

Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA)

ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi



ISSN 1236-2115 (painettu)
ISSN 1797-9897 (verkkajulkaisu)
ISBN 978-952-00-2952-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2953-1 (PDF)
URN:ISBN:978-952-00-2953-1
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2953-1>

KUVAILELEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	Julkaisun päivämäärä 31.12.2009
Tekijät Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA-komitea) pj. Markku Lehto sihteerit: Pasi Moisio ja Lauri Pelkonen	Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö HARE-numero ja toimitelimen asettamispäivä STM042:00/2007, 14.6.2007
Julkaisun nimi Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi	
Tiivistelmä <p>Valtioneuvosto asetti kesäkuussa 2007 komitean valmistelemaan sosiaaliturvan uudistamista. Komitean tehtävänä on hallitusohjelman mukaisesti laatia ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta laatimalla ehdotus riittävästä perusturvasta, aktiivivaihtoehtoja korostavasta ansioturvasta, kannustavuuden parantamisesta, sosiaaliturvan selkeyttämisestä ja sosiaaliturvan kestävyuden varmistamisesta. Määräaikaa ehdotuksen laatimisille annettiin vuoden 2009 loppuun saakka. Hallituksen iltakoulun kannanotossa toukokuussa 2008 edellytettiin, että komitea laatii uudistuksen peruslinjaukset vuoden 2008 loppuun mennessä. Lisäksi kiireelliset ehdotukset tuli tehdä siten, että ne ovat eduskunnan käsiteltävinä syksyllä 2008. Komitean esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen peruslinjauksista julkaistiin tammikuussa 2009 (STM Selvityksiä 2009:10). Merkittävä osa peruslinjauksiin sisältyvistä ehdotuksista oli konkreettisia lainsäädäntöä koskevia esityksiä, jotka ovat jo siirtyneet lainvalmisteluun. Tammikuun 2009 peruslinjaukset muodostavat komitean loppuraportin lähtökohdan. Komitean ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, joka linjaa sosiaaliturvan kehittämistä. Komitea on ymmärtänyt tehtäväkseen tarkastella sosiaaliturvan haasteita nimenomaan pitkällä tähtäyksellä, seuraavan vuosikymmenen loppupuolelle saakka. Monet ehdotukset tähtäävät työllisyysasteen nostamiseen tulevaisuudessa. Ehdotukset voidaan toteuttaa vain julkisen talouden kestävyuden sallimissa rajoissa. Komitean näkemyksen mukaan pitkällä tähtäyksellä vakavimman uhan sosiaaliturvan kestävyydelle asettaa ikärakenteen muutos. Tästä syystä komitea on selvittänyt laajalti sellaisia toimenpidevaihtoehtoja, jotka mahdollistavat työllisyysasteen nostamisen taantuman jälkeisinä vuosina.</p> <p>Komitean ehdotuksia, jotka ovat edenneet lainsäädännöksi, taikka joiden toteuttamisaikataulusta on erikseen päätetty, ovat muun muassa takuueläke, indeksisuojan laajennus, perusvähennyksen korotus, kuntoutuspsykoterapian lakisääteistäminen, kuntoutusrahan vähimmäismäärän korottaminen, työterveyshuollon vaikuttavuuden parantaminen, osasairauspäiväraha, eläkkeen lepäämään jättäminen, sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovitus, työttömyysturvan ennakkomaksun joustavoittaminen sekä ns. sosiaatupossa sovitut toimenpiteet koskien työttömyyspäivärahaa, lisäpäiväoikeuksia, vuorotteluvapaan vakinaistamista, muutosturva, koulutuspäivärahaa, aikuiskoulutustukea ja prosentivähennyslakia.</p> <p>Perusturvan tasoa ehdotetaan parannettavaksi jo sovitujen takuueläkkeen ja indeksisuojan lisäksi myös aktiivintilisiä korottamalla ja poistamalla vähimmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuu aika. Lisäksi perusturvan tason määräaikainen arviointi ehdotetaan lakisääteistettäväksi. Kustannusten korvausten osalta ehdotuksina ovat yleisen asumistuen yksinkertaistaminen, asumiskäytön järjestelmän yhtenäistäminen, julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön edistäminen sekä hoitotuen toimeenpanon siirtäminen Kelalle. Asiakasmaksuja koskevia ehdotuksia ovat muun muassa asumispalvelujen maksujen sitominen kotihoidon maksuun sekä terveydenhuollon yhtenäinen maksukatto.</p> <p>Toimeentuloturvan kannustavuutta ehdotetaan parannettavaksi aktivointisuunnitelman aikaistamisella, työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopumisella, toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vakinaistamisella, työttömyysturvan sovittelun yksinkertaistamisella sekä työllistymisasettelikokeilulla. Lisäksi toimeentulotuen perusosan alentamisen kriteereitä tarkistetaan koulutuksesta kieltäytymisen osalta. Lisäksi ehdotetaan muun muassa työpankkimallin kokeilun jatkamista, sairauspäivärahan enimmäisajan joustavoittamista, eläkkeen lepäämään jättämisen ansaintarajan korottamista, osatyökyvyttömyyseläkkeen luomista kansaneläkkeeseen, työssäkäyntiläisän luomista vammaistukeen sekä kuntouttavasta työtoiminnasta kunnille maksettava korvauksen porrastamista. Lisäksi kuntoutusta ehdotetaan tehostettavan asettamalla määräaika kuntoutustarpeen arvioinnille sekä nostamalla lääkinällisen kuntoutuksen ikäraja.</p> <p>Lainsäädännön ja menettelytapojen selkeyttämistä koskevia esityksiä komitean loppumietinnössä ovat sosiaaliturvalainsäädännön kehittämisohjelma, tulolajien käsittelyn vaihteellinen kehittäminen, työttömyydenaikaisen perusturvaetuuksien yhdistäminen, yhden asiointin periaate, käsittelytakuu, päätöksen oikaisumenettelyn laajentaminen sekä sähköisen hakemusmenettelyn selkeyttäminen luomalla yhden palvelupisteen malli sekä sähköinen potilasasiakirja-arkisto.</p>	
Asiasanat sosiaaliturva, sosiaalivakuutus, toimeentuloturva, etuudet, ansioturva, perusturva, sosiaalimenot	
Bibliografiset tiedot Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62 ISBN 978-952-00-2952-4 (nid.), ISBN 978-952-00-2953-1 (PDF) ISSN 1236-2115 (painettu), ISSN 1797-9897 (verkkojulkaisu) URN:ISBN:978-952-00-2953-1 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2953-1	Muut tiedot www.stm.fi/julkaisut Kokonaissivumäärä 188 Kieli suomi Hinta - € Luottamuksellisuus Julkinen
Tätä julkaisua myy ja välittää Yliopistopainon kirjamyynti, http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/books@yliopistopaino.fi 00014 HELSINGIN YLIOPISTO Puhelin (09) 7010 2363 tai (09) 7010 2366 Fax (09) 7010 2374	Kustantaja  SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 31.12.2009	
Författare Kommittén för reformen av den sociala tryggheten (SATA-kommittén) ordf. Markku Lehto sekreterare: Pasi Moisio och Lauri Pelkonen	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet STM042:00/2007, 14.6.2007	
Publikationens titel Sata-kommitténs förslag till reform av den sociala tryggheten		
Referat Statsrådet tillsatte i juni 2007 en kommitté för att bereda en reform av den sociala tryggheten. Kommitténs uppgift är i enlighet med regeringsprogrammet att utarbeta ett förslag till totalreform av den sociala tryggheten. Det ska vara ett förslag om tillräcklig grundtrygghet, utkomstskydd som betonar aktiveringsalternativ, förbättring av incitament, förtydligande av den sociala tryggheten och säkerställande av den sociala trygghetens uthållighet. Tidsfristen för utarbetande av förslagen var satt till utgången av år 2009. Ställningstagandet i regeringens aftonskola i maj 2008 förutsatte att kommittén utarbetar grundläggande riktlinjer för reformen före utgången av år 2008. Dessutom skulle brådskande förslag utarbetas så att riksdagen kunde behandla dem under hösten 2008. Kommitténs förslag till centrala riktlinjer för helhetsreformen av den sociala tryggheten publicerades i januari 2009 (SHM Rapport 2009:10). En betydande del av förslagen som ingick i de grundläggande riktlinjerna var förslag gällande konkret lagstiftning, som redan har övergått till lagberedning. De grundläggande riktlinjerna i januari 2009 bildar utgångspunkten för kommitténs slutrapport. Kommitténs förslag utformar en helhet som drar upp linjerna för utvecklingen av den sociala tryggheten. Kommittén har uppfattat som sin uppgift att granska utmaningarna för den sociala tryggheten på lång sikt, ända till slutet av följande decennium. Flera förslag siktar på att höja sysselsättningsgraden i framtiden. Förslagen kan endast genomföras inom ramen för de gränser som den offentliga ekonomins hållbarhet tillåter. Enligt kommittén är förändringen av åldersstrukturen på lång sikt det allvarligaste hotet mot den sociala trygghetens kontinuitet. Av denna anledning har kommittén i stor omfattning utrett sådana åtgärdsalternativ som gör det möjligt att höja sysselsättningsgraden åren efter den ekonomiska nedgången. Kommitténs förslag, som framskridit till lagstiftning, eller om vilkas tidtabell för genomförande man beslutat särskilt, är bland annat garantipension, utvidgning av indexskyddet, höjning av grundavdraget, lagstiftning om rehabiliterande psykoterapi, höjning av rehabiliteringspenningens minimibelopp, förbättring av företagshälsovårdens effektivitet, partiell sjukdagpenning, vilande pension, jämkning av sjukdagpenning och studiestöd, flexibla förhandsbetalning av utkomstskyddet för arbetslösa samt åtgärder i den s.k. socialinpo om arbetslöshetsdagpenning, rätten till tilläggsdagar, permanentande av alterneringsledigheten, omställningsskydd, utbildningsdagpenning, vuxenutbildningsstöd och procentavdragslagen. Det föreslås att man förbättrar nivån för den sociala tryggheten förutom genom den redan avtalade garantipensionen och indexskyddet också genom att höja aktiveringstillägget och slopa karenstiden för sjukdagpenningens minimibelopp. Dessutom föreslås att en periodisk utvärdering av nivån för den sociala tryggheten bestäms genom lagstiftning. Förslagen i fråga om kostnadsersättningar är förenkling av det allmänna bostadsbidraget, förenhetligande av bostadsbidragssystemet, främjande av ändamålsenlig användning av bostadsbestånd som stöds med allmänna medel samt överföring av verkställigheten av vårdbidraget till FPA. Förslag som gäller klientavgifter är bland annat bindning av betalningen av klientavgifterna till betalning av hemvård samt enhetligt avgiftstak för hälsovården. Det föreslås att utkomstskyddet görs mer sporrande genom tidigareläggning av aktiveringsplanen, slopande av behovsprövningen av arbetsmarknadsstödet, permanentning av prioriterade inkomster inom utkomststödet, förenkling av jämkningen av utkomstskyddet för arbetslösa samt försök med sysselsättningsedel. Dessutom granskas kriterierna för sänkning av utkomststödet grunddel när det gäller vägran att delta i utbildning. Det föreslås dessutom att försöket med arbetsbank fortsätter, att maximitiden för sjukdagpenningen blir mer flexibel, höjning av inkomstgränsen för att lämna pensionen vilande, introduktion av partiell invaliditetspension i folkpensionen, introduktion av tillägg för förvärvsarbete i handikappbidraget samt gradering av ersättning som betalas till kommunerna för rehabiliterande arbetsverksamhet. Dessutom föreslås att rehabiliteringen effektivteras genom att sätta en tidsfrist för bedömning av rehabiliteringsbehovet samt höja åldersgränsen för medicinsk rehabilitering. Förslag avseende förtydligande av lagstiftning och förfaringsätt i kommitténs slutbetänkande är utvecklingsprogrammet för lagstiftningen om social trygghet, stegvis utveckling av behandlingen av olika inkomstslag, sammanslagning av grundskyddsförmåner under arbetslösheten, principen om en lucka för alla ärenden, handläggningsgaranti, utvidgning av rättelseförfarandet för beslut samt förtydligande av elektroniskt ansökningsförfarande genom att skapa en modell med en servicepunkt samt ett elektroniskt arkiv för patientuppgifter		
Nyckelord social trygghet, socialförsäkring, utkomstskydd, förmåner, förtjänstskydd, grundtrygghet, socialutgifter		
Bibliografiska data Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:62 ISBN 978-952-00-2952-4 (inh.), ISBN 978-952-00-2953-1 (PDF) ISSN 1236-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online) URN:ISBN 978-952-00-2953-1 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2953-1	Ovriga uppgifter www.stm.fi/svenka	
	Sidoantal 188	Språk Finska
Pris - €	Sekretessgrad Offentlig	
Distribution och försäljning Universitetstryckeriets bokförsäljning http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/books@yliopistopaino.fi PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Tfn (09) 7010 2363 eller (09) 7010 2366 Fax (09) 7010 2374	Förlag  SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland	Date 31 December 2009	
Authors Committee for reforming social protection (SATA Committee) Chair: Markku Lehto Secretaries: Pasi Moisio and Lauri Pelkonen	Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
Title of publication Proposals of the SATA Committee for reforming social protection	Date of appointing the organ STM042:00/2007, 14.6.2007	
Summary <p>The Government set up the Committee in June 2007 to prepare a reform of social protection. The Committee was assigned to prepare, as agreed in the Government Programme, a total reform of social protection by drawing up a proposal for adequate basic protection, earnings-related security with focus on active alternatives, improved incentives, clarification of social security, and ensuring the sustainability of social protection. The Committee had to submit its proposal by the end of 2009. The Cabinet Evening Session required in its comments in May 2008 that the Committee prepare the basic policy lines for the reform by the end of 2008. Furthermore, urgent proposals should be put forward so that they could be taken up for consideration at Parliament in autumn 2008. The Committee's proposal for the basic policy lines of the total reform of social protection was published in January 2009 (Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:10). A considerable part of the proposals included in the basic lines are concrete proposals for legislation, which are already subject to law drafting.</p> <p>The basic policy lines from January 2009 constitute the point of departure for the Committee's final report. Taken as a whole, the Committee's proposals outline the future development of social protection. The Committee understood its assignment so that it had to consider challenges for social protection expressly in the long term, until the end of next decade. Many of its proposals aim at increasing the rate of employment in the future. The proposals can be realised only within the limits allowed by the sustainability of public finances. The Committee's view is that in the long term the most serious threat to the sustainability of social protection is posed by the demographic change. Therefore the Committee has examined broadly such alternative measures that enable raising the rate of employment after the years of recession.</p> <p>The proposals of the Committee that have already been incorporated in legislation, or for whose implementation a timetable has been agreed, comprise e.g. guarantee pension, extended index protection, a higher basic deduction, making rehabilitative psychotherapy statutory, raising the minimum rehabilitation allowance, improving the effectiveness of occupational health care, partial sickness allowance, leaving a pension dormant, coordination of sickness allowance and student financial aid, making the provisional premium for unemployment benefits flexible; as well as measures agreed on within the incomes policy agreement on social security in regard to unemployment allowance, entitlement to additional days, making alternation leave permanent, change security, training allowance, adult education grant, and the act regarding percentage reduction.</p> <p>The rate of basic protection is proposed to be improved, besides by the guarantee pension and index protection that have already been agreed on, by raising the activation supplement and removing the qualifying period for minimum sickness allowance. Furthermore, it is proposed that the fixed-term assessment of the level of basic protection be made statutory. In regard to the refunding of costs the proposals include simplifying the general housing allowance, coordinating the housing allowance system, promoting the appropriate use of the publicly supported housing stock, and transfer of the execution of care allowance to the Social Insurance Institution. The proposals regarding client fees include, among others, binding the payments for housing services to the home care fee and a uniform upper limit for fees in health care.</p> <p>The incentives of income security are proposed to be improved by drawing up an activation plan at an earlier stage, abandoning means-testing in determining the amount of labour market support, defining the preference income that is taken into account in determining the amount of social assistance, simplifying the adjustment of unemployment benefits, and by a trial with a voucher for finding employment. Furthermore, the criteria for reducing the basic amount of social assistance should be adjusted in regard to those refusing to take part in education or training. The Committee also proposes continuing the trial with the job bank model, making the maximum period of sickness allowance more flexible, raising the limit of earnings for suspending a pension, adding a partial disability pension to the national pension, adding an employment supplement to disability allowance, and grading the compensation payable to municipalities for organising rehabilitative work. Rehabilitation should be intensified by defining a time limit for assessment of the need for rehabilitation and by raising the eligible age for medical rehabilitation.</p> <p>The proposals for clarification of the relevant legislation and procedures included in the Committee's final report comprise a development programme for social security legislation, stage by stage development of the handling of different types of income, combining the basic security benefits payable during unemployment, the principle of one service point, determining maximum processing times, expanding the procedure for correction of decisions and clarifying the electronic application procedure by creating a model of one service point, and electronic patient record archives.</p>		
Key words basic security, benefits, earnings-related income security, income security, social expenditure, social insurance, social protection		
Bibliographic data Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:62 ISBN 978-952-00-2952-4 (pb), ISBN 978-952-00-2953-1 (PDF) ISSN 2136-2115 (print), ISSN 1797-9897 (online) URN:ISBN:978-952-00-2953-1 http://urn.fi/URN:978-952-00-2953-1	Other information www.stm.fi/	
	Number of pages 188	Language Finnish
	Price -€	Publicity Public
Distribution and sales Helsinki University Print Bookstore http://kirjakauppa.yliopistopaino.fi/books@yliopistopaino.fi P.O. Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND Tel +358 9 7010 2363 or +358 9 7010 2366 Fax +358 9 7010 2374	Financier  MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH	

Sosiaalipoliittiselle ministerityöryhmälle

Valtioneuvosto asetti 14.6.2007 komitean valmistelemaan sosiaaliturvan uudistamista. Komitean tehtävänä on hallitusohjelman mukaisesti laatia ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Uudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä arvioidaan verotuksen, perusturvan (mukaan lukien asumistuki) sekä työttömyysturvan uudistaminen. Etuudensaajien asemaa parannetaan yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä järjestelmää. Uudistus toteutetaan siten, että sosiaaliturvan rahoitus on myös pitkällä aikavälillä kestävällä pohjalla. Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä selvitetään myös sosiaalietuuksien verotus ja asiakasmaksut.

Komitealle asetettu määräaika päättyy 31.12.2009. Komitean tulee kuitenkin tehdä ehdotus kokonaisuudistuksen peruslinjauksista tammikuun loppuun 2009 mennessä.

Komitean puheenjohtajana on toiminut valtiotieteen tohtori Markku Lehto ja varapuheenjohtajana alivaltiosihteeri Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä.

Komitean jäseninä ovat toimineet valtiosihteeri Ilkka Oksala, sosiaali- ja terveysministeriö, filosofian maisteri Margareta Pietikäinen, valtiosihteeri Katariina Poskiparta, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiosihteeri Terttu Savolainen, sosiaali- ja terveysministeriö, osastopäällikkö Anne Neimala, Kansaneläkelaitos, ylijohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö (31.8.2008 saakka Oulun kaupungin apulaiskaupunginjohtaja), sosiaalineuvos Elli Aaltonen, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL, tutkimuspäällikkö Margareta Heiskanen, Kunnallinen työmarkkinalaitos (2.4.2009 saakka), sosiaali- ja terveystoimenjohtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto (3.4.2009 alkaen), lakiasiainjohtaja Lasse Laatonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry (Akava ry:n edustaja 9.10.2008 saakka johtaja Markku Lemmetty), ohjelmapäällikkö Sinikka Näätsaari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, johtaja Markku Salomaa, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, toimitusjohtaja Jussi Järventaus Suomen Yrittäjät ry, (27.1.2009 saakka), työmarkkina-asioiden päällikkö Merja Hirvonen, Suomen Yrittäjät ry (28.1.2009 alkaen ja 9.9.2009 saakka), johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät ry (10.9.2009 alkaen), ylijohtaja Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö, toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry, valtiotieteen lisensiaatti Osmo Soininvaara ja apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen, sosiaali- ja terveysministeriö (25.6.2009 saakka).

Komitean sihteerinä ovat toimineet pääsihteeri Lauri Pelkonen sosiaali- ja terveysministeriöstä ja 9.6.2008 alkaen komitean sihteeri Pasi Moisio sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Komitea on työnsä aikana pitänyt 64 kokousta, kuullut asiantuntijoita, eduskuntaryhmiä ja kansalaisjärjestöjä. Komitean tukena on toiminut neljä jaostoa: perusturvajaosto, ansioturva- jaosto, rahoitus- ja kannustavuusjaosto ja hallinto- ja prosessijaosto (jaostojen kokoonpanot liitteenä).

Komitean mietintöön sisältyy kuusi täydentävää lausumaa.

Komitea jättää sosiaali- ja terveystieteelliselle ministerityöryhmälle kunnioittavasti ehdotuksensa sosiaaliturvan uudistamisesta.

Helsingissä 18 joulukuuta 2009

Markku Lehto

Martti Hetemäki

Ilkka Oksala

Katariina Poskiparta

Anne Neimala

Elli Aaltonen

Lasse Laatumen

Sinikka Näätsaari

Antti Neimala

Teemu Lehtinen

Lauri Pelkonen

Margareta Pietikäinen

Terttu Savolainen

Päivi Laajala

Jussi Merikallio

Jarmo Pätäri

Markku Salomaa

Raimo Ikonen

Osmo Soininvaara

Pasi Moisio

SISÄLLYS

I JOHDANTO	13
II TOIMEKSIANTO	14
III SOSIAALITURVAN UUDISTAMISEN VALMISTELU	15
1. SATA-KOMITEAN SELVITYKSET, VALMISTELURYHMÄT JA KUULEMISET.....	15
1.1. Yleistä.....	15
1.2. Valmisteluajataulu.....	15
1.3. Valmisteluryhmät.....	16
1.4. Selvitykset.....	19
1.5. Kuulemiset.....	19
2. SOSIAALITURVAN KOKONAISUUDISTUKSEN KESKEISET LINJAUKSET.....	20
IV. SOSIAALITURVAUUDISTUSTA KOSKEVAT ESITYKSET	21
SOSIAALITURVAN KESTÄVYYS.....	21
1. TOIMEENTULOTURVAA KOSKEVAT ESITYKSET.....	21
1.1. Yleiset periaatteet.....	21
1.2. Toimeentuloturva koskevien ehdotusten toimeenpano vuosina 2009-2011.....	22
1.2.1. Kuntoutusrahan vähimmäismäärä.....	22
1.2.2. Takuueläke.....	22
1.2.3. Indeksisidonnaisuus.....	23
1.2.4. Kunnallisveron perusvähennyksen korottaminen.....	24
1.2.5. Työttömyyspäivärahaan, sairauspäivärahaan ja tapaturmavakuutuksen päivärahaan vaikuttavat muutokset.....	24
1.2.6. Vuorotteluvapaan vakinaistaminen.....	25
1.2.7. Sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovittaminen.....	25
1.3. Toimeentuloturva koskevat esitykset peruslinjausten jatkovalmistelun perusteella.....	26
1.3.1. Perusturvan riittävyys ja toimeentulotuen tarpeen vähentäminen.....	26
1.3.2. Perusturvan tason riittävyyden arvioinnin lakisäätöistäminen.....	31
1.3.3. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuuajan lyhentäminen.....	34
1.4. Työn, opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittaminen sekä lasten varhaisvuosien kasvuedellytysten parantaminen.....	35
2. KUSTANNUSTEN KORVAAMISTA KOSKEVAT ESITYKSET.....	36
2.1. Asumisen tukijärjestelmien uudistaminen.....	36
2.1.1. Yleisen asumistuen yksinkertaistaminen.....	37
2.1.2. Eläkkeensaajien ja yleisen asumistuen vertailua.....	39
2.1.3. Opintotuen asumislisän ja yleisen asumistuen vertailua.....	41
2.1.4. Sotilasavustuksen asumisavustuksen ja yleisen asumistuen vertailua.....	42
2.2. Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön edistäminen.....	43
2.3. Hoitotuen ja omaishoidon tuen yhteensovittaminen.....	44
2.3.1. Yleistä.....	44
2.3.2. Hoidon tarpeen arviointimallit.....	45
2.3.3. Hoitotuen ja omaishoidon tuen yhdistäminen.....	45
2.4. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kehittäminen.....	47
2.4.1. Yleistä.....	47
2.4.2. Ensi vaiheessa toteutettavat maksujärjestelmän osittaismuutokset.....	49
2.4.3. Maksujärjestelmän kokonaisuutta koskevat ehdotukset.....	51
2.4.4. Terveysturvan yhtenäisen maksukatto.....	52
3. TYÖMARKKINA-ASEMAN PARANTAMINEN JA TOIMEENTULOTURVAN TARPEEN VÄHENTÄMINEN.....	54
3.1. Yleiset periaatteet.....	54
3.2. Työllistymisen edistämistä koskevien ehdotusten toimeenpano vuosina 2009-2011.....	55
3.2.1. Ensimmäisen vaiheen työllistymisen edistämistä tukevia esityksiä.....	55
3.2.2. Työttömyysturvajärjestelmän kehittäminen (aktivointi).....	56
3.2.3. Työllistämisen tehostamista koskevien esitysten toimeenpano.....	58
3.2.4. Aikuiskoulutustuen uudistaminen.....	58
3.2.5. Kuntoutuspsykoterapian lakisäätöistäminen.....	59
3.2.6. Työterveyshuollon vaikuttavuuden parantaminen.....	59
3.2.7. Työkyvyttömyyseläkkeiden laskuperusteiden muuttaminen.....	60
3.3. Työmarkkina-aseman parantamista koskevat esitykset peruslinjausten jatkovalmistelun perusteella.....	60
3.3.1. Työllistämistoimenpiteet.....	60
3.3.2. Osaamisen varmistaminen.....	62
3.3.3. Oikea-aikaisen ja viivyttyksettömän kuntoutuksen tukeminen.....	62

3.4. Toimeentuloturvan kannustavuuden parantamiseen tähtäävät ehdotukset	65
3.4.1. Yleistä.....	65
3.4.2. Sosiaalietuuksien verotus.....	65
3.4.3. Ansoiden, verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovituksen vaikutuksia.....	66
3.4.4. Toimenpiteet toimeentuloturvan kannustavuuden parantamiseksi	66
3.4.5. Vaihtoehtoisia malleja työntekoon kannustamiseksi	71
3.4.6. Vaikeasti työllistyvien ja osatyökykyisten työllistymisen esteiden vähentäminen	72
3.4.7. Sosiaaliturvan vastikkeellisuus.....	82
4. BYROKRATIALOUKKUJEN VÄHENTÄMISEEN TÄHTÄÄVÄT EHDOTUKSET.....	84
4.1. Byrokratialoukkuja koskevien ehdotusten toimeenpano vuosina 2009-2011	84
4.1.1. Työttömyysetuuden ennakkomaksamisen joustavoittaminen	84
4.1.2. Jatkovalmisteluun siirtyneet asiat	84
4.2. Byrokratialoukkuja koskevat esitykset peruslinjausten jatkovalmistelun perusteella.....	86
4.2.1. Lainsäädännön selkeyttäminen.....	86
4.2.2. Menettelytapojen selkeyttäminen	94
4.2.3. Toimeentulotuen hallinnointi.....	101
V SOSIAALITURVAN KESTÄVYYS.....	105
1. Lähtökohdista	105
2. Suomen sosiaaliturva tänään muutoksen kynnyksellä	105
3. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä.....	109
4. Julkisen talouden kestävyys.....	113
5. Työllisyys ja sosiaalimenot.....	115
6. Komitean ehdotusten kustannusvaikutukset.....	116
6.1. Toteutettavaksi päätetyt toimenpide-ehdotukset.....	117
6.2. Komitean loppumietinnössä esitetyt toimenpide-ehdotukset.....	117
VI YHTEENVETO KOMITEAN EHDOTUKSISTA.....	120
EPILOGI	122
Liite 1 Sosiaaliturvan uudistamiskomitea	
Liite 2 Sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kuullut asiantuntijat	
Liite 3 Sata-komitean esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista 27.1.2009, luku III (STM:n selvityksiä 2009:10)	
Liite 4 Täydentävät lausumat	

I Johdanto

Suomalaisen sosiaaliturvan ominaispiirteisiin kuuluu, että koko väestön toimeentulo sekä hoito ja hoiva ovat vakuutuksen tavoin turvattu sosiaalisten riskien varalta. Tällaisia riskejä ovat sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan kuolema. Tätä turvaa koskeva lainsäädäntö on syntynyt vuosikymmenien mittaan ja sitä on monia kertoja uudistettu ja korjattu. Muutoksia on tehty vuosittain kymmenittäin.

Muutosten tarve syntyy pääosin olojen muutoksista. Sosiaaliturva on kytkeytynyt työolojen muutoksiin, teknologian kehitykseen, muuttoliikkeisiin, ikärakenteeseen ja kansainväliseen kehitykseen. Usein taustalla on arvostusten ja toimintatapojen muutoksia, joiden perusteella aikaisemmin hyvin toimineet normit ja suositukset osoittautuvat huonosti tilanteeseen sopivaksi.

Sosiaaliturvan uudistamista varten asetetun komitean yhtenä tehtävänä onkin ollut arvioida, miten sosiaaliturva kokonaisuudessaan vastaa yhteiskunnan muutoksia ja millaisiin muutoksiin sen tulisi sopeutua tulevina vuosina. Monissa tapauksissa sosiaaliturva voi olla myös helpottamassa muun yhteiskunnan sopeutumista ulkoisiin muutoksiin vähentämällä sosiaalisten riskien kielteisiä vaikutuksia.

Komitea aloittaessa työnsä elettiin pitkään jatkuneen talouskasvun kautta, joka näytti jatkuvan häiriöttä eteenpäin. Arvovaltaiset asiantuntijat esittivät vielä muutama vuosi sitten näkemyksensä, että lopulta on opittu taltuttamaan talouden voimakkaat suhdannevaihtelut. Siihen rohkaisi havainto, jonka mukaan orastavat taantumet ja finanssikriisit oli onnistuttu välttämään rahapolitiikan säätelyn avulla. Niinpä maailmanlaajuinen finanssikriisi ja taantuma tulivat yllätyksenä kaikille, myös komitealle.

Talouden taantuma ei kuitenkaan muuttanut komitean jo alussa itselleen asettamaa työnkuvaa. Komitea oli ymmärtänyt tehtäväkseen tarkastella sosiaaliturvan haasteita nimenomaan pitkällä tähtäyksellä, seuraavan vuosikymmenen loppupuolelle saakka. Tehtävänä oli arvioida sosiaaliturvan kestävyyttä ja silloin keskeiseen asemaan nousee väestön ikärakenne tulevaisuudessa. Julkisen talouden kestävä rahoituksen turvaaminen on sitä varmemmalla pohjalla mitä korkeammaksi työllisyys kohoaa. Tästä syystä komitea asetti alun perin tavoitteeksi elatussuhteen heikkenemisen estämisen. Taantuma on tehnyt tästä tavoitteesta entistä tärkeämmän julkisen talouden kestävyuden kannalta, samalla kun tavoitteen saavuttaminen on epäilemättä myös vaikeampaa.

Komitean aloittaessa työnsä näytti siltä, että työvoimapula on välitön uhka ainakin tietyillä sektoreilla ja tämä vaatii välittömiä toimenpiteitä. Toimenpiteitä ryhdyttiin suunnittelemaan yhteisymmärryksessä tämän oletuksen pohjalta. Vielä keväällä 2008 vallitsi suhteellisen optimistinen käsitys talouden tilasta. Hallitus kiirehti tuolloin komitean työtä ja edellytti sosiaaliturvan linjausten valmistuvan saman vuoden loppuun mennessä.

Talouden ja työllisyystilanteen jyrkän heikkenemisen käytyä ilmeiseksi talvella 2008-2009, osoittautui ongelmalliseksi pitää keskustelussa oikeaa aikahorisonttia. Komiteassa suunnitella olleet toimenpiteet tähtäsivät pitkälle taantumien jälkeiseen aikaan. Ne ymmärrettiin kuitenkin julkisessa keskustelussa ehdotuksiksi, joiden olisi tarkoitus tulla heti voimaan. Samaan aikaan hallitus oli jo aloittanut elvytystoimet. Niiden yhtenä osana oli työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun poistaminen, mikä helpotti työmarkkinajärjestöjen neuvotteluratkaisua työeläkkeistä ja työttömyysturvasta. Komitean peruslinjaukset valmistuivat tammikuussa

2009, samaan aikaan kun maailman finanssijärjestelmä oli kuilun partaalla ja talous syöksymässä taantumaan.

Julkisen talouden kestävyys osoittautui taantumana takia entistä vaikeammaksi tavoitteeksi. Siitä syystä hallitus asetti politiikkariihessään helmikuussa 2009 yhdeksi tavoitteeksi vanhuuseläkeiän nostamisen kahdella vuodella. Työmarkkinajärjestöjen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen asetettiin kolmikantainen työryhmä selvittämään, mitä toimia tarvitaan eläkeiän nostamiseksi. Tämän lisäksi työmarkkinajärjestöt asettivat työryhmän selvittämään työelämässä tarvittavia muutoksia työurien pidentämiseksi.

Komitean tehtäviin eivät kuulu työeläkkeitä koskevat osat sosiaaliturvasta. Sen sijaan komitea on alkuperäiseen toimeksiantoon nähden käsitellyt laajasti toimia, joilla on vaikutusta työssä pysymiseen, työssä jatkamiseen ja työhön palaamiseen. Toimenpiteisiin on tarkoitus ryhtyä tarpeeksi varhain, jotta ne ehtivät vaikuttaa siinä vaiheessa, kun talouden kasvu vauhdittuu ja supistuvasta työvoiman tarjonnasta aiheutuu työvoimakapeikkoja. Monet esitetyistä toimista yksinään eivät ole ratkaisevia, mutta yhdessä ne voivat merkittävästi lisätä työvoiman tarjontaa sekä parantaa työvoiman osaamista ja mahdollisuuksia sopeutua näköpiirissä oleviin muutoksiin.

Tämän hetkisen taloustilanteen vuoksi komitea on ollut pidättyväinen tekemään menoja lisääviä esityksiä loppumietinnössä. Osa esityksistä tähtää työvoiman tarjonnan kasvattamiseen ja siinä suhteessa mahdollisten menojen kasvun vastapainona on paraneva työllisyys ja kasvavat verotulot. Osa esityksistä on toteuttavissa kustannusneutraalilla tavalla, joskin siinä tapauksessa sosiaaliturvan selkeyttämiseen tähtäävät toimet saattavat aiheuttaa myös etuuksien heikennyksiä osalle. Eräät kohteet ovat jääneet selvästi jälkeen yleisestä tulotason kehityksestä ja näiden korjaamista tulisi kiirehtiä heti taloudellisen tilanteen salliessa.

II Toimeksianto

Valtioneuvosto on 14.6.2007 asettanut sosiaaliturvan uudistamiskomitean (Sata-komitea) valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Uudistuksen suuntaviivat on määritellyt pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa. Komitean tehtävänä on ollut laatia ehdotus:

- perusturvan uudistamisesta siten, että perusturvan taso on riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen ja että järjestelmä on selkeä ja tekee mahdolliseksi työn ja sosiaaliturvan yhdistämisen nykyistä paremmin
- kaikkein pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulon nykyistä paremmin turvaavasta mallista
- hoitotukien, omaishoidon tuen ja kotitalousvähennyksen yhteensovittamisesta saumattomalla tavalla
- sosiaalietuuksien verotuksesta ja asiakasmaksuista
- ansioturvan ja erityisesti työttömyysturvan kehittämisestä siten, että sosiaaliturva tukee aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä. Selvitettäviä asioita ovat muun muassa työttömyysturvan kehittämistarpeet, aikuiskoulutus- ja kuntoutusajan toimeentuloturva, työvuorottelu, työllistämistoimenpiteiden työttömyysturvan ja muutosturvan toimivuuden parantaminen ja välityömarkkinoiden toimeentuloturva
- sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi ja työn vastaanottamisen helpottamiseksi tarkastelemalla erityisesti sosiaaliturvan, verotuksen, asiakasmaksujen sekä työstä saatavan ansiotulon yhteisvaikutuksia
- lainsäädännön, hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä erityisesti kansalaisen kannalta ja järjestelmän läpinäkyvyyden parantamisesta

- sosiaaliturvan myöntämiskäytäntöjen ja maksatusten parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi siten, että kansalainen saa etuutensa viivytyksettä eikä toimeentuloon tule katkoksia ja
- sen varmistamisesta, että sosiaaliturvan rahoitus on kestäväällä pohjalla pitkälläkin aikavälillä.

Komitean tehtäväalue on laaja ja komitea on työnsä aikana rajannut sitä siten, että työeläkkeisiin ja sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä kysymyksiä on käsitelty vain siltä osin kuin ne ovat liittyneet komitean yleiseen tavoitteenasettamiseen. Komitea ei ole työnsä aikana tarkastellut tapaturmavakuutukseen liittyviä kysymyksiä.

Yleinen veropolitiikka ei ole kuulunut komitean toimeksiantoon. Komitean asettamisen jälkeen hallitus on asettanut erikseen työryhmän selvittämään verouudistusta, joten komitea ei ota erikseen kantaa verotuksen rakenteeseen.

Päällekkäisen työn välttämiseksi komitea ei ole myöskään käsitellyt yrittäjien ja omaa työtään tekevien sosiaaliturvaa. Sitä koskeva selvitystyö aloitettiin sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä rinnakkain komitean työn kanssa. Yrittäjät 2009 –työryhmän loppuraportti on julkaistu marraskuussa 2009 (sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:39). Komitea kiinnittää huomiota palkka- ja yrittäjätyön väliin jäävään harmaaseen alueeseen, jossa toimitaan toimeksiantojen perusteella tai joissa palkka maksetaan työn luonteesta johtuen epäsäännöllisin välein. Sosiaaliturvaa koskevat tulkinnat voivat joissakin tapauksissa muodostua henkilön kannalta kohtuuttomiksi.

III Sosiaaliturvan uudistamisen valmistelu

1. Sata-komitean selvitykset, valmisteluryhmät ja kuulemiset

1.1. Yleistä

Sosiaaliturvauudistusta koskevien esitysten tekemisestä on vastannut komitea. Komitean yhteydessä on toiminut neljä jaostoa; perusturvajaosto, ansioturvajaosto, rahoitus- ja kannustavuusjaosto sekä hallinto- ja prosessijaosto (Liite1: jaostojen kokoonpanot). Jaostot ovat valmistelleet komitealle sen pyytämiä selvityksiä sekä komitean käyttöön muita jaostojen tehtävänkuvaaan liittyviä tarpeelliseksi katsomiensa selvityksiä. Kukin jaosto on osaltansa seurannut muuta komitean työn rinnalla tapahtuvaa valmistelua ja sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä siltä osin kuin ne ovat liittyneet jaoston työhön.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelmassa (2008 – 2010) Sata-komitean työ on valittu yhdeksi valtavirtaistamiskohteeksi.

1.2. Valmisteluaikataulu

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen valmistelu on edennyt toimeksiannon mukaisesti vaiheittain siten, että ehdotus valmistuu vuoden 2009 loppuun mennessä.

Hallitus tarkensi toimeksiannossa määriteltyä uudistuksen valmisteluaikataulua toukokuussa 2008. Täsmennetyin aikataulun mukaisesti komitea on valmistellut esityksen sosiaaliturvan uudistamisen peruslinjauksista, joka julkistettiin 27.1.2009 (sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009:10). Esitys oli tarkoitus antaa vuoden 2008 loppuun mennessä, mutta talous- ja työllisyystilanteessa tapahtuneiden jyrkkien muutosten vuoksi pidettiin tarkoituksenmukaisena tarkastella komitean linjausehdotuksia yhdessä vireillä olevien elvytysratkaisujen kanssa, minkä vuoksi hallitus pidensi määräaikaa kuukaudella. Samanaikaisesti työmarkkinoiden keskusjärjestöt neuvottelivat ratkaisun työeläkettä ja työttömyysturvaa koskevista kohdista tukeakseen hallituksen elvytysratkaisua (ns. sosiaalitulo 21.1.2009).

Komitea on 2.3.2009 toimittanut sosiaali- ja terveystieteiselle ministerityöryhmälle alustavan arvion sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen peruslinjauksien työllisyys- ja talousvaikutuksista. Hallitus on elvytysratkaisun sekä politiikkariihen yhteydessä sopinut eräiden peruslinjauksiin sisältyvien uudistusten toteuttamisesta sekä niiden toteuttamisaikatauluista, joten komitean ei ole ollut tarpeen erikseen tehdä siltä huhtikuun loppuun 2009 mennessä edellytettyä esitystä niistä hallituksen esityksistä, jotka tulisi toteuttaa vuoden 2010 alusta.

Lisäksi hallituksen politiikkariihen kannanoton mukaan komitean on tullut tehdä kesän 2009 aikana esityksiä, joilla työurien pidentämisedellytyksiä parannetaan työntekijöiden terveyttä ja työkykyä parantavilla toimilla. Työterveyshuoltoa koskeva esitys valmistui määräajassa ja kuntoutusta koskeva esitys lokakuussa 2009.

Sata-komitean esitysten toimeenpano on käynnistynyt syysistuntokaudella 2008 ja ensimmäiset muutosehdotukset ovat tulleet voimaan vuoden 2009 alusta. Toimeksiannon mukaisesti komitea teki syksyllä 2008 eräitä yksittäisiä muutosesityksiä. Nämä esitykset toimeenpannaan vuosina 2009 – 2010. Uudistuksen vaiheittaista toteuttamista on jatkettu näiden ns. ensimmäisen vaiheen esitysten jälkeenkin. Komitean tammikuussa julkaisemiin peruslinjauksiin sisältyvien esitysten toteuttamisesta vuosina 2009 – 2011 hallitus on päättänyt mm. elvytysratkaisun yhteydessä tammikuussa 2009, osana politiikkariihen kannanottoja helmikuussa 2009 sekä vuoden 2010 budjettivalmistelun yhteydessä.

1.3. Valmisteluryhmät

Komitean ja jaostojen valmistelua on täydennetty komitean asettamalla erillisillä valmisteluryhmillä, jotka ovat valmistelleet komitean ja sen jaostojen käyttöön selvityksiä erikseen määritellyistä erityiskysymyksistä.

1. *Asumistuen kehittämismuutokset valmistellut ryhmä*

Sata-komitean asettama työryhmä on tarkastellut nykyistä yleistä asumistukijärjestelmää ja sen keskeisiä rakenteellisia ongelmia sekä laatinut esityksen uudesta asumistuesta ja arvioinut uudistuksen vaikutuksia. Lisäksi valmisteluryhmä on tarkastellut eri asumisen tukijärjestelmien rakennetta ja valmistellut mallia yhtenäisestä asumistukijärjestelmästä. Mallissa samaan järjestelmään yhdistettäisiin yleisen asumistuen lisäksi opiskelijoiden ja eläkkeensaajien asumisen tukijärjestelmät.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut Anne Neimala Kelasta ja valmisteluryhmän työhön ovat osallistuneet Teemu Hänninen, Ilpo Lahtinen, Esko Viitanen, Jorma Jauhiainen ja Katri Sillanpää Kelasta, Marja Tuovinen VM:stä, Jussi Laitila ja Heikki Viitamäki VATT:sta sekä Pasi Moisio komitean sihteeristöstä.

Asumisen tukijärjestelmien kehittämistä koskevat komitean ehdotukset on kuvattu luvun IV kohdassa 2.1.

2. *Omaishoidon tuen ja hoitotuen saumaton yhteensovittaminen*

Sata-komitea on asettanut valmisteluryhmän tarkastelemaan eläkettä saavan hoitotuen ja omaishoidon tuen yhteensovituksen vaihtoehtoisia malleja. Komitean linjausten mukaan hoidon tukemiseksi tarkoitettuja toimintamuotoja pyritään sovittamaan paremmin toisiaan tukeviksi ja asiakkaan elämäntilanteeseen sopiviksi. Hoivan tarpeeseen myönnetään yhteiskunnan rahallista tukea monella eri tavalla ja etuudet kohdistuvat osittain samoihin kotitalouksiin ja ovat osittain päällekkäisiä. Ikääntyneiden määrän kasvaessa tulisi vahvistaa hoivaan tarjolla olevaa yhteiskunnan tukea käytettävissä olevien voimavarojen tehokkaalla kohdentamisella ja selkeyttämällä eri toimijoiden vastuut hoivan toteuttamisessa. Hoivaan liittyvät taloudelliset tukimuodot ja palvelut tulisi sovittaa yhteen asiakkaiden kannalta toimivaksi kokonaisuudek-

si. Tukien tulisi olla myös neutraaleja siten, ettei taloudellinen tuki johda epätarkoituksenmukaisiin, asiakkaan tarpeita vastaamattomiin hoivan muotoihin.

Tehtävänasettelun mukaan omaishoidon tuen ja hoitotuen kanssa tulisi yhteensovittaa myös kotitalousvähennys. Tätä ei ole käsitelty valmisteluryhmässä.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut Anne Neimala Kelasta ja valmisteluryhmän työhön ovat osallistuneet Anne-Mari Raassina, Kari Ilmonen, Juha Rossi ja Inka Hassinen STM:stä, Tuomas Sukselainen VM:stä, Eevaliisa Virnes Suomen Kuntaliitosta ja Raisa Forsström Kelasta.

Hoitotuen ja omaishoidon tuen saumatonta yhteensovittamista koskevat kehittämissinjaukset on esitetty luvun IV kohdassa 2.3.

3. Kuntoutuspsykoterapian järjestäminen

Sata-komitea asetti kesäkuussa 2008 valmisteluryhmän selvittämään mahdollisuuksia siirtää nykyisin harkinnanvaraisena kuntoutuksena järjestettävä kuntoutuspsykoterapia Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin. Valmisteluryhmän tuli arvioida uudistuksen toteuttamistapa, työnjaon määrittäminen Kelan ja julkisen terveydenhuollon välillä, alkuvaiheen hoidon määrittely, psykoterapiatarpeen arvioija ja lausunnon antaja, korvattavan psykoterapian kokonaiskesto ja viikkotiheys, korvattavat psykoterapialajit sekä psykoterapian alueellisen saatavuuden turvaaminen.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut Anja Kairisalo (STM) ja työhön ovat osallistuneet Hanna Nyfors, Teija Honkonen (Masto-hanke) ja Sanna Pekkarinen STM:stä, Elise Kivimäki Kelasta ja Sirkka-Liisa Karhunen Suomen Kuntaliitosta.

Hallituksen tekemän päätöksen mukaisesti harkinnanvarainen kuntoutuspsykoterapia siirretään Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin vuoden 2011 alusta (kts. luku I kohta 3.2.5).

4. Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen

Sata-komitea on asettanut valmisteluryhmän tarkastelemaan, miten kuntouttavaa työtoimintaa tulisi kehittää tilanteessa, jossa työttömyysturva muutettaisiin nykyistä selvästi vastikkeellisemmaksi. Osana työllistymissuunnitelmaa henkilö osoitettaisiin kuntouttavaan työtoimintaan esim. vuoden kestäneen työnhaun jälkeen. Valmisteluryhmä on tarkastellut vaihtoehtoja kuntouttavan työtoiminnan sisällön kehittämisestä siten, että työtoiminta parhaalla mahdollisella tavalla edistäisi paluuta vaiheittain avoimille työmarkkinoille. Samassa yhteydessä on arvioitu toiminnan kehittämistä siten, että se tähtäisi kokoaikatyöhön tai vaihtoehtoisesti vastaisi henkilön jäljellä olevaa työkykyä.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana toimi Lauri Pelkonen (STM) ja työhön osallistui Aini Kimpimäki, Lars Kolttola ja Minna Liuttu STM:stä, Päivi Kerminen TEM:stä, Tuomas Sukselainen VM:stä, Vappu Karjalainen THL:stä ja Sirkka-Liisa Karhunen Suomen kuntaliitosta.

Kuntouttavaan työtoimintaan koskevat kehittämis ehdotukset on esitetty luvun IV kohdassa 3.3.1 ja 3.4.6.

5. Kuntoutuksen kehittäminen työurien pidentämisen edellytysten parantamiseksi

Sata-komitea on asettanut valmisteluryhmän arvioimaan toimenpiteitä kuntoutuksen vaikuttavuuden parantamiseksi. Tavoitteena on parantaa kuntoutuksen oikea-aikaisuutta ja viivytyksettömyyttä käynnistymistä sekä täsmentää kuntoutuksen vastuutahojen velvollisuuksien työnjakoa ja vahvistaa kuntoutuksen asiakkaan asemaa. Kuntoutusta koskevien peruslinjausehdotusten jatkovalmistelun lähtökohtana on ollut kuntoutuksen kehittäminen tilanteissa, joissa kuntoutuksellisin toimenpitein voitaisiin pidentää työikäisten työuria. Kysymykseen tulevat niin työ-

elämässä pysymistä tukevat kuntoutustoimet kuin työttömien ja vaikeasti työllistyvien työhön paluuta tukeva kuntoutus.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut Markku Lehto ja työhön ovat osallistuneet Teija Honkonen (Masto-hanke), Minna Liuttu, Hanna Nyfors ja Lauri Pelkonen STM:stä, Patrik Kuusinen TEM:stä, Tiina Huusko Kelasta, Vappu Karjalainen THL:stä, Sirkka-Liisa Karhunen Suomen kuntaliitosta, Raija Gould ETK:sta, Anne Lamminpää Valtiokonttorista, Sakari Tola Varmasta ja Veijo Notkola Kuntoutussäätiöstä.

Kuntoutuksen kehittämistä koskevat kehittämis ehdotukset on esitetty luvussa IV kohdassa 3.3.3.

6. Työterveyshuollon kehittäminen

Työterveyslaitos on tehnyt Sata-komitean toimeksiannosta selvityksen siitä, voidaanko työterveyshuollon korvauksilla, sosiaalivakuutusmaksuilla tai muilla vastaavilla kannusteilla edistää työkykyä ylläpitävien ja kuntouttavien toimenpiteiden käyttöä työelämässä? Selvityksessä esitetään useita erilaisia alustavia ehdotuksia toimenpiteiksi, joilla pyritään nykyistä parempaan sairauspoissaolojen hallintaan ja työhön paluun edistämiseen. Tämän selvityksen perusteella komitea on asettanut kolmikantaisen valmisteluryhmän valmistelemaan ehdotuksen toimenpiteistä, joilla tuetaan työterveyshuollon vaikuttavuuden parantamista hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisia toimintatapoja kehittämällä nykyisen työterveyshuoltolain säädösten puitteissa siten, että käytössä olevilla henkilövoimavaroilla ja niiden tehokkaammilla toimintatavoilla saavutetaan nykyistä vaikuttavampi toiminnan tulos.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut Markku Lehto ja työryhmän työhön ovat osallistuneet Matti Lamberg, Tapani Melkas, Kristiina Mukala, Minna Liuttu, Teija Honkonen ja Lauri Pelkonen STM:stä, Arto Laine Kelasta, Kaj Husman TTL:stä, Kari Haring SAK:sta, Kari Kaukinen EK:sta ja Sakari Tola Varmasta.

Työterveyshuollon kehittämistä koskeva ehdotus on kuvattu luvun IV kohdassa 3.2.6.

7. Maksupolitiikan kehittäminen

Sata-komitea on asettanut valmisteluryhmän arvioimaan terveydenhuollon yhtenäisen maksukaton erilaisia toteuttamismalleja (THL:n selvitys terveydenhuollon yhtenäisen maksukaton vaihtoehtoisista malleista) sekä tekemään komitealle esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista.

Valmisteluryhmän puheenjohtajana on toiminut Eija Koivuranta STM:stä ja työryhmän työhön ovat osallistuneet Raimo Jämsén, Kari Ilmonen, Raimo Ikonen, Olli Kerola, Sanna Pekkarinen, Lauri Pelkonen ja Markku Litola STM:stä, Raija Koskinen VM:stä, Hennamari Mikola THL:stä ja Pia Nissinen Kelasta.

Maksupolitiikan kehittämistä koskeva ehdotus on kuvattu luvun IV kohdassa 2.4.

8. Työpankkitoiminnan kokeilu

Sata-komitean esityksestä sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön valtakunnallisen työpankkikokeilun. Kokeilu toteutetaan vuoden 2009 aikana. Kokeilun tarkoituksena on kehittää, selvittää ja mallintaa toimenpidekokonaisuuksia, joilla edistetään vaikeasti työllistyvien työllistymistä sekä lisätään henkilöiden työmarkkinavalmiuksia.

Kokeilun toimeenpanon seurantaan on asetettu johtoryhmä, jonka puheenjohtajana on Heikki Palm. Johtoryhmän jäseninä ovat Markku Lehto, Aini Kimpimäki ja Lauri Pelkonen STM:stä,

Tuulia Hakola-Uusitalo VM:stä, Päivi Kerminen TEM:stä ja Erja Lindberg Suomen Kuntaliitosta. Johtoryhmän sihteerinä on kokeilun johtajana toimiva Arne Kuusi Edupolista.

Toimintamallia koskeva kehittämissuositus on kuvattu luvun IV kohdassa 3.4.6.

9. Laskentaryhmä

Komitean ehdotusten kustannus- ja kannustavuusvaikutusten arviointia varten, yhteistyön ja ajatuksenvaihdon lisäämiseksi tutkijoiden kesken sekä päällekkäisen työn välttämiseksi muodostettiin asiantuntijoista koostuva laskentaryhmä. Laskentaryhmän koollekutsujana on toiminut rahoitus- ja kannustavuusjaoston puheenjohtaja Teemu Lehtinen. Ryhmän kokouksiin ja toimintaan ovat osallistuneet Marja Tuovinen ja Fransiska Pukander VM:stä, Jussi Laitila ja Heikki Viitamäki VATT:sta, Pertti Honkanen, Heikki Peltola, Pertti Pykälä, Anne Neimala ja Teemu Hänninen Kelasta, Anneli Sollo, Minna Liuttu, Antti Alila ja Ilari Keso STM:stä, Heikki Räisänen TEM:stä sekä Pasi Moisio komitean sihteeristöstä.

1.4. Selvitykset

Sata-komitea on lisäksi teettänyt komitean ja sen jaostojen työn tueksi erillisselvityksiä:

- Hellstén Katri, Lehto Markku: Sosiaaliturvan kehityspiirteistä
- Husman Kaj: Voidaanko sosiaalivakuutusmaksuilla, työterveyshuollon korvauksilla tai muilla vastaavilla kannusteilla edistää työkykyä ylläpitävien ja kuntouttavien toimien käyttöä sairauspoissaoloissa?
- Kiviniemi Antero: Katsaus työttömyyden aikaisiin työllistymisen kannustimiin EU:n jäsenvaltioiden etuusjärjestelmissä
- Valkonen Tarmo, Lassila Jukka: Sosiaalilitit ja moraalikato (Etna)
- Selvitys terveydenhuollon maksukattojen yhdistämisestä, Stakes (Hennamari Mikkola, Satu Kapiainen, Timo Seppälä, Mikko Peltola, Ulla Tuominen, Markku Pekurinen ja Unto Häkkinen)
- Sakslin Maija: Kansainvälistyminen
- Suikkanen Asko: Selvitys välityömarkkinat

1.5. Kuulemiset

Useat sosiaali- ja terveysministeriön sekä Kelan asiantuntijat ovat laatineet asiantuntijaselvityksiä ja -arvioita komitean tai sen jaostojen käyttöön. Lisäksi komiteassa ja jaostoissa on kuultu lukuisia alan asiantuntijoita (liite 2).

Työnsä aikana komitea on yhteistyössä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton (STKL) kanssa järjestänyt kaksi tilaisuutta, joissa on kuultu kansalaisjärjestöjä. Ensimmäinen kuuleminen on järjestetty komitean työn alkuvaiheessa tammikuussa 2008, jolloin kansalaisjärjestöillä on ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta. Kansalaisjärjestöjä on kuultu uudelleen maaliskuussa 2009, kun kokonaisuudistuksen peruslinjausesitykset olivat valmistuneet. Kuulemistilaisuudessa erityisteemoina ovat olleet mm. osatyökykyisten tilanteen parantaminen, perusturvan taso, toimeentuloturvan perusosa ja tulotakuu, omaishoidon ja siihen liittyvien tukien kehittäminen sekä asumistuen kehittäminen. Lisäksi 8.12.2009 STKL:n järjestämässä tilaisuudessa kansalaisjärjestöt ovat esittäneet näkemyksiään sosiaaliturvauudistuksen keskeisistä asioista.

Komitea on työnsä aikana järjestänyt kaksi tilaisuutta, joissa eduskuntaryhmille on annettu mahdollisuus esittää näkemyksiään sosiaaliturvan uudistamisesta. Ensimmäinen eduskuntaryhmien kuulemistilaisuus järjestettiin helmikuussa 2008. Tarkoituksena oli kuulla eduskuntaryhmien näkemyksiä Sata-komitean toimeksiantoon liittyvistä näkemyksistä. Toukokuussa 2009 eduskuntaryhmiä kuultiin uudelleen ja keskustelussa oli erityisesti komitean esitys sosiaaliturvauudistuksen peruslinjauksista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on järjestänyt komitean työhön liittyen kaksi kansalaiskeskustelua sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta 4.2. – 3.3.2008 sekä 30.10. – 17.11.2008. Keskustelut on käyty valtiohallinnon verkkopalvelussa Otakantaa.fi –keskustelufoorumilla. Tämän foorumin keskusteluilla halutaan edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia sekä kansalaisten ja virkamiesten välistä vuoropuhelua. Keskustelujen tarkoituksena oli antaa kansalaisille mahdollisuus kertoa mielipiteitä ja ajatuksia vireillä olevasta uudistuksesta sekä kertoa näkemyksensä siitä, miten suomalaista sosiaaliturvaa tulisi uudistaa. Ensimmäisen keskustelun teema oli Kannustava ja oikeudenmukainen sosiaaliturva kaikille – mutta miten? Keskustelussa käytettiin kaikkiaan lähes 500 puheenvuoroa. Jälkimmäisen keskustelun tarkoituksena oli antaa kansalaisille mahdollisuus kertoa mielipiteensä mallista, jossa asiakas saisi kaikki sosiaaliturvaan liittyvät palvelut ja etuudet yhdestä paikasta. Keskustelu keräsi lähes sata kommenttia. Suurin osa kommentteista käsitteli yhden asioinnin periaatetta. Sosiaalietuuksien käsittelyaikoja ja sähköistä seurantamahdollisuutta kommentoitiin huomattavasti vähemmän.

Sata-komitea on lisäksi yhdessä Sitran kanssa järjestänyt komitean ja sen jaostojen jäsenille tarkoitetun seminaarin aiheesta globalisaatio ja sosiaaliturva. Seminaarin tavoitteena oli kytkeä toisiinsa Suomen sosiaaliturvan uudistaminen ja globalisaation haasteet.

2. Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeiset linjaukset

Sata-komitean esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista on julkaistu 27.1.2009 (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10). Raportissa on määritelty sosiaaliturvauudistuksen yleiset tavoitteet (10) ja siihen on sisällytetty kaikkiaan yli 50 linjauseitystä, jotka on jaoteltu viiteen asiakokonaisuuteen – selkeä ja riittävä perusturva, aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukeva sosiaaliturva, kannustava sosiaaliturva, hallinnon ja lainsäädännön selkeyttäminen ja rahoituksen kestävyys (Liite 3: Peruslinjauseitykset 27.1.2009.)

Sata-komitean esittämässä linjauksissa on sovitettu yhteen periaatelinjauksia ja konkreettisia ehdotuksia. Komitean esitys peruslinjauksista sisältää myös arvion sosiaaliturvan riittävydestä ja näköpiirissä olevista haasteista. Esitykset kattavat käytännössä lähes koko sosiaaliturvan koskien perusturvan riittävyyttä, aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukevaa sosiaaliturvaa, sosiaaliturvan kannustavuutta sekä yksinkertaistamista. Komitean esityksissä on otettu huomioon työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvottelema ratkaisu eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevista esityksistä vuosina 2009 – 2014 (ns. sosiaalitupo).

Perusturvan osalta linjauksissa on käsitelty takuueläkettä mallina pienimpien eläketulojen varassa elävien toimentulon parantamiseksi. Esillä on ollut myös asumistukijärjestelmän yksinkertaistaminen, perusturvaetuuksien sitominen indeksiin sekä uudenlaisen toimintamallin käyttöön ottaminen perusturvaetuuksien riittävyyden säännönmukaisessa arvioinnissa. Jatkovalmisteluun on jäänyt selvitettäväksi myös toimentulotuen laskennallisen osuuden hallinnoinnin järjestäminen.

Linjauseityksiin sisältyvän työttömyysturvauudistuksen tavoitteena on työttömyysetuuksien ja työttömyysvakuutusmaksujen vakuus sekä työttömyysjaksojen lyhentäminen tehostetun työnhaun ja sitä tukevien aktiivitoimenpiteiden saumattoman kokonaisuuden keinoin. Aktiivitoimenpiteiden kokonaisuuteen liittyvät toimenpiteet osaamisen vahvistamiseksi sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi. Työttömyysturvauudistus on kokonaisuus, johon liittyy useita toimenpide-ehdotuksia.

Sosiaaliturvan kannustavuutta esitetään parannettavaksi muun muassa vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen esteitä poistamalla. Tähän tavoitteeseen pyritään myös työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista koskevalla linjauksella sekä mahdollisuudella siirtyä työttömyysturvassa yhden perusturvaetuuden malliin.

Lasten varhaisvuosien kasvuedellytyksiä tulisi komitean mielestä parantaa tukemalla erityisesti varhaisvaiheen hoitoa. Komiteassa on ollut esillä vanhempainpäivärahojen eri tasojen yhtenäistäminen sekä kotihoidon tuen kehittäminen.

Komitean toimeksiannon mukaan sosiaaliturvaa tulee kehittää siten, että työn vastaanottaminen ja lisätulojen hankkiminen on aina kannattavaa. Komitea pitää tärkeänä erityisesti niitä toimenpiteitä, joilla voidaan kannustaa myös lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen. Tähän liittyvät mm. esitykset etuuksien käsittelylle asetettavasta käsittelyajasta (käsittelytakuu), sähköisen palkkatodistuksen käyttöönotosta ja etuuksien käsittelyprosessin yksinkertaistamisesta. Lisäksi jatkovalmistelussa arvioidaan sosiaaliturvan lainsäädännön rakenteen uudistamista siten, että se tukisi nykyistä paremmin aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita.

Komitean esittämät linjaukset on tarkoitettu ulotettavaksi myös pidemmälle tulevaisuuteen ja niissä erityisesti korostuu toimenpiteet elatussuhteen korjaamiseksi. Näitä toimia tulee edelleen voimistaa sosiaaliturvan rahoituksen turvaamiseksi.

IV. Sosiaaliturvauudistusta koskevat esitykset

Komitean tammikuussa 2009 julkaisemien peruslinjausten pohjalta on valmistelu- ja selvitystyötä jatkettu ja osa esityksistä on edennyt lainsäädännöksi. Jäljempänä kussakin luvussa (1-4) on ensin kuvattu ne asiakokonaisuuteen liittyvät toimenpiteet, jotka ovat edenneet lainsäädännöksi taikka joiden toteuttamisaikataulusta on erikseen päätetty. Tämän jälkeen kuvataan ja esitetään muut peruslinjausten pohjalta valmistellut ehdotukset ja niitä koskevat perustelut.

Tässä raportissa esitettävät arviot päätettyjen tai esitettyjen toimenpiteiden kustannuksista ja muista vaikutuksista perustuvat komitean käytössä olleisiin tietoihin. Mikäli toimenpiteiden valmistelua päätetään jatkaa myös niiden yksityiskohdat ja vaikutusarviot täsmentyvät. Valtiotaloudelliset vaikutukset arvioidaan ja rahoituksesta päätetään viime kädessä talousarvio-prosessin ja hallituksen esitysten valmistelun ja käsittelyn yhteydessä. Komitea ei ole yksityiskohtaisesti ottanut kantaa komitean ehdotuksia edeltäviin perusteluteksteihin, jotka kuvaavat komiteassa käytyä valmistelua.

Sosiaaliturvan kestävyys

Raportissa esitetyt ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, joka linjaa sosiaaliturvan kehittämistä. Raportissa jäljempänä esitettävät komitean peruslinjausten pohjalta valmistellut ehdotukset voidaan toteuttaa vain julkisen talouden kestävyuden sallimissa rajoissa. Muuten myöskään sosiaaliturva ei ole kestävällä pohjalla. Tämän takia ehdotusten käytännön toteutus riippuu julkisen talouden liikkumavarasta. Julkisen talouden liikkumavara tulee kaikella todennäköisyydellä pysymään ainakin lähivuodet negatiivisena. Komitea on ymmärtänyt tehtäväkseen tarkastella sosiaaliturvan haasteita nimenomaan pitkällä tähtäyksellä, seuraavan vuosikymmenen loppupuolelle saakka. Monet ehdotukset tähtäävät työllisyysasteen nostamiseen tulevaisuudessa.

1. Toimeentuloturva koskevat esitykset

1.1. Yleiset periaatteet

Toimeentuloturvan ensisijaisena tehtävänä on ollut terveydellisten, sosiaalisten ja taloudellisten riskien tasaaminen. Alun pitäen sosiaaliturvan tehtävänä on ollut turvata toimeentulo silloin, kun se on sairauden, työttömyyden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai puolison kuoleman takia katkennut. Perustuslain 19 §:ään on kirjattu oikeus perustoimeentulon turvaan edellä kuvattujen riskien kohdatessa. Tämä niin kutsuttu syyperusteinen toimeen-

tuloturva on tapana jakaa perus- ja ansioturvaan. Perusturvan on tarkoitus turvata kohtuullinen perustoimeentulo edellä kuvattujen riskien kohdatessa, ansioturvan tämän lisäksi myös toimeentulon tason säilyminen. Tämän vuoksi ansioturva on suhteutettu aikaisempiin ansioihin ja perusturva tulee kysymykseen silloin, kun ansioturvalle asetetut ehdot eivät täyty. Syyperusteista perus- ja ansioturva täydentää tarveharkintainen vähimmäisturva.

Oikeus perus- ja vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslain 19 §:ään, jonka ensimmäisessä momentissa taataan jokaiselle oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Pykälän toisessa momentissa taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Oikeusoppineet ovat tulkinneet perustuslain 19 §:ää siten, että ensimmäisen momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva edellyttää tapauskohtaista tarveharkintaa. Toisen momentin tarkoittama perustoimeentulo turvataan jokaiselle mainitussa kuudessa elämäntilanteessa olevalle ilman tarveharkintaa, ja se on tasoltaan enemmän kuin ensimmäisen momentin tarkoittama välttämätön toimeentuloturva.

Komitea on käsitellyt sosiaaliturvan yleisiä periaatteita edellä kuvattua yksityiskohtaisemmin tammikuussa 2009 julkaisemassaan mietinnössä (2009:10), jossa se esitti näkemyksensä sosiaaliturvan linjauksista lähivuosille. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista enää toistaa niitä.

1.2. Toimeentuloturva koskevien ehdotusten toimeenpano vuosina 2009-2011

1.2.1. Kuntoutusrahan vähimmäismäärä

Komitea on esittänyt kuntoutusrahan vähimmäismäärän korottamista vastaavasti kuin hallitusohjelman mukaan sairausvakuutuksen sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäismäärää. Nämä vähimmäisetuudet on korotettu vuoden 2009 alusta työmarkkinatuen tasolle. Kuntoutusrahain muutoksesta aiheutui 5,7 milj. €:n kustannus.

1.2.2. Takuueläke

Sata-komitean tehtävänä on toimeksiannon mukaan ollut tehdä ehdotus kaikkein pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulon nykyistä paremmin turvaavasta mallista. Pienintä eläkettä saavien toimeentulo koostuu yleensä ansioeläkkeestä ja kansaneläkkeestä, tai pelkästään kansaneläkkeestä sekä eläkkeisiin maksettavista lisistä (asumistuki sekä eläkettä saavan hoitotuki). Eläkkeensaajien toimeentulon kannalta myös terveydenhoito- ja lääkekustannuksilla sekä erilaisilla asiakasmaksuilla on erittäin suuri merkitys.

Komitea on esittänyt ns. takuueläkkeen käyttöön ottamista ratkaisuna pientä eläkettä saavien toimeentulo-ongelmaan. Hallitus on päättänyt uuden tukimuodon, takuueläkkeen käyttöön ottamisesta maaliskuun alusta 2011. Uudesta etuudesta on tarkoitus säätää takuueläkettä koskevalla lailla. Etuudella turvattaisiin Suomessa asuvan eläkkeensaajan toimeentulo, jos hänen eläkkeensä eivät muutoin riitä kohtuulliseen toimeentuloon. Etuutta maksettaisiin niille eläkkeensaajille, joiden kokonaiseläke – ansio- ja kansaneläke – jää takuueläkkeen säädetyin tason alle. Muutos koskisi niin vanhuuseläkkeen kuin myös työkyvyttömyyseläkkeen saajia.

Takuueläkkeen toimeenpanosta huolehtisi Kela. Takuueläkkeen myöntämisedellytyksenä olisi, että hakija saa vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä tai työttömyyseläkettä. Takuueläke voitaisiin myöntää myös työkyvyttömälle tai 65 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle, jolla ei lyhyen Suomessa asutun ajan vuoksi ole oikeutta kansaneläkkeeseen. Takuueläkkeen myötä poistuisi perhesuhteiden vaikutus vähimmäiseläkkeestä.

Takuueläke olisi eläkevähenteinen, jolloin tuen hakijan muut eläketulot vähentäisivät kokonaisuudessaan takuueläkkeen määrää. Täysimääräinen takuueläke olisi 685 €/kk (vuoden

2009 tasossa). Takuueläke merkitsisi noin 100 € suuruista korotusta eläkkeeseen yksinäisen henkilön täyteen kansaneläkkeeseen verrattuna. Avio- tai avoliitossa olevan osalta korotus olisi noin 167 €/kk. Kun takuueläkkeen vaikutus asumistukeen otetaan myös huomioon, yksinäisen henkilön toimeentulo paranisi noin 96 €:lla ja avio- tai avoliitossa olevan vastaavasti noin 117 €:lla.

Takuueläkkeen käyttöön ottaminen mahdollistaisi, että maahanmuuttajan erityistuesta voitaisiin luopua. Takuueläke korvaisi vähimmäistoimeentulon turvaavana etuutena maahanmuuttajan erityistuen.

Arvioiden mukaan takuueläkkeen saajia vuonna 2011 olisi noin 120 000 henkilöä. Takuueläkkeestä aiheutuvat lisäkustannukset vuositason olisivat 119 milj. €. Uuden etuuden käyttöönotto vuonna kustannukset jäisivät alle 100 milj. €. Ottaen huomioon takuueläkkeen vaikutukset muissa etuuksissa kansaneläkevakuutuksen menot kasvaisivat vuositason 111 milj. €:lla. Asian valmistelun yhteydessä on arvioitu, että lähivuosina takuueläkkeen kustannukset alenisivat reaalisesti 2,5 % vuodessa.

Kansaneläkkeen saajista suurin osa on naisia. Naisten osuus vuoden 2008 lopussa kansaneläkettä saavista oli noin 65 %. Täyttä kansaneläkettä sai 65 vuotta täyttäneistä naisista 5,4 % ja vastaavasti miehistä 2,2 %. Vanhuuseläkkeen saajista takuueläkettä saisi 6,3 % siten, että vanhuuseläkkeeseen oikeutetuista naisista takuueläkettä saisi n. 9 % ja miehistä 2,6 %. Vastaavasti työkyvyttömyyseläkkeen saajista takuueläkkeeseen olisi oikeutettuja lähes 24 %. Takuueläke jakautuisi arvioiden mukaan siten, että noin 2/3 olisi naisia ja 1/3 miehiä. Naisista yli 60 % saisi takuueläkkeen vanhuuden perusteella, kun miesten osalta yli ¾ saisi takuueläkkeen työkyvyttömyyden perusteella. Takuueläkkeen määrä olisi naisilla keskimäärin 95 € ja miehillä 100 €. Työkyvyttömyyseläkkeissä naisten keskimääräinen takuueläke olisi 106 € ja miesten 100 €. Vanhuuseläkkeissä keskiarvot ovat naisilla 87 € ja miehillä 104 €. Naisten alempi keskimääräinen takuueläke vanhuuseläkkeellä ollessaan johtuu siitä, että he ovat useimmiten yksinäisiä eläkkeensaajia, jolloin takuueläkkeen määrä on pienempi.

1.2.3. Indeksisidonnaisuus

Suurin osa perusturvaan luettavista etuuksista on indeksisuojan piirissä. Komitea on esittänyt, että indeksisuojan ulkopuolella olevat perusturvaetuedet sidotaan kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin. Perusturvaetuuksiin tulee rinnastaa myös lapsilisät ja kotihoidon tuki. Etuuksien sitomista inflaation vaikutuksen korjaavaan hintaindeksiin on perusteltu sillä, että ilman indeksisuoja etuuden ostovoima heikkenee eikä etuus vastaa enää lainsäädäntöhetkellä tarkoitettua tarkoitusta.

Hallitus on päättänyt sitoa maaliskuusta 2011 alkaen kaikki indeksisuojan ulkopuolella olevat perusturvaetuedet (sairauspäiväraha, vanhempainpäivärahat, kuntoutusraha sekä lapsilisät ja kotihoidon tuki sekä yksityisen hoidon tuki), kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin. Tällä varmistetaan etuuksien reaaliarvon säilyminen.

Etueden sitominen hintaindeksiin lisää näkökulmasta riippuen nimellisiä etuedsmenoja vuosittain inflaatioprosentin verran tai estää säästöjen syntymisen etuedsmenoissa etueden reaalisien tason pysyessä samana. Esimerkiksi lapsilisämenot ovat noin 1,4 miljardia euroa vuodessa, ja kahden prosentin inflaatiotarkastus lisäisi vuosittain lapsilisämenoja kaksi prosenttia eli 28 milj. €. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen menot ovat vuosittain noin 330 milj. €, ja kahden prosentin inflaatiokorotus merkitsisi noin seitsemän miljoonan euron vuosittaista korotusta. Vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainrahojen sekä kuntoutusrahan menot ovat korotuksen jälkeen vuonna 2009 noin 124 milj. €/v., ja kahden prosentin inflaatiotarkistus merkitsisi 2,5 milj. € vuosittaista menolisäystä.

1.2.4. Kunnallisveron perusvähennyksen korottaminen

Sata-komitean toimeksiannon mukaan siltä odotetaan ehdotuksia sosiaaliturvan ja verotuksen yhteensovittamisesta. Yleinen veropolitiikka ei kuulu komitean tehtäviin. Perusturvan osalta tämä koskee lähinnä kunnallisveron perusvähennystä. Perusvähennystä korottamalla korotetaan samalla verollisen perusturvan käteen jäävää osaa.

Kannustavuuden perusteella työikäisille kohdistuviin tulonsiirtoihin on hyvin harkiten suunnattava sellaisia verovähennyksiä, jotka heikentävät työn tekemisen taloudellisia kannustimia. Verotuksen kannustavuuden turvaamiseksi esimerkiksi valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennykset tehdään vain eläketulon perusteella.

Sata-komitean peruslinjauskannanoton mukaan kunnallisveron perusvähennyksen korottaminen on katsottu olevan mahdollista kannustavan sosiaaliturvauudistuksen kanssa. Hallitus on kesällä 2009 päättänyt korottaa perusvähennystä 1 480 eurosta 2 200 euroon vuonna 2010. Perusvähennyksen korottaminen parantaa nettomääräisen perusturvan tasoa. Esimerkiksi työmarkkinatukea saavan nettotulo nousee n. 15 €/kk. Perusvähennyksen korotus pienentää verotuottoa 195 milj. €. Perusvähennyksen korottaminen heikentää osaltaan työn tekemisen kannustimia, joten muilla verotukseen ja sosiaaliturvaan tehtävillä muutoksilla on varmistettava kannustimien paraneminen tästä huolimatta.

1.2.5. Työttömyyspäivärahan, sairauspäivärahan ja tapaturmavakuutuksen päivärahan vaikuttavat muutokset

Komitean linjausten perusteella työttömyysturvaa uudistetaan (HE 179/2009 vp.) vuoden 2010 alusta. Muutoksen tavoitteena on työttömyysjaksojen lyhentäminen tehostetun työnhaun ja sitä tukevien aktiivitoimenpiteiden keinoin. Työttömyysjaksojen lyhentämiseen pyritään ennen kaikkea työvoimaviranomaisten nykyistä aktiivisemmalla toiminnalla, jossa heti työttömyyden alussa arvioidaan työllistymisedellytykset ja erilaisten työllistymistä edistävien palveluiden tarve sekä uusilla kannustimilla. Tämä aktivointikokonaisuus on kuvattu jäljempänä kohdassa 3.2.

Työttömyysturvan uudistamiseen liittyy toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on myös parantaa etuuksia sekä helpottaa järjestelmään pääsyä. Työttömyyspäivärahan tasoa korotetaan muuttamalla ansiopäivärahan ja korotetun ansio-osan laskentakaavaa sekä maksamalla 20 ensimmäiseltä työttömyyspäivältä peruspäivärahassa korotusosaa ja ansiopäivärahassa korotettua ansio-osaa. Ansiopäivärahan korotuksen johdosta luovutaan lisäpäiviltä maksettavasta korotetusta ansio-osasta. Samalla nykyisen korotusosan ja korotetun ansio-osana enimmäismaksuaika lyhennetään 100 päivään. Ansiopäivärahan laskentasääntö muuttuu siten, että työttömyyspäivärahan taitekohta nousee 90-kertaisesta perusosasta 105-kertaiseen perusosaan. Ansio-osan karttumaprosentti on suurempi ennen taitekohtaa kuin sen jälkeen. Korotetussa ansio-osassa molempia karttumaprosentteja korotettiin.

Osana sosiaaliturporatkaisua sovittiin myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun, työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja vakuutetun sairausvakuutusmaksun huomioon ottamisesta pysyvästi eri päivärahaetuuksissa. Vuodesta 1993 lukien palkansaajilta on peritty työeläkemaksua ja työttömyysvakuutusmaksua ja näiden maksujen yhteismäärä on vaihdellut 3,2 – 6,1 %:n välillä. Näiden maksujen ansiotasoa alentava vaikutus on otettu huomioon päivärahoissa (työttömyys-, sairaus- ja tapaturmavakuutuksen päiväraha) vuosittain annettulla erillislailla siten, että vähennyksen vaikutus on vaihdellut 1,5 %:sta 5 %:iin. Vuoden 2010 alusta pysyvästi lainsäädännöllä määritellään niistä perusteista, joilla työntekijämaksujen ansiotasoa alentava vaikutus otetaan huomioon eri päivärahaetuuksia määritettäessä (HE 223/2009). Tarkoituksena on myös, että työntekijältä perittävä sairausvakuutuksen päivärahamaksun vaikutus otetaan vuodesta 2010 alkaen huomioon päivärahaa määritettäessä. Vähennyksen suuruus on 60 % mainittujen työntekijämaksujen yhteismäärästä.

1.2.6. Vuorotteluvapaan vakinaistaminen

Vuoden 2010 alusta vuorotteluvapaa vakinaistetaan pysyvällä lainsäädännöllä. Vuorotteluvapaa on järjestely, jossa kokoaikatyössä ollut työntekijä siirtyy työnantajan kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti vuorotteluvapaalle ja työnantaja palkkaa samaksi ajaksi TE-toimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön. Vuorotteluvapaa ei ole subjektiivinen oikeus. Vuorotteluvapaan edellytyksenä on, että työntekijä on ollut työsuhteessa samaan työnantajaan välittömästi ennen vapaan alkamista vähintään edelliset 12 kuukautta. Lisäksi työntekijän on tullut hankkia työssäoloaikaa ennen vuorotteluvapaan alkamista 10 vuotta, ja jos hän on saanut aiemmin vuorottelukorvausta, työssäoloaikaa on oltava vähintään viisi vuotta edellisen vuorotteluvapaan päättymisestä. Sijaiseksi palkattavan on oltava työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana oleva henkilö ja etusijalla tulisi olla alle 25-vuotias nuori tai pitkäaikaistyötön tai korkeakoulu- tai ammattitutkinnon äskettäin suorittanut nuori.

Vuorotteluvapaalla olevalle maksetaan vuorottelukorvausta, joka on 70 prosenttia siitä työttömyyspäivärahasta, johon vuorottelijalla olisi oikeus työttömänä. 25 vuoden työhistorialla korvaus on kuitenkin 80 prosenttia. Lisäksi vuorotteluvapaan ajalta karttuu työeläkettä siten, että eläkkeen perusteena on vuoden 2010 alusta 55 % (aikaisemmin 75 %) vuorottelukorvauksen perusteena olevista ansioista. Vuorotteluvapaan kesto on vähintään 90 päivää ja enintään 359 päivää. Vapaan voi myös jaksoittaa etukäteen sovitulla tavalla ja kunkin jakson on oltava vähintään 90 päivää.

Järjestelmän voimaan tulosta vuoden 2008 loppuun mennessä vuorotteluvapaalla on ollut 146 000 henkilöä ja 16 % vuorottelijoista on ollut vapaalla useammin kuin kerran. Vuoden 2008 aikana vuorotteluvapaan aloitti 16 400 henkilöä. Keskimäärin vapaalla olevia on ollut 6 000-7 000. Vuonna 2008 vuorotteluvapaata käytettiin eniten kuntasektorilla (42 % kaikista käyttäjistä) ja yksityisen sektorin osuus oli 40 %. Kuntasektorilla käyttäjinä ovat opetus-, terveydenhuolto- ja sosiaalialan työntekijät. Viime aikoina yksityissektorin osuus on kuitenkin kasvanut. Naisten osuus vuorottelijoista on ollut 69 prosenttia. Yleisintä vuorotteluvapaalle jäänti on 50 ikävuoden paikkeilla. Sijaisista lähes 40 % on ollut 20-29 -vuotiaita ja kaikkien sijaisten keskimääräinen työttömyys on kestänyt keskimäärin viisi viikkoa ennen työllistymistä. Sijaisista alle viikon on ollut työttöminä 44 % ja pitkäaikaistyöttömien osuus vuorottelusijaisista on ollut alle prosentin.

1.2.7. Sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovittaminen

Komitean esityksen perusteella sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovittamista selkeytetään vuoden 2010 elokuun alusta (HE 182/2009). Voimassa olevan lain mukaan sairauspäivärahaan ei ole oikeutta opiskelijalla, joka saa opintotukilain mukaista opintorahaa. Nykytilanne on voinut johtaa toimeentuloturvan katkoksiin, koska sairauspäivärahan hakeminen on edellyttänyt opintotuen lakkauttamista. Etuuksien yhteensovittamista vaikeuttaa myös se, että sairauspäiväraha määräytyy päiväkohtaisesti ja opintotuki kuukausikohtaisesti.

Tarkoituksenmukaista olisi, että opiskelija hakisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sairauspäivärahaa, joka on nimenomaisesti tarkoitettu korvaamaan työkyvyttömyydestä aiheutuva ansionmenetystä. Tämä edesauttaisi myös Kelan mahdollisuuksia ajoissa selvittää henkilön kuntouttamistarvetta.

Todettujen ongelmien korjaamiseksi opintotuen ja sairauspäivärahan yhteensovittamista muutetaan. Sairastuessaan opiskelija voi hakea sairauspäivärahaa, vaikka hänellä olisi opintotuki maksussa. Mikäli henkilölle myönnetään sairauspäiväraha, hänelle myönnetty opintotuki lakkautetaan. Jos tällaisessa tilanteessa syntyy päällekkäistä etuuksien maksamista, sairauspäivärahasta vähennetään maksettu opintoraha. Muutos mahdollistaa nykyistä joustavamman siirtymisen sairauspäivärahalle, mutta se ei poista kaikista tilanteista toimeentuloturvan katke-

mattomuutta, joka aiheutuu päiväkohtaisen etuuden ja kuukausiperusteiden etuuden yhteensovittamisesta.

Kelan tilastojen perusteella vuonna 2008 noin 2 850 opintorahaa saaneelle myönnettiin sairauspäiväraha. Opintotuelta sairauspäivärahalle siirtyneiden päivärahakauden keskimääräinen kesto oli 60 päivää. Toteutetun muutoksen on arvioitu lisäävän opintotuelta sairauspäivärahalle siirtyvien määrää enintään 600 henkilöllä. Menettelytapojen selkeyttämisen on arvioitu pidentävän keskimääräistä päivärahakautta noin 15–20 päivällä. Muutoksen on arvioitu lisäävän sairauspäivärahamenoja noin 600 000 €:lla, josta valtion rahoitettava osuus on 450 000 €.

