten hoiva- ja asumisetuuksien yhdistämiseen yhden perusturvaetuuden osiksi. Järjestämistavan idea perustuu Juho Saaren johtaman eriarvoisuustyöryhmän ehdotukseen yhdestä perusturvalaista⁷⁷, Ruotsin ja Norjan esimerkin mukaiseen keskeisen sosiaaliturvalainsäädännön kokoamiseen yhteen lakiin sekä Yhdistyneen kuningaskunnan Universal Creditin piirteisiin. Järjestämistavan tavoitteena on yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää, mutta etuus olisi edelleen syyperusteinen ja velvoittava mahdollistaen näin muun muassa tarpeellisten palvelujen kytkemisen etuuteen.

⁷⁵ Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä (2023). Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitys. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

⁷⁶ Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -työryhmän perustaminen, jäsenet ja toimeksianto. [Linkki perustamisasiakirjaan.](#)

⁷⁷ Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Valtioneuvoston kanslia.

Sosiaalitulissa sosiaaliturvan pohjana tai sen osana on henkilökohtainen laskennallinen tili, jota työtuloista perittävät maksut kerryttävät ja tililtä maksetut etuudet pienentävät. Sosiaalitilin laskennallinen ylijäämä maksettaisiin yksilölle suurempana eläkkeenä. Sosiaalitilin idea on rahoittaa sosiaaliturvaa enemmän yksilön elinkaaren sisällä kuin yksilöiden välillä, mikä lisäisi kannustimia tehdä töitä. On kuitenkin epäselvää, kuinka paljon yksilöt reagoivat kannustimiin, joista palkitaan vasta eläkeiässä. Se, onko sosiaalitimalli tulovähenteinen tai kestoaltaan rajoitettu ja mitä etuuksia se käsittäisi, vaihtelee erilaisissa ehdotuksissa sosiaalitulista.

Selvityksessä käsitellyt järjestämistavat voitaisiin toteuttaa hyvin monella tapaa, ja järjestämistapojen potentiaaliset vaikutukset riippuvat paljon toteutustavasta. Siten järjestämistavoille ei juuri voida sanoa olevan yleistettäviä vaikutuksia. Tarkempien vaikutusten arvioimiseksi selvitystyöryhmä muodosti järjestämistapoja havainnollistavat konkreettiset esimerkkimallit vuorovaikutuksessa komitean kanssa. Esimerkkimallien vaikutuksia arvioitiin muun muassa uudistustyössä nostettujen ongelmakokonaisuuksien näkökulmasta (sosiaaliturvan monimutkaisuus, ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen, viimesijaisen turvan rooli sekä palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen). Lisäksi analysoitiin mallien vaikutuksia erityyppisten kotitalouksien tuloihin ja työnteon kannustimiin. Vertailukelpoisuuden takia mallit on asetettu julkistalouden näkökulmasta kustannusneutraaleiksi kiristämällä henkilöverotusta. Huomionarvoista on, että myös esimerkkimalleissa on tehty lukuisia valintoja ja päätöksiä, jotka vaatisivat poliittista keskustelua. Kyse onkin vain laskennallisista esimerkkimalleista, jotka eivät ole suoraan toteuttamiskelpoisia.

3.1. Selvityksessä arvioidut vaihtoehtoiset järjestämistavat

3.1.1 Perustulo

Selvityksessä on arvioitu mallia, jossa perustulo maksetaan koko Suomen väestölle eläkeläisiä ja alaikäisiä lukuun ottamatta. Analyysi sisältää kaksi eritasoista perustulomallia: korkeampi, nykyisten perusturvaetuuksien suuruinen perustulo (742 €/kk) sekä matalampi, opintorahan suuruinen perustulo (256 €/kk). Mallien määrittelemisessä ohjenuorana oli, että perustulo olisi mahdollisimman yksinkertainen vailla syyperusteisia poikkeuksia sen tasoon. Korkeampi perustulo korvaisi perusturvaetuudet ja vähentäisi ansioturvaetuuksien tasoa perustulon määrällä. Matalampi perustulo korvaisi vain opintorahan ja vähentäisi perus- ja ansioturvaetuuksien tasoa perustulon määrällä.

Perustulon vaikutukset riippuvat paljon perustulomallin ominaisuuksista ja sen rahoituksen yksityiskohdista. Tässä arvioidut perustulomallit, kuten muutkin Suomessa arvioidut mallit, kaventavat tuloeroja ja vähentävät pienituloisuusastetta, koska ne lisäävät pienituloisimpien tuloja. Malleissa perustulo rahoitetaan kiristämällä palkkojen, yrittäjätulojen ja pääomatulojen verotusta. Tämän takia arvioidut perustulomallit eivät paranna keskimääräisiä työnteon taloudellisia kannustimia, mutta eivät keskimäärin juuri niitä heikennäkään. Korkean perustulon mallissa tämä johtuu osin siitä, että työttömän perusturvan taso heikentyy lapsi- ja aktiivikorotuksen poistumisen myötä. Vaikka lapsikorotukset poistuvat työttömän perusturvasta, arvion mukaan lasten pienituloisuusaste laskisi perustulomalleissa selvästi, koska monien lapsiperheellisten, kuten opiskelijavanhempien, tulot kasvavat.

Seuraavat tulokset koskevat korkeampaa perusturvan suuruista perustuloa. Sen suurin suora tulovaikutus on opintotuen saajiin, koska perustulo olisi lähes kolminkertainen opintorahaan verrattuna. Myös lasten kotihoidon tuki on matalampi kuin perustulo, mutta kotihoidon tukijaksot ovat verrattain lyhyitä, joten perustulon vaikutus kotihoidon tuen saajien tuloihin on keskimäärin pieni. Perustulon vaikutukset opiskelijoiden ja kotihoidon tuen saajien työmarkkinakäyttäytymiseen voivat kuitenkin olla suuria. Aiempien tutkimusten perusteella kotihoidon tuen saajat reagoivat herkästi taloudellisiin kannustimiin, joten perustulon seurauksena lapsia hoidettaisiin todennäköisesti pidempään kotona. Sen sijaan tutkintoaikoihin perustulolla on ristiriitaisia kannustinvaikutuksia: Opintorahan korvaaminen korkeammalla perustulolla voisi vähentää opintojen aikaista työntekoa ja sitä kautta lyhentää opintoaikoja. Toisaalta opintorahaan kytketty opintojen etenemisvelvoite poistuisi, mikä voisi pidentää joidenkin opiskelijoiden opintoaikoja, ellei etenemisvelvoitetta kytkettäisi esimerkiksi opinto-oikeuteen.

Julkisessa keskustelussa perustulon on esitetty purkavan byrokraatialoukkuja ja siten lisäävän työllisyyttä. Byrokratian vaikutuksesta työllisyyteen ei kuitenkaan ole juuri tutkimusnäyttöä, joten on epävarmaa, lisääisikö perustulo työllisyyttä siltä osin. Toinen syy byrokratian poiston epävarmalle vaikutukselle on se, että perustulo ei korvaa kaikkia toimeentuloa turvaavia etuuksia. Asumismenojen korvaaminen asumistuella ja toimeentulotuella vaatii edelleen etuuksien hakemista ja aiheuttaa epätietoisuutta työtulojen vaikutuksista etuuksien maksuun ja määrään. Perustulomallissa byrokratia kevenee ja monimutkaisuus kiistatta vähenee, muttei poistu kokonaan. Simuloinnin mukaan toimeentulotuen saajien määrä pienentyisi noin viidenneksellä. Todennäköisesti perustulo vähentäisi erityisesti lyhytaikaista toimeentulotuen käyttöä erilaisissa siirtymätilanteissa.

Perustulo toimii matalapalkkatuen tavoin, koska siihen ei liity velvoitteita eikä rajoitteita työnteolle. Perustulo mahdollistaa niin kutsutun vapaaehtoisen osa-aikatyön ja täydentää kokoaikaisen työn matalaa palkkaa, toisin kuin nykyinen työttömyysturva. Perustulo maksettaisiin myös yrittäjille, mikä voisi kannustaa yrittäjyyteen, mutta toisaalta voisi tukea muuten kannattamattomia yrityksiä. On mahdollista, että perustulo lisäisi osa-aikatyötä ja matalapalkkatyötä, mutta vaikutuksesta ei ole juurikaan näyttöä.

Perustulo todennäköisesti heikentäisi palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista, mikä on ristiriidassa komitean asettamien tavoitteiden kanssa. Perustulo korvaisi työttömän perusturvan ja opintorahan, ja samalla niihin liittyvät velvoitteet palveluihin osallistumisesta ja opintojen etenemisestä poistuisivat. Työllisyyspalveluihin osallistuminen todennäköisesti vähenisi. Työmarkkinatuen saamiseksi vastikään muuttaneet maahanmuuttajat ovat velvoitettuja laatimaan kotoutumissuunnitelman ja osallistumaan sen mukaisesti kotoutustoimenpiteisiin. Perustulo korvaa työmarkkinatuen ja poistaa maahanmuuttajien veloitteen, millä voi olla haitallisia seurauksia kotoutumiseen. Toisaalta perustuloon voi olla perusteltua lisätä edellytys tietystä maassaoloajasta, jolloin kotoutumisaikana maksettaisiin jotain toista velvoittavaa etuutta.

Koska perustulo korvaa veronalaisia perusturvaetuuksia, tulonjakovaikutusten kannalta on yksinkertaisinta, että perustulo on myös veronalainen etuus. Valtion rahoittama, mutta osin kuntien verottama perustulo muuttaisi kuitenkin julkistalouden rahoitustasapainoa merkittävästi lisäämällä

kuntien verotuottoja. Täten malli vaatisi muutoksia esimerkiksi kunnallisveroasteisiin ja sosiaalivakuutusmaksuihin. Arvio osoittaa, että julkistalouden sisäinen rahoitustasapaino voi tuoda valmisteluun lisähaasteita.

Edellä esitetyt tulokset koskevat ennen kaikkea perusturvan korvaavaa perustuloa (742 €/kk). Matala perustulo (256 €/kk) on tulonjaollisesti maltillisempi uudistus eikä muuttaisi juurikaan opiskelijoiden tai kotihoidontuen saajien tulotasoa lähtötilanteessa. Mallissa perustulo ei korvaisi muita etuuksia kuin opintorahan, ja se vähennettäisiin muiden etuuksien tasosta. Myös matala perustulo muuttaisi opiskelijoiden kannustimia opiskelemiseen, koska opintorahan rajoitteet työnteolle ja opiskelujaksolle poistuisivat. Samoin matalakin perustulo voi mahdollisesti lisätä kannustimia hoitaa lapsia kotona kotihoidon tuessa olevan kolmen vuoden yläikärajan jälkeen. Matala perustulo ei vähentäisi sosiaaliturvan monimutkaisuutta muilla kuin opiskelijoilla. Perus- ja ansioturvan saajilla sosiaaliturvan monimutkaisuus voisi sen sijaan hieman lisääntyä, kun tulot muodostuisivat aiempaa useammasta etuudesta.

Perustulomallilla voi olla vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin tai yleiseen luottamukseen yhteiskunnassa, mistä on joistain kokeiluista kyselytietoa. Perustuloa on ajateltu myös vihreänä vaihtoehtona sillä perusteella, että se mahdollistaisi ympäristö- ja ilmastoystävällisemmän toiminnan perinteisen palkkatyön ulkopuolella. Koska perustuloon ei kuitenkaan liity mitään ohjausmekanismia, tällaiset vaikutukset ovat epävarmoja.

Kaiken kaikkiaan monet perustulon potentiaalisista positiivisista vaikutuksista ovat tutkimustiedon valossa epävarmoja. Edellä esitetyn arvion perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että Suomessa perusturvan suuruinen perustulo olisi käytännössä tulonsiirto työllisiltä nykyisille opiskelijoille ja kotihoidon tuen saajille. Aiempien kokeilujen, muun tutkimuskirjallisuuden ja selvityksessä esitettyjen kannustinlaskelmien perusteella on todennäköistä, että perustulo ei parantaisi työllisyyttä. Perustulolle ei olisi lähtökohtaisesti perustuslaillisia esteitä, mutta sen suhde EU-lainsäädännön eksportointisääntöihin voisi vaikeuttaa perustulon toteuttamista.

3.1.2 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä

Yhden perusturvaetuuden ajatuksena on yhtenäistää muun muassa eri perusturvaetuuksien määräytymisperusteita, laissa käytettyjä käsitteitä ja määritelmiä sekä menettelysääntöjä (muun muassa etuuden hakeminen ja maksatus). Yhden perusturvaetuuden malli voisi tältä osin purkaa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta, mikä on yksi sosiaaliturvauudistuksen keskeisistä tavoitteista. Toteutustapa määrittää kuitenkin myös tämän mallin vaikutuksia.

