

Asia: VN/1646/2020

Lausuntopyyntö sosiaaliturvakomitean välimietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen (välimietinnön ehdotukset 1 ja 2)1.1 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset hakuajat ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä etuuksissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia etuuksien hakuajojen yhtenäistämisellä voisi olla?

Erilaisiin hakuaikoihin liittyvät ongelmat liittyvät asiakkaan asiointiin eli siihen, onko asiakkaille selvää, kuinka kauan etukäteen voi tai pitää hakea etuutta, jotta se on ajoissa maksussa. Sosiaaliturvajärjestelmässä on myös etuuskohtaisia epätarkoituksenmukaisia eroja esim. etuuksien takautuvassa hakemisessa.

Hakumenettelyjen erilaisuus näyttäytyy asiakkaalle erityisesti silloin, kun hän hakee rinnakkain eri etuuksia (esimerkiksi työttömyysturva, asumistuki ja toimeentulotuki). Suurinta osaa etuuksista voi hakea ennakoivasti. Suurin osa etuuksista on luonteeltaan jatkuvasuoritteisia. Tämä tarkoittaa sitä, että etuutta voidaan hakea yhdellä hakemuksella ja etuus myöntää yhdellä päätöksellä pidemmäksi ajaksi eikä asiakkaan tarvitse toimittaa esimerkiksi kuukausittain jatkohakemuksia.

Jatkuvasuoritteisia etuuksia tarkistetaan tarpeen mukaan, jos asiakkaan olosuhteissa tapahtuu etuusoikeuteen vaikuttavia muutoksia. Työttömyysturvassa tulee uusi hakemus tehdä aina neljän viikon taikka kuukauden välein, samoin toimeentulotukea tulee hakea aina uudelleen, koska se on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi. Nämä erilaiset etuuksien maksatukseen ja myöntämiseen liittyvät säännöt monimutkaistavat järjestelmää ja haastavat asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa. Perusturvajärjestelmässä on lisäksi kertaluonteisesti haettavia ja maksettavia etuuksia.

Hakuajojen yhtenäistämisen vaikutuksia tulisi perusteellisesti selvittää.

Hakuajoista (mm. takautuvuus) on säädetty eri tavoin, mikä voi aiheuttaa asiakkaalle vaikeuksia hahmottaa kokonaisuutta, koska esim. takautuvuudessa on eroja. Esimerkiksi toimeentulotuen osalta sääntely on puutteellista. Pahimmillaan informaatioloukun takia voi syntyä asiakkaille oikeuden menetyksiä.

Hakuajoja merkittävämpi ongelma asiakkaan arjessa ja toimeenpanossa on kuitenkin eräiden keskeisten etuuksien erilaiset maksuajat. Vuokra on usein asiakkaiden suurin kuukausittainen kustannus ja asumistuki kattaa siitä keskimäärin vain noin puolet. Kun vuokra tulee maksuun kuun alussa, niin työttömyysturvan maksaminen tätä ajankohtaa myöhemmin vaarantaa vuokran maksun

ja toisaalta lisää toimeentulokiasiakkaille vaikeasti ymmärrettäviä kuittaustilanteita. Pienituloisten asiakkaiden arjen hallintaa helpottaisi myös Kelan toimeenpanemien etuuksien tasaisempi jakaantuminen kalenterikuukauden aikana. Haasteena tässä on se, että eri asiakkaille maksetaan eri etuuksia, joten joustavampi maksaminen ja sen tuomat hyödyt vaihtelevat eri asiakasryhmien kohdalla.

Hakuaikojen yhtenäistäminen selkeyttäisi tukien hakemista asiakkaalle ja helpottaisi toimeenpanijan kannalta ainakin yleistä neuvontatyötä. Muutoksella saattaisi olla vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, riippuen siitä, miten yhtenäistäminen toteutettaisiin (pitenisikö vai lyhenisikö eri etuuksien hakuajat).

Uudistuksessa tulee huomioida se, että EU-asetuksissa voi olla menettely- yms. säännöksiä, jotka ovat suoraan sovellettavia säännöksiä kv-kytkentäisissä tilanteissa kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta. Tällaisia on esimerkiksi eläkkeissä mm. etuuden hakemiseen ja vireilletuloon sekä ratkaisua varten tarvittavien tietojenvaihtoon sekä tarkistamiseen liittyvät menettelyt.

1.2 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset tulo- ja palkkakäsitteet ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä tilanteissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämällä voisi olla?

Tulokäsitteiden ja niihin liittyvien tarkistusmenettelyiden erilaisuus näyttäytyy asiakkaalle erityisesti silloin, kun hän hakee rinnakkain eri etuuksia (esimerkiksi työttömyysturva, asumistuki ja toimeentulotuki). Lisäksi vaikeuksia voi tulla silloin, kun asiakas siirtyy syyperusteiselta etuudelta toiselle, jonka seurauksena tulojen tarkastelu muuttuu.

Esimerkkejä tulokäsitteiden eroista: Ansioperusteisten etuuksien laskennassa huomioidaan tulolajeja ja etuuksia eri tavoin. Sairausvakuutuslain mukainen palkkakäsite on laajempi kuin työttömyysturvalain mukainen palkkakäsite. Sairausvakuutuslain mukaisessa palkassa voidaan esimerkiksi huomioida palkkioita, joita ei ole maksettu työ- tai virkasuhteen perustella. Sairausvakuutuslain mukaisessa palkassa voidaan myös huomioida lomarahaa ja lomakorvaus, toisin kuin työttömyysturvassa. Lisäksi tulojen yhteensovituslainsäädännöt vaihtelevat etuuskittain. Tulojen ja etuuksien yhteensovituksen laskentaa säännöt, tulojen ajallinen kohdentaminen, suojaosat ja tarkistamismenettelyt vaihtelevat eri etuuksissa. Palkkatulon ohella myös yritystulon huomioimisen tavat vaihtelevat. Lisäksi eri etuuksien tulokäsitteissä käytettävät termit ovat epä johdonmukaisia. Esimerkiksi vuositulo-käsitteen merkitys vaihtelee, samoin työtulot-käsitteen merkitys. Lisäksi esimerkiksi kotihoidon tuen hoitolisän tulokäsite poikkeaa muista lapsiperheiden saamien etuuksien tulokäsitteistä. Hoitolisää määrättäessä perheen tulojen huomiointi on kytketty varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin. Myös tulojen muutosten tarkastelu prosenttien mukaan on hankalaa.

Tulo- ja palkkakäsitteiden muutokset voivat vaikuttaa etuusoikeuden syntyyn sekä maksettavien etuuksien määriin ja sitä kautta muutoksilla voi olla kustannusvaikutuksia. Lisäksi erilaiset tulokäsitteet aiheuttavat asiakkaille sekaannusta ja vaikeuttavat järjestelmän ymmärrettävyyttä eli muutokset voisivat vähentää tarvetta ohjaukseen ja neuvontaan.

2. Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet (välimietinnön ehdotukset 3 ja 4)2.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 3 valmistelussa?

Asiakastiedon liikkuvuutta tulee voimallisesti edistää eri keinoilla tietosuoja huomioiden. Yhteiskunnan kustannuksia säästää merkittävästi, kun asiakkaat saadaan ohjattua oikeiden etuuksien ja palvelujen piiriin oikea-aikaisesti ja asiakkaan kokonaisuus saadaan hoidettua kerralla

kuntoon. Asiakstietojen tulee liikkua kansallisesti ja olemassa olevaa Kanta-kokonaisuutta voitaisiin hyödyntää nykyistä merkittävästi laajemmin tässä tarkoituksessa.

Ensimmäinen keino tähän on asiakstietojen liikkuminen viranomaisten välillä nykyistä laajemmin. Tämä edellyttää laajempaa hallinnonrajat ylittävää selvitystä tarpeellisista lainsäädäntömuutoksista, teknisen kyvykkyyden nostamisesta sekä toiminnallisista muutoksista. Eri tietovarantojen laajempi hyödyntäminen asiakkaan palvelupolun sujuvoittajana ja tiedolla johtamisessa on välttämätöntä. Kanta-palvelujen tietojen hyödyntäminen tulee mahdollistaa lainsäädäntömuutoksilla Kelan ja muiden sosiaaliturvaa ja sote-palveluja tuottavien tahojen (mm. työeläkelaitokset, hyvinvointialueet) toimintaan. Tämä säästää asiakkaan aikaa ja vaivaa, kun hänen ei tarvitse toimittaa Kelassa Kanta-palveluissa jo olevaa tietoa uudestaan esimerkiksi sairauspäiväraahakemuksensa liitteeksi, vaan Kela saa lääkärinlausunnon suoraan Kanta-palveluista.

Asiakkaalla tulee olla nykyistä selkeämmin ja laajemmin mahdollisuus luvittaa omien tietojensa käyttö eri viranomaisten ja muiden tahojen toiminnassa. Kansallisen suostumuksenhallinnan kokonaisuuden edistäminen tässä on ensiarvoisen tärkeää.

Viranomaisilla tulee olla mahdollisuus vaihtaa asiakstietoja ad hoc -tyyppisesti eri tilanteissa ja asiakkaalla tulee olla mahdollisuus osallistua keskusteluun. Tämän mahdollistamiseksi on toteutettava sosiaali- ja terveysministeriön laatiman Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartan 2023–2027 (STM julkaisuja 2023:2) 5.2 kohdassa kuvattu tietoturvalliseen monialaiseen viestintään tarkoitettu yhteinen ratkaisu.

Tavoitteet tulee määritellä mahdollisimman konkreettisesti:

- Eri viranomaisten ja muiden toimijoiden tulisi saada asiakasta koskevat tiedot vaivattomasti ja automaattisesti tietosuoja huomioiden.
- Käyttöoikeus välttämättömiin tietoihin pitäisi perustua työtehtäviin ei organisaatioon.
- Tapauskohtaista luovuttajan harkintaa tulisi olla vain niissä tietojen luovutustilanteissa, kun sitä aidosti tarvitaan (nyt esim. Kanta kysely- ja välityspalvelun hyödyistä saadaan vain pieni osa kun automaatiota ei voi hyödyntää).
- Yhteistyöhön tulisi osoittaa nimettyjä resursseja, jotta asiakkaan asioiden läpikäyntiin ja asiakkaan kohtaamiseen sekä hänen kokonaistilanteensa läpikäyntiin ja etuuksien ja palvelujen kartoittamiseen on riittävästi aikaa. Tämä aika säästyy kun asiakkaat saavat oikeat etuudet ja palvelut oikea-aikaisesti ja kerralla kuntoon. Lisäksi häiriökysyntä, turhat hakemukset sekä jälkikäteiset hallinnollisesti raskaat selvittelyt, muutoksenhaut ja oikaisut vähenevät. Asiakkaan tilanteen läpikäyntiin eri välineiden käytön helpottaminen (kuten esimerkiksi yhteiset yli organisaatorajojen näkyvät kalenterit, joista kumppanit voisivat varata yhteisiä asiakasyhteistyön aikoja) säästäisi aikaa ja kustannuksia. Vaikuttavuuden ja asiakkaan tarpeenmukaisen tuen näkökulmasta osalle asiakkaista tulisi saada asiakassuunnitelma, johon kirjattaisiin olennaiset asiakastiedot ja saataisiin nykyistä parempi kuva asiakkaan tilanteesta.

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Asiakastiedon liikkuvuutta tulee voimallisesti edistää eri keinoilla tietosuoja huomioiden. Yhteiskunnan kustannuksia säästää merkittävästi, kun asiakkaat saadaan ohjattua oikeiden etuuksien ja palvelujen piiriin oikea-aikaisesti ja asiakkaan kokonaisuus saadaan hoidettua kerralla kuntoon. Asiakastietojen tulee liikkua kansallisesti ja olemassa olevaa Kanta-kokonaisuutta voitaisiin hyödyntää nykyistä merkittävästi laajemmin tässä tarkoituksessa.

Ensimmäinen keino tähän on asiakastietojen liikkuminen viranomaisten välillä nykyistä laajemmin. Tämä edellyttää laajempaa hallinnonrajat ylittävää selvitystä tarpeellisista lainsäädäntömuutoksista, teknisen kyvykkyyden nostamisesta sekä toiminnallisista muutoksista. Eri tietovarantojen laajempi hyödyntäminen asiakkaan palvelupolun sujuvoittajana ja tiedolla johtamisessa on välttämätöntä. Kanta-palvelujen tietojen hyödyntäminen tulee mahdollistaa lainsäädäntömuutoksilla Kelan ja muiden sosiaaliturvaa ja sote-palveluja tuottavien tahojen (mm. työeläkelaitokset, hyvinvointialueet) toimintaan. Tämä säästää asiakkaan aikaa ja vaivaa, kun hänen ei tarvitse toimittaa Kelassa Kanta-palveluissa jo olevaa tietoa uudestaan esimerkiksi sairauspäiväraha hakemuksensa liitteeksi, vaan Kela saa lääkärinlausunnon suoraan Kanta-palveluista.

Asiakkaalla tulee olla nykyistä selkeämmin ja laajemmin mahdollisuus luvittaa omien tietojensa käyttö eri viranomaisten ja muiden tahojen toiminnassa. Kansallisen suostumuksenhallinnan kokonaisuuden edistäminen tässä on ensiarvoisen tärkeää.

Viranomaisilla tulee olla mahdollisuus vaihtaa asiakastietoja ad hoc -tyyppisesti eri tilanteissa ja asiakkaalla tulee olla mahdollisuus osallistua keskusteluun. Tämän mahdollistamiseksi on toteutettava sosiaali- ja terveysministeriön laatiman Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartan 2023–2027 (STM julkaisuja 2023:2) 5.2 kohdassa kuvattu tietoturvalliseen monialaiseen viestintään tarkoitettu yhteinen ratkaisu.

On tärkeää muistaa, että kansallisen tietopohjan luominen kannatettavaa mutta on myös tunnistettava tilanteet, joissa pelkkä kansallisen tietopohjan käyttö ei aina riitä vaan tarvitaan EU-tasolla kulkevaa tietoa. EU-tasolla on meneillään useampi sosiaaliturvan digitalisaatioon tähtäävä säädös tai projekti, jotka tulisi huomioida, kun ehdotuksen 4 valmistelua edistetään. Alla näistä muutama esimerkki.

SDG-asetus ja eIDAS-asetus

Vuonna 2018 EU antoi asetuksen yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta (Single Digital Gateway, SDG-asetus). Asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa joulukuusta 2023 alkaen pääsyn asetuksessa määriteltyihin sähköisiin menettelyihin myös rajat ylittävälle käyttäjille syrjimättömästi. Tällaisia menettelyjä ovat mm. olosuhdemuutoksista ilmoittaminen, eurooppalaisen sairaanhoitokortin ja opintotuen hakeminen sähköisesti.

eIDAS (Electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market) on EU:n asetus sähköisten tunnistus- ja luottamuspalvelujen tarjoamisesta. Asetuksen mukaan kaikkien EU:n jäsenvaltioiden julkisten asiointipalvelujen tarjoajien on hyväksyttävä sähköinen tunnistaminen kaikista EU:n jäsenvaltioista. Toisen EU-maan hyväksymää tunnistautumisvälinettä käyttävän henkilön tulee siis päästä tunnistautumaan sähköisesti suomalaisiin julkishallinnon asiointipalveluihin. eIDAS-asetus siis velvoittaa jokaista julkisen sektorin toimijaa huolehtimaan, että se noudattaa asetuksen vaatimuksia ja hyväksyy EU-kansalaisen tunnistautumisen eIDAS-asetuksen mukaisesti hyväksytyllä tunnistusvälineellä.

Eurooppalainen sosiaaliturvapassi (EssPass)

Komissio julkaisi Euroopan sosiaalista pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa pilottiprojektin, joka koskee eurooppalaista sosiaaliturvapassia. Kyse on siitä, että vuoteen 2023 mennessä tutkittaisiin sellaisen digitaalisen ratkaisun toteutettavuutta, jolla voitaisiin helpottaa liikkuvien kansalaisten ja kansallisten viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja parantaa sosiaaliturvaa koskevien tietojen siirrettävyyttä rajojen yli.

Maaliskuussa 2021 komissio käynnistettiin pilottihankkeen yhdessä Italian sosiaaliturvalaitoksen kanssa. Sen ensimmäisessä vaiheessa keskistytään lainvalintatodistuksen A1 digitalisaatioon. Myöhemmin voidaan siirtyä muihin prosesseihin, joihin kuuluu mahdollisesti myös eurooppalainen sairaanhoitokortti

3. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet (välimietinnön ehdotukset 5, 6 ja 7) 3.1 Onko eri etuuksia ja eläkkeitä koskevien lakien työkyvyttömyyden käsitteissä epätarkoituksenmukaisia eroja ja jos kyllä, niin millaisia?

Työkyvyttömyyskäsitteet eroavat eri etuuksissa ja eläkkeissä ja erot ovat osin epätarkoituksenmukaisia, mikäli tavoitteena on mahdollisimman hyvä ja varhainen tuki asiakkaalle työkyvyn ylläpitämiseen ja / tai työ- ja toimintakyvyn palautumiselle esim. kuntoutuksen keinoin.

Ensimmäinen haaste on se, että sairausvakuutuslaissa työkyvyn käsite on ehdoton eli olet joko työkykyinen tai työkyvytön. Jos olet osittain työkykyinen, niin sairausvakuutuslain näkökulmasta olet työkykyinen ja on tehtävä työtä, vaikka työkyky ei siihen riitä. Käytännössä osatyökykyisen työkyvyn alenemisen riski kasvaa ja työkykyä tukevia toimenpiteitä ei aloiteta ajoissa. Järjestelmän ymmärrettävyyden näkökulmasta lisähaaste esimerkiksi osasairauspäivärahan osalta on se, että saadaksesi tehdä osa-aikaisesti työkykyä vastaavan määrän töitä, niin asiakkaan, lääkärin ja toimeenpanijan pitää todeta ensin täysi työkyvyttömyys. Tämän jälkeen asiakas voi saada osasairauspäivärahaa, joka on puolet sairauspäivärahan määrästä. Työtä pitää tällöin vähentää 40-60 prosenttia täydestä työmäärästä, mikä mekanismina on myös jäykkä ja vaikeasti ymmärrettävä. Nämä ongelmat voivat johtaa siihen, että työkykyongelmista kärsivä ihminen jättäytyy kokonaan pois työelämästä taikka passivoituu sairauspäivärahalla ollessaan eikä kuntoutustarvetta tunnista. Kuntoutusta ei näin ollen aloiteta ja tärkeä kytkös työelämään katkeaa ennen aikaisesti. Työelämäyhteys on työhön paluun näkökulmasta todella merkittävä, yhteyden katkettua on vaikeampi palata takaisin työelämään.

Sairausvakuutuslain mukaista työkyvyttömyyttä arvioidaan ammatillisesti eli ihmisen tulee olla työkyvytön joko siihen työhön, mitä hän on tehnyt ennen työkyvyttömyyden alkamista (tavallinen

työ) tai joka on siihen läheisesti verrattavaa. Myös kuntoutustarvetta arvioidaan henkilön ammatillisen työkyvyttömyyden näkökulmasta.

Sairauspäivärahan 150 suorituspäivän kohdalla Kelan tulee vahvistaa henkilön ensisijaisuusaika, joka määrittelee sen ajankohdan, milloin työeläkelakien mukainen työkyvyttömyyseläke voi alkaa. Tässä kohdin henkilölle tiedotetaan kuntoutusmahdollisuuksista sekä mahdollisuudesta hakea kuntoutustukea tai työkyvyttömyyseläkettä.

Kuntoutustuen ja työkyvyttömyyseläkkeen hakemisesta tiedottamalla pyritään turvaamaan henkilön toimeentulon jatkuvuus niissä tilanteissa, joissa sairauspäiväraha ulottuu enimmäisaikaan (300 suorituspäivää) saakka. Tilanteissa, joissa henkilön hakemus kuntoutustuesta taikka työkyvyttömyyseläkkeestä on vireillä tai se on hylätty, turvataan hänen toimeentulonsa työttömyysetuudella. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää em. työkyvyttömyysetuuden hakemista.

Lähtökohtaisesti ensisijaisuusajan vahvistamista ja henkilön ohjaamista hakemaan kuntoutustukea tai työkyvyttömyyseläkettä jo tässä vaiheessa kääntää henkilön ajatusmaailmaa enemmän eläkkeen suuntaan kuin työhön palaamiseen. Lisäkannustin eläkkeen hakemiseen on toimeentulon katkosten välttäminen ja hakemusbyrokratian vähentäminen. Tiedetään, että vaikuttavuusnäkökulmasta työntekijän motivaatio on olennainen työhön palaamiseksi. Nyt järjestelmä ohjaa työkyvyttömyyseläkkeelle työn sijaan. Oma ongelmansa sekä asiakkaan että yhteiskunnan näkökulmasta tulee siitä, että asiakasta ohjataan hakemaan työkyvyttömyyseläkettä, vaikka edellytyksiä siihen ei ole. Tästä seuraa suuria hylkyprosentteja. Esimerkiksi Kelassa ensimmäisen työkyvyttömyyshakemuksen (kuntoutustuki) hylkäysprosentti oli 52,7 % vuonna 2022. Suurista hylkyprosentteista seuraa valituskierteitä. Jo korkeat hylkäysmäärät kertovat järjestelmän ongelmista.