1.3. Toimeentuloturva koskevat esitykset peruslinjausten jatkovalmistelun perusteella

1.3.1. Perusturvan riittävyys ja toimeentulotuen tarpeen vähentäminen

Komitean toimeksiannossa edellytetään, että komitea laatii ehdotuksen perusturvan uudistamisesta siten, että se on tasoltaan riittävä erilaisissa elämäntilanteissa aiheuttamatta tarvetta turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Perusturvalla tarkoitetaan toimeksiannossa etuuksia, joita maksetaan henkilöille, joilla on perustuslain 19 §:ssä mainittu syy toimeentuloturvan tarpeeseen. Tällaisia syitä ovat sairaus, vanhuus, työkyvyttömyys, työttömyys, lapsen syntymä ja huoltajan kuolema.

Lähtökohdan osalta voidaan todeta, että perusturvan tasoa on viime vuosina reaalisesti parannettu. Se koskee lähinnä eläkettä sekä sairaus- ja äitiyspäivärahan vähimmäistasoa. Viimeksi mainitut korotukset ovat nostaneet vähimmäispäivärahan 90-luvun alkupuolen tasolle. Komitean esityksen pohjalta eläkkeiden vähimmäistasoa on päätetty nostaa vuonna 2011. Rakenteellisesti perusturva vastaa komitean linjauksissa esitettyä näkemystä, jonka mukaan eläkkeen pitkäaikaisena etuutena tulisi olla korkeampi kuin tilapäiseen toimeentuloon tarkoitettujen sairaus- ja työttömyysetuuksien ja näiden tulisi olla korkeampia kuin toimeentulotuen perusosan. Toimeksiannon edellä mainitun tavoitteen toteuttamisen esteenä on lähinnä se, että vähimmäispäivärahan nettotaso on lähellä toimeentulotuen perusosan tasoa, jolloin toimeentulotuen avulla korvattavat kustannukset nostavat toimeentulotuen käytännössä korkeammalle tasolle. Noin kolmasosa vähimmäispäivärahan saajista saa myös toimeentulotukea.

Viimesijaisen turvan järjestäminen on säilytetty paikallishallinnolle köyhäinhuoltolaista lähtien. Niukkuuden oloissa ja hitaan tiedonsiirron vallitessa oli perusteltua pitää päätökset paikallisella tasolla, jolloin tuki voitiin sovittaa paikallisiin oloihin. Rakenteellisesti viimesijainen turva muuttui kun siirryttiin toimeentulotukeen. Siihen sisällytettiin kaavamainen perusosa, koska katsottiin, että elinolot ovat yhdenmukaistuneet niin, ettei kaikkien perustarpeiden vaatimia kustannuksia ole perusteltua enää edellyttää näytettävän kuiteilla.

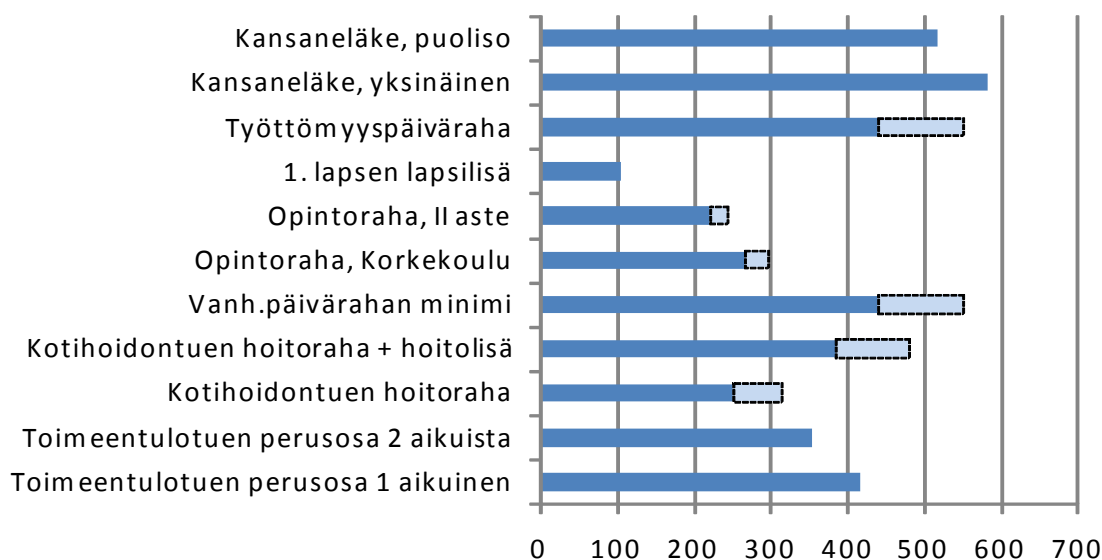
Kuntien ohjeelliset tasot toimeentulotuessa korvattavista menoista ovat seuranneet 1990- ja 2000-luvuilla asumis- ja muiden menojen kehitystä paremmin kuin syyperusteiset etuudet ja asumistuki. Erityisesti kunnissa, joissa on keskimääräistä korkeammat asumiskustannukset, syyperusteisten perusetuuksien ja asumistuen turvaama tulotaso on jäänyt jälkeen toimeentulotuen tasosta. Tämän seurauksena toimeentulotuki paikkaa usein pysyväisluonteisesti perusturvan varassa olevien kotitalouksien toimeentuloturva. Tämä tilanne synnyttää kaksinkertaista hallintotyötä ja byrokratiaa sekä asiakkaiden pallottelua usealla luukulla. Lisäksi toimeentulotuki synnyttää pitkäaikaisena tuen muotona vakavia kannustinongelmia. Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi ja vahvaan tuloharkintaan perustuvaksi viimesijaiseksi turvaksi, minkä vuoksi toimeentulotuessa korvataan menot lähtökohtaisesti täysimääräisenä, ilman omavastuuta ja 100 %:n tulojen yhteensovituskella.¹

¹ Moisio, Pasi: Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa – Selvitys sosiaaliturvan kokonaisuudistus (Sata) komitealle. Avauksia 9/2009. THL.

Toimeksianto tarkoittaa käytännössä, että syyperusteiset etuudet yhdessä asumistuen ja muiden Kelan etuuksien kanssa muodostavat kunnallista toimeentulotukea korkeamman toimeentuloturvan. Toimeentulotuen taso vaihtelee kunnittain. Toimeentulotuessa korvattavien menojen tasot perustuvat kunnallisiin ohjeistuksiin ja viime kädessä sosiaalityöntekijän harkintaan. Näin ollen perusturvan nostaminen poistaa toimeentulotuen tarvetta eri tavoin siitä riippuen millainen toimeentulotuen myöntämiskäytäntö kunnassa on omaksuttu.

Toimeksiannossa perusturvan määrittelyn perusteena on käytetty perustuslain 19 §:n 2 momentissa lueteltuja sosiaalisia riskejä, joiden kohdalla yhteiskunnan on taattava perustoimeentulon turva. Näin olleen perusturvan etuuksiin lukeutuisivat ainakin kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen ja vanhempainrahan vähimmäispäivärahat. Vähimmäisturvaan etuuksiksi luetaan sen sijaan yleensä perhekohtaiset ja tarveharkintaiset toimeentulotuki ja asumistuki. Arkikielessä vähimmäisturvan etuuksiksi luetaan usein myös työmarkkinatuki, kansaneläke sekä vähimmäispäivärahat, joten etuuksien jaottelu perus- ja vähimmäisturvan etuuksiin on käytännössä horjuvaa. Kokonaisuutena perus- ja vähimmäisturvan etuudet muodostavat työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien pääasiallisen toimeentuloturvan.

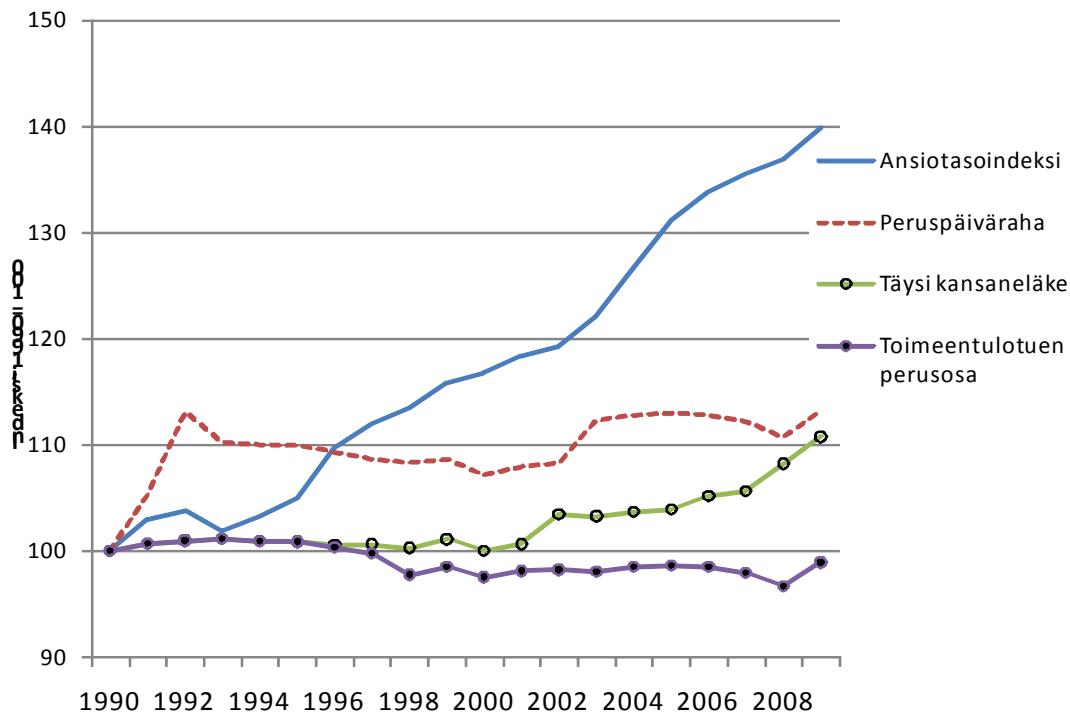
Kuviossa 1 on esitetty Kelan maksamien etuuksien sekä toimeentulotuen perusosan tasot. Perusturvaetuuksista korkein on kansaneläke, joka on yksinasuvalle 584 €/kk. Vanhempainrahan ja sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha nousi 2009 alussa työttömyyden peruspäivärahan (ja työmarkkinatuen) tasolle, 551 €/kk. Kotihoidontuen hoitoraha (ilman kunnallisia lisiä) on 314 €/kk. Hoitolisän kanssa kotihoidontuki on enimmillään 482 €/kk. Vertailtaessa etuuksien tasoa toimeentulotuen perusosaan on muistettava, että monet Kelan etuuksista ovat veronalaista tuloa. Eläketulovähennyksen vuoksi pelkkää kansaneläkettä saavat eivät maksa veroa kansaneläkkeestään. Kuviossa vaalea osa palkista kuvaa etuudesta maksetun veron osuutta.



Kuvio 1. Keskeisimpien Kelan maksamien etuuksien ja toimeentulotuen perusosan tasot, elokuu 2009 (Lähde: SOMA –malli)

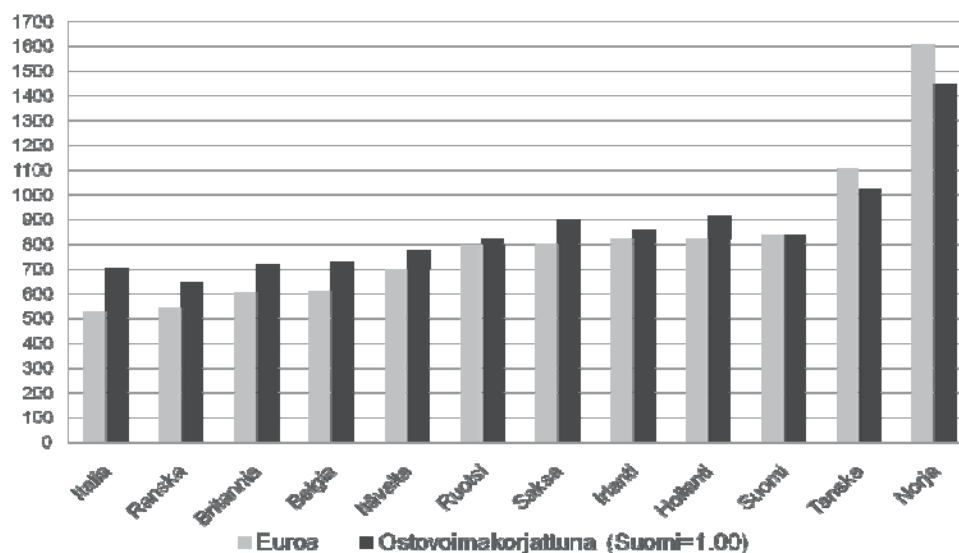
Perusturvan riittävyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota tuen kehitykseen viime vuosien aikana. Kuvioista 2 voidaan havaita, että perus- ja vähimmäisturvaetuudet ovat jääneet ansiotason kehityksestä jälkeen 30-40 % kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana. Tähän jaksoon mahtuvat lamavuodet ja niitä seuranneet nopean kasvun vuodet. Komitea on yhtenä linjauksena esittänyt perusturvaetuuksien riittävyyden arviointia joka neljäs vuosi. Tällöin on

taloudellisen kestävyuden ohella kiinnitettävä huomiota sosiaaliseen kestävyyteen ja muuhun yhteiskunnan tasapainoiseen kehitykseen. Perusturvan eriytyminen yleisestä tulotason noususta puoltaisi tason korottamista. Julkisen talouden nopean velkaantumisen takia on pyrittävä etsimään mahdollisimman tehokkaita tapoja puuttua toimeentulon puutteen syihin, tässä tapauksessa työttömyyteen.



Kuvio 2. Ansiotason ja perusturvaetuuksien reaalin kehitys tammikuusta 1990 tammikuuhun 2009

Aikavertailun ohella perus- ja vähimmäisturvan riittävyyttä voidaan arvioida vertailemalla etuustasoa eri maiden kesken. Ruotsissa tehdyssä tutkimuksessa on pyritty saattamaan eri maissa maksettava vähimmäisetuustaso vertailukelpoiseksi. Tällöin vertaillaan etuustasoa, joka Suomessa vastaa toimeentulotuen perusosaa ja perusmenoina korvattavia asumismenoja (kuvio 3). Tässä vertailussa Suomi sijoittuu tarkasteluun valikoidussa joukossa ostovoimakorjattuna suunnilleen keskitasolle. Pohjoismaista Norja ja myös Tanska maksavat korkeampaa vähimmäisturvaa kuin Suomi ja Ruotsi, joissa tuki on suunnilleen samalla tasolla.



Kuvio 3 Vähimmäisturva yksinasuvalla valituissa Euroopan maissa 2005 euroa kuukaudessa ja ostovoimakorjatuissa euroissa (Lähde: SaMip project 2007, SOFI, Tukholman yliopisto)

Yksittäisten etuuskien vertailu antaa hieman väärän kuvan etuusjärjestelmästä, sillä kotitaloudet saavat usein yhtäaikaisesti useampaa perus- ja vähimmäisturvan etuutta. Käytännössä jokainen ei-tilapäisesti perusturvan varassa oleva on oikeutettu vähintään asumistukeen, mikäli hän asuu yksin tai hänen kotitaloutensa muilla jäsenillä ei ole riittäviä tuloja. Esimerkiksi työmarkkinatukea tai kansaneläkettä saava on hyvin kohtuullisillakin asumismenoilla oikeutettu vähintään asumistukeen, usein myös toimeentulotukeen. Näin ollen yksittäisen etuuden tason tarkastelu antaa helposti väärän kuvan vähimmäisturvan tasosta. Vähimmäisturvan tason tarkastelua vaikeuttaa kuitenkin ehkä enemmän se, että toimeentulotuen ja asumistuen taso määräytyy etuutta saavan kotitalouden hyväksytyjen asumismenojen mukaan. Lisäksi kuntien sosiaalitoimistojen ohjeistuksissa kohtuullisiksi katsotuissa asumismenoissa toimeentulotuen taso on suurta vaihtelua samoin kuin toimeentulotuen myöntämiseen liittyy aina yksilöllistä harkintaa.

Taulukossa 1 on esitetty malliperhelaskelmia siitä, millaiseen perus- ja vähimmäisturvaetuuskien pakettiin on oikeutettu kuusi erilaista tulotonta kotitaloutta kolmessa eri kunnassa. Esimerkkeinä kotitalouksista ovat yksinasuva työmarkkinatuella tai täydellä kansaneläkkeellä, pariskunta molemmat työmarkkinatuella tai täydellä kansaneläkkeellä, kahden kouluikäisen lapsen yksinhuoltaja työmarkkinatuella sekä kahden kouluikäisen lapsen pariskunta molemmat työmarkkinatuella. Perusturvaetuuskien jälkeen on esitetty laskennallinen toimeentulotuki kyseisille kotitalouksille kolmessa eri kunnassa. Toimeentulotuen tasot kyseisissä kunnissa on laskettu lisäämällä perusosiin paikallisen sosiaalitoimiston ohjeistuksista kohtuulliseksi katsotut asumismenot kyseiselle perhetyypille.

Yksinasuvan työmarkkinatuki asumistuen kanssa on enimmillään verojen jälkeen 690-763 €, asuinkunnasta riippuen. Kansaneläke eläkeläisten asumistuen kanssa on noin 200 € korkeampi. Työttömän pariskunnan työmarkkinatuet ja asumistuki on enimmillään verojen jälkeen 987-1 115 €/kk, asuinkunnasta riippuen. Eläkkeellä olevan pariskunnan kansaneläkkeet ja eläkeläisen asumistuki muodostavat noin 300 € korkeamman tuen tason. Työttömän kahden lapsen yksinhuoltajan perusturva on verojen jälkeen enimmillään 1 561-1 750 €/kk. Työttömällä kahden lapsen pariskunnalla perusturvan taso on noin 100-150 €/kk.

Mikäli kotitalouden tulot jäävät alle kunnan toimeentulotukilaskelman, on kotitalous oikeutettu saamaan erotuksen toimeentulotukena. Erityisesti työmarkkinatukea (ja yleistä asumistukea) saavilla näyttää syntyvän oikeus toimeentulotukeen erityisesti kunnissa, joissa on korkeat

asumiskustannukset. Asuinkunnasta riippuen yksinasuvan perusosa ja kohtuulliseksi katsotut asumismenot ovat yhdessä 700-959 €/kk, kahden aikuisen pariskunnalla 1 090-1 343 €/kk, kahden lapsen yksihuoltajalla 1 561-1 750 €/kk ja kahden lapsen pariskunnalla 1 682-1 907 €/kk.

Taulukko 1. Kelan maksamat etuudet ja laskennallinen toimeentulotuki malliperheissä 2008. (Lähde: KELA ja kuntien sosiaalitoimien toimeentulotuen soveltamisohjeet)

	1 aik. tm-tuki	1 aik. eläk.	2 aik. tm-tuki	2 aik. eläk.	1 aik.+2 last tm-tuki**	2 aik.+2 last tm-tuki**
Työmarkkinatuki*	430	--	859	--	539	1078
Kansaneläke	--	559	--	991	--	--
Lapsilisä	--	--	--	--	304	211
Elatustuki	--	--	--	--	260	--
Asumistuki						
Helsinki	333	390	256	390	647	618
Jyväskylä	285	355	168	355	531	480
Lapinlahti	260	307	119	307	458	393
Ensisijaiset tuet yht. (netto)*						
Helsinki	763	949	1115	1381	1750	1907
Jyväskylä	715	914	1027	1346	1634	1769
Lapinlahti	690	866	978	1298	1561	1682
Perustoimeentulotuki (perusosa + asumismenot)						
Helsinki	959	959	1343	1343	1710	2099
Jyväskylä	829	829	1183	1183	1505	1854
Lapinlahti	700	700	1090	1090	1467	1860
* Yksinasuvalla ennakonpidätyksenä käytetty 18,5 %, lapsikorotusten kanssa 20 %						
** Kaksi lasta, iät 7 ja 14.						

Kuntakohtaiset esimerkit osoittavat, että syyperusteisen perusturvan tason nostaminen siten, että toimeentulotuen tarve vähenisi merkittävästi, edellyttää vähimmäispäivärahoihin tuntuvaan korotusta. Kun monet perusturvan saajista elävät kotitalouksissa, joissa on muita tulonansait-sijoita tai jotka muusta syystä eivät ole toimeentulotuen tarpeessa, perusturvan korotus ei kohdistuisi vain toimeentulotukea saaviin henkilöihin. Tämä kasvattaa kustannuksia vähentämättä toimeentulotukiasiakkaiden määrää. Vähimmäispäivärahojen jälkeensä jääneisyys sellaisenaan kuitenkin puoltaisi tason nostamista.

Toinen tapa vähentää toimeentulotukiasiakkaiden määrää on asumistuella korvattavien kustannusten rajan korottaminen. Toimeentulotuen saajista puolet saa asumistukea. Koska tukien päällekkäisyys on suurempi kuin vähimmäispäivärahan ja toimeentulotuen limittäisyys, korvattavien asumiskustannusten tason nostaminen vähentää toimeentulotukitapausten määrää tehokkaammin kuin vähimmäispäivärahan nostaminen. Tässäkin tapauksessa tarvitaan merkittävä panostus asumistukeen, ennen kuin vaikutus toimeentulotuessa alkaa näkyä. Esimerkiksi 20 milj. € korotus vähentää toimeentulotukiasiakkaiden määrää arviolta noin parilla prosentilla. Lisäksi on arvioitu, että korotuksella on taipumus nostaa vuokratasoa, mikä syö toimenpiteen vaikutusta ajan kuluessa.

Toimeentulotukea saavien kokonaismäärä on alentunut vuonna 2007, mutta toimeentulotukitilastojen mukaan pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavien määrä on kasvanut kolmella prosentilla. Pitkäaikaisissa toimeentulotuen saajissa yliedustettuina ovat yksin asuvat ja yksinhuoltajat, lähellä eläkeikää olevat henkilöt sekä työttömät. Yhden hengen kotitaloudet ovat suurin toimeentulotukea saavien ryhmä. Tuen saajista yksin asuvia miehiä oli yli 91 000 (43 %) ja yksinasuvia naisia noin 60 000 (28 %) eli yksin asuvia oli yhteensä 71 % toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Toimeentulotuen saajista yksinhuoltajaperheitä oli noin 12 % tuen saajista (lähes 27 000) ja näistä perheistä 92 % oli sellaisia, joissa huoltajana oli nainen.

Komitean ehdotus:**1) Perusturvan riittävyys ja toimeentulotuen tarpeen vähentäminen**

Pienimpien eläkkeiden nostamiseksi toteutetaan komitean esittämä takuueläke, joka nostaa täyttä kansaneläkettä saavan eläkettä reaalisesti noin 15 %. Vähimmäismääräisiin päivärahoihin on jälkeenjääneisyyden korjaamiseksi perusteltua tehdä myös reaalitason korotus. Kun tätä jouduttaneen julkisen talouden velkaantumisesta johtuen lykkäämään, olisi ensi vaiheessa laajennettava aktiivitoimia jo vuonna 2010 siten, että myös pitkäaikaistyöttömille tarjotaan mahdollisuus päästä aktiivituen piiriin. Tätä koskevat esitykset on kuvattu yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.4.

Osaan perusturvaa on viime vuosina tehty reaalisia korotuksia, joiden seurauksena vähimmäispäivärahojen taso on yhtenäistynyt. 1990-luvun lamaa seuranneen talouskasvun luoma väljyys ei ole ulottunut sanottavasti perusturvaan. Monet perusturvaetuudet ovat reaalisesti samalla tasolla kuin kymmenen vuotta sitten.

Perusturvan osalta kattava indeksisuoja toteutuu maaliskuun alusta 2011, kun myös lapsilisä, sairaus-, vanhempain- ja kuntoutuspäiväraha sekä kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki tulevat indeksiturvan piiriin. Indeksisuojan laajennus turvaa perusturvaetuuksien reaaliarvon tulevaisuudessa. Indeksisuoja turvaa perusturvan ostovoiman, mutta se ei sido sitä ansiotason kehitykseen. Ilman tasokorotuksia perusturvan taso voi jäädä huomattavastikin jälkeen yhteiskunnan keskimääräisestä tulotasosta pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi toimeentulotuen perusosa on jäänyt jälkeen keskimääräisestä ansiotasokehityksestä 40 prosenttia viimeisen 20 vuoden aikana.

Perustuslaista esitettyjen tulkintojen mukaan perus- ja vähimmäisturvan on taattava sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Perustuslaissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mikä on sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso ja milloin se poikkeaa liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Perusturvan taso on jäänyt jälkeen yleisestä elintason noususta. Julkisen talouden nopea velkaantuminen kuitenkin vaikeuttaa tasokorjausten tekemistä. Kun köyhyyden syynä usein on työttömyys, tulisi valikoivia toimia kohdistaa erityisesti aktiivitukiin. Tämän vuoksi peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosa (ns. aktivointilisä) ehdotetaan korotettavaksi kuuteen euroon (korotusosa 1.1.2010 alkaen 4,41 €).

Kustannukset: Aktivointitoimiin suunnataan vuonna 2010 lisää yhteensä 15 milj. € ja tasoa nostetaan tarvittaessa vuonna 2011 ja 2012.

Valmistelu ja toimeenpano: STM ja TEM

1.3.2. Perusturvan tason riittävyyden arvioinnin lakisäätöistäminen

Oikeus perus- ja vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslain 19 §:ään, mutta laissa ei määritellä, mikä on riittävä tai kohtuullinen turvan taso. Vähimmäisturvan oikeaa ja riittävää tasoa on pyritty selvittämään monen työryhmän voimin 1970-luvulta lähtien. Sosiaalihuollon periaatekomitea linjasi² vuonna 1971, että sosiaalipolitiikan tavoitteena on kohtuulliseksi katsotun elintason, sosiaalisen turvallisuuden ja viihtyvyyden takaaminen eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille. Muutamaa vuotta myöhemmin sosiaalihuollon komitea linjasi ehdotuksensa laiksi toimeentulotuesta,³ että toimeentulotuen tulee mahdollistaa "...sosiaalisesti hyväksyttävän elintason edellyttämä välttämättömyys eli peruskulutus sekä ainakin osan valinnaisen kulutuksen toteutumisesta." Sosiaalihuollon komitea ehdotti toimeentulon perusavustuksen (perusosan) suuruudeksi yksinäisellä henkilöllä 70 % kansaneläkkeestä. Ehdotus perusosan

² KM 1971:A25, s. 23

³ KM 1974:32, s. 10

suuruudesta ja muiden perheenjäsenten painoista perustui olemassa oleviin kuntien huoltoavun kotiaivastuksen suuruuteen sekä kotitaloustiedustelujen tietoihin tuloista ja kulutuksesta.

Toimeentulotuki korvasi huoltoapulain vasta 1984 ja yksinäisen henkilön perusosan suuruudeksi asetettiin 44 prosenttia täysimääräisestä kansaneläkkeestä. Toimeentulotukilakia valmistellut sosiaalihuoltolakitöryhmä teki esityksen huomattavasti korkeammasta ja laajemmasta perusosasta, jossa otettaisiin huomioon paremmin ns. valinnaiseen kulutukseen luettavia menoja.⁴ Tarvebudjettien ja pienituloisten kulutusmenotietojen avulla työryhmä arvioi kohtuullisten ruokamenojen ja käyttövarojen suuruutta erilaisille kotitalouksille. Työryhmä päätyi esittämään niin sanottua laajaa perusosaa, jonka käyttövaroihin sisällytettäisiin myös muun muassa informaatiomenot. Työryhmän ehdottama laaja perusosa otettiin käyttöön toimeentulotuessa asteittain vuosina 1989 - 1994 kaikissa kunnissa, samalla yksinäisen henkilön perusosan taso nostettiin 80 %:iin täydestä kansaneläkkeestä. 1990-luvulla perusturvan riittävyttä arvioitiin vähimmäisturvatyöryhmän⁵ toimesta sekä Stakesin ja Kuluttajatutkimuskeskuksen vähimmäisturvan taso -hankkeessa.⁶ Molemmissa hankkeissa arvioitiin perusturvan (lähinnä toimeentulotuen perusosan) riittävyttä käyttäen apuna tarvebudjetteja, pienituloisten kotitalouksien kulutusmenotietoja sekä kansalaisten ja asiantuntijoiden arvioita perusturvan riittävästä tasosta. 1990-luvun jälkeen perusturvan riittävydestä ei ole tehty laajempia selvityksiä.

Lainvalmistelussa perusturvan riittävyttä on siis yleensä arvioitu neljällä menetelmällä: tarvebudjettien, väestön tulotietojen, (pienituloisten) kulutusmenotietojen avulla sekä niin sanotulla konsensusmenetelmällä. Tarvebudjetit ovat asiantuntijoiden laatimia kulutuslaskelmia yksityiskohtaisille hyödykekoreille, jotka koostuvat välttämättömiksi katsotuista hyödykkeistä. Tarvebudjetti on siis hyödykeluettelo, jolla konkretisoidaan elämisen perustarpeiden tai minimiksi katsotun elintason ylläpitokustannukset vallitsevan hintatason oloissa. Budjetin laadinnassa otetaan huomioon niin ravitsemus- ja hygieniasuosituksia kuin yhteiskunnassa vallitseva tavanomainen elämäntapa ja elintaso. Ehkä suurin tarvebudjetteihin liittyvä rajoite on vaikeus päästä yksimielisyyteen siitä, mitä luetaan välttämättömiksi hyödykkeiksi. Tämän vuoksi tarvebudjetit koskevat yleensä vain ruoka-, vaate-, hygieni- ja kotitaloustarvikkeita. Toinen ongelma on tarvebudjettien suuritusyys ja kalleus. Hyödykeluetteloiden ja niiden hintojen pitäminen ajan tasalla vaatii jatkuvaa päivitystä. Muissa Pohjoismaissa kuluttajavirastot laativat budjetteja erikokoisten kotitalouksien standardikulutukselle ja niitä käytetään sosiaali-toimistoissa talousneuvonnassa sekä toimeentuloturvaetuuksien tasojen riittävyden arvioimisessa.⁷ Suomessa ei ole tahoja, joka toimittaisi vastaavia tarvebudjettilaskelmia.

Väestön tulojen kehityksen seuraamiseen on olemassa laajoja, jatkuvasti päivitettyjä rekisteri- ja otospohjaisia aineistoja. Keskimääräisten tulojen lisäksi perusturvan tason riittävyttä voidaan arvioida erilaisten köyhyys- ja pienituloisuusrajojen avulla. Tilastotietoja väestön tulo-tasosta ja -kehityksestä käytetään vertailupohjana perusturvan tason riittävydestä jo siksi, että perusturvan tulisi mahdollistaa kohtuullinen elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön yleisestä elintasosta. Kohtuulliseksi katsottu elintaso seuraa pitkälti yhteiskunnan yleistä elintaso-a, koska elintason noustessa nousee myös käsitys kohtuullisesta elintasosta. Samoin vau-raassa ja monimutkaisessa yhteiskunnassa vaaditaan enemmän (taloudellisia) resursseja mahdolistamaan osallistuminen ja toimiminen yhteiskunnassa.

⁴ STM Työryhmämuistio 1983:6, s. 21

⁵ STM Työryhmämuistio 1994:25

⁶ Leena Aatola, Mirja Viinisalo. Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan arvioinnin tukena. Stakes, 1999; Pauli Forma, Matti Heikkilä, Elsa Keskitalo. Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan tasokonsensusmenetelmällä arvioituna. Stakes, 1999; Virpi Kosunen. Paljonko on riittävästi? Vähimmäisetuuk-sien riittävyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Stakes, 1999.

⁷ Esim. Ruotsissa Konsumentverket (Skåliga levnadskostnader. Beräkningar av Konsumentverket. Rapport 2009:12)

Pienituloisten kulutusmenojen käyttö perusturvan riittävyyden arvioimisessa perustuu oletukselle, että pienituloiset käyttävät tulonsa pakosta mahdollisimman ekonomisesti, joten heidän kulutuksensa heijastelee vähimmäistoimeentulon tasoa. Näin perusturvan riittävää tasoa voidaan arvioida pienituloisten välttämättömäksi katsottujen menoerien valossa. Välttämättömyyskulutukseksi luettavien menojen määrittäminen tapahtuu käytännössä pitkälti normatiivisesti, mutta määrittelyssä voidaan käyttää hyväksi myös hyödykkeiden tulojoustoja ja suhteellista osuutta koko kulutuksessa. Menetelmän heikkoutena kuitenkin on, että oletus pienituloisten äärimmäisen ekonomisesta kulutuskäyttäytymisestä tai kulutuksen tulojoustosta ei läheskään aina pidä paikkaansa. Samoin menetelmään sisältyy tietty muna–kana-ongelma. Suuri osa pienituloisten tuloista muodostuu perusturvan tulonsiirroista, joten pienituloisten kulutustaso heijastaa pitkälti olemassa olevan perusturvan tasoa.

Konsensusmenetelmässä pyydetään kotitalouksia, sosiaalityöntekijöitä tai muita ryhmiä arvioimaan muun muassa sosiaaliturvan tasoa tai sitä kuinka suuret tulot he katsovat riittäviksi. Menetelmän heikkoutena on sen voimakas subjektiivisuus. Kotitaloustiedusteluissa tulee esimerkiksi tavallisesti ilmi, että suurituloiset arvioivat tarvitsevänsä enemmän rahaa kohtuullisen elintason turvaamiseksi kuin pienituloiset. Toisaalta tutkimukset tiedon aggregoitumisesta isoissa joukoissa ovat osoittaneet, että vaikka suuren joukon vastauksissa on paljon virhettä, niin keskiarvo osuu kuitenkin yleensä oikeaan - usein yksittäisiä asiantuntijoita paremmin.

Kun vähimmäispäivärahat, lapsilisä, kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki sidotaan vuodesta 2011 alkaen kuluttajahintaindeksiin, niin koko perusturvan indeksisuoja toteutuu. Indeksisuojan laajennus on perusteltua jo sitä vasten, että ilman indeksisuoja etuuden reaaliarvo heikkenee eikä etuus enää vastaa lainsäädäntöhetkellä tarkoitettua tarkoitusta. Indeksisuoja huolimatta perusturvan taso jää jälkeen yleisestä tulokehityksestä. Ilman tasokorotuksia perusturvan taso voi jäädä huomattavastikin jälkeen yhteiskunnan keskimääräisestä tulotasosta pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi toimeentulotuen perusosa on jäänyt jälkeen keskimääräisestä ansiotasokehityksestä 40 % viimeisen 20 vuoden aikana, kansaneläke ja peruspäivärahat 30 %

Tämä tuo meidät yhden keskeisimmän sosiaalipoliittisen kysymyksen ääreen. Kuinka suureen osaan yhteiskunnan vaurauden kasvusta ovat oikeutettuja ne yhteiskunnan jäsenet, jotka eivät (enää) osallistu kyseisen vaurauden kasvattamiseen? Teknisemmin kysymys voidaan muotoilla siten, että kuinka suurella painolla yhteiskunnan yleisen vaurastumisen tulisi heijastua perusturvaetuuksien tasoon. Edellä kuvattujen menetelmien avulla voidaan arvioida perusturvan tason riittävyyttä, mutta yksiselitteistä tai kaikkien jakamaa näkemystä vähimmäisturvan oikeasta tasosta niillä ei voida saada. Ongelmana ei ole niinkään sen selvittäminen, kuinka paljon kohtuullisen elintason saavuttaminen vaatii. Vaikeutena on päästä yksimielisyyteen siitä, mikä on kohtuullinen elintaso erilaisille kotitalouksille tai milloin elintaso on liian kaukana yleisesti odotetusta elintasosta. Nämä kysymykset ovat hyvin pitkälle arvovalintakysymyksiä ja luonteeltaan poliittisia, eikä niihin voida suoraan tutkimuksen avulla vastata. Tutkimuksen avulla voidaan kuitenkin tuottaa tilasto- ja tutkimustietoa poliittisen päätöksenteon tueksi.

Komitean ehdotus:

2) Perusturvan määräaikainen arviointi lakisääteistetään

Poliittinen päätös perusturvan riittävyydestä tarvitsee kuitenkin tuekseen luotettavaa tilasto- ja tutkimustietoa. Nykyinen suomalainen tutkimustieto perusturvan riittävyydestä on hajanaista, riittämätöntä ja muodossa, joka ei välttämättä palvele poliittista päätöksentekoa. Tämän vuoksi perusturvan riittävyyden määräaikainen arviointitehtävä tulee lakisääteistää. Menettely mahdollistaisi sen, että vaalikausittain säännöllisesti arvioitaisiin luotettavasti perusturvan, ansioturvan ja yleisen tulotason kehitystä. Tämä arvio antaa pohjan päätellä, onko perusturvan taso eriytyvässä liaksi yleisen elintason kehityksestä. Arviointimenettely täydentäisi vuonna

2011 perusturvaetuuksien indeksisidonnaisuutta.

Perusturvan riittävyyden arviointimenettelystä tulee säätää joko asianomaisissa etuuslaeissa tai Kelaa koskevassa laissa. Myös mahdollinen lainsäädännön selkeyttämishankkeen eteneminen osaltansa voi vaikuttaa siihen, missä lainsäädännössä menettelystä olisi tarkoituksenmukaisinta säätää. Tarkoituksenmukaista ei ole, että lainsäädännössä yksityiskohtaisesti määriteltäisiin arviointimenettelyn käytännön toteuttamisesta. Lainsäädännössä määriteltäisiin ainoastaan arvioinnin määräaikaisesta toteuttamisesta. Arvioinnissa käytettäisiin muun muassa valtion tutkimuslaitosten asiantuntemusta Kela mukaan lukien.

Kustannukset: Esityksellä ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia.

Valmistelu ja toimeenpano: STM (päävastuu) ja VNK

1.3.3. Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuuajan lyhentäminen

Sairausvakuutuslain mukaan oikeus sairauspäivärahaan alkaa, kun sairaus on kestänyt sairastumispäivän lisäksi yhdeksän arkipäivää. Päiväraha määräytyy pääsääntöisesti viimeksi toimitetussa verotuksessa todettujen palkkakertoimella tarkistettujen työtulojen perusteella. Tämä tarkoittaa, että 2010 alkavan työkyvyttömyyden perusteella maksettava päiväraha määräytyy vuoden 2008 verotettujen työtulojen pohjalta. Jos henkilön tulot ovat välittömästi ennen sairastumista jatkuvasti olleet vähintään 20 % korkeammat kuin verotuksessa todetut tulot, päiväraha voidaan laskea näiden tulojen perusteella. Yleensä huomioon otetaan sairastumista edeltäneiden kuuden kuukauden tulot. Pätkätöitä tekevien osalta on mahdollista eräissä tilanteissa vahvistaa päiväraha kuukaudenkin tulojen perusteella. Mikäli palkkatuloja ei ole, päiväraha voidaan määritellä edeltävän etuuden, esim. opintotuen perusteella. Tällöin päiväraha on opintorahan kuukausimäärän 25. osa.

Vähimmäismääräinen sairauspäiväraha on 22,04 € (2009). Mikäli vakuutetun päiväraha jää tulojen vähyyden vuoksi alle mainitun määrän, oikeus vähimmäispäivärahaan alkaa työkyvyttömyyden kestänyt yhdenjaksoisesti 55 päivää. Sairauspäivärahan omavastuuajaksi koskee vakuutettuja, joiden päiväraha jää työtulojen vähäisyyden vuoksi alle 22,04 €. Omavastuuajalta heille voidaan maksaa pienten tulojen mukaan määräytyvää päivärahaa kuitenkin niin, että pienin maksettava päiväraha on 2,63 €. Vuosityötulon jäädessä alle 1 229 €, päivärahaa ei jää omavastuuajalta lainkaan maksettavaksi.

Sairausajan toimeentuloturva voidaan parantaa lyhentämällä vähimmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuuajaksi siten, että oikeus vähimmäismääräiseen päivärahaan alkaisi vastaavasta ajankohdasta kuin ansioihin perustuva sairauspäiväraha. Muutos parantaisi mm. pienituloisten ja sairaiden asemaa sekä opiskelijoiden sairautenaikaista toimeentuloturva. Opiskelijan sairauspäiväraha on 11,92 €, jos se määräytyy opintotuen perusteella. Opiskelijan toimeentulo perustuu tutkimusten mukaan 40 %:lla valtion tukeen. Sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovittamista koskeva muutos parantaa osittain opiskelijoiden toimeentuloturva poistamalla väliinpuotoamistilanteita, mutta se ei vaikuta turvan tasoon.

Omavastuuajan lyhentämisellä olisi välittömiä vaikutuksia toimeentuloturvan tarpeeseen, sillä vähimmäispäivärahan saajista noin kolmannes saa myös toimeentulotukea vähimmäispäivärahan jälkeenkin. Omavastuuajien yhtenäistäminen selkeytettäisi myös sairauspäivärahajärjestelmää, koska tällöin olisi käytössä vain yksi omavastuuajaksi (1+9 päivää). Vuoden 2010 alusta sairauspäivärahajärjestelmästä poistuu osasairauspäivärahan 60 päivän omavastuuajaksi.

Kelan tilastojen mukaan 55 päivän omavastuuajaksi kohdistuu pääosin henkilöihin, joiden työkyvyttömyys aiheutuu mielenterveyshäiriöistä (n. 40 %) sekä tuki- ja liikuntaelinsairauksista (n. 20 %) sekä vammoista tai myrkytyksistä (n. 17 %). Jos omavastuuajan vaikutuksia

tarkastellaan sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta, se koskee naisia 56 %:ssa tapauksia ja miehiä 44 %:ssa.

Komitean ehdotus:

3) Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan 55 päivän omavastuu-aikaa lyhennetään

Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuu-aikaa lyhennetään siten, että oikeus vähimmäismääräiseenkin päivärahaan alkaa, kun sairaus on kestänyt sairastumispäivän lisäksi yhdeksän arkipäivää. Muutos vähentää samalla välittömästi kyseiseen ryhmään kuuluvien toimeentulotukeen turvautumisen tarvetta.

Muutos on toteutettavissa myös vaiheittain niin, että ensimmäisessä vaiheessa poistetaan 55 päivän omavastuu-aika niiltä, joilla on jo oikeus tulojen perusteella sairauspäivärahaan, mutta päivärahan määrä omavastuuajalta jää alle vähimmäispäivärahan. Ehdotettu muutos edellyttää sairausvakuutuslain muuttamista.

Kustannukset: Vuonna 2007 vähimmäispäivärahan saajia on ollut lähes 11 000. Vähimmäismääräisen päivärahan omavastuuajan lyhentäminen sairauspäiväraho-oikeuden syntymisajankohtaan lisäisi Kelan arvion mukaan sairausvakuutuksen bruttokustannuksia noin 11 milj. € (1 pv = 0,2 milj. €). Mikäli uudistus koskisi ensimmäisessä vaiheessa vain niitä, joiden päiväraha jää pienten tulojen vuoksi alle vähimmäispäivärahan, muutos lisäisi valtion kustannuksia arviolta n. 5,8 milj. €:lla ja vähentäisi samalla työtulovakuutuksen kustannuksia (ansiosidonnaiset päivärahat) n. 3,9 milj. €:lla.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle.

1.4. Työn, opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittaminen sekä lasten varhaisvuosien kasvuedellytysten parantaminen

Komitean peruslinjauksiin sisältyi esityksiä lasten varhaisvuosien kasvuedellytysten parantamisesta sekä työn, opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamisesta ja syrjäytymisvaarassa olevien lasten aseman kohentamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön asetettua omat työryhmänsä⁸ näitä kysymyksiä selvittämään, komitea katsoi esitystensä johtaneen toivottuun jatkovalmisteluun eikä ole laatinut perhepolitiikasta pidemmälle vietyjä esityksiä, sillä näiden esitysten yksityiskohtaisempi käsittely on tarkoituksenmukaista käsitellä ao. työryhmissä. Komitea korostaa kuitenkin perhepolitiikan merkitystä elinkaaritulojen tasaajana ja tasa-arvoisten kasvuolosuhteiden turvaajana. Erityinen paino tulee antaa sille, että lapsuuden ja nuoruuden aikana luodaan perusta myöhemmälle elämänhallinnalle ja kyvyille osallistua työelämään.

Hallituksen käynnistämässä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa sekä lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmassa vuosille 2011–2015 tarkastellaan ja arvioidaan mahdollisten toimenpiteiden tarve, joiden tavoitteena on syrjäytymiseen lapsuus- ja nuoruusvuosina johtavien prosessien katkaiseminen.

Lasten ja nuorten syrjäytymisen estäminen on myös sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelman (KASTE) yksi päätavoitteista. Lapsiköyhyyden on todettu monissa tutkimuksissa kasvaneen Suomessa huolestuttavasti. Komitean ehdotuksista lapsiperheiden toimeentuloa parantaa indeksisuojan laajentaminen lapsilisiin, vähimmäismääräisiin vanhem-

⁸ OPM:n asettama opintotuen kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä, jonka toimikausi päättyi 31.12.2009, ja STM:n asettama vanhempainvapaatyöryhmä, jonka toimikausi päättyi 31.12.2010. Vanhempainvapaatyöryhmä selvittää vanhempainvapaajärjestelmän uudistamisen mahdollisuudet laajasti ja tekee selvityksen perusteella ehdotukset vanhempainvapaajärjestelmän uudistamiseksi.

painpäivärahoihin sekä kotihoidontukeen. Indeksisuoja täydentää näihin keskeisiin perhe-etuuksiin vuoden 2009 alussa tehtyjä tasokorotuksia.

2. Kustannusten korvaamista koskevat esitykset

Toimeentuloturvan ohella riskien seurauksia tasataan kattamalla niistä aiheutuvia kustannuksia. Kustannusten korvaamisessa noudatetaan kahta erilaista tapaa. Sairauksista aiheutuvia kustannuksia tasataan sekä sairausvakuutusperusteisesti, jolloin korvaus perustuu kustannuksista maksettavaan prosenttikorvaukseen, että perimällä kustannuksia alempia maksuja. Jälkimmäistä tapaa käytetään kunnallisissa terveystalouksissa. Myös lasten hoidon, vanhuuden ja vammaisuuden aiheuttamia kustannuksia tasataan kustannuksia alemmilla maksuilla ja hoitokorvauksilla. Komitean tehtäviin ei ole kuulunut varsinaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon arviointi, vaan lähinnä maksupolitiikan tarkastelu sekä eläkeläisten hoitotuen ja omaishoidon tuen yhteensovitus.

Suomen oloissa asumiskustannukset muodostavat niin suuren menoerän kotitaloudelle, että niiden kattamiseksi on kehitetty erilaisia asuntopoliittisia toimenpiteitä. Näistä tässä käsitellään yksityiskohtaisemmin vain tulonsiirtona maksettavia tukimuotoja, asumistukijärjestelmiä.

2.1. Asumisen tukijärjestelmien uudistaminen

Asumisesta aiheutuvia kustannuksia korvataan nykyisin neljän eri etuusjärjestelmän kautta. Yleisen järjestelmän lisäksi käytössä on eläkkeensaajille, opiskelijoille ja asevelvollisille (varusmiehet ja siviilipalvelu) omat erityisjärjestelmänsä, joissa on pyritty ottamaan huomioon kunkin ryhmän erityistarpeet. Toimeentulotukijärjestelmä osaltaan täydentää vielä sitä asumisesta aiheutuvaa toimeentulovajetta, jota ensisijaiset etuusjärjestelmät eivät kata.

Asumisen tuen eri järjestelmät ovat tasoltaan ja määräytymisperusteeltaan erilaiset. Asumista tuetaan eri säännöin riippuen siitä, onko tuensaaja eläkeläinen, opiskelija, varusmies tai muu. Eläkkeen saajien asumistuki on ainakin osin rakennettu sitä tavoitetta varten, että leskeksi jäänyt eläkeläinen voi jäädä asumaan yhteiseen asuntoon. Tämän vuoksi asunnon kokoa rajoittavia tai työssäkäyntiin kannustavia elementtejä ei eläkkeen saajien asumistuessa ole samassa määrin kuin yleisessä asumistuessa. Vastaavasti opiskelijoiden asumislisä on rakennettu opiskelun ympärille, joten asumislisä on sidonnainen opintotukikuukausiin ja opintojen suorittamiseen.

Jo nyt osa eläkeläisistä ja opiskelijoista on yleisen asumistuen piirissä. Lapsiperheelliset tai omistusasunnossa asuvat opiskelijat kuuluvat yleisen asumistuen piiriin. Osa eläkkeensaajan asumistukeen oikeutetuista ruokakunnista voi nykyisin valita eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen välillä heille edullisemmän vaihtoehdon. Neljä eri asumisen tukijärjestelmää aiheuttaa ongelmia siirtymätilanteissa, kun tuen saajan elämäntilanne muuttuu. Esimerkiksi opiskelijapariskunnan saadessa lapsen, he siirtyvät yleisen asumistuen piiriin. Seurauksena on tuen muutos ja hallinnollista työtä.

Neljä eri asumistukijärjestelmää on hallinnollisesti erittäin raskas etuusjärjestelmä. Lisäksi yleinen asumistuki on itsessään hyvin monimutkainen, mistä johtuen kansalaisten on vaikea arvioida kuinka tuki määräytyy ja ovatko he siihen oikeutettuja. Järjestelmän monimutkaisuus lisää myös hallinnollista työtä.

Sata-komitean peruslinjauksissa 27.1.2009 todetaan, että asumistukijärjestelmää yksinkertaistetaan. Ensimmäisessä vaiheessa yksinkertaistetaan yleinen asumistuki. Yksinkertaistaminen perustuu kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulosovitukseen pohjautuvaan malliin, joka on suhteellisen kustannusneutraali ja ohjaa tukea erityisesti lapsiperheille. Lopullisena tavoitteena on yksi asumistukijärjestelmä, joka sisältäisi nykyiset yleisen, eläkeläisten, opiskelijoiden sekä sotilasavustuksen asumistukijärjestelmät.

Komitean ehdotus:**4) Asumistukijärjestelmiä yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan vaiheittain.**

Ensimmäisessä vaiheessa yksinkertaistetaan yleinen asumistuki (kohta 2.1.1). Yksinkertaistaminen perustuu kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulositukseen pohjautuvaan malliin, joka on suhteellisen kustannusneutraali ja ohjaa tukea erityisesti lapsiperheille.

Lopullisena tavoitteena on selkeyttää koko asumistukijärjestelmää. Eläkeläisten asumistuki ja opiskelijoiden asumislisä sisältävät näille ryhmille sovitettuja perusteltuja erityispiirteitä. Asumistuen hallinnollinen tehokkuus paranisi kuitenkin merkittävästi, jos järjestelmiä lähennettäisiin toisiinsa. Huomattava osa eläkeläisistä ja opiskelijoista on jo nyt yleisen asumistuen piirissä. Komitea pitää tarpeellisena, että sen käynnistämää selvitystyötä asumisen tukien yhdistämisestä jatketaan.

2.1.1. Yleisen asumistuen yksinkertaistaminen

Komitean asettama valmisteluryhmä on valmistellut mallin yleisen asumistukijärjestelmän yksinkertaistamisesta. Tavoitteena on asumistukijärjestelmä, joka on selkeä, ottaa huomioon todelliset asumismenot, on työntekoon kannustava ja hallinnollisesti yksinkertainen. Esityksen mukaan yleinen asumistuki perustuisi lineaariseen tulositukseen ja kokonaisvuokraan perustuvaan malliin. Tuen painopistettä kohdennetaan nykyistä enemmän lapsiperheille ja sen vaikutus vuokratason pyritään pitämään mahdollisimman vähäisenä. Uudistuksen toteutuksessa on otettu huomioon mahdollisuus yhtenäistää nykyiset yleisen, eläkeläisten, opiskelijoiden sekä asevelvollisten asumistukijärjestelmät. Uudistus toteutetaan mahdollisimman kustannusneutraalisti.

Yleisessä asumistuessa nykyisin huomioon otettava enimmäisasumismeno määräytyy varsin monimutkaisesti. Siihen vaikuttaa asunnon valmistumis- tai perusparannusvuosi, neliövuokra, neliöpinta-ala ja sijainti. Tuen saajan on vaikea ennakoida, mikä hänen asumistukensa jossakin tietyssä asunnossa mahdollisesti olisi. Tämän vuoksi huomioon otettavien asumismenojen osalta on tarkoituksenmukaista siirtyä ns. kokonaisvuokramalliin, jossa hyväksyttäviin enimmäisasumismenoihin vaikuttaisi vain ruokakunnan koko ja asuinkunta. Asunnon valmistumis- tai perusparannusvuodella, neliövuokralla tai pinta-alalla ei olisi enää vaikutusta hyväksyttävien asumismenojen määräytymiseen.

Mallissa kokonaisvuokran tason lähtökohdaksi on otettu vapaarahoitteisissa asunnoissa asuivien keskivuokrat. Niiden on arvioitu heijastavan erikokoisten ruokakuntien keskimääräistä vuokratasoa eri kuntaryhmissä. Näiden keskivuokrien perusteella kokonaisvuokria ei voi kuitenkaan määrittää, koska nykyisen järjestelmän hyväksyttävät enimmäisasumismenot poikkeavat niistä huomattavasti. Pienissä ruokakunnissa tuensaajien keskivuokrat ovat nykyisiä normivuokria korkeammat, mutta suurissa ruokakunnissa tilanne on päinvastainen. Hyväksyttävien enimmäisasumismenojen, kattovuokrien, määrittäminen on toteutettu mainittujen keskivuokrien ja nykyisten enimmäisasumismenojen välimuotona. Kokonaisvuokrien tasoksi muodostuu pääsääntöisesti 85–90 % nykyisistä toisen ikäryhmän enimmäisasumismenoista.

Nykyisin yleisen asumistuen tuloista johtuva omavastuu eli perusomavastuu määräytyy bruttotulojen, ruokakunnan jäsenmäärän ja asuinkunnan perusteella. Perusomavastuun määrittely tapahtuu laajojen taulukoiden avulla. Asumistuen marginaalivaikutukset eli bruttotulon lisäyksen vaikutukset asumistukeen vaihtelevat erilaisissa ruokakunnissa, eri tulotasoilla ja eri puolilla maata. Ehdotetussa mallissa perusomavastuu määräytyy lineaarisen yhtälön perusteella. Perusomavastuun määrään vaikuttaisi ruokakunnan rakenne ja bruttotulot, mutta asuinkunnalla ei olisi vaikutusta. Komitean linjaus tuen suuntaamisesta lapsiperheille on toteutettu antamalla perusomavastuun laskentakaavassa suurempi painoarvo lapsille kuin aikuisille.

Perusomavastuun tarveharkinta pyritään toteuttamaan muutoin ”keskimäärin” samalla tavalla kuin nykyjärjestelmässä. Perusomavastuun suuruus on 40 % siltä tulon osalta, joka ylittää täyteen tukeen oikeuttavan tason. Kun asumistuki on edelleen 80 % hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun erotuksesta, tulonlisäyksen vaikutus asumistukeen on kaikilla tulonsaajilla 32 %. Täyteen tukeen oikeuttava tulotaso vastaa yksin asuvalla täyden työmarkkinatuen määrää kuukaudessa vuoden 2009 perusteiden mukaisesti. Tämä on järjestelmää uudistettaessa valittu lähtökohta, mutta asumistuen määräytymisperusteet eivät ole sidoksissa perusturvan tasoon. Ruokakunnan koon kasvaessa täyden tuen tulotasoa korotetaan jokaisesta aikuisesta 85 € ja jokaisesta lapsesta 190 €/kk.

Hyväksytyjen enimmäisasumismenojen sekä perusomavastuun määräävän yhtälön euromääriä ehdotetaan tarkistettavaksi vuosittain kansaneläkeindeksin mukaisesti.

Nykyjärjestelmässä perusomavastuut poikkeavat kuntaryhmittäin sekä ruokakunnan koon ja tulotason mukaan. Linearisessa mallissa tällaisia eroja ei ole vaan perusomavastuut ovat samat kaikissa kuntaryhmissä ja kaikilla tulotasoilla. Uudet kattovuokrat ovat puolestaan pääosin alempia kuin nykyjärjestelmän hyväksyttävät enimmäisasumismenot, mikä johtuu järjestelmien periaatteellisista eroavuuksista. Nykyjärjestelmässä enimmäisasumismenot kohdistuvat tietyn kokoisissa ja ikäisissä asunnoissa asuviin tuensaajiin. Kokonaisvuokramallissa sen sijaan tällaiset asunnon ominaisuudet eivät vaikuta enimmäisasumismenoihin.

Mainittujen muutosten johdosta yleisen asumistuen uudistusta ei ole mahdollista toteuttaa siten, että kaikkien nykyisten tuensaajien tuki säilyisi lähes ennallaan. Yksittäistapauksissa tuen muutokset voivat olla huomattavan suuria.

Uudistettavan asumistuen vaikutuksia arvioitaessa malli on perustunut siihen, että järjestelmän yksinkertaistamisen yhteydessä toteutetaan myös seuraavat muutokset:

- valintaoikeus eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen välillä poistetaan
- omaisuutta ei enää huomioida (pääomatulot huomioidaan tuloina)
- vammaisen henkilön ruokakunnan kattovuokraksi vahvistetaan yhtä henkilöä suurempi ruokakunnan kattovuokra
- ruokakunnan tulojen muuttuessa tulotarkistuksen rajan yli, tulot tarkistetaan tulon muutosta seuraavan kuukauden alusta
- tulotarkistuksen rajaa korotetaan tulojen noustessa 300 eurosta 400 euroon ja tulojen laskiessa 160 eurosta 200 euroon

Mikäli nykyiset yleisen asumistuen saajat siirrettäisiin asumistukityöryhmän ehdottomaan malliin, noin 60 %:lla ruokakunnista asumistuki kasvaisi ja 40 %:lla vähenisi. Runsaalla 80 %:lla tuensaajista asumistuki muuttuisi vähemmän kuin 50 €/kk ja noin puolella vähemmän kuin 25 €/kk. Noin 250 ruokakunnalla (0,2 % kaikista tuensaajista) tuki pienenesi enemmän kuin 100 €/kk. Suuri osa häviäjistä ja voittajista olisi kuitenkin niin pienituloisia, että he ovat todennäköisesti jo toimeentulotuen saajia. Näin ollen asumistuen lasku kompensoituu toimeentulotukena.

Yksin asuvissa voittajia on hieman enemmän kuin häviäjiä, mutta keskimääräinen tuki ei muutu. Ruokakunnan koon kasvaessa keskimääräinen tuki lisääntyy, ja on neljän henkilön ruokakunnasta lähtien noin 30 €/kk. Kaikkien tuensaajien keskimääräinen tuki lisääntyy noin seitsemän euroa kuukaudessa eli runsaat 80 €/v. Tulotason mukaan tarkasteltuna kaikkein pieni- ja suurituloisimmat häviävät hieman. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna voittajia on eniten ensimmäisessä ja toisessa kuntaryhmässä, lähes 70 % tuensaajista. Nämä ovat ennen kaikkea yksin asuvia. Lapsiperheistä vähintään kahden aikuisen ruokakunnat voittavat eniten pääkaupunkiseudun ulkopuolella, jossa yksin asuvat puolestaan häviävät hieman. Tuen hakijan sukupuolen mukaan tarkasteltuna muutoksella ei keskimäärin ole suurtakaan eroa, mutta naisilla

on suurempi hajonta tuen muutoksessa. Ero hajonnoissa selittyy todennäköisesti sillä, että asumistukea saavista kotitalouksista on 34 % yksinasuvia miehiä, 20 % yksinasuvia naisia ja 28 % yksinhuoltajia, joista 95 % on naisia. Monihenkisillä yksinhuoltajaperheillä tuen suuruus on keskimäärin isompi kuin yksinasuvilla, joten euromääräinen tuen muutos on usein myös suurempi siirryttäessä uuteen järjestelmään.

Komitean ehdotus:

5) Yleisen asumistuen uudistaminen ja yksinkertaistaminen.

Yleisessä asumistuessa siirrytään lineaariseen yhteensovittukseen ja kokonaisvuokramalliin asumistukityöryhmän ehdottaman mukaisesti. Yksinkertaistaminen perustuu euromääräisiin kattovuokriin ja lineaariseen tulosoittukseen pohjautuvaan malliin, joka on suhteellisen kustannusneutraali ja ohjaa tukea erityisesti lapsiperheille. Hyväksyttävät enimmäisasumismenot määräytyvät ainoastaan ruokakunnan pääluvun ja asuinkunnan mukaan. Perusomavastuu määräytyy lineaarisen yhtälön perusteella, joka ottaa huomioon vain ruokakunnan rakenteen ja bruttotulot. Siirtyminen uuteen asumistukijärjestelmään toteutetaan vuoden pituisen siirtymäkauden aikana. Käytännössä tämä tapahtuu tavanomaisten vuosi- tai välitarkistusten yhteydessä.

Kustannukset: Yleisen asumistuen perusomavastuuosuuksien linearisointi lisää nykyisille tuensaajille maksettavia asumistukimenoja runsaat 17 milj. €. Kokonaisvuokramalli puolestaan vähentää nykyisten tuensaajien asumistukimenoja noin 5 milj. €. Muutosten yhteisvaikutus nykyisten tuensaajien asumistukimenoissa on runsaat 12 milj. €. Tämän lisäksi asumistukimienot voivat lisääntyä uusien tuensaajien, mahdollisen vuokratason nousun ja tuen alikäytön vähentymisen sekä muiden uudistuksen käyttäytymisvaikutusten seurauksena. Kokonaiskustannuksiin vaikuttavat myös muun muassa toimeentulotuen muutokset, joiden voidaan kuitenkin arvioida olevan suhteellisen vähäisiä. Ehdotuksen arvioidut kustannusvaikutukset perustuvat siihen, että asumistukijärjestelmän yksinkertaistamisen yhteydessä toteutetaan edellä kohdassa 2.1.1. kuvatut muutokset.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle.

2.1.2. Eläkkeensaajien ja yleisen asumistuen vertailua

Eläkkeensaajan asumistukea voi saada henkilö, joka asuu Suomessa ja on 65 vuotta täyttänyt tai on 16–64-vuotias ja saa asumistukeen oikeuttavaa eläkettä tai korvausta. Tuen määrään vaikuttavat asumismenot, perhesuhteet, tulot ja vähennykset sekä omaisuus. Eläkkeensaajan asumistuki on perusteiltaan kokonaisvuokraan ja lineaariseen tuloharkintaan perustuva. Eläkkeensaajan asumistukea sai vuoden 2008 lopussa 175 449 henkilöä. Laskennallisiksi ruokakunniksi muutettuna määrä oli 168 016. Saajista 88,5 % asui vuokra-asunnossa ja 11,5 % omistusasunnoissa. Eläkkeensaajan asumistukea saavista yksinasuvia oli 92 %, pareja 6 % ja lapsiperheellisiä noin 2 %. Eläkkeensaajan asumistukea saavista on 53 % 65 vuotta täyttäneitä ja 74 % 55 vuotta täyttäneitä.

Eläkkeensaajan asumistuen yhdistäminen yleiseen asumistukeen merkitsisi monin paikoin määrätymisperusteiden kiristymistä eläkkeensaajilla. Tämä johtuu yleisen ja eläkkeensaajien asumistuen eroista, joista merkittävimpiä ovat:

- eläkkeensaajan asumistuen määrään vaikuttavat vain puolisoitten yhteiset menot ja tulot
- korvaus max 85 prosenttia kohtuullisista asumismenoista, omavastuun määräytyminen erilainen
- korkojen huomioon.

- samassa asunnossa asuvilla henkilöillä on vaikutusta asumismenojen enimmäismäärään vain lasten osalta
- kolme kuntaryhmää neljän sijaan
- etuoikeutettujen tulojen luettelo erilainen
- tarkistamismenettelyissä ja määräaikaistarkistuksessa eroja.

Asumistukityöryhmä on tehnyt arvioita siitä, miten eläkkeensaajan asumistukea saavien asumistuet muuttuisivat, mikäli eläkkeensaajan asumistuki yhdistettäisiin uudistettuun asumistukijärjestelmään. Eläkkeensaajien siirtäminen suoraan uuteen yleiseen asumistukeen aiheuttaisi hyvin suuria muutoksia, joten yleisen asumistuen määräytymisperusteisiin tehtiin muutoksia, joilla varmistettaisiin, ettei tuki eläkkeensaajien kohdallaan pienene kohtuuttomasti. Yksittäisissä tapauksissa muutoksia tapahtui kuitenkin molempiin suuntiin ja asumistuen saajien joukossa oli sekä voittajia että häviäjiä.

Laskelmia tehtiin useita erilaisia siten, että määräytymisperusteita muutettiin kattovuokrien ja omakotitalojen hoitonormien sekä omavastuun laskemistavan osalta. Näissä laskelmissa ei kuitenkaan pystytty ratkaisemaan ongelmia, jotka järjestelmien yhdistämiseen liittyivät. Lisäksi tehtiin laskelma myös vaihtoehdosta, jossa takuueläkkeen kautta yritettiin kompensoida eläkkeensaajan asumistuen uuteen asumistukijärjestelmään yhdistämisen tukea heikentäviä vaikutuksia. Tämä laskelma osoitti, että takuueläkkeen korottamisella ei päästy toivottuun tulokseen, johtuen siitä, että kohderyhmä ei ollut sama. Takuueläkkeen korotus menisi siten isolta osalta (59,3 %) muille kuin nykyisille eläkkeensaajan asumistuen saajille.

Asumistukityöryhmä teki esityksen siitä, kuinka eläkkeensaajien asumistuki voidaan yhdistää uudistettavaan asumistukijärjestelmään siten, että muutoksella ei ole kohtuuttomia tulonjakovaikutuksia. Mikäli seuraavat poikkeukset tuen määräytymisperusteisiin tehdään eläkeläisille, yhdistäminen voitaisiin tehdä liki kustannusneutraalista ja pienin tulonjakovaikutuksin:

- kattovuokria korotetaan yhden henkilön ruokakunnilla 58 %, kahden henkilön ruokakunnilla 20 %, kolmen henkilön ruokakunnilla 8 %, neljän henkilön ruokakunnilla 4 %.
- omakotitaloissa asuvien hoitomenonormeja korotetaan eläkkeensaajilla siten, että yhden ja kahden henkilön ruokakuntien hoitomenonormeja on korotettu 70 %, kolmen henkilön ruokakuntien 50 %, neljän henkilön ruokakuntien 30 % ja viiden henkilön ruokakuntien 10 %.
- eläkkeensaajille ei tehdä jakoa hoito- ja rahoitusmenoihin
- lineaariseen perusomavastuun kaavaan tehdään eläkkeensaajille muutos täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulon osalta siten, että kaavassa otetaan yksin asuvan eläkeläisen osalta 25 € lisäys ja eläkeläispuolisoiden osalta 325 € lisäys.

Yhdistämisen yhteydessä työryhmä on esittänyt toteuttavaksi myös seuraavat muutokset:

- asumistukea ei jatkossa myönnettäisi yömaja- ja asuntolatyyppeihin jaettuihin asuntoihin ellei niihin tehdä vuokrasopimusta.
- asumismenoksi hyväksytään asumispalveluyksikön palvelumaksut vain vuokrasopimuksen perusteella.
- asumistukijärjestelmää uudistettaessa tulisi selkeyttää myös eläkkeensaajan käsitettä.

Ehdotetuilla poikkeuksilla eläkeläisten tuen määräytymisessä tukien yhdistämisen lisäys asumistukimenoissa on noin 2 milj. €. Mikäli eläkkeensaajien asumistuki yhdistettäisiin uudistettavaan yleiseen asumistukeen ilman, että tehtäisiin yllä todettuja muutoksia, asumistuen menot pienenisivät noin 151 milj. €. Laskelmassa ei ole huomioitu mahdollisia uusia tuensaajia, eikä tarkistusajankohtien ja -rajojen tai tulokäsitteiden muutosten aiheuttamia kustannuksia. Laskelmassa ei ole myöskään huomioitu toimeentulotuessa tapahtuvia muutoksia. Tuen määrä

pienenisi 63 %:lla, samansuuruista tai nykyistä suurempaa asumistukea saisi 37 % saajaruo-
kakunnista. Tuki pienenisi yli 100 € vain 0,1 %:lla ruokakunnista.

2.1.3. Opintotuen asumislisän ja yleisen asumistuen vertailua

Opintotuen asumislisään on oikeutettu opiskelija, joka asuu vuokra- tai asumisoikeusasunnos-
sa. Asumislisään ei kuitenkaan ole oikeutettu opiskelija, joka asuu samassa asunnossa oman
tai puolisonsa lapsen kanssa, asuu omassa tai puolisonsa omistusasunnossa, on käyttänyt lop-
puun opintotuen enimmäistukiajan, saa etuutta, joka estää opintotuen myöntämisen tai jonka
opintotuki on lakkautettu puutteellisen opinnoissa edistymisen seurauksena. Lapsiperheelliset
opiskelijat ja omistusasunnossa asuvat opiskelijat kuuluvat yleisen asumistuen piiriin. Vuonna
2008 opintotuen asumislisää sai noin 210 000 opiskelijaa, yhteensä 242 milj. €. Keskimääräi-
nen asumislisä oli 188 €/kk.

Opintotuen asumislisäjärjestelmän keskeiset erot yleiseen asumistukeen verrattuna ovat:

- tuen yksilökohtaisuus
- lievämpi tuloharkinta eli opintotuen asumistukea korkeammat tulorajat
- alhaisempi vuokratto
- asumislisää maksetaan vain opiskelukuukausilta
- yhteys opinnoissa edistymiseen eli asumislisän saaminen edellyttää opinnoissa edis-
tymistä
- asumislisän poikkeussäännöt (mm. vanhemmalta vuokrattu asunto)

Opiskelijoiden siirtäminen uudistettuun asumistukeen pienentäisi valtion suoran asumisen
tuen kustannuksia ja se toisi taloudellisia lisäresursseja opintotuen kehittämiseen. Käytetyillä
laskentaperusteilla asumislisämenoista jäisi opintotuen muuhun kehittämiseen noin 33 milj. €. Muutokseen
liittyvät dynaamiset vaikutukset todennäköisesti söisivät osan tästä säästöä. Opiskelijat
saattaisivat vähentää työssä käyntiään, jotta saisivat asumistuen tai suuremman
asumistuen. Muutoksella voitaisiin todennäköisesti lisätä päätoimista opiskelua ja parantaa
opintojen tehokkuutta. Parempi kokonaistuki edellyttäisi päätoimisempaa opiskelua samalla,
kun parempi kokonaistuki mahdollistaisi päätoimisemmän opiskelun.

Mikäli opiskelijat siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin, nykyisistä asumislisän saajista noin
viidennes ei saisi enää asumistukea. Jäljellä jäävien tuki nousisi noin viidenneksen. Asumisen
tuen poistuminen kohdistuisi ennen muuta lapsettomiin pariskuntiin, joista vain toinen on
opiskelija. Noin 40 000:sta tähän ryhmään kuuluvasta asumislisän saajasta vain 12 000 saisi
uudistettua asumistukea. Opiskelijapariskunnilla, joissa molemmat ovat asumislisää saavia
opiskelijoita, muutos ei olisi näin huomattava. Näistä 14 400 pariskunnasta arviolta 10 100
saisi uudistettua asumistukea. Yksinasuvista opiskelijoista asumislisän menettäisi vain 6 %,
mutta asumistukea saavien tuki nousisi vuositasona lähes kolmasosalla 1 110 eurosta 1 450
euroon. Oppilaitosryhmittäisessä tarkastelussa muutokset heijastavat ensisijaisesti sitä, missä
määrin eri oppilaitosryhmissä on parisuhteessa eläviä opiskelijoita ja sivutoimisesti opiskele-
viä. Alueellisessa tarkastelussa isoimmat muutokset tapahtuisivat pääkaupunkiseudulla, jossa
korkeammat huomioon otettavat asumismenot korottaisivat merkittävästi keskimääräisiä
asumisen tukia.

Asumistukityöryhmä teki esityksen mallista, jolla opiskelijoiden asumisen tukeminen siirret-
täisiin yleisen asumistuen piiriin. Työryhmä esitti yhdistämisen yhteydessä toteutettavaksi
seuraavat muutokset:

- ulkomailla vuokralla asuvien sekä opistomaksun yhteydessä asumisensa maksavien
(kansanopistot) opiskelijoiden asumisen tuki hoidettaisiin opintotuella esim. muulla
etuudella

- alaikäinen opiskelija voisi saada uudistetun asumistuen itsenäisenä ruokakuntana, kun hän harjoittaa opintotukilain piiriin kuuluvia opintoja Suomessa ja asuu muualla kuin vanhempiensa luona.
- asumistukea voidaan maksaa ruokakunnalle kahdesta asunnosta, mikäli syy johtuu opinnoista (esim. perhe asuu vakinaisessa asunnossa ja opiskelija toisella paikkakunnalla, jolloin kyse on tilapäisesti kahdesta ruokakunnasta).
- vanhemmalta vuokratusta tai vanhemman omistamassa asunnossa asuville opiskelijoiden poikkeussääntö poistetaan.
- oppilaitoksen maksutonta asuntolapaikkaa koskevat rajoitukset poistetaan.
- muutosta arvioitaessa selvitettävä poikkeussäännöt opiskelijoiden työharjoittelusta ja kesätöistä saatujen tulojen huomioon ottamiselle.

Opiskelijoiden siirtäminen uudistettuun asumistukeen ehdotetun mukaisesti pienentäisi valtion suoran asumisen tuen kustannuksia 33 milj. €. Asumisen tukea saavien opiskelijoiden määrä pienenesi siirtymäkauden jälkeen viidenneksellä, mutta uudistettua asumistukea saavien opiskelijaruokakuntien tuki nousi vuositasolla viidenneksellä.

Opiskelijoiden siirtyminen uudistettuun asumistukeen olisi toteutettavissa vaiheittain. Kun henkilö aloittaa uudet opinnot muutoksen voimaantulon jälkeen, hän kuuluisi uudistetun asumistuen piiriin eikä hänelle voida myöntää opintotuen asumislisää. Nykyiset opintotuen asumislisän saajat voisivat halutessaan pysyä lisän piirissä kyseisten opintojensa loppuun saakka.

2.1.4. Sotilasavustuksen asumisavustuksen ja yleisen asumistuen vertailua

Sotilasavustuslain (781/1993) 3 §:n mukaan sotilasavustuksen asumisavustusta maksetaan asevelvolliselle itselleen tai hänen omaiselleen. Kela maksaa varusmies- tai siviilipalveluksessa olevalle asevelvolliselle sekä hänen omaiselleen palvelusajalta sotilasavustusta. Sotilasavustukseen kuuluvat perusavustus, asumisavustus, elatusapu, erityisavustus sekä opintolainojen korot. Kela maksoi sotilasavustusta vuoden 2008 aikana yhteensä 18,2 milj. €, josta asumisavustuksen osuus oli 16,5 milj. €. Tukea maksettiin 12 500 kotitaloudelle, joista 93 % oli perheettömiä yksinasuvia. Keskimääräinen tuki kotitaloutta kohden on noin 300 €/kk. Käytännössä kaikki sotilasavustuksen saajat ovat hyvin pienituloisia.

Sotilasavustuksen asumisavustuksella on yhtäläisyyksiä uudistetun asumistuen kanssa. Keskeisimmät erot järjestelmien välillä ovat, että asumisavustuksessa asumismenot korvataan yleensä kokonaan ja että tulot vähentävät maksettavan sotilasavustuksen määrää tuloja vastaavalla euromäärällä. Vuokramenot korvataan kuitenkin enintään paikkakunnan käyvän vuokratason mukaisina. Omaisuudesta ei lasketa tuloa eikä omaisuuden tuottoa huomioida.

Jos asevelvollisten ja heidän omaistensa asumisen tukeminen siirrettäisiin yleisen asumistuen piiriin käyttäen samoja perusteita, joilla maksetaan uudistettua asumistukea, merkittäisi siirtäminen huomattavaa toimeentulon heikennystä nykyisin asumisavustusta saaville yksin asuville asevelvollisille. Omaisten osalta siirto asumistuen piiriin ei aiheuttane merkittäviä menetyksiä, koska heillä on kaikilla tuloja, jotka asumistuessa olisivat etuoikeutettuja asumistuen minimitulorajaan saakka. Tämä tulojen kokonaan tai osittainen etuoikeuttaminen kompensoisi korvausprosentin pienenemistä ja kattovuokran soveltamista.

Asumistukityöryhmä on tehnyt esityksen, että sotilasavustuksen asumisavustus irrotetaan sotilasavustusjärjestelmästä ja siirretään uudistettavaan asumistukijärjestelmään tietyin poikkeuksin. Sotilasavustusjärjestelmässä korvattaisiin edelleen perusavustus, erityisavustus, opintolainan korot ja lapsen elatusapu. Sähkö- ja kaasukustannukset sekä ulkomaan asumismenot korvattaisiin sotilasavustuksen erityisavustuksena. Yleiseen asumistukeen tehtäisiin seuraavat poikkeukset niiden varusmies- tai siviilipalveluksessa olevien kohdalla, jotka olisivat oikeutettuja sotilasavustuksen asumisavustukseen:

- Yksin asuvien asevelvollisten osalta asumismenojen korvaus olisi 100 % eikä kattovuokraa sovellettaisi. Vuokramenot korvattaisiin kuitenkin enintään paikkakunnan käyvän vuokratason mukaisina.
- Sotilasavustusjärjestelmässä luovutaan tulojen arvioimisesta, koska hakijoiden mahdolliset tulot tulisivat huomioiduksi jo asumistuessa.

Esityksellä ei ole merkittäviä kustannusvaikutuksia julkisiin menoihin. Arviolta noin 0,5–0,8 milj. € lisäkustannukset syntyvät, kun palvelukseen astuvan (kuukausikohtainen) asumistuki tulisi maksaa sen kuukauden alusta, jolloin tuen saaja astuu palvelukseen. Toimenpide kohdistuisi pääosin miehiin, sillä sotilasavustuksen saajista naisia on vain 3 %. Sotilasavustuksen puolisoiden kautta toimenpide kohdistuu myös naisiin. Sotilasavustusta saavista 5 %:lla (noin 600:lla) on puoliso, joista yksi on mies.

2.2. Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön edistäminen

Suomessa perheen asumiskustannuksiin voi saada korvausta eri asumistukijärjestelmien kautta ja niitä täydentävät asumistuen vuokranormit ylittävistä kustannuksista maksettavat toimeentulotuen korvaukset. Kuntakohtaista ja valtakunnallisesti kattavaa tietoa ei ole siitä, paljonko enimmäisvuokranormin ylittäviä menoja katetaan toimeentulotuella. Kokonaisuutta tarkasteltaessa tulisi myös ottaa huomioon kaikki ne asuntopoliittiset toimenpiteet, joilla yhteiskunta pyrkii vaikuttamaan asumiskustannusten määrään.

Arvioiden mukaan toimeentulotuella katetaan entistä enemmän asumismenoja. Yhä suurempi osuus asumistuesta maksetaan vapaarahoitteisiin vuokra-asuntoihin ja yhä pienempi osuus valtion rahoittamiin vuokra-asuntoihin. Vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa keskimääräiset neliövuokrat ovat korkeampia kuin valtion rahoittamissa asunnoissa, ja ero on kasvanut. Suurimmillaan ylityksiä on 70-74 %:ssa tapauksista kuntaryhmien I ja II vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa. Kelan asumistukitilaston mukaan pääkaupunkiseudulla kuukausivuokran ylitys vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa saattaa olla 4,6 €/m².

Suomessa on väestöön nähden kansainvälisesti poikkeuksellisen iso valtion tukema sosiaalinen vuokra-asuntokanta. Vuonna 2007 asuntoja oli noin 418 000 ja noin puolet asumistuen saajista asui valtion lainoittamissa asunnoissa. Osuus on matala kun ottaa huomioon asumistuen saajien määrän ja sosiaalisen vuokra-asuntokannan koon. Ns. sosiaalisista vuokra-asunnoista on ollut pulaa lähinnä pääkaupunkiseudulla siitä huolimatta, että sielläkin tulee vuosittain haettavaksi reilut 12 000 asuntoa.

Valtio ja kunnat ovat sopineet huomattavasta lisäpanostuksesta vuokra-asuntotuotantoon. Helsingin seudulle on tulossa 26 000 valtion tukemaa sosiaalista vuokra-asuntoa vuosina 2008–2017 siten, että seudun kaikki 14 kuntaa kaavoittavat vuokra-asuntotuotantoon tarkoitettuja tontteja. Ns. tavallisten sosiaalisten vuokra-asuntojen tuotantoon Helsingin seudun kunnissa on päätetty antaa ylimääräinen käynnistysavustus 15 000 €/asunto ja muissa kunnissa 10 000 €/asunto. Pienvuokratalojen tuotantoon on päätetty luoda uusi malli, jossa asukkaalla on oikeus lunastaa asunto omaksi kahden vuoden kuluttua. Kaikkiin malleihin liittyy lisäksi ns. ARA-hintainen tontti (tontti n. 60 % markkinahinnasta).

Asumistuen ja asumistuen neliönormien ylitykset - ja samalla toimeentulotuen tarve - vähenisivät olennaisesti, jos ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnassa noudatettaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä asettamalle etusijalle pienituloiset ja vähävaraiset kotitaloudet. Tähän on hyvät mahdollisuudet ilman, että luodaan vaikea asunto-alueiden segregaatio-ongelma, sillä Suomessa on asumistuen saajien määrään nähden suuri sosiaalinen vuokra-asuntokanta.

Asukkaiden valinta valtion tuella rahoitettuihin vuokra- ja omistusasuntoihin perustuu lain mukaan sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, joita arvioidaan hakijaruokakunnan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Asunnonvalinnassa

etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat ruokakunnat. Etusijajärjestyksestä voidaan yksittäistapa-uksessa poiketa, jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioon ottaen. Kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista.

Myös kannustinongelmat olisivat valtion tukemissa vuokra-asunnoissa pienempiä kuin vapaa-rahoinneissa vuokra-asunnoissa. Valtion tukemissa vuokra-asunnossa asuvilla keskimääräiset asumiskustannukset sekä asumistuen ja täydentävän toimeentulotuen tarve on, varsinkin pää-kaupunkiseudulla, selvästi pienempi kuin vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen asukkailla. Kun ensin mainituissa talouksissa työllistytään, työllistymisestä ja tulojen kasvusta johtuva asumistuen ja toimeentulotuen menetys jää pienemmäksi kuin vapaarahoitteisissa asunnoissa. Mitä pienempi etuuskien menetys, sitä suurempi osa työtuloista jää käteen.

Komitean ehdotus:

6) Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä edistetään

Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä parannetaan valvomalla tarkemmin, että voimassa olevia säädöksiä noudatetaan uusia asukkaita valittaessa. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan käytön ohjaamisessa pyritään siihen, että yleisen asumistuen piirissä pitkään olevista nykyistä suurempi osa asuisi valtion tukemissa vuokra-asunnoissa. Selvitetään voidaanko kuntien kannusteita toimia tämän suuntaisesti lisätä siirtämällä uudistettavan asumistukilain normin ylittävät asumismenot täydentävän toimeentulotuen piiriin ilman, että henkilön mahdollisuus saada tarpeellinen tuki kohtuullisiin asumismenoihin vaarantuu.

Kuntien, ympäristöministeriön ja ARA:n tulee aikaisempaa tarkemmin valvoa ja ohjata toimintaa. Asunnonvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat ruokakunnat.

Kustannukset: Muutoksella ei ole kustannusvaikutuksia. Mahdollinen toimeentulotukilain muutos toteutetaan kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraalisti.

Valmistelu ja toimeenpano: Mahdollisten lainsäädännön muutosten valmisteluvastuu VM:llä ja esityksen toimeenpanosta vastaavat julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä valvovat toimijat kuten kunnat, ympäristöministeriö ja ARA.

2.3. Hoitotuen ja omaishoidon tuen yhteensovittaminen

2.3.1. Yleistä

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan kattavan vanhustenhoidon turvaamiseksi hoitotuen, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä kotitalousvähennyksen yhteensovittamista parannetaan siten, että nämä täydentävät toisiaan saumattomasti. Sata-komitea on asettanut valmisteluryhmän selvittämään, miten hoidon tukemiseksi tarkoitettuja toimintamuotoja voitaisiin sovittaa nykyistä paremmin toisiaan tukeviksi ja asiakkaan elämäntilanteeseen sopiviksi. Hoivan tarpeeseen myönnetään yhteiskunnan rahallista tukea monella eri tavalla ja etuudet kohdistuvat osittain samoihin kotitalouksiin ja ovat osittain päällekkäisiä. Ikääntyneiden määrän kasvaessa tulisi vahvistaa hoivaan tarjolla olevaa yhteiskunnan tukea käytettävissä olevien voimavarojen tehokkaalla kohdentamisella ja selkeyttämällä eri toimijoiden vastuut hoivan toteuttamisessa. Hoivaan liittyvät taloudelliset tukimuodot ja palvelut tulisi sovittaa yhteen asiakkaiden kannalta toimivaksi kokonaisuudeksi. Komitean linjausten mukaan tukien tulisi myös olla neutraaleja siten, ettei taloudellinen tuki johda epä-tarkoituksenmukaisiin, asiakkaan tarpeita vastaamattomiin hoivan muotoihin.