Perusturvalla viitataan tyypillisesti syyperusteisiin perusmääräisiin etuuksiin, joita maksetaan perustuslain 19.2 § momentin mukaisissa elämäntilanteissa. Näitä etuuksia ovat muun muassa työmarkkinatuki, peruspäiväraha, vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat ja takuueläke. Selvitystyöryhmän työssä hahmoteltiin kuitenkin laajempaa yhden perusturvaetuuden mallia, joka pohjautuu pitkälti Juho Saaren johtaman Eriarvoisuustyöryhmän ehdotukseen yhdestä perusturvalaista. Malli koostuu 1) nykyisiä perusturva- ja muita etuuksia sisältävästä perusosasta, 2) hoivaosasta, joka sisältäisi nykyisen omaishoidontuen ja kotihoidontuen, 3) asumismenoja

korvaavasta asumisosasta, 4) muita kustannuksia korvaavasta korvausosasta sekä 5) turvaosasta, jota maksettaisiin muun muassa silloin, kun perusosaan oikeuttava syy ei ole selvillä. Perus- ja hoivaosaa ei voisi saada samaan aikaan, mutta muuten eri osat olisivat itsenäisiä sikäli, että niitä voi saada samaan aikaan tai yksittäin. Perusturvan lisäksi mallissa on yhtenäistetty myös ansiosidonnaisia etuuksia. Perus- ja hoivaosaan sekä ansiosidonnaisiin etuuksiin maksettaisiin osallistumislisää, jos henkilö täyttää tietyt osallistumisen kriteerit.

Perusturvaetuuden yhtenä periaatteena on etuuden ja tulojen yhteensovittamisen yksinkertaistaminen yhdellä lineaarisella vähenemisasteella. Tämän voi lisätä tulojen ennakoitavuutta silloin kun henkilö saa samanaikaisesti sekä sosiaaliturvaetuuksia että tuloja. Toisin sanoen tavoitteena on purkaa informaatio- ja byrokraatialoukkuja. Selvityksessä tarkemmin arvioidussa esimerkkimallissa lineaarisuutta on edistetty luopumalla työttömyysturvan suojaosista, koska ne vaikeuttavat tulojen lineaarisesta yhteensovittamista etuuteen, eikä tutkimuskirjallisuudesta ole myöskään löydettävissä selkeitä perusteita sille, mikä olisi paras mahdollinen suojaosan taso. Suojaosat siirtävät kannustinloukkujen sijaintia ja aiheuttavat vaihtelua sovitteluprosenttiin riippuen tuloista.

Mikäli yhden perusturvaetuuden mallilla tavoiteltaisiin toimeentulotuen saajien määrän vähentämistä, se voitaisiin toteuttaa asumisosan muotoilulla. Sosiaaliturvakomitean tilaaman selvitystyön puitteissa ei ole kuitenkaan tarkasteltu asumisen tukien uudistamista. Tarvittaisiin kuitenkin perusteellista pohdintaa siitä, miten yhden perusturvaetuuden asumisosa muotoiltaisiin niin, että se tukisi asuntopoliittisia tavoitteita, vähentäisi toimeentulotuen tarvetta, tukisi asunnottomuuden vähentämistä ja työvoiman liikkuvuutta.

Yhteen perusturvaetuuteen on sisällytetty myös turvaosa, jonka tavoitteena on turvata välttämätöntä toimeentuloa, kun perusosaan oikeuttava syy ei ole selvillä. Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että pääasiallisena tulonlähteenä turvaosa voisi olla väliaikainen ja tuen tarpeen pitkittyessä saajan tilannetta selvitettäisiin hyvinvointialueella sosiaalihuollon palveluissa. Tällöin turvaosa voisi olla pitkälti tuloharkintainen ja laskelmaan perustuva, vailla tarveharkinnan mukanaan tuomaa byrokratiaa. Varsinainen viimesijainen turva sosiaalihuollon palveluineen on tässä vaihtoehdossa hyvinvointialueilla.

Yhden perusturvaetuuden osana on tarkasteltu osallistumislisää, jonka tavoitteena olisi vahvistaa yhden perusturvaetuuden luonnetta muutosturvana erilaisissa elämäntilanteissa ja lisätä yhteiskunnallista osallistumista. Se eroaa niin kutsutusta työntekoon velvoittavasta workfare-ajattelusta siinä, että osallistumislisä ei perustu pakollisiin ja sanktioituihin velvoitteisiin, vaan tavoitteena on luottamusta lisäävä osallistuminen. Osallistumislisällä voitaisiin myös vahvistaa perusturvan sekä ansioturvaetuuksien kytköksiä tarpeenmukaisiin palveluihin.

Yhden perusturvaetuuden simulointi keskittyy perusosaan ja osallistumislisään. Mallin muiden osien tarkempi määrittely on jätetty selvityksen ulkopuolelle. Perusturvaetuuksien yhtenäistämässä joudutaan tekemään lukuisia valintoja siitä, mitä etuuksia yhtenäistetään ja minkä etuuden piirteisiin tällainen etuus pohjautuu. Esimerkiksi nykyisin työttömyysturvassa maksetaan lapsikorotuksia ja aktiivikorotuksia, mutta sairaus- ja vanhempainpäivärahoissa ei. Esimerkkimallissa lapsikorotukset ja

aktiivikorotusta muistuttava osallistumislisä on kytketty myös sairauden ja lapsen syntymän perusteella maksettaviin etuuksiin, mikä lisää etuusmenoja. Perus- ja ansioturvaetuudet ovat nykyjärjestelmässä monella tapaa kytköksissä. Esimerkimmallisesti on päädytty tekemään vastaavat muutokset myös ansiosidonnaisiin sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin. Kyse on kuitenkin esimerkkimallista, ja yhtenäistämässä olisi hyvin voitu päätyä myös toisenlaisiin ratkaisuihin.

Simulointitulosten perusteella yhden perusturvaetuuden suorat vaikutukset tulonjakoon sekä työnteon kannustimiin ovat varsin maltilliset. Tuloerot ja köyhyysasteet laskevat hyvin vähän. Työttömyysturvan suojaosien poiston takia osa-aikatoihin työllistymisen kannustimet hieman pienentyvät, mutta vastaavasti siirtyminen osa-aikatoista kokoaikatoihin on kannattavampaa nykyjärjestelmään nähden. Kuitenkaan kannustimet työllistyä kokoaikatoihin eivät keskimäärin muutu. Tulosten osalta on kuitenkin otettava huomioon se, että vain pieni osa yhden perusturvaetuuden keskeisistä elementeistä on pystytty simuloimaan. Esimerkiksi turvaosan vaikutuksia sekä etuuksien ja palvelujen yhteensovittamista ei ole selvitysryhmän työssä simuloitu. Näistä syistä johtuen mallin simuloitujen vaikutukset antavat puutteellisen kuvan selvityksessä esitetyn yhden perusturvaetuuden aiheuttamien muutosten suunnista ja suuruudesta.

3.1.3 Sosiaalitili

Sosiaalitili on tilimuotoinen tapa rahoittaa ja käyttää etuuksia. Yksinkertaisimmillaan toteutettuna tilimallissa henkilö rahoittaa etuuksien käyttönsä omalla työnteollaan henkilökohtaiselle (laskennalliselle) tililleen. Työnteko kartuttaa tilin saldoa, nostetut etuudet vähentävät sitä. Tililtä nostaminen voi olla rajoitettua. Ja lisäksi sen kautta voidaan järjestää varojen uudelleenjakoa. Tilin mahdollisen ylijäämän saa omaan käyttöönsä esimerkiksi eläköityessään.

Keskeinen oletus sosiaalitilin taustalla on myös, että kannustimet työllistymiseen voidaan muodostaa vahvemiksi perinteisiin vero- ja sosiaalivakuutusmaksupohjaisiin järjestelmiin verrattuna. Sosiaalitilin tavoitteena on vähentää kannustinloukkua sekä niin kutsuttua moraalikatoa eli lisääntyneitä riskinottoa siksi, että osa riskien seurauksista koituu muille. Moraalikato vähenee, koska työttömyys tai opinnot kuluttavat varoja omalta tililtä. Sosiaalitili kannustaa lisäksi välttämään etuuskäyttöä ja tekemään töitä, koska ne lisäävät eläkeiässä maksettavaa ylijäämää. On mahdollista, että lisääntyneiden kannustimien myötä työttömyys- ja opintojaksot lyhenisivät. Sosiaalitilimallien yhtenä perusteena on pidetty myös sitä, että merkittävä osa tulonsiirroista – etenkin opintoihin ja työttömyyteen liittyvien etuuksien kohdalla – on yksilön elinkaaren sisällä toteutuvia siirtoja. Sosiaalitili lisäisi näin ollen sosiaaliturvan rahoituksen läpinäkyvyyttä yksilön näkökulmasta.

Eri etuuksia voidaan ottaa tilimallin piiriin laajemmassa tai suppeammassa mitassa, ja yksittäisenkin etuuden rahoitus voidaan toteuttaa perinteisen sosiaalivakuutuksen ja tilimallin yhdistelmänä. Tilimuotoisuus voidaan toteuttaa oikeana tai laskennallisena tilinä, joka voi kevyimmillään olla vain käyttöliittymä omaan sosiaaliturvaan. Tilimuotoinen sosiaaliturva ei siis välttämättä edellytä suuria muutoksia nykyjärjestelmään. Sosiaalitiliin voidaan liittää sekä syyperusteisia että perustulon kaltaisia universaaleja etuuksia. Tilisaldo ja sen kehitys voidaan kytkeä palveluihin, velvoitteisiin ja etuuden tasoon, tai se voidaan pitää näistä irrallisena. Joustavuutta voidaan pitää yhtenä tilimallin etuna.

Selvityksessä arvioitu esimerkkimalli käsittää opintoetuudet (opintoraha ja aikuiskoulutustuki) sekä työttömyysturvan (työmarkkinatuki, peruspäiväraha, ansiopäiväraha ja vuorottelukorvaus). Mallissa edellä mainitut etuudet muutetaan tilimuotoiseksi kaikille 18–64-vuotiaille. Rahamuotoiset etuudet ovat henkilökohtaisia ja syyperusteisia. Etuuksia voi nostaa säännöllisin väliajoin rajoitetun määrän nykyisten etuussääntöjen mukaisesti. Sosiaalitimallissa nykyisten etuuksien määräytymisperusteet jäävät ennalleen.

Sosiaalitimallin kattamat etuudet rahoitetaan maksuilla, jotka ohjataan (laskennallisesti) henkilökohtaiselle tilille. Yksilö kartuttaa omaa sosiaalitiliään töissä ollessaan. Nostetut etuudet esimerkiksi työttömänä tai opiskellessa vähentävät tilin saldoa. Tilin mahdollisen ylijäämän saa oman käyttöönsä eläkeiän koittaessa. Tilin alijäämää ei tarvitse maksaa takaisin.

Simulointitulosten perusteella niin kutsuttu Pareto-parannus – eli muutos, jossa joidenkin henkilöiden käytettävissä oleva tulo kasvaa ilman, että kenenkään käytettävissä oleva tulo heikkenee – on mahdollinen.⁷⁸ Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy kuitenkin tavanomaista enemmän epävarmuutta, koska sosiaalitin kannustimet ovat sellaiset, että työmarkkinoilla tehtävät päätökset vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin vuosien tai vuosikymmenten viiveellä. Kannustimet eivät lisääntyisi niillä henkilöillä, jotka eivät koe realistiseksi saavuttaa tilin ylijäämää elinkaaren aikana. Ilman käyttäytymisvaikutuksia, staattisesti kustannusneutraalissa mallinnuksessa, tilimalli näyttäytyy tulonsiirtona työikäiseltä väestöltä hyvätuloisille eläkeläisille. Tällaisessa poikkileikkaustarkastelussa malli vähentää tuloeroja gini-kertoimella mitattuna, koska hyvätuloisetkin eläkeläiset ovat tyypillisesti työllisiä pienempituloisia.

Arvioitu tilimalli ei muuttaisi etuuksien määräytymisperusteita, mutta toisi järjestelmään yhden lisäetuuden, tilin ylijäämän, joten etuusjärjestelmä voisi monimutkaistua. Sosiaalitili kuitenkin toisi sosiaaliturvan rahoitusta läpinäkyvämmäksi. Sosiaalitili edellyttäisi myös jonkinlaista digitaalista käyttöliittymää, jota kautta tilin saldoa voisi seurata ja johon olisi perusteltua liittää mahdollisuus hakea tiliin kuuluvia etuuksia. Uuden keskitetyn käyttöliittymän rakentaminen voisi samalla mahdollistaa etuuksien toimeenpanon yksinkertaistamisen asiakkaan näkökulmasta.

Valtaosa nykyisin käytössä olevista etuuksista jää arvioidun tilimallin ulkopuolelle. Arvioitu malli kannustaa työntekoon sekä työttömyys- ja opintojaksojen lyhentämiseen. Tämä ratkoo osaltaan ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia lisäämällä näkyvyyttä omaan sosiaaliturvaan: sen kartuttamiseen, kuluttamiseen ja säästöjen kertymiseen. Malli ei kuitenkaan tuo ratkaisuja ongelmiin, jotka liittyvät viimesijaiseen turvaan tai asumisen etuuksiin. Sekä toimeentulotuki että asumisen etuudet ovat tilimallin ulkopuolella ja säilyvät entisellään. Arvioitu malli ei myöskään sellaisenaan ota kantaa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen. Sosiaalitimallissa etuuksien syyperusteisuus kuitenkin säilytetään, joten tätä voidaan käyttää palveluihin ohjaamiseen ja palvelujen kohdistamiseen.

