

Asia: VN/1646/2020

Lausuntopyyntö sosiaaliturvkomitean välimietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

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

Hakuajoja enemmän ongelmia asiakkaille ovat tutkimusten mukaan aiheuttaneet hakemuksiin liittyvät viivästymiset, joita tapahtuu esimerkiksi siirryttäessä etuudelta toiselle. Myös asiakkaiden vaikeus hahmottaa tarvittavien liitteiden ja selvitysten määrä ja virheellisten päätösten oikaisemiseen liittyvät prosessit aiheuttavat ongelmia, etenkin jos henkilöllä on toiminnanohjauksen ongelmia tai muita piirteitä, jotka vaikeuttavat asiointia. Niin sanotun dynaamisen hakemuksen (yhden hakemusohjelman käyttö eri etuuksien hakemiseen) voisi helpottaa niiden asiakkaiden asiointia, jotka joutuvat hakemaan useita Kelan etuuksia.

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

Tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämistä pidetään kannatettavana. Se tukisi ja edistäisi tiedon kirjaamista (yhteiset käsitteet), tietojen siirtoa eri viranomaisten välillä (yhteinen käsitys) sekä tiedon toisiokäyttöä (tilastointi ja seuranta). Yhtenäistäminen helpottaisi myös sosiaaliturvan käsitteiden ymmärtämistä, hakuprosesseja ja parantaisi siten sosiaaliturvan legitimitettä. Käsitteiden yhtenäistäminen voisi yksinkertaistaa myös erilaisten indeksi-/tasomuutosten toteuttamista ja hallintaa.

Yhtenäistämässä on huomioitava kuitenkin sosiaaliturvaetuuksille asetetut tavoitteet ja eurooppalaiset yhteentoimivuuden periaatteet.

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

Kuten mietinnössä todetaan, digitaalisen asioinnin, tiedonvaihdon ja tiedolla ohjaamisen ja johtamisen suurimpia haasteita ovat eri viranomaisten erilliset asiakirjamallit, tietorakenteet, sähköiset asiointipalvelut ja asiakasrekisterit. Tiedon on kuljettava etuuksista ja palveluista vastaavien viranomaisten välillä saumattomasti.

Todennäköisesti vaikeimmin tartuttava kysymys liittyy tietojärjestelmiin. Hyvinvointialueiden tietojärjestelmät ovat yksityisten palveluntuottajien hallussa, joka vaikeuttaa yhtenäistämisyrittämiä. Asiakkaita koskeva tieto tulisi saada liikkumaan määrällisesti, luotettavasti ja yhdenmukaisesti eri viranomaisten välillä (Kela, hyvinvointialueet, TE-palvelut). Hyvinvointialueiden järjestelmät ovat toiminnallisuudeltaan kuitenkin tässä suhteessa puutteellisia, jos kilpailutustilanteessa ei ole huomattu vaatia kaikkia tarvittavia teknisiä ratkaisuja. Erityisesti hyvinvointialueilla tiedon toisiokäyttö, esimerkiksi vaikuttavuuden arviointi ja tilastolliset seurannat ovat toistaiseksi lähes mahdottomia, koska tietojärjestelmistä ei saa ulos tutkimuskelpoista dataa, eikä tietojärjestelmätoimittajilla ole tarjota tähän kohtuuhintaisia ratkaisuja.

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Digitaalisen strategian valmistelussa on kerättävä tietoa erityisesti asiakkailta ja digipalvelujen käyttäjiltä. Olisi hyvä kehittää toimintamalli, jonka avulla kartoitetaan tehokkaasti ja aidosti eri tilanteissa olevien asiakkaiden kyvyt asioida digitaalisesti ja myös mahdollisesti tarvittava tuki.

Strategian tulisi sisältää suunnitelman siitä, kuinka digitalisaatiota edistävien toimenpiteiden vaikuttavuutta asiakkaiden tilanteisiin tullaan systemaattisesti arvioimaan. Tavoitteiden aikaansaamiseksi olisi hyödyllistä asettaa asiakkaiden tarpeisiin perustuvia ja tavoitetilaa konkretisoivia mittareita.

Tietojärjestelmien toimivuudessa on niin ikään kuultava järjestelmiä käyttäviä ammattilaisia ja asiantuntijoita, jotka tietoa tuottavat ja kirjaavat ja tutkijoita, päättäjiä, jotka tarvitsevat tietoa asiakastyöhön tai tiedolla ohjaamiseen ja johtamiseen (ks. kohta 2.1).

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

On hyvä, että työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä käsitteitä ehdotetaan selkiytettäväksi. On myös hyvä tarkentaa, millaisia etuuksia, eläkkeitä ja mahdollisesti myös palveluita koskevia käsitteitä otetaan selkiyttämisen kohteeksi. Olisi hyvä, että myös työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen työkyvyttömyyden määritelmät olisivat mukana, koska sääntely on osatyökykyisen kannalta epäselvää. Ammatillisen työkyvyttömyyden osalta käsitteistön ja sääntelyn ajantasaistamista pidetään myös tärkeänä. Samalla tehtyjen muutosehdotusten konkreettiset vaikutukset pitäisi tarkentaa niin etuuksien, eläkkeiden kuin palvelujen kannalta.