2.3.2. Hoidon tarpeen arviointimallit

Vanhusten hoidontarpeen arviointia varten on kehitetty erilaisia menettelytapoja ja mittareita. Niitä on otettu kunnissa käyttöön vaihtelevalla tavalla. Samoin kunnan ja Kelan menettelyt toimintakyvyn ja hoidon tarpeen arvioinnissa poikkeavat toisistaan ja yhteistyö hoitotuen tarvetta määriteltäessä on saanut erilaisia muotoja kunnasta riippuen. Erityisen ongelmallista on omaishoidon tuen vaihtelevat käytännöt ja omaisten heikko asema sopimusosapuolena.

Hoidon tarve määritellään aina yksilöllisesti, mutta perusteet hoidolle tulisi kuitenkin määrittellä siten, että kansalaisten yhdenvertainen kohtelu toteutuu asuinpaikasta riippumatta. Samoin palveluiden ja omaishoidon sopimusten jatkuvuus on turvattava aina, kun hoidon tarve jatkuu eikä sopimuksia voida purkaa yksipuolisesti taloudellisiin tekijöihin vedoten. Toimintamallit ja palvelut voivat poiketa toisistaan paikallisten olojen mukaan.

Kelan maksaman hoitotuen tarpeen arvioinnin yhdistäminen kunnan toimesta tehtävään arviointiin on tärkeä kolmesta syystä. Näin voidaan ensiksikin varmistaa, että hoidon ja palveluiden tarve ja mahdollisuudet arvioidaan kokonaisuutena kunkin yksilöllisten tarpeiden mukaan. Toiseksi kunnan palveluiden suunnittelusta ja järjestämisestä vastaavat henkilöt tietävät, että hoitotukihakemus on vireillä. Kolmanneksi näin meneteltäessä hoidon tarpeen arviointi yhdenmukaistuu asteittain koko maassa.

Käytännössä tulisi menetellä siten, että Kela pyytää kunnalta lausuntoa hoitotukihakemusta käsitellessään. Tällöin käytettäisiin niitä tietoja, joita kunnalla on henkilöstä, mutta vähitellen toiminnan vakiintuessa arviointimenetelmät myös yhdenmukaistuisivat. Mikäli omaishoidon tuki siirrettäisiin Kelan hoidettavaksi kuten myöhemmin ehdotetaan, omaishoidon myöntökäytäntö saisi myös selkeämmän ja yhdenmukaisemman muodon. Lausuntojen vertailtavuuden parantamiseksi on tarpeellista laatia asiantuntijoiden voimin erillinen arviointilomake, jota käytettäisiin koko maassa. Erikseen on harkittava olisiko tarvetta erillisen toimeenpanojoista riippumattoman arviointielimen perustamiseen.

Hoidon tarpeen määrittelyn lisäksi laaditaan hoitosuunnitelma, jossa on kuvattu hoidettavalle järjestetty hoidon kokonaisuus. Näin hoitotuki ja kunnan palvelut ja mahdolliset kunnan myöntämät palvelusetelit muodostavat toisiaan tukevan hoitokokonaisuuden, jossa hoidettava ja hänen omaisensa sekä muut toimijat tietävät, mistä hoidon osasta he ovat vastuussa.

2.3.3. Hoitotuen ja omaishoidon tuen yhdistäminen

Käytännössä vanhusten hoito voidaan järjestää monilla eri tavoilla käyttämällä kunnan tuottamia tai yksityisiä palveluja tai nojautumalla enemmän tai vähemmän omaisten ja läheisten apuun. Hoidon tukemisen tulisi rakentua yksilöllisesti siten, että hoitoa tarvitsevan olosuhteet ja toivomukset otetaan huomioon. Vastaavasti tukimuotojen tulisi olla sellaisia, että tällainen yksilöllisyys voidaan toteuttaa.

Hoitotuella tuetaan eläkkeensaajan hoitoa ja korvataan hänelle sairaudesta ja vammasta aiheutuvia erityiskustannuksia. Tuen myöntää Kela. Tuki ei ole sidottu hoidon toteutustapaan. Omaishoidon tuen myöntäminen edellyttää, että hoidettava tarvitsee alentuneen toimintakyvyn, sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn takia kotioloissa hoitoa tai huolenpitoa. Tässä tapauksessa tuen myöntämisen edellytyksenä on, että omainen tai muu läheinen hoitaa henkilöä kotona. Tuesta päättää kunta.

Tukien osittainen päällekkäisyys sellaisenaan puoltaa niiden kokoamista yhteen ja samaan suuntaan viittaa aikaisemmin mainittu hoidon tarpeen arvioinnin erilaisuus. Yhdistämällä tuet uudeksi hoitotueksi ja eriyttämällä kustannusten korvaus hoidon korvaamisesta, voidaan tarjota nykyistä toimivampi ja joustavampi palvelumalli. Hoitotuki tulisi hoitosuunnitelmassa kytettyä nykyistä kiinteämmin muihin hoitojärjestelyihin. Omaishoidon tuki olisi yksi vaihtoehto tässä kokonaisuudessa.

Hoitotuen osat olisivat seuraavat:

- pitkäaikaisen hoidettavalle maksettava kolmetasoinen *hoito-osa*
- erityiskustannusten perusteella maksettava kiinteämääräinen *erityiskustannusosa*
- omaishoitajalle hoitopalkkiona maksettava kaksitasoinen *omaishoito-osa*
- sitovasta hoidosta vastaavien omaishoitajien *oikeus vapaaseen*
- Kelan kunnalle maksama *korvaus* omaishoidon vapaan aikana järjestetyistä *korvaavista palveluista*.

Tuen saantikriteerit täyttäneillä olisi subjektiivinen oikeus tukeen. Verotuksen kotitalousvähennystä ei saisi samaan tehtävään, johon on myönnetty omaishoito-osa.

Omaishoidon tuen myöntökriteerien selkeyttäminen johtanee samalla tapausmäärien lisääntymiseen. Toisaalta omaishoidon laajeneminen pienentää muun vanhustenhuollon kustannuksia. Omaishoitoa kehitettäessä on arvioitava korvausluokkien määrää, korvaustasoa ja myöntämiskriteereitä yhtenä kokonaisuutena. Tällöin on ratkaistava halutaanko tukea suunnata voimakkaammin nimenomaan ympärivuorokautisen hoidon tukemiseen vai vähemmän sitovaan hoitoon. Omaishoidon tuen lisäksi voidaan maksaa hoitotukea. Lähtökohtana on, että omaishoidon tukea voidaan kehittää osana vanhustenhuollon kokonaisuutta ja että vanhustenhuollon kokonaiskustannukset eivät tästä syystä merkittävästi kasva.

Omaishoito-osan saajien määrää on vaikea arvioida. Hoitotuesta ja omaishoidon tuesta on olemassa tutkimus- ja tilastotietoa, mutta niistä tehtävät päätelmät omaishoidon tuen myöntöperusteiden yhdenmukaistamisesta aiheutuvista kustannuksista jäävät epävarmoiksi. Stakesin tutkimuksen mukaan Suomessa noin 60 000 henkilöä auttaa läheisiään päivittäin henkilökohtaisissa toiminnoissa. Arvioimalla omaishoitajien määrää kansaneläkkeen maksamien hoito- ja vammaistukien perusteella omaishoito-osan saajia olisi enintään noin 55 000. Saajien määrän tarkempi selvittäminen on tarpeellista ennen kuin tehdään lopullinen päätös tuen määräytymisperusteista. Tukien tarkoituksenmukaisen kohdentumisen perusteella olisi harkittava voitaisiinko pitkään vireillä ollut pyrkimys ohjata verotuksessa tehtävä invalidivähennys tehokkaammin hoidon tarpeessa olevien aseman parantamiseen, ohjaamalla ainakin osa siitä omaishoidon tuen tason turvaamiseen.

Uudessa hoitotuessa myös hoito-osa muuttuisi siten, että hoito-osan taso määräytyisi yksinomaan avuntarpeen tai ohjauksen ja valvonnan tarpeen perusteella. Erityiskustannuksia korvattaisiin vain kiinteämääräisen erityiskustannusosan kautta ja erityiskustannuksiksi hyväksyttäviä menoja tarkennettaisiin. Hoito-osan tasoon ei ole ehdotettu muutosta, mutta korotetun ja ylimmän hoito-osan myöntämiskriteereitä on syytä arvioida uudelleen, jotta ne soveltuisivat hoidon kokonaisuuden järjestämiseen. Uusia hoito-osan saajia ei uudistuksen johdosta tulisi, mutta aiemmin hoitotukea saaneiden tuen taso saattaisi erityiskustannuksia koskevien muutosten johdosta alentua, tai henkilö ei saisi jatkossa lainkaan hoito-osaa.

Uudistusta selvittäneen valmisteluryhmän arvion mukaan tuen määrä pysyisi entisellä tasolla yli 70 %:lla tuen saajista. Hoitotuen taso voisi laskea erityiskustannuksia koskevien muutosten takia yhteensä noin 11 %:lla ja kokonaan ilman hoito-osaa voisi jäädä noin 6 % tuen saajista. Muutos johtuu siitä, että erityiskustannusosa on esitetty myönnettäväksi vain, jos hakijalla olisi oikeus vähintään perushoito-osaan. Osalla hoito-osan saajista hoitotuen kokonaisuusmäärä kasvaisi, koska heillä olisi oikeus sekä hoito-osaan että kustannusten korvausosaan.

Hoitotuki ja omaishoidon tuki sisällytetään samaan lainsäädäntöön ja samalla eriytetään hoidosta aiheutuvien kustannusten korvaaminen omaksi hoitotuen osaksi. Omaishoidon tuen myöntäminen ja maksatus siirtyvät Kelan tehtäviksi. Uusi hoitotuki sovitetaan muuhun hoitoon sisällyttämällä sillä katettu hoito yhteistyössä osapuolien kanssa laadittuun henkilökohtaiseen hoitosuunnitelmaan. Vastaavat muutokset tukijärjestelyissä tulisi toteuttaa myös Kelan myöntämissä vammaistuissa.

Kustannusvaihtoehtojen selvittämiseksi käynnistetään erilliselvitys vuoden 2010 alkupuolella. Selvityksen tarkoituksena on arvioida, miten omaishoidon tuen korvaaminen uudella järjestelyllä vaikuttaisi tuen saajien määrään ja miten etuudet tulisi mitoittaa eri kustannusvaihtoehtoisissa. Selvityksessä on tarkoitus simuloida uudistuksen vaikutuksia todellisella aineistolla.

Komitean ehdotus:

7) Hoidon jatkuvuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun parantamiseksi hoitotuki liitetään osaksi hoidettavan hoitosuunnitelmaa ja omaishoidontuen palkkion toimeenpano siirretään Kelalle.

Uudistuksen lähtökohtana on vanhusten ja vammaisten kotihoidon tukeminen, joka mahdollistaa kustannusten paremman hallinnan ikääntyneiden määrän kasvaessa. Omaishoidon tuen perusteiden yhtenäistyessä ja omaishoidon jatkuvuuden varmistuessa laitoshoidon tarve vähennee sekä mahdollisuus itsenäiseen ja omatoimiseen elämään säilyy. Lähtökohtana on, että omaishoidon tukea voidaan kehittää osana vanhustenhuollon kokonaisuutta. Omaishoidon kustannusten arvioinnissa on otettava huomioon myös muut mahdolliset kustannussäästöt vanhusten huollossa.

Tässä yhteydessä on harkittava invalidivähennysten asemaa verotuksessa. Merkittävä osa niistä suuntautuu ikääntyville ihmisille ja tuki voisi tulla tehokkaammin ohjatuksi hoidon tarpeensa oleville suuntaamalla näin säästyviä varoja omaishoidon tukeen.

Kunnat suorittavat omaishoidon tuen tarpeen arvioinnin valtakunnallisin kriteerein. Omaishoito kytketään osaksi kuntien toteuttama hoito- ja palvelusuunnitelmaa. Omaishoidon tuen palkkioon liittyvä toimeenpano siirretään Kelalle sekä rahoitusvastuu valtiolle. Kustannusneutraalisuus julkisen sektorin kesken toteutetaan esimerkiksi valtionosuuksia tarkistamalla.

Yhtenäisen hoitotuen lainsäädäntövalmistelu käynnistetään tekemällä erilliselvitys kustannusvaihtoehtoisista. Hoitotuesta ja omaishoidontuesta muodostetaan yksi kokonaisuus. Hoitotuki yhdistäisi nykyisen hoitotuen ja omaishoidon tuen sekä sisältäisi hoito-osan ja omaishoito-osan.

Valtion maksaman omaishoidon tuen ohella olisi edelleen mahdollista, että kunnat maksavat paikallisesti tarpeelliseksi katsottuja lisiä omaishoidon tukeen.

Erityistä omaishoidontuen palkkion verovähennystä arvioidaan erikseen valtiovarainministeriön asettamassa verotuksen kehittämistyöryhmässä.

Kustannusvaikutukset: Uudistus toteutetaan julkistalouden osalta kustannusneutraalisti.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja kustannusvaihtoehtoisista tehtävästä erilliselvityksestä. Muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle.

2.4. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kehittäminen

2.4.1. Yleistä

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta ja maksupolitiikkaa koskevia linjauksia. Hallitusohjelman mukaan palvelujen järjestämisvastuu tulee säilyttää kunnilla ja rahoituksen tulee pääosin perustua valtionosuuteen ja kuntien verotuloihin. Palveluiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi on niiden rahoitus pohjaa tarkistettava myös asiakasmaksujen osalta. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon luodaan oikeudenmukaisempi maksukattojärjestelmä paljon palveluja ja lääkkeitä käyttävien aseman parantamiseksi. Samalla järjestelmää uudistetaan siten, etteivät asiakasmaksut johda

epätarkoituksenmukaisiin hoitovalintoihin. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kustannustietoisuuden lisäämiseksi parannetaan kuntapalvelujen hinnoittelun ja rahoituksen läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on, että asiakas saa tiedon paitsi omasta maksusuudesta myös palvelujen kokonaiskustannuksista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista on tehty laaja-alainen selvitys viimeksi vuonna 2005 (STM julkaisuja 2005:10). Selvitys valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa ns. maksutoimikunnassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista palvelun käyttäjältä perittävistä maksuista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa. Kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palvelusetelistä säädetään sosiaalihuoltolaissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan palvelut ovat joko maksuttomia taikka asiakasmaksu on kaikille sama (tasamaksut) tai maksu määräytyy tulojen ja perhesuhteiden mukaan (tulosisonnaiset maksut). Palveluiden enimmäismaksut tai niiden määräytymisperusteet määritellään asiakasmaksulaissa ja -asetuksessa. Kunta voi päättää ottaa käyttöön niitä pienemmät maksut tai antaa palvelun maksutta. Kunta ei saa kuitenkaan periä palveluista niiden tuotantokustannuksia suurempaa maksua.

Maksutoimikunnan työn päätyttyä maksujärjestelmään on tehty muutoksia. Elokuun alusta 2008 uudistettiin asiakasmaksuja ja kotihoidon ja kotisairaanhoidon palveluseteliä. Asiakasmaksujen jälkeensä jääneisyyttä korjattiin ottamalla huomioon 2002–2006 kustannuskehitys sekä päivähoidon maksujen perusteena olevia tulorajoja korjattiin ansiotasokehityksen mukaisesti. Päivähoidon perhekäsitemuutettiin perheen todellista kokoa vastaavaksi. Samalla maksut, niiden perusteena olevat tulorajat ja muut laissa määritellyt euromäärät säädettiin tarkistettaviksi indeksillä joka toinen vuosi, ensimmäisen kerran marraskuussa 2009. Vastaavasti sosiaalihuoltolakiin sisältyviä kotipalvelun ja kotisairaanhoidon palvelusetelin vähimmäisarvoja ja arvon määrittämisessä sovellettavia tulorajoja tarkistettiin ja ne sidottiin indeksiin. Samanaikaisesti lailla toteutettujen uudistusten kanssa tarkistettiin asetuksella säädettyjä maksuja ja sidottiin ne indeksiin. Muutosta käsiteltäessä eduskunta on mm. edellyttänyt (EV 50/2008 vp – HE 37/2008 vp), että terveydenhuollon maksukattouudistus valmistellaan pikaisesti ja, että päivähoitomaksujen rakenteelliset ongelmat kartoitetaan päivähoitolain kokonaisuudistuksen yhteydessä ja ne pyritään korjaamaan – esimerkiksi tulorajojen porrastusta lisäämällä – siten, että korkeinta maksua perittäisiin vain palkansaajien keskiansiot ylittäviltä perheiltä ja että maksut nykyistä tarkemmin määräytyisivät hoitoaikojen perusteella.

Vuoden 2009 elokuun alusta tuli voimaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Lain mukaan kunnat ja kuntayhtymät voivat päättää palvelusetelin käyttöönotosta sosiaali- ja terveystaloudissa sekä palvelusetelin arvon määrittämisestä. Uudistuksessa purettiin asiakasmaksulain mukainen palvelusetelin omavastuun ja asiakasmaksujen kytkeä maksuttomia palveluja lukuun ottamatta. Asiaa käsiteltäessä eduskunta niin ikään edellytti (EV 67/2009 vp - HE 20/2009 vp), että maksukattojärjestelmää uudistettaessa selvitetään, millä tavoin palvelusetelin omavastuuosuus huomioidaan maksukaton kertymisessä.

Lisäksi keväällä 2009 voimaan tulleella lääkkeiden viitehintajärjestelmän käyttöönotolla ja lääkevaihdon laajentamisella on kyetty alentamaan sairausvakuutuksen lääkekustannuksia. Muutoksen seurauksena lääkekustannuksissa kertyy säästöä vuonna 2009 arviolta lähes 90 milj. € ja vuonna 2010 säästövaikutuksen on arvioitu olevan noin 120-130 milj. €.

Asiakasmaksuilla on myös merkitystä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa. Asiakasmaksujen osuus sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannusten rahoituksesta oli 7,2 % vuonna 2007. Vuonna 2002 osuus oli 8,1 %. Kuntasektorin käyttökustannukset olivat 32 716 milj. € vuonna 2007. Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus oli 17 138 milj. €. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksutulot olivat 1 239 milj. €. Tämä asiakasmaksutulo kattoi ko. vuoden 365 päivän sosiaali- ja terveystoimen rahoituksesta reilut 26 päivää ja koko kuntasektorin käyttö-

kustannusten rahoittamisesta vajaan 14 päivää. Tässä laskelmassa ei ole otettu huomioon maksujen perimisestä kunnille aiheutuvia hallintokustannuksia.

Maksupolitiikalla voidaan jossain määrin ohjata sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käyttöä. Ensimmäinen keino palvelujen käytön yhdenvertaiseksi toteuttamiseksi tulee kuitenkin olla oikeutta palveluihin ohjaava lainsäädäntö ja yksilö- tai perhekohtainen palvelutarpeen arviointi. Maksujen vaikutusta palvelujen käyttöön voidaan kansainvälisen kirjallisuuden perusteella arvioida, että maksujen korotus 10 %:lla vähentää palvelujen käyttöä 1-2 %. Palvelujen käytön vähennys kohdistuu tällöin osittain tarpeelliseen käyttöön, osittain hoidollisesti vähemmän tarpeelliseen käyttöön.

Maksujen kohtaanto asiakasryhmittäin voidaan luonnehtia siten, että maksuja peritään suhteellisesti enemmän pienituloisilta ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevilta kuin työikäisiltä työmarkkinoilla olevilta. Kotitalouksien osuus terveydenhuollon kokonaisrahoituksesta on monissa maissa pienempi kuin Suomessa. Lisäksi maksut tai omavastuut ovat usein pienempiä kuin Suomessa.

2.4.2. Ensi vaiheessa toteutettavat maksujärjestelmän osittaismuutokset

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmä on keskeisiltä osiltaan edelleen toimiva ja perusteltu siitä huolimatta, että asiakasmaksuja ohjaavan järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä on parannettava sekä maksujärjestelmän hallinnollista byrokratiaa on kevennettävä. Nykyisen maksujärjestelmän peruslinjaukset tulee jatkossakin säilyttää. Näitä ovat mm. palvelujen verorahoitus, maksujen enimmäismäärien lakisääteisyys, perittävien maksujen jako tasa- ja tulosidonnaisiin maksuihin. Tasamaksuja tulee käyttää satunnaisesti ja lyhytaikaisesti käytettävissä palveluissa. Tulosidonnainen on tarkoituksenmukaista säilyttää silloin, kun palvelujen käyttö kestää pitkään. Lisäksi maksupolitiikan tulee tukea sosiaali- ja terveyspolitiikan yhteiskuntapoliittisia tavoitteita eikä jatkossakaan maksujen tule ylittää niistä aiheutuvia tuotantokustannuksia. Maksujen reaalitaso turvataan jatkossakin indeksisidonnaisuudella.

Maksujärjestelmää uudistettaessa lähtökohtana tulee olla, että asiakasmaksut ovat kohtuullisella tasolla eikä niiden suuruus saa muodostua esteeksi tarpeellisten sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käytölle.

Maksujärjestelmän toimivuuden parantamiseksi tulisi kuitenkin tehdä eräitä osittaismuutoksia, joilla poistettaisiin tiettyjä yksittäisiä epäkohtia.

Palveluasumisen maksut

Kotona annettavien palvelujen asiakasmaksuja koskevat perusongelmat liittyvät lainsäädännön vaikeaselkoisuuteen ja monimutkaisuuteen. Nykylainsäädäntö mahdollistaa kunnille päättää varsin vapaasti palveluasumiseen liittyvistä maksuista (esim. ns. tukipalvelut). Palveluasumisen maksuista ei ole selkeitä säädöksiä, mistä on ollut seurauksena vanhus- ja vammaisasiakkaiden eriarvoisuutta, kun samansisältöisestä palvelusta peritään hyvin erilaisia maksuja. Lisäksi epäoikeudenmukaisuutta aiheutuu siitä, että korkeat maksut voivat muodostua palvelujen käytön esteeksi tai ohjata epätarkoituksenmukaiseen palvelujen käyttöön. Asumispalveluiden maksujen perintään liittyy myös paljon oikeusturvaongelmia, mikä ilmenee myös selvitysmies Raimo Pantin tekemästä selvityksestä⁹.

Nykyisen lainsäädännön mukaan jatkuvasti ja säännöllisesti annettua kotipalvelusta ja kotisairaanhoidosta voidaan periä palvelun laadun ja määrän, palvelun käyttäjän maksukykyyn ja perheen koon mukaan määräytyvä kohtuullinen kuukausimaksu. Kuukausimaksu saa olla

⁹ Raimo Pantti: Hallinto-oikeuksien sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioissa tekemät päätökset 2000-2002. STM:n monisteita 2004:7

enintään asiakasmaksuasetuksessa säädetyn maksuprosentin osoittama määrä tulorajan ylittävistä bruttomääräisistä tuloista. Palvelusta laadittava palvelu- ja hoitosuunnitelma on maksun määräytymisen perusta.

Palveluasumisen maksuja uudistaessa tulisi lähtökohtana edelleen olla tulosidonnainen maksu, johon sisältyisi kunnan kotipalvelu- ja kotisairaanhoidohenkilöstön antamat tukipalvelut lukuun ottamatta ateria- ja kuljetuspalveluita sekä turvapuhelinta ja siihen liittyviä palveluita. Ateria- ja kuljetuspalveluista voitaisiin periä enintään tuotantokustannusten suuruinen maksu. Turvapuhelimesta ja siihen liittyvistä palveluista voitaisiin periä maksu, elleivät ne ole muun lainsäädännön perusteella säädetty maksuttomiksi. Kotona annettavan palvelun maksu ei sisällä vuokraa.

Nykyinen käyntiperusteinen maksu korvattaisiin aikaperusteisella maksulla, joka määräytyisi hoito- ja palvelusuunnitelmassa määritellyn hoitoajan perusteella. Kunta voi edelleen määrittää käytetyn ajan ja maksuprosentin keskinäisen suhteen. Kotitalouden koon mukaan määräytyvät enimmäismaksuprosentit säilyisivät uudessa mallissa muuttumattomina.

Ehdotetun muutoksen vaikutuksia asiakasmaksuihin on vaikea arvioida. Ehdotuksen mukaisen maksujärjestelmän vaikutukset riippuvat siitä, minkälainen on kunnan nykyinen maksujärjestelmä. Jos maksujärjestelmä on samankaltainen ehdotetun mallin kanssa, muutoksen vaikutukset ovat vähäiset. Kunnissa, joissa on käytössä ns. pakettihinnoittelu tai joissa kotipalvelun maksut on eriytetty erilaisiksi tukipalveluiksi, maksujärjestelmän muutoksen vaikutukset ovat suuremmat. Aikanaan maksutoimikunnan selvittäessä asiaa Oulun kaupunki arvioi osaltansa, että maksutulot kasvaisivat noin 5 %:lla ja vastaavasti Tampereen kaupunki arvioi asiakasmaksujen pienentävän asiakasmaksujen osuutta palveluasumisen kustannuksista parilla prosenttiyksiköllä (arviot perustuivat keskimääräisiin eläketuloihin).

Maksujärjestelmää uudistettaessa on otettava huomioon myös ikääntyneiden ympärivuorokautista hoivaa ja hoitoa selvittävän työryhmän ehdotukset. Työryhmän työ päättyy syksyllä 2010.

Päivähoidon maksujen määräytyminen sovitun käytön perusteella

Lasten päivähoito rakentuu subjektiivisen oikeuden periaatteelle. Lapsen oikeutta käyttävät perheen vanhemmat valitessaan lapselleen sopivan hoitomuodon. Yhteiskunnan julkiselle varhaiskasvatukselle asetettujen tavoitteiden mukaisesti jokaisella lapsella tulee olla mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen riippumatta perheen sosioekonomisesta asemasta ja asuinpaikasta.

Maksujärjestelmälle on asetettu keskeisiä sosiaalipoliittisia tavoitteita. Maksujärjestelmä tasaa lapsiperheille lapsen hoidosta aiheutuvia kustannuksia ja se mahdollistaa eri elämänvaiheissa oleville perheille tasapuolisen oikeuden päivähoiton käyttöön. Päivähoidon maksut vaikuttavat oleellisesti perheiden osallistumismahdollisuuksiin työmarkkinoilla. Päivähoidon maksut toimivat rajallisesti päivähoiton tuottamisesta aiheutuvien kustannusten kattajana, sillä maksut kattavat noin 15 % tuotantokustannuksista.

Lasten päivähoiton maksujärjestelmän peruslähtökohtaa, jonka mukaan päivähoitomaksu on tulosidonnainen maksu ja määräytyy perheen maksukyvyn mukaan, ei tule muuttaa. Perheen maksukykyisyys määritellään suhteessa perheen tuloihin ja perheen kokoon. Maksujärjestelmää on tarpeen tarkistaa osapäivähoidon ja osa-aikahoidon maksujen osalta. Nykyinen maksulainsäädäntö antaa kunnille laajan harkintavallan muun kuin kokopäivähoidon maksun määrittämisessä. Tavoitteena olisi, että kunta ottaisi huomioon päivähoiton maksua määrättäessä hoitoajan ja suhteuttaisi perittävän maksun siihen. Maksutoimikunta selvitti hoitoaikaan suhteutetun päivähoitomaksun soveltamiskäytäntöä kunnissa. Maksukäytännöissä oli suuria vaih-

teluja ja lisäksi päivähoidon maksut ovat monissa tapauksissa muodostuneet sellaisiksi, että osa-aikaisen hoidon maksu on perheille suhteellisesti kalliimpi kuin kokopäivähoidon maksu.

Tarkoituksenmukaista olisi muuttaa päivähoidon maksujärjestelmää siten, että se tukisi perheiden päivähoiton käyttöä lapsen edun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Maksulla voidaan ohjata perheiden päivähoiton käyttöä. Muutoksella lisätään myös perheiden tasavertaisuutta eri kunnissa. Tämän vuoksi osa-aika- tai osapäivähoidon maksut määräytyisivät aina suhteessa sovittuun lapsen hoitoaikaan. Maksu perustuisi kunnan ja perheen päivähoitosopimuksessa sopimaan hoitoaikaan. Jos hoitopäiviä olisi keskimääräisesti vähemmän kuin 21 kuukaudessa, maksu suhteutettaisiin hoitopäivien lukumäärään. Vastaavasti jos sovittu hoitoaika on keskimääräisesti lyhyempi kuin 8 tuntia päivässä, maksu tulisi suhteuttaa käytetyn hoitoajan mukaan kokopäiväiseen hoitoaikaan. Maksutoimikunta arvioi aikanaan, että osapäivä- ja osa-aikahoidon maksun periminen käytetyn hoitoajan mukaan alentaisi päivähoitomaksujen maksutulokertymää noin kahdeksalla miljoonalla eurolla.

Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon maksujen yhteensovittaminen

Uuden terveydenhuoltolain valmistelun yhtenä tavoitteena on madaltaa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon raja-aitoja. Tavoitteena on kehittää terveydenhuoltoa potilaslähtöisesti. Tarkoitus on, että potilaat saavat tavanomaisimmat erikoissairaanhoidon palvelut lähellä asuinpaikkaansa ja tätä varten kootaan yhteen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon perustason toimintaa, kuten polikliinista konsultaatiota tai päiväkirurgiaa. Myös maksujärjestelmän tulee tukea suunniteltua terveydenhuollon uudistamista.

Terveyskeskusten järjestämä perusterveydenhuolto muodostaa keskeisen osan kunnallista terveydenhuoltoa. Palvelut ovat monin osin maksuttomia, poikkeuksena kuitenkin mm. avosairaanhoidon lääkarissäkäynnit, hammashoito, vuodeosastohoito, sarjahoito ja kotisairaanhoido. Myös lääkärin- ja hammaslääkärintodistuksista ja –lausunnoista voidaan periä maksu. Avosairaanhoidon lääkarissäkäyntien maksujärjestelmä on varsin monimutkainen. Tarkoituksenmukaista olisi, että jatkossa olisi käytössä kaikissa kunnissa yhtäläinen malli arkisin ajanvarausaikaisille vastaanotoille ja samoin yksi malli päivystysaikaisille maksuille. Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon maksut eivät yhtenäisessä terveydenhuollossa ole aina enää eroteltavissa, joten maksut tulisi yhdenmukaistaa.

Päivystysajan maksu vaihtelee nyt sen mukaan, onko kyseessä terveyskeskuksessa vai yhdessä sairaanhoitopiirin sairaalan kanssa järjestetty päivystys. Tämä asettaa potilaat käytännössä eri asemaan sen mukaan, miten päivystystoiminta on järjestetty. Sen vuoksi päivystysajan maksuna voisi jatkossa käyttää sairaalan poliklinikkamaksua. Päivystysajan maksun käyttö tulee edelleenkin rajata säännöksiin yö- ja viikonloppu-aikaan.

Tarkoituksenmukaista on, että terveydenhuoltolain yhteydessä arvioidaan toimenpiteet perus- ja erikoissairaanhoidon maksujen yhtenäistämiseksi. Terveyskeskuksen päivystysmaksut tulisi muuttaa saman suuruisiksi sairaalan poliklinikkamaksun kanssa, jolloin käytössä on vain yksi päivystysajan maksu. Lääkärikäyntien (sekä perus- että erikoistasolla) maksujärjestelmä kaipaa myös yhdenmukaistamista. Tämä on toteutettavissa joko käyntiperusteisella maksulla taikka ns. vuosimaksulla.

2.4.3. Maksujärjestelmän kokonaisuutta koskevat ehdotukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevassa lainsäädännössä enimmäismaksuista ja maksujen perusteena olevista tulorajoista on säädetty niin asiakasmaksulaissa kuin asiakasmaksuasetuksessa. Laissa on säännökset maksujen perusteiden lisäksi lasten päivähoiton, pitkäaikaisen laitoshoidon ja omaishoitajan lakisääteisen vapaan maksuista sekä kunnallisesta maksukatosta. Muilta osin enimmäismaksuja koskevat säännökset sisältyvät asetukseen. Järjestelmän selkeyden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että maksujen enimmäismääristä säädellään osin laintasolla ja osin asetustasolla.

Maksujärjestelmän selkeyden kannalta kaikki enimmäismaksuja koskevat säännökset tulisi sisällyttää samaan säädökseen. Ottaen huomioon sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimuksen sosiaali- ja terveystalouden riittävästä saatavuudesta että perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa eli kuntien taloudellista itsemääräämisoikeutta koskevan säännöksen, asiakasmaksujen enimmäismäärästä tulisi säätää lain tasolla. Kunnallisista sosiaali- ja terveystalouksista perittävillä maksuilla voi olla olennainen merkitys asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta (esim. kunnallinen maksukatto tai pitempiaikaisesta palvelusta perittävä maksu). Toisaalta lainsäädännössä asetetuilla enimmäismaksuilla puututaan kuntien taloudelliseen päätösvaltaan, joka osaltansa edellyttää lailla säätämisen tarvetta.

2.4.4. Terveystalouden yhtenäinen maksukatto

Terveystaloudessa on käytössä kolme erilaista kustannusten matkakattoa: kunnallinen asiakasmaksukatto ja sairausvakuutusjärjestelmän ns. lääke- ja matkakatto. Lisäksi kunnallisessa terveystaloudessa on käytössä yksittäisiä maksuja koskevia vuotuisia enimmäismääriä, ns. välikattoja. Näitä erillisiä välikattoja on terveyskeskusmaksussa, sarjahoidon maksussa sekä alle 18-vuotiaiden lyhytaikaisessa laitoshoidossa. Välikattojen täytyminen vaatii erilliseen varsinaisen maksukaton täyttymisen seurannan ohella.

Terveystalouden- ja hyvinvoinninlaitos (THL) on Sata-komitean toimeksiannosta selvittänyt yhtenäisen terveystalouden maksukaton vaihtoehtoisia toteuttamismalleja. Selvitys perustuu vuoden 2006 tietoihin. Matkakatto poikkeaa tavoitteiltaan sekä suuruusluokaltaan olennaisesti kunta- ja lääkekattosta, minkä vuoksi se on jätetty selvityksen ulkopuolelle. Selvityksessä tarkasteltavana on ollut ns. tasakatto (2 vaihtoehtoista mallia), tulosidonnainen maksukatto (2 vaihtoehtoista mallia) ja kustannusperusteinen maksukatto.

Selvityksessä lähtökohtana on ollut kustannusneutraali tarkastelu julkisen sektorin ja asiakkaiden kustannusvastuunjaossa. Kustannusneutraaleissa ratkaisuissa yhdistetyn terveystalouden katon ylittäneitä olisi arviolta noin 200 000. Tutkimuksen perusteella mallista riippumatta yhdistetty maksukatto parantaisi juuri sen väestöryhmän taloudellista asemaa, jota varten myös erilliset maksukattojärjestelmät on aikoinaan suunniteltu. Kaikissa vaihtoehtoissa eniten yhdistetystä maksukattosta hyötyisivät paljon palveluja ja lääkkeitä käyttävät eli ne, joilla nykyjärjestelmässä ylittyvät molemmat maksukatot. Suurimmat häviäjät yhdistetyssä maksukattossa olisivat ne, jotka käyttävät paljon lääkkeitä, mutta eivät juurikaan julkisia palveluita. Nykyjärjestelmään verrattuna malleissa nettomaksajia olisi lukumääräisesti enemmän kuin nettosaajia. Toisaalta malleissa katon ylittäjän näkökulmasta keskimääräinen nettohyöty olisi huomattavasti suurempi kuin keskimääräinen nettotappio. Eri mallien välillä nettomaksajien ja nettosaajien määrät eivät merkittävästi poikenneet toisistaan.

Selvityksessä esillä olleista malleista jatkotarkasteluun valittiin kaksi mallia, jotka olivat kustannusvaikutuksiltaan neutraaleja siten, että kuntien ja Kelan yhteenlaskettu kustannusvastuu pysyi ennallaan suhteessa asiakkaiden kustannusvastuuseen. Kustannusneutraali tasakattomalli valittiin tarkasteluun, koska se vastaa peruseriaatteiltaan nykyjärjestelmää, jossa maksukatot ovat kaikille samansuuruiset. Yhdistetty tasakattomalli olisi suotuisa ikääntyneille eläkeläisille, jotka ovat pitkäaikaissairaita. Tasakattomalli olisi myös teknisesti ja hallinnollisesti selkeä malli. Kustannusportaisiin perustuva malli jätettiin jatkotarkastelusta pois, koska sen nettovaikutukset olisivat samankaltaiset verrattuna tasakattomalliin, mutta se olisi teknisesti huomattavasti monimutkaisempi toteuttaa. Tulosidonnaisista malleista jatkotarkasteluun valittiin progressiivisempi 6,5 % n malli, joka oli myös kustannusneutraali. Verrattuna tasakattomalliin tulosidonnainen malli hyödyttäisi erityisesti pienituloisia. Tulosidonnaisen mallin heikkoutena on tulojen ajantasaistamisesta aiheutuvat tekniset ja hallinnolliset ongelmat.

Komiteassa on selvityksen perusteella arvioitu tarkemmin kustannusneutraalia tasakattomallia (840 €/v.) ja tulosidonnaista kattoa, jossa maksukaton määrä olisi 6,5 % valtionveronalaisesta tuloista, kuitenkin vähintään 670 euroa ja enintään 1 000 euroa. Näiden vaihtoehtoisten malli-

en hyötyjissä ja voittajissa ei ole kovin merkittäviä eroja. Kummassakin mallissa hyötyjinä olisivat lähinnä eläkeläiset, yli 75-vuotiaat ja pitkäaikaissairaat. Tulosidonnaisessa katossa hyötyjinä olisivat erityisesti ne, joiden vuositulot olisivat enintään noin 13 000 euroa. Suurimmat häviäjät ovat niitä, jotka käyttävät paljon lääkkeitä, mutta eivät juurikaan julkisia palveluita. Muutoksen sukupuolivaikutuksia arvioitaessa muutoksen vaikutukset kohdistuisivat enemmän naisiin, sillä katon ylittäjissä on enemmän naisia kuin miehiä.

Mallin vaikutukset kuntien ja sairausvakuutuksen kustannusvastuuihin olisivat vähäisiä.

Erillisistä maksukatoista aiheutuvan kokonaismaksurasituksen pienentäminen olisi ikääntyneiden ja pienituloisten asiakkaiden näkökulmasta perusteltua ja tarpeellista. Terveystieteiden yhtenäistä maksukattoa tulisi kehittää tasakattovaihtoehdon pohjalta. Mallia toteutettaessa tulisi palvelusetelin omavastuu ottaa huomioon maksukatossa vastaavan kunnallisen palvelumaksun suuruisena. Eri vaihtoehtojen vaikutukset palvelujen käyttäjien ja rahoittajien näkökulmasta ovat hyvin samankaltaisia, mutta hallinnon ja byrokratian näkökulmasta tasakatto on käytännössä toimivin vaihtoehto. Yhtenäisen maksukaton toteuttamisen ehdoton edellytys on, että käytössä on toimiva ja reaaliaikainen sähköinen järjestelmä, jossa on varmistettu tiedon kulku mm. Kelan ja kuntien välillä. Tämä mahdollistaisi sen, että maksukatonseurannassa voitaisiin luopua kuittien keräämisestä ja käsittelystä vastaavasti kuin Kelan lääkekorvausjärjestelmässä on pääasiallisesti jo toimittu.

Kustannusneutraaleihin malleihin rajautuminen johtaa siihen, että tasakattomalli olisi nykyisiä erillistä lääkekattoa ja kunnallisten asiakasmaksujen kattoa korkeampi. Myös valittu tulosidonnainen malli merkitsisi maksukaton nousua. Muutos ei saisi johtaa siihen, että maksurasituksen kasvu muodostuu tarpeellisten palveluiden saannin esteeksi. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee myös arvioida muutoksen vaikutuksia palvelujen saatavuuteen erityisesti pienituloisten näkökulmasta ja tämän perusteella tarkastella vaihtoehtoja ongelman ratkaisemiseksi. Eräänä vaihtoehtona olisi erillisen tarveharkintamekanismin sisällyttäminen maksukattojärjestelmään. Tämä osaltansa lisäisi byrokratiaa ja hallinnollista työtä. Myös katon tason madaltamisella olisi vaikutuksia palveluiden saatavuuteen. THL:n selvityksen mukaan yhtenäisen maksukaton asettaminen lääkekorvauskaton tasolle (vuosi 2006) lisäisi kustannuksia noin 50 miljoonalla eurolla.

Yhteisessä maksukatossa olisi kyse perustaltaan ja yksityiskohdiltaan erilaisten lainsäädäntöjen yhteensovittamisesta ja järjestelmien erilaisuudesta johtuen yhteisen katon rahoitukseen, hallinnointiin ja toteutukseen liittyy useita käytännön selvitettäviä kysymyksiä. Jatkovalmistelussa tulee myös arvioida tarve kunnallisille ns. välikatoille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevia komitean ehdotuksia:

8) Ensimmäisessä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuihin tehdään sellaiset osittaiset muutokset, joilla korjataan maksujärjestelmän ilmeisimmät puutteet.

Palveluasumisen maksut tulisi yhtenäistää. Maksu olisi tulosidonnainen ja siihen sisältyisi myös tukipalvelut lukuun ottamatta ateriapalveluita, kuljetuspalveluita sekä turvapuhelinta ja siihen liittyviä palveluita. Maksu määräytyisi käytetyn ajan perusteella. Maksu ei sisältäisi vuokraa, jonka henkilö maksaa erikseen vuokranantajalle. Muutoksen yksityiskohtainen valmistelu olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa ikähoivatyöryhmässä.

Päivähoidossa osapäivähoidon ja osa-aikahoidon maksu tulee määritellä kunnan ja palvelun käyttäjän etukäteen sopiman hoitoajan perusteella.

Kustannukset: Muutoksen kokonaisvaikutukset asiakasmaksuihin ja kuntien palvelujen rahoitusmahdollisuuksiin on arvioitava yksityiskohtaisemmin jatkovalmistelun yhteydessä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa lainsäädännön muutoksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu kunnille.

9) Sosiaali- ja terveydenhuollon maksujärjestelmää yhtenäistetään kokoamalla sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja koskevat säännökset samaan lakiin.

Muutoksen tarkoituksena olisi lisätä maksujärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Kustannukset: Muutoksella ei olisi kustannusvaikutuksia.

Valmistelu ja toimeenpano: STM

10) Terveydenhuollon yhtenäinen maksukatto toteutetaan yhdistämällä kunnallinen terveydenhuollon maksukatto ja sairausvakuutuksen lääkekustannusten vuosiomavastuuosuus.

Yhdistetyn maksukaton ulkopuolelle jää sairausvakuutuksen matkakustannusten katto. Jatkovalmistelun lähtökohtana tulisi olla kustannusneutraali tasakattomalli (840 €/v.). Palvelusetelin omavastuu otettaisiin yhdistetyssä maksukatossa huomioon enintään vastaavan kunnallisen palvelumaksun suuruisena. Lisäksi jatkovalmistelussa arvioidaan tarve kunnallisen terveydenhuollon ns. välikatoille.

Kustannukset: Uudistus toteutetaan julkisen talouden sekä julkisen sektorin ja asiakkaiden kesken mahdollisimman kustannusneutraalisti.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu Kelalle ja kunnille. Yhtenäisen terveydenhuollon maksukaton toteuttaminen ei ole mahdollista ennen kuin Kelan ja kuntien käytössä on yhtenäisen maksukaton toimeenpanoon soveltuva toimiva sähköinen tietojärjestelmä.

3. Työmarkkina-aseman parantaminen ja toimeentuloturvan tarpeen vähentäminen

3.1. Yleiset periaatteet

Komitea on peruslinjauksissaan korostanut elatussuhteen heikkenemisen estämisen tarpeellisuutta. Tämä edellyttää monia eri toimia aina opiskelun tehostamisesta, eläkkeen ja työn yhteensovittamiseen. Komitea on jatkanut näiden esitysten täsmentämistä.

Lähtökohtana on, ettei ihmisten toimeentulon ja elämänhallinnan turvaaminen voi enää perustua vain menetetyntoimintamahdollisuuden korvaamiseen, vaan yhä useammin on etsittävä uusia väyliä toimeentulon turvaamiseksi. Globaalin talouden vaikutukset heijastuvat koko kansantalouteen, yritysten toimintamahdollisuuksiin ja usein myös tehtäväkohtaisesti organisaatioiden sisälle. Valtion tehtävänä on osaltaan tarjota uusia keinoja ja vanhojen keinojen uusia muotoja näiden riskien hallitsemiseen. Tällöin huomio kohdistuu erityisesti koulutuksen, kuntoutuksen ja työterveyshuollon toimintatapoihin sekä erityisesti niiden ja työelämän välisiin yhteyksiin.

Toinen työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttava tekijä on ansioiden ja sosiaaliturvan taso. Syyperusteiseen toimeentuloturvaan on oikeus vain silloin, kun syy kuten sairaus tai työttömyys on todettu ja toimeentulotukeenkin oikeus syntyy vain, jos henkilö ei kykene hankkimaan riittävää toimeentuloa. Käytännössä kuitenkin toimeentuloturvan ja ansioiden erotus vaikuttaa työnhakuun. Jos toimeentuloturva on lähellä tarjottua ansiotasoa, se hidastaa työn etsintää ja jäykistää työmarkkinoiden toimintaa. Erilaisten tuloloukkujen purkaminen kustannustehokkaalla tavalla on kuitenkin osoittautunut monelta osalta ongelmalliseksi. Osa komite-

an esityksistä johtaisi toteutuessaan loukkujen vähenemiseen. Menojen kasvun hillitsemiseksi esitysten pääpaino on kohdennetuissa aktiivitoimissa, jotka on arvioitu tässä vaiheessa paremmiksi keinoiksi.

Komitea korostaa kannustavuustarkastelussa tarvittavaa monipuolista arviointitapaa. Opiskeluun ja työhön kannustamisessa toiminnan sisältö on ratkaiseva vetovoiman synnyttäjänä palkan tai opiskeluaikaisen korvauksen ohella. Opiskelun tulisi monissa tapauksissa olla lähempänä käytännön työelämää ja työtehtävät tulisi järjestää siten, että työntekijä tuntee hallitsevansa kohtuullisesti työkokonaisuuden. Erityisesti on ponnisteltava sellaisten toimintamallien kehittämiseksi, jotka antavat nykyistä paremman tulevaisuuden näkymän henkilöille, joiden työ muodostuu lyhytaikaisista työsuhteista sekä erilaisista projekti- ja keikkatöistä koostuvasta ”omasta työstä”.

3.2. Työllistymisen edistämistä koskevien ehdotusten toimeenpano vuosina 2009-2011

3.2.1. Ensimmäisen vaiheen työllistymisen edistämistä tukevia esityksiä

Toimeksiannon mukaisesti komitea on syksyllä 2008 tehnyt esityksiä ensimmäisessä vaiheessa toteutettavista uudistuksista. Komitean esityksistä hallitus päätti toteuttaa työllistymisen edistämiseksi toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa koskevan kokeilun jatkamisen, sairausvakuutuksen osasairauspäivärahan uudistamisen sekä eläkkeiden lepäämään jättämistä koskevien säännösten tarkistamisen.

Toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa koskevaa lakia on komitean esityksessä jatkettu ensin vuoden 2009 loppuun ja sitten vielä vuoden 2010 loppuun saakka. Etuoikeutettu ansiotulo otettiin toimeentulotuessa käyttöön vuonna 2002. Tarkoituksena on ollut edistää asiakkaan mahdollisuuksia parantaa toimeentuloaan vähäisillä omilla ansioilla ja sijoittumista pysyvämmiin työelämään. Tämän vuoksi toimeentulotukea myönnettäessä ei oteta huomioon 20 % ansiotyöstä saadusta nettotulosta. Ansiotuloista vähennettävä summa oli alun perin enintään 100 €/kk. Etuoikeutetun tulon kuukausittaista enimmäismäärää korotettiin vuoden 2006 alusta 150 €:oon. Stakes on tehnyt vuonna 2004 selvityksen etuoikeutetun tulon vaikutuksista. Selvityksen mukaan toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saanti lisääntyi, vaikka muutos oli vähäinen. Johtopäätöksenä oli, että kokeilulla on ollut enemmän hyödyllisiä kuin haitallisia vaikutuksia. Selvityksen perusteella on myös arvioitavissa, että etuoikeutetun tulon käyttöönotto on hyödyttänyt erityisesti yksinhuoltajanaisia eli kannustanut heitä hankkimaan ansiotuloja. Lisäksi on nähtävissä, että toimeentulotukea saavat naiset hankkivat työtuloja huomattavasti yleisemmin kuin toimeentulotukea saavat miehet.

Sairausvakuutuksen *osasairauspäivärahaa* koskevat säännökset muuttuvat vuoden 2010 alusta. Osasairauspäivärahaa koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa vuoden 2003 alusta. Osasairauspäivärahaa voidaan maksaa kokoaikaisessa työsuhteessa olevalle 16-67 –vuotiaalle työntekijälle tai yrittäjälle, joka on sairausvakuutuslaissa tarkoitetulla tavalla työkyvytön ja joka kuitenkin pystyy työkyvyttömyydestä huolimatta tekemään osan työstä. Osasairauspäivärahan edellytyksenä on, että työnantaja ja työntekijä ovat sopineet osa-aikatyön tekemisestä sekä palkan ja työajan vähenemisestä (40-60 %). Lisäksi edellytetään, että henkilö pystyy terveytään ja toipumistaan vaarantamatta hoitamaan osan työstään.

Osasairauspäivärahan tarkoituksena on osa-aikaisen työskentelyn mahdollistamisella edistää paluuta kokoaikaiseen työhön. Järjestelmää on pidetty tarpeellisena silloin kun osittaisella työskentelyllä voidaan edistää henkilön kuntoutumista ja nopeuttaa toimintakyvyn palaamista. Järjestelmä ei koske opintotuella opiskelevia, vaikka heidän kuntoutumisen kannalta pienimuotoinen opiskelu sairauspäivärahan aikana voisi eräissä tilanteissa olla perusteltua. Toteutettavalla muutoksella mahdollistetaan osasairauspäivärahan käyttö työkyvyttömyyden alusta lukien sairauspäivärahan omavastuuajan (1+9 arkipäivää) jälkeen. Voimassa olevan lain mu-

kaan osasairauspäivärahaa on ollut mahdollista saada vasta, kun henkilö on saanut sairauspäivärahaa yhdenjaksoisesti vähintään 60 päivältä.

Osasairauspäivärahan käyttö on ollut melko vähäistä. Etuutta on vuonna 2008 saanut 2 000 henkilöä, joista miesten osuus oli noin 29 % ja naisten 71 %. Osasairauspäivärahan saajista noin kolmanneksella syynä on ollut mielenterveyshäiriöt ja noin kolmanneksella tuki- ja lii-
kuntaelinsairaudet. Uudistusta valmisteltaessa on arvioitu, että osasairauspäivärahaa saavien määrä voisi kasvaa noin 4 500 henkilöön.

Eläkkeiden lepäämään jättämistä koskevien säännösten muuttamisen tarkoituksena on ollut edistää työkyvyttömyyseläkkeellä olevien mahdollisuuksia tehdä työtä. Muutoksella luodaan myös työkyvyttömyyseläkkeellä oleville nykyistä paremmat mahdollisuudet lyhytaikaisten ja satunnaisten töiden vastaanottamiseen. Lepäämään jättämismahdollisuus on ulotettu koskemaan myös muita kuin kansaneläkkeensaajia. Eläkkeellä olevalla on mahdollisuus ansaita ainakin 600 €/kk ilman, että se vaikuttaisi eläkkeen määrään. Jos henkilö saa työeläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä, eläkkeen lepäämäänjättämistä koskeva tulojen ansaintaraja määräytyy joko mainitun kiinteän ansaintarajan tai prosenttirajan perusteella. Prosenttiraja määräytyy työkyvyttömyyttä edeltäneen vakiintuneen keskiansion perusteella, ollen siitä 40 %. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kiinteä tuloaraja koskee työeläkettä, jonka perusteena on enintään 1 500 €:n suuruinen vakiintunut keskiansio. Ansaintarajan ylittyessä eläke voitaisiin jättää lepäämään vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi. Lepäävänä olevan eläkkeen maksu aloitettaisiin uudelleen, kun eläkkeensaaja on ilmoittanut eläkelaitokselle työskentelyn päättyneen tai tulojen vähentyneen enintään ansaintarajan suuruisiksi. Eläkkeen lepäämään jättäneen työllistymisen tukemiseksi maksetaan ylintä 16 vuotta täyttäneen vammaistukea edellyttäen, että henkilöllä on eläkkeen lepäämäänjättämishetkellä mak-
sussa vammaisetuuksista annetun lain mukainen eläkettä saavan hoitotuki. Muutos tulee voimaan vuoden 2010 alusta ja se on voimassa vuoden 2013 loppuun saakka. Lainmuutosta valmisteltaessa Eläketurvakeskuksen tekemien laskelmien perusteella on arvioitu, että muutos voisi lisätä noin 25 000 työkyvyttömyyseläkeläisen työntekoa. Kaikkiaan muutos mahdollistaisi yli 80 000 henkilön nykyistä laajemman työskentelyn. Muutos olisi kustannuksia säästävä, joskin kokonaisuuden kannalta muutokset olisivat vähäisiä.

3.2.2. Työttömyysturvajärjestelmän kehittäminen (aktiivointi)

Vuoden 2010 alusta voimaan tuleva työttömyysturvauudistus sisältää useita työllisyyden ja työttömyysturvan parantamiseen tähtäviä muutoksia, mm. kannusteita työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin osallistumiseksi, toimenpiteitä etuusjärjestelmän yhdenmukaistamiseksi sekä pätkätöläisten aseman parantamiseksi.

Aktiivitoimenpiteisiin osallistumista kannustetaan ja tuetaan siten, että työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetaan korotettua työttömyysturvaetuutta. Korotusta (korotusosaa tai korotettua ansio-osaa) maksetaan enintään 200 päivältä. Muutosturvan piirissä oleville maksetaan sen sijasta hieman korkeampaa muutosturvallisää, minkä enimmäismaksuaikaa pidennettäisiin 185 päivästä 200 päivään. Korotettuihin etuuksiin oikeuttavat työllistymistä edistävät palvelut määriteltäisiin nykyistä laajemmin, jolloin niiden piiriin tulisi muun muassa omaehtoinen koulutus. Korotusta maksetaan myös työttömyyden alussa 20 päivältä niille, joilla on vähintään kolme vuotta työhistoriaa. Lisäksi korotusta maksetaan pitkän työuran päätyttyä 100 päivältä aiemmin maksetun 150 päivän sijasta. Ehtona tällöin on, että työntekijä on irtisanottu tuotannollisista tai taloudellisista syistä ja hänellä on työssäoloaikaa vähintään 20 vuotta.

Työmarkkinatuen korotusosaa maksetaan 200 päivältä työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Edellytyksenä on, että työmarkkinatuen saaja aloittaa työllistymistä edistävän palvelun ennen kuin hän on saanut työmarkkinatukea 500 päivältä tai 180 päivältä sen jälkeen, kun hänen päivärahaoikeutensa on päättynyt enimmäisajan täyttymisen vuoksi.

Työttömyysaikaiset koulutusetuudet, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutustuki ja koulutuspäiväraha yhdistetään yhdeksi etuudeksi. Työtön saa samansuuruisia etuutta siitä riippumatta, osallistuuko hän TE-toimiston hankkimaan koulutukseen vai itse hankkimaansa koulutukseen. Omaehtoiseen koulutukseen osallistuvan etuudet paranevat, kun niiden ajalta voi saada muutosturvalisää tai muutosturvan ansio-osaa ja ylläpitokorvausta, mitä ei ole aiemmin maksettu. Samalla omaehtoiseen koulutukseen osallistumisen ehtona olevasta 10 vuoden työhistoriavaatimuksesta luovutaan. Tämän vastapainona tukea myönnetään vain sellaiseen työvoimaviranomaisten hyväksymään opiskeluun, joka parantaa työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää hänen työllistymistään. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta maksettava tuki lasketaan mukaan työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaikaan.

Järjestelmän yhdenmukaistamista ja pätkätyöläisten tilannetta edistää siirtyminen yhteen työttömyyspäivärahan työssäoloehtoon lyhentämällä ensimmäistä kertaa työttömyyspäivärahaa saavan työssäoloehto 43 viikosta 34 viikkoon ja pidentämällä ns. paluuehdon tarkastelujakso 24 kuukaudesta 28 kuukauteen. Myös yrittäjien työssäoloehto ehdotetaan vastaavasti lyhennettäväksi 24 kuukaudesta 18 kuukauteen. Samalla selkiytetään niitä työssäoloehto koskevia säännöksiä, joissa säännellään palkkatyön ja yrittäjyyden välisiä siirtymiä. Myös työttömyydenaikaiset koulutusetuuksia koskevat muutokset selkeyttävät järjestelmää.

Sovitellun työttömyyspäivärahan 36 kuukauden enimmäisaika kumotaan.

Työurien pidentämiseksi lisäpäiväoikeuden alkamisikä nostetaan 59 vuodesta 60 vuoteen. Muutos koskee niitä työnhakijoita, jotka ovat syntyneet vuonna 1955 tai sen jälkeen. Ikärajan noston vuoksi kuntien velvoitetta työllistää ikääntyneitä työntekijöitä laajennetaan koskemaan niitä työttömiä, jotka lainmuutoksen vuoksi eivät enää olisi lisäpäiviin oikeutettuja. Samalla palkanmääritystä koskevia säännöksiä muutetaan siten, että velvoitteen perusteella järjestetty työ ei alenna työn päätyttyä maksettavaa työttömyyspäivärahaa.

Muutosturvaa laajennettiin heinäkuun alusta 2009 alkaen koskemaan aiempaa laajemmin lomautettuja ja määräaikaisia työntekijöitä. Samalla tässä yhteydessä lakia muutettiin tulevan työttömien koulutusta koskevan uudistuksen suuntaiseksi. Koulutuspäivärahaa oli aiemmin voitu maksaa vasta 65 työttömyyspäivän jälkeen muille kuin muutosturvan piirissä oleville. Tämä odotusaika poistettiin, jotta työttömäksi jäävät voisivat nopeammin hakeutua koulutukseen. Koulutuspäivärahan saamisen ehdoksi asetettiin, että siitä oli sovittu työnhakusuunnitelmassa.

Työttömyyspäivärahan taitekohdan muuttaminen parantaa niiden asemaa, joiden kuukausipalkka on yli nykyisen taitekohdan, noin 2 300 €. Suurin suhteellinen hyöty on niillä, jotka ansaitsevat 105-kertaisen perusosan määrän eli noin 2 700 €. Myös korotetun ansio-osan kaavan muutos vaikuttaa enemmän korkeammilla palkkatasoilla. Koska naisilla on miehiä pienemmät palkat, laskentasäännön muutoksesta hyötyvät miehet naisia enemmän.

Työvoimakoulutukseen miehet ja naiset ovat osallistuneet lähes samassa suhteessa kuin heitä on työttömissä työnhakijoissa. Sitä vastoin omaehtoiseen koulutukseen naiset ovat hakeutuneet huomattavasti miehiä enemmän; runsas 75 % on ollut naisia. Päivärahan tason nostaminen vaikuttaa siten enemmän naisten aseman parantamiseen. Toisaalta muutos voi lisätä miesten osallistumista omaehtoiseen koulutukseen.

Myös soviteltua päivärahaa saaneista naisten osuus on ollut noin 75 %, joten sovitellun päivärahan enimmäiskeston poistamisen voi arvioida parantavan naisten asemaa. Samoin vaikuttaa työssäoloehdon lyhentäminen, koska lyhytaikaisia määräaikaisia töitä on enemmän naisilla.

3.2.3. Työllistämisen tehostamista koskevien esitysten toimeenpano

Sata-komitean linjausten mukaisesti työllistymistä pyritään tehostamaan lainmuutoksilla (HE 274/2009), joiden on tarkoitus tulla voimaan huhtikuun alusta 2010. Ehdotetuilla muutoksilla nopeutetaan ja systematisoidaan suunnitelmallista työnhakua ja näin edistetään sitä, että henkilö saisi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa palvelutarpeensa mukaiset palvelut ja hänelle voitaisiin osoittaa viivytystä työllistymistä edistävät aktiivitoimenpiteet. Lisäksi suunnitelman toteutumisen arviointia ja seuranta tehostettaisiin siten, että työttömyyden pitkittyessä arvioidaan henkilön tilanne uudelleen ja ryhdytään henkilön tarpeen mukaisiin tehostettuihin toimenpiteisiin. Tarkoituksena on, että henkilö pääsisi ensimmäiseen haastatteluun 2 viikon kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta ja sen jälkeen tilannetta arvioitaisiin uudelleen työttömyyden kestänyt kolme kuukautta ja kuusi kuukautta sekä tämän jälkeen aina kuuden kuukauden välein. Seuranta tehostetaan myös siten, että työnhaun voimassa pysyminen edellyttää, että henkilö raportoi suunnitelmassa sovittujen toimenpiteiden toteutumisesta. Toimintaa selkeytetään myös siten, että TE-hallinnon erilaiset suunnitelmat yhdistetään yhdeksi työllistymissuunnitelmaksi.

Työnhakijan mahdollisuuksia parantaa opiskelemalla työllistymisvalmiuksiaan parannetaan säättämällä julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa työttömyysetuudella tuettavasta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta. Sekä työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen että työnhakijan omaehtoisen opiskelun ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta ja ylläpitokorvausta.

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden ja työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun ajalta maksettavaa ylläpitokorvausta korotetaan hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti eurolla ja työssäkäyntialueen ulkopuolella järjestettävien toimenpiteiden ja opiskelun ajalta maksettavaa korotettua ylläpitokorvausta kahdella eurolla.

3.2.4. Aikuiskoulutustuen uudistaminen

Edessä olevan ikärakenteen muutoksen ja elatussuhteen kannalta tarvitaan erityisesti sellaisia opiskelumahdollisuuksia, jotka mahdollistavat nykyistä paremmin työn ja opiskelun toisiinsa kiinteästi liittyvinä tapahtumina. Tämän edistämiseksi komitean linjausten mukaisesti aikuiskoulutuksen ajalta maksettavaa tukijärjestelmää muutetaan vuoden 2010 alusta (HE 152/2009 vp.). Tarkoituksena on tehdä aikuiskoulutustuesta nykyistä toimivampi ja joustavampi järjestelmä sekä kannustaa hakeutumaan koulutukseen.

Toteutettavalla muutoksella aikuiskoulutustuen myöntämisen edellytyksiä yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Tuen myöntäminen edellyttäisi kahdeksan vuoden työhistoriaa, jonka täytyessä aikuiskoulutustukea maksettaisiin enintään 18 kuukauden ajan. Tämä tarkoittaa luopumista nykyisestä ansaintaperiaatteesta, jonka mukaan täysimääräisen tukijakson voisi ansaita noin 40 vuoden työuralla. Tuen voi käyttää kerran työuransa aikana. Tukioikeuden edellytysten muuttamisella mahdollistetaan osallistuminen kohtalaisen pitkäkestoiseen täydennyskoulutukseen työuran melko varhaisessa vaiheessa, jolloin henkilölle jäisi vielä paljon työssäoloa, jossa hyödyntää hankittua koulutusta.

Aikuiskoulutustuen taso korotetaan vastaamaan ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tasoa ilman lapsikorotuksia, ylläpitokorvausta ja työttömille koulutusajalta maksettavaa korotusosaa. Tällä tasolla tuen on arvioitu olevan riittävän korkea, jotta se kannustaisi osaamisen kehittämiseen työuran aikana. Etuuden taso olisi kuitenkin työttömille maksettavia etuuksia alempi, koska opiskelun aloittaminen on työntekijän omassa harkinnassa ja ansionmenetyksiin on mahdollista varautua etukäteen. Ero työttömän ja työssä olevan saamien etuuksien tasossa ei kuitenkaan olisi liian suuri, jotta kannuste työssäolon aikaiseen opiskeluun olisi riittävä. Koska kyseessä on koulutuksen ajalta maksettava etuus, olisi sen taso korkeampi kuin vuorotteluvapaan ajalta maksettavan etuuden.

Aikuiskoulutustukea on mahdollista saada myös osa-aikaiseen opiskeluun. Aikuiskoulutustukea maksetaan soviteltuna silloin, kun kyseessä on osa-aikainen opiskelu ja työstä poissaolosta sovitaan työnantajan kanssa. Osa-aikainen opiskelu kuluttaisi tukiaikaa samalla tavoin kuin kokoaikainen opiskelu.

Muutoksista on arvioitu aiheutuvan lisäkustannuksia vuosittain arviolta 14,8 milj. €. Näistä työttömyysvakuutusrahaston osuus on 10,6 milj. € ja valtion osuus 4,2 milj. €. Valtion menojen lisäys aiheutuisi aikuiskoulutustuen perusosan noususta. Tässä arviossa ei ole otettu huomioon mahdollista tuen käyttäjien määrän kasvua, jonka tuen ehtojen muuttaminen saattaa aiheuttaa.

Aikuiskoulutustuella opiskelevista vain viidennes on ollut miehiä, joten muutos suosii naisia. Tässäkin tason nosto voi mahdollisesti lisätä miesten osallistumista koulutukseen.

3.2.5. Kuntoutuspsykoterapian lakisääteistäminen

Kelan nykyisin harkinnanvaraisena kuntoutuksena korvaama kuntoutuspsykoterapia siirretään Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaksi lakisääteiseksi toiminnaksi vuoden 2011 alusta lukien. Kela korvaisi kuntoutuspsykoterapiaa 16-67 -vuotiaille vakuutetuille, joiden työ- tai opiskelukyky on mielenterveydenhäiriön vuoksi uhattuna. Kuntoutuspsykoterapian korvaamisen tavoitteena olisi työ- tai opiskelukyvyn palauttaminen tai parantaminen ja tämän seurauksena työssä pysyminen tai työhön paluu taikka opintojen edistyminen.

Uudistuksen tavoitteena on mahdollistaa tarpeenmukaisen kuntoutuspsykoterapian toteutuminen. Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen kohdistettu määräraha ei enää rajoittaisi uusien kuntoutujien määrää vaan kuntoutuspsykoterapiaa saisivat kaikki sitä tarvitsevat, kohderyhmään kuuluvat ja kuntoutuspsykoterapian korvaamisen edellytykset täyttävät vakuutetut. Lisäksi Kelan tekemästä kuntoutuspsykoterapiapäätöksestä olisi muutoksenhakuoikeus.

3.2.6. Työterveyshuollon vaikuttavuuden parantaminen

Työterveyshuollon tulee edistää toiminnallaan työterveyshuoltolaissa säädetyn mukaisesti työssä käyvän väestön terveyttä, työ- ja toimintakykyä ja lisäksi ehkäistä nykyistä tehokkaammin työkyvyttömyyttä ja siitä aiheutuvaa työuran ennen aikaista katkeamista. Työterveyshuollon vaikuttavuuden parantamiseksi hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaisia toimintatapoja kehitetään nykyisen työterveyshuoltolain säädösten puitteissa siten, että käytössä olevilla henkilövoimavaroilla ja tehokkaammilla toimintatavoilla saavutetaan nykyistä vaikuttavampi toiminnan tulos.

Kustannusten korvaamisella kannustetaan ja edistetään hyvän työterveyshuoltokäytännön toteutumista kaikilla työpaikoilla niiden koosta, sijainnista ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Hyvään työterveyshuoltokäytäntöön kuuluu ennaltaehkäisevän työterveyshuollon ja sen yhteydessä järjestetyn työterveyspainotteisen avosairaanhoidon toteuttaminen työpaikan tarpeiden mukaisesti.

Sairausvakuutuksen työterveyshuollon korvausjärjestelmällä tuetaan hyvän työterveyshuoltokäytännön mukaista toimintaa ja työterveyshuollon vaikuttavuuden tehostamista. Työterveyshuollon työkykyä edistävän ja työkyvyttömyyttä ehkäisevän toiminnan tehostamiseksi nykyisen 60 % korvaustason ehtona olisi, että työpaikalla ja työterveyshuollossa on yhteiset tavoitteet ja yhteistyössä sovitut käytännöt, joiden mukaisesti työkyvyn hallintaa, seuranta ja varhaista tukea toteutetaan työpaikan ja työterveyshuollon yhteisenä toimintana. Tämä edellyttää mm. sitä, että työterveyshuollon toimintasuunnitelmaan kirjataan työkykyseurannan toteuttamis- ja raportointitavat ja että lakisääteinen toiminta sisältää tiedon kulun ja seurannan. Muussa tapauksessa työterveyshuollon lakisääteisen korvauksen taso hyväksyttävistä kustannuksista olisi 50 %. Muutos on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2011 alusta.

3.2.7. Työkyvyttömyyseläkkeiden laskuperusteiden muuttaminen

Lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavan työeläkevakuutusyhtiön laskuperusteissa määritetään vakuutusmaksun työkyvyttömyyseläkeosan laskentatekniikka. Työkyvyttömyyseläkeosan taso perustuu työntekijän arvioituun työkyvyttömäksi tulemisen riskiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut vajaakuntoisten työllistymisen tukemiseksi työkyvyttömyyseläkeosan laskuperusteeseen muutoksen, joka on tullut voimaan vuoden 2009 alusta. Muutoksen perusteella vajaakuntoisena työllistyneistä työntekijöistä perittävä työkyvyttömyyseläkeosa määräytyy kaikille työnantajille keskimääräisen työkyvyttömyysriskin perusteella. Vajaakuntoisen työntekijän mahdollinen työkyvyttömyyseläke ei näin ollen muodosta työnantajalle lisäkustannusta. Laskuperustemuutoksen tarkoituksena on hälventää työnantajan pelkoa mahdollisista työkyvyttömyyseläkekustannuksista palkatessaan vajaakuntoisen työntekijän.

Työkyvyttömyyseläkemaksu määräytyi keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemenon perusteella aiemman käytännön mukaisesti vain pienemmille työnantajille. Suuremmille työnantajille työkyvyttömyyseläkemaksuun vaikuttivat työnantajan toteutuneet työkyvyttömyyseläkkeet. Muutoksen jälkeen vajaakuntoisena palkattujen työntekijöiden vakuutusmaksun työkyvyttömyyseläkeosa määräytyy myös suuremmille työnantajille vastaavalla tavalla kuin pienille työnantajille. Laskuperustemuutoksen mukaista laskentatekniikkaa sovelletaan tilanteessa, jossa työnantaja palkkaa työntekijän, joka on ollut työsuhteen alkaessa merkittynä työvoimahallinnon rekisteriin vajaakuntoiseksi työnhakijaksi. Samasta syystä työntekijän työkyvyttömyyseläkemaksua kutsutaan laskuperusteessa vajaakuntoisen työntekijän työkyvyttömyyseläkemaksuksi.

3.3. Työmarkkina-aseman parantamista koskevat esitykset peruslinjausten jatkovalmistelun perusteella

Käytettävissä olevia resursseja suunnattaessa tulee korostaa työttömyyttä ehkäiseviä ja työllistymistä edistäviä aktiivitoimenpiteitä. Näitä vaihtoehtoja ovat erityisesti koulutus ja kuntoutus sekä näitä tukeva toimeentuloturva. Sosiaaliturvan ja erilaisten työkykyä edistävien ja kuntouttavien palvelujen sekä koulutuksen ja työllistymistä tukevien toimenpiteiden on muodostettava nykyistä kiinteämpi kokonaisuus. Tätä toimenpidekokonaisuutta pyritään kokoamaan nykyistä selkeämmäksi kokonaisuudeksi mm. toimenpiteillä, joilla tehostetaan työllistämistä edistävien toimenpiteiden suunnitelmallisuutta ja vahvistetaan suunnitelman toteutumisen seurantaa.

3.3.1. Työllistämistoimenpiteet

Työttömyyden pitkittymisen ja työmarkkinoille sijoittumisen vaikeuksien taustalla on lukuisia eri syitä. Näitä ovat mm. vajaakuntoisuus, päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaatioon, elämänhallintaan ja toimintakykyyn liittyvät ongelmat sekä ikään liittyvät kysymykset. TEM on syksyllä 2008 tehnyt selvityksen, jossa TE-hallinnon henkilöstö arvioi asiakkaidensa työllistymisen esteitä ja palvelutarpeita. Selvitys on koskenut asiakkaita (otos vajaa 80 000 asiakasta), joilla on vaikeuksia sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille. Otokseen valittujen henkilöiden osalta työllistymisen esteinä nousi esille mm. vajaakuntoisuus sekä päihde- ja mielenterveysongelmat. Selvityksen mukaan monet asiakkaista tarvitsisivat TE-hallinnon järjestämistä kuuluville palveluiden ohella sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä tai palauttamista edistäviä palveluja (ammattillinen, sosiaalinen ja lääkinnällinen kuntoutus) sekä muita työelämävalmiuksia ja osaamista kehittäviä palveluita. Asiakkailla oli tarvetta kuntien sosiaali- ja terveyspalveluille ja noin kolmasosassa tapauksia arvioitiin ensisijaiseksi toimenpiteeksi eläkeratkaisua.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella TE-hallinto, kunnan sosiaali- ja terveystoimi sekä Kela tekevät erilaisia suunnitelmia ja arvioita henkilön palvelutarpeesta. Nämä selvitykset voivat liittyä työttömyyden alkamiseen, työllistymisen viivästyminen, toimeentulotuen tarpeen pitkittymiseen taikka työ- ja toimintakyvyn alenemiseen. Vaikuttavuuden parantamiseksi on tarpeen laatia yhtenäinen toimintatapa, jota sovelletaan eri viranomaisissa näitä suunnitelmia laadittaessa siten, että olemassa olevat suunnitelmat olisi hyödynnettävissä eri tilanteissa, niissä tulisi selkeästi määritellä tavoitteet ja suunnitella siirtymät. Vaikuttavuuden lisäämiseksi suunnitelmien toteutumisen arviointia ja seurantaa tulee tehostaa.

Sata-komitean linjausten mukaisesti vuoden 2010 huhtikuun alusta toteutettavilla lainsäädäntömuutoksilla pyritään tehostamaan työllistymistä (kts. edellä kohta 3.2.3.). Muutoksilla nopeutetaan ja systematisoidaan suunnitelmallista työnhakua ja näin edistetään sitä, että henkilö saisi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa palvelutarpeensa mukaiset palvelut ja hänelle voitaisiin osoittaa viivytyksettä työllistymistä edistäviä aktiivitoimenpiteitä. Muutokset eivät koske kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädettyä aktivointisuunnitelmaa. Käyttöön otettava työllistymissuunnitelma ja aktivointisuunnitelma tulee sovittaa nykyistä paremmin yhteen siten, että TE-toimisto ja kunnat yhteistyössä tekevät asiakkaalle aktivointisuunnitelman siinä vaiheessa, kun todetaan, ettei henkilön työllistymistä voida edistää pelkästään TE-toimistojen vastuulla olevien palveluiden avulla. Aktivointisuunnitelma tulee tehdä viimeistään ennen voimassa olevassa laissa määriteltyjen määräaikojen täyttymistä.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoittaa kunnat ja TE-toimistot yhdessä suunnittelemaan kullekin lain piiriin kuuluvalla asiakkaalla sopivan aktivoivan palvelukokonaisuuden (aktivointisuunnitelma). Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa ensin selvitetään mahdollisuus tarjota työtä tai työllistämistä edistäviä toimenpiteitä. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää työllistymismahdollisuuksia parantavia terveyst-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Kuntouttava työtoiminta sisällytetään suunnitelmaan vain, mikäli arvioidaan, ettei henkilölle voida tarjota kolmen kuukauden sisällä työtä tai työllistämistä edistäviä toimenpiteitä. Lainsäädäntömuutoksia tehtäessä olisi myös arvioitava, mikä olisi tarkoituksenmukaisin säädöspohja aktivointisuunnitelmalle, sillä aktivointisuunnitelmaan voi sisältyä muitakin toimenpiteitä kuin kuntouttava työtoiminta.

Aktivointisuunnitelma on tehtävä alle 25-vuotiaille noin 8,5-12 kuukauden työttömyyden ja 25-vuotta täyttäneille noin 2-2,5 vuoden työttömyyden jälkeen. Lisäksi toimeentulotukiriippuvuuden pitkittyminen velvoittaa aktivointisuunnitelman tekoon. Tilastojen mukaan työtoiminnan piiriin siirtyessään n. 22,5 % on saanut työmarkkinatukea enintään 500 päivältä ja lähes 60 % on saanut työmarkkinatukea vähintään 1 000 päivää.

Suunnitelmaa laadittaessa tulee hyödyntää esim. henkilölle mahdollisesti aikaisemmin tehty kuntoutussuunnitelma tai muut mahdolliset suunnitelmat. Suunnitelma tehdään yhteistyössä viranomaisten ja asiakkaan kanssa. Suunnitelmaa tehtäessä tulisi korostaa asiakkaan osallisuutta sekä hänen näkemystensä ja toiveidensa huomioon ottamista toimenpiteitä suunniteltaessa.

Komitean ehdotus:

11) Tehostetaan aktivointisuunnitelman toteuttamista ja seurantaa

Lainsäädäntöä muutetaan siten, että TE-toimiston ja kunnan tulee yhteistyössä asiakkaan kanssa tehdä aktivointisuunnitelma työttömyyden tai toimeentulotukiriippuvuuden keston estämättä heti, kun todetaan, ettei henkilön työllistymistä voida edistää pelkästään TE-toimistojen vastuulla olevien palveluiden avulla. Laissa säädetään nykyistä selkeämmin myös takaraja suunnitelman tekemiselle. Suunnitelma tulee olla tehtynä ennen laissa säädettyjen aikarajojen täyttymistä. Lisäksi aktivointisuunnitelman toteutumista ja seurantaa tulee tehostaa. Näin voidaan sovittaa yhteen nykyistä paremmin käyttöön otettava työllistymissuunnitelma ja aktivointisuunnitelma. Muutoksella aikaistetaan aktivointisuunnitelman tekemistä

nykyisestä tilanteesta, jossa työttömyys uhkaa pidentyä ja työllistymistä tulee tukea laajemmin kunnan ja TE-hallinnon yhteistyönä.

Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä on viimeistään otettava huomioon asiakkaalle tehdyt muut suunnitelmat sekä arvioitava miten niiden toteuttaminen on edennyt ja selvitettävä syyt, mikäli suunnitelma ei ole toteutunut sovitusti. Aktivointisuunnitelmaa tulisi kehittää siten, että siitä muodostuisi yksilötason ongelmien hoitamiseksi työnhakijan työ- ja toimintakyvyn arviointiin perustuva realistinen tavoite- ja toimintasopimus, jonka toteuttamiseen osapuolet sitoutuvat.

Kustannusvaikutukset: Muutoksen mahdollisia henkilöstöresursseihin liittyviä kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida, sillä aktivointisuunnitelma on jo nykyisen lainsäädännön puitteissa tehtävä. Lisäksi voimassa olevan lainsäädännön perusteella asiakkaille tehdään jo erilaisia suunnitelmia työnhakuprosessin eri vaiheissa. Aktivointisuunnitelman tekemisen aikais-taminen mainituissa tilanteissa vähentää tarvetta muiden lainsäädäntöön perustuvien suunnitelmien tekemiseen.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu TE-hallinnolle ja kunnille.

3.3.2. Osaamisen varmistaminen

Suomessa nuoret tulevat työmarkkinoille myöhemmin kuin monessa muussa maassa, mihin on useita eri syitä. Opetusministeriössä on käynnistetty useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on nopeuttaa nuorten kokonaisopiskeluajoja ja kohdentaa koulutuksen tarjontaa tarpeen mukaisesti, jotta nuoret tulisivat nykyistä nopeammin työmarkkinoille.

Opintotuen tarkastelu ei ole kuulunut komitean tehtäviin. Opetusministeriön maaliskuussa 2009 käynnistämässä opintotuen kokonaisuudistustyössä kartoitetaan erilaisia vaihtoehtoja kehittää opintotukea päätoimiseen opiskeluun kannustavaksi. Tavoitteena on, että opintotuen rakenteen uudistamista koskevat ehdotukset valmistuvat vuoden 2009 loppuun mennessä.

Aikuiskoulutus on tärkeä osa koulutus- ja korkeakoulupolitiikkaa, mutta myös elinkeino- ja työvoimapolitiikkaa. Henkilön mahdollisuus menestyä työmarkkinoilla riippuu merkittävästi hänen osaamisestaan ja vastaavasti työpanoksesta tuleva hyöty sekä työmarkkinoiden joustava toiminta ovat kytkeytyneet osaamiseen ja sen uudistumiseen. Työelämän muutoksiin vastaaminen edellyttää, että ihmiselle luodaan myös mahdollisuuksia työssä selviytymiseen tai uusiin tehtäviin tähtäävään koulutukseen. Aikuiskoulutuksen toimeentuloturvajärjestelmää parannetaan ja selkeytetään vuoden 2010 alusta edellä kohdissa 3.2.2. ja 3.2.4. kuvatuin tavoin. Asiakokonaisuuden osalta komitealla ei ole jo toimeenpantujen uudistusten lisäksi muita ehdotuksia.

3.3.3. Oikea-aikaisen ja viivytyksettömän kuntoutuksen tukeminen¹⁰

Kuntoutusjärjestelmämme koostuu useasta eri osajärjestelmästä, se on hallinnollisesti monimutkainen ja niin työntekijöiden kuin asiakkaiden on vaikea oppia tuntemaan järjestelmä. Kuntoutus on mahdollisuus henkilölle, jonka työ- ja toimintakyky on syystä tai toisesta alenunut tai hän on menettänyt sen tilapäisesti kokonaan. Usein työ- ja toimintakyvyn alenemisen syynä ovat terveydelliset tekijät, mutta syyt voivat olla myös sosiaalisia, osaamiseen tai vaikeaan elämäntilanteeseen liittyviä. Kuntoutusjärjestelmän toimivuuden kannalta keskeistä on, miten kuntoutustarve tunnistetaan palvelujärjestelmässä, kuka ottaa kuntoutuksen puheeksi ja mikä taho ottaa vastuun kuntoutuksen järjestämisestä. Kuntoutuksen onnistumisen edellytyksenä on, että asianmukaiseen kuntoutukseen pääsee viivytyksettä silloin, kun siihen on selvä tarve.

¹⁰ Kuntoutusta koskevat ehdotukset perustuvat Sata-komitean asettaman valmisteluryhmän esityksiin.

Kuntoutusjärjestelmää ja kuntoutuksen toimintatapoja kehitettäessä on tärkeätä, että eri järjestelmät sitoutuvat muokkaamaan järjestelmänsä asiakaslähtöiseksi. Tämä edellyttää, että kuntoutusprosessissa eri järjestelmät sitoutuvat yksilön kuntoutuksen järjestämiseen ja ohjaamiseen niin, että prosessi toteutuu yksilön näkökulmasta johdonmukaisesti, viiveettömästi ja tietyn aikarajan puitteissa. Asiakaslähtöisen kuntoutusprosessin toteuttaminen edellyttää muutoksia niin lainsäädäntöön kuin myös menettelytapoihin.

Kuntoutustarpeen tunnistamisvaiheessa tarvitaan sektorivastuullista tai tarvittaessa eri järjestelmien yhteisvastuullista arviota toimijasta, jolla on vastuu kuntoutustarpeen perusteellisen arvion tekemisestä. Nykyinen järjestelmä, jossa henkilö ohjataan toisen järjestelmän piiriin, voi johtaa loputtomaan asiaan ja vastuun siirtoon. Viivytyksettömän kuntoutuksen toteuttaminen edellyttää nykyistä vahvempaa viranomaisvastuuta kuntoutuksesta vastuullisen tahon selvittämisessä. Tämä vuoksi on luotava toimintamalli, jossa viranomaisaloitteisesti selvitetään järjestelmä, jonka vastuulla on tehdä perusteellinen arvio henkilön kuntoutustarpeesta ja ratkaista käynnistetäänkö kuntoutus vai ei. Selvitysvastuu tulisi työttömien osalta olla TE-toimistolla ja muiden osalta Kelalla. Vastuullinen toimija on selvitettävä kolmen viikon kuluessa kuntoutustarpeen havaitsemisesta tai tunnistamisesta taikka asiakkaan pyynnöstä päästä kuntoutukseen. Esityksen toteuttaminen edellyttää vielä jatkovalmistelua ja yksityiskohtien konkretisointia. Menettelytavasta tulisi säätää laissa ja mahdollisia säädöspohjia voisi olla joko laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä taikka sitten laki julkisista työvoimapalveluista ja laki kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista.