⁷⁸ Tilimallin arviointi seuraa Määttäsen ja Salmisen (2015) aiempaa työtä. Tietyistä menetelmällisistä päivityksistä johtuen tässä tehty arviointi tuottaa hieman aiempaa positiivisempia tuloksia tilimallin vaikutuksista.

Tilimalliin voidaan kytkeä myös velvoitteita ja sen kautta voidaan kohdentaa palveluita. Esimerkimmallisissa työttömyyteen liittyvät velvoitteet voidaan pitää ennallaan, alkaen siitä, että työttömyysetuutta nostaakseen on ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi. Näin voidaan toteuttaa myös palvelujen kohdentamista ja palveluihin ohjaamista. Sosiaalitimalleissa velvoitteita tai palvelujen kohdentamista voidaan kytkeä myös esimerkiksi tilin käyttöön. Tilin nopea hupeneminen, tililtä toteutuva toistuva nostaminen ilman kartuttamista tai karkeimmillaan tietty tilin saldo voisivat esimerkiksi indikoida palvelutarpeen arvioinnin tarvetta. Tätä voitaisiin hyödyntää asiakkaan ohjaamiseksi tarvitsemiensa palvelujen piiriin.

Sosiaalitimallin on suomalaisittain verrattain vieras tapa toteuttaa sosiaaliturvaa. Tilimallin piirteitä voidaan kuitenkin tuoda osaksi myös muita sosiaaliturvauudistuksessa arvioituja malleja. Esimerkiksi yhden perusturvaetuuden piiriin voitaisiin tuoda tilimallin mukainen näkymä omaan etuuskien käyttöön: etuuskien kartuttamiseen ja nostamiseen. Tilimalli voisi lisätä kannustimia tässäkin tapauksessa siten, että positiivisen tilisaldon saa itselleen.

Selvityksessä arvioitu sosiaalitimallin on lopulta yksinkertaistus sosiaalitimien mahdollisuuksista toimia osana tulevaa sosiaaliturvaa. Simuloidun sosiaalitimallin ja sosiaalitimallien filosofian taustalla on eroja. Tämä johtuu osaltaan myös siitä, että monimutkaisen nykyjärjestelmän korvaavaa sosiaalitimallia on vaikea mallintaa käytössä olevilla aineistoilla. Selvityksessä toteutettu mallinnus sisältää monia epävarmuuksia, jotka tulee ottaa huomioon arvioinnin tuloksia tarkasteltaessa.

3.2 Yhteenveto

Selvitys esitteli sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen periaatteita sekä selvitti niiden mahdollisia vaikutuksia, jos niitä toteutettaisiin Suomessa. Selvityksessä käsitellyt järjestämistavat voitaisiin toteuttaa hyvin monella tapaa, ja järjestämistapojen vaikutukset vaihtelevat paljon toteutustavasta riippuen. Siten järjestämistavoille ei juuri voida sanoa olevan yleistettäviä vaikutuksia.

Sosiaaliturvan erilaisia järjestämistapoja peilattiin sosiaaliturvauudistuksessa nostettuihin ongelmakohtiin (sosiaaliturvan monimutkaisuus, ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen, viimesijaisen turvan rooli sekä palvelujen ja etuuskien yhteensovittaminen). Kaikki mallit tarjoavat ratkaisuja joihinkin tunnistettuihin ongelmiin, mutta samalla mahdollisesti pahentavat toisia. Yksikään selvityksessä tarkemmin tarkastelluista järjestämistavoista ei sellaisenaan ratkaise nykyisen sosiaaliturvan keskeisiä ongelmia.

Vaikutusten ennakoimiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta silloin, kun sosiaaliturvaan tehdään isoja muutoksia. Vaikka tutkimustietoa on saatavilla melko paljon, tieto erilaisten järjestämistapojen mahdollisista käyttäytymisvaikutuksista on ohutta. Kokeilut ovat raottaneet joitain vaikutuksia, mutta kokeiluillakin pystytään tuomaan vain hyvin rajallisesti tietoa mallien käyttäytymisvaikutuksista pitkällä aikavälillä tai eri väestöryhmissä.

Selvityksessä ei anneta politiikkasuosituksia, vaan tarkoitus on tarjota taustatietoa sosiaaliturvakomitean lisäksi asiantuntijoille ja kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita isojen sosiaaliturvan järjestelmätason muutosten taustoista ja vaikutuksista. Monet järjestämistapoihin

liittyvistä argumenteista ovat myös luonteeltaan periaatteellisia oikeudenmukaisuuteen liittyviä väitteitä, johon empiirisellä tutkimustiedolla ei juuri voida vastata.

4 Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista

Luvut 4 ja 5 sisältävät sosiaaliturvaa uudistavan parlamentaarisen komitean ehdotuksia ja linjauksia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Luvussa 5 on komitean esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämiseksi ja yhdistämiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle. Luvussa 4 on 30 komitean ehdotusta nykyjärjestelmän uudistamiseksi. Nämä ehdotukset komitea on tuottanut jaostotyön pohjalta. Tulevat hallitukset voivat ottaa niitä ohjelmiinsa.

Komitean 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.

Tässä luvussa olevat kuvaukset nykytilasta on valmisteltu virkatyönä. Jokaisen alaluvun loppuun on kirjattu komitean ehdotukset.

4.1 Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen

4.1.1 Nykytilan kuvaus

Sosiaaliturvalainsäädännön monimutkaisuus

Sosiaaliturvakomitean selvitystyössä on tarkasteltu perhekäsitteitä, eri etuuksien hakuajankojen vaihtelua, maksuajankohtien vaihtelua, erilaisten palkka- ja tulokäsitteiden moninaisuutta sekä eri etuuslaeissa esiintyvien menettelytapasäännösten eroavuuksia. Komitealle on tuotettu tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa.⁷⁹

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 etuusoikeyteen tai etuuden määrään. Etuuslakien perhekäsitteissä on siten kyse etuuksien kohdentamisesta eli suuremmista periaatteellisista kysymyksistä. Eroavaisuudet johtuvat poliittisesti päätetyistä etuuksien kohdentamisista. Näitä asioita on selvitetty asumisen jaostossa sekä lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmässä.

⁷⁹ Sihvonen, E. (2021). Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24/2021. Kela. [Linkki julkaisuun](#).

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 hakuajat vaihtelevat. Osassa etuuksia ei ole lainkaan takautuvaa hakuaikaa, osassa puolestaan on kuuden kuukauden takautuva hakuaika ja useassa etuudessa hakuaika on jotain tältä väliltä. Hakuajat ovat pitkälti vakiintuneet ja samojen lakien mukaiset hakuajat ovat melko hyvin yhdenmukaisia (SVL, TTL, eläkkeet). Selvitystyössä hakuaikojen yhtenäistäminen on nähty haastavaksi erityisesti sen vuoksi, että osaa etuuksista haetaan etuuden tarkoituksesta ja luonteesta 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 menettelytapääännöksiä. Lähtökohtaisesti kysymys on ollut Kelan etuuksista. Menettelytapasäännöksillä tarkoitetaan muun muassa 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.

4.1.2 Komitean ehdotukset 1 ja 2

1. Menettelytapasäännökset ja palkkakäsitteet

- 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 hakajat ja palkkakäsitteet

- 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 Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet

4.2.1 Nykytilan kuvaus

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

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

Toimeenpanon ohjaustehtäviä määriteltäessä olisi huomioitava myös tiedonhallinnan kehittämistarpeet. Tätä aihepiiriä on käsitelty tarkemmin sosiaaliturvakomitean monimutkaisuutta koskevassa ongelmaraportissa.⁸⁰ 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 sovittava yhteen tiedon tuotannon prosesseja ja tietojärjestelmiä. Tässä tarvitaan kansallisia määräyksiä ja toimintamalleja niistä sopimiseksi.

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

Näiden mahdollisuuksien lunastaminen vaatii lainsäädännön, toimintamallien ja tietojärjestelmien yhdensuuntaista kehittämistä. Koska kyse on koko toimeenpanojärjestelmän tasolla tapahtuvasta muutoksesta, tarvitaan jokin taho, joka asettaa muutoksen tavoitteet ja ohjaa niiden toteutumista. Tavoitteiden asettamisen lisäksi tarvitaan tiedonhallintaa koskevia kansallisia määräyksiä ja mahdollisesti uusia kansallisesti yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmäratkaisuja.

⁸⁰ Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto (2022). Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. STM. [Linkki julkaisuun](#).

Omana erityiskysymyksenään on lainsäädännön ja tiedonhallinnan kehittämisen parempi yhteensovittaminen. Sosiaaliturvajärjestelmässä käsitellään valtiosääntöisesti arkaluonteista henkilötietoa, jolloin kaikessa kehittämistoiminnassa on huomioitava tietosuojan 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.

4.2.2 Komitean ehdotukset 3 ja 4

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. Sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa huomioidaan automaation mahdollisuudet (erityisesti tulorekisteri, Kanta-palvelut). Vaikutetaan tulorekisterin kehittämiseen siten, että tulorekisterin tietosisältö kattaisi myös yrittäjät.
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

4.3.1 Nykytilan kuvaus

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa komitean ongelmaraportissa⁸¹ sekä komitean kannanotoissa⁸² 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 ovat puutteellisia. Asiakkaan kohtaaminen, motivointi palveluun osallistumiseen ja toiminnan

⁸¹ Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:4. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

⁸² Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

suunnitelmallisuus usein puuttuvat. Yksilön on vaikea hahmottaa palvelujen ja etuuksien kokonaisuutta, eikä hän usein koe hyötывänsä 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

4.4.1 Nykytilan kuvaus

Työkyvyttömyysetuusjärjestelmää ja siihen kytkeytyviä palveluja on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Tutkimukset osoittavat, että kuntoutustuella 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.⁸³

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.⁸⁴

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 (esim. 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.

⁸³ Koskenvuo, 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.](#)

⁸⁴ 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 muun muassa työkyvyttömyyden määritelmän, suorituspäivien kertymisen ja enimmäisajan osalta. Tämän seurauksena esiintyy tilanteita, joissa henkilöt työ- ja toimintakykyensä 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 selittäväenä tekijänä on työkyvyttömyyden määritelmässä olevat erot sairauspäivärahan (sairausvakuutuslaki – ammatillinen työkyvyttömyys) ja kuntoutustuen/työkyvyttömyyseläkkeen (eläkelait – yleinen työkyvyttömyys) välillä. Esimerkiksi työttömyysturva ja työllistymistä edistävät palvelut eivät tällöin välttämättä ole henkilön elämäntilanteen ja työ- ja toimintakyvyn kannalta oikeita ja oikea-aikaisia ratkaisuja.

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

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

Tällä hetkellä työn tekemisen kokeileminen tai paluu työelämään on usein vaikeaa tilanteissa, joissa henkilö saa sairauspäivärahaa. Työtä voi käytännössä tehdä vain muutaman tunnin viikossa satunnaisesti, jotta etuusoikeutta 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. Henkilöiden, joiden työkyky on olennaisesti heikentynyt ja jotka nykyisin ovat työttömyysetuudella, etuuksien kehittämistä tulisi arvioida (esim. tilanteet, joissa sairauspäivärahakausi on päättynyt ja henkilön työkyky ei ole palautunut, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei muodostu).

4.4.2 Komitean ehdotukset 5, 6 ja 7

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. Huomioiden palvelujen saatavuus ja saavutettavuus, arvioidaan mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin.

Ehdotukset edellyttävät laajamittaista vaiheittaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä, jota varten asetettaisiin kolmikantainen selvitys- ja lainvalmisteluhanke. Työ sisältäisi voimassa olevan lainsäädännön arvioinnin sekä eri kehittämissvaihtoehtojen vaikutusarvioinnit. Valmistelun edetessä osallistetaan tarvittavia järjestöjä ml. vammaisjärjestöt.

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 mahdollistaisi 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 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. Tulisi selvittää niiden henkilöiden toimeentuloturva, joilla on sellaisia työ- ja toimintakykyyn liittyviä palvelutarpeita, joihin vastaamiseen työllistymistä edistävät palvelut eivät ole ensisijainen tai oikea-aikainen keino. Etuusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulisi turvata saumattomat siirtymät eri etuuksien välillä.

Lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että näkökulmana olisi henkilön olemassa oleva työ- ja toimintakyky sekä sen parantaminen työkyvyttömyyteen keskittymisen sijaan. Ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamista yksinkertaistettaisiin ja joustavoitettaisiin. Järjestelmää uudistettaisiin siten, että se olisi työhön kannustava.

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. 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 näkymä siitä, mihin osallistuminen ja toisaalta osallistumattomuus johtavat toimeentulon ja hyvinvoinnin kannalta 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 tarkistuspesteissä 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. Etuusjärjestelmää kehitettäessä tulisi huomioida työpaikalla tapahtuvien työkykyä ja työhön paluun tukemista edistävien toimenpiteiden merkitys ja niiden kytkentä etuuksiin.