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

Etuuksien osalta tulisi mahdollistaa entistä joustavampi osallistuminen työelämään tai opintoihin erityisesti niissä tilanteissa, joissa ihminen ei ole täysin työkykyinen, hänellä on pysyvä tai vaihteleva toimintarajoite tai hänellä on muita jatkuvia tai ajoittaisia haasteita, jotka estävät täysiaikaisen työn tai opiskelun. THL:ssa tehdyn tutkimuksen mukaan etuuksien sujuvuus parantaisi myös palvelujen ja hoidon vaikuttavuutta.

Yksi mahdollisuus edistää olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä olisi ottaa käyttöön niin sanottu työkyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli, joka mahdollistaisi ansiotulojen ja

työkyvyttömyyseläkkeen nykyistä joustavamman yhteensovittamisen. Malli mahdollistaisi työnteon määrän sovittamisen mahdollisimman joustavasti kunkin henkilön olemassa olevaan työkykyyn. Tätä valmisteltiin edellisellä hallituskaudella, mutta uudistuksen edistäminen keskeytettiin. Esitetään myös harkittavaksi, voisiko osatyökyvyttömyyseläkettä ottaa käyttöön myös kansaneläkejärjestelmässä.

Sosiaaliturvaa tulisi kehittää enemmän hyvinvointitalouden näkökulmasta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toimintoja kehitetään ehkäisevään suuntaan, joka ei kaikissa tapauksissa edellytä välttämättä lainsäädännöllisiä uudistuksia, vaan johtamista, joka tunnistaa vaikuttavat toimintamallit. Työntekijöitä tukee ohjata tunnistamaan palvelutarpeita kaikilla etuus- ja palvelusektoreilla etupainotteisesti. Tällä säästettäisiin todennäköisesti suuria määriä, joka näkyisi niin etuuksien, työkyvyttömyyseläkkeiden kuin kalliin hoidon tarpeen vähenemisenä. Välineitä, mittareita ja malleja on kartoitettu jo paljon, nyt ne vain pitäisi saada käyttöön niin Kelassa, hyvinvointialueilla kuin työllisyyspalveluissa. Viranomaisilla tulisi olla velvollisuus puuttua havaitsemiinsa heikkoihinkin signaaleihin välittömästi.

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

Ehdotusta on vaikea arvioida, koska kannustimien ja velvoitteiden osalta käsitteet vaativat vielä selkiyttämistä. "Kannustin" suositellaan liitettäväksi tilanteeseen, jossa asiakasta tuetaan joko materiaalisin tai ei-materiaalisin toimin, esimerkiksi taloudellisesti tai palvelun muodossa. "Velvoite" voidaan puolestaan kytkeä tilanteeseen, josta seuraa jokin sanktio, jos henkilö ei tee, kuten etuutta saadakseen tulisi toimia. Nämä on myös kerrottava asiakkaalle selkeästi ja ymmärrettävästi niin, että asiakas ymmärtää esimerkiksi kannustimen ja velvoitteen erot. Sosiaalihuoltolaki ja laki asiakkaan asemasta ja oikeuksista sisältävät eettisiä periaatteita, joiden muuttaminen on otettava huomioon, jos sosiaalipalveluihin tai sosiaalityöhön suunnitellaan lisättäväksi velvoittavia elementtejä. Sosiaalihuoltolain 4§ mukaan palvelutarpeen arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Velvoittavuuden soveltaminen edellyttää käytännössä punnintaa, koska velvoittavuus tuo uudenlaisen ulottuvuuden palvelutarpeen arviointiin, eikä sovellu täysin ongelmitta yhteen itsemääräämisoikeutta kunnioittavan lähestymistavan kanssa.

On myös havaittu, että työkyvyttömyysetuuksia saavilla ihmisillä on usein tyydyttymätöntä hoidon ja kuntoutuksen tarvetta. Tilanteessa, jossa tarpeenmukaisia sosiaali-, kuntoutus- ja terveystalouksia ei ole kaikille riittävästi saataville, tuntuu erikoiselta ajatukselta, että palveluihin osallistumiseen pitäisi kannustaa tai velvoittaa. Yksi saumaton ja sujuva etuusjärjestelmä sekä helposti ja riittävästi saatavilla olevat palvelut edistäisivät työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa, parantamista ja erilaisten riskien ja vaikeuksien kanssa kamppailevienkin osallisuutta yhteiskunnan toimintoihin.

On myös tuotu esiin, että velvoitteita tulisi asettaa nimenomaan palvelun järjestäjille ja tuottajille, ei niitä tarvitseville asiakkaille. Tämä liittyy erityisesti siihen, että resurssit ovat niukkoja jo nyt. Velvoitteiden valvonta edellyttäisi lisää resursseja ja on epävarmaa, millainen vaikutus näillä lisäresursseilla voisi olla. Nykyiselläänkin palveluita on vaikea saada ja niin Kelan, työllisyyspalvelujen kuin hyvinvointialueidenkin lähipalveluiden on havaittu kaikkoavan erityisesti niiltä alueilta, joissa olisi tarvetta intensiivisille tukitoimille.