Edellä kuvatun toimintamallin toteuttamista tuetaan tarkentamalla ammatillisen kuntoutuksen työnjakoa koskevia säännöksiä. Työeläkekuntoutuksen toimivuutta tulisi parantaa tarkistamalla tulevan ajan ansioiden alarajaa sekä selkeyttämällä tapaa, jolla henkilön katsotaan olevan vakiintuneesti työelämässä. Kelan kuntoutuksen osalta säännöksiä tulisi tarkistaa siten, että ne eivät olisi esteenä tarkoituksenmukaiselle kuntoutuksen toteuttamiselle.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella Kelan on tarvittaessa selvitettävä (lausunnot, asiakkaan haastattelu tai kuntoutustarveselvitys) asiakkaan kuntoutustarve, viimeistään kuitenkin silloin, kun hänelle on suoritettu sairausvakuutuksen päivärahaa 60 päivältä. Ratkaisu kuntoutustarpeesta tulisi kuitenkin pyrkiä tekemään jo ennen tätä määräaika. Tavoitteen toteuttamista tuetaan lisäämällä viranomaisen velvoitetta selvittää oma-aloitteisesti kuntoutustarpeen arvioiva taho edellä todetusti. Sairausvakuutuslain mainittu säännös olisi edelleen merkityksellinen tilanteessa, jossa kuntoutusprosessi ei ole käynnistynyt säädettyyn määräaikaan mennessä esim. sen vuoksi, että asiakas, työterveyshuolto, sosiaaliviranomainen tai TE-hallinto ei ole ollut aloitteellinen kuntoutustarpeen arvioimisen käynnistämiseksi. Ongelmallista nykyisen lainsäädännön toteuttamisen kannalta on, että sairauspäiväraha hakemus voi tulla Kelaan vasta mainitun ajankohdan jälkeen. Sairausvakuutuslakiin päivärahan hakuajankohtaa koskevia säännöksiä tulisi tarkistaa tai tehdä muita vastaavia muutoksia lain toimivuuden parantamiseksi.

Lisäksi kuntoutuslainsäädäntöön sisältyvien regressisääntöjen toimivuus on arvioitava uudessa tilanteessa. Regressisääntösten tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kuntoutusprosessin katkeamattomuus turvataan myös tilanteessa, jossa kuntoutusvastuu muuttuu kesken prosessin. Tällöin käynnistynyt kuntoutusprosessi jatkuu katkeamattomana ja kuntoutusjärjestelmät selvittävät keskenään kustannusvastuun jaon.

Vajaakuntoisten ja vaikeasti työllistyvien ammatillisen kuntoutuksen sisältöjä ja järjestämismalleja tulee kehittää nykyistä toimivammaksi ja tehokkaammaksi kokonaisuudeksi. Kehittämistyö tehdään kuntoutusjärjestelmän yhteistyönä siten, että työttömien kuntoutustarpeen selvittäminen kuuluu ensisijassa TE-toimistojen vastuulle. Mikäli todetaan tarve ammatilliseen kuntoutukseen, asiakas siirtyy lainsäädännössä määriteltyjen edellytysten täytyessä Ke-

lan tai työeläkelaitoksen vastuulle. TE-toimiston järjestämä ammatillinen kuntoutus on toisista Kelan ja työeläkelaitosten järjestämään kuntoutukseen nähden.

Kelan järjestämää vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta tulee myös kehittää Satakomitean peruslinjausten mukaisesti. Peruslinjauksissa on esitetty, että vaikeavammaisten kuntoutuksen myöntämiskäytännön nostetaan 68 vuoteen. Lisäksi kuntoutuksen myöntämiskriteereitä on arvioitava uudelleen. Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten sidonnaisuus vammaisuuksiin tulee poistaa. Nykyinen käytäntö voi johtaa siihen, että kuntoutus ei kaikissa tapauksissa kohdennu tarkoituksenmukaisella tavalla. Syynä tähän on mm. se, että eri vammaisuuksien myöntökriteerit ovat keskenään erilaisia sekä siitä, että vammaisuuden ja kuntoutuksen myöntämisen syyt ja saamisen edellytykset ovat erilaiset. Myös vammaisuuksiin liittyvät ratkaisut, joilla tarkistetaan etuutta alaspäin tai poistetaan kokonaan, saattavat johtaa siihen, että kuntoutusta ei voida enää järjestää Kelan toimesta, vaan vastuu siirtyy kesken prosessin terveydenhuollolle. Vammaisuuksipäätöksiä tehdään myös määräaikaisina, jolloin ne rajoittavat mahdollisuutta suunnitella Kelan järjestämää kuntoutusta pitkällä tähtäimellä. Kuntoutustarpeen itsenäisellä, vammaisuuksista riippumattomalla arvioinnilla kuntoutusta voidaan kohdentaa tehokkaammin ja varmistaa kuntoutuksen jatkuminen vammaisuudesta riippumatta. Kelan kuntoutuslaissa olevaa vaikeavammaisuuden määritelmää täsmennetään siten, että henkilön toimintakyky ja kuntoutustarve on arvioitavissa riittävän yksityiskohtaisesti lain perusteella.

Kelan lääkinnällistä kuntoutusta koskevia säännöksiä tulee muuttaa myös siten, että mahdollistetaan puolen vuoden pituisten kuntoutuspäätösten tekeminen. Tarve liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa äkillisen toimintakyvyn menetyksen jälkeen on usein vaikeaa arvioida toimintakyvyn, haitan ja kuntoutustarpeen ennustetta pitkällä ajanjaksolla ja tarpeellisen kuntoutuksen turvaamiseksi on välttämätöntä mahdollistaa kuntoutuksen järjestäminen lyhyemmäksi ajaksi, esim. puoleksi vuodeksi

Työttömien nuorten työnhakijoiden kuntoutustarpeen varhaiseksi toteutukseksi ja tarpeellisen kuntoutuksen käynnistämiseksi laaditaan kuntien, TE-hallinnon, Kelan ja oppilaitosten yhteistyönä nuorten työhön kuntouttavan palveluprosessin ohjausmalli. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voitaisiinko sairauspäivärahaa saavalle mahdollistaa vähäinen opiskelu tilanteessa, kun sen voidaan arvioida edistävän henkilön kuntoutumista tai nopeuttavan toimintakyvyn palaamista.

Kuntoutuksen vaikuttavuutta parannettaisiin, jos kuntoutussuunnitelma ja kuntoutuksen seuranta koskevat tiedot kulkisivat sähköisesti osana potilaskertomusta sosiaali- ja terveydenhuollon eri toimijoiden välillä. Järjestelmää tulisi tältä osin kehittää osana käynnissä olevaa sähköistä potilasarkistointijärjestelmää tai ns. Kanta-hanketta. Valmistelun yhteydessä on otettava huomioon tietosuojalainsäädännön asettamat rajoitteet.

Komitean ehdotus:

12) Tuetaan oikea-aikaisen ja viivytyksettömän kuntoutuksen toteutumista täsmennyksellä viranomaisvastuuta ja viranomaisten välistä työnjakoa sekä tekemällä muita kuntoutusprosessia tehostavia muutoksia.

Kuntoutuslainsäädäntöä muutetaan siten, että lainsäädännössä määritellään viranomaisille velvoite enintään kolmen viikon ajassa ratkaista, minkä kuntoutusjärjestelmän vastuulle kuntoutustarpeen arviointi kuuluu. Muutoksen toteuttaminen edellyttää, että kuntoutuksen regressisäännösten toimivuus arvioidaan. Toimivien säännösten avulla voidaan turvata kuntoutuksen katkeamattomuus myös tilanteessa, jossa kuntoutuksen vastuutaho muuttuu kesken kuntoutusprosessin. Lisäksi sairausvakuutuslain päivärahaa koskevia säännöksiä tarkistetaan siten, että Kela saa tarpeelliset tiedot sairausvakuutuslaissa säädetyn kuntoutustarpeen arviointivelvoitteen toteuttamiseksi.

Kuntoutuksesta vastuussa olevien toimijoiden ammatillisen kuntoutuksen työnjakoa ja kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä tarkistetaan.

Kelan lääkinnällistä kuntoutusta koskevia säännöksiä muutetaan siten, että ikäraja nostetaan 68 vuoteen, lääkinnällisen kuntoutuksen kytkös vammaisuuksiin poistetaan ja puolen vuoden pituisten kuntoutuspäätösten tekeminen mahdollistetaan.

Taloudelliset vaikutukset: Kelan lääkinnällisen kuntoutuksen kehittämistä koskevat edellä mainitut esitykset ovat toteutettavissa myös kustannusneutraalisti, mikä johtaisi kuntoutuksen kohderyhmän muuttumiseen, koska samansuuruisilla kustannuksilla tulisi järjestää kuntoutus myös uusille ikäryhmille. Ikärajan nostaminen ilman muita muutoksia lisäisi kustannuksia arviolta noin 7,9 miljoonalla eurolla (vuoden 2009 tasossa). Muilta osin mahdolliset kustannusvaikutukset ovat vähäisiä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM ja TEM vastaavat hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu ensisijassa Kelalle ja TE-hallinnolle, mutta myös kaikille kuntoutuksesta vastaaville toimijoille.

3.4. Toimeentuloturvan kannustavuuden parantamiseen tähtäävät ehdotukset

3.4.1. Yleistä

Työttömälle lyhytkestoisten keikka- ja osa-aikatöiden vastaanottaminen ei tällä hetkellä ole houkuttelevaa tulo- ja byrokraloukkujen vuoksi. Käteen jäävät tulot eivät paljokaan kasva lyhyen työkeikan ansiosta, koska tuet vastaavasti pienenevät. Sen sijaan epäsäännöllisten työtulojen hankkimisesta seuraa vaara tukien katkeamisesta, maksatuksen viivästyksistä ja paperisodasta. Tulonsiirroilla elävälle pitkäaikaistyöttömälle vaara tukien viivästyisestä tai katkeamisesta sekä sovitellun työmarkkinatuen suuritöisyys toimivat tehokkaana esteenä pienten työtulojen hankkimiselle.

Työttömän kohtaamat kannustinloukut ovat erityisen vaikeita lyhytkestoisten keikka- ja osa-aikatöiden vastaanottamisen kohdalla. Nämä niin sanotut silpputyömarkkinat ovat kuitenkin pitkäaikaistyöttömälle usein ensimmäinen ja ainoa realistinen askel työelämään. Tilapäinen tai osa-aikainen työ voisi olla myös ensimmäinen askel työelämään monelle pitkään työttömänä olleelle tai ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevalle jo senkin vuoksi, että työnantajat vieroksuvat ilman työkokemusta olevia.

Sosiaaliturvan ja pienten epäsäännöllisten ansiotulojen huonolla yhteensovituksella on siis kaksi seurausta. Ensinnäkin, pitkäaikaistyöttömällä ei ole mahdollista parantaa taloudellista tilannettaan lyhyillä keikka- tai osa-aikatöillä. Toiseksi, lyhytkestoisten töiden vastaanottoon liittyvien tulo- ja byrokraloukkujen vuoksi pitkäaikaistyöttömän usein ainoa realistinen väylä pysyvään työsuhteeseen on suljettu.

3.4.2. Sosiaalietuuksien verotus

Sosiaalietuuksien verotuksessa yleisiä lähtökohtia ovat selkeys, johdonmukaisuus ja kannustavuus. Verovapaita sosiaalietuuksia ovat kustannuksia korvaavat etuudet sekä keskeiset kotitalous- tai perhekohtaisesti määräytyvät etuudet. Tällä perusteella verovapaita ovat mm. lapsilisä, asumistuki ja toimeentulotuki.

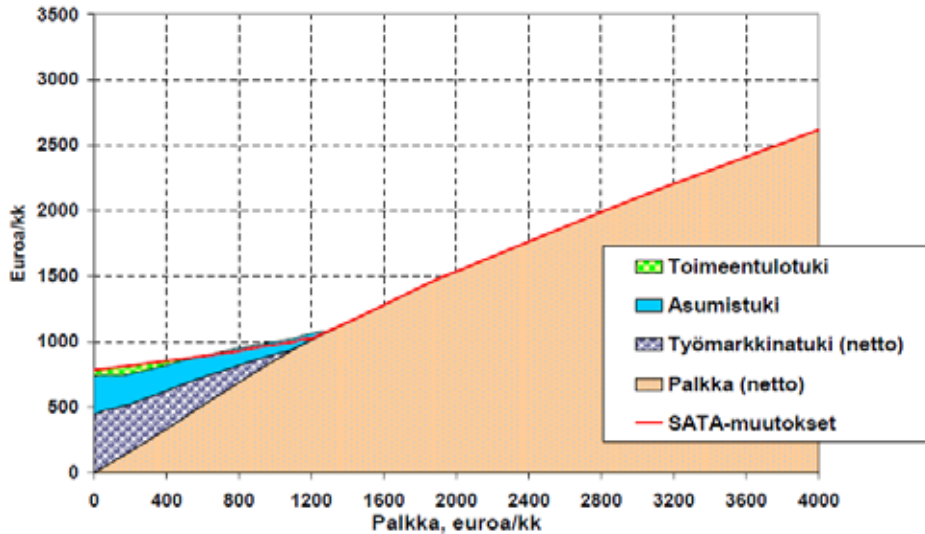
Muut sosiaalietuudet ovat lähtökohtaisesti veronalaista ansiotuloa. Näin esimerkiksi menetettyä ansiotuloa korvaavat tai keskeiseksi tulolähteeksi tarkoitetut etuudet ovat veronalaisia.

Sosiaalietuuksien veronalaisuudessa noudatetaan myös jatkossa johdonmukaisia periaatteita. Verovapaiden sosiaalietuuksien alaa ei sosiaaliturvaa uudistettaessa laajenneta nykyisestä.

3.4.3. Ansioiden, verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovituksen vaikutuksia

Työmarkkinatukea ja asumistukea saavan osalta verotuksen ja toimeentuloturvan yhteensovituksen yhteisvaikutuksena tuloloukku on sangen korkea pienten työtulojen suhteen. Toisin sanoen osa-aikaisella ja tilapäisellä työllä hankitut pienet työtulot eivät sanottavasti lisää käteen jääviä tuloja. Kuviossa 4 on kuvattu yksinasuvan työmarkkinatuella olevan henkilön käteen jäävien tulojen kehitys (pysty-akseli) palkkatulojen kasvaessa (vaaka-akseli).

Työttömän kohtaamien tuloloukkujen purkaminen lieventämällä yleisesti sosiaaliturvaetuuk- sien tuloharkintaa johtaa merkittäviin verotulojen menetyksiin tai julkisten menojen kasvuun ilman, että sillä saavutettaisiin merkittävää tuloloukkujen purkamista. Sen takia komitea on tarkastellut tarkemmin kohdennettuja toimia.



Kuvio 4. Palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutus yksinasuvan työmarkkinatuella olevan käytettävissä oleviin tuloihin (Lähde: rahoitus- ja kannustavuusjaoston kannustinselvitys 22.10.2009)

3.4.4. Toimenpiteet toimeentuloturvan kannustavuuden parantamiseksi

Toimeentulotuen etuoikeutettu tulo

Toimeentulotuen etuoikeutettu ansiotulo otettiin toimeentulotuessa käyttöön vuonna 2002. Etuoikeutetusta tulosta on säädetty väliaikaisilla laeilla siten, että tällä hetkellä toimintamalli on voimassa vuoden 2010 loppuun saakka. Tarkoituksena on ollut edistää asiakkaan mahdollisuuksia parantaa toimeentuloaan vähäisillä omilla ansioilla ja sijoittumista pysyvämmiin työelämään.

Lähtökohtaisesti toimeentulotukea myönnettäessä tuen hakijan ansiotulot otetaan huomioon täysimääräisesti eli tuensaajan saadessa tukikaudella esim. 100 euroa tuloja hän saa vastaavasti 100 euroa vähemmän toimeentulotukea. Etuoikeutetun tulon käyttöön ottamisen myötä toimeentulotukea myönnettäessä ei oteta huomioon 20 prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa. Ansiotuloista vähennettävä summa oli alun perin enintään 100 euroa kuukaudessa. Määrää korotettiin vuonna 2006.

Stakes on tehnyt vuonna 2004 selvityksen etuoikeutetun tulon vaikutuksista. Selvityksen mukaan toimeentulotukiasiakkaiden työtulojen saanti lisääntyi, vaikka muutos oli vähäinen. Selvityksen johtopäätöksenä oli, että kokeilulla on ollut enemmän hyödyllisiä kuin haitallisia vaikutuksia.

Tarveharkinnasta luopuminen työmarkkinatuessa

Työmarkkinatuki on ainoa syyperusteinen vähimmäisturvaetus, johon on liitetty tarveharkinta. Tarveharkinnassa otetaan huomioon työmarkkinatuen saajan omat ja hänen avio- tai avopuolisonsa tulot. Missään muussa elämäntilanteessa syyperusteinen vähimmäisturva ei lakkaa kokonaan puolison tulojen takia. Työmarkkinatuen sidonnaisuus puolison tuloihin johtaa siihen, että työn vastaanottaminen silloin, kun molemmat puoliset ovat työmarkkinatuella, pienentää perheen muita tuloja.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen vuoksi ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi (PeVL 46/2002 vp). Eduskunnan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta yhtyi lausunnossaan (20/2002 vp) perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja pitää puolison tuloihin kytkeytyvää tarveharkintaa erittäin ongelmallisena. Se sopii huonosti yhteen myös tuloverojärjestelmän kanssa, jossa lähtökohtana on yksilökohtaiseen tarkasteluun perustuva erillisverotus ja jossa ei mitenkään oteta huomioon mahdollista elatusvelvollisuutta puolisoon nähden. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksen perusteluissa oli todettu, että ”yhteinen talous ja avioliitonomaiset olosuhteet ovat toimeenpanon kannalta ongelmallisia käsitteitä”.

Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä on, että henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä. Henkilön on oltava ilmoittautuneena TE-toimistoon kokoaikatyön hakijaksi ja työnhaku on pidettävä voimassa koko työttömyyden ajan. Työnhakijalla on aina myös velvollisuus ottaa vastaan hänelle tarjottua sopivaa työtä ja koulutusta taikka osallistua hänelle osoitettuihin palvelutarpeen mukaisiin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Kieltäytyminen näistä toimenpiteistä ilman hyväksyttävää syytä johtaa etuuden määräaikaiseen maksatuksen keskeyttämiseen. Toiminnan toistuessa etuuden saamisen edellytykseksi voidaan asettaa työssäolovelvoite. Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistuksen yhteydessä velvoittavuutta lisättiin. Jos henkilö on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä tai työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 180 päivältä, hän saattaa menettää oikeuden työmarkkinatukeen, mikäli hän ilman pätevää syytä kieltäytyy, eroaa tai erotetaan työstä tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Oikeus työmarkkinatukeen palautuu työssäolovelvoitteen täytyttyä. Myös pitkään työmarkkinatukea saaneille henkilöille tulisi osoittaa tehostetusti työtä ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä.

Tuloharkinnan poistaminen on johdonmukaista pyrittäessä yksilökohtaisiin etuuksiin ja se mahdollistaisi työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistamisen. Lisäksi tarveharkinnasta luopuminen purkaisi nykyisin siitä aiheutuvia pahoja kannustinongelmia siitä huolimatta, että luopumisella on myös toisenkin suuntaisia kannustinvaikutuksia. Tarveharkinnasta luopuminen vähentäisi myös niin asiakkaiden kuin viranomaisten (Kela ja muutoksenhakuviranomaiset) hallinnollista taakkaa sekä selkeyttäisi järjestelmää. Puolison sekä vanhempien tulojen selvittämisestä ja seurannasta luopuminen helpottaisi toimeenpanoa ja se osaltansa lyhentäisi myös hakemusten käsittelyaikoja. Muutos vähentää myös mahdollisuuksia toteuttaa sosiaaliturvasuunnittelua ja sosiaaliturvan väärinkäytöksiä, sillä tuloharkinta voi kannustaa erilaisiin asumisjärjestelyihin, joiden avulla estetään etuuden alentaminen.

Tarveharkinnasta luopuminen edistäisi osaltansa sukupuolten välistä tasa-arvoa. Tuloharkinta kohdistuu useammin naisiin siitä huolimatta, että työmarkkinatuen saajista enemmistö on miehiä. Vuonna 2006 työmarkkinatukea maksettiin lähes 115 000 henkilölle, joista naisia oli 45 prosenttia. Puolison tulojen vuoksi alennettua työmarkkinatukea saavista naisista oli 71 prosenttia ja puolison tulojen vuoksi tukea saamatta jääneistä 86 prosenttia oli naisia. Tarveharkinta kohdentuu myös voimakkaammin lapsiperheisiin kuin lapsettomiin perheisiin.

Työmarkkinatuen saajan omat ansiotulot ovat sovittelun kohteena. Tarveharkinnassa huomioon otettavia tuloja ovat lähinnä pääomatulot.

Työmarkkinatuessa tulisi luopua myös vanhempien tulojen huomioon ottamisesta, kun kyse on vanhempien taloudessa asuvasta työmarkkinatuen saajasta (osittainen työmarkkinatuki). Vanhempien taloudessa asuvan työmarkkinatukea vähennetään 50 %:lla siltä osin kuin vanhempien tulot ylittävät 1 781 €/kk. Tuloraja on korkeampi, jos vanhempien huollettavana on alle 18-vuotiaita lapsia. Nykyisin osittamisella tavoitellut vaikutukset olisivat saavutettavissa myös koulutuksella ja erilaisilla aktivointitoimenpiteillä.

Vanhempien tulot vaikuttavat samassa taloudessa asuvan työmarkkinatukea saajan etuuteen iästä riippumatta. Tämän vuoksi vanhemmat voivat joutua myös täysi-ikäisten lasten elatusvastuuseen. Vuonna 2007 vanhempien tulojen perusteella alennettua työmarkkinatukea sai yli 12 000 henkilöä.

Kelan arvion mukaan tarveharkinnasta luopuminen lisäisi työmarkkinatukimenoja arviolta noin 23 milj. € (brutto) ja vanhempien tulojen huomioon ottamisesta luopuminen lisäisi menoja arviolta noin 7 milj. € (brutto). Arvio perustuu vuonna 2007 puolison tulojen takia täysimääräistä pienempää tukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukiin ja puolison tulojen takia ilman työmarkkinatukea jääneiden henkilöiden oletettuun työmarkkinatukeeseen (ns. nollapäätökset). Tarveharkinnan poistamisella ei olisi merkittävää vaikutusta asumistuki- tai toimeentulotukimenoihin, koska perheen tulotaso useimmissa tapauksissa ylittää ne rajat, jotka oikeuttaisivat asumistukeen ja/tai toimeentulotukeen.

Yksinkertaistettu työttömyysturvan sovittelumalli

Työttömyysetuuksien nykyinen sovittelujärjestelmä on otettu käyttöön työttömyysturvalain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2003. Sovitteluperusteita on neljä; osa-aikatyön tekeminen, lomautuksella lyhennetty työaika, enintään kaksi viikkoa kestävä kokoaikatyön vastaanottaminen sekä sivutoimisesta yritystoiminnasta tai omasta työstä saatu tulo. Sovittelujaksona käytetään sovittelutilanteesta riippuen joko kuukauden tai neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujaksoa taikka näitä lyhyempää, erityistä sovittelujaksoa. Käytettäessä kuukauden tai neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujaksoa otetaan sovittelussa huomioon sovittelujakson todelliset tulot, kun taas erityisellä sovittelujaksolla todelliset tulot joudutaan muuttamaan laskennalliseksi tuloksi.

Työaika sovittelujaksolla voi olla enintään 75 % alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Tulot arvioidaan etuuden hakijan toimittamien työnantajan palkkatodistusten perusteella. Soviteltu työttömyysetuus voidaan maksaa myös ns. ennakkomaksuna. Yritystoiminnan tulot voidaan arvioida muun selvityksen puuttuessa verotustietojen perusteella. Sovitellun työttömyysetuuden määrä lasketaan siten, että soviteltu etuus ja 50 % työttömyysaikaisen tulon määrästä voivat sovittelujakson aikana nousta yhteensä enintään määrään, joka työttömyysetuutena muutoin olisi voitu maksaa.

Puutteelliset hakemukset ja palkkatodistusten odottaminen viivästyttävät etuuden myöntämistä ja maksamista. Ongelma koskee erityisesti palkka- ja työaikatietoja, koska työnantajan palkkalaskelmat eivät useinkaan sisällä riittäviä tietoja etuuspäätöksen tekemiseksi. Palkka- ja työaikatietojen jälkikäteinen selvittäminen pitkittää käsittelyaikoja ja aiheuttaa lisätyötä.

Osa-aikaisuuden määrittelyyn liittyvä yksityiskohtainen työaikaseuranta on omiaan lisäämään hallinnollista kuormaa ja jähmettämään työnhakua. Byrokratiaviiveet saattavat nostaa kynnystä satunnaisten, lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen tai vaihtoehtoisesti työstä saaduista tuloista ilmoittamiseen. Tämän vuoksi tulee tarkastella myös toimenpiteitä, joilla voitaisiin yksinkertaistaa soviteltua työttömyysturvaa.

Soviteltua työttömyysturvaa olisi tarpeen yksinkertaistaa. Joustavuutta olisi mahdollista lisätä esimerkiksi siten, että osa-aikaisuus arvioitaisiin tiettyyn rajaan asti henkilön ansioiden perusteella ilman erillistä työaikaseurantaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että sovitellun työttömyysetuu-

den edellyttämä työaikaseuranta alkaisi vasta esimerkiksi yli 500 € kuukausiansioiden jälkeen tai jos viikoittainen työaika ylittää 18 tuntia. Käytännössä tämä ei lisää uusia etuuden saajia tai paranna jo nyt sovittelun piirissä olevien tuloja. Ensisijainen malli olisi, että sovittelun yksinkertaistaminen voisi perustua vain tulojen määrään. Toimenpide vähentäisi sen sijaan hallinnollista työtä ja helpottaisi osa-aikaisen työn vastaanottamista. Asian jatkovalmistelussa tulee vielä selvittää, miten yksinkertaistetussa mallissa toteutetaan työssäoloehdon täyttymisen edellyttämä työajanseuranta.

Työllistymisaseteli (ns. bonus)

Työttömän vaatimukset työtä ja palkkaa kohtaan eivät välttämättä laske työttömyyden pitkeydessä samassa tahdissa kuin hänen ammattitaitonsa ja houkuttelevuus työnantajien silmissä. Tällaisissa tapauksissa tulisi pyrkiä kannustamaan vastaanottaa sellaisia töitä, joita työnhakija ei pidä edullisena, mutta jotka olisivat työnhakijan työmarkkinoille kiinnittymisen kannalta hyödyllisiä. Taloudellisia kannusteita voidaan käyttää yhtenä keinona, jolla pyritään kannustamaan työnhakuun ja madaltamaan työn vastaanottamisen kynnyksiä. Lyhytkestoisen taloudellisen kannustimen avulla työnhakijan omia odotuksia huonopalkkaisempi työ tulee houkuttelevammaksi. Huonopalkkaisenkin työn vastaanottaminen on useimmalle työttömyyttä parempi vaihtoehto ja parhaassa tapauksessa matalapalkkainen tai lyhytaikainen työ toimii väylänä paremmin palkattuun tai pysyvään työhön.

Pitkittyvän työttömyyden uhan alla olevien työllistymisen edistämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi voitaisiin harkita työllistymisaseteliä, joka maksetaan työn vastaanottamisen yhteydessä. Työllistymisaseteli voitaisiin myöntää myös lyhyt- tai osa-aikaisen työn vastaanottamisesta, yhdessä sovittelun työmarkkinatuen tai päivärahan kanssa. Pidempiaikaisen kokopäivätyön vastaanottamisen yhteydessä työllistymisaseteli maksettaisiin palkkatulon päälle. Työllistymisaseteli voisi olla joko kertaluonteinen esimerkiksi 500 euron suuruinen tuki, joka maksettaisiin henkilön työllistyessä, taikka esimerkiksi kuuden kuukauden ajan kuukausittain maksettava etuus (100 €/kk). Työllistymisaseteli myönnetään harkinnanvaraisesti. Työnhakusuunnitelmassa sovitaan ehdot siten, että työtön tietää saavansa setelin ottaessaan vastaan tarjotun tai hankkimansa työpaikan.

Työllistymisaseteli olisi tarkoitettu työttömille, joiden työnhakusuunnitelmaa laadittaessa todetaan todennäköisimmin työllistyvän lyhytaikaisissa tai ansiotasoltaan vaatimattomissa tehtävissä. Tavoitteena on rakentaa tällä menettelyllä mahdollisuus pysyvämpiin ja paremmin palkkattuihin työsuhteisiin. Tuki kohdennettaisiin niille työttömille työnhakijoille, joille tuen työllistävä vaikutus olisi mahdollisimman suuri. Tuki ei saa johtaa siihen, että se pidentää työttömyyttä (odotetaan edellytysten täyttymistä) eikä siihen, että tukea maksettaisiin tilanteissa, joissa työllistyminen olisi muutoinkin toteutunut. Keinottelun estämiseksi tulisi oikeus työllistymisaseteliin pääsääntöisesti rajata siten, että setelin voi saada seuraavan kerran vasta kuuden kuukauden kuluttua. Mallin käyttöön ottaminen edellyttää, että määritellään selkeästi tuen saamisen edellytykset kuten mm. ketkä voivat saada tukea, kauanko edellytetään työttömyyden kestäneen, minkälaiseen työhön työllistymistä edellytetään ja milloin voi saada uudelleen tukea.

Työllistymisbonuksen maksamiseen sisältyviä työttömyysturvajärjestelmiä on kokeiltu mm. USA:ssa ja Kanadassa. Amerikkalaisten kokeilujen vaikutuksista on paljon tutkimuksia. Yleinen tulos tehdyistä satunnaiskokeista on se, että bonus lisää työllistymistä. Eri kokeilujen tulokset kuitenkin poikkeavat toisistaan siinä, maksaako bonus itsensä takaisin. Etujen ja haittojen arvioimiseksi ehdotettua työllistymisaseteliä tulisi ensin kokeilla tai säätää se määräaikaiseksi.

Toimeentuloturvan kannustavuuden parantamista koskevat komitean ehdotukset:

Edellä kohdassa 2.1. on esitetty uudistettavan asumistuen tulosovituksen vaikutuksista kannustavuuden parantamiseksi ja jäljempänä kohdassa 4 on kuvattu byrokraloukkuihin liittyviä toimenpide-esityksiä.

13) Työmarkkinatuen tarveharkinnasta luovutaan

Työmarkkinatukijärjestelmää muutetaan siten, että puolison ja samassa taloudessa asuvien vanhempien tulot eivät vaikuta myönnettävään työmarkkinatukeen. Jatkovalmistelussa on varmistettava, ettei tarveharkinnasta luopuminen johda työttömyyden pitkittymiseen. Näihin negatiivisiin kannustinvaikutuksiin voidaan vaikuttaa tehostamalla työnhakua sekä riittäväillä aktiivitoimenpiteillä. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota työttömyysturvan vastikkeellisuuteen. Tarjotusta työstä tai työllistämistoimenpiteistä kieltäytyminen johtaa etuuden maksatuksen keskeyttämiseen. Työllistämisen tehostamiseksi nopeutetaan ja systematisoidaan suunnitelmallista työnhakua sekä tehostetaan tehtyjen suunnitelmien seuranta huhtikuun alusta 2010 toteutettavilla muutoksilla (kts. edellä kohta 3.2.3). Tämän tavoitteen toteutumista tukee myös komitean ehdotus aktivointisuunnitelman toteutuksen ja seurannan tehostamisesta (kts. ehdotus 11). Tarveharkinnasta luovuttaessa tulee varmistua, että TE-hallinnolla on käytettävissä riittävät resurssit työmarkkinoiden käytettävissä olon arvioimiseksi ja työttömyyden pitkittymisen estämiseksi.

Kustannukset: Tarveharkinnasta luopuminen puolisojen tulojen osalta lisäisi kustannuksia arviolta 23 milj. € ja vanhempien tulojen osalta arviolta 7 milj. €.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle. Muutos on mahdollista toteuttaa vaiheittain, jos siitä aiheutuvia kustannuksia halutaan jaksottaa useille vuosille. Tarvittaessa tilannetta voitaisiin parantaa korottamalla tarveharkintaan vaikuttavia tuloarvoja. Puolison tulojen suojaosaan on tehty tasokorotus viimeksi vuonna 2004. Muilta osin tuloarajat ovat olleet samat vuodesta 1997 lähtien. Tarveharkinnasta luopumisessa voidaan edetä vaiheittain myös siten, että ensin muutos toteutetaan puolisojen tulojen osalta ja sitten vanhempien tulojen osalta.

14) Toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa koskeva määräaikainen lainsäädäntö

Etuoikeutettua tuloa koskevan lain vaikutukset on selvitettävä. Sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi lain säätäminen pysyväksi voi olla perustelua. Komitea esittää kuitenkin useita samansuuntaisia toimenpiteitä (mm. ehdotukset 1, 6, 15, 16 ja 22), jotka kohdistuvat tälle tuloalueelle. Tästä syystä on vaikutusten ja eri toimien yhteensovittamisen takia tarkoituksenmukaista säätää laki määräaikaiseksi.

Kustannukset: Ehdotetusta muutoksesta ei aiheudu lisäkustannuksia, sillä sen vaikutus on jo otettu huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmässä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu kunnille.

15) Työttömyysturvan (perus- ja ansioturva) sovittelun yksinkertaistaminen

Lyhytkestoisten ja pienimuotoisten töiden vastaanottamiseen voitaisiin kannustaa vähentämällä näiden töiden vastaanottamiseen liittyviä byrokraatialoukkuja. Yksi vaihtoehto voisi olla luopuminen soviteltuun työttömyysturvaan liittyvästä työajanseurannasta eräissä tilanteissa. Lyhytkestoisten ja osa-aikaisten töiden vastaanottamiskynnystä voitaisiin madaltaa, jos näissä tilanteissa voitaisiin luopua sovittelun työttömyysturvan toimeenpanon edellyttämästä työajanseurannasta. Jatkovalmistelun pohjana voisi olla malli, jossa työnteko katsottaisiin osa-aikaiseksi tiettyyn rajaan asti ansioiden perusteella ilman erillistä työaikaseurantaa. Työaikaseurannasta voitaisiin luopua, jos kuukausitulot jäisivät alle 500 € ja/tai viikoittainen työaika alle 18 tunnin. Jatkovalmistelussa on selvitettävä, miten ansioturvan määräytymisen edellyttämä työajanseuranta toteutetaan toimivalla tavalla.

Kustannukset: Muutoksella ei olisi kustannusvaikutuksia, sillä muutos ei vaikuttaisi sovittelun piirissä olevien ansiotulojen määrään. Muutos vähentäisi hallinnollista työtä ja madaltaisi lyhyt- ja osa-aikaisten töiden vastaanottokynnystä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM

16) Käynnistetään työllistymisasetelikoikeilu

Harkinnanvarainen työllistymisaseteli voidaan myöntää työnhakusuunnitelmassa todetulla tavalla lyhyt- tai osa-aikaisen työn vastaanottamisesta yhdessä sovittelun työmarkkinatuen tai päivärahan kanssa taikka pidempiaikaisen kokopäivätyön vastaanottamisesta. Kokeilua valmisteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota kokeilun arvioinnin toteuttamiseen.

Kustannukset: Kokeilun toteuttamiseen varataan 3-5 milj. €.

Valmistelu ja toimeenpano: TEM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu TE-hallinnolle.

3.4.5. Vaihtoehtoisia malleja työntekoon kannustamiseksi

Komitea ja sen jaostot ovat tarkastelleet useita erilaisia vaihtoehtoisia malleja työnteon kannusteiden lisäämiseksi ja työttömyysloukkujen purkamiseksi. Komitean varsinaisiin ehdotuksiin päätyivät vain osa esillä olleista malleista. Mallit joita käsiteltiin, mutta joista ei tehdä esityksiä, on kuvattu lyhyesti tässä luvussa.

Asumistuen yhteensovituksen lieventäminen

Yleisen asumistuen lineaarista omavastuuta koskevalla ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia asumistukea saavien kannustimiin. Esimerkiksi yksinasuvalla omavastuu alkaa nykyiseen tapaan vasta, kun tulot ylittävät työmarkkinatuen suuruiset tulot. Työryhmän ehdottamassa mallissa tulojen yhteensovitus tapahtuu tämän jälkeen suoraviivaisesti siten, että jokainen euro vähentää asumistukea 32 senttiä. Nykyisessä asumistuessa tulojen yhteensovitus on keskimäärin samaa luokkaa, mutta asumistuen väheneminen tulojen kasvaessa ei ole täysin suoraviivaista, sillä nykyinen omavastuu perustuu käsin laadittuihin taulukoihin 15 euron tarkkuudella.

Kuten edellä jo todettiin, tuloloukkujen purkaminen lieventämällä yleisesti sosiaaliturvatuksien tuloharkintaa on hyvin kallista ja sangen tehotonta. Esimerkiksi yleisen asumistuen tulojen yhteensovitusprosentin alentaminen 32 prosentista 30 prosenttiin lisää asumistukimenoja 20 miljoonaa euroa vuodessa. Esimerkiksi yksin asuvalla helsinkiläisellä tämä tarkoittaa, että tuloraja jolloin saa vielä asumistukea, nousee nykyisestä noin 1 300 eurosta 1 350 euroon kuukaudessa.

Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen sovitteluprosentin alentaminen

Työttömyyden aikaisen perusturvan sovitteluprosentin alentaminen voi olla yksi osa kannustimia parantavaa uudistuskokonaisuutta, mikäli samalla muulla sosiaaliturvan mitoituksella varmistetaan, että siirtyminen sovitellulla perusturvalla tuetusta osapäivätyöstä kokoaikaiseen työhön on aina riittävän kannattavaa. Soviteltu työttömyysturva ei ole tarkoitettu pysyväksi toimeentulon perustaksi. Kokoaikaisen työn houkuttavuuteen voidaan sosiaaliturvan mitoituksen lisäksi vaikuttaa edellyttämällä sitä, että työvoimaviranomaiset tarjoavat sovitellun päivärahan tai työmarkkinatuen piirissä oleville kokoaikatyötä.

Sovitellun työttömyydenaikaisen perusturvan sovitteluprosentin alentamisella voitaisiin parantaa osa-aikaisen työnteon kannustimia, mutta samalla heikennettäisiin tuensaajan kannustinta siirtyä kokoaikaiseen työhön. Tarkastelussa on ollut malli, jossa työttömyyden aikaisen perusturvan sovitteluprosenttia alennettaisiin 40 %:iin. Toimenpiteen nettokustannukset olisivat noin 5 milj. €. Mikäli sovitteluprosentin alentaminen koskisi myös ansioturvaa, muutoksen nettokustannukset olisivat noin 15 milj. €.

Etuoikeutettu ansiotulo

Vaihtoehtoinen malli kannustimien parantamiseksi olisi, jos sovitellussa päivärahasa etuoikeutettaisiin osa ansiotuloista, esim. 150–200 €. Etuoikeutettu tulo sinänsä kannustaisi ottamaan työtä vastaan. Vähäiselläkin työnteolla voi olla myönteisiä seurauksia pitkäaikaisen työttömyyden tilanteessa, kun työtön huomaisi voivansa omalla työllään vaikuttaa talouteensa. Etuuksien käsittely ei vaikeutuisi, sillä etuuden maksaminen voisi perustua henkilön omaan ilmoitukseen ja mahdolliseen tarkistukseen jälkikäteen toimitetun palkkatodistuksen mukaan. Tällainen menettely oli aikanaan voimassa ja siitä luovuttiin sen takia, että etuoikeutetun tulon raja näytti muodostavan joissakin tapauksissa käytännössä ansaintakaton tai se ainakin koettiin sellaisena. Mikäli nyt palautettaisiin esim. 200 € suuruinen etuoikeutettu ansiotulo työttömyysturvaan, niin julkisen talouden nettokustannukset olisivat arviolta noin 30 milj. €. Noin 2/3 menoista tulisi ansioturvan puolelta, 1/3 perusturvan puolelta. Toimeentulotuki ja asumismenot alenisivat arviolta 5–6 milj. €. Toimenpiteellä ei olisi kovin suuria vaikutuksia efektiivisiin marginaaliveroasteisiin, mutta sovitellusta työttömyysturvasta aiheutuvat byrokraloukut poistuisivat lyhyiden keikkatöiden osalta.

3.4.6. Vaikeasti työllistyvien ja osatyökykyisten työllistymisen esteiden vähentäminen

Työpankkikokeilu

Sata-komitea on käynnistänyt vuoden 2009 alusta valtakunnallisen työpankkikokeilun, jossa mallinnetaan erilaisia tapoja vaikeasti työllistettävien työllistämiseksi vaiheittain avoimille työmarkkinoille. Kokeilu päättyy vuoden 2009 lopussa ja siinä arvioidaan mm. nykyisen lainsäädännön toimivuutta mallinnettavassa työllistämistoiminnassa. Tarkoituksena on luoda työtömälle yksilöllinen asiakaspolku kuntoutuksesta avoimille työmarkkinoille ja siten saada myös piilevä työvoimareservi käyttöön. Yhteistyötahojen välille pyritään rakentamaan aito kumppanuus ja yhteistoimiverkosto.

Työpankkiin palkataan työntekijöitä ja heille maksetaan työehtosopimusten mukaista palkkaa. Tavoitteena on tehdä pitempiaikaisia työsopimuksia työntekijöiden kanssa, millä voitaisiin välttää lyhytaikaisiin työsuhteisiin liittyvät byrokraloukko-ongelmat. Työpankin palvelukokonaisuuksiin kuuluvat myös erilaiset aktivointitoimenpiteet: koulutus, valmennus, työharjoittelu ja kuntoutus sekä sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja TE-hallinnon palvelut. Työpankki edelleensijoittaa työntekijöitään avoimille työmarkkinoille. Mikäli edelleensijoitustöitä ei ole, työntekijä työllistyy työpankin omissa töissä. Työpankki hankkii töitä avoimilta työmarkkinoilta esim. alihankinnat ja/tai sillä on muuta liiketaloudellisesti kannattavaa omaa toimintaa. Pyrkimyksenä on lisätä yritysten halukkuutta tarjota työtä em. henkilöille.

Valtakunnallisen työpankkikokeilun tarkoitus on alueellisista työpankeista saatujen kokemusten perusteella kehittää uusi toimintamalli, joka on toimiva sekä helposti ja kustannustehokkaasti monistettavissa. Alueelliset työpankit ovat toimineet hyvin erilaisin toimintaperiaattein. Kolmas sektori on pyrkinyt edelleen sijoittamaan työntekijöitään edullisella hinnoittelulla ja sosiaaliset yritykset ovat pyrkineet hinnoittelemaan työntekijänsä mahdollisimman korkealle.

Työpankkikokeilusta on lyhyen kokeiluajan vuoksi ehditty saada vasta vähän kokemuksia. Edelleensijoittaminen yrityksiin ei ole onnistunut odotetulla tavalla, mikä osin johtuu kokeiluajan lyhyestä kestosta ja toisaalta vallitsevasta taloudellisesta tilanteesta. Kokeilun aikana on kuitenkin yritysytteksiä saatu luoduksi ja työpankkien tekemän selvityksen mukaan kyselyyn vastanneista yrityksistä 75 % pitää työpankkia kiinnostavana yhteistyökumppanina. Kokeilusta saadut kokemukset kokonaisuutena puoltavat valtakunnallisen työpankkitoimintamallin edelleen kehittämistä, minkä vuoksi kokeilun jatkaminen on tarpeen lisäkokemusten saamiseksi uudesta toimintamallista. Tarkoituksena on vakinaistaa toimintamalli yhdeksi keinoksi, jonka avulla edistetään työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Jatkossa työpankkien toimintaa tulisi suunnata entistä enemmän palkkatuetun työvoiman vuokraamiseen ja vuokrausjaksojen välisten aikojen täyttämiseen esim. omalla alihankintatyöllä tai yhteistyökumppanien järjestämällä koulutuksella. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää lisäksi työpankin mahdollisuutta hoitaa myös työpankkilaisen työllisyys- ja etuusbyrokratian.

Sairauspäivärahan enimmäiskeston liittyvien rajoitusten joustavoittaminen

Sairauspäivärahaa maksetaan enintään 300 arkipäivältä (enimmäisaika). Päivärahan maksaminen päättyy sen kalenterikuukauden lopussa, jota seuraavan kuukauden aikana sairauspäivärahapäivien määrä nousisi 300 arkipäivään. Enimmäisaikaan lasketaan arkipäivät, joilta henkilöllä on ollut oikeus päivärahaan kahden työkyvyttömyyttä edeltäneen vuoden aikana.

Enimmäisajan täytyttyä oikeus päivärahaan alkaa uudelleen saman sairauden perusteella vasta, kun henkilö on enimmäisajan päättymisen jälkeen ollut yhtäjaksoisesti työkykyinen 12 kuukauden ajan. Työkykyisyys edellyttää, että henkilö on ollut työssä, kuntoutusrahalla tai ansionmenetykskorvauksella, työttömänä työnhakijana taikka osallistunut työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen. Työkykyisyys katsotaan yhtäjaksoiseksi, jos 12 kuukauden aikaan ei sisälly sairauspäivärahan omavastuu-aikaa pidempää työkyvyttömyyttä. Työkykyisyysaika ei edellytetä, jos työkyvyttömyyden aiheuttaa uusi sairaus. Tällöin henkilöllä on oikeus sairauspäivärahaan enimmäisajan täyttymisestä huolimatta.

Kun henkilö on saanut päivärahaa 150 päivältä, Kela vahvistaa ensisijaisuusajan työeläkkeeseen nähden ja samalla henkilöä informoidaan kuntoutusmahdollisuuksista ja työeläkkeen hakemisesta.

Nykyjärjestelmässä sairauspäivärahan enimmäisajan täytyttyä toimeentuloturva on järjestetty työttömyysturvajärjestelmän kautta siinä tapauksessa, ettei henkilö ole oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen. Työttömyysturvaan ei lähtökohtaisesti ole oikeutta työkyvyttömällä henkilöllä. Työkyvyttömänä pidetään mm. henkilöä, jolle on myönnetty sairauspäiväraha tai osasairauspäiväraha. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka katsotaan sairausvakuutuslain perusteella työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei olisikaan hänelle myönnetty. Kuvatusta pääsäännöstä poiketen työttömyysturvaetus voidaan maksaa kuitenkin työnhakijalle, joka on saanut enimmäisajan sairauspäivärahaa ja on edelleen terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä edellyttäen, että hänen työeläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty.

Sairauspäivärahan enimmäisajan soveltaminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Mm. saman sairauden käsitteen sekä 12 kuukauden yhdenjaksoisen työkykyisyyden edellytyksen soveltamisessa vakuutettujen yhdenvertainen kohtelu on ongelmallista (esim. erilaiset näyttökysymykset). Ensinnäkin sen tulkitseminen, mikä sairaus milloinkin on aiheuttamassa työkyvyttömyyttä, on ajoittain vaikeaa. Vakuutetut sairastuvat ”uusiin” sairauksiin ja sairastavat niitä

rinnan ”vanhojen” sairauksien kanssa lukuisin eri variaatioin. Vaikeudet syntyvät jo lääkärinlausunтовaiheessa eli siitä miten eri sairaudet tulevat kirjatuksi lausuntoon. Myös ”työkykyisyys” –käsitteen soveltamisessa tulee vastaan erilaisia näyttöongelmia. Minkälainen ja missä yhteydessä annettu lääkärintodistus voidaan katsoa näytöksi siitä, ettei vakuutettu ole ollut työkykyinen todistuksessa mainittuna aikana. Tämä voi johtaa siihen, ettei henkilön kannata hakea sairauspäivärahaa tai muuta työkyvyttömyyttä edellyttävää etuutta näiden 12 kuukauden aikana. Saatu selvitys voi olla näyttönä siitä, että henkilö ei ole työkykyinen ja siten se johtaa laskettavan työkykyisyysajan katkeamiseen. Tilanne voi johtaa siihen, että henkilö ei saa hakemaansa etuutta ja lisäksi yhdenjaksoinen 12 kuukauden työkykyisyysajan laskenta käynnistyy alusta.

Nykyiseen järjestelmään liittyy myös kannustavuusongelmia. Osatyökykyinen työnhakija, joka on saanut enimmäisajan sairauspäivärahaa, taikka työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaava ei ole työllistyessään oikeutettu sairauspäivärahaan vanhan sairauden uusiutuessa ennen kuin työskentely on kestänyt yhdenjaksoisesti 12 kuukautta. Vastaavassa tilanteessa työnantajakaan ei ole oikeutettu palkanmaksuajalta sairausvakuutuskorvaukseen. Sairauspäivärahaa saaneen henkilön palkkaamisesta työnantajalle aiheutuva taloudellinen riski voi tosiasiallisesti muodostua työllistämisen esteeksi. Tällaista henkilöä työnantajan ei kannata palkata ennen kuin oikeus sairauspäivärahaan on palannut 12 kuukauden työkykyisyysjakson jälkeen. Tässä tilanteessa työnhakijan aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta työmarkkina-asemansa parantamiseen ei myöskään nykysäännöksillä tueta. Vakuutetulle saattaa olla esim. edullisempaa pysyä työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana työkyvyttömyydestään huolimatta kuin yrittää vaikkapa opiskella. Jos henkilö epäonnistuu näissä opinnoissa, kyseistä aikaa ei voida rinnastaa työkykyisyysaikaan.

Nykytilanne ei ole hyvä. Sairausvakuutuksen päiväraha on tarkoitettu korvaamaan lyhytaikaisesta työkyvyttömyydestä aiheutuvaa ansionmenetystä. Myöskään työttömänä työnhakijana oleminen ei ole tarkoituksenmukainen toimeentulonturvan järjestämistapa sairauden pitkeytyessä.

Kuvattujen ongelmien korjaamiseksi esillä on ollut erilaisia toimenpide-ehdotuksia. Ensinnäkin järjestelmää olisi mahdollista selkeyttää siten, että oikeus uuteen sairauspäivärahaan syntyi aina, kun edellisestä enimmäisajasta on kulunut 12 kuukautta. Tämä tarkoittaisi, että tällöin ei enää edellytettäisi yhdenjaksoista 12 kuukauden mittaista työkykyisyyttä ja sen arviointia. Lisäksi olisi mahdollista luopua ns. työkykyisyyteen liittyvien rinnastustilanteiden määrittelemisestä. Periaatteessa nykyisin jo näin tapahtuu, jos henkilö hakee enimmäisajan täytyttyä työkyvyttömyyseläkettä ja ilmoittautuu samalla työttömäksi työnhakijaksi.

Esillä on ollut myös mahdollisuus sairauspäivärahan maksamiseen eräissä tilanteissa enimmäisajan täyttymisen estämättä. Ensinnäkin oikeus sairauspäivärahaan voisi syntyä tilanteessa, jossa henkilö palaa töihin ja vanha sairaus aika ajoin uusiutuu aiheuttaen useita lyhytaikaisia työkyvyttömyysjaksoja. Kyseisessä tilanteessa säännöksen joustavoittaminen kannustaisi ja tukisi työelämään siirtymistä, vähentäisi työnantajan taloudellista riskiä ja poistaisi työhön hakeutuvan epävarmuutta mahdollisista väliinputoamisista.

Toiseksi esillä on ollut tilanne, jossa enimmäisajan estämättä sairauspäivärahakautta voitaisiin jatkaa siinä tapauksessa, että päivärahakaudella ei ole ehditty selvittää kuntoutusmahdollisuuksia. Tällöin sairauspäivärahaa voitaisiin maksaa siihen saakka, kun kuntoutusmahdollisuudet on selvitetty. Tämä vaihtoehto voisi johtaa hoidon saatavuuden ja kuntoutuksen tarpeen arvioinnin viivästyminen yhä enemmän, kun tiedossa olisi mahdollisuus päivärahan maksun pidentämisestä.

Sairausvakuutuksen enimmäisajan sääntelyä tulisi nykyisestä joustavoittaa. Ensimmäisessä vaiheessa tulisi lainsäädäntöön toteuttaa sellaiset välttämättömät muutokset, joilla poistetaan

suoranaiset työllistymisen esteet ja pahimmat kannustinongelmat. Sairausvakuutuslakia tulisi ensitilassa tarkistaa siten, että sairauspäivärahan enimmäisajan estämättä sairauspäivärahaa voitaisiin maksaa tilanteessa, jossa henkilö palaa työhön ja hänen aikaisempi sairautensa uusiutuu aiheuttaen työkyvyttömyyttä. Laissa tulisi määritellä, miten pitkällä työsuhteella oikeus uuteen sairauspäivärahaan syntyisi sekä sairauspäivärahan enimmäiskesto näissä tilanteissa. Myöhemmässä vaiheessa tulisi arvioida laajemmin enimmäisaikaa koskevan sääntelyn tarkistamista ottaen huomioon mm. edellä esitetyt kehittämistarpeet. Laajempaa uudistustarvetta arvioitaessa tulee tarkastella, miten muilla keinoilla voitaisiin ehkäistä ja vähentää tässä kuvattunkaltaisen tilanteen syntyminen erityisesti kuntoutuksen keinoin. Edellä kohdassa 3.3.3. on esitetty toimenpiteitä kuntoutuksen kehittämiseksi ja lisäksi Kela on käynnistänyt ns. KYKY-pilottihankkeen, jossa tavoitteena on varhaisella puuttumisella estää asiakkaan työkyvyttömyyden pitkittyminen ja edistää sairauspäivärahaa saavien työhön paluuta.

Eläkkeen lepäämään jättämiseen liittyvien tulo rajojen tarkistaminen

Vuoden 2010 alusta tulee voimaan eläkkeiden lepäämään jättämistä koskevat säännösmuutokset (kts. edellä kohta 3.2.1.). Muutoksen tavoitteena on poistaa lainsäädännössä olevia työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden työhön hakeutumisen esteitä. Muutos parantaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua jäljellä olevalla työkyvyllään työelämään. Samalla pyritään lisäämään halukkuutta satunnaisten ja lyhytaikaisten töiden vastaanottamiseen.

Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös eläkkeen lepäämään jättämiseen liittyvään ansaintarajaan. Kiinteämääräinen ansaintaraja ei seuraa yleistä ansiotason kehitystä. Eduskunta on hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa (EV 105/2009 - HE 72/2009) edellyttänyt, että kokeilulain aikana 600 € ansiorajan ja eläkkeen lepäämistä koskevan kahden vuoden enimmäisajan toimivuutta seurataan ja arvioidaan niiden muutostarpeet lainsäädännön jatkovalmistelussa.

Hallitus on päättänyt, että takuueläke otetaan käyttöön maaliskuun alusta 2011 lukien. Tässä yhteydessä tulisi arvioida myös eläkkeen lepäämään jättämisen kiinteämääräisen ansaintarajan tarkistamista suhteessa takuueläkkeen määrään.

Osatyökyvyttömyyseläke kansaneläkkeeseen¹¹

Viime vuosina on usealla taholla (valtioneuvosto, ETK ja TEM) asetettu työryhmiä selvittämään, kuinka työn kannustavuutta voitaisiin parantaa ja osittaisen työkyvyn käyttöönottoa lisätä. Asiaa on pohdittu mm. ikääntymispolitiikan selvityshankkeessa, eläkkeen lepäämään jättämistä koskevia säännöksiä pohtineessa eläkeasiantuntijaryhmässä sekä selvitysmies Mika Vuorelan raportissa. Lisäksi osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla ja nykyisten järjestelmien toimivuutta on käsitelty mm. OECD:n laatimassa Suomen työkyvyttömyyspolitiikan arvioinnissa (2009) sekä erillisissä työkyvyttömyyseläkkeen saajien työssä oloa ja työhalukkuutta käsitelleissä selvityksissä.

Väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heikentyessä on tullut entistä tärkeämmäksi tarkastella myös työkyvyttömyyseläkejärjestelmää työllisyyden ja elinkaarenaikaisen työn lisäämisen näkökulmasta. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmää tulisi kehittää niin, että se tukee vammaisten ja vajaakuntoisten mahdollisuuksia hyödyntää jäljellä olevaa työkykyään ja osallistua voimiensa ja halujensa mukaan työelämään. Työhön osallistumista tukeva järjestelmä myös ehkäisisi sosiaalista sekä taloudellista syrjäytymistä sekä antaisi mahdollisuuden kartuttaa tulevaa vanhuuseläkettä. Yhtenä kehittämis ehdotuksena eri selvityksissä on nostettu esille osatyökyvyttömyyseläkkeen käyttöön ottaminen myös kansaneläkejärjestelmässä.

¹¹ Esitys perustuu Kelan osatyökyvyttömyyseläkettä pohtineen työryhmän selvitykseen (5.10.2009) Osatyökyvyttömyyseläke kansaneläkkeeseen – toteuttamisvaihtoehtoja ja havaintoja eläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Suomessa osatyökyvyttömyyseläkkeitä käytetään huomattavasti vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa osaeläkkeellä oli vuoden 2008 lopussa 7,2 % kaikista työkyvyttömyyseläkkeen saajista ja 8,9 % työeläkelakien mukaisten työkyvyttömyyseläkkeiden saajista. Ruotsissa osaeläkkeiden osuus oli samana vuonna 28,5 % ja Norjassa 18,4 %. Suomen työeläkejärjestelmässä osaeläkkeen käyttö on tällä vuosikymmenellä huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2007 työeläkejärjestelmän uusista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyjistä 14,5 % sai osaeläkettä.

Työeläkejärjestelmästä saatujen kokemusten mukaan osatyökyvyttömyyseläkettä käytetään etenkin työkyvyn heikkenemisprosessissa työuran pidentäjänä. Toisaalta osaeläkettä käytetään jonkin verran työkyvyn palautumisprosessissa: täydeltä eläkkeeltä siirrytään työkyvyn kohentuessa joko jatkuvalla osatyökyvyttömyyseläkkeelle tai osakuntoutustuelle eli määrääkäselle osatyökyvyttömyyseläkkeelle. Vuonna 2008 yhteensä 1 665 työeläkejärjestelmän osatyökyvyttömyyseläkettä muuttui tädeksi eläkkeeksi ja 1 028 täyttä eläkettä muuttui osaeläkkeeksi.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen lisäksi vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä ja työhön paluuta on pyritty edistämään kehittämällä eläkkeiden lepäämään jättämissäännöksiä. Tämän lisäksi kansaneläkejärjestelmässä tulisi ottaa käyttöön osatyökyvyttömyyseläke, joka olisi eläkevähenteinen. Eläkevähenteisessä mallissa työeläkelaitoksen osatyökyvyttömyyseläkeratkaisu tarkoittaisi käytännössä osatyökyvyttömyyseläkettä myös kansaneläkkeenä, mikäli siihen eläkevähenteisenä jäisi oikeus. Kansaneläkejärjestelmässä olisi kuitenkin oma osatyökyvyttömyyden määritelmä, ja ratkaisutoiminnassa sovellettaisiin täyden työkyvyttömyyseläkkeen tapaan ennakoilmoitus- ja neuvottelumenettelyä, millä pyrittäisiin ehkäisemään eriäviä työkyvyttömyyseläkeratkaisuja kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän välillä. Kansaneläkkeen osaeläkkeen määrä laskettaisiin täyden eläkkeen tapaan sen jälkeen, kun työeläkkeen määrä on selvillä. Kansaneläkelain mukainen osatyökyvyttömyyseläke olisi määrältään puolet täyden kansaneläkkeen määrästä eläkevähenteisyyden periaatetta noudattaen.

Eläkevähenteisessä mallissa kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeen ansaintaraja noudattaisi pääsääntöisesti työeläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeen ansaintarajaa. Työeläkkeen ansaintarajan ylittyessä myös kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläke jätettäisiin lepäämään. Vuoden 2010 alusta työeläkelakien mukainen työkyvyttömyyseläke jätetään lepäämään, jos henkilön työansiot ovat yli 600 €/kk ja ne ylittävät myös 60 % työkyvyttömyyttä edeltävästä vakiintuneesta keskiansiosta. Pelkästään kansaneläkkeeseen oikeutetut voisivat myös hakeutua osatyökyvyttömyyseläkkeelle tehden jäljellä olevan työkyvyn puitteissa osa-aikatyötä. Pelkän kansaneläkkeen saajilla ansaintaraja olisi kiinteä, enintään 900 €/kk. Pientä työeläkettä saavien asema osatyökyvyttömyyseläkkeen aikaisiin ansioihin puolestaan turvattaisiin säätämällä erityisestä vähimmäisrajasta, johon saakka henkilö voisi eläkkeellä ollessaan ansaita. Kansaneläkejärjestelmässä tulisi noudattaa samaa periaatetta kuin työeläkejärjestelmässä, jossa osatyökyvyttömyyseläkkeen myöntäminen ei edellytä työsuhteen voimassaoloa. Osatyökyvyttömyyseläkkeelle tulisi voida siirtyä kuten työeläkejärjestelmässä suoraan ilman edeltävää täyttä työkyvyttömyyseläkettä.

Työeläkelakien mukaan henkilöllä on oikeus saada ennakkopäätös siitä, täyttääkö hän osatyökyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytykset. Kansaneläkelakiin tarvittaisiin vastaavanlainen säännös, sillä ennakkopäätöksen perusteella henkilö saisi tiedon mahdollisesta osatyökyvyttömyyseläkeoikeudestaan ja tulevan eläkkeen määrästä. Henkilöllä olisi mahdollisuus arvioida mm. sitä, onko osaeläke riittävän suuri turvaamaan toimeentulon eli kannattaako sitä hakea vai olisiko esim. työttömyysetuus edullisempi.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen käyttöön ottaminen voimaantulovaiheessa lisää kansaneläkemenoja n. 18 milj. €. Kelan arvion mukaan vuosittain osatyökyvyttömyyseläkkeelle voisi siirtyä n. 2 000 henkilöä, mikä lisäisi kansaneläkemenoja noin viidellä miljoonalla eurolla vuo-

dessa. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on vähentää täysien työkyvyttömyyseläkkeiden tarvetta. Muutoksella voitaisiin rohkaista myös työkyvyttömyyden perusteella kansaneläkettä saavia uskaltautumaan nykyistä herkemmin töihin ja lisäämään työntekoa, kun eläkkeen ansaintarajan ylitys ei johtaisi eläkkeen menettämiseen taikka lepäämään jättämiseen. Myös osaetuudelle pääseminen oikea-aikaisesti voi myöhentää täyden työkyvyttömyyseläkkeen alkamista. Kustannuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että osa osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtävistä siirtyisi osaetuuden puuttuessa täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle.

Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen

Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuutta laajennetaan vuoden 2010 alusta siten, että työtoimintaan olisivat velvollisia osallistumaan muutkin kuin nuoret työttömät (alle 25 v.). Edellä kohdassa 3.3.1. on esitetty kuntouttavasta työtoiminnasta säädettyssä laissa määritellyn aktivointisuunnitelman toteuttamisen tehostamista koskevia esityksiä. Tarkoituksenmukaista olisi, että aktivointisuunnitelma tehtäisiin työttömän työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti jo nykyistä aikaisemmin. Näin voitaisiin paremmin ehkäistä syrjäytymistä sekä uhkaavaa työmarkkinakelpoisuuden menettämistä.

Kuntouttavan työtoiminnan ajalta työtoimintaan osallistuvan toimeentulo turvataan siitä etuusjärjestelmästä, jonka piirissä hän on ollut ennen työtoiminnan aloittamista. Lisäksi toimintaan osallistuvalla voidaan maksaa vuoden 2010 alusta käyttöön otettava ns. aktivointilisä laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti sekä ylläpitokorvausta tai toimintarahaa. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla korvataan lisäksi toimeentulotuesta matkakustannukset.

Mainitun aktivointilisan maksaminen on rajattu työttömiin, jotka saavat työttömyyspäivärahaa (ansio- tai peruspäiväraha). Aktivointilisaan on oikeus työmarkkinatukea saavalla, joka aloittaessaan esim. kuntouttavan työtoiminnan on saanut työmarkkinatukea enintään 500 päivältä tai enintään 180 päivältä sen jälkeen, kun hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan täyttymisen vuoksi. Jos kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan toimeentuloturva perustuu toimeentulotukeen, hän ei ole oikeutettu kyseiseen aktivointilisaan. Tätä lisää ei ole myöskään mahdollista maksaa siinä tapauksessa, että kuntouttava työtoiminta järjestetään työttömyyden kestänyt hyvin pitkän aikaa. TEM:n tilastojen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan siirtävistä noin 60 % on saanut työmarkkinatukea vähintään 1 000 päivää. Enintään 500 päivää työmarkkinatukea on saanut noin viidennes työtoimintaan siirtyessä.

Kunnan velvollisuutena on järjestää kuntouttava työtoiminta laissa määritellyt edellytykset täyttävälle henkilölle. Työtoiminnan ajalta valtio maksaa työmarkkinatukimenot kokonaisuudessaan tai puolet toimeentulotukimenojen perusosasta. Lisäksi kunta saa valtiolta korvausta (10,09 €) kustakin työtoimintaan osallistuvasta kultakin työtoimintapäivältä. Työtoiminnan järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin kunnat saavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta.

Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on sekä kunnissa että järjestöissä. Arviolta noin puolet työtoiminnasta järjestetään kunnan omana toimintana ja puolet ostopalveluna. Nykyisin paikkoja ei ole riittävästi tarpeeseen nähden. Työpankkikokeilussa havaittiin, että nykyisin toimii monien yhteisöjen ylläpitämiä työpaikkoja, joita voitaisiin hyödyntää kuntouttavaa työtoimintaa kehitettäessä. Tältä toiminnalta puuttuu selkeä valtakunnallinen ohjaus ja tuki. Sen järjestämiseksi on sovittava valtion, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken tavasta, jolla hyväksi koettuja malleja voitaisiin viedä eteenpäin ja hyödyntää nykyistä paremmin kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä.

Kuntouttava työtoiminta on yksi vaihe työllistymisprosessin kokonaisuudessa ja sen kytkeminen muuhun kuntoutukseen ja työelämäyhteyksiin on ratkaisevaa. Kuntouttavaa työtoimintaa tulisi kehittää myös siten, että sitä voitaisiin hyödyntää henkilön työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa. Mikäli työllistymis- tai aktivointisuunnitelmaa tehtäessä todetaan esim. tarve selvit-

tää henkilön psykososiaalista työ- ja toimintakykyä, asiakas tulisi ohjata jo työttömyyden alkuvaiheessakin kuntouttavan työtoiminnan tai tarvittaessa sosiaali- ja terveystalvelujen piiriin. Näin voitaisiin nykyistä varhemmin mahdollistaa siirtymät hoitoon ja kuntoutukseen, muihin aktiivitoimenpiteisiin sekä edelleen työelämään.

Kuntien kannusteita järjestää toimintaa voitaisiin lisätä korottamalla työtoimintapäivästä maksettavan korvauksen määrää. Korotettua korvausta maksettaisiin sellaisesta kunnan järjestämästä tai hankkimasta kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa asiakas osallistuisi työtoimintaan vähintään 18 tuntia viikossa. Kuntouttavaan työtoimintaan tulee nykyisin osallistua vähintään yhtenä päivänä viikossa ja vähintään 4 tuntia päivässä. Mikäli toimintaa järjestettäisiin alle 18 tuntia viikossa, valtion korvaus olisi 10,09 €/pvä. Korotetun korvauksen taso arvioitaisiin jatkovalmistelun yhteydessä, kun on saatu kokemuksia kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentamisen vaikutuksista työtoiminnan sisältöön ja kustannuksiin.

Asiakkaan kannusteita osallistua nykyistä velvoittavammin työtoimintaan tulisi myös parantaa. Vuoden 2010 alusta käyttöön otettava ns. aktivointilisä ei siihen liittyvien rajausten vuoksi koske kuin osaa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista. Yhdenvertaisen kohtelun aikaansaamiseksi sekä työtoimintaan osallistumisen kannusteiden parantamiseksi ns. aktivointilisan saamisen ehtoja tulisi muuttaa koskemaan laajemmin pitkäaikaistyöttömiä, jotta kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva olisi siihen kaikissa tilanteissa myös oikeutettu. Lisäksi aktiivilisä tulisi ulottaa koskemaan niitä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvia, joiden toimeentuloturva työtoiminnan ajalta perustuu toimeentulotukeen. Aktivointilisä koskisi sellaiseen kuntouttavaan työtoimintaan osallistumista, jota järjestetään vähintään 18 tuntia viikossa.

Vammaistukeen työssäkäyntilisä

Vammaistuen tavoitteena on tukea työikäisten pitkäaikaisesti sairaiden tai vammaisten henkilöiden selviytymistä jokapäiväisessä elämässä, osallistumista työhön tai opiskeluun. Vammaistuen saajia on noin 11 200. Määrä on pysynyt lähes samana vuodesta toiseen. Vammaistuki on tavoitteestaan huolimatta heikko kannustin vammaisten henkilöiden työelämään pyrkimiselle tai vajaakuntoisten työntekijöiden ansiotyön jatkamiselle. Noin puolet vammaistuen saajista siirtyy eläkkeelle vuoden sisällä vammaistuen myöntämisestä.

Erityisesti perusvammaistuella ei ole kovin paljon merkitystä työelämään kannustavan tai eläkkeelle siirtymishetkeä myöhentävän tavoitteen kannalta. Sen sijaan ylin vammaistuki näyttäisi kannustavan muun muassa varhaiskuuroja osallistumaan työelämään. Lainsäädännön mukaan sokeat ja varhaiskuurot sekä liikuntakyvyttömät ovat automaattisesti oikeutettuja ylimpään vammaistukeen. Sokeat ja liikuntakyvyttömät voivat valita ylimmän vammaistuen sijasta kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen, vaikka he jatkaisivat palkkatyösäään. Sen sijaan varhaiskuuroilla ei ole automaattista oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Vammaistukea voitaisiin kehittää työllistymistä paremmin tukevaksi nostamalla vammaistuen tasoa tai muuttamalla vammaistuen myöntämiskriteereitä, mutta tällöin tuki kohdentuisi myös niille, jotka eivät ole työssä tai tuen ulkopuolelle jäisi tukea tarvitsevia ryhmiä. Tällöin muutoksella ei olisi toivottua kannustinvaikutusta. Sen vuoksi vaikutuksiltaan parhaalta näyttää malli, jossa tuki kohdistetaan erityisesti työssäkäyviin vammaistuen saajiin.

Vammaistuen kriteerit täyttävälle työssä käyville vammaisille ja vajaakuntoisille maksettaisiin vammaistuen lisäksi erillinen työssäkäyntilisä. Lisä voitaisiin maksaa mihin tahansa vammaistuen kolmesta tasosta, mutta käytännössä se tulisi yleensä myönnettäväksi joko perus- tai korotettuun vammaistukeen. Tällainen lisä pienentäisi eläkkeen ja vammaistuen euromääräistä eroa ja kannustaisi työssä käymiseen eläkkeen sijasta. Vammaistuen aikana ei ole ansaintarajaa, joka rajoittaisi ansioiden määrää.

Jotta työssäkäyntilisällä saavutettaisiin tavoiteltu vaikutus, lisän tulisi olla selkeästi vaihtoehto eläkkeelle. Erityisesti vammaisille maksettavien tukien rahallisen korvausmäärän tulisi ylittää lähelle kansaneläkkeen määrää. Työssäkäyntilistä voisi olla 150 €/kk. Kiinteämääräisenä se olisi toimeenpanon kannalta selkeä ja yksinkertainen eikä siihen liittyisi uusia kannustinongelmia. Työssäkäyntilisen tulisi olla veroton, kuten vammaistukikin on. Lisän myöntämiselle ei asetettaisi aikarajaa, vaan lisä maksettaisiin aina, kun vammaistukea saava henkilö on ansiotyössä. Ansioiden tai työajan tulisi kuitenkin ylittää erikseen päätettävä vähimmäismäärä.

Jos noin 4 500 vammaistuen saajaa olisi oikeutettu työssäkäyntilisään, lisäkustannukset olisivat noin 8 milj. €/v. Heidän kohdallaan työssä jatkaminen ja siitä seuraavat eläkemenojen ja hoitotuen säästöt kattaisivat työssäkäyntilisästä aiheutuvat kustannukset jo varsin lyhyen työssä jatkamisen perusteella.

Eläkkeeltä työhön ja sitä kautta vammaistuen piiriin siirtyviä arvioidaan alkuvaiheessa olevan alle 500 vuodessa. Tällöin työssäkäyntilisästä aiheutuvat kustannukset heidän osaltaan olisivat enintään 0,9 milj. €/v. Eläke- ja hoitotukikustannukset alenisivat kuitenkin vammaistukikustannusten nousua enemmän. Lisäksi työssä jatkaminen ja työllistymisen tuottamat verot pienentäisivät bruttokustannuksia.

Vammaistuen kehittäminen mahdollistaisi myös eläkkeen lepäämäänjättämiskäytännön jatkokehittämisen siten, että työssäkäyntilistä otettaisiin käyttöön jo eläkkeen ollessa lepäämässä. Tällöin eläkkeen lepäämään jättämisen ajan maksettaisiin se vammaistuki, johon henkilö on sairautensa tai vammansa perusteella oikeutettu, sekä siihen liitettävä työssäkäyntilistä. Eläkkeen lepääminen koskisi siten vain eläkkeelle palaamista ilman uutta eläkeharkintaa eikä siihen liitettäisi ylimmän vammaistuen maksamista. Tämä tekisi siirtymisen eläkkeeltä vammaistuelle ja päinvastoin joustavammaksi. Kun kyse on täyttä kansaneläkettä saavasta henkilöstä, lepäämään jättämisaikaa olisi mahdollista pidentää nykyisestä, jolloin eläke ja vammaistuki voisivat vuorotella tarpeen mukaan ja siirtyminen etuudelta toiselle perustuisi omaan ilmoitukseen.

Työssäkäyntilistä mahdollistaisi myös joihinkin vammoihin tai sairauksiin liitettyjen erityissäännösten lakkauttamisen. Tällöin sokeat, liikuntavammat ja varhaiskuurot saisivat vammaistuen ja työssäkäyntilisen samojen säännösten mukaan kuin muutkin vammaistuen saajat eikä erityissäännöksiä tarvittaisi.

Työttömien työkyvyn edistäminen

Työttömäksi joutuvalla sekä lomautettavalla tehdään oman työterveyshuollon toimesta ainakin tarvearvio, jossa arvioidaan henkilön terveydentilan seurannan tarve sekä ammatillisen ja lääkinnällisen kuntoutuksen tarve ja hänet ohjataan tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin. Työterveyshuolto ohjaa tarvittaessa henkilön perusterveydenhuollon palvelujen piiriin. Nykyisessä työterveyshuoltolainsäädännössä työttömyyden uhatessa henkilölle annettava neuvonta ja ohjaus sisältyvät työnantajaa velvoittavaan työterveyshuoltoon.

Kuntien tulee nimetä terveydenhoitaja, joka vastaa perusterveydenhuollossa työterveyshuollon palvelujen ulkopuolella olevien työkäisten terveyttä ja työkykyä tukevista palveluista. Jos perusterveydenhuollossa ei ole osoitettavissa tai käytettävissä tarvittavaa terveydenhoitajan henkilöresurssia, perusterveydenhuolto voisi järjestää tarvittavan palvelun ostopalveluna ensisijaisesti kunnan järjestämästä työterveyshuollosta.

Kunnille on suunnattu pitkäaikaistyöttömien terveystarkastuksia ja terveydenhuollon tehostamista varten sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän kautta miljoona euroa vuonna 2006 ja 2 milj. € vuodesta 2007 alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut kirjeitse kuntia ja kuntayhtymiä pitkäaikaistyöttömien terveystarkastusten ja terveydenhuollon sekä niihin liittyvän hallinnollisen yhteistyön tehostamiseen.

Pitkäaikaistyöttömien terveydenhuollon kehittämishanke käynnistyi vuonna 2007. Tavoitteena on tukea työttömien terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn parantamista sekä selvittää muun muassa työllistymistä estäviä tekijöitä. Terveystarkastusten aikana neuvotaan ja ohjataan terveyteen ja työkykyyn liittyvissä asioissa sekä ohjataan tarvittaessa hoitoon ja kuntoutukseen. Terveystarkastukset tulisi liittää osaksi aktivointitoimintaa ja muodostaa palvelujen kokonaisuus. Toimintaa ja menetelmiä kehitetään työttömien työkyvyn parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Kehitetyt toimintamallit levitetään kuntien, terveyskeskusten ja työvoiman palvelukeskusten käyttöön.

Työttömäksi jäävien ja työttömänä olevien terveystalvija kehittämällä voitaisiin tukea henkilön työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä, palauttamista ja edistämistä sekä siten parantaa henkilön työmarkkinavalmiuksia. Asian jatkovalmistelu tulee arvioitavaksi käynnissä olevan hankkeen valmistuttua.

Byrokratialoukkujen vähentäminen

Byrokratiaviiveet osaltansa nostavat kynnyistä satunnaisten, lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen. Byrokratialoukkuja koskevia esityksiä on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu jäljempänä kappaleessa 4.

Vaikeasti työllistyvien ja osa-työkykyisten työllistymisedellytysten parantamista koskevat komitean ehdotukset:

17) Valtakunnallisen työpankkimallin käynnistämiseksi kokeilua jatketaan vuonna 2010

Tarkoituksena on vakinaistaa toimintamalli ja vuoden 2010 aikana hankitaan kokemuksia uudesta toimintamallista, jossa pyritään uudella tavalla luomaan polkuja avoimille työmarkkinoille.

Kustannukset: Kokeilu rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön toimesta vastaavasti kuin vuonna 2009. Kustannusarvio on noin 0,4 milj. € (toteutetaan menokehysten puitteissa).

Valmistelu ja toimeenpano: STM ja TEM yhteistyössä

18) Sairauspäivärahan enimmäisajan joustavoittaminen työllistymisen esteiden vähentämiseksi

Sairauspäivärahan enimmäisaikaa koskevia säännöksiä joustavoitetaan. Sairausvakuutuslakia muutetaan siten, että enimmäisajan estämättä sairauspäivärahaa voidaan maksaa tilanteessa, jossa vakuutettu palaa työhön ja hänen aikaisempi sairautensa aiheuttaa uudelleen työkyvyttömyyttä ennen kuin henkilö on ollut työssä 12 kuukautta. Laissa määriteltäisiin minkälaisella työsuhteella oikeus päivärahaan syntyisi sekä sairauspäivärahan kesto tässä tilanteessa. Eriksen selvitetään sairauspäivärahan enimmäisaikaan liittyvät muut tarkistustarpeet.

Kustannukset: Muutoksen kustannusvaikutukset ovat ensisijassa järjestelmien välisiä eli sairausvakuutuksen menot voivat kasvaa, mutta vastaavasti työttömyysturvan menot alenevat. Muutoksen piirissä olevat kuuluvat jo lähtökohtaisesti työttömyysturvajärjestelmän piiriin. Lisäksi sairauspäiväraha-oikeuteen liitetty työllistymisedellytys tarkoittaa sitä, että ehdotettu muutos olisi kustannuksia säästävä toimenpide.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle.

19) Eläkkeen lepäämään jättämiseen liittyvän kiinteämääräisen ansaintarajan korottaminen

Eläkkeen lepäämään jättämisen kiinteämääräinen ansaintaraja määritellään suhteessa käyttöön otettavan takuueläkkeen tasoon vastaavasti kuin sen määrä on vuoden 2010 alusta suhteutettu

täyden kansaneläkkeen tasoon. Ansaintarajan määrä voisi olla 700 €.

Kustannukset: Muutoksella olisi etuusmenoja säästävä vaikutus.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä on vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle ja työeläkelaitoksille.

20) Kansaneläkkeessä otetaan käyttöön osatyökyvyttömyyseläke

Tarkoituksena on kannustaa osatyökykyisiä osallistumaan nykyistä laajemmin työelämään, madaltamaan kynnystä siirtyä työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön sekä myös siirtää täyden työkyvyttömyyseläkkeen alkamista myöhäisemmäksi. Osatyökyvyttömyyseläke olisi eläkevähenteinen. Eläkevähenteisessä mallissa työeläkelaitoksen osatyökyvyttömyyseläkeratkaisu tarkoittaisi käytännössä osatyökyvyttömyyseläkettä myös kansaneläkkeenä, mikäli siihen eläkevähenteisenä jäisi oikeus. Kansaneläkejärjestelmässä olisi kuitenkin oma osatyökyvyttömyyden määritelmä ja ratkaisutoiminnassa sovellettaisiin täyden työkyvyttömyyseläkkeen tapaan ennakoilmoitus- ja neuvottelumenettelyä, millä pyrittäisiin ehkäisemään eriäviä työkyvyttömyyseläkeratkaisuja kansaneläke- ja työeläkejärjestelmän välillä. Osa-eläkkeen määrä laskettaisiin täyden eläkkeen tapaan sen jälkeen, kun työeläkkeen määrä on selvillä, ja se olisi määrältään puolet täyden kansaneläkkeen määrästä eläkevähenteisyyden periaatetta noudattaen.

Kustannukset: Kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläkkeen voidaan arvioida vähentävän täyden eläkkeen tarvetta. Muutoksen voimaantulosta aiheutuvat välittömät lisäkustannukset kansaneläkejärjestelmässä olisivat noin 18 milj. euroa, jos kaikki työeläkejärjestelmän osatyökyvyttömyyseläkettä saavat, joilla eläketulojen puolesta olisi oikeus kansaneläkkeeseen, hakisivat kansaneläkettä uuden lain tultua voimaan. Heistä noin 5 700 on edelleen työssä, jolloin eläke parantaa heidän toimeentuloaan. Osa tulonnoususta palautuu verotuksen kautta. Noin 2 500 eläkkeensaajaa ei ole tällä hetkellä työssä, vaan työttömyysturvan piirissä, jolloin työttömyysmenot vähenevät vastaavasti, kun eläke vähennetään täysimääräisesti työttömyysetuudesta.

Uusina tapauksina osatyökyvyttömyyseläkkeelle voisi Kelan arvion mukaan siirtyä noin 2 000 henkilöä, jotka eivät täytä täyden työkyvyttömyyseläkkeen kriteerejä. Heidän osaltaan kustannukset olisivat noin 5 milj. euroa vuodessa. Nämä henkilöt ovat pääosin työttömyysturvan piirissä, jolloin työttömyysetuuden kustannukset vähenisivät vastaavasti.

Osatyökyvyttömyyseläke mahdollistaa myös siirtymisen täydeltä työkyvyttömyyseläkkeeltä osaeläkkeelle, ja täydentää näin eläkkeen lepäämään jättämismenettelyä väylänä eläkkeeltä takaisin työelämään. Näissä tilanteissa kansaneläkemenot pienenevät.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä on vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu Kelalle.

21) Vammaistukeen lisätään työssäkäyntilisä

Vammaistukea kehitetään siten, että se kannustaa nykyistä paremmin työhön sijoittumista. Vammaistukeen lisätään työssäkäyntilisä, jota maksetaan työssäkäyville vammaistuen saajille korvaukseksi työkyvyn vajauksesta ja työssäkäyntiin liittyvistä erityiskustannuksista. Työssäkäyntilisä on 150 €/kk.

Kustannukset: Vammaistuella ei ole onnistuttu lisäämään työhön suuntautumista. Työssäkäyntilisan tarkoituksena on palkita työhön osallistumisesta. Jos 4 500 vammaistuen saajaa olisi oikeutettu työssäkäyntilisään, lisäkustannukset olisivat enintään noin 8 milj. €/v. Heidän kohdallaan työssä jatkaminen ja siitä seuraavat eläkemenojen ja hoitotuen säästöt kattaisivat työssäkäyntilisästä aiheutuvat kustannukset jo lyhyen työssä jatkamisen perusteella.

Lisän tarkoituksena on myös houkuttaa eläkkeellä jo olevia siirtymään työelämään. Eläkkeeltä työhön siirtyviä arvioidaan alkuvaiheessa olevan alle 500 vuodessa. Tällöin suorat kustannukset heidän osaltaan olisivat enintään 0,9 milj. €/v. Eläke- ja hoitotukikustannukset alenisivat kuitenkin vammaistukikustannusten nousua enemmän. Lisäksi työssä jatkaminen ja työllistymisen tuottamat verot pienentävät bruttokustannuksia.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu Kelalle.

22) Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen siten, että toiminta loisi nykyistä paremmat edellytykset siirtyä asteittain työelämään.

Kuntouttavan työtoiminnan sisältöä tulisi kehittää siten, että se tukee nykyistä paremmin siirtymiä työelämään. Työtoiminnan velvoittavuutta lisätään kuitenkin siten, että velvoittavampaan toimintaan kykenemättömille turvataan edelleen mahdollisuus osallistua nykyisen kaltaiseen työtoimintaan. Kuntouttavasta työtoiminnasta kunnille maksettava korvaus esitetään porrastettavaksi siten, että velvoittavamman työtoiminnan korvaus olisi nykyistä (10,09 €/hlö/pvä) korkeampi. Korvauksen taso arvioidaan jatkovalmistelun yhteydessä, kun on saatu kokemuksia vuoden 2010 alusta toteutettavan kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikärajan poiston vaikutuksista työtoiminnan sisältöön ja sen kustannuksiin.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan kannusteita parannetaan siten, että oikeus ns. aktiivointilisään ulotetaan koskemaan myös kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla.

Kustannukset: Kustannukset arvioidaan jatkovalmistelun yhteydessä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä on vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu TE-hallinnolle ja kunnille. Uudistuksen vaikutuksia tulee arvioida laajapohjaisesti STM:n, TEM:n, Kelan, Kuntaliiton ja STKL:n yhteisessä työryhmässä.