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, terveys- ja hyvinvointivaikutukset). Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien kehittämisessä otetaan huomioon työmarkkinatuen uudistamista koskeva selvitystyö (ks. komitean ehdotukset alaluvussa 4.5).

4.5 Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen

4.5.1 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 2022 alussa voimaan tulleen TE-palvelujen 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 työhäun alkamisesta. Ennen työttömien palvelumallin uudistamista ja tähän liittyvää henkilöstöresurssin lisäämistä arviolta noin 30–50 prosentille työttömistä on järjestetty työnhakijan haastattelu kahden viikon kuluessa työhäun 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-palvelujen 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 palveluihin vahvistamista. Kohtaanto-ongelmien purkamista ja ehkäisemistä toteutetaan TE-palvelujen uudessa asiakaspalvelumallissa (palvelutarpeen arviointi ja sen tehostuminen aikaisempaan verrattuna).

TE-palvelujen uuden asiakaspalvelumallin mukaisen palveluprosessin toteuttaminen säädetyn mukaisesti on tärkeää. Asiakaspalvelumallin 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. Kannustin- ja byrokratialoukkuja käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.11.

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. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun uudistuksessa tehdyssä tarpeiden arvioinnissa katsottiin, että palvelujen järjestämisvastuun ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten kustannusten rahoitusvastuun välistä yhteyttä tulee tiivistää.⁸⁵ Työvoimapalveluja ja niiden järjestämisvastuuta uudistamalla on mahdollista purkaa palvelujen siiloutumista ja vahvistaa toimeenpanijan kannustimia. Palvelujärjestelmien yhteensovittamista edistetään työttömän työhakijan näkökulmasta TE-palvelujen uudessa asiakaspalvelumallissa.

TE-palvelujen uuden asiakaspalvelumallin ja työvoimapalvelujen järjestämisvastuun uudistamisen yhteisvaikutuksia tulee seurata ja arvioida muun muassa palvelujen 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.⁸⁶ 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-palvelujen 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.

Työnhakuvelvollisuus koskee myös osa-aikaista työtä tekeviä sekä työnhakijoita, jotka tekevät lyhytkestoisia työjaksoja. Näissä tilanteissa työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, jos

⁸⁵ Hallituksen esitys HE 207/2022 vp eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi on annettu eduskunnalle 6.10.2022.

⁸⁶ Työttömyysturvalain 1 luvun 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Lainkohdan mukaan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä tämän lain mukaisesti.

henkilö on samaan aikaan 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 ylittävistä palkasta vain puolet vähentää täyttä työttömyysetuutta. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokraloukkuja koskevassa alaluvussa 4.11 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 tosiasiallisesti eivät pysty ottamaan vastaan kokoaikatyötä.⁸⁷ 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.

Komiteatyön 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 ja tekijänoikeuskorvauksista. Työttömyysturva-oikeuteen vaikuttaa paitsi työvoimapolitiittinen arviointi, myös se, ettei ansiopäivärahan suuruuden laskennassa ole toistaiseksi mahdollista yhdistää näitä eri tulonlähteitä päivärahan perusteeksi. Urheilemisesta saatu tulo ei kerrytä ansiopäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehtoakaan eikä tulosta 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

⁸⁷ Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n mukaan työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.

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 eivät tosiasiansa pysty ottamaan vastaan kokoaikatyötä. Jos toiminnan sitovuus ei estä työmarkkinoille pääsyä tai palaamista (eli se ei estä kokoaikatyön vastaanottamista), maksetaan työttömyysturvaa toiminnasta, esimerkiksi omaishoidosta, huolimatta.

Komiteatyön 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 apurahalla työskentelyä koskevat työvoimapolitiittiset lausunnot valtakunnallisesti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston annettaviksi.

Työttömyysturva ja opiskelu

Työttömyysetuutta ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta makseta henkilöille, jotka opiskelevat päätoimisesti.⁸⁸ Opiskelua koskeva rajoitus toteuttaa tavoitetta, jonka mukaan työttömyysturva ei ole opintotuki. Toisaalta, oppivelvollisuusiän korottamisella ja alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakemisvelvollisuudella ohjataan ammatillisen osaamisen hankkimiseen. Koulutuksen on todettu ehkäisevän toistuvaa tai pitkittävää työttömyyttä. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä.⁸⁹ Työttömyysetuuden saannin ja osaamisen kehittämisen yhteyttä on käsitelty laajemmin 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 työssäoloehtoita 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 ansiopäiväraha.

⁸⁸ Poikkeukset koskevat tilanteita, joissa työttömyysetuutta maksetaan nimenomaan päätoimisen opiskelun vuoksi henkilön osallistuessa työllistymistä edistävään palveluun.

⁸⁹ Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (toim.) (2022). Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. Valtioneuvoston kanslia. [Linkki julkaisuun.](#)

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

Komiteatyön aikana on noussut esiin erityisesti pitkään työmarkkinatukea saaneiden muita työttömiä laajempi työllistymisen tuen tarve ja tarve monialaisiin palveluihin. Toukokuun 2022 alussa voimaan tulleeseen TE-palvelujen 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.

4.5.2 Komitean ehdotukset 8 ja 9

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

8. Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyviä ongelmakohtia ja kehittämistarpeita selvitetään. Selvitystyössä 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.
9. Selvitetään työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

4.6 Opiskelu ja osaamisen kehittäminen

4.6.1 Nykytilan kuvaus

Sosiaaliturvakomitean kannanotoissa linjattiin opiskelusta ja osaamisen kehittämisestä sekä jatkuvasta oppimisesta ja osaamisen kehittämisestä.⁹⁰ Lisäksi komitea käsitteli keväällä 2022 työllisyyden ja osaamisen jaostossa tehdyn taustavalmistelun pohjalta linjauksia nuorten etuuksien ja palvelujen kehittämisestä ja opintotuesta. Komitean näkemyksen mukaan osaamisen kehittämistä tuetaan jatkossakin eri etuusjärjestelmissä henkilön tilanteen ja etuuksissa määriteltyjen tavoitteiden mukaan. Opintotuen osalta komitea on linjannut, että opintotuen tarkoitus on tukea ensisijaisesti päätoimista opiskelua, kuten nykyisin, ja opintotuki mahdollistaa työtulojen ja työkokemuksen hankkimisen opintojen rinnalla.

Osaamisen kehittämisen palvelujen ja etuuksien tavoitteet ovat erilaisia nuorilla ja aikuisilla. Opiskelua mahdollistavat etuudet eli opintotuki, aikuiskoulutustuki ja tietyissä tilanteissa myös työttömyysturvaetuudet 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 kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin voida vastata yksin julkisin varoin. 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 ja työelämälle koituvien hyötyjen lisäksi myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnalle.

Koulutustarjonnan, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelujen 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. Linjausten pohjalta hallitus esitti opiskelua koskevia työttömyysturvalain muutoksia (HE 176/2022 vp), jotka astuivat voimaan vuoden 2023 alussa. Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioidaan opintojen laajuuden perusteella jatkossa vain tiettyjen erikseen määriteltyjen opintojen

⁹⁰ Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. STM. [Linkki julkaisuun](#).

osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritellyillä opinnoilla ei ole 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 ja tutkinnon suorittamiseen arvioidaan. Nuorten työttömyysturvaan liittyvän koulutuksen hakuvelvoitteen tarkoituksena on ollut ohjata koulutusta vailla olevia nuoria ensisijaisesti koulutukseen. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä.⁹¹

Opintotuella on tarkoitus turvata perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Opintotukeen 2010-luvulla tehtyjen uudistusten tavoitteena on ollut opintotuen riittävyuden parantaminen ja opintojen nopeuttaminen työurien pidentämiseksi. Lisäksi korkea-asteen opintorahan 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. Valtio takaa opintolainan ja turvaa myös pienituloisen opintovelallisen taloudellista tilannetta (korkeavastuu 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 perusturvaetuksiin verrattuna niukka. Täysi-ikäisille ja itsenäisesti asuville maksettavan opintotuen kokonaistaso kuitenkin ylittää yleensä perusturvaetuedet, kuten esimerkiksi työmarkkinatuen määrän, kun opintorahan lisäksi otetaan huomioon myös opintolainan valtioneuvoston takaus. Perusturvan riittävyden arviointiraportin 2015–2019 mukaan opintotuki mukaan lukien opintolainan valtioneuvoston takaus yhdessä asumistuen kanssa kattaa opiskelijan minimikulutuksen.⁹² 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

⁹¹ Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (toim.) (2022). Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. Valtioneuvoston kanslia. [Linkki julkaisuun.](#)

⁹² Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä (2019). Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019. THL – Työpäpöri 6/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun.](#)

määrää voidaan nuorimmilla tuen saajilla alentaa tai korottaa vanhempien tulojen perusteella. Lisäksi korkea-asteella on käytössä useita erilaisia enimmäistukiaikoja eri aikoina opintonsa aloittaneille ja opintojen etenemistä seurataan lukuvuosi-kohtaisesti tai tarvittaessa koko opiskeluajalta. Opintotukea myönnetään erikseen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon, koska korkeakoulututkinto on kaksiportainen. Jatkuvan oppimisen uudistuksen yhteydessä on tunnistettu tarve kehittää opintotukea tukemaan nykyistä paremmin jatkuvaa oppimista. Tarkastelun kohteena ovat tällöin muun muassa mahdollisuus lisätukikuukausiin uusissa korkeakouluopinnoissa, opintotuen tulorajat ja oikeus opintolainahyvitykseen muussakin kuin ensimmäisessä tutkinnossa. Myöskin valtioneuvoston koulutuspoliittiseen selontekoon sisältyy ehdotuksia opintotukijärjestelmän kehittämiseksi nykyisen järjestelmän pohjalta.⁹³ Opintotuen uudistamisen vaihtoehtoja on tarkoitus sisällyttää eduskunnalle annettavaan koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmaan. Tulevaisuuskatsauksessa opintotuen kokonaisuudistuksen tarve mainitaan yhtenä ratkaisuna, jolla turvataan yhdenvertaisia taloudellisia edellytyksiä opiskeluun.

4.6.2 Komitean ehdotukset 10, 11 ja 12

- 10.** 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 etuusjärjestelmä uudistamalla.
- Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittamista koskevan sääntelyn kehittämistä selvitetään. Kehittämisessä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulleet 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.
- 11.** 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 palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä.
- Tehdään selvitys nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut). Selvitys sisältää kansainvälisen tarkastelun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pidemmän aikavälin uudistustyössä.
- 12.** Opintotukijärjestelmän tulee turvata yhdenvertaisesti taloudelliset edellytykset opiskeluun. Tavoitteena on, että opintotukijärjestelmä tukee opiskeluajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua,

⁹³ Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2021:24. Valtioneuvosto. [Linkki julkaisuun](#).

tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua.

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

4.7 Lasten ja perheiden sosiaaliturva

4.7.1 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 muun muassa yleinen asumistuki, toimeentulotuki, työttömyysetuudet lapsikorotuksineen, sairauspäivärahat ja omaishoidon tuki. Lapsilisää, asumistukea ja omaishoidon tukea lukuun ottamatta kaikki edellä mainitut etuudet on sidottu kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on sidottu elinkustannusindeksiin. Omaishoidon tuen hoitopalkkioita

tarkistetaan kalenterivuositain 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.⁹⁴ 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.⁹⁵ 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.⁹⁶

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.

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

⁹⁴ Avoliitto estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen, vaikka avopuoliso ei olisikaan lapsen vanhempi. Avioliiton solmiminen estää yksinhuoltajakorotuksen maksamisen myös siinä tapauksessa, että aviopuolisot asuvat erillään.

⁹⁵ Kelasto (2021).

⁹⁶ Kelasto (2021).

siten, että tukea voi saada jo ennen varhaiskasvatusoikeuden alkamista. Varhaiskasvatuslakiin ja työsopimuslakiin tehtiin uuden vanhempainpäiväraahjärjestelmän edellyttämät muutokset.

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

Työttömyysturvaetus lapsikorotuksella maksetaan porrastetusti aina kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus koskee myös työttömyysturvalain mukaista liikkuvuusavustusta. Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen huoltajalle, jos he ovat työttömyysetuuden saajia. Korotus maksetaan myös sellaiselle työttömyysetuuden saajalle, jonka kanssa samassa taloudessa asuu hänen avio- tai avopuolionsa lapsi.⁹⁷

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 esimerkiksi 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.⁹⁸

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.⁹⁹ Tuloihin

⁹⁷ Vrt. Kansaneläkelaitoksen etuusohje, peruspäiväraha 2022.

⁹⁸ Suomen virallinen tilasto: Perheet 2020. [Linkki julkaisuun](#).