Mikäli kuitenkin päädytään siihen, että jatketaan velvoittavuuden lisäämistä palvelutarpeen arviointiin, yksi mahdollisuus olisi kokeilla tehostettua palvelutarpeen arviointia jonkin selkeän syrjäytymisriskin, kuten mielenterveys-, päihde- tai riippuvuusongelman kohdalla. Nämä ovat todellisia riskiryhmiä, jotka eivät saa aina heille kuuluvia palveluja tai hoitoa. Tutkimukset kertovat näiden ihmisten kohtaamista etuus- ja palveluvajeista, hoitoon pääsyn vaikeuksista, palveluista pudottamisesta ja jopa huonosta kohtelusta. Tarpeiden tunnistamiseen on useita välineitä, kuten välitön puheeksiottaminen, AUDIT-testi ja varhaisen tunnistamisen työkalut, joita riskiryhmien tunnistamisessa voitaisiin käyttää. (Ks. myös kommentti kohtaan 3.2 etupainotteista tunnistamisesta).

Lisäksi on selvitettävä tietojen kirjaamiseen liittyvät käytännöt. Nykyisenlainen järjestelmä Kelan ja hyvinvointialueiden välillä ei vielä mahdollista esitetyn velvoittavuuden seuraamista.

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

Kaikki työkäiset eivät ole toimintakyvyltään tai terveydeltään työkykyisiä edes osa-aikaisesti. THL:n seurannoissa työllistyminen asiakkaiden tavoitteena on jatkuvasti laskenut (vuosina 2011–2012 noin ½ asiakkaista asettanut työllistämisen tavoitteeksi; vuosina 2018–2019 noin 1/3 asiakkaista asettanut työllistämisen tavoitteeksi). Suurimpana syynä olleet terveysongelmat. Erityisesti aikuissosiaalityöhön tarvitaan tarkat ohjeet siitä, miten he voivat tunnistaa asiakkaat, joilla on työkykyä jäljellä ja ne, joilla sitä ei ole. Nykyisinkin käytetään liian vähän mahdollisuuksia selvittää asiakkaan terveydentila tai työkyky, mikä vaikeuttaa oikealle etuudelle siirtymistä.

Ensimmäinen toimenpide on tehdä kartoitus, miten yleistä on työmarkkinatuella oleminen silloin, kun ihmisen pitäisi oikeasti olla sairauspäivärahalla tai muulla työkyvyttömyysetuudella. Tällaiseen tilanteeseen johtaa tällä hetkellä mm. hakubyrokratia lääkärinlausuntoineen, jolloin lyhyen sairastamisen takia ihminen ei halua siirtyä sairauspäivärahalle. Jos sairauspäivärahalle siirtymiseenkin liitettäisiin tarpeenmukaisesti palveluihin pääsy, niin oikealle etuudelle siirtyminen olisi houkuttelevampaa. Myös päihde- ja riippuvuusongelmat voivat aiheuttaa pitkäaikaista työttömyyttä ja vaikeutta työmarkkinoille pääsystä. Selvitysten tulisi koskea myös eri tavalla vammaisten henkilöiden ja harvinaissairaiden henkilöiden tilanteita.

Seuraava vaihe on avata väyliä työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen. Niin kauan, kun vain kokopäivätyö on ainoa työelämään osallistumisen tapa, ei osatyökykyisten, terveysongelmista, päihde- tai riippuvuusongelmista kärsivien tai osa-aikatyötä ennaltaehkäisevästi tarvitsevien tilanne muutu nykyisestä. Suomessa järjestelmä on niin jäykkä, että vain osatyökyvyttömyyseläkettä saavilla työttömyysetuusoikeuteen riittää osa-aikatyön hakeminen. Suomessa kannattaisi selvittää Tanskan Flex-job mallin mahdollisuuksia, jossa kunta maksaa osan palkasta tukena ja työnantaja osan. Tanskassa on noin 100 000 henkilöä flexjob-järjestelyssä. Keskimääräinen työaika on 9 tuntia viikossa. Palkka ja tuki muodostavat yhdessä kohtuullisen toimeentulon. Muutenkin osittaista työllistymistä olisi järkevä tukea erityisesti nuorten henkilöiden kohdalla, joilla on riski joutua pysyvästi työkyvyttömyyseläkkeelle. Nykyisen järjestelmän puitteissa osittainen työllistyminen tuottaa suhteellisen paljon byrokratiaa ja se ei kannusta työllistymään.

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12) **5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten**

etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

Mietintö on oikealla linjalla todetessaan, että etuusjärjestelmää tulisi uudistaa niin, että eri etuuksilta olisi mahdollista päästä joustavammin opiskelemaan, kehittämään omaa osaamista ja täydentämään osaamisessa olevia puutteita.

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

Ensinnäkin kaikkia nuoria taustasta riippumatta tulee kohdella yhdenvertaisesti. Toiseksi, yli hallintorajojen pitäisi asettaa yhteiseksi tavoitteeksi, että kaikkia nuoria, joilla ei ole toisen asteen koulutusta, kannustetaan ja ohjataan ensisikaisesti hakeutumaan koulutukseen. Kolmanneksi, perustutkintokoulutuksissa tulisi olla velvoite poluttaa nuoria työelämään. Koulutus ei voi olla vain tutkinnon saavuttamisen väline. Tähän auttaisi toimiva oppilaitosten työllistämisaikutusten palkitsemisjärjestelmä.

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

Opiskeluajan toimeentulon pitäisi olla riittävä, jotta opiskelija voisi keskittyä opiskeluun eikä hänen pitäisi kantaa liiaksi huolta omasta toimeentulostaan. Käytännössä monet opiskelijat menevät töihin, koska opiskeluajan toimeentulo ei ole riittävä ja tämä pidentää opiskeluaikojaa. Esitetään harkittavaksi, voisiko tavoiteajassa valmistumista tukea esimerkiksi verohuojennuksin. On myös huolehdittava, ettei opiskelija käytä tukikuukausiaan, jos hän on sairastunut pidemmäksi aikaa eikä voi tuona aika suorittaa opintojaan.

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

Ehdotus lapsilisän uudistamisesta on kannatettava. On hyvä, että komitea tuo esiin, että uudistamisessa huomioidaan erityisesti pienituloisten ja köyhyysriskissä olevien lapsiperheiden näkökulma.

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

Komitean ehdotuksia lapsen hoidon ja ansiotyön yhdistämisen mahdollistavan tukijärjestelmän uudistamisesta pidetään kannatettavana. Etuus- ja palvelujärjestelmää tulisi kehittää yhdessä siten, että kaikilla vanhemmilla olisi yhdenvertainen mahdollisuus osallistua työelämään.

Oikeusministeriö on kesäkuussa 2022 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella nykyistä ohjeistusta täydentävä ehdotus vuoroasuvan lapsen elatusavun määrittämisessä huomioon otettavista näkökohdista. Ero koskee vuosittain 30 000 lasta ja osa niistä vaikeutuu. Työssä tulisi huomioida se, etteivät etuuksiin liittyvät tekijät eskaloisi erotilanteita.

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

Pitkäaikaissairaiden ja vammaisten lasten perheiden toimeentulo on tyyppisesimerkki siitä, miten etuus- ja palvelujärjestelmä on pirstaleinen ja vaikeasti yhteensovittettava. Uudistuksessa on hyvä tarkastella erilaisia asiakaspolkuja, jotta ihmisten lukuisat eri tarpeet hahmottuvat kunnolla. Esimerkiksi vuonna 2021 omaishoidon tukea sai yli 9700 lasta. Omaishoidon palvelut eivät kuitenkaan aina vastaa lapsiperheiden tarpeisiin ja omaishoidon tuen kriteerit on saatettu kunnassa laatia ikääntyneiden ihmisten tarpeista lähtien. Omaishoidosta maksettavan palkkion lisäksi lapsi voi saada Kelan maksamaa vammaistukea, kuntoutusta, terapiaa ja lääke- ja matkakorvauksia. Vammaisten lasten perheet saavat muita perheitä useammin myös toimeentulotukea. Pitkäaikaissairautta tai toimintarajoitteen vuoksi paljon tukea tarvitsevien lasten ja nuorten omaiset tulisi tunnistaa omaishoitajiksi ja siten oikeutetuksi taloudelliseen tukeen esimerkiksi työaikana tehtyjen käyntien, osa-aikatyön tai kodinhoitoavun mahdollistamiseksi.

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

Komitea on koonnut ansiokkaasti asumistuen tarpeeseen liittyviä tekijöitä. Asuntojen kalleuden, työttömyyden ja matalapalkkaisuuden ohella taloudellinen kyvykkyys huolehtia asumismenoista voi olla heikko esimerkiksi pitkäaikaisen tai ajoittaisen työ- ja toimintakykyyn vaikuttavan sairauden, vamman tai toimintarajoitteen vuoksi. Taloudelliseen kyvykkyuteen voi liittyä myös toisen henkilön vammasta tai pitkäaikaisesta sairaudesta johtuva avuntarve tai taloudellinen menetys. Pitkittyneen asumistuen tarve tulee ehdottomasti selvittää asumiseen liittyvät eri tekijät mahdollisimman kattavasti huomioiden.

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18) 8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämiseksi?

Komitean tekemät ehdotukset ovat sellaisia, että ne tulisi laittaa käytäntöön mahdollisimman pian. Toimeentulotuen ei tulisi paikata perusturvaa, vaan perusturvaa tulisi kehittää tältä osin toimivammaksi. Toimeentulotuen tarpeen vähentämisessä välimietinnössä on ehdotus, että erilaisten välimuotoisten tukimuotojen eli osallistavan toiminnan (vapaaehtoistyö, harrastustoiminta, opiskelu, pienimuotoinen palkkatyö) käyttöä lisättäisiin, mitä pidetään kannatettavana. Lainsäädännön tulisi mahdollista edellä mainittujen toimintojen yhdistämisen perusturvaan ilman, että asiakas olisi vaarassa menettää etuuden.

Asumiseen liittyy huono-osaisuuden kasaantumista, jota esimerkiksi asuntopolitiikka, lähipalvelujen puute ja toimimaton sosiaaliturva kiihdyttävät. Valitettavasti kaikkia ongelmia ei voida poistaa pelkästään etuusratkaisuilla, vaan lisäämällä kohtuuhintaista asuntorakentamista ja toimivia lähipalveluja sinne, missä niitä tarvitaan.

Ehdotus toimeentulotuen ja perusturvan keskinäisyyden ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöiden selvittämiseksi on tärkeä. Tämä ja asumistukeen liittyvä selvitys (ehdotus 16) ovat sen verran kytköksissä toisiinsa, että ehdotetaan harkittavaksi niiden yhdistämistä tai tekemistä saman selvityskokonaisuuden alla.

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

Toimeentulotuen käytön syistä tiedetään jo paljon ja tämä tieto tulisi hyödyntää jatkovalmistelussa. Vuonna 2022 noin kolmannes toimeentulotuen saajista oli saanut etuutta yhtäjaksoisesti yli vuoden ajan. Kelan mukaan tämä tarkoittaa reilua 64 000 henkilöä.

Pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön taustalla on yhtäältä perusturvan riittämättömyys ja toisaalta asiakkaiden heikko työ- tai toimintakyky ja toimintarajoitteet, jotka vaikeuttavat tulojen hankintaa. Esimerkiksi toimintarajoitteilla henkilöillä työttömien osuus on lähes kaksinkertainen verrattuna muihin työkäisiin. Mielenterveyden, päihteiden ja riippuvuuksien sekä velkojen tuomat vaikeudet on havaittu tutkimuksissa. THL seuraa toimeentulotuen käyttöä ja sen liittymistä aikuissosiaalityön asiakkuuteen. THL seuraa toimeentulotuen käyttöä ja sen liittymistä aikuissosiaalityön asiakkuuteen, mukaan lukien toimeentulotukilain muutoksia sekä Kelan ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä.

Pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähentämisessä toimivat lähipalvelut ovat myös tärkeitä.

Ehdotus toimeentulotuen ja perusturvan keskinäisyyden ja pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöiden selvittämiseksi on tärkeä. Tämä ja asumistukeen liittyvä selvitys (ehdotus 16) ovat sen verran kytköksissä toisiinsa, että ehdotetaan harkittavaksi niiden yhdistämistä tai tekemistä saman selvityskokonaisuuden alla.

Palvelutarpeen arvioinnin tehostamisen osalta ks kommentit kohtaan 3.3.

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

Työikäisten työ- ja toimintakykyä voidaan vahvistaa ja ammattilaisten työtä tukea perustamalla sote-keskukseen monialainen ja moniammatillinen työkyvyn tuen tiimi ja ottamalla käyttöön laatukriteereihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus. Sekä työkyvyn tuen tiimi että työhönvalmennus edellyttävät rakenteita ja yhteistyökäytäntöjä, joista on etukäteen sovittu niin strategisella kuin operatiivisella tasolla. Tällaisiin tiimeihin tarvitaan sosiaalityön, terveydenhuollon, Kelan ja työllisyyspalveluiden ammattilaisia. Koska julkisella sektorilla on henkilöstö- ja resurssipula, on vaikuttavat menetelmät saatava käyttöön. Hyvin suunniteltu ja organisoitu monialainen yhteistyö työ- ja toimintakyvyn kysymyksissä voi parhaimmillaan tuoda pitkällä tähtäimellä kustannussäästöjä, kun ns. turhat palvelutapahtumat ja asiakaskäynnit vähenevät ja asiakkaat ohjataan alusta alkaen hänelle tarpeellisten palvelujen piiriin. Tämä mahdollistaa myös asiakkaiden siirtymisen aiempaa nopeammin esimerkiksi kohti kolutusta tai työmarkkinoita.

Tuetun työllistymisen menetelmä alentuneen työkyvyn henkilöillä (IPS-toimintamallin mukainen) on osoittautunut Suomessakin vaikuttavaksi. Myös sosiaaliturvassa tulisi kannustaa mielenterveyssyyn alentuneen työkyvyn asiakkaita nopeaan, edes osa-aikaiseen työllistymiseen ilman tarpeetonta lisäbyrokratiaa ja tulojen jatkuvuuden varmistamiseksi.

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

Mietinnön sivulla 126 esitetty kuvio 2 noudattelee samaa periaatetta, kuin tämänhetkinen työikäisten palvelujen asiakassuunnitelma (ks. Sosmeta). Lainsäädännön valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota mahdollisimman selkeään ja yksiselitteiseen muotoiluun monialaisen asiakassuunnitelman sisällöstä. Tulisi myös selkeästi ilmaista monialaisen asiakassuunnitelman ja muiden suunnitelmien väliset suhteet.