3.4.7. Sosiaaliturvan vastikkeellisuus

Vuoden 2010 huhtikuun alusta työttömyysturvan karensseja koskevia säännöksiä on tarkoitus selkiyttää työllistymissopimuksen laatimiseen tai sen toteuttamiseen liittyvien laiminlyöntien osalta. Nykyisin laiminlyönnistä voi seurata 30, 60 tai 90 päivän pituinen korvaukseton määräaika laiminlyönnin seurauksena. Suunnitelman laatimisen laiminlyönnin seurauksia koskeva lainsäädäntö on osoittautunut epäselväksi. Säännöstä tarkistetaan vuoden 2010 alusta siten, että työnhakijalle asetettaisiin 15 päivän korvaukseton määräaika, jos hän toistuvasti jättää saapumatta suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen.

Toimeentulotukilain 10§:n mukaan perusosaa voidaan alentaa enintään 20 %, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hakija on kieltäytynyt ilman perusteltua syytä tarjotusta työstä, aktivointisuunnitelman tai kotoutumissuunnitelman laatimisesta, kuntouttavasta työtoiminnasta tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei toimenpidettä voida tarjota. Perusosaa voidaan alentaa 40 %, mikäli asiakas toistuvasti kieltäytyy edellä luetelluista toimenpiteistä. Alentamisen yhteydessä on aina laadittava suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, yhdessä toimeentulotuen hakijan (mikäli mahdollista) ja tarvittaessa yhteistyössä TE-hallinnon ja muiden viranomaisten kanssa. Perusosan alentaminen ei saa kuitenkaan olla kohtuutonta ja vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Alentaminen voi olla kestoltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan, mutta perusosa voidaan alentaa välittömästi edellisen alentamisen jälkeen, mikäli työstä kieltäytyminen jatkuu.

Perusosan alentamisesta ministeriön ohjeistus ei anna varsinaisesti tarkentavia ohjeita. Perusosan alentamisen soveltamiskäytännöistä kunnissa on lisäksi vähän tutkittua tietoa. Eri paikk-

kakunnilla käytännöt vaihtelevat. Usein esitetään väite, että työttömyysturvan karensseilla ei ole tosiasiallista vaikutusta, koska karenssin saanut henkilö voi aina turvautua toimeentulotukeen. Kuntien ohjeistuksissa kuitenkin ilmenee, että osassa kuntia perusosan 20 %:n alentamispäätöksen voi tehdä suoraan etuuskäsittelijä tapauksissa, joissa työmarkkinatuki katkeaa hakematta jättämisen tai karenssin vuoksi. Osassa kuntia perusosan alentamisen voi tehdä vain sosiaalityöntekijä tai -ohjaaja. Tämän vuoksi olisi tarpeen tehdä selvitys työttömyysturvan karenssien vaikutuksesta.

Koulutuksesta kieltäytyminen ei ole toimeentulotukilaissa peruste perusosan alennukselle, toisin kuin työmarkkinatuessa. Ammattikouluttamattomalla 18-24 -vuotiaalla on oikeus työmarkkinatukeen edellyttäen, että hän ei ole kieltäytynyt, eronnut tai erotettu työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Lisäksi edellytetään, että hän on hakeutunut soveltuvaan ammatilliseen koulutukseen, johon voidaan myöntää opintotukea, eikä hän ole kieltäytynyt, eronnut tai omasta syystä erotettu tällaisesta koulutuksesta. Lähtökohtaisesti työttömyysturvassa annetun karenssin tulisi johtaa myös toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Tähän, kuten kaikkeen toimeentulotukeen liittyvään, tulee liittää kohtuullisuusharkinta.

Ehdotuksen vaikutukset riippuvat siitä, kuinka muutos vaikuttaa kuntien kohtuullisuusharkintaan perusosan alentamisesta. Arviointia vaikeuttaa se, että perusosan alentamista ei tilastoida toimeentulotukitilastoon. Vuoden 2006 toimeentulotukitilaston mukaan 18–24 -vuotiaita tuen saajia oli noin 62 000. Heistä marraskuun asiakastietojen mukaan sai työttömyysturvan peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea 21 % ja jotain syyperusteista etuutta 58 %. Tulottomia tai pelkkää asumistukea saavia oli 34 %. Näin ollen voidaan arvioida, että tulottomia tai pelkkää asumistukea saavia 18–24 -vuotiaita nuoria on toimeentulotuen asiakkaina vuoden aikana noin 21 000.

Työnvälitystilaston 2009 puolivuotistilaston mukaan työmarkkinatuki evättiin noin 9 300 ammattikouluttamattomalta 18–24 -vuotiaalta koulutukseen hakeutumatta jättämisen tai keskeyttämisen vuoksi. Saatavilla ei ole tietoa siitä, kuinka moni ammattikouluttamaton 18–24 -vuotias on jättänyt hakematta työmarkkinatukea ja hakenut suoraan toimeentulotukea. Voidaan kuitenkin olettaa, että sängen suuri osa toimeentulotuella olevista 21 000 tulottomasta tai pelkkää asumistukea saavasta nuoresta ei täytä työmarkkinatuen ehtoa suoritetusta ammattikoulutuksesta.

Komitean ehdotus:

23) Toimeentulotuen perusosan alentamisen kriteereitä tarkistetaan koulutuksesta kieltäytymisen osalta.

Karenssiehdot määritellään siten että niitä käytetään tehokkaasti ja niillä on käytännössä merkitystä ihmisten valintojen ohjaajana. Toimeentulotuen osalta koulutuksesta kieltäytyminen lisätään alentamisperusteeksi siten, että täysi-ikäisen mutta alle 25-vuotiaan hakijan toimeentulotukea voidaan alentaa, jos hän on ilman perusteltua syytä keskeyttänyt tai kieltäytynyt koulutuksesta eikä ole näin oikeutettu työmarkkinatukeen, ellei tätä voida pitää kohtuuttomana.

Työttömyysturvan karenssien vaikutuksista esitetään tehtäväksi selvitys.

Kustannukset: Muutoksesta ei aiheudu lisäkustannuksia.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä on vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja muutoksen toimeenpano kuuluu kunnille. STM:n vastuulla on myös karenssiselvityksen teettäminen.

4. Byrokratialoukkujen vähentämiseen tähtäävät ehdotukset

4.1. Byrokratialoukkuja koskevien ehdotusten toimeenpano vuosina 2009-2011

4.1.1. Työttömyysetuuden ennakkomaksamisen joustavoittaminen

Sovitellut työttömyysetuudet maksetaan pääosin ilman viiveitä. Kaikkia soviteltuja työttömyysetuuksia (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) koskevista hakemuksista Kela käsitteli vuonna 2007 kahden viikon kuluessa 87,6 % ja kolmen viikon kuluessa 91,6 %. Jatkohakemukset käsiteltiin tätäkin nopeammin (92,5 % ja 95,5%). Työttömyyskassoissa on tilastoitu vain kaikki työttömyyspäivärahahakemukset, joten jatkohakemusten käsittelyajasta ei ole vastaavaa tietoa. Vuonna 2007 käsiteltiin työttömyyskassoissa sovitelluista päivärahoista 69,8 % kahden viikon kuluessa ja 90,5 % kolmen viikon kuluessa.

Sovitellun työttömyysturvan ennakkomaksun käyttöä on pyritty lisäämään huhtikuun alusta 2009 voimaan tulleella lain muutoksella. Tavoitteena on ollut pyrkiä entistä paremmin turvaamaan toimeentuloturvan katkeamattomuus, lyhentää maksuviiveitä ja siten helpottaa osaltaan lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamista. Ennakkomaksuja käytettiin ennen muutosta hyvin vähän, mikä on johtunut pääosin siitä, että ennakkomaksusta aiheutuu ylimääräistä työtä. Muutoksella väljennettiin ennakkomaksun käytön perusteita mm. poistamalla ennakkomaksun 70 %:n katto. Maksaja voi halutessaan maksaa koko päivärahan hakijan ilmoittaman palkan perusteella, mutta harkinta ennakon maksamisesta on aina maksajalla.

Heinäkuun alusta 2009 ennakkomaksumahdollisuutta laajennettiin koskemaan työttömyysetuutta kokonaisuudessaan. Muutoksen tarkoituksena on ollut mahdollistaa ennakon maksaminen ilman päätöstä eräissä tilanteissa enintään kahdelta kuukaudelta. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tarkoituksenmukaista olisi, että työttömyyskassa maksaisi ennakkoa pääsääntöisesti peruspäivärahan suuruisena, kun kyse ei ole sovitellun päivärahan maksamisesta. Ennako vähennettäisiin lähtökohtaisesti myöhemmin maksettavasta työttömyysetuudesta etuutta maksettaessa.

4.1.2. Jatkovalmisteluun siirtyneet asiat

Eräiden etuuksien tulokäsitteiden yhdenmukaistaminen

Työmarkkinatuen, yleisen asumistuen sekä lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hoitolisän tarveharkinnassa sovellettavat tulokäsitteet ovat laajat ja samalla jossain määrin toisistaan poikkeavat. Tuloina otetaan huomioon lähes kaikki verolliset ja verottomat ansio- ja pääomatulot. Jos tiettyä tuloa ei oteta huomioon, se on erikseen mainittu kyseisessä etuuslaisissa ns. etuoikeutettuna tulona. Näiden etuuksien tulojen arviointisäännökset poikkeavat toisistaan sekä sanonnaltaan että sisällöltään. Myös huomioon otettavista tuloista tehtävät vähennykset (esim. tulonhankkimisvähennys) poikkeavat toisistaan. Oman lisänsä sekä toimeenpanijalle että asiakkaalle aiheuttaa se, että vain asumistuessa omaisuudesta lasketaan tuloa.

Mainittuja kolmea etuutta tai ainakin kahta niistä maksetaan usein samanaikaisesti samaan talouteen. Mm. asumistuen saajaperheistä noin 60 %:ssa on myös työmarkkinatukea saava henkilö. Asiakkaan on vaikea ymmärtää sitä, että sama tulolaji arvioidaan etuustulona eri tavoin eri etuuksissa. Selvitys, jonka hän on ehkä jo antanut yhtä etuutta varten, ei välttämättä riitä, jos hän tai puoliso hakee toista etuutta, jossa sama tulo otetaan huomioon. Näistä syistä tulona huomioon otettava määrä on erilainen eri etuuksissa, vaikka niitä maksettaisiin samalta ajanjaksolta. Myös suuri osa työmarkkinatuen ja/tai asumistuen saajista saa toimeentulotukea, jossa siinäkin tulokäsite poikkeaa ensisijaisten etuuksien vastaavista määritelmistä.

Komitean kesällä 2008 tekemän esityksen perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valmis-
tellaan tarveharkintaisista etuuksista yleisen asumistuen, työmarkkinatuen sekä kotihoidon

tuen ja yksityisen hoidon tuen tulokäsitteiden yhtenäistämistä kustannusneutraalin vaihtoehdon mukaisesti.

Avio- ja avoliiton käsite sosiaaliturvalainsäädännössä

Samassa kokonaisuudessa tulokäsitteiden yhteydessä tulisi tarkistaa myös sosiaaliturvalainsäädäntöön sisältyvien perhekäsitteiden yhdenmukaisuus. Nykyisin eri etuuslaeissa avio- ja avoliiton käsite on määritelty hieman eri tavoin ilman, että eroille olisi lähtökohtaisesti sosiaalipoliittisia tai muita hyväksyttäviä perusteita. Näiden lakien yhdenmukainen ratkaisukäytäntö, siltä osin kuin se on mahdollista, on nykyisin varmistettu tulkinnallisesti Kelan sisäisellä ohjeistuksella. Tämä on kuitenkin epätyytyttävä ja ongelmallinen asetelma.

Komitean tekemän esityksen tarkoituksena on, että sosiaaliturvalainsäädännössä säädettäisiin yhtenäisesti avoliiton ja avioliiton käsitteistä. Tästä poikettaisiin vain sosiaalipoliittisilla tai muutoin hyväksyttävillä perusteilla Ehdotus edellyttäisi muutosta seuraaviin lakeihin: kansaneläkelaki, laki eläkkeensaajan asumistuesta, asumistukilaki, työttömyysturvalaki, laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta, lapsilisälaki, sairausvakuutuslaki, sotilasavustuslaki, opintotukilaki, laki maahanmuuttajan erityistuesta, laki eräiden pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden eläketuesta, laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Lähtökohtana olisi seuraavanlainen määritelmä:

”Jos mies ja nainen, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, elävät avoliitossa eli yhteisessä taloudessa ja muutoinkin avioliitonomaisissa olosuhteissa, heihin sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään puolisoista. Jos aviopuolisot asuvat jatkuvasti erillään eikä heillä ole yhteistä taloutta, heihin ei sovelleta tämän lain puolisoita koskevia säännöksiä. Etuuden hakija tai saaja on velvollinen antamaan Kansaneläkelaitokselle sen vaatimat selvitykset, jotka ovat tarpeen talouden ja asumisen erillisyyden toteamiseksi.”

Muutoksella ei olisi kustannusvaikutuksia, ellei itse käsitteiden sisältöä muuteta tai esimerkiksi puolison ja avopuolison olemassaolon tai tulojen vaikutusta nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna supisteta.

Tulo- ja perhekäsitteitä koskeva lainvalmistelu tulisi komitean näkemyksen mukaan resursoida siten, että lainmuutokset ovat saatettavissa voimaan viimeistään vuoden 2011 alusta.

Etuuksien myöntämis- ja maksamismenettelyä koskeva yleinen regressisäännös

Henkilön siirtyminen etuuden piiristä toiseen ilman toimeentuloturvan katkeamista on pyritty turvaamaan ns. regressisäännöksillä. Niiden perusajatuksena on, että jos samalle ajalle jo aikaisemmin myönnetyn ja maksussa olevan etuuden kanssa myönnetään toinen etuus, joka lain mukaan pienentäisi aikaisempaa etuutta tai estäisi sen saamisen, viimeksi mainittu etuus maksetaan siltä osin aikaisemman etuuden maksajataholle. Tällaisen kuittausmenettelyn tarkoituksena on välttää asiakkaaseen itseensä kohdistettavia tarpeettomia takaisinperintöjä sekä välttää menettelyä, jonka mukaan aikaisempi etuus ”varmuuden vuoksi” lakkautettaisiin jälkimmäisen etuuden käsittelyajalta. Sääntely voidaan nähdä myös osana päällekkäisten etuuksien yhteensovittamista koskevia sääntöjä ja käytäntöjä (ns. byrokraloukkua).

Regressistä on säännöksiä useissa Kelan toimeenpanemissa etuuslaeissa. Nämä säännökset koskevat kuitenkin vain tarkasti määriteltyjä tilanteita tai etuuksia. Ne vaihtelevat sisällöllisesti eivätkä kata kaikkia niitä tilanteita, jolloin tällainen menettely etuuksien päällekkäisen maksamisen vuoksi olisi tarpeellinen. Mitään joustavaa, yleistä ja yhteistä regressisäännöstä, joka koskisi kaikkia joko Kelan tai muiden toimijoiden etuuksia ei lainsäädännössä ole. Yleisen regressisäännöksen mahdollisuutta on selvitetty eri vaiheissa. Näiden selvitysten perusteella joustavalla regressimenettelyllä vältettäisiin mm. ongelmallisia takaisinperintätilanteita samoin kuin tarvetta hakea väliaikaisesti kunnallista toimeentulotukea.

Komitea on kesällä 2008 esittänyt, että sosiaali- ja terveysministeriössä selvitettäisiin mahdollisuus ja tarve ottaa käyttöön sosiaaliturvassa yleinen regressiä koskeva säännös, jota voitaisiin soveltaa kaikissa etuuksissa. Säännös tulisi sijoittaa saman sisältöisenä kaikkiin etuuslakeihin. Selvitystyössä tulisi arvioida suhtautuminen eri etuuksien verotuskohteluun, mahdolliset kustannuskysymykset ja säännöksen muotoilu ja lainsäädäntökehys.

4.2. Byrokratialoukkuja koskevat esitykset peruslinjausten jatkovalmistelun perusteella

Sata-komitean yhtenä tehtävänä on ollut selvittää ja arvioida sosiaaliturvajärjestelmän hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista. Hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen toimivuuteen ja joustavuuteen vaikuttaa olennaisesti lainsäädännön sisällön monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus. Sosiaaliturvalainsäädännön 2000-luvun säädösteknisestä selkeytystyöstä ja ajanmukaistamisesta huolimatta kokonaisuus on edelleen sisällöllisesti monimutkainen ja normipohjaltaan raskas. Tämä näkyy myös lainsäädännön toimeenpanossa. Käytännössä se heijastuu hakijoille annettavien päätösten sisältöön, hakulomakkeisiin, asiakaskirjeisiin, eri toimijoiden sisäiseen ohjeistukseen ja keskinäiseen yhteistyöhön, tietojenvälitykseen, atk-järjestelmiin jne.

Lainsäädännön sisällön monimutkaisuus saattaa johtua sinänsä perustelluista syistä ja tavoitteista. Osa lainsäädännön monimutkaisuudesta johtuu historiallisista syistä ja on seurausta eri aikoina valmistellusta lainsäädännöstä. Suomen sosiaaliturva on rakentunut asteittain uudistusten tietä, mikä näkyy myös lainsäädännön hajanaisuutena ja monimutkaisuutena. Etuuslainsäädännössä on monia eri etuuksille yhteisiä, silti toisistaan poikkeavia käsitteitä ja määrittelyjä, joiden eroja ei voida perustella järjestelmien erilaisilla tavoitteilla. Säädösten ja etuuksien suuresta määrästä sekä määräytymisperusteiden erilaisuuksista ja epä johdonmukaisuuksista seuraa paljon hallinnollista työtä.

Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu esimerkiksi käsittelyn viivytyksettömyys, oikeus saada perusteltu päätös, oikeus tulla kuulluksi sekä oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus ja neuvonta.

Tässä luvussa esitettävillä toimenpiteillä pyritään toisaalta helpottamaan ja yksinkertaistamaan asiakkaan asiointia viranomaisten kanssa toisaalta taas ehdotuksilla pyritään viranomaisten välisen tiedonkulun parantamiseen mm. tietoteknisin ratkaisuin ja sähköisiä järjestelmiä kehittämällä.

4.2.1. Lainsäädännön selkeyttäminen

Sosiaaliturvalainsäädännön kehittämisohjelma

Sata-komitean peruslinjausten mukaan sosiaaliturvan lainsäädännön rakennetta selvennetään siten, että se vastaa paremmin aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita ja kuvaa selkeämmin eri elämäntilanteita koskevaa sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan nykyinen hajanainen lainsäädäntö tulisi koota selkeäksi, johdonmukaiseksi ja läpinäkyväksi kokonaisuudeksi ja sen sisältöä tulisi yksinkertaistaa ja selkeyttää. Perustavoitteena on selkeä ja helposti toimeenpantavissa oleva sosiaaliturvalainsäädännön kokonaisuus. Komitean toimeksianto edellyttää lainsäädännön, hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen yksinkertaistamista ja selkeyttämistä erityisesti kansalaisen kannalta ja järjestelmän läpinäkyvyyden parantamiseksi. Lainsäädännön selkeyttämiseen on hallitus kiinnittänyt huomiota käsitellessään iltakoulussa 7.5.2008 komitean työn etenemistä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen paremman sääntelyn toimintaohjelmassa (VNK 8-10/2006) on tuotu esiin tavoite hakea eri asioita yhdistäviä säännöksiä ja arvioida mahdollisuutta niiden kokoamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Yleislainsäädännön ja erityislainsäädä-

dännön suhdetta olisi selkeytettävä siten, että pyritään mahdollisuuksien mukaan luopumaan erityissäännöksistä, jos yleisiä säännöksiä voidaan soveltaa esimerkiksi etuusasioissa sellaisinaan. Yksityiskohtaisten säännösten etuja suhteessa niiden kielteisiin puoliin tulisi tarkastella kriittisesti. Asioita olisi lähestyttävä ensi sijassa ihmisten ja yritysten näkökulmasta eikä olemassa olevien hallinnollisten rakenteiden kannalta.

Eduskunta, sen sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä Kelan valtuutetut ovat toistuvasti korostaneet etuuslainsäädännön sekä sisällöllisen että säädösteknisen selkeyttämisen tärkeyttä. Viimeksi vuotta 2007 koskevassa Kelan valtuutettujen toimintakertomuksessa (K 14/2008 vp) valtuutetut katsoivat, että ”toimeentuloturva koskeva lainsäädäntö tulisi koota sellaiseksi kokonaisuudeksi, jossa hallinto-, rahoitus- ja järjestelmälähtöisyyden asemesta selkeästi ja läpinäkyvästi ilmenisivät eri etuuksien saamisen edellytykset, etuuksien määrän muodostumisen periaatteet sekä asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet”. Myös eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri sekä tietosuojavaltuutettu ovat esittäneet useaan otteeseen sosiaalituloturvan lainsäädännön selkeyttämistä, koska vaikeaselkoinen ja mutkikas lainsäädäntö on omiaan lisäämään erilaisten kanteluiden ja väärinymmärrysten määrää.

Perustuslain mukaan kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista kuten oikeudesta etuuksiin sekä niiden suuruudesta ja määräytymisperusteista tulee säätää lain tasolla. Tämä näkökulma otettiin huomioon lainsäädäntöjen selkeyttämishankkeissa 2003–2008 (mm. työttömyysturvalaki, sairausvakuutuslaki ja kansaneläkelaki). Tavoitteeksi lainsäädännön selkeyttämistyössä tulisi ottaa se, ettei normitasoja tarvittaisi enempää kuin kaksi tai poikkeuksellisesti enintään kolme. Myös lakia alemmanasteisia säädöksiä tulisi koota suuremmiksi kokonaisuuuksiksi. Esimerkiksi sairausvakuutuksesta säädetään lain lisäksi yhteensä 17:lla alemmanasteisella säädöksellä ja neljällä eri normitasolla.

Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön laaja-alaisuus ja monimutkaisuus huomioon ottaen selkeyttämiseen tähtäävässä työssä on tarkoituksenmukaista edetä vaiheittain ja kunkin vaiheen päättyessä on arvioitava tarve jatkaa kehitystyötä seuraavaan vaiheeseen. Kehittämishankkeen tavoitteena on toteuttaa paremman sääntelyn ohjelmaa. Selkeyttämistyön 4. ja 5. vaiheen toteuttaminen siten, että se edistäisi asetettuja selkeyttämistavoitteita, edellyttää jonkin verran lisäresursseja. Tämän vuoksi näiden vaiheiden toteuttaminen ratkaistaan myöhemmin. Näiden vaiheiden osalta on alla kuvattu mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja. Myös lainvalmistelun vaatima suuri työ määrä edellyttää vaiheittaista suunnitelmaa.

Lainsäädännön selkeyttäminen 1. vaihe

Ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan ne lainsäädäntömuutokset, joiden toimeenpanemisesta hallitus on tehnyt päätöksen. Sovittujen muutosten osalta osasta lainvalmistelutyö on jo toteutettu ja osasta lainvalmistelutyö on parhaillaan käynnissä taikka käynnistymässä. Eräät muutokset kuten esim. takuueläke edellyttää tässä vaiheessa erillisen lain säätämistä. Ensimmäisen vaiheen osalta päätettyjen toimenpiteiden osalta lainvalmistelutyö valmistuu lähtökohtaisesti kevään 2010 aikana.

Lainsäädännön selkeyttäminen 2. vaihe

Kehittämishankkeen 2. vaiheessa olemassa olevista etuuslaeista irrotettaisiin rahoitusta ja hallintoa koskevat säännökset. Asiayhteyksistä riippuen irrotettavat säännökset sisällytetään joko Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin tai sosiaaliturvan muutoksenhausta annettuun lakiin alla todetuin tavoin. Tämän jälkeen varsinaiset etuuslait sisältäisi vain asiakkaan kannalta keskeiset sisällölliset (mm. oikeus etuuksiin ja niiden määräytyminen) sekä etuuksien toimeenpanoa ja menettelyä kuten hakemista, muutoksenhakua yms. koskevat säännökset. Muutos lisäisi sisältösäännösten läpinäkyvyyttä ja selkeyttä. Etuuslaeista irrotetaan seuraavat asiakokonaisuudet:

- Kelan etuuksien ja lakien toimeenpanon rahoitusta koskevat säännökset, jotka nykyisin työttömyysturvaan lukuun ottamatta sisältyvät kuhunkin etuuslakiin (vrt. laki työt-

tömyysetuuksien rahoituksesta 555/1998). Nämä säännökset liitetään Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin, jossa on myös Kelan rahastoja koskevat säännökset;

- hallinnolliset säännökset, jotka koskevat mm. työpaikkakassoja ja opintotukilautakuntia. Nämä säännökset ovat nykyisin sairausvakuutuslaissa ja opintotukilaissa. Säännökset liitetään myös Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin, koska kyseiset kassat ja lautakunnat toimivat osana Kelan toimeenpano-organisaatiota; sekä
- työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaa ja opintotuen muutoksenhakulautakuntaa koskevat säännökset, jotka nykyisin ovat työttömyysturvalain 12 a lukuna sekä opintotukilain 32 §:ssä. Säännökset liitetään vuoden 2007 alusta voimaan tulleeseen lakiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006). Tällöin säännökset ensi asteen niistä muutoksenhakulautakunnista, joihin valitetaan Kelan antamista etuuspäätöksistä, olisivat samassa laissa. Tämä luo nykyistä paremmat edellytykset lautakuntien työskentelytapojen yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden sekä niiden mahdollisen hallinnollisen yhdistämisen arvioinnille.

Toisen vaiheen lainvalmisteluhanke olisi toteutettavissa virkatyönä noin puolen vuoden aikana. Käytännössä kysymyksessä olisi nykysäännösten siirtäminen lähes sellaisenaan etuuslaeista kahteen muuhun lakiin.

Lainsäädännön selkeyttäminen 3. vaihe

Tässä vaiheessa selkeytetään yleis- ja erityislainsäädännön välisiä suhteita. Paremman lain säätelyn toteuttamiseksi tulee sosiaaliturvan etuuslainsäädännöstä poistaa sellaiset tarpeettomat säännökset, joista on säädetty yleislainsäädännössä kuten hallintolaissa tai henkilötietolaissa. Tämän vuoksi sosiaaliturvalainsäädännössä ei pidä toistaa yleislainsäädännössä määriteltyä ilman erityisiä perusteita. Nykyisin sääntely on osittain päällekkäistä ja epäselvää. Tosiasiassa lainsäädännön selkeyttämistyön 2. ja 3. vaihe olisi toteutettavissa samanaikaisesti. Kattavasti toteutettuna näiden toteuttaminen edellyttäisi noin vuoden valmisteluajan.

Lainsäädännön selkeyttäminen 4. vaihe

Vaiheessa 4. etuuslaeista irrotettaisiin ja koottaisiin omaksi laiksi toimeenpanoa ja menettelyä koskevat säännökset. Näiden säännösten kokoamiseen liittyisi käsitteitä ja menettelytapoja koskevia yhdenmukaistamistarpeita. Pelkästään kansaneläkelaisissa on 40–50 lain toimeenpanoa ja menettelyä koskevaa pykälää, joissa on useita momenteja ja kohtia. Tätä ”toimeenpanolakia” sovellettaisiin kaikkiin, ainakin Kelan toimeenpanemiin etuuslakeihin nähden. Yhteen lakiin koottavia toimeenpanoa ja menettelyä koskevia säännöksiä ovat mm. seuraavia asioita koskevat säännökset:

- etuuksien hakeminen ja päätöksen antaminen (mukaan lukien lakisääteiset käsittelyn enimmäisajat);
- etuuksien maksaminen, tarkistaminen, epäminen tai vähentäminen sekä keskeyttäminen ja lakkauttaminen;
- oikeus etuuksia koskevien tietojen saamiseen ja luovuttamiseen; sekä
- muutoksenhaku, oikaisu, päätöksen poistaminen ja takaisinperintä.

Tässä yhteydessä käsiteltäviksi tulevia asioita olisivat lisäksi mm. eri etuuksiin sisältyvien ikärajojen yhtenäistämistarve, takautuvat hakuajat, karenssiajat, omavastuuajat ja muut aikarajat, etuuden tarkistamista tulojen muuttuessa koskevat määräykset (tarkistusperusteet ja ns. tarkistuskyynykset tulojen noustessa tai laskiessa) sekä erilaiset kuittaus- ja regressisäännökset. Samassa yhteydessä tulisi arvioida eri etuuksissa käytettyjen tulokäsitteiden yhdenmukaistamisen tarve, kun on saatu kokemuksia kohdassa 4.1. toteutetuista eräiden tarveharkintaisten etuuksien tulokäsitteiden yhdenmukaistamisesta. Yhdenmukaistamisen jälkeen jäljelle jäävät poikkeukset pääsäännöistä olisivat tietoisia ja ne olisi voitava perustella. Yhtenäistä lakia laadittaessa olisi nykyistä parempi mahdollisuus ottaa kootusti kantaa mm. joustaviin

etuuksien hakemisen ja muun asioinnin muotoihin tai tiedonkulun esteettömyyteen eri toimijoiden välillä – näitäkin asioita koskevat säännökset sisältyvät nykyisin useampaan eri lakiin.

Sosiaaliturvan toimeenpanoa ja hallintoa koskevien säännösten kokoamisessa tavoitteena tulisi olla se, että kun henkilö elämäntilanteiden muuttuessa asioi etuuksiaan koskevissa hakemis- ja muissa tilanteissa, menettelysäännökset kunkin etuuslajin osalta löytyisivät samasta paikasta ja nämä ”pelisäännöt” olisivat mahdollisimman yhdenmukaiset. Tämän kokonaisuuden valmisteluun tulisi varata noin kahden vuoden valmisteluaika.

Lainsäädännön selkeyttäminen 5. vaihe

Selkeyttämistyön viimeisessä vaiheessa tulisi arvioida mahdollisuus ja tarve koota lukuisiin erillislakeihin perustuva ja järjestelmäkeseinen lainsäädäntö asiakaslähtöisemmäksi, läpinäkyvämmäksi, loogisemmin jäsenneityksi sekä asiakaspalvelutilannetta paremmin tukevaksi lainsäädäntökokonaisuudeksi. Arvioinnin tekeminen tulisi käynnistää siinä vaiheessa, kun erillisissä etuuslaeissa on enää vain etuuksien sisältöä koskevia säännöksiä (esim. oikeus etuuteen, etuuden suuruus ja määräytymisperusteet).

Uudenlaiselle asiakaslähtöisemmän lainsäädännön jäsentelylle on olemassa useampia vaihtoehtoja, joiden hyötyjä ja haittoja on arvioitava. Yhtenä vaihtoehtona olisi lainsäädännön koostaminen yhteen elämänkaariajattelun mukaan jäsenneityyn toimeentuloturvalakiin. Lakikokonaisuus koskisi vain ns. toistuvaissuorituksia kuten eläkkeitä, päivärahoja yms. Kertaluoteisia, lyhytaikaisempia tai muulle kuin asiakkaalle itselleen maksettavia korvauksia koskevat sisältösäännökset koottaisiin lakiin sairaanhoidon, työterveyshuollon, vuosilomakustannusten, koulumatkojen sekä kuntoutuspalveluiden korvaamisesta. Tämän mukaisesti koottuna lakikokonaisuus käsittäisi etuudet, joita maksettaisiin esim.:

- lapsen syntymän ja hoidon perusteella (esim. äitiysavustus, lapsilisä, äitiys-, isyys- ja vanhempainraha, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki sekä elatustuki);
- koulutuksen, opintojen ja varusmiespalveluksen aikana (esim. *opintotuki*, *koulumatkatuki* ja *sotilasavustus*);
- työttömyyden aikana (*uudet työttömyysturvan etuudet*);
- sairauden ja kuntoutukseen osallistumisen aikana sekä vammautumisen perusteella (esim. *sairauspäiväraha*, *kuntoutusraha* ja *vammaisetuudet*);
- pitkäaikaisen työkyvyttömyyden perusteella (*työkyvyttömyyseläke kansaneläkkeenä*);
- huoltajan menetyksen perusteella (*yleinen leskeneläke* ja *lapseneläke*); sekä
- vanhuuden aikana tai iän perusteella (*vanhuuseläke* varhennus- ja lykkäysvaihtoehtoineen sekä *omaihoidon tuki*).

Kuvatun ohella mahdollista olisi koota erikseen, omaksi kokonaisuudekseen säännökset, jotka koskevat erilaisia työllistymiseen, työelämässä pysymiseen, kuntoutumiseen tai kouluttautumiseen tähtäviä toimenpiteitä ja etuuksien saamiseen näiltä osin liittyviä edellytyksiä.

Lakikokonaisuudessa säädettäisiin paitsi oikeudesta po. etuuksiin, myös mm. toimeentuloturvan tasosta ja määräytymisperusteista sekä etuuksien välisestä yhteensovituksesta. Etuuksien tasojen ja niiden välisten suhteiden vertailu olisi mahdollista nykyistä läpinäkyvämmän. Määräytymisperusteita yhdenmukaistettaisiin niin pitkälti kuin se on tarkoituksenmukaista huomioiden ottaen eri etuuksien erilaiset tavoitteet. Esim. tulokäsitteiden yhdenmukaistamiselle olisi nykyistä paremmat edellytykset. Säädettäviksi tulevia asioita olisivat lisäksi tarveharkinnan muu sisältö ja soveltaminen sekä etuuksien ja muiden perusteiden indeksisidonnaisuus (palkkakerroin-, työeläke- tai kansaneläkeindeksit taikka ei lainkaan indeksisidonnaisuutta).

Muutos lisäisi asiakaslähtöisyyttä ja helpottaisi asioiden hahmottamista lainsäädännössä. Lakikokonaisuuden alkuun olisi mahdollista tehdä luettelo erilaisista käsitteistä ja määritelmistä,

mikä mahdollistaisi niiden yhdenmukaistamisen niin pitkälti kuin se on tarkoituksenmukaista. Tällaisia määritelmiä on jo Kelan toimeenpanemassa etuuslainsäädännössä 80–100. Uuden lakikokonaisuuden myötä olisi mahdollista kumota noin 20 nykyistä etuuslakia.

Toinen mahdollisuus lainsäädännön selkeyttämiseen voisi olla erillislakien kokoaminen yhteen lähtökohdista etuuksien luonne seuraavasti:

- päivärahatyypiset etuudet;
- työn hakeminen, työhön paluu, työssä jaksaminen ja työkyvyn ylläpito;
- eläkkeet ja vammaisetuudet;
- eri elämänvaiheisiin liittyvät kustannusten korvaukset; sekä
- viimesijainen toimeentuloturva.

Kolmas selkeyttämismahdollisuus liittyisi malliin, jossa nykyiset suuret lainsäädäntökokonaisuudet säilytettäisiin kuten esim. kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysturva-, kuntoutus- ja vammaisetuuslainsäädäntö. Näitä lainsäädäntöjä ei jäseneltäisi uudelleen, mutta niiden säännöksiä kuitenkin selkeytettäisiin nykyisestä. Myöskään erillistä lakia sairaanhoidon, työterveyshuollon, vuosilomakustannusten, koulumatkojen sekä kuntoutuspalveluiden korvaamisesta ei säädettäisi. Tässä vaihtoehdossa koottaisiin, sairausvakuutuslakia kuitenkin muuttamatta, lapsiperheiden etuudet omaksi kokonaisuudekseen, eli yhdistettäisiin lapsilisälaki, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annettu laki ja äitiysavustuslaki. Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahoja koskevat säännökset jäisivät kuitenkin sairausvakuutuslakiin.

Työttömyysturvassa yksi perusturvaetus

Kelan toimeenpanema työttömyysaikainen perusturvajärjestelmä sisältää monia elementtejä, jotka on alun perin luotu lähinnä työttömyysaikaisen ansioturvajärjestelmän tarpeita ajatellen. On etuuksia, joiden saajien lukumäärän epätasainen jakautuminen perus- ja ansioturvajärjestelmän kesken osoittaa, että ansioturvajärjestelmässä hyvin toimiva etuus saattaa osana Kelan toimeenpanemaa perusturvajärjestelmää jäädä pelkäksi kuriositeetiksi.

Kelan myöntämiä ja maksamia etuuksia ovat peruspäiväraha, työmarkkinatuki, koulutuspäiväraha, koulutustuki ja vuorottelukorvaus. Näistä etuuksista koulutustuki ja koulutuspäiväraha lakkautetaan vuoden 2010 alusta ja ne korvataan työttömyysetuudella. Työmarkkinatukea maksetaan lisäksi kotoutumistukena maahanmuuttajalle sekä matka-avustuksena työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi. Työttömyysaikaisen perusturvajärjestelmän selkeyden ja sen tehokkaan toimeenpanon kannalta on ongelmallista, että Kela myöntää ja maksaa kahta rinnakkaista, paljolti samoista elementeistä rakentuvaa työttömyysaikaista perusetuutta, peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea. Nämä poikkeamat liittyvät tuen saantiedellytyksiin ja kestoon, etuuteen liittyvään tarveharkintaan sekä rahoitukseen. Yhden etuuden myötä tarveharkinta poistuisi, etuuden maksamiselle ei asetettaisi enimmäiskestoa ja omavastuuajaksi tulisi ansiosidonnaisen ja peruspäivärahan tavoin seitsemän päivää (työmarkkinatuessa nykyisin 5 päivää).

Työttömyysaikaisen perusturvajärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen edellyttäisi etuuslajien vähentämistä. Vuoden 2010 alusta voimaan tulevalla muutoksella etuuslajien määrä supistuu jo kolmeen. Lisäksi komitea on esittänyt, että työmarkkinatuessa luovuttaisiin puolisoiden ja samassa taloudessa elävien puolisoiden tarveharkinnasta. Tämän toteuduttua tarkoituksenmukaista ei ole enää jatkossa säilyttää peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea. Tässä lähtökohdasta voitaisiin hahmotella mallia, jossa työttömyysaikaisessa perusturvajärjestelmässä olisi vain yksi etuus, työmarkkinatuki.

Kaikissa tilanteissa perusetuutena maksettaisiin siis työmarkkinatukea. Erilaisten aktiivitoimenpiteiden ajalta tuki olisi mahdollista maksaa mahdollisella aktivointikorotuksella ja ylläpitokorvauksella korotettuna. Työmarkkinatukea maksettaisiin näin ollen:

- työttömyysajalta
- työvoimapolitiittisen toimenpiteen ajalta
- omaehtoisen ammatillisen koulutuksen ajalta
- kotoutumissuunnitelman ajalta
- työsuhteen ajalta (edellyttäen, että tukea jää palkan huomioon ottamisen jälkeen maksettavaksi)

Perusturvaetuuksien yhdistämisen myötä työmarkkinatuesta tulisi lähtökohtaisesti ns. eksportoitava etuus. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistossa ilmoittautunut voi hakea työtä myös toisessa EU-maassa ja säilyttää oikeutensa suomalaiseseen työttömyysturvaan enintään kolmen kuukauden ajan siten, että työnhakumaassa työttömyyskassa tai muu vastaava laitos maksaa työttömyysetuuden sen suuruisena kuin sitä on maksettu Suomessa. Oikeus perustuu EY:n sosiaaliturva-asetukseen 1408/71. Myös EY-asetuksen työnhakua koskevien määräysten tavoitteena on henkilöiden vapaa liikkuvuus ilman, että sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia rajoitettaisiin laajasti. Vuodesta 2010 lukien työnhakuajaa voidaan pidentää harkinnanvaraisesti enintään kuuteen kuukauteen. Mahdollinen työnhakuajan pidennys on kunkin jäsenvaltion päätettävissä. Vuonna 2010 muuttuu myös etuuksien käytännön maksaminen siten, että Suomesta työnhakuun lähtevälle maksetaan etuudet suoraan Suomesta.

Työnhakuoikeus on nykyisellään rajattu koskemaan niitä työttömiä työnhakijoita, joilla on Suomessa oikeus joko työttömyysturvan peruspäivärahaan tai ansiosidonnaiseen päivärahaan. Työnhaku toteutetaan käyttämällä yleiseurooppalaista lomaketta E 303, jonka Suomesta lähtevälle työttömyyskassan jäsenelle antaa oma työttömyyskassa ja muille Kelan toimisto.

Jatkossakin työmarkkinatuen saajan osalta eksportointi edellyttäisi aina, että henkilö on jossain vaiheessa työskennellyt. Tämä johtuu siitä, että EY:n sosiaaliturva-asetusta sovelletaan henkilöihin, jotka työskentelevät tai ovat aikaisemmin työskennelleet. Työmarkkinatuki voidaan myöntää Suomessa asuvalle henkilölle, vaikka hän ei aikaisemmin olisi työskennellyt. Työttömyysturvan työssäoloehdon täyttymistä ei edellytetä, vaan vähäisempikin työskentely riittää.

Muussa EU-maassa tapahtuvan työnhaun edellytyksenä on, että työtön on ennen lähtöään ollut työttömänä työnhakijana ja työmarkkinoiden käytettävissä Suomessa vähintään neljä viikkoa. Henkilölle voidaan poikkeuksellisesti antaa lupa lähteä jo tätä aikaisemmin esim. siitä syystä, että hän seuraa toiseen EU-maahan työskentelemään siirtyvää puolisoaan. Myös kohdemaahan sovittu työhaastattelu voi olla tällainen peruste.

Oikeutta lähteä Suomesta työnhakuun muuhun EU-maahan voi käyttää vain kerran kahden työskentelyjakson välissä. Henkilöllä on oikeus lähteä uudelleen työnhakuun vasta sen jälkeen, kun hän on ollut Suomessa työssä vähintään neljä viikkoa ja työskentelyn jälkeen uudestaan työttömänä työnhakijana neljä viikkoa.

EY-lainsäädäntöön perustuvaa työnhakumahdollisuutta on käytetty melko rajoitetusti. Vuonna 2007 Suomesta lähti muihin jäsenvaltioihin työnhakuun yhteensä 320 henkilöä, joista 232 oli ansiosidonnaisen päivärahan saajia ja 88 peruspäivärahan saajia. Suosituin kohdemaana oli Espanja. Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosiin verrattuna työnhakijoiden määrä on vuositasolla puolittunut. Työnhaun tullessa mahdolliseksi myös työmarkkinatuen saajalle työnhakuun lähtevien määrä kasvaa. Jos työmarkkinatuen saajat käyttäisivät työnhakumahdollisuutta samassa suhteessa kuin työttömyysturvan peruspäivärahaa saavat, olisi työmarkkinatukea mak-

settu vuonna 2007 EU-työnhaun ajalta vuodessa noin 540 henkilölle yhteensä noin 500 000 euroa. Tällä olisi kuitenkin ainoastaan välillisesti kustannuksia kasvattava vaikutus hallinnollisen työn lisääntyessä, koska sama etuus maksettaisiin työnhakuun lähtevälle työmarkkinatuen saajalle siinäkin tapauksessa, että hän pysyy työnhakijana Suomessa.

Yleistä tulorekisteriä koskeva selvitys

Komitea on teettänyt tammikuussa julkaistujen peruslinjausten mukaisesti selvityksen mahdollisuudesta toteuttaa yleinen tulorekisteri etuusasioiden toimeenpanon nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi. Selvityksen tekijän arvion mukaan rekisterin rakentamisesta (n. 40-50 milj. €) ja vuotuisista käyttökustannuksista (15-20 milj. €) aiheutuisi merkittävät kustannukset. Kustannushyötyjen arviointi on käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikeaa. Ennen tulotietorekisterin käyttöönottoa tulisi tulotietojen käsittelyä etuusjärjestelmässä kehittää vaiheittain. Näiden toimenpiteiden jälkeen olisi mahdollista arvioida uudelleen yleisen tulorekisterin perustamisen tarve ja sen hyödyt.

1) Palkkalaskelman määrittely

Palkkalaskelmalle ei ole yleistä määrittelyä. Sähköinen palkkalaskelma tulisi määritellä niin, että se sisältää maksetun bruttopalkan lisäksi keskeisiä erittelyjä sekä kuluvan vuoden kumulatiiviset tulot. Palkkalaskelmassa voisi olla myös tehty työaika, jos se on palkan peruste. Palkkalaskelmissa on nykyisinkin yleensä esitetty nämä tiedot, mutta koska niille ei ole yhteisiä määrittelyjä, niitä ei voi hyödyntää tietojärjestelmissä. Palkkalaskelman määrittely, esim. verkkolaskun tapaan, hyödyttäisi kaikkia osapuolia. Palkkaohjelmistoja tekevien ohjelmistotalojen kehittämistyö helpottuisi, palkkalaskelmien toimittaminen palkansaajille sähköisesti tulisi mahdolliseksi ja palkansaaja voisi toimittaa sähköisiä laskelmia etuushakemustensa liitteenä.

2) Tulokäsitteiden yhtenäistäminen

Tulokäsitteiden yhtenäistäminen työmarkkinatuen, yleisen asumistuen sekä lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hoitolisän osalta on käynnissä (kts 4.1.2). Tämän jälkeen arvioidaan, missä muissa tarveharkintaisissa etuuksissa on mahdollista ja tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa tulokäsitteitä. Lisäksi arvioidaan, olisiko myös ansioon suhteutetun toimeentuloturvan alueella mahdollista ja tarpeellista yhdenmukaistaa erilaisten päivärahojen, korvausten ja eläkkeiden perusteena olevien tulojen määrittelyjä.

3) Hakijalta pyydettyjen selvitysten korvaaminen tietopalvelujen käytön laajentamisella

Etuuksien hakijoilta edellytettävien selvitysten määrä on vähentävissä sillä, että etuuksia hoitavat tahot käyttävät nykyistä laajemmin ja tehokkaammin toistensa tietoja. Jo nyt tietojen vaihto on laajaa, mutta hyödyntämättömiä mahdollisuuksia on. Tietojen käytön laajentaminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön.

Kela tarjoaa kuntien sosiaaliviranomaisille tietoja omien etuuksiensa ja muutamien muiden toimijoiden etuuksista SOKY-palvelun kautta. Sen korvaa teknisesti ajanmukainen KELMU-palvelu, joka tulisi saada esim. työttömyyskassojen käyttöön. Verohallinto on määritellyt Verokysely-palvelun. Sen kautta on mahdollista saada viranomaiskäyttöön verotustietoja 10 vuoden ajalta. Verohallinnon rahoitussyistä Verokyselyn toteuttaminen on siirtynyt. Valmiiksi määritellyn palvelun nopea toteutus ja käyttöönotto olisi kustannustehokas toimenpide. ETK:lla on työeläkkeitä koskeva tietopalvelu, jota jo nyt käytetään varsin laajasti.

4) Sähköisten hakemuspalvelujen ja sähköisessä muodossa olevien liitteiden hyväksymisen laajentaminen

Sähköinen hakeminen on yleistynyt monissa etuuksissa. Palveluja tulisi edelleen laajentaa ja hyväksyä erilaisissa sähköisissä muodoissa olevat selvitykset. Sähköisen asioinnin estävistä vaatimuksista (esimerkiksi allekirjoitus ansiosidonnaisen työttömyysturvan palkkatodistuksessa) tulisi luopua.

- 5) Mahdollisuus käyttää verotuksen vuosi-ilmoituksen tietoja ennen verotuksen vahvistamista

Verohallinto saa työnantajilta tiedot maksetuista palkoista ja erittelyn tammikuun lopussa. Viive tietojen saamisen ja verotuksen vahvistamisen välillä on noin 7–8 kuukautta. Tulisi selvittää voisiko työnantajien vuosi-ilmoituksissa antamia tietoja käyttää ennakkotietoina etuusjärjestelmissä jo ennen verotuksen vahvistamista. Näin tehdään jo nyt valvontatarkoituksissa. Tämä ehdotus ei kuitenkaan ratkaisisi sitä, että etuusasian käsittelyssä tarvitaan yleensä ajantasaista tietoa tuloista, ellei työnantajan vuosi-ilmoitusvelvollisuutta muutettaisi samalla.

- 6) Etuuskäsittelyn seurannan mahdollistaminen

Kela ja eräät työttömyyskassat tarjoavat etuuksien saajille mahdollisuuden nähdä etuutensa käsittelytilanne. Tällaisilla palveluilla voidaan merkittävästi vähentää esim. puhelinkyselyjen määrää.

Sosiaaliturvalainsäädännön selkeyttämistä koskevat komitean esitykset:

24) Käynnistetään kehittämisohjelma sosiaaliturvalainsäädännön kokoamiseksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi

Sosiaaliturvalainsäädännön kokoaminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi toteutetaan vaiheittain. Uudistuksen ensimmäinen vaihe toteutuu kevään-syksyn 2010 aikana. Lainsäädännön selkeyttämistyö vaiheiden 2–3 osalta tulisi käynnistää mahdollisimman pikaisesti. Tämän työn edessä ratkaistaan erikseen mahdollisuus ja tarve siirtyä kehittämisohjelman muihin vaiheisiin.

Kustannukset: Mikään kuvatuista vaiheista 2–5 ei sinällään vaikuta kustannuksiin, vaan ne jäävät riippumaan kussakin vaiheessa mahdollisesti tehtävistä sisällöllisistä ratkaisuista.

Valmistelu: STM

25) Käynnistetään eri etuusjärjestelmien tulolajien käsittelyn vaiheittainen kehittäminen

Yleisen tulotietorekisterin toteuttamisen edellytys on, että tulolajien käsittelyä kehitetään eri etuusjärjestelmissä komitean saaman selvityksen mukaisesti. Vasta tämän jälkeen on mahdollisuus arvioida tarve yleisen tulorekisterin käyttöönottamiselle ottaen huomioon siitä saatavat hyödyt suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Kustannukset: Kustannukset tulee arvioidaviksi erikseen jatkovalmistelun yhteydessä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM

26) Työttömyysturvassa otetaan käyttöön yksi työttömyydenaikainen perusturvaetus.

Työttömyydenaikainen yksi perusturvaetus on toteutettavissa vasta siinä vaiheessa, kun työmarkkinatuen tarveharkinnan poistaminen (kts. edellä ehdotus 13) on kokonaisuudessa toteutettu. Yksi perusturvaetus toteutetaan yhdistämällä peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Muutosta toteutettaessa on erikseen ratkaistava, miten näiden kahden järjestelmän eroavuudet yhteensovitetaan (mm. omavastuu-aika, etuuden kesto ja etuuden saantiehto, karenssit ja rahoitus).

Kustannukset: Etuuden eksportoitavuudella ei olisi välittömiä kustannusvaikutuksia, sillä henkilöillä on oikeus etuuteen joka tapauksessa pysyessään Suomessa. Mikäli omavastuu-aika määritellään uudessa etuudessa vastaavaksi kuin ansioturvassa eli seitsemän päivän pituiseksi, merkitsisi muutos vuoden 2008 tietojen perusteella työttömyysturvamenoissa arviolta noin 2,3 miljoonan euron suuruista säästöä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu Kelalle.

4.2.2. Menettelytapojen selkeyttäminen

Yhden asioinnin periaate

Yhden asioinnin periaatteella tähdätään siihen, että luodaan sosiaaliturvan palveluverkosto, jonka kautta asiakas saisi kaikki sosiaaliturvaan liittyvät asiansa helposti yhdessä pisteessä vireille ja sitä kautta asia ohjautuisi sähköisten järjestelmien kautta viivytyksettömästi oikealle viranomaiselle. Palveluverkoston luomisessa pyritään siihen, että palvelut ovat asiakkaan saatavissa helposti ja lähellä, mikä tarkoittaisi, että joka kunnassa olisi palvelupiste. Sosiaaliturvan eri toimijat rakentavat yhteyden kuntakohtaisesti ja samalla määritellään kunkin yhteispalvelupisteen tarjoamat minimipalvelut sosiaaliturvan eri toimijoille. Asiakaspalvelun joustavuutta, nopeutta ja laatua parannetaan lisäämällä toimeenpanon kannalta keskeisten toimijoiden yhteistyötä - laajentaen yhteispalvelua asiakasrajapinnassa ja kehittämällä toimijoiden sisäistä ja välistä sähköistä tiedonkulkua. Erityistä huomiota kiinnitetään etuuksien hakumenettelyjen yksinkertaistamiseen, asiakkaan oikeusturvaan ja tietosuojaan sekä erityisryhmien tarvitsemien palveluiden tarjoamiseen valtakunnallisena yhteistyönä. Käytännön organisointi toteutetaan valtiovarainministeriön SAdE- ja VALDA- projektien yhteydessä vuosina 2008-2013.

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SAdE) lähtökohtana on, että julkisen hallinnon sähköiset palvelut tuotetaan osana monikanavaista palvelukonseptia siten, että palvelut ovat kansalaisten ja yritysten saatavissa kaikkialla Suomessa, ja asiakkailla on mahdollisuus valita palvelukanava toivomustensa ja olosuhteidensa mukaisesti. Tärkeä yhteys yhteen toimiville sähköisille palveluille ja muulle palvelutarjonnalle on fyysisen yhteispalvelun, puhelinpalvelukeskusten ja kuvapuhelinta hyödyntävän etäpalvelun yleistyminen.

Kuhunkin kuntaan rakennetaan yhteispalvelupiste ja niille määritellään minimipalvelut. Sosiaaliturvan toimijat liittyvät sopimus pohjaisesti yhteispalvelupisteen toimijoiksi. Jokainen sosiaaliturvan toimija neuvottelee yhteispalvelupisteen kanssa kuntakohtaisesti, millä palvelukirjolla se osallistuu yhteispalvelupisteen toimintaan. Yhteispalvelupiste takaa sen, että asiakas saa pisteestä asiansa vireille ja asia viedään yhteispalvelupisteessä sähköiseen järjestelmään, tarvittaessa muuttamalla paperiasiakirjat sähköiseen muotoon.

Käsittelytakuu – määräajan asettaminen hakemusten käsittelylle ensiasteessa

Perustuslaissa taataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytyksiä. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä. Nykyisessä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on eräissä laeissa määritelty määräaikoja, joiden kuluessa asia on käsiteltävä. Toimeentulotukilaissa asian käsittelylle on asetettu määräaika. Laissa on säädetty määräaika, jonka kuluessa mahdollinen lisäselvitys on pyydettävä, sekä määräaika, jonka kuluessa asia on ratkaistava hakemuksen taikka lisäselvityksen saapumisesta. Sosiaaliturvan etuuslainsäädäntöön ei tällaisia määräaikoja ole sisällytetty. Eläke- ja vammaisetuksissa on eräitä viivästysajalta maksettavaa viivästyskorotusta koskevia säännöksiä.

Kela on asettanut työttömyysturvaetuuksien läpimenoaikojen keskiarvotavoitteeksi seitsemän päivää ja toteuma on ollut 7,7 päivää (2008) ja 9,4 päivää ajalla tammi-lokakuu 2009. Kelassa on tarkastelussa ollut mm. työttömyysturvan pitkään viipyneiden (yli 28 päivää) ratkaisujen osuus. Näiden osalta tavoite on ollut enintään 3 % hakemuksista ja toteutuma 6,9 %. Työttömyysturvan ansiopäiväraahakemusten käsittelyajat vaihtelevat kassoittain. Kaikkien työttömyyskassojen keskimääräinen käsittelyaika uusille hakemuksille oli 2009 alkuvuonna 22,2 päivää ja mediaani oli 15 päivää. Tilastoissa ovat mukana hakemukset, joista on tehty päätös. Ansiopäivärahan keskimääräinen käsittelyaika ylitti 30 päivää kolmessa kassassa vuoden 2009 tammi-maaliskuussa, koulutustuen osalta kolmessa kassassa ja koulutuspäivärahan osalta yhdessä kassassa. Käsittelyaika ei näyttäisi niinkään riippuvan kassan henkilöstömäärästä, vaan siihen vaikuttavat pääasiassa muut tekijät, kuten työttömien prosentuaalinen osuus jäsenistöstä, alan suhdanneherkkyys ja myös kassan atk-järjestelmien kehittyneisyys. Työttömyyskassojen käsittelyaika ei ole suoraan verrattavissa Kelan käsittelyaikoihin, sillä Kelan käsittelyaikavertailussa on mukana sekä uudet että uusintahakemukset.

Käsittelyajan määrittelylle on useita vaihtoehtoisia tapoja. Yksi tapa on käyttää nk. läpimenoaikaa; hakemuksen vireille tulosta ratkaisun antamiseen kuluva aika. Nykyiset Kelan ja työttömyyskassojen tilastot perustuvat läpimenoajan laskemiseen. Läpimenoaika sisältää myös puutteellisen hakemuksen täydentämiseen kuluvan ajan. Toinen vaihtoehto on laskea käsittelyaika vasta siitä, kun kaikki ratkaisuun tarvittavat tiedot ovat käytettävissä. Kolmas tapa käsittelyajan määrittelemiselle on, että käsittelyaikana käytetään läpimenoaikaa, johon ei kuitenkaan lasketa puutteellisen hakemuksen täydentämiseen kuluva aika. Tällöin esimerkiksi hakijalta tai muulta viranomaiselta pyydettyjen lisäselvitysten hankkimiseen kuluva aika ei laskettaisi mukaan käsittelyaikaan. Tällöin myöskään haitalliset käsittelyajan ylittämistä johtuvat sanktiot eivät kohdistuisi asian käsittelijään tilanteessa, jossa asiaa ei ole mahdollista ratkaista käytettävissä olevilla tiedoilla.

Kokonaiskäsittelyaikaa tarkasteltaessa on ollut esillä 20, 30 ja 40 päivän pituiset käsittelyajat. Kelan käsittelyaikojen tulostavoite on seitsemän päivän keskimääräinen käsittelyaika ja toteuma on ollut 9,2 päivää vuonna 2009 (ajalta 1-10/2009). Yli 28 päivän käsittelyajan ylittäviä oli ajalla 1-10/2009 noin 52 000 (9,2 %). Vuoden 2008 tilastotietojen perusteella voidaan arvioida, että 21 päivän käsittelyajan rajan ylittävien hakemusten käsittelyaika olisi ylittynyt 7 %:ssa hakemuksista. Uusien hakemusten osalta vastaava luku on 15,4 % ja tarkastuksessa olevien 2,8 %. Vastaavasti mikäli käsittelyaikatavoite olisi 42 päivää, aikataavoite ylittyisi uusien hakemusten osalta 2,6 %:ssa. Kassojen osalta 30 päivän tavoiteaika olisi realistinen, joskin monelle kassalle haasteellinen korkean työttömyyden aikana. Kassojen keskimääräinen käsittelyaika oli alkuvuonna 2009 noin 22 päivää.

Käsittelyajasta säätämällä tavoitellaan etuusasiaa käsittelevän tahon oman ratkaisutoiminnan tehostamisen lisäksi myös alan toimijoiden yhteistyön parantamista. Asiakkaan kannalta olisi selkeää, jos sosiaaliturvan etuuslainsäädäntöön sisällytettäisiin määräaikoja asian käsittelylle. Käsittelyaikojen toteutuminen edellyttää hakemus- ja päätöksentekomenettelyn sähköistämistä ja yhteistyöprosessien kehittämistä erityisesti Kelan ja työttömyyskassojen ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Työttömyysturvahakemuksen ratkaisemisen edellytyksenä olevan TE-toimiston työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen määräaikoja on tarkistettava. Lausunto on annettava ilman aiheutonta viivytyksiä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Lisäksi käsittelyaikojen toteutumista tulisi tukea myös muilla toimenpiteillä. Tämän vuoksi tulisi käynnistää selvitystyö palkan määrittelyn ja sovitellun työttömyysetuuden selkeyttämiseksi.

Työttömyysturvan ennakkomaksamista tulee myös hyödyntää viimeistään tilanteessa, jossa säädetty käsittelyaika uhkaa ylittyä. Näin voidaan turvata kaikissa tilanteissa toimeentuloturvaa katkeamattomuus.

Opintotukilainsäädäntöön ja yleistä asumistukea koskevaan lainsäädäntöön otetaan hakemuksen käsittelyaikavelvoite silloin kun kyseistä lainsäädäntöä uudistetaan muilta osin. Käsittelyaikavelvoitteesta säädettyä käytetään hyväksi työttömyysturvan käsittelyajasta saadut kokemukset.

Päätöksen oikaisumenettelyn laajentaminen

Sosiaaliturvan etuuslainsäädännössä on erityissäännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Etuusasioita käsitellessään etuuden myöntäjä voi oikaista virheellisen päätöksen asiakkaan eduksi. Eduksi tapahtuva itseoikaisumenettely on käytössä myös valitusprosessissa. Sen sijaan jos etuus päätös on alun perin virheellinen ja sen oikaiseminen olisi asiakkaalle epäedullista, edellytetään, että asiakkaalta pyydetään ensin suostumus päätöksen oikaisemiseen (esim. KEL 81 ja 82 §). Jos asiakas suostuu päätöksen oikaisemiseen, uusi oikaistu päätös voidaan antaa virheellisen sijaan. Poikkeuksen pääsäännöstä muodostaa kansaneläkelain 83 §, jonka mukaan asia on mahdollista ratkaista työeläkkeen tai muun korvauksen myöntämisen johdosta ilman päätöksen poistomenettelyä tai asiakkaan suostumusta.

Jos asiakas ei vastaa oikaisupyyntöön tai ilmoittaa, ettei suostu oikaisuun, etuuden ratkaisija joutuu tekemään poistoesityksen muutoksenhakuviranomaiselle lainvoimaisen päätöksen poistamiseksi. Esitys lähetetään saantitodistuksella asiakkaalle tiedoksi ja hänellä on mahdollisuus antaa siihen vastine. Muutoksenhakuelin voi hyväksyä tai hylätä poistoesityksen. Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä on valitusoikeus vakuutusoikeuteen. Kun päätös on poistettu, etuuden ratkaisija antaa virheellisen päätöksen tilalle uuden päätöksen. Tästä päätöksestä asiakkaalla on aina valitusoikeus kahteen valitusasteeseen.

Epäeduksi tapahtuvissa oikaisuissa on yleensä kyse liian suurena maksetusta etuudesta. Merkittävä yksittäinen syy, jonka perusteella päätöksen poistamista on haettu, ovat olleet takautuvasti myönnetty eläkkeet tai sosiaalietuudet. Vasta oikaisupäätöksen jälkeen liikamaksusta tehdään takaisinperintäpäätös. Myös tästä päätöksestä asiakkaalla on valitusoikeus ensin alempaan ja sieltä jatkovalitusmahdollisuus ylempään valitusasteeseen. Takaisinperintä käynnistyy vasta lainvoimaisen takaisinperintäpäätöksen perusteella. Soveltamiskäytännössä poistohakemuksen kynnys on ollut varsin korkealla. Näistä syistä muutoksenhakulautakunnissa vain poikkeuksellisesti hylätään Kelan tai muun ensi asteen päätöksentekijän poistohakemus.

Hallintolakiin sisältyvää yleissäännöstä virheen korjaamisesta ei noudateta sosiaaliturvan toimeenpanossa, koska asiasta on säädetty erikseen sosiaaliturvan eri etuuslaeissa. Hallintolaki mahdollistaa selvästi virheellisen päätöksen oikaisemisen ilman kuvattua poistomenettelyä eikä asianosaisen suostumusta tarvita silloin, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002) on todettu, että tilanteilla, joissa asianosainen on itse omalla menettelyllään aikaansaanut päätöksen virheellisyyden, viitataan lähinnä niihin tilanteisiin, joissa on kysymys asianosaisen vilpillisestä menettelystä tai vakavasta laiminlyönnistä. Säännös ei kuitenkaan ehdottomasti edellyttäisi asianosaisen menettelyltä tahallisuutta, vaan korjaamisen perusteena voisi olla myös asianosaisen erehdykseen tai huolimattomuuteen perustuva virheellisten tietojen antaminen. Korjaamisenmenettelyyn ryhtyminen riippuisi viime kädessä viranomaisen harkinnasta.

Sosiaaliturvalainsäädännössä käytössä olevan erityismenettelyn tarkoituksena on turvata asiakkaan asema, jotta hän voi luottaa saamansa lainvoimaisen päätöksen pysyvyyteen. Menettelyn taustalla on se, että etuuslainsäädännössä on yleensä kyse asiakkaan toimeentuloa turvaavasta etuudesta, jolloin kynnyksen lainvoimaisen päätöksen muuttamiseen asiakkaan vahingoksi on ajateltu olevan korkeampi kuin esimerkiksi muissa hallintopäätöksissä.

Nykylainsäädännön perusteella asian käsittelyyn voi kulua useita vuosia, jos asiakas käyttää kaikkia valitusmahdollisuuksia. Tämä voi johtaa takaisinperinnän vanhentumiseen käsittelyn kestäessä. Hallinnollisesti menettely rasittaa paitsi muutoksenhakuelimiä, myös etuuden mak-

sajia. Usein asiakaskin haluaisi asian tulevan paljon nopeammin loppuun käsitellyksi eikä välttämättä ymmärrä, mistä häntä kulloinkin kuullaan. Kyseessä on ylimitoitettu oikeusturva, joka viivästyttää asioiden käsittelyä ja aiheuttaa tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia.

Hallinnollisen menettelyn keventämiseksi ehdotetaan, että myös sosiaaliturvaetuksissa noudatettaisiin hallintolain säännöstä, jonka mukaan virheellisen päätöksen korjaaminen asiakkaan vahingoksi ei edellyttäisi asiakkaan suostumusta, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Tällöin poistomenettelyn sijasta uusi korjattu etuuspäätös tehtäisiin kuulemismenettelyn perusteella. Päätös olisi aina valituskelpoinen. Näistäkin päätöksistä tulisi valituksia, mutta paljon vähemmän kuin mikä nyt on poistotapausten määrä. Näin ollen muutos keventäisi muutoksenhakuviranomaisten sekä sosiaaliturvan toimeenpanijoiden ratkaisutoiminnan työmäärää ja vähentäisi muutoksenhakulautakunnissa käsiteltävien asioiden määrää noin 3 000 asialla vuodessa. Ehdotetussa mallissa asiakkaan oikeusturvan takaisi mahdollisuus valittaa useassa eri vaiheessa. Prosessin joutuisampi käsittely olisi asiakkaan edun mukaista. Ehdotettu menettely on ollut käytössä aikaisemmin mm. eräissä lapsiperheiden etuuksissa, asumistuessa ja opintotuessa. Päätöksen poistamista koskevat säännökset otettiin näissä asioissa lainsäädäntöön uudelleen, kun eri etuuslakien menettelyjä koskevia säännöksiä mm. muutoksenhaku-, oikaisu- ja takaisinperintäasioissa yhtenäistettiin keväällä 1997.

Hakemusmenettelyn selkeyttäminen

Sähköinen hakeminen on käytössä useissa sosiaaliturvaetuksissa. Sähköisesti voi hakea mm. Kelan opinto-, vammais- ja perhe-etuuksia ja sekä asumisen tukia. Sähköinen vanhuuseläkehakemus on Kelan ja työeläkelaitosten yhteinen palvelu. Lisäksi Kelan työttömyysaikaan koskevan ilmoituksen voi tehdä sähköisesti. Kela laajentaa sähköisiä asiointipalvelujaan jatkuvasti. Hakemuksen liitteitä ei kuitenkaan voi toimittaa sähköisesti, vaan ne tulee toimittaa paperilla. Menettely hidastaa sähköisen hakemisen käyttöönottoa ja liitteiden käsittely aiheuttaa työtä.

Kelan Palvelustrategia (PASTE) hankkeessa uudistetaan asiakaspalvelukonsepti vuosina 2008–2011. Tavoitteena on mm. hakemusmenettelyn yksinkertaistaminen perustamalla päätöksiä nykyistä enemmän asiakkaan ilmoitukseen, ratkaisutoiminnan automatisoinnin lisääminen, Kelassa olevien ja muilta viranomaisilta saatavien tietojen hyödyntäminen ratkaisutoiminnassa asiakkaan tietosuoja huomioiden, Kelan ja muiden viranomaisten välisen sähköisen ja reaaliaikaisen tietojen vaihdon lisääminen sekä päätösehdotusmenettelyn kehittäminen.

Kela käynnistää loppuvuonna 2010 projektin, jossa kokeillaan automaattiratkaisujen tekemistä opintotuessa, silloin kun hakemus on saapunut sähköisesti. Opintotukietuuksissa on jo nykyisin käytössä päätösehdotusmenettely tulovalvonnassa. Opiskelija saa ehdotuksen, jonka hän voi hyväksyä siten, että ei reagoi ehdotukseen. Jos opiskelija katsoo, että ehdotus perustuu väriin tietoihin, hän voi tehdä uudelleen käsittelypyynnön. Lisäksi opintotuessa on käytössä automaattisesti esitetyt hakemuslomakkeita, jotka perustuvat tietoon oppilaitokseen valitsemisesta. Kela pyrkii kuitenkin ohjaamaan opiskelijoita sähköisen hakemuksen käyttämiseen esitetyt hakulomakkeiden sijasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on aloittanut työn, jossa työttömyysetuuksien osalta pyritään siihen, että TE-toimisto ja työttömyysetuuden maksaja eivät pyytäisi tarpeettomasti samaa selvitystä. Tavoitteeseen pyritään karsimalla päällekkäisyyksiä ja selvittämällä toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuutta. Selvitystyön on tarkoitus valmistua vuoden 2010 aikana.

Kaikkien sosiaaliturvaetuksia myöntävien viranomaisten kohdalla pyritään edistämään sähköisen hakemusmenettelyn käyttöä, vähentämään vaadittavien liitteiden määrää sekä käyttämään mahdollisuuksien mukaan automaattiratkaisuja ja päätösehdotusmenettelyä eri etuuksissa vaihteellain. Tuetaan työttömyyskassojen toimenpiteitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan

hakemusten sähköistämisen edistämiseksi siten, että jatkohakemus ja ensimmäinen työttömyysetuushakemus olisi mahdollista lähettää sähköisesti mahdollisimman moneen työttömyyskassaan.

Pyritään siihen, että kerran sähköisesti toimitettu hakemuksen liite olisi kaikkien liitettä tarvitsevien sosiaaliturvan toimijoiden käytettävissä. Tämä edellyttäisi muutoksia etuuslainsäädännön tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Tavoitteen toteuttamisessa yhtenä merkittävänä keinona on yhden asioinnin periaatteen toteuttaminen, jossa asiakkaan toimittamat hakemuksen liitteet vietäisiin sähköisenä järjestelmään hakemuksen tullessa vireille.

Vaadittavien liitteiden vähentämisessä pyritään siihen, että päätös perustuisi asiakkaan hakemukseen merkitsemään tietoon, mutta liitettä ei toimitettaisi etuudesta päättävälle viranomaiselle. Asiakkaalle säädettäisiin velvollisuus säilyttää liitteet ja etuuden myöntäjällä olisi mahdollisuus pyytää liitteet esim. pistokokein tarkistamista varten.

Päätöksenteon pohjana käytettäisiin mahdollisuuksien mukaan viranomaisen muista lähteistä kuin hakijalta, esim. rekistereistä sähköisen yhteyden kautta, saamia tietoja. Silloin asiakasta kuultaisiin muualta saadun tiedon osalta.

Selvitystyön yhteydessä tehdään suunnitelma missä järjestyksessä uudet menettelytavat otetaan käyttöön etuuslajeittain. Sähköistämisen edellyttämät muutokset viedään vaiheittain etuuslainsäädäntöön.

Sähköisen asioinnin edistäminen ja tiedonsiirron hyödyntäminen

Sähköisten hakemuslomakkeiden kehittämisellä tähdätään siihen, että asiakas saa hakemuksen vireille helposti ja että sähköinen hakemuslomake ohjaa asiakasta antamaan kaikki hakemuksen ratkaisemiseen tarvittavat tiedot kerralla, ilman asian käsittelyä hidastavia lisäselvityspyyntöjä. Ammattiliitoista JHL:ssä on käytössä pilottihankkeena sähköinen ensimmäinen työttömyysturvahakemus. Hakeminen ja tietojen ilmoittaminen voidaan ja tulee soveltuvien osin myös mahdollistaa itsepalveluohjelmien avulla, jolloin etuus voidaan myöntää tai lakauttaa ohjelmallisesti asiakkaan syöttämien tietojen perusteella. Hakemusten ratkaisutyötä voidaan ja tulee tehostaa lisäämällä automaatiota, itsepalvelutapahtumia ja sähköistä tietoliikennettä.

Sosiaalietuuksia haettaessa esitettävistä terveydentilaa koskevista selvityksistä säädetään etuuslaeissa. **Potilaan terveydentilaan liittyviä todistuksia** tarvitaan useiden etuuksien, esim. sairauspäiväraha-, perhe-, sairaanhoito-, vammais-, kuntoutus- ja eläke-etuuksien ratkaisemisessa. Kelan sähköisessä asiointijärjestelmässä ei ole mahdollista lähettää hakemuksen liitteitä sähköisesti. Sähköinen potilasasiakirja-arkisto otetaan käyttöön vuonna 2011, mutta sen tietoja voidaan luovuttaa vain terveydenhuollon toimijoille terveydenhuollon palvelujen tuottamista varten. Kelan lisäksi lääkärintodistuksia ja -lausuntoja tarvitaan työeläkeasioiden käsittelyssä työeläkelaitoksissa ja vakuutusyhtiöissä korvausten käsittelyssä.

Terveydenhuollossa työskentelevillä sosiaalityöntekijöillä ei ole oikeutta saada teknisen käyttöyhteyden kautta tietoja Kelalta. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 20 §:n mukaan Kelalla on velvollisuus antaa mm. kunnan sosiaalihuollon viranomaiselle kuten sosiaalityöntekijälle pyynnöstä maksutta tietoja mm. sosiaalihuollon tarpeen tai sosiaalipalveluiden maksujen määrittelyä taikka toimeentulotuen myöntämistä varten. Lain 21 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomaisen voi hankkia tiedot teknisen käyttöliittymän avulla. Laki tuli voimaan vuoden 2001 alusta. Kunnallisen hoitolaitoksen oikeudesta saada Kelalta asiakasmaksujen määräämistä varten tarvittavat tiedot asiakkaan taloudellisesta asemasta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992; 14 a §).

Sosiaalihuollon asiakaslakia vastaava laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) tuli voimaan 1.3.1993. Tähän lakiin ei sisällytetty säännöstä esimerkiksi sairaalan tai muun hoitolaitoksen sosiaalihoitajan oikeudesta saada käyttöönsä Kelan etuustietoja. Asetelma on ongelmallinen, koska sosiaalihoitajalla on potilaan toimeentuloturvasta huolehtiessaan usein täysin samanlainen tarve hyödyntää po. tietoja kuin kunnan sosiaalityöntekijällä.

Muutoksenhakuasioiden viivytyksetön käsittely on tavoite, jota voidaan edistää myös teknisillä keinoilla. Asioiden selvittelyä helpottaisi, jos muutoksenhakuelimillä olisi edellä kuvattua vastaava oikeus tarkastella Kelan etuustietoja kiinteän teknisen käyttöliittymän avulla. Tällainen mahdollisuus oli 1.1.2007 lakkautetuilla viidellä sosiaalivakuutuslautakunnalla, mutta vain siksi, että niiden esittelijät olivat Kelan toimihenkilöitä. Muilla muutoksenhakuelimillä tätä mahdollisuutta ei ole. Esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on esittänyt tällaisen mahdollisuuden aikaansaamista. Tämä edellyttäisi sitä, että asiaa koskeva maininta lisättäisiin Kelan hoitamien etuuslakien tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Vastava säännös on Työntekijän eläkelain (395/2006) 198 §:ssä. Oikeus tulisi ulottaa koskemaan kaikkia ensi asteen muutoksenhakulautakuntia sekä vakuutusosoikeutta.

Menettelytapojen selkeyttämistä koskevat komitean ehdotukset:

27) Toteutetaan yhden asioiden periaate luomalla sosiaaliturvan palveluverkosto.

Sosiaaliturvan palveluverkoston kautta asiakas saisi kaikki sosiaaliturvaan liittyvät asiansa helposti yhdessä pisteessä vireille ja sähköisten järjestelmien kautta viivytyksettömästi oikealle viranomaiselle. Sosiaaliturvan palveluverkosto muodostuu kunnallisen yhteispalveluverkoston yhteyteen. Verkosto muodostuu yhteispalveluverkosta ja eri sosiaaliturvan toimijoiden omista palvelupisteistä. Sosiaaliturvan toimijat määrittelevät itse kuntakohtaisesti osallistumisensa yhteispalvelupisteeseen ja siinä tarjottavat palvelut.

Kustannukset: Ehdotuksen toteuttaminen edellyttää teknisiä muutoksia, joista aiheutuu kustannuksia. Kustannukset kompensoituvat sillä, että sosiaaliturvan toimijoiden omaa erillistä palveluverkosta voidaan karsia ja yhteistoimintaa eri viranomaisten välillä vahvistaa. Asiakkaan näkökulmasta säästyy aikaa ja vaivaa. Ehdotus edistää sähköisen asioiden käyttöönnottoa.

Valmistelu ja toteutus: VM ja STM vastaavat lainsäädännön valmistelusta. Sosiaaliturvan toimijat vastaavat toimeenpanosta kuntakohtaisesti.

28) Käsittelytakuun toteuttaminen eräissä sosiaaliturvaetuuksissa.

Työttömyysturvaetuuksien (pl. vuorottelukorvaus), yleisen asumistuen ja opintotuen käsittelylle säädetään käsittelyaika. Työttömyysturvassa käsittelyajat otetaan käyttöön vuoden 2011 alusta. Opintotuen ja yleisen asumistuen hakemusten käsittelyajat määritellään näitä etuuksia koskevien lainsäädäntöjen kokonaisuudistusten yhteydessä.

Työttömyysturvassa hakemusten käsittelyaika määritellään siten, että päätös on tehtävä 30 päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Hakemuksen puutteellisuuteen, lisäselvityspyyntöön ja sen jälkeiseen päätöksen antamiseen liittyvien määräaikojen määrittely ratkaistaan kolmikantaisesti. Käsittelyajoilla on suuri merkitys Kelan toimintaan, joten myös Kelan osallistuminen valmisteluun on varmistettava.

Kustannukset: Muutos edellyttäisi Kelalta ja työttömyyskassoilta toiminnan tehostamista ja jonkin verran lisäresurssointia hakemusten käsittelyyn.

Valmistelu ja toimeenpano: STM:llä ja TEM:llä on vastuu lainsäädännön muutoksista. Muutosten toimeenpano kuuluu TE-hallinnolle, Kelalle ja työttömyyskassoille.

29) Päätöksen oikaisumenettelyn laajentaminen

Virheellisten päätösten oikaisua yksinkertaistetaan siten, että päätöksen korjaaminen asiakkaan vahingoksi ei edellyttäisi asiakkaan suostumusta, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asiakkaan omasta menettelystä. Muutos toteutettaisiin korvaamalla sosiaaliturvan etuuslaiden asiaa koskevat erityissäännökset viittauksella hallintolain 50 §:ään. Virheellisen päätöksen saanutta asiakasta kuultaisiin ja tässä yhteydessä asiakkaalle varattaisiin mahdollisuus esittää käsityksensä asiasta. Kuulemisen jälkeen etuuden maksajalla olisi mahdollisuus tehdä uusi päätös, josta asiakkaalla olisi edelleen normaali muutoksenhakuoikeus ensin ensi asteen muutoksenhakulautakuntaan ja edelleen tarvittaessa vakuutusoikeyteen. Muutosta valmisteltaessa varmistetaan, että myös yksinkertaistetussa oikaisumenettelyssä varmistetaan etuuden saajan oikeusturvan toteutuminen nykyisessä laajuudessa.

Kustannukset: Muutos alentaisi hallintokuluja, koska se vähentäisi ensi asteen muutoksenhakulautakuntien käsittelemien asioiden määrää noin 3 000:lla vuodessa. Lisäksi vakuutusoikeydessä käsiteltävien valitusten määrä jonkin verran vähenisi, koska mainituista päätöksistä tehdyt valitukset jäisivät myös pois.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu Kelalle ja työttömyyskassoille.

30) Sosiaaliturvaetuuksien hakemusmenettelyä selkeytetään.

Kaikkien sosiaaliturvaetuuksia myöntävien viranomaisten kohdalla pyritään edistämään sähköisen hakemusmenettelyn käyttöä, vähentämään vaadittavien liitteiden määrää sekä käyttämään mahdollisuuksien mukaan automaattiratkaisuja ja päätösehdotusmenettelyä eri etuuksissa vaihteittain. Tuetaan työttömyyskassojen toimenpiteitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan hakemusten sähköistämisen edistämiseksi siten, että jatkohakemus ja ensimmäinen työttömyysetuushakemus olisi mahdollista lähettää sähköisesti mahdollisimman moneen työttömyyskassaan.

Kustannukset: Muutos alentaisi hallintokuluja, turvaisi asiakkaalle nopeamman etuudensaannin ja vähentäisi byrokratiaa viranomaisten välillä.

Valmistelu ja toimeenpano: STM vastaa lainsäädännön muutoksista ja toimeenpanosta vastaavat sosiaaliturvan toimijat kukin omalla toimialallaan, ensisijaisesti Kela, työttömyyskassat ja työeläkelaitokset.

31) Sähköisen asioinnin edistäminen ja tiedonsiirron hyödyntäminen erilaisin toimenpitein.

a) Sähköisen asioinnin edistäminen luomalla yhden palvelupisteen malli, asiointitili ja yhteen toimivat järjestelmät.

Vastuu ja toimeenpano: Lainsäädännön valmistelusta vastaavat VM ja STM yhdessä. VM, Kela ja työttömyyskassat vastaavat toimeenpanosta.

b) Lääkärin etuusasian käsittelyä varten laatima lääkärintodistus tallennettaisiin sähköiseen potilasasiakirja-arkistoon. Potilaan pyynnöstä lääkärintodistuksen kopio lähetettäisiin järjestelmän kautta Kelan etuusjärjestelmään, työeläkelaitokseen tai vakuutusyhtiöön sähköisesti hakemuksen käsittelyä varten. Muutos vähentäisi etuuden hakijan toimitettavaksi edellyttävien liitteiden määrää ja nopeuttaisi asian käsittelyä.

Menetelmää luotaessa on turvattava potilaan tietosuoja ja kansalaisten luottamus tietosuojan säilymiseen siten, että Kela, työeläkelaitos tai vakuutusyhtiö saisivat vain etuushakemuksen käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot.

Vastuu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu Kelalle, työeläkelaitoksille ja vakuutusyhtiöille. Ehdotus olisi mahdollista toteuttaa siinä vaiheessa, kun sähköinen potilasasiakirja-arkisto on käytössä.

c) Terveystieteiden tutkimuskeskukselle työkenteleille sosiaalityöntekijöille annetaan oikeus teknisen käyttöyhteyden avulla saada tietoja Kelalta vastaavin periaattein kuin sosiaalihuollon viranomaisilla on. Tämä edellyttäisi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 ja 21 §:ää vastaavan sääntelyn lisäämistä tarpeellisin rajauksin joko lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista tai etuuslainsäädäntöön.

Vastuu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu kunnille ja Kelalle.

d) Mahdollistetaan kaikille sosiaaliturvan ensi asteen muutoksenhakulautakunnille ja vakuutusosastolle oikeus saada teknisen käyttöliittymän avulla tietoa Kelan toimeenpanemia etuuksia koskevista rekisteritiedoista. Tämä toteutetaan muuttamalla etuuslakeja siten, että muutoksenhakuelimellä olisi oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada Kelalta käsiteltävänä olevan vakuuttamis- tai etuusasian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot. Tiedot olisi mahdollista luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Vastuu ja toimeenpano: STM:llä vastuu hallituksen esityksen valmistelusta ja toimeenpano kuuluu ensi asteen muutoksenhakulautakunnille, vakuutusosastolle ja Kelalle.

4.2.3. Toimeentulotuen hallinnointi

Kunnallisen toimeentulotuen maksatuksen siirtämistä kokonaan tai osittain Kelan hoidettavaksi on esitetty jo 1980-luvulta lähtien.¹² Perusteluita siirrolle on esitetty useita. Ensinnäkin, alun perin marginaaliseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuesta on tullut yleinen vähimmäisturvaetus, joka paikkaa perusturvan alhaista tasoa. Periaatteellisen työnjaon mukaan perustoimeentulon turvaamisen katsotaan kuuluvan valtiolle. Toiseksi, viimesijaisen toimeentuloturvan tulisi perustua yhtenäisiin myöntämiskäytäntöihin koko maassa yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan vuoksi.

Sosiaalitoimiston ei myöskään katsota olevan oikea paikka pelkkää taloudellista apua tarvitseville. Arvioiden mukaan noin puolet toimeentulotuen hakijoista hakee (kirjallisesti) vain rahallista tukea, minkä katsotaan sitovan resursseja varsinaiselta sosiaalityöltä.¹³ Monien mielestä sosiaalitoimistosta asioinnin katsotaan olevan myös asiakkaita leimaavaa. Toimeentulotuki pitkäaikaisena tuen muotona aiheuttaa myös vakavia kannustinongelmia. Kelan katsotaan suoriutuvan rahallisen tuen (toimeentulotuen) maksatuksesta sosiaalitoimistoja tehokkaammin. Samoin Kelan katsotaan pystyvän takaaman palvelujen riittävän laadun muun muassa odotusaikojen ja alueellisen kattavuuden osalta.

Toimeentulotuen maksatuksen (osittaisesta) siirrosta Kelan hoidettavaksi on ollut esillä kolme vaihtoehtoa. (i) Toimeentulotuen Kela -yhteismaksatuksessa kunnan sosiaalitoimi ja Kela sopivat, että Kelan paikallistoimistossa voidaan myöntää ja maksaa perustoimeentulotukea kunnassa käytössä olevien toimeentulotuen ohjeistusten mukaisesti. (ii) Toimeentulotuen Kela -siirrolla (tai tulotakuulla) perustoimeentulotuessa korvattaville asumismenoille ja terveydenhuoltomenoille määritellään valtakunnalliset euromäärät, jolloin (myös) Kela voi myöntää

¹² Perustoimeentulotyöryhmän muistio. STM Työryhmämuistio 1986:2.