⁹⁹ Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto 2020. [Linkki julkaisuun](#).

perustuva pienituloisuusaste ei huomioi viimeaikaista hintojen nousua. Perusturvan riittävyden arvioinnissa käytetyn kohtuullisen minimin viitebudjettiin perustuvan köyhyysmittarin mukaan voimakas inflaatio tulee lisäämään köyhyyttä vuonna 2022.¹⁰⁰

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.¹⁰¹ 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 prosenttia oli alle 18-vuotiaita vuonna 2021.¹⁰²

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.¹⁰³ Suomalaiset tutkimukset yhdistävät lapsuudessa koetun taloudellisen niukkuuden myöhempään työttömyyteen¹⁰⁴, mielenterveysongelmiin¹⁰⁵, heikkoon koulumenestykseen¹⁰⁶ sekä ylivelkaantumiseen.¹⁰⁷ Erityisesti vauvaiässä koettu lapsiperheköyhyys yhdistyy huono-osaisuuteen aikuisuudessa.¹⁰⁸

Tunnistettuja kehittämistarpeita

¹⁰⁰ Hiilamo, A., Räsänen, T., Korpela, T., Mukkila, S., Mäkinen, L. & Ristikari, T. (2022). Hintojen nousun vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen voidaan lieventää vain vähän lapsilisäjärjestelmän muutoksilla. Kelan tutkimusblogi. [Linkki julkaisuun](#). Selvitysasetelma ei ota huomioon lakisääteisten indeksikorotusten tai erikseen tehtävien etuuskorotusten vaikutuksia.

¹⁰¹ Kelan asumistukitilasto (2022). [Linkki julkaisuun](#).

¹⁰² Toimeentulotuki 2021. Tilastoraportti 34/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki verkkosivulle](#).

¹⁰³ Kouluterveyskyselyn tulokset. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki verkkosivulle](#).

¹⁰⁴ 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](#).

¹⁰⁵ Bask, M., Haapakorva, P., Gissler, M., & Ristikari, T. (2021). Growing up in economic hardship: The relationship between childhood social assistance reciprocity and early adulthood obstacles. International Journal of Social Welfare, 30(2), 130–139. [Linkki julkaisuun](#).

¹⁰⁶ Ristikari, T., Keski-Säntti, M., Sutela, E., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Pekkarinen, E., Kääriälä, A. J., Aaltonen, M., Huotari, T., Merikukka, M., Salo, J., Juutinen, A., Pesonen-Smith, A. & Gissler, M. (2018). Suomi lasten kasvuympäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä. Raportti 7/2018. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun](#).

¹⁰⁷ Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A., & Hiilamo, H. (2021). Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät: rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. Itlan tutkimukset 2021:2. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr. [Linkki julkaisuun](#).

¹⁰⁸ 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](#).

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.¹⁰⁹

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 määritellyjä elatusvelvollisuuksia, mutta myös oletettavia elatuksesta, läheissuhteista ja yhteisen kotitalouden tuomasta tosiasiallisesta tai oletetusta taloudellisesta hyödystä. Yleensä etuuksiin vaikuttava henkilökunta on suurempi kuin se joukko, joka lainsäädännössä asetetaan elatusvelvolliseksi.¹¹⁰ Koska asiaa koskevat säännöt eivät aseta perheelle elatusvelvollisuutta, kysymys on oletuksesta, niin sanotusta elatusolettamasta, jonka mukaan samassa asunnossa asuvat tai muutoin läheiseksi tulkittavat henkilöt tosiasiallisesti osallistuvat toistensa elatukseen. Vaikka oletuksen paikkansapitävyyttä ei ole juuri tutkittu, se on hyväksytty monia tarveharkintaisia etuuksia koskevan sääntelyn lähtökohdaksi.

Sosiaaliturvakomitea on kannanotoissaan¹¹¹ 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 toimenpidesuunnitelmassa pidettiin tärkeänä uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä.¹¹² Asumisen tukien kehittämistä käsitellään tarkemmin alaluvussa 4.8. Vuoroasumistilanteiden (sekä myös muiden kahden kodin tilanteiden) tukemiseksi on esitetty myös muun muassa lapsilisän maksamista kahdelle vanhemmalle, molempien vanhempien

¹⁰⁹ ks. esim. Faurie, M. & Kalliomaa-Puha, L. (2010). Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Teoksessa Hämäläinen, U., & Kangas, O. (toim.) (2010). Perhepiirissä. Kelan tutkimusosasto.

¹¹⁰ Virrankari, L., Mattila, H., Saikku P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (toim.) (2021). Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM. [Linkki julkaisuun](#).

¹¹¹ Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM. [Linkki julkaisuun](#).

¹¹² Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2021:34. [Linkki julkaisuun](#).

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.¹¹³ Samoin on esitetty elatusapujen ns. etuoikeuttamista toimeentulotuessa.¹¹⁴

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 ja päättämisen järjestelmä reagoi lapsen vanhempien tulo- tai varallisuustason muutoksiin ym. Lisäksi, kuten sosiaaliturvakomitea on todennut, 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. Lapsen taloudellista asemaa voidaan pääsääntöisesti edistää sillä, että vanhemmat ovat kattavammin työmarkkinoilla ja sitä kautta työtulojen piirissä. Tulonjakotilastot osoittavat, että vanhempien työtulojen lisääntymisen myötä myös lasten taloudellinen asema kohenee.¹¹⁵ Ratkaisukeinot työllistymisen edistämiseksi ovat kuitenkin erilaisia eri ryhmien kohdalla.

Elokuussa 2022 voimaan tulleen perhevapaaudistuksen myötä vanhempainvapaapäivien määrä kasvoi ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyi. Vanhempainpäivärahaudet pitenevät, 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 terveystieteiden ministeriön johdolla.

Lastenhoidon tukien järjestelmää ei perhevapaaudistuksen yhteydessä uudistettu. Lasten kotihoidon tuen asemasta käydään säännöllisesti keskustelua. Eri tahojen näkemykset etuuden asemasta vaihtelevat: yhtäältä alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamisen mahdollistava etuus nähdään

¹¹³ Haapanen, M. & Hakovirta, M. (2019). Lapsen elatus, vanhempien toimeentulo ja köyhyys. Janus vol. 27 (4) 2019, 395–412. [Linkki julkaisuun.](#)

¹¹⁴ Hakovirta, M., Hiilamo, H. & Jokela, M. (2019). Elatusapu ja elatustuki kuuluvat myös köyhimmille lapsille. Turun yliopiston blogi. [Linkki julkaisuun.](#)

¹¹⁵ Ruotsalainen, P. (2021). Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyysriski suurin nuorissa ja isoissa perheissä. Tieto & trendit -verkkojulkaisu. [Linkki julkaisuun.](#)

pienen lapsen näkökulmasta hyödyllisenä, toisaalta huolta on kannettu siitä, miten varsinkin isompien lasten asemaan vaikuttaa, mikäli heitä hoidetaan ns. sisaruskorotuksen turvin varhaiskasvatuksen ulkopuolella. Kuten perhevapaiden käyttäjistä, myös kotihoidon tuen saajista suurin osa on naisia.¹¹⁶ Kuluvalla vaalikaudella esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle työskennellyt tutkijatyöryhmä katsoi, että naisten työelämään osallistumisen sekä lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen asteiden nostamiseksi tulisi lasten kotihoidon tuki lakkauttaa ja sen sijaan ottaa käyttöön tulosidonnainen ja veronalainen lapsen ikään sidottu lapsilisä.¹¹⁷ 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.¹¹⁸ Työllisyyden parantamiseksi on lisäksi ehdotettu esimerkiksi pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan, vuorohoidon sekä loma-ajan hoitojärjestelyjen kehittämistä.¹¹⁹

Lapsilisäjärjestelmän kehittämiseksi on edellä viitattujen ehdotusten lisäksi esitetty muun muassa lapsilisien porrastuksesta (sisaruskorotus) luopumista ja alle kouluikäisten lasten lapsilisien korottamista sekä lapsilisän maksamista 18 ikävuoteen saakka. Niin ikään on ehdotettu lapsilisien säätämistä etuoikeutetuksi tuloksi toimeentulotuksessa. On myös esitetty, että luovuttaisiin lapsilisän yksinhuoltajakorotuksesta ja sen sijaan tehtäisiin tuntuva korotus elatustukeen, jolloin tuki kohdentuisi paremmin pienituloisimpiin yhden vanhemman kotitalouksiin.¹²⁰

Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia, vaikka kehitystarpeita järjestelmässä onkin vuosien varrella tunnistettu. Nykyisellään esimerkiksi lapsilisän yksinhuoltajakorotus ei kohdennu alkuperäisen tarkoituksensa mukaan vain lasta tosiasiallisesti yksin huoltaville¹²¹, kun sitä voidaan maksaa lapsen toiseen kotiin myös esimerkiksi 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 esimerkiksi vuoroasumistilanteessa kahdelle vanhemmalle. Mikäli henkilö ei ole avio- tai avoliitossa, maksetaan lapsesta usein sekä lapsilisän yksinhuoltajakorotusta että elatusapua (tai elatusapua korvaavaa elatustukea).

Mikäli lapsilisäjärjestelmää uudistettaisiin siten, että korkeampi lapsilisän taso kohdennettaisiin ns. pikkulapsiaikaan, voitaisiin pienentää köyhyysriskiä, joka usein kohdentuu pienten lasten perheisiin. Luopuminen lapsilisän sisaruskorotuksista puolestaan selkeyttäisi järjestelmää esimerkiksi

¹¹⁶ Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2022. [Linkki julkaisuun.](#)

¹¹⁷ Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti (2021). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40. [Linkki julkaisuun.](#)

¹¹⁸ Tervola, J. (2019). Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2019. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun.](#)

¹¹⁹ Ks. esim. Youssef, Z. (2022). Analyysi: Yhden vanhemman perheet yleistyvät nopeasti. Suomen startup-yhteisö. [Linkki julkaisuun.](#)

¹²⁰ Ks. esim. STM työryhmämuistioita 26:2000.

¹²¹ Lapsilisälain esitöiden mukaan lain tarkoituksena on turvata se, että yksinhuoltajakorotuksen saavat ainoastaan lasta tosiasiallisesti yksinään huoltavat lapsilisän nostajat (HE 75/1993 vp, s. 8).

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.¹²²

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.

4.7.2 Komitean ehdotukset 13, 14 ja 15

13. Lapsilisäjärjestelmän kehittäminen. 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. Selvitetään lapsilisän jakamista kahdelle vanhemmalle. Pohditaan erilaisten korotusten roolia ja tuen tasoa lapsilisäjärjestelmässä (yksinhuoltajakorotus, sisaruskorotus), huomioiden pienituloisten lapsiperheiden tilanteet ja tuen tarve vrt. ehdotus 2.

14. 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.

15. Lapsen hoidon ja ansiotyön yhteensovittamisen tukeminen. Lasketaan ansiotyön tekemisen kynnyksiä lapsiperheissä kehittämällä etuus- ja palvelujärjestelmää (erit. työllisyyspalvelut, varhaiskasvatus, asiakasmaksut, aamu- ja iltapäivähoito, pienten koululaisten vuoroahoito) 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, perheiden valinnanvapaus sekä uudistuksen yhteys

¹²² Miettinen, A., Hakovirta M. & Räsänen, T. (2021). Lapsilisän jakaminen vuoroasumistilanteessa ei ratkaise lapsiperheköyhyyttä. Kelan tutkimusblogi. [Linkki julkaisuun.](#)

varhaiskasvatuksen palveluihin ja lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumiseen. Tässä yhteydessä hyödynnetään kohdassa 2 ehdotettua selvitystä ja tietoa perhevapaaudistuksen vaikutuksista.

4.8 Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen

4.8.1 Nykytilan kuvaus

Valtioneuvoston asuntopoliittisessa selonteossa vuosille 2021–2028 todetaan, että valtio tukee jatkossakin asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien avulla.¹²³ 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 jäykkä 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.¹²⁴

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 pitkäkestoinen ja juontaa juurensa jo 1980-luvulle.¹²⁵ Asumismenojen käsittely toimeentulotuessa

¹²³ Valtioneuvoston selonteko (2021). Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028. VNS 12/2021 vp. [Linkki julkaisuun.](#)

¹²⁴ Vainio, T, Kuismanen, K., Ala-Kotila, P. & Vesanen, T. (2021). Asuntotuotannon laatumuutokset 2005–2020: Korkeampaa, tiiviimpää, energiatehokkaampaa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:29. YM. [Linkki julkaisuun.](#)

¹²⁵ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö (1986). Perustoimeentulotyöryhmän muistio.

poikkeaa yleisestä asumistuesta muun muassa siten, että toimeentulotuessa hyväksytään asumismenot lähtökohtaisesti todellisen suuruisina, 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 asumistuessa 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. Yleisen asumistuen suojaosa (ansiotulovähennys) on nostanut järjestelmän kustannuksia, mutta se ei ole kohdistanut lisäeuroja tulottomiin kotitalouksiin.¹²⁶

Varallisuusharkinnasta yleisessä asumistuessa 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 kestävytyteen.

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.

¹²⁶ Ks. Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti A. & Mikkola, H. (2019). Asumista tukemassa Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155. Kela. [Linkki julkaisuun](#)

Näiden seikkojen lisäksi yleisen asumistuen kohdentumiseen liittyy enimmäisasumismenojen kautta tapahtuvaa kuntaryhmittäistä vaihtelua. Yleisen asumistuen enimmäismäärä on korkeampi kunnissa, joissa asumiskustannusten katsotaan olevan keskimäärin korkeampia. Yleisellä asumistuella voidaan tältä osin nähdä kaksi vaihtoehtoa: joko etuuden 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.¹²⁷

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.¹²⁸ 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.¹²⁹ 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.