Kansaneläkkeessä ei ole osatyökyvyttömyyseläkettä omana eläkelajinaan. Osatyökyvyttömyyseläke mahdollistaisi työnteon osa-aikaisesti sen sijaan, että asiakas passivoituu toimeentulotuella tai työttömyysetuudella. Eritoten nuorten kohdalla tulisi olla paremmat mahdollisuudet lähteä kiinnittymään opiskeluihin ja työn tekemiseen. Koska työeläkettä ei ole ehtinyt vielä kertymään, osatyökyvyttömyyseläke kansaneläkkeen lajina mahdollistaisi työn teon osa-aikaisesti sen sijaan, että nuori passivoituu toimeentulotuella taikka työttömyysetuudella.

On syytä huomioida, että eri maiden välillä liikkuva työvoima tuo työkyvyttömyyskäsitteiden eroavuuksiin lisää haasteita. Vaikka kansallisesti yhtenäistettäisiinkin joitakin työkyvyttömyyden käsitteitä, eroja löytyy edelleen eri EU-maiden sosiaaliturvajärjestelmien välillä.

3.2 Mitä muutoksia lainsäädäntöön (erityisesti etuus- ja palvelulainsäädäntö) tulisi tehdä, jotta lainsäädäntö tukisi työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä?

Etuuslainsäädännössä tulisi ottaa tarkasteluun se, onko nykyinen sairauspäivärahan ja kuntoutustuen/työkyvyttömyyseläkkeiden nivelkohta sellainen, mikä aidosti tukee ihmisten työhön paluun tavoitetta. Nykytilassa sairauspäivärahan suorituspäivät karttavat mekaanisesti sairastumista edeltävän kahden vuoden ajalta ja useissa tilanteissa henkilön kuntouttaminen ja palveluiden järjestäminen on mahdoton järjestää sairauspäivärahan enimmäisajan aikana (300

suorituspäivää). Lisäksi erilaiset työkyvyttömyyskäsitteet (sairausvakuutuslaki ja eläkelainsäädäntö) johtavat siihen, että henkilölle voidaan usein myöntää ja maksaa sairauspäiväraha, mutta oikeutta eläkelainsäädännön mukaiseen kuntoutustukeen ei synny. Pohdittavaksi voisi tulla päivärahakauden joustavoittaminen. Sairauspäivärahakautta tulisi voida jatkaa tarpeenmukaisesti yli 300 suorituspäivän jälkeen, jos asiakkaan terveydentila sitä edellyttää ja työkyvyttömyyseläkkeen kriteerit eivät todennäköisesti täyty. Pohdittavaksi tulisi myös työkyvyn arviointiin liittyvän progression mukaan tuominen. Tämä tarkoittaisi sitä, että arvioitaessa työkyvyttömyyttä eri vaiheissa, siirryttäisiin työkyvyttömyyden pitkittyessä asteittain ammatillisesta työkyvyttömyyden arvioimisesta yleisemmän työkyvyttömyyden arviointiin. Nykytilassa on olemassa vain yksi porras siirryttäessä päivärahalta eläkelainsäädännön piiriin ja sen väliin jää merkittävä määrä osatyökykyisiä ihmisiä ilman etuutta. Kuntoutustuen saajia ei nykytilanteessa ohjata riittävästi aktiivisuuteen. Esim. sairausvakuutuslain kaltaiset tarkistuspisteet kuntoutustuen aikana tukisivat hoidon ja kuntoutuksen seurantaan. Tarkistuspisteissä asiakkaan tulisi saada tarvitsemaansa tukea. Tässä tulisi työkykyohjelman hankkeissa kokeillut toimintamallit juurruttaa kansallisella raamituksella käytäntöön. Tämä edellyttäisi sekä lainsäädännön tarkastelua että riittävää resursointia työkykykoordinaattoreiden ja muiden moniammatillista työtä tekevien asiantuntijoiden ja ammattihenkilöstön osalta.

Asiakastiedon tulisi liikkua tietosuoja huomioiden paljon nykyistä laajemmin, jotta asiakkaan oikeat etuudet ja palvelut saadaan määriteltyä ja tuotettua oikea-aikaisesti ja kerralla kuntoon.

3.3 Komitea ehdottaa arvioitavaksi mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja veloitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin. Ehdotuksen mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus tulee huomioida. Mitä palveluja ehdotetun arvioinnin tulisi koskea?

Asiakkaan työkyky tulisi olla selvitettyä, ennen kuin asiakkaan kuntoutustarvetta aletaan laajemmin arvioimaan. Tämä nopeuttaisi asiakkaan työkykyprosessiin tarttumista. Asiakas veloitettaisiin osallistumaan edellä mainittuihin selvityksiin ja arviointeihin. Tämä edellyttää, että selvitys- ja arviointipalveluja on mahdollista saada oikea-aikaisesti ja kohtuullisen matkan päästä. Kannustimia ja veloitteita tulisi rakentaa mm. henkilön kuntoutustarpeen selvittämiseen ja kuntoutukseen osallistumiseen liittyen. Tällä hetkellä lainsäädäntö veloittaa etuuksien toimeenpanijoita selvittämään henkilön kuntoutustarpeen tai –mahdollisuudet, mutta itse toiminnan kohteella (asiakas) ei ole veloitteita tai juurikaan kannustimia niihin osallistua. Voisi ajatella, että kannustamalla ja tätä kautta motivoimalla henkilöitä osallistumaan heidän tilannettaan tukeviin toimenpiteisiin päästäisiin lähemmäksi nk. fit-note –ajattelua, jossa henkilöä tuetaan hänen jäljellä olevan työ- ja toimintakyvyn näkökulmasta sen sijaan, että edellytetään työkyvyttömyyden todistelua ja hakeutumista eläkelainsäädäntöön kuuluvien etuuksien piiriin.

Sote-lainsäädännön ja Kelan etuuslainsäädännöt tulisi toimia ”yhteen” ja palvelulainsäädännön tulisi tukea etuuslainsäädännön ja etuuksien myöntämisen toimeenpanoa. Asiakas ei saa aina niitä palveluja tai hoitoa, joita tarvitsee, minkä vuoksi etuuksien myöntämisharkinta ei aina toimi niin kuin on ajateltu. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettu laki (566/2005, myöh. KKRL) edellyttää, että asiakkaalle laaditaan opiskelu- ja kuntoutussuunnitelma, mutta lainsäädännössä ei hyvinvointialueelle ole säädetty velvollisuutta laatia suunnitelmaa eikä myöskään määritelty tahoja, joka suunnitelman laatimisesta vastaa. Asiakas kärsii tällöin lainsäädännössä olevista puutteista.

Kela on ehdottanut, että kansaneläkkeeseen säädettäisiin kuntoutuskorotus Kelan ammatillisen kuntoutuksen kuntoutujalle taikka eläkkeensaajalle. Tämä antaisi kannustimen asiakkaalle osallistua kuntoutukseen. Samalla olisi tarpeen poistaa KKRL:stä eläkkeensaajan kuntoutusraha.

Kuntoutusrahassa ja nuoren kuntoutusrahassa on nykyisin perusteltu ja toimiva edellytys asiakkaan osallistua kuntoutukseen, jotta kuntoutusraha voidaan myöntää.

Työeläkelaitosten myöntämän ammatillisesta kuntoutuksen kannustavuusmallista voisi olla pohjaa muihinkin etuuksiin. Ammatillisen kuntoutuksen kautta esimerkiksi uuteen ammattiin kouluttautuvan asiakkaan opiskelua tuetaan tasoltaan korkealla etuudella mutta mikäli opintoja ei suoriteta loppuun, tulee asiakkaan maksaa etuus kokonaisuudessaan takaisin. Tämä on toimiva järjestely, jossa yhdistyvät sekä kannustin että sanktiot.

4. Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen (välimietinnön ehdotukset 8 ja 9)4.1 Komitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Mitä tilanteita ehdotetun selvityksen tulisi koskea?

Muutosten tulisi perustua riittävään ymmärrykseen asiakaskunnasta ja asiakaskunnan tarpeista. Muutos tulisi myös sanoittaa selkeästi siten, että muutos kuvastaisi yhteiskunnan haluamaa muutosta. Mikäli muutoksen katsottaisiin perustuvaan jonkinlaiseen yhteiskunnalliseen muutokseen (olosuhteissa), tulisi tämä muutos kuvata selkeästi muutoksen perusteena. Muutostarpeiden osalta olisi tärkeää pystyä avaamaan sitä, minkälainen muutos on tarpeellista toteuttaa nimenomaan työmarkkinatukeen etuutena. Olisi tärkeää välttää tilannetta, jossa synnytetään odotuksia, joita etuusmuutoksilla ei voida saavuttaa. Työmarkkinatuen kehittämisen osalta kytkös palveluihin (työllisyys-, terveys- ja sosiaalipalvelut) on olennainen. Nykyisin työmarkkinatuella olevien asiakkaiden tarpeet vaihtelevat rajustikin sen suhteen, minkälaista tukea ja apua henkilöt tarvitsevat. On myös syytä huomioida, että työmarkkinatuen lisäksi asiakkaat tarvitsevat jo pelkästään taloudelliseen tarpeeseensa muitakin tukia. Tämä voi heikentää yhden etuuden muutosten mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia. Selvityksessä tulisi huomioida myös palveluiden rooli. Lisäksi tulisi huomioida etuuslainsäädännön historian aaltomainen kehitys. Suomessa on kokemusta sekä työttömyysturvaetuuksien eriyttämisestä, että niiden kokoamisesta yhteen lakiin. Mitä konkreettisia muutoksia näillä lakimuutoksilla on saavutettu?

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12)5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

Suomessa on useita etuusjärjestelmiä, joilla tuetaan erilaisissa elämäntilanteissa olevia opiskelijoita. Opintojen ajalta voidaan maksaa opintotukea, oppisopimuskorvausta, työttömyysetuutta, aikuiskoulutustukea tai kuntoutusrahaa. Järjestelmä on siis kattava, mutta etuusjärjestelmien määrä, niiden erilaiset myöntämisperusteet ja etuuksien tasot aiheuttavat hakijoille haastetta ja eriarvoisuutta.

Nykyisten etuusjärjestelmien osalta olisi erityisen tärkeää panostaa neuvonta- ja ohjauspalveluihin, jotta asiakkaat löytäisivät heille kuuluvan, oikean järjestelmän piiriin. Asiakastiedon tulisi liikkua

tietosuoja huomioiden paljon nykyistä laajemmin, jotta asiakkaan oikeat etuudet ja palvelut saadaan määriteltyä ja tuotettua oikea-aikaisesti ja kerralla kuntoon. Lisäksi pitäisi olla palvelu, jolla asiakas voisi omatoimisesti ja helposti tutustua eri etuuksiin ja vertailla niitä oman tilanteensa näkökulmasta. Tätä varten voisi kehittää esimerkiksi generisen tekoälyn tukemana palvelun helpottamaan etuuksien vertailua ja helpottamaan asiakkaan ohjautumista oikeiden etuuksien ja palvelujen poluille nykyistä ennakoivammin ja oikea-aikaisemmin.

5.2 Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. Miten nuorten sosiaaliturvaa tulisi uudistaa, jotta etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet eivät aiheuttaisi koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä?

Nuorten opintojen aikainen toimeentulo tulisi olla riittävää. Opintotuen nykyinen lainapainotteisuus aiheuttaa epävarmuutta erityisesti jatko-opintojen osalta. Toisen asteen opinnoissa, erityisesti ammatillisen tutkinnon suorittaneilla tulisi olla oikeus opintolainahyvitykseen kuten on korkeakoulututkinnon määrääjässä suorittaneillakin. Ammatillisten opintojen aikainen palkallinen työssäoppiminen on nykyinsäädännössä oppisopimuskoulutusta ja se aiheuttaa hankaluutta opintojen aikaiseen toimeentuloon ja eriarvoisuutta eri koulutusasteella opiskelevien kesken. Opiskelijalla ei ole oikeutta opintotukeen (eikä koulumatkatukeen) palkallisen työssäoppimisen ajalta. Tämä aiheuttaa katkoksia etuuden saamiseen ja usein myös tukien takautuvia lakkautuksia ja etuuden liikamaksua. Erityisesti lyhytkestoiset oppisopimuskoulutukset ovat ongelmallisia opiskelijoiden toimeentulon näkökulmasta. Palkallinen työssäoppiminen pitäisi toisella asteella olla opintotukeen (myös koulumatkatukeen) oikeuttavaa aikaa, kuten palkallinen työharjoittelu on myös korkeakouluopinnoissa opintotukeen oikeuttavaa aikaa.

Kelan ammatillisella kuntoutuksella tuetaan tutkintoon opiskelevia, joilla on työ- tai opiskelukyky olennaisesti heikentynyt. Ammatillisella kuntoutuksella tukeminen tarkoittaa tällä hetkellä kuitenkin käytännössä ainoastaan rahallista tukea, kuntoutusrahan muodossa. Ammatillisella kuntoutuksella opiskelu ei sisällä kuntoutuksellista elementtiä. Tällä kohderyhmällä on lähtökohtaisesti sellaisia vaikeuksia opintoihin kiinnittymisessä ja itse opiskelussa, että he tarvitsevat kuntoutuksellista tukea opintojen etenemiseen ja loppuun saattamiseen. Kelassa on kokeiltu ns. opiskelijavalmennuspalvelua, joka on kokeilujen pohjalta arvioitu toimivaksi. Tämä palvelu tulisi kytkeä osaksi Kelan ammatillisen kuntoutuksen päätöstä niille, jotka palvelua tarvitsevat. Oppilaitokset eivät kykene tarjoamaan opiskelijavalmennuksen kaltaista tukea vähäisten resurssiensa vuoksi.

Olisi tärkeää pohtia sekä palvelupuolen että toimeentuloturvan puolelta, miten palvelut ja etuudet istuvat opintoetuuksien kokonaisuuteen ja olisiko näissä kehitettävää. Miten kuntoutuksen puolelta tuettaisiin opintoihin kiinnittymistä ja niiden edistymistä ja toisaalta, olisiko tarpeen pohtia, miten toimeentuloturva olisi syytä järjestää ja nivoa palveluun.

5.3 Komitea ehdottaa selvitettäväksi edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Millainen opintotukijärjestelmän uudistus tukisi opiskeluajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua?

Opintotuen tulisi olla määrältään vertailukelpoinen muihin etuuksiin, joita voi saada opintojen aikana. Opintolainan ollessa myös jatkossa merkittävä osa opintotukea tulisi lainan ottamista tukea

kaikilla koulutusasteilla tarjoamalla tukea (opintolainahyvitys) lainan takaisinmaksun osalta niille, jotka suorittavat tutkinnon määräajassa. Opintotukijärjestelmää pitäisi yksinkertaistaa mm. yhtenäistämällä opintorahan eri määriä, joihin vaikuttaa opiskelijan ikä tai vanhemman luona asuminen. Korkeakouluopiskelijoiden tukikuukausien riittämättömyys aiheuttaa opintotuelta toimeentulotuelle siirtymistä.

Opintotuen ja asumistuen (keskeiset opintojen aikaiset etuudet) tulorajojen ja tarkistamisen perusteiden yhtenäistäminen olisi tarpeen. Opintotuen vuositulomalli on selkeä ja ymmärrettävä. Haastetta ymmärrettävyyteen aiheuttaa kuitenkin se, että tuloja ei tarkastella reaaliaikaisesti vaan vasta verotuksen valmistumisen jälkeen. Yleistä asumistukea saavat monet muutkin ryhmät kuin vain opiskelijat, joten tämä tulee ottaa huomioon, kun mietitään opiskelijoiden asumisen tukemista. Yleistä asumistukea ei siis voida räätälöidä ainoastaan opiskelijoiden tarpeet huomioon ottaen, koska heidän tarpeensa ovat erilaiset kuin esimerkiksi työttömien etuudensaajien.

6. Lasten ja perheiden sosiaaliturva (välimietinnön ehdotukset 13, 14 ja 15) 6.1 Komitea ehdottaa työryhmän perustamista lapsilisän uudistamiseksi. Mitä lapsilisäjärjestelmän eri uudistusvaihtoehtojen valmistelussa ja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon?

Uudistamisen tavoitteet olisi tärkeä asettaa, ennen kuin työhön lähdetään. Kaikkien muutosten, myös lapsilisäjärjestelmän muutoksia, tulisi arvioida suhteessa etuuden tarkoitukseen (perheellisten ja perheettömien välisen eron tasapainottaminen), mahdollisiin yhteiskunnan olosuhteiden muutoksiin (mm. syntyvyyden lasku) sekä yhteiskunnan tavoittelemaan muutokseen (mm. syntyvyyden lisääminen). Lapsilisäjärjestelmää uudistettaessa vaikutusarviointiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Alhaisen syntyvyyden aikana tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, miten lapsimyönnteistä yhteiskuntaa etuuksien kautta luodaan. Uudistuksessa on kiinnitettävä huomiota heti alusta alkaen myös kansainvälisiin tilanteisiin. Nykylainsäädäntö aiheuttaa monia epätarkoituksenmukaisia tilanteita asiakkaille.

Lapsilisän jakamista (vanhempien välillä) pohdittaessa tulee huomioida erilaiset perhemuodot sekä erityisesti vaikutus elatusapuun. Jos nyt lähivanhemmaksi määritellyn lapsilisä puolittamisen myötä pienenee, kasvaisi toisaalta usein etävanhemman velvollisuus maksaa elatusapua. Lisäksi tulee huomioida kansainväliset tilanteet, miten jakaminen toteutettaisiin tilanteissa, joissa eri maiden maksamia etuuksia sovitetaan yhteen.

Kansainvälisissä tilanteissa perhe-etuuksia voidaan maksaa toisessa maassa asuvista perheenjäsenistä (EY-asetus 883/2004 artiklat 67 ja 68). Lapsilisälaissa ei ole kuitenkaan perheenjäsenen eikä yhteistalouden määritelmää vaan pelkästään 6 § mukainen oikeus lapsilisän nostamiseen. Suomen kansallisessa lainsäädännössä lapsilisän nosto-oikeutta ei ole sidottu huoltajuuteen tai biologiseen vanhemmuuteen. Myös esimerkiksi vanhemman uusi puoliso voi olla lapsilisän hakijana ja saajana. Tämä aiheuttaa sen, että EY-asetuksen 883/2004 mukaisissa tilanteissa Suomesta tulee hyvin monissa tilanteissa ensisijainen maksajamaa. Monessa muussa maassa (esim. Ruotsi tai Viro) ainoastaan huoltajilla on oikeus lapsilisään eli uusia puolisoita tai heidän taloudellista aktiivisuuttaan ei oteta arvioinnissa huomioon (perheenjäsen-käsitys on suppea).

Yksinhuoltajakorotus tulee päivittää vastaamaan tätä päivää. Eri uudistusvaihtoehtoja pohdittaessa tulee huomioida myös eronneiden eri talouksissa asuvien yhteishuoltajien tuen tarve verrattuna kahden samassa taloudessa asuvan vanhemman talouteen.

Uudistusvaihtoehtoja valmistaessa tulee huomioida myös eri toteuttamisvaihtoehtojen selkeys ja toimeenpano. Lapsilisäjärjestelmästä ei saa tehdä monimutkaista, tapauskohtaista harkintaa vaativaa vaan etuuden saamisen edellytykset tulee olla selkeät ja etuuden myöntämisen ja maksamisen tulee olla mahdollisimman automaattista.

6.2 Komitea ehdottaa lastenhoidon tukien järjestelmän uudistuksen käynnistämistä. Miten ja mistä lähtökohdista lastenhoidon tukien järjestelmää tulisi uudistaa?

Lastenhoidon tukien kokonaisuus on vaikeaselkoinen ja vanhentunut. Uudistuksella voitaisiin lisätä vanhemmuuden tasa-arvoa, vahvistaa lasten ja perheiden yhdenvertaisuutta sekä tukea nykyistä paremmin lapsiperheitä. Perhevapaaudistus tuli voimaan elokuussa 2022. Sen tavoitteena oli perhevapaiden ja hoitovastuun tasaisempi jakautuminen molempien vanhempien kesken, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon vahvistuminen työelämässä sekä sukupuolten välisten palkkaerojen pieneneminen. Lastenhoidon tuet tulisi uudistaa samoin tavoittein.

Vanhempainpäivärahat ovat päiväkohtaisia etuuksia ja lastenhoidon tuet kuukausietuuksia, lastenhoidon tukien päiväkohtaisuutta tulisi selvittää, jotta ne sopisivat paremmin yhteen vanhempainpäivärahojen kanssa ja mahdollistaisivat sen, että sosiaaliturvajärjestelmä tukee joustavaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Nykyinen tukijärjestelmä on perheille vaikeaselkoinen, ja siinä on ongelmia esimerkiksi lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden sekä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Valtaosa perheistä käyttää kotihoidon tukea vanhempainvapaan jälkeen. Kotihoidon tukea, kuten muitakin lastenhoidon tukia, käyttävät lähes yksinomaan naiset. Lastenhoidon tukia pitää uudistaa siten, että ne kannustavat molempia vanhempia hoitamaan lasta mahdollistaen samalla joustavan osallistumisen työelämään. Lasten kotihoito on hyvä vaihtoehto varhaiskasvatuksen palveluille. Toisaalta kotihoidon tuki ohjaa myös isompia sisaruskeskityksiä kotihoitoon tilanteissa, joissa varhaiskasvatuksesta olisi lapselle hyötyä. Lisäksi kotihoidon tuen sisaruslisät ja kuntakohtaiset kuntalisät ohjaavat lapsia eri tavoin varhaiskasvatukseen piiriin. Lastenhoidon tukia pitäisi siksi kehittää valtakunnallisesti ja lasten yhdenvertaisuutta vahvistaen. Kotihoidon tukea lukuun ottamatta lastenhoidon tukien käyttö painottuu hyvätuloisiin perheisiin. Lastenhoidon tukien tulisi vastata nykyistä paremmin kaikenlaisten perheiden tarpeisiin.

Lastenhoidon tukea koskeva lainsäädäntö on osin vanhentunutta ja puutteellista. Kotihoidon tuen juuret ulottuvat 1980-luvulle ja tuen peruseriaatteet ovat edelleen samat. Tällä hetkellä lastenhoidon tukiiin kuuluvat kotihoidon tuen lisäksi yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha. Näihin sisältyy lisäksi etuuksien osia, kuten hoitoraha, hoitolisä ja kuntalisä.

Lastenhoidon tuista on muodostunut monimutkainen, perheille epäselvä ja osittain puutteellinen kokonaisuus. Perheen tuloja arvioidaan lain mukaan lastenhoidon tuissa eri tavoin kuin esimerkiksi yleisessä asumistuessa. Lisäksi esimerkiksi kuntien laskutusta koskeva sääntely on puutteellista, mikä voi johtaa pahimmillaan siihen, että tukien maksu asiakkaille viivästyy. Lastenhoidon tukia koskevaa lainsäädäntöä pitää muuttaa siten, että siinä huomioidaan nykyistä paremmin lapsen etu, lapsen oikeus varhaiskasvatukseen palveluihin, perheiden moninaisuus, kansainvälistyminen ja muuttanut työelämä. Esimerkiksi maahan- ja maastamuuttotilanteissa tukioikeuteen liittyy ongelmallisia ja ristiriitaisia säännöksiä. Laki ei myöskään huomioi vuoroasumista. Laki kaipaa muutoksia myös

hoitolisätulojen tarkastelun osalta. Esimerkiksi tulojen muutosten tarkastelu prosenttien mukaan on sekä asiakkaille että Kelalle hankalaa. Hoitolisätulojen huomioimisesta tulisi säätää etuuslaissa muiden etuuksien tapaan, nyt tulojen huomioiminen on kytketty varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettuun lakiin.

Nykyinen laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta ei tue automatisaatiota ratkaisutyössä. Lastenhoidon tuen kokonaisuudistus toisi mahdollisuuksia automatisaation käyttöön ja tehostaisi siten toimintaa ja mahdollistaisi nykyistä sujuvammat prosessit ja sitä kautta mm. lyhyemmät käsittelyajat.

6.3 Vanhemmalla on vastuu lapsensa elatuksesta. Mitä muutoksia sosiaaliturva- tai muuhun lainsäädäntöön tulisi tehdä, jotta se tukisi vanhempien elatuskykyä?

Nykyjärjestelmä ei huomioi riittävästi elatusvelvollisen elatuskyvyssä tapahtuvia muutoksia eikä lapsen etu tule riittävästi huomioiduksi. Elatusvelvollisen elatuskyvyssä tapahtuu usein merkittäviä muutoksia lapsen kasvaessa eikä esimerkiksi ns. 0-elatusapusopimus tai –tuomio siten aina vastaa muuttuneita olosuhteita. Tällöin Kela maksaa elatustukilain mukaisesti edelleen täyden elatustuen, vaikka elatusvelvollisella voisi olla elatuskykyä jopa niin paljon, ettei elatustukea tarvitsisi Kelasta lainkaan maksaa. Kelalla ei ole toimivaltaa elatusavun määräytymisen osalta.

Nykyisin lapsen elatuksesta annetun lain 13 a §:n mukaan hyvinvointialue voi käynnistää prosessin elatussopimuksen muuttamiseksi, mutta prosessi on hidas ja työläs ja ilmeisesti harvemmin käytetty. Tulorekisterin ollessa käytössä viranomaisilla tulisi olla tehokkaammat keinot puuttua elatusavun määrään, jos elatusvelvollisen huomataan esimerkiksi työllistyneen. Näin lapsen etu toteutuisi paremmin eikä elatustukea tarvitsisi siis välttämättä lainkaan maksaa Kelasta ja lapsi voisi saada paremmin elatuksen tarvettaan vastaavan elatusavun.

Tällä hetkellä elatustukilain mukaan elatusavun maksamisen laiminlyöntiin perustuva elatustuen maksaminen voidaan lopettaa, kun elatusapuvelkaa ei ole jäljellä ja on todennäköistä, että vastaisuudessa elatusvelvolliselta saadaan perityksi säännöllisesti vähintään kuukausittain erääntyvää elatusapua vastaava määrä. Kela onkin lakkauttanut elatustukia, joissa Kela on turhaan ollut elatustuen maksajana. Tämä lainkohta ei kuitenkaan sovellu, jos elatusapua ei ole määrätty maksettavaksi lainkaan eikä ratkaise sitä ongelmaa, että elatusapusopimukset tai –tuomiot eivät ole ajan tasalla.

Jos elatusvelvolliseksi määrättyllä vanhemmalla on elatuskyvyssä tapahtunut merkittäviä muutoksia elatussopimuksen tai tuomion saamisen jälkeen, tulisi elatusapua voida tarkastella uudestaan. Elatusapu- ja elatustukikokonaisuutta tulisi tarkastella ja tutkia nykyistä tehokkaampia ja kevyempiä menettelyjä, jotta elatusapu vastaisi paremmin elatusvelvollisen elatuskykyä ja lapsen etua.

7. Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen (välimietinnön ehdotus 16)7.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 16 edistämisessä? Mikä asia tai mitkä asiat on tärkeintä selvittää?

Tärkeintä olisi nykyisessä tilanteessa selvittää ansiotulovähennyksen vaikutukset, yleisen asumistuen alueellinen kohdentaminen ja kuntaryhmien tarkoituksenmukainen jaottelu, sekä ruokakuntakäsitettä koskevaan ongelmakokonaisuuteen liittyvät kysymykset. On tärkeää myös määritellä, kenelle yleisen asumistuen halutaan kohdentuvan. Olisi tärkeää selvittää, ketkä tällä hetkellä hyötyvät ansiotulovähennyksestä ja otettava tarkasteluun myös muut työn kannustinvaikutukset yleisessä asumistuessa (tulojen muutosten osalta edellytetään huomattavaa muutosta kuukausituloissa ja töiden alkaessa työtuloja ei oteta heti huomioon asumistukea laskettaessa). Yleisen asumistuen tavoitteena on tukea kotitalouksien asumisen kustannuksia. Näin ollen olisi syytä pohtia, kuinka paljon työn kannustimia on syytä olla asumisen tuessa. Asumisen tuen muutokset heijastuvat aina toimeentulotukeen eli toimeentulotuki on otettava asumistuen muutoksia harkittaessa huomioon.

Kela on esittänyt, että olisi hyvä pohtia erillisen nuorten asumistuen luomista. Uusi tukimuoto voisi kannustaa nuoria itsenäistymään ja tukea itsenäistä asumista sekä yhteisasumisen eri muotoja. Uusi tukimuoto voisi paremmin huomioida nuorten ihmisten (sekä opiskelijoiden että muiden) elämäntilanteisiin liittyviä olosuhdemuutoksia, tukea nuoren itsenäistymistä ja itsenäistä asumista. Myös yhteisasumisen (kimppakämpät) muotoihin voitaisiin pohtia kannustimia.

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulokitarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18)

8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämisessä?

8.2 Mitkä ovat keskeisimmät toimenpiteet, joilla pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää?

Yleisesti ottaen yksi yleisimmistä syistä toimeentulotuen saamiseen ja maksukausien pituuteen on ensisijaisten etuuksien määrän vähäisyys. On huomioitava, että suurin osa toimeentulokiasiakkaista eivät ole sosiaalihuollon palvelujen tarpeessa vaan tarvitsevat rahaa päivittäiseen elämiseen ja arjen kustannuksiin (mm. asuminen, lääkkeet). Toimeentulotuen saamista olisikin tästä syystä hyvä peilata suhteessa eri etuuksien saamiseen ja pohtia voitaisiinko esim. kohdennetusti ensisijaisia etuuksia korottamalla estää ainakin osaa asiakkaista siirtymästä toimeentulotuelle. Toimeentulotuen menoista asumisen kustannukset muodostavat merkittävän kokonaisuuden. Olisikin perusteltua tarkastella kehittämismahdollisuuksia asumisen osalta yleisesti (asuntomarkkinat, asuntotarjonta sekä kysyntä- ja tarjontatuet) sekä etuusjärjestelmän osalta tarkastella kohdennetusti toimeentulotuen ja yleisen asumistuen välistä suhdetta. Asumisen menot ohjaavat asiakkaita toimeentulotuelle ja myös pitävät asiakkaita toimeentulokiasiakkuudessa (syvä taloudellinen sekä byrokratia- ja informaatioloukku), joten mahdollinen muiden asumisen tukien menojen nousu voisi johtaa mm. työllistymisen kannusteiden kannalta positiiviseen nettovaikutukseen kun tarvetta turvautua toimeentulotukeen ei niin suuressa määrin olisi. Esimerkiksi nuorten ensimmäistä kertaa tukeen asumisen kustannusten vuoksi turvautuvien kohdalla olisi hyvä pohtia vaihtoehtoa, jossa asumisen kustannuksia korvattaisiin yleisen asumistuen järjestelmästä laajemmalla harkinnalla. Edellä mainittua laajemmin keinoja voidaan lähteä tarkastelemalla toimeentulotuen saajia asiakasryhmäkohtaisesti. Tämä on tarpeen, koska tuki koskettaa hyvin eri tilanteessa ja olosuhteissa olevia asiakkaita. Monin paikoin ratkaisut ovat

rahallisten tukien sijaan todennäköisemmin palvelujärjestelmän puolelta löydettävissä. Muita keinoja voi olla mm. asiakasmaksujen tehokkaampi perimättä jättäminen (tähän liittyvän valvonnan tehostaminen), sosiaalisen luototuksen kehittäminen, opiskelijoiden tukijärjestelmien kehittäminen niiden tilanteiden osalta, joissa nyt tukeudutaan toimeentulotukeen sekä ulkomaalaisten ja maahanmuuttajien kotoutumisen kehittäminen ja tukijärjestelmien kehittäminen siten, että toimeentulotuelle siirtymää saadaan ehkäistyä. Olisi jo itsessään tärkeää, että toimeentulotuen saajamäärien vähentämiseksi asetettaisiin kunnianhimoiset tavoitteet.

Järjestelmästä tulee poistaa elementit, jotka ohjaavat nuoria toimeentulotuelle. Selkein esimerkki on työttömyysturvan odotusaika. Lisäksi ensisijaisen etuuden hakemisen tulisi olla pakollista ennen toimeentulotukea. Ensimmäinen keino olisi välttää asiakkaiden ohjautumista passiivisuuteen johtavalle toimeentulotuelle. Toinen keskeinen keino olisi lisätä toimeentulotukiasiakkaiden kannustimia työhön. Esim. työtulojen ja toimeentulotuen yhteensovittamisen kannusteita tulisi parantaa. Tärkeää on myös pitkäaikaisesti toimeentulotuella olevien tukeminen tarpeenmukaisilla palveluilla kohti osallisuutta ja työelämää.

9. Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen (välimietinnön ehdotukset 19, 20, 21, 22, 23, 24 ja 25) 9.1 Miten työ- ja toimintakyvyn tukemista, seuranta ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja tulisi vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollossa?

Työ- ja toimintakyvyn aktiivista tukemista, seuranta ja arviointia tulisi vahvistaa sosiaali-terveydenhuolto- ja kuntoutuspalveluissa. Tämä edellyttää tuen, seurannan ja arvioinnin velvoittavuuden kirjaamista substanssilakeihin. Etuuslainsäädäntö ja etuuksilla toimeentulon turvaaminen ei toimi optimaalisesti eikä siten kuin etuuslainsäädäntö on suunniteltu, koska palvelujen saatavuudessa sekä etuuksien ja palvelujen yhteensovituksessa on ongelmia. Samaan aikaan etuuslainsäädäntö ei anna mahdollisuuksia eikä velvollisuuksia ottaa kantaa tai ”poistaa” ongelmia palvelupuolen lainsäädännössä, mutta etuuslainsäädännössä on olemassa kuitenkin usein se lähtöajatus, että sosiaali- ja terveystalvet toimivat optimaalisesti. Ensimmäisenä olisi siis syytä arvioida, onko tarkoituksenmukaista, että etuuslainsäädännössä olisi sellaisia velvoittavuuksia toimeenpanijalle tai asiakkaalle, joihin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä ei pysty vastaamaan.

Yksi keskeinen kehityskohta olisi saada aikaan tietopohja sille, mitä palveluita kansalaiset käyttävät. Tällä hetkellä on saatavissa paljon rekisteritietoa siitä, mitä etuuksia kansalaiset saavat, mutta mitään koostettua tietopohjaa ei ole siitä, mitä palveluita käytetään. Sosiaaliturvasta pitää saada valtakunnallisesti ja alueellisesti tietoa siitä, mitä etuuksia ja palveluita on käytetty. Tätä kautta päästäisiin tukemaan ihmisiä nykyistä paremmin. Jotta palveluita voitaisiin kohdentaa oikea-aikaisesti ja vaikuttavasti, niin tulisi voida hyödyntää nykyistä paremmin asiakkaiden tilannekuvaa ja palvelutarvetta ennakoivia ennustemalleja. Oulu-hankkeen tietopohjaa tulisi laajentaa kaikkiin hyvinvointialueisiin ja kuntiin ja sitä kautta kerätä jatkuvasti tietoa ihmisten etuuksista ja palveluista, jotta järjestelmiä pystytään ohjaamaan ja kehittämään oikeaan suuntaan.

9.2 Mitä tulisi ottaa huomioon valmisteltaessa A) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

A) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä?

Asiakassuunnitelman laajuuden tulee olla yksilöllinen. Ei ole järkevää rakentaa raskasta ja strukturoitua asiakassuunnitelmajärjestelmää kohdentuen jokaiseen asiakkaaseen samalla tavalla, koska ihmisten tarpeet ovat hyvin erilaiset. Suunnitelman tulisi päivittyä reaaliaikaisesti ja sitä olisi eri toimijoiden mahdollisuus täydentää aina sen mukaan, mitä asian hoitaminen edellyttää tai miten se on edennyt. Suunnitelman yksi keskeinen funktio on sitouttaa henkilö häntä tukevaan prosessiin, kuin myös välittää tietoa toimijoille siitä, missä vaiheessa ja kenen kanssa tukemistoimia on tehty.

Asiakassuunnitelman tulisi olla aidosti asiakkaan kanssa laadittu, sen tulisi olla selkeä ja sitä tulisi päivittää tarpeen mukaan. Asiakassuunnitelman tiedot tulisi liikkua hallinnonrajojen ja aluerajojen sekä toimijarajojen yli ja tämä onnistuu Kanta-palveluiden kautta ja Kanta-palveluita kehittämällä.

B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä?

Tietopohjan osalta huolehdittava tietojen välittymiseen ja kirjautumisiin liittyviin asianmukaisiin lupa- ja suostumusprosesseihin.

Eri tahoille pitää määritellä yhtenevät kirjaamiskäytännöt. Tietosuoja säännösten tulee olla ajan tasalla ja mahdollistaa yhtenäisen tietopohjan hyödyntäminen puolin ja toisin. Lainsäädännössä tulee määritellä, kenellä on käyttöoikeudet tietopohjaan. Tietopohjan tulisi olla monialaiselle pohjalle laadittu ja sen tulisi kattaa palveluja laaja-alaisesti (esim. ammatillinen kuntoutus, sosiaalinen kuntoutus, kuntouttava työtoiminta, TE-palvelut)

C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

Eniten tukea tarvitsevien asiakasjoukko tulisi määritellä riittävällä tarkkuudella.

Vastuutyöntekijämallia suunniteltaessa tulee määritellä varhaisessa vaiheessa mm. se, ketä sen piiriin kuuluu, missä ko. toimija operoi, missä asioissa hän toimii, milloin tukeminen alkaa ja mihin se päättyy. Myös yhteistyön varmistaminen ja vastuiden tunnistaminen eri toimijatahojen välillä tulee tehdä selkeiksi. Nykyinen työkykykoordinaattoritoiminta lähtee siitä, että työkykykoordinaattoreita voi olla eri toimijatahoilla. Haasteeksi tässä tulee se, miten he ja heidän toimintansa nivELYTYVÄT toisiinsa ja millaisella osaamisella ko. työtä tehdään. Pohdittavaksi tulee myös se, onko vastuutyöntekijämalli sellainen, että sitä voidaan määritellä lainsäädännön kautta vai olisiko lähestymistapa sellainen, että koko toimintatapaa ja ajattelumallia pitäisi lähteä muuttamaan jäljellä olevan työ- ja toimintakyvyn tukemisen suuntaan jo kaikkien toimijoiden osalta.

Reunaehdot tulee olla laissa säädetty, jotta kaikille on selvää, miten vastuutyöntekijän tulee minimissään toimia ja miten vastuutyöntekijä vaihtuu.

9.3 Mitä muuta tulisi ottaa huomioon alaluvun 5.10 ehdotusten edistämisessä?

Asiakastiedon liikkuvuuden edistämistä tulee voimallisesti edistää eri keinoilla tietosuoja huomioiden. Tämä säästää merkittävästi yhteiskunnan kustannuksia, kun asiakkaat tätä kautta saadaan ohjattua oikeiden etuuksien ja palvelujen piiriin oikea-aikaisesti ja asiakkaan kokonaisuus saadaan hoidettua kerralla kuntoon. Asiakastietojen tulee liikkua kansallisesti ja olemassa olevaa Kanta-kokonaisuutta voitaisiin hyödyntää nykyistä merkittävästi laajemmin tässä tarkoituksessa.

Ensimmäinen keino tähän on asiakastietojen liikkuminen viranomaisten välillä nykyistä laajemmin. Tämä edellyttää laajempaa hallinnonrajat ylittävää selvitystä tarpeellisista lainsäädäntömuutoksista,

teknisen kyvykkyyden nostamisesta sekä toiminnallisista muutoksista. Eri tietovarantojen laajempi hyödyntäminen asiakkaan palvelupolun sujuvoittajana ja tiedolla johtamisessa on välttämätöntä. Kanta-palvelujen tietojen hyödyntäminen tulee mahdollistaa lainsäädäntömuutoksilla Kelan ja muiden sosiaaliturvaa ja sote-palveluja tuottavien tahojen (mm. työeläkelaitokset, hyvinvointialueet) toimintaan. Tämä säästää asiakkaan aikaa ja vaivaa, kun hänen ei tarvitse toimittaa Kelassa Kanta-palveluissa jo olevaa tietoa uudestaan esimerkiksi sairauspäiväraahakemuksensa liitteeksi, vaan Kela saa lääkärinlausunnon suoraan Kanta-palveluista.

Asiakkaalla tulee olla nykyistä selkeämmin ja laajemmin mahdollisuus luvittaa omien tietojensa käyttö eri viranomaisten ja muiden tahojen toiminnassa. Kansallisen suostumuksenhallinnan kokonaisuuden edistäminen tässä on ensiarvoisen tärkeää.

Viranomaisilla tulee olla mahdollisuus vaihtaa asiakastietoja ad hoc -tyyppisesti eri tilanteissa ja asiakkaalla tulee olla mahdollisuus osallistua keskusteluun. Tämän mahdollistamiseksi on toteutettava sosiaali- ja terveysministeriön laatiman Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoinnin tiekartan 2023–2027 (STM julkaisuja 2023:2) 5.2 kohdassa kuvattu tietoturvalliseen monialaiseen viestintään tarkoitettu yhteinen ratkaisu.

Henkilöillä, joilla on työkykyyn liittyviä haasteita, liikkuvat myös eri maiden välillä. Tämä tulisi huomioida, kun asiakastietojen liikkuvuutta ja palvelujen saatavuutta edistetään.

10. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut (välimietinnön ehdotukset 26 ja 27) 10.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 26 ja 27 osalta?

Byrokratialoukkuja voitaisiin purkaa madaltamalla asiakkaan asiointikynnystä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ottamalla käyttöön etuusehdotus tai yhden hakemuksen malli.

Monimutkaisuutta ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen voi aiheutua rajojen yli liikkumisesta. Eri maissa voi olla erilaisia etuuksia, joiden taso voi olla hyvin erilainen. Työskentelyn aloittaminen voi aiheuttaa sen, että henkilö menettää yhden maan korkeamman etuuden ja siirtyy toisen maan matalampien etuuksien piiriin. Työkyvyttömyyseläkkeitä voi saada useasta maasta yhtä aikaa ja ansioiden yhteensovittaminen usean maan tilanteessa voi olla henkilöiden itsensä kannalta vaikeasti ennakoitava ja ymmärrettävä kokonaisuus ja aiheuttaa toimeenpanolle haasteita. Asiakkaan on vaikea ennakoita käteen jääviä tuloja vastaanottaessaan osa-aikaista työtä, jos hän saa useita Kelan etuuksia. Etuuksien ja tulojen yhteensovitus ei ole helposti ymmärrettävä eikä aina kovin kannustavakaan. Useat suojaosat ja yhteensovitukset tekevät järjestelmästä hankalan. Käytännössä selkeintä sekä johdonmukaisesti töihin kannustavaa olisi ottaa käyttöön etuuksien ja työtulojen yhteensovittamisen lineaarinen malli. Suurin ongelma työn kannusteiden kannalta koskee tällä hetkellä toimeentulotukiasiakkaita, joiden ei kannata tehdä töitä kovin paljoa, koska toimeentulotuen suojaosa 150 euroa kuussa ylittyy nopeasti. Vasta sitten kun palkka on niin suuri, että oikeus toimeentulotukeen poistuu, kasvaa asiakkaan kannustimet ottaa töitä vastaan. Tämä johtaa siihen, että suurelle osalle toimeentulotukiasiakkaista osa-aikaista matalapalkkatyötä ei kannata vastaanottaa. Työkyvyttömyyseläkkeen ja työansioiden yhteensovittamisessa myös

kansallisissa tilanteissa saattaa olla kannustinloukkuja johtuen nykyisestä eläkkeen lepäämäänjättämislainsäädännöstä ja kaksijakoisesta eläkejärjestelmästä. Kuntoutusraha ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksetaan jälkikäteen osallistumisen perusteella. Perusturva maksettaessa jälkikäteen eikä ennen kuntoutukseen osallistumista voi ohjata siihen, että asiakas ei koe että kuntoutusraha kannustaa kuntoutukseen. Samaan aikaan olisi hyvä huolehtia myös kuntoutusrahan osalta siitä, että byrokraatialoukkuja/kannustinloukkuja ei aiheudu siitä, että kuntoutuksen ajalla työskentelee. On kuitenkin tarkoituksenmukaista, että esim. ammatillisen kuntoutuksen/koulutuksen ajalla työskennelläänkin, jotta työkokemusta kertyy ja työllistyminen koulutuksen jälkeen on siten todennäköisempää.

11. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus (välimietinnön ehdotukset 28, 29 ja 30) **11.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 28, 29 ja 30 edistämiseksi?**

Ehdotus 28:

Olisi tärkeää määritellä, mitä etuuksien ja palvelujen selkeämmällä yhteydellä tarkoitetaan ja tavoitellaan tässä yhteydessä. Jos tavoitteena on varmistaa, että etuuksia maksetaan vain Suomessa asuville tai niille, joilla ulkomailla olosta huolimatta voi olla oikeus etuuksiin, olisi ehkä ennemminkin edistettävä tiedonvaihtoa siitä, jos henkilö muuttaa tai oleskelee pidempään toisen valtion alueella tai aloittaa työn toisessa maassa. Tässä on myös huomioitava se, että reaaliaikaisia tietoja ei välttämättä ole saatavilla Suomen kaltaisessa järjestelmässä, missä ajantasaista tietoa vakuutetuista ei ylläpidetä vastaavasti kuin vakuutuksiin pohjautuvissa järjestelmissä. Epäselvää on siis se, mistä tietoa olisi tarkoitus vaihtaa (olemassa olevien EU:n sähköisten sosiaaliturvaa koskevien tiedonvaihtojärjestelmän, eli EESSI-järjestelmän, kautta vaihdettujen tietojen lisäksi).

Ehdotus 29:

Etätyö EU-tilanteissa: Sosiaaliturvasta vastaava maa (sovellettava lainsäädäntö) määräytyy EU:n sosiaaliturva-asetuksen perusteella. Pääsääntöisesti etuuksista vastaa oman lainsäädäntönsä mukaisesti fyysinen työskentelymaa, eli maa, josta käsin etätyötä tehdään muussa maassa toimivan työnantajan lukuun. Etätyöntekijä säilyttää oikeutensa lähtövaltion taikka työnantajan sijaintivaltion sosiaaliturvaan, mikäli tästä maasta myönnetään lainvalintatodistus A1, joka osoittaa tämän maan lainsäädännön jäävän edelleen sovellettavaksi. Tavallisin säännösperuste on työkomennus toiseen jäsenvaltioon enintään 24 kuukauden ajaksi. Myös kahdessa tai useammassa maassa työskentelyä koskevat säännökset mahdollistavat etätyön tilanteissa etuuksien maksamisen lähtövaltiosta. Samoin poikkeuslupaa voidaan käyttää jopa viiden vuoden ajaksi. Eläketurvakeskus on Suomessa toimivaltainen laitos ratkaisemaan Suomen lainsäädännön soveltamisen EU-alueella työskennellessä. ETK:n myönteinen ratkaisu tarkoittaa myös oikeutta niihin Kelan etuuksiin, jotka ovat EU:n sosiaaliturva-asetuksen asiallisessa soveltamisalassa.

Etätyöntekijään sovellettavia lainvalintasäännöksiä ollaan parhaillaan täydentämässä EU-tasolla. Ehdotuksen mukaan työnantajan sijoittumispaikan maan lainsäädäntöä sovelletaan, kun asuinmaassa tehdään vähemmän kuin 50 % työajasta. EU-tilanteissa ratkaisu sovellettavasta lainsäädännöstä tehdään aina EU-asetuksen perusteella. Harkinnanvaraa etätyötä koskevien säännösten soveltamisessa on: 1) työnantajalla ja työntekijällä, jotka sopivat yhdessä etätyöjärjestelystä, 2) jossain määrin toimivaltaisella laitoksella (Suomessa ETK) EU-asetuksen sovellettavan säännöksen suhteen (poikkeusluvan hakeminen).

Etätyö kolmansissa maissa

Työskentely kolmansista maista käsin suomalaisen työnantajan lukuun etuusoikeudet säilyttäen on mahdollista. Tällöin etätyötä koskevat samat vaatimukset ja selvitykset kuin työkomennusta (lähetetty työntekijä). Henkilöllä voi olla oikeus Kelan etuuksiin, vaikka hänellä ei ole varsinaista työpistettä ulkomailla lähettävän työnantajan varaamissa tiloissa, ja työskentely tapahtuu esim. omasta kodista tai hotellihuoneesta käsin, tai jonkun toisen yrityksen tiloissa. - Edellytyksenä on, että työsuhde suomalaiseen työnantajaan säilyy, työtä tehdään suomalaisen työnantajan lukuun ja on tehty sopimus ulkomailla työskentelystä ("komennussopimus"). Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin jatkuu enintään 5 vuotta.

Ehdotus 30:

Suomeen tulevat saavat oikeuden asumisperusteisiin etuuksiin (ml. sairausvakuutus) vakinaisen maassa asumisen tai ansioedellytyksen täyttävän työskentelyn perusteella. Etuuksiin ei ole oikeutta ulkomaisilla diplomaateilla ja kv. järjestöissä Suomessa työskentelevillä henkilöillä eikä turvapaikanhakijoilla, ei myöskään EU-asetuksen tai sosiaaliturvasopimuksen perusteella toisen valtion vastuulle esim. lähetettynä työntekijänä jäävillä henkilöillä. Muiden henkilöiden kohdalla otetaan kantaa Suomeen muuton ja Suomessa asumisen vakinaisuuteen. Oikeus etuuksiin on myös Suomessa työskentelyn perusteella (ansioedellytys). Ulkomailla kolmansissa maissa oleskelua koskevan pääsäännön mukaan enintään 6 kuukauden oleskelu ulkomailla on tilapäistä, jolloin oikeus etuuksiin säilyy.

EU-tilanteissa oikeus etuuksiin on vain yhdestä maasta. Työskentely on ensisijaista asumiseen nähden. EU-tilanteissa asumisen arviointi muilla kuin työntekijöillä on joustavaa siten, että kansallinen 6 kuukauden aikaraja ei suoraan sovellu. Useille henkilöryhmille (lähetetyt työntekijät, kehitysyhteistyön tekijät, apurahansaajat, tutkijat, opiskelijat, näiden perheenjäsenet) voidaan maksaa keskeisiä asumisperusteisia etuuksia 2-5 vuoden ajan sekä EU-tilanteissa että kolmansissa maissa oleskeltaessa. Oikeus Kelan etuuksiin ulkomailla on varsin kattava varsin laajalla henkilökunnalla. Jos ehdotus rajataan Kelan sairausvakuutusturvaan, on syytä tiedostaa sairausvakuutusturvan sisältö ulkomailla. Kyse on lähinnä sairausvakuutuksen päivärahoista, sekä Suomessa ostetuista lääkkeistä ja Suomessa saaduista yksityisen terveydenhuollon palveluista maksettavista korvauksista. EU-tilanteissa Suomesta eläkettä saavan oikeus tarvittavaan sairaanhoitoon on turvattu, vaikka henkilö asuisi vakinaisesti toisessa EU-alueen maassa. Kolmansissa maissa saatua sairaanhoitoa ei korvata Suomen sairausvakuutuksesta.

12. Syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen ansioturva huomioiden (komitean esitys seuraavalle hallitukselle)

12.1 Komitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden alaluvussa 6.1. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Mitä hyötyjä ja haasteita perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä?

Komitean esitys koskee vain perustuslain 19:2 pykälän mukaisia syyperusteisia, ensisijaisia etuuksia. Näitä etuuksia ei voi saada rinnakkain eli samanaikaisesti. Näin ollen esitys ei sellaisenaan tuo ratkaisua perusturvaetuuksien ja viimesijaisen turvan (perustoimeentulotuki) yhteensovittamiseen. Rinnakkainen etuuksien ja tukien saaminen eli etuuksien ja tukien päällekkäisyys koskee nimenomaan perusturvaetuuden ja toimeentulotuen yhdistelmää (kuten esimerkiksi Kelan työttömyysturvan, asumistuen ja perustoimeentulotuen yhdistelmää). Perusturvaetuuksien ehtojen yhtenäistäminen saattaisi kuitenkin joiltain osin helpottaa siirtymistä syyperusteiselta etuudelta toiselle, jos perusturvaetuuksien säännökset olisivat nykyistä yhtenäisempiä ja siten paremmin yhteensovitettavissa.

Komitean linjaus ei välttämättä sellaisenaan vähennä etuuksien maksatuksessa olevia katkoksia, jos etuudelta toiselle siirryttäessä edelleen tutkittaisiin syyperusteeseen sidotut myöntöedellytykset kuten nykyisin. Lisäksi on huomioitava myös se, että maksukatkoja tapahtuu myös yhden etuuden sisällä eli muissakin tilanteissa kuin siirryttäessä etuudelta toiselle. Esimerkiksi työttömyysturvan maksatus keskeytetään, jos työvoimapalveluissa selvitetään etuuden maksamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä. Yksi ratkaisu vähentää siirtymätilanteisiin liittyviä, perusturvaetuuksien maksatuksessa olevia katkoksia voisi olla se, että etuuden maksaminen jatkuisi määrääjän samansuuruisena myös silloin, kun siirrytään perusturvaetuudelta toiselle. Aiheettomasti maksettu etuus perittäisiin takaisin suoraan takautuvasti maksettavasta etuudesta.

Niin kauan kuin etuudet pysyvät erillisinä etuuksina, eivätkä muutokset vaikuta niiden luokitteluun EU-asetuksen mukaisina etuuksina, etuuksien yhtenäistämistä ei aiheutune erityisiä haasteita kv-tilanteissa. Mikäli eri syiden perusteella maksettavia etuuksia alettaisiin yhdistää enemmän yhdeksi etuudeksi, voisi siitä tulla haasteita etuuksien luokittelulle EU-asetuksen mukaisiksi etuuksiksi ja tästä voisi tulla sekä asiakkaille että etuuksien toimeenpanon kannalta epävarmuutta ja pahimmillaan odottamattomia seurauksia.

Perusturvaetuuksien yhtenäistämistyö on joka tapauksessa vaiheistettava ja siinä on edettävä askeltaen kohti tavoitetta, joka tulee määritellä heti työn alkuvaiheessa. Tällä hetkellä on vielä epäselvää mitä yhtenäistämällä konkreettisesti tavoitellaan ja edessä on monta poliittisesti tärkeää päätöstä, mihin suuntaan yhtenäistämällä pyritään ja millaisia ongelmia yhtenäistämällä on tarkoitus ratkaista.

12.2 Mihin suuntaan perusturvaetuuksien yhtenäistämistä tulisi kehittääA) etuuksien ehtojen osalta?B) toimeenpanon osalta?

-

13. Ehdotusten priorisointi13.1 Välimietinnössä on komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille. Mitä kolmea ehdotusta tulisi edistää ensimmäisenä ja miksi?

Jos tavoitteena on lisätä osallisuutta ja työllisyyttä, niin keskeisiä ehdotuksia ovat

- ehdotukset 3 ja 4 digitalisaation keinojen hyödyntäminen, asiakastiedon liikkuvuus.
- työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet- ehdotukset 5, 6 ja 7

- ehdotus 26 – kannustinloukkujen purkaminen

Ehdotukset tulisi priorisoida, koska ne tukevat asiakkaiden toimintakykyä, osallisuutta ja työllisyyttä. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta tärkeää olisi priorisoida myös asiakassuunnitelma (ehdotus 21) ja vastuutyöntekijämallia (ehdotus 23). Heikoimmassa asemassa olevat tarvitsevat pitkäjänteistä ja suunnitelmallista tukea päästäkseen työelämään. Tuki voidaan nähdä investointina sekä hyvinvointiin että työllisyyteen.

14. Julkisen talouden kestävyys
14.1 Sosiaaliturvauudistuksessa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Komitea on linjannut, että uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tulisiko sosiaaliturvan uudistamisella tavoitella parannusta julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä ja jos kyllä, niin miten?

Sosiaaliturvamenot muodostavat merkittävän osuuden valtion budjetista ja julkisen talouden kokonaisuudesta, joten on luonnollista, että sosiaaliturva on osana tarkastelua, kun pohditaan julkisen talouden kestävyttä. On samalla huomioitava, että vaikka sosiaaliturvan vaikutus julkiseen talouteen on (sekä suoraan että välillisesti) merkittävä ja vaikka sosiaaliturvan kokonaisuus on riippuvainen julkisen talouden tilanteesta, sosiaaliturvalla on myös tärkeitä talouden kokonaistilaan liittymättömiä tavoitteita. Sosiaaliturvan suhteellista osuutta julkisen talouden kokonaisuudesta on hyvä arvioida.

Julkisen talouden tasapainottaminen huomattavilla sosiaaliturvaan kohdistuvilla säästötoimilla voisi johtaa sosiaaliturvan muiden tavoitteiden kannalta varsin epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen sekä pahimmillaan vaarantaa yhteiskuntarauhaa. Tältä osin on syytä huomioida, ettei eläkejärjestelmän kokonaisuus ole osana nyt tehtävää sosiaaliturvan uudistusta. Sosiaaliturvaa rahoittaa myös usea eri taho, joten on tärkeää, että rahoittajilla on yhdessä mahdollisimman yhtenäinen käsitys sosiaaliturvan kokonaisuudesta ja rahoittajien roolista järjestelmässä. Sosiaaliturvan pohjana voidaan nähdä pitkäaikaista yhteiskunnallista sopimista ja tätä olisi hyvä voida käyttää myös julkisen talouden näkökulmasta voimavarana ja yhteiskunnallisen luottamuksen varmistajana, kun järjestelmää uudistetaan.

15. Komitean linjaukset toisen kauden työlle
15.1 Komitea on linjannut toisen kautensa työstä alaluvussa 6.2. Mikä luetelluista kokonaisuuksista on tärkein ja miksi?

Tärkein on ”Elämäntilanteen, työ- ja toimintakyvyn tai palvelutarpeen kannalta ”väärällä” etuudella oleminen sekä etuuskien yhteensovittaminen palveluihin ja etuudensaajien osallistumisen lisääminen (esim. työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, kuntoutusraha, kuntoutustuki, toimeentulotuki). Tässä työssä käsitellään perusturvaa ja ansioturva.”

Edellä oleva on tärkein, koska etuuskien ja palvelujen yhteensovittaminen siten, että ne tukevat osallisuutta ja työllisyyttä on keskeistä sekä ihmisten hyvinvoinnin, että työllisyyden/julkisen talouden kestävyden näkökulmasta. Johdonmukainen sosiaaliturva lisää myös luottamusta julkiseen valtaan ja sitä kautta edistää yhteiskuntarauhaa.

15.2 Mihin suuntaan lueteltuja kokonaisuuksia tulisi kehittää?

Ihmisten hyvinvoinnin ja työllisyyden näkökulmasta tärkeintä on ihmisten elämäntilanteiden tarpeista lähtevät oikea-aikaiset palvelut. Etuuskien tulisi turvata toimeentuloa ja kannustaa

osallisuuteen, palveluihin ja työllisyyteen. Näkökulman tulisi olla ihmisten työkyvyn tukeminen ja ihmisten työllistäminen olemassa olevaa työkykyä vastaavaan työhön. Palvelutarpeet määrittäisivät asiakkaan polkua ja etuudet sitten seuraisivat sitä – turvaisivat toimeentuloa riskitilanteissa.

16. Mitä muuta haluat todeta sosiaaliturvauudistuksesta?

Sosiaaliturvan uudistaminen on tärkeää ja tietopohja sen tueksi luo perustaa tietopohjaiselle päätöksenteolle. Sosiaaliturvan uudistamisen nopeuttamiseksi olisi tärkeää saada selkeät lainsäädäntöä sekä resurssien kohdentamista koskevat tavoitteet, jotta asiantuntijat voisivat tehokkaasti etsiä tavoitteiden toteuttamisen parhaat vaihtoehdot.

EU:n vaikutuksesta tähän kehittämiseen todetaan yleisesti välimietinnön sivusta 31 alkaen ja erityisesti nostona tässä kautta linjan sivun 36 loppulause ”Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet on huomioitava suomalaista sosiaaliturvaa uudistettaessa.” pidettävä mielessä kaikissa osioissa. Näin ei synny yllätyksiä toimeenpanovaiheessa, vaan mahdollisten muutosten vaikutukset pystytään kattavammin ennakoimaan. Tällä hetkellä väliraportti näyttää jättävän eri vaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin vain kansalliselle tasolle, mikä jättää huomiotta EU-lainsäädännön vaikutuksen. Olisikin syytä jatkossa paremmin ottaa tämäkin näkökulma huomioon jokaisessa ratkaisuvaihtoehdossa, jotta kansallisia ratkaisuja voidaan tehdä paremmalla tietopohjalla ja välttää yllätyksiä valittujen vaihtoehtojen kansainvälis- tai EU-oikeudellisesta ulottuvuudesta. Jatkotyössä tulee myös arvioida jokaisen ehdotuksen osalta mm. EU-lainsäädännön vaikutukset eri toteutusvaihtoehtoihin sekä tarvittaessa eri ehdotusten vaikutukset myös rajat ylittävissä tilanteissa oleviin henkilöihin ja perheisiin.

Turunen Marjukka
Kansaneläkelaitos