

Puheenjohtajiston luonnos kannanotoista ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin

Taustaa

Sosiaaliturvakomitean jaostot ja tutkijaverkosto ovat konkretisoineet komitean määrittelemiä neljää sosiaaliturvan keskeistä ongelmakokonaisuutta raporteissaan:

1. Sosiaaliturvan monimutkaisuus
2. Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen
3. Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen
4. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Lisäksi jaostot ja tutkijaverkosto ovat tuottaneet viidennen raportin sosiaaliturvan keskeisistä valinnoista ja peruseriaatteista. Raporttien on tarkoitus valmistua vuoden 2021 loppuun mennessä.

Jokaisesta ongelmaraportista tehdään komitean riittävän yksimielinen kannanotto, jossa kuvataan:

- A. Ongelmaraportista välimietintöä varten jatkovalmisteluun nostettavat ongelmat. Isoja rakenteellisia ongelmia ja uudistamistarpeita.
- B. Tavoite jokaisen ongelman ratkaisulle: mikä sosiaaliturvassa on toisin, kun ongelma on ratkaistu. Myös mitattava kriteeri tavoitteen saavuttamiselle, jos mahdollista.
- C. Linjaukset sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista, joille ratkaisuehdotuksia ongelmiin lähdetään selvittämään välimietintöä varten. Apuna tässä on ns. viides raportti eli Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet -raportti.

Puheenjohtajisto on laatinut luonnoksen kannanottojen rakenteeksi pohjautuen jaostojen ja tutkijaverkoston selvitystyöhön. Puheenjohtajiston luonnoksessa esitellään komitean määrittelemiä sosiaaliturvan nykyjärjestelmän ongelmia sekä linjauksia, joiden pohjalta jaostot lähtevät ensi vaiheessa etsimään nykyjärjestelmän ongelmiin ratkaisuvaihtoehtoja komitean välimietintöä varten.

Tässä vaiheessa ei linjata sosiaaliturvan pitkän aikavälin uudistamisen periaatteista ja rakenteista. Sosiaaliturvan pidemmän aikavälin uudistamista varten tutkimus- ja arviointijaosto alkaa ohjata vaihtoehtojen sosiaaliturvan järjestämistapojen (kuten perustulo, negatiivinen tulovero, perustili, perusturvaetuuksien yhdistäminen, syyperusteinen järjestelmä) selvityksiä, jotka tuodaan komitean

käsiteltäväksi. Selvitysten valmistuttua komitea linjaa sosiaaliturvan pitkän aikavälin uudistamisen periaatteista ja rakenteista välimietinnössään.

Puheenjohtajisto työstää kannanottoluonnosta komitean palautteen mukaisesti.

Kannanotot valmistuvat, kun komitea on hyväksynyt kannanottoluonnoksen sisällön. Tavoitteena on, että komitean kannanotot valmistuvat alkuvuodesta 2022.

Komitea ja jaostot eivät ole sitoutuneet tähän luonnokseen.

Sisällys

Puheenjohtajiston luonnos kannanotoista ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin	1
Taustaa	1
1. MONIMUTKAISUUS: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi	5
1.1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen pitkällä aikavälillä	5
1.2. Tulokäsitteissä ja haku- ja maksuajankohdissa on (tarpeetonta) vaihtelua.....	7
1.3. Perhekäsitteessä ja läheissuhteiden huomioimisessa on vaihtelua.....	8
1.4. Toimeenpanon monimutkaisuus: Tieto ei kulje viranomaisten välillä	9
1.5. Toimeenpanon monimutkaisuus: Asiointipalvelut ovat hajanaisia.....	10
1.6 Tietovarantojen ja analytiikan hyödyntämisen kysymykset.....	11
2. ANSIOTYÖN JA SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi.....	12
2.1. Osittaisen työskentelyn tukeminen.....	12
2.2. Yrittäjyys ja sosiaaliturva	14
2.3. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja informaatioloukut	16
2.4. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen.....	18
2.5. Työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja osittainen työskentely.....	19
3. VIIMESIJAINEN TURVA, PERUSTURVA JA ASUMINEN: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi.....	20
3.1. Toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä	20
3.2. Toimeentulotuki perusturvan sijasta.....	21
3.3. Asumismenot ja niiden korvaaminen asumistuilla ja toimeentulotuella	22
4. PALVELUJEN JA ETUUKSIEN YHTEENSOVITTAMINEN: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi.....	24
4.1. Palvelu- ja etuusjärjestelmien erot tarkoituksessa, tavoitteissa ja toimintalogiikassa	24
4.2. Palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa.....	26
4.3. Etuus- ja palvelupolun toimimattomuus yksilön kannalta	28

5. MAHDOLLISET ONGELMARAPORTTIEN ULKOPUOLISET	30
5.1. Jatkuva oppiminen ja osaamisen kehittäminen	30
Liite: SELVITYKSET KANNANOTTOJEN TUEKSI	31
6.1. Sosiaaliturvan menot ja rahoitus	31
6.2. Työelämän murros.....	31
6.3. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus	31

1. MONIMUTKAISUUS: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi

1.1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen pitkällä aikavälillä

Sosiaaliturvan monimutkaisuutta koskevien ongelmien 1.1. – 1.3 (eri etuuksien suuri määrä, etuuksien toisistaan eroavat tulokäsitteet ja hakuajat sekä perhe- ja läheissuhteita koskevat käsitteet) vähentämiseksi tavoitteena on etuuksia koskevan sääntelyn kehittäminen siten, että yhdenmukaisuutta eri etuuksien välillä pyritään lisäämään mm. hakuaikojen, tulojen huomioimisen sekä perheen ja läheisten vaikutuksen osalta. Samassa tarkoituksessa voidaan arvioida myös mm. mahdollisuutta eri etuuksien tai ainakin niiden hakemisen yhdistämiseen tavoitteena mahdollisimman selkeä mutta kuitenkin ihmisten tarpeet riittävästi huomioon ottava sosiaaliturva. Tarkoitettuun sääntelyn yhtenäistämiseen tulee pyrkiä siltä osin ja niissä rajoissa kuin sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon mm. sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteet.