¹²⁷ Esimerkiksi vuonna 2021 Helsinki 1 -alueen yksiöiden keskineliövuokrat olivat 35 % korkeammat kuin Helsinki 4 -alueen. [Linkki tilastoon \(Tilastokeskus\)](#).

¹²⁸ Tuloksia kokoavaa muistiota käsiteltiin sosiaaliturvakomitean työkokouksessa 14.2.2022. Muistio julkaistiin kokouksen materiaaleissa.

¹²⁹ Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kallioma-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H. & Kivistö, N. (2020). Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. Valtioneuvoston kanslia. [Linkki julkaisuun](#).

4.8.2 Komitean ehdotukset 16

16. Toteutetaan selvityskokonaisuus, jossa arvioidaan tehtyjä uudistuksia ja joka tuottaa kokonaisvaltaista tietoa ja toimenpide-ehdotuksia asumistukien uudistamiseksi. Selvityksessä tarkastellaan ja arvioidaan seuraavia kysymyksiä:

- Nykytilanteessa yleinen asumistuki kohdentuu myös pienipalkkaisille ruokakunnille ja sitä kautta toimii myös matalapalkkatukena. Mitä vaikutuksia tällä kehityssuunnalla on ja miten asumistuen tulisi kohdentua?
- 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.
- Selvitetään, mitä vaikutuksia varallisuusharkinnan poistamisella on ollut ja ovatko vaikutukset olleet tarkoituksenmukaisia yksilön ja yhteiskunnan kannalta.

Enimmäisasumismenojen osalta on syytä arvioida:

- Tulisiko yleistä asumistukea kohdentaa alueittain?
- 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: syntykö 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?

4.9 Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen

4.9.1 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 toimeentulotuella 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 palvelujen tarjoaminen on kuitenkin pääosin TE-hallinnon vastuulla.

Hallitusohjelman mukaisesti valmistelussa ollut toimeentulotukilain uudistus on hyväksytty eduskunnassa marraskuussa 2022 ja tulee voimaan 1.1.2023.¹³⁰ Uudistuksessa parannetaan sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välistä yhteyttä ja haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina.

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 noin 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.¹³¹ Suurimmalla osalla saajista toimeentulotuki täydentää muita etuuksia, kuten työttömyysturvaa ja asumistukea, jotka eivät riitä kattamaan kotitalouden välttämättömiä menoja. Tarveharkintaiseen toimeentulotukeen liittyy tuen alikäyttö. Suomessa toimeentulotuen alikäyttö on pienempää kuin Ruotsissa.¹³²

¹³⁰ Toimeentulotukilain uudistaminen hankeikkunassa, kohdassa Asiakirjat varsinainen esitys ja muuta materiaalia. [Linkki sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivulle.](#)

¹³¹ Sosiaalivakuutus (2022). Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi, mutta kymmenet tuhannet jäävät sen varaan vuosiksi. [Linkki julkaisuun.](#)

¹³² 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).

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 joukolle, toimeentulotuki kattaa kaikki eri asiakasryhmät. Tukioikeuden arvioinnin piirissä on siis hyvin erilaisessa tilanteessa olevia.¹³³ 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 riittävyden 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. Esimerkkilaskelmien perusteella perusturvaan ja asumistukeen tehdyt erilliskorotukset vuosien saatossa ovat kuitenkin onnistuneet estämään sen, että laskennallinen oikeus toimeentulotukeen olisi yleisesti ottaen kasvanut verrattuna 1990-lukuun.

¹³³ Ks. esim. Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. STM. [Linkki julkaisuun.](#)

Pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön yhtenä juurisyyinä on pitkäaikaistyöttömyys, joka on vaihdellut Suomessa voimakkaasti taloudellisen tilanteen mukaan. Vuonna 2008 alkaneen laman jälkeen pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta nousi aina vuoteen 2016 saakka.¹³⁴ Muutokset ovat todennäköisesti keskeinen selitys toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön kasvulle, joka tapahtui samalla ajanjaksolla.¹³⁵

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 edistämällä asumisen kohtuuhintaisuutta esimerkiksi lisäämällä asuntotarjontaa 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.

Pitkittynyt tulottomuus toimeentulotuen saajilla

¹³⁴ Sotkanet (2021). Pitkäaikaistyöttömät, % työvoimasta. [Linkki tilastoon](#).

¹³⁵ Sotkanet (2021). Toimeentulotukea (pitkäaikaisesti) saaneissa kotitalouksissa asuvat henkilöt (indikaattorit 493 ja 4021). [Linkki tilastoon](#).

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 hakovelvoitetta. Estävästä lausunnosta huolimatta työttömyysturvaetuutta voidaan kuitenkin maksaa työllistämistä edistävän palvelun ajalta, mikä korostaa palvelujen roolia tilanteessa.¹³⁶ Erilaisia väliinputoamistilanteita 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.¹³⁷

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 palvelujen tarpeesta tai haluttomuudesta osallistua palveluihin. Viimesijaista turvaa saavien kohdalla oikea-aikaisesti tarjottavat ja saavutettavat palvelut ovat olennaisia itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Toimeentulotuessa ohjautuminen palveluihin tapahtuu tällä hetkellä joko Kelan perustoimeentulotuen tai muun Kelan etuuden tai palvelun hakemusmenettelyssä esiin nousevien huolien tai lakisääteisten ohjaamisvelvoitteiden kautta. Asiakkaat ottavat myös itse suoraan yhteyttä sosiaalihuoltoon. Toimeentulotukilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä on haluttu vielä alentaa kynnystä yhteydenottoon tilanteissa, joissa asiakkaan etuuskäsittelyn yhteydessä ilmenee palvelutarpeita. Lainsäädäntöön ehdotetaan tuotavaksi mahdollisuus tavata asiakasta yhteistyössä

¹³⁶ Työttömyysturvaetuuksia ja palveluita käsitellään alaluvussa 4.5.

¹³⁷ Korpela, T. & Raittila, S. (2020). Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella. Teoksessa Korpela T., Heinonen, H., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (toim.) (2020). Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Kela, Teemakirja 18.

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

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 kokonaisyödytystä ihmisten elämään ja kustannustehokkuudesta ei vielä tiedetä riittävästi. Ei myöskään tiedetä siitä, tuottavatko palvelujen ja etuuksien kokonaisuudet asiakkaalle ja yhteiskunnalle sellaista kokonaisyötyä, 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.

4.9.2 Komitean ehdotukset 17 ja 18

17. 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 pyritään edelleen määrätietoisesti löytämään ratkaisuja.
- Toteutetaan toimeentulotuen ja perusturvan keskinäissuhteiden ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöiden arviointitutkimus mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi.

18. Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön vähentämiseen liittyy 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 seurataan, miten toimeentulotukilakiin vuoden 2023 alusta voimaan tulleet 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. Palvelujen tarjonnan lisäämisen kustannus- ja henkilöstövaikutukset ovat keskeinen arvioinnin kohde.
- Jatketaan Kelan ja sosiaalihuollon välistä palveluohjausta sekä sosiaalihuollon palveluihin liittyvää tilasto- ja tutkimustietopohjan vahvistamista, jotta palveluita voidaan kehittää tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

4.10 Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen

4.10.1 Nykytilan kuvaus

Kuka tahansa työkäinen voi joutua etuus- ja palvelupolulla väliinputoajaksi tai eri etuuksien kierteeseen. Tämä voi koskea niin työllisiä, työttömiä kuin muuten työelämän ulkopuolella oleviakin. Henkilöt, joilla on työpaikka tai taustallaan enintään lyhyt työttömyys, selviävät kuitenkin takaisin työhön paremmin kuin pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa on todettu pitkään työttömänä olleilla palvelutarpeen kasautumista ja piilossa olevaa palvelujen tarvetta.¹³⁸ 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 vammaisten henkilöiden, pitkäaikaissairaiden ja 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.

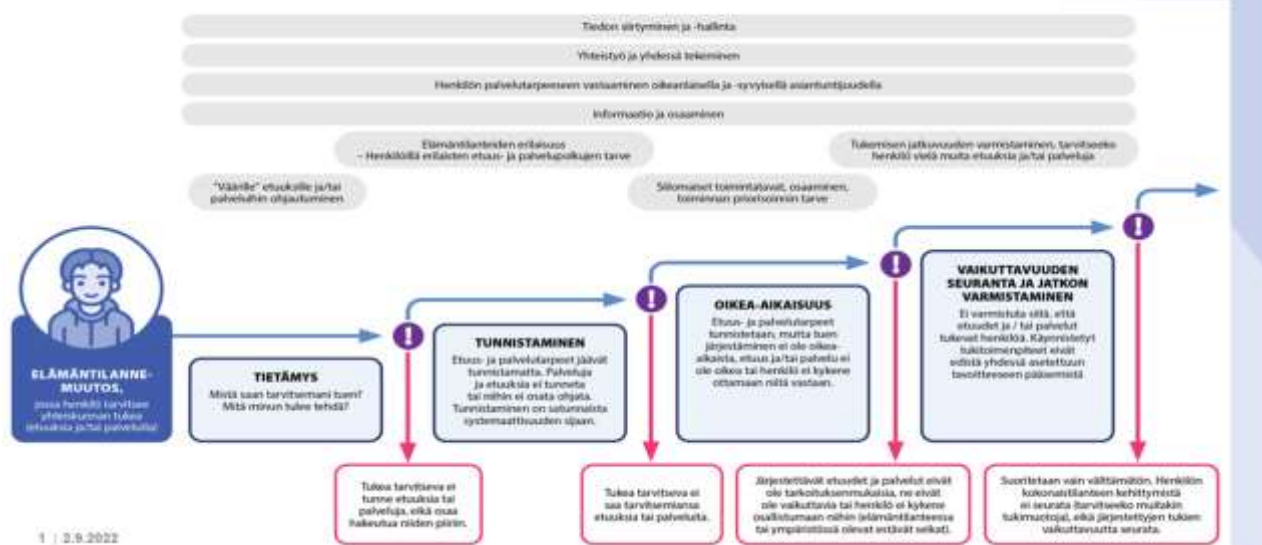
Tehokkailla, vaikuttavilla ja oikein kohdistetuilla palveluilla voidaan vähentää myöhemmin toteutuvia etuusmenoja. Näin panostukset palveluihin voivat parhaimmillaan olla myös julkista taloutta vahvistavia keinoja, kun huomioidaan työllisyyden kasvusta seuraavat etuussäästöt ja verotulojen kasvu.

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

Kuvio 1

¹³⁸ Väisänen, V. & Sinervo, L. (2021). Työttömien sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö rekisteritietojen valossa. Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. [Linkki julkaisuun](#).

Etuus- ja palvelupolun ”sudenkuopat”



Työikäisten etuudensaajien kannalta keskeisiä palveluja järjestävät vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueet¹³⁹, Kela ja TE-viranomaiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ovat esimerkiksi yleiset terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut, työttömien terveystarkastukset, päihde- ja mielenterveyspalvelut, sosiaalinen ja lääkinällinen kuntoutus, kuntouttava työtoiminta ja muut sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut, vammaispalvelut sekä asumispalvelut. Kela järjestää ja korvaa lääkinällisen ja ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Myös työeläkelaitokset järjestävät ammatillista kuntoutusta. TE-palvelut tarjoavat mm. työllistymiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta, arvioiteja, kokeiluja, valmennusta sekä koulutusta. Lisäksi lainsäädännössä säädetään monialaisesta yhteistyöstä, palvelujen yhteensovittamisesta ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP).

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

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

¹³⁹ Tässä tekstissä hyvinvointialueella tarkoitetaan myös Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää.

Taulukko 1. Palvelujen kehittämistä koskevia hankkeita ja uudistuksia

| Hanke | Keskeisimmät toimenpiteet | Aikataulu |
|------------------------------------|---|---|
| Kuntoutuksen uudistaminen | Kuntoutuksen ohjautumisen tehostaminen kaikissa ikäryhmissä, palvelujen kehittäminen, työ- ja toimintakykytiedon kehittäminen, osaamisen vahvistaminen. | 2020–2022 |
| Pohjoismainen työvoimapalvelumalli | Uudessa asiakaspalvelumallissa työnhakija hakee työtä omatoimisesti ja saa työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Työnhakijan on haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu. | 2.5.2022 alkaen |
| Työkykyohjelma | Työkyvyn tuki osaksi tulevaisuuden sote-keskusta, laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus, ammattilaisten osaamisen vahvistaminen sekä arviointi- ja seurantatutkimus. | 2019–2023 |
| TYÖ2030-ohjelma | Kun työ ja työelämä muuttuvat ja uudistuvat, tulee myös osaamisen ja toimintatapojen uudistua. Ohjelma luo tilannekuvaa muutoksesta, mahdollistaa tarvittavaa kehittämistä ja levittää uusia syntyviä malleja ja työkaluja mahdollisimman monen saataville. Ohjelmassa kehitetyistä uusista toimintamalleista on koottu suomalaisen työelämän käyttöön "osaamisen uudistamisen työkalupakki", joka tarjoaa työkaluja toimialojen ja työpaikkojen muuttuviin tarpeisiin ja niiden ennakointiin. | 2020 alkaen |
| Työelämän mielenterveysohjelma | Työpaikan ja työterveyshuollon kanssa tehtävään yhteistyöhön kehitetään toimintamalli ja työpaikoille ja työterveyshuoltoihin levitetään mielenterveyden tuen keinoja, menetelmiä ja osaamista. Tuetaan toimintakulttuurin muutosta ja mielenterveyskysymyksiin liittyvää asennemuutosta viestinnän keinoin lisäämällä tietoa mielenterveyden tukemisesta työelämässä. | 2021–2022 (Toimenpiteitä jatketaan RRP-rahoituksen turvin vuoden 2024 loppuun.) |
| TE-palvelut 2024 -uudistus | Uudistuksen tavoitteena on TE-palvelujen siirto kunnille. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta. Siirron yhteydessä kunnille luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa niitä kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi. | Menossa eduskuntaan syksyllä 2022. Uudistuksen arvioitu voimaantulo on 1.1.2025. |
| Monialaisten palvelujen uudistus | TYP-lakia ehdotetaan muutettavaksi asiakaskriteerien, organisoinnin ja toimipisteistä säätämisen sekä nuorten monialaisen tuen osalta. Tarkoituksena on säätää uusi laki 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 - Sijaita 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.¹⁴⁰

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

¹⁴⁰ Peppi, S., Marketta, R. & Ullamaija, S. (2017). Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Kela. [Linkki julkaisuun](#).