¹³ Kuusikkokuntien tekemän selvityksen mukaan (vuonna 2006) etuskäsittelijät tekivät noin 60 % toimeentulotuen myöntämispäätöksistä Espoossa ja Turussa, noin 50 % Helsingissä ja Vantaalla sekä noin 40 % Oulussa ja Tampereella (Sosiaalityö Kuusikon kunnissa 2006. Aikuisten sosiaalityö, sosiaaliohjaus ja toimeentulotukityö 21.6.2007. Kuusikon sosiaalityön asiantuntijaryhmä).

perustoimeentulotuen. (iii) Kelan takuutulossa Kelaan luodaan toimeentulotuen perusosaa muistuttava etuus, joka yhdessä asumistuen kanssa muodostaa toimeentulotukea muistuttavan etuuden. Mikäli tulot jäisivät alle takuutulon, Kela maksaisi erotuksen takuutulona.

Toimeentulotuen Kela -yhteismaksatuksella tarkoitetaan järjestelyä, jossa Kelan paikallistoi-
misto voi myöntää ja maksaa perustoimeentulotuen kunnan toimeentulotuen soveltamishoj-
jen mukaisesti. Yhteismaksatus perustuu kunnan ja Kelan väliseen sopimukseen. Toimeentu-
lotuen Kela -yhteismaksatusta kokeiltiin 1990-luvulla usealla paikkakunnalla.¹⁴ Kokeilussa
kunnan ja Kelan välisessä sopimuksessa sovittiin euromääräiset rajat toimeentulotuessa hy-
väksyttävistä asumismenoista ja terveydenhuoltomenoista. Sopimuksessa määriteltiin myös,
mitkä asiakasryhmät voivat saada toimeentulotuen Kelasta. Useimmat kokeilukunnat rajoitti-
vat kokeilun koskemaan vain Kelan asiakkaita, mutta kuusi kuntaa osallistui kokeiluun ilman
asiakasrajoituksia. Lisäksi joissakin kunnissa sovittiin, että esimerkiksi lapsiperheet, opiskeli-
jat ja maahanmuuttajat asioivat aina sosiaalitoimistossa. Samalla kunnalle annettiin pääsy
Kelan toimeentulotuen rekisteritietoihin. 1990-luvun toimeentulotuen Kela yhteismaksatuk-
sen kokeilusta saatiin pääosin hyviä kokemuksia. Päällekkäisen hallinnollisen työn koettiin
vähentyneen merkittävästi ja käsittelyajat lyhenivät. Kokeilukunnissa noin kolmannes toi-
meentulotukiasiakkaista ja -menoista siirtyi Kelaan.

Toimeentulotuen Kela -siirrolla (tai tulotakuulla) tarkoitetaan, että perustoimeentulotuessa
korvattaville kohtuullisille asumismenoille ja (joissain malleissa myös) vähäistä suuremmille
terveysmenoille määritellään valtakunnalliset myöntämiskäytännöt ja euromäärät, jolloin Kela
voi myöntää perustoimeentulotuen. Sosiaalitoimi myöntäisi täydentävää ja ehkäisevää toi-
meentulotukea nykyiseen tapaan. Asiakas ohjattaisiin Kelasta sosiaalitoimen asiakkaaksi,
mikäli esiintyy tarvetta sosiaalityöhön, täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen. Toi-
meentulotuen Kela -siirrosta on esitetty malli, jossa perusosan ja asumismenojen maksatus
(eli tulotakuu) siirtyisi Kelaan. Asumismenot korvattaisiin yleisen asumistuen mukaisesti.
Tulottomien kotitalouksien kohdalla olisi mahdollista korvata asumismenot täysimääräisinä
asumistuessa hyväksytyihin enimmäismenoihin saakka.

Toimeentulotuen Kela-siirrosta ja hyväksytyjen asumismenojen valtakunnallisista rajoista on
tehty alustavia hahmotelmia myös vuoden 2006 työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoit-
tusuudistuksen valmistelun yhteydessä. Hyväksytyjen asumismenojen rajat oli johdettu asu-
mistukea saavien ja vuokra-asunnossa asuvien keskimääräisistä asumismenoista. Vähäistä
suurempien terveydenhuoltomenojen osalta valtakunnallisia myöntämiskäytäntöjä ei hahmo-
teltu. Samoin säästöjen ja omaisuuden huomioon ottamisesta ei hahmoteltu yhtenäisiä menet-
telytapoja. Kustannusten ja vaikutusten suuruus riippuu hyvin pitkälti siitä, kuinka paljon
asumismenoja korvataan. Yleisesti voidaan todeta, että Kela-siirron kustannukset riippuvat
hyvin pitkälti kolmesta tekijästä: i) kuinka paljon asumismenoja enimmillään korvataan, ii)
kuinka paljon toimeentulotuen alikäyttö vähenee ja iii) kuinka varallisuus ja omaisuus huomi-
oidaan tulotakuussa.

Kela-siirron kustannuslaskelmien vaikeutta lisää erityisesti se, että tällä hetkellä ei ole saata-
villa kattavaa valtakunnallista tietoa kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksista korvattavista asu-
mismenoista. Mikäli asumismenojen korvaustaso olisi Kelan tulotakuussa enintään yleisessä
asumistuessa hyväksytyt asumismenot, ainakaan teoriassa ei pitäisi syntyä lisäkustannuksia.
Toinen epävarmuustekijä Kela-siirron kustannusten arvioinnissa on toimeentulotuen alikäyttö.
Arviolta jopa puolet toimeentulotukeen oikeutetuista ei hae etuutta.¹⁵ Vaikka alikäyttö painot-

¹⁴ Toimeentulotukikokeilu 1995-1996 Loppuraportti. STM Selvityksiä 1997:5.

¹⁵ Alikäytöstä Suomessa on julkaistu kolme tutkimusta. Bargain, Olivier; Immervoll, Herwig; Viitamäki, Heikki.
How tight are safety-nets in Nordic Countries? Evidence from Finnish register data. IZA Discussion Paper Series
No. 3004. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2007; Kuivalainen, Susan. Toimeentulotuen alikäy-

tuu pieniin muutaman kymmenen euron suuruisiin etuusmääriin, niiden yhteenlaskettu euro-määrä on huomattava. Toisaalta osa Kelan tulotakuuta saavista ei todennäköisesti (enää) hae kunnallista toimeentulotukea, vaikka voisivat olla siihen oikeutettuja. Kaiken kaikkiaan alikäytön muutosten arviointi Kela-siirron yhteydessä on vaikeaa.

Kolmas Kela-siirron kustannuksiin vaikuttava tekijä on omaisuuden huomioiminen. Lain mukaan toimeentulotuen hakijan helposti realisoitavissa oleva varallisuus ja omaisuus otetaan huomioon kohtuullisuusharkintaa käyttäen. Kela-siirron yhteydessä syntyy kustannuksia, mikäli tulotakuussa lievennetään tätä varallisuuden realisoimisen vaatimusta. On kuitenkin vaikea arvioida kuin paljon kustannuksia syntyisi varallisuuden ja omaisuuden huomioimisen lieventämisestä. Löydetty realisoitavissa oleva omaisuus aiheuttaa usein sen, että toimeentulotukihakemus hylätään. Varallisuuden takia hylätyistä toimeentulotukihakemuksista ei ole tilastoja tai tutkimuksia.

Takuutulolla viitataan yleensä Kelaan luotavaan uuteen etuuteen, joka muistuttaa rakenteeltaan toimeentulotuen perusosaa ja muodostaa yhdessä asumistuen kanssa perustoimeentulotukea muistuttavan etuuden. Takuutulossa määritellään perhekohtainen euroraja ja jos kotitalouden tulot ovat alle kyseisen rajan, maksetaan erotus takuutulona. Takuutulosta on eri versioita sen kattavuuden mukaan. Toisin sanoen, kattaako takuutulo koko väestön vai esimerkiksi vain syyperusteista etuutta saavat tai työttömät. Lisäksi takuutulo vaatii monia valintoja kossien etuuksien ja tulojen yhteensovitusta. Mallin jatkokehittelyistä kuitenkin luovuttiin mallin monimutkaisuuden ja eksportoitavuuden vuoksi.

Nykyinen toimeentulotuki

Perustoimeentulotuki muodostuu perusosasta, kohtuullisista asumismenoista ja vähäistä suuremmista terveydenhuoltomenoista. Lisäksi kunta voi myöntää tarpeen ja harkintansa mukaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Perusosan suuruus on sama koko maassa ja se on sidottu kansaneläkeindeksiin. Sen sijaan kohtuullisten asumismenojen ja vähäistä suurempien terveydenhuoltomenojen suuruus on kuntien harkinnan varassa. Samoin säästöjen ja omaisuuden huomioonottamisessa kunnilla on suuri harkintavalta.

Perusosa on tarkoitettu kattamaan ruoka-, vaate-, ja hygieniamenot sekä vähäiset terveydenhuoltomenot sekä paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Jokaiselle kotitalouden jäsenelle lasketaan oma perusosansa, jotka lasketaan yhteen toimeentulotukilaskelmassa. Vuonna 2009 perusosan suuruus yksinasuvalla ja yksinhuoltajalla on 417 € kuukaudessa. Parisuhteessa elävällä perusosa on 355 € kummallakin ja vanhempien luona asuvalla täysi-ikäisellä lapsella 305 €. Perheen alaikäisen lapsen perusosa on 292 eurosta 221 euroon kuukaudessa, riippuen lapsen iästä ja alaikäisten sisarusten määrästä.

Terveydenhuoltomenoina korvataan pääsääntöisesti vain lääkärin määräyksiin perustuvia menoja julkisessa terveydenhuollossa. Korvattavia terveydenhuoltomenoja ovat muun muassa lääkekulut, poliklinikka- ja vuodeosastomaksut, hammashoidosta ja silmälasien hankinnasta aiheutuneet kustannukset sekä vastaavat muut henkilön tarpeellisesta terveyden- ja sairaanhoidosta aiheutuneet menot.

Korvattaviksi asumismenoiksi luetaan periaatteessa kaikki asumiseen liittyvät kulut: vuokra tai yhtiövastike, vesi-, lämmitys-, sähkö- ja saunamaksut sekä kotivakuutus. Asuntolainan korkoja korvataan tarkoituksenmukaisesti ja kohtuullisesti. Pienemmissä kunnissa ohjeistuk-

set kohtuulliseksi katsottujen asumismenojen euromääristä noudattelevat usein asumistuessa hyväksytyjen asumismenojen enimmäismääriä tai kunnan omien vuokra-asuntojen keski-vuokria. Isommissa kaupungeissa hyväksytään yleensä huomattavasti korkeampia asumismenoja kuin asumistuessa. Asumistuessa käytössä olevia pinta-alaan, neliövuokraan tai rakennusvuoteen liittyviä rajoituksia ei tavallisesti käytetä. Liian suureksi katsottuja asumismenoja korvataan täysimääräisenä muutaman kuukauden siirtymäajan, jonka jälkeen asumismenoja korvataan kunnan sosiaalitoimiston ohjeistamaan määrään asti.

Omaisuus ja varallisuus ovat ensisijaisia toimeentulotukeen nähden. Toimeentulotukilain mukaan (12§) "Varoina ei kuitenkaan oteta huomioon: 1) henkilön tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä tarpeellista asuinirtaimistoa; 2) tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä; 3) alle 18-vuotiaan lapsen varoja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot; eikä 4) muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi." Ministeriön oppaan mukaan käytettävissä olevat varat kuten säästöt, arvopaperit ja muu helposti realisoitavissa oleva varallisuus otetaan huomioon kohtuullisuusharkintaa käyttäen. Toimeentulotuki voidaan jo myönnettäessä määrätä perittäväksi takaisin sellaisesta varallisuudesta, joka ei ole tarpeen tuen hakijan toimeentulon turvaamiseksi (s. 88). Kuntien soveltamisohjeissa on sen sijaan huomattavasti yksityiskohtaisempia ohjeita säästöjen huomioimisesta ja omaisuuden realisoimisesta.

Tuloina otetaan huomioon periaatteessa kaikki henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Tuloina ei kuitenkaan huomioida vammais- ja hoitotukia, äitiysavustusta ja ylläpito-korvauksia. Lisäksi ansiotuloista on etuoikeutettu 20 % kuitenkin korkeintaan 150 €/kk kotitaloutta kohden.¹⁶ Muut sosiaaliturva etuudet ovat ensisijaisia toimeentulotukeen nähden. Hakija on velvoitettu hakemaan kaikki ensisijaiset etuudet, joihin hänellä on mahdollisesti oikeus.

Yksinkertaisimmillaan toimeentulotuen suuruus määräytyy toimeentulotukilaskelmassa siten, että kotitalouden jäsenten perusosat, asumismenot sekä terveydenhuoltomenot lasketaan yhteen ja summasta vähennetään kotitalouden yhteenlasketut nettotulot. Mikäli erotus on positiivinen, maksetaan erotus toimeentulotukena. Toimeentulotukea maksettiin keskimäärin 373 €/kk kotitaloutta kohden ja 238 € henkilöä kohden vuonna 2007. Toimeentulotuki on verovaapa tuloa.

Toimeentulotukea sai vuoden 2007 aikana 218 000 kotitaloutta eli 7,6 % suomalaisista kotitalouksista. Tietyissä perhetyypeissä osuus on kuitenkin huomattavasti suurempi, ennen kaikkea yksinhuoltajilla ja yksinasuvilla miehillä. Noin 202 000 kotitaloutta sai perustoimeentulotukea ja 85 000 täydentävää toimeentulotukea. Ehkäisevää toimeentulotukea sai noin 20 000 kotitaloutta. Varsinaista toimeentulotukea (perus- tai täydentävää) saatiin keskimäärin 5,8 kuukautta vuodessa. Toimeentulotukea saavista kotitalouksista 41 % sai tukea 1-3 kuukautta vuoden aikana. Koko vuoden tukea saavien kotitalouksien osuus oli 26 % kaikista toimeentulotukea vuoden aikana saaneista kotitalouksista.

Toimeentulotuen bruttomenot 2008 ovat ennakkotilaston mukaan 526 milj. €. Kuntien sosiaalitoimistoista tulevien viestien mukaan asiakkaiden määrä ja menot ovat kääntyneet jyrkkään kasvuun vuonna 2009 talouskriisin seurauksena. Toimeentulotukimenot ovat reaalisesti kaksinkertaistuneet 1990-luvun alusta.

Perustoimeentulotuen valtionosuus on kustannusperusteinen. Valtionosuuden määrä on 50 % kunnan perustoimeentulotuen nettokustannuksista. Vuoden 2006 rahoitusuudistuksessa tavoit-

¹⁶ Tosin STM:n oppaassa toimeentulotuen soveltajille (s. 84) "Ministeriö korostaa, että laki on tarkoitettu sovellettavaksi siten, että etuoikeutettuna tulona on mahdollista ottaa huomioon enemmänkin kuin 20 prosenttia ansiotuloista, kuitenkin enintään 150 euroa. Varsinkin silloin, kun tuen saajan tulot ovat pienet, etuoikeutetun tulon prosentiosuus voi olla suurempi kuin 20 prosenttia."

teeksi asetettiin, että 90 % toimeentulotuen menoista olisi perustoimeentulotuen menoja. Vuoden 2008 ennakkotietojen mukaan toimeentulotukimenoista 89 % oli perustoimeentulotuen menoja. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset maksaa kunta ja valtio osallistuu kustannusten rahoitukseen laskennallisen valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Ehkäisevän toimeentulotuen menojen osuuden tavoitteeksi on asetettu 3,3 % koko toimeentulotukimenoista.

Toimeentulotuen hallinnointi

Esillä on ollut useitakin vaihtoehtoja, joista loppuvaiheessa nykyisen menettelytavan rinnalle hahmoteltu malli olisi sisältänyt perustoimeentulotuen (perusosa ja asumismenojen korvaus kunnan toimeentulotuen soveltamisohjeiden mukaisesti) siirron Kelalle. Arviot ehdotusten vaikutuksista sosiaalityöhön, kansalaisen yhdenvertaiseen kohteluun, tarvittavien muiden palvelujen käyttöön ja syrjäytymisen estämiseen sekä asiakkaiden asemaan poikkesivat olennaisesti toisistaan. Komitean enemmistö kannatti toimeentulotuen siirtoa Kelaan. Komitean jäsenten näkemykset tarkoituksenmukaisesta ratkaisusta poikkesivat siinä määrin toisistaan, ettei komitea katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä asiasta esitystä.

Siirtoa kannattivat: Lehto, Pietikäinen, Poskiparta, Savolainen, Anne Neimala, Laajala, Aaltonen, Merikallio, Ikonen ja Soininvaara

Siirtoa vastustivat: Hetemäki, Oksala, Antti Neimala, Laatonen, Pätäri, Näätäsaari, Salomaa ja Lehtinen

V Sosiaaliturvan kestävyys

1. Lähtökohdista

Kansainvälisen rahoituskriisin ja luottolaman vakavuus ja vaikutukset reaalityöelämään ovat osoittautuneet poikkeuksellisen voimakkaiksi. Taantuman vaikutusten minimoiminen on ollut talouspolitiikan tärkein tehtävä, joka on johtanut julkisen talouden nopeaan velkaantumiseen. Julkisella taloudella on velkaantumisen lisäksi edessään hitaasti auki kiertyviä rakenteellisia haasteita, joihin on jo nyt varauduttava. Suurin pitkän ajan haaste julkiselle taloudelle on ikääntyvä väestö ja sen seuraukset elatussuhteeseen, taloudelliseen toimeliaisuuteen ja hoivamenoihin.

Globaalistumisen vaikutukset ovat vasta osittain nähtävissä. Pienen ja pitkälle kehittyneen valtion kuten Suomen mahdollisuus tarjota tuotantotoiminnalle kilpailukykyiset puitteet riippuvat yhä enemmän osaamisesta ja henkisestä uusiutumisen kykyä. Uusiutumiskyky näkyy käytännössä paitsi menestyksellisenä tuotekehittelynä ja markkinointina, myös työprosessien ja työolojen kehittymisenä sekä koulutuksen ja tutkimuksen uudistumisena. Kysymys ei ole vain Suomessa syntyneen väestön tarjoamasta potentiaalista. Merkitystä on myös sillä, miten Suomessa koulutetut tulevat käyttämään osaamistaan suomalaisen yhteiskunnan hyväksi, miten onnistutaan käyttämään maahanmuuttajien työpanos sekä millaiseksi muodostuu kansakunnan osaamistaso.

2. Suomen sosiaaliturva tänään muutoksen kynnyksellä

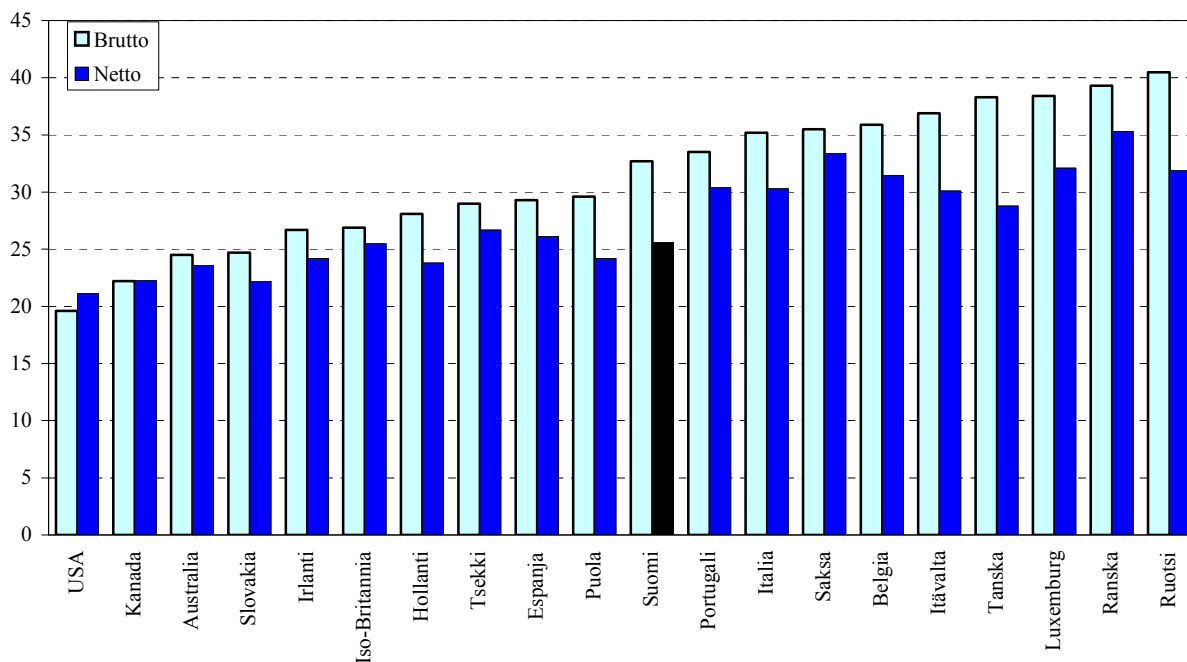
Sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu on vaikeaa, koska jokainen maa on rakentanut sitä omien erityispiirteidensä pohjalta. Etuuksien määräytymisperusteiden ja rajausten lukuisuus johtaa siihen, ettei yksiselitteisesti voida asettaa maita järjestykseen esim. sen mukaan kuinka korkea korvaustaso eri maiden sosiaaliturvassa on tai kuinka suuren osan väestöstä ne kattavat. Sosiaalimenovertailuihin liittyy myös useita huomioitavia seikkoja. Voidaanko sosiaalimenojen korkeata osuutta bruttokansantuotteesta pitää hyvänä vai huonona asiana? Korkeata

osuutta voidaan pitää osoituksena tuhlaillevasta järjestelmästä, mutta toisaalta hyvin alhaisen osuuden voidaan katsoa kertovan sosiaaliturvan matalasta tasosta tai sen kattavuuden puutteista.

Sosiaalimenoihin luetaan julkisin varoin kustannetut ja julkisesti tuetut sosiaali- ja terveystalvet, eläkkeet, työttömyysturva, sairausvakuutus sekä muu toimeentuloturva. Suomen sosiaalimenot ovat näin laskettuna hieman alle EU-maiden keskitason. Vuonna 2008 Suomen sosiaalimenot olivat noin 25,9 % bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Tänä ja ensi vuonna osuus tulee nousemaan laman seurauksena 29-30 %:iin, mutta sama kehitys tulee tapahtumaan myös pääosassa EU-maita. Suomen bruttokansantuotteen määrä asukasta kohden on 15 % yli EU-maiden keskimääräisen tason.

Verojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus työvoimakustannuksista on Suomessa melko korkea. Tätä on pidetty ongelmana kilpailukyvyn näkökulmasta. Vertailu ei kuitenkaan ota huomioon veroilla ja maksuilla saatavia yhteiskunnallisia laajempia hyötyjä. Maksuilla katetaan eri maissa hyvin erilaisia palveluja ja etuuksia. Suomessa ja muissa pohjoismaissa näillä maksuilla katetaan mm. laajat sosiaalipalvelut, erityisesti päivähoido ja vanhusten palvelut koko väestölle, mikä on mahdollistanut naisten osallistumisen työelämään.

Perinteinen sosiaalimenolaskelma ei myöskään ota huomioon verojärjestelmän kautta annettavaa tukea, esim. verohuojennuksia. Lisäksi sosiaalietuuksien verollisuus vaihtelee maittain huomattavasti. Erityisesti pohjoismaissa etuudet ovat pääosin verotettavaa tuloa ja siten tasoltaan hieman korkeampia. Näiden verotukseen liittyvien seikkojen huomioon ottamiseksi on laskettu ns. nettososiaalimenot. Nettososiaalimenojen kautta tarkasteltuna Suomen sosiaalimenojen osuus on selvästi alhaisempi kuin jäsenmaissa keskimäärin. Nettolaskelmien perusteella tehdyt vertailut myös pienentävät maiden välisiä eroja, kuten kuvio 5 voidaan havaita. On myös syytä huomata että sosiaalimenoihin ei lasketa mukaan opiskelun tukemista eikä kansalaisten tai työnantajan omasta intressistä työntekijöilleen ottamia vapaaehtoisia vakuutuksia.

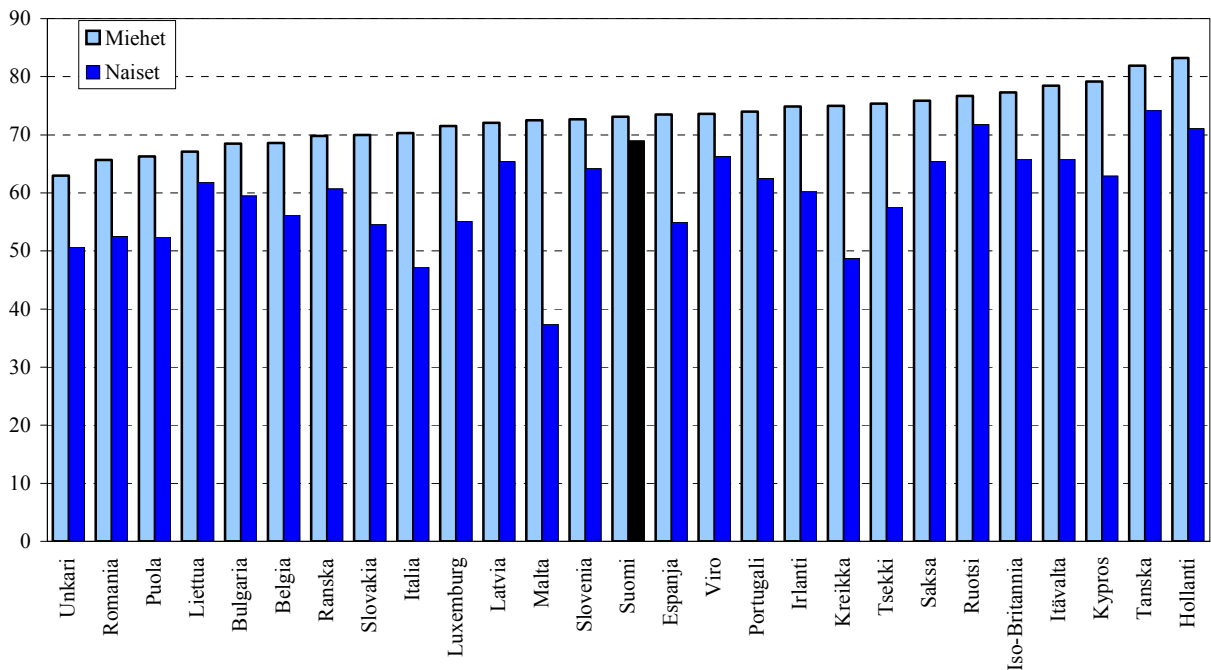


Kuvio 5. Julkisten brutto ja netto sosiaalimenojen osuus (%) BKT:stä 2005

Naisten työllisyys on Suomessa EU-maiden parhaimmista (Kuvio 6). Sen sijaan miesten työllisyys on EU-maiden keskitasoa. Iäkkäiden työllisyyden suhteen Suomen sijoitus on jokseenkin sama kuin edellä. Sen sijaan iäkkäiden työllisyysasteiden kohoaminen on meillä ollut

viime vuosina yksi jäsenmaiden nopeimmista. Suomi onkin yksi niistä harvoista maista, joka ylittää komission jäsenmaille asettamat työllisyystavoitteet molempien sukupuolten osalta. Tavoite on, että 70 % 15-64 -vuotiaista ja 50 % 55-64 -vuotiaista on työllisiä. Toisaalta on hyvä huomata, että Suomessa miesten ja naisten työllisyysasteet ovat hyvin lähellä toisiaan. Suomen naisten hyvä sijoitus EU-maiden joukossa johtuu enemmänkin siitä, että useissa jäsenmaissa naisten osallistuminen työmarkkinoille on aikaisemmin ollut heikkoa ja tämä kehitys on niissä vasta alkamassa. Suomen erityispiirre on enemmänkin se, että 60-64 -vuotiaiden työllisyysaste on huomattavasti alhaisempi kuin 55-59 -vuotiaiden.

Työllisyysaste on joiltain osin hieman ongelmallinen mittari. Ruotsi ja Tanska sijoittuvat vertailussa perinteisesti parhaiden joukkoon. Tämä johtuu osittain siitä, että näissä maissa työntekijän sairausloma voi jatkua yli vuoden ja tällaiset henkilöt lasketaan edelleen työllisiksi. Tämä on kohtuullisen yleistä; vuonna 2007 Ruotsin sairauspäivärahaajakoista peräti 15 % ja Tanskan 13 % kesti yli vuoden. Suomessa tämä ei ole mahdollista, sillä vuoden sairausloman jälkeen henkilö siirtyy yleensä työkyvyttömyyseläkkeelle eikä häntä siten lueta enää työllisiin.



Kuvio 6. Miesten ja naisten työllisyysasteet 2008

Vuonna 2008 työttömyys laski Suomessa alle jäsenmaiden keskimääräisen tason. Nuoriso-työttömyys on Suomessa hieman yleisempää kuin muissa EU-maissa. Sen sijaan pitkäaikais-työttömyys ei Suomessa ole aivan niin suuri ongelma kuin kokonaistyöttömyyden perustella voisi arvioida. Työttömyysjaksot ovat Suomessa siten lyhyemmät kuin useimmissa jäsenmaissa. Maahanmuuttajien työllistyminen on Suomessa heikkoa. Ero maahanmuuttaneiden sekä Suomessa syntyneiden työllisyysasteessa on tosin pienentynyt viime vuosina. Suomen työttömyyden yleisyys näkyy myös työttömissä kotitalouksissa elävien miesten osuuden korkeutena. Positiivista on kuitenkin se, että Suomen lapsista vain noin neljä prosenttia asuu työttömissä talouksissa. Tämä on EU-maiden viidenneksi alhaisin osuus.

Eläköitymisen keskimääräistä ikää ei ole saatavissa eri maista vertailukelpoisella tavalla. Sen sijaan Eurostat on laskenut keskimääräisen työvoimasta poistumisiän. Iät ovat Suomessa miehillä ja naisilla hyvin lähellä toisiaan, miehillä hiukan korkeampi. EU-maissa tämä ikä on naisilla keskimäärin alhaisempi, johtuen osittain siitä, että osassa jäsenmaita on naisilla alhaisemmat eläkeiät kuin miehillä.

Syntyvyyden suhteen Suomen tilanne on kansainvälisesti vertaillen hyvä. Kokonaishedelmällisyys on EU-maiden kuudenneksi korkein, mutta synnyttäjien keski-ikä on hieman yli keskimääräisen tason. Suomalaisten naisten elinajan odote on korkea, mutta miesten elinajan odote on EU-maiden alhaisimpia. Myös naisten terveet elinvuodet ovat vain keskitasoa, vaikka kokonaiselinajan odote on hyvä. Miesten elinajanodotetta laskevat alkoholi-, tapaturma- ja itsemurhakuolleisuus. Myös sydän- ja verisuonisairaudet ovat edelleen melko yleisiä.

65-vuotta täyttäneiden määrä suhteessa 15-64 vuotiaisiin on Suomessa keskimääräistä EU-maiden tasoa. Ikärakenteen muutos tulee kuitenkin olemaan Suomessa EU-maiden nopein. Vanhuushuoltosuhde on Suomessa ajanjaksona 2020-2030 EU-maiden korkein. Tämän jälkeen on kehitys osassa jäsenmaista Suomea nopeampi, mutta vanhuushuoltosuhde säilyy Suomessa edelleen korkeana. Sama kehitys nähdään tarkasteltaessa ns. ikäriippuvaisten menojen kehitystä. Julkiset eläke-, terveys-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot ovat Suomessa tällä hetkellä viidenneksi korkeimmat EU:ssa. Vuonna 2040 tilanteen ennustetaan olevan sama. Positiivisena voidaan pitää sitä, että Suomen julkiset menot eivät nouse jäsenmaiden suurimmaksi bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Lisäksi monissa jäsenmaissa julkiset järjestelmät tarjoavat vain minimietuustason, jota täydentävät huomattavat yksityiset lisäetudet, erityisesti eläke-etuudet.

Suomalaisten koulutustaso on hyvä. Mitä nuorempia ikäryhmiä tarkastellaan, sitä parempi suomalaisten koulutustaso on. Vähintään ylemmän keskiasteen tutkinnon on suorittanut suomalaisista 20-24 -vuotiaista naisista 88 prosenttia ja miehistä 85 prosenttia. Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna vähän ns. koulupudokkaita eli 18-24 -vuotiaita nuoria, joilla on vain peruskoulu suoritettuna eivätkä he ole missään jatkokoulutuksessa. Koulupudokkaiden osuutta nuorista pidetään yhtenä keskeisenä mittarina, jolla seurataan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrää. Elinikäisen koulutuksen merkitystä korostetaan nykyisin, jotta pystytään vastaamaan nopeasti yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin haasteisiin. Koulutukseen edellisen neljän viikon aikana osallistuneiden miesten ja naisten osuudet ovat Suomessa EU-maiden huippua. Edelle menevät vain Ruotsi ja Tanska. Lähes kaikissa jäsenmaissa naiset ovat paremmin koulutettuja ja he osallistuvat myös useammin täydennyskoulutukseen.

Köyhyyttä voidaan mitata usealla eri mittarilla. Kansainvälisissä vertailuissa käytetään usein niin kutsuttua suhteellista köyhyysrajaa, joka määritellään suhteessa koko väestön keskimääräiseen tulotasoon. Suomen suhteellinen köyhyysaste on alle EU-maiden keskimääräisen tason ja köyhissä talouksissa elävien lasten osuus on jäsenmaiden alhaisimpia. Suhteellinen köyhyysaste on kuitenkin kasvanut voimakkaasti niin väestön kuin lasten keskuudessa 1990-luvun puolivälin jälkeen. Suurimmassa köyhyysriskissä ovat sosioekonomisen aseman mukaan tarkasteltuna opiskelijat sekä työelämän ja ansiosidonnaisten etuuksien ulkopuolella olevat, lähinnä vähimmäismääräisellä päivärahalla tai kansaneläkkeellä olevat. Perhetyypeittäin ja elinvaiheen mukaan tarkasteltuna suurimmassa riskissä ovat yksinasuvat nuoret ja vanhat, yksinhuoltajat ja suuret lapsiperheet. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä alentaa köyhyysriskiä ja tasoittaa tuloeroja kansainvälisesti tarkasteltuna tehokkaasti.

Työttömyys- ja kannustavuusloukkujen vertailuissa Suomi sijoittuu usein EU-maiden keskivaiheille. Kannustinloukkujen suuruus on merkittävästi pienentynyt Suomessa viimeisten viidentoista vuoden aikana. Suurin selittäjä tälle on perus- ja vähimmäisturvaetuuksien jääminen jälkeen (pienien) palkkatulojen kehityksestä. Sosiaaliturvaetuuksien tasojen vertailussa Suomi sijoittuu myös hyvin, mm. eläkkeiden korvausasteen ja toimeentulotuen tason osalta. Suomen toimeentulotuki on tasoltaan muihin EU-maihin verrattuna kohtuullinen, mutta jää silti hieman alle suhteellisen köyhyysriskirajan, kuten useissa muissakin jäsenmaissa.

Eläkkeiden tasoa voidaan tarkastella ns. eläkkeiden nettokorvausasteen avulla, jossa teoreettisesti laskettua täyttä eläkettä verrataan aiempaan nettotuloon. Näin tarkasteltuna suomalaisten

nettoeläkkeet ovat noin 58 % aiemmasta nettotulosta, kun yksityisiä lisäeläkkeitä ei oteta huomioon. Korvausaste on Suomessa alle jäsenmaiden keskimääräisen tason. Korvausaste jää Suomea alhaisemmaksi Virossa, Liettuassa, Slovakiassa ja Ruotsissa. Joissain maissa korvausasteet ovat lähellä sataa prosenttia. Tulevina vuosina suomalaisten uusien alkavien eläkkeiden korvausaste nousee aluksi hieman eläkeuudistuksen myötä, mutta pidemmällä aikavälillä korvausaste laskee hieman elinaikakertoimesta johtuen. Kehitys on jokseenkin samankaltainen useimmissa jäsenmaissa. Suomalaisen eläke säilyttää ostovoiman melko hyvin.

Yhteenvedona voidaan sanoa, että suomalainen sosiaaliturva on tasoltaan ja kattavuudeltaan hyvä sekä kustannuksiltaan kohtuullinen. Se poistaa tehokkaasti tuloeroja ja köyhyyttä. Lisäksi se tukee työllistymistä sekä mahdollistaa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen. Tehtäessä muutoksia etuuskien tasoihin tulee mahdollisuuksien mukaan huolehtia siitä, että ne eivät kasvata erilaisia työllistymisen esteenä olevia tuloloukkuja.

3. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä

Sata-komitean toimeksiannossa yhdeksi komitean tehtävistä mainitaan ehdotus sosiaaliturvan rahoituksen kestävytydestä pitkällä tähtäimellä. Rahoitustarpeet puolestaan riippuvat sosiaalimenojen kehityksestä tulevina vuosikymmeninä. Alla käsitellään sosiaalimenojen pitkän aikavälin kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, laskelmien taustalla olevia oletuksia sekä esitellään keskeisimmät tulokset sosiaalimenolaskelmista. Laskelmat on tehty sosiaali- ja terveysministeriön SOME -laskentamallilla. Laskelmat on esitetty kattavammin raportin liitteessä.

Sosiaalimenojen kehitystä tulevina vuosina ei voida varmuudella tietää. Menokehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä voidaan kuitenkin tehdä arvioita nykytiedon pohjalta. Suurin tiedossa olevista muutoksista kohdistuu väestörakenteeseen. Eläkeikäisten osuus Suomen väestöstä kasvaa nopeasti 2010-luvulta alkaen. Väestörakenne tulee muuttumaan myös eläkeläisten keskuudessa, kun yli 65-vuotiaan väestön keski-ikä nousee. Tämä muutos johtaa eläkemenojen nousuun sekä terveys- ja sosiaalipalvelujen suurempaan kysyntään. Seurauksena on sosiaalimenojen nousu sekä terveys- ja sosiaalialan työntekijöiden kysynnän kasvu. Eläkeläisten määrä kasvaa suhteessa työikäisten määrään, joten vastuu sosiaaliturvan rahoituksesta kohdistuu nykyistä suppeammalle ryhmälle. Myös tulevien vuosien talous- ja työllisyyskehitys on tärkeää sosiaalimenojen ja niiden rahoituksen kannalta. Nykyinen talouslama nostaa ainakin väliaikaisesti sosiaalimenoja ja heikentää vastaavasti rahoituspohjaa. Pitkällä aikavälillä on oleellista, että työllisyysaste saadaan mahdollisimman korkeaksi. Näin voidaan helpottaa väestön ikääntymisestä johtuvaa elatussuhteen heikkenemistä.

Muita tärkeitä tekijöitä pitkän aikavälin tarkasteluissa ovat esimerkiksi sosiaaliturvan etuuskien indeksointi sekä hoito- ja hoivapalvelujen tarpeen kehitys. Alla olevissa sosiaalimenolaskelmissa tavoitteena on huomioida keskeisimmät sellaiset tekijät, joista voidaan kohtuudella tehdä tulevaisuuteen suuntautuvia oletuksia. Menojen noustessa täytyy myös sosiaalimenojen rahoituksen muuttua, jotta sosiaaliturvajärjestelmä olisi kestävällä pohjalla. Menokehitystä tarkastelemalla voidaan arvioida, mihin sosiaaliturvan osiin ja mille tahoille kovimmat rahoituspaineet tulevat kohdistumaan.

Väestöennuste ja muut laskelmissa käytettävät oletukset

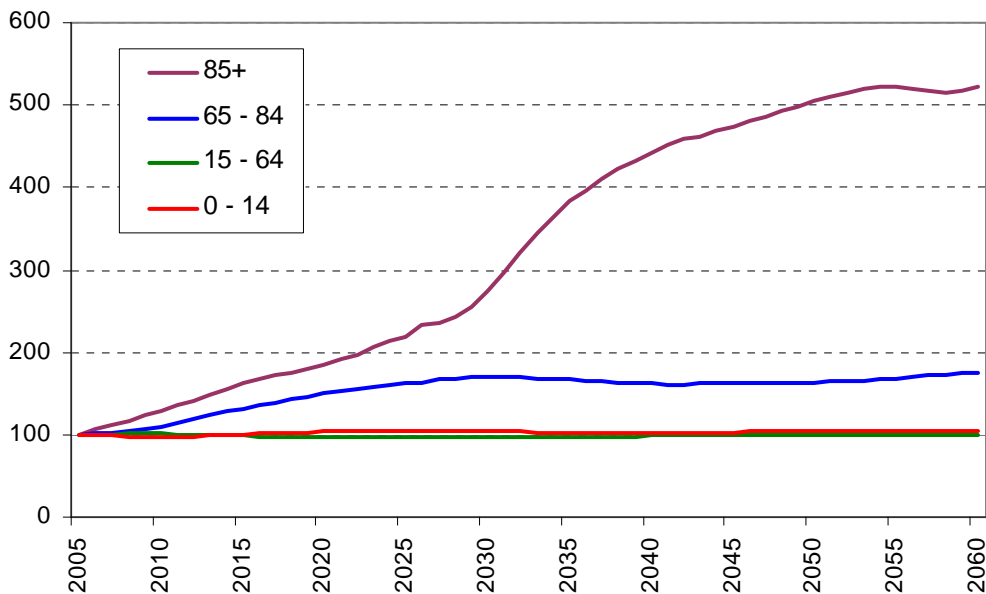
Pohjan pitkän aikavälin sosiaalimenolaskelmille muodostaa väestöennuste. Muutokset väestön määrässä ja ikärakenteessa johtavat muutoksiin sosiaaliturvan etuuskien ja palveluiden käytössä, etenkin etuuden tai palvelun tarpeen painoutuessa tiettyihin ikäryhmiin. Samalla väestöennuste määrää huoltosuhteen eli työikäisten määrän suhteessa muuhun väestöön. SA-TA-komitealle tehtyjen laskelmien perusrassä käytetään Tilastokeskuksen väestöennustetta syyskuulta 2009. Ennusteessa Suomen väestön määrä jatkaa nousua päättyen vuonna 2060 yli

6,2 miljoonaan asukkaaseen. Väestöennusteessa hedelmällisyyslukuksi¹⁷ oletetaan 1,85 ja nettomaahanmuutoksi noin 15 000 henkeä vuodessa. Nämä luvut vastaavat viime vuosina toteutuneita arvoja. Vuoteen 2060 mennessä vastasyntyneen eliniänodotteen oletetaan nousevan miehellä noin 87 vuoteen ja naisilla noin 91 vuoteen.

Eläkeikäisten määrän nopea kasvu on väestöennusteen merkittävin tekijä. Vuonna 2009 65-vuotiaita ja sitä vanhempia on Suomessa 900 000 henkeä, kun vuonna 2040 heidän määräkseen odotetaan 1,6 miljoonaa. Lasten ja nuorten sekä työikäisen väestön määrän odotetaan nousevan pitkällä aikavälillä hiukan. Väestöllinen huoltosuhde nousee nykyisestä 50 prosentista noin 75 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä.

Väestöennustetta tarkasteltaessa on hyvä muistaa, että se kuvaa kehitystä, jossa oletetaan viime vuosina todettujen trendien jatkuvan tulevaisuudessa. Ennustetta voidaan pitää pikemminkin nykytilan jatkumona kuin tulevien muutosten ennakoimisena.

Indeksi, 2005 = 100



Kuvio 7. Väestön määrän muutos eri ikäryhmissä väestöennusteessa

Väestöennusteen ohella pitkän aikavälin laskelmien tekemiseen vaaditaan useita muita oletuksia tulevasta kehityksestä. Yksi keskeinen tekijä on odotukset talouden ja työmarkkinoiden kehityksestä. Näissä laskelmissa oletetaan, että talouskasvu riippuu pitkällä tähtäimellä sekä työllisten määrästä että työn tuottavuuden kasvusta. Lähivuosien talouskehityksestä käytetään viimeisimpiä asiantuntijaennusteita. Väestön ja talouden antamaan pohjaan suhteutetaan sosiaaliturvan etuuksien ja palveluiden käyttö ja kustannukset. Oletukset palvelun tai etuuden käytöstä suhteessa väestön ikärakenteeseen perustuvat ensisijaisesti nykyhetken tilastoihin, mutta laskelmissa voidaan myös olettaa, että etuuksien ja palvelujen ikäkohtaisessa tarpeessa tulee tapahtumaan muutoksia.

Sosiaalipoliittisen lainsäädännön osalta lähtökohtana on pääosin nykytilalainsäädäntö. SATA-komitean toimenpide-ehdotukset - ja muut tiedossa olevat muutokset - on pyritty huomioimaan siinä määrin, kuin ehdotusten voimaantulo on katsottu varmaksi ja niiden vaikutus on mielekästä sisällyttää pitkän aikavälin laskelmiin. Takuueläke on tästä hyvä esimerkki. Laskelmissa käytettävät indeksoinnit ovat laskennallisia. Niiden on tarkoitus kuvata etuuksien

¹⁷ Hedelmällisyysluku kuvaa, kuinka monta lasta hedelmällisyysikänsä tuleva nainen keskimäärin synnyttäisi, jos ikäkohtaiset hedelmällisyysluvut pysyisivät tulevana vuosina nykytasollaan.

tason keskimääräistä nousua pitkässä juoksussa. On hyvä huomata, että perusskenaarion oletukset eivät ole politiikkasuosituksia. Sosiaalimenolaskelmat eivät ole varsinaisia ennusteita vaan kehitysarvioita, jotka perustuvat tietoihin sosiaaliturvan nykytilasta ja oletuksiin muun muassa väestön ja talouden kehityksestä. Tuloksiin sisältyy paljon epävarmuuksia, joiden merkitys kasvaa, mitä pidempi laskentaperiodi on. Taulukossa 2 on koottu sosiaalimenolaskelmissa käytetyt oletukset.

Taulukko 2. Sata -komitealle tehtyjen sosiaalimenolaskelmien keskeisimmät taustaoletukset laskelmien perusvaihtoehdossa.

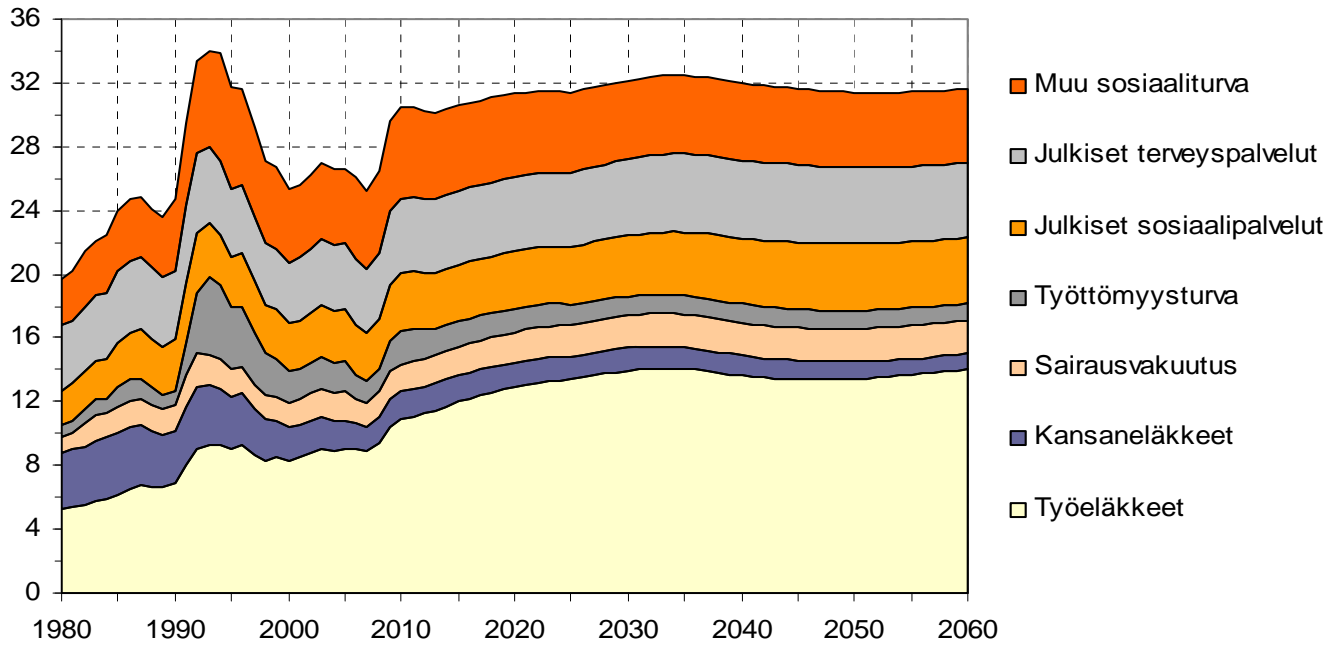
Talouden kehitystä koskevat oletukset	<ul style="list-style-type: none"> * Keskipitkän aikavälin talousennuste on otettu valtiovarainministeriöltä (2009 - 2014) * Pitkällä aikavälillä työn tuottavuuden ja ansiotason oletetaan kasvavan reaalisesti 1,75 prosenttia vuodessa * Kuluttajahintainflaatioksi oletetaan 2 prosenttia
Työmarkkinoita koskevat oletukset	<ul style="list-style-type: none"> * Työllisyysaste nousee vuoteen 2025 mennessä 74 prosenttiin, jonka jälkeen sen oletetaan pysyvän ennallaan * Työttömyysaste laskee 5,7 prosenttiin * Eläkkeellesiirtymisikä nousee 3 vuotta välillä 2005 - 2050
Etuuksien ja palveluiden kustannuskehitystä koskevat oletukset	<ul style="list-style-type: none"> * Työeläkkeet indeksoidaan nykyainsäädännön mukaan * Kelan ja kuntien etuuksien kehityksen oletetaan seuraavan kuluttajahintojen kehitystä, kuitenkin niin, että pitkällä aikavälillä myös viidesosa reaali-palkkakehityksestä heijastuu etuuksien keskimääräiseen tasoon * Julkisten palvelujen suhteen oletetaan, että työvoimakustannusten osuus seuraa ansiotason kehitystä ja loppuosa menoista kehittyy kuluttajahintainflaation mukaan * Julkisten palveluiden tuottavuuteen ei oleteta muutoksia
Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon tarve	<ul style="list-style-type: none"> * Keskimääräisen eliniän pidentyessä oletetaan, että palvelutarve siirtyy myöhempään ikään siten, että noin puolet lisäelinvuosista eletään terveinä

Sosiaalimenojen kehitys laskelmien mukaan

Heti lähivuosina laskelmassa näkyy sosiaalimenojen bkt-suhteen voimakas nousu (Kuvio 9). Tämä johtuu ennen kaikkea bruttokansantuotteen alenemisesta talouslaman aikana. Laman aikana myös tietyt menot nousevat, muun muassa työttömyysturvan ja toimeentulotuen osalta. Taantuma tekee lähiaikojen sosiaalimenojen ennakoinnista varsin epävakaa. Laskelmassa sosiaalimenojen rahoituksen bkt-osuus nousee vajaasta 30 prosentista yli 33 prosenttiin.

Pitkässä juoksussa menojen kasvu on suurin työeläkkeissä (taulukko 3). Tähän vaikuttaa ennen kaikkea eläkeläisten määrän nopea kasvu suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle lähivuosina. Työeläkemenot nousevat myös siksi, että työeläkejärjestelmä ei ole nykyhetkellä saavuttanut täyttä laajuuttaan, ja suurin osa tämän hetken eläkeläisistä ei ole hyötynyt koko työuran mittaisesta eläketurvasta. Nyt ja tästä eteenpäin eläkkeelle siirtyvät ovat saaneet eläkekarttumaa nuoruudesta alkaen. Eläkeikäisten määrä kasvaa myös väestöennusteessa oletetun eliniän pitenemisen vuoksi. Toisaalta työeläkkeiden elinaikakerroin pienentää alkavia työeläkkeitä suhteessa eliniän pitenemiseen. Työeläkejärjestelmän kattavuuden ja työeläkkeiden reaalisien tason noustessa kansaneläkkeiden tarve vähenee. Kansaneläkemenon bkt-osuus lähes puolittuu projektioperiodin loppuun mennessä.

Prosenttia bkt:sta



Kuvio 8. Sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosina 1980 - 2007 ja projektiio vuoteen 2060.

Taulukko 3. Sosiaalimenojen bkt-osuuden muutos suhteessa vuoteen 2006

	2006	2020	2040	2060
Työeläkkeet	9	3,9	4,6	5
Kansaneläkkeet	1,7	-0,1	-0,4	-0,7
Sairausvakuutus	1,9	0,4	0,6	0,6
Työttömyysturva	1,6	-0,1	-0,4	-0,4
Kuntien sosiaalipalvelut	3,1	0,5	1	1
Kuntien terveyspalvelut	4,1	0,5	0,8	0,6
Muu sosiaaliturva	4,8	0	-0,4	-0,6
Sosiaaliturva yhteensä	26,2	5,2	5,8	5,5

Terveyspalveluissa suurin suhteellinen menojen kasvu kohdistuu terveyskeskusten vuodeosastohoitoon, jossa palvelujen tarve ja hoidon vaativuus painottuu vahvasti vanhimpiin ikäluokkiin. Laskelmassa menot nousevat myös erikoissairaanhoidossa ja perusterveydenhuollon avohoidossa. Lisäksi lääkekustannusten bkt-osuuden odotetaan nousevan tulevaisuudessa. Sosiaalipalveluissa menot nousevat eniten pitkäaikaishoidossa. Vanhainkotihoitoon ja palveluasumisen menoissa on odotettavissa ylipäänsä suurin suhteellinen kustannusten nousu. Lasten päivähoidon palvelujen bkt-osuus laskee pitkällä aikavälillä hiukan.

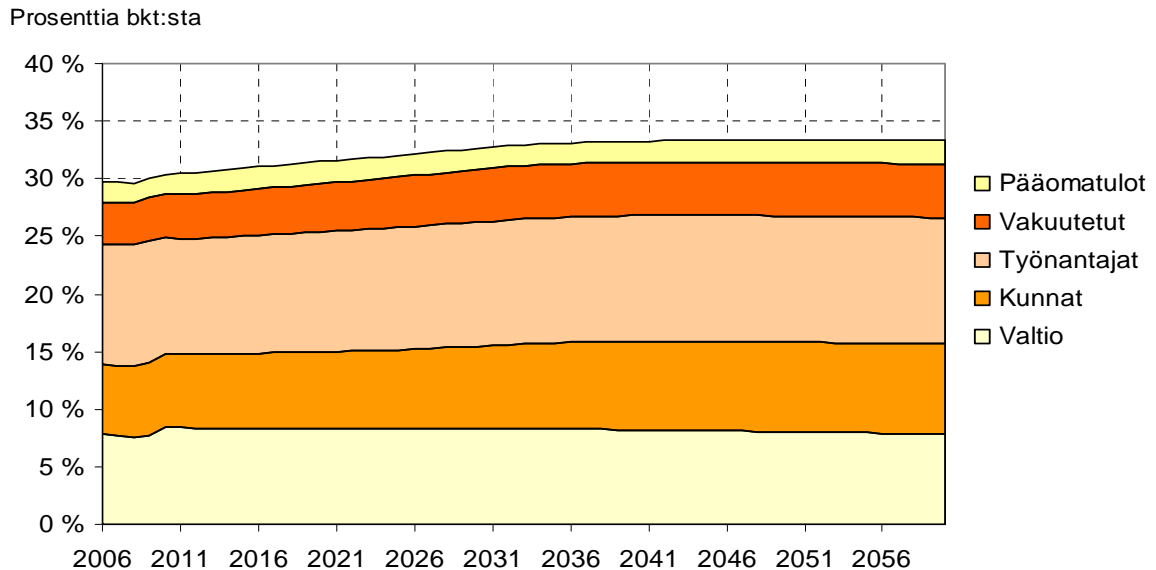
Työttömyysturvan menot alenevat laskelmassa, koska työttömyysasteen oletetaan pienentyvän lähtötasostaan. Muun sosiaaliturvan osalta Kelan etuuskien sekä toimeentulotuen bkt-osuudet laskevat. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että etuuskien taso kasvaa laskelmassa keskimäärin bruttokansantuotetta hitaammin. Perhe-etuuskien menoja laskee myös lasten pienenevä väestöosuus. Sotilas-, liikenne- ja tapaturmavakuutusten korvauksissa menojen oletetaan kasvavan hiukan. Muiden etuuskien bkt-osuuksissa ei tapahdu suuria muutoksia. Pitkällä

aikavälillä vaikuttavat erot etuuksien indeksoinneissa vaikuttavat huomattavasti eri etuuksien kokonaiskustannusten muutokseen.

Sosiaalimenolaskelman pohjalta voidaan arvioida sosiaalimenojen rahoituksen kehitystä ja menojen kasvun jakautumista eri rahoittajatahoille (Kuvio 10). Menetelmä rahoitusosuuksien arvioimiseksi on karkea, mutta antaa silti käsityksen siitä, mille tahoille menopaineet kohdistuvat. Rahoituslaskelmassa oletetaan, että työeläkkeitä lukuun ottamatta sosiaalimenot rahoitetaan välittömästi, eli menojen kasvu näkyy suoraan rahoituksen kasvuna. Jos etuudella tai palvelulla on useampi rahoittaja, rahoitusosuuksien oletetaan pysyvän lähtövuoden mukaisina, ellei nykytiedon perusteella voida muuta olettaa. Tämä koskee myös kuntien vastuulla olevia palveluita ja etuuksia, joten valtionosuuksien oletetaan pysyvän vakioina suhteessa menoihin.

Työeläkkeiden rahoitus on laskettu sillä ehdolla, että työeläkerahastojen arvo suhteessa bruttokansantuotteeseen pysyy likimain vuoden 2006 tasolla (noin 60 %). Tällöin rahastojen täytyy kasvaa nimellisarvoltaan. Tämä edellyttää, että osa työeläkejärjestelmän tuloista rahastoidaan vuosittain ja työeläkejärjestelmän tulojen tulee pysyä menoja suurempina. Työeläkemaksujen korotukset jakautuvat tasaisesti työnantajille ja vakuutetuille. Valtion osuuden työeläkkeiden rahoituksesta oletetaan pysyvän vakiona suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Menoprojektion mukaisesti suurin rahoituspaine kohdistuu työnantajille ja vakuutetuille työeläkemaksujen kautta. Työnantajien kansaneläkemaksun poistuminen vuonna 2010 kuitenkin laskee työnantajien rahoitusosuutta ja puolestaan nostaa valtion osuutta. Muuten valtion rahoitus pienenee pitkällä aikavälillä kansaneläkkeiden ja monien muiden Kelan etuuksien menojen bkt-osuuden laskiessa. Kuntien menot kasvavat palvelukustannusten noustessa. Koska työeläkerahastojen bkt-suhteen oletetaan pysyvän likimain nykytasolla, myös pääomatulojen osuus pysyy lähes ennallaan.



Kuvio 9. Sosiaalimenojen rahoituksen jakautuminen eri rahoittajatahoille, projektio vuoteen 2060. Rahoitus prosentteina bkt:sta.

4. Julkisen talouden kestävyys

Julkisen talouden kestävyydellä tarkoitetaan julkisen talouden kykyä rahoittaa sosiaalietuudet ja hyvinvointipalvelut kaikissa oloissa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Julkinen talous on kestäväällä pohjalla, jos julkisten menojen rahoitus ei johda liialliseen velkaantuneisuuteen tai verojen korotuksiin, joilla molemmilla on haitallinen vaikutus julkisen talouden rahoitus-

pohjan kehitykseen. Julkinen talous on kestävämmällä pohjalla, jos julkinen velka ja verotus uhkaavat nousta hallitsemattomasti. Julkisessa taloudessa on tällöin kestävyysvaje.

Kestävyysongelma johtuu pääosin väestön ikääntymisestä, minkä taustalla on suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ja elinajan jatkuva pidentyminen. Suomen väestö ikääntyy vuoteen 2030 mennessä nopeammin kuin minkään muun EU-maan väestö. Eläkemenot kasvavat nopeasti jo 2010-luvulla. Vanhusten hoito- ja hoivamenojen nopein kasvuvaihe ajoittuu 2020-luvulle. Samanaikaisesti kun menot kasvavat erittäin voimakkaasti, julkisen talouden rahoituspohjan kasvu hidastuu merkittävästi sen takia, että työvoima vähenee. Kestävyyshaaste tulee siten sekä menopaineen kasvun, että verotulojen hidastumisen kautta.

EU:n talouspoliittinen komitea on systemaattisesti vuodesta 1999 alkaen arvioinut väestön ikääntymisen vaikutuksia julkisiin talouksiin. Tuoreimmat laskelmat väestön ikääntymisen kustannuksista valmistuivat keväällä 2009. Laskelmat ulottuivat vuoteen 2060 saakka. Laskelmien tulokset osoittavat, että ikääntymisen kustannus – ikäsidonnaisten menojen kasvu - on Suomessa 2010-luvulla nopeampaa kuin missään muussa EU-maassa. Myös tämän jälkeen menojen kasvu on ripeää. Aikavälillä 2008 - 2035 ikäsidonnaisten menojen kasvu on Suomessa kaksinkertainen EU:n keskiarvoon verrattuna. Ikäsidonnaisissa menoissa ovat mukana eläkkeet, terveydenhuollon, pitkäaikaishoidon, opetuksen ja työttömyyden menot.

Julkinen talouden nykyisellä tilalla on merkitystä julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä. Meneillään olevan syvän taantumana aikana arvio rahoitustasapainosta on heikentynyt voimakkaasti niin Suomessa kuin myös muissa EU-maissa, mikä on lisännyt entisestään kestävyyshaastetta. Ikääntymisen aiheuttama haaste julkiselle sektorille on kuitenkin moninkertainen verrattuna nykyiseen syvään taantumana sen takia, että ikääntymisen kustannukset ovat pysyviä ulottuen useille vuosikymmenille, toisin kuin pääosin väliaikaiset taantumana kustannukset. On arvioitu, että nykyisen taantumana kustannukset julkiselle sektorille ovat vain kymmenesosa ikääntymisen aiheuttamista kustannuksista.

Julkinen talouden kestävyden arvioimiseksi on EU:ssa kehitetty erilaisia indikaattoreita. Niin sanottu kestävyysvaje osoittaa, kuinka paljon julkisen talouden tasapainoa tulisi välittömästi kohentaa joko veroja korottamalla tai menoja karsimalla, jotta julkinen talous olisi kestävällä pohjalla. Vajeen nopea umpeen kurominen taantumana aikana ei ole mahdollista eikä edes toivottavaa. Menohillinnän ja verojen korotusten lisäksi tarvitaan kestävyttä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia, jotka vaikuttavat julkiseen talouteen pitkällä aikavälillä. Rakenteellisilla uudistuksilla tulee tähdätä esimerkiksi työurien pidentämiseen eli julkisen talouden rahoituspohjan vahvistamiseen sekä menohillintään julkisten hyvinvointipalvelujen tuottavuutta parantamalla.

Euroopan komissio julkaisi lokakuussa 2009 laajan raportin julkisen talouden kestävydestä EU-maissa. Kokonaisarvio oli, että julkisen talouden kestävyys on heikentynyt EU-maissa sitten edellisen, syksyllä 2006 julkistetun raportin. Tähän johtopäätökseen vaikutti jonkin verran ylöspäin tarkentuneet arviot ikäsidonnaisista menoista, mutta myös julkisen talouden tasapainoa voimakkaasti heikentänyt talouskriisi. Komissio arvioi, että Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on 4 % suhteessa kokonaistuotantoon, kun EU-maissa se on keskimäärin 6,5 % bruttokansantuotteesta. Suomen vakausohjelman tarkistuksessa (joulukuu 2008) päätettiin 3 prosenttiyksikön suuruiseen arvioon kestävyysvajeesta. Vajeen täsmällistä arviointia vaikeuttaa epävarmuus nykyisen talouskriisin pituudesta ja syvyydestä. On kuitenkin todennäköistä, että talouden tuotantopotentiaali tulee talouskriisin takia jäämään matalammaksi kuin jos kriisiä ei olisi tullut lainkaan.

Suomen julkisen talouden kestävyttä koskevassa kokonaisarviossa komissio otti kestävyysindikaattorin ohella huomioon mm. julkisen rahoitusvarallisuuden sekä veroasteen. Komission kokonaisarvio oli, että huolimatta ikäsidonnaisten menojen keskimääräistä nopeammasta kasvusta, Suomea voidaan pitää alhaisen riskin maana. Komissio perusteli arviotaan

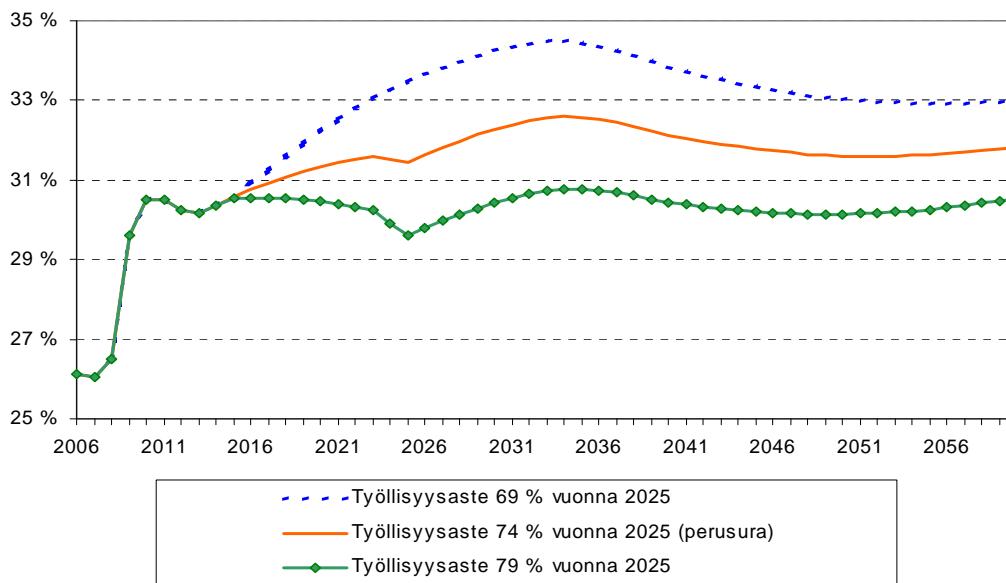
sillä, että Suomi on varautunut ikääntymiseen useimpia muita maita paremmin mm. eläkkeiden rahastoinnilla ja alentamalla julkista velkaantuneisuutta hyvinä aikoina.

5. Työllisyys ja sosiaalimenot

Sosiaalimenojen kehitystä arvioitiin kattavasti SOMERA-toimikunnan mietinnössä 2000-luvun alussa. Mietintöön sisältyy useita vaihtoehtoisia laskelmia. Perusvaihtoehdon mukaan sosiaalimenot kohoaisivat suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosituhannen vaihteen noin 25 prosentin tasosta vajaaseen 30 prosenttiin vuonna 2050. Nousupaineen taustalla oli pääosin työeläkkeiden kasvu. Toimikunta totesi, että menoihin vaikuttavien demografisten tekijöiden vastapainona tulisi kyetä turvaamaan kohtuullinen talouskasvu ja hyvä työllisyys. Nämä puolestaan riippuvat tuotannon kilpailukyvästä, johon sosiaalimenot vaikuttavat yhtenä tekijänä.

Komitean toimesta on toistettu samanlaisia selvityksiä kuin mitä edellä mainittu toimikunta on tehnyt. Taantuman vaikutus näkyy selvityksissä erittäin voimakkaana. Sosiaalimenojen osuus kohoaa jo vuonna 2009 noin 30 prosentin tasolle. Vaikka talous ja työllisyys kääntyisivät kasvuun ja työllisyysaste nousisi 74 prosentin tasolle vuonna 2025, sosiaalimenot jatkaisivat nousuaan. Vain poikkeuksellisen korkea työllisyysaste ja alhainen työttömyysaste pitäisivät menot suunnilleen 30 prosentin tasolla (Kuvio 10). Taantuman seurauksena tilanne ei nyt ole niin hyvä kuin vuosikymmenen alussa oli perusteltua olettaa.

Kuviossa 22 kuvattu laskelma kuvaa työllisyyden ja työttömyyden vaikutusta sosiaalimenojen osuuteen bruttokansantuotteesta. Työttömyyden on oletettu vaihtelevan työllisyysvaihtoehdoissa siten, että korkeimmassa työllisyystilanteessa työttömyys on 4,5%, keskimmaisessä 5,7% ja matalimmassa 7%. Kaikissa vaihtoehdoissa on oletettu eläkeiän nousevan 3 vuotta vuoteen 2050 mennessä ja tuottavuuden kasvavan 1,75%. On sinänsä selvää, että näin voimakas työllisyyden vaihtelu heijastuisi myös tuottavuuteen ja eläkeikäen, mutta ne on pidetty ennallaan työllisyyden vaikutuksen havainnollistamiseksi.



Kuvio 10. Sosiaalimenojen kehitys työllisyyden mukaan

Suuri osa sosiaaliturvasta on sidoksissa työelämään ja palkkakustannuksiin. Lähes puolet sosiaalimenoista maksetaan eläkkeinä ja eläkkeet riippuvat ansiotulojen kehityksestä. Palkkamenojen osatekijöiden lopullisen vaikutuksen arvioiminen kilpailukyvyn kannalta on kuitenkin vaikea tehtävä, koska olennaista on miten kokonaispalkkamenot kehittyvät. Vaikutukset voivat olla myös välillisiä ja näkyä kasvavan verokiilan tuomana häirtana.

Sosiaaliturvan, sosiaalimenojen ja kilpailukyvyn välisten yhteyksien luonteesta on toisistaan poikkeavia tutkimustuloksia. On tutkimuksia, joissa on esitetty korkeiden sosiaalimenojen

heikentävän talouskasvua ja sitä kautta heikentävän mahdollisuuksia pitää yllä sosiaaliturvan entistä tasoa. Perusteena on pääosin toteamus verotuksen tuotannontekijöiden käyttöä vinouttavasta vaikutuksesta. Mutta talouskasvun ja kilpailukyvyyn maavertailuissa monet korkean veroasteen ja kattavan sosiaaliturvan maat sijoittuvat kuitenkin vuodesta toiseen hyvin. Esimerkkinä voidaan mainita Suomi ja muut Pohjoismaat. Kilpailukyvyyn kannalta sosiaalimenojen suuruutta olennaisempi tekijä näyttääkin olevan se, miten sosiaalimenoja käytetään ja kuinka hyvin ne tukevat luottamuksen ja sosiaalisen pääoman syntyä. Sosiaaliturvan kykyyn luoda sosiaalista pääomaa vaikuttavat vahvasti myös kansakunnan koko, hallinnon toimivuus ja sosiaalinen koheesio.

Vaikka tällä hetkellä kansainvälinen taantuma kaikkine seurauksineen on suuri epävarmuustekijä, niin edelleen suurin pitkän ajan haaste julkiselle taloudelle on heikkenevä elatussuhde. Kestävän julkisen talouden turvaaminen edellyttää toimia, jotka estävät elatussuhteen heikkenemisen. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ei väistämättä tarvitse johtaa työelämän ulkopuolella olevien määrän merkittävään kasvuun työssä oleviin nähden. Jos työllisyysaste saadaan kohoamaan ensi vuosikymmenellä 78 prosenttiin, elatussuhde ei ennusteiden mukaan nouse yli nykyisen tason seuraavien neljänkymmenen vuoden aikana. Tavoitteen ei pitäisi olla mahdoton. Tällaiseen työllisyystasoon tai ainakin lähelle sitä päästiin ennen taantumaa muutamassa EU-maassa. Näin korkealle tähtäävä työllisyysasteen nostaminen rakentuu ymmärrettävästi paljolti osa-aikaiseen työskentelyyn ja heikompaan tuottavuuteen. Silti se tarjoaa kestävämmän pohjan tuleville vuosille kuin noin 70 prosentin tasolla oleva työllisyys.

Jos onnistutaan saavuttamaan korkea työllisyysaste ja sitä kautta hyvin hallinnassa oleva sosiaalimenojen rahoitus, voidaan suhteellisen rauhallisesti mielin varautua tuleviin eläke- ja terveysmenoihin, kantaa vastuumme tulevista sukupolvista ja huolehtia myös niistä, jotka eivät työ- ja toimintakyvyn puutteen takia ole voineet osallistua työelämään. Tavoite ei toteudu itsestään, vaan se vaatii näkyviä ja konkreettisia toimenpiteitä, lainsäädännön muutoksia sekä toimintamallien uudistamista.

6. Komitean ehdotusten kustannusvaikutukset

Komiteassa jo aiemmin käsitellyistä ja toteutettavaksi päätetyistä toimenpide-ehdotuksista suurin osa on jo siirtynyt hallitukseen esityksiin. Lisäksi komitean työn yhteydessä työmarkkinajärjestöt sopivat niin sanotun sosiaaliturvan yhteydessä lukuisista ehdotuksista koskien muun muassa työttömyysturvaa, eläkkeitä ja vuorotteluvapaata. Näiden lisäksi komitea esittää edellä kuvatut noin 50 ehdotusta sosiaaliturvan riittävyyden, kannustavuuden, selkeyttämisen ja kestävyysparantamiseksi.

Monet komitean ehdotuksista sisältävät toimenpiteiden kokonaisuuksia, joten yksittäisten toimenpide-ehdotusten määrä on suurempi. Monet ehdotuksista koostuvat toimenpiteiden kokonaisuuksista, joten ehdotusten kustannusvaikutusten arviointi on vaikeaa. Lisäksi tulee muistaa, että vaikka monet ehdotuksista lisäävät välittämiä menoja, niin pitkällä aikavälillä ehdotusten on tarkoitus lisätä työllisyyttä ja täten olla julkisen talouden menoja pienentäviä. Komitean ehdotusten kustannuksia punnittaessa tuleekin ottaa huomioon ehdotettujen toimenpiteiden pitkän aikavälin dynaamiset vaikutukset työllisyyteen, työurien pidentymiseen ja syrjäytymisen vähenemiseen. Pitkällä aikavälillä näistä dynaamisista vaikutuksista syntyy huomattavia säästöjä julkiselle taloudelle tulonsiirtojen ja palvelujen tarpeen vähentymisen ja verotulojen kasvun myötä.

Varovaisesti arvioiden edellä esitettyjen uusien toimenpiteiden välittömät kustannukset ovat 105 miljoonaa euroa. Nettokustannukset jäävät todennäköisesti pienemmiksi toimeentulotuen ja muiden etuuksien tarpeen pienenemisen, verotulojen kasvun ja työllisyysvaikutusten myötä. Kustannuksiltaan suurimmat yksittäiset toimenpide-ehdotukset ovat työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopuminen (30 milj. €), kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläke (18 milj. €), aktivointilisän korotus (15 milj. €), yleisen asumistuen yksinkertaistaminen (12 milj. €), vä-

himmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuuajan poistaminen (11 milj. €) ja lääkinnällisen kuntoutuksen ikärajan nosto (8 milj. €). Muiden toimenpide-ehdotusten osalta välittömät kustannusvaikutukset julkisen talouden kannalta ovat tätä alempia tai menoja säästäviä; tai kustannusten arviointi on ehdotuksen luonteen vuoksi mahdotonta.

Aikaisemmin toteutettavaksi päätettyjen toimenpide-ehdotusten kustannusvaikutukset ovat varovaisesti arvioiden noin 530 milj. €. Kustannusvaikutuksiltaan merkittävimmät toimenpiteet ovat perusvähennyksen korotus (195 milj. €), takuueläke (111 milj. €), työttömyyspäivärahan, työvoimapoliittisen koulutuksen ja omaehtoiden opiskelun tuen sekä ylläpitokorvauksien muutokset (105 milj. €), prosenttivähennyslaki (72 milj. €) sekä indeksisuojan laajennus (35 milj. €).

Kokonaisuudessaan komitean esittämien toimenpiteiden kustannusvaikutukset ovat siis varovaisesti arvioiden 635 milj. €. Kokonaiskustannukset jakautuvat siten, että loppumietinnössä esitettyjen uusien ehdotusten kustannusvaikutukset ovat noin 105 milj. € ja toteutettavaksi päätettyjen toimenpide-ehdotusten noin 530 milj. €. Yksityiskohtainen listaus loppumietinnössä olevista uusista ja jo toteutettavaksi päätetyistä toimenpide-ehdotuksista kustannusvaikutuksineen on kuvattu kohdassa 6.1.

6.1. Toteutettavaksi päätetyt toimenpide-ehdotukset

- 1) Takuueläke: 111 milj.
- 2) Indeksisuojan laajennus: 35 milj.
- 3) Kuntoutuspsykoterapian lakisääteistäminen: 11 milj.
- 4) Kuntoutusrahan vähimmäismäärän korottaminen: 5,7 milj.
- 5) Työterveyshuollon vaikuttavuuden parantaminen: ei uusi kustannuksia.
- 6) Osasairauspäiväraha: Ei lisäkustannuksia.
- 7) Eläkkeen lepäämään jättäminen: - 6 milj.
- 8) Toimeentulotuen etuoikeutettua tuloa koskevan lain jatkaminen: Ei lisäkustannuksia.
- 9) Sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovitus: 0,7 milj.
- 10) Perusvähennyksen korottaminen: 195 milj.
- 11) Työttömyysturvan ennakkomaksun joustavoittaminen
- 12) Työttömyyspäiväraha, työvoimapoliittisen koulutuksen ja omaehtoiden opiskelun tuki sekä ylläpitokorvaukset: 105 milj.
- 13) Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus: -17 milj.
- 14) Vuorotteluvapaan vakinaistaminen: Ei uusia kustannuksia.
- 15) Muutosturva: 7 milj.
- 16) Koulutuspäiväraha: Ei uusia kustannuksia.
- 17) Aikuisenkoulutustuki (AKKU): 15 milj.
- 18) Prosenttivähennyslaki: 72 milj. (2010)

6.2. Komitean loppumietinnössä esitetyt toimenpide-ehdotukset

- 19) **Perusturvan riittävyys ja toimeentulotuen tarpeen vähentäminen.** Aktivointilisän korotus: varaus 15 milj. vuodelle 2010
- 20) **Perusturvan määräaikainen arviointi lakisääteistetään.** Ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia
- 21) **Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan 55 päivän omavastuu aika poistetaan.** Sairausvakuutuksen bruttokustannuksia 11 milj. Nettokustannukset pienemmät toimeentulotukimenojen laskiessa.
- 22) **Asumistukijärjestelmiä yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan vaiheittain.** Ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia.

- 23) **Yleisen asumistuen uudistaminen ja yksinkertaistaminen.** Asumistukimenojen kasvu 12 milj.
- 24) **Julkisesti tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaista käyttöä edistetään.** Muutoksella ei ole kustannusvaikutuksia.
- 25) **Hoitotuki osaksi hoitosuunnitelmaa ja tuen toimeenpano Kelalle.** Uudistus toteutetaan julkistalouden osalta kustannusneutraalisti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevat ehdotukset

- 26) Mm. asumispalvelujen päivähoidon maksujen tarkistaminen: kustannukset arvioitava yksityiskohtaisemmin jatkovalmistelun yhteydessä.
- 27) Kootaan sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja koskevat säännökset samaan lakiin: muutoksella ei olisi kustannusvaikutuksia.
- 28) Terveydenhuollon yhtenäinen maksukatto: toteutus mahdollisimman kustannusneutraalisti julkistalouden sekä julkisen sektorin ja asiakkaiden kesken.
- 29) **Tehostetaan aktivointisuunnitelman toteuttamista.** ei välittömiä kustannusvaikutuksia.

Tuetaan oikea-aikaisen ja viivytyksettömän kuntoutuksen toteutumista

- 30) Kolmen viikon määräaika kuntoutustarpeen arvioinnille: Kustannusvaikutukset ovat vähäisiä.
- 31) Lääkinnällisen kuntoutuksen ikäraja 68 vuoteen: 7,9 milj.

Toimeentuloturvan kannustavuuden parantamista koskevat ehdotukset:

- 32) Työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopuminen: puolisojen tulojen osalta 23 milj., vanhempien tulojen osalta 7 milj.
- 33) Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon määräaikaaisuuden jatkuva: ei kustannusvaikutuksia.
- 34) Työttömyysturvan (perus- ja ansioturva) sovittelua yksinkertaistetaan: ei kustannusvaikutuksia.
- 35) Työllistymisestelikoikeilu: kustannusvaikutukset riippuvat kokeilun toteutustavasta ja laajuudesta, arvio 3 - 5 milj.

Vaikeasti työllistyvien ja osa-työkykyisten työllistymisedellytysten parantamista koskevat ehdotukset

- 36) Valtakunnallisen työpankkimallin kokeilun jatkaminen: kustannusarvio on 0,4 milj.
- 37) Sairauspäivärahan enimmäisaikaan liittyvien rajoitteiden joustavoittaminen: kustannusvaikutukset järjestelmien välisiä.
- 38) Eläkkeen lepäämään jättämiseen liittyvää kiinteämääräistä ansaintarajan korottaminen: muutoksella etuusmenoja säästävä vaikutus.
- 39) Kansaneläkkeessä otetaan käyttöön osatyökyvyttömyyseläke: välittömät lisäkustannukset kansaneläkejärjestelmässä 18 milj., nettovaikutukset pienemmät.
- 40) Vammaistukeen työssäkäyntilisiä: muutoksella etuusmenoja säästävä vaikutus.
- 41) Kuntouttavasta työtoiminnasta kunnille maksettava korvauksen porrastaminen: kustannukset tarkentuvat jatkovalmistelun yhteydessä
- 42) **Toimeentulotuen perusosan alentamista kriteereitä tarkistetaan koulutuksesta kieläytymisen osalta.** Muutoksesta ei aiheudu lisäkustannuksia.

Sosiaaliturvalainsäädännön selkeyttämistä koskevat esitykset

- 43) Sosiaaliturvalainsäädännön kehittämisohjelma: Kustannukset riippuvat kussakin vaiheessa mahdollisesti tehtävistä sisällöllisistä ratkaisuista.
- 44) Käynnistetään eri etuusjärjestelmien tulolajien käsittelyn vaiheittainen kehittäminen: Kustannukset riippuvat toteuttamistavasta.
- 45) Työttömyysturvassa otetaan yksi työttömyydenaikainen perusturvaetus: Työttömyysturvamenot -2,3 milj.

Menettelytapojen selkeyttämistä koskevat esitykset

- 46) Toteutetaan yhden asioinnin periaate luomalla sosiaaliturvan palveluverkosto: Edellyttää teknisiä muutoksia, joista aiheutuu kustannuksia.
- 47) Käsittelytakuun käyttöönotto eräissä sosiaaliturvaetuuksissa: Jonkin verran lisäresursointia hakemusten käsittelyyn.
- 48) Päätöksen oikaisumenettelyä laajennetaan: Alentaisi hallintokuluja.
- 49) Sosiaaliturvaetuuksien sähköinen hakemusmenettelyä selkeytetään (sähköinen hakemusmenettely): Muutos alentaisi hallintokuluja.
- 50) Sähköisen asioinnin edistäminen luomalla yhden palvelupisteen malli, asiointitili ja yhteinäiset hallintorakenteet ja yhteen toimivat järjestelmät: Ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia.
- 51) Sähköinen potilasasiakirja-arkisto: Ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia
- 52) Terveystieteiden tutkimuskeskuksille sosiaalityöntekijöille tiedonsaantioikeus vastaavin periaattein kuin sosiaalihuollon viranomaisella: Ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia.
- 53) Sosiaaliturvan ensi asteen muutoshakulautakunnille ja vakuutusosastolle oikeus saada teknisen käyttöliittymän avulla tietoa Kelan toimeenpanemien etuuksista koskevista rekisteritiedoista: Ei ole välittömiä kustannusvaikutuksia.

VI Yhteenveto komitean ehdotuksista

Komitean tehtävänä oli laatia ehdotus riittävästä perusturvasta, aktiivivaihtoehtoja korostavasta ansioturvasta, kannustavuuden parantamisesta, sosiaaliturvan selkeyttämisestä ja sosiaaliturvan kestävyysvarmistamisesta. Komitean määräaika oli tehdä esitykset vuoden 2009 loppuun mennessä. Kiireelliset esitykset tuli tehdä siten, että ne ovat eduskunnan käsiteltävinä syksyllä 2008.

Toimeksiannon osatekijät muodostavat kokonaisuuden, jossa osaratkaisuja on painotettava siten, että kaikki tavoitteet ovat kohtuullisesti toteutettavissa. Komitean näkemyksen mukaan pitkällä tähtäyksellä vakavimman uhan sosiaaliturvan kestävyydelle asettaa ikärakenteen muutos. Tästä syystä komitea on selvittänyt laajalti sellaisia toimenpidevaihtoehtoja, jotka mahdollistavat työllisyysasteen nostamisen taantuman jälkeisinä vuosina. Nämä toimenpiteet tähtäävät työkyvyn ja osaamisen parantamiseen, sairaudesta ja työttömyydestä aiheutuvien jaksojen vähenemiseen ja lyhenemiseen, työuran pidentymiseen ja omatoimisuuden vahvistamiseen vanhuusiässä.