Ongelman kuvaus: Erilaisiin elämäntilanteisiin on oma tukensa ja tuella omat ehtonsa, joiden taustalla on ihmisten erilaiset elämäntilanteet ja tarpeet. Nykyiset etuudet ovat syntyneet pitkän ajan kuluessa, kun on haluttu kohdentaa resursseja tiettyihin tilanteisiin ja tietyille henkilöryhmille.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Tavoitteena on pitkällä aikavälillä yksilön kannalta selkeämpi, ennakoitava, yksilön erilaiset tarpeet riittävästi huomioon ottava sosiaaliturva. Selvitetään, millä tavalla järjestelmää olisi mahdollista selkeyttää ja etuuksia yhdistää, mikäli se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Selkeämpi järjestelmä, joka huomioi ihmisten yksilölliset tilanteet, mutta jossa etuuksien määrä ei välttämättä vähene
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Nykyisen syyperusteisista ja tarveharkintaisista etuuksista ja tuista koostuvan järjestelmän tavoitteena on ollut kohdentaa turvaa sitä eniten tarvitseville, ottaen huomioon yksilöiden erilaiset elämäntilanteet ja -valinnat, ja samalla ehkäistä turvan kohdentumista niille, jotka eivät sitä tarvitse. Selkeyttäminen saattaa vaikuttaa etuuksien kohdentumiseen.
- B. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen

- a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen, etuuden saanti edellyttää, että jokin laissa säädetty turvan tarpeen tilanne, kuten esimerkiksi työttömyys, vamma tai työkykyyn vaikuttava haitta on olemassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaiseen syyperusteiseen tilanteeseen tarvitsisi olla olemassa juuri – ja vain – kyseistä tilannetta koskeva etuus.
- C. Etuuksien ja määrätymisperusteiden yhdenmukaistaminen pyritään tekemään niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.

1.2. Tulokäsitteissä ja haku- ja maksuajankohdissa on (tarpeetonta) vaihtelua

Ongelman kuvaus: Eri ajankohtina säädettyjen etuuksien tulokäsitteissä sekä haku- ja maksuajankohdissa on vaihtelua, jolle ei löydy etuuden tarkoitettuun ja tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen perustuvaa syytä. Ongelmana on tulokäsitteiden ja haku- ja maksuajankohtien erilaisuus kokonaisuuden tasolla.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Tulokäsitteet sekä haku- ja maksuajankohdat ovat mahdollisimman yhdenmukaiset eri etuuksissa, huomioiden etuuksien tarkoitukset ja tavoitteet. Tavoitteen mittari: perusteettomat erot tulokäsitteissä sekä haku- ja maksuajankohdissa ovat vähentyneet.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Selkeämpi järjestelmä, joka huomioi ihmisten yksilölliset tilanteet, mutta jossa etuuksien määrä ei välttämättä vähene
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Tulokäsitteiden ja haku- ja maksuajankohtien eroilla on yhteys etuuksien erilaisiin tavoitteisiin ja tarkoituksiin. Haku- ja maksuajankohtien eroja selittää myös etuuksien liittyminen erilaisiin elämäntilanteisiin ja siihen, milloin etuuden on tarpeen olla henkilön käytössä. Perusteettomat erot tulokäsitteissä sekä haku- ja maksuajankohdissa ovat vähentyneet. Tulokäsitteiden yhdenmukaistaminen saattaa vaikuttaa etuuksien kohdentumiseen.
- B. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen, etuuden saanti edellyttää, että jokin laissa säädetty turvan tarpeen tilanne, kuten esimerkiksi työttömyys, on olemassa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaiseen syyperusteiseen tilanteeseen tarvitsisi olla olemassa juuri – ja vain – kyseistä tilannetta koskeva etuus.
- C. Tulokäsitteiden sekä maksuajankohtien yhdenmukaistaminen pyritään tekemään niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.

1.3. Perhekäsitteessä ja läheissuhteiden huomioimisessa on vaihtelua

Ongelman kuvaus: Perheenjäsenten ja läheissuhteiden huomioiminen vaihtelee eri etuuksissa. Taustalla ovat mm. lakisääteiset elatusvelvollisuudet, tosiasiallisesti/oletettavasti käytettävissä oleva elatus ja yhteisen asunnon yhteiset asumismenot. Suuri osa vaihtelusta juontuu sosiaaliturvan perusrakenteesta, jossa ensisijaisia yksilöllisiä etuuksia täydentävät kotitalouskohtaisesti tarveharkitut asumistuki ja toimeentulotuki. Tarveharkinnan tarkoitus on kohdentaa tuki pienituloisille kotitalouksille. Myös ensisijaisissa etuuksissa on poikkeuksia yksilöllisyydessä. Kyse on siitä, miten esim. puoliso ja lapset ja mahdolliset muut henkilöt vaikuttavat oikeuteen saada etuutta ja etuuden määräytymiseen.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Viimesijaisten tukien ja asumisen tukien perhekohtaisuutta kehitetään vastaamaan tämän päivän tarpeita. Lapset otetaan huomioon yhdenmukaisesti / johdonmukaisesti oikeuksissa eri etuuksiin ja tukiin sekä niiden määräytymisessä. Tuet ja etuudet kohtelevat erilaisia perhemuotoja ja asumisratkaisuja neutraalisti eivätkä ohjaa näitä valintoja.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Sosiaaliturva muutetaan yksilöperusteisemmaksi
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Etuuksissa ja tuissa on erilaisia perhe- ja läheissuhteisiin liittyviä käsitteitä, esim. perhe, ruokakunta, yhteistalous, avoliitto. Käsitteiden eroilla on yhteys etuuksien ja tukien erilaisiin tavoitteisiin ja tarkoituksiin. Jos ensisijaisena tavoitteena on käsitteiden yhtenäistäminen ja sosiaaliturvan muuttaminen nykyistä yksilöperusteisemmaksi, turvan kohdentumiseen eri perhe- ja elämäntilanteissa oleville henkilöryhmille tulee muutoksia ja mahdollisuudet kohdentaa tukea eri perhe- ja elämäntilanteissa oleville heikkenevät.
- B. Yksilöperusteisuutta pyritään lisäämään niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.

1.4. Toimeenpanon monimutkaisuus: Tieto ei kulje viranomaisten välillä

Ongelman kuvaus: Etuuksien ja palvelujen toimeenpanovastuu jakautuu suurelle määrälle organisaatioita, jotka kehittävät itsenäisesti toimintamallejaan ja tietojärjestelmiään. Toimijoiden välistä vuorovaikutusta tai tiedon hallinnan kehittämistä ei ohjata kokonaisuutena. Järjestelmään on kehittynyt ”siiloja”, mistä syntyy kaksi ongelmaa. (1) Kukin organisaatio havaitsee asiakkaan oman palvelutehtävänsä tai ammatillisen osaamisensa kautta, jolloin asiakkaan kokonaistilanne ja todellinen palvelutarve voivat jäädä tunnistamatta. (2) Ongelmana on tietojen vaihdon sujuvuus eri tahojen välillä. Etuus- ja palveluprosesseihin syntyy tehottomuutta, kun tietoja liikutellaan esimerkiksi puhelimitse, postitse tai asiakkaan välityksellä.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Mahdollisimman sujuva tietojen vaihto eri tahojen välillä asiakkaan yksityisyyden suoja ja tietosuojahuomioiden. Häiriökysynnäksi luokiteltavien palvelutapahtumien määrä, tiedonkulusta johtuvien viiveiden ja korjattavien päätösten määrä vähenee.

Laaditaan selvitys tiedonsiirtymisestä ja tiedonhallinnasta sosiaaliturvajärjestelmässä. Ratkaisuja haettaessa huomioidaan muun muassa tietosuojalainsäädäntö. Lisäksi huomioidaan lainsäädännössä jo olevat käyttämättömät mahdollisuudet.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Edistetään sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon ja tiedonhallinnan kokonaissuunnittelua määrittämällä tähän liittyvät tehtävät ja niiden vastuut
 - a. Mitä valinnasta voisi seurata, esimerkki: sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan kokonaissuunnittelun edistäminen tarkoittaisi uudenlaisten roolien määrittelyä toimijoiden kesken. Lainsäädännön, palveluissa sovellettavien toimintamallien, käytettävien lomake- ja tietorakenteiden sekä tietojärjestelmien kehittäminen tavalla, joka mahdollistaisi sujuvan tiedonkulun sekä järjestelmän joustavuuden erilaisten tilanteiden edessä.

1.5. Toimeenpanon monimutkaisuus: Asiointipalvelut ovat hajanaisia

Ongelman kuvaus: Etuuksien ja palvelujen toimeenpanovastuu jakautuu suurelle määrälle organisaatioita, jotka kehittävät itsenäisesti asiointipalvelujaan. Asiointipalveluja kehitetään kunkin toimijan palvelutehtävän näkökulmasta. Kullakin palvelulla on oma sanasto, toimintalogiikka ja ulkoasu. Lisäksi jokaiseen palveluun kirjaudutaan erikseen ja syötetään samoja tietoja. Usein asiakas joutuu käyttämään monia eri palvelukanavia hoitaakseen yhtä asiaa. Erityisesti useita etuuksia (tai palveluja) tarvitsevien asiakkaiden kohdalla palvelukanavien ja palvelupisteiden hajautuminen vaikeuttaa asiointia ja oman tilanteen hahmottamista. Tämä voi lisätä informaatioloukkua ja tehdä omaa tilannetta parantavien valintojen tekemisestä vaikeampaa. Henkilökohtaisen palvelun saaminen voi olla vaikeaa, mikä vaikeuttaa niiden henkilöiden toimimista, joilla ei syystä tai toisesta ole mahdollisuutta asioida sähköisesti.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Asiakkaiden kokemukset erilaisiin elämäntilanteisiin liittyvien asiointipalvelujen kokonaisuuksista kehittyvät myönteisemmiksi. Asiakkaiden kokemukset siitä, että tiedon puute vaikeuttaa toimimista, vähenevät. Digitaalisten ratkaisujen tarkoituksena ei ole korvata muita asiointitapoja, vaan tarjota joustava vaihtoehto sellaisille henkilöille, jotka pystyvät digitaalisia palveluja käyttämään. Henkilökohtaista palvelua on saatavilla oikea-aikaisesti sitä tarvitseville.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Edistetään sosiaaliturvajärjestelmän sähköisen asioinnin kehittymistä asiakkaan elämäntilanteiden ympärille, määrittämällä tähän liittyvät tehtävät ja vastuut
- a. Mitä valinnasta voisi seurata, esimerkki: elämäntilanteiden ympärille rakennettavien asiointipalvelujen kehittäminen tarkoittaisi merkittävää panostusta kokonaissuunnitteluun (ks. kohta 1.4) ja toimijoiden yhteistyössä tapahtuvaan digitaalisten palvelujen kehittämiseen. Asiakkaiden kannalta valinta voisi tarkoittaa helpommin saatavilla olevia ja nykyistä vaikuttavampia palveluja. Asiakkaalle voitaisiin tarjota digitaalinen identiteetti, jonka kautta hän näyttäytyisi eri sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanijoille. Tämä digitaalinen identiteetti voisi sisältää etuuksien ja palvelujen käytön kannalta oleellisia tietoja koskien esimerkiksi koulutusta, etuuspäätöksiä, työ- tai toimintakykyä, tuloja tai perhesuhteita. Tietojen viranomaiskäyttö voisi perustua asiakkaan antamaan suostumukseen tai lakisääteiseen oikeuteen käsitellä tietoja.

1.6 Tietovarantojen ja analytiikan hyödyntämisen kysymykset

Ongelman kuvaus: Käytettävissä olevat tietovarannot ja niiden käsittelyyn soveltuva teknologia mahdollistavat ratkaisuja, joilla on merkittävä vaikuttavuus- ja tehokkuuspotentiaali. Tällaisia ratkaisuja ovat mm. erilaiset etuus- tai palveluehdotukset, automaattisesti myönnettävät etuudet sekä tekoälypohjainen palvelutarpeen tai erityisissä riskiryhmissä olevien henkilöiden tunnistaminen. Ratkaisuja ei kuitenkaan voida kehittää tai ottaa käyttöön ilman periaatteellista keskustelua viranomaistoiminnan rajoista ja niiden suhteesta yksityisyyden suojaan tai itsemääräämisoikeuteen. Lisäksi on otettava huomioon tietosuojalainsäädännön vaatimukset.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Keskeiset ratkaistavat kysymykset on tunnistettu ja niistä on riittävän yksimielinen periaatteellinen näkemys.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Sosiaaliturvaetuuksien saaminen perustuu ensisijaisesti sosiaaliturvan käyttäjän omaan aloitteellisuuteen
 - a. Mitä valinnasta voisi seurata, esimerkki: Viranomaiset eivät oma-aloitteisesti lähetä etuusehdotuksia, mutta konkreettisessa asiointitilanteessa voidaan ohjata tai neuvoa myös muista etuuksista ja palveluista, joita henkilöllä voisi olla oikeus saada, mikäli oikeus voidaan päätellä toimeenpanijan hallussa olevista tiedoista (esim. lapsilisä, perhe-eläke, eläkkeensaajan lapsikorotus).
- B. Sosiaaliturvan toimeenpanijat voivat ennakoivasti tunnistaa henkilöiden palvelutarpeita ja pyrkiä kohdentamaan heille palveluja hyödyntämällä tietovarantoja ja data-analytiikkaa
 - a. Mitä valinnasta voisi seurata, esimerkki: Kela ja muut merkittäviä tietovarantoja hallussaan pitävät sosiaaliturvan toimeenpanijat voisivat hyödyntää data-analytiikkaa tehdäkseen yksilötason ennusteita erilaisten palvelutarpeiden tunnistamiseksi. Osa ihmisistä saisi tällä tavoin tarvitsemansa avun nykyistä tehokkaammin ja oikea-aikaisemmin. Ongelman ratkaisussa on otettava huomioon tietosuojalainsäädäntö sekä muu tietojenhallinnan kokonaisuuteen liittyvä sääntely ja sen kehittäminen.

2. ANSIOTYÖN JA SOSIAALITURVAN YHTEENSOVITTAMINEN: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi

2.1. Osittaisen työskentelyn tukeminen

Ongelman kuvaus: Sosiaaliturva ei tunnista kaikkia työn ja tulojen sekä elämäntilanteiden yhdistelmien muotoja. Sovitellun työttömyysturvan työaikavalvonta sopii huonosti epätyypillisiin ja tilapäisiin työsuhteisiin ja työhön, jossa työajan mittaaminen on vaikeaa. Sovitellussa työttömyysturvassa syntyy myös ongelmia, kun kyse on tavanomaisesta palkkatyöstä tai yritystoiminnasta poikkeavista tilanteista, kuten omaishoito, perhehoito, tekijänoikeuskorvauksista syntyvä tulo tai muut immateriaalikorvaukset.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Sosiaaliturva tukee työllisyyttä ja tässä tarkoituksessa mahdollistaa liikkumisen erilaisten työnteon muotojen välillä. Sosiaaliturva tukee osittaista työllistymistä joustavasti. Tulorekisterin hyödynnettävyyttä parannetaan, ja näin vähennetään etuuden hakijan ja työnantajan hallinnollista taakkaa ja lisätään ennustettavuutta osittain työllistyvän näkökulmasta.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin. (Toimeentuloturvaetuuksia maksetaan henkilöille, jotka perustuslain 19 §:ssä tarkoitettusta syystä eivät pysty ansaitsemaan omaa toimeentuloaan.)
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Työttömyysturvassa voidaan edellyttää työkykyisiltä ja -taitoisilta etuuden saajilta aktiivista oman työllistymisen edistämistä, myös osittaisen työllistymisen kautta, jos kokoaikatyötä ei ole tarjolla. Työttömyyden aikainen ansainta (osittaisen työllistymisen tilanteet) huomioidaan etuuden määrässä, sillä se vähentää taloudellisen tuen tarvetta.
- B. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen. (Toimeentuloturvaetuuksia maksetaan henkilöille, jotka perustuslain 19 §:ssä tarkoitettusta syystä eivät pysty ansaitsemaan omaa toimeentuloaan.)
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Etuuden saanti edellyttää, että jokin laissa säädetty turvan tarpeen tilanne, kuten esimerkiksi työttömyys, on olemassa.
 - b. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaiseen syyperusteiseen tilanteeseen tarvitsisi olla olemassa juuri – ja vain – kyseistä tilannetta koskeva etuus.

- c. Syyperusteisuus ei myöskään estä sitä, että turvan perusteessa voidaan yhdistää erilaisia työllistymisen lajeja kuten palkkatyötä ja yritystoimintaa.
- C. Toimeentuloturvan saamisen ehdoissa voidaan jatkossakin asettaa tavoitteeksi kokoaikainen työllistyminen tai työskentely, joka tuo itsenäisen toimeentulon ilman tarvetta soviteltuun etuuteen kuten nykyisin, ja tilanteet, joissa osittainen työllistyminen on riittävä tavoite, vastaisivat lähtökohtaisesti nykytilaa.
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos työttömyysturvan tavoite ei ole kokoaikaiseen työhön työllistyminen, hyväksytään, että henkilö pysyvästi työllistyy osa-aikatyössä, vaikka tarjolla olisikin kokoaikatyötä, jopa samalla työnantajalla, jonka palveluksessa henkilö tekee työtä. Työttömyysturvaa ei ole tarkoitettu matalapalkkatueksi, mitä sovitellun työttömyysetuuden myöntäminen kokoaikatyössä työskentelevälle käytännössä voisi tarkoittaa. Kokoaikatyössä työllistyvälle maksettava soviteltu työttömyysetuus tarkoittaisi käytännössä myös muutosta etuuden maksamisen perusteena olevaan syyhyn: kokoaikaisesti työskentelevä ei ole työtön. Etuuden peruste olisi toisin sanoen tulotaso, ja näin ollen kyse olisi myös matalapalkkatuesta. Soviteltua työttömyysetuutta ei myöskään ole tarkoitettu pysyväksi osittaisen työllistymisen tueksi tilanteessa, jossa kokoaikatyötä on tarjolla tai jossa työkyvyn tai -taidon parantaminen lisäisi henkilön mahdollisuuksia työllistyä kokoaikatyöhön. Pyrkimys kokoaikatyöhön on osa nykyisen työttömyysturvan velvoitteita, ja sillä on myös kytkös työttömyysturvan syyperusteeseen eli työttömyyteen. Myös osa-aikatyöskentelyn mahdollisuudet tunnistetaan esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön työkyky on alentunut.

2.2. Yrittäjyys ja sosiaaliturva

Ongelman kuvaus: Yritystoiminnasta saatavan tulon ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen ei anna tilanteen mukaan joustavaa turvaa eikä tue työllistymistä yritystoiminnan alkaessa tai jos yritystoiminta kohtaa tilapäisiä vaikeuksia. Myös yrittäminen on muuttunut, ja yksinyrittäjien määrä on kasvanut ja lisäksi alustatalouden kaltaiset uudemmat tavat organisoida työtä ovat tulleet markkinoille. Erityisesti yksinyrittäjän kohdalla nykyinen yritystoiminnan alkuun ajoittuva neljän kuukauden kausi, jonka aikana ei vielä arvioida yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta, on lyhyt. Työttömyyspäivärahan perusteena olevassa työssälöehdossa ei ole mahdollista yhdistää palkkatyössä ja yrittäjänä työllistymistä (niin kutsuttu yhdistelmävakuutus). Yrittäjätulojen arviointi on haasteellista muussakin sosiaaliturvassa.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Sosiaaliturva tukee työllisyyttä ja tässä tarkoituksessa mahdollistaa liikkumisen erilaisten työnteon muotojen välillä. Sosiaaliturva tukee osittaista työllistymistä joustavasti.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin. (Toimeentuloturvaetuuksia maksetaan henkilöille, jotka perustuslain 19 §:ssä tarkoitetusta syystä eivät pysty ansaitsemaan omaa toimeentuloaan.)
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Työttömyysturvassa voidaan edellyttää työkykyisiltä ja -taitoisilta etuuden saajilta aktiivista oman työllistymisen edistämistä. Samoin voidaan edellyttää, että etuuden saaja aktiivisesti pyrkii tilanteeseen, jossa hän ansaitsee työstä toimeentulonsa. Jos yritystoiminta on taloudellisesti kannattamatonta, eikä kyse ole selvästi sivutoimisesta yritystoiminnasta tai väliaikaiseksi arvioitavasta tilanteesta, tilannetta ei tueta työttömyysturvajärjestelmästä. Kannattamattoman yritystoiminnan tukeminen voi myös johtaa yritysten välisen kilpailutilanteen vääristymiseen.
- B. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Etuuden saanti edellyttää, että jokin laissa säädetty turvan tarpeen tilanne, kuten esimerkiksi työttömyys, on olemassa.
 - b. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaiseen syyperusteiseen tilanteeseen tarvitsisi olla olemassa juuri – ja vain – kyseistä tilannetta koskeva etuus.
- C. Toimeentuloturvan tavoitteena ei ole tukea kannattamatonta yritystoimintaa tai kannattamatonta itsensä työllistämistä, vaan yritystoiminnan ja itsensä työllistämisen kohdalla työttömyysetuuden

saaminen edellyttäisi edelleen työllistymisen olevan sivutoimista ja toimeentuloturvan saamisen ehdoissa voidaan jatkossakin asettaa tavoitteeksi kokoaikainen työllistyminen. Yritystoiminnan kausiluonteisuuteen, toimialaan ja palveluihin liittyvät kysymykset huomioidaan jatkovalmistelussa.