On päätettävä, mikä taho on asiakassuunnitelmasta vastuussa ja mihin rekisteriin yhteinen suunnitelma kirjataan. Tulisi myös pohtia, olisiko mahdollista kirjata yhteisillä tietorakenteilla toimialojen rekisterirajoja ylittäviä suunnitelmia. Monialaisen asiakassuunnitelman laatiminen

edellyttää yhteen sopivia tietojärjestelmiä, asiakirjoja ja asiakirjamääryityksiä. Tämänhetkiset tietojärjestelmät Kelan, työllisyyspalveluiden ja hyvinvointialueiden välillä eivät mahdollista vielä kovinkaan merkittävää tietojen vaihtoa. Kansallisesti on myös selvitettävä, miten tietojärjestelmien erillisyydestä ja yhteensopimattomuudesta aiheutuvat ongelmat ratkaistaan. Yhtenäistä tiedonhallintaa on edistettävä myös Kanta-palvelujen avulla. Monialaisen asiakassuunnitelman kirjaamisen ja toimintamallin kouluttamiseen tulisi kiinnittää niin ikään huomiota ja se tulisi resursoida riittävästi.

On hyvä, jos tässä yhteydessä asiakas myöntää käyttöoikeudet eri ammattiryhmille asiakassuunnitelman laadinnan yhteydessä.

Sosiaalityössä suunnitelmallinen asiakastyö on vielä varsin vähäistä, vaikka sitä on tuettu mm. sosiaalihuollon kehittämissuunnitelman aikana (THL). Joissain kunnissa ei vuonna 2022 kirjattu yhtäkään työikäisten palvelujen asiakassuunnitelmaa. Vaarana on, että jos suunnitelmista tehdään vieläkin monivaiheisempia, niiden tekeminen vähenee entisestään.

Lisäksi on havaittu, että sosiaalihuollossa työntekijöillä ei ole tarpeeksi tietoa siitä, millaisia asioita voi kirjata esimerkiksi sosiaalihuollon ja millaisia terveydenhuollon asiakastietoihin. Eli lainsäädäntö on myös muutettava siltä osin, kuin se vaikeuttaa monialaista työtä, kirjaamista ja tietojen siirtoa. Myös kansallisia ohjeistuksia tarvitaan.

B) Tilasto- ja tutkimustietopohjan vahvistaminen on kriittinen toimenpide, joka mahdollistaa mm. palveluiden käytön ja vaikuttavuuden tietoon perustuvan arvioinnin ja kehittämistoimien kohdentamisen. (ks. myös lausunnon kohta 8.2). Tilastoinnin ei tule palvella vain välittömien kustannusten seurantaa, vaan pitkäaikaisvaikutusten seurantaa (hyvinvointitalous). Esimerkiksi työkykyä ja kuntoutumista tukevissa palveluissa on paljon sisältöä, joiden kustannukset ovat huomattavat mutta arvio vaikuttavuudesta puuttuu. Panostamalla tutkimusnäyttöön perustuviin palveluihin voidaan samanaikaisesti edistää lasten ja nuorten hyvinvointia, estää opinnoista tai työelämästä syrjäytymistä ja vahvistaa julkista taloutta. Tätä tulisi edellyttää paitsi terveyden- ja sosiaalihuollon menetelmiltä, myös Kelan tarjoamilta palveluilta. Kela järjestää erilaisia kuntoutusvalmennuksia (esimerkiksi sairausperusteiset kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskurssit, nuoren ammatillinen kuntoutus, nuorten Nuotti-valmennus) ja tarjoaa etuuksia (esimerkiksi nuoren kuntoutusraha), joiden vaikuttavuudesta suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin ei ole olemassa tutkimusnäyttöä.

C) Vastuutyöntekijämallista hyötyisivät erityisesti henkilöt, joilla on esimerkiksi terveydellisiä tai taloudellisia vaikeuksia ja toimintarajoite samaan aikaan. Myös harvinaissairaat henkilöt hyötyisivät tästä. Asiakkaalle tulisi nimetä vastuutyöntekijä ensisijaisista palveluista, joka tuntee kokonaistilanteen ja kontaktoi tarvittavat muut ammatilliset yhteistyöhön asiakkaan tarpeiden äärelle. Malli voisi omalta osaltaan vähentää asiakkaalle hyödyttömien palvelujen käyttöä, mikä mahdollistaa niukkojen palveluresurssien suuntaamiseen niille asiakkaille, jotka kutakin palvelua oikeasti tarvitsevat. On myös huomioitava, että joitain neuvonta- ja ohjaustarpeita voitaisiin vähentää selkiyttämällä hakemuksia, päätöksiä ja ohjeita.

9.3 Mitä muuta tulisi ottaa huomioon alaluvun 5.10 ehdotusten edistämisessä?

Sähköisen itsearviointivälineen sekä lähete- ja palautekanavan kehittämistä on harkittava huolella. Uusien välineiden tutkiminen ja kehittäminen on hidasta. THL on tutkinut ja kehittänyt vuodesta 2010 lähtien työikäisten palveluihin integroitua AVAIN-mittaria, joka mahdollistaa jo kattavasti työ- ja toimintakyvyn sekä terveyden itsearvioinnin työikäisten henkilöiden kohdalla. On pidettävä

mielessä, että tietojärjestelmiin tehtävät muutokset vaativat mittavan kehittämis- ja tutkimuspanostuksen mukaan lukien käytettävyydestä asiakkaiden ja ammattilaisten kanssa, jos lähdetään kehittämään jotain uutta välinettä.

Lakeja uudistettaessa tulisi jo ennakolta huomioida tiedonhallinnan näkökulma, jotta uusista palveluista olisi mahdollista kerätä myös tietoa. Lait, joissa säädetään palveluista, jotka epätarkasti viittaavat toisiinsa ja muodostuvat erilaisista palveluiden kombinaatioista eivät tue tiedonhallintaa ja varmista laadukasta tiedonkeruuta.

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

Mietinnön ehdotukset ovat kannatettavia. Tulojen jatkuvuus hyödyttäisi erityisesti alentuneen työ- ja opiskelukyvyn sekä työn ja opintojen ulkopuolella olevia tai näiden välillä statusta vaihtavia henkilöitä. Jos etuudet eli tulot riippuvat kulloisestakin statuksesta, käsitteet ovat erilaisia ja statuksen vaihto johtaa takaisinperintään toisesta järjestelmästä, tämä ei edistä kuntoutumista opintoihin tai työhön.

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

Kysymys 30 vapaaehtoinen vakuuttaminen: Miten vakuutusmaksu määritellään tilanteessa, jossa vakuuttaminen on vapaaehtoista? Kuka vakuutusmaksun maksaisi: vakuutettu itse? Ja miten ja missä vakuutusta hallinnoitaisiin?

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

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

Ehdotus syyperusteisten perusturvaetuuksien yhdistämisestä on kannatettava. Perusturvaetuuksien yhtenäistäminen poistaisi sitä siirtymäkitkaa, joka nyt rajoittaa ihmisten siirtymistä asemasta toiseen, kun he pelkäävät etuuden maksun katkoksia ja mahdollisia kielteisiä päätöksiä uudesta etuudesta. Jos yhden perusturvaetuuden myötä poistuisi tiettyjä epävarmuustekijöitä, kun ihminen ei enää aina siirtyisikään etuudelta toiselle tilanteen vaihtuessa, voisi tämä kannustaa ja rohkaista ihmisiä suurempaan aktiivisuuteen tilanteensa muuttamiseksi. Helpommin ymmärrettävä järjestelmä jättäisi ihmisille enemmän voimavaroja oman tilanteen edistämiseen, kun kapasiteettia ei menisi järjestelmän ehtojen ja rajoitteiden ymmärtämiseen ja muutostilanteiden etuusratkaisujen pelkäämiseen. On kuitenkin selvitettävä, millaiset riskit/elämäntilanteet kuuluisivat yhden etuuden piiriin, millaisia velvoitteita niihin sisältyisi ja millä tavoin etuuksiin liittyviä velvoitteita valvottaisiin.

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

Kuten THL on esittänyt, yhden syyperustaisen perusturvaetuuden toteutumisen mahdollisuudet on syytä selvittää mahdollisimman pian (Peltoniemi ym. 2023). Selvitykseen kuuluu etuuden määräytymisperusteiden yhtenäistäminen ja ne riskit, joita etuuden tulisi kattaa. Tästä vaiheesta seuraa se, että myös etuuden saamisen edellytykset määritellään. THL:n tutkijat ovat myös

esittäneet, että yhden perusturvaetuuden valmistelussa arvioidaan vaikutukset, joita uudistamisella saavutetaan.

13. Ehdotusten priorisointi**13.1 Välimietinnössä on komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille. Mitä kolmea ehdotusta tulisi edistää ensimmäisenä ja miksi?**

Tavoitteeksi tulee asettaa tässä vaiheessa yhden perusturvaetuuden malli. Tähän liittyen komitean mietinnössä olevat kolme tärkeintä kokonaisuutta ovat:

1. Etuuksien, mutta myös niihin liittyvien palveluiden käsitteiden selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen (ehdotukset 1,2, 5, ks. myös tämän lausunnon kommentit kohtiin 1.2 ja 3.1).
2. Kirjaamisen, tiedonhallinnan ja tilastoinnin, vaikuttavuuden arvioinnin kokonaisuus etuuksissa ja palveluissa (ehdotukset 3,4, 20, ks. myös lausunnon kommentit kohtiin 2.1, 2.2, 3.3, 8.2, 9.2 (A) ja 9.3).
3. Työn, sosiaaliturvan ja palvelujen välinen yhteys ja yhteensovittamisen mahdollisuudet (ehdotukset 10, 26, 27, ks. myös kommentit kohtiin 3.2, 3.3, 4.1, 6.3, 9.2).

Koska sosiaaliturva käsittää sekä etuudet että palvelut, esitetään palvelunäkökulman vahvistamista kaikessa jatkotyössä.