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

4.10.2 Komitean ehdotukset 19 ja 20

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

4.10.3 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 arviointiin¹⁴¹.

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

¹⁴¹ Vastaavaa kehittämistä esitettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutuksen uudistamiseksi (2017). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. STM. [Linkki julkaisuun](#).

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 selvitystyössä.¹⁴²

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 parantaa henkilön työ- ja toimintakykyä sekä työllistymisen edellytyksiä verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö ei osallistu palveluun. Tällä hetkellä luotettavaa tietoa työ- ja toimintakyvyn tukemiseen liittyvien palvelujen vaikuttavuudesta on erittäin rajallisesti. Laadukas, syy-seuraussuhteet

¹⁴² 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.](#)

luotettavasti tunnistava tutkimustieto palvelujen vaikuttavuudesta mahdollistaa palvelujen toteuttamisen kustannustehokkaammin.

Työ- ja toimintakyvyn tuen tarpeen tunnistaminen

Työ- ja toimintakyvyn ongelmiin tulisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä pitkittyessään työttömyys tai muu työelämän ulkopuolelle jääminen voi syventää ongelmia ja vaikeuttaa työllistymistä entisestään. On havaittu, että henkilön oma arvio työ- ja toimintakyvystä ennustaa hyvin työ- ja toimintakyvyn tilannetta ja kehittymistä, sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä sekä työttömyyttä. Jotta asiakkaan itse tuottamat arviot saadaan tehokkaasti hyödynnettyä, tarvitaan kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline.¹⁴³ 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 integroida osaksi työkykyä ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Kanta-palveluihin voitaisiin tallentaa myös tieto potilaan työterveyshuollosta, mikä tekisi yhteydenpidosta teknisesti suoraviivaisempaa.

Palvelujen suunnittelu ja toteutus

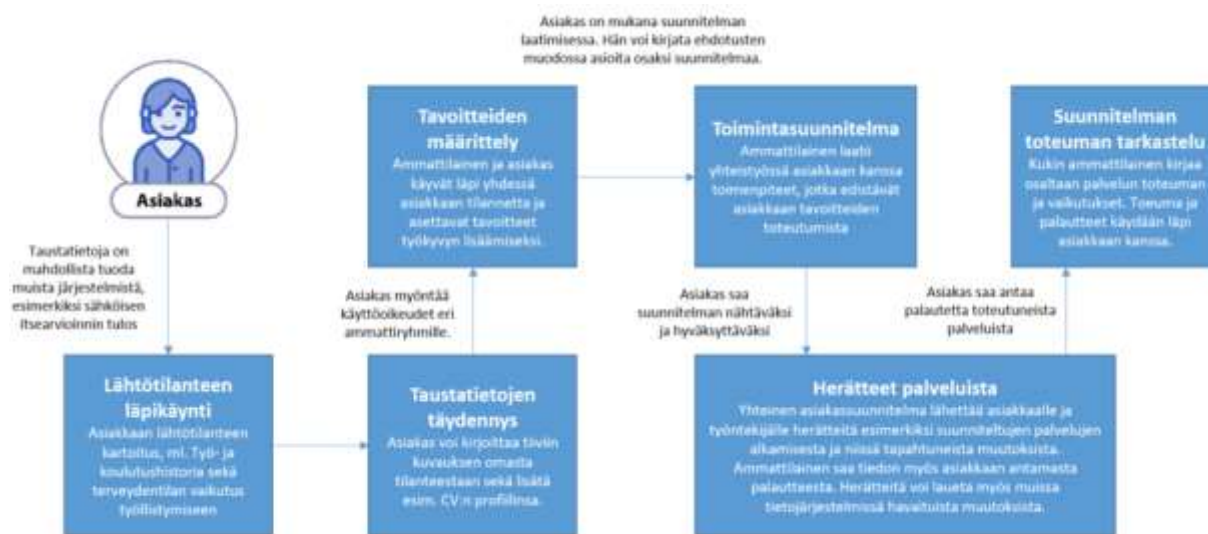
¹⁴³ Itsearviointivälineen kehittämistä ehdotettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean loppuraportissa: Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi (2017). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. STM. Ks. ehdotus 27. [Linkki julkaisuun](#).

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 toimeenpaneavalla 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. (Kuvio 2.)

Kuvio 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.

4.10.4 Komitean ehdotukset 21 ja 22

- 21.** Kehitetään kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline, jonka avulla työikäinen voi tarvittaessa saada tietoa omasta työkyvystään, neuvoja oman tilanteensa edistämiseksi sekä 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.

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

4.10.5 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.

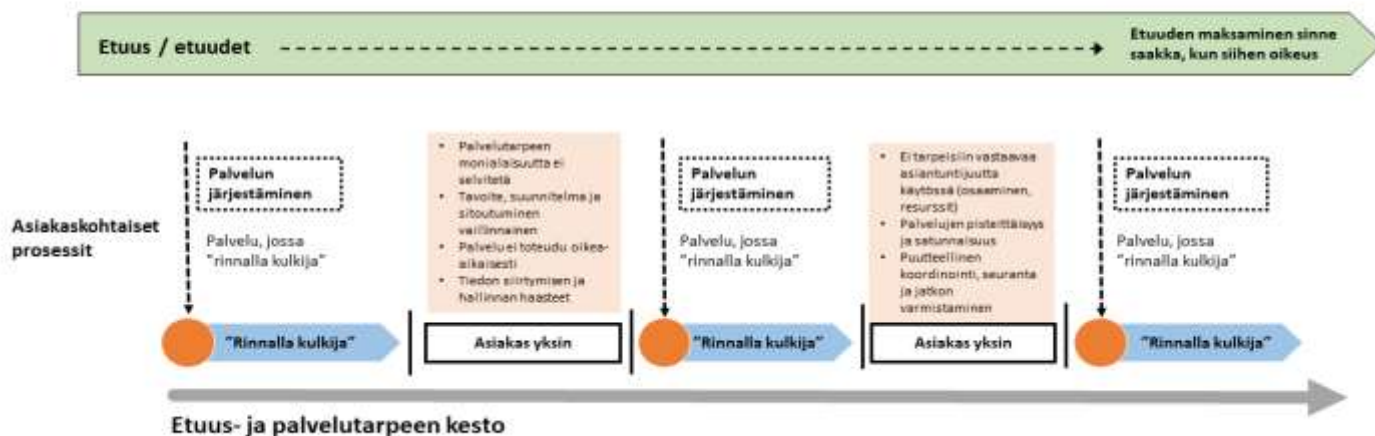
Sekä tutkitun tiedon¹⁴⁴ että käytännön kokemusten perusteella on ilmeistä, että palvelu- ja etuusprosesseihin tulee asiakkaita, jotka eivät kykene toimimaan itsenäisesti palvelujen ja etuuksien lainsäädännön kautta raamitettujen perusprosessien ja ohjeistusten mukaan. Osin tästä johtuen asiakkaita ajautuu 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. (Kuvio 3.)

Kuvio 3.

¹⁴⁴ 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. Valtioneuvoston kanslia. [Linkki julkaisuun.](#)

”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 lääkinällisen kuntoutuksen asiakkaalle [terveydenhuoltolaki (1326/2010) 29 §]
- NUOTTI-valmentaja nuoren ammatillisen kuntoutuksen asiakkaalle [laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)7 a §]
- työkykykoordinaattori, työhön valmentaja
- palveluohjaaja, asiakasvastaava

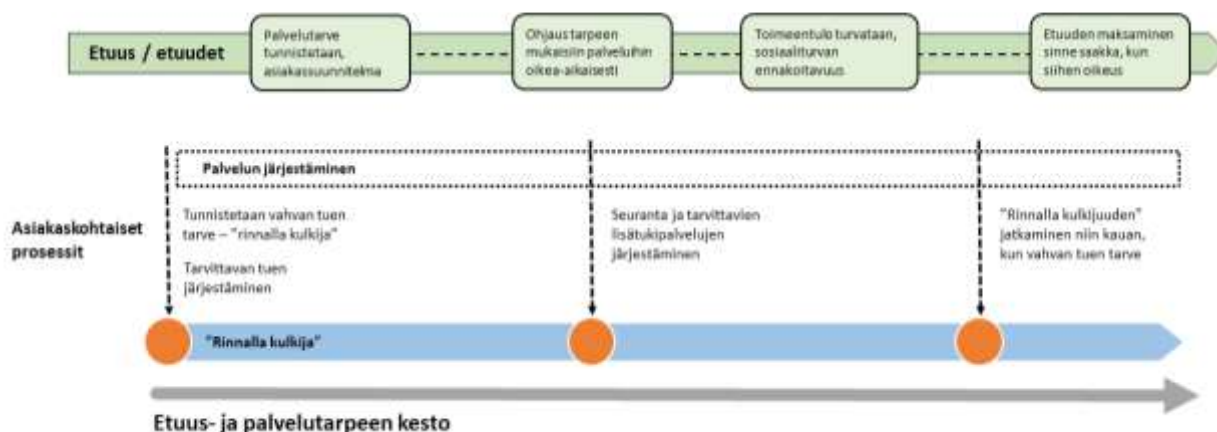
Kuntoutuksen uudistamiskomitea ehdotti loppuraportissaan, että monia erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden kuntoutumisen prosessin hallitsemiseksi asiakasprosessista päävastuussa olevan tahon on otettava käyttöön vastuullisen asiakasohjauksen malli (case management).¹⁴⁵ Tarvittaessa prosessivastuutahon 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 työtettä (case management -työote), jota hänellä tulisi olla mahdollisuus käyttää huomioiden tehtävän edellyttämä työajallinen resursointi ja osaaminen. Vastuuhenkilö sovittaisiin

¹⁴⁵ Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi (2017). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön 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. (Kuvio 4.)

Kuvio 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.

4.10.6 Komitean ehdotukset 23

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

4.10.7 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 mielenterveyskuntoutujat.

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

4.10.8 Komitean ehdotukset 24

- 24.** 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.

4.10.9 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.

4.10.10 Komitean ehdotukset 25

- 25.** 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 byrokratialoukut

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

Työllisyyden näkökulmasta olennaista on, miten ihmiset reagoivat työnteon kannustimiin ja 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 työntekijöiden kannustimien, sosiaaliturvan riittävyyden ja julkisen talouden kestävyuden välillä. Työllisyyden näkökulmasta kannustinloukkujen haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää myös etuuksien saamiseen liittyvien velvollisuuksien ja palvelujen avulla.

Sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla kokonaisuutena työntekijöiden kannustava. Työntekijöiden kannustimiin ja kannustinloukkuihin tulee kiinnittää huomiota myös työllisyyden edistämisen ja sosiaaliturvajärjestelmän rahoituspohjan vahvistamisen näkökulmasta.

4.11.2 Komitean ehdotukset 26 ja 27

- 26.** 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.
- 27.** Byrokraloukkujen 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 byrokraloukkuja ja siten edistää työllisyyttä.