Hallituksen iltakoulun kannanotto toukokuussa 2008 korosti aktiivisuutta edistävien toimien painoa. Hallitus edellytti samalla, että komitea laatii linjaukset saman vuoden loppuun mennessä. Komitea on toimeksiannon mukaisesti laatinut ehdotuksen kiireellisistä asioista ja osa niistä on jo voimassa, osa on eduskunnassa. Hallituksen täydentävän toimeksiannon mukaisesti komitea laati linjaukset vuodenvaihteessa 2008-2009 ja ne muodostavat tämän komitean loppuraportin lähtökohdan. Lisäksi on huomattava, että merkittävä osa linjauksiin sisältyvistä ehdotuksista oli konkreettisia lainsäädäntöä koskevia esityksiä, jotka ovat jo siirtyneet lainvalmisteluun ja osa edelleen eduskunnan käsiteltäväksi.

Perusturvan parantamiseksi komitea on esittänyt pienimpien eläkkeiden tason nostamiseksi takuueläkettä, indeksisidonnaisuutta niihinkin perusturvaetuuksiin, joissa sitä ei ole, vähimmäispäivärahan omavastuukauden lyhentämistä, työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista, työttömyysturvan aktiivituen soveltamisalueen laajentamista, asumistuen selkeyttämistä, hoitotuen ja omaishoidontuen yhdistämistä, omaishoidon tuen siirtoa Kelan hoidettavaksi sekä kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottamista. Lisäksi komitea esittää, että perusturvaetuuksien tason kehitys on selvitettävä neljän vuoden välein ja arvioitava onko tarvetta tehdä perusturvaan hintakorjausten lisäksi myös reaalitasoa koskevia muutoksia. Osa toimenpiteistä samalla selkeyttää sosiaaliturvaa ja sisältää työhön kannustavia piirteitä.

Perusturvan parantamista koskevien ehdotusten lisäksi komitean linjauksiin sisältyi monta ansioturvaa koskevaa esitystä. Ne koskevat ennen muuta työttömyysturvaa ja koulutusta. Aikuiskoulutusetuuksia kehittämällä pyritään parantamaan työvoiman mahdollisuuksia sopeutua työmarkkinoiden muutoksiin. Työttömyysturvan muutokset tähtäävät työllistymisedellytysten ja aktiiviaikaisen tuen parantamiseen sekä lyhyempien työsuhteiden huomioon ottamiseen. Näistä suurin osa on jo lainvalmistelussa. Toimenpideehdotusten tarkempi listaus on esitetty edellisessä luvussa.

Komitean työn aikana maailmantalouden tilanne muuttui ja se heijastui myös Suomen talouteen. Komitean linjauksia ja alkuperäistä tavoitetta elatussuhteen korjaamiseksi se ei muuttanut. Esitettäviin toimenpiteisiin julkisen talouden tilan muutoksilla on vaikutusta. Komitea ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi loppumietinnössään esittää sellaisia rakenteellisia muutoksia, jotka aiheuttaisivat merkittäviä kustannuksia, vaikka niitä sosiaaliturvan selkeyttämiseksi tai yhteensovituksen parantamiseksi voitaisiinkin perustella. Niitä on käsitelty komitean esittämässä linjauksissa. Kaikkiaan komitean esityksiä priorisoitaessa on otettava huomioon julkisen talouden negatiivinen kehitys.

Linjausten sisältämien periaatteiden pohjalta komitea esittää monia hyvin konkreettisia toimia, joilla voidaan lähivuosina parantaa työllisyyttä. Useat näistä eivät sisällä menolisäystä tai käynnistyskustannukset ovat vähäisiä odotettavissa olevaan hyötyyn verrattuna. Osa näistäkin on jo edennyt lainvalmisteluun tai muutoin toimeenpanon puolelle.

Esimerkkeinä näistä voidaan mainita työkyvyttömyyseläkkeen lepäämän jättäminen, kansaneläkkeen osatyökyvyttömyyseläke, osasairauspäivärahan aientaminen ja sairausvakuutuksen enimmäiskeston joustavoittaminen, työttömyysturvan tulospelvityksen nopeuttaminen, työterveyshuollon vaikuttavuuden parantaminen, kuntoutuksen nopeuttaminen, kuntoutuspsykoterapian lakisääteistäminen, kuntouttavan työtoiminnan tehostaminen, lyhytaikaisenkin työn vastaanottamista kannustavat toimet, työpankkitoiminnan käynnistäminen ja vammaistuen työssäkäyntilisiä.

Sosiaaliturvan selkeyttämiseksi ja byrokraloukkujen vähentämiseksi komitea esittää tulo- ja perhekäsitteiden selkeyttämistä, käsittelytakuuta, päätöksen oikaisumenettelyn laajentamista, työttömyysturvan perusturvan kokoamista yhdeksi lainsäädännöksi ja muutoinkin lainsäädännön ja hakemusmenettelyn asteittaista selkeyttämistä ja sähköisen asioinnin laajentamista sekä palvelumaksujen johdonmukaisuuden parantamista.

Komitean käsityksen mukaan ehdotukset avaavat uusia mahdollisuuksia työ- ja toimintakyvyn parantamiseen, osaamisen edistämiseen, osatyökykyisten työllistymiseen ja ylipäättänsä työllistymisesteiden poistamiselle. Ne voivat ratkaisevasti parantaa monien ihmisten toimeentuloa, kun työllisyystilanne taantuman jälkeen muuttuu. Lähiajat on huolehdittava aktiivitoimenpiteiden ja siihen liittyvän aktiivilisen avulla työkyvyn säilymisestä ja toimeentulosta. Monet komitean esityksistä ovat edenneet tai etenemässä hallituksen esityksinä eteenpäin. Näin komitean työ ei ole missään vaiheessa hidastanut, vaan päinvastoin nopeuttanut ajankoh- taisten muutostarpeiden toteuttamista lainsäädännössä. Komitean linjaukset ja niiden valmisteluun laadittu tausta-aineisto tarjoavat hyvän pohjan sosiaaliturvan pitkän tähtäyksen kehittämiselle.

Epilogi

2020

Komitea on työskennellyt historiallisestikin katsottuna melko poikkeuksellisena aikana. Komitean työn alkaessa talouden näkymät olivat valoisat. Työn kuluessa talouden tila muuttui jyrkästi. Komitea pyrki laatimaan vuosi sitten julkistetut periaatelinjauksensa siten, että ne eivät ole sidoksissa suhdannetilanteeseen, vaan pidemmän aikavälin näkymiin. Tässä loppuraportissa korostuvat sellaiset konkreettiset ehdotukset, joissa on pyritty ottamaan huomioon myös muuttunut suhdannetilanne. Osa komitean ehdotuksista on jo edennyt toimeenpanoon jo ennen loppuraportin julkaisemista. Kustannuksia aiheuttavien uusien ehdotuksien aikataulua joudutaan harkitsemaan julkisen talouden sallimissa puitteissa.

Mahdollisuuksien avaaminen

Komitean esittämissä linjauksissa ja erityisesti toimenpiteissä korostuvat toimet, joilla pyritään parantamaan ihmisten mahdollisuuksia itsenäiseen elämään ja säilyttämään heidän työ- ja toimintakykynsä. Monet ehdotuksista tähtäävät toimintamahdollisuuksien avaamiseen, siirtymiseen pois marginaalista. Sosiaaliturvan tehtävä on muuttumassa. Uusien väylien avaaminen työelämään ja toimintamahdollisuuksien tarjoaminen kuuluu merkittävänä osana komitean hahmottamaan tulevaisuuteen.

Tämän jälkeen voidaan kysyä, onko kysymys vain tilapäisestä ilmiöstä, joka liittyy ajankoh- taiseen tilanteeseen vai syvemmistä perusvirroista. Onko mahdollista avata näköaloja vielä pidemmälle, onko mahdollista kuvailla niitä voimia, jotka ohjaavat kehitystä silloin, kun Suomi siirtyy itsenäisyytensä toiselle vuosisadalle. Komitean puheenjohtaja on laatinut seuraavan tekstin komitean työn loppuvaiheessa. Siinä on kuvailtu eräitä megatrendejä ja niiden mahdollisia vaikutuksia sosiaaliturvan kehitysnäkymiin.

Seuraavan jakson tarkoituksena on kuvata komitean esityksiä osana suuria muutostrendejä ja samalla tarjota aineksia jatkaa keskustelua sosiaaliturvan kehittämisenäköaloista. Jaksoon ei sisälly yksityiskohtaisia ehdotuksia. Komitea ei ole käsitellyt tätä lukua.

Olisiko sata vuotta sitten osattu ennustaa tämän päivän sosiaaliturva

Kun komitea aloitti työnsä, talouden näkymät olivat siis valoisat, toisin kuin sen lopettaessa. Tämä herättää kysymyksen, onko mahdollisuutemme ennakoida tulevaisuutta todella vain kuukausien tai enintään vuoden mittainen. Eikö sosiaaliturvaa voi ennakoida pidemmällä tähtäyksellä? Ovathan sen juuret vuosikymmenien takana ja sen pitäisi kantaa vuosikymmeniä eteenpäin. Pieni ajatuskoe sata vuotta taaksepäin saattaa olla havainnollinen.

Vuonna 1909 teollisen vallankumouksen alkuvaiheista oli kulunut jo yli sata vuotta. Höyrykone oli otettu käyttöön 1700-luvun lopulla, höyryjuna seuraavan vuosisadan alkupuolella. Polttomootorilla varustettu auto oli ollut todellisuutta yli kolmekymmentä vuotta. Ihminen oli keksinyt uusia voimanlähteitä eikä ollut enää riippuvainen luonnonvoimista. Höyrykoneet pyörittivät koneita. Tehtaan valta-akselilta voima siirtyi hihnojen välityksellä alapuolella ole- viin koneisiin. Valta-akseli määräsi työn tahdin. Kun se pyörähti liikkeelle, koneet käynnis- tyivät ja silloin oli myös työntekijän oltava koneensa vierellä. Toimintojen, laitteiden ja niiden osien standardointi oli lähtenyt liikkeelle. Teollisen työn kuva oli selvästi nähtävissä jo sata vuotta sitten.

Työnantajan vastuu työntekijöiden sosiaaliturvasta oli niin ikään saanut perusmuotonsa. Bis- marckin Saksassa oli otettu käyttöön sosiaalivakuutus jo lähes 30 vuotta aikaisemmin. Suo- meenkin oli säädetty työtapaturvavakuutus aivan vuosisadan lopussa. Periaatteessa ainekset tulevan sosiaaliturvan ennustamiseen olivat olemassa. Oli ilmeistä, että teollinen tuotanto tuli-

si hallitsevaan asemaan ja sosiaaliturva tulisi olemaan väline, jolla riskien seuraukset tasataan. Silti kesti kolmekymmentä vuotta ennen kuin Suomessa käynnistyi kattava eläkevakuutus ja sairausvakuutus odoteltiin yli puoli vuosisataa.

Periaatteessa valistunut kansalainen olisi siis voinut veikata aivan oikein sata vuotta sitten sanoessaan, että vielä nähdään se päivä, jolloin koko kansa on sosiaalivakuutuksen piirissä. Mutta tuotantoympäristön hän olisi kuvitellut toisenlaiseksi. Todennäköisesti hänen mielessään olivat korkeiden piippujen ja suurten tiilisten tehdasrakennelmien rivit, joihin työntekijät tulivat ja menivät tehtaan pillin viheltäessä. Hänen ajatuksiinsa ei voinut nousta kuvaa tietokoneiden maailmasta, jossa tiedonsiirto toteutuu satelliittien kautta. Oli olemassa olevan tiedon vastaista ajatella, että puhetta ja tekstiä siirtyy reaaliaikaisesti mannerten välillä taskuun mahtuvien puhelinten avulla. Teollistumisen alkuvaiheessa oli kuvittelun ulkopuolella sellainen maailma, jossa erilaiset tiedon käsittelyyn liittyvät tehtävät ovat hallitsevassa asemassa. Vaikea oli myöskään uskoa, että maatalouden tuottavuus nousee niin huimasti kuin tapahtui, että silloin vielä pääasiallisessa elinkeinossa olevien määrä supistuu muutamaan prosenttiin.

Millaisiin signaaleihin nyt tulisi kiinnittää huomiota

Mitä pitäisi päätellä siitä, että nykyisen sosiaaliturvan peruspiirteet olisi periaatteessa voitu kohtuullisen hyvin ennakoida sata vuotta sitten, mutta muutokset etenivät hitaasti, vuosikymmeniä olojen muutosten perässä ja että nykyisiä työoloja ei silloin olisi voitu ennakoida. Eikö se herätä sen olettamuksen, että nytkin sosiaaliturva on vuosia tai vuosikymmeniä jäljessä tuotannon ja työmarkkinoiden kehityksestä. Miksi me olisimme nyt onnistuneet voittamaan sen viiveen, joka ulkoisten muutosten ja sosiaaliturvan välillä on vallinnut vuosikymmenestä toiseen? Selitykseksi kelpaisi vain se, että elinympäristön ja työelämän muutokset ovat loppuneet. Ja niinhän ei ole.

Sosiaaliturvan hidastuus on aivan ymmärrettävää ja usein hyvin perusteltua. Sen tulee tarjota ennen kaikkea turvallisuutta muutosten keskellä eikä se voi kulkea jokaisen muutovirtauksen mukana. Mutta tämä pysyvyys asettaa vaatimuksen ennakoida ajoissa odotettavissa olevat muospaineet. Nyt pitäisi ennakoida 2020-luvun haasteet, jotta valmistautumien sujuisi hallitusti. Se ei ole helpompaa kuin sata vuotta sitten. Pikemminkin päinvastoin. Silloin Suomi oli perässä kulkija toisin kuin tällä hetkellä.

Kun nykyistä yhteiskuntaa kuvataan, käytetään ilmaisuja postindustrialistinen ja postmoderni, jälkiteollinen ja modernin jälkeinen. Toisin sanoen puhutaan ajasta, jolla ei ole itsenäistä nimeä. Tietoyhteiskunta oli sellaiseksi tarjolla, mutta senkin hohde tuntuu hiipuneen. Muitakin ilmaisuja on tarjottu runsauden yhteiskunnasta riskiyhteiskuntaan saakka. Globalistuminen on siirtänyt huomion yhteiskunnan sisäisestä tilasta sen asemaan maapallon laajuisessa tuotannossa ja tiedonsiirrosta ja ympäristön tila on noussut vakavasti otettavien aiheiden joukkoon. Tätä tilaa kuvaavan yhteisen nimen puute osoittaa, että perimmiltään ollaan epävarmoja yhteiskunnan hallitsevista piirteistä. Erottavat tekijät ovat kuitenkin selvästi nähtävissä:

- Industrialismi sai alkunsa uudesta tavasta tuottaa energiaa. Postindustrialistisen yhteiskunnan ongelmana ovat energian tuotannon haittavaikutukset. Alkuvaiheessa niihin ei kiinnitetty huomiota, niitä ei pidetty merkittävänä tai niiden katsottiin kuuluvan moderniin yhteiskuntaan. Enää ei ole epäselvää, että teollisen vallankumouksen liikkeelle sysäämän kehityksen seurauksena elinympäristö on muuttumassa uhkaavalla tavalla. Riskien torjuminen edellyttää tuotanto- ja elintapojen muutosta. Energian tuottaminen ja kuluttaminen ei voi jatkua samalla uralla ja tavalla tulevaisuudessa. Ympäristökuormitus kasvaa moninkertaiseksi siinä vaiheessa, kun Kiina ja Intia ovat edenneet kulutuksessaan eurooppalaiselle tasolle.
- Toisin kuin luultiin, ihmisten kokema hyvinvointi ja onnellisuus eivät näytä kohoavan suoraviivaisesti kulutuksen kasvaessa. Kehittyneissä teollisuusmaissa talouden kasvu ei

enää lisää väestön onnellisuutta, tunnetta että elämällä olisi enemmän tarjottavana. Samanlainen havainto on tehty vertailtaessa maita keskenään. Jos jätetään kaikkein köyhimmät maat vertailun ulkopuolelle, bruttokansantuotteen taso ei korreloi väestön onnellisuuden kanssa. Sen sijaan kyllä havaitaan, että kansakunnan sisällä paremmin toimeentulevat ja työssä olevat ovat elämäänsä tyytyväisempiä kuin pienituloiset ja työttömät. Selietyksenä on ihmisen tarvedynamiikka. Ihminen haluaa sellaista hyvää, joka naapurilla on ja joka on jo miltei käden ulottuvilla, mutta saatuaan sen hän havaitsee muidenkin siirtyneen askeleen eteenpäin ja on yhtä tyytymätön asemaansa. Asteikon yläpäässä ollaan tyytyväisempiä suhteelliseen asemaan kuin alapäässä, mutta koko joukon tyytyväisyys ei kasva, vaikka kaikkien tulot ja kulutus kasvavat. Jatkuvan aineellisen kasvun tavoittelu korottaminen näin korkealle muiden tavoitteiden yläpuolelle on suhteellisen uusi ilmiö ihmiskunnan historiassa. Kilpailua paremmasta elämästä voisi käydä muillakin hyvinvoinnin ulottuvuuksilla.

- Kun industrialismin ideana oli tuottaa ja jakaa energiaa uudella tavalla, postindustrialistisen yhteiskunnan ytimenä on tiedon tuotannon ja jakelun vallankumous. Tämä sopii hyvin pyrkimykseen vähentää ympäristöön kohdistuvaa kuormitusta, tiedon siirto vaatii vähemmän energiaa kuin tavaran siirto ja tietotekniikka tehostaa energian käyttöä. Kestää kuitenkin aikansa ennen kuin mahdollisuudet sisäistetään. Kulttuuriviivästyymää voitaisiin aktiivisesti lyhentää. Töiden organisointi ja vapaa-ajan käyttäminen nojaa edelleen vanhan teknologian aikana syntyneisiin jäykkiin ja kaavamaisiin tapoihin. Suurten väkijoukkojen siirtely päivittäin ei olisi tarpeellista nykymitassa. Sosiaaliturvan perusta on rakennettu vanhan teollisen tuotantomallin pohjalle ja toimii vielä kohtuullisen hyvin, mutta tulevaisuus voi olla ongelmallisempi.
- Sosiaaliturvan synty nivoutui kansallisvaltion vahvistumiseen ja vahvistamiseen. Sosiaaliturva oli kansallinen projekti ja historiallisesti sen syntyvaiheeseen ajoittuu myös kansallisvaltioiden rajojen merkityksen kasvu. Sosiaaliturva ja suojatullit kulkivat käsi kädessä. Nyt kuljetaan toiseen suuntaan. Globalistumisen seurauksena pääoman liikkeet ovat salamanopeita, mutta myös tuotanto hakeutuu koko ajan edullisemmille alueille. Tämän rinnalla syntyy uutta tuotantoa, tehdään uusia keksintöjä ja tarvitaan uusia ja uutta osaavia työntekijöitä. Pitkälle kehittyneiltä alueilta siirtyy tuotantoa halvemmän tuotannon alueille. Säilyttääkseen korkean työllisyysasteen, kehittyneiden maiden on kehityttävä edelleen.
- Uuden tekniikan, uuden osaamisen ja nopeiden kansainvälistymisten liikkeiden kokonaisuuteen istuu huonosti väestön ikääntyminen. Se ei koske vain Suomea. Koko maapallon väestö vanhenee, mutta erityisesti vanhimpien ikäryhmien kasvu värittää tulevien vuosikymmenien aikana kehittyneiden teollisuusmaiden politiikkaa. Parhailaan koettu maailmantalouden taantuma on syönyt sitä liikkumavaraa, jota olisi tarvittu ikääntymiseen sopeutumiseen.
- Kuluneen sadan vuoden aikana käytiin kilpailu talousjärjestelmien kesken. Markkinatalouden aseman vahvistuminen näkyy monella muullakin tavalla kuin sosialististen talouksien poistumisena. Markkinatalouden periaatteita sovelletaan sellaisille aloille, joissa aikaisemmin noudatettiin keskusohjausta tai jota säädeltiin tiukasti lainsäädännöllä. Ohjauksen ja normien rooli on vähentynyt, kilpailu ja valinnan mahdollisuus ovat saaneet säätelijän tehtävän. Muutos näkyy muun muassa tavassa järjestää hyvinvointipalveluja. Tuotannon joustavuuden lisäämiseksi on etsitty myös tapoja parantaa markkinamekanismia työmarkkinoilla. Joustoturva sanana kuvaa tätä kehitystä.

Nämä trendit, ympäristön ja tiedon siirron muutokset sekä globalistuminen ja väestön ikärakenteen kehitys ovat nähtävissämme vähintään yhtä selvästi kuin teollistuminen sata vuotta sitten. Onko meillä nyt kykyä nähdä näiden vaikutukset sosiaaliturvaan ja yleisemminkin yh-

teiskuntapolitiikkaan. Onko jo olemassa sellainen sosiaaliturvamalli, joka sopii uusiin oloihin vai pitäisikö sitä ryhtyä keksimään.

Vastauksena toiminta ja osaaminen

Sosiaaliturva syntyi teollistumisen mukana korvaamaan tuotannollisista, sosiaalisista ja terveydellisistä riskeistä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Nämä riskit ovat edelleen olemassa. Edelleen sattuu tapaturmia, sairastutaan, jäädytään työttömiksi ja tullaan vanhoiksi. Voiko sosiaaliturva muuttua muuksi ja pitäisikö sen muuttua muuksi vastatakseen ikärakenteen, globaalistumisen ja ympäristön muutosten herättämiin haasteisiin?

Osaaminen turvallisuuden lähteenä

Heikkenevän elatussuhteen seurausten korjaamiseksi on tavoiteltava korkeaa tuottavuutta. Siihen tarvitaan osaamista. Tuottavuuden kasvua tarvitaan myös työelämän laadun parantamiseen ja ylipäättänsä toimintaympäristön kehittämiseen. Tietoyhteiskunnan tarjoamiin tilaisuuksiin on tartuttava. Sitä paitsi uuden tiedon ja uusien sovellutusten tunkeutuminen kaikkialle työelämään ja jokapäiväiseen yhdessäoloon, arjen hallintaan, ei suju kitkattomasti ellei osaamista paranneta.

Teollistumisen mukana tullessiin elämänhallinnan haasteisiin vastattiin toimeentuloturvilla ja palveluilla. Se ei enää riitä sosiaaliturvan tehtäväksi. Riskien luonne on muuttunut. Työn uusiin vaatimuksiin sopeutuminen perustuu jatkuvaan opiskeluun ja uuden oppimiseen. Ihmiset voivat olla lääketieteen kriteereillä tarkasteltuna täysin työkykyisiä, mutta työnantajan silmissä taitojensa perusteella työhön kykenemättömiä.

Menossa saattaa olla yhtä suuri muutos kuin industrialismin alkuvaiheessa. Silloin tultiin tehtaaseen pelto- ja metsätöistä, joissa oli totuttu yksilölliseen työtahtiin. Työkaluina olivat lapio ja pokasaha, niitä ei ollut kytketty tehtaan hihnoihin. Kaavamaiset työajat ja työtavat tuottivat sopeutumisvaikeuksia, mutta vähitellen niihin totuttiin. Työpaikan ja ammattin tavat ja tottumukset muuttuivat turvan takeiksi. Niitä noudattamalla tiesi toimineensa yhteisön hyväksymällä tavalla. Kaikilla oli paikkansa ja norminsa. Ihmiset tunsivat hallitsevansa työnsä ja työn hallinta on hyvän olon tunteen välttämätön osa. Työ saattoi olla raskasta, meluista ja savuista, mutta se oli hallinnassa ja hierarkiat olivat selviä.

Nyt on toisin. "Personal computer", PC kuvaa muutosta. Yhä suurempi osa ihmisistä tekee työtä henkilökohtaisella välineellä. Mutta se ei ole kuin pokasaha, jonka kanssa hikoillaan yksin metsässä ja illalla ihaillaan propsipinoa. Se on laite, jonka teho perustuu siihen, että se toimii verkossa ja siihen, että se ottaa ja lähettää viestejä yöstä päivää. Se avaa kirjaimellisesti maailman silmien eteen. Se tarkoittaa sitä, että työntekijän henkilökohtainen vastuu on lisääntynyt. Hän on kahden koneensa kanssa ja hänen onnistumisensa tai epäonnistumisensa mahdollisuus on moninkertaistunut. Häntä eivät enää rajoita, mutta eivät myöskään suojaa vanhat tavat, tottumukset tai työ- ja ammattinormit.

Parhaimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että työ ja vapaa-aika limittyvät toisiinsa joustavammin ja työn tekeminen ja rytmittäminen toteutuvat yksilöllisesti. Sata vuotta sitten sellaisesta ehkä kirjoitettiin utopiana, haaveena jonka toteutumiseen ei uskottu. Nyt se on totta, mutta sen mukana on tullut ikäviä vieraita, ahdistus ja masennus. Ne ovat tulleet sen takia, että ihminen kokee itsensä riittämättömäksi tässä uudessa tilanteessa. Hän ei enää hallitse itseensä kohdistuvia odotuksia.

Tekniikka tekee mahdolliseksi siirtää monia työvaiheita yhden ihmisen vastuulle. Kone hoitaa tehtäviä, jotka aikaisemmin vaativat omia erityisosaajiaan. Samalla kone on poistanut ihmiset, joiden kanssa aikaisemmin voi keskustella lopputuloksesta ja kone on poistanut myös työvaiheita, jotka aikaisemmin toivat työhön henkisen lepotauon ja selviä tuloksia. Kone tekee ne ja odottaa tekijältä uusia henkisiä panoksia. Puhe koneestakin on vanhanaikaista. Kone on van-

haan teolliseen aikaan liittyvä vertauskuva tietoavaruudesta, joka laajenee ja laajenee ja saa ihmiset tuntemaan itsensä aina epävarmuudeksi siitä, ovatko he viimeisen tiedon haltijoita. Esimiehet, asiakkaat, alaiset, työkaverit, potilaat ja oppilaat ovat oppineet googlensa ja vaativat vastauksia yhä monimutkaisempiin kysymyksiin.

Kysymys ei suinkaan ole vain siitä, että pitäisi tietää enemmän eikä vain siitä, että tietoa tulee tulvimalla eikä edes siitä epävarmuudesta, joka seuraa vanhojen rutiinien häviämisestä. Kysymys on tämän kaiken lisäksi siitä, että on toimittava jatkuvasti muuttuvassa verkostossa, on osattava tulla toimeen monella ulottuvuudella. Työ ei muutu henkisesti vaativammaksi vain sen takia, että prosessivastuu kasvaa, vaan myös sen takia, että ulkoisen informaation käsittelyvastuu lisääntyy. On osattava asettaa itsensä organisaation tavoitteisiin ja on reagoitava si-dostahojen odotuksiin, mitä ne sitten ovatkin. On hoidettava tehtävänsä ”kokonaisvaltaisesti”. Tämän edessä ihminen voi kokea riittämättömyyttä. Eikä se ole ihme, koska mahdollisuuksiin nähden hän on riittämätön.

Näin tullaan työelämän paradoksiin. Liukuhihnatyötä moitittiin työn liiallisesta kaventamisesta, ihmisen asettamisesta koneen asemaan. Nyt liukuhihna on poistunut, mutta samalla vastuu on kasvanut ja sosiaalinen tuki ohentunut. Yhä suurempi osa ihmisistä on henkisesti oman työn tekijöitä, vaikka he ovatkin palkkasuhteessa. Ja samalla lisääntyy niiden ihmisten määrä, jotka ovat tehtävissä, joiden luonteeseen kuuluu tulojen epäsäännöllisyys, yksilöllisyys ja korkea omavastuu työn onnistumisesta.

Tästä kaikesta seuraa, ettei ole itsestään selvää, millaista osaamista tulisi edistää. Ainakaan pelkkä ammatillisten taitojen parantaminen ei riitä. Ei riitä, että siivooja osaa siivota, maalari maalata, pappi saarnata ja että juristi tuntee lakipykälät ja insinööri tekniikan. On oivallettava oman työn asema työyhteisössä, nähtävä siihen liittyvät kehittämismahdollisuudet, osattava tulla toimeen ihmisten kanssa, toimia yhteistyössä, ymmärtää toisten ajatuksia ja viedä asioita eteenpäin monimutkaisessa ihmishuoneverkossa.

Voidaan toistaa vanha jargonia ja sanoa, että osaamisen parantaminen antaa hyvän pohjan vastata tulevaisuuden haasteisiin. Sen jälkeen on vastattava, millaista osaamista tarvitaan. Millaisia taitoja tarvitaan sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, kuinka voidaan parantaa ihmisten käsitteellisiä taitoja niin, että he ymmärtävät ympärillä tapahtuvat muutokset ja niiden merkityksen, miten ylipäättänsä parantaa tiedon hallintaa.

Toiminta hyvinvointina

Ihminen tavoittelee parempaa elämää tulevaisuudessakin, hän luopuu vanhasta, jos tarjolla on uutta ja parempaa. Vanhasta ei luovuta, jos tilalle tarjotaan puutetta, vaivaa ja harmeja. Nyt tavarat ja palvelut kuvaavat hyvinvointia. Hyvinvointia mitataan tulonsiirroilla ja palveluilla. Sata vuotta sitten ne avasivat näkymän parempaan. Ne vastasivat siihen, mistä silloin oli huu-tava puute. Hyvinvointipolitiikka on tasa-arvoistanut ihmisten tietä kulutusyhteiskuntaan. Mutta riittääkö se? Perimmiltään ihminen on toimiva olio, joka kokee elämänsä hyvyyden, merkityksellisyyden ja arvon toimintansa kautta. Jos halutaan vahvistaa sellaista elämäntapaa, jossa kulutuksen paino on vähäisempi ja toiminnan paino merkittävämpi, toiminnalle on tarjottava houkuttelevia areenoita.

Yksi toiminnan muoto on työ, se sama työ, josta jo edellä puhuttiin. Työn luonne on muuttunut ja siihen liittyy pulmia, mutta sen arvo ihmiselle määrittyy entistä enemmän muidenkin tekijöiden kuin palkan perusteella. Vastaavasti työttömyys koetaan muunakin kuin vain palkan menetyksenä. Työttömyyskorvaus ei korvaa työn mukana menetettyä arvostusta. Työn ulkoisen arvostuksen rinnalla työ itessään voi antaa ihmiselle elämään sisältöä, työ toimintana voi antaa ihmiselle mahdollisuuden kehittää kykyjään, ilmaista itseään, vaikuttaa asioihin ja edistää toivottuja asioita. Näiden merkitys nousee työtä tehtäessä. Mitä pidemmälle edetään jälkiteolliseen yhteiskuntaan, sitä enemmän painoa anneta laatutekijöille.

Tämä havainto on tärkeä pohdittaessa, miten nuoret saadaan nopeammin työelämään ja miten ikääntyneet saadaan jatkamaan pidempään. Opiskelun tehostamisella ja opintososiaalisten etujen täsmentämisellä voidaan nopeuttaa työmarkkinoille tuloa, mutta se ei riitä. Työn on oltava toimintaa, joka tuottaa muutakin mielihyvää kuin tilipussin. Nuorten nopeudelle, uusille tiedoille ja joustavan ajankäytön toiveille on löydyttävä arvostettu asema työyhteisössä.

Sama periaate koskee ikääntyneitä. Sosiaaliturvaa tiukentamalla voidaan työuraa pidentää. Työn vetovoiman lisäämiseksi tulisi työtehtävät suunnitella niin, että ikääntynyt työntekijä kokee työn toimintana, joka antaa hänelle arvostetun aseman, mahdollisuuden ylläpitää taitojaan sekä vaikuttaa työoloihin ja työn tuloksiin. Vapaa-aika kilpailee työn kanssa silloin, kun puhutaan työuran pidentämisestä. Työn pitäisi tästä syystä tulla erityisen houkuttelevaksi 60 vuotta ylittäneille. Se on epäilemättä haaste työnantajalle, mutta avaa myös uuden mahdollisuuden. Ikääntymiseen liittyvää tuottavuuden alenemista voidaan kompensoida liittämällä kokemuksen siirto selvemmin osaksi työprosessia.

Ongelmallisinta on tehdä työstä vetovoimaista siellä, missä tarve siihen olisi suurin eli töissä, joissa ammattitaitovaatimus on vähäinen ja palkka alhainen. Sosiaaliturva ja palkka asettuvat tulojakautuman alapäässä niin lähelle toisiaan, ettei työn vastaanottaminen ole kovinkaan kannattavaa eikä työkään aina näytä houkuttelevalta. Suurin osa työkykyisistä ja työikäisistä ihmisistä kuitenkin lähtee siitä huolimatta työhön. Työ antaa heille jotakin muutakin kuin tuloa. Niin kauan kun työn sisältö ja työn antama arvostus antavat enemmän virtaa kuin työ ponnistuksena sitä kuluttaa, ihmiset hakeutuvat työhön eivätkä tähyile kaipaavasti sosiaaliturvan suuntaan. Työn sisältö syntyy työnantajan tavassa määritellä työ ja työntekijän tavassa hahmottaa toimintatapa. Jos toinen tai molemmat epäonnistuvat, seuraukset näkyvät sairaus-, työttömyys- ja eläketilastoissa.

Työ on vain yksi toiminnan muoto. Lapselle perhe, koti, on tärkein toiminta-areena. Perheen asema hyvinvoinnin lähteenä saattaa yleisesti ottaen vahvistua vastapainona kaikille ulkoisille muutoksille. Muutenkin saatetaan innostua tietoisesti kasvattamaan sosiaalista pääomaa destruktiivisen käyttäytymisen vähentämiseksi. Asuinyhteisöjen toimintamalleja ja niiden tiloja voidaan organisoida uudelleen. Eri ikäryhmien erilaiset ajankäyttötoiveet voidaan yhdistää ja parantaa myös ikäpolvien kanssakäymistä. Kulttuurin muutokseen voidaan rohkaista organisoimalla perheiden omatoimista päivystyspalvelua. Näin perheet voivat yhdessä ja kukin vuorollaan löytää aikaa harrastuksille ja irrottautua arjen rutiineista.

Eläkeläisten ja vanhuspalveluja tarvitsevien lukumäärän lisääntyessä toiveet ja mahdollisuudet näyttävät etäännyvän toisistaan. Niiden saaminen lähemmäksi toisiaan on mahdollista kehittämällä uusia toimintamalleja. Lisääntyvä keskustelu vaihtoehtoista ohjaa automaattisesti ihmisiä hakemaan omalähtöisiä turvaratkaisuja. Vanhuus ei ole sairaus ja vanhuuden voi viettää haluamallaan tavalla. Siihen kohdistuvan taloudellisen tuen tarve arvioidaneen tältä pohjalta uudelleen.

Onko 20-luku taas työlainsäädännön vuosikymmen

Suomalaista lainsäädäntöä ryhdyttiin todenteolla sopeuttamaan teollisen yhteiskunnan tarpeisiin 1920-luvulla. Tosin valmius vastaavaan toimintaan työmarkkinoilla ja työelämässä oli vielä siinä vaiheessa horjuvaa. Viimeisimmästä työlainsäädännön muutosponnistuksesta ei ole pitkä aikaa. 2000-luvun alkumetreillä työlainsäädäntöä uudistettiin laajalla rintamalla.

Jos työelämässä toteutuu edellä kuvattuja muutoksia, voidaan olettaa, että keskustelu sen seurauksista sosiaaliturvaan alkaa seuraavan vuosikymmenen aikana. Se saattaa johtaa merkittäviin uudelleen arviointeihin ennen kuin 2020-luku on loppunut. Seuraavan vuosikymmenen aikana pohdittaneen ainakin seuraavia kysymyksiä:

- Miten onnistutaan samaan aikaan huolehtimaan osaamisesta ja tuottavuuden nostamisesta sekä heikosti tuottavan työvoiman sijoittamisesta työelämään. Työelämän osaamisvaatimukset muuttuvat ja suurimmaksi osaksi niihin vastataan nyt ja tulevaisuudessa työpaikalla oppimalla työn ohella. Kaikki eivät voi kohentaa osaamistaan työpaikalla. Komitean esitykset parantavat monella tavalla omaehtoisen opiskelun mahdollisuuksia. Optimistisesti voidaan olettaa, että 2020-luvulla tekniikan hyväksi käyttäminen koulutuksen välineenä on jokapäiväistä ja koulutus rakentuu räätälöidysti kunkin henkilön tarpeiden pohjalta. Tämä helpottaa ammatillisten taitojen parantamista, mutta entä sosiaaliset ja ihmishuhdetaidot, jotka tulevat yhä tähdellisemmiksi työelämässä? Oppimisen tulisi lähteä varhaiskasvatuksesta ja kulkea läpi kaikki koulutuksen asteet aina aikuiskoulutukseen asti, jossa näiden taitojen kehittämiseksi tulisi löytyä joku paikka ja tasokriteerit. Koulutus ei kuitenkaan ole ainoa eikä ehkä ollenkaan oikea tapa auttaa niitä ihmisiä, joiden työpanos on suhteellisen pieni ja vastaavasti työn antama lisätulo vähäinen. Tämäkin työpanos tarvittaisiin, jos työvoiman tarjonta alenee ja työvoiman niukkuus lisääntyy. Lisäksi työ olisi näille ihmisille arvostuksen lähde ja pienentäisi heidän riippuvuuttaan sosiaaliturvasta. Komitea on esittänyt joukon toimia, jotka vastaavat tähän kysymykseen. Niistä saatujen kokemusten perusteella on harkittava jatkotoimia. Ansioiden, verotuksen ja sosiaaliturvan yleisen yhteensovituksen rinnalle saattaa nousta keskustelu palkasta, jossa ansiotulo ja sosiaaliturva on yksilöllisesti räätälöity toisiinsa ja ne muodostavat yhden tulon, joka kannustaa työelämään ja palkitsee järkevästä taloudellisesta toiminnasta. Yhtenä mahdollisuutena työnantaja voi maksaa palkan työnvälittäjälle tai työpankille, joka muodostaa siitä ja sosiaalietuuksista kokonaispalkan.
- Millaiset keinot ovat tarpeen henkisen kestävyuden turvaamiseksi. Mielen terveyteen liittyvien ongelmien korostuminen koulussa ja työelämässä ei ole saanut kattavaa selitystä. Vertauskuvallisesti voidaan sanoa, että jälkitekollisessa maailmassa mieli on tärkein työväline ja niinpä siihen tulee kipua, kulumia ja nujahduksia nivelten tai selän sijasta. Henkisen ylikuormituksen estämiseksi on varmasti ennen 20-luvun loppua tehty yhtä ja toista sellaista, josta ei vielä ole aavistustakaan. Komitea esittää korjauksia työterveyshuoltoon ja kuntoutukseen ja vielä erikseen mielenterveyskuntoutukseen. Koulutuksen ja kuntoutuksen onnistumisen ytimenä on työntekijöiden motiivin vahvistaminen, ”tämä on sitä, mitä tarvitsen pärjätäkseni työelämässä”. Lähivuosina kehitettäneen uusia mittaussuunnitelmia ja uusia keinoja henkisen paineen rajoittamiseksi ja paineen purkamiseksi. Niiden perusteella voidaan rakentaa henkisiä suojakaiteita ja lenkkipolkuja. Hämmästyttävää ei ole, jos kymmenen vuoden päästä käydään kipakkaa eettistä keskustelua myös erilaisten piristeiden ja tehoa lisäävien lääkinnällisten keinojen oikeasta käytöstä.
- Millainen on hyvä työpaikka. Työntekijöitä treenaamalla voidaan työuraa pidentää, mutta on selvää ettei se yksin riitä. Työkyvyn alenemiseen on vastattava myös muokkaamalla työtehtäviä uudelleen tekijöille sopivaan muotoon. Esimiesten taitoja on parannettava riipeästi eikä vain taitoja, vaan myös palkkiojärjestelmät. Monessa työpaikassa palkkiojärjestelmä kannustaa lyhytaikaisten hyötyjen maksimoimiseen, mikä on ristiriidassa kestävämmän kasvupolitiikan kanssa. Työelämän muutosten menestyksellisen toteuttamisen välineet on muutoinakin saatava toiseen muotoon. Työterveyshuollon tehtävien tulisi laajentua sairauksien ehkäisystä ja hoidosta työtehtävien ja työympäristön suunnitteluun, ”työhuoltoon”. Komitean esitys työterveyshuollon uudistamisesta on alku tälle tielle.
- Millainen on joustavuuden ja turvallisuuden takaava toimintamalli. Sosiaaliturva niiden muutosten jälkeen, joita komitea siihen esittää, täyttää entistä paremmin joustoturvan tasevaatimukset. Muutosturva laajenee ja työnhaku saa suunnitelmallisemmän sisällön. Muutostarpeet eivät lopu tähän. Työmarkkinaprosenttien välisen liikkuvuuden turvaamiseksi ja työvoiman joustavien siirtymien toteuttamiseksi tarvitaan edelleen uusia toimintamalleja. Komitean kehittelemä työpankki voisi esimerkiksi olla alku eräänlaiselle parkkiturvalle. Se olisi aktiivisempi työnhaun ja työllistymisen muoto kuin nykyinen työt-

tömyysturva ja yhdistäisi lyhytaikaisten työsuhteiden tarjoaman joustavuuden ja pitkäkestoisien ansaintasuhteen toisiinsa. Aina tämä ei riitä turvaamaan työpaikkaa. Silloin siirtymien hoitamiseksi tarvitaan toisiaan tukevat koulutuksen, työhön perehdyttämisen ja työhön sijoittamisen toimenpiteet, joita sisältyi jo komitean aikaisempiin linjauksiin.

- Miten määritellään työn yhteys sosiaaliturvaan, löytyykö tapaa, jolla voitaisiin käsitellä työtä samassa kehikossa siitä riippumatta onko kysymys yrittämisestä, omasta työstä tai palkkasuhteesta tehtävästä työstä. Suomessa on tältä osin edetty pitkälle. Sosiaaliturva kattaa kaikki nämä muodot. Raja-alueille tulee kuitenkin yhä enemmän tapauksia ja tulokinnat käyvät epävarmoiksi. Työmarkkinoiden muutokseen liittyy myös kysymys, miten ansainta-ajan tulisi näkyä turvan tasossa ja kestossa. Se koskettaa erityisesti niitä sosiaaliturvan lohkoja, joissa ihminen itse voi vaikuttaa kriteerien täyttymiseen. Esimerkkeinä opiskeluun, työttömyyteen ja vanhemmuuteen liittyvät korvaukset. Eräät komitean koulutus- ja työttömyysturvaa koskevista esityksistä nopeuttavat ja helpottavat ansioturvan piiriin pääsyä. Muutokset ovat maltillisia, koska asialla on kääntöpuolensa. Jos oikeus pitkäkestoiseen ansioturvaan avautuu lyhyen työsuhteen perusteella, sattuma määrää liikaa turvan tasoa. Mutta työelämästä syrjään jäänyt kysyy eikö sosiaaliturvan tulisi erityisesti auttaa pätkätöiden varaan jäänyttä. Työelämän muutokset johtavat keskustelun työ- ja sosiaalietiikan peruskysymysten äärelle.
- Millaiset mahdollisuudet tulisi tarjota yksilöllisille valinnoille, tulisiko suosia sellaisia sosiaaliturvan malleja, joissa lisäjärjestelyillä voi parantaa lakisääteistä turvaa. Tässä suhteessa eri maiden ratkaisut poikkeavat merkittävästi toisistaan. Yksi tapa vastata yllä mainittuihin työelämän eriytymisongelmiin on jättää osa sosiaaliturvasta henkilön omaan harkintaan. Komitea ei ole tehnyt tätä koskevia ehdotuksia. Useimmiten on keskusteltu eläkkeistä ja niiden verokohtelusta. Käytännön esimerkki ajattelutavasta on nykyinen työttömyysturva. Ansioturvan voi hankkia melko pienellä maksulla. Maksu kattaa keskimäärin 5 % kustannuksista. Toisenlainen lähestymistapa on kysymyksessä silloin, kun tasataan riskejä elämänsäkaarella ottamalla säästäminen osaksi sosiaaliturvaa. Säästäminen korostaa omavastuuta ja nykyaikaisen tietotekniikan avulla voitaisiin säästäminen ja yhteisvastuu hyvin yhdistää toisiinsa. Suomessa on pyritty kohti universaaleja, koko väestön kattavia järjestelyjä. Rahoituksen tiukentuessa saatetaan kuitenkin kysyä parantaisiko omavastuun ja yksilöllisten piirteiden voimistaminen sosiaaliturvan rahoitusmahdollisuuksia. Vastakkaisena huolena on ajatus, että se murentaa yhteisvastuuta.

Onko 20-luku hoivan uudistumisen vuosikymmen

Ikääntyneet ovat 20-luvulla paremmin toimeentulevia kuin tänään, mutta edelleen on peruseläkkeen varassa eläviä. Toimintakyky vaihtelee niinikään. Hoitomalleissa onkin annettava tilaa erilaisuudelle ja rohkaistava etsimään omatoimisuuteen perustuvia ratkaisuja. Omavastuisuuden rinnalla on huolehdittava oikeudenmukaisesta yhteisvastuullisuudesta. Keskustelu siitä, miten tämä tulisi toteuttaa, lisääntyy ja vaatii tulevana vuosina oman aikansa. Olisi yllättävää, jos se ei johtaisi uusiin toimintamalleihin.

Vanhusten hoidon järjestäminen kokonaisuudessaan ei kuulunut komitean toimeksiantoon. Komitean on käsitellyt vain hoitotukea ja omaishoidon tukea sekä palvelumaksuja. Jos asiaa tarkastellaan vain elatussuhteen ja sosiaaliturvan kestäväen rahoituksen näkökulmasta, voidaan arvella, että 20-luvulla keskustellaan seuraavista kysymyksistä.

- Millaisia toimia tulisi kehittää rahoituksen järjestämiseksi. Näköpiirissä on monia vaihtoehtoja. Yksinkertainen tapa nostaa omavastuuta on korottaa maksuja. Ongelmallisempaa on tehdä se oikeudenmukaisesti. 20-luvulla keskusteltaneen innokkaasti siitä, millaiseen palveluun verojen maksaminen oikeuttaa ja ehkä myös hoivavakuuttamisen kehittämistä. Lisäisikö se eriarvoisuutta vai parantaisiko se kaikkien saaman hoivan rahoitusmahdollisuuksia. Hoivavakuutuksen piirteitä liitetään ehkä myös omaishoitoon. Omaista hoitaval-

le henkilölle suoraa rahallista tukea tärkeämpää saattaa olla omaan hoitoon liittyvien ominaispiirteiden varmistaminen. Korvaus voitaisiin maksaa korotettuna silloin, kun henkilö on itse mahdollisen hoivan tarpeessa. Asumisjärjestelyille on todennäköisesti löytynyt uusia malleja. Asumisen vaihtaminen on helpottunut, koska palveluasunnot ovat helposti hankittavia ja myytäviä asunto-osakkeita.

- Millaisia mahdollisuuksia on laajentaa vapaaehtoistyötä. 20-luvulla ikääntyneiden vuorovaikutus rakentuu yhä enemmän sähköiseen tiedonvaihtoon. Kehittynyt tekniikka mahdollistaa nykyistä persoonallisemman kanssakäymisen. Verkostoituminen auttaa samalla seuraamaan läheisten kuntoa ja mahdollistaa tuen tarjoamisen arjen askareissa. Tulevaisuuden merkittäviä kysymyksiä on saako vapaaehtoistyö uusia, tiedonvälitykseen nojaavia muotoja. Vapaaehtoistyö voisi rakentua silloin aivan eri tavalla ikääntyneiden varaan ja voisi palvella myös työttömyydestä pois johtavan aktivoinnin keinoina. Kanssakäyminen, tiedon välittäminen ja käytännön apu jakaantuu monelle ihmiselle. Reservit olisivat suuremmat ja vapaaehtoistyön sitovuus vähäisempää. Vanhusten vointia ja arjen sujumista seuraavien vuorottelua voidaan sujuvasti järjestellä uudestaan esteiden sattuessa. Apua voidaan järjestää yksilöllisesti ja oikein ajoitettuna.

Elämä, putkesta palettiin

Yhteiskunnan muutokset ja jatkuva tiedon virta sekä arvojen moniäänisyys huojuttavat elämänhallinnan perusteita. Postmodernissa maailmassa elämänvalinnat eivät ole perittyjä eivätkä etukäteen päätettyjä, kukin taiteilee paletista valitsemillaan väreillä. Se herättää kysymyksiä, jotka koskevat sosiaaliturvan perusteita:

- Miten rakennetaan notkea ja muuntuva yhteiskunta huoltavan yhteiskunnan rinnalle. Yhteiskunnan on kannettava oma vastuunsa siitä, että myönteiset mahdollisuudet elämänkaarella muodostavat jatkumon kodista, päiväkodista ja koulusta työelämään ja lopulta eläkkeelle. Tämä tulee esille komitean esittämässä linjauksissa. Komitean toimeksianto rajoitti kuitenkin sen mahdollisuuksia esittää aiheesta konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Toiminta-areenoina koti, asuinympäristö ja -yhteisö, työpaikka sekä harrastus- ja läheispiiri avaavat tilaa toiminnalle, joka määrittelee ihmisen saaman ja kokeman arvostuksen sekä antaa tarvittaessa tukea. Jos areenat epäonnistuvat tehtävässään, ne päinvastoin kuluttavat sosiaalista ja henkistä pääomaa. Elämänhallinnan perusta rakentuu varhaisessa vaiheessa. Pohjoismaisissa yhteiskunnissa ihmisen mahdollisuudet rakentaa elämänsä vanhempien asemasta riippumatta ovat poikkeuksellisen hyvät, mutta parantamiseen on tarvetta. Kehitys on vaarassa pysähtyä ja kääntyä toiseen suuntaan.
- Miten muuttaa menetys menestykseksi. Dynaamisen yhteiskunnan avaamien uusien polkujen kääntöpuolena ovat uloslyönnit. Ne murtavat yhteistä hyvän ymmärrystä ja niiden takia menetetään suuri määrä inhimillistä pääomaa. Komitean esityksistä koulutukseen, kuntoutukseen ja työllistymismahdollisuuksien parantamiseen liittyvät esitykset ovat vastauksia uloslyönnteihin. Tulevaisuudessakin monen työuraan tulee muutoksia, on vaihdettava ammattia, siirryttävä yrittäjäksi, muutettava toiselle paikkakunnalle tai ulkomaille, yhdistettävä työtehtäviä tai erikoistuttava entistä pidemmälle. Ennakoimattomuus lisääntyy. Se on uhka, jonka voi parhaimmillaan muuttaa myös mahdollisuudeksi.
- Miten arki muuttuu mahdollisuudeksi. Mahdollisuuksien avaaminen onnistuu, jos siihen kehitetään sopivia välineitä. Ei riitä, että rakennetaan polkuja siirtymien yli, polkuja opiskelusta työelämään tai työttömyydestä takaisin työhön. Sen lisäksi osaamisen sekä työ- ja toimintakyvyn parantamiseen tähtäävien toimenpiteiden on asetettava arkeen niin, että opiskelu, työ, sairaus, työttömyys tai vanhuus tarjoavat elämään kantavuutta lisääviä piirteitä. Työ voi olla sillan rakentamista toiseen työhön tai työ voi olla tukirakennelma, joka auttaa elämään sairauden kanssa. Työttömyys voi olla vaihe, jolloin elämäntavat muuttuvat myönteiseen suuntaan, suhteellisuuden taju paranee ja läheiset tulevat osaksi elämän

sisältöä. Ikävä asia voi kääntyä voitoksi. Julkisessa keskustelussa sitä on ilmiselvästi vaikea käsitellä. Surkeuden maalaaminen koetaan vastuullisemmaksi kuin rohkaisevien mahdollisuuksien kuvaaminen.

- Mitä pitäisi oppia. Muutostarve menneeseen on suurempi kuin yleisesti ymmärretään. Institutionaalisilla toimijoilla on taipumus pysyttää vanhat toimintatavat ja puhua uusista tavoitteista. Puheet muuttuvat, toiminta ei. Koulutuksen ja opiskelun tulisi valmentaa elämänhallintaan, jonka yhtenä osana on mielenhallinta. Sitä taitoa vaaditaan läheissuhteissa, asiakassuhteissa sekä esimies-alaisuus-suhteissa. Kaikesta siitä tietotulvasta, jota koulutukseen kuuluu, on ehkä jotain karsittavissa, jotta saataisiin tilaa sosiaalisten taitojen opettelulle.

Kansainvälistyminen – syntykö Euroopan Sosiaaliturvakeskus

2000-luvun alku ei ollut lupaava, jos katsotaan kansainvälisten kriisien kehitystä ja terrorismin uhkaa tai maailmantalouden kehitystä. Kylmän sodan päättymien ei tuonut rauhantilaa eikä markkinatalouden ylivalta tasaista talouskehitystä. Kulunut vuosikymmen on tässä suhteessa synkempi kuin edellisen vuosikymmenen lopussa oletettiin. Kansainvälinen riippuvuus on lisääntynyt hyvässä ja pahassa. Myönteisiin piirteisiin kuuluu lisääntynyt kansainvälinen ponnistelu kriisien ratkaisemiseksi.

Runsaan kymmenen vuoden kuluttua Suomi on huomattavasti kansainvälisempi maa, jos sitä mitataan maassa asuvien ulkomaalaisten määrällä tai ulkomaihin suuntautuvalla kanssakäymisellä. Kansainvälistymisen mukana tulee lieveilmiöitä, jotka kertovat muutokseen liittyvistä sopeutumisvaikeuksista. Niin on käynyt muuallakin. Tehokas koulutus ja työllistäminen pienentävät vaikeuksia.

Sosiaaliturva on todennäköisesti 2020-luvullakin edelleen kansallisen päätösvallan piirissä. Ihmisten liikkuvuuden lisääntyessä paineet koordinointiin kuitenkin lisääntyvät. Komitea on pyytänyt selvityksen sosiaaliturvan kansainvälisestä asemasta ja se julkaistaan komitean mietinnön liitejulkaisussa. Mutta olipa sosiaaliturvan muodollinen asema mikä tahansa, niin sosiaaliturvaa koskevat päätökset pitää sopeuttaa kilpailukykyyn ja se mitä säädetään, koskee myös tänne asettuvaa EU-kansalaista ja täällä asuva voi viedä etuuksia mennessään. Itsenäisyys ei siis tarkoita riippumattomuutta. Niinpä kysymyksiä riittää pohdittavaksi:

- Nouseeko eurooppalaisuus hyvän vai pahan vertauskuvaksi. Eurooppalaisuus on niin jokapäiväistä elämää, että siihen liittyvät myönteiset asiat ovat itsestään selviä. Vapaan liikkuvuuden mukana tulee myös haittoja ja epämuikavuuksia. Ne saattavat johtaa sosiaaliturvan eurooppalaisuutta korostavien piirteiden arvosteluun.
- Miten eurooppalaisuus voisi edetä. Työvoiman niukkuus ja epätasainen jakautuminen voi johtaa ainakin sellaisiin teknisiin ratkaisuihin, jotka helpottavat liikkuvuutta ja auttavat seuraamaan oman henkilökohtaisen sosiaaliturvan kehitystä nykyistä paremmin. Sähköinen sosiaalipassi voisi olla ensimmäinen askel kohti Euroopan Sosiaaliturvakeskusta.

Arvot

Sosiaaliturva on nojannut vahvasti velvollisuusetiikkaan. Se korostaa, ettei ihmistä pidä käsitellä pelkästään välineenä, vaan hänessä on nähtävä myös päämäärä itsessään. Ihmisellä on itseisarvo, jokaisesta on huolehdittava. Jokainen on syntymällään ansainnut oikeuden saada ihmisarvon mukainen kohtelu. Tämä ajattelu elää voimakkaana suomalaisessa yhteiskunnassa. Siihen on ehkä monia syitä kuten homogeeninen kulttuuri, syrjäinen asema, erikoinen kielialue, pieni yhteisö ja myös sellaiset tekijät kuin yhteinen kansa-/peruskoulu ja kaikki kattava sosiaaliturva.

Ihmisillä näyttää kyllä olevan kulttuurista riippumatta samanlainen oikeudenmukaisuuden taju ja halu auttaa vaikeuksiin joutunutta. Se on havaittu erilaisin kokein ja tutkimuksin. Univer-

saali auttamishalu perustuu kuitenkin vastavuoroisuuteen, siihen että apua antanut saa tarvittaessa apua ja siihen, että autettu ei jättäydy tarpeettomasti autettavaksi.

Sama ajatus sisältyy markkinatalouteen, vaihdannassa molemmilla on oltava annettavaa. Siinä suhteessa itseisarvon myöntäminen ihmiselle vaatii erityistä kulttuurieetosta. Se synnyttää jännitteen vaihdantaa ja välinearvoja korostavan yhteiskunnan sisälle. Ei ole itsestään selvää, kuinka paljon pitää auttaa ansiotonta. Jännite ei mene oikosulkuun niin kauan kun autettavat koetaan meiksi, mutta alkaa ainakin säkenöidä heti, kun autettavat ovat niitä. Siihen liittyy moniakin kysymyksiä, jotka voivat johtaa kiihtyneisiin kansalaiskeskusteluihin seuraavan parinkymmenen vuoden aikana:

- Miten estetään sosiaalisen vastuuntunnon rapautuminen. Sosiaalisesti kestävä tulevaisuus on mahdollinen, jos ihmiset alkavat tavoitella tasapainoista yhteisöelämää, jossa itsekkyydelle asetetaan rajoja ja rajojen ylittäminen johtaa epämiellyttäviin seurauksiin. Toisin sanoen, jos kohtuullisuus ja monipuolisuus hyveinä nousevat arvoon ahneuden ja yksipuolisuuden sijasta, sosiaaliturva elää kestävämmällä arvopohjalla. Tällaisessa yhteiskunnassa elämän sisältöä etsitään toiminnasta, hyvin tekeminen saa korostuneemman aseman hyvinvoinnin lähteenä. Elämänhallinta asettuu arvostetuksi asiaksi. Komitea korosti linjauksissaan erityisesti sellaisia kasvatukseen ja koulutukseen liittyviä seikkoja, jotka tähtäsivät elämänhallinnan paranemiseen. Kohtuullisuus liittyy yhtenä piirteenä universaaliin sosiaaliturvaan. Sen tavoitteena on hoitaa koko kansan sosiaaliturva. Komitea korostaa sen merkitystä myös yhteiskunnallisten uudistusten taustavoimana. Kattavan sosiaaliturvan tarjoamat hyödyt ovat käyneet ilmeiseksi. Universaali sosiaaliturva on omiaan pitämään yllä yhteiskunnan kiinteyttä ja samalla se on antanut mahdollisuuden hallittuihin muutoksiin.
- Miten estetään sosiaalisten erojen kohtuuton kasvu. Tuloerot ja suhteellinen köyhyys kasvoivat laman jälkeisestä ajasta lähtien. Absoluuttinen ja koettu köyhyys puolestaan vähenivät. Lähes kaikkien asema parani, mutta hyvin toimeentulevien asema parani suhteellisesti enemmän. Periaatteessa tuloerojen kasvua olisi helppo puolustaa, jos voitaisiin todistaa, että se on ainoa tapa nostaa myös köyhimpien elintaso, että se on ollut talouskasvuun tähtäävän politiikan välttämätön osa. Tästä on käyty meillä ja muualla vilkasta keskustelua eikä yhteisymmärrystä ole löytynyt. Komitean esityksissä on perusturvaan esitetty parannuksia, joista osan tavoitteena on parantaa toimeentulon lisäksi työllistymisedellytyksiä. Köyhien aseman parantaminen on yhteiskunnan pysyvä perustehtävä. Hyvinvointivaltion perusratkaisut ovat tasa-arvoistaneet elämän lähtökohtia, mutta nyt tarvitaan myös uusia keinoja. On pureuduttava elämänhallinnan puutteisiin, on parannettava ihmisen omaa kykyä hallita elämäänsä liittyviä riskejä. Sivistys, terveys, työ ja sosiaaliturva voisivat tehdä yhdessä enemmän kuin erikseen. Ehkä ne 2020-luvulla löytävät toisensa aidosti eikä vain paperilla. Niin ainakin voi toivoa.
- Miten vapaamatkustaminen ja tarkoituksen vastainen toiminta yleensä tulisi estää. Kun luovutaan sosiaaliturvan perusarvoista, yksilön suojaksi säädetty normi voi kääntyä miltei asianomaisia vastaan. Ikääntyneiden työttömien turvaksi luotu työttömyysputki on siitä esimerkki. Se on luonut hyväksyttävänä pidetyn tavan sanoa irti ikääntyneet työntekijät ensimmäisten joukossa, koska heillä on tässä tilanteessa toimeentulon varmistava sosiaaliturva. Ratkaisu lisää sosiaalimenoja eikä tarjoa mitään apua ikääntyneiden työllistämiseen. Helppoa vastausta ei ole, koska ikääntyneen työttömän on vaikea löytää työpaikkaa. Komitea esittää putken pituutta lyhennettäväksi ja työmahdollisuuksien parantamista. Jos ja kun ikääntyneet halutaan työmarkkinoille, keinoja on edelleen kehitettävä. Jos työllisyysaste saadaan tavoitellulle tasolle ensi vuosikymmenen aikana, voidaan toivoa, että 20-luvun lopulla työttömyysputkea muistellaan yhtenä varoittavana esimerkkinä sosiaaliturvan virheellisestä suuntautumisesta.

- Miten varmistetaan, että sosiaaliturva ei muodostu taakaksi, että ihmiset aidosti etsivät työtä eivätkä jää tarpeettomasti sosiaaliturvan varaan. Komitea on ehdottanut muun muassa aktiivitoimien lisäämistä, mikä on yksi tapa selvittää työhalukkuus. Näin selviää ovatko hyvinvointipolitiikan suunnittelijat aikanaan yliarvioineet ihmisten työhalukkuuden ja velvollisuudentunteen. Asiaa on syytä käsitellä avoimesti ja ennakkoluulottomasti. Tutkimustulosten valossa näyttää siltä, että ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaa sosiaaliturvan taso eli sen tarjoama hyöty. Hyödyn punninta näkyy työttömyys- ja sairausjaksojen pituudessa. Kun työn ensisijaisuutta koskeva velvollisuudentunte ohenee, on ansioiden ja sosiaaliturvan eroa kasvatettava, jos halutaan pitää työhalukkuus ennallaan. Tulevinakin vuosina käydään keskustelua siitä, mitkä ovat kohtuullisia keinoja ja mitkä kohtuullisia seurauksia.
- Mikä on kestävyuden ydin. Yhteiskunnan dynamiikan ja tasa-arvoisuuden turvaaminen voi toteutua vain silloin, kun ihmisille annetaan todelliset mahdollisuudet ponnistella eteenpäin. Tässä suhteessa lasten kasvu- ja kehitysedellytysten tasa-arvoisuuden turvaaminen on kaiken perusta. Nuorten perheiden talous voi helposti haavoittua. Lapsiperheiden sosiaaliturvan ja heidän käyttämiensä palvelujen tulisi olla sellaisia, että ne tarjoavat lapsille hyvän ponnistusohjan elämään. Optimistisesti voidaan ajatella, että ikääntyvässä Suomessa lasten merkitys tulevaisuuden turvaajana ymmärretään paremmin.

Paljon on tehty, paljon on tehtävä

Edellä oleva kuvaa komitean ehdotusten yhteyksiä sosiaaliturvan peruskysymyksiin ja samalla sitä, ettei näihin ole olemassa tyhjentäviä vastauksia. Linjausosassa on esitetty periaatteellisia näkemyksiä ja tässä loppuraportissa toimeenpanoon jo ehtineitä vastauksia ja mahdollisesti sinne meneviä. Sosiaaliturvan kokonaisuutta on käsitelty tässä mietinnössä, aikaisemmissa julkaisuissa ja vielä erikseen julki tulevassa liiteosassa. Se on kuitenkin vain osa siitä keskustelusta, jota komiteassa ja sen jaostoissa ja alaryhmissä on käyty sosiaaliturvan kehittämistarpeista. Kuultujen asiantuntijoiden määrästä voi päätellä jotakin keskustelun monipuolisuudesta. Kaikkea tätä ei valitettavasti voida raportoida vielä nykyisenkään tietotekniikan aikana, mutta ainakin osa välittyy julkisen keskustelun kautta muidenkin kuultavaksi.

Komitean työhön on kohdistunut suuria odotuksia. Suuriin odotuksiin liittyy myös pettymyksiä. Niitä on ehditty esitellä jo ennen kuin mietintö on valmistunut. Hyvä että keskustelu on virinnyt. Yllä esitetyt kysymykset ovat esimerkkejä edessä odottavista haasteista. Ajankohtaisten ongelmien rinnalla megatrendien mukana syntyvät paineet odottavat ratkaisua. Ennen kuin lausutaan lopullinen arvio komitean työn vaikutuksista on ehkä hyvä seurata mitä lähivuosina tapahtuu. Parin kuluneen vuoden aikana komitea on kiihdyttänyt monia sellaisia prosesseja, joita muuten ei olisi nähty. Tokko komitean virittämä keskustelukaan sosiaaliturvasta pysähtyy komitean päättäessä työnsä ja keskustelu varmasti vaikuttaa siihen, millaisen muodon sosiaaliturva saa seuraavan vuosikymmenen aikana.

Liite 1. Sosiaaliturvan uudistamiskomitea

Puheenjohtaja:

valtiotieteen tohtori Markku Lehto

Varapuheenjohtaja:

alivaltiosihteeri Martti Hetemäki, valtiovarainministeriö

Jäsenet:

valtiosihteeri Ilkka Oksala, sosiaali- ja terveysministeriö

filosofian maisteri Margareta Pietikäinen

valtiosihteeri Katariina Poskiparta, työ- ja elinkeinoministeriö

valtiosihteeri Terttu Savolainen, sosiaali- ja terveysministeriö

osastopäällikkö Anne Neimala, Kansaneläkelaitos

ylivohtaja Päivi Laajala, valtiovarainministeriö

sosiaalineuvos Elli Aaltonen, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL

johtaja Jussi Merikallio, Kunnallinen työmarkkinalaitos/Suomen kuntaliitto

johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät ry

lakiasiaainjohtaja Lasse Laatunen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry

ohjelmapäällikkö Sinikka Näätsaari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

johtaja Markku Salomaa, Toimihenkilöjärjestö STTK ry

ylivohtaja Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö

toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajain Keskusliitto

valtiotieteen lisensiaatti Osmo Soininvaara

Sihteerit:

pääsihteeri Lauri Pelkonen, sosiaali- ja terveysministeriö

komitean sihteeri Pasi Moisio, sosiaali- ja terveysministeriö

Perusturvajaosto

Puheenjohtaja:

valtiotieteen lisensiaatti Osmo Soininvaara

Jäsenet:

toimitusjohtaja Helena Hiila, Väestöliitto

johtaja Heikki Hiilamo, Diakonia-ammattikorkeakoulu

johtaja Anja Kairisalo, sosiaali- ja terveysministeriö

kehityspäällikkö Sirkka-Liisa Karhunen, Suomen Kuntaliitto

johtaja Kaarina Knuuti, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntija Riitta Työläjärvi, Toimihenkilöjärjestö STTK ry

komitean sihteeri Pasi Moisio, sosiaali- ja terveysministeriö

osastopäällikkö Anne Neimala, Kansaneläkelaitos

professori Hannu Piekkola, Vaasan yliopisto ja Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

budjettineuvos Tuomas Sukselainen, valtiovarainministeriö

neuvotteleva virkamies Aune Turpeinen, sosiaali- ja terveysministeriö

Asiantuntijat:

neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetusministeriö

Sihteerit:

erityisasiantuntija Ilari Keso, sosiaali- ja terveysministeriö

hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö

ylitarkastaja Anne-Mari Raassina, sosiaali- ja terveysministeriö

Ansioturvajaosto

Puheenjohtaja:

pääsihteeri Lauri Pelkonen, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo, valtiovarainministeriö

hallitusneuvos Päivi Kerminen, työ- ja elinkeinoministeriö

sosiaalipoliittinen asiantuntija Katja Veirto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

johtaja Heikki Palm, sosiaali- ja terveysministeriö

kehittämispäällikkö Jorma Palola, Kunnallinen Työmarkkinalaitos

lakimies Heli Puura, Toimihenkilöjärjestö STTK ry

lakimies Jarmo Pätäri, AKAVA ry

asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

asiantuntija Riitta Wärn, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Asiantuntijat:

hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö

erikoissuunnittelija Ville Heinonen, opetusministeriö

Sihteerit:

neuvotteleva virkamies Minna Liuttu, sosiaali- ja terveysministeriö

ylitarkastaja Anneli Sollo, sosiaali- ja terveysministeriö

Rahoitus- ja kannustavuusjaosto

Puheenjohtaja:

toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajien Keskusliitto ry

Jäsenet:

ekonimisti Harri Hietala, Suomen Yrittäjät ry

apulaisjohtaja Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö

johtaja Eero Lankia, Työeläkevakuuttajat TELA ry

osastopäällikkö Erkki Meriläinen, Kansaneläkelaitos

finanssisihteerit Fransiska Pukander, valtiovarainministeriö

asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

professori Asko Suikkanen, Lapin yliopisto

sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula, Suomen Kuntaliitto

ohjelmajohtaja Rauno Vanhanen, työ- ja elinkeinoministeriö

projektipäällikkö Heikki Viitamäki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

tutkimusjohtaja, KTT Raija Volk, Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus PTT

Asiantuntijat:

tutkija Jussi Laitila, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne, sosiaali- ja terveysministeriö

Sihteerit:

ylitarkastaja Antti Alila, sosiaali- ja terveysministeriö

neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen, valtiovarainministeriö

Hallinto- ja prosessijaosto

Puheenjohtaja:

ylijohtaja Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

lakimies Paula Ilveskivi, AKAVA ry

hallitusneuvos Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveysministeriö

asiantuntija Mikko Nyyssölä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

ylitarkastaja Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö

johtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto

vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveysministeriö

johtava lakimies Olli Valpola, Kansaneläkelaitos

Asiantuntijat:

neuvotteleva virkamies Ralf Ekebon, sosiaali- ja terveysministeriö

erikoistutkija Eero Siljander, sosiaali- ja terveysministeriö

Sihteerit:

hallitusneuvos Anne Koskela, sosiaali- ja terveysministeriö

lakimies Tuula Kähkönen, Kansaneläkelaitos

etuuspäällikkö Pirjo Raute, Kansaneläkelaitos

Liite 2. Sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kuullut asiantuntijat

Sata-komitea

Alila Antti, STM

- Pitkän aikavälin rahoituslaskelmat
- Sosiaalimenolaskemat

Arajärvi Pentti – Perustuslaki ja sosiaaliturva-uudistus

Ekebom Ralf, STM – Yleistä tulorekisteriä koskeva selvitys

Finne-Soveri Harriet, THL – Omaishoidontuen ja hoitotuen vaihtoehtoisten mallien arviointia

Haikarainen Tuulikki, STM – Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisen esteiden vähentäminen, eläkkeen lepäämään jättämistä koskevien säännösten tarkistaminen

Hakola-Uusitalo Tuulia, VM – Julkisen talouden kestävyys

Heikkilä Matti, Stakes – Vähimmäisturvan yhteiskunnallisista tehtävistä

Kairisalo Anja, STM – Osasairauspäivärahan kehittäminen

Kerminen Päivi, TEM

- Ehdotus työllistymistä edistävästä alueellisesta kokeilusta
- Työvoimapolitiikka työttömyysturvauudistuksen osana
- Aktiivinen työvoimapolitiikka, Sata-komitean linjausten toimeenpano

Keso Ilari, STM – Perusturvan taso, riittävyys ja perusturvaetuuksien keskinäiset suhteet

Kimpimäki Aini, STM – Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen

Kiviniemi Antero, STM – Katsaus työttömien etuusjärjestelmien kannustimiin Euroopan unionin jäsenvaltioissa

Koivuranta Eija, STM

- Parempaa sääntelyä – miksi ja miten ?
- Maksujärjestelmän kehittäminen.

Korkman Sixten, ETLA – Globaalinen talous ja sosiaaliturva

Kuusi Arne, Edupoli – Valtakunnallinen työpankkikokeilu

Köngäs Olavi, Netun konsultointi – Yleistä tulorekisteriä koskeva selvitys

Laine Veli, VNK – Sosiaaliturvan rahoituslaskelmat

Leskinen Johanna, Kuluttajatutkimuskeskus – Toimeentulo ja arjen hyvinvointi

Muuri Anu, THL – Suomalaisten mielipiteet sosiaaliturvasta

Onninen Suvi, Kela – Työttömyysturvan käsittelyajat

Onwen-Huma Hanna, STM – Mitä on valtavirtaistaminen ja sukupuolivaikutusten arvioiminen

Palm Heikki, STM – Valtakunnallinen työpankkikokeilu

Palotie-Heino Tiina, STM – Sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu indikaattorein

Paunio Riitta-Leena, eduskunnan oikeusasiamies – Sosiaaliturvan uudistamisessa huomioon otettavat näkökulmat

Parjanne Marja-Liisa, STM – Sosiaaliturvan kehitysnäkymät vuoteen 2050

Pirttilä Jukka, PT – Kuinka työttömyysloukkuongelmaa voisi lieventää

Pulkkinen Janne, ETK – Työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön paluu

Rantala Jukka, ETK – Eräät työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä esillä olleet eläkekysymykset

Räisänen Heikki, TEM – Tulevaisuuden työmarkkinat

Sakslin Maija, Kela – Kansainvälistymisen vaikutukset Suomen sosiaaliturvaan

Savola Marita, OPM – Akku-työryhmän tilanne ja yhtymäkohdat Sata-komitean työhön

Suikkanen Asko, Lapin yliopisto – Selvitys välityömarkkinoista

Talonen Juhani, Työttömyyskassojen yhteistyöjärjestö – Työttömyysturvan käsittelyajat

Uusitalo Roope, VATT – Ehdotus työllistymistä edistävästä alueellisesta kokeilusta

Valpola Olli, Kela

- Tulo- ja perhekäsitteet
- Toimeentuloturvalainsäädännön kehittäminen

Vartiainen Juhana, Konjunkturitutet – Työn tarjonnan ekstensiivinen marginaali

Viitamäki Heikki, VATT

- Asumistukijärjestelmän kehittäminen
- Työmarkkinatuella olevien taloudelliset kannusteet
- Työnteon taloudelliset kannusteet

Vuorela Mika, MTKL – Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja vajaakuntoisten työllistymisen esteet

Wrede Georg-Henrik, OPM – Koulupudokkaat ja nuorten ongelmat

Perusturvaajaosto

Honkanen Pertti, Kela – Alustavia tuloksia perusturvaetuuksien korotusten vaikutuksista

Hytti Helka, Kela – Alentunut työkyky ilman lääketieteellistä diagnoosia

Kahiluoto Tarja, STM – Päivähoitoikäisten lasten vanhempien osa-aikatyön mahdollistaminen ja osittaisen hoitorahan kehittämistarpeet

Kivimäki Elise, Kela – Sairauspäivärahan 300 päivän enimmäismäärä ja siihen liittyvät ongelmat

Kärkkäinen Raimo, STM – Asumistukiasiat

Nuorteva Johanna, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) – Opiskelijoiden sairausajan turva

Pirttimäki Raili, Kela – Kehitysvammaisten ansiotuloraja (KEL 12.4 §) ja vammaistuen kehitys

Säntti Riitta, STM – Osittainen kotihoidon tuki

Ansioturvaajaosto

Aho Kristiina, Helsingin kaupunki - Helsingin työvoiman palvelukeskuksen esittely

Ahponen Helena, Kela – Sairausvakuutuksen 300 päivän enimmäisaika

Haahtela Ilkka, Helsingin työvoimatoimisto - Helsingin työvoiman palvelukeskuksen esittely

Honkonen Teija, STM – Osasairauspäiväraha masennuksen hoidossa

Husman Kaj, Työterveyslaitos – Työterveyshuollon kehittäminen

Hämäläinen Kari, VATT – Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden arviointitulokset

Kiviniemi Antero – Kansainvälinen katsaus työttömyyden aikaisiin kannustimiin

Lindqvist-Virtanen Carin, STM - Kansainvälistymisen vaikutukset Suomen sosiaaliturvaan

Paasivirta Anssi, TEM – Äkillisen rakennemuutoksen hoito

Ryynänen Mikko, Kela – Sairausvakuutuksen 300 päivän enimmäisaika

Räisänen Heikki, TEM – Työttömyysturvan ja työvoimapolitiikan uudistamisen vaikutusten arviointia

Sakslin Maija, Kela – Kansainvälistymisen vaikutukset Suomen sosiaaliturvaan

Skog Harri, TEM – Aikuisten opintoetuuksien kehittäminen

Soitamo Päivi, STM – Osasairauspäiväraha

Toiviainen Sari, Helsingin kaupunki - Helsingin työvoiman palvelukeskuksen esittely

Vuorinen Virpi, STM – Kuntouttava työtoiminta

Rahoitus- ja kannustavuusjaosto

Hietala Harri, Yrittäjät – Havaintoja sosiaaliturva- ja verojärjestelmien kannustimista

Hietaniemi Marjukka, ETK

- Vähimmäiseläkejärjestelmä vs. nykyinen
- Miten ehdotettu takuueläke asettuu koko eläkejärjestelmään

Honkanen Pertti, Kela – Jutta - mikrosimulaatiomalli

Ilmakunnas Pekka, HSE – Ikääntymisen ja koulutuksen vaikutukset tuottavuuteen
 Kangas Olli, Kela – Tanskan reformit ja reformisuunnitelmat
 Kiander Jaakko, PT – Sosiaalimenojen rahoitus pitkällä aikavälillä: kriittiset tekijät
 Kurjenoja Jaana, Veronmaksajat
 - Katsaus kannustinloukkuihin vaikuttaviin tekijöihin ja niistä tehtyihin tutkimuksiin
 - Ansiotulovähennykset Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa, Ruotsissa ja Suomessa
 Kärkkäinen Raimo, STM – Asumistuen kehittämistarpeet
 Parpo Antti, Someron kunta – Näkökulmia kannustinloukkujen purkamiseksi
 Peltola Heikki, Kela – Laskelmat takuueläkkeestä
 Tuukkanen Jorma, VM – Julkisten menojen kehitykseen sekä julkisen talouden rahoitukseen ja kestävyysliittymämallit

Hallinto- ja prosessijaosto

Ahonen Ville-Veikko, VM – SADe-hanke
 Antila Outi, Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta – Sosiaaliturvan muutoksenhaku

Arajärvi Pentti – Sosiaaliturvajärjestelmän selkeyttäminen
 Backman Heli, STM – Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
 Eriksson Teemu, VM - Yhteispalvelu
 Forss Mikael, Kela – Yhteispalvelu
 Haikarainen Tuulikki, STM – Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Hakala Antti, Kela - Kelan PASTE-linjaukset
 Havu Timo, Vakuutusosasto – Sosiaaliturvan muutoksenhaku
 Hiilamo Heikki, DIAK - Toimeentulotuen Kela-siirto ja tulotakuu
 Honkanen Pertti, Kela – Toimeentulotuen siirto Kelaan
 Horiko Mikko, Kela - Tulokäsitteet
 Häkkinen Olli, Kela – Työttömien toimeentulo
 Jussila Niina, Vakuutusvalvontavirasto – Työttömyysturvan käsittelyajat
 Kajanoja Jouko, Kela – Kelan tutkimusosastolla käynnissä olevat hankkeet
 Kerola Olli, STM – Maksutoimikunnan kehittämisehdotukset (2005)
 Kietäväinen Timo – Yhteispalvelu
 Kivimäki Elise, Kela – Etuuksien tulokäsitemalli
 Korpiluoma Riitta, ETK – Työeläkejärjestelmän hallinto ja prosessit
 Koskinen Leena, OPM – Opiskelijoiden toimeentuloturva

Kunnas-Leinonen, Kirsi Kela – Kuntoutusetuudet
 Kärkkäinen Raimo, STM – Yleinen asumistuki
 Laatu Markku, Kela – Sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvät käynnissä olevat selvityshankkeet
 Laherto Minna, OM - Passiivisuustyöryhmä
 Lahtinen Ilpo, Kela – Opiskelijoiden toimeentuloturva
 Lahtivirta Marika, Kela – Sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset
 Lilleberg Jukka, Kela – Tulokäsitteet

Lindgren Marina, Kela – Sähköinen asiointi

Liuttu Minna, STM – Ansioturva-asiat
 Lundelin-Nuortio Liisa, TEM – Lainsäädännön hallinnollinen taakka
 Luoma-aho Outi, STM – Elatustuki
 Mikkola Hennamari, THL – Terveystieteiden yhdenmäinen maksukatto
 Mäenpää Olli, HY – Hallintolaki ja hallintolainkäyttöprosessien uudistaminen

Mäkinen Päivi, Talentia ry - Toimeentulotuen Kela-siirto ja tulotakuu
Mäklin Eine, Kela – Sähköinen asiointi
Ojala Eeva, Kela – Perhe-etuudet
Onninen Suvi, Kela – Sairauspäivärahat
Pirinen Mari, Kela – Kelan asiakaspalauteanalyysit, yhteispalvelu
Rentola Essi, Kela - Pohjoismaiset sosiaaliturvan hallintomallit
Romo Silja, TTLK – Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
Romo Silja, Somla – Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
Salo Esko, STM – Työttömyyskassajärjestelmä
Seppälä Marja-Leena, Kela – Eläke-etuudet
Stoor Håkan, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia – Passiivisuustyöryhmä
Toivonen, Seppo, Kela – Sähköinen asiointi
Turpeinen Aune, STM – Toimeentulotuki
Turunen Marjukka, Kela – Vammaisetuudet
Ujainen Terttu – Opintotuen muutoksenhakulautakunta
Vasara Merja, Kela – Menettelytapojen kehittäminen Kelassa
Viitanen Esko, Kela – Yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki
Viljasalo Reijo, Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta- Sosiaaliturvan muutoksenha-
ku
Virtanen Markku, Palvelualojen työttömyyskassa – Työttömyysturvan käsittelyajat

Liite 3 Sata-komitean esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista 27.1.2009, luku III (STM:n selvityksiä 2009:10)

Sosiaaliturvan kehittämisen perustuslailliset lähtökohdat

Komitean työn rajauksen lähtökohta on perustuslain 19. pykälä, joka säätää ihmisen oikeudesta sosiaaliturvaan. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi toimeentuloturvasta todetaan, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Oikeus sosiaaliturvaan sisältää myös julkiselle vallalle asetetun velvoitteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä edistää väestön terveyttä. Niin ikään on julkisen vallan tuettava lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi julkisen vallan on edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asunnon omatoimista järjestämistä. Perustuslaki sisällyttää sosiaaliturvaan siis toimeentuloturvan lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä merkittävän osan asuntopolitiikasta.

Sosiaaliturvan tarpeen määrittelyn pohjana on ihmisen oma kyvykkyys hankkia toimeentulo ja järjestää tarvittava huolenpito. Yhteiskunnan tulee yleisesti vahvistaa ihmisen edellytyksiä elämän hallintaan, ja se koskee myös sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan tulee rakenteellisesti sisältää kannustavia piirteitä ja tarjota mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen. Tästä syystä on perustuslaista tarpeen painottaa sosiaaliturvaa koskevan kohdan lisäksi sivistyksellisiä oikeuksia. Ne ulottuvat perusopetusta laajemmalle, myös muuhun koulutukseen ja mahdollisuuteen kehittää tietojaan ja taitojaan. Itsenäisen selviytymisen yhtenä ehtona on mahdollisuus ansiotuloihin. Perusoikeuksiin kuuluu myös julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön.

Sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyy ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen kytkeytyy puolestaan hoidon ja hoivan järjestämiseen. Näiden oikeuksien ja ylipäättänsä perustuslain tarkoittaman yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutuminen edellyttää, että sosiaaliturva on niin toteutettu, että ihmiset saavat asiansa käsitellyiksi asianmukaisesti ja ymmärtävät oikeutensa ja velvollisuutensa. Julkiselle vallalle on asetettu nimenomainen velvoite huolehtia siitä, että perusoikeudet toteutuvat.

Komitea on tarkastellut sosiaaliturvaa laajana kokonaisuutena ja sisällyttänyt siihen myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen ja työvoimakysymykset siltä osin kuin se on ollut välttämätöntä köyhyyden poistamiseksi, perustoimeentulon järjestämiseksi, työllistymisen edistämiseksi, kannustavuuden parantamiseksi ja kansalaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Sosiaalisten riskien toteutuessa sosiaaliturvan tehtävänä on korvata taloudellisia menetyksiä. Sosiaalisia riskejä ovat sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, työttömyys, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Taloudellisten menetysten korvaamiseen sisältyy kohtuullinen perustoimeentuloturva sekä menetettyjen ansiotulojen korvaaminen, hoidosta syntyneiden kustannusten kattaminen sekä läheisen hoitamiseen käytetyn työpanoksen korvaaminen.

Syyperusteiset etuudet eivät riitä kattamaan kaikkia toimeentuloon kohdistuvia uhkia. Siitä syystä tarvitaan edelleen viimesijainen toimeentuloturva kohtuullisen toimeentulon ja asiallisten elämisen edellytysten turvaamiseksi. Viimesijainen toimeentuloturva kattaa vähimmäiskulutustason sekä muut välttämättömät menot, jos asianomaisen omat tulot eivät siihen riitä.

Komitean lähtökohtana ehdotusten laatimisessa on ollut, että jokainen kantaa vastuun itsestään ja läheisistään. Yhteiskunnan tehtävänä on luoda sellaiset puitteet, jotka mahdollistavat täysipainoisen elämän, yhteiskunnallisen osallistumisen, itsensä kehittämisen ja mahdollisuudet vastuun kantamiseen toimeentulosta ja huolenpidosta. Sosiaaliturvan toimeenpanon on oltava niin järjestetty, että oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat aiotulla tavalla.

Sosiaaliturva vastauksena yhteiskunnan muutokseen

Tuleviin haasteisiin vastaavan sosiaaliturvan tavoitteeksi ei enää riitä riskien seurausten taloudellinen tasaaminen. Perinteiset riskit, kuten sairaus, työttömyys ja vanhuus, ovat edelleen olemassa, mutta niihin on vastattava monipuolisemmin, on tartuttava käyttämättömiin mahdollisuuksiin. Väestön ikärakenne muuttuu seuraavien vuosikymmenien aikana jyrkästi ja poikkeaa tyystin siitä ikärakenteesta, joka vallitsi nykymuotoista sosiaaliturvaa rakennettaessa. Vaikka Suomen talous on ollut vahvasti ulkomaankaupan varassa, sosiaaliturva on syntynyt kuvaannollisesti tullimuurien sisäpuolelle. Nyt sen on vastattava kansainvälisen talouden nopeisiin liikkeisiin ilman aikaisempia suoja mekanismeja.

Sosiaaliturvan tavoitteet saavat uuden korostuksen. Sosiaaliturvan tehtävänä ei ole yksinomaan tehdä työstä luopuminen turvalliseksi, vaan ennen muuta myötävaikuttaa työuran pidentymiseen. Se merkitsee, että työ- ja toimintakykyä sekä työ- ja elinympäristöä on muokattava tavalla, joka vähentää sairauden, vamman tai vanhentuneiden taitojen aiheuttamaa haittaa, ja sosiaaliturvaa on kehitettävä siten, että se kannustaa mahdollisuuksien käyttämiseen.

Työelämän muutokset edellyttävät kykyä sopeutua uusiin tilanteisiin. Työ saa monia muotoja työuran aikana, ja niitä on pyrittävä myös käyttämään ammattitaidon ylläpitämiseksi ja edistämiseksi sekä työn, koulutuksen ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi. Osa-aikainen työ, lyhyet työsuhteet, projektityö, toimeksiantotehtävät, vuokratyö, yrittäjyys palkkatyön ohella, freelance-työ, etätyö ja tuettu työ ovat esimerkkejä työelämän kirjosta. Ne voivat tarjota käyttökelpoisen mahdollisuuden työhön osallistumiseksi elämäntilanteiden muuttuessa.

Toisaalta monimuotoiseen työuraan sisältyy riskejä, jotka poikkeavat teollisen yhteiskunnan palkkatyön riskeistä. Työttömyyden ja työkyvyttömyyden määrittelyn vaikeus on tästä yksi esimerkki. Vaikeuden taustalla ovat työn erityispiirteet, jotka poikkeavat perinteisistä työsuhteista ja jotka tekevät vaikeaksi määritellä työn vaativuutta ja loppumista. Riskin määrittelyä hankaloittaa myös riskin yksilöllisyys. Kysymys on usein hyvin kapealla alueella tapahtuneesta muutoksesta, jonka taustalla voi olla tehtävien siirtyminen muuhun maahan, tekniikan kehitys tai kulutustottumusten ja kysynnän muutos.

Sosiaaliturvan avulla on pyrittävä vaikuttamaan yhteiskunnan kehitykseen siten, että ihmiselle tarjoutuu mahdollisuuksia selviytyä uusista haasteista. Työn erilaiset muodot tulee kääntää aikaisempaa useammin mahdollisuudeksi. Siirtyminen tehtävästä toiseen, työstä työhön, työttömyysjakson lyhentäminen, koulutuksen ja työn limittäisyys, ajan jakaminen perheen ja työn kesken on aikaisempaa joustavammin hoidettavissa käyttämällä sosiaaliturvan tarjoamia mahdollisuuksia. Työuran aientaminen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen edellyttävät niin ikään muutoksia sosiaaliturvaan. Komitea korostaa sosiaaliturvan aktiivista roolia yhteiskunnassa. Sosiaaliturvan tehtävänä on työ- ja toimintakyvyn edistäminen ja ylläpitäminen, osaamisen parantamiseen tähtäävän toiminnan tukeminen sekä tukirakennelman muovaaminen sellaiseksi, että mahdollisimman moni voi huolehtia itsestään.

Vanhuus, sairaus tai vammaisuus voi johtaa toimintakyvyn pitkäaikaiseen tai pysyvään vajaukseen. Sosiaaliturvan tehtävänä on tästä aiheutuvien toiminnallisten haittojen vähentäminen siten, että ihmisen mahdollisuus työhön ja itsenäiseen elämään säilyy mahdollisimman hyvänä. Sosiaaliturvan on mahdollisimman nopeasti reagoitava sellaisiin riskeihin, jotka pitkittyessään pahenevat ja joiden korjaaminen vaikeutuu. Yhä useammin sosiaaliturvan tarpeen taustalla on sosiaalisten ja ammatillisten taitojen riittämättömyys (taitokyvyyttömyys).

Rakenteelliset vaatimukset

Sosiaaliturvaa on rakennettu ylhäältä alaspäin jossain määrin patriarkaalisin perustein. Julkinen valta on pyrkinyt toteuttamaan yleistä hyvää ja kansalaisten on oletettu toimivan tuen vastaanottajina lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Ajatuksena on ollut, että riskit voidaan rajata niin tarkoin, että oikeus etuuden saamiseen voidaan kiistatta todeta. Asia ei kuitenkaan aina ole näin, jolloin on vaikutettu käyttäytymiseen myös muilla seikoilla, kuten tiukalla tarveharkinnalla tai korkean omavastuun avulla. Tavoitellun vaikutuksen ohella nämä ovat tuoneet ei-suotavia sivuvaikutuksia. Erilaisista lähtökohdista lakeja rakennettaessa on lisäksi ollut vaikea saavuttaa sellaista selkeyttä, että lain tavoitteet olisivat selvästi ymmärrettävissä.

Suomalainen yhteiskunta on muuttunut monimuotoisemmaksi, monikulttuurisemmaksi sekä moniarvoisemmaksi niistä vuosista, jolloin luotiin perusta nykyiselle sosiaaliturvalle. Tämä kehitys jatkuu tulevaisuudessa, ja siten riskit saavat uusia ilmenemistäpoja. Sosiaaliturvan avulla on vastattava samaan aikaan menneisyydessä vallinneisiin ja edelleen jatkuviin riskeihin sekä näköpiirissä oleviin ja kasvaviin haasteisiin. Tavanomainen tapa etsiä kuhunkin tilanteeseen juuri silloin oikeaksi ja riittäväksi koettu ratkaisu johtaa ajanoloon yhteensovitusongelmiin. Kysymys ei ole vain hallinnollisista vaikeuksista, vaan myös väärästä painotuksesta silloin, kun aktiivisuutta suosivat vaihtoehdot jäävät toissijaiseen asemaan. Lainsäädännön selkeyttäminen sellaisenaan on toimivan ja tehokkaan yhteiskunnan sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan perusehtoja.

Ehdotusten tavoitteet

Suomalainen sosiaaliturva on kiinteä osa yhteiskuntaa ja vaikuttaa monella tavalla ihmisten jokapäiväiseen elämään. Erityisesti sen merkitys tuntuu niiden ihmisten elämässä, jotka lasten hoidon, opiskelun, sairauden, vanhuuden tai työttömyyden takia eivät voi hankkia elantoaan työmarkkinoilta. Muutoksia suunniteltaessa on edettävä niin, ettei kenenkään elämä vaikeudu kohtuuttomasti.

Sosiaaliturvan rahoitus perustuu työhön ja talouskasvuun. Sosiaaliturvan rahoitus on suuren haasteen edessä, kun työikäisen väestön kasvun odotetaan kääntyvän useita vuosikymmeniä jatkuvaan supistumiseen siitä huolimatta, että maahanmuuton odotetaan muodostuvan aiempaa selvästi suuremmaksi. Tätä haastetta lisää sosiaaliturvan tarpeen kasvu vanhusväestön kasvaessa.

Sosiaaliturva tarjoaa riskien vaimentamisen ohella keinoja avata uusia mahdollisuuksia reagoida ongelmiin ja puuttua niiden syihin. Sosiaaliturvan mitoitusperusteita onkin arvioitava riskien tasaamisen ja rahoituksen kestävyuden ohella toimintakyvyn edistämisen ja työllistymismahdollisuuksien luomisen sekä työllistymisen tehostumisen näkökulmasta. Uudistamisessa on kiinnitettävä huomiota myös hallinnon ja etusrakenteen monimutkaisuuteen, joka hidastaa toimeenpanoa ja hämärtää sosiaaliturvan tarkoitusta.

Sosiaaliturvaan kohdistuvat vaatimukset on tasapainotettava keskenään siten, että ne kohtelevat kotitalouksia oikeudenmukaisesti eivätkä muodostu julkiselle taloudelle ylittämättömiksi ongelmiksi. Komitea on määritellyt uudistukselle seuraavat yleistavoitteet.

1. Sosiaaliturvauudistuksen yleiset tavoitteet

1.1 Ihmisarvon kunnioittaminen on sosiaaliturvan ydintavoite. Perustuslain tarkoittaman sosiaaliturvan on tarjottava välttämätön toimeentuloturva erilaisissa elämäntilanteissa köyhyiden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja keinoja osallisuuden voimistamiseksi.

Sosiaaliturvaa uudistettaessa on tavoitteena perustuslain pyrkimysten aikaisempaa johdonmukaisempi toteuttaminen. Sosiaaliturvan on tarjottava riittävä taloudellinen tuki, ja sen on oltava rakenteeltaan sellainen, että ihmisille tarkoitetut oikeudet toteutuvat. Komitea korostaa, ettei sosiaaliturvan toimeenpanoon saa liittyä sellaisia nöyryyttäviä ja aikaa kuluttavia piirteitä, jotka ovat omiaan lamauttamaan ihmisen toimintakykyä ja -halua. Vähimmäisturvaan liittyy tarveharkintaa, mutta sitä ei pidä nähdä ensi sijassa niukkuuden jakamisena, vaan uusien mahdollisuuksien avaamisena. Komitea korostaa niitä sosiaalipolitiikan piirteitä, jotka luovat monipuolisemmat mahdollisuudet ihmisarvon kunnioittamiselle. Toimeentulon järjestäminen ei sellaisenaan ole riittävä keino köyhyiden ja syrjäytymisen estämiseksi. Sen ohella tai sen vaihtoehtona on huolehdittava ihmisen mahdollisuuksista selviytyä työelämässä ja säilyttää toimintakykynsä sellaisena, että itsenäinen elämä on mahdollisimman pitkälle mahdollista.

1.2 Sosiaaliturvaa on kehitettävä niin, että väliinpuutoamiset vähenevät ja että sosiaaliturva kannustaa oman elämän hallintaan ja työntekoon. Yhteiskunnan tehtävänä on luoda sellaiset puitteet, jotka mahdollistavat täysipainoisen elämän, itsensä kehittämisen ja kouluttautumisen sekä mahdollisuu-

den vastuun kantamiseen toimeentulosta ja huolenpidosta. Sosiaaliturvan tulee tarjota riittävät palvelut kohtuullisin kustannuksin ja vahvistaa ihmisen edellytyksiä oman elämän hallintaan.

Sosiaaliturvaa on kehitetty laajentamalla ihmisen oikeuksia toimeentuloturvaan. Se on monissa tapauksissa ollut oikea ja välttämätön toimenpide, mutta samalla riittämätön vastaamaan ongelman syihin. Pitkittynyt toimeentulotuen tai työttömyysturvan tarve kertoo, että tarvitaan muutakin kuin riittävä toimeentuloturva. Sosiaaliturvalainsäädäntöön on mahdollista sisällyttää sellaisia piirteitä, jotka tukevat ihmisiä muutosprosesseissa ja auttavat elämänhallinnassa. Koulutus, kuntoutus, työterveyshuolto ja työllistämistoimet sosiaali- ja terveydenhuollon muiden keinojen rinnalla voivat avata uusia toimintamahdollisuuksia. Työhön sijoittumista voidaan edistää myös muokkaamalla työskentelyehdot ihmisen edellytysten mukaisiksi ja hoitoratkaisuihin saadaan enemmän vaihtelua, jos annetaan ihmisille mahdollisuus valita ja kehittää omiin tarpeisiin sopivia ratkaisuja. Komitea korostaa erityisesti toimeenpanon puutteiden korjaamista. Toimintamalleja on kehitetty runsaasti, mutta järjestelmällinen toimeenpano, toimintojen kokoaminen toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi ja niiden vieminen määrätietoisesti tulokselliseen loppuun asti on usein puutteellista.

- 1.3 Julkisen talouden kestävyys on kestävä sosiaaliturvan edellytys. Tämän takia tässä muistiossa esitettävien sosiaaliturvauudistuksen peruslinjausten käytännön toteutus riippuu julkisen talouden kestävyysasettamista rajoista. Komitea ei ole tässä vaiheessa arvioinut ehdotustensa tärkeysjärjestystä eikä aikataulua. Ehdotukset onkin nähtävä asialistana, joka edellyttää vielä yksityiskohtaista selvittelyä ja kustannusten laskentaa ennen toteutettavien uudistusten valintaa. Komitea tulee arvioimaan ehdotusten riittävyyttä loppumietinnössään.
- 1.4 Sosiaaliturvan rahoituksen kannalta avainasemassa on elatussuhteen (ei-työssä olevien ja työssä olevien suhde) nousun hallinta. Työikäisen väestön supistuminen ja vanhusväestön kasvu nostavat merkittävästi elatussuhdetta. Siksi sosiaaliturvan kestävä rahoituksen turvaamiseksi on puututtava määrätietoisesti elatussuhteeseen vaikuttaviin muihin tekijöihin ja tähdättävä ennen muuta työllisyysasteen kohottamiseen. Keinoina sosiaaliturvan rahoituksen turvaamisessa ovat työmarkkinoille tulon varhentaminen, työttömyysjaksojen lyhentäminen, sairauspoissaolojen vähentäminen, osatyökykyisten työllistyminen ja työstä luopumisen myöhentäminen sekä työn tuottavuuden parantaminen. Sosiaaliturvan uudistamisen lisäksi tarvitaan tehokkaita ja vaikuttavia koulutus-, kuntoutus- ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, jotka yhdessä sosiaaliturvan kanssa johtavat tavoiteltuun lopputulokseen.

Sosiaalimenot ovat kohtuullisella tasolla, jos vertailukohtana käytetään muita EU-maita. Suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään huoltosuhte muuttuu nopeasti huonoksi ja muutos on nopeampi kuin useimmissa muissa teollisuusmaissa, vaikka kaikissa niissä kehitys on samansuuntainen. Suomessa on kuluneen viidentoista vuoden aikana tehty monia toimia, joilla on pyritty hidastamaan elatussuhteen heikkenemistä. Eläkeratkaisut ovat muuttaneet etuuksia ja niiden rahoitusta siten, että demografisen riskin vaara on pienentynyt. Työkyvyn edistämiseksi sekä hoidon ja kuntoutuksen nopeuttamiseksi on uudistettu lainsäädäntöä. Toteutetut toimenpiteet ovat kohottaneet ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysastetta muita ikäryhmiä nopeammin.

Sosiaaliturvan kestävä rahoituksen turvaamiseksi nämä toimet eivät kuitenkaan ole riittäviä. Käynnissä olevan Terveiden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteena on muun muassa työkykyä uhkaavien tekijöiden varhainen tunnistaminen ja niihin puuttaminen sekä nopea työhön paluu sairastumisen jälkeen. Sosiaaliturvan hallittu kehitys edellyttää, että ikärakenteen muutokseen varaudutaan nykyistä paremmin. Tavoite ei ole ylivoimainen. Moniin muihin maihin verrattuna miesten työllisyysaste on edelleen alempi. Jos onnistumme nostamaan työllisyysasteen seuraavan viiden, kuuden vuoden aikana Tanskassa ja Hollannissa 2007 vallinneelle tasolle, onnistumme samalla välttämään elatussuhteen heikkenemisen. Eläkeläisten määrän ja eläkkeiden tason kohoamisen takia sosiaalimenot kääntyvät silti nousuun. Tämä kuvaa osaltaan sitä, kuinka tärkeää on aientaa työhön tuloa, vähentää sairauspoissaoloja, lyhentää työttömyysjak-

soja, mahdollistaa osatyökykyisten toiminta työmarkkinoilla ja myöhentää eläkkeelle siirtymistä. Suhdanteiden vaihtelut eivät muuta tätä kokonaiskuva.

- 1.5 Perusturvaan kuuluvan viimesijaisen toimeentuloturvan tehtävänä on kattaa ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi välttämätön toimeentulo. Viimesijaiseen toimeentuloturvaan toiminnallisesti läheisesti liittyvät tuloharkintaiset etuuslajit on määriteltävä siten, että niiden yhteensovitus muihin tuloihin tulee kannustavammaksi ja johdonmukaisemmaksi.

Sosiaaliturva on saanut alkunsa köyhien hoitamisesta, joka nojautui tiukkaan tarveharkintaan. Sosiaalivakuutus tuli myöhemmin kattamaan toimeentuloon liittyviä, rajattuihin syihin perustuvia riskejä. Sosiaaliavustuksilla on katettu lähinnä perhe-, asumis- ja hoitokustannuksia. Toimeentulon tarve voi kuitenkin aiheutua monista eri syistä, joita kaikkia ei voida kattaa syyperusteisen toimeentuloturvan avulla. Näihin tilanteisiin tarkoitettuna viimesijaisen toimeentuloturvan on tarjottava riittävä toimeentulo ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi. Toimeentulotuen rinnalla elämisen ehtoihin vaikuttavat asumisen kustannusten sekä hoitomenojen tasaaminen. Tämä kokonaisuus tulee rakentaa siten, että tukirakennelma on selkeämpi ja tarjoaa välineitä elämän hallinnan parantamiseksi.

- 1.6 Sosiaalisia riskejä korvaavan perustoimeentuloturvan taso määritellään siten, että se yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa mahdollistaa osallisuuden nykyaikaiseen yhteiskuntaan ja viimesijaista toimeentuloturva tarviataan vain poikkeuksellisten menojen kattamiseen

Syyperusteisen toimeentuloturvan tason tulee perustuslain hengen mukaan olla korkeampi kuin viimesijaisen toimeentuloturvan. Rajoituksia sen tasolle asettaa julkisen talouden voimavarojen lisäksi perusturvan suhde ansiotuloihin, jonka pitää määräytyä siten, että työn vastaanottaminen on kannattavaa. Perusturva on viime vuosina parannettu, mutta kaikilta osiltaan se ei ole reaaliarvoltaan palannut 90-luvun alun tasolle. Perusturvan piirissä olevien määrästä johtuen perusturvan muutoksilla ei ole sanottavaa vaikutusta tulonjakoon ja suhteelliseen köyhyteen. Köyhien absoluuttiseen toimeentuloon sillä on selvä yhteys. Pyrkimyksenä luonnollisesti on, että työttömät pääsivät työmarkkinoille ja sairauksia voitaisiin ehkäistä ja hoitaa nykyistä tehokkaammin. Tämän rinnalla on huolehdittava siitä, että toimeentulo on perustasollaankin kohtuullinen silloin, kun mainitut riskit kohtaavat ihmisiä ja perheitä.

- 1.7 Ansioturva määritellään siten, että se estää aikaisemman ansiotason kohtuuttoman putoamisen riskin toteutumisen seurauksena sekä tukee ja kannustaa hakeutumista työmarkkinoille. Lainsäädännön rakennetta muutetaan siten, että työhön hakeutumisen, työssä pysymisen ja työhön palautumisen ensisijaisuus korostuu.

Ansioturvan tehtävänä on vakuuttaa henkilön ansiotulot siten, että riskin toteutuessa hän voi jatkaa elämäänsä elintason kohtuuttomasti häiriintymättä. Ansioturvaetuuden korvaustaso määritellään yleensä prosenttiosuutena etuutta edeltävistä ansiotuloista. Prosenttiosuus myös usein alenee ansiotulojen kasvaessa, mutta eri tarkoituksiin syntyneiden ansioturvaetuuksien prosenttietuudet sekä näiden alenemat poikkeavat toisistaan. Poikkeuksena eräiden muiden maiden sosiaaliturvajärjestelmiin, Suomen ansiosidonnaisissa etuuksissa ei ole kattoa eli kaikista ansiotuloista karttuu etuutta. Tämä on perustelua, koska myös vakuutusmaksuja peritään kaikista ansiotuloista.

Korvaustasoissa on syyperusteisia eroavuuksia, koska ansioturvalla korvattavat riskit ovat luonteeltaan erilaisia. Korvaustasoa arvioitaessa on huomioitava esimerkiksi se seikka, perustuuko työn teon estyminen ehdottomaan esteeseen tai ennakoimattomuuteen kuten vakavaan sairauteen. Sopeutuminen uuteen tilanteeseen puoltaa sitä, että korvaustaso on lyhytaikaisesti korkeampi. Korvaustasojen poikkeamia voidaan myös perustella kannustavuudella ns. aktiivituukien osalta.

Lakisääteisyys varmistaa, että ansiotyössä olevat ovat kattavasti vakuutettuja. Suomessa ansioturva ulottuu palkansaajien lisäksi yrittäjiin. Ansioturvan taso riippuu muun muassa riskin ennakoimattomuudesta ja asianomaisen mahdollisuudesta vaikuttaa etuuden pituuteen. Perinteisesti työssä ja liikenteessä tapahtuneesta tapaturmasta seuraava korvaus on parempi kuin kotona sattuneesta tapaturmasta aiheutuva kompensatio. Viimeksi mainittu korvataan yleensä sairautteen rinnasteisena. Ennakoimattomuuden näkökulmasta tämä ei ole johdonmukaista. Selityksenä on lähinnä työnantajalle ja moottoriajoneuvon kuljettajalle asetettu korotettu vaatimus vaikuttaa turvallisuuteen. Aikuiskoulutus on tullut myöhään tuen piiriin, ja sen taso on myös alhaisimpia. Ajatuksena on ollut, että koulutus on investointi, joka tuottaa siihen käytetyt rahat takaisin. Työelämän muuttuessa yhteiskunnan intressi tukea koulutusta on kuitenkin lisääntynyt.

- 1.8 Omavastuu järjestetään siten, että se säilyttää yksilön vastuun kohtuullisena, mutta ehkäisee etuuksien epätarkoituksenmukaista käyttöä. Omavastuuseen vaikuttaa riskin ennakoitavuus, mahdollisuus vaikuttaa korvauksen kestoon sekä korvaukseen liittyvä aktiviteetti

Yksi yhteiskunnan perusperiaatteja on jokaisen vastuu omasta elämästään. Kun osa tästä vastuusta otetaan yhteisesti kannettavaksi, on samalla selvennettävä vastuusuhteita. Muuten sosiaaliturvaan liittyy tarpeettomia moraalien rapautuman vaaroja. Vero- ja vakuutuspoljaiseen rahoitukseen kytkeytyy se mahdollisuus, että ihmiset pyrkivät maksimoimaan etunsa, koska siitä ei heille koidu kustannuksia. Maksujen korkeus ei poista tätä vaaraa, vaan pikemminkin kasvattaa sitä. Omavastuu on määriteltävä muilla tavoilla. Omavastuun suuruuteen vaikuttavat käytännössä korvaustason ohella eri etuuksiin liitetyt omavastuujat, erilaiset karenssit ja työssäoloon liittyvät ehdot. Tutkimukset osoittavat, että ansiotulojen ja etuuden tason välinen erotus vaikuttaa etuuden piirissä olevien määrään, vaikka ehtona on selkeä syy kuten sairaus tai työttömyys. Jossakin tapauksessa tämä on suotavaa kuten nimenomaan koulutuksessa. Sen sijaan ei ole suotavaa, että etuus johtaisi työttömyyden pidentymiseen, koska sen jälkeen työllistyminen on vaikeampaa ja kustannukset suuremmat. Tästä syystä on entistä huolellisemmin pyrittävä määrittelemään etuuskriteerit, jotta turva olisi riittävä ja ei-toivotut sivuvaikutukset vähäiset. Rahoitustapoja uudistamalla on myös mahdollisuus vaikuttaa käyttäytymiseen.

- 1.9 Kustannusten korvaukset ja palvelumaksut määritellään siten, ettei omavastuu muodostu tarpeellisen hoidon esteeksi ja samalla siten, ettei palvelujen kysynnän kasvu muodostu rahoituksen kannalta kestäväksi. Hallinnollista menettelyä kevennetään ja siirretään korvauksen painopistettä suurten kustannusten korvaamiseen.

Edellä mainittu omavastuu liittyy toimeentuloturvaan eli siihen, kuinka toimeentuloon liittyvien riskien seuraamuksia korvataan. Omavastuu liittyy myös kustannusten korvaamiseen. Menettelytapoja on useita. Palvelumaksut merkitsevät välitöntä omavastuuta, joka voi olla absoluuttinen tai tuloihin suhteutettu. Asiakas ei välttämättä tiedä kokonaiskustannusta. Periaatteessa toisella tavalla toimitaan silloin, kun korvataan syntyneitä kustannuksia. Korvaukseen liittyy omavastuu siten, että osa kustannuksista jää korvaamatta. Tämä koskee muun muassa asumistukea ja sairaanhoidon korvauksia. Omavastuun määrittely ja sen hallinnollinen toimeenpano on eräissä tapauksissa osoittautunut olevan taloudelliseen intressiin nähden kohtuuttoman raskas. Menettelytapojen rationalisoinnista onkin vuosien aikana tehty monia ehdotuksia.

Palvelumaksujen kokonaisuus arvioidaan samassa yhteydessä, kun komitea tarkastelee mahdollisuutta siirtyä kunnallisessa terveydenhuollossa ja sairausvakuutuksen korvaamassa hoidossa nykyisin käytössä olevista eri maksukatoista yhteen yhtenäiseen maksukattoon tai muuhun vaihtoehtoiseen malliin, jolla paljon kunnallisia palveluja ja lääkkeitä käyttävien asemaa voitaisiin parantaa oikeudenmukaisella tavalla. Stakes on tehnyt selvityksen erilaisista vaihtoehtoista terveydenhuollon yhteiseksi maksukatoksi. Selvitys on valmistunut joulukuussa 2008.

- 1.10 Etuuksia ja niiden rahoitusta on tarkasteltava samassa yhteydessä. Yleisenä periaatteena on, että ansiosidonnaiset etuudet rahoitetaan vakuutetun ja työnantajan toimesta. Sosiaaliturvan rahoitusperusteita uudistettaessa on varmistuttava siitä, että muutokset eivät vaaranna etuuksien maksamista.

Etuuksia muutettaessa on arvioitava myös muutosten vaikutusta rahoitukseen. Etuuksien parantaminen on rahoitettava tavalla tai toisella. Kokonaisrahoitustarve on kansantalouden kannalta tärkeämpi kuin sen jakautuminen eri rahoittajatahoille. Rahoitusvas- tuun jakautumisen osalta komitea pitää perusteltuna SOMERA-toimikunnan mietinnös- sä vuonna 2002 esitettyjä periaatteita.

- 1.11 Sosiaaliturvajärjestelmää yksinkertaistetaan ja sen selkeyttä parannetaan. Sosiaaliturvan lainsäädännön johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä parannetaan sekä helpotetaan ja nopeutetaan toimeenpanoa ja huolehditaan viivytyksettömästä käsittelystä ja hakumenettelyn yksinkertaistamisesta erityisesti asiakkaan näkökulmasta. Tästä syystä sosiaaliturvan hajanainen lainsäädäntö on kootava johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi ja selkeytettävä Kelan roolia perusturvan toimeenpanijana sekä mahdollistettava määräajat sosiaaliturvan käsittelylle.

Sosiaaliturvasta on vuosikymmenien mittaan tullut vaikeasti avautuva kokonaisuus. Päätöksiä on tehty eri aikoina erilaisissa ryhmissä eikä ratkaisuja ole aina tarkasteltu muun sosiaaliturvan kehikossa. Näin on syntynyt suoranaisia epäjohdonmukaisuuksia ja paljon kirjavaa käsitteistöä. Sen uudistaminen kerralla siten, että saavutettaisiin kaikki lainsäädännön selkeystavoitteet, ei ole mahdollista. Tärkeää sen sijaan on muokata lainsäädännön rakennetta siten, että se on omiaan johtamaan kehitystä selkeyttävään suuntaan.

- 1.12 Sosiaalietuuksien verotuksessa yleisiä lähtökohtia ovat selkeys, johdonmukaisuus ja kannustavuus. Verovapaita sosiaalietuuksia ovat kustannuksia korvaavat etuudet sekä kotitalous- tai perhekohtaisesti määräytyvät etuudet. Menetettyä ansiotuloa korvaavat tai keskeiseksi tulolähteeksi tarkoitetut etuudet ovat puolestaan lähtökohtaisesti veronalaista ansiotuloa.

Sosiaalietuuksien veronalaisuudessa noudatetaan johdonmukaisia periaatteita. Verovapaiden sosiaalietuuksien alaa ei uudistuksen yhteydessä laajenneta nykyisestä.

Verovapaita sosiaalietuuksia ovat kustannuksia korvaavat etuudet sekä keskeiset kotitalous- tai perhekohtaisesti määräytyvät etuudet. Tällä perusteella verovapaita ovat muun muassa lapsilisä, asumistuki, toimeentulotuki sekä mahdollisesti käyttöön otettava uusi tulotakuu.

Muut sosiaalietuudet ovat lähtökohtaisesti veronalaista ansiotuloa. Näin esimerkiksi menetettyä ansiotuloa korvaavat tai keskeiseksi tulolähteeksi tarkoitetut etuudet ovat veronalaisia.

2. Selkeä ja riittävä perusturva

- 2.1 Rakenteellisesti perusturva muodostuu siten, että kansaneläke pitkäaikaisena tuen muotona on korkeampi kuin vähimmäismääräiset työttömyys- ja sairauspäivärahat. Syyperusteiset etuudet ovat vähimmäismääräisinäkin korkeampia kuin viimesijaisen toimeentulotuen perusosa. Vähimmäispäivärahojen tulee olla siinä määrin viimesijaista toimeentulotukea korkeampia, etteivät vähäiset kustannukset aiheuta tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Komitean toimeksianto edellyttää sosiaaliturvan kehittämistä siten, että syyperusteisten etuuksien taso on riittävä ilman täydentävää toimeentulotukea. Tämän tavoitteen saavuttamisen esteenä on ennen kaikkea se, että toimeentulotuessa korvataan asumiskustannukset täysimääräisenä ja korkeampina kuin asumistuessa. Syyperusteiset etuudet ovat käytännössä aina toimeentulotuen perusosaa korkeammat. Esimerkiksi peruspäivärahojen nettotaso on hieman korkeampi kuin toimeentulotuen perusosan taso. Sen si-

jaan kohtuullisetkin asumiskustannukset synnyttävät oikeuden toimeentulotukeen, sillä asumistuessa korvataan enintään 80 %:a hyväksytyistä asumismenoista. Toimeentulotuessa asumismenot sen sijaan korvataan täysimääräisenä sosiaalitoimen ohjeistuksissa kohtuullisiksi katsottuun määrään saakka, joka on useissa kunnissa korkeampi kuin hyväksytyt asumismenot asumistuessa. Esimerkiksi kolmannes työmarkkinatuen saajista saa toimeentulotukea ja yli puolet sekä työmarkkinatukea että asumistukea saavista saa myös toimeentulotukea.

Lapsilisän tasokorotusten yhteydessä kiinnitetään usein huomiota siihen, että toimeentulotukea saavat lapsiperheet eivät hyödy lapsilisän tasokorotuksesta, koska lapsilisät otetaan tulona huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Tässä keskustelussa usein unohtuu se, että toimeentulotuen perusosa on indeksisuojan ansiosta turvannut lapsiperheiden toimeentulon tason paremmin kuin lapsilisä. Esimerkiksi tasokorotuksista huolimatta ensimmäisen lapsen lapsilisä on reaalisesti laskenut 8 %:a 2000-luvun aikana. Sen sijaan lapsen perusosa toimeentulotuessa on säilyttänyt reaaliarvonsa indeksisuojan ansiosta.

Mikäli lapsilisä sidotaan kansaneläkeindeksiin ja ulotetaan 17 vuotta täyttäneisiin, lapsilisän etuoikeuttaminen toimeentulotuessa ei tuottaisi ongelmia. Lasten perusosista vähennettäisiin vain lapsilisän suuruinen summa ennen etuoikeuttamista. Näin myös toimeentulotukea saavat lapsiperheet hyötyisivät lapsilisän tasokorotuksista.

Toimeentuloturvaetuuksien työnjaon selventäminen, byrokratian vähentäminen ja asiakkaiden elämän helpottaminen puoltaa työttömyys- ja sairauspäivärahan vähimmäistason nostamista. Toimeentulotukeen oikeuttavien kustannusten, erityisesti asumiskulujen, suuren vaihtelun takia toimeentulotuen tarvetta ei kuitenkaan voida poistaa syyperusteisia etuuksia parantamalla. Toimeentulotuen tarpeen poistaminen edellyttäisi vähimmäispäivärahoihin niin merkittäviä korotuksia, että mittavien kustannusvaikutusten lisäksi syntyy vaikeuksia toteuttaa kannustavuustavoitetta. Toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen voidaan vaikuttaa osittain myös kunnallisverotuksen perusvähennyistä nostamalla.

2.2 Indeksisuojan ulkopuolella olevat perusturvaetuedet sidotaan kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin.

Etuuksien sitomista inflaation vaikutuksen korjaavaan hintaindeksiin voidaan perustella sillä, että ilman indeksisuoja etuuden ostovoima heikkenee eikä etuus enää vastaa lainsäädäntöhetkellä tarkoitettua tarkoitusta. Suurin osa perusturvaan luettavista etuuksista on jo indeksisuojan piirissä, eikä ole erityisiä perusteita, miksi muutamat etuedet jäisivät ulkopuolelle. Indeksisuoja puuttuu vähimmäismääräisistä kuntoutus- ja päivärahoista (sairaus-, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha sekä erityishoitotoraha). Yhtenäisen tason säilyttäminen edellyttää saman indeksimenettelyn käyttämistä.

Perusturvaetuuksiin ovat rinnastettavissa lapsilisät ja kotihoidon tuki. Osana kokonaisuutta on arvioitava myös perusturvaan liittyviin muihin etuusjärjestelmiin sisältyvien tulo- ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulo- ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulo- ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulo- ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulo- ja vastaavien indeksisidonnaisuus. Tällaisia ovat esimerkiksi asumistuen tulo- ja vastaavien indeksisidonnaisuus.

Etueden sitominen hintaindeksiin lisää etuusmenoja vuosittain inflaatioprosentin verran. Esimerkiksi lapsilisämenot ovat noin 1,4 miljardia euroa vuodessa, ja kahden prosentin inflaatiotarkastus lisää vuosittain lapsilisämenoja kaksi prosenttia eli 28 miljoonaa euroa. Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen menot ovat vuosittain noin 330 miljoonaa euroa, ja kahden prosentin inflaatiokorotus merkitsisi noin 7 miljoonan euron vuosittaista korotusta. Vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainrahojen sekä kun-

toutusrahan menot ovat korotuksen jälkeen vuonna 2009 noin 124 miljoonaa euroa vuodessa, ja kahden prosentin inflaatiotarkistus merkitsisi 2,5 miljoonan euron vuosittaista menolisäystä.

Aika ajoin on herätetty kysymys, tulisiko sosiaaliturvan varassa eläville olla heidän olojaan paremmin kuvaava indeksi. Esimerkiksi elintarvikkeiden hinnan nousun kuluvana vuonna on sanottu johtaneen pienituloisimpien puutteen korostumiseen, jota indeksitarkistus ei riittä korjaamaan. Eläkeläisten menokehitystä kuvaavan indeksin tarve on noussut esille erityisesti silloin, kun indeksin nousua on jarruttanut sellaisten hyödykkeiden paino, joilla eläkeläisten kulutuksessa on vähäisempi merkitys. Näiden muutosten yhteinen ongelma liittyy ajoitukseen. Tarve erillisindeksiin herää yleensä silloin, kun hinnat ovat jo muuttuneet tavalla, jota indeksi ei asianomaisen ryhmän kannalta ota riittävästi huomioon. Jos muutos toteutetaan sen jälkeen, on luultavaa, että muut hintakomponentit ovat liikkeessä, jolloin uusi indeksi on ryhmälle epäedullisempi kuin vanha. Erillisiin indekseihin liittyy myös käytännöllisiä ja periaatteellisia pulmia. Yksinkertaisinta on menetellä siten, että tehdään kertaluonteinen korjaus etuuksiin, jos havaitaan etuuden saajien elinehtojen muuttuneen tavalla, jota indeksikorjaus ei riittä korvaamaan.

- 2.3 Lainsäädännössä määriteltäisiin joka neljäs vuosi perusturvaetuuksien riittävydestä tehtävästä arvioinnista. Kerran vaalikaudessa arvioitaisiin perusturvaetuuksien riittävyys suhteessa ansiotason kehitykseen ottaen huomioon julkisen talouden kestävyuden rinnalla sosiaalinen kestävyys sekä muut yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen edellytykset.

Useimmat perusturvaan luettavista etuuksista on sidottu johonkin kuluttajahintaindeksiin, joka takaa etuuden ostovoiman säilymisen inflaatiosta huolimatta. Indeksisuojusta huolimatta etuuksien tasot jäävät jälkeen yleisestä tulokehityksestä ilman säännöllisiä tasokorotuksia. Pitkällä aikavälillä etuuksien taso ja niiden mahdollistama elintaso voivat jäädä huomattavastikin jälkeen yleisestä tulo- ja elintasosta indeksisuojusta huolimatta. Esimerkiksi toimeentulotuen perusosa on heikentynyt 30 prosenttia, peruspäiväraha-työmarkkinatuki 25 prosenttia ja kansaneläke 20 prosenttia suhteessa yleiseen ansiotulokehitykseen viimeisten 15 vuoden aikana. Pitkään jatkuva eriytyminen ei vastaa sosiaaliturvalle asetettua yhteisvastuun tavoitetta. Viime vuosina perusturvaan on tehty tasokorotuksia, mutta korotustarpeita ja niiden vaikutuksia on pyrittävä arvioimaan säännönmukaisemmin ja perusteellisemmin.

Ratkaisujen pohjaksi tarvitaan tosiasiatietoa, mutta pelkästään asiantuntijavoimin ei voi tehdä päätöstä, milloin perusturvaetuudet ovat jääneet liiaksi väestön keskimääräisesti tulotasosta tai kuinka kauaksi perus- ja vähimmäisturvan varassa elävien elintaso saa jäädä yhteiskunnan keskimääräisestä elintasosta. Arvio perusturvaetuuksien liian korkeasta tai matalasta tasosta riippuu siitä, mikä katsotaan kohtuulliseksi tai riittäväksi elintasoksi, jonka perusturvan tulisi mahdollistaa. Näkemys kohtuullisesta elintasosta on pitkälti arvovalintakysymys, joten myös arvio perusturvaetuuksien oikeasta tasosta on viime sijassa poliittinen.

Perusturvan tasokorotusten kytkeminen yleisen tulotason kehitykseen jollain indeksisidoksella on ongelmallista. Työeläkkeet on sidottu ansiokehitykseen 20 %:n painolla, mutta työeläkkeiden voidaan katsoa olevan myöhennettyä palkkaa ja ansiosidonnaisten etuuksien tarkoitus on turvata tulotason säilyminen, joten sidos palkkakehitykseen on perusteltua. Samanlaisia perusteita perusturvan etuuksien sitomiselle yleiseen tulokehitykseen ei ole. Perusturvan tarkoitus on turvata toimeentulo ja kohtuulliseksi katsottu elintaso, joka ei olla suoraan johdettavissa indeksillä keskimääräisestä elintasosta. Indeksisidos loisi myös helposti menoautomaatin, joka olisi vaikeasti hallittavissa ja enakoitavissa, mikä vaarantaisi julkisen talouden kestävyuden.

Lakisäateisessä peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja kunnallisten peruspalvelujen, mukaan lukien sosiaali- ja terveystalouden, kysynnän

muutokset, kuntatalouden kehitys neljän seuraavan vuoden ajalta sisältäen kuntien menojen ja tulojen (verotulot, valtionavut) kehitys. Myös valtionosuusprosentin määrittäminen nelivuotiskausittain tapahtuu peruspalveluohjelmassa tehtävän kokonaisarvioinnin pohjalta. Määrittelyssä otetaan huomioon muun muassa kunnallisen palvelujärjestelmän kehittämistarpeet ja kuntatalouden kokonaistilanne.

Vastaavantyyppinen järjestelmä olisi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön sosiaaliturvassa. Tästä syystä esitetään, että kerran vaalikaudessa arvioitaisiin perusturvan ja tarvittavissa määrin sosiaaliturvan tila ja kehittämistarpeet. Näin julkisen talouden kestävyyden rinnalla tulisi arvioidavaksi myös sosiaalinen kestävyys. Arviointimenettely voitaisiin liittää osaksi valtiontalouden kehysvalmistelua. Menettely täydentäisi indeksidonnaisuutta.

- 2.4 Pienimpien eläkkeiden tason turvaamiseksi kohtuullisena otetaan käyttöön takuueläke, joka turvaisi nykyistä paremmin erityisesti lapsuudesta saakka sairaiden ja vammaisten toimeentulon. Sen määrä olisi kansaneläkkeen täyttä määrää korkeampi eikä se muuttaisi muutoin kansaneläkejärjestelmän ja työeläkejärjestelmän yleisiä periaatteita. Takuueläkkeen toteuttaminen mahdollistaisi myös eläkeaikaisen toimeentulon turvaamisen sellaisille Suomessa asuville henkilöille, joiden toimeentulo on maahanmuuttajan erityistuen varassa.

Vuonna 2007 pelkkää ansioeläkettä sai 51 prosenttia eläkkeensaajista. Eläkettä sekä kansaneläke- että työeläkejärjestelmästä sai 42 prosenttia ja vain kansaneläkkeen varassa olevia oli 7 prosenttia eläkkeensaajista. Kansaneläkettä maksettiin noin 645 000 henkilölle ja täyttä kansaneläkettä sai 92 000 henkilöä. Kansaneläkkeen täysi määrä yksin asuvalla on 558,46 euroa kuukaudessa ja avio- tai avoliitossa asuvalla 495,35 euroa kuukaudessa (2008). Kansaneläke pienenee ansioeläkkeen kasvaessa siten, että täydestä kansaneläkkeestä vähennetään puolet ansioeläkkeestä. Kansaneläke alkaa pienentyä vasta, kun muiden eläkkeiden määrä ylittää ns. rajatulon (49,25 €/kk).

Pelkän kansaneläkkeen varassa elävät ovat yhä enenevässä määrin ihmisiä, joiden työura on estynyt sairauden tai vamman takia. Kun ihmiset ovat tämän etuuden varassa vuosikymmeniä, on kohtuullista nostaa sen tasoa tuntuvasti. Kustannusvaikutuksia voidaan hillitä suuntaamalla korotus vain pienimpiä eläkkeitä saaviin.

Takuueläke toteutettaisiin maksamalla eläkkeeseen lisä, jos kokonaiseläke (ansioeläke ja kansaneläke) jäisi alle tavoitellun tulorajan (takuueläke). Tällainen tuloraja pätehtään erikseen. Uudet kansaneläkkeet myönnettäisiin täyden kansaneläkkeen määrän perusteella samalla tavoin kuin nykyisinkin. Eläkelisä olisi itsenäinen etuus. Näin toteutettuna tällä mallilla ei ole vaikutuksia kansaneläkejärjestelmän ja työeläkejärjestelmän peruseriaatteisiin.

Vuonna 2008 eläketulot olivat verottomia yksinäisillä henkilöillä 715 euron ja puolisoilla 630 euron kuukausieläkkeeseen saakka. Vuoden 2009 alusta lukien voimaan tulevalla tuloverolain muutoksella puolisoiden ja yksinasuvien eläkeläisten välinen verasteiden ero poistuu, kun puolisoille myönnetään samansuuruinen kunnallisverotuksen eläketulovähennys kuin yksinäisille eläkeläisille. Tällöin takuueläkkeestä ei yleensä menisi veroa, vaikka se nimellisesti olisikin veronalaista tuloa. Tätä lisää ei kuitenkaan tulisi ottaa huomioon eläketulovähennysten täyttä määrää laskettaessa. Muussa tapauksessa verovaikutukset olisivat huomattavat. Tällaisen lisän maksaminen ei toisi uusia kansaneläkeoikeuksia.

Takuueläkkeen korottamisen kustannusvaikutuksia karkeasti arvioitaessa nyrkkisääntönä voidaan pitää, että 10 euron korotus maksaa noin 10 miljoonaa euroa aina 600 euron saakka ja välillä 600 – 650 euroa 10 euron korotus maksaa keskimäärin 12 miljoonaa euroa.

Takuueläkkeen kustannusvaikutuksia on laskettu vuoden 2008 eläketason mukaisesti kolmella esimerkkivaihtoehdolla.

Esimerkki 1. Jos takuueläke olisi 600 euroa, sitä saisi 92 000 pienintä eläkettä saavaa. Takuueläkkeenä maksettava määrä olisi keskimäärin 45 euroa kuukaudessa ja lisäkustannukset noin 50 miljoonaa euroa.

Esimerkki 2. Jos takuueläke olisi 650 euroa, sitä saisi 121 000 pienintä eläkettä saavaa eli noin 10 prosenttia kaikista eläkkeensaajista ja 20 prosenttia kansaneläkkeen saajista. Takuueläkkeenä maksettava määrä olisi keskimäärin 76 euroa kuukaudessa ja lisäkustannukset noin 111 miljoonaa euroa.

Esimerkki 3. Jos takuueläke olisi 700 euroa, sitä saisi lähes 159 000 pienintä eläkettä saavaa. Takuueläkkeenä maksettava määrä olisi keskimäärin 102 euroa kuukaudessa ja lisäkustannukset olisivat 194 miljoonaa euroa.

Takuueläkkeen saajista noin 2/3 olisi naisia ja 1/3 miehiä.

Enintään noin 650 euron suuruisena takuueläke ei yleensä vähentäisi eläkkeensaajien asumistukia, koska asumistuen lisäomavastuun raja on tätä suuruusluokkaa (yksinäisen eläkkeensaajan tuloaraja 642 €/kk). Takuueläkkeen rajan korottaminen 700 euroon pienentäisi eläkkeensaajan asumistukea enimmillään noin 20 euroa kuukaudessa, jolloin eläkkeensaajan asumistukimenot alenisivat noin 12 miljoonaa euroa.

Toimeentulotukimenoja takuueläke vähentäisi siinä määrin, kuin tässä eläkkeensaajaryhmässä on toimeentulotukea saavia. Toimeentulotukea saavia takuueläkkeensaajista olisi arviolta noin 10–15 prosenttia.

Takuueläkkeen kustannukset alenisivat lähivuosina reaalisesti noin 4 prosenttia vuodessa, jos takuueläkkeen tuloaraja sidotaan kansaneläkeindeksiin. Aleneminen johtuu pelkkää kansaneläkettä tai pientä työeläkettä saavien määrän vähenemisestä sekä ansioläkkeiden paremmasta indeksiturvasta. Täyttää kansaneläkettä saavien määrä alenee vuosittain noin 2 000 henkilöllä. Takuueläkettä saavien lukumäärä alenisi valittavasta tuloarajasta riippuen noin 2 500–4 000 henkilöllä vuodessa.

- 2.5 Asumistukijärjestelmää yksinkertaistetaan. Ensimmäisessä vaiheessa yksinkertaistetaan yleinen asumistuki. Yksinkertaistaminen perustuu kokonaisvuokraan ja lineaariseen tulosovitukseen pohjautuvaan malliin, joka on suhteellisen kustannusneutraali ja ohjaa tukea erityisesti lapsiperheille. Lopullisena tavoitteena on yksi asumistukijärjestelmä, joka sisältäisi nykyiset yleisen, eläkeläisten sekä opiskelijoiden asumistukijärjestelmät.

Asumistukijärjestelmä on äärimmäisen monimutkainen, eivätkä määräytymisperusteet vastaa todellisia asuntomarkkinoita. Yksinkertaistaminen, joka vastaa sosiaaliturvan yleisiä periaatteita, on teknisesti helposti tehtävissä, samalla kun se parantaa tuen ymmärrettävyyttä ja yksinkertaistaa hallintoa. Ongelmallista on se, että vuosikymmenien aikana moneen kertaan paikatun järjestelmän yksinkertaistuksessa syntyy väistämättä häviöitä ja voittajia. Osalla kotitalouksista tukien muutos voi olla huomattavankin suurta, koska nykyiset perusteet ovat irronneet yhteiskunnan kehityksestä. Muutoksia voidaan lieventää kohdentamalla tuen painopistettä nykyistä enemmän lapsiperheille, minkä vuoksi uudistus ei ole täysin kustannusneutraali, sekä ottamalla käyttöön riittävä siirtymäkausi. Tukien muutokset ovat nimenomaan siirtymäkauden ongelma, koska muutaman vuoden viiveellä asukkaat voivat asumisratkaisullaan poistaa muutoksen tuomia ongelmia. Näistä vaikeuksista huolimatta tukirakennelman selkeyttäminen on välttämätöntä, jotta se olisi ymmärrettävä ja tuottaisi johdonmukaisen lopputuloksen.

- 2.6 Tuetun asuntokannan tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi asumistuen rahoitusta muutetaan siten, että kunnat osallistuvat sen kustannuksiin. Muutos toteutettaisiin valtio-

kunta-suhteessa kustannusneutraalisti. Sosiaalisen vuokra-asuntokannan käytön ohjaamisessa pyritään siihen, että yleisen asumistuen piirissä pitkään olevista nykyistä suurempi osa asuu valtion tukemissa vuokra-asunnoissa.

Tutkimukset osoittavat, että asumistuen korotukset siirtyvät osittain vuokriin. Tästä syystä asumistuki ei ole laaja-alaisena asumisen tukemisena suositeltava keino. Osaksi vuokratukustannusten siirtyminen asumistukeen johtuu siitä, ettei tuettua vuokra-asuntokantaa käytetä riittävästi avuksi. Asumistuen rahoitusperusteiden muutoksella pyritään voimistamaan kuntien kiinnostusta tarjota tuettuja vuokra-asuntoja asumistuen piirissä oleville. Tämä pienentää myös kuntien toimeentulotukimenoja ja näin voidaan vähentää kannustinongelmia ja vähentää asumistuen vaikutusta vuokratasoon.

Suomessa on väestöön nähden suuri valtion tukema sosiaalinen vuokra-asuntokanta, noin 418 000 asuntoa (v. 2007). Asumistuen saajista hieman yli puolet (52 %) asui valtion lainoittamissa asunnoissa vuonna 2006, vuonna 1990 osuus oli vielä 71 prosenttia. Osuus on alhainen ottaen huomioon sosiaalisen vuokra-asuntokannan koon ja asumistukea saavien määrän. Esimerkiksi Helsingissä asumistukea saavia vuokra-asuntoruokakuntia on noin 20 000 ja Arava-vuokra-asuntoja noin 62 000 vuonna 2007. Helsingissä asumistuen saajilla vuokranormi ylittyy valtion lainoittamissa asunnoissa 20 prosentilla ja vapaa-rahoitteisissa vuokra-asunnoissa 70 prosentilla vuonna 2006.

- 2.7 Yhtenäisen vähimmäisturvan takaamiseksi toimeentulotukeen liittyy laskennallinen osuus, jolla on tarkoitus kattaa perusosan ja erikseen määritellyn osan asumiskustannuksista. Tämän lisäksi kunta voi maksaa täydentävää ja ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Monet toimeentulotukiasiakkaat saavat etuutta myös Kelasta. Komitea on tarkastellut vaihtoehtoa, jossa laskennallinen osuus siirrettäisiin Kelan hoidettavaksi. Komitea on siirtänyt asian ratkaisun loppumietinnön valmistelun yhteyteen. Komitea korostaa, että hallintomallista riippumatta toimeenpanossa on toteutettava kansalaisten yhdenvertaisuus ja samalla tehostettava niitä toimia, jotka puuttuvat toimeentulotuen tarpeen syihin.

Monet sosiaaliturvaetuuksien saajista ovat sekä kunnan että Kelan asiakkaita. Siitä aiheutuu heille tarpeetonta vaivaa, se heikentää oikeusturvan toteutumista ja lisää hallinnollisia kustannuksia. Kunnan mahdollisuudet seurata tulotietoja ovat heikommat kuin Kelan. Kela joutuu sitä paitsi tekemään tulo- ja asumiskustannusselvityksiä muun muassa asumistuen yhteydessä. Tehokkaan toimintamallin kehittäminen vaatii yhteistyön parantamista Kelan ja kuntien välillä. Siihen on tarjolla erilaisia tapoja. Rakenteelliset järjestelyt ovat yksi esimerkki ratkaisumahdollisuuksista. Yhteistyötä voidaan parantaa myös yhteisen palvelupisteen avulla, jolloin asiakas voi hoitaa asiansa yhdellä kertaa. Hallinnollisen tehokkuuden saavuttamiseksi olisi tässäkin tapauksessa huolehdittava tiedonsiirron nykyistä joustavammista käyttömahdollisuuksista.

- 2.8 Hoidon tukemiseen tarkoitettuja toimintamuotoja sovitetaan paremmin toisiaan tukeviksi ja asiakkaan elämäntilanteeseen sopiviksi.

Eläkeläisen hoitotuki on tarkoitettu kattamaan hoidosta aiheutuvia kustannuksia. Nämä voivat koostua varsinaisista palveluista tai lääkekustannuksista tai muista hoidon vaatimista tarvikkeista tai apuvälineistä. Täältä osin on syytä selvittää kriteereitä. Palvelujen hankkimiseen tarkoitettu tuki ei kytkeydy riittävän tiiviisti kunnan toimintoihin. Tämän yhteyden vahvistaminen on keskeisenä tavoitteena ja toteutuu hoitosuunnitelman yhteydessä. Omaishoidon ja muun hoidon kokonaisuus selvitetään hoitosuunnitelmassa. Kunnan vastuulle jää omaishoidon sopimuksen tekeminen, hoidon tarpeen arvioiminen sekä tarvittavat tukipalvelut. Kela huolehtii korvauksen suorittamisesta.

Hoivan tarpeeseen myönnetään tällä hetkellä yhteiskunnan rahallista tukea monella eri tavalla. Etuudet kohdistuvat osittain samoihin talouksiin ja ovat osittain päällekkäisiä. Eläkettä saavan hoitotuella tuetaan kotona tapahtuvaa hoitoa sekä korvataan eläkkeensaajalle sairaudesta tai vammasta aiheutuvia erityiskustannuksia. Eläkettä saavan hoi-

totukimenot olivat vuonna 2007 yhteensä 270 miljoonaa euroa. Hoitotukea maksettiin 193 000 henkilölle vuonna 2007. Hoitotukea saavien määrä ja hoitotuen kustannukset tulevat kasvamaan ikäihmisten määrän kasvaessa.

Omaishoidon tuen tarkoitus on tukea kotona tapahtuvaa hoitoa. Omaishoidon tuki on kokonaisuus, johon kuuluvat hoidettavalle annettava hoitopalkkio, vapaa ja omaishoitoa tukevat palvelut, jotka määritellään hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Hoitopalkkioon käytettiin vuonna 2007 119 milj. euroa. Omaishoidon tukea sai 33 000 henkilöä. Omaishoidon tuki on harkinnanvarainen ja määrärahasidonnainen palvelu, jonka maksaminen ja suuruus vaihtelevat kunnittain, minkä vuoksi eri kunnissa asuvat kansalaiset ovat eriarvoisessa asemassa. Myös omaishoitoon kytkeytyvät palvelut ja omaishoitajien muu tukeminen vaihtelevat kunnittain. Valtio osallistuu omaishoidon tuen rahoitukseen laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kautta. Omaishoitokokonaisuutta ei ole yhteensovitettu Kelan hallinnoiman ja valtion kokonaan rahoittaman eläkettä saavan hoitotuen kanssa.

Hoivaa tuetaan myös verotuksen kotitalousvähennyksen kautta.

Ikääntyneiden määrän kasvaessa on varmistettava hoivan riittävyys ja voimavarojen tehokas kohdentaminen sekä selkeytettävä eri toimijoiden vastuut hoivan toteuttamisessa. Hoivaan liittyvät taloudelliset tukimuodot ja palvelut on sovittava yhteen asiakkaiden kannalta toimivaksi kokonaisuudeksi. Tukien tulisi myös olla neutraaleja siten, ettei taloudellinen tuki johda epätarkoituksenmukaisiin asiakkaan tarpeita vastaamattomiin hoivan muotoihin.

2.9 Sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovitusta selkeytetään väliinpuotoamisten estämiseksi

Sairauspäivärahaan ei ole oikeutta opiskelijalla, joka saa opintotukilain mukaista opintorahaa. Vaikka opiskelija olisi voimassa olevan lain mukaan oikeutettu sairauspäivärahaan, etuuskien nykyinen ensisijaisuusjärjestys ei tue tämän mahdollisuuden käyttämistä riittävällä tavalla. Sairauspäivärahan saaminen edellyttää opintotuen lakkauttamista. Pyytäessä opintotuen lakkauttamista opiskelija ei voi varmasti tietää, täytyvätkö sairauspäivärahan myöntämisedellytykset hänen kohdallaan. Kun opiskelija ei kykene sairauden pitkittymisen vuoksi opiskelemaan, saattaa tämä johtaa opintotuen takaisinperintään ja/tai siihen, että opintotukeen oikeuttava aika ei riitä tutkinnon suorittamiseen. Etuuskien yhteensovittamista vaikeuttaa se, että sairauspäiväraha määräytyy päiväkohtaisesti ja opintokuukausikohtaisesti.

Opiskelijan kannalta on tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että hän hakee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sairauspäivärahaa, joka on nimenomaisesti tarkoitettu korvaamaan työkyvyttömyydestä johtuvaa ansionmenetystä. Sairauspäivärahan mahdollisimman varhainen hakeminen edesauttaa Kelan mahdollisuutta ajoissa selvittää, olisiko hakijan kuntouttaminen mahdollista. Lisäksi sairauspäivärahan alkamisajankohdalla on merkitystä määriteltäessä mahdollisen työkyvyttömyyseläkkeen alkamisajankohtaa. Sairauspäivärahaa maksetaan enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana sairauspäivärahapäivien lukumäärä nousisi 300 päivään. Tätä pidempikestoisen sairauden ajalta toimeentuloa turvataan työkyvyttömyyseläkkeellä.

Sairauspäivärahamenon lisäyksestä valtaosa kohdistuisi vähimmäispäivärahoihin, joten valtion rahoitettavaksi tuleva osuus sairauspäivärahojen lisäkustannuksesta olisi vajaa 400 000 euroa vuodessa. Työnantaja ja työntekijämaksuilla rahoitettavien ansiopäivärahojen osalta esitys jää kustannusvaikutukseltaan huomattavasti vähäisemmäksi.

2.10 Vähimmäismääräisen sairauspäivärahan omavastuu-aika lyhennetään

Sairausvakuutuslain mukaan oikeus sairauspäivärahaan alkaa, kun sairaus on kestänyt sairastumispäivän lisäksi yhdeksän arkipäivää. Mikäli vakuutetun päiväraha jää tulojen vähyyden vuoksi alle vähimmäismääräisen päivärahan (22,04 € vuonna 2009), oikeus vähimmäismääräiseen päivärahaan alkaa vakuutetun työkyvyttömyyden kestänyttä yhdenjaksoisesti 55 päivää. Sairauspäivärahan omavastuu-aika koskee vakuutettuja, joiden vuosityötulon määrä on enintään 1 223 euroa. Vuonna 2007 vähimmäispäivärahan saajia on ollut lähes 11 000. Ennen 55 päivän täyttymistä sairauspäiväraha määräytyy mainitun ryhmän osalta työtulojen perusteella, jolloin päivärahan määrä jää alle 22,04 euroa ja pienin maksettava päiväraha on 2,63 euroa (työtulot 1.129 €/v). Vähimmäismääräisen päivärahan omavastuuajan lyhentäminen sairauspäivärahoikeuden syntymisajankohtaan lisäksi Kelan arvion mukaan sairausvakuutuksen kustannuksia noin 11 miljoonaa euroa (1 pv = 0,2 milj. €).

3. Aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukeva sosiaaliturva

Yleisiä kehittämislinjauksia

- 3.1 Elämän hallinnan ja työllistämisedellytysten parantamiseksi koulutus-, kuntoutus-, vuorottelu- ja työttömyyskorvauksesta muodostetaan toimivampi ja politiikkakokonaisuus, jossa korostuu suunnitelmallinen työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen kohtaaminen ja työhön haakeutumisen tukeminen. Pitkittyneiden yksilötason ongelmien hoitamiseksi laaditaan työ- ja toimintakyvyn arviointiin perustuva realistinen tavoite- ja toimintasopimus, jonka toimeenpanoon kaikki osapuolet sitoutuvat.

Erilaisen aktiivisuuteen tähtäävien tulonsiirtojen ja työttömyysturvan yhteydet ovat jääneet etäisiksi. Se johtuu pitkälti siitä, että niitä on rakennettu alun perin toisistaan poikkeavien ongelmien hoitamiseen. Koulutuspolitiikassa on korostettu koulutuksen myöhemmin tuoma hyötyä, joka perustelee korkeampaa omavastuuta. Vuorotteluvapaa puolestaan syntyi helpottamaan vaikeaa työllisyystilannetta tarjoamalla mahdollisuuden vetäytyä määrääjäksi työelämästä siinä tapauksessa, että tilalle palkattiin uusi työntekijä. Työelämän vaatimukset muuttuvat, ja koulutuksen aikainen tuki on määriteltävä ottamalla huomioon ihmisten todellinen halukkuus investoida koulutukseen ja verrattava sitä koulutuksen tuomaan tuottavuuslisään. Vuorotteluvapaasta saadut kokemukset osoittavat käyttäjien olevan siihen tyytyväisiä, mutta esimerkiksi Ruotsissa ja Belgiassa tehdyt selvitykset osoittavat, ettei sillä ole myönteistä vaikutusta työuran pituuteen. Selvitys vuorotteluvapaan kokemuksista Suomessa valmistuu kevään 2009 aikana.

Vuorotteluvapaa vakinaistetaan vuoden 2010 alusta. Tavoitteena on, että vuorotteluvapaata käytettäisiin nykyistä enemmän esimerkiksi oman työhyvinvoinnin kohottamiseen kuntoutumalla tai itsensä kehittämiseen koulutuksella taikka omaishoitoon.

Aktivointiin tähtäävien toimien tuloksellisuutta on arvioitu kriittisesti. Usein syynä on toimien irrallisuus ja eriaikaisuus. Vaikuttavuuden parantamiseksi on tarpeellista laatia yhteinen menettelytapa, jota sovelletaan toimeenpanevasta tahosta riippumatta työllistymisen viivästyessä, kuntoutuksen tarpeen muodostuessa komplisoiduksi taikka toimeentulotuen pitkittyessä. Henkilölle tehdyn työ- ja toimintakykyarvioin pohjalta laaditaan ”tiekartta”, jossa määritellään tavoitteet ja toimenpiteet kattavasti siitä riippumatta, mille hallinnonalalle tai organisaatiolle ne kuuluvat. Toteutusvastuu kuuluu ensisijassa henkilölle itselleen, mutta lisäksi määritellään tukivastuussa oleva henkilö.

- 3.2 Opetusministeriössä on käynnistetty useita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on nopeuttaa nuorten kokonaisopiskeluajoja ja kohdentaa koulutuksen tarjontaa tarpeen mukaisesti, jotta nuoret tulisivat nykyistä nopeammin työmarkkinoille. Tavoitteen toteutumista voitaisiin tukea myös käynnistämällä erillinen ohjelma, jonka tavoitteena on aientaa työmarkkinoille tuloa ikää kahdella vuodella vuoteen 2015 mennessä.

Suomessa nuoret tulevat työmarkkinoille selvästi myöhemmin kuin monessa muussa maassa. Siihen on useita syitä, joihin on puututtava määrätietoisesti. Osaksi hidas työmarkkinoille tuleminen liittyy valintamenettelyyn, joka viivästyttää opiskelun alkamista ja johtaa peräkkäisiin aloituksiin ja tutkintoihin sekä opiskeluaikaisen ohjauksen puutteeseen ja kannustamattomaan opiskelun tukemiseen. Kysymys ei kuitenkaan ole vain opiskelujen pitkittymisestä ja opiskelun alkamisen viivästyästä. Osaksi taustalla ovat ongelmat, jotka johtavat elinikäiseen vaikeuteen kiinnittyä työmarkkinoille (Opetusministeriössä käynnissä olevat koulutusjärjestelmää koskevat toimenpiteet, liite 2). Yhteen yksittäiseen tekijään puuttuminen ei johda toivottuun tulokseen. Tarvitaan laaja-alainen ohjelma, joka puuttuu sekä koulunkäynnin ja opiskelun keskeyttämiseen että opintojen viivästyemiseen.

Osaamiseen vahvistaminen

- 3.3 Kaikkia käytettävissä olevia voimavaroja suunnattaessa korostetaan työttömyyttä ehkäiseviä ja työllistymistä nopeuttavia toimenpiteitä. Nykyisten voimavarojen kriteereitä muutetaan tämän tavoitteen suuntaiseksi.

Tavoitteena on aktiivisia vaihtoehtoja korostamalla estää elatusuhteen heikkenemistä. Tällaisia vaihtoehtoja ovat koulutus ja kuntoutus sekä niitä tukeva toimeentuloturva. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla voidaan mm. muutosturvan toimeenpanosta saatuja kokemuksia hyväksi käyttämällä nopeuttaa työllistymistä.

Aktiivitoimia suunniteltaessa ja toteutettaessa on syytä ottaa oppia aikaisemmista kokemuksista kotimaassa ja ulkomailla. Monien toimenpiteiden vaikutukset ovat osoittautuneet vähäisiksi, jos niitä arvioidaan työllistymisen perusteella. Tärkein tekijä on talouskehitys, joka vaikuttaa työvoiman kysyntään. Muiden maiden kokemusten perusteella näyttää siltä, että talouskehityksen rinnalla oma merkityksensä on sillä, miten muu yhteiskuntapolitiikka asettuu tukemaan työllisyysshakuista politiikkaa. Työvoiman osaamista kohentavilla ja työkykyä edistävillä toimilla helpotetaan rakenteellisten muutosten toteutumista ja vähennetään muutoksiin liittyvää kitkaa. Toimenpiteiden tulee kuitenkin vastata kohderyhmän asettamia vaatimuksia ja työmarkkinoiden odotuksia. Tässä suhteessa on paljon kehittämisen varaa.

Nykyisen toimintapolitiikan perusteet rakentuvat paljolti lamavuosien ja niitä seuranneiden vuosien korkean työttömyyden ajan ajatteluun. Työvoiman kysynnän puutteessa koetettiin kehittää korvaavia tapoja toimeentulon turvaamiseksi, jolloin sanktioiden paino aleni. Monien toimenpiteiden vaikuttavuus ja niihin osallistumisen merkitys on kyseenalaistettu myöhemmin tehdyissä selvityksissä. Vastaavasti tutkimukset eri maista osoittavat, että jos toimenpiteisiin liittyy myös selvä taloudellisia seuraamuksia, niiden teho paranee merkittävästi.

Työttömyyskassat ja Kela maksoivat vuonna 2007 työttömyysturvaetuksia yhteensä 2 338,3 miljoonaa euroa. Työttömyyskassojen osuus tästä oli 1 514,9 miljoonaa euroa ja Kelan osuus 823,4 miljoonaa euroa. Lisäksi Kela maksoi kotoutumistuen työmarkkinatukea 53,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 työttömyysetuuksien määrä laski 10 prosenttia vuoteen 2006 verrattuna. Ansioturva jakautui siten, että ansiopäivärahojen osuus oli n. 1 230 miljoonaa euroa, vuorottelukorvausten n. miljoonaa euroa, työvoimapolitiittisen koulutustuen n. 177 miljoonaa euroa, koulutuspäivärahan n. 17 miljoonaa euroa. Kelan maksamat työttömyysturvaetuuudet jakautuivat siten, että peruspäivärahojen osuus oli 94,3 miljoonaa euroa, työmarkkinatuen 707,8 miljoonaa euroa, työvoimapolitiittisen koulutustuen 17,1 miljoonaa euroa ja koulutuspäivärahan 3,1 miljoonaa euroa. Kuntoutusrahaa (sisältäen ylläpitokorvauksen) Kela maksoi vuonna 2006 yhteensä noin 60 miljoonaa euroa. Kuntouttavasta työtoiminnasta valtion vuonna 2007 maksamat korvaukset olivat noin 6,5 miljoonaa euroa.

*Vastaavasti työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin eli työllistämis-, koulutus ja erityistoi-
miin on vuonna 2007 käytetty noin 490 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 mainittuihin
toimenpiteisiin on varattu yli 550 miljoonaa euroa. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin
(mm. palkkatuen ja starttirahan perustuki) on vuonna 2007 käytetty työmarkkinatuki-
määrärahoja lähes 110 miljoonaa euroa.*

*Sosiaaliturvan ja erilaisen työkykyä edistävien ja kuntouttavien palvelujen sekä koulu-
tuksen ja työllistymistä tukevien toimenpiteiden on muodostettava nykyistä kiinteämmin
toisiaan tukeva kokonaisuus. Työttömyys ei ainoastaan lisää menoja, se merkitsee myös
tuotannon menetyksiä ja alempia verotuloja. Nyt laadittu esitys tähtää sellaisiin sosiaa-
liturvaan kohdistuviin muutoksiin, jotka kohottavat työllisyysastetta.*

*Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tavoitteet ovat erilaisia. Osa toimenpiteistä on
luonteeltaan jatkosuunnitelmia selkiyttäviä (mm. työharjoittelu ja valmentava työvoi-
makoulutus) ja osa tähtää suoremmin avoimille työmarkkinoille (mm. ammatillinen
työvoimakoulutus ja palkkatuettu työ). Muun muassa mainituista syistä johtuen toimen-
piteiden vaikuttavuudessa suhteessa avoimiin työmarkkinoihin on eroja. Työ- ja elin-
keinoministeriössä on tehty selvitys vuonna 2005 ja 2006 siitä, miten työvoimapolitiitti-
silta toimenpiteiltä on siirrytty avoimille työmarkkinoille. Parhaiten työllistettiin startti-
rahalta (74,6 %) ja oppisopimuskoulutuksesta (64,5 %). Palkkatukien osalta sijoittu-
neiden osuus jäi pienemmäksi. Palkkaperusteisilta toimenpiteiltä keskimäärin työllistyi
keskimäärin yli 36 prosenttia ja ammatillisesta työvoimakoulutuksesta keskimäärin
prosenttia. Parhaiten toimenpiteiltä sijoittuivat 20-29 -vuotiaat, joista lähes 50 %:a
työllistyi kolmen kuukauden kuluessa. Työllistyneiden osuus jäi matalammaksi alle 20 -
vuotiailla (n. 30 %) ja 50-54 -vuotiailla (30,7 %) sekä yli 60 -vuotiailla (n. 20 %).
Valmentavasta työvoimakoulutuksesta vain n. 15 prosenttia työllistyi ja työmarkkinatu-
en työharjoittelun päättäneistä vain 17 prosenttia oli työmarkkinoilla kolmen kuukau-
den kuluttua toimenpiteen päättymisestä.*

- 3.4 Aikuiskoulutusta ja siihen liittyvää korvausta kehitetään siten, että työmarkkinoiden joustavuus paranee ja rakenteellisen työttömyyden uhka pienenee. Tavoitteena on auttaa henkilöitä ennakoimaan työmarkkinoiden muutoksia, parantaa työn tuottavuutta ja vastata paremmin työmarkkinoiden tarpeita.

*Henkilön mahdollisuus menestyä työmarkkinoilla riippuu merkittävästi hänen osaami-
sestaan, ja vastaavasti työpanoksesta tuleva hyöty sekä työmarkkinoiden joustava toi-
minta ovat kytkeytyneet osaamiseen ja sen uudistumiseen. Koulutus on siten sosiaalisia
ongelmia ja riskejä ehkäisevä tekijä ja koulutuksen onnistuneisuudesta riippuu, kuinka
kitkattomasti siirtymä työstä työhön onnistuu nykyisin koulutuksessa. Työnantajien tar-
joama koulutus mahdollistaa monissa tapauksissa uusien taitojen oppimisen. Yhteis-
kunnan rakenteelliset muutokset edellyttävät kuitenkin, että ihmisille on luotu mahdolli-
suus sellaiseen uran vaihtoon tähtäävään koulutukseen, johon työnantaja ei voi tai hän-
nen ei kannata ryhtyä työntekijää kouluttamaan. Koulutus on investointi, jonka pitäisi
tuottaa hyötyä sekä henkilölle itselleen että koko yhteiskunnalle. Koulutukseen sijoitet-
tua panosta on arvioitava tässä valossa.*

- 3.5 Työttömyyden perusteella myönnetyn tuen ehdot ovat riippumattomia siitä, onko kysymys omaehtoisesta opetushallinnon rahoittamasta koulutuksesta tai työhallinnon rahoittamasta työvoimapolitiittisesta koulutuksesta. Aikuiskoulutustuen tulisi pidemmällä aikavälillä lähes-
tyä työttömien koulutusajalta maksettavaa etuutta.

*Tällä hetkellä työttömälle maksettava korvaus koulutuksen ajalta riippuu siitä, onko
koulutus työvoimaviranomaisen määräämää työvoimapolitiittista koulutusta vai henkilön
itsensä valitsemaa ja työvoimaviranomaisen hyväksymää koulutusta. Tarkoitus on sel-
vittää työnhakusuunnitelman yhteydessä tarpeelliseksi katsottava koulutus eikä silloin
ole syytä pitää yllä tätä eroa korvaustasoissa. Omavalintaisuuden korostuminen lisää*

myös kouluttautumismotiivia. Tukijärjestelmä olisi tulevaisuudessakin erikseen työssä oleville ja työttömille.

- 3.6 Näköpiirissä olevan ikärakenteen ja elatussuhteen kannalta on tarpeellista kehittää erityisesti sellaisia opiskelumahdollisuuksia, jotka mahdollistavat työn ja opiskelun toisiinsa kiinteästi liittyvinä tapahtumina. Osa-aikainen opiskelu ja pitkäaikaiseen työkokemukseen perustuva räätälöity sopimuskoulutus ovat tästä esimerkkejä.

Koulutuksen painopiste on luonnollisesti elämänkaaren alkupäässä. Työelämän jatkuvien muutosten takia koulutuksen on tarjottava mahdollisuuksia suuntautua uudelleen myös myöhemmissä elämänvaiheissa. Työelämässä on edelleen paljon ihmisiä, joiden pohjakoulutus on verraten vähäinen esimerkiksi 55–64 -vuotiaista joka toisella on takanaan pelkkä kansakoulu. Aikuisopiskeluun on pyrittävä kehittämään sellaisia muotoja, jotka mahdollistavat täydennysopiskelun osa-aikaisesti ja jotka ottavat huomioon aikaisemmin elämässä karttuneen työkokemuksen ja perustuvat työhön johtavaan sotiinmukseen.

Työkyvyn ylläpito ja palauttaminen

- 3.7 Työterveyshuollon työkykyä edistävää ja työkyvyttömyyttä ehkäisevää toimintaa on tarkoitus parantaa siten, että se kohdentaa toimenpiteensä täsmällisesti ja tehokkaasti työkykyä heikentäviin tekijöihin ja reagoi nykyistä varhaisemmin. Hyvien käytäntöjen leviämisen nopeuttamiseksi sidotaan työterveyshuollon korvausten taso toimintamalliin, joka sisältää toimenpiteet työkyvyn edistämiseksi ja sairauspoissaolojen hallitsemiseksi mukaan lukien toimintatavat sairauden pitkittyessä, kuntoutukseen ohjaamisessa ja hoitavien tahojen keskinäisessä tiedonkulussa.

Työterveyshuollon toimintatapoja tehostamalla voidaan parantaa työoloja ja siten vaikuttaa sekä sairauspoissaolojen että työuran pituuteen. Se edellyttää laadittujen suositusten ja hyvien käytäntöjen konkretisointia sekä käytäntöön viemistä ja juurruttamista työpaikkojen ja työterveyshuollon yhteistyönä. Korvauskäytännön avulla kannustetaan työpaikkoja ottamaan työterveyshuollon tekemät ehdotukset ja toimenpidesuositukset huomioon työpaikan kehittämisessä ja johtamisessa.

Työterveyshuollon lakisääteisen osuuden nykyisen 60 prosentin korvauksen ehdoksi tulisi asettaa, että työpaikalla ja työterveyshuollossa noudatetaan toimintamallia, joka varmistaa tehokkaat toimenpiteet työssä käyvän väestön terveyden ja toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja edistämiseksi työterveyshuollon käytettävissä olevin keinoin. Vaikka työterveyshuolto ei toteuttaisikaan sairaanhoitoa, sen tarjoamia hyötyjä menetetään silloin, kun vastuu hoidosta, kuntoutukseen ohjauksesta ja kuntoutusyhteistyöstä siirtyy muualle ilman selkeää ja huolellisesti määriteltyä yhteyttä työpaikkoihin ja työterveyshuoltoon. Työterveyshuollon tulee voida koordinoida myös ulkopuolisten terveydenhuollon toimijoiden työtä ja saada tietoonsa ajantasaisesti sairauspoissaolot sekä tarvittavat muun terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tiedot. Työterveyshuollon tulee siten kantaa yksittäisen henkilön työkyvyn tukemisen ohjausvastuuta siitä riippumatta, missä hoito tai kuntoutus toteutetaan. Uudistus on toteutettavissa kustannusneutraalisti.

- 3.8 Sairauden ja työkyvyttömyyden takia työstäpoissaoloja vähennetään ohjaamalla henkilöt nopeammin kuntoutukseen, selventämällä kuntoutuksesta vastaavien tahojen työnjakoa ja tämentämällä vastuu- ja korvauskysymyksiä.

OECD:n 20.11.2008 julkaistu sairaus- ja työkyvyttömyyspolitiikkaa tarkastelevassa raportissa (Disability and Work: Breaking the Barriers (vol.3) Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands) korostetaan sitä, että aivan liian usein terveysongelmien vuoksi siirrytään pysyvästi pois työmarkkinoilta ja toisaalta liian harvoin osatyökykyiset ovat mukana työelämässä. Raportin mukaan Suomessa ammatillisen kuntoutusjärjestelmän pirstaleisuus on ongelma, jota tulisi korjata modernisoimalla kuntoutusjärjestelmää.

OECD suosittelee Suomelle muun muassa kuntoutusjärjestelmän yksinkertaistamista, toimijoiden vastuullisuuden lisäämistä, kuntoutusviranomaisten yhteistyön parantamista sekä keskinäisten velvollisuuksien järjestelmän käyttöön ottamista, jolloin vajaakuntoisella olisi velvollisuus osallistua kuntoutustoimintaan ehtona etuuksien saamiselle.

Kuntoutusvastuu jakaantuu Kelan, työeläkejärjestelmän, työvoimahallinnon, tapaturma- ja liikennevakuutusyhtiöiden sekä kunnallisen terveydenhuollon kesken. Kun kuntoutus on luontainen osa näiden tahojen vastuulla olevasta muusta toiminnasta, kuntoutuksen keskittäminen on todettu epärealistiseksi tavoitteeksi. Sen sijaan on mahdollista ja tarpeellista selventää kuntoutustahojen vastuuta ja kuntoutukseen ohjautumisprosessia. Toiminnan perustana on kuntoutussuunnitelma. Käytäntöön on levinnyt myös tapa käsitellä kuntoutussuunnitelmaa eräänlaisena lähetteenä toiselle kuntoutustaholle. Lainsäädäntöä on selvennettävä siten, että lääkinnällisen kuntoutuksen osalta kuntoutussuunnitelman tehnyt taho on vastuussa sen toteuttamisesta, ellei joku muu ole ryhtynyt suunnitelmassa tarkoitettuun kuntoutukseen.

Jos kysymys on työelämässä olevasta henkilöstä, koordinoituvastuu tulee määritellä selvemmin työterveyshuollolle (ks. kohta 3.7.). Työelämässä vakiintuneesti olevien ammatillisesta kuntoutuksesta vastaa ensisijaisesti työeläketaho. Kelan kuntoutusvelvoite koskee laajemmin vajaakuntoisten ammatillista kuntouttamista ja vaikeasti vammaisten kuntoutusta. Työvoimaviranomaiset vastaavat vajaakuntoisten asiakkaidensa kuntoutuksesta. Säännöksiä on mahdollista tarkentaa siten, että työnjako selvenee ja vastuu kuntoutuksen aloittamisesta konkretisoituu. Kuntoutusta on järjestettävä asiakas- eikä järjestelmälähtöisesti. Samassa yhteydessä on arvioitava päihdekuntoutukseen liittyvät kehittämistarpeet.

Epäselvissä tilanteissa yksilön kuntoutus tulee suunnitella yhteistyössä ja yhteisvastuullisesti. Regressisäännöksiä muuttamalla voidaan turvata kuntoutuksen jatkuvuus, kun kuntoutusvastuun muuttuessa kuntoutuksesta vastaavat tahot voivat keskenään selvittää korvausvastuun.

- 3.9 Kelan tarjoaman kuntoutuksen käynnistymisen varhentaminen, toimintaprosessien selventäminen ja kuntoutuksen kytkeminen työelämään toteutetaan useiden osahankkeiden avulla sekä Kelan vaikeavammaisten kuntoutuksen ikärajan korottaminen 68 vuoteen.

Kuntoutuksen toimintatapoja voidaan tehostaa useilla tavoilla. Tärkeintä on viivytyksetön kuntoutuksen aloittaminen osana sairaanhoitoa. Sairausvakuutuslain edellyttämä kuntoutustarpeen selvittäminen siinä vaiheessa, kun sairaus on kestänyt 60 päivää, on monessa tapauksessa jo myöhäinen ajankohta ja on ymmärrettävissä eräänlaiseksi perälaudaksi siltä varalta, että mikään muu kuntoutukseen ohjaava taho ei ole toiminut aikaisemmin. Eri syistä tämäkään ei ole aina toiminut toivotulla tavalla. Yhtenä syynä on ollut työantajien lähettämien korvaushakemusten saapuminen tämän ajankohdan jälkeen. Jos työterveyshuolto on toiminut edellä kuvatulla tavalla, se on omalta puoleltaan huolehtinut kuntoutukseen hakeutumisesta. Varhaisen arvioinnin varmistamiseksi olisi korvaushakemusta hakuaikaa kuitenkin lyhennettävä tai huolehdittava muulla tavalla siitä, että Kela saa riittävän varhain tiedon, jonka perusteella kuntoutustarve voidaan arvioida.

Lisäksi kuntoutustarpeen selvittämismahdollisuuksia on lainsäädännössä tältä osin joustavoitettava. Sairauspäiväraha-, eläke- ja kuntoutusprosessit toisiinsa niveltämällä joudutetaan yksilökohtaista päätöksentekoa ja vähennetään selvitysten määrää. TYK-toimintaa parannetaan ottamalla huomioon asiakkaan elämäntilanne. Psykoterapiaan perustuvan kuntoutuksen riittävyden varmistaminen edellyttää sen lakisäätämistä. Kuntoutuksen suunnitelmallisuutta on tarkoitus parantaa tapauskohtaisella ohjauksella ja vahvistaa kuntoutuksen kytkentää työelämään asettamalla kuntouttajille entistä vahvemmat velvoitteet huolehtia yhteyksistä työpaikkaan ja työelämään.

Vanhusväestön kuntoutusvastuun ollessa kunnilla kuntoutuksen laatu ja laajuus riippuvat kuntien taloudellisista mahdollisuuksista järjestää tarpeellisia kuntoutuspalveluja vaikeavammaisille asukkailleen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntoutuksen sisällössä voi tapahtua olennaisia muutoksia siinä vaiheessa, kun kuntoutuksen järjestämisvastuu siirtyy Kelalta kunnalle henkilön täytettyä 65 vuotta. Vaikeavammaisten kuntoutusta järjestäessään Kela pyrkii turvaamaan kaikille asiakkailleen yhtä laadukkaat kