

# Sosiaaliturvakomitean välimietintö

Sosiaaliturvakomitea

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2023:26

[vn.fi](http://vn.fi)



VALTIONEUVOSTO  
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2023:26

# Sosiaaliturvakomitean välimietintö

Sosiaaliturvakomitea

Valtioneuvosto Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvosto

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-503-0

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Sosiaaliturvakomitean välimietintö

### Valtioneuvoston julkaisu 2023:26

**Julkaisija** Valtioneuvosto

**Yhteisötekijä** Sosiaaliturvakomitea

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

178

### Tiivistelmä

Valtioneuvosto asetti 19.3.2020 parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta kahden eduskuntakauden kestäväälle toimikaudelle. Komiteatyön tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Komitea käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea, niiden välistä yhteyttä, rahoitusta ja palvelujen nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.

Sosiaaliturvakomitean ensimmäisen kauden työn kokoava välimietintö hyväksyttiin 30.1.2023. Välimietinnön ensimmäiset luvut kuvaavat uudistuksen etenemistä, sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta sekä uudistuksen oikeudellisia ja taloudellisia reunaehtoja. Luvussa 4 luodaan katsaus sosiaaliturvan vaihtoehtoihin järjestämistapoihin.

Välimietinnön luvut 5 ja 6 sisältävät komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle.

Ehdotukset koskevat mm. lasten ja perheiden sosiaaliturvaa, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia, työttömyysturvaa, opiskelua ja osaamisen kehittämistä, asumisen tukia, toimeentulotukea, etuus- ja palvelupolkuja sekä sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaatiota. Komitea esittää seuraavalle hallitukselle syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden.

Välimietintöön sisältyy kahden jäsenen eriävät mielipiteet.

### Asiasanat

sosiaaliturva, sosiaaliturvauudistus, parlamentaariset komiteat, sosiaalivakuutus, etuudet, palvelut, perusturva, ansioturva, vähimmäisturva

**ISBN PDF** 978-952-383-503-0

**ISSN PDF**

2490-0966

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>

## Mellanrapport från kommittén för social trygghet

---

**Statsrådets publikationer 2023:26****Utgivare** Statsrådet**Utarbetad av** Kommittén för social trygghet**Språk** finska**Sidantal**

178

---

**Referat**

Den 19 mars 2020 tillsatte Statsrådet en parlamentarisk kommitté för social trygghet för två riksdagsperioder med uppgift att bereda en reform av den sociala tryggheten. Målet för kommittéarbetet är att utveckla den sociala tryggheten både strukturellt och funktionellt i ett långtidsperspektiv. Kommittén behandlar grundskyddet, förtjänstskyddet, utkomststödet, kopplingen mellan dem och finansieringen av dem samt åtgärderna för en bättre samordning av tjänsterna och förmånerna.

Mellanrapporten om arbetet under den första perioden för kommittén för social trygghet godkändes den 30 januari 2023. I de första avsnitten av mellanrapporten beskrivs reformprocessen, strukturen på systemet för den sociala tryggheten och de rättsliga och ekonomiska ramvillkoren för reformen. I avsnitt 4 beskrivs de olika alternativen för ordnandet av den sociala tryggheten.

Avsnitten 5 och 6 i mellanrapporten innehåller kommitténs 31 förslag till kommande regeringar om reformerandet av den sociala tryggheten samt riktlinjerna för arbetet under kommitténs andra period.

Förslagen gäller bland annat barns och familjers sociala trygghet, förmåner i anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga, utkomstskydd för arbetslösa, studier och kompetensutveckling, stöd för boende, utkomststöd, förmånsprocesser och servicestigar, genomförande av den sociala tryggheten och digitalisering. Kommittén föreslår för nästa regering att de orsaksbaserade grundskyddsförmånerna ska förenhetligas och sammanslås med beaktande av förtjänstskyddet.

I mellanrapporten framför två medlemmar avvikande meningar.

**Nyckelord**

social trygghet, reformen av den sociala tryggheten, parlamentariska kommittéer, socialförsäkring, förmåner, tjänster, grundskydd, förtjänstskydd, minimiskydd

---

**ISBN PDF** 978-952-383-503-0**ISSN PDF**

2490-0966

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>

---

## Interim Report of the Social Security Committee

---

**Publications of the Finnish Government 2023:26****Publisher** Finnish Government**Group author** Social Security Committee**Language** Finnish**Pages**

178

**Abstract**

On 19 March 2020, the Government appointed a parliamentary Social Security Committee to prepare a social security reform over the course of two parliamentary terms. The Committee's work aims to achieve a long-term perspective in developing the structure and operation of social security. The Committee addresses questions related to basic social security, earnings-related benefits and social assistance and examines the financing and connections between these forms of support. Attention is also given to ways to better integrate services with benefits.

The interim report which compiles the work done by the Committee during its first term was adopted on 30 January 2023. The first chapters of the interim report describe the progress of the reform, the structure of the Finnish social security system and the legal and financial preconditions for the reform. Chapter 4 provides an overview of alternative ways of organising social security.

Chapters 5 and 6 of the interim report include the Committee's 31 proposals for reforming social security under future governments and the policy guidelines for the Committee's work during its second term.

The proposals relate to issues such as social security for children and families, benefits related to ability and capacity to work and incapacity to work, unemployment security, studying and competence development, housing benefits, social assistance, benefit and service paths, implementation of social security and digitalisation. The Committee proposes that the next Government harmonise and combine caused-based basic social security benefits, taking into account earnings-related benefits.

The interim report includes dissenting opinions from two members.

**Keywords**

social security, social security reform, parliamentary committees, social insurance, benefits, services, basic social security, earnings-related benefits, minimum security

**ISBN PDF** 978-952-383-503-0**ISSN PDF**

2490-0966

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>

---

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	9
<b>1 Johdanto</b> .....	10
1.1 Sosiaaliturvakomitean toimeksianto .....	10
1.2 Komitean kokoonpano.....	12
1.3 Työsuunnitelma ja työtavat.....	14
1.4 Välimietinnön rakenne ja sisältö .....	19
<b>2 Sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet</b> .....	20
2.1 Katsaus nykyjärjestelmän rakenteeseen ja periaatteisiin .....	20
2.2 Sosiaaliturvan uudistamisen oikeudelliset reunaehdot .....	27
2.2.1 Sosiaaliturvan perus- ja ihmisoikeusperusta .....	27
2.2.2 Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet ja sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen .....	31
2.3 Yhteenveto .....	35
<b>3 Sosiaaliturvan taso ja rahoitus</b> .....	37
3.1 Sosiaaliturvaetuksien taso .....	37
3.2 Sosiaaliturvamenot ja rahoitus.....	44
3.2.1 Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa .....	44
3.2.2 Sosiaaliturvan rahoitus .....	47
3.3 Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys .....	49
3.4 Yhteenveto .....	61
<b>4 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat</b> .....	62
4.1 Selvityksessä arvioidut vaihtoehtoiset järjestämistavat .....	64
4.1.1 Perustulo .....	64
4.1.2 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä .....	66
4.1.3 Sosiaalitili .....	68
4.2 Yhteenveto .....	71
<b>5 Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista</b> .....	72
5.1 Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen .....	73
5.1.1 Nykytilan kuvaus .....	73
5.1.2 Komitean ehdotukset 1 ja 2.....	75
5.2 Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet .....	75
5.2.1 Nykytilan kuvaus .....	75
5.2.2 Komitean ehdotukset 3 ja 4.....	77

5.3	Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen.....	78
5.3.1	Nykytilan kuvaus .....	78
5.4	Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet.....	79
5.4.1	Nykytilan kuvaus .....	79
5.4.2	Komitean ehdotukset 5, 6 ja 7.....	82
5.5	Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen .....	84
5.5.1	Nykytilan kuvaus .....	84
5.5.2	Komitean ehdotukset 8 ja 9.....	89
5.6	Opiskelu ja osaamisen kehittäminen.....	90
5.6.1	Nykytilan kuvaus .....	90
5.6.2	Komitean ehdotukset 10, 11 ja 12 .....	93
5.7	Lasten ja perheiden sosiaaliturva.....	94
5.7.1	Nykytilan kuvaus .....	94
5.7.2	Komitean ehdotukset 13, 14 ja 15 .....	102
5.8	Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen.....	104
5.8.1	Nykytilan kuvaus .....	104
5.8.2	Komitean ehdotukset 16 .....	107
5.9	Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen .....	109
5.9.1	Nykytilan kuvaus .....	109
5.9.2	Komitean ehdotukset 17 ja 18.....	115
5.10	Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen .....	116
5.10.1	Nykytilan kuvaus .....	116
5.10.2	Komitean ehdotukset 19 ja 20.....	121
5.10.3	Työ- ja toimintakykyä tukevat digitaaliset ratkaisut palveluissa ja etuuksissa .....	121
5.10.4	Komitean ehdotukset 21 ja 22.....	127
5.10.5	Henkilökohtainen tuki .....	128
5.10.6	Komitean ehdotukset 23 .....	132
5.10.7	Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen tukeminen.....	132
5.10.8	Komitean ehdotukset 24 .....	133
5.10.9	Sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut.....	133
5.10.10	Komitean ehdotukset 25 .....	134
5.11	Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokraloukut .....	135
5.11.1	Nykytilan kuvaus .....	135
5.11.2	Komitean ehdotukset 26 ja 27.....	136
5.12	Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus.....	137
5.12.1	Nykytilan kuvaus .....	137
5.12.2	Komitean ehdotukset 28, 29 ja 30 .....	143



<b>6</b>	<b>Tulevaisuuden sosiaaliturva</b> .....	145
6.1	Esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämisestä .....	145
6.2	Komitean linjaukset toisen kauden työlle .....	146
6.3	Huomiot etuuksiin kytkeytyvien palvelujen kehittämiseksi .....	147
<b>7</b>	<b>Liitteet</b> .....	148
	<b>Liite 1 Sosiaaliturvakomitean jaostojen, sihteeristön ja viestinnän kokoonpanot</b> .....	148
	Jaostot .....	148
	Sihteeristö ja viestintä .....	151
	<b>Liite 2 Komitean jäsenten eriävät mielipiteet</b> .....	152
	Vihreä eduskuntaryhmä .....	152
	Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä .....	153
	<b>Liite 3 Pysyvien asiantuntijoiden lausunnot</b> .....	157
	Valtiovarainministeriö .....	157
	Elinkeinoelämän keskusliitto EK .....	159
	Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT .....	161
	Palkansaajakeskusjärjestöt:	
	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, STTK ry .....	163
	SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry .....	166
	Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry .....	169
	Vammaisfoorumi ry .....	176

## ESIPUHE

Sosiaaliturvakomitea on työskennellyt poikkeuksellisen kolmen vuoden ajanjakson Suomen historiassa. Komitea aloitti työnsä koronapandemian alkuvaiheessa ja välimietinnön valmistelua kehysti Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan. Päälle kaatuneet kriisit sitoivat niin komitean jäsenten, asiantuntijoiden kuin virkakunnan voimavaroja. Siirtyminen etätöskentelyyn pakotti miettimään komitean työskentelytavat uusiksi. Komitea toteutti kaikesta huolimatta sille annettua tehtävää sosiaaliturvan pitkän aikavälin uudistamisesta ja tuotti suunnitellusti käsillä olevan välimietinnön ensimmäisen kautensa päätteeksi.

Välimietinnössä komitea on kuvannut ja määritellyt suomalaisen sosiaaliturvan keskeisimmät ongelmakokonaisuudet ja poliittiset kiistakysymykset. Tämän selvitystyön pohjalta välimietinnössä on 30 komitean ehdotusta selvitys-, lainvalmistelu- ja kehittämishankkeiksi tuleville hallituksille käynnistettäväksi. Lisäksi komitea esittää tulevalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden sosiaaliturva-uudistuksen seuraavana vaiheena. Komitea on myös linjannut suuntaviivoja komitean toiselle kaudelle sosiaaliturvauudistuksen jatkovalmistelua varten.

Komitea on esittänyt yksimielisesti suunnan suomalaisen sosiaaliturvan uudistamiselle. Vaikka perusturvaetuuksien yhtenäistämisen ja yhdistämisen tarkempi sisältö määrittyy uudistuksen edetessä, on tämä merkittävä linjaus ja onnistuminen parlamentaariselta komitealta. Aika näyttää, onko tämä myös historiallinen linjaus suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä.

Kiitän kaikkia komitean ja sen jaostojen työhön osallistuneita sekä komitean työtä tukevia asiantuntijoita ja tutkijoita. Te olette mahdollistaneet tämän välimietinnön.

Pasi Moisio  
Sosiaaliturvakomitean puheenjohtaja

# 1 Johdanto

## 1.1 Sosiaaliturvakomitean toimeksianto

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> [Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke Toimi.](#)

<sup>2</sup> [Parlamentaarisen komitean asettaminen sosiaaliturvan uudistamiseksi: Komitean asettamispäätös \(VN/1646/2020\).](#)

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

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

## 1.2 Komitean kokoonpano

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

Komitean jäsenet:

- Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Tarja Filatov, varajäsen kansanedustaja Matias Mäkynen
- Perussuomalaisten eduskuntaryhmä, kansanedustaja Riikka Slunga-Poutsalo, varajäsen kansanedustaja Kaisa Juuso (kansanedustaja Riikka Purra)
- Kokoomuksen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Arto Satonen (kansanedustaja Juhana Vartiainen), varajäsen kansanedustaja Elina Valtonen
- Keskustan eduskuntaryhmä, kansanedustaja Katri Kulmuni (kansanedustaja Anu Vehviläinen), varajäsen kansanedustaja Pekka Aittakumpu
- Vihreä eduskuntaryhmä, kansanedustaja Bella Forsgrén, varajäsen kansanedustaja Noora Koponen

---

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

- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, kansanedustaja Anna Kontula, varajäsen kansanedustaja Jussi Saramo (kansanedustaja Paavo Arhinmäki)
- Ruotsalainen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Anders Norrback, varajäsen kansanedustaja Veronica Rehn-Kivi
- Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Sari Essayah, varajäsen kansanedustaja Antero Laukkanen
- Liike Nyt -eduskuntaryhmä, kansanedustaja Harry Harkimo (ei varajäsentä)

#### Pysyvät asiantuntijat:

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

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

Työn edetessä hallintojoaston alaisuuteen perustettiin sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaation hyödyntämistä selvittävä asiantuntijaryhmä.<sup>4</sup> Asumisen jaoston alaisuuteen perustettiin lasten ja perheiden sosiaaliturvaa ja palveluja tarkasteleva Laspet-työryhmä.<sup>5</sup>

### 1.3 Työsuunnitelma ja työtavat

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

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

Uudistuneen komiteatyön periaatteiksi määriteltiin:

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

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

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

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

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

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

Komitean työsuunnitelma on täydentynyt työn edetessä:

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

---

7 [Sosiaaliturvauudistuksen verkkosivut.](#)



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

- Sosiaaliturvan monimutkaisuus<sup>8</sup>
- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen<sup>9</sup>
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen<sup>10</sup>
- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen<sup>11</sup>.

Sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevän ongelmaraportin rinnalle tuotettiin erillinen tutkimuskatsaus.<sup>12</sup> Jaostot tuottivat lisäksi raportin sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaa-  
teista.<sup>13</sup> Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoituksella käynnistettiin kolme hanketta tukemaan sosiaaliturvauudistuksen valmistelua.<sup>14</sup> Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon tarkastelun ja uuden sosiaalipoliittisen paradigman hahmottamisen tueksi tuotettiin tietokoosteet väestörakenteen muutoksen ja sosiaaliturvan

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

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

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

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

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

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

14 Kotkas, T., Tuovinen, A-K., Nykänen, E. & Kalliomaa-Puha, L. (2023). [Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12. VNK.

Korhonen, S., Alanko, L., Jalonen, K., Hiilamo, H., Ahokas, J., Rouvinen-Wilenius, P. & Hirvelä, A. (2022). [Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia: Hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ja hallinnan näkökulmia sosiaaliturvan kehittämisessä sekä yhteiskuntapolitiikassa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:49. VNK.

van Gerven, M., Mesiäislehto, M., Ollonqvist, J., Malava, T., Tuominen, N. & Saikku, P. (2022). [Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohtat kansainvälisessä vertailussa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51. VNK.

kytköksistä<sup>15</sup>, ilmastonmuutoksen, biodiversiteetin vähenemisen ja luonnonvarojen liika-käytön vaikutuksista sosiaaliturvan näkökulmasta<sup>16</sup> sekä selvitys oikeuksien, tasa-arvon ja yhteisvastuun tasapainosta hyvinvointivaltiossa.<sup>17</sup> Lisäksi tuotettiin selvitys työelämän ja työmarkkinoiden muutoksesta aiheutuvista haasteista ja kehittämistarpeista sosiaaliturvan uudistamiselle.<sup>18</sup>

Loppuvuodesta 2021 komitea antoi ongelmaraporttien pohjalta 18 kannanottoa sosiaaliturvan nykyjärjestelmän uudistamiseksi.<sup>19</sup> Kannanotoissa linjattiin 1) ongelmaraporteista jatkovalmisteluun nostettavat asiakokonaisuudet, 2) tavoitteet kunkin ongelman ratkaisulle eli mikä on toisin, kun ongelma on ratkaistu sekä 3) linjaukset sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista, joille ratkaisuehdotuksia ongelmiin lähdetään valmistelemaan komitean välimietintöä varten.

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

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

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

---

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

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

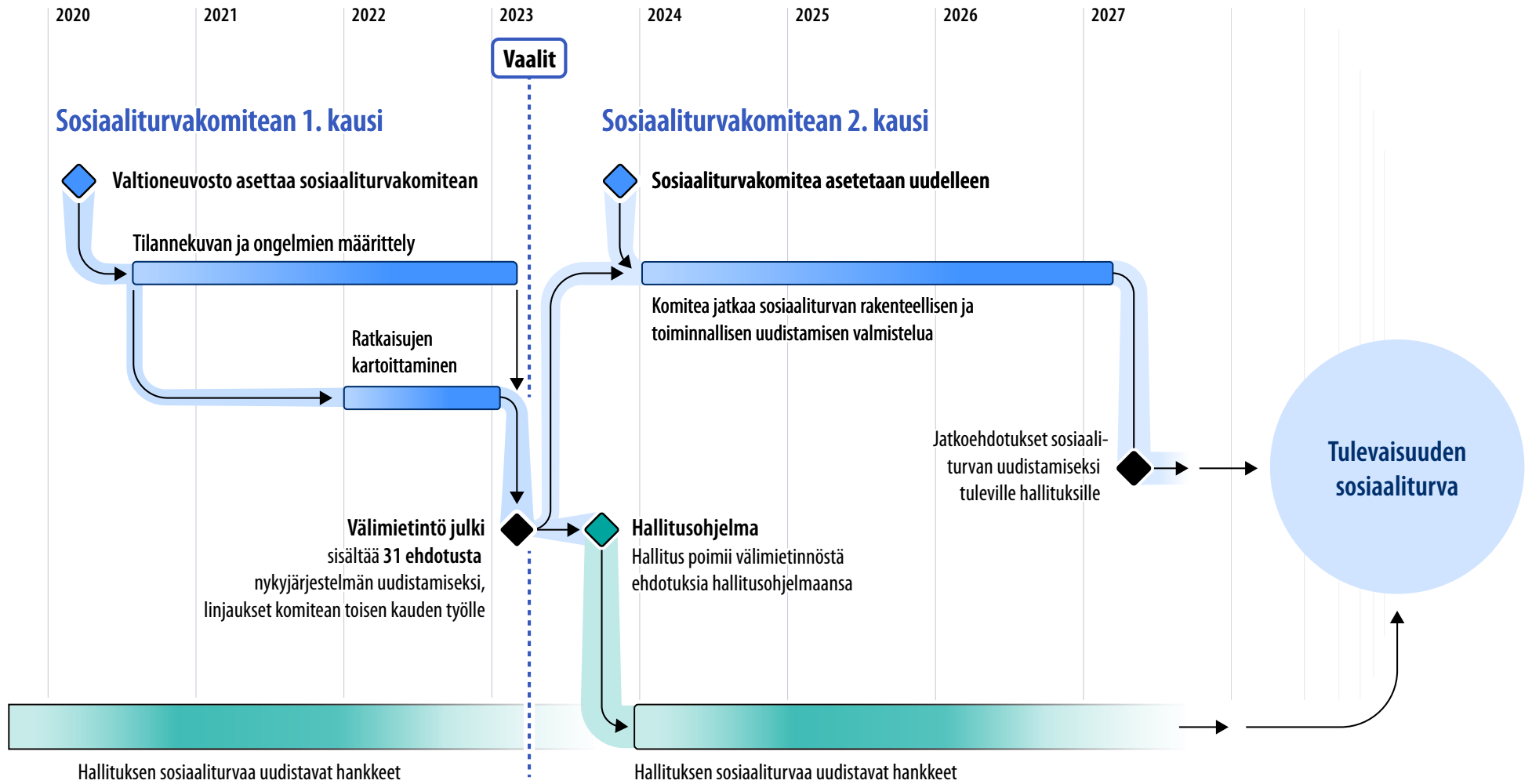
17 Lehto, M., Liukko, J. & Moisiö, P. (2022). [Vapauden, tasa-arvon ja solidaarisuuden rajat sosiaalipolitiikan uudessa paradigmassa](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:6. STM.

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

19 [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. STM.

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

Kuvio 1. Sosiaaliturvauudistuksen eteneminen.



## Vuorovaikutus ja viestintä

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

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

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

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

## 1.4 Välimietinnön rakenne ja sisältö

Välimietinnön luvut 2–4 ovat taustoittavia ja ne pohjautuvat komitealle tehtyihin selvityksiin, virkavalmisteluun ja asiantuntijatyöhön. Luvussa 2 kuvataan Suomen sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet ja luvussa 3 sosiaaliturvan taso ja rahoitus. Luvussa 4 esitetään tutkija- ja asiantuntijaryhmän selvitystyön tulokset sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista.

Välimietinnön luvut 5 ja 6 ovat linjaavia sisältäen komitean ehdotukset ja linjaukset sosiaaliturvan vaiheittaisesta uudistamisesta. Luvussa 5 on komitean 30 ehdotusta nykyjärjestelmän uudistamiseksi tulevia hallituksia varten. Luvun 5 alalukujen kuvaukset nykytilasta on valmisteltu virkatyönä. Luvussa 6 on komitean esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämiseksi ja yhdistämiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle.

<sup>21</sup> Sosiaaliturvauudistus sosiaalisessa mediassa: [Linkki Twitteriin](#).

<sup>22</sup> Lisätietoa lasten ja nuorten kuulemisesta ja nuorten näkemyksistä osoitteessa [stm.fi/sotunuorille](http://stm.fi/sotunuorille).

## 2 Sosiaaliturvan rakenne ja periaatteet

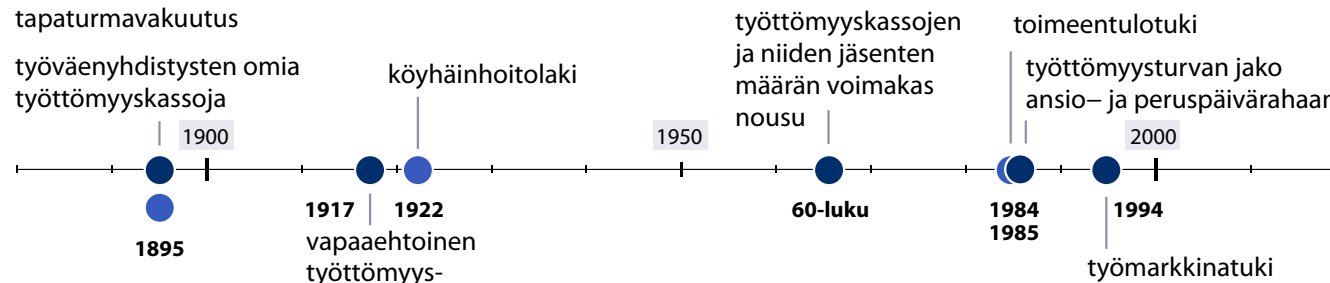
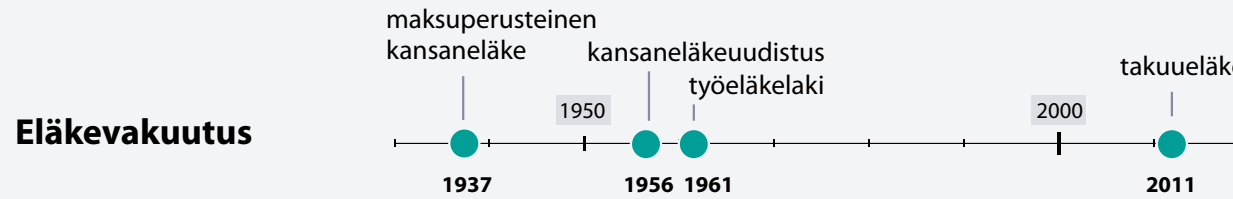
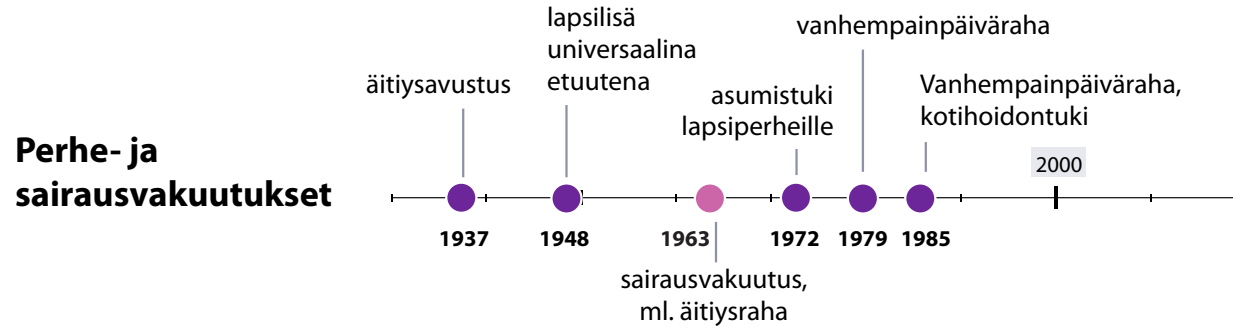
### 2.1 Katsaus nykyjärjestelmän rakenteeseen ja periaatteisiin

Suomalainen sosiaaliturva koostuu toimeentuloa turvaavista etuuksista ja tuista sekä sosiaali- ja terveystalvakuuista. Sosiaaliturvajärjestelmän rakentuminen alkoi muiden maiden tapaan 1800-luvun lopulla työttömyys- ja työtapaturmavakuutusten muodostaman sosiaalivakuutuksen kautta (Kuvio 2). Samoihin aikoihin kirkon köyhien ja vaivaisten huolehtimisen tehtävät siirrettiin kuntien vastuulle. Vuonna 1937 säädettiin kansaneläkelaki ja äitiysavustuslaki. Lapsilisäjärjestelmä toteutettiin vuonna 1948. 1950- ja 1960-luvuilla rakennettiin ja uudistettiin muun muassa kansan- ja työeläkejärjestelmiä, sairausvakuutusta ja työttömyysturvaa sekä rakennettiin huomattava osa terveydenhuoltoa. Työttömyysturvauudistus sekä työeläkejärjestelmä ja sairausvakuutus merkitsivät sosiaaliturvajärjestelmän laajentumista ja modernin sosiaalivakuutuksen syntyä. 1970- ja 1980-luvuilla sosiaaliturvaa täydennettiin ja kehitettiin muun muassa asunto-, perhe-, koulutus-, terveys-, työvoima- ja eläkepoliittisilla toimenpiteillä. Sosiaalipalveluista toteutettiin ensimmäisenä lasten päivähoitouudistus vuonna 1973. Toimeentulotuki syntyi huoltoavun tilalle vuonna 1984 ja kotihoidon tuesta säädettiin vuonna 1985. Vuonna 1993 otettiin käyttöön uutena työttömyysturvaetuutena tarveharkintainen työmarkkinatuki. Takuueläkkeestä säädettiin viimeisimpänä merkittävänä etuutena vuonna 2011.<sup>23</sup>

---

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

**Kuvio 2.** Suomen sosiaaliturvan kehitys aikajanalla.



Merkittävä osa suomalaisesta sosiaaliturvasta perustuu lakisääteisiin vakuutuksiin (Kuvio 3). Tätä kokonaisuutta kutsutaan sosiaalivakuutukseksi, joka voidaan määritellä julkisen vallan järjestämäksi lakisääteiseksi vakuutukseksi sosiaalisten riskien varalta. Tällä tavoin laajasti ymmärrettynä vakuutusperusteisia sosiaaliturvan muotoja ovat muun muassa työeläkevakuutus, työtapaturma- ja ammattitautivakuutus, sairausvakuutus ja työttömyysturva sekä kansan- ja takuueläkkeet. Sosiaalivakuutus turvaa toimeentulon lapsen syntymän, työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä perheen huoltajan kuoleman aiheuttamien taloudellisten menetysten varalta. Osa etuuksista on ansiosidonnaisia ja perustuu työntekoon, osa perustuu asumiseen Suomessa. Etuuksien maksuun tarvittavat varat kerätään vakuutetuilta ja työnantajilta vakuutusmaksuilla. Osan etuuskustannuksista rahoittaa valtio verovaroista. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanoa hoitavat Kela, työeläke- ja tapaturmavakuutuslaitokset sekä työttömyyskassat. Yksityisen ja vapaaehtoisen vakuuttamisen rooli on Suomessa verrattain pieni.

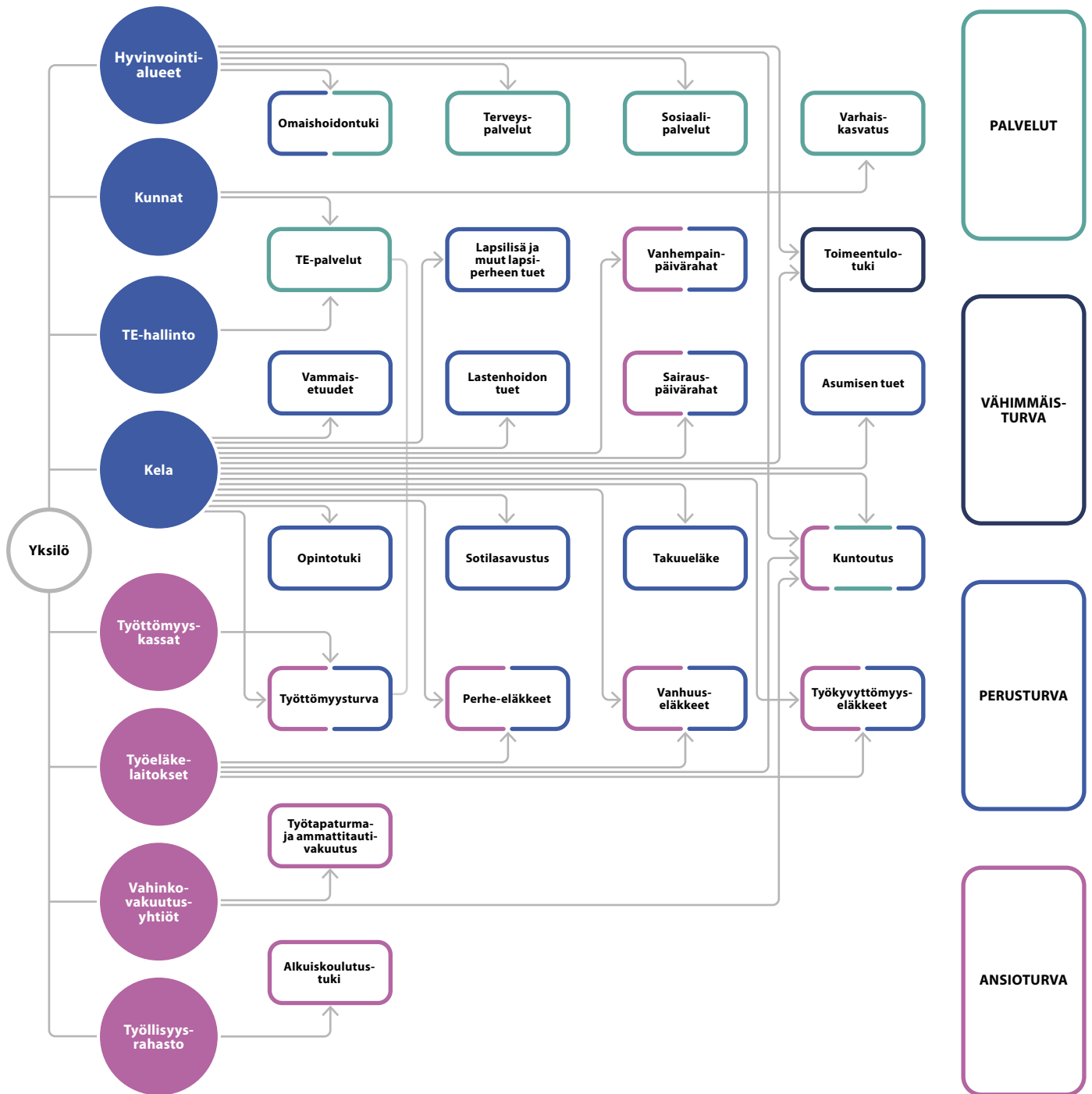
Sosiaalivakuutusta täydentävät erilaiset verorahoitteiset kustannusten korvaukset sekä viimesijainen toimeentuloturva eli toimeentulotuki.<sup>24</sup> Yhteiskunta tukee esimerkiksi opiskeluaikaista toimeentuloa eri tavoin ja tasaa lapsista aiheutuvia kustannuksia perheille. Asumistuella tuetaan pienituloisia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

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

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

<sup>25</sup> Iivonen, S., Tervola, J. & Ollonqvist, J. (2022). [Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista](#). Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Työpaperi 41/2022.

Kuvio 3. Sosiaaliturvan toimeenpanijat ja etuudet.





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

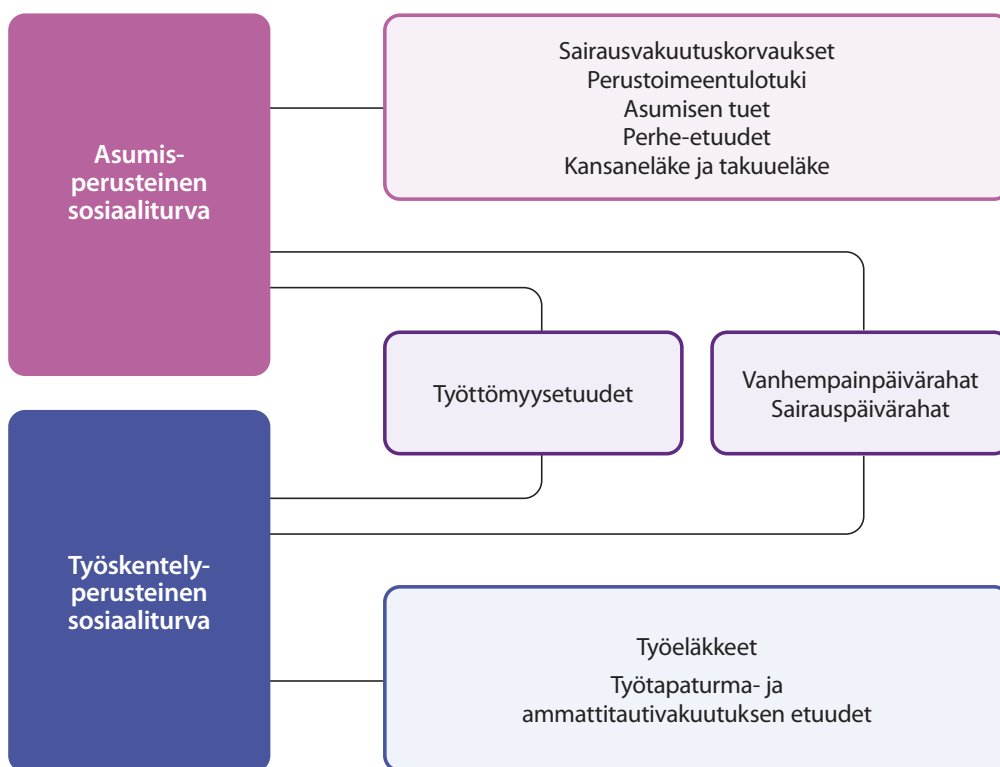
Sosiaaliturvan perusyksikkö on yleensä yksilö, mutta joitakin etuuksia maksetaan perheelle tai kotitaloudelle, ja joissakin tapauksissa puolison tai perheen tulot vaikuttavat etuuden määrään. Poikkeuksissa yksilökohtaisuuden pääsääntöön on yleisesti ottaen kyse seuraavista kysymyksistä: asuminen, avio- tai avopuolison tulojen vaikutus etuusoikeuteen tai etuuden määrään, vanhempien vastuu lastensa eläuksesta. Joskus etuudessa voi olla sekä yksilökohtaisuuden että kotitalouskohtaisuuden piirteitä. Esimerkiksi yksin asuvan kansaneläkkeen täysi määrä on suurempi kuin parisuhteessa elävän, mutta puolison tulot eivät vaikuta toisen puolison kansaneläkkeen suuruuteen.

Sosiaaliturvaetuuksiin ovat oikeutettuja Suomessa vakinaisesti asuvat tai täällä työskentelevät henkilöt (Kuvio 4). Asumisen perusteella syntyy oikeus esimerkiksi Kelan maksamiin etuuksiin, hyvinvointialueiden tarjoamiin terveys- ja sosiaalipalveluihin sekä perustoimeentulotukeen. Työskentelyyn perustuvaa sosiaaliturvaa ovat puolestaan työeläkkeet sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus. Työttömyysturva on sekä asumiseen että työskentelyyn perustuvaa. Joissakin tapauksissa myös tilapäisesti maassa oleskeleville voi syntyä oikeus toimeentulotukeen.

---

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

**Kuvio 4.** Oikeus sosiaaliturvaan perustuu pääosin asumiseen tai työskentelyyn.



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

Vaikka sosiaaliturvan kokonaisuus on laaja, tiettyyn etuuteen on käytännössä oikeus vain tietyt lakisäätöiset ehdot täyttävillä henkilöillä. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on pääosin syyperusteinen, jolloin sosiaaliturva perustuu ennalta määriteltyyn syyhyn. Etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, vanhemmuuden ja työkyvyttömyyden perusteella. Syyperusteisen järjestelmän tavoitteena on ollut kohdentaa turvaa sitä tarvitseville, ottaen

huomioon yksilöiden erilaiset elämäntilanteet. Syyperusteisuuden avulla toteutettu sosiaaliturvan kohdentaminen on myös keino hillitä kustannuksia. Syyperusteisten etuuksien ehtoihin voidaan myös liittää osallistuminen kyseisessä elämäntilanteessa tarvittaviin palveluihin.

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

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

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

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

## 2.2 Sosiaaliturvan uudistamisen oikeudelliset reunaehdot

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

### 2.2.1 Sosiaaliturvan perus- ja ihmisoikeusperusta

#### Ihmisarvon loukkaamattomuus ja yhdenvertaisuus

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet, sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän säännöksen sisältämä vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.<sup>27</sup> Nämä lähtökohdat ohjaavat perustuslain muiden säännösten tulkintaa. Lisäksi säännöksen voidaan nähdä edellyttävän, että lainsäädäntöön sisältyy erilaisia ihmisarvoa suojaavia ja yhdenvertaisuutta edistäviä järjestelyjä, kuten sääntelyä sosiaalietuuksista ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä yksilön asemasta etuuksien saajana ja palvelujen käyttäjänä.

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

<sup>27</sup> HE 309/1993 vp s. 42/I.

<sup>28</sup> HE 309/1993 vp s. 42/II-43/I.

## Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälään on koottu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Pykälän 1 momentissa vahvistetaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentissa säädetään perustuslaillinen toimeksianto taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

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

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, eli niin sanottu eksistenssiminimi. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Kyse ei ole kuitenkaan vain ihmiselämän biologisten edellytysten varmistamisesta, vaan sellaisen tuen ja palvelujen varmistamisesta, joka turvaa ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytykset. Voimassaolevassa lainsäädännössä tätä oikeutta turvaavat toimeentulotuki sekä eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten tukitoimet, oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon sekä turvapaikanhakijoiden vastaanottopalvelut.<sup>30</sup> Lainsäätäjällä on kuitenkin harkintavaltaa niiden mekanismien suhteen, joilla oikeuden toteutuminen turvataan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin säännös heijastelee Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja etenkin uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 13 artiklan 1 kohtaa.

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

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

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä itsellään ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi. Tämä perustuslain säännös ei sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan, mutta se edellyttää, että tällainen oikeus turvataan säännöksessä mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa tavallisella lailla.<sup>31</sup>

Säännös edellyttää siinä mainituissa riskitilanteissa kattavien lakisääteisten turvajärjestelmien olemassaoloa perustoimeentulon varmistamiseksi, mutta se ei estä ehtojen asettamista etuuskien saamiselle. Perustuslaki ei myöskään suojaa mitään nimenomaista, voimassaolevaan lainsäädäntöön jo sisältyvää etuusjärjestelmää tai etuuskien tasoa. Lainsäätäjällä on siten harkintavaltaa suunnata ja kehittää sosiaaliturvaa yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu.<sup>32</sup> Perustuslain 19 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan.<sup>33</sup>

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

Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin pykälän 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan johdosta heikentyneet.<sup>34</sup>

Perustuslain 19 §:n 3 momentin veloitteesta turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä seuraa julkiselle vallalle velvollisuus varmistaa sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Talvelujen riittävyden arvioinnissa pidetään lähtökohtana sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Julkisen vallan velvollisuudella edistää väestön terveyttä viitataan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan että

---

31 Esim. PeVL 6/2009 vp.

32 Esim. PeVL 25/2013 vp.

33 HE 309/1993 vp s. 70/II.

34 HE 309/1993 vp s. 70/II-71/I.

yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu kattaa puolestaan esimerkiksi lapsiperheiden aineellisen tukemisen lapsilisin ja verotuksellisin keinoin.<sup>35</sup>

Perustuslain 19 §:n 4 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Säännöksen piiriin kuuluvat erilaiset julkisen vallan toimet, joilla tuetaan asumista, kehitetään asunto-oloja ja varmistetaan asumisen terveellisyttä.<sup>36</sup>

### Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta merkitystä on myös perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Säännöksessä vahvistetaan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ja asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Lisäksi julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Oikeutta työhön koskevan sääntelyn keskeisenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkiselle vallalle asetettu työllisyyden edistämismääräys merkitsee sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.<sup>37</sup>

### Mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Säännöksellä on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista.<sup>38</sup> Opintotuesta annettu lainsäädäntö täyttää osaltaan tätä velvoitetta.<sup>39</sup>

35 HE 309/1993 vp s. 71/II-72/I.

36 HE 309/1993 vp s. 72/I-72/2.

37 HE 309/1993 vp s. 69/I-69/II.

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

39 PeVL 26/2013 vp s. 2-3; PeVL 14/2003 vp s. 2/I.

## Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomen valtiota ja takaavat samat ja yhtäläiset oikeudet kaikille ihmisille. YK:n sopimusjärjestelmässä on seitsemän ihmisoikeussopimukseksi luokiteltavaa sopimusta ja kuusi niihin liittyvää pöytäkirjaa. Sosiaaliturvan kannalta keskeisin on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976). YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 27/2016) Suomi ratifioi vuonna 2016. Sopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan avulla vahvistetaan muissa ihmisoikeussopimuksissa taattuja oikeuksia ja luodaan valtioille velvollisuus edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen. Kolmas keskeinen sopimus on YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 60/1991). Euroopan neuvoston järjestelmässä varsinaisia ihmisoikeussopimuksia on neljä. Sosiaaliturvan kannalta keskeisin on (uudistettu) Euroopan sosiaalinen peruskirja (uESP, SopS 78–80/2002).

### 2.2.2 Euroopan unionin lainsäädännön velvoitteet ja sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen

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

Sosiaaliturvajärjestelmiä yhteensovittavien EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 48 artikla. Asetuksiin on koottu EU:ssa laaditut yhteiset säännöt, joilla turvataan ihmisten oikeuksia sosiaaliturvaetuksiin heidän liikkueensa maasta toiseen. Asetuksilla ei korvata kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä, vaan niillä sovitetaan yhteen järjestelmiä, jotta maiden välillä liikkuvat henkilöt eivät menettäisi perusteetta sosiaaliturvaetuksiinsa.

EU:n perusvapaudet vaikuttavat suoraan niihin edellytyksiin, joiden perusteella henkilöillä on oikeus sosiaaliturvaetuksiin. Työntekijöiden vapaan liikkumisen takaavan SEUT 45 artiklan toteuttamiseksi on annettu asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, jonka 7 artikla koskee erityisesti syrjintäkieltoa sosiaalisten etujen suhteen ja sen



mukaan jäsenvaltion työntekijän on "saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden". Toisen jäsenvaltion työntekijän tulee näin olla täysin vastaavassa asemassa kuin vastaanottavan jäsenvaltion työntekijän, ja niin välitön kuin välillinen syrjintä on kiellettyä. Artiklan soveltamisala eli se, keitä pidetään työntekijöinä ja mitä ovat asetuksen mukaiset sosiaaliset edut, tuo rajoja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusteella myönnettävään oikeuteen sosiaaliin etuihin. Sosiaalisen edun käsite asetuksessa on laaja ja kattaa lähes kaikki erilaiset kansalliset sosiaaliset edut, kattaen myös esimerkiksi opintotuen ja sosiaalihuoltoetuudet. Myös vapaata liikkuvuutta hyödyntäneen työntekijän perheenjäsenet hyötyvät välillisesti työntekijöille taatusta yhdenvertaisesta kohtelusta.

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

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

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

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

### EU:n sosiaalinen ulottuvuus

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

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

kolmasosan tulisi olla lapsia. Kansallinen toimintasuunnitelma tavoitteen edistämiseksi julkaistiin lokakuussa 2022.<sup>40</sup> Kansalliseksi työllisyystavoitteeksi Suomi on asettanut 80 prosenttia.<sup>41</sup>

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 periaatetta jakautuvat kolmeen osa-alueeseen: yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, oikeudenmukaiset työolot sekä sosiaalinen suojele ja osallisuus. Useat pilarin periaatteista koskevat suoraan sosiaaliturvaa. Komissio on jo esittänyt useita toimia pilarin kunkin periaatteen pohjalta, ja suunnitteilla on lisää toimia sosiaalisten oikeuksien vahvistamiseksi EU:ssa. Suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne sitovat jäsenvaltioita poliittisesti.<sup>42</sup> Pilarin periaatteen 12 ”Sosiaalinen suojele” nojalla on annettu neuvoston suositus työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaalisen suojelele saatuudesta (2019/C 387/01). Pilarin periaatetta 11 ”Lastenhoito ja lapsille annettava tuki” toteutetaan eurooppalaisella lapsitakuulla, jolla annetaan jäsenvaltioille ohjeita ja välineitä apua tarvitsevien lasten tukemiseen. Suomessa lapsitakuuta toteutetaan osana kansallista lapsistrategiatyötä. Samaan periaatteeseen sisältyy lapsen oikeus kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen ja laadukkaaseen hoitoon. Myös sukupuolten tasa-arvo ja naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien varmistaminen ja edistäminen ovat pilarin periaatteita.

Pilarin periaatteen 14 ”Vähimmäistoimeentulo” toimeenpanemiseksi jäsenmaat hyväksyivät 30.1.2023 neuvoston suosituksen riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi. Suosituksen tavoite on vähentää köyhyyttä ja lisätä aktiivista osallisuutta muun muassa turvaamalla vähimmäistoimeentulo sekä varmistamalla pääsy työmarkkinoille sekä työllisyyttä edistävien ja välttämättömien palvelujen piiriin yksilöiden voimavaroista riippumatta. Suosituksen mukaan jäsenmaiden tulisi saavuttaa rahan-etuuksien riittävä taso jollakin suosituksen vaihtoehdoista vuoteen 2030 mennessä.<sup>43</sup>

Unionin vaikutusten huomioimiseksi myös eurooppalaisella talouspolitiikan ohjausjaksolla on merkitystä sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisen kannalta. Eurooppalainen ohjausjakso on vuosittainen prosessi, jolla Euroopan unioni koordinoi ja valvoo jäsenmaiden ja

40 [Toimintasuunnitelma köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi vuoteen 2030 mennessä](#). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus julkaisuja 2022:15.

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

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

43 a) Kansallinen köyhyysriskin taso, b) välttämättömien tavaroiden ja palvelujen rahallinen arvo kansallisten määritelmien mukaisesti, c) jokin näiden tasoa vastaava kansallinen vaihtoehto.

Unionin talouspolitiikkaa. Ohjausjaksolla linjataan vuosittain EU:n talouden prioriteetit, seurataan jäsenvaltioiden uudistusten etenemistä ja tuodaan esille maiden talouden haasteita sekä arvioidaan makrotalouden epätasapainojen kehitystä. Myös ohjausjakso on viime vuosien saatossa kehittynyt sosiaalisempaan suuntaan. Vuosittain annettavat maakohtaiset suositukset liittyvät kasvuun, työllisyyttä ja julkisen talouden vakautta edistäviin tavoitteisiin sekä rakenteellisiin uudistustarpeisiin. Suomelle annetuissa vuoden 2022 suosituksissa mainitaan ensimmäistä kertaa sosiaaliturvauudistus ja suositetaan, että Suomi esittäisi sosiaaliturvauudistusta koskevat politiikkaehdotukset, joilla pyritään lisäämään sosiaalietuusjärjestelmän tehokkuutta, parantamaan työnteon kannustimia ja myös tukemaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

## 2.3 Yhteenveto

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

Sosiaaliturvan kokonaisuutta pidetään yleisesti melko monimutkaisena. Halu kohdentaa tukea sitä tarvitseville syyn ja tuen tarpeen mukaan on tuonut useita eri etuuksia, joita on mahdollisuus saada myös samanaikaisesti. Paljon palveluja ja etuuksia tarvitseville asiakkaille sosiaaliturva näyttyy usein monimutkaisimpana, kun taas yksittäisen etuuden tai palvelun kohdalla järjestelmä on hallittavampi. Toisaalta on arvioitu, että Suomelle tyypillinen perustuslakiin perustuva oikeus sosiaaliturvaan korostaa sosiaaliturvan monimutkaisuuteen liittyvän kokemuksen ongelmallisuutta Suomessa verrattuna muihin maihin. Kansainvälisesti tarkastellen Suomen sosiaaliturva ei myöskään näyttäyty erityisen monimutkaisena.<sup>44</sup>

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

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

Palvelu- ja etuusjärjestelmiä on kehitetty tyypillisesti toisistaan erillään lainsäädännön kokonais- ja osauudistuksissa sekä toimeenpanon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevissa hankkeissa. Osin tästä johtuen palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi, ja palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivat pääosin toisistaan erillisinä. Palvelulainsäädännössä oikeus palveluun perustuu kunnan, hyvinvointialueen, valtion tai muun toimijan lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää palveluja yksilöllisen palvelutarpeen perusteella. Etuuslainsäädännössä etuuksien myöntämisedellytykset on yleensä tarkasti määritelty ja etuus on myönnettävä hakijalle, jos myöntämisedellytykset täyttyvät hakijan kohdalla. Myös palvelu- ja etuusjärjestelmien rahoitustavat ovat erilaisia.

Suomen perustuslaki, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet, Euroopan unionin oikeus sekä kahden- ja monenväliset sosiaaliturvasopimukset ovat vaikuttaneet sosiaaliturvajärjestelmän kehitykseen ja asettavat oikeudellisia reunaehtoja sosiaaliturvan uudistamiselle myös tulevaisuudessa. Huomionarvoista on, että perustuslaista sosiaaliturvan uudistamiselle seuraavia vaatimuksia ei ole mahdollista määritellä etukäteen kovinkaan yksityiskohtaisesti, vaan näiden vaatimusten sisältö täsmentyy erilaisten uusien sääntelyratkaisujen tullessa arvioitaviksi perustuslain valossa. Kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomen sosiaaliturvajärjestelmän uudistamista raamittaa Euroopan unionin kehitys, jossa painoarvoa on saanut entistä enemmän unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen sekä tavoitteet oikeudenmukaisista ja toimivista työmarkkinoista ja hyvinvointijärjestelmistä. Euroopan unionin lainsäädännön veloitteet on huomioitava suomalaista sosiaaliturvaa uudistettaessa.

## 3 Sosiaaliturvan taso ja rahoitus

### 3.1 Sosiaaliturvaetuuksien taso

Suomen sosiaaliturvaetuudet koostuvat vähimmäis-, perus- ja ansioturvasta, joita täydentävät kustannusten korvaukset. Viimesijainen eli nk. vähimmäistaso on toimeentulotuki. Ansioturvaa eli ansiosidonnaisia etuuksia ovat muun muassa työttömän ansiopäiväraha, vanhempainpäivärahat ja sairauspäivärahat. Muut sosiaaliturvaetuudet luokitellaan perusturvaetuuksiksi. Täydentäviä kustannusten korvauksia ovat esimerkiksi asumistuet, lapsilisät ja vammaisuuudet. Useimmissa maissa sosiaaliturvajärjestelmä on kaksiportainen, ja koostuu vähimmäisturvan lisäksi ansiosidonnaisista etuuksista.<sup>45</sup> Kattava työttömän perusturva ja asumistuet aiheuttavat sen, että Suomessa toimeentulotuella on muita tukia täydentävä rooli.

#### Perusturvan taso

Kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) 4 a §:n mukaan perusturvan riittävyys on arvioitava joka neljäs vuosi. Arviointi on toteutettu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen johtaman asiantuntijaryhmän toimesta ja viimeisin arviointiraportti julkaistiin helmikuussa 2023.<sup>46</sup> Työryhmä on ottanut lähtökohdaksi SATA komitean<sup>47</sup> ja Sosiaalihuoltolain komitean<sup>48</sup> linjauksen, että perusturvan riittäväksi katsottu taso on lopulta poliittinen päätös, jota koskevaan päätöksentekoon empiirinen tutkimus voi antaa vain tukea. Arviointi kattaa laajasti pienituloisten kotitalouksien toimeentulon tarkastelun, mukaan lukien ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat ja pienipalkkaiset kotitaloudet.

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

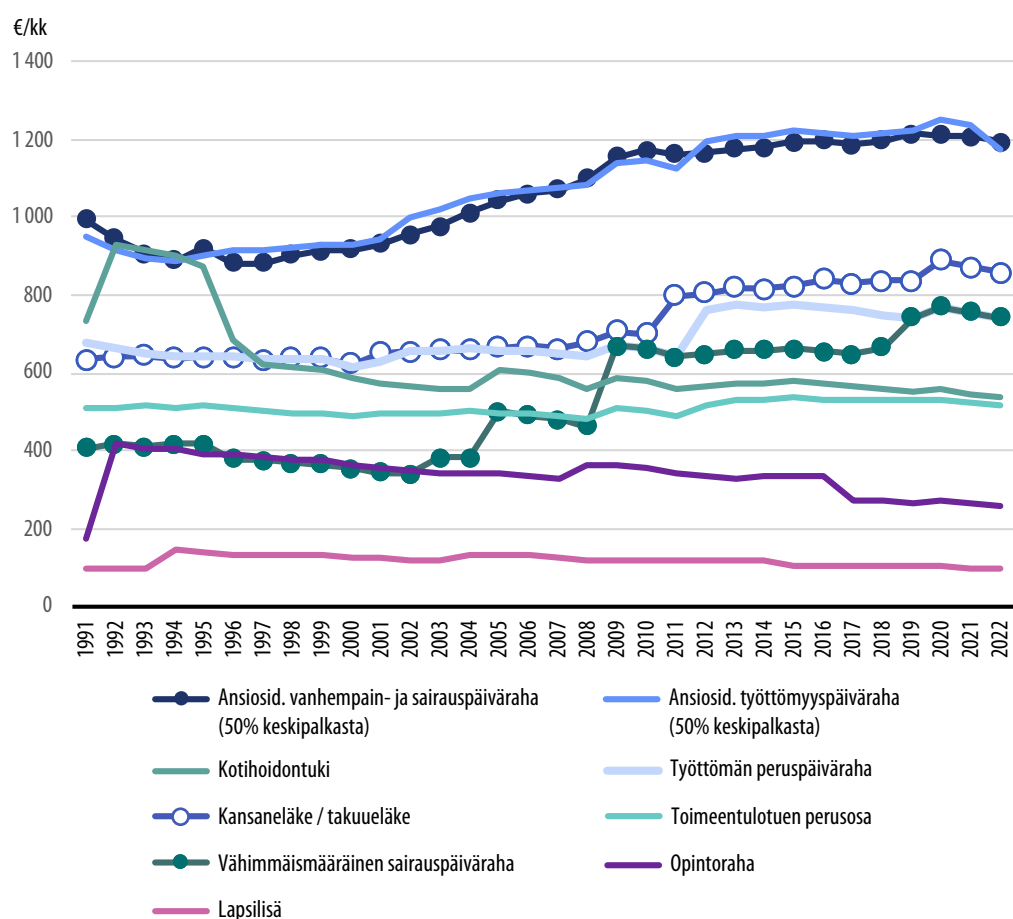
46 Tässä luvussa on hyödynnetty vuoden 2019 raporttia: Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019). [Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019](#). Työpaperi 6/2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

47 [Sosiaaliturvan uudistamiskomitean \(SATA\) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista](#). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2009:10.

48 Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet.

Lapsilisää lukuun ottamatta perusturvaetuudet on indeksisuojustu.<sup>49</sup> Etuuksien tasot noudattavat pääpiirteiltään sosiaaliturvan periaatetta, jonka mukaan tasoltaan korkeimpia ovat etuudet, jotka on tarkoitettu pysyviksi ja ilman odotusta oman toimeentulon hankkimisesta. Tasoltaan korkein etuus on kansaneläke/takuueläke, seuraavaksi työttömyys- ja sairauspäivärahat ja matalin tasoltaan on tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuen perusosa. Etuuksien tasot on ilmaistu bruttomääräisinä, poikkeuksena toimeentulotuki, josta ei pidätetä veroa. (Kuvio 5.)

**Kuvio 5.** Keskeisten etuuksien tasojen (brutto) kehitys 1991–2022 vuoden 2022 hintatasossa.

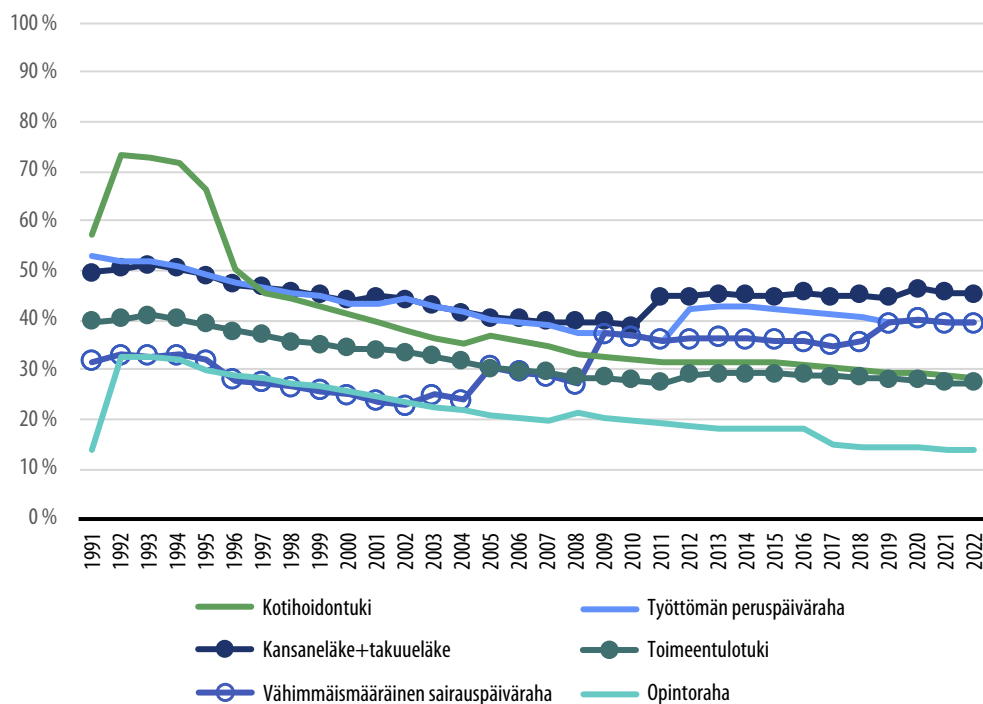


Lähde: THL, laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

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

Yleinen havainto aiemmista tutkimuksista on, että etuuksien ostovoima on kasvanut tai pysynyt samana pitkällä aikavälillä, mutta etuuksien taso suhteessa palkkoihin on laskenut.<sup>50</sup> Tämä on osaltaan myötävaikuttanut suhteellisen köyhyysriskin ja tuloerojen kasvuun 1990-luvun lopulla.<sup>51</sup> Kuviossa 6 on havainnollistettu perusturvaetuuksien kehitystä suhteessa pieneen palkkaan, joka on määritelmällisesti 50 prosenttia koko-aikaisten palkansaajien keskiansiosta. Viimeaikaisena kehityksenä vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja vanhempainpäivärahan tasoja on nostettu työttömän peruspäivärahan tasolle.

**Kuvio 6.** Perusturvaetuuksien suhde (brutto) pieneen palkkaan nähden (50 % keskipalkasta) 1991–2022.



Lähde: THL, laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

## Ansioturvan taso

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

50 Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Sosiaaliturvan valinnat ja peruserätyöt.](#) Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:5. STM.

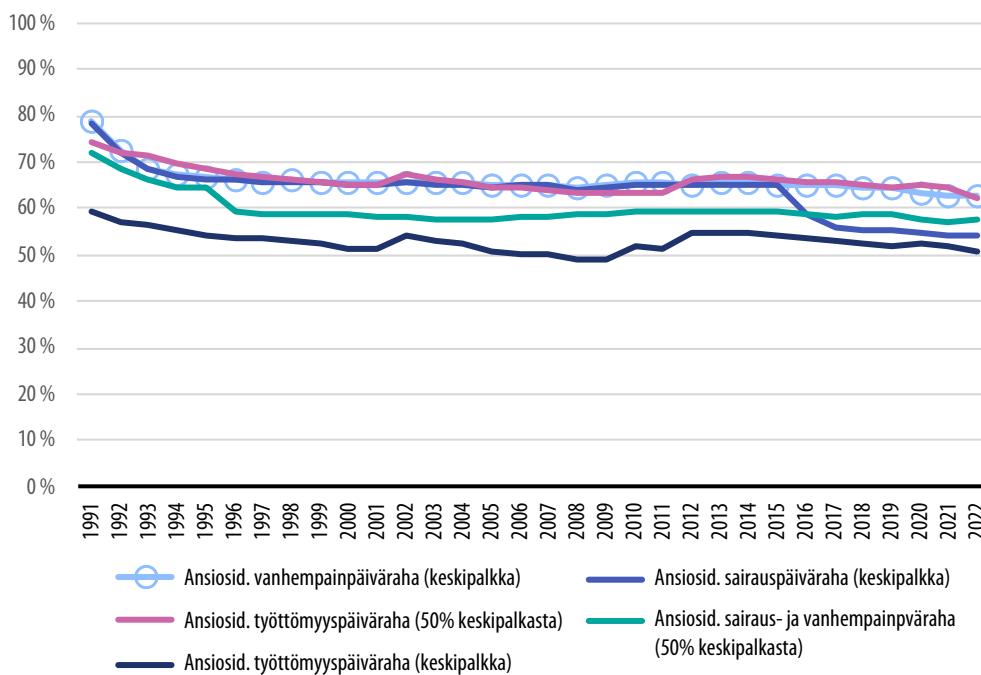
51 Honkanen, P. & Tervola, J. (2014). [Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013.](#) Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):3, 306–317.



ansiosidonnaisista etuuksista.<sup>52</sup> Lyhyellä aikavälillä koronaviruspandemian ja Venäjän hyökkäyssodan vaikutuksista johtuva yleinen hintojen ja elinkustannusten nousu tekee ainakin tilapäisen poikkeuksen tähän kehitykseen. Pitkällä aikavälillä tuottavuuden kasvu johtaa siihen, että palkat nousevat elinkustannuksia nopeammin.

Työttömän ansiopäiväraha koostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja sen päälle laskettavasta ansio-osasta. Ansiopäivärahan korvausasteen taitekohta on lisäksi sidottu peruspäivärahan suuruuteen. Täten työttömän peruspäivärahan muutokset vaikuttavat myös ansiopäivärahan tasoon. Muissa ansiosidonnaisissa etuuksissa ei ole vastaavaa perusturvan tasoon sidottua laskentaperustetta. Ansiopäivärahan ja sairauspäivärahan korvausaste madaltuu korkeammilla tulotasoilla. Ansiosidonnaisten etuuksien korvausaste on laskenut 1990-luvun alun jälkeen, mutta pysynyt sittemmin pidempään sangen samanlaisena (Kuvio 7).<sup>53</sup>

**Kuvio 7.** Ansiosidonnaisten etuuksien suhde etuuden perusteena olevaan palkkaan 1991–2022.



Lähde: THL, laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla. Työttömyyspäivärahan saajan ei oleteta olevan oikeutettu työttömyyspäivärahan lapsikorotuksiin.

52 Indeksiin sidottujen etuuksien tasoon tehdään indeksitarkistus kansaneläkeindeksin perusteella. Kansaneläkeindeksi seuraa Tilastokeskuksen määrittelemää elinkustannusindeksiä. Kela vahvistaa kansaneläkeindeksin pisteluvun vuosittain heinä-, elo- ja syyskuun keskimääräisen hintatason perusteella.

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

## Etuuksien taso suhteessa kohtuullisen kulutuksen viitebudjettiin

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

Viitebudjetteihin sisällytettävien hyödykkeiden valintaan ja tätä kautta viitebudjettien suuruuteen liittyy lähes väistämättä subjektiivisia arvovalintoja. Kuluttajatutkimuskeskus on laatinut perusturvan riittävyyden arviointiin viitebudjetteja kuluttajälhtöistä menetelmää hyödyntäen.<sup>54</sup> Budjetit edustavat kohtuulliseksi katsottua minimikulutusta, jolla kotitalous tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttä ja pysyy osallisena yhteiskunnassa.

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

---

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

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

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

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

\*Suhde ilman laskennallista toimeentulotukea.

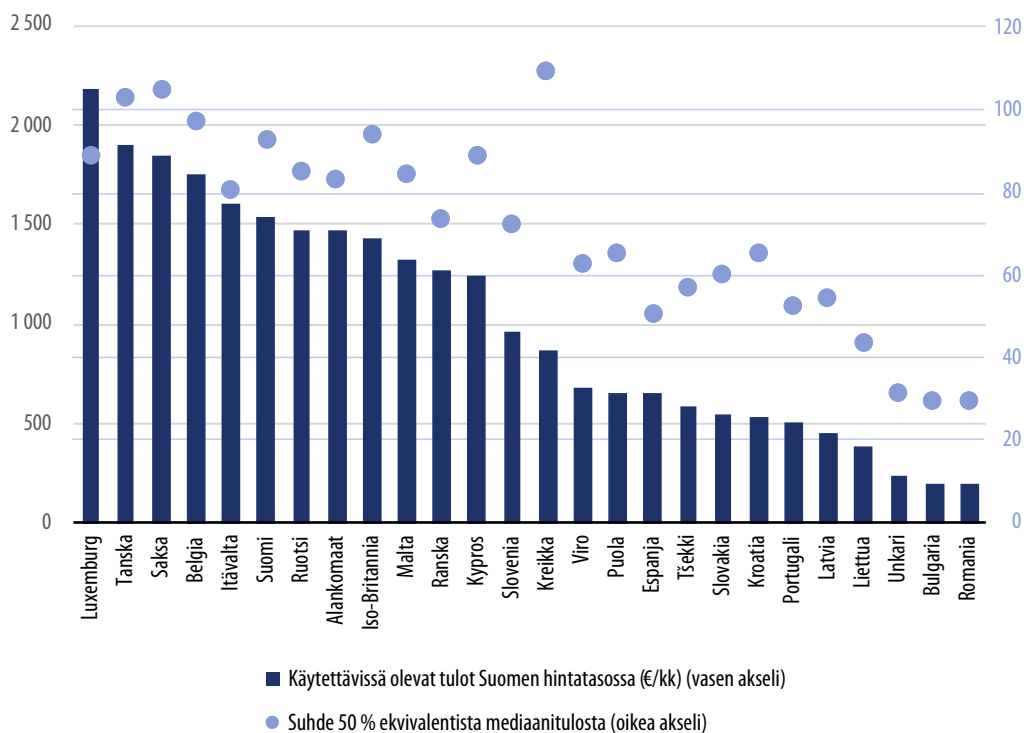
## Vähimmäisturvan taso ja kattavuus verrattuna muihin maihin

Eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät vaihtelevat monilta piirteiltään. Etuuksien kohdejoukko, järjestämisuoto tai tarveharkinta voivat erota maiden välillä. Yksittäisten etuuksien vertailu on harhaanjohtavaa, koska eri etuudet ja verotus muodostavat kokonaisuuden. Perusturvan arviointiraporttien mukaan perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta.<sup>55</sup>

55 Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019). [Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019](#). Työpäperi 6/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Suomi, kuten käytännössä kaikki Euroopan maat, mukaan lukien Ruotsi, Tanska ja Norja, on saanut Euroopan neuvostolta moitteita perusturvan matalasta tasosta. Suomi on kuitenkin ainoana maana antanut kansallisille järjestöille mahdollisuuden tehdä kanteluita kansainvälisten järjestöjen lisäksi (ESOK 2019), minkä vuoksi Suomen pitää raportoida säännöllisesti perusturvan parannuksista siihen asti, kunnes sen taso täyttää Euroopan neuvoston vaatimukset. Vain kolmen maan perusturvan taso täytti Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean käyttämän rajan vuonna 2017: Saksa, Tanska ja Kreikka. Suomessa eri etuuksien (ml. toimeentulotuki) yhteenlaskettu määrä on keskimäärin melko lähellä (93 %) komitean käyttämää rajaa eli 50 prosenttia maan mediaanitulosta (Kuvio 8). Vähimmäisturvan riittävyyden kansainvälisestä vertailusta on hankala tehdä tyhjentyviä johtopäätöksiä, sillä eri maiden järjestelmien rakenteet eroavat merkittävästi toisistaan.<sup>56</sup>

**Kuvio 8.** Työttömän vähimmäisturvan taso ja suhde ESOK:n käyttämään riittävyyden rajaan vuonna 2017 keskimäärin neljässä eri perhetyypissä. Neljä eri perhetyyppiä: yksin asuva, yksinhuoltaja, pariskunta, kahden huoltajan lapsiperhe.



Lähde: Tervola, J., Ilmakunnas, I. & Moision, P. (2019). Why is the adequacy of Finnish basic social security under special scrutiny by the Council of Europe? A critical review. *Research on Finnish Society* 12, 67–70.

<sup>56</sup> Tervola, J. & Nykänen, E. (2022). [Sosiaaliturvan riittävyyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti](#). *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2022):2, 223-225.

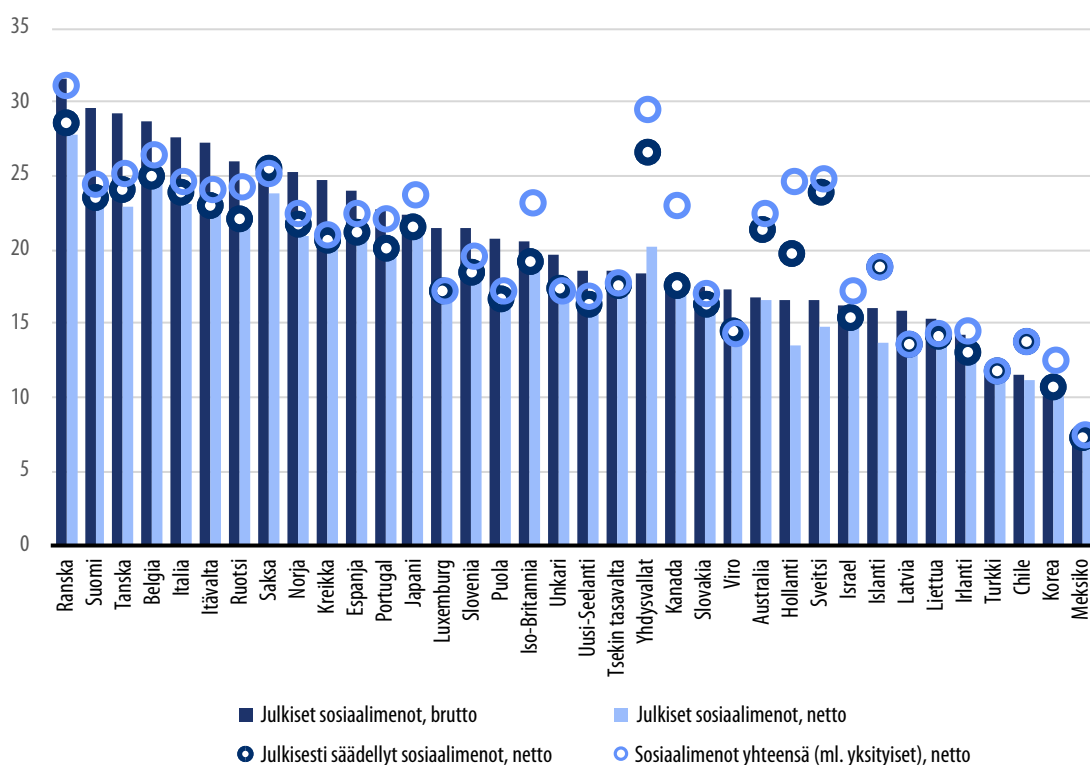
## 3.2 Sosiaaliturvamenot ja rahoitus

Sosiaalimenot<sup>57</sup> koostuvat pääosin eläketurvan, sairausturvan ja työttömyysturvan menoista sekä sosiaali- ja terveystalvelujen verovaroin katetuista kustannuksista. Sosiaalimenoihin ei lasketa yksityisiä vakuutuksia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja eikä sairausvakuutuksen omavastuita.

### 3.2.1 Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa

Bruttokansantuotteeseen suhteutetut sosiaalimenot ovat Suomessa korkeammat kuin EU-maissa keskimäärin. Sosiaalimenojen BKT-suhde ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellisen korkea muihin Pohjoismaihin tai useisiin Länsi-Euroopan maihin verrattuna. (Kuvio 9.)

**Kuvio 9.** Brutto- ja nettososiaalimenojen BKT-suhde eräissä OECD-maissa vuonna 2017, %.  
Maat bruttososiaalimenojen BKT-suhteen mukaisessa järjestyksessä.



Lähde: OECD. Viitattu 6.7.2021.

57 Tässä käytetään rinnakkain termejä sosiaaliturvan menot ja sosiaalimenot tarkoittaen julkisia sosiaalimenoja. Sosiaalimenot voidaan kuitenkin määritellä myös laajemmin. Ks. 3.2.1 Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa.

Eri maiden sosiaalimenojen vertailua vaikeuttavat erot etuuksien verotuksessa sekä verojärjestelmän kautta annettava muu tuki. Osassa maista, kuten Suomessa, valtaosa rahana maksettavista toimeentuloturvaetuuksista on veronalaista tuloa. Toisissa maissa etuudet taas eivät ole samassa laajuudessa veronalaisia. Kotitaloudet voivat myös olla oikeutettuja sosiaaliin verovähennyksiin, ja nämä voivat joko kokonaan korvata varsinaisia toimeentuloturvaetuuksia tai keventää verovähennyksiin oikeutettujen verotusta. Suomessa sosiaalisten verovähennysten merkitys on nykyisin vähäinen.<sup>58</sup> Suomessa kuten myös muissa Pohjoismaissa nettososiaalimenot ovat selvästi pienemmät kuin bruttososiaalimenot. Maissa, joissa toimeentuloturvaetudet eivät ole kattavasti veronalaista tuloa, välillinen verotus on keveää ja sosiaalisten verovähennysten rooli huomattava, brutto- ja nettososiaalimenojen ero voi olla vähäinen. Maiden väliset erot supistuvat siirryttäessä julkisista bruttososiaalimenoista julkisiin nettososiaalimenoihin. Mikäli eroja verotuksessa ei oteta huomioon, voi sosiaalimenojen suuruudesta saatava kuva olla puutteellinen. Vaarana on, että osin puutteellisen kuvan perusteella tehdään sosiaaliturvaa ja julkista taloutta koskevia politiikkavalintoja.

Myös sosiaalimenojen käsitteen laajuudella on merkitystä maiden välisissä vertailuissa. Julkisesti säädellyt sosiaalimenot sisältävät julkisten sosiaalimenojen lisäksi ne yksityiset sosiaalimenot, jotka kuitenkin ovat julkisen vallan edellyttämiä. Esimerkkinä tästä voivat olla etuudet (palvelut), jotka perustuvat pakolliseen terveystakuutukseen, jonka voi hankkia myös yksityisesti. Tällaisten julkisen vallan säätelemien yksityisten sosiaalimenojen merkitys on suuri muun muassa Hollannissa, Sveitsissä ja Yhdysvalloissa.<sup>59</sup> Laajin sosiaalimenojen käsite sisältää myös puhtaasti yksityiset sosiaalimenot, kuten esimerkiksi erilaiset yksityiset (vapaaehtoiset) vakuutukset tai yksityislääkärillä käynnin itse maksetun osuuden.

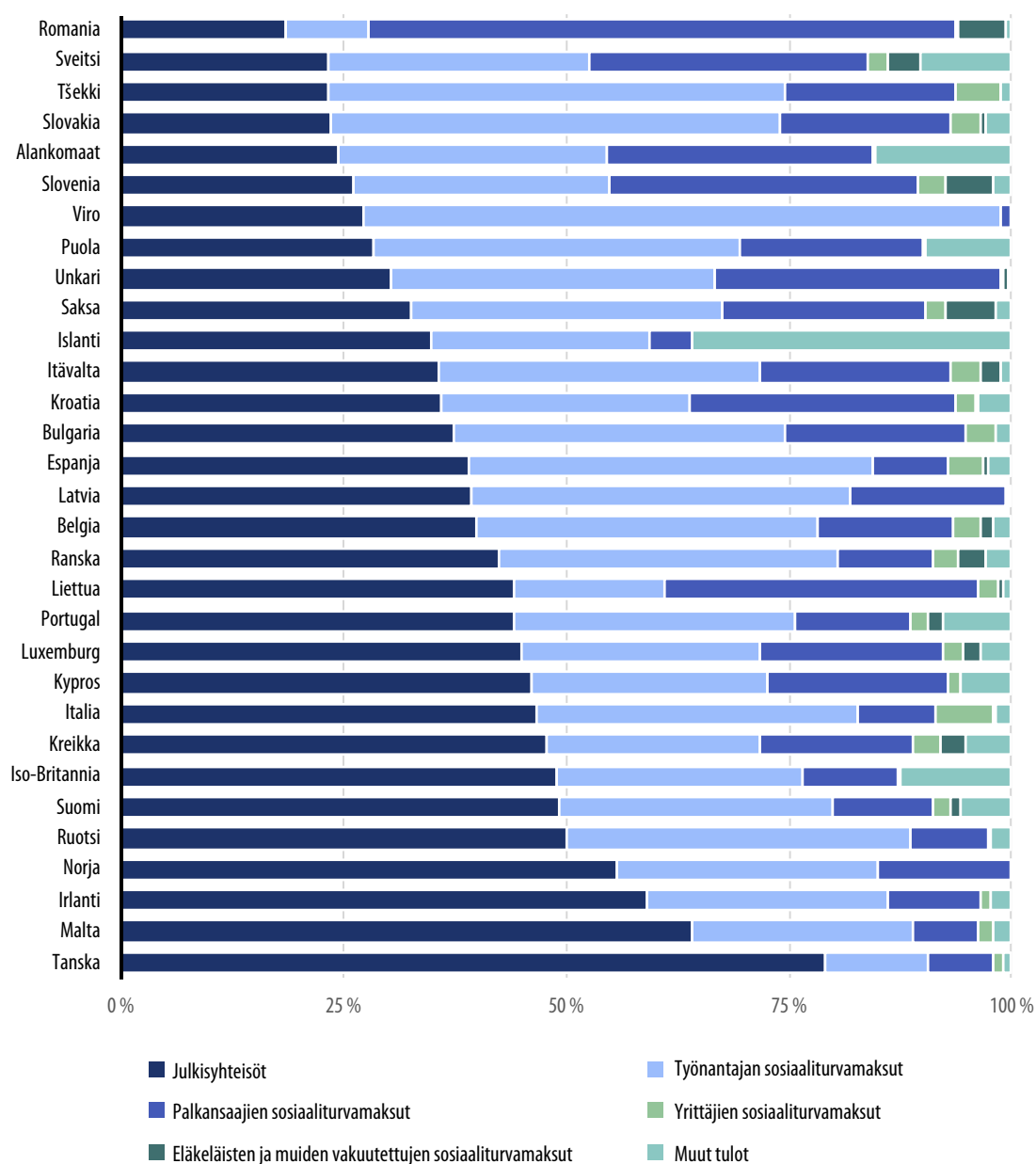
---

58 Tässä sosiaalisella verovähennyksellä tarkoitetaan niitä sosiaalisia verovähennyksiä, jotka korvaavat etuuksia. OECD käyttää näistä verovähennyksistä termiä "tax breaks for social purposes similar to cash benefits". Suomessa sosiaalisia verovähennyksiä karsittiin 1990-luvun alussa (lapsivähennykset, sairauskulujen verovähennys). Laajemmin määriteltynä sosiaaliset verovähennykset voivat myös keventää etuuksien verotusta kuten eläketulovähennykset keventävät eläketulon verotusta Suomessa osalla eläkkeensaajista. Nettososiaalimenotarkastelussa tämä heijastuu etuuksista maksettavien verojen pienenemisenä. Suomessa valtiovarainministeriö seuraa erilaisten verotukien määrää, joista sosiaaliturvaan liittyvät verotuet muodostavat yhden osan ([linkki valtiovarainministeriön sivulle](#)). Verotuen käsite ei ole yksiselitteinen, eikä niiden arvon määrittäminen ole aina helppoa.

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

EU-maiden välillä on huomattavia eroja sosiaaliturvan rahoitusrakenteessa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rahoitus tukeutuu merkittävältä osin julkisyhteisöjen kautta ohjautuvaan verorahoitukseen. Esimerkiksi eräissä Keski-Euroopan maissa verorahoituksen merkitys on huomattavasti vähäisempi. (Kuvio 10.)

**Kuvio 10.** Sosiaalimenojen rahoitus EU- ja ETA-maissa rahoitustyyppin mukaan vuonna 2019, % kokonaisrahoituksesta.



Lähde: Eurostat. Viitattu 7.6.2022.

### 3.2.2 Sosiaaliturvan rahoitus

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

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

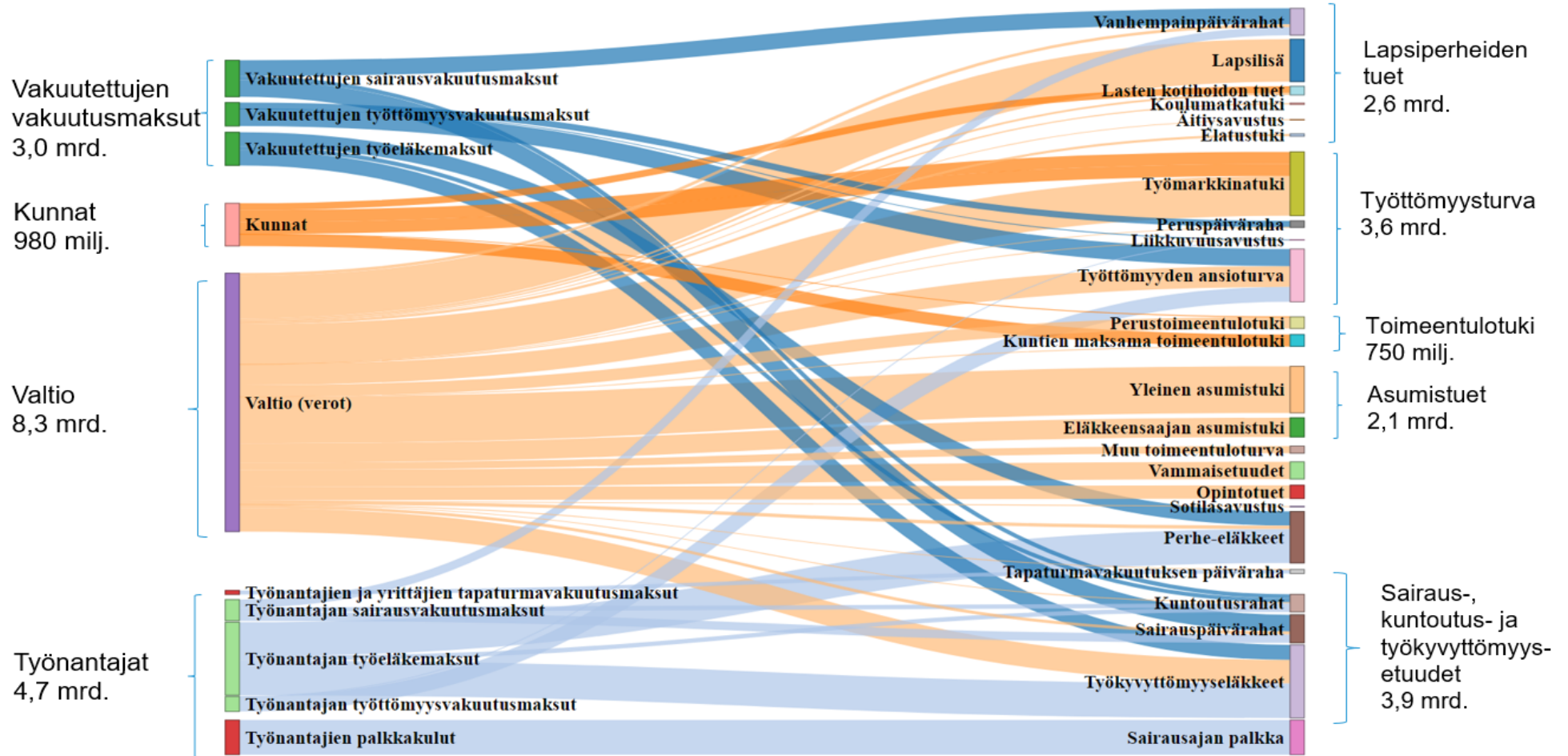
Työikäisten ja lapsiperheiden etuuksiin ja tukiin käytettiin vuonna 2019 noin 17,1 miljardia euroa, eli neljäsosa sosiaaliturvan kokonaismenoista.<sup>60</sup> Noin puolet näistä etuuksista (8,3 miljardia euroa) rahoittaa valtio pääosin verovaroin. Ansiosidonnaiset etuudet rahoitetaan suurimmalta osin vakuutettujen ja työnantajien maksamilla sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja työeläkemaksuilla. Kunnat rahoittavat lastenhoidon tukia, osan toimeentulotuesta sekä osan pitkäaikaisesti työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. (Kuvio 11.)

---

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



Kuvio 11. Työikäisten ja lapsiperheiden keskeisten etuuksien rahoittajat ja menot 2019.



Lähde: THL / Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019.

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

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

Perusturvaetuuksista työttömyysturvan peruspäivärahan rahoittamiseen osallistuvat valtion lisäksi työttömyyskassoihin kuulumattomat palkansaajat.

Ansiosidonnainen sosiaaliturva rahoitetaan pääosin lakisääteisillä vakuutusmaksuilla, joita maksavat työnantajat, yrittäjät sekä työntekijät/palkansaajat. Valtio osallistuu ansioturvan rahoitukseen tietyissä erityistapauksissa. Merkittävimpiä ansiosidonnaisia etuuksia ovat työeläkkeet, ansiosidonnainen työttömyysturva, sairauspäivärahat, vanhempainpäivärahat sekä työtapaturma- ja ammattitautivakuutus.

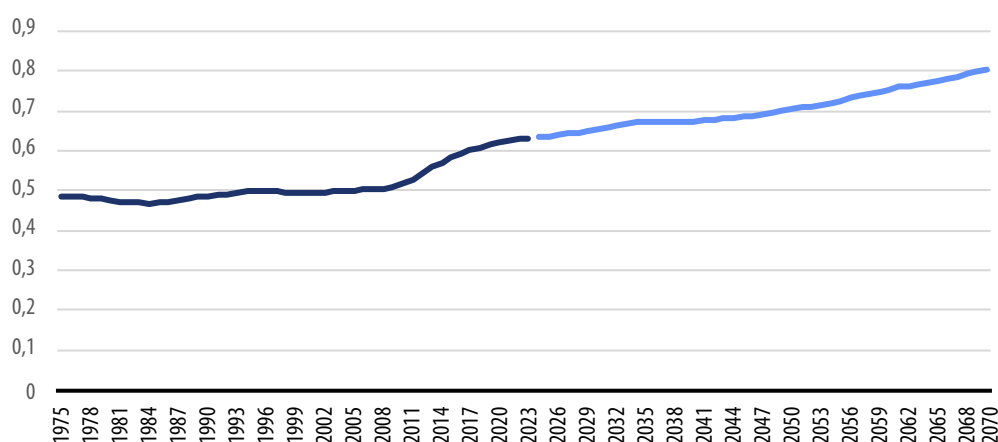
Rahoituksen rakenteella voidaan myös tavoitella julkisten resurssien käyttöä ja kohdentamista ohjaavia vaikutuksia. Tällöin kyse on sosiaaliturvan rahoituksesta vastaavan toimijan kannusteista vaikuttaa etuuden rahoituksesta syntyviin kustannuksiin. TE-palvelut 2024 -uudistuksessa työttömyysetuuksien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

### 3.3 Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys

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

Väestöllisellä huoltosuhteella kuvataan lasten ja vanhuseläkeläisten määrän suhdetta työikäisen väestön (15–64-vuotiaiden) määrään (Kuvio 12). Väestöllinen huoltosuhte säilyi pitkään tasaisena, noin puolikkaassa huollettavassa yhtä työikäistä kohden. Huoltosuhte on heikentynyt jyrkästi vuosikymmenen vaihteesta 2010 lähtien. Väestöllisen huoltosuhteen heikentymisen ennustetaan jatkuvan pitkälle tulevaisuuteen.

**Kuvio 12.** Väestöllinen huoltosuhte ja väestöllisen huoltosuhteen ennustettu kehitys.



Lähde: Tilastokeskus / Väestöennuste, väestörakenne.

Väestörakenteen muutoksen lisäksi julkisen talouden rahoituskestävyyteen vaikuttavia kehityskulkuja ovat ilmastonmuutos ja luontokato. Pitkällä aikavälillä ilmastonmuutoksesta aiheutuvat muutokset talouden rakenteisiin ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi toteutetut toimet haastavat julkisen talouden rahoituskestävyyttä suorasti ja epäsuorasti tavoilla, joita on vaikea ennakoida.<sup>61</sup> Covid-19 pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan voivat vaikuttaa globaaliin talouden ja tuottavuuden kehitykseen siten, että vaikutukset heijastuvat myös Suomen julkiseen talouteen.

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

Ikäsidonnaisten menojen kasvussa on kyse pääasiassa henkilöstömenojen kasvusta. Sosiaali- ja terveyspalvelut sitovat jatkossa entistä suuremman määrän henkilöstöresursseja.

<sup>61</sup> Gregow, H., Mäkelä, A., Tuomenvirta, H., Juhola, S., Käyhkö, J., Perrels, A., Kuntsi-Reunanen, E., Mettiäinen, I., Näkkäläjärvi, K., Sorvali, J., Lehtonen, H., Hildén, M., Veijalainen, N., Kuosa, H., Sihvonen, M., Johansson, M., Leijala, U., Ahonen, S., Haapala, J., Korhonen, H., Ollikainen, M., Lilja, S., Ruuhela, R., Särkkä, J. & Siiriä, S-M. (2021). [Ilmastonmuutokseen sopeutumisen ohjauskeinot, kustannukset ja alueelliset ulottuvuudet](#). Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2021.

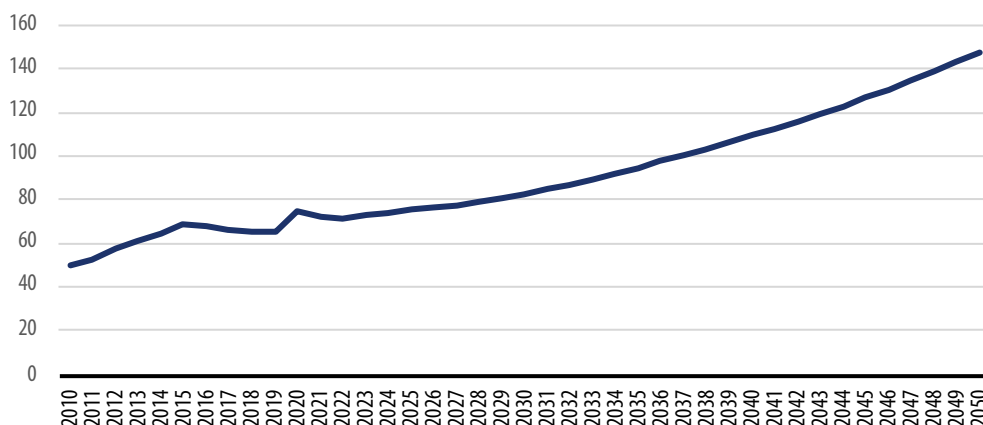
Palvelutarpeen on arvioitu kasvavan viidenneksellä 2020- ja 2030-luvulla.<sup>62</sup> Sosiaali- ja terveyspalvelut työllistivät vuonna 2019 yli 400 000 henkilöä, joista noin 150 000 henkilöä työskenteli lähi- tai sairaanhoitajana.<sup>63</sup> Mikäli yhä suurempi osa kansantalouden henkilöresursseista on sidottu hoivapalvelujen tuottamiseen, asettaa se haasteen myös yrityssektorin työvoiman saatavuudelle.

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

### Väestörakenteen muutoksen aiheuttamat pitkän aikavälin haasteet julkisten menojen rahoituksessa

Julkisen talouden tulojen ja menojen välillä vallitsee pitkällä aikavälillä epätasapaino eli kestävyysvaje. Valtiovarainministeriö arvioi kestävyysvajeen olevan noin 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen eli noin 7 miljardia euroa vuoden 2026 tasolla.<sup>64</sup> Väestön ikääntyminen luokien merkittävään haasteen julkisen talouden kestävyydelle. Lisäksi julkisen talouden velkasuhteen ennustettu kasvu lisää julkisen talouden riskejä. Tulojen ja menojen epäsuhta myös lisää julkisen talouden velkaantumista lähitulevaisuudessa. Julkisyhteisöjen bruttokansantuotteeseen suhteutetun velan arvioidaan jatkavan kasvuaan, jos julkisen talouden tulojen ja menojen rakenne pysyy nykyisellään (Kuvio 13).

**Kuvio 13.** Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %.



Lähde: Tilastokeskus, VM.

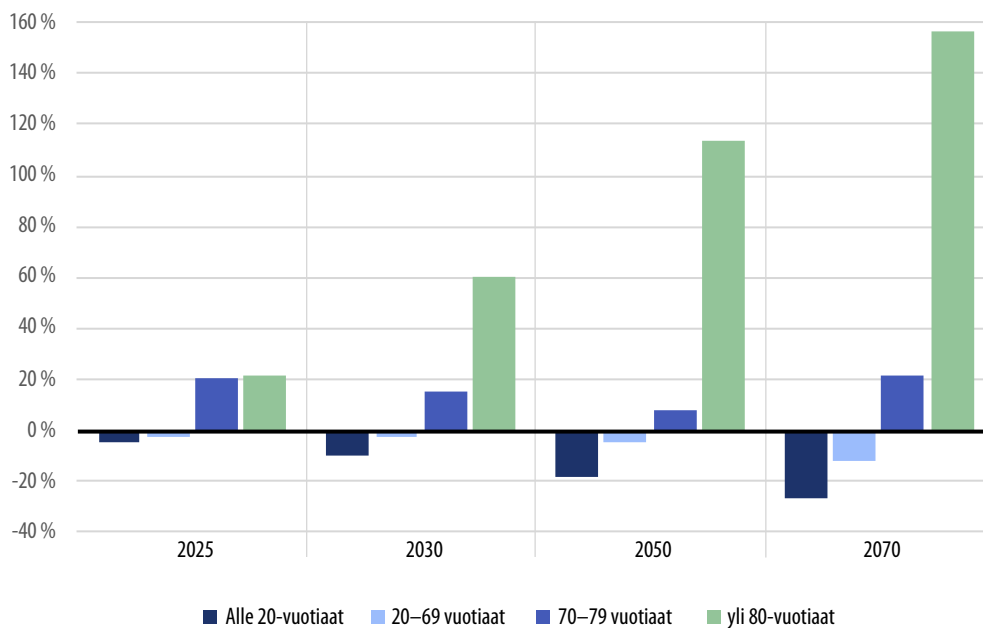
62 Honkatukia, J. & Vaittinen, R. (2022). Ikääntyminen, hoivatarve ja julkisen talouden kestävyys. Teoksessa Karvonen, S., Kestilä, L. & Saikkonen, P. (toim.) (2022). Suomalaisten hyvinvointi 2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

63 Tevameri, T. (2022). *Sosiaali- ja terveyspalvelualan työvoima ja yrityskehittäjä*. TEM toimialaraportit 2022:2.

64 Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (2022). *Taloudellinen katsaus, kevät 2022*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:31.

Kestävyysvaje selittyy merkittävässä määrin Suomen väestörakenteessa tapahtuvilla muutoksilla seuraavina vuosina ja vuosikymmeninä. Terveysturvajärjestelmän kehittyminen ja elintason nousu ovat tavoitellusti johtaneet siihen, että ihmiset elävät yhä pidempään ja yhä terveempinä. Toisaalta syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku, joka kertoo, kuinka monta lasta yhdelle naiselle keskimäärin syntyy hänen elinaikanaan, aleni merkittävästi 1980-luvun alkuun asti ja on laskenut jälleen viime vuosikymmenen ajan. Eliniän pidentyminen ja syntyvyyden lasku ovat yhdessä johtamassa siihen, että työikäisen väestön määrä supistuu ja yli 80-vuotiaan väestön määrä kasvaa merkittävästi lähitulevaisuudessa (Kuvio 14).

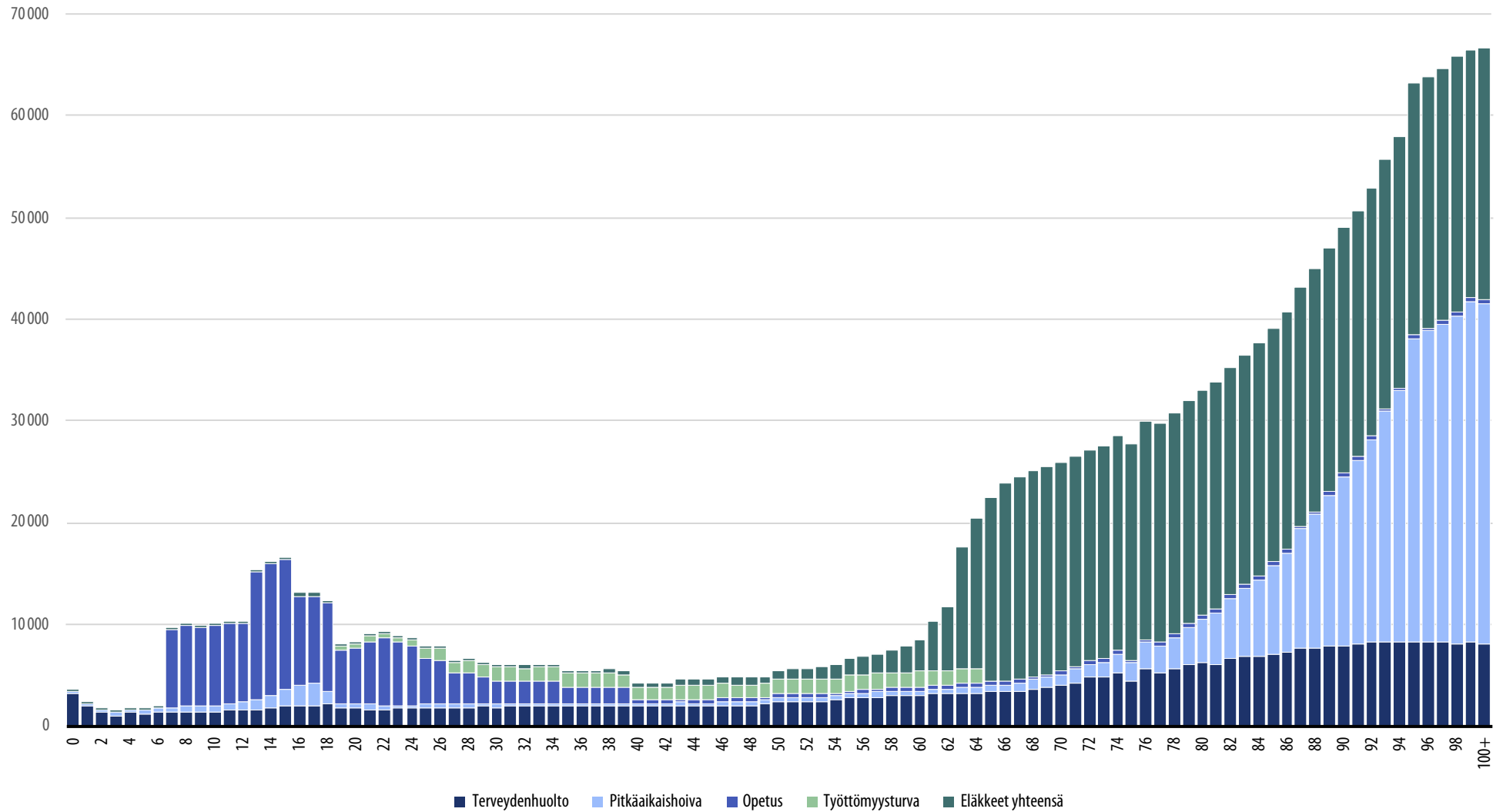
**Kuvio 14.** Ennustettu suhteellinen väestönmuutos ikäryhmittäin suhteessa vuoteen 2018.



Lähde: Tilastokeskus, Väestöennuste 2021.

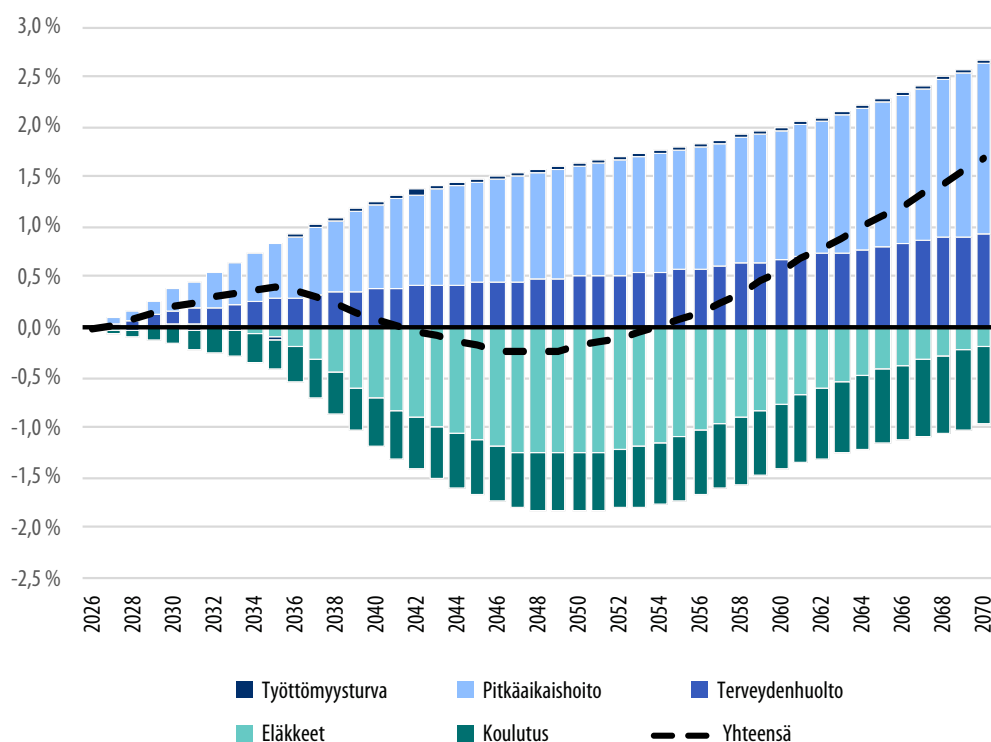
Valtiovarainministeriön arvioidessa kestävyysvajetta ikäsidonnaisiksi menoiksi lasketaan eläke-, terveys-, hoiva-, koulutus- sekä työttömyysturvamenot. Ikääntyneiden määrän kasvu vaikuttaa keskeisesti ikäsidonnaisten menojen kehitykseen. Tätä voidaan havainnollistaa tarkastelemalla ikäsidonnaisten menojen kustannuksia ikäluokittain. Ikäsidonnaisten menojen kustannukset nousevat jyrkästi vanhemmissa ikäluokissa, mitä selittää erityisesti korkeat eläke-, terveys- ja hoivamenot näissä ikäryhmissä (Kuvio 15). Kun ikääntyneitä on aiempaa enemmän, on ikäsidonnaisten menojen nousu havaittavissa myös koko talouden tasolla.

**Kuvio 15.** Ikäsidonnaiset menot ikäluokittain vuonna 2019, euroa.



Pitkällä aikavälillä ikäsidonnaisten menojen kehitystä on luontevaa tarkastella suhteuttamalla ne bruttokansantuotteeseen. Tällaisia tarkasteluja voidaan tehdä sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä SOME-mallilla, jota hyödynnetään myös esimerkiksi kestävyysvajelaskelmissa. Väestön ikääntyminen aiheuttaa suurimman kasvupaineen pitkäaikaishoivan tarpeeseen ja menoihin (Kuvio 16). Pitkäaikaishoivan menot olivat noin 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Pitkäaikaishoivan menojen arvioidaan kuitenkin kasvavan noin 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä.<sup>65</sup> Terveystuotomenot olivat noin 6,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja niiden arvioidaan kasvavan noin 8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2070. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella pyritään osaltaan hillitsemään kustannusten kasvua näillä sektoreilla. Koulutusmenojen arvioidaan puolestaan supistuvan koko tarkastelujakson ajan, sillä kouluikäiset ikäluokat pienenevät, mikäli syntyvyys ei lähde selkeään kasvuun.

**Kuvio 16.** Ikäsidonnaisten menojen muutos vuodesta 2026, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.



65 Tässä esitetyt luvut perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2021 ennusteeseen.

Laskelmat ovat luonteeltaan painelaskelmia, joissa julkisen talouden tehtävien ja rakenteiden oletetaan pysyvän nykyisenkaltaisina.<sup>66</sup> Siten kyse ei ole varsinaisista ennusteista, joissa otettaisiin huomioon, että julkisten menojen kasvua joudutaan todennäköisesti hillitsemään tai niiden rahoitus pohjaa vahvistamaan tulevina vuosikymmeninä. Rahoituksen osalta painelaskelmissa oletetaan kokonaisveroasteen eli verojen ja veronluontoisten maksujen BKT-suhteen pysyvän vakiona pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen julkisen talouden kestävyyslaskelmat havainnollistavat, miten julkisen talouden arvioidaan kehittyvän nykyisen tulo- ja menorakenteen vallitessa. Lisäksi arvioihin vaikuttavat tehdyt oletukset väestö-, korko-, talous- ja työllisyyskehityksestä. Myös näihin tekijöihin on ainakin osittain mahdollista vaikuttaa poliittisin päätöksin.

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

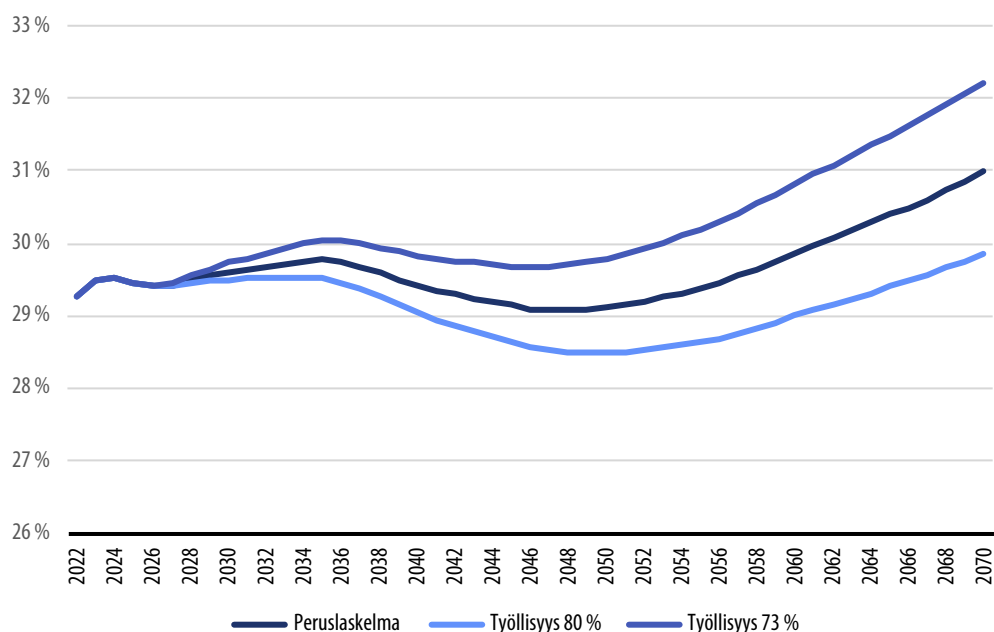
Kuvioissa 17–19 on kuvattu eri tekijöiden vaikutusta ikäsidonnaisten menojen pitkän aikavälin kehitykseen. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön kesän 2022 ennusteeseen. Työllisyyden osalta peruslaskelmassa oletetaan, että työllisyys asettuu vuoteen 2070 76,5 prosenttiin. Korkean työllisyyden vaihtoehdossa työllisyyden oletetaan nousevan 80 prosenttiin. Korkeampi työllisyysaste vaimentaisi ikäsidonnaisten menojen nousua. Vastaavasti ennakoitua heikompi työllisyyden pitkän aikavälin kehitys ja työllisyyden asetuminen 73 prosenttiin nopeuttaisi ikäsidonnaisten menojen kasvua.

---

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

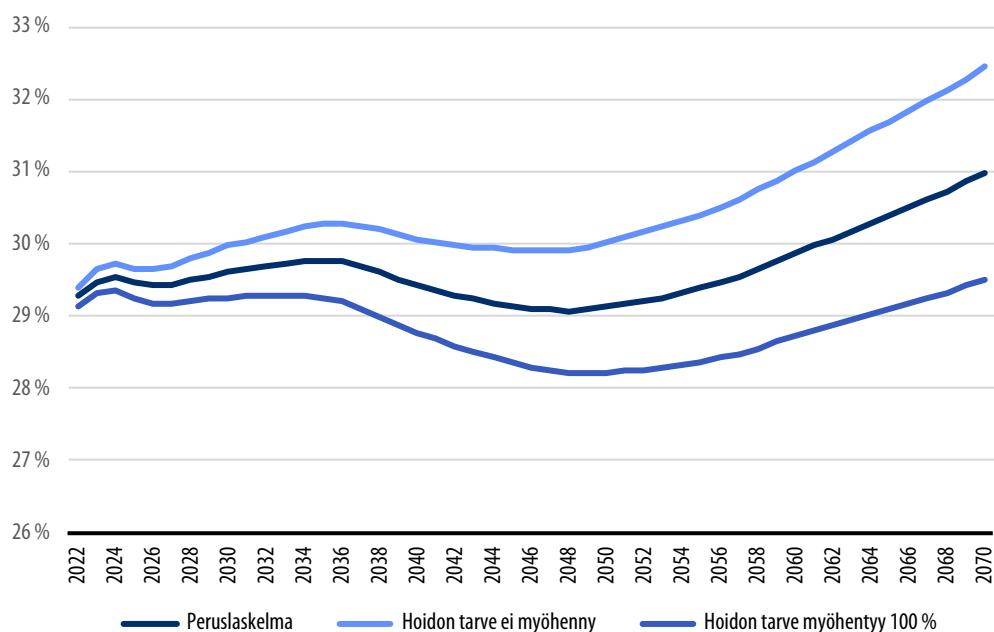


**Kuvio 17.** Työllisyyden muutos ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %.  
Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.



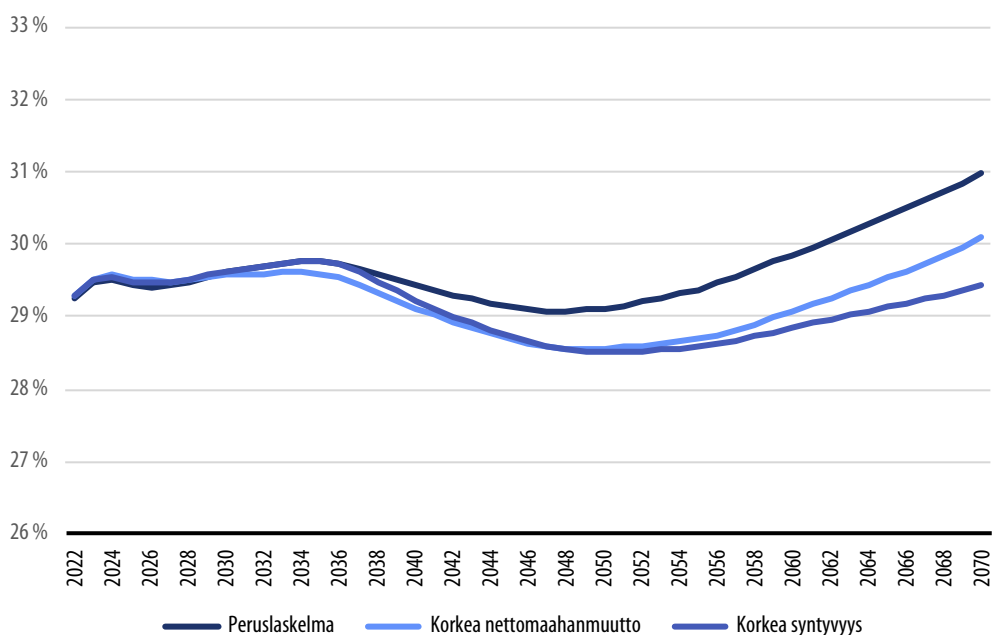
Keskeinen tekijä ikäsidonnaisten menojen kehityksessä on ikääntyvän väestön palvelutarpeen muutos. Ikäsidonnaisten menojen kehitystä koskevassa peruslaskelmassa oletetaan, että eliniän noustessa tiettyjen palvelujen ja etuuksien käyttö myöhentyy 50 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eliniän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

**Kuvio 18.** Palvelutarpeen muutos ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.



Ikäsidonnaisten menojen kasvu liittyy olennaisesti väestön ikääntymiseen. Demografiset oletukset vaikuttavat arvioihin ikäsidonnaisten menojen kehityksestä. Peruslaskelmassa syntyvyyttä mallinnetaan arvon 1,45 saavan kokonaishedelmällisyysluvun avulla. Korkean syntyvyyden vaihtoehdossa kokonaishedelmällisyyslukuksi oletetaan 1,7, mikä hillitsee merkittävästi ikäsidonnaisten menojen kasvua. Nettomaahanmuutoksi oletetaan peruslaskelmassa 15 000 henkeä vuodessa. Korkean maahanmuuton skenaariossa nettomaahanmuutto olisi 22 500 henkeä vuodessa. Myös tämä vaihtoehto hillitsisi ikäsidonnaisten menojen nousua merkittävästi, sillä maahanmuuttajat ovat pääosin työikäisiä.

**Kuvio 19.** Demografiset muutokset ja ikäsidonnaiset menot 2022–2070, suhteessa BKT:hen, %. Laskettu STM:n kehittämällä SOME-mallilla.



Työeläkejärjestelmän kestävyyttä voidaan arvioida sekä osana koko julkisen talouden kokonaisuutta että erillään muusta julkisesta taloudesta. Vahvasta julkiseen talouteen kytkeytymisestä johtuen työeläkejärjestelmän rahoitukseen liittyvät haasteet ovat osa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysliittävää haastetta, kuten sosiaaliturvan rahoituskin. Viimeisimmän arvion mukaan työeläkejärjestelmän tila on vuonna 2019 ennakoitua parempi ja työeläkkeiden rahoitus on suurin piirtein kestäväällä pohjalla, eikä työeläkemaksuun kohdistu lähivuosikymmeninä korotuspainetta.<sup>67</sup> Eläkejärjestelmän kestävyysliittävää haastetta sellaisissa skenaarioissa, joissa syntyvyys, sijoitustuotot tai tuleva talous- ja työllisyyskehitys jäisivät odotettua heikommalle tasolle. Edellä mainittuihin tekijöihin tapahtuvien muutosten varalta järjestelmässä ei ole automaattista sopeutumismekanismia. Sen sijaan eliniän pitenemiseen eläkejärjestelmä sopeutuu automaattisesti, sillä alin vanhuuseläkeikä ja alkavien eläkkeiden taso on sidottu elinajanodotteeseen.

<sup>67</sup> Ks. Tikanmäki, H., Reipas, K., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T. & Sankala, M. (2022). [Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2022](#). Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022. Eläketurvakeskus.

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

### Sosiaaliturvakomiteassa tehtävien ratkaisujen vaikutukset julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen

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

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

Sosiaaliturvan rahoitukseen liittyviä ratkaisuja on mahdollista rakentaa myös siten, että rahoitusratkaisulla pyritään tarkoituksenmukaisesti ohjaamaan etuuksien rahoittajan toimintaa.<sup>68</sup> Näin ollen myös sosiaaliturvan rahoittajien (valtio, kunnat, yritykset, palkan-saajat) kannusteilla ja vaikutusmahdollisuuksilla on merkitystä.

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

---

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

Tutkimuskirjallisuuden tuloksia voidaan tiivistää ainakin seuraaviksi johtopäätöksiksi.<sup>69</sup>

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

Työllisyyttä lisäävät ja työmarkkinoiden toimintaa parantavat toimet ovat julkisen talouden tasapainottamisen kannalta keskeisiä, mutta koko vajeen kattaminen yksinään niiden avulla ei ole välttämättä mahdollista.<sup>70</sup> Toimet talouden kasvun edellytysten vahvistamiseksi ja julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattamiseksi ovat myös olennaisia julkisen talouden kestävyysvajeen turvaamiseksi.

<sup>69</sup> Tutkimuskirjallisuutta koskevia johtopäätöksiä on perusteltu tarkemmin sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaoston tuottamassa taustamuistiossa [Sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen kuvaus sosiaaliturvakomitealle](#).

<sup>70</sup> Valtiovarainministeriön arvion mukaan 15–64-vuotiaiden ikäryhmässä työllisyysasteen nousu 1 %-yks. verran alentaisi kestävyysvajetta arviolta 0,3 %-yks. suhteessa BKT:hen, joka vastaa noin 850 milj. euroa vuoden 2026 tasolla. Esimerkiksi työllisyysasteen 4 prosenttiyksikön nousu kuroisi umpeen vain noin puolet julkisen talouden arvioidusta kestävyysvajeesta.

### 3.4 Yhteenveto

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

Perusturvaetuuksien mahdollistama tulotaso on Suomessa länsieurooppalaista kärki- tai keskitasoa riippuen perhemuodosta ja elämäntilanteesta. Työttömyysturvan ja asumistukien kansainvälisesti vertailtuna laajasta kattavuudesta johtuen vähimmäisturvalla on useissa tapauksissa perusturvaetuuksia täydentävä rooli.<sup>71</sup> Suhteutettuna kansantalouden kokoon Suomen sosiaalimenot ovat korkeaa tasoa, mutta toisaalta ero muihin Pohjoismaihin ei ole suuri. Kansainvälistä vertailua tehdessä on kuitenkin syytä huomioida, että etuuksien verotus ja verojärjestelmän kautta annettava muu tuki eroavat maittain. Myös sosiaalimenojen käsitteen laajuutta voidaan tulkita eri tavoin.

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

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

---

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

## 4 Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat

Sosiaaliturvakomitea teetti sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista selvityksen, jossa tarkasteltiin perustulon, sosiaalitilin ja yhden perusturvaetuuden sopivuutta Suomen sosiaaliturvajärjestelmään.<sup>72</sup> Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä käsiteltiin eri järjestämistapojen peruseriaatteita, perustuslainmukaisuutta sekä kansainvälisiä kokemuksia. Lisäksi selvityksessä tuotettiin yksityiskohtaiset esimerkkimallit, joiden vaikutuksia arvioitiin mikrosimuloinnin ja aiemman tutkimuskirjallisuuden avulla. Selvityksen tavoitteena oli tuottaa taustatietoa sosiaaliturvauudistusta varten.<sup>73</sup>

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

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

---

72 Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä (2023). [Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat -selvitys](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2023:1. STM.

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

Yksi perusturvaetus viittaa nykyisten perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja muiden etuuksien kuten hoiva- ja asumisetuuksien yhdistämiseen yhden perusturvaetuuden osiksi. Järjestämistavan idea perustuu työryhmän selvityksessä Juho Saaren johtaman eriarvoisuustyöryhmän ehdotukseen yhdestä perusturvalaista<sup>74</sup>, Ruotsin ja Norjan esimerkin mukaiseen keskeisen sosiaaliturvalainsäädännön kokoamiseen yhteen lakiin sekä Yhdistyneen kuningaskunnan Universal Creditin piirteisiin. Järjestämistavan tavoitteena on yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää, mutta etuus olisi edelleen syyperusteinen ja velvoittava mahdollistaen näin muun muassa tarpeellisten palvelujen kytkemisen etuuteen.

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

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

---

74 [Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti](#) (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018.



## 4.1 Selvityksessä arvioidut vaihtoehtoiset järjestämistavat

### 4.1.1 Perustulo

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

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

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

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

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

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

Koska perustulo korvaa veronalaisia perusturvaetuuksia, tulonjakovaikutusten kannalta on yksinkertaisinta, että perustulo on myös veronalainen etuus. Valtion rahoittama, mutta osin kuntien verottama perustulo muuttaisi kuitenkin julkistalouden rahoitustasapainoa merkittävästi lisäämällä kuntien verotuloja. Täten malli vaatisi muutoksia esimerkiksi kunnallisveroasteisiin ja sosiaalivakuutusmaksuihin. Arvio osoittaa, että julkistalouden sisäinen rahoitustasapaino voi tuoda valmisteluun lisähaasteita.

Edellä esitetyt tulokset koskevat ennen kaikkea perusturvan korvaavaa perustuloa (742 €/kk). Matala perustulo (256 €/kk) on tulonjaollisesti maltillisempi uudistus eikä muuttaisi juurikaan opiskelijoiden tai kotihoidontuen saajien tulotasoa lähtötilanteessa. Mallissa perustulo ei korvaisi muita etuuksia kuin opintorahan, ja se vähennettäisiin muiden etuuksien tasosta. Myös matala perustulo muuttaisi opiskelijoiden kannustimia opiskelemiseen,

koska opintorahan rajoitteet työnteolle ja opiskelujaloille poistuisivat. Samoin matalakin perustulo voi mahdollisesti lisätä kannustimia hoitaa lapsia kotona kotihoidon tuessa olevan kolmen vuoden yläkärän jälkeen. Matala perustulo ei vähentäisi sosiaaliturvan monimutkaisuutta muilla kuin opiskelijoilla. Perus- ja ansioturvan saajilla sosiaaliturvan monimutkaisuus voisi sen sijaan hieman lisääntyä, kun tulot muodostuisivat aiempaa useammasta etuudesta.

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

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

## 4.1.2 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä

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

Perusturvalla viitataan tyypillisesti syyperusteisiin perusmääräisiin etuuksiin, joita maksetaan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisissa elämäntilanteissa. Näitä etuuksia ovat muun muassa työmarkkinatuki, peruspäiväraha, vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat ja takuueläke. Selvitystyöryhmän työssä hahmoteltiin kuitenkin laajempaa yhden perusturvaetuuden mallia, joka pohjautuu pitkälti Juho Saaren johtaman Eriarvoisuusryhmän ehdotukseen yhdestä perusturvalaista. Malli koostuu 1) nykyisiä perusturva- ja muita etuuksia sisältävästä perusosasta, 2) hoivaosasta, joka sisältäisi nykyisen omaishoidon tuen ja kotihoidon tuen, 3) asumismenoja korvaavasta asumisosasta, 4) muita kustannuksia korvaavasta korvausosasta sekä 5) turvaosasta, jota maksettaisiin

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

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

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

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

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

Yhden perusturvaetuuden simulointi keskittyy perusosaan ja osallistumisliisiin. Mallin muiden osien tarkempi määrittely on jätetty selvityksen ulkopuolelle. Perusturvaetuuk-sien yhtenäistämässä joudutaan tekemään lukuisia valintoja siitä, mitä etuuksia yhtenäistetään ja minkä etuuden piirteisiin tällainen etuus pohjautuu. Esimerkiksi nykyisin työttömyysturvassa maksetaan lapsikorotuksia ja aktiivikorotuksia, mutta sairaus- ja vanhempainpäivärahoissa ei. Esimerkimmallisissa lapsikorotukset ja aktiivikorotusta muistuttava osallistumisliisi on kytketty myös sairauden ja lapsen syntymän perusteella maksettaviin etuuksiin, mikä lisää etuusmenoja. Perus- ja ansioturvaetuudet ovat nykyjärjestelmässä monella tapaa kytköksissä. Esimerkimmallisissa on päädytty tekemään vastaavat muutokset myös ansiosidonnaisiin sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin. Kyse on kuitenkin esimerkkimallista, ja yhtenäistämässä olisi hyvin voitu päätyä myös toisenlaisiin ratkaisuihin.

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

### 4.1.3 Sosiaalitili

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

Keskeinen oletus sosiaalitilin taustalla on myös, että kannustimet työllistymiseen voidaan muodostaa vahvemmiksi perinteisiin vero- ja sosiaalivakuutusmaksupohjaisiin järjestelmiin verrattuna. Sosiaalitilin tavoitteena on vähentää kannustinloukkuja sekä niin kutsuttua moraalikatoa eli lisääntyneitä riskinottoa siksi, että osa riskien seurauksista koituu muille. Moraalikato vähenee, koska työttömyys tai opinnot kuluttavat varoja omalta tililtä. Sosiaalitili kannustaa lisäksi välttämään etuuskäyttöä ja tekemään töitä, koska ne lisäävät eläkeiässä maksettavaa ylijäämää. On mahdollista, että lisääntyneiden kannustimien

myötä työttömyys- ja opintojaksot lyhenisivät. Sosiaalitimallien yhtenä perusteena on pidetty myös sitä, että merkittävä osa tulonsiirroista – etenkin opintoihin ja työttömyyteen liittyvien etuuksien kohdalla – on yksilön elinkaaren sisällä toteutuvia siirtoja. Sosiaalitili lisäisi näin ollen sosiaaliturvan rahoituksen läpinäkyvyyttä yksilön näkökulmasta.

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

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

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

Simulointitulosten perusteella niin kutsuttu Pareto-parannus – eli muutos, jossa joidenkin henkilöiden käytettävissä oleva tulo kasvaa ilman, että kenenkään käytettävissä oleva tulo heikkenee – on mahdollinen.<sup>75</sup> Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy kuitenkin tavanomaista enemmän epävarmuutta, koska sosiaalitilin kannustimet ovat sellaiset, että työmarkkinoilla tehtävät päätökset vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin vuosien tai vuosikymmenten viiveellä. Kannustimet eivät lisääntyisi niillä henkilöillä, jotka eivät koe realistiseksi saavuttaa tilin ylijäämää elinkaaren aikana. Ilman käyttäytymisvaikutuksia, staattisesti kustannusneutraalissa mallinnuksessa, tilimalli näyttäyty tulonsiirtona työikäiseltä väestöltä

<sup>75</sup> Tilimallin arviointi seuraa Määttäsen ja Salmisen (2015) aiempaa työtä. Tietyistä menetelmällisistä päivityksistä johtuen tässä tehty arviointi tuottaa hieman aiempaa positiivisempia tuloksia tilimallin vaikutuksista.

hyvätuloisille eläkeläisille. Tällaisessa poikkileikkaustarkastelussa malli vähentää tuloeroja gini-kertoimella mitattuna, koska hyvätuloisetkin eläkeläiset ovat tyypillisesti työllisiä pienempituloisia.

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

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

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

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

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

## 4.2 Yhteenveto

Selvitys esitteli sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen periaatteita sekä selvitti niiden mahdollisia vaikutuksia, jos niitä toteutettaisiin Suomessa.<sup>76</sup> Selvityksessä käsitellyt järjestämistavat voitaisiin toteuttaa hyvin monella tapaa, ja järjestämistapojen vaikutukset vaihtelevat paljon toteutustavasta riippuen. Siten järjestämistavoilla ei juuri voida sanoa olevan yleistettäviä vaikutuksia.

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

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

Selvityksessä ei anneta politiikkasuosituksia, vaan tarkoitus on tarjota taustatietoa sosiaaliturvakomitean lisäksi asiantuntijoille ja kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita isojen sosiaaliturvan järjestelmätason muutosten taustoista ja vaikutuksista. Monet järjestämistapoihin liittyvistä argumenteista ovat myös luonteeltaan periaatteellisia oikeudenmukaisuuteen liittyviä väitteitä, joihin empiirisellä tutkimustiedolla ei juuri voida vastata.

---

76 Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä (2023). [Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1. STM.



## 5 Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista

Luvut 5 ja 6 sisältävät sosiaaliturvaa uudistavan parlamentaarisen komitean ehdotuksia ja linjauksia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Luvussa 6 on komitean esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämiseksi ja yhdistämiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle. Luvussa 5 on 30 komitean ehdotusta nykyjärjestelmän uudistamiseksi. Nämä ehdotukset komitea on tuottanut jaostotyön pohjalta. Tulevat hallitukset voivat ottaa niitä ohjelmiinsa.

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

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

## 5.1 Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen

### 5.1.1 Nykytilan kuvaus

#### Sosiaaliturvalainsäädännön monimutkaisuus

Sosiaaliturvakomitean selvitystyössä on tarkasteltu perhekäsitteitä, eri etuuksien hakuaikojen vaihtelua, maksuajankohtien vaihtelua, erilaisten palkka- ja tulokäsitteiden moninaisuutta sekä eri etuuslaeissa esiintyvien menettelytapasäännösten eroavuuksia. Komitealle on tuotettu tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa.<sup>77</sup>

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

Selvitystyössä kävi ilmi, että perhe käsitteenä ei sinänsä ole sosiaaliturvalainsäädännössä ongelmallinen. Monimutkaisiksi koetut ja vaikeasti ymmärrettävät etuuksien eroavuudet liittyvät usein siihen, miten perhesuhteet vaikuttavat etuusoikeuteen tai etuuden määrään. Etuuslakien perhekäsitteissä on siten kyse etuuksien kohdentamisesta eli suuremmista periaatteellisista kysymyksistä. Eroavaisuudet johtuvat poliittisesti päätetyistä etuuksien kohdentamisista. Näitä asioita on selvitetty asumisen jaostossa sekä lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut -työryhmässä.

Maksupäivien osalta voidaan todeta, että suuri osa etuuksista maksetaan kuukauden 1. päivä tai kuukauden alkupuolella. Sairausvakuutuslain (1224/2004) päivärahaetuuksissa ja työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisissa etuuksissa ei ole kiinteää maksupäivää, vaan maksupäivä vaihtelee ja etuus maksetaan tietyn pituisissa jaksoissa. Lapsiperheiden etuuksien maksupäivissä on vaihtelua. Eläkkeiden maksupäivissä on eroavaisuuksia, mutta useimmat eläkkeet maksetaan kuukauden alkupuolella. Maksupäivien laajempi yhtenäistäminen edellyttäisi muutoksia tietojärjestelmiin. Etuudesta ja nykyisestä etuusjärjestelmästä riippuen muutokset saattavat edellyttää kokonaan uuden tietojärjestelmän rakentamista taikka pienempiä muutoksia nykyiseen järjestelmään. Maksupäivien muutoksilla voi olla vaikutuksia myös asiakkaan taloudenhallintaan. Maksupäivien yhtenäistämistä ei nopealla aikataululla ollut mahdollista toteuttaa.

<sup>77</sup> Sihvonen, E. (2021). [Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24/2021. Kela.

Hakuaikojen yhtenäistäminen mahdollistaisi etuuksien hakemisen samanaikaisesti. Komitean selvityksen mukaan hakujat vaihtelevat. Osassa etuuksia ei ole lainkaan takautuvaa hakuaikaa, osassa puolestaan on kuuden kuukauden takautuva hakuaika ja useassa etuudessa hakuaika on jotain tältä väliltä. Hakujat ovat pitkälti vakiintuneet ja samojen lakien mukaiset hakujat ovat melko hyvin yhdenmukaisia (sairausvakuutuslaki, työttömyysturvalaki, eläkelait). Selvitystyössä hakuaikojen yhtenäistäminen on nähty haastavaksi erityisesti sen vuoksi, että osaa etuuksista haetaan etuuden tarkoituksesta ja luonteesta johtuen ennakkolisesti ja osaa voidaan hakea takautuvasti. Tavoitetta mahdollistaa etuuksien hakeminen samanaikaisesti voidaan edistää myös muuten kuin lainsäädännön keinoin kehittämällä sähköisiä hakemuspalveluja.

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

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

Komiteassa on tarkasteltu eri etuuslakien menettelytapasäännöksiä. Lähtökohtaisesti kysymys on ollut Kelan etuuksista. Menettelytapasäännöksillä tarkoitetaan muun muassa päätöksenantomenettelyä, maksamistapaa, takaisinperintää, muutoksenhakua sekä lainvoimaisen päätöksen oikaisua ja poistamista koskevaa sääntelyä. Menettelytapasäännökset eri etuuslaeissa ovat merkittävältä osin saman sisältöisiä, lukuun ottamatta sanamuodoissa ja momenttijaoissa esiintyviä teknisluonteisia eroavaisuuksia. Joitain etuuskohtaisia sisällöllisiä eroavaisuuksia kuitenkin esiintyy. Kaikille eroavaisuuksille ei ole löytynyt perusteita ja arvioitavaksi tulee, missä määrin menettelyistä on tarpeellista säätää erikseen jokaisessa etuuslaissa. Etuuslakien sääntely on myös osittain päällekkäistä hallintolain (434/2003) sääntelyn kanssa.

## 5.1.2 Komitean ehdotukset 1 ja 2

### 1. Menettelytapasäännökset ja palkkakäsitteet

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

### 2. Tulokäsitteet, takautuvat hakuajat ja palkkakäsitteet

- Selvitetään eri etuuksien tulokäsitteisiin liittyvien termien yhdenmukaistamista. Esimerkiksi termeillä työtulo tai vuositulo ei ole yhtenäistä merkitystä.
- Selvitetään ainakin takautuvien hakuajojen yhtenäistämistä.
- Selvitetään etuuksien perusteena olevien palkkakäsitteiden eroavuuksia ja kuvataan mahdollisen yhtenäistämisen vaikutuksia.

## 5.2 Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet

### 5.2.1 Nykytilan kuvaus

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

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

Toimeenpanon ohjaustehtäviä määriteltäessä olisi huomioitava myös tiedonhallinnan kehittämistarpeet. Tätä aihepiiriä on käsitelty tarkemmin sosiaaliturvakomitean monimutkaisuutta koskevassa ongelmaraportissa.<sup>78</sup> Nykytilanteessa sosiaaliturvaa toimeenpanevilla organisaatioilla on toisistaan erilliset asiakirjamallit, tietorakenteet, sähköiset asiointipalvelut ja asiakasrekisterit. Samasta asiakkaasta kerätään tietoja eri paikoissa ja pahimmillaan tiedot ovat keskenään ristiriitaisia.

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

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

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

---

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

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

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

## 5.2.2 Komitean ehdotukset 3 ja 4

3. Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä muiden ministeriöiden kanssa sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan ohjauksen edellyttämät lainsäädännön kehittämistarpeet sekä niiden toteuttamisen vaihtoehdot. Keskeisenä tavoitteena on luoda toimintamalli, joka tukee toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun kehittymistä. Selvityksen pohjalta valmistellaan säädökset ja niiden toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet. Sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa huomioidaan automaation mahdollisuudet (erityisesti tulorekisteri, Kanta-palvelut). Vaikutetaan tulorekisterin kehittämiseen siten, että tulorekisterin tietosisältö kattaisi myös yrittäjät.
4. Sosiaaliturvakomitean yhteydessä aloitettua työtä digitalisaation edistämiseksi jatketaan laajapohjaisessa yhteistyössä. Osana tätä työtä laaditaan asiakkaiden tarpeisiin perustuva digitalisaation strategia, joka kuvaa vuosien 2023–2030 aikana esitettävät toimenpiteet sähköisen asioinnin, viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja kansallisen tietopohjan kehittämiseksi. Strategia hyödyntää EU:n digitaalisen identiteetin ja digitaalisen lompakon mahdollisuudet.

## 5.3 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

### 5.3.1 Nykytilan kuvaus

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa komitean ongelmaraportissa<sup>79</sup> sekä komitean kannanotoissa<sup>80</sup> on tunnistettu keskeisiä ongelmakohtia liittyen palvelujen ja etuuksien yhteentoimivuuteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteenä kansainvälisessä vertailussa on se, että etuudensaajaa ei samassa määrin osallisteta palveluihin tai muihin tukitoimiin etuuskauden pitkeytyessä. Tällöin yksilön oikeus palveluihin ei toteudu ja vastaavasti yksilöllä ei ole velvollisuutta osallistua palveluihin. Kyse on erityisesti työkyvyttömyysetuuksien, työttömyysturvan ja toimeentulotuen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen, kuntoutuspalvelujen ja työllisyyspalvelujen suhteesta.

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

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

Kysymys on periaatteellinen: kuinka vahvasti yhteiskunta kannustaa ja velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä velvoitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Kannustimet ja velvoitteet osallistua tarvittaviin ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin etuuden saamisen ehdoissa voivat tuottaa kokonaisuhyötyä yksilölle ja yhteiskunnalle, kun palvelut ovat vaikuttavia yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

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

80 [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. STM.

Kaikkiin etuuksiin ei ole liitetty taloudellisia kannustimia osallistua tarvittaviin ja tarkoitukseenmukaisiin palveluihin tai kannustimet ovat riittämättömiä. Toimijoilla ei myöskään ole riittäviä kannustimia järjestää tarvittavia palveluja ja ohjata palveluihin. Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta, palveluihin ei ohjata ja sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti. Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia. Tiedot eivät siirry joustavasti ja yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä ovat puutteellisia. Asiakkaan kohtaaminen, motivointi palveluun osallistumiseen ja toiminnan suunnitelmallisuus usein puuttuvat. Yksilön on vaikea hahmottaa palvelujen ja etuuksien kokonaisuutta, eikä hän usein koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta.

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

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

## 5.4 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet

### 5.4.1 Nykytilan kuvaus

Työkyvyttömyysetuusjärjestelmää ja siihen kytkeytyviä palveluja on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Tutkimukset osoittavat, että kuntoutustuelta eli määräaikaiselta työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään palaaminen ei ole yleistä: työeläkejärjestelmästä tehtyjen tutkimusten perusteella työhön palaa noin 10–25 prosenttia kuntoutustukea saaneista.



Voimassa oleva työsuhde, nuori ikä ja kuntoutuksen toimenpiteisiin osallistuminen lisäävät työhön paluun todennäköisyyttä. Kuntoutuksen aikaisempi alkaminen vähentäisi pysyvälle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä.<sup>81</sup>

Kuntoutuksessa tulisi keskittyä realisoituvaan työkykyyn, toimintaan ja suoriutumiseen konkreettisessa työssä sekä työhön osallistumisen mahdollisuuksiin ja esteisiin. Työkykymallien ei tulisi korostaa sairauden tai vamman asemaa, vaan huomioida yksilö- ja kontekstitekijöiden sekä työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien merkitys.<sup>82</sup>

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Tällä hetkellä työnteon kokeileminen tai paluu työelämään on usein vaikeaa tilanteissa, joissa henkilö saa sairauspäivärahaa. Työtä voi käytännössä tehdä vain muutaman tunnin viikossa satunnaisesti, jotta etuusoikeutta ei menetä. Vaihtoehtona on työhön paluun kokeilu osasairauspäivärahalla, jossa kuitenkin on sama työkyvyttömyyden käsite kuin sairauspäivärahassa (täysi työkyvyttömyys), työn vähentäminen on tiukasti rajattu (40–60 %) ja oikeus etuuteen edellyttää kokoaikaista työtä ennen työkyvyttömyyden alkamista. Myös osasairauspäivärahan ja työkokeilujen (työterveyshuoltolaki 1383/2001 ja työeläkelait) suhde on epäselvä.

Järjestelmän monimutkaisuus ja viiveet voivat johtaa siihen, että henkilöt ajautuvat elämäntilanteensa kannalta väärille etuuksille tai etuudelta toiselle siirtyminen kestää liian kauan. Henkilöiden, joiden työkyky on olennaisesti heikentynyt ja jotka nykyisin ovat

työttömyysetuudella, etuuksien kehittämistä tulisi arvioida (esim. tilanteet, joissa sairauspäiväraha-kausi on päättynyt ja henkilön työkyky ei ole palautunut, mutta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen ei muodostu).

#### 5.4.2 Komitean ehdotukset 5, 6 ja 7

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

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

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

Tavoitteena on kehittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia uudistamalla sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa ja kuntoutustukea. Etuuden aikana tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus selvittää henkilön palvelu- ja kuntoutustarve. Tämä mahdollistaisi työ- ja toimintakyvyn palautumisen palvelujen tukemana.

Työttömyysturvaa kohdennettaisiin jatkossa lähtökohtaisesti henkilöille, joilla on työn puutteesta johtuva tarve toimeentulon turvalle. Tulisi selvittää niiden henkilöiden toimeentuloturva, joilla on sellaisia työ- ja toimintakykyyn liittyviä palvelutarpeita, joihin vastaamiseen työllistymistä edistävät palvelut eivät ole ensisijainen tai oikea-aikainen keino. Etuusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulisi turvata saumattomat siirtymät eri etuuksien välillä.

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

Tavoitteena on varmistaa henkilöille oikeat palvelut ja etuudet oikea-aikaisesti. Ehdotuksilla pyritään ehkäisemään henkilöiden ajautumista heidän elämäntilanteensa ja työ- ja toimintakykynsä kannalta väärille etuuksille, tarpeettomia siirtymisiä etuudelta toiselle ja etuuskausien pitkittymistä. Lisäksi pyritään vastaamaan tunnistettuihin puutteisiin palvelu- ja kuntoutustarpeen tarkastelussa sekä varmistamaan, että palveluihin ohjataan, henkilö on motivoitunut ja hänellä on tosiasiallisesti mahdollisuus osallistua palveluihin.

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

Ehdotuksilla tähdätään siihen, että henkilö kokisi hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (motivoituminen). Henkilön oma rooli olisi nykyistä aktiivisempi ja toiminta suuntautuisi työ- ja toimintakyvyn parantamiseen ja työhön palaamiseen tai työllistymiseen sen sijaan, että huomio kiinnittyy etuuden saamiseen ja etuudella olemiseen. Palveluun motivoitumista tuetaan, kun henkilölle luodaan näkyä siitä, mihin osallistuminen ja toisaalta osallistumattomuus johtavat toimeentulon ja hyvinvoinnin kannalta pidemmällä aikavälillä. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia haettaessa ja etuutta saataessa voisi esimerkiksi olla velvollisuus osallistua kuntoutustarpeen arviointiin ja tarvittaessa kuntoutus- tai muun tukitoimenpiteen ajankohtaistuessa osallistua siihen.

Tilanteissa, joissa työkyvyttömyyden odotetaan olevan väliaikaista, sairauspäivärahan tarkistuspesteissä kartoitettaisiin paitsi henkilön kuntoutustarve, myös tarve työllisyyspalveluille ja osaamisen kehittämisen palveluille työkyvyn sallimissa rajoissa. Etuus- ja palvelujärjestelmää tulisi suunnitelmallisesti kehittää niin, että henkilöltä odotetaan osallistumista oman työllisyytensä edistämiseen. Samalla tarvittavien palvelujen toteutumisesta ja riittävydestä on huolehdittava. Etuusjärjestelmää kehitettäessä tulisi huomioida työpaikalla tapahtuvien työkykyä ja työhön paluun tukemista edistävien toimenpiteiden merkitys ja niiden kytkentä etuuksiin.

Jatkovalmistelussa on selvitettävä tarkemmin käytettävissä oleva tutkimustieto, myös eri maissa toteutetuista uudistuksista, ja arvioitava voimassa oleva lainsäädäntö ja sen perustelut sekä eri kehittämisvaihtoehtojen vaikutukset (mm. toimeentulo-, kustannus-, rahoitus- ja työllisyysvaikutukset, terveys- ja hyvinvointivaikutukset). Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien kehittämisessä otetaan huomioon työmarkkinatuen uudistamista koskeva selvitystyö (Ks. komitean ehdotukset alaluvussa 5.5).

## 5.5 Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen

### 5.5.1 Nykytilan kuvaus

#### Palvelujärjestelmästä ja palveluista

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

Toukokuun 2022 alussa voimaan tulleen TE-palvelujen uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti kaikille työnhakijoille järjestetään alkuhaastattelu lähtökohtaisesti paikan päällä TE-toimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tiloissa. Alkuhaastattelu järjestetään viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Ennen työttömien palvelumallin uudistamista ja tähän liittyvää henkilöstöresurssin lisäämistä arviolta noin 30–50 prosentille työttömistä on järjestetty työnhakijan haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Ongelmaksi on muodostunut se, että työnhakijana oleva henkilö on voinut saada etuutta pitkään ilman, että hänen työllistymisen edellytyksenä olevaa palvelutarvetta arvioidaan tai että häntä ohjataan tarvitsemiinsa palveluihin. Tämä koskee merkittävää osaa pitkäaikaistyöttömistä työmarkkinatuen saajista.

Myös osittain työllistyvät työnhakijat ovat ennen TE-palvelujen uuden asiakaspalvelumallin voimaantuloa voineet saada soviteltua työttömyysetuutta pitkään ilman, että lisätyöllistymisen edellytyksenä olevaa mahdollista palvelutarvetta on arvioitu. Osittain työllistyvien kohdalla ei myöskään ole säännönmukaisesti seurattu lisätyön tai osa-aikatyön tilalle tulevan kokoaikatyön hakemista. Lainsäädännössä lähtökohta kuitenkin on, että työ on ensisijainen toimeentuloturvaan nähden. Tästä työn ensisijaisuudesta seuraa se, että täyden

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

Etuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla ei yksinään voida vaikuttaa henkilöiden työmarkkina-asemaan tilanteissa, joissa esimerkiksi työkykyyn liittyvät tai työn vaatimusten ja henkilön ammatillisen osaamisen kohtaanto-ongelmat vaikeuttavat työllistymistä. Näiden kohtaanto-ongelmien ratkaiseminen edellyttää palvelujen vahvistamista. Kohtaanto-ongelmien purkamista ja ehkäisemistä toteutetaan TE-palvelujen uudessa asiakaspalvelumallissa (palvelutarpeen arviointi ja sen tehostuminen aikaisempaan verrattuna).

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

Kannustinloukuista aiheutuvia haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan yksilön näkökulmasta vähentää parantamalla työnteon kannustimia tai lisäämällä etuuksiin liittyvien palvelujen velvoittavuutta ja tarjontaa. Kannustin- ja byrokratialoukkuja käsitellään tarkemmin alaluvussa 5.11.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien toimeenpanijoiden osalta kannustimet ovat usein puutteellisia tai niitä ei ole lainkaan. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei ole riittäviä rahoituksellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että vastuu palvelujen järjestämisestä ja etuuksien rahoittamisesta kuuluu eri tahoille. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun uudistuksessa tehdyssä tarpeiden arvioinnissa katsottiin, että palvelujen järjestämisvastuun ja työttömyydestä aiheutuvien taloudellisten kustannusten rahoitusvastuun välistä yhteyttä tulee tiivistää.<sup>83</sup> Työvoimapalveluja ja niiden järjestämisvastuuta uudistamalla on mahdollista purkaa palvelujen siiloutumista ja vahvistaa toimeenpanijan kannustimia. Palvelujärjestelmien yhteensovittamista edistetään työttömän työnhakijan näkökulmasta TE-palvelujen uudessa asiakaspalvelumallissa.

TE-palvelujen uuden asiakaspalvelumallin ja työvoimapalvelujen järjestämisvastuun uudistamisen yhteisvaikutuksia tulee seurata ja arvioida muun muassa palvelujen kohdistumisen ja työllisyyden näkökulmasta. Seuraavalla hallituskaudella tulee tarkastella tarvetta uusille työllistymistä edistäville toimenpiteille näiden arvioiden pohjalta.

---

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

## Työttömyysetuuksista

Työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.<sup>84</sup> Tästä syystä työttömyysturvaetuuksien saannin edellytyksenä on, että työttömyysturvan saaja pyrkii työllistymään kokoaikaisesti. Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

TE-palvelujen uuteen asiakaspalvelumalliin sisältyy myös työnhakuvelvollisuus. Työnhakuvelvollisuuden perusteella työnhakijan tulee hakea työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa määrätyllä tavalla työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Haettavat työmahdollisuudet voivat olla esimerkiksi kokoaikatyötä tai osa-aikatyötä. Lähtökohtaisesti työnhakijalta edellytetään neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestäväen tarkastelujakson aikana. Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voidaan alentaa, jos neljän työmahdollisuuden hakeminen tarkastelujakson aikana ei ole mahdollista. Tässä otetaan työnhakijaan liittyvistä seikoista huomioon henkilön työkokemus, koulutus ja muu osaaminen, työkyky sekä työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalaissa tarkoitettu ammattitaitosuoja.

Työnhakuvelvollisuus koskee myös osa-aikaista työtä tekeviä sekä työnhakijoita, jotka tekevät lyhytkestoisia työjaksoja. Näissä tilanteissa työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, jos henkilö on samaan aikaan kokoaikatyön hakija. Jos työstä saatu tulo jää alle suojaosan (300 euroa kuukauden ja 279 euroa neljän viikon sovittelujaksolla), työtulo ei vähennä työttömyysetuuden määrää. Suojaosan määrän ylittävästä palkasta vain puolet vähentää täyttä työttömyysetuutta. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukkuja koskevassa alaluvussa 5.11 todetaan, että työttömän kannustimet ottaa vastaan osa-aikatyötä sovitellun työttömyysetuuden tukemana ovat kansainvälisesti vertailtuna Suomessa varsin hyvät. Myös yrittäjä, joka työllistyy sivutoimisesti yritystoiminnassa, voi saada työttömyysetuutta soviteltuna.

Koska työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, työttömyysturvalaissa on määritelty tilanteet, joissa etuutta ei voida maksaa työllistymisen vuoksi. Työttömyysetuutta ei makseta henkilöille, joiden katsotaan työllistyvän kokoaikaisesti palkkatyössä (työaika yli 80 prosenttia tehtävän täydestä työajasta) tai päätoimisesti

---

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

yrittöiminnassa (kokonaisharkinta). Tarkoituksena on rajoittaa työttömyysturvan myöntämistä henkilöille, jotka tosiasiansa eivät pysty ottamaan vastaan kokoaikatyötä.<sup>85</sup> Lainsäädännön näkökulmasta rajoitukset toteuttavat myös seuraavia tavoitteita:

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

Eryteisesti jälkimmäinen tavoite estää kilpailun vääristymistä yritysten välillä.

Lisäksi on syytä arvioida työttömyysturvalaissa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) yrittöiminnan kausiluonteisuuteen tai toimialaan ja yrittäjälle kohdennettaviin palveluihin liittyviä edellytyksiä ja säännösten soveltamiskäytäntöä. Arviointi tehdään sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö tai sen soveltamiskäytäntö mahdollistavat myös kausiluonteisen yrittöiminnan aloittamisen ja jatkamisen.

Komiteatyön aikana on keskusteltu luovien alojen tekijöiden ja urheilijoiden työttömyys-etuuden saamisen edellytyksistä. Kuten muidenkin yrittäjien ja omassa työssä työllistyvien kohdalla, luovien alojen tekijöiden ja urheilijoiden oikeuteen saada työttömyysetuutta vaikuttaa se, onko työllistyminen päätoimista. Ammattitaidon ylläpitäminen ei vaikuta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Luovilla aloilla työstä saatu tulo muodostuu tyypillisesti palkka- ja yrittäjätulosta sekä apurahatulosta ja tekijänoikeuskorvauksista. Työttömyysturvaoikeuteen vaikuttaa paitsi työvoimapolitiittinen arviointi, myös se, ettei ansiopäivärahan suuruuden laskennassa ole toistaiseksi mahdollista yhdistää näitä eri tulonlähteitä päivärahan perusteeksi. Urheilemisesta saatu tulo ei kerrytä ansiopäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehtoakaan eikä tulosta makseta työttömyysvakuutusmaksuja.

Toiminta, jolla ei voida katsoa olevan varsinaista ansaintatarkoitusta (omassa työssä työllistyminen), vaikuttaa joissain tilanteissa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi apurahalla työskentely, omaishoitajana toimiminen ja sellainen perhehoito, jossa ei ole ansaintatarkoitusta. Työttömyysturvan tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille. Tämän takia näissä tilanteissa arvioidaan henkilön toiminnan sitovuutta. Tarkoituksena on rajoittaa työttömyysturvan myöntämistä henkilöille, jotka

---

<sup>85</sup> Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n mukaan työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka hän ei hae kokoaikatyötä.



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

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

## Työttömyysturva ja opiskelu

Työttömyysetuutta ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta makseta henkilöille, jotka opiskelevat päätoimisesti.<sup>86</sup> Opiskelua koskeva rajoitus toteuttaa tavoitetta, jonka mukaan työttömyysturva ei ole opintotuki. Toisaalta, oppivelvollisuusiän korottamisella ja alle 25-vuotiaiden koulutukseen hakemisvelvollisuudella ohjataan ammatillisen osaamisen hankkimiseen. Koulutuksen on todettu ehkäisevän toistuvaa tai pitkittyvää työttömyyttä. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä.<sup>87</sup> Työttömyysetuuden saannin ja osaamisen kehittämisen yhteyttä on käsitelty laajemmin opiskelua ja osaamisen kehittämistä koskevassa alaluvussa 5.6. Samassa alaluvussa todetaan myös tarve toteuttaa nuorten sosiaaliturvasta selvitys, joka sisältää kansainvälisen tarkastelun.

## Työmarkkinatuesta

Työmarkkinatukeen on oikeus työttömällä, joka ei täytä työssäoloehtoita tai joka on saanut perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa (tarveharkinta). Työmarkkinatuen saajaa koskevat samat työttömyysetuuden saamisen

<sup>86</sup> Poikkeukset koskevat tilanteita, joissa työttömyysetuutta maksetaan nimenomaan päätoimisen opiskelun vuoksi henkilön osallistuessa työllistymistä edistävään palveluun.

<sup>87</sup> Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (toim.) (2022). [Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista.](#) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. VNK.

työvoimapolitiittiset edellytykset kuin perus- tai ansiopäivärahan saajaa. Ansiotulot sovitellaan ja työmarkkinatuen määrästä vähennetään samat lakisääteiset etuudet kuin perus- ja ansiopäivärahassa.

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

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

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

## 5.5.2 Komitean ehdotukset 8 ja 9

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

8. Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyviä ongelmakohtia ja kehittämistarpeita selvitetään. Selvitystyössä tulee kiinnittää huomiota rinnakkaiseen työllistymiseen sekä palkkatyössä että yrittäjänä, kausiluonteiseen yritystoimintaan, taiteilijoihin, urheilijoihin, alustatalouden tapoihin organisoida työtä sekä toimeksiantosopimuksella tehtävään työhön. Tavoitteena on tehdä järjestelmästä työnhakijan kannalta aiempaa ennustettavampi ja läpinäkyvämpi sekä työhön kannustava.
9. Selvitetään työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut.

## 5.6 Opiskelu ja osaamisen kehittäminen

### 5.6.1 Nykytilan kuvaus

Sosiaaliturvakomitean kannanotoissa linjattiin opiskelusta ja osaamisen kehittämisestä sekä jatkuvasta oppimisesta ja osaamisen kehittämisestä.<sup>88</sup> Lisäksi komitea käsitteli keväällä 2022 työllisyyden ja osaamisen jaostossa tehdyn taustavalmistelun pohjalta linjauksia nuorten etuuksien ja palvelujen kehittämisestä ja opintotuesta. Komitean näemyksen mukaan osaamisen kehittämistä tuetaan jatkossakin eri etuusjärjestelmissä henkilön tilanteen ja etuuksissa määriteltyjen tavoitteiden mukaan. Opintotuen osalta komitea on linjannut, että opintotuen tarkoitus on tukea ensisijaisesti päätoimista opiskelua, kuten nykyisin, ja opintotuki mahdollistaa työtulojen ja työkokemuksen hankkimisen opintojen rinnalla.

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

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

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

<sup>88</sup> Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. STM.

Jatkuvan oppimisen uudistuksen linjausten mukaisesti työttömyysturvajärjestelmää on kehitettävä siten, että työttömillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet opiskella työttömyysetuutta menettämättä. Linjausten pohjalta hallitus esitti opiskelua koskevia työttömyysturvalain muutoksia<sup>89</sup>, jotka astuivat voimaan vuoden 2023 alussa. Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioidaan opintojen laajuuden perusteella jatkossa vain tiettyjen erikseen määriteltyjen opintojen osalta. Työnhakijan muilla kuin erikseen määritellyillä opinnoilla ei ole vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Pelkän perusasteen varassa olevien työllisyysaste on matala ja yhä useampi avautuvista työpaikoista edellyttää korkeaa osaamista. Nuoria pyritään kannustamaan koulutukseen sekä palvelujen että etuusjärjestelmien avulla. Koulutusjärjestelmässä tehdyillä uudistuksilla, kuten oppivelvollisuuden laajentamisella ja korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistamisella, on pyritty varmistamaan, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen ja vähintään 50 prosenttia nuorista suorittaa korkeakoulututkinnon. Näiden uudistusten vaikutuksia nuorten koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen arvioidaan. Nuorten työttömyysturvaan liittyvän koulutuksen hakuvelvoitteen tarkoituksena on ollut ohjata koulutusta vailla olevia nuoria ensisijaisesti koulutukseen. Hakuvelvoitteesta tehdyn tutkimuksen mukaan velvollisuus on perusteltu, mutta siihen liittyy joitakin kehittämistarpeita muun muassa tapauskohtaisen harkinnan käyttämisestä.<sup>90</sup>

Opintotuella on tarkoitus turvata perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaisesti jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Opintotukeen 2010-luvulla tehtyjen uudistusten tavoitteena on ollut opintotuen riittävyyden parantaminen ja opintojen nopeuttaminen työurien pidentämiseksi. Lisäksi korkea-asteen opintorahan ja tukiaikaan on tehty leikkauksia valtiontaloudellisista syistä. Toisaalta järjestelmään on tuotu myös uusia tukielementtejä, kuten opintolainahyvitys. Uudistusten myötä tuen lainapainotteisuus on kasvanut ja tukikuukausien määrä riittää nykyisin yhteen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon. Valtio takaa opintolainan ja turvaa myös pienituloisen opintovelallisen taloudellista tilannetta (korkeavastuu pienituloisille, takausvastuun joustavat maksujärjestelyt sekä maksuvapautukset). Opintolainan turvallisuutta ja investointiluonnetta on kuitenkin syytä arvioida, koska opintolainan tarkoitus on mahdollistaa päätoiminen opiskelu yhdessä opintorahan ja asumistuen kanssa.

---

89 HE 176/2022 vp.

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

Pelkkä opintorahan taso on perusturvaetuksiin verrattuna niukka. Täysi-ikäisille ja itsenäisesti asuville maksettavan opintotuen kokonaistaso kuitenkin ylittää yleensä perusturvaetuudet, kuten esimerkiksi työmarkkinatuen määrän, kun opintorahan lisäksi otetaan huomioon myös opintolainan valtioneuvoston Perusturvan riittävyden arviointiraportin 2015–2019 mukaan opintotuki mukaan lukien opintolainan valtioneuvoston yhdessä asumistuen kanssa kattaa opiskelijan minimikulutuksen.<sup>91</sup> Opintotuki on sovitettu yhteen muiden etuuksien kanssa siten, että opintotuen saaja voi saada tietyissä tilanteissa tiettyjä etuuksia yhtäaikaaisesti (perhe-etuudet, asumistuki). Järjestelmiä uudistettaessa tuleekin ottaa huomioon etuuksien keskinäiset yhteydet.

Nykyinen opintotukijärjestelmä on vaikeaselkoinen, koska opintorahan tasoja on useita: sen määrä vaihtelee opiskelijan iän ja asumismuodon mukaan ja muussa kuin korkeakoulussa opintorahan määrää voidaan nuorimmilla tuen saajilla alentaa tai korottaa vanhempien tulojen perusteella. Lisäksi korkea-asteella on käytössä useita erilaisia enimmäistukiaikoja eri aikoina opintonsa aloittaneille ja opintojen etenemistä seurataan lukuvuosikohtaisesti tai tarvittaessa koko opiskeluajalta. Opintotukea myönnetään erikseen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon, koska korkeakoulututkinto on kaksiportainen. Jatkuvan oppimisen uudistuksen yhteydessä on tunnistettu tarve kehittää opintotukea tukemaan nykyistä paremmin jatkuvaa oppimista. Tarkastelun kohteena ovat tällöin muun muassa mahdollisuus lisätukikuukausiin uusissa korkeakouluopinnoissa, opintotuen tulorajat ja oikeus opintolainahyvitykseen muussakin kuin ensimmäisessä tutkinnossa. Myöskin valtioneuvoston koulutuspoliittiseen selontekoon sisältyy ehdotuksia opintotukijärjestelmän kehittämiseksi nykyisen järjestelmän pohjalta.<sup>92</sup> Opintotuen uudistamisen vaihtoehtoja on tarkoitus sisällyttää koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanosuunnitelmaan. Tulevaisuuskaatsuksessa opintotuen kokonaisuudistuksen tarve mainitaan yhtenä ratkaisuna, jolla turvataan yhdenvertaisia taloudellisia edellytyksiä opiskeluun.<sup>93</sup>

---

91 Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä (2019). [Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019](#). THL – Työpaperi 6/2019. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

92 [Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko](#). Valtioneuvoston julkaisu 2021:24.

93 [Ministeriöiden tulevaisuuskaatsaus 2022: Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset](#). Valtioneuvoston julkaisu 2022:58.

## 5.6.2 Komitean ehdotukset 10, 11 ja 12

- 10.** Etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää osaamisen kehittämistä eniten tarvitseviin. Osaamisen puutteet, jotka estävät tai uhkaavat estää täysipainoisen osallistumisen työmarkkinoilla, tulee ratkaista palvelujen saatavuuden, saavutettavuuden ja toteutuksen kautta sekä etuusjärjestelmää uudistamalla.
- Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittamista koskevan sääntelyn kehittämistä selvitetään. Kehittämisessä on otettava huomioon vuoden 2023 alussa voimaan tulleet opiskelua koskevat työttömyysturvalain muutokset (HE 176/2022 vp) ja arvioitava muutosten vaikutuksia.
  - Selvitetään etuusjärjestelmän kehittämistä niin, että se tukee jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmässä tehtävää kehittämistä ja parantaa osallistumisen tasa-arvoa. Selvitetään edellytyksiä huomioida osaamisen kehittämisen etuuksissa nykyistä paremmin erityyppiset koulutukset, yrittäjät, lyhyissä määräaikaissa työsuhteissa olevat, alhaisen koulutus-/osaamistason omaavat ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevat.
- 11.** Koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille, kuitenkin huomioiden yksilön lähtökohdat ja toimeentulon turvan tarve. On ongelmallista, jos etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet aiheuttavat koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä.
- Tehdään selvitys nuorten sosiaaliturvasta (etuudet ja palvelut). Selvitys sisältää kansainvälisen tarkastelun. Selvityksen tuloksia hyödynnetään sosiaaliturvan pidemmän aikavälin uudistustyössä.
- 12.** Opintotukijärjestelmän tulee turvata yhdenvertaisesti taloudelliset edellytykset opiskeluun. Tavoitteena on, että opintotukijärjestelmä tukee opiskeluaajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua.
- Selvitetään edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Valmistelussa otetaan huomioon ajankohtaiset opintotukijärjestelmään liittyvät arvioinnit ja selvitykset.

## 5.7 Lasten ja perheiden sosiaaliturva

### 5.7.1 Nykytilan kuvaus

#### Vanhempien elatusvastuu

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

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

Osapuolten ja elatusasioita hoitavien viranomaisten käytössä on oikeusministeriön ohje elatusavun suuruuden arvioimiseksi. Ohjeen mukaan elatusta määritettäessä huomioidaan lapsen asumista ja arkea koskevat olosuhteet. Ohje on luonteeltaan suositus ja tarjoaa apua lähinnä tyypillisiin elatusilanteisiin. Elatusavun kohtuullisuuden arvioimisessa käytetään lastenvalvojalla ja tuomioistuimessa yksilökohtaista harkintaa. Ohjeissa ei ole erikseen huomioitu vuoroasumistilanteita, joissa lapsi asuu yhtä paljon tai lähes yhtä paljon molempien vanhempien luona. Oikeusministeriö on kesäkuussa 2022 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella nykyistä ohjeistusta täydentävä ehdotus vuoroasuvan lapsen elatusavun määrittämisessä huomioon otettavista näkökohdista.

#### Etuusjärjestelmästä

Lapsen oikeus sosiaaliturvaan toteutuu pääsääntöisesti vanhempien kautta. Lapsen syntyessä ja kasvaessa vanhemmilla on oikeus perhevapaisiin sekä erilaisiin Kelan maksamiin perhe-etuuksiin. Lapsiperheille maksettaviin etuuksiin kuuluvat äitiysavustus, adoptiotuki, lapsilisä, raskaus- ja vanhempainvapaan ajalta maksettavat vanhempainpäivärahat, lasten hoidon tuet, elatustuki, alle 16-vuotiaan vammaistuki sekä erityishoitoraha. Lapsiperheiden toimeentulon näkökulmasta merkittäviä, välimietinnön muihin asiakokonaisuuksiin liittyviä etuuksia ovat myös muun muassa yleinen asumistuki, toimeentulotuki,

työttömyysetuudet lapsikorotuksineen, sairauspäivärahat ja omaishoidon tuki. Lapsilisää, asumistukea ja omaishoidon tukea lukuun ottamatta kaikki edellä mainitut etuudet on sidottu kuluttajahintojen muutosta vastaavaan kansaneläkeindeksiin. Yleisen asumistuen enimmäisasumismenot on sidottu elinkustannusindeksiin. Omaishoidon tuen hoitopalkkioita tarkistetaan kalenterivuosittain työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitetulla palkkakertoimella.

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

Lapsilisää nostava henkilö, joka ei ole avo- tai avioliitossa, voi saada lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen.<sup>94</sup> Korotus maksetaan jokaisesta lapsesta, josta henkilö saa lapsilisää. Nimestään huolimatta yksinhuoltajakorotus on riippumaton lapsen huoltomuodosta: korotuksen saa, vaikka lapsen vanhemmilla olisi yhteishuoltajuus. Lapsilisän saajista yli 90 prosenttia on naisia.<sup>95</sup> Lapsilisää maksetaan kaikista lapsista ja se on kustannuksiltaan merkittävä etuus etuusmenon ollessa vuositasolla n. 1,3 mrd. euroa.

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

Elatustukea maksetaan, mikäli lapselle ei ole vahvistettu toista vanhempaa, hän ei saa elatusta toiselta vanhemmaltaan tai elatusapu on tasoltaan alhainen elatusvelvollisen ns. elatuskyvyn ollessa puutteellinen. Elatustukea maksettiin vuoden 2021 lopussa yhteensä 68 035 henkilölle, joista 85 prosenttia oli naisia.<sup>96</sup>

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

95 Kelasto (2021).

96 Kelasto (2021).



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

Vanhempainpäiväraahajärjestelmä uudistui 1.8.2022 voimaan tulleen perhevapaa uudistuksen myötä. Vanhempainpäivärahopäivien määrä kasvoi aiempaan nähden ja päivärahopäiviä kiintiöitiin aiempaa selvemmin molemmille vanhemmille. Lastenhoidon tukien järjestelmä sekä oikeus olla poissa töistä lapsen kolmeen ikävuoteen asti pysyivät pääosin ennallaan; kotihoidon tukioikeutta joustavoitettiin siten, että tukea voi saada jo ennen varhaiskasvatusoikeuden alkamista. Varhaiskasvatuslakiin (540/2018) ja työsopimuslakiin (55/2001) tehtiin uuden vanhempainpäiväraahajärjestelmän edellyttämät muutokset.

Työttömyysturvan ansiopäivärahaan, peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen maksettava lapsikorotus maksetaan henkilölle, jolla on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi. Työttömyysturvaetus lapsikorotuksella maksetaan porrastetusti aina kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus koskee myös työttömyysturvalain mukaista liikkuvuusavustusta. Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen huoltajalle, jos he ovat työttömyysetuuden saajia. Korotus maksetaan myös sellaiselle työttömyysetuuden saajalle, jonka kanssa samassa taloudessa asuu hänen avio- tai avopuolionsa lapsi.<sup>97</sup>

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

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

---

97 Vrt. Kansaneläkelaitoksen etuusohje, peruspäiväraha 2022.

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

## Lapsiperheiden toimeentulo

Lapsiperheisiin kuului vuonna 2021 37 prosenttia Suomen väestöstä. Noin kolmasosa lapsiperheistä on muita kuin kahden vanhemman ja heidän biologisen lapsensa tai lastensa muodostamia ydinperheitä. Yhden vanhemman perheistä noin 85 prosenttia on äidin ja lapsen tai lasten muodostamia kotitalouksia.<sup>98</sup>

Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan suhteellisesti pienituloisten lasten määrä Suomessa vuonna 2020 oli 114 300, kun vuotta aiemmin se oli 128 100. Pienituloisten lasten osuus kaikista lapsista siis pieneni 12,4 prosentista 11,1 prosenttiin. Suhteellisesti pienituloiseksi lasketaan lapsi, joka asuu kotitaloudessa, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia maan mediaanituloista.<sup>99</sup> Tuloihin perustuva pienituloisuusaste ei huomioi viimeaikaista hintojen nousua. Perusturvan riittävyyden arvioinnissa käytetyn kohtuullisen minimin viitebudjettiin perustuvan köyhyysmittarin mukaan voimakas inflaatio tulee lisäämään köyhyyttä vuonna 2022.<sup>100</sup>

Pienituloisissa lapsiperheissä tulonsiirtojen osuus käytettävissä olevista tuloista on suuri. Yleistä asumistukea saavista ruokakuntatyypeistä yleisin oli yksin asuvat (71 %) ja seuraavaksi eniten (21 %) oli lapsiperheitä. Asumistukea saavista lapsiperheistä 70 prosenttia on yhden vanhemman perheitä.<sup>101</sup> Vuonna 2021 toimeentulotukea sai noin 9,4 prosenttia kaikista lapsiperheistä, joista suurin osa (60 %) oli yhden vanhemman perheitä. Luku vastaa noin 52 000 lapsiperhettä. Vajaa 3 prosenttia lapsiperheistä sai toimeentulotukea pitkäkestoisesti eli yli kuusi kuukautta. Toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asuvista henkilöistä lähes 24 prosenttia oli alle 18-vuotiaita vuonna 2021.<sup>102</sup>

98 Suomen virallinen tilasto: Perheet 2020.

99 Suomen virallinen tilasto: Tulonjakotilasto 2020.

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

101 Kelan asumistukitilasto 2021.

102 Toimeentulotuki 2021. Tilastoraportti, SVT 34/2022. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Pienituloisuusmittarit tai toimeentulotuen käyttö eivät kerro lasten kokemuksista. Lasten subjektiivisista köyhyyskokemuksista on saatavilla vähän väestötason tietoja. Kouluterveyskyselyissä on kysytty tunnetta perheen taloudellisesta tilanteesta 8.– ja 9.-luokkalaisilta nuorilta. Vuonna 2021 noin joka neljäs raportoi perheensä taloudellisen tilanteen olevan joko huono tai vain kohtalainen. Luku on vähentynyt vuodesta 2015, jolloin noin 30 prosenttia nuorista koki perheen taloudellisen tilanteen huonoksi tai kohtalaiseksi. Samaan aikaan on laskenut myös niiden lasten määrä, joiden huoltaja raportoi vaikeita tai hyvin vaikeita toimeentulovaikeuksia.<sup>103</sup> Suomalaiset tutkimukset yhdistävät lapsuudessa koettun taloudellisen niukkuuden myöhempään työttömyyteen<sup>104</sup>, mielenterveysongelmiin<sup>105</sup>, heikkoon koulumenestykseen<sup>106</sup> sekä ylivelkaantumiseen.<sup>107</sup> Erityisesti vauvaiässä koettu lapsiperheköyhyys yhdistyy huono-osaisuuteen aikuisuudessa.<sup>108</sup>

## Tunnistettuja kehittämistarpeita

Elatus ja huolenpito ovat perhettä koskevan lainsäädännön ydintä. Valtaosa perhesidonnaisesta sääntelystä kiertyykin sen kysymyksen ympärille, miten perheen ja julkisen vallan välisen vastuun tulee jakautua elatukseen ja huolenpitoon liittyvissä asioissa. Keskusteltaessa perheen käsitteestä keskustellaan myös tästä vastuunjaosta ja sen oikeudenmukaisesta sisällöstä. Erityisesti sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä perheen määrittely liittyy oikeudenmukaiseen vastuunjakoon yksityisoikeudellisen elatuksen ja julkisen elatuksen välillä.<sup>109</sup>

103 [Kouluterveyskyselyn tulokset](#). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

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

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

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

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

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

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

Perhe- ja tulokäsitteet kietoutuvat usein etuuslainsäädännössä toisiinsa esimerkiksi silloin, kun pohditaan, kenen tulot otetaan huomioon etuuksien tarveharkinnassa tai esimerkiksi eräiden etuuksien lapsikorotuksissa. Yhteen kietoutumisen taustalla on laissa määriteltyjä elatusvelvollisuuksia, mutta myös oletettavia elatuksesta, läheissuhteista ja yhteisen kotitalouden tuomasta tosiasiallisesta tai oletetusta taloudellisesta hyödystä. Yleensä etuuksiin vaikuttava henkilökunta on suurempi kuin se joukko, joka lainsäädännössä asetetaan elatusvelvolliseksi.<sup>110</sup> Koska asiaa koskevat säännöt eivät aseta perheelle elatusvelvollisuutta, kysymys on oletuksesta, niin sanotusta elatusolettamasta, jonka mukaan samassa asunnossa asuvat tai muutoin läheiseksi tulkittavat henkilöt tosiasiasa osallistuvat toistensa elatukseen. Vaikka oletuksen paikkansapitävyyttä ei ole juuri tutkittu, se on hyväksytty monia tarveharkintaisia etuuksia koskevan sääntelyn lähtökohdaksi.

Sosiaaliturvakomitea on kannanotoissaan<sup>111</sup> tunnistanut, että perheenjäsenten ja läheissuhteiden huomioiminen vaihtelee eri etuuksissa ja että taustalla ovat mm. lakisääteiset elatusvelvollisuudet, tosiasiallisesti/oletettavasti käytettävissä oleva elatus ja yhteisen asunnon yhteiset asumismenot.

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

Lasten kahden kodin tilanteet ja vuoroasuminen huomioidaan julkisissa palveluissa, hallinnossa ja sosiaaliturvassa vaihtelevasti. Poikkihallinnollisessa lasten vuoroasumisen toimenpidesuunnitelmassa pidettiin tärkeänä uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä.<sup>112</sup> Asumisen tukien kehittämistä käsitellään tarkemmin alaluvussa 5.8. Vuoroasumistilanteiden (sekä myös muiden kahden kodin tilanteiden) tukemiseksi on esitetty myös muun muassa lapsilisän maksamista kahdelle vanhemmalle, molempien vanhempien huomioimista elatustuessa, toimeentulotuen uudistamista vastaamaan menoja, joita tilanteissa aiheutuu, ym.

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

111 [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2021:3. STM.

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

Tutkimuksiin pohjautuen, yhden vanhemman kotitalouksien toimeentulon parantamiseksi, on esitetty sen varmistamista, että kaikille lapsille turvataan elatusta myös lapsen toiselta vanhemmalta.<sup>113</sup> Samoin on esitetty elatusapujen ns. etuoikeuttamista toimeentulotuessa.<sup>114</sup>

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

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

Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät ansiotulojen puutteeseen tai vähyyteen, joka voi johtua työttömyyden ohella esimerkiksi opiskelusta, pienten lasten kotihoidosta tai muusta merkittävästä hoivavastuusta. Lapsen taloudellista asemaa voidaan pääsääntöisesti edistää sillä, että vanhemmat ovat kattavammin työmarkkinoilla ja sitä kautta työtulojen piirissä. Tulonjakotilastot osoittavat, että vanhempien työtulojen lisääntymisen myötä myös lasten taloudellinen asema kohenee.<sup>115</sup> Ratkaisukeinot työllistymisen edistämiseksi ovat kuitenkin erilaisia eri ryhmien kohdalla.

Elokuussa 2022 voimaan tulleen perhevapaaudistuksen myötä vanhempainvapaapäivien määrä kasvoi ja vapaiden käytön joustavuus lisääntyi. Vanhempainpäivärahakaudet pitenivät ja päivärahaa maksetaan aiempaa pidempään, mikä on omiaan parantamaan toimeentuloa pikkulapsiperheissä. Uudistuksen tavoitteena on hoivavastuiden tasaisempi jakaminen perheessä. Mikäli aiempaa tasaisempi jako vanhempien hoivavastuissa saavutetaan, on uudistuksella työllisyyden ja työelämän tasa-arvon kannalta positiivisia vaikutuksia. Uudistuksen vaikutuksia seurataan poikkihallinnollisessa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön johdolla.

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

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

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

Lastenhoidon tukien järjestelmää ei perhevapaa-uudistuksen yhteydessä uudistettu. Lasten kotihoidon tuen asemasta käydään säännöllisesti keskustelua. Eri tahojen näkemykset etuuden asemasta vaihtelevat: yhtäältä alle kolmevuotiaan lapsen kotona hoitamisen mahdollistava etuus nähdään pienen lapsen näkökulmasta hyödyllisenä, toisaalta huolta on kannettu siitä, miten varsinkin isompien lasten asemaan vaikuttaa, mikäli heitä hoitetaan ns. sisaruskorotuksen turvin varhaiskasvatukseen ulkopuolella. Kuten perhevapaiden käyttäjistä, myös kotihoidon tuen saajista suurin osa on naisia.<sup>116</sup> Kuluvalla vaalikaudella esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriölle työskennellyt tutkijatyöryhmä katsoi, että naisten työelämään osallistumisen sekä lasten varhaiskasvatukseen osallistumisen asteiden nostamiseksi tulisi lasten kotihoidon tuki lakkauttaa ja sen sijaan ottaa käyttöön tulo-sidonnainen ja veronalainen lapsen ikään sidottu lapsilisä.<sup>117</sup> Keskustelua on käyty myös tukikauden lyhentämisestä tai sen porrastamisesta siten, että tuki olisi tasoltaan isompi lapsen ollessa pieni ja madaltuisi lapsen kasvaessa. Myös varhaiskasvatusmaksujen alentamisen on todettu lisäävän työnteon kannattavuutta lapsiperheissä ja siten todennäköisesti myös työllisyyttä.<sup>118</sup> Työllisyyden parantamiseksi on lisäksi ehdotettu esimerkiksi pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan, vuorohoidon sekä loma-ajan hoitojärjestelyjen kehittämistä.<sup>119</sup>

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

Lapsilisäjärjestelmään ei ole tehty varsinaisia kokonaisuudistuksia, vaikka kehitystarpeita järjestelmässä onkin vuosien varrella tunnistettu. Nykyisellään esimerkiksi lapsilisän yksinhuoltajakorotus ei kohdennu alkuperäisen tarkoituksensa mukaan vain lasta tosiasiallisesti

116 Kelan lapsiperhe-etuustilasto 2022.

117 Työllisyyden tutkijatyöryhmä (2021). *Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:40.

118 Tervola, J. (2019). *Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla*. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2019. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

119 Ks. esim. Youssef, Z. (2022). *Analyysi: Yhden vanhemman perheet yleistyvät nopeasti*. Suomen startup-yhteisö.

120 Ks. esim. STM työryhmämuistioita 26:2000.

yksin huoltaville<sup>121</sup>, kun sitä voidaan maksaa lapsen toiseen kotiin myös esimerkiksi tilanteessa, jossa tosiasiallista tarvetta taloudelliseen tukeen ei ole. Toisaalta esim. avio- tai avoliitossa lapsen ei-biologisen vanhemman kanssa elävä ei saa yksinhuoltajakorotusta, vaikka hän tosiasiaassa kustantaisi lapsen kulut täysin yksin. Yksinhuoltajakorotusta maksetaan vain yhdelle henkilölle, ei esimerkiksi vuoroasumistilanteessa kahdelle vanhemmalle. Mikäli henkilö ei ole avio- tai avoliitossa, maksetaan lapsesta usein sekä lapsilisän yksinhuoltajakorotusta että elatusapua (tai elatusapua korvaavaa elatustukea).

Mikäli lapsilisäjärjestelmää uudistettaisiin siten, että korkeampi lapsilisän taso kohdennettaisiin ns. pikkulapsiaikaan, voitaisiin pienentää köyhyysriskiä, joka usein kohdentuu pienien lasten perheisiin. Luopuminen lapsilisän sisaruskorotuksista puolestaan selkeyttäisi järjestelmää esimerkiksi uusperhetilanteita ajatellen. Toisaalta monilapsisten perheiden köyhyysriski tulisi ottaa huomioon kokonaisratkaisussa. Samoin kahden kodin tilanteissa tulee tarkastella molempien vanhempien taloudellista tilannetta. Lapsilisän kategorisen puolittamisen ja jakamisen kahteen talouteen on epäilty jopa lisäävän lapsiköyhyyttä.<sup>122</sup>

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

## 5.7.2 Komitean ehdotukset 13, 14 ja 15

### 13. Lapsilisäjärjestelmän kehittäminen.

Perustetaan työryhmä lapsilisän uudistamiseksi. Työryhmä selvittää sisaruskorotuksia sekä mahdollisuutta ikäkohtaisen portaikon käyttöönottoon ja lapsilisän maksamiseen 18 ikävuoteen saakka huomioiden samalla vaikutukset opintotukijärjestelmään niin, etteivät muutokset heikennä alle 18-vuotiaiden lasten opiskelumahdollisuuksia. Selvitetään lapsilisän jakamista kahdelle vanhemmalle. Pohditaan erilaisten korotusten roolia ja tuen tasoa lapsilisäjärjestelmässä (yksinhuoltajakorotus, sisaruskorotus), huomioiden pienituloisten lapsiperheiden tilanteet ja tuen tarve vrt. ehdotus 14.

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

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

**14. Lapsiköyhyysriskin ehkäiseminen ja vähentäminen.**

Teetetään selvitys, jossa kartoitetaan etuusjärjestelmän toimivuutta pienituloisten ja köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden näkökulmasta. Tarkoituksena on selvittää, miten etuusjärjestelmä yhdessä palvelujärjestelmän kanssa ehkäisee lapsiköyhyysriskiä lisäävien tekijöiden aktualisoitumista köyhyydeksi sekä lievittää tai poistaa köyhyyttä. Selvityksessä tarkastellaan eri etuuksien lapsikorotuksia ja niiden roolia lapsiperheiden toimeentulon ja lapsen elatuksen turvaamisessa. Lisäksi tarkastellaan elatusvastuiden jakautumista sekä elatusavusta sopimiseen, päättämiseen ja toimeenpanoon luodun järjestelmän toimivuutta. Selvitetään, mitä eri etuuksia tarvitaan ehkäisemään ja vähentämään pienituloisuutta lapsen kahden kodin tilanteissa huomioiden myös vanhempien elatuskyky sekä asumistukea koskevat sosiaaliturvakomitean ehdotukset.

**15. Lapsen hoidon ja ansiotyön yhteensovittamisen tukeminen.**

Lasketaan ansiotyön tekemisen kynnyksiä lapsiperheissä kehittämällä etuus- ja palvelujärjestelmää (erit. työllisyyspalvelut, varhaiskasvatus, asiakasmaksut, aamu- ja iltapäivähoito, pienten koululaisten vuorohoito) sekä työelämän käytäntöjä kehittämällä huomioiden lasten hoidon järjestämisen mahdollisuudet erityisesti pikkulapsiaikana sekä yhden vanhemman ja vuorotyötä tekevien kotitalouksissa. Käynnistetään lastenhoidon tukien järjestelmän uudistus huomioiden lapsen etu, perheiden valinnanvapaus sekä uudistuksen yhteys varhaiskasvatuksen palveluihin ja lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumiseen. Tässä yhteydessä hyödynnetään kohdassa 14 ehdotettua selvitystä ja tietoa perhevapaaudistuksen vaikutuksista.



## 5.8 Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen

### 5.8.1 Nykytilan kuvaus

Valtioneuvoston asuntopoliittisessa selonteossa vuosille 2021–2028 todetaan, että valtio tukee jatkossakin asumista sekä kysyntä- että tarjontatukien avulla.<sup>123</sup> Asumisen kysyntä-, vero- ja tarjontatukien kokonaisuuden tulisi olla mahdollisimman kustannustehokas, vaikuttava ja läpinäkyvä. Asumisen tukia kehitettäessä tulisi huomioida myös yleiset asuntopoliittiset tavoitteet, tavoitteet segregaaation vähentämiseksi sekä tukien vaikutukset asuntomarkkinoihin.

Asumista tuetaan suorilla tuilla yleisen asumistuen, eläkkeensaajan asumistuen sekä opintotuen asumislisän kautta. Näistä yleisen asumistuen osuus asumisen tukien kokonaisuudessa on korostunut vuonna 2015 tehdyn yleisen asumistuen kokonaisuudistuksen ja sen jälkeen tehtyjen lainmuutosten johdosta. Näillä lakimuutoksilla yleistä asumistukea on uudistettu yksinkertaisempaan suuntaan. Asunnon valintaan liittyvää ohjausvaikutusta on lievennetty muun muassa luopumalla asuinneliöihin sekä ikään ja varustetasoon liittyvistä normeista. Nykyään tuki määräytyy ruokakunnan aikuisten ja lasten lukumäärän, ruokakunnan jatkuvien tulojen, asunnon sijaintikunnan ja hyväksyttävien asumismenojen perusteella. Lisäksi asumistukeen on tullut 300 euron suojaosa, jonka tarkoitus on helpottaa tuensaajien työntekoa. Viimeisimpänä merkittävänä uudistuksena suurin osa opiskelijoista siirrettiin yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017.

Yleisesti ottaen uudistukset ovat kasvattaneet yleisen asumistuen saajajoukkoa ja kaventaneet tuen asuntopoliittista ohjausta. Asuntomarkkinoiden tarjontapuoli kasvavissa kaupungeissa on jäykkä reagoimaan kysynnän kasvuun ja tarpeisiin johtuen hitaasta uudisasuntojen tuotantoprosessista ja asutuskeskusten väestönkasvusta. Viime vuosina asuntotuotannossa uusien asuntojen keskikoko on pienentynyt huomattavasti, mikä saattaa osin olla seurausta nykymuotoisesta asumistuesta ja uudisrakentamisen suosiosta sijoituskohteena.<sup>124</sup>

Vuosien 2015 ja 2017 yleisen asumistuen uudistuksilla on ollut voimakas vaikutus tukimenojen kasvuun. Jo ennen opiskelijoiden siirtymistä yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 yleisen asumistuen saajaruokakuntien määrä oli 2014–2016 kasvanut noin 206 000 ruokakunnasta noin 267 000 ruokakuntaan. Vuonna 2021 yleistä asumistukea saavien

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

124 Vainio, T., Kuismanen, K., Ala-Kotila, P. & Vesänen, T. (2021). [Asuntotuotannon laatu-  
muutokset 2005–2020: Korkeampaa, tiiviimpää, energiatehokkaampaa](#). Ympäristö-  
ministeriön julkaisuja 2021:29.

ruokakuntien määrä oli noin 392 000. Tehtyjen uudistusten lisäksi yleisten asumismenojen tason, erityisesti asutuskeskusten vuokratason, kehityksellä on ollut merkitystä menojen kasvuun.

Hyväksyttävät enimmäisasumismenot eivät ole seuranneet yleistä vuokratason nousua, mikä on johtanut siihen, että ne jäävät usein tukea saavien todellisten asumismenojen alapuolelle. Useat yleisen asumistuen saajat täydentävät siksi tuen tarvettaan toimeentulotuella. Ilmiö on ollut pitkäkestoinen ja juontaa juurensa jo 1980-luvulle.<sup>125</sup> Asumismenojen käsittely toimeentulotuessa poikkeaa yleisestä asumistuesta muun muassa siten, että toimeentulotuessa hyväksytään asumismenot lähtökohtaisesti todellisen suuruisina, paitsi jos menot ylittävät paikkakunnalla kohtuullisena pidetyn tason. Koska toimeentulotuki on viimesijainen etuus, sitä myönnettäessä otetaan huomioon sekä varallisuus että tuen saajan kanssa yhteistaloudessa asuvien perheenjäsenten tulot. Käsitteet ruokakunnasta tai yhteistaloudesta eivät ole yhteneväiset yleisessä asumistuksessa ja toimeentulotuessa. Lisäksi toimeentulotuen myöntämiseen liittyy harkintaa toisin kuin yleiseen asumistukeen.

Yleinen asumistuki on vuoden 2015 kokonaisuudistuksen jälkeen pääpiirteissään läpinäkyvä ja verrattain hyvin kohdentuva tukimuoto. Käyttöön otetusta suojaosasta sekä yritystulojen huomioimisesta seuraa, että tukea on nykyisellään mahdollista saada myös aiempaa suuremmilla palkka- ja yritystuloilla. Yleisen asumistuen suojaosa (ansiotulovähennys) on nostanut järjestelmän kustannuksia, mutta se ei ole kohdistanut lisäeuroja tulottomiin kotitalouksiin.<sup>126</sup> Varallisuusharkinnasta yleisessä asumistuksessa luovuttiin vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä, jolloin tuki kohdennettiin aiempaa laajemmin pientuloisille. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 on korostanut ruokakuntakäsitteeseen liittyviä haasteita, herättäen kysymyksiä ruokakunnan jäsenten välisestä taloudellisesta vastuusta.

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

---

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

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

Asumismenojen korvaaminen myös toimeentulotuella on varsin yleistä ja toimeentulotuki täydentää perusturvaa säännönmukaisesti. Toimeentulotukea koskevassa alaluvussa 5.9 ehdotetaan laajaa selvitystä toimeentulotuen täydentävän roolin kaventamiseksi ja mahdollisten uudistamiskohteiden löytämiseksi. Asumistuki on syytä sisällyttää tähän selvitykseen osana kokonaisuutta, koska asumiskulujen takia toimeentulotukea saavat kotitaloudet ovat pääosin myös asumistuen saajia.

### Asumistuen kohdentumiseen liittyvät kysymykset

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

Näiden seikkojen lisäksi yleisen asumistuen kohdentumiseen liittyy enimmäisasumismenojen kautta tapahtuvaa kuntaryhmittäistä vaihtelua. Yleisen asumistuen enimmäismäärä on korkeampi kunnissa, joissa asumiskustannusten katsotaan olevan keskimäärin korkeampia. Yleisellä asumistuella voidaan tältä osin nähdä kaksi vaihtoehtoa: joko etuuden on tarkoitus olla tasainen kompensatio esimerkiksi suhteessa asumiskustannuksiin kaikkialla maassa tai vaihtoehtoisesti etuuden tulisi huomioida paikallisia olosuhteita. Kuntaryhmittely on viime kädessä melko karkea luokitus paikallisten olosuhteiden huomioimiseksi, sillä esimerkiksi vuokratason merkittävää vaihtelua on jopa suurten kaupunkien sisällä samoin kuin kaupunkien ja harvaan asuttujen seutujen välillä.<sup>127</sup>

### Ruokakuntäkäsitteeseen liittyvät kysymykset

Yleisessä asumistuessa sovelletaan ruokakuntäkäsitettä, jonka lähtökohtana on, että samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt kuuluvat samaan ruokakuntaan. Eri ruokakuntaan kuuluvat henkilöt, jotka hallitsevat osaa asunnosta erillisen vuokrasopimuksen tai sitä vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Ruokakuntäkäsité on muodostunut pulmalliseksi esimerkiksi opiskelijapariskuntien osalta.

---

<sup>127</sup> Esimerkiksi vuonna 2021 Helsinki 1 -alueen yksiöiden keskineliövuokrat olivat 35 % korkeammat kuin Helsinki 4 -alueen. [Linkki Tilastokeskuksen sivuille.](#)

Asumistuen yksilöllistämisen vaikutuksia käsiteltiin sosiaaliturvakomiteassa asumisen jaoston valmistelun pohjalta.<sup>128</sup> Arvioinnin keskeinen havainto oli se, että yleisen asumisen ruokakuntakäsitteen muuttaminen yksilökohtaiseksi kasvattaisi julkisen talouden menoja sekä heikentäisi yleisen asumistuen kohdentumista pienituloisista tuloluokista suurempituloisille tavalla, jota ei pidetty perusteltuna yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Myös lasten vuoroasumista ja sosiaaliturvaa on selvitetty erillisessä tutkimushankkeessa.<sup>129</sup> Tutkimuksen perusteella vuoroasuminen on pienituloisissa perheissä harvinaisempaa kuin muissa perheissä. Pienituloisissa perheissä esteenä voi olla esimerkiksi se, ettei vanhemmilla ole mahdollisuutta asua lähellä toisiaan tai hankkia riittävän isoa asuntoa. Hankkeessa selvitettiin vuoroasumisen huomioimisesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia yleisen asumistuen osalta. Tällä hetkellä lapsi voi kuulua vain yhteen ruokakuntaan, vaikka hän asuisi lähes yhtä paljon kummankin vanhempansa luona. Laskelmissa arvioitiin asumistukimenojen kasvua, mikäli vuoroasuvat lapset huomioitaisiin kummankin vanhemman asumistuessa. Asumistuen laajentamisen kustannusvaikutus olisi laskelmien mukaan noin 51–75 miljoonaa euroa vuodessa. Asumistuen menot kasvaisivat 2–5 prosentilla. Mikäli vuoroasumisen huomioimista asumistuessa halutaan edistää, olisi syytä selvittää ja arvioida myös muita asumistuen kehittämävaihtoehtoja täysimääräisen huomioimisen lisäksi.

## 5.8.2 Komitean ehdotukset 16

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

- Nykytilanteessa yleinen asumistuki kohdentuu myös pienipalkkaisille ruokakunnille ja sitä kautta toimii myös matalapalkkatukena. Mitä vaikutuksia tällä kehityssuunnalla on ja miten asumistuen tulisi kohdentua?

<sup>128</sup> Tuloksia kokoavaa muistiota käsiteltiin sosiaaliturvakomitean työkokouksessa 14.2.2022. Muistio julkaistiin kokouksen materiaaleissa. [Linkki kokoustiedotteeseen.](#)

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

- Onko nykyinen ansiotulovähennys eli ns. suojaosa parantanut asumistuen saajien toimeentuloa, hyvinvointia tai työllisyyttä? Miten asumistuen perusomavastuun määrittely toimii yhdessä keskeisten muiden etuuskien sovittelusäännösten kanssa?
- Miten asumistuen enimmäisasumismenojen korotus vaikuttaisi toimeentulotuen saajien määrään? Tarkastellaan toimeentulotuen ja yleisen asumistuen päällekkäisyyttä ja järjestelmien eroja.
- Selvitetään, mitä vaikutuksia varallisuusharkinnan poistamisella on ollut ja ovatko vaikutukset olleet tarkoituksenmukaisia yksilön ja yhteiskunnan kannalta.

Enimmäisasumismenojen osalta arvioidaan:

- Tulisiko yleistä asumistukea kohdentaa alueittain?
- Onko nykyinen kuntaryhmittely tarkoituksenmukainen tapa huomioida alueellinen vaihtelu verrattuna esimerkiksi työssäkäyntialueisiin?

Ruokakuntakäsitteeseen liittyvän ongelmakokonaisuuden osalta selvitetään:

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

## 5.9 Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen

### 5.9.1 Nykytilan kuvaus

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

Jos ensisijaisten etuuksien ehdot eivät täyty, henkilö siirtyy usein toimeentulotuella ns. tulottomana. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi erityisiin menoihin ja tilanteisiin, joten siihen liittyvät työllisyyden edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen liittyvät kannusteet astuvat mukaan kuvaan tuen saannin pitkittyessä, koskien erityisesti työttömiä hakijoita. Toimeentulotukeen sosiaalihuollon taloudellisena tukena liittyy vahva kytkös sosiaalihuollon palveluihin, joissa pyritään asiakkaan elämäntilannetta parantaviin ratkaisuihin, kuten työllisyysedellytysten parantamiseen. Työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoaminen on kuitenkin pääosin TE-hallinnon vastuulla.

Hallitusohjelman mukaisesti valmistelussa ollut toimeentulotukilain (1412/1997) uudistus on hyväksytty eduskunnassa ja tullut voimaan 1.1.2023.<sup>130</sup> Uudistuksessa parannettiin sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välistä yhteyttä ja haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina.

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun sosiaaliturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä paikkaajana. Mittakaavasta kertoo se, että Suomen sosiaaliturvamenojen kokonaisuus palveluineen, eläkkeineen ja etuuksineen on vuoden 2019 lukujen perusteella noin 72 mrd. euroa. Siitä noin yksi prosentti (750 milj. euroa) menee viimesijaisen toimeentulon turvaamiseen eli toimeentulotuen rahoittamiseen. Reilu neljännes toimeentulotuen saajista (28 %) saa tukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden aikana. Tuoreimpien tilastojen mukaan noin 12 prosenttia perustoimeentulotuen saajista oli saanut sitä yhtäjaksoisesti ainakin kolmen vuoden

<sup>130</sup> Toimeentulotukilain uudistaminen hankeikkunassa, kohdassa Asiakirjat varsinainen esitys ja muuta materiaalia. [Linkki sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön verkkosivulle.](#)

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

Toinen keskeinen pitkään toimeentulotukea saavien ryhmä on ihmiset, jotka ovat niin ikään työttömiä, mutta eivät saa ensisijaisia perusturvaetuuksia ja joiden toimeentulo on toimeentulotuen ja asumistuen varassa. Yli kolme vuotta toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 30 prosentilla ei ollut lainkaan tuloja tai niitä oli korkeintaan verottomasta ei-syyperusteisesta etuudesta, kuten asumistuesta.

Siinä missä syyperusteinen perusturva on kohdennettu aina etuuskittain tietyille joukolle, toimeentulotuki kattaa kaikki eri asiakasryhmät. Tukioikeuden arvioinnin piirissä on siis hyvin erilaisissa tilanteissa olevia.<sup>133</sup> Koska toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi sosiaalihuollon viimesijaiseksi tukimuodoksi, sen käyttö pitkäaikaisesti muuhunkin kuin sosiaalihuollon tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tukemiseen on hallinnollisesti raskas ratkaisu. Toimeentulotuella perusturvan paikkaaminen pitkäaikaisesti on myös perustuslain 19 §:n mukaisen sosiaaliturvan porrasteisen rakenteen kanssa ristiriidassa. Toimeentulotuen varaan joutuminen pitkäksi aikaa on ongelmallista myös kannustinnäkökulmasta.

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

---

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

132 Tervola, J., Jokela, M. & Ollonqvist, J. (2022). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare* (preprint).

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

## Toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä

Sosiaaliturvakomitealle laaditussa ongelmaraportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen eriteltiin keskeisiä syitä, joiden johdosta toimeentulotuki täydentää perusturvaa. Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa on suuntaa antavana mittarina hyödynnetty kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit. Niiden mukaan vuosina 2015–2019 työttömyysetuuden, kotihoidon tuen tai vähimmäismääräisen sairaus- tai vanhempainpäivärahan saajan tulotasot eivät riitä kattamaan kohtuullista minimikulutusta. Monille perusturvan saajille voi syntyä oikeus toimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla huomioiden kotitalouden tulojen ja menojen kokonaisuus toimeentulotuen laskelmassa. Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin 50 prosenttia ja enimmilläänkin 80 prosenttia asumismenoista. Asuntojen vuokrataso on noussut yleistä hintatasoa selvästi nopeammin. Asumisen kustannukset saattavat osaltaan vaikuttaa siihen, että toimeentulotukea tarvitaan. Esimerkilaskelmien perusteella perusturvaan ja asumistukeen tehdyt erilliskorotukset vuosien saatossa ovat kuitenkin onnistuneet estämään sen, että laskennallinen oikeus toimeentulotukeen olisi yleisesti ottaen kasvanut verrattuna 1990-lukuun.<sup>134</sup>

Pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön yhtenä juurisyyinä on pitkäaikaistyöttömyys, joka on vaihdellut Suomessa voimakkaasti taloudellisen tilanteen mukaan. Vuonna 2008 alkaneen laman jälkeen pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta nousi aina vuoteen 2016 saakka.<sup>135</sup> Muutokset ovat todennäköisesti keskeinen selitys toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön kasvulle, joka tapahtui samalla ajanjaksolla.<sup>136</sup>

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

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

135 Sotkanet (2021). [Pitkäaikaistyöttömät, % työvoimasta](#).

136 Sotkanet (2021). [Toimeentulotukea \(pitkäaikaisesti\) saaneissa kotitalouksissa asuvat henkilöt](#) (indikaattorit 493 ja 4021).



Tuen tarpeeseen voidaan vaikuttaa rakenteellisesti edistämällä asumisen kohtuuhintaisuutta esimerkiksi lisäämällä asuntotarjontaa erityisesti muuttovoittopaikkakunnilla ja vähentämällä pitkäaikaistyöttömyyttä eri keinoin. Ratkaisut näihin laajoihin kysymyksiin eivät ole yksin toimeentulokijärjestelmän tai muunkaan etuusjärjestelmän käsissä. Järjestelmään liittyvä kysymys sen sijaan on, voidaanko tukijärjestelmien välillä tehdä jotain kohdennuksia toisin, jotta toimeentulotuen tarvetta voitaisiin vähentää. Tästä tarvitaan huolellista arviointia ja toimeentulotuen saannin eri tilanteiden tarkempaa tarkastelua, jotta hahmotetaan toimeentulotuen saannin yhteydet muihin etuuksiin. Yhteyksien selvittäminen helpottaa hahmottamaan erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia myös toimeentulotuen saajien tosiasialliseen tulotasoon ja toisaalta vaikutuksia koko järjestelmän osalta.

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

### Pitkittynyt tulottomuus toimeentulotuen saajilla

Toimeentulotuen saantia tutkittaessa on havaittu, että todennäköisyys poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta pienenee huomattavasti parin kuukauden jälkeen. Siihen mennessä noin puolet asiakkaista on siirtynyt ensisijaisten etuuksien saajiksi tai muista syistä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Huomattavalla osalla tilanne kuitenkin pitkittyy. Vähintään vuoden ajan yhtäjaksoisesti vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä on noin 10 000–11 000. Nuoret muodostavat ison osan vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista. Suurin osa pitkään pelkän viimesijaisen turvan varassa olleista on vähintään ohjattu TE-palvelujen piiriin, jossa he ovat kuitenkin saaneet työttömyysturvan maksamisen estävän lausunnon, koska eivät ole täyttäneet työttömyysturvaan liittyviä velvoitteita, kuten esimerkiksi koulutukseen hakuvelvoitetta. Estävästä lausunnonsta huolimatta työttömyysturvaetuutta voidaan kuitenkin maksaa työllistämistä edistävän palvelun ajalta, mikä korostaa palvelujen roolia tilanteessa.<sup>137</sup> Erilaisia väliinputoamistilanteita voidaan pitää yksilöiden elämän käännekohtina, joissa järjestelmä voi onnistua tukemaan

<sup>137</sup> Työttömyysturvaetuuksia ja palveluita käsitellään alaluvussa 5.5.

ihmistä hyvälle kehälle pääsemisessä tai epäonnistua tässä yrityksessä. Jälkimmäisessä tapauksessa viimesijaisen tuen tarve voi pitkittyä ja erilaisten – esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten – riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa.<sup>138</sup>

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

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

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

Tällä hetkellä laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sisältävät veloitteen osallistua työllistymistä tai kotoutumista edistävään palveluun, kun henkilö on saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea tietyn ajan. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään sosiaalihuollon viranomaiselle

---

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

velvollisuus käynnistää monialaisen suunnitelman laadinta asiakkaan kanssa, kotoutujien osalta velvollisuus on vuoden 2023 alusta lukien kunnalla. Suunnitelman laatimiseen osallistuminen tai siinä sovittuun palveluun osallistuminen on asiakkaalle velvoittavaa. Mikäli asiakkaan perusosaa päädytään Kelassa alentamaan, ilmoittaa Kela myös tästä sosiaalihuollolle, jotta asiakkaalle voidaan tarjota palveluja. Kyseiset ilmoitukset lähtevät Kelasta automaattisesti sosiaalihuoltoon.

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

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

Palvelujärjestelmä on muuttunut toimeentulotuen osalta Kela-siirron myötä ja nyt hyvinvointialueiden aloittaminen muuttaa kokonaisuutta lisää. Lisäksi toimeentulotukilakiin vuoden 2023 alussa tehtyjen muutosten vaikutukset tulee arvioida. Tutkittua tietoa kaikista ei vielä ole, mutta tietoa uudistusten vaikutusten arviointiin on mahdollista kerätä selvitysten ja rekisteritiedon avulla nopeastikin.

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

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

## 5.9.2 Komitean ehdotukset 17 ja 18

**17.** Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan. Tavoitteen saavuttamiseksi perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyden tarkoituksenmukaisuuden arviointia jatketaan.

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

**18.** Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön vähentämiseen liittyy tarve saada kaikki osalliseksi yhteiskuntaan, kukin oman kykynsä mukaan. Tavoitteena on, että toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saavien ohjautumista palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin tehostetaan.

- Tavoitteen edistämiseksi seurataan, miten toimeentulotukilakiin vuoden 2023 alusta voimaan tulleet muutokset sekä hyvinvointialueiden aloittaminen tiivistävät Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyötä asiakkaiden tilanteiden selvittämiseksi.
- Hyvinvointialueiden toimeenpanon ohjauksessa arvioidaan, voidaanko palvelujen tarjoamista toimeentulotuen saajille edelleen tehostaa tulevien hyvinvointialueiden monialaisena työnä. Palveluihin ohjaamisen tehostamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että palveluita on tarjolla tarvetta vastaavasti. Palvelujen tarjonnan lisäämisen kustannus- ja henkilöstövaikutukset ovat keskeinen arvioinnin kohde.
- Jatketaan Kelan ja sosiaalihuollon välistä palveluohjausta sekä sosiaalihuollon palveluihin liittyvää tilasto- ja tutkimustietopohjan vahvistamista, jotta palveluja voidaan kehittää tarkoituksenmukaiseen suuntaan.

## 5.10 Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen

### 5.10.1 Nykytilan kuvaus

Kuka tahansa työkäinen voi joutua etuus- ja palvelupolulla väliinpuotoajaksi tai eri etuuksien kierteeseen. Tämä voi koskea niin työllisiä, työttömiä kuin muuten työelämän ulkopuolella oleviakin. Henkilöt, joilla on työpaikka tai taustalla enintään lyhyt työttömyys, selviävät kuitenkin takaisin työhön paremmin kuin pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa on todettu pitkään työttömänä olleilla palvelutarpeen kasautumista ja piilossa olevaa palvelujen tarvetta.<sup>139</sup> Kyseisen tutkimuksen mukaan työttömyyskuukausien määrän kasvaessa sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö ja kustannukset lisääntyivät. Tämän vuoksi etuus- ja palvelupolkujen tarkastelussa korostuvat pitkään työttömänä tai muuten työelämän ulkopuolella olleiden sekä vammaisten henkilöiden, pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten palvelut.

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

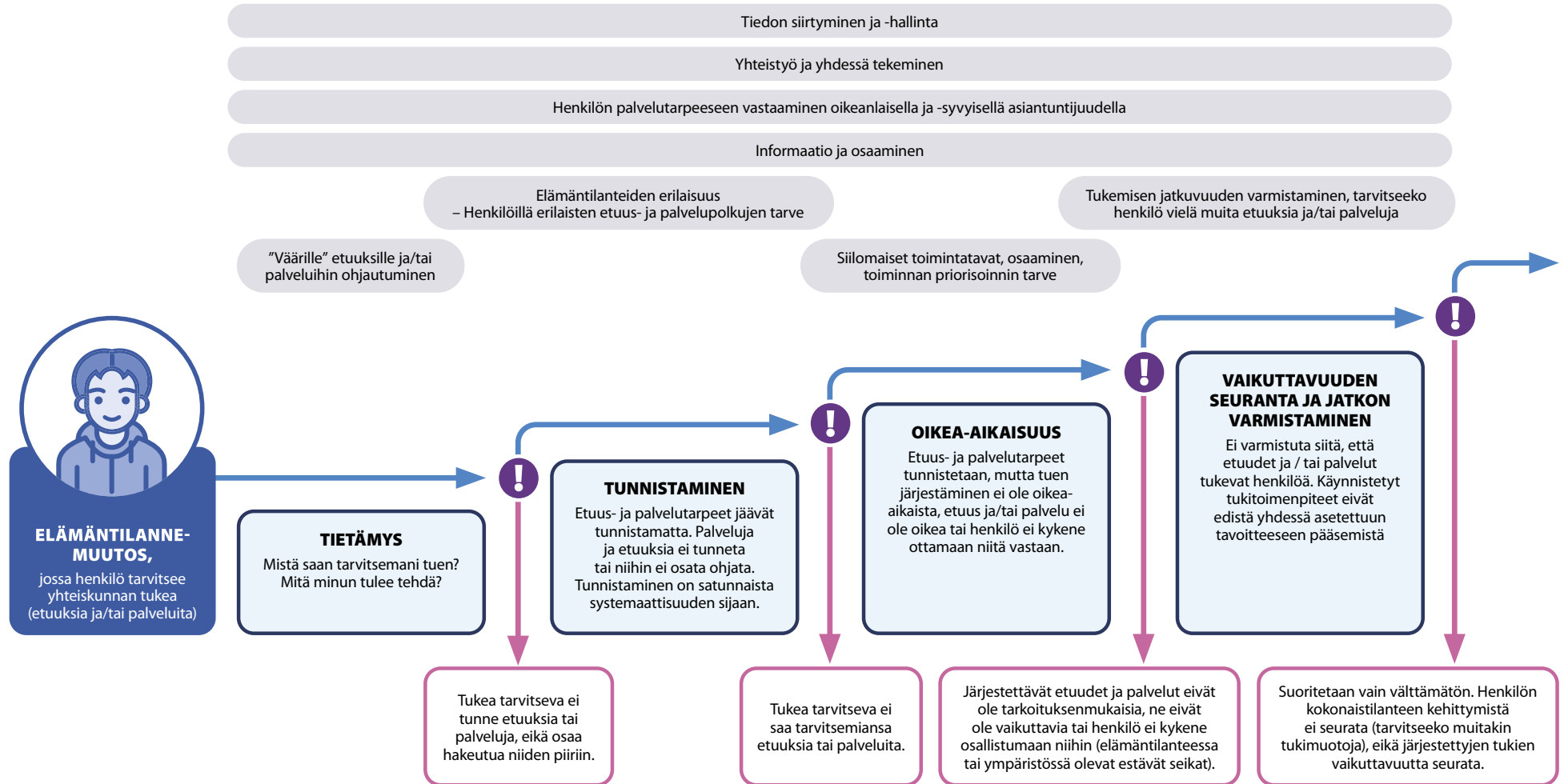
Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden näkökulmasta etuus- ja palvelujärjestelmiä ja niiden yhteensovittamista tulisi tarkastella kokonaisuutena. Tavoitteina ovat myönteinen muutos henkilön elämäntilanteessa, henkilön hyvinvointi ja osallisuus yhteiskunnassa, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen,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

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

Kuviossa 20 esitetään, mitä etuus- ja palvelupolun turvaaminen edellyttää ja mitä vaikuttavat palvelut toiminnalta edellyttävät.