- a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos työttömyysturvan tavoite ei ole kannattamattoman yritystoiminnan tukeminen, edellytetään, että esimerkiksi aloittavan yrittäjän oikeus saada työttömyysturvaa on rajallinen.

2.3. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja informaatioloukut

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

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Sosiaaliturva tukee työllisyyttä ja tässä tarkoituksessa tukee liikkumista erilaisten työnteon muotojen välillä. Sosiaaliturva tukee osittaista työllistymistä joustavasti. Tulorekisterin hyödynnettävyyttä parannetaan, ja näin vähennetään etuuden hakijan ja työnantajan hallinnollista taakkaa.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Työttömyysturvassa voidaan edellyttää työkykyisiltä ja -taitoisilta etuuden saajilta aktiivista oman työllistymisen edistämistä. Koska sosiaaliturvaetuudet on tarkoitettu kohdennettavaksi tarpeen mukaan, oman ansainnan kuuluu vaikuttaa etuuksia vähentävästi. Sosiaaliturvajärjestelmän ei myöskään kuulu johtaa tilanteeseen, jossa osittain työllistyvän toimeentulo muodostuu etuus- ja tukijärjestelmien kautta paremmaksi kuin vastaavaa tuntipalkkaa saavalla kokoaikatyössä työllistyvällä toimeentulo muodostuu.
- B. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Etuuden saanti edellyttää, että jokin laissa säädetty turvan tarpeen tilanne, kuten esimerkiksi työttömyys, on olemassa.
 - b. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaiseen syyperusteiseen tilanteeseen tarvitsisi olla olemassa juuri – ja vain – kyseistä tilannetta koskeva etuus.
- C. Toimeentuloturvan saamisen ehdoissa voidaan jatkossakin asettaa tavoitteeksi kokoaikainen työllistyminen tai työskentely, joka tuo itsenäisen toimeentulon ilman tarvetta soviteltuun etuuteen

kuten nykyisin, ja tilanteet, joissa osittainen työllistyminen on riittävä tavoite, vastaisivat lähtökohtaisesti nykytilaa.

- a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos työttömyysturvan tavoite ei ole kokoaikaiseen työhön työllistyminen, hyväksytään, että henkilö pysyvästi työllistyy osa-aikatyössä, vaikka tarjolla olisikin kokoaikatyötä, jopa samalla työnantajalla, jonka palveluksessa henkilö tekee työtä.

2.4. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen

Ongelman kuvaus: Opiskelun ja ansiotyön yhdistäminen koetaan ongelmaksi, koska opintotuen tulorajat mahdollistavat vain sivutoimisen työssäkäynnin. Tulorajojen tarkoituksena on mahdollistaa kohtuulliset lisätulot ja työkokemuksen kertyminen niin, että se ei estä tavoitteellista ja tehokasta opiskelua. Osa opiskelijoista ei halua tai voi hyödyntää opintolainaa. Lisäksi asumistuessa otetaan huomioon koko ruokakunnan tulot, mikä voi johtaa kannustinloukkuun.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Tavoitteena on turvata päätoimiselle opiskelijalle toimeentulo, joka mahdollistaa opintojen suorittamisen ja työmarkkinoille siirtymisen määrääjässä. Järjestelmä voisi paremmin mahdollistaa erilaisten rahoitustapojen yhdistelmät. Opintojen ohella ansaitut tulot ehkäisevät opiskelijan velkaantumista, jonka vuoksi tulorajojen tulisi mahdollistaa kohtuullisessa määrin työssäkäyntiä.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Opintotuen tarkoitus on tukea ensisijaisesti päätoimista opiskelua kuten nykyisin
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Opintotuki on tarkoitettu taloudellista tukea tarvitseville päätoimisille opiskelijoille. Jos opintotuen rinnalla tapahtuvaa työntekoa mahdollistettaisiin rajattomasti, voisi tuki kohdentua sivutoimiseen opiskeluun sekä niille, joilla on muita tuloja elinkustannusten kattamiseen. Samalla voidaan vaarantaa tavoiteajassa valmistuminen ja siirtyminen koulutusta vastaavaan työhön voi pitkittyä.
- B. Opintotuki mahdollistaa työtulojen ja työkokemuksen hankkimisen opintojen rinnalla
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Opiskelijoilla on käytössään opintotuen lisäksi toimeentuloa parantavia tuloja, mikä vähentää velkaantumista. Työssäkäynti opiskelun aikana edistää osalla omalle alalle työllistymistä. Toisaalta työssäkäynti johtaa sivutoimisen opiskelun yleistymiseen, mikä voi johtaa osalla tutkinnonsuoritusaikojen pitenemiseen.

2.5. Työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja osittainen työskentely

Ongelman kuvaus: Osatyökykyinen tai vammainen henkilö voi omien voimavarojensa puitteissa osallistua työelämään ja ansaita työstään ansiotuloja. Esimerkiksi osasairauspäivärahan tarkoituksena on tukea työkyvyttömän henkilön työssä pysymistä ja töihin paluuta. Henkilöllä ei kuitenkaan ole oikeutta osasairauspäivärahaan esimerkiksi silloin, jos työajan vähennys on alle 40 % tai yli 60 % aiemmasta. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön ansaintaraja voi ylittyä yksittäisten palkkaerien tai lisätyöskentelyn vuoksi ja työkyvyttömyyseläke jäädä lepäämään. Näissä tilanteissa ansiotulojen ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavien etuuksien yhteensovittamista ei ole pidetty kannustavana.

Ongelman ratkaisua haettaessa otetaan huomioon valmistelussa olevat hankkeet työkyvyttömyyseläkkeiden lineaarisen mallin valmistelusta ja osasairauspäivärahan kehittämisestä.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Sosiaaliturva tukee osittaista työllistymistä joustavasti.

Linjaukset sosiaaliturvan arvoalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Työkyvyttömyysetuuksissa pyritään huomioimaan paremmin jäljellä olevan työkyvyn hyödyntämistä.
- B. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Työkyvyttömyysetuusjärjestelmien tarkoituksena ei ole ylikompensoida (etuuden ja palkan yhteismäärä ylittää aiemmin maksetun palkan määrän) osittaisesta työkyvyttömyydestä aiheutuvaa ansionalenemaa.

3. VIIMESIJAINEN TURVA, PERUSTURVA JA ASUMINEN: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi

3.1. Toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä

Ongelman kuvaus: Toimeentulotuesta on tullut pitkäkestoinen muiden etuuksien täydentäjä monelle kotitaloudelle. Toimeentulotuen tarkoitus on kuitenkin olla viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että käytettävissä olevat tulot eivät riitä henkilön välttämättömiksi arvioitujen menojen kattamiseen. Asumisen ja terveydenhuollon menot ovat korostuneet menoerinä, joita muista tuloista ei pystytä kattamaan. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys on useissa tapauksissa syynä toimeentulotuen tarpeeseen.

Perustoimeentulotuen rooli toimeentulotukijärjestelmässä sekä yhteydet sosiaalityöhön edellyttävät selvittämistä. Toimeentulotukilainsäädäntöä uudistaneen työryhmän työn tuloksia esiteltiin komitean syyskuun kokouksessa. Toimeentulotukilain uudistaminen on parhaillaan valmistelussa. Komitea odottaa toimeentulotukiuudistuksen valmistumista ennen toimeentulotuen uudistamista koskevia muutosehdotuksia.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Mittari: Toimeentulotuen pitkäkestoinen tarve ja toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkaiden määrä vähenee.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Toimeentulotuen tarvetta pyritään vähentämään niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.
- B. Työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Toimeentulotuessa voidaan edellyttää työkykyisiltä ja -taitoisilta etuuden saajilta aktiivista oman työllistymisen edistämistä.

3.2. Toimeentulotuki perusturvan sijasta

Ongelman kuvaus: Jos ensisijaisten etuuksien ehdot eivät täyty, henkilö usein siirtyy toimeentulotuelle ns. tulottomana. Toimeentulotuen perusosan alentamisella ei aina saada vaikutettua asiakkaan käyttäytymiseen toivotulla tavalla, koska osa tyytyy alennetun perusosan takaamaan toimeentuloon ja osa ei kykene toimimaan järjestelmän edellyttämällä tavalla. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi erityisiin menoihin ja tilanteisiin, joten siihen liittyy ensisijaisia etuuksia vähemmän työllisyyden edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen liittyviä kannusteita. Toisaalta toimeentulotukeen sosiaalihuollon taloudellisena tukena liittyy vahva kytkös palveluihin, joissa pyritään asiakkaan elämäntilannetta parantaviin ratkaisuihin – kuten työllistymiseen.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Ilman ensisijaista perusturvaetuutta olevien toimeentulotuen saajien määrä vähenee.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Toimeentulotuen tarvetta pyritään vähentämään niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.
- B. Työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden kuten nykyisin
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Toimeentulotuessa voidaan jatkossakin edellyttää työkykyisiltä ja -taitoisilta etuuden saajilta aktiivista oman työllistymisen edistämistä. Palveluja tulee kehittää.
- C. Toimeentulotuen ei tulisi jatkossakaan olla kenenkään pysyvä etuus. Asiakkaalle on pyrittävä aina tarjoamaan palveluja ja löytämään hänen elämäntilannettaan vastaava etuus.
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: On mahdollista, että asiakkaan kohdalla eivät täyty minkään ensisijaisen etuuden (esim. työttömyysetuudet, työkyvyttömyysetuudet) myöntöedellytykset, jolloin toimeentulotuki jää ainoaksi toimeentuloturvan muodoksi.

3.3. Asumismenot ja niiden korvaaminen asumistuilla ja toimeentulotuella

Ongelman kuvaus: Asumismenoja korvataan kotitalouksille sekä asumistuen että toimeentulotuen kautta. Tukimuodoilla on kuitenkin eri tavoitteet ja käsitteet. Asumistuella tuetaan mahdollisuutta kohtuuhintaiseen asumiseen kaikille alentamalla asumisen hintaa. Toimeentulotuella turvataan puolestaan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon toteutumista, silloin kun muut tukimuodot eivät riitä ja viime kädessä estetään asunnottomuutta. Toimeentulotuen kautta voidaan korvata yksilöllisessä tilanteessa asumistukea enemmän ja korkeampia asumismenoja. Asumistuessa on kuntaryhmäkohtaiset enimmäisasumismenot ja vähintään 20 prosentin omavastuu, ja rajoitteilla on tarkoitus ohjata tuensaajien taloudellisiin asumisvalintoihin. Tilapäiseksi ja erityisiin menoihin tarkoitettussa toimeentulotuessa kohtuulliseksi katsotut asumismenot korvataan täysimääräisenä. Asumismenojen korvaus kahdesta järjestelmästä aiheuttaa byrokratiaa ja viimesijaiseen toimeentulotukeen turvautuminen muodostaa erityisesti kannustinloukkuja.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Asumismenojen korvaus tulisi tapahtua ensisijaisesti yhdestä järjestelmästä, ensisijaisesti asumistuen kautta. Yhdenmukaistetaan asumistuen ja perustoimeentulotuen asumismenojen korvaus asumismenojen kasvua hillitsevällä ja liikkuvuutta edistävällä tavalla.

Kahden järjestelmän tavoitteiden yhdistäminen tarkoittaisi sen sijaan jommastakummasta luopumista. Jos esim. yhdistetään asumistuki ja toimeentulotuki, niin asumistuki muuttuisi vielä tarveharkintaisemmaksi toimeentulotuen viimesijaisen harkinnanvaraisen luonteen takia. Lisäksi perustuslaki asettaa välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon takaamisessa omat vaatimuksensa.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Toimeentulotuen tarvetta pyritään vähentämään niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.
- B. Kohtuullinen asumistaso eri elämäntilanteissa voi olla eri
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Eri elämäntilanteissa oleville määriteltäisiin eri asumismenojen kriteerit. Asumismenojen kohtuullisuutta arvioidaan suhteessa perhekokoon ja asuinpaikkakuntaan. Hyväksytään asumisen menojen yksilölliset vaihtelut ja huomioidaan ihmisen oikeus omaan pysyvään kotiin ja asumisympäristöön. Toimeentulotuen kautta tuetaan

erityisiä asumistarpeita yksilöllisesti välttämättömäksi arvioiduin osin, mikä jatkossakin tulisi vaikuttamaan järjestelmän tavoitteisiin.