4.12 Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus

4.12.1 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 palvelujen kytköksiin ja velvoittavuuteen. Etuuksien ja palvelujen selkeämpi yhteys edesauttaa tiedon välittymistä henkilön mahdollisesta ulkomailta oleskelusta. Palvelujen 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 työtaturma- ja ammattitautivakuutus. Kaikki työ Suomessa on lähtökohtaisesti työeläkevakuutettava, jos palkka on vähintään 62,88 euroa kuukaudessa (vuonna 2022). Kaikki työ Suomessa on myös vakuutettava työtaturmien 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 prosenttia 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 lähdettäessä. Kansainvälisillä sosiaaliturvamääräyksillä on keskeinen merkitys työnantajien näkökulmasta, koska työnantajat rahoittavat merkittävän 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 vammaisetuuksista
- 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-työssäkävien 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. Kahdenvälisen 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 lähdeettäessä ulkomaille. Tätä solidaarisuuden ja järjestelmän legitimitietin kysymystä pohdittiin mobiilin sosiaaliturvan kärkihankkeessa.¹⁴⁶ 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, verorahoitus, 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 ulkomailta 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 lähdeettäessä työn vuoksi liikkuvien osalta ei ole esitetty muutostarpeita. Haasteet liittyvät enemmänkin muun syyn kuin oman työn vuoksi liikkuviin henkilöihin. Suomessa ansaittu työeläke maksetaan kaikkialle maailmaan, mutta asumisperusteista sosiaaliturvaa ei lähtökohtaisesti saa mukaansa ulkomaille. Haaste asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta on kuitenkin se, ettei sosiaaliturvan toimeenpanijoilla ole välttämättä tietoa ulkomailta oleskelusta, jolloin ihminen voi saada asumisperusteista sosiaaliturvaa virheellisesti. Tilanteeseen vaikuttaa myös etuus- ja palvelujärjestelmän digitalisaatio.

¹⁴⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumiseen perustuva sosiaaliturva kansainvälisissä tilanteissa. Raportteja ja muistioita 2019:10. [Linkki loppuraporttiin](#).

Uuden lisän liikkuvuuteen on tuonut koronakriisin aikana lisääntynyt etätö ulkomailla. Viime vuosien aikana Suomessa, kuten myös Euroopan unionin jäsenmaissa ja maailmanlaajuisesti, etätöön tekeminen on yleistynyt niin työntekijöiden kuin yrittäjienkin osalta. COVID-19-pandemian johdosta etätöskentely 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 etätööhön, kuten myös ulkomailta Suomessa tehtävään etätööhön, 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 etätöön 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 nousevat kysymykset Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoitus pohjan kestävydestä ja Suomen sosiaaliturvan vahvan legitimitietin säilymisestä kansalaisten keskuudessa.

Ulkomailla syntyneiden yli 18-vuotiaiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä (AROE) olevien osuus oli vuonna 2021 25,3 prosenttia, mikä on yli 11 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa syntyneiden vastaava osuus. EU-alueella syntyneiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien osuus oli 20,3 prosenttia. EU-alueen ulkopuolella syntyneiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien osuus oli vuonna 2021 27,8 prosenttia, eli lähes kaksinkertainen Suomessa syntyneisiin verrattuna.¹⁴⁷

Maahanmuuttajien työllisyysaste on Suomessa syntyneisiin verrattuna selvästi alhaisempi, vaikkakin ero on viime vuosina kutistunut. Erot työllisyys- ja työttömyysasteessa kasvavat entisestään, kun tilannetta tarkastellaan eri maahanmuuttajaryhmittäin tai sukupuolten välillä. Ulkomailla syntyneiden miesten työllisyysaste on lähellä yleistä työllisyysastetta, kun vastaavasti ulkomailla syntyneiden naisten työllisyysaste on noin 10 prosenttiyksikköä alhaisempi. EU-alueella syntyneiden ja EU:n

¹⁴⁷ Eurostat 2022.

ulkopuolella syntyneiden välillä on kuitenkin merkittävä ero.¹⁴⁸ 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.¹⁴⁹

Etuuskäyttöä tarkasteleva tutkimustieto osoittaa, että maahanmuuttajat käyttävät Suomessa syntyneisiin verrattuna suhteessa enemmän Kelan toimeenpanemia perusturvaetuuksia. Perusturvaetuksien käytön osalta tilanne ei ole yhtäläinen koko maahan muuttaneiden joukon osalta, vaan heikoin tilanne on EU-alueen ulkopuolella syntyneillä, joiden joukossa etuuksien saanti on huomattavan yleistä. Etuuksien käyttöä lisäävät muun muassa maahanmuuttajien nuorempi ikärakenne, osallistuminen kotoutumista edistäviin palveluihin, heikompi työllisyys ja työmarkkina-asema sekä pienituloisuus. Esimerkiksi toimeentulotukea, asumistukea ja lapsiperheiden etuuksia maksetaan useammin nuoremmille kuin vanhemmille ikäryhmille.¹⁵⁰ Maahanmuuttajat ovat myös harvemmin ansiosidonnaisten etuuksien piirissä. Yleisesti voidaan edelleen todeta, että onnistunut kotoutumisprosessi tukee myös kestäväää sosiaalipolitiikkaa.¹⁵¹

4.12.2 Komitean ehdotukset 28, 29 ja 30

28. Vastavuoroisuuden vahvistaminen. Suomen asumisperusteista sosiaaliturvaa maksetaan lähtökohtaisesti vain Suomessa tosiasiallisesti oleville henkilöille. Etuuksien ja nykyisten palvelujen selkeämpi yhteys edesauttaa tiedon välittymistä ulkomailla oleskelun vaikutuksista sosiaaliturvaan. Etuuksien ja palvelujen yhteen nivominen on tärkeää myös Suomeen muuttavien kotoutumispalvelujen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen näkökulmasta.

- Valmistellaan reaaliaikaisen tiedon välittymistä maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaan kuulumisesta erityisesti naapurimaiden kanssa (ensivaiheessa Viron kanssa).

29. Monipaikkaisen työn ja sosiaaliturvan yhtymäkohdat.

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

30. Rahoituksen kestävyys ja mahdollisuus vapaaehtoiseen liittymiseen sairausvakuutukseen.

¹⁴⁸ OECD (2018). Working together. Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland. OECD Publishing. Paris.

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

¹⁵⁰ Jauhiainen, S. & Raivonen, L. (2020). Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018. Kelan työpapereita 157/2020. [Linkki julkaisuun](#).

¹⁵¹ Ahtela, J. & Rentola, E. (2014). Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:26. STM. [Linkki julkaisuun](#).

- Päivitetään tilannekuva asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuulumisen ja rahoitukseen osallistumisen yhteismitallisuudesta.
- Selvitetään mahdollisuus liittyä sairausvakuutukseen vapaaehtoisesti vakuutusmaksua maksamalla tilanteessa, jossa ehdot eivät muuten täyty.

5. Tulevaisuuden sosiaaliturva

5.1 Esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä

Sosiaaliturvakomitea kannattaa yhden perusturvaetuuden selvittämistä sosiaaliturvauudistuksen seuraavana vaiheena. Yksi perusturvaetus olisi syyperusteinen etuus. Perusturvaetuuden myöntämisen ehdot ja perusteet olisivat erilaiset riippuen elämäntilanteesta. Yhteen perusturvaetuuteen esitetään vaiheittaista siirtymistä.

Sosiaaliturvakomitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden. Yhtenäistäminen kattaa etuuksien myöntämisedellytykset ja määräytymisperusteet soveltuvin osin sekä toimeenpanon. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Etuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä valmistellaan säilyttäen nykyisen sosiaalivakuutuksen periaatteet syyperusteisuudesta ja tarveharkinnasta.

Yhtenäistäminen ja yhdistäminen koskevat seuraavia perusturvaetuuksia ansioturva huomioiden:

- työmarkkinatuki
- peruspäiväraha
- sairauspäiväraha
- Kelan kuntoutusraha
- vanhempainpäivärahat.

Komitea esittää hallituksen selvitettäväksi, mitkä etuuksien ehdoista yhtenäistetään ja miten, sekä arvioitavaksi eri yhtenäistämisvaihtoehtojen vaikutukset (vaikutukset etuudensaajiin, ml. sukupuoli- ja lapsivaikutukset, kustannusvaikutukset ja vaikutukset julkiseen talouteen, muut vaikutukset) ainakin seuraavien ehtojen osalta:

- hakuajat
- maksupäivät ja -ajat
- omavastuu aika
- lapsikorotus
- ikään liittyvät ehdot
- taso
- korotusosa, kulukorvaus/ylläpitokorvaus
- perheenjäsenen vaikutus
- yhteensovitus ansiotyöhön ja –tuloihin (palkkatulot ja yrittäjätulot)
- enimmäiskesto.

Toimeenpanoa yksinkertaistetaan edistämällä etuuksien asiakaslähtöistä hakemisprosessia, joka ottaa huomioon myös rinnakkaisten etuuksien ja tukien hakemisen.

5.2 Komitean linjaukset toisen kauden työlle

Edellä esitetyn ehdotuksen lisäksi välimietinnön luvussa neljä ehdotetaan lukuisia selvitys-, lainvalmistelu- ja kehittämishankkeita tulevalle hallitukselle käynnistettäväksi. Tarvittaessa komitea voi edistää ehdotusten jatkoselvittämistä, mikäli ne eivät etene seuraavaan hallitusohjelmaan.

Komitea jatkaa toisella kaudellaan sosiaaliturvan uudistamista käsittelemällä seuraavia kokonaisuuksia ja tekemällä tarvittavat ehdotukset tuleville hallituksille:

- Elämäntilanteen, työ- ja toimintakyvyn tai palvelutarpeen kannalta "väärällä" etuudella oleminen sekä etuuksien yhteensovittaminen palveluihin ja etuudensaajien osallistumisen lisääminen (esim. työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, kuntoutusraha, kuntoutustuki, toimeentulotuki). Tässä työssä käsitellään perusturvaa ja ansioturvaa.
- Viimesijaisen sosiaaliturvan (nykyisin toimeentulotuen) asema sosiaaliturvajärjestelmässä. Komitean työssä arvioidaan, kuinka hyvin toimeentulotuen ja perusturvaetuuksien välinen suhde vastaa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välistä hierarkiaa. Samalla tarkastellaan toimeentulotukea ja perusturvaetuksia koskevia rakenteellisia kehittämisvaihtoehtoja ja toimeentulotuen toimeenpanon tarkoituksenmukaisia järjestämistapoja. Lisäksi arvioidaan viimesijaisen turvan ja perusturvan tasoihin liittyviä kehittämisselvityksiä ja niiden vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen ja eri etuus- ja tukimuotojen tavoitteisiin.
- Asumistuen kehittäminen ehdotetun selvityksen (luku 4.8) perusteella.
- Etuuksien ja tukien yksilökohtaisuus ja perhe- ja kotitalouskohtaisuus, huomioiden perhesuhteet, elatusvastuukysymykset, lapsen oikeudet ja sukupuolten tasa-arvon.
- Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino, yhteisvastuu ja yhdenvertaisuus tulevaisuuden sosiaaliturvajärjestelmässä. Tavoitteena on sosiaalisten riskien tasaaminen oikeudenmukaisella, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.
- Sosiaaliturvan kokonaisrakenteen uudistamista pitkällä aikavälillä ja vaihtoehtojen järjestämistapojen tarkastelua jatketaan.

Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessä uudistukselle asetetut tavoitteet ovat pohjana sosiaaliturvan uudistamiselle ja komitean toisen kauden työlle. Uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tähän pyritään ensisijaisesti työllisyyttä, osallisuutta ja vaikuttavuutta lisäävillä rakenteellisilla uudistuksilla.

Komitea määrittelee toisella kaudellaan sosiaaliturvauudistuksen seuranta- ja arviointia varten seurantamittarit.

Komitea pitää tärkeänä seurata sosiaalisen ulottuvuuden ja siihen liittyvän toimivallan jaon kehittymistä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

5.3 Huomiot etuuksiin kytkeytyvien palvelujen kehittämiseksi

Sosiaaliturvauudistuksella on yhteys palvelujärjestelmämuutoksiin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, työvoimapalvelujen uudistus ja kuntoutuksen uudistus. Komitea on tunnistanut, että etuusjärjestelmän muutokset eivät yksinään ole riittäviä sosiaaliturvauudistuksen

tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan myös palveluilla on tässä keskeinen rooli. Oikea-aikaisilla, tarpeen mukaisilla ja vaikuttavilla palveluilla voidaan ehkäistä etuuskausien pitkittymistä. Jotta etuuksiin kytkeytyvien palvelujen oikea-aikainen saatavuus ja riittävyys voidaan turvata, on huolehdittava palvelujärjestelmän henkilöstöresursseista ja työvoiman saatavuudesta. Ennakoitava toimeentuloturva tukee myös palvelujen vaikuttavuutta.

Komitea katsoo, että palvelujärjestelmän vaikuttavuuden vahvistamiseksi tarvitaan nykyistä kattavampaa ja luotettavampaa tietoa palvelujen vaikutuksista. Vaikuttavuuden arvioinnin edellytyksenä on palvelujen riittävä tilastointi sekä tietojen saaminen etuuksien ja palvelujen yhteiskäytöstä. Etuuksien yhteydessä käytettävien palvelujen vaikuttavuutta tulisi myös arvioida nykyistä laajemmin syy-seuraus -vaikutusten arvioinnin mahdollistavilla tutkimuksellisilla menetelmillä. Tämä tukisi etuus- ja palvelujärjestelmien kehittämisen tietopohjaa ja järjestelmien kykyä vahvistaa väestön työ- ja toimintakykyä, työllisyyttä ja osallisuutta tulevaisuudessa.

Liitteet

Liite 1 Sosiaaliturvakomitean jaostojen kokoonpanot

Liite 2 Komitean jäsenten eriävät mielipiteet ja täydentävät lausumat

Liite 3 Pysyvien asiantuntijoiden lausunnot