<sup>139</sup> Väisänen, V. & Sinervo, L. (2021). [Työttömien sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttö rekisteritietojen valossa](#). Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kuvio 20. Etuus- ja palvelupolun ”sudenkuopat”.



Työkäisten etuudensaajien kannalta keskeisiä palveluja järjestävät vuoden 2023 alusta lukien hyvinvointialueet<sup>140</sup>, Kela ja TE-viranomaiset. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ovat esimerkiksi yleiset terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelut, työttömien terveystarkastukset, päihde- ja mielenterveyspalvelut, sosiaalinen ja lääkinällinen kuntoutus, kuntouttava työtoiminta ja muut sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut, vammaispalvelut sekä asumispalvelut. Kela järjestää ja korvaa lääkinällisen ja ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Myös työeläkelaitokset järjestävät ammatillista kuntoutusta. TE-palvelut tarjoavat mm. työllistymiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta, arviointeja, kokeiluja, valmennusta sekä koulutusta. Lisäksi lainsäädännössä säädetään monialaisesta yhteistyöstä, palvelujen yhteensovittamisesta ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP).

Terveydenhuoltolain (1326/2010) 13 §:ssä säädetään kunnan, jatkossa hyvinvointialueen, velvollisuudeksi järjestää työttömien terveystarkastukset. Tällä hetkellä ne eivät kaikkialla toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla, sillä ohjausprosessi, osaaminen ja resurssointi vaihtelevat alueittain.

Pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella palveluja on kehitetty useissa eri hankkeissa ja uudistuksissa. Niiden keskeisinä tavoitteina on tunnistaa palvelujen tarve, tarjota tarpeenmukaisia palveluja sekä kehittää menetelmiä, joilla tuetaan työllistymistä tai työhön paluuta. Nämä hankkeet on lyhyesti esitetty taulukossa 2.

---

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

Taulukko 2. Palvelujen kehittämistä koskevia hankkeita ja uudistuksia.

Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
<b>Kuntoutuksen uudistaminen</b>	Kuntoutukseen ohjautumisen tehostaminen kaikissa ikäryhmissä, palvelujen kehittäminen, työ- ja toimintakykytiedon kehittäminen, osaamisen vahvistaminen.	2020–2022
<b>Pohjoismainen työvoima-palvelumalli</b>	Uudessa asiakaspalvelumallissa työnhakija hakee työtä omatoimisesti ja saa työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Työnhakijan on haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu.	2.5.2022 alkaen
<b>Työkyky-ohjelma</b>	Työkyvyn tuki osaksi tulevaisuuden sote-keskusta, laatuksiteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus, ammattilaisten osaamisen vahvistaminen sekä arviointi- ja seurantatutkimus.	2019–2023
<b>TYÖ2030-ohjelma</b>	Kun työ ja työelämä muuttuvat ja uudistuvat, tulee myös osaamisen ja toimintatapojen uudistua. Ohjelma luo tilannekuvaa muutoksesta, mahdollistaa tarvittavaa kehittämistä ja levittää uusia syntyviä malleja ja työkaluja mahdollisimman monen saataville. Ohjelmassa kehitetyistä uusista toimintamalleista on koottu suomalaisen työelämän käyttöön ”osaamisen uudistamisen työkalupakki”, joka tarjoaa työkaluja toimialojen ja työpaikkojen muuttuviin tarpeisiin ja niiden ennakkointiin.	2020 alkaen
<b>Työelämän mielenterveys-ohjelma</b>	Työpaikan ja työterveyshuollon kanssa tehtävään yhteistyöhön kehitetään toimintamalli ja työpaikoille ja työterveyshuoltoihin levitetään mielenterveyden tuen keinoja, menetelmiä ja osaamista. Tuetaan toimintakulttuurin muutosta ja mielenterveyskysymyksiin liittyvää asennemuutosta viestinnän keinoin lisäämällä tietoa mielenterveyden tukemisesta työelämässä.	2021–2022 (Toimenpiteitä jatketaan RRP-rahoituksen turvin vuoden 2024 loppuun.)
<b>TE-palvelut 2024 -uudistus</b>	Uudistuksen tavoitteena on TE-palvelujen siirto kunnille. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla, tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta. Siirron yhteydessä kunnille luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa niitä kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi.	Uudistuksen voimaantulo on 1.1.2025.
<b>Monialaisten palvelujen uudistus</b>	Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua muutetaan asiakaskriteerien, organisoinnin ja toimipisteistä säätämisen sekä nuorten monialaisen tuen osalta ja säädetään uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki sisältää säännökset monialaisen tuen yhteistoimintamallista (nykyisen TYP-toimintamallin kaltainen) sekä nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta (nykyisen Ohjaamotoiminnan kaltainen). Uudistuksella tavoitellaan nykyistä varhaisempaa tukea työnhakijoille sekä työttömyyden pitkittymisestä johtuvien haasteiden kasautumisen ehkäisyä ja nuorten Ohjaamo-toiminnan kaltaisesta toiminnasta säätämistä.	Voimaantulo samanaikaisesti TE-palvelu-uudistuksen kanssa.



Hanke	Keskeisimmät toimenpiteet	Aikataulu
<b>Tulevaisuuden sote-keskus-ohjelma</b>	Vahvistaa perustason palveluja sekä siirtää painopistettä ehkäisevään työhön.	2020–2023
<b>Mielenterveysstrategia</b>	Osana mielenterveysstrategiaa toteutetaan Työelämään kuntouttavat mielenterveyspalvelut IPS - Sijojta ja Valmenna! -kehittämishanke. IPS-hankkeissa näyttöön perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus integroidaan psykiatriseen hoitoon ja kuntoutukseen. Kohderyhmänä vaikeita mielenterveyden häiriöitä sairastavat työikäiset henkilöt ja mielenterveyskuntoutujat, joiden työmarkkinoille pääsyä, paluuta ja työmarkkinoilla pysymistä tuetaan palvelujen (myös etuuksien) yhteensovittamisella. Mallin toimeenpanon alustavat työllistymistulokset ovat lupaavia myös suhteessa kansainvälisiin tuloksiin. Käynnissä on viisi alueellista kokeilua ja mallin toimeenpanoa laajennetaan Kestävän kasvun ohjelman rahoituksella kuudelle uudelle hyvinvointialueelle.	2020–2023
<b>Rikosten ennaltaehkäisyhanke</b>	Hankkeen tavoitteena on kehittää rikoksia ennaltaehkäiseviä palveluja ja niihin ohjautumista. Erityisenä kohderyhmänä ovat rikoksilla oireilevat ja päihteitä käyttävät nuoret. Tavoitteena on myös ehkäistä uusintarikollisuutta sekä edistää rikoksiin syyllistyneiden ja vankilasta vapautuvien ohjaamista uusintarikollisuutta ehkäiseviin palveluihin, kuten kuntoutusohjelmiin sekä päihde- ja mielenterveyspalveluihin.	2019–2023

Tutkimustiedon perusteella paikallisen yhteistyön merkitys on kasvanut työttömille kohdennettujen palvelukokonaisuuksien kehittämisessä. Työttömien työllistymistä tukevan monialaisen palvelun kehittäminen on erityisen tärkeää sosiaali- ja terveys- sekä työllisyyspalvelujen uudistusten yhteydessä.<sup>141</sup>

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

141 Saikku, P., Rajavaara, M. & Seppälä, U. (2017). [Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Kela.

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

### 5.10.2 Komitean ehdotukset 19 ja 20

19. Työ- ja toimintakyvyn tukemista, seuranta ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja vahvistetaan terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia uudistettaessa.
20. Selvitetään, miten voitaisiin asettaa etuus- ja palvelujärjestelmien eri toimijoille yhteisiä tavoitteita työ- ja toimintakyvyn sekä työllisyyden ja osallisuuden osalta ja miten tavoitteiden saavuttamista voitaisiin seurata yhteisillä kansallisilla indikaattoreilla.

### 5.10.3 Työ- ja toimintakykyä tukevat digitaaliset ratkaisut palveluissa ja etuuksissa

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

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

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

## Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi

Sosiaali- ja terveydenhuollossa, työllisyys- ja elinkeinopalveluissa ja laajemmin kuntoutusjärjestelmässä syntyy jatkuvasti suuria määriä asiakastietoa, koskien esimerkiksi asiakkaille annettuja palveluja, niiden kustannuksia sekä asiakkaan työ- tai toimintakykyä. Kertyvää tietoa olisi mahdollista hyödyntää palvelu- ja etuusjärjestelmän vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin<sup>142</sup>.

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

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

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

Työ- ja toimintakykytiedon yhtenäistäminen tulisi käynnistää kansallisesti yhteisten työ- ja toimintakykymittareiden valinnasta. Mikäli toimijoilla ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mitä työ- tai toimintakyky on ja miten sitä mitataan, ei kertyvä tietokaan voi olla yhteismittalista. Yhteisten mittauskäytänteiden aikaansaamiseksi tarvitaan päätöksentekomalli, jonka avulla kansallisesti eri tilanteissa sovellettavat työ- ja toimintakykymittarit valitaan. Ehdotus päätöksentekomalliksi on kuvattu yksityiskohtaisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2021 toteuttamassa selvitystyössä.<sup>143</sup>

Kansallisesti yhtenäisten työ- ja toimintakykymittareiden valinta luo perustan työ- ja toimintakykyä kuvaavan tiedon tuottamiselle. Mittareiden valinta ei kuitenkaan yksin riitä, vaan on myös yhtenäistettävä tavat, joilla mittaustulokset kirjataan asiakas- ja

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

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

potilastietojärjestelmiin. Tämä edellyttää käytettävien tietorakenteiden, sanastojen ja koodistojen määrittämistä sekä tietojärjestelmien muokkaamista yhtenäistä tiedontuotantoa tukeviksi.

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

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

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

## Työ- ja toimintakyvyn tuen tarpeen tunnistaminen

Työ- ja toimintakyvyn ongelmiin tulisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä pitkittyessään työttömyys tai muu työelämän ulkopuolelle jääminen voi syventää ongelmia ja vaikeuttaa työllistymistä entisestään. On havaittu, että henkilön oma arvio työ- ja toimintakyvystä ennustaa hyvin työ- ja toimintakyvyn tilannetta ja kehittymistä, sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä sekä työttömyyttä. Jotta asiakkaan itse tuottamat arviot saadaan tehokkaasti hyödynnettyä, tarvitaan kansallinen työ- ja toimintakyvyn sähköinen itsearviointiväline.<sup>144</sup> Sen avulla asiakas voi arvioida omaa tilannettaan, saada ohjausta ja yhteyden palveluntarjoajaan sekä hallinnoida itseään koskevan tiedon käyttöä.

<sup>144</sup> Itsearviointivälineen kehittämistä ehdotettiin jo kuntoutuksen uudistamiskomitean lopuraportissa: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. Ks. ehdotus 27.

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

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

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

Tulevaisuudessa Kanta-palveluja voitaisiin täydentää toiminnallisuudella, jonka avulla sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat voisivat lähettää toisilleen herätteitä. Herätteet auttaisivat palveluntuottajia koordinoimaan toimintaansa siten, että terveydenhuollon palvelut voitaisiin nykyistä vahvemmin integroida osaksi työkykyä ja työllistymistä edistäviin palveluihin. Kanta-palveluihin voitaisiin tallentaa myös tieto potilaan työterveyshuollosta, mikä tekisi yhteydenpidosta teknisesti suoraviivaisempaa.

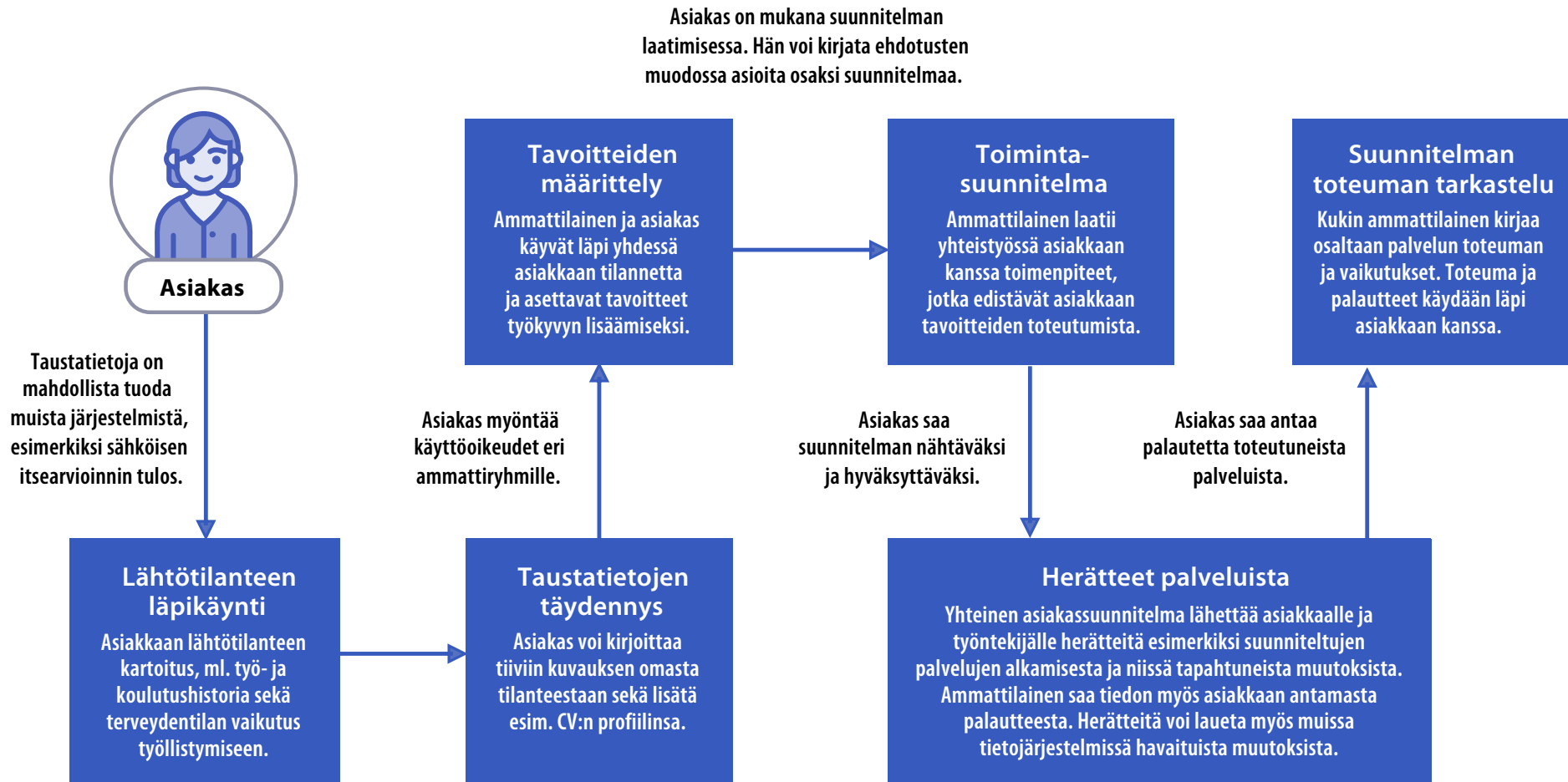
## Palvelujen suunnittelu ja toteutus

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

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

Yhteinen asiakassuunnitelma olisi asiakkaan, TE-hallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon, Kelan, työeläkelaitosten ja mahdollisesti muiden toimijoiden, kuten oppilaitosten, yhteinen työkalu työkäisen asiakkaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseksi. Toteutuessaan suunnitelma mahdollistaisi myös asiakkaalle oman tilanteen hahmottamisen ja edistäisi tätä kautta sitoutumista yhdessä asetettuihin tavoitteisiin. Asiakassuunnitelma olisi dokumentti, joka kokoaisi palvelujen tarjoamisen ja koordinaation kannalta keskeisen tiedon yhteen paikkaan. Jotta asiakassuunnitelma toimisi toivotulla tavalla, tulee jokaisen toimijan huolehtia omasta vastualueestaan ja jollakin taholla tulisi olla koordinaatiovastuu. Hoidon jatkuvuus on tärkeä edellytys toimivalle asiakassuunnitelmalle. (Kuvio 21.)

Kuvio 21. Yhteinen asiakassuunnitelma.



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

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

#### 5.10.4 Komitean ehdotukset 21 ja 22

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

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

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

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

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



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

### 5.10.5 Henkilökohtainen tuki

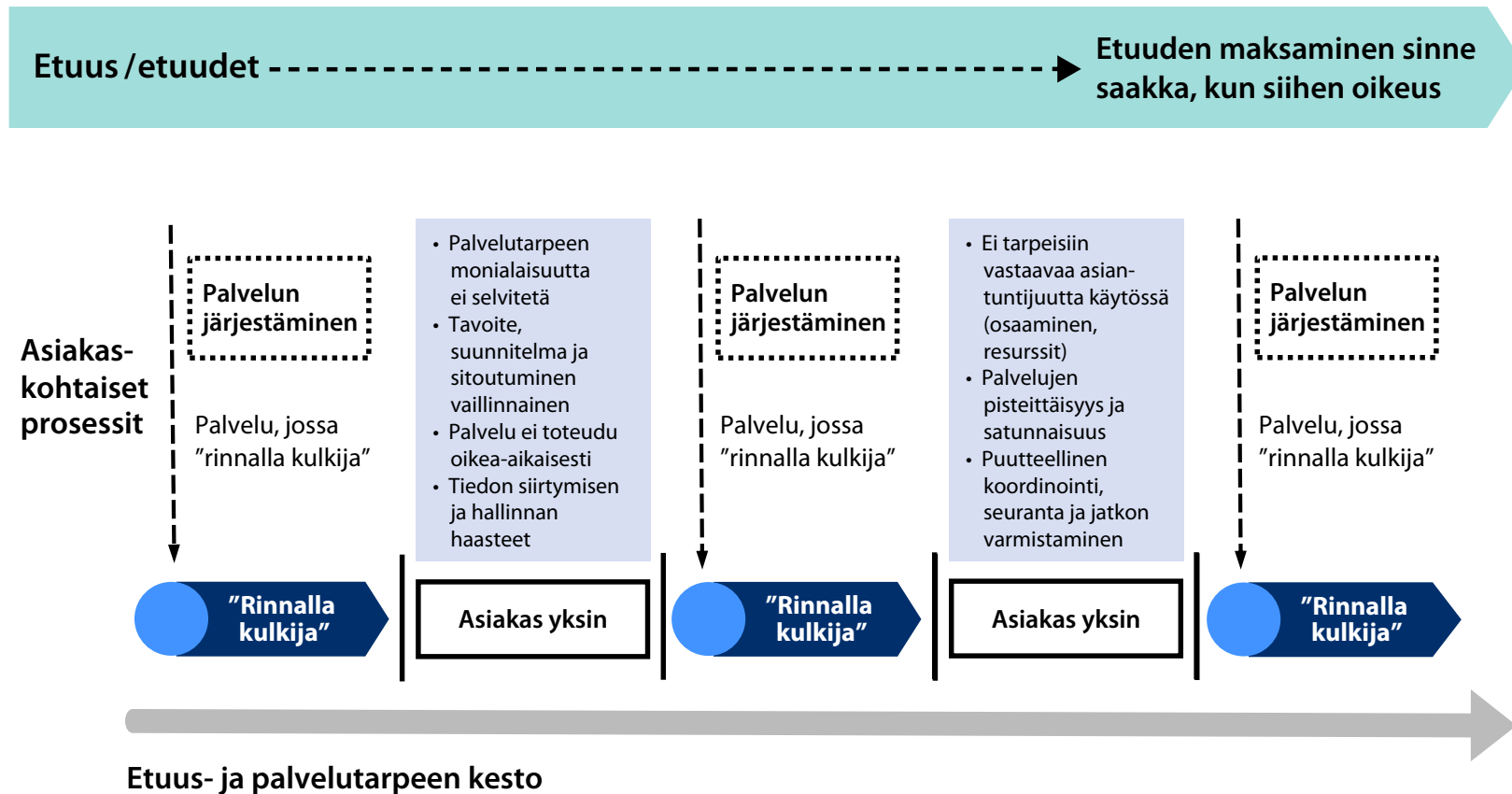
Nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän yhdeksi ongelmakohdaksi on tunnistettu ne tilanteet, joissa henkilö ei kykene alentuneen työ- ja/tai toimintakykynsä vuoksi toimimaan järjestelmän edellyttämällä tavalla ja hakeutumaan itseohjautuvasti palveluihin. Esimerkiksi suuret asiakasvolyymit etuuksien hakijoissa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

Sekä tutkitun tiedon<sup>145</sup> että käytännön kokemusten perusteella on ilmeistä, että palvelu- ja etuusprosesseihin tulee asiakkaita, jotka eivät kykene toimimaan itsenäisesti palvelujen ja etuuksien lainsäädännön kautta raamitettujen perusprosessien ja ohjeistusten mukaan. Osin tästä johtuen asiakkaita ajautuu etuuskierteisiin tai etuuksille, jotka eivät vastaa heidän elämäntilannettaan.

Nykytilanteen mukainen asiakkaiden henkilökohtainen tukeminen eri toimijoiden tekemänä ja eri muodoissaan on pääosin johonkin palveluun tai elämäntilanteeseen sidottua (=sirpaleinen toimintatapa). Tästä johtuen asiakkaiden etuus- ja palveluprosesseissa mukana kulkeminen on usein pisteittäistä ja siitä puuttuu etuus- ja palveluketjujen jatkuvuuteen sekä organisaatorajojen ylittävyyteen ja etuus- ja palvelukokonaisuuden koordinaatioon liittyviä elementtejä. (Kuvio 22.)

145 Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J. (toim.) (2020). Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? [Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. VNK.

Kuvio 22. "Rinnalla kulkijuus" etuus- ja palveluketjuissa – nykytila.



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

Nykyjärjestelmässä olevia esimerkkejä henkilökohtaisen tuen varmistamisesta:

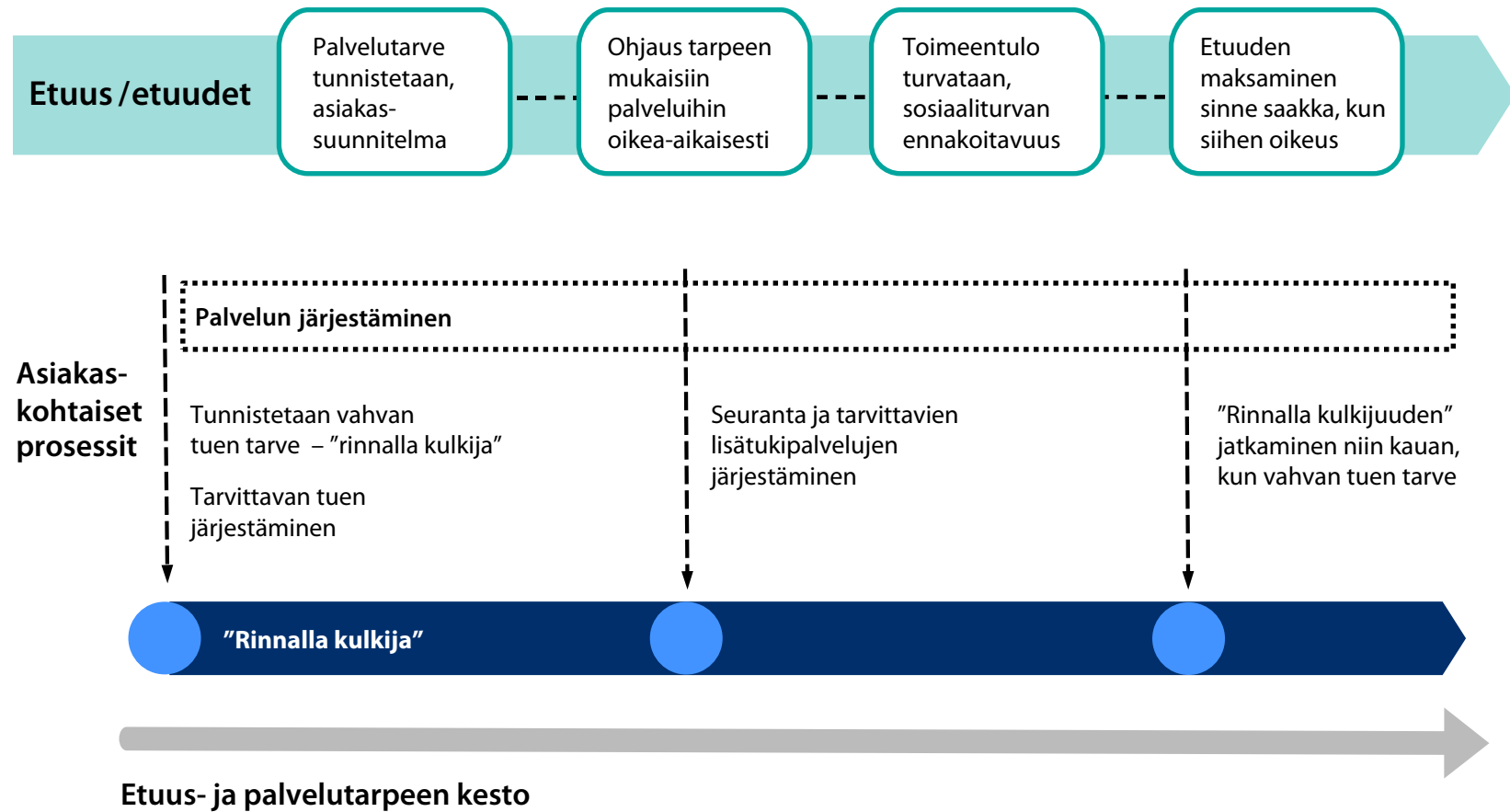
- omatyöntekijä sosiaalihuollon asiakkaalle  
[sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 42 §]
- kuntoutuksen yhdyshenkilö lääkinnällisen kuntoutuksen asiakkaalle  
[terveydenhuoltolaki (1326/2010) 29 §]
- NUOTTI-valmentaja nuoren ammatillisen kuntoutuksen asiakkaalle  
[laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005) 7 a §]
- työkykykoordinaattori, työhön valmentaja
- palveluohjaaja, asiakasvastaava

Kuntoutuksen uudistamiskomitea ehdotti loppuraportissaan, että monia erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden kuntoutumisen prosessin hallitsemiseksi asiakasprosessista päävastuussa olevan tahon on otettava käyttöön vastuullisen asiakasohjauksen malli (case management).<sup>146</sup> Tarvittaessa prosessivastuutahon on osoitettava vastuuhenkilö, joka vastaa asiakkaan kuntoutuksen palvelukokonaisuuden yhteensovittamisesta. Vastuuhenkilöstä hyötyvät erityisesti paljon ja erilaisia palveluja tarvitsevat asiakkaat. Kun asiakkaan kuntoutumisprosessi edellyttää eri toimijoiden monialaista verkostoyhteistyötä, sen koordinointi on vastuuhenkilön tehtävä. Vastuuhenkilön tehtävällä ei tarkoiteta uutta virkaa tai toimintaa, vaan kunkin organisaation nykyisen työntekijän uudenlaista työtettä (case management -työote), jota hän voisi käyttää huomioiden tehtävän edellyttämä työajallinen resursointi ja osaaminen. Vastuuhenkilö sovittaisiin asiakassuunnitelmassa ja hän kulkisi asiakassuunnitelman mukaisen kuntoutusprosessin ajan asiakkaan rinnalla, kunnes yhdessä asiakkaan kanssa asetettu tavoite on arvioitu saavutetuksi. (Kuvio 23.)

---

<sup>146</sup> Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2017:41.

Kuvio 23. "Rinnalla kulkijuus" etuus- ja palveluketjuissa – visio.



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

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

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

### 5.10.6 Komitean ehdotukset 23

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

### 5.10.7 Vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen tukeminen

#### Työkyvyn tuen tiimit ja laatukriteereihin perustuva työhönvalmennus

Työkykyohjelman tavoitteena on, että osatyökykyiset työllistyvät ja pysyvät työssä entistä paremmin. Työkykyohjelmassa työkyvyn tuki tuodaan osaksi sote-keskusten toimintaa siten, että työttömien asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn tuen tarve tunnistetaan aiempaa paremmin ja heitä autetaan kohti työelämää. Työkyvyn tuki tarkoittaa moniammatillista palvelukokonaisuutta ja yksilöllistä palvelupolkua, jotka vahvistavat asiakkaan työ- ja

toimintakykyä ja työllistymisen edellytyksiä. Työkykyohjelmassa on kehitetty moniammatillisia työkyvyn tuen tiimejä ja tavoitteena on juurruttaa toimintamalli osaksi sote-keskusten pysyvää palveluvalikoimaa. Monialainen verkostoyhteistyö on vahvistanut palvelujen yhteen sovittamista ja lisännyt palvelujen kattavuutta.

Työkykyohjelmassa pilotoidaan myös laatuksiteereihin perustuvaa tuetun työllistymisen työhönvalmennusta. Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen kohderyhminä ovat erityisesti kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat, ns. vanhan sosiaalihoitolain (710/1982) työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan asiakkaat sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaisen työtoiminnan asiakkaat ja mielenterveyskuntoutujat.

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

## 5.10.8 Komitean ehdotukset 24

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

## 5.10.9 Sosiaalihuollon työllistymistä edistävät palvelut

Pitkään työttömänä olleille tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa on toteutettu organisoimalla palvelu eri tavoin kunnassa esimerkiksi kunnan nuorisotoimen palvelujen kanssa ja työpajaympäristössä sekä työtoimintana kunnan työpaikoilla. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon lakisääteinen palvelu, mutta se sekoitetaan joskus muuhun työpajatoimintaan. Toisaalta esimerkiksi nuorisotoimen työpajoilla kuntouttavassa työtoiminnassa olevien nuorten osuus on kasvanut joillain alueilla, kun taas joillain alueilla kuntouttavaa työtoimintaa ei ole lainkaan toimenpiteenä nuorten työpajoilla. Kuntouttavan

työtoiminnan siirryttyä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle on sen kaltaista toimintaa toivottu myös kuntiin, jotka vastaavat tulevaisuudessa TE-palveluista. Kuntouttavaa työtoimintaa ei pidetä kovin työllistymistä edistävänä ja vaikuttavana palveluna. Tähän saattavat vaikuttaa myös alueelliset erot kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tavoissa ja kohderyhmässä.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta, työtoiminnasta ja työhönvalmennuksesta säädetään tällä hetkellä ns. vanhassa sosiaalihuoltolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioineen työryhmän loppuraportissa vuonna 2014 esitettiin, että vammaisten ja vammattomien henkilöiden työelämäosallisuutta edistävästä sosiaalihuollon palveluista säädettäisiin laajemmin ja yhtenäisesti. Raportin mukaan sosiaalihuolto olisi keskittynyt heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden sosiaaliseen kuntoutukseen, joka jakautuisi työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.<sup>147</sup> Lakiuudistusta ei kuitenkaan tehty ja työllistymistä tukevan toiminnan arviointi ja uudistaminen ovat edelleen ajankohtaisia.

### 5.10.10 Komitean ehdotukset 25

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

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

---

<sup>147</sup> [Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32.

## 5.11 Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut

### 5.11.1 Nykytilan kuvaus

Yhtä syyperusteista etuutta saavalla sosiaaliturvan yhteensovittaminen on pääasiallisesti selkeää ja ennustettavaa. Puutteelliset kannustimet syntyvät, kun ansiotulojen ja syyperusteisen etuuden kuten työttömyysturvan lisäksi toimeentuloa täydennetään myös asumistuella tai toimeentulotuella. Eri etuuksissa ansiotyöstä saatuja tuloja huomioidaan eri tavalla ja velvoitteet eroavat toisistaan. Näissä tilanteissa toimeentulon kokonaisuuteen vaikuttaa kaksi tai useampi yhteensovittamisen mekanismi tai laskukaava. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella on merkittävä rooli kannustin- ja informaatioloukuissa ja niiden vähentämisessä.

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

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

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



sekä kansainvälisissä että kotimaisissa tutkimuksissa. Lisäksi kotimaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat reagoivat kannustimiin herkemmin kuin työmarkkinatukea saavat.

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

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

### 5.11.2 Komitean ehdotukset 26 ja 27

- 26.** Komitea näkee, että kannustinloukuista ei voida päästä kokonaan eroon niin kauan, kuin halutaan säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoinen toimeentulo työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville. Vaikka kannustinloukkuja ei voida kokonaan poistaa, tulee niitä vähentää ja vaikuttaa siihen, missä kohtaa kannustinloukut sijaitsevat. Työllisyyden ja julkisen talouden näkökulmasta taloudellisten kannustinloukkujen purkaminen tulee kohdistaa etuuksiin, tuloluokkiin ja henkilöihin, joiden kohdalla kannustimien työllisyysvaikutus on keskimääräistä suurempi.
- 27.** Byrokratialoukkujen osalta komitea esittää, että sosiaaliturvaa yksinkertaistettaessa tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan myös ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamissääntöjä eri etuuksissa soveltuvien osin. Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden vähentäminen voi purkaa myös byrokratialoukkuja ja siten edistää työllisyyttä.

## 5.12 Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus

### 5.12.1 Nykytilan kuvaus

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

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

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

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

Asumisperusteisia Kelan toimeenpanemia etuuksia ovat:

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

Työskentelyedellytyksen täyttäminen riittää näiden yllä mainittujen etuuksien saamiseksi. Oikeus niihin voi tuki syntyä myös pelkästään muuttamalla Suomeen asumaan. Yleinen asumistuki edellyttää puolestaan tosiasiallista asumista Suomessa. Suomessa työskentelevillä tai kotikunnan omaavilla henkilöillä on oikeus julkisen terveydenhuollon palveluihin.

### Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen

Kansainväliset sosiaaliturvamääräykset ovat syntyneet tarpeesta säännellä sosiaaliturva-oikeuksia ja maksuvelvoitteita maiden välillä liikuttaessa. Kaikissa maissa oikeudet sosiaaliturvaan on lähtökohtaisesti turvattu vain maassa vakuutetuille, asuville ja työskenteleville henkilöille eli niille, jotka osallistuvat sosiaaliturvajärjestelmien rahoitukseen. Ilman kansainvälisiä määräyksiä ulkomailta maahan tulevat henkilöt joutuisivat maksamaan vakuutusmaksuja, mutta eivät välttämättä saisi etuuksia. Toisaalta he saattaisivat saada päällekkäisiä etuuksia lähtömaastaan ja uudesta maasta, sekä joutua maksamaan maksuja molempiin maihin. Tärkeäksi on koettu esimerkiksi sairaanhoito-oikeuksien turvaaminen ja eläkkeiden maksu myös tietyissä tilanteissa ulkomaille lähdetessä. Kansainvälisillä sosiaaliturvamääräyksillä on keskeinen merkitys työnantajien näkökulmasta, koska työnantajat rahoittavat merkittävin osin sosiaaliturvaa.

### EU-lainsäädäntö

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

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

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

- Sairausvakuusetuudet
- Julkinen terveydenhuolto
- Kuntoutusetuudet
- Kansaneläkelain mukaiset eläkkeet
- Työeläkelakien mukaiset eläkkeet
- Vammaisetuudet, joista on säädetty laissa vammaisuuksista (570/2007)
- Perhe-eläkkeet
- Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen etuudet
- Työttömyysturvalain mukainen ansio- ja perusturva
- Lapsilisä
- Lasten kotihoidon tuen hoitoraha ja hoitolisä

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

Suomen EU-jäsenyyden alussa keskeinen kysymys oli, voiko Suomi ylläpitää asumisperusteista verorahoitteista sosiaaliturvajärjestelmää, jossa oikeudet etuuksiin perustuvat pelkästään maassa asumiseen, eivätkä esimerkiksi maksujen ja verojen maksamiseen. Kysymys siitä, voiko tai kannattaako Suomen säilyttää laajasti verorahoitteinen ja asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmänsä, on kuitenkin menettänyt ajankohtaisuutensa vuosien myötä. Syitä on useampia. Ensinnäkin EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetusta 883/2004 laajennettiin kattamaan myös ei-työssäkävien oikeuksia vuodesta 2010

alkaen. Toiseksi useiden EU-maiden järjestelmät ovat kehittyneet sekamuotoisemmiksi siten, että niissä on entistä enemmän esimerkiksi verovelvollisuuteen tai asumiseen perustuvia oikeuksia. Kolmanneksi pandemia sekä työn murros ovat lisänneet kiinnostusta Suomen perusturvajärjestelmän kaltaiseen ratkaisuun.

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

### Sosiaaliturvasopimukset

Suomella on sosiaaliturvasopimukset seuraavien maiden kanssa: Australia, Chile, Intia, Israel, Japani, Kanada ja Quebec, Kiina, Korea ja Yhdysvallat. Kahdenvälisen sosiaaliturvasopimusten soveltamisala on huomattavasti suppeampi kuin EU-lainsäädännön. Pääosin vaikutukset koskevat vakuutusmaksujen päällekkäisyyden estämistä ja eläkkeiden eksportointia. EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä tehty kauppa- ja yhteistyösopimus sisältää määräykset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta.

### Asumisperusteinen sosiaaliturva rajat ylittävissä tilanteissa

Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdalla keskeinen kysymys on, kuinka nopeasti oikeuden asumisperusteisiin etuuksiin tulisi alkaa maahan tulon jälkeen ja toisaalta kuinka pitkään oikeuden etuuksiin voi säilyttää lähdettäessä ulkomaille. Tätä solidaarisuuden ja järjestelmän legitimitietin kysymystä pohdittiin mobiilin sosiaaliturvan kärkihankkeessa.<sup>148</sup> Asumisperusteista lainsäädäntöä muutettiin 2019 voimaan tulleilla muutoksilla (laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa 16/2019), joilla selkeytettiin asumisperusteisen sosiaaliturvan alkamisen ja päättymisen periaatteita Suomeen ja Suomesta muuttotilanteissa.

Lakimuutokset valmisteltiin työryhmässä, jossa työ aloitettiin yhteisten periaatteiden vahvistamisesta. Työryhmätyössä käsiteltiin mm. rahoituksen, viestinnän, legitimitietin ja lainsäädännön selkeyden näkökulmia. Työryhmätyössä kirkastettiin myös suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus, verorahoitus, solidaarisuus ja syyperusteisuus. Mobiilin sosiaaliturvan työryhmä katsoi, ettei perusteita

<sup>148</sup> [Asumiseen perustuva sosiaaliturva kansainvälisissä tilanteissa](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:10.

asumisperusteisen sosiaaliturvan peruseriaatteiden muuttamiselle ollut ilmennyt. Pohdinnan lopputulema oli, että asumisperusteinen sosiaaliturva on tarkoitettu ensi sijassa Suomessa fyysisesti oleville ihmisille.

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

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

## Tunnistetut haasteet liikkuvuuden näkökulmasta

### Suomesta lähtevät

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

Uuden lisän liikkuvuuteen on tuonut koronakriisin aikana lisääntynyt etätyö ulkomailla. Viime vuosien aikana Suomessa, kuten myös Euroopan unionin jäsenmaissa ja maailmanlaajuisesti, etätyön tekeminen on yleistynyt niin työntekijöiden kuin yrittäjienkin osalta. COVID-19-pandemian johdosta etätyöskentely on yleistynyt valtioiden sisäisesti sekä rajat ylittävästi. Työskentelytapojen muutos, digitaalisten yhteyksien kehittyminen ja kasvaneet mahdollisuudet paikkariippumattomaan työskentelyyn internetin kautta ovat nostaneet myös ulkomailla tehtävän työn suosiot. Ulkomailla tehtävään etätyöhön, kuten myös ulkomailta Suomessa tehtävään etätyöhön, liittyy useita erilaisia huomioon otettavia

näkökulmia niin sosiaaliturvan, verotuksen kuin työoikeuden kannalta. Oleskeluoikeuksia, vero-oikeutta ja työoikeudellisia kysymyksiä koskevat omat kansalliset ja kansainväliset säännöksensä, joita ei ole kattavasti rajat ylittävän etätyön näkökulmasta koottu yhteen.

## Suomeen tulevat

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

Vaikka toiveena on työperäinen maahanmuutto ja maahanmuuttajien nopea työllistyminen, emme ole pystyneet tekemään riittävästi toimenpiteitä ulkomaalaistaustaisten ihmisten työmarkkinatilanteen edistämiseksi. On myös hyvin todennäköistä, että Suomeen tulee tulevaisuudessa yhä enemmän pakolaisia sekä muita elinolosuhteiden heikkenemisen takia liikkeelle lähteneitä (esim. sodat, köyhyys, näköalattomuus, ilmastopakolaisuus). Tällöin ajankohtaiseksi nousevat kysymykset Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan rahoitusperustan kestävydestä ja Suomen sosiaaliturvan vahvan legitimitietin säilymisestä kansalaisten keskuudessa.

Ulkomailla syntyneiden, yli 18-vuotiaiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä (AROE) olevien osuus oli vuonna 2021 25,3 prosenttia, mikä on yli 11 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa syntyneiden vastaava osuus. EU-alueella syntyneiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien osuus oli 20,3 prosenttia. EU-alueen ulkopuolella syntyneiden köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien osuus oli vuonna 2021 27,8 prosenttia, eli lähes kaksinkertainen Suomessa syntyneisiin verrattuna.<sup>149</sup>

Maahanmuuttajien työllisyysaste on Suomessa syntyneisiin verrattuna selvästi alhaisempi, vaikkakin ero on viime vuosina kutistunut. Erot työllisyys- ja työttömyysasteissa kasvavat entisestään, kun tilannetta tarkastellaan eri maahanmuuttajaryhmittäin tai sukupuolten välillä. Ulkomailla syntyneiden miesten työllisyysaste on lähellä yleistä työllisyysastetta, kun vastaavasti ulkomailla syntyneiden naisten työllisyysaste on noin 10 prosenttiyksikköä alhaisempi. EU-alueella syntyneiden ja EU:n ulkopuolella syntyneiden välillä on kuitenkin merkittävä ero.<sup>150</sup> Keskustelussa nousee usein esiin myös ulkomaalaistaustaisten

<sup>149</sup> Eurostat (2022).

<sup>150</sup> OECD (2018). Working together. Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland. OECD Publishing. Paris.

keskimäärin pidemmät lasten kotihoitajaksot. Kotihoidon tuen käytön haasteena erityisesti maahan muuttaneiden naisten kohdalla on se, että tuen käyttö ei edistä kotona lapsia hoitavan vanhemman osallistumista kotoutumista tai työllistymistä edistäviin palveluihin. Tutkimusten mukaan varhaiskasvatuksella on myös myönteinen vaikutus ulkomaalaistaustaisten lasten myöhempään integraatioon.<sup>151</sup>

Etuuskäyttöä tarkasteleva tutkimustieto osoittaa, että maahanmuuttajat käyttävät Suomessa syntyneisiin verrattuna suhteessa enemmän Kelan toimeenpanemia perusturvaetuuksia. Perusturvaetuuksien käytön osalta tilanne ei ole yhtäläinen koko maahan muuttaneiden joukon osalta, vaan heikoin tilanne on EU-alueen ulkopuolella syntyneillä, joiden joukossa etuuksien saanti on huomattavan yleistä. Etuuksien käyttöä lisäävät muun muassa maahanmuuttajien nuorempi ikärakenne, osallistuminen kotoutumista edistäviin palveluihin, heikompi työllisyys ja työmarkkina-asema sekä pienituloisuus. Esimerkiksi toimeentulotukea, asumistukea ja lapsiperheiden etuuksia maksetaan useammin nuoremmille kuin vanhemmille ikäryhmille. Maahanmuuttajat ovat myös harvemmin ansiosidonnaisten etuuksien piirissä.<sup>152</sup> Yleisesti voidaan edelleen todeta, että onnistunut kotoutumisprosessi tukee myös kestäväää sosiaalipolitiikkaa.<sup>153</sup>

## 5.12.2 Komitean ehdotukset 28, 29 ja 30

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

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

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

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

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



**29. Monipaikkaisen työn ja sosiaaliturvan yhtymäkohdat.**

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

**30. Rahoituksen kestävyys ja mahdollisuus vapaaehtoiseen liittymiseen sairausvakuutukseen.**

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

## 6 Tulevaisuuden sosiaaliturva

### 6.1 Esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä

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

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

Yhtenäistäminen ja yhdistäminen koskevat seuraavia perusturvaetuuksia ansioturva huomioiden:

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

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

- hakuajat
- maksupäivät ja -ajat
- omavastuu aika
- lapsikorotus
- ikään liittyvät ehdot
- taso

- korotusosa, kulukorvaus/ylläpitokorvaus
- perheenjäsenen vaikutus
- yhteensovitus ansiotyöhön ja -tuloihin (palkkatulot ja yrittäjätulot)
- enimmäiskesto.

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

## 6.2 Komitean linjaukset toisen kauden työlle

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

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

- Elämäntilanteen, työ- ja toimintakyvyn tai palvelutarpeen kannalta ”väärällä” etuudella oleminen sekä etuuksien yhteensovittaminen palveluihin ja etuudensaajien osallistumisen lisääminen (esim. työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, kuntoutusraha, kuntoutustuki, toimeentulotuki). Tässä työssä käsitellään perusturvaa ja ansioturvaa.
- Viimesijaisen sosiaaliturvan (nykyisin toimeentulotuen) asema sosiaaliturvajärjestelmässä. Komitean työssä arvioidaan, kuinka hyvin toimeentulotuen ja perusturvaetuuksien välinen suhde vastaa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välistä hierarkiaa. Samalla tarkastellaan toimeentulotukea ja perusturvaetuuksia koskevia rakenteellisia kehittämisvaihtoehtoja ja toimeentulotuen toimeenpanon tarkoituksenmukaisia järjestämistapoja. Lisäksi arvioidaan viimesijaisen turvan ja perusturvan tasoihin liittyviä kehittämissuhteita ja niiden vaikutuksia sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen ja eri etuus- ja tukimuotojen tavoitteisiin.
- Asumistuen kehittäminen ehdotetun selvityksen (alaluku 5.8) perusteella.
- Etuuksien ja tukien yksilökohtaisuus ja perhe- ja kotitalouskohtaisuus, huomioiden perhesuhteet, elatusvastuukysymykset, lapsen oikeudet ja sukupuolten tasa-arvon.
- Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino, yhteisvastuu ja yhdenvertaisuus tulevaisuuden sosiaaliturvajärjestelmässä. Tavoitteena on sosiaalisten riskien tasaaminen oikeudenmukaisella, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.
- Sosiaaliturvan kokonaisrakenteen uudistamista pitkällä aikavälillä ja vaihtoehtoisten järjestämistapojen tarkastelua jatketaan.

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

Komitea määrittelee toisella kaudellaan sosiaaliturvauudistuksen seurantaan ja arviointia varten seurantamittarit.

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

### 6.3 Huomiot etuuksiin kytkeytyvien palvelujen kehittämiseksi

Sosiaaliturvauudistuksella on yhteys palvelujärjestelmäuudistuksiin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, työvoimapalvelujen uudistus ja kuntoutuksen uudistus. Komitea on tunnistanut, että etuusjärjestelmän muutokset eivät yksinään ole riittäviä sosiaaliturvauudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan myös palveluilla on tässä keskeinen rooli. Oikea-aikaisilla, tarpeen mukaisilla ja vaikuttavilla palveluilla voidaan ehkäistä etuuskausien pitkittymistä. Jotta etuuksiin kytkeytyvien palvelujen oikea-aikainen saatavuus ja riittävyys voidaan turvata, on huolehdittava palvelujärjestelmän henkilöstöresursseista ja työvoiman saatavuudesta. Ennakoitava toimeentuloturva tukee myös palvelujen vaikuttavuutta.

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

## 7 Liitteet

### Liite 1 Sosiaaliturvakomitean jaostojen, sihteeristön ja viestinnän kokoonpanot

#### Jaostot

Jaostojen kokoonpanot on kuvattu tammikuun 2023 tilanteen perusteella. Suluissa nimetyt henkilöt ovat olleet jaostojen kokoonpanoissa, mutta eivät enää toimi kyseisessä tehtävässä.

#### Työllisyyden ja osaamisen jaosto

Puheenjohtaja: hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö

Varapuheenjohtaja: erityisasiantuntija Janne Savolainen, opetus- ja kulttuuriministeriö

(opetusneuvos Tiina Polo, opetus- ja kulttuuriministeriö; suunnittelupäällikkö

Kirsi Heinivirta, opetus- ja kulttuuriministeriö)

Jäsenet:

- johtaja Elina Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Minna Nieminen, työ- ja elinkeinoministeriö  
(erityisasiantuntija Mari Marttila, työ- ja elinkeinoministeriö)
- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö  
(neuvotteleva virkamies Ville Heinonen, opetus- ja kulttuuriministeriö)
- osaamiskeskuksen päällikkö Pasi Pajula, Kansaneläkelaitos
- opetusneuvos Mia Vartiainen, Opetushallitus (opetusneuvos Jouni Järvinen, Opetushallitus)
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työllisyys- ja sosiaalipolitiikan asiantuntija Patrik Tötterman, Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT (kehittämispäällikkö Sirpa Sivonen, Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT)
- sosiaaliasioiden päällikkö Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- juristi, eläke- ja sosiaaliturva-asioista vastaava asiantuntija Samppa Koskela, STTK ry
- ekonomisti Heikki Taulu, Akava ry

## Työ- ja toimintakykyjaosto

Puheenjohtaja: osastopäällikkö Raimo Antila, sosiaali- ja terveysministeriö

Varapuheenjohtaja: osastopäällikkö Liisa Siika-aho, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

- neuvotteleva virkamies Pirjo Moilanen, sosiaali- ja terveysministeriö (hallitusneuvos Inka Hassinen, sosiaali- ja terveysministeriö)
- työmarkkinaneuvos Tuija Oivo, työ- ja elinkeinoministeriö (erityisasiantuntija Patrik Tötterman, työ- ja elinkeinoministeriö)
- kehittämisspäällikkö Tomi Ståhl, Kansaneläkelaitos
- kehityspäällikkö Marjukka Hietaniemi, Eläketurvakeskus
- tutkimuspäällikkö Peppi Saikku, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos)
- johtaja Päivi Husman, Työterveyslaitos
- asiantuntijalääkäri Auli Rytivaara, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työelämän kehittämisen asiantuntija Minna Salli, Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT (työelämän kehittämisen asiantuntija Anna Kukka, Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantajat KT)
- työura- ja eläkeasioiden päällikkö Sinikka Näätsaari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntija Ida Nummelin, STTK ry (työelämäasiantuntija Erkki Auvinen, STTK ry; sosiaali- ja terveyspoliittinen asiantuntija Riitta Työläjärvä, STTK ry)
- johtava asiantuntija Katri Ojala, Akava ry (johtava asiantuntija Hanna-Maija Kause, Akava ry)
- erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitto
- neuvotteleva virkamies, pääsihteeri Merja Heikkonen, Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE

## Asumisen jaosto

Puheenjohtaja: neuvotteleva virkamies Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö

Varapuheenjohtaja: asuntoneuvos Tommi Laanti, ympäristöministeriö

Jäsenet:

- johtaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö
- finanssineuvos Jukka Mattila, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Liisa Meritähti-Lustig, ympäristöministeriö
- etuus päällikkö Marja-Leena Valkonen, Kansaneläkelaitos
- asumisen erityisasiantuntija Laura Hassi, Suomen Kuntaliitto
- tutkimuspäällikkö Paula Saikkonen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- erityisasiantuntija Anna Järvinen, SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry
- (erityisasiantuntija Mirja Kaspianranta, oikeusministeriö; erityisasiantuntija Johanna Hossa, oikeusministeriö)

## Hallintojaosto

Puheenjohtaja: johtaja Jaana Rissanen, sosiaali- ja terveysministeriö  
(johtaja Hannu Ijäs, sosiaali- ja terveysministeriö; johtaja Essi Rentola, sosiaali- ja terveysministeriö)

Varapuheenjohtaja: johtava asiantuntija Eeva Nykänen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos  
(neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö)

Jäsenet:

- hallitusneuvos Joni Komulainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Outi Luoma-aho, valtiovarainministeriö
- lakiyksikön päällikkö Mia Helle, Kansaneläkelaitos
- lakimies Mari Kuuvalo, Eläketurvakeskus (kehityspäällikkö Jaana Rissanen, Eläketurvakeskus)
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työmarkkinatutkija Niina Paakkonen, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- työura- ja eläkeasioiden päällikkö Sinikka Näätäsaari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- juristi Katariina Sahlberg, STTK ry (ekonomisti Antti Koskela, STTK ry; ekonomisti Seppo Nevalainen, STTK ry; pääekonomisti Patrizio Lainà, STTK ry)
- johtava asiantuntija Katri Ojala, Akava ry
- (lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö)

## Tutkimus- ja arviointijaosto

Puheenjohtaja: johtaja Essi Rentola, sosiaali- ja terveysministeriö  
(johtaja Hannu Ijäs, sosiaali- ja terveysministeriö)

Varapuheenjohtaja: finanssineuvos Minna Liuttu, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

- neuvotteleva virkamies Eeva Raevaara, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Risto Alatarvas, valtioneuvoston kanslia
- johtava erityisasiantuntija Olli Kärkkäinen, valtiovarainministeriö
- tutkimusyksikön päällikkö Hennomari Mikkola, Kansaneläkelaitos
- osastopäällikkö Susan Kuivalainen, Eläketurvakeskus
- tutkimuspäällikkö Jussi Tervola, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
- osaamiskeskuksen johtaja Carita Aschan, Työterveyslaitos
- johtava tutkija Tuomas Matikka, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT (tutkimusjohtaja Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT)
- (lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö)

## **Sihteeristö ja viestintä**

Komitean ja jaostojen sihteeristössä ja viestinnässä ovat sosiaaliturvakomitean ensimmäisen kauden aikana toimineet seuraavat henkilöt:

### **Komitea**

Milja Tiainen, Sara Mäkäräinen, Eeva Vartio, Marko Leimio, Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen, Katariina Pursimo, Laura Honkonen, Susanna Polvi, Inka Syväjärvi, Emmi Ritola, Mirva Hyötylä, Krista Ruuskanen, Kirsi Hiljanen, sosiaali- ja terveysministeriö  
Maarit Lassander, Markus Kanerva, valtioneuvoston kanslia  
Simo Mentula, valtiovarainministeriö

### **Työllisyyden ja osaamisen jaosto**

Pekka Paaermaa, Joni Rehunen, Eeva Vartio, Marko Leimio, sosiaali- ja terveysministeriö  
Jenni Wessman, Timo Meling, Meri Pensamo, työ- ja elinkeinoministeriö  
Saara Ikkela, Tiina Polo, opetus- ja kulttuuriministeriö

### **Työ- ja toimintakykyjaosto**

Milja Tiainen, Anne Kanto-Ronkanen, Eva Aalto, Henna Huhtamäki, Emma Salokorpi, sosiaali- ja terveysministeriö  
Ismo Hiljanen, Kansaneläkelaitos  
Minka Hauta-aho, Eläketurvakeskus

### **Asumisen jaosto**

Susanna Grimm-Vikman, Ritva Liukonen, Katariina Rainio, sosiaali- ja terveysministeriö  
Mikko Friipyöli, ympäristöministeriö  
Jukka Mattila, valtiovarainministeriö  
Rita Lääkkölä, Kansaneläkelaitos

### **Hallintojaosto**

Eva Ojala, Markku Heinäsenaho, Henna Huhtamäki, Eva Aalto, Tiina Muinonen, Katariina Pursimo, sosiaali- ja terveysministeriö  
Teija Hautera, Kansaneläkelaitos

### **Tutkimus- ja arvontijaosto**

Tuomas Helminen, Sara Mäkäräinen, Ilari Keso, Marianne Koivunen, Jere Päivinen, sosiaali- ja terveysministeriö  
Simo Mentula, Allan Seuri, valtiovarainministeriö

### **Viestintä**

Anna Työrinoja, Jasmiina Driksna, Tuulia Nieminen, Roosa Purhonen, Sonja Kärkkäinen, Jani Osolanus, sosiaali- ja terveysministeriö



## Liite 2 Komitean jäsenten eriävät mielipiteet

### Vihreä eduskuntaryhmä

#### Eriävä mielipide sosiaaliturvakomitean välimietintöön

Sosiaaliturvakomitean välimietintö on onnistunut kokonaisuus, joka oikein toteutettuna voi saada aikaan merkittäviä muutoksia yhteiskunnassamme. Kaikista heikoimmassa asemassa olevia tulee tukea ja siksi onkin tärkeää, että sosiaaliturvan kehittämisessä käytetään ennen kaikkea kannustimia eikä raippaa. Pakottamista tehokkaampaa ovat riittävät ja laadukkaat palvelut sekä toimivat palveluketjut.

Välimietinnössä ei tulisi linjata, että työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksien saamiseen liittyisi velvoitteita osallistua palveluihin. Sen sijaan välimietinnössä tulisi korostaa palveluiden laadun ja määrän kasvattamista ja luottamusta ihmisiin.

Bella Forsgrén  
Vihreät

## Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

### Eriävä mielipide sosiaaliturvakeskustelun väliraportin luvun 5 esitykseen 7

Luvun 5 esityksen 7 mukaan: *”Huomioiden palvelujen saatavuus ja saavutettavuus, arvioidaan mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin.”*

Vasemmisto kannattaa tietoperustaista päätöksentekoa ja toivottaa tervetulleeksi kaiken neutraalisti toteutetun tutkimuksen erilaisten säädösratkaisujen vaikutuksista. Sosiaali- etuuksiin liitettyjen velvoitteiden osalta tällaiselle tutkimukselle olisi kiistatta tarvetta. Esitys 7 on kuitenkin muotoiltu siten, että se pitää sisällään selkeän toivon työkyvyttömyyden kohdistettujen velvoitteiden lisäämisestä etuusjärjestelmään. Vasemmistoliiton edustajana en voi linjausta hyväksyä.

Sosiaalietuuksien yhteydessä velvoitteilla tarkoitetaan ehtoja, joiden täyttämättä jättäminen on sanktioitu etuuden pienentämisen tai keskeyttämisen uhalla. Esityksen mukaisesti näitä velvoitteita kohdistettaisiin ryhmään, jonka työkyvyttömyys on systemaattisesti todennettu – siis sairaisiin ja vammaisiin ihmisiin.

Kyseisessä kohdassa tarkoitettuja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia olisivat ainakin sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke ja kuntoutustuki. Kaikki nämä etuudet (sairauspäiväraha 60 päivän jälkeen) edellyttävät lääkärin B-lausuntoa, joka sisältää yksityiskohtaiset tiedot työkyvyttömyydestä. Kela voi myöntää etuuden vain, jos asiakkaan sairaus, vika tai vamma ovat esteenä toimeentulon turvaavalle työnteolle.

Todennetusti työkyvyttömiä ei tietenkään voida velvoittaa samankaltaisiin palveluihin kuin työttömyysturvalainsäädännössä tehdään, joten kyseeseen tulisivat lähinnä sosiaali- ja terveyspalvelut.

Linjaus olisi radikaali, sillä perinteisesti suomalaisessa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä on lähdetty vapaaehtoisuudesta. Sosiaalihuollon asiakaslainsäädännössä (812/2000) asiakkaan velvollisuudeksi määritellään ainoastaan se, että hänen on annettava hyvinvointialueelle ne tiedot, jotka tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa (12 §). Potilaslain (785/1992) säännöksissä vastaavaa velvoitetta ei ole.

Velvoittavuuden sijasta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä on korostunut asiakkaiden autonomia. Potilaslain 6 §:n mukaan potilaan hoidon on tapahduttava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaalla on oikeus kieltäytyä tietystä hoidosta

tai hoitotoimenpiteestä. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

**1. Epäilen, että esityksessä kaavailut velvoitteet saattaisivat osoittautua perustuslain näkökulmasta ongelmallisiksi.** Kun puhutaan ihmisten itsemääräämisoikeuden rajoituksista sosiaali- ja terveyspalveluissa tai sanktioista, jotka rajaavat ihmisen oikeutta perusturvaan, ollaan väistämättä tekemisissä perusoikeusjärjestelmän fundamenttien kanssa.

Eräissä tapauksissa sosiaaliturvaetuksissa on jo nykyisellään velvoitteita osallistua sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tällainen on ainakin kuntoutustukeen sisältyvä velvoite osallistua kuntoutukseen, ja välillisesti työllistymissuunnitelman noudattamispakon kautta myös osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan.

On kuitenkin huomattava, että jo näiden elementtien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on huomattavia aukkoja ja siten on epäselvää, ovatko ne yhdenmukaisia perusoikeusjärjestelmämme kanssa. Mikäli tätä tietä haluttaisiin jatkaa pidemmälle, tulisi ensin vähintäänkin arvioida nykyinen oikeustila.

**2. Katson, että ihmisten määrääminen sosiaali- ja terveyspalveluihin ei edes ajatuksena ole realistinen tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuudessa on huomattavia puutteita.** Esimerkiksi erikoissairaanhoidon odottavista noin joka yhdeksäs joutuu odottamaan hoitoon pääsyä yli lakisääteisen aikarajan<sup>1</sup>, ja psykiatrisen erikoissairaanhoidon kohdalla noin joka neljäs.<sup>2</sup> Lähes puolet sosiaalipalveluita, joka neljäs lääkärin vastaanottopalveluita ja joka kahdeksas hoitajien palveluita tarvinneista arvioi saamansa palvelut riittämättömiksi.<sup>3</sup>

Mikäli ihmiset komitean esityksen toiveen mukaisesti hakeutuisivat palveluihin nykyistä enemmän etuuden menettämisen uhalla, aliresursoitujen sosiaali- ja terveyspalveluiden olosuhteissa se käytännössä tarkoittaisi, että koetun tarpeen vuoksi palveluja hakevien kohdalla saavutettavuus vastaavasti heikkenisi. Tiedämme, että useimmissa sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakkaan oma motivaatio, autonomian ja itseohjautuvuuden tukeminen

1 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Jonotilanne erikoissairaanhoidossa. Keskiarvo kuukausilta tammi-marraskuu 2022](#). Viitattu 28.1.2023.

2 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Jonotilanne erikoissairaanhoidossa, psykiatria. Keskiarvo kuukausilta tammi-marraskuu 2022](#). Viitattu 28.1.2023.

3 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Kansallisen terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimus FinSoten tulokset 2020: sosiaali- ja terveyspalvelut](#). Sosiaali- ja terveyspalvelut. Viitattu 28.1.2023.

korreloivat vahvasti palvelun tehokkuuden kanssa.<sup>4</sup> Siten niukkojen sosiaali- ja terveyspalvelujen allokointi heikosti motivoituneille ryhmille saattaisi johtaa paitsi inhimillisesti kohtuuttomiin asetelmiin, myös taloudellisen kustannustehokkuuden heikkenemiseen.

### **3. Pidän mahdollisena, että mikäli palveluihin määrääminen yleistyisi, vaikuttaisi se myös niihin periaatteisiin, joilla sosiaali- ja terveyspalveluja tuotetaan.**

Edellisessä kappaleessa esitettyyn viitaten, palveluiden käyttäjien omaehtoinen motivaatio on tärkeä osa sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaetiikkaa. Palveluiden hyötyjen selvittäminen ja perusteleminen asiakkaalle on osa sosiaali- ja terveyspalvelujen työntekijöiden ammattitaitoa. Mikäli ihmiset ohjattaisiin palveluihin määräyksillä, heikentäisi se sosiaali- ja terveysalan insentiiviä asiakkaiden kokemuksen ja motivaation huomioimiseen.

### **4. Myös velvoitteilta toivotut työllisyysvaikutukset ovat hataralla pohjalla.**

On tietysti mahdollista, että velvoitteiden säätäminen työkyvyttömyysetuuksiin lisäisi tai nopeuttaisi joidenkin kohdalla työkykyä palauttavien palvelujen piiriin hakeutumista. Kun kuitenkin huomioidaan edellä kuvattu syrjäyttämisaikutus, on epäselvää, johtaisiko se myönteisiin työllisyysvaikutuksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että aina on myös ihmisiä, jotka eivät halua tai kykene toimimaan edellytetyllä tavalla. Tässä ryhmässä velvoitteet johtaisivat sanktioiden myötä toimeentulotuen käytön lisääntymiseen. Nimenomaan työllistymisnäkömielien kannalta toimeentulotukea pidetään kaikkein ongelmallisimpana etuutena.

**5. Kysymys on myös arvovalinnoista.** Vaatimus perusturvaan ulottuvien velvoitteiden asettamisesta työkyvyttömille on heijastuma ajattelumallista, jossa työelämän ulkopuolella olevien nähdään välttelevän työtä ja elävän veroja maksavien yhteiskunnan jäsenten siivellä. Vasemmisto ei jaa tällaista ihmiskuvaa. Samalla haluan muistuttaa lukuisista tutkimuksista,<sup>5</sup> jonka mukaan ihmisillä on taipumus vastata heille osoitettuihin käyttäytymisodotuksiin: kansalaisiaan epäilevä ja sen aktiivisuutta vähättelevä hallinto tuottaa hajotettua yhteisöllisyyttä ja suuntaa ihmisten aktiivisuutta muualle kuin yhteiskunnan rakennustyöhön, eli siis tuottaa itsessään juuri niitä ilmiöitä, joilta se yrittää suojautua.

4 Sukula, S., Vainiemi, K. & Laukkala, T. (2015). GAS. Menetelmästä sovellukseen. Kelan tutkimusosasto, s. 27–31.

Punna, M., Malinen, K., Sevón, E. & Sihvonen, S. (2017). Kannattaako asiakkaan toimijuuden ja itseohjautuvuuden vahvistaminen? Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 54/2017, s. 155–158.

5 Pekkarinen, E. (2010). Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu. Viisi tapaustutkimusta kuudelta vuosikymmeneltä. Helsingin yliopisto. Väitöskirja.

esityksen rajaus velvoitteiden sopimisesta ”yhdessä asiakkaan kanssa” lieventää yllä esitettyjä ongelmia, mutta ei riitä poistamaan niitä. Muotoilu johtaisi käytännössä tilanteeseen, jossa kertaalleen suostumuksensa antaneella henkilöllä ei olisi enää mahdollisuutta muuttaa mieltään – vaikka palvelu ei vastaisi kuvattua tai oma terveydentila tai elämäntilanne muuttuisi. Vasemmiston lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveyspalveluiden vapaaehtoisuuden periaatteesta ei pidä voida luopua sopimuksella etenkin, kun kyseessä ovat henkilöt, joiden fyysisessä tai psyykkisessä tilassa voi tapahtua äkillisiä ja odottamattomia muutoksia.

Helsingissä 30.1.2023

Anna Kontula  
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

## Liite 3 Pysyvien asiantuntijoiden lausunnot



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

### Valtiovarainministeriö

#### Lausunto sosiaaliturvakomitealle koskien sosiaaliturvakomitean välimietintöä

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että sosiaaliturvaa uudistettaessa julkisen talouden kestävytyteen liittyvät reunaehdot otetaan huomioon ja valmistelun lähtökohdissa huomioidaan myös järjestelmän taloudellinen kestävyys. Suomen julkisessa taloudessa on valmiiksi merkittävä rakenteellinen alijäämä ja ikäsidonnaisten menojen kasvupaineet sekä muut julkista taloutta rasittavat tekijät perustelevat sosiaaliturvan uudistamista tavalla, joka alentaisi sosiaaliturvan rahoituskustannuksia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sosiaaliturvan uudistamisella tulisi voida avoimesti tavoitella julkisen talouden vahvistamista työllisyyden kasvun lisäksi myös menosäästöjen kautta.

#### Julkisen talouden tila ohjaa ja rajoittaa sosiaaliturvan uudistamismahdollisuuksia

Suomen julkisen talouden rakenteet on luotu nykyistä suotuisamman väestö- ja talouskehityksen aikana, minkä seurauksena julkisen sektorin rahoituspohja ei riitä ylläpitämään nykyistä menotasoa. Jo pitkään ennakoidusta väestörakenteen kantokyvyn heikkenemisestä on tullut kuluvan vuosikymmenen ongelma, joka haastaa julkista taloutta. Ilman ennakoitua suurempaa talouskasvua Suomi on ajautumassa tilanteeseen, jossa julkisen talouden sopeuttamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat välttämättömiä.

Valtiovarainministeriön syksyn 2022 arvion mukaan julkisen velkasuhteen vakauttaminen edellyttää yhteensä 9 miljardin euron suuruista vakauttamista seuraavan kahden vaalikauden aikana. Julkista taloutta voidaan vakauttaa meno- ja tulopuoleen vaikuttavilla sopeutus-toimilla sekä työllisyyttä ja talouskasvua uskottavasti vahvistavilla toimilla. Jos toimenpiteitä lykätään uhkaa velkasuhteen vakauttamiseksi vaadittava sopeutuksen määrä suurentua velanhoitokustannusten kasvaessa. Julkisen talouden tasapainosta huolehtimalla varaudutaan mahdollisiin tuleviin riskeihin ja turvataan tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksia.

Julkista taloutta koskevat menopaineet eivät rajaudu pelkästään väestön ikärakenteeseen. Suomen on lähivuosina tehtävä merkittäviä investointeja vihreään siirtymään ja ehkäistävä luontokatoa. Vihreän siirtymän ja luontokadon torjunta tukevat talouskasvua pitkällä aikavälillä, mutta rasittavat julkista taloutta lyhyellä aikavälillä. Menopaineista huolimatta

on keskeistä huolehtia siitä, että talouskasvua pitkällä aikavälillä kasvattavat tutkimus- ja kehitysinvestoinnit pystytään rahoittamaan.

Covid19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa näkyvät suurina alijääminä lähihistoriassa sekä myös tulevien vuosien talousarvioissa. Näiden kriisien pidemmän aikavälin vaikutukset Suomen talouskehitykseen selviävät vasta tulevaisuudessa. Kriisit korostavat julkisen talouden kestävästä huolehtimisen merkitystä.

### **Perusturvaetuuksien yhtenäistämällä voidaan tavoitella työllisyyden kasvua ja menosäästöjä**

Perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä on odotettavissa prosessi, johon sisältyy suuri määrä etuus- ja palvelulainsäädäntöjen yksityiskohtia koskevia päätöksiä. Esimerkki tällaisesta päätöksestä voisi olla mm. tulisiko erilaiset korotusosat olla kaikissa etuuksissa vai poistaa kaikista etuuksista. Tai miten EU-lainsäädännön eksportointisäännökset otetaan huomioon yhdistettäessä etuuksia. Jokainen tällainen yksittäinen päätös on samalla valintatilanne, jossa vaihtoehtoisesti joidenkin etuuden saajien asema heikkenee tai etuusmenot ja julkisen talouden kustannukset kasvavat. Yhtenäistämisen ja yhdistämisen osalta tehtävät ratkaisut voivat olla työllisyyttä heikentäviä tai vahvistavia. Keskeistä olisikin, että eri osien summa muodostuisi julkista taloutta ja työllisyyttä vahvistavaksi kokonaisuudeksi.

Etuuksien yhtenäistämässä ja yhdistämisessä olisi otettava kantaa siihen miten eri etuuksien rahoitus tulee järjestettäväksi. Etuuksien rahoitusta uudistaessa on huomioitava, että rahoituksen osalta tehtyihin ratkaisuihin sisältyy jo nykyisessä rakenteessa ohjausvaikutuksia, jotka osaltaan vaikuttavat sosiaaliturvaetuuksiin liitettyihin palveluihin tai yleisemmin kannustavat hillitsemään etuusmenoja.

### **Vaikutusten arviointi tukee palvelujärjestelmän kehittämistä**

Valtiovarainministeriö tukee komitean välimietinnön kirjauksia palvelujärjestelmään ja palveluihin liittyvän vaikutusarvioinnin kehittämistä. Julkisen talouden budjettirajoitteesta johtuen palveluinvestointien kannattavuus palautuu aina kysymykseen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Laadukas ennakoarviointi on mahdollista vain laadukkaan jälkikäteisarvioinnin pohjalta. Laadukasta jälkikäteisarviointia edistää, jos arviointinäkökulma huomioidaan jo lakia valmistellessa tai palvelujärjestelmän kehittämisessä hyödynnetään vaikutusten arvioinnin mahdollistavia kokeiluja. Suurten uudistusaihioiden vaiheistaminen ennen valtakunnallista täytäntöönpanoa tarjoaisi mahdollisuuden arvioida uudistuksen vaikutuksia niin kansalaisiin kuin järjestelmän rahoituskestävyyteen. Tämän lisäksi se mahdollistaisi toimeenpanoon liittyvien käytännön kysymysten ratkaisun hallitusti.

Helsingissä 1.3.2022

Ulla Hämäläinen, Finanssineuvos



## Elinkeinoelämän keskusliitto EK

### Lausunto

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta tulonsiirtoineen ja palveluineen on rakennettu sen oletettaman varaan, että meillä on työllisten määrä korkea. Pitkään meitä auttoi se, että työikäisen väestön suhteellinen osuus oli Suomessa moniin muihin maihin verrattuna erittäin edullinen. Näin ei kuitenkaan enää ole.

Väestön ikärakenne on Suomessa kehittynyt erittäin epäedulliseen suuntaan ja valitettavasti tämä kehitys vain voimistuu. Työikäisen väestön suhteellinen osuus vähentyy meillä merkittävästi. Syntyvyys Suomessa on ollut liian matala ja näyttää edelleen laskevan.

Hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus edellyttää huomattavasti suurempaa työllisten määrää. Tähän voidaan vaikuttaa monella keinolla, kuten työperäisellä maahanmuutolla sekä koulutusjärjestelmän kehittämällä yms. Yksi keino työllisten määrän lisäämisessä on kannustinloukkujen purkaminen. Tämä edellyttää muutoksia sosiaaliturvaan.

Vuosi sitten julkaistun ETLA:n selvityksen mukaan työttömyysloukussa on 136 500 suomalaista ja tuloloukussa yli puoli miljoonaa suomalaista. Näiden loukkujen purkaminen edellyttää mm. työttömyysturvan porrastamista, todellista omavastuuta asumisen tukiin sekä työtulojen osalta lievempää leikkuria asumistuessa. Työttömyysloukulla tarkoitetaan, että työn vastaanottaminen ei ole taloudellisesti kannustavaa. Tuloloukulla tarkoitetaan, että lisätyön tekeminen ei ole taloudellisesti kannustavaa.

Valitettavasti Sotu-komitea ei onnistunut tekemään konkreettisia esityksiä sosiaaliturvan uudistamiseksi nykyistä kannustavammaksi. Epäonnistuminen johtuu osin ulkoisista syistä ja osin komitean omasta työskentelytavasta.

Korona esti kokoustyöskentelyn lähes kokonaan keväällä 2020. Sitä ennen oli kuitenkin hukattu jo 9 kuukautta. Komitea asetettiin vasta maaliskuussa 2020, vaikka hallitus oli aloittanut jo kesäkuussa 2019.



Ansiokkainta komitean työssä ja sen väliraportissa on kattava maamme sosiaaliturvan ja sen haasteiden läpikäynti. Toisaalta samankaltainen läpikäynti tehtiin jo edellisellä vaalikaudella, jolloin toteutettiin sosiaaliturvan uudistusta kartoittava parlamentaarinen Toimi-hanke. Olisi luullut, että sen työn pohjalta olisi nyt voitu jatkaa Sotu-komiteassa ja siirtyä kohti konkretiaa ja uudistusesityksiä.

Jostain syystä näin ei tehty.

Pyrkimys löytää yksimielisyys kaikkien eduskuntapuolueiden kesken on mahdollista komiteamietinnössä, kunhan vain teksti kirjoitetaan tarpeeksi yleiselle tasolle, kuten nyt on tehty. Sosiaaliturvan lainsäädäntöä ei voi näin kirjoittaa. Lakien on oltava niin konkreettisia, että lainsäätäjät ja lainsoveltajat ymmärtävät, mitä uudistuksella tarkoitetaan.

Seuraavalla vaalikaudella on päästävä jo itse uudistustyöhön. Tämä voi onnistua vain, jos pyrkimyksestä yksimielisyyteen luovutaan. Selvää on, että uudistukset edellyttävät kompromisseja, jotta niiden taakse saadaan riittävä enemmistö.

Työnteon on oltava kannattavampaa kuin tukien varassa oleminen. Seuraavalla vaalikaudella toteutettavalle sosiaaliturvauudistukselle on asetettava kunnianhimoinen työllisyystavoite sekä julkisen talouden vahvistumista koskeva tavoite. Keinot on mitoitettava siten, että tavoitteet voidaan saavuttaa.

Ilkka Oksala, Johtaja, Työelämä-vastuualue  
Elinkeinoelämän keskusliitto



**Kunta- ja  
hyvinvointialueyönantajat**

## Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT

**Lausunto 62/04.01.00/2023, 1.3.2023**

### Sosiaaliturvakomitean välimietintö

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta olla mukana parlamentaarisen komitean ja sen alaisten jaostojen työskentelyssä.

KT toteaa, että sosiaaliturvakomiteassa on kuluneen kauden aikana tehty ansiokasta selvitystyötä monimutkaisesta sosiaaliturvan etuuksien ja palveluiden kokonaisuudesta. KT:n näkemyksen mukaan kuitenkin valmistelussa on toistaiseksi jäänyt vähemmälle huomiolle sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen vaikutukset julkisen talouden kestävyYTEEN ja työllisyyden edistämiseen.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa sosiaaliturvakomitean välimietinnön ehdotusta, että seuraavalla hallituskaudella selvitettäisiin syyperusteisten perusturva-etuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä. KT pitää keskeisenä, että sosiaaliturvaa kehitetään nykyjärjestelmän pohjalta, säilyttäen etuuksien periaatteet syyperustaisuudesta ja tarveharkinnasta. Lisäksi KT pitää välttämättömänä, että myös jatkossa uudistusta ja erityisesti ansioturvan kehittämistä valmistellaan kolmikantaisesti, kun työnantajat ja työntekijät rahoittavat ansiosidonnaista sosiaaliturvaa vakuutusmaksuilla. KT esittää kolmikantavalmistelun kirjaamista myös seuraavaan hallitusohjelmaan.

KT pitää tärkeänä, että sosiaaliturvajärjestelmää kehitetään etuuksien ja palveluiden kokonaisuutena. Osana sosiaaliturvan kehittämistä on hyvä arvioida myös etuuksien kannustimia, vastikkeellisuutta sekä sitä, miten etuuden saajaa integroidaan työmarkkinoille tai vahvistetaan muuten yksilön vahvempaa sosiaalista integroitumista yhteiskuntaan. Esimerkiksi työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvissä etuuksissa on tärkeää, että asiakas osallistuu palvelutarpeen arviointiin ja interventioihin kuten esim. ammatilliseen kuntoutukseen. Palveluiden tarkoituksena on tukea yksilöä elämän eri vaiheissa ja auttaa yksilöä siirtymään eteenpäin nivelkohdissa. Tämä edellyttää, että tarvittavia palveluita on saatavilla ja saavutettavissa. KT pitääkin tärkeänä, että etuus- ja palvelukokonaisuuden kehittämisessä arvioidaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöpulasta kärsivien hyvinvointialueiden mahdollisuus tarjota palveluita.

KT toteaa, että komitean välimietinnön viidennessä luvussa on esitetty lukuisia, sinänsä kannatettavia toimenpiteitä/selvityksiä. Seuraavalla hallituskaudella näiden pohjalta toteutettaviksi valittavien toimenpiteiden osalta on varattava myös riittävät taloudelliset ja muut valmisteluun tarvittavat resurssit.

KT korostaa, että vero- ja etuusjärjestelmän vaikutuksia työn vastaanottamisen taloudellisiin kannustimiin on arvioitava. Kannustin- ja työttömyysloukkuja on purettava ja työttömyysturvaa on porrastettava siten, että se kannustaa työn vastaanottamiseen. Sosiaaliturvan uudistamisessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota kehittämistoimien kustannuksiin sekä niiden vaikutuksiin julkisen talouden kestävyteen ja työllisyyden edistämiseen.

Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT



Akava



## Palkansaajakeskusjärjestöt: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, STTK ry

### Palkansaajakeskusjärjestöjen lausunto sosiaaliturvakomitean välimietintöön

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ry, Akava ry ja STTK ry lausuvat yhteisesti seuraavaa.

#### Esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämisestä sekä komitean linjaukset toisen kauden työlle

Sosiaaliturvakomitea esittää välimietinnön alaluvussa 6.1 syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden. Yksi perusturvaetus olisi syyperusteinen etuus.

SAK, Akava ja STTK katsovat, että sosiaaliturvauudistuksessa tulee säilyttää etuuksien syyperusteisuus. Pidämme syyperusteisuutta keskeisenä periaatteena sosiaaliturvan pitkän aikavälin kehittämisessä. Näin voidaan varmistaa sekä järjestelmän rahoituksellinen kestävyys että palvelujen ja etuuksien oikea kohdentuminen.

Pidämme perusturvaetuuksien yhdistämisen selvittämistä kannatettavana. Tarkempia yksityiskohtia mahdollisesta yhdestä perusturvaetuudesta ei ole tiedossa vielä tässä vaiheessa. Perusturvaetuuksien mahdollinen yhtenäistäminen ja yhdistäminen on laaja ja monimutkainen hanke, jolla voi olla monenlaisia heijastusvaikutuksia, kuten vaikutukset etuuksien tasoon ja tarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen, etuusmenoihin, työllisyyteen ja ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan. On tärkeää huolehtia siitä, ettei etuudelta synny väliinpuotoajia eikä turvaa heikennetä. Keskeistä on myös selvittää, miten etuus niveltyy muuhun sosiaaliturvaan.

Huolellinen vaikutusten arviointi ja vaiheittainen eteneminen on tärkeää. Etuuksien mahdollisesta yhdistämisestä voidaan päättää vasta, kun ensin on suunniteltu ihmisten elämäntilanteiden kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet. Uudistuksessa ei pidä keskittyä tarkastelemaan ainoastaan etuusjärjestelmän muutoksia: etuuteen kytkeytyvällä palvelukokonaisuudella ja eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisellä on tärkeä merkitys, kun sosiaaliturvaa halutaan kehittää toimivammaksi.

Sosiaaliturvaa kehitettäessä tavoitteena pitää olla, että etuuden hakeminen ja sen saaminen on mahdollisimman yksinkertaista. Monimutkaisesta järjestelmästä täytyy luoda etuudensaajille nykyistä selkeämmin ymmärrettävä ja ennakoitava. Uudistusten vaikutuksia tulee arvioida huolellisesti etuudensaajien ja palkansaajien näkökulmasta.

Korostamme komitean alkuperäistä toimeksiantoa, jonka mukaan sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa.

Työnantajat ja työntekijät rahoittavat ansiosidonnaista sosiaaliturvaa vakuutusmaksuilla. Tämän vuoksi ansioturvan kehittämisen tulee jatkossakin perustua kolmikantaiseen työryhmävalmisteluun. Palkansaajakeskusjärjestöt esittävät kolmikantavalmistelun kirjaamista myös seuraavaan hallitusohjelmaan. Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittämistä koskevat kysymykset tulee jättää sosiaaliturvakomitean tarkastelun ulkopuolelle.

### Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut

Välimietinnön alaluvun 5.11 nykytilan kuvauksessa kannustinloukkuihin liittyvää tilannetta kuvataan puutteellisesti. Kannustinloukkujen merkitystä ei pidä ylikorostaa, koska selkeät kannustinloukut ovat jo suurelta osin purettu suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä. Kannustinloukuista ei voida päästä myöskään kokonaan eroon niin kauan kun halutaan säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoinen toimeentulo työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville.

Nykytilan kuvauksessa todetaan, että kannustinloukkuihin voi vaikuttaa etuuksiin ja palveluihin vaikuttamalla. Suomessa palvelujärjestelmä ei tue työllistymistä yhtä tehokkaasti kuin muissa Pohjoismaissa. Tästä huolimatta välimietinnön ehdotuskohdassa on keskitytty vain etuussäästöihin. Työnteon kannustimien parantamiseen liittyy olennaisena osana työvoimapalveluiden rooli työllistymisen tukena. Tässä vaiheessa ei ole vielä selvää käsitystä siitä, miten paljon keväällä 2022 käyttöön otettu pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja TE2024 tulevat vaikuttamaan palvelujärjestelmän toimivuuteen ja kannustavuuteen. Esimerkiksi asiakasmaksujen vaikutus työllistymisen kannusteisiin pitää ottaa myös huomioon.

Myös ansiosidonnaisten etuuksien osalta taloudellisia kannustinloukkuja koskevaa tutkimuksellista taustaa on kuvattu puutteellisesti. Työllistymisen esteet liittyvät tutkitusti pitkittyneen työttömyyden osalta terveydentilaan sekä työnhaun ongelmiin. Työllisyyden edistämisessä tulee olla kyse työllistymisen tukemisesta työvoimapalveluiden avulla.

Sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata riittävä toimeentulo sairauden, työkyvyttömyyden, perhevapaiden, työttömyyden tai vanhuuden varalta. Komitean työssä on kuitenkin noussut esiin sosiaaliturvan uudistaminen etenkin työllisyyden edistämisen ja julkisen talouden vahvistamisen näkökulmasta.

Turvan tason tai keston heikentäminen ei suoraan johda työllistymiseen vaan lisää usein tarvetta toimeentulotuella. Sosiaaliturvakomiteassa on toisaalta pyritty etsimään keinoja toimeentulokiriippuvuuden vähentämiseen. Palkansaajakeskusjärjestöt painottavat, että työllistymisen edistämässä etenkin positiivisten kannusteiden ja palvelujärjestelmän kehittämisen tulisi olla avainasemassa, ei sosiaaliturvan heikentämisen. Palveluja on parannettava osana sosiaaliturvan kehittämistä. Ennaltaehkäisevät ja yksilölliset palvelut, osaamisen vahvistaminen, työvoimapalveluiden parempi integrointi sosiaali- ja terveyspalveluihin parantavat työllistymisen mahdollisuuksia.

### **Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet**

Alaluvussa 5.4 esitetyillä työkyvyttömyysetuuksia koskevilla ehdotuksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi etuudensaajan toimeentuloon ja oikeuteen saada palveluita, eri etuusjärjestelmien rahoitukseen ja rahoitusvastuun jakautumiseen, etuusmenoihin sekä työllisyyteen. Ehdotusten selvittäminen edellyttää laajamittaista vaiheittaista kolmikantaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä.

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että pelkästään etuusjärjestelmää tai etuuden nimeä muuttamalla ei välttämättä voida vaikuttaa henkilön tilanteeseen, keskeisempi rooli on etuuteen kytkeytyvällä palvelukokonaisuudella ja eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisellä. Huomioon tulee ottaa myös luvussa kuusi esitetty perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja sen vaikutukset.

Samoin kiinnitämme huomiota siihen, että kannustimien ja velvoitteiden asettamista pohditaan alaluvussa ainoastaan suhteessa yksilöön. Myös työnantajan rooli ja vastuu edistää työntekijän työhön paluuta tai palveluntarjoajan ja sosiaaliturvan toimeenpanijan velvollisuus tarjota oikea-aikaisia palveluita ja ohjausta on oleellista.

1.3.2023

SAK ry      Akava ry      STTK ry

# SOSTE

## SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry

### Lausunto

Sosiaaliturvauudistusta ollaan tekemässä toimeentuloturvaa käyttäviä ihmisiä varten. Jotta tämä näkökulma säilyy kirkkaana, tulee heitä edustavat järjestöt pitää jatkossa tiiviisti mukana uudistamistyössä ja myös eri väestöryhmien suoraa kuulemista tulee jatkaa.

Sosiaaliturvauudistusta on jatkettava Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä muut Suomen ratifioimat sosiaaliturvaa koskevat sopimukset velvoittavat Suomea. Välimietinnössä ei tehdä ehdotuksia sosiaaliturvan tasoon. Jatkotyössä tulee huomioida ihmisoikeusvelvoitteiden edellytys, että oikeutta sosiaaliturvaan tulee toteuttaa käytössä olevien voimavarojen mukaan mahdollisimman täysimääräisesti (ns. progressiivinen toteutuminen). Oikeuksien heikennykset ovat sallittuja vain tarkoin määritellyissä tilanteissa, ja vähimmäistason syrjimätön toteutuminen on aina turvattava.

Uudistuksessa on turvattava erityisesti heikoimmassa asemassa olevien ihmisten oikeudet. Esimerkiksi etuuksien ja palvelujen vastikkeellisuus ei saa tehdä niistä tosiasiallisesti syrjiviä. Ehdot eivät saa olla ihmisen terveydentilan, toimintakyvyn tai työkyvyn kannalta kohtuuttomia, eikä kielitaidon tai digitaitojen ja -välineiden puute saa asettaa ketään eriarvoiseen asemaan.

Välimietinnössä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia on vähän, lähinnä mietinnön ehdotukset koskevat erilaisten selvitysten käynnistämistä. Ilman konkreettisia ehdotuksia on vielä vaikea arvioida, miten uudistukset tulisivat vaikuttamaan eri ihmisryhmiin. Uudistuksessa on edettävä huolellisten, eri elämäntilanteet ja väestöryhmät huomioivien ihmisoikeusvaikutusten arviointien pohjalta.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien kokonaisuutta ehdotetaan joustavoitettavan ja selkeytettävän. Jos ns. väärällä etuudella olevien ihmisten tilanteita halutaan ratkaista, on kehitettävä myös työkyvyn arviointia. Tällä hetkellä joitain diagnooseja tai niiden aiheuttamaa toimintakyvyn alenemaa ei huomioida. Osa sairauksista tai toimintakyvyn alenemista on myös sellaisia, että selkeää diagnoosia ei löydy tai sen selvittäminen kestää kauan. Diagnoosin puute tai toimintakyvyn aleneman huomioimatta jättäminen

vaikuttavat työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien saamista, vaikka henkilö on selkeän oireiston ja toimintarajoitteen vuoksi työkyvytön. Diagnoosien lisäksi tulisi tarkastella yksilöllisesti henkilön tosiasiallista toimintakyvyn alenemaa. Esimerkiksi monisairaiden kohdalla pitäisi huomioida sairauksien kokonaiskuorman vaikutus toimintakykyyn, eikä arvioida vain kutakin diagnoosia sinällään.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien yhteensovittamista ansiotulojen kanssa luvataan yksinkertaistaa ja joustavoittaa. Lineaarisen mallin kehittämistä työkyvyttömyyseläkkeisiin tulee jatkaa.

Välimietinnössä ehdotetaan arvioitavan, tulisiko työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin liittää kannusteita ja velvoitteita, jotta ihmiset osallistuisivat palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaviin palveluihin. Palveluihin osallistuminen on varmistettava laadukkailla ja oikea-aikaisilla palveluilla, joihin ihmiset haluavat osallistua. Palveluihin pakottaminen sanktioiden uhalla ei useinkaan rakenna ihmisten motivaatiota toivotulla tavalla. Palveluihin osallistumisen sanktioiminen on kohtuutonta erityisesti tilanteissa, joissa palveluita ei tosiasiallisesti ole saatavilla, tai esimerkiksi lastenhoitoa ei ole tarjolla palvelun ajaksi. Tällä hetkellä ongelmana on usein se, että ihmiselle ei ole tarjolla mitään palvelua, johon hän toimintakykynsä puitteissa voisi osallistua. Lisäksi monet palvelut ovat maksullisia. Esimerkiksi kuntoutuspsykoterapia on monen tavoittamattomissa korkean omavastuusuuden takia.

Lasten ja perheiden sosiaaliturvaa kehitettäessä on tehtävä pitkäjänteisiä päätöksiä ja panostettava kaikkien lapsiperheiden ja pienenevien ikäluokkien hyvinvointiin sekä köyhyyden ja eriarvoisuuden ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Perusturvaetuuden rinnalla on investoitava perhe-etuuksiin. Tämä tukee myös yhteiskunnan sosiaalista kestävyyttä ja julkisen talouden rahoituskestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Yleistä asumistukea uudistettaessa tulee huomioida tuen merkittävä vaikutus pienituloisten ihmisten asumisen turvaamisessa. Uudistuksia tehtäessä on arvioitava huolellisesti ehdotusten heijastusvaikutukset ihmisen elämään ja muiden etuuksien käyttöön. Uudistukset eivät saa heikentää merkittävästi pienituloisten ihmisten asemaa. Ne eivät saa myöskään aiheuttaa uusia kannustinloukkuja. Esimerkiksi asumistuen kohdentamista uudella tavalla alueittain tulee arvioida huolellisesti. Jos muutoksella halutaan ohjata ihmisiä halvemmille asuinalueille, mutta jos sieltä ei ole toimivia julkisia liikenneyhteyksiä tai esimerkiksi vuoropäivähoitoa tarjolla, voi pienituloisten ihmisten työllistymismahdollisuudet heiketä.

Vuoroasuvien lasten tilannetta on jo selvitetty ja on todettu, että on tärkeää uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä. Nyt tulee ottaa seuraava askel ja tehdä asumistukeen vuoroasumista helpottavia muutoksia nopeasti.



Toimeentulotuen osalta komitean keskeinen tavoite on vähentää pitkäaikaista toimeentulotuen käyttöä. On vaikea nähdä, miten päästään irti pitkäaikaisesta toimeentulotuen tarpeesta, jos ensisijaisten etuuksien taso ei ole korkeampi. Ensisijaisten etuuksien tasoa tulee nostaa. Taloudellisen tuen ohella on huolehdittava sosiaali- ja terveystalouden tarjonnasta ihmisen elämäntilanteen mukaan.

Erlaisia sähköisiä välineitä kehitettäessä tulee huomioida myös ne ihmiset, joilla ei ole osaamista, välineitä tai muuten mahdollisuuksia sähköisten välineiden käyttämiseen. Esimerkiksi ehdotetun kansallisen työ- ja toimintakyvyn sähköisen itsearviointivälineen kohdalla ihmisillä tulee olla mahdollisuus saada tukea tällaisen itsearviointivälineen käyttöön, jotta mahdollisimman moni pystyisi siitä hyötymään. Niille, joille sähköinen asioiminen ei syystä tai toisesta onnistu, pitää olla vastaava palvelu saatavilla muuten.

Sosiaaliturvakomitean on seuraavalla hallituskaudella tärkeää edistää yhden perusturvaetuuden konkretisointia. Etuudesta tulee tehdä sellainen, että sosiaaliturvajärjestelmää saadaan aidosti selkeytettyä ja joustavoitettua sekä sosiaaliturvan väliinpuotoamisia ja katkoksia etuuden maksussa saadaan vähennettyä. Yhden perusturvaetuuden tulee huomioida perhetilanteiden monimuotoisuus ja vastuut lapsen elatuksesta. Myös omaishoitotilanteet tulee huomioida.

Yhden perusturvaetuuden myötä siirtymät eri elämäntilanteiden välillä tulee tehdä sujuviksi. Nyt yksilö ottaa tulottomuusrisikin palvelulta ja etuudelta toiselle siirtyessään. Jo pelkästään riskin pelko aiheuttaa muuttuvien palveluiden ja siirtymien välttämistä, sillä taloudellisten puskurien puuttuessa lyhyeenkään tulottomuuteen ei ole varaa. Esimerkiksi sairauspäivärahalta työttömyysturvalle siirtymisessä negatiivisia kannusteita aiheuttavat työttömyysturvan omavastuupäivät. Ihmiset eivät hakeudu työttömyysturvalta sairauslomalle, koska omavastuupäivät heikentävät heidän talouttaan. Näin ei kerry tietoa heidän sairaushistoriastaan ja myöhemmin ei löydy riittävästi perusteita henkilön työkyvyttömyyden toteamiselle, vaikka sille olisi tarve.

Ensimmäisenä askeleena etuuksien yhdenmukaistamisessa tulisi helpottaa etuuksien hakemista. Käyttöön tulisi ottaa veroehdotuksen kaltainen etuusehdotus, jossa viranomaisen kertoo asiakkaalle kaikki ne etuudet, joihin hän on oikeutettu. Useiden eri hakemusten sijaan hän saisi yhden hakemuksen perusteella tiedon kaikista hänelle kuuluvista etuuksista Kelan sekä muiden viranomaisten tietojen perusteella. Tärkeää olisi samalla vahvistaa ihmisten ohjausta tarpeenmukaisten palvelujen piiriin.

Helsingissä 1.3.2023

Eija Koivuranta  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



## Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry

### Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:n lausunto sosiaaliturvakomitean välimietinnöstä

**Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry** edistää nuorten osallisuutta yhteiskunnassa sekä kouluttaa, palvelee ja tuo yhteen järjestöissä, kunnissa ja seurakunnissa työtä tai vapaaehtoistyötä tekevät nuorisoalan toimijat. Allianssin jäsenenä on noin 140 nuorisojärjestöä ja muuta nuorisoalalla toimivaa yhteisöä – käytännössä kaikki Suomessa toimivat nuorisoalan järjestöt.

### Komitean tähänastisesta työstä & nuorista sosiaaliturvan saajina

Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi kiittää mahdollisuudesta olla mukana sosiaaliturvakomitean työssä asiantuntijajäsenenä. On arvokasta, että myös nuorten asiat ovat saaneet oman edustuksen tähän kunnianhimoiseen ja laajaan parlamentaariseen uudistukseen. Sosiaaliturvauudistusta ollaan ylipäättäen tekemässä toimeentuloturvaa käyttäviä ihmisiä varten. Jotta tämä näkökulma säilyy kirkkaana, tulee heitä edustavien järjestöjen olla jatkossakin tiiviisti mukana uudistustyössä.

Allianssi haluaa kiittää siitä, että uudistusta on tehty poikkeuksellisen avoimesti. On tärkeää, että komitea halusi toteuttaa erillisen lasten ja nuorten kuulemisen uudistuksen tueksi. Tulevaisuudessa tarvitaan vielä erillinen nuorten aikuisten kuuleminen, jotta myös heidän eletty todellisuutensa ja sen haasteet saadaan päätöksenteon tueksi. Vain nuoret laajasti huomioimalla on mahdollista luoda sosiaaliturvajärjestelmä, joka vastaa myös tulevaisuuden tarpeisiin.

Tähänastinen työ kiteytyy nyt käsillä olevaan välimietintöön. Allianssi pitää sitä pääpiirteissään oikean suuntaisena. On tosin todettava, että uudistus olisi voinut edetä nopeammin. Välimietinnössä esitetään yhä lukuisten erilaisten selvitysten tekemistä. Selvitykset ovat tärkeitä ja uudistuksen tulee toki olla tietoperustainen, mutta olisi myös korkea aika siirtyä selvityksistä konkreettisempiin esityksiin. Suurin osa välimietinnön esityksistä on vielä sellaisella tasolla, josta on vaikea arvioida, miten ne lopulta tulevat vaikuttamaan sosiaaliturvan saajiin. Tässä lausunnossa keskitytäänkin kommentoimaan periaatteellisia kysymyksiä, perusturvaetuuksien yhtenäistämistä sekä muutamia nuorten kannalta relevantteja nykyjärjestelmän kehittämissuunnitelmia.

Suomen väestörakenteen muutos on tunnistettu haasteeksi sosiaaliturvakomitean toimeksiannossa. Väestön ikääntyessä onkin niin, että tulevaisuuden Suomi voi tasan yhtä hyvin kuin nykypäivän nuoret. Tätä ei kuitenkaan olla välimietinnössä tunnistettu kovin hyvin. Suomessa on lähes miljoona nuorta eli 15–29-vuotiasta. Nuorten ikäluokkien koko on pienentynyt jatkuvasti. 2000-luvulla syntyy noin puolet vähemmän lapsia kuin 50 vuotta aiemmin.

Suomessa on tällä hetkellä noin 60 000 syrjään jätettyä nuorta ja jopa joka neljäs nuori kärsii mielenterveyden häiriöistä. Olisikin ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että uudistus vähentää nuorten syrjäytymistä. Tällä on kauaskantoisia vaikutuksia, myös kansantaloudellisesti.

Välimietinnössä ei näy juuri ollenkaan ns. mielenterveyden kriisi, joka koskettaa erityisesti nuoria. Nuorten mielenterveys ja jaksaminen ovat huolestuttavalla tolalla. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä ei kuitenkaan kovin hyvin tue esimerkiksi osittaisen työkyvyn hyödyntämistä. Toimeentulolla ja mielenterveydellä on yhteys, ja uudistuksella voidaan joko pahentaa mielenterveyden kriisiä tai edesauttaa sen ratkaisemista. Tämän täytyy olla työn seuraavassa vaiheessa suuremmissa fokuksessa. Myös ehdotusten mielenterveysvaikutuksia tulee arvioida osana päätöksentekoa. OECD arvioi jo vuonna 2018 mielenterveyden häiriöiden kustantavan Suomelle 11 miljardia euroa vuodessa. Mikäli kehitys saadaan käännettyä nuorten syrjäytymisen ja mielenterveyden osalta, olisi sillä merkittäviä positiivisia vaikutuksia Suomen taloudelliseen tulevaisuuteen.

Nuoruus on lyhyt elämänvaihe, johon liittyy paljon siirtymiä: peruskoulusta toiselle asteelle, toiselta asteelta korkeakoulutukseen, vanhempien luota omaan asuntoon, opiskeluista työelämään. Koska nuoren elämään liittyy paljon nopeita siirtymiä, statusten vaihdoksia ja niiden limittymistä, sosiaaliturvajärjestelmän byrokraloukkujen ja informaatioloukkujen vaikutus nuorten arkeen on merkittävä.

Nuorten työurat ovat tyypillisesti lyhyitä ja katkonaisia eikä heille siksi ole juuri kertynyt varallisuutta. Tämä korostaa sosiaaliturvan merkitystä elämän nivelvaiheissa ja yllättävissä tilanteissa. Nuoret ovat elämän siirtymävaiheissa hyvin riippuvaisia sosiaaliturvasta ja käyttävätkin verrattain paljon sosiaaliturvaetuksia.

Uudistuksessa tulee purkaa byrokraloukkuja ja kannustinloukkuja. Kaikenlaisten työ- ja opiskelumahdollisuuksien vastaanottamisen tulee olla nuorille mahdollista ja kannattavaa. Sosiaaliturvajärjestelmän tulee vastata paremmin työelämän epävarmuuteen ja tarjota turvaa yhtä lailla työuraansa aloitteleville, epätyypillisissä työsuhteissa oleville, osatyökykyisille ja yrittäjänä toimiville nuorille.

Toimeksiannossa on linjattu, että uudistus toteutetaan perusturvaa heikentämättä. Tästä on syytä pitää kiinni.

## Perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen

Perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen on toivottu suunta myös nuorten kannalta. Allianssi näkee myönteisenä, että tästä on löydetty yhteinen sävel myös parlamentaarisesti.

Välimietinnössä perusturvaetuuksien yhdistämistä on vasta luonnosteltu. Olisi tärkeää, että tässä yhteydessä varmistettaisiin, että nuoria kohdellaan sosiaaliturvajärjestelmässä ja sitä uudistettaessa yhdenvertaisesti muihin väestöryhmiin nähden ja ikään perustuvat nuoria syrjivät elementit, kuten työttömyysturvan erilliset ehdot alle 25-vuotiaille, poistettaisiin.

Mikäli yhdistettyihin perusturvaetuuksiin tulee aktiivisuuskriteereitä, niiden tulee olla sellaisia, että nuorilla on tosiasiallinen mahdollisuus täyttää ne. Aktiivisuus tulee nuorten kohdalla ymmärtää laajasti. Nuorten pitkäaikaistyöttömien kohdalla korostuvat matala koulutustaso ja mielenterveysongelmat. Esimerkiksi mielenterveyspalveluihin osallistuminen olisi perusteltua laskea aktiivisuudeksi. Samalla on huolehdittava, että palveluverkko vastaa tarpeisiin ja palveluita on aidosti saatavilla. Palveluihin osallistumattomuuden sanktioiminen on kohtuutonta erityisesti tilanteissa, joissa palveluita ei tosiasiallisesti ole saatavilla. Tällä hetkellä ongelmana on usein se, että ihmiselle ei ole tarjolla mitään palvelua, johon hän toimintakykynsä puitteissa voisi osallistua. Lisäksi monet palvelut ovat maksullisia. Esimerkiksi kuntoutuspsykoterapia on monen tavoittamattomissa korkean omavastuuosuuden takia.

Allianssi on pettynyt siihen, että opintotuki puuttuu nyt yhdistettävien etuuksien listasta. Opiskelijoiden mukaan ottaminen olisi kuitenkin oleellista, sillä heidän velaton sosiaaliturvansa on merkittävästi muita perusturvaetuuksia alhaisemmalla tasolla. Olisi välttämätöntä saada jatkovalmistelussa edes kustannus- ja vaikutusarviot opiskelijoiden sosiaaliturvan sisällyttämisestä yhdenvertaisesti perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen.

## Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista

### Opiskelu ja osaamisen kehittäminen

Jo sosiaaliturvakomitean toimeksiannossa on linjattu, että uudistustyö tarkastelee myös muita, esimerkiksi opiskeluun liittyviä etuuksia. Olisi oleellista, että välimietinnössä ehdotettu opintotuen kokonaisuudistus toteutettaisiin. Jos tätä ei tehdä eikä opiskelijoita oteta mukaan yhtenäistettävään perusturvaetuuteen, niin lähes 300 000 ihmisen pääasiallinen sosiaaliturva jää täysin uudistamatta. Opintotuen saajat ovat keskimäärin 22-vuotiaita, eli kyse on pitkälti nuorista. Voidaankin todeta, että ilman opintotuen uudistamista tai opiskelijoiden mukaan ottamista yhdistettyyn perusturvaetuuteen nuorten sosiaaliturva jäisi isolta osin uudistamatta.

Opintotuen uudistaminen on ollut poukkoilevaa ja kokonaistarkastelu olisi tarpeen, huomioiden myös lukuisat isot viime vuosien koulutuspoliittiset uudistukset kuten todistusvalinta, ensikertalaisikiintiöt ja oppivelvollisuuden pidentäminen. Suomi on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen: yli puolella nuorista tulisi tulevaisuudessa olla korkeakoulututkinto. Suomen koulutustaso jäi kuitenkin nyt ensimmäistä kertaa alle OECD-maiden keskiarvon. Koulutustason nostaminen vaatii toimia sekä koulutuspolitiikan että sosiaaliturvan saralla, eikä kumpikaan ratkaise asiaa vain yksinään.

Uudistuksessa tulee asettaa tavoitteeksi se, että jatkossa opintotuki turvaisi opiskelujan toimeentulon, sujuvan opiskelun ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekkään opintopolun. Opintotuen lainapainoitteisuutta tulee purkaa.

Allianssi kritisoi sitä, että välimietinnössä linjataan, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. On totta, että pelkän perusasteen varassa olevien työllisyysaste on matala ja yhä useampi avautuvista työpaikoista edellyttää korkeaa osaamista. Tähän ongelmaan on kuitenkin jo osin pyritty vastaamaan oppivelvollisuuden pidentämisellä.

Nuorten velvollisuus hakea koulutukseen on ajatuksena ymmärrettävä, mutta käytännössä usein toimimaton. Pelkkä velvoite ei motivoi sellaista nuorta, jolla ei ole halua tai kykyä osallistua koulutukseen. Nuoria tulisikin kannustaa koulutukseen ennemmin palveluiden ja koulutusjärjestelmän kautta, kuin sanktioilla.

Tulottomina toimeentulotukea saavat nuoret ovat käytännössä usein työttömiä, mutta vailla työttömyysturvaa. Syynä tähän ovat alle 25-vuotiaille työttömille ja vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille työttömyysturvassa asetetut erityisehdot: nuorilla on tukea saadakseen velvollisuus hakeutua koulutukseen ja sen lisäksi pitkä viiden kuukauden odotusaika. Näin pitkä odotusaika on poikkeus, jota on hyvin vaikea perustella. Lisäksi se kohdistuu myös niihin nuoriin, jotka ovat toimineet sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien asettamien odotusten kannalta ”oikein”. Allianssi esittää, että odotusaika poistettaisiin.

Toisin kuin voisi kuvitella, työvoimapolitiittinen sanktiointi ei tarkoita automaattisesti lupausta palveluista tai tuesta nuorelle. Usein työttömällä nuorella on muitakin haasteita kuin vain koulutuksen tai työn puute. OECD:n 2020 julkaiseman Faces of Joblessness -raportin mukaan nuorten pitkäaikaistyöttömien kohdalla korostuvat matala koulutustaso sekä mielenterveysongelmat.

Koulutusjärjestelmä, joka pyrkii kasvattamaan osaavia ja kunnan kansalaisia, on erilaisissa elämäntilanteissa olevia nuoria kohtaan monimutkainen, epälooginen ja eri suuntiin kannustava. Ensikertalaisikiintiön myötä nuoren ei aina kannata hakeutua koulutukseen, sillä paikan vastaanottaminen vaikeuttaa unelma-alalle pääsyä tulevaisuudessa. Opintotuen

tukikuukausien vähentämisen myötä nuorten ei kannata opiskella alaa, jonka sopivuudesta ei ole varma. Lisäksi opintojen aikainen velkaantuminen ymmärrettävästi karkottaa monia koulun penkiltä.

Sosiaaliturvajärjestelmä (opintotuki, työttömyysturvan velvoitteet) ja koulutusjärjestelmä asettavat siis nykyään nuorille keskenään ristiriitaisia vaatimuksia ja kannusteita. Kokonais-tarkastelua todella tarvitaan.

### **Lapsilisä**

Allianssi suhtautuu varovaisen positiivisesti lapsilisän ulottamiseen myös 17-vuotiaille. On hyvä, että lapsilisän kesto olisi jatkossa linjassa elatusvelvollisuuden keston kanssa. Toisaalta viimeistään jatkovalmistelussa tulee pohtia tarkemmin, mikä tarkoitus ja merkitys lapsilisällä on toisen asteen opiskelijoiden opintojen tukemisessa tulevaisuudessa, kun oppivelvollisuuden pidentämisen myötä lähes kaikki ovat tuossa iässä suorittamassa toisen asteen opintoja.

Alaikäisten lapsilisästä ja opintotuesta puhuttaessa tulee myös ottaa huomioon, että moni ammattikouluopiskelija joutuu koulutustarjonnan vuoksi muuttamaan omilleen jo hyvin nuorena, heti toiselle asteelle siirtyessään. Etenkin heille täytyy olla mahdollisuus saada opintotukea, jolla on mahdollista kattaa peruselämisen kustannuksia. Opintotukea tulee-kin olla mahdollista saada koko toisen asteen opintojen ajalta.

Ehdotuksen lopulla oleva lisäys *"huomioiden samalla vaikutukset opintotukijärjestelmään niin, etteivät muutokset heikennä lasten opiskelumahdollisuuksia pienituloisissa perheissä"* vaatii nähdäksemme vielä tarkennusta. Periaate on tärkeä, mutta jää hyvin avoimeksi, miten tämä ollaan toteuttamassa.

### **Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen**

Nuorten asumista on tuettava jatkossakin riittävästi. Tukea saavat nuoret ovat kaikenlaisissa elämäntilanteissa eli siitä hyötyvät mm. työttömät, pienipalkkaiset, epätyypillisissä työsuhteissa olevat, opiskelijat, perheelliset ja terveytensä kanssa kamppailevat nuoret. Yleistä asumistukea uudistettaessa tuleekin huomioida tuen merkittävä vaikutus pienituloisten ihmisten asumisen turvaamisessa.

Välimietinnön asumislinjaukset ovat vielä pitkälti selvityksiä ja avoinna olevia kysymyksiä, joihin on siksi vaikeaa ottaa suoraan kantaa. Allianssi näkee, että yleisessä asumistuksessa on uudistustarpeita.

Asumistukea tulisi yksilökohtaistaa, jotta se vastaisi paremmin nuorten elämäntilanteisiin. Nuoret muuttavat usein yhteen olosuhteiden johdosta ja harvemmin sillä ajatuksella, että he samalla yhdistäisivät taloutensa – mitä asumistuen ruokakuntakohtaisuus käytännössä

olettaa. Onkin hyvä, että yhdeksi selvitetäväksi asiaksi on nostettu se, keiden halutaan jatkossa kuuluvan samaan ruokakuntaan. Myös nuorten käytännön asumiskokemuksista ja -näkemyksistä tulee saada lisää tietoa päätöksenteon tueksi: nyt aiheesta on käyty yhteiskunnallista keskustelua jo vuosia, mutta tutkimusta aiheesta ei ole juuri tehty.

On hyvä, että välimietinnössä linjataan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyydestä. Suuret asumismenot käytännössä ajavat monet turvautumaan toimeentulotukeen. Kun tavoitteena on toimeentulotuen tarpeen vähentäminen, on myös asumisen tukeminen otettava tarkasteluun mukaan.

Välimietinnössä linjataan myös arvioitavan, soveltuuko yleinen asumistuki eri tilanteissa olevien opiskelijoiden asumisen tukemiseen vai tulisiko opiskelijoilla olla erillinen tukimuoto. Allianssi näkee tärkeänä, että opiskelijoiden asumista tuetaan samasta järjestelmästä kuin kaikkien muidenkin asumista. Opiskelija-asuntoja ei riitä kaikille, ja opiskelijat kilpailevatkin pitkälti samoilla vuokramarkkinoilla kuin muutkin. Siksi myös tuen tason on syytä olla yhteneväinen.

### **Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen**

Kuten välimietinnössäkin todetaan, nuoret ovat ylikorostuneita toimeentulotuen saajissa ja heistä moni on myös vailla ensisijaisia etuuksia. Tämä vaatii erityistä huomiota sosiaaliturvaa uudistettaessa, sillä toimeentulotuki on passivoiva. Saajan ei käytännössä kannata ottaa vastaan lyhyttäkään työtä, koska palkka leikataan lähes suoraan pois tuesta ja tulojen selvittäminen aiheuttaa katkoksia etuuden saamiseen. Ei ole yhteiskunnallisesti mielekästä, että sosiaaliturvajärjestelmämme asettaa nuoret tilanteeseen, jossa ei taloudellisesti katsottuna kannata opiskella tai työllistyä työhön, jonka palkka on alle toimeentulotuen.

Toimeentulotuen tarvetta voidaan sosiaaliturvajärjestelmän sisällä vähentää ensisijaisia etuuksia parantamalla sekä varmistamalla nuorten oikeus niihin. On vaikeaa nähdä, miten toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää, jos ensisijaisten etuuksien taso ei ole korkeampi.

### **Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen**

On tärkeää kehittää palvelutarpeiden kokonaisvaltaista arviointia ja sen perusteella tehtyä oikea-aikaista palveluohjausta. Moniammatillisia ja toiminnallisia työ- ja toimintakyvyn arviointeja tulee lisätä. Näitä arviointeja voidaan toteuttaa välityömarkkinoilla, esimerkiksi työpajoilla. Ne tuottavat laaja-alaisesti tietoa palvelutarpeista ja parantavat palveluohjauksen osuvuutta.

Ehdotus etuus- ja palvelujärjestelmien eri toimijoille asetettavista yhteisistä tavoitteista ja seurantaindikaattoreista työ- ja toimintakyvyn, työllisyyden ja osallisuuden osalta on tarkoituksenmukainen. On tärkeää, että tavoitteissa huomioidaan laajasti sosiaalinen vahvistuminen arjenhallinnan, sosiaalisten taitojen, elämänhallinnan sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksien vahvistumisen näkökulmista.

Myös vastuutyöntekijä-mallia on tarkoituksenmukaista kehittää. Tarvitsemme uudenlaista työnkuvaa, jossa yhdistyy viranomaisvastuu, rinnalla kulkeva työote, aidosti monialainen verkostotyö ja mahdollisuus yhteensovittaa etuuksia ja palveluita niin yksilöllisissä tilanteissa kuin organisaatioidenkin toiminnan tasolla. Vain näin voimme tehokkaasti tukea palvelupolkujen yhtenäisyyttä ja ehkäistä putoamista palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

On selvää, että vastuutyöntekijä-malli edellyttää rahallista resursointia, sillä malliin kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää millekään tällä hetkellä olemassa olevalle ammattiryhmälle. Monialaisen työn kentillä vastuutyöntekijä-mallin mukaan toimittaisiin jo, mikäli lait, muut rakenteet ja rahoitusjärjestelyt sen vain olisivat mahdollistaneet. Nuorten osalta tulee tarkastella, sopisiko uusi malli toteutettavaksi ja koordinoitavaksi esimerkiksi Ohjaamosta käsin.

Työ- ja toimintakykyä edistävän lainsäädäntökokonaisuuden tarkasteleminen on tärkeää. On varmistettava, että palvelut vastaavat riittävän kattavasti eri asiakastarpeisiin. Tällä hetkellä ei ole välttämättä lainkaan tarjolla palveluita, jotka keskittyisivät vahvistamaan työ- ja toimintakykyä sekä arjenhallintaa. Tämä on puute.

On turvattava se, että työ- ja elinkeinopalveluista pääsee palvelutarpeiden mukaisesti joustavasti ja nopeasti palveluihin, jotka tukevat näitä tavoitteita. Tällä hetkellä keskeisiä palveluita ovat kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus. Tässä tarkastelu- ja kehittämistyössä tulee kuulla myös järjestökenttää, joka työskentelee heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien asiakkaiden parissa ja tuntee heidän palvelutarpeensa. Huomiota on kiinnitettävä myös monialaisiin palveluihin, hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspinta-yhteistyöhön sekä hyvinvointialueiden yhteistyöhön järjestöjen kanssa.



# VAMMAISFOORUMI

Vammaisjärjestöjen yhteinen ääni

## Vammaisfoorumi ry

### Lausunto sosiaaliturvakeskuksen välimietintöön

Vammaisfoorumi ry on 27 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 220 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta ihmistä.

### YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus mainitaan välimietinnössä lähinnä kansainvälisenä ihmisoikeussopimuksena ja oikeusnormilähteenä. Välimietinnössä ei eritellä YK:n vammaissopimusta ja sen velvoitteita tarkemmin, vaikka kyseinen sopimus on Suomessa voimassa lainsäätöinä.

Sosiaaliturvaa käsittelee YK:n vammaissopimuksen artikla 28. Se edellyttää toimia, joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden ja heidän perheidensä oikeus riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan. YK:n vammaissopimus edellyttää myös taloudellista tukea vammaisille henkilöille ja muiden kanssa yhdenvertaista oikeutta eläke-etuuksiin.

Sosiaaliturvan uudistamisen näkökulmasta olennaisia YK:n vammaissopimuksen artikloja ovat myös esteettömyyttä ja saavutettavuutta käsittelevä artikla 9, koulutusta käsittelevä artikla 24, kuntoutusta käsittelevä artikla 26 sekä työtä ja työllistymistä käsittelevä artikla 27.

YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan yleiset velvoitteet 3 kohta velvoittaa osallistamaan vammaiset henkilöt ja vammaisjärjestöt. Esimerkiksi työelämään liittyvissä asioissa kolmikantainen työryhmä ei välttämättä ole riittävä, vaan lisäksi on osallistettava vammaisjärjestöt. Sosiaaliturvaa uudistettaessa on välttämätöntä pitää mielessä YK:n vammaissopimuksen osallistamisvelvoite.

### Vammaiset henkilöt välimietinnössä

Välimietinnössä eivät juurikaan näy vammaiset henkilöt eivätkä vammaisuuden liittyvät erityiskysymykset. Etenemistapana on ollut keskimääräisen henkilön näkökulma. Tämä keskimääräinen henkilö on joko työtön tai työkyvytön. Henkilön toimintakyvylle

ei sosiaaliturvajärjestelmässä anneta painoarvoa. Myös jaostojen työskentelyssä ja sosiaaliturvauudistuksen järjestämissä eri ryhmien kuulemisissa vammaiset henkilöt ja vammaisjärjestöt ovat jääneet sivurooliin. Jatkotyöskentelyssä on välttämätöntä ottaa nykyistä laajemmin, monipuolisemmin ja paremmin mukaan vammaisuuteen liittyvät erityiskysymykset.

### Työkyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli

Pääministeri Marinin hallituskaudella joustavampaa työkyvyttömyyseläkkeen mallia pohdineen työryhmän monen vuoden työ valitettavasti vesittyi viime metreillä. On välttämätöntä, että eläkejärjestelmien ja ansioiden joustavampaa yhteensovittamista viedään eteenpäin osana sosiaaliturvan kehittämistä ja uudistusta. Mallin tulee kannustaa työntekijää urakehitykseen, ottamaan vastaan palkankorotuksia, bonuksia, lisää työtä tai uusia työtehtäviä, jos nämä osoittautuvat työkyvyn puolesta mahdollisiksi. Työkyvyn menetyksen tai alentumisen kompensaatona maksettava työkyvyttömyyseläke ei saa olla esteenä yhdenvertaisille mahdollisuuksille työelämässä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kokosi kolmikantaisen työryhmän pohtimaan työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansioiden joustavampaa yhteensovittamista. Työryhmä oli jatkoa jo pääministeri Sipilän hallituskaudella aloitettuun työryhmätyöskentelyyn, jossa pohdittiin osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarista mallia.

Suomessa on yleistä, että vammaisen henkilö saa pääasiallisen toimeentulonsa työkyvyttömyyseläkkeestä. Riippuen vammautumisen ajankohdasta ja syystä, eläkettä maksaa joko vakuutusyhtiö, työeläkeyhtiö tai Kansaneläkelaitos. Kaikissa eläkettä maksavien tahojen lainsäädännössä on hieman toisistaan poikkeavat säännöt siitä, miten eläkkeet suhtautuvat mahdollisiin työssä tai yrittäjänä ansaittuihin ansiotuloihin. Viime vuosina tavoitteena on ollut kehittää joustavampaa suhdetta työeläke- ja kansaneläkejärjestelmien maksamien työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansioiden välille.

Yksi työmarkkinoilla heikossa asemassa oleva ryhmä ovat vammaiset henkilöt, jotka saavat päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä nuorella iällä, jolloin eläke maksetaan pääasiassa kansaneläkejärjestelmästä. Kansaneläkettä saavat eivät ole ehtineet kerryttää työeläkettä, joten eläkkeen taso on matala. Työkyvyttömyyseläkettä saaville on asetettu ansioraja, jonka ylittyessä eläke jätetään maksamatta. Kun nuori ihminen ponnistaa työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämäänsä, on ansiotason nostaminen osoittautunut vaikeaksi tiukan ansiorajan takia. Päästäkseen toimeentulossa riittävälle tasolle, tulisi yhtäkkiä kuntoutua täysin työkykyiseksi, mikä Kelan eläkettä saavilla on yleensä mahdotonta. Eläkkeen lepäämään jättämisen mahdollisuus ei ole tuonut ratkaisua tähän ongelmaan.

Vammaisissa henkilöissä on myös osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia. Usein osatyökyvyttömyyseläke on myönnetty melko nuorella iällä, jolloin eläkekertymä ei vielä ole ollut kovin suuri. Osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia sitoo myös ansioraja, joka asettaa kehikon

työtunneille. Osatyökyvyttömyyseläkeläisen työkyky voi yltyä 60 prosentin työpanokseen, mutta ansioraja pakottaa tekemään töitä alemmalla työkyvyn asteella, esimerkiksi 54 prosenttisesti. Joka kerran, kun esimerkiksi asiantuntijatyössä työehtosopimuksen mukainen palkankorotus nostaa työntekijöiden palkkoja, osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva joutuu vähentämään työmäärää, vaikka työkyvyssä ei olisi tapahtunut muutoksia. Tilanne voi aiheuttaa myös ristiriitoja työnantajan kanssa.

Näistä lähtökohdista Vammaisfoorumin tavoitteena on ollut kehittää malli, jossa työkyvyttömyyseläke reagoi ansioihin niin, että se vähitellen vähenee taustalta, mikäli työllä kykenee ansaitsemaan enemmän ilman, että tuloihin muodostuisi yhtäkkistä pudotusta. On välttämätöntä, että tämä malli viimein kehitetään. Sen on perusteltua olla osa sosiaaliturvauudistuksen jatkotyöskentelyä.

### **Konkreettisia toimenpide-ehdotuksia vähän**

Välimietinnössä on vähän konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Lähinnä mietinnön ehdotukset koskevat erilaisten selvitysten käynnistämistä. Koska konkreettisia ehdotuksia ei juuri ole, on vaikea arvioida, miten uudistukset tulisivat vaikuttamaan vammaisiin henkilöihin tai vammaisten lasten perheisiin.

Uudistuksessa on tehtävä huolelliset vaikutusarviointit. Myös vammaisvaikutusten arviointi on tehtävä. Vammaisten henkilöiden oikeuksien vaikutusten arviointi on tehtävä kaikissa niissä lainvalmisteluissa, joilla on vaikutuksia vammaisten henkilöiden elämään. Vammaispolitiikka ei tyhjenny sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaan kattaa kaikki eri elämän alat elinkaarimallin mukaisesti.

### **Digitalisaatio, saavutettavuus ja vaihtoehtoiset asiointitavat**

Sosiaaliturvan kehittämiseen liittyy erilaisia digitaalisia palveluja. Digitalisaatiossa on otettava vakavasti saavutettavuus. Erilaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuus on varmistettava sekä asiakkaan, omaisen tai huoltajan että alalla työskentelevän näkökulmasta. On huomattava, että vammaisen henkilö ei automaattisesti ole vain asiakas, vaan hän voi olla sektorilla työskentelevä ammattilainen.

Kaikki eivät voi käyttää digitaalisia palveluja. Tämän vuoksi on aina oltava myös vaihtoehtoinen tapa asioida. On voitava asioida puhelimitse, sähköpostitse, chat-palvelun kautta tai käymällä paikan päällä.

Helsingissä 27.2.2023

Sari Kokko  
puheenjohtaja, Vammaisfoorumi ry  
järjestöjohtaja, Näkövammaisten liitto ry

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI  
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO  
valtioneuvosto.fi  
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-503-0 PDF  
ISSN: 2490-0966 PDF