4. PALVELUJEN JA ETUUKSIEN YHTEENSOVITTAMINEN: Jatkovalmisteluun vietävät ongelmat ja linjaukset niiden ratkaisemiseksi

4.1. Palvelu- ja etuusjärjestelmien erot tarkoituksessa, tavoitteissa ja toimintalogiikassa

Ongelman kuvaus: Etuus- ja palvelujärjestelmiä (kuten sosiaali- ja terveys-, kuntoutus- ja työllisyyspalvelut) 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.

Eri etuus- ja palvelujärjestelmille yhteisesti asetetut läpileikkaavat tavoitteet (suuret ideologiset taustatavoitteet) puuttuvat tai niiden saavuttamista ei ainakaan seurata ja arvioida kokonaisuutena. Eräänä syynä etuuksien ja palvelujen väliseen kuiluun on yhdessä tekemisen puute: keskitytään joko turvaamaan toimeentuloa tai järjestämään palvelua. Asiakkaan ja yhteiskunnan saama kokonaisyhyöty ei arvioida.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Etuus- ja palvelujärjestelmien yhteisten läpileikkaavien tavoitteiden asettaminen sekä etuus- ja palvelujärjestelmien systemaattinen kokonaisvaltainen työskentelyote. Tavoitteena on kokonaisyhyöty sekä asiakkaan että yhteiskunnan kannalta: etuus- ja palvelukausi lyheneminen ja se, että resurssit kohdentuvat paremmin, oikea-aikaisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin. Tavoitteena on siirtyä monen toimijan yhteiseen tavoitteeseen, suoritteiden mittaamisen ohella tuloksen ja vaikuttavuuden [muutos: arviointiin ja] mittaamiseen, ja määritellä yhteiseen tavoitteeseen liittyvät toimenpiteet yhdessä toimijoiden ja asiakkaan kesken. Yhteisiä tavoitteita ovat esimerkiksi yksilöiden osallisuuden ja itsenäisen toimeentulon edellytysten vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen. Palvelujärjestelmien johtamiseen ja palvelujen oikein kohdentamiseen tarvitaan kattava tietopohja, jota tulee kehittää edelleen.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Etuus- ja palvelujärjestelmien lähtökohtaiset ja perustavanlaatuiset erot säilyvät (rakenteissa, toimeenpanijoissa, rahoituksessa, oikeuksia määrittelevässä lainsäädännössä). Esimerkiksi etuuksien vakuutusperusteisuus vs. palvelujen tarveharkintaisuus.

- a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelman ratkaisua ei ole tarkoituksenmukaista lähteä hakemaan etuus- ja palvelujärjestelmien rakenteellisesta yhtenäistämisestä.
- B. Yhteisten läpileikkaavien ja mitattavien (järjestelmätason) tavoitteiden asettaminen etuus- ja palvelujärjestelmille
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Yhteisiä tavoitteita ovat esimerkiksi yksilöiden osallisuuden ja itsenäisen toimeentulon edellytysten vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen.

4.2. Palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa

Ongelman kuvaus: Lainsäädännössä säädetään toimeentuloa turvaavien etuuksien ja tukien myöntämisen ehdoista. Välttämätön toimeentulo turvataan kaikissa tilanteissa. Kaikkien etuuksien ehdoissa ei ole velvoitetta palveluihin osallistumiseen, eikä toimijatahoilla ole tosiasiallisesti vahvaa velvoitetta järjestää palveluja tai järjestämisvelvoitteet eivät toteudu. Periaatteellinen kysymys – kuinka vahvasti yhteiskunta velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Velvoite osallistua palveluun etuuden saamisen ehtona voi tuottaa kokonaisuhyötyä yksilölle ja yhteiskunnalle, jos palvelu on vaikuttavaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. [Muutos: Työkokouksessa edelliseen virkkeeseen pyydettiin tarkennusehdotusta kommenttikierroksella. Virkettä ei ole muutettu edellisestä 11.11.2021 versiosta.]

Kannustimet ovat osin riittämättömiä sekä etuudensaajilla osallistua palveluihin että toimijatahoilla järjestää palveluja ja ohjata palveluihin. Miten etuudensaajaa motivoidaan osallistumaan hänen tarvitsemaansa palveluun? Asiakkaan kohtaaminen ja toiminnan suunnitelmallisuus usein puuttuvat ja palvelujen saatavuudessa voi olla puutteita.

Ongelma ilmenee esimerkiksi työttömillä, joilla on työkyvyn haasteita, siirtymissä työkyvyttömyyseläkkeille sekä osalla työkyvyttömyysetuuksien saajista, vammaisista henkilöistä, maahanmuuttajista ja nuorista. Palvelujen merkitys korostuu etuuden saamisen pitkittymisen tilanteissa (esim. määräaikainen työkyvyttömyyseläke eli kuntoutustuki, työttömyysturva, viimesijainen toimeentulotuki). Huomattavalla osalla etuudensaajista ei kuitenkaan ole samanaikaista palvelun tarvetta.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Tavoitteena on, että oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa. Tavoitteena asiakkaan tilanteeseen sopivat etuudet ja palvelut.

Selvittää (A.) miten yhteiskunnan ja yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino toimii Suomen sosiaaliturvassa, myös kansainvälisesti vertailtuna ja (B.) tehdä tämän pohjalta esitys sen jatkotoimista.

Selvitystyössä VN TEAS -selvitykset ”Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa” ja ”Valtiosääntöoikeudellinen näkökulma sosiaaliturvauudistukseen: Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa”.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Ensisijainen toimeentuloturva on edelleen syyperusteinen
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos toimeentuloturvassa ei ole syyperusteisuutta, mikä on peruste palvelun yhteensovittamiselle etuuteen?
- B. Työikäisten sosiaaliturvan tavoite on itsenäisen toimeentulon edellytysten parantaminen
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos ei ole tavoitteena, mikä on peruste palvelun yhteensovittamiselle etuuteen?
- C. Lisätään palvelujen tarjoamista sekä etuuksien tosiasiallista velvoittavuutta ennen kaikkea palvelujen tarjonnan lisäämisen kautta
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Jos etuuksien velvoittavuuden lisääminen on tavoitteena, sen tosiasiallinen toteutuminen edellyttää tarjottavien palvelujen ja niihin ohjaamisen lisäresursointia sekä resurssien tarkoituksenmukaisempaa kohdentamista.

4.3. Etuus- ja palvelupolun toimimattomuus yksilön kannalta

Ongelman kuvaus: Tukea tarvitseva ei usein tunne palveluja ja etuuksia eikä välttämättä osaa itse hakeutua niiden piiriin. Yksilö ei aina saa tarvitsemaansa neuvontaa ja tietoa erilaisista vaihtoehtoista asiassaan.

Etuus- ja palvelutarpeet jäävät viranomaisilta ja muilta toimijoilta tunnistamatta. Asiakkuuden tunnistaminen ja haltuunotto (ml. seuranta) ennakoivasti ja yksilön tilanteen mukaisesti ei aina toimi: suuri osa pääsee eteenpäin kevyen ohjauksen kautta, osa tarvitsee vahvan tukemisen ja rinnalla kulkijan.

Ongelma ilmenee esimerkiksi työttömillä, joilla on työkyvyn haasteita, siirtymissä työkyvyttömyyseläkkeille sekä osalla työkyvyttömyysetuuksien saajista, vammaisista henkilöistä, maahanmuuttajista ja nuorista. Työkyvyn ja työkyvyttömyyden arvioinnin prosesseissa on ongelmia etenkin pitkäaikaistyöttömien kohdalla.

Etuudensaajan ohjaus palveluihin ja palvelunkäyttäjän ohjaus hakemaan etuuksia ei toimi riittävästi, vaikka lainsäädännössä veloitetaan ohjaukseen ja yhteistyöhön. Viranomaiset ja muut toimijat eivät tunne riittävästi toistensa tarjoamia palveluja ja etuuksia. Sopiva palvelu ei käynnisty oikea-aikaisesti eikä toteudu samanaikaisesti etuuden kanssa. Etuus- ja palvelupolun jatkuvuus ja seuranta ja eri toimijoiden yhteistyö eivät toimi riittävällä tavalla. Toimeenpanijat priorisoivat toimintaa ja resursseja omista lähtökohdistaan ja omien tehtäviensä mukaisesti.

Toimeenpanon ja sen monimutkaisuuden ongelmia käsitellään kohdissa 1.4, 1.5 ja 1.6.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Toimivan ja vaikuttavan etuus- ja palvelupolun/ketjun suunnittelu ja todentaminen:

- Tunnistaminen – oikea-aikaisuus – tarvittavan tuen ja tarvittavien toimien järjestäminen – vaikuttavuuden seuranta ja arviointi – tarvittavien jatkotoimien järjestäminen
- Toiminnan suunnitelmallisuus – yksilön mukaan ottaminen ja konkreettisen etenemispolun rakentaminen, jossa yksilölle on heti nähtävissä hyödyt, miksi osallistua palveluun ja aktivoitua (vrt. 4.2).
- Monen toimeenpanijan järjestelmän toimivuuden määrittely ja osoittaminen. (mekaniikka, mittaaminen)

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Asiakasohjaus määritellään asiakashyödyn näkökulmasta. Toimeenpanijoiden velvoitteita ja mahdollisuuksia yhteistyöhön ja vaikuttavuuden seurantaan lisätään tämän tavoitteen mukaisesti.
 - a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Määritellään, millainen olisi yksilön kannalta toimiva etuus- ja palvelupolku, jossa toteutuvat etuus- ja palvelujärjestelmän yhteiset tavoitteet.
- B. Etuus- ja palvelupolun toimivuutta pyritään parantamaan niin, että kustannukset eivät kasva / kustannukset voivat kasvaa väliaikaisesti/pysyvästi. Linjattava, miten otetaan huomioon lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kustannusvaikutukset sekä se, että lyhyemmän aikavälin menolisäyksillä voidaan mahdollisesti vähentää kokonaiskustannuksia pidemmällä aikavälillä.

5. MAHDOLLISET ONGELMARAPORTTIEN ULKOPUOLISET

5.1. Jatkuva oppiminen ja osaamisen kehittäminen

Ongelman kuvaus: Aikuisiällä tapahtuvaa opiskelua mahdollistavat etuudet ovat syntyneet ja niitä on kehitetty eri lähtökohdista mahdollistamaan opiskelua eri tilanteissa mm. työssä ja työttömyyden aikana. Kullakin etuusmuodolla on sen tavoitteeseen ja käyttötarkoitukseen liittyviä ehtoja. Suhteellisen selkeä etuusjärjestelmä saattaa näyttäytyä kansalaiselle monimutkaiselta (mitä etuutta voisin saada), epäoikeudenmukaiselta (miksi viereisessä pulpetissa opiskellaan aikuiskoulutustuella, kun itse saan vain opintotukea) tai lamaannuttavalta (mitä jos opintojen aloittaminen johtaa etuuden menettämiseen).

Etuuksissa ei tunnisteta riittävästi työelämässä ja väestön koulutustarpeissa tapahtuneita muutoksia ja esimerkiksi epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien, itsensä työllistäjien tai perustaidoiltaan heikkojen aikuisten ja maahanmuuttajien mahdollisuudet opiskella etuuksien turvin ovat heikkommat.

Tavoite ja mittari ongelman ratkaisussa: Jatkuvan oppimisen uudistuksessa on tavoitteena tukea työelämän muutosta osaamisen kehittämisen kautta ennakoivasti jo työn ohessa ja nopeasti reagoiden työuran katkoksissa. Etuuksien tulisi mahdollistaa ja kannustaa osallistumista jatkuvaan oppimiseen muuttuneessa työelämässä ja väestön uusien koulutustarpeiden pohjalta sekä tukemaan erityisesti aliedustettujen ryhmien osallistumista. Etuuksissa tulisi myös tunnistaa uusi työelämän tarpeisiin syntynyt koulutustarjonta. Samalla tulisi parantaa ohjauspalveluja ja tiedon löytymistä.

Linjaukset sosiaaliturvan arvovalinnoista ja perusrakenteista, joiden pohjalta ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja lähdetään selvittämään välimietintöön:

- A. Osaamisen kehittämistä tuetaan jatkossakin eri etuusjärjestelmissä henkilön tilanteen ja etuuksissa määriteltyjen tavoitteiden mukaan
- a. Mitä valinnasta voi seurata, esimerkki: Eri etuusjärjestelmiä kehitetään vastaamaan muuttuneen työelämän ja väestön koulutustarpeita. Tämä voisi tarkoittaa muun muassa työttömyyden aikaisen opiskelun mahdollistamista nykyistä laajemmin tietyissä tilanteissa (perustaidot, aikuisten perusopetus), aikuiskoulutustuen käytön laajentamista tietyissä tilanteissa (tutkintoon johtamaton koulutus, epätyypilliset työsuhteet) sekä opintotuen laajempaa hyödyntämistä jatkuvaan oppimiseen.

Liite: SELVITYKSET KANNANOTTOJEN TUEKSI

6.1. Sosiaaliturvan menot ja rahoitus

Selvityksen sisältö ja käyttötarkoitus: Sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen nykytilan kuvaus ja ennusteet.

1. käsittely komitean syyskuun kokouksessa.

6.2. Työelämän murros

Selvityksen sisältö ja käyttötarkoitus: Selvitys työelämän murroksesta, fokus Suomessa ja sosiaaliturvauudistuksessa. 1. käsittely komitean marraskuun kokouksessa.

6.3. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus

Selvityksen sisältö ja käyttötarkoitus: Selvitys kansainvälisen liikkuvuuden vaikutuksista sosiaaliturvaan. 1. käsittely komitean marraskuun kokouksessa.