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

Toimiva sosiaaliturva ylläpitää niiden ihmisten kulutuskysyntää ja hyvinvointia, joiden toimeentulo ja hyvinvointi on kokonaan tai osin sosiaaliturvan varassa. Julkisen talouden kestävyydellä ja sosiaalisella kestävyydellä (esim. riittävyys, oikeudenmukaisuus, luottamus) on yhteydet toisiinsa. Jos tavoitteeksi asetetaan julkisen talouden kestävyden parantaminen pitkällä aikavälillä ja tehdään siihen liittyviä toimenpiteitä, niin pitäisi myös tutkia, mitkä ovat niiden vaikutukset sosiaaliseen kestävyteen lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä.

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

Ks. lausunnon kohta 13.1.

15.2 Mihin suuntaan lueteltuja kokonaisuuksia tulisi kehittää?

Kokonaisuudet 4, 5 ja 6 tarvitsevat lisää konkretiaa, eli mitkä kaikki etuudet ovat tarkasteltavina, mitä rajataan tarkastelusta mahdollisesti pois ja mitä tavoitteita selvitystyölle asetetaan. Myös se, mitä vaihtoehtoisilla järjestämistapoja tarkoitetaan, mitä konkreettisesti tarkoitetaan sosiaaliturvan kokonaisrakenteen uudistamisella pitkällä aikavälillä? Mietinnössä työllisyyden tukeminen on priorisoitu ensimmäiselle sijalle. Sosiaaliturvan muut ulottuvuudet (terveys, hyvinvointi) olisi hyvä ottaa vahvemmin mukaan jatkokaudella.

16. Mitä muuta haluat todeta sosiaaliturvauudistuksesta?

Sosiaalipalveluiden osuus sosiaaliturvasta noin 40 prosenttia, lisäksi sosiaaliturvauudistuksen yhtenä tavoitteena palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Erityisesti sosiaalityö on nostettu monessa sosiaaliturvan uudistamiseen liittyvässä kohdassa esille. Tämän vuoksi ehdotetaan, että sosiaalityön kokonaisuus selvitetään ja tehdään uudistamishdotukset. Selvitys voidaan toteuttaa erillisjaostona tai laajempaa tutkimus- ja selvityshankkeena. Selvityksen kohteena olisivat (a) sosiaalihuollon lainsäädäntö, ja siihen tarvittavat muutokset, kuten riskikategorioiden (eli turvaa vaativien elämäntilanteiden) uudelleen arviointi; (b) sosiaalityöntekijöiden toimivalta asiakkaan etuuksissa & työllistämässä, (c) sosiaalityön asiakkaiden käyttämät tuet ja etuudet, erityisesti toimeentulotuki, (d) palvelutarpeen arviointi, (e) tietojärjestelmät, kirjaaminen ja tilastointi, (f) selvitys tuen ja kannustuksen vs. velvoittavuuden vaikutuksista asiakkaille (AVAIN-mittarilla), (g) sosiaalityötä koskevien uudistusten kustannus- ja henkilöstövaikutukset.

Muita huomioita komitean mietintöön:

Sosiaaliturvan vastikkeellisuutta lisättäessä pitää ylipäättään huomioida ihmisten erilaiset lähtökohdat. Välimietinnön tulokulma on "mediaanikansalaisen", esimerkiksi vammaisten henkilöiden tai muiden vähemmistöihin kuuluvien erityistilanteita ei ole kovinkaan syvällisesti huomioitu.

Työllistymispalveluja ja muuta tukea (niiden vaikuttavuus) pitää olla saatavissa riittävästi työttömille henkilöille ja erityisesti niille, jotka tarvitsevat eniten tukea työllistyäkseen. Työkykyyn ja -kyvyttömyyteen liittyvien ehdotusten vaikutustenarviointi on tärkeää, ja sille tulee varata riittävä aika ja resurssit, esimerkiksi koskien vammaisvaikutuksia.

Toimivalla sosiaaliturvalla on havaittu olevan yhteiskuntaa vakauttava ja myös bruttokansantuotetta kasvattava vaikutus. Nämä havainnot liittyvät siihen, että ihmisillä on olemassa turva, jos oma terveys, voimavarat tai muu omaan toimeentuloon merkittävästi liittyvä tilanne heikentää kykyä ansaita omaa toimeentuloaan. Sen sijaan ei juuri ole näyttöä siitä, että sosiaaliturvaan lisättävillä velvoitteilla olisi yhteiskuntaa vakauttavaa tai kansantuotetta kasvattavaa vaikutusta. On hyvä ottaa huomioon, että tutkimusten mukaan erilaiset sanktiot ja velvoitteet ovat aiheuttaneet ahdistusta ja epävarmuutta sosiaaliturvan saajien keskuudessa (esim. perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyvät tutkimukset).

On hyvä, että komitea on ottanut mietinnössään laajasti huomioon myös tiedonhallinnan, kuten käsitelmäärittelyn ja muun terminologisen työn näkökulmat.

Kivipelto Minna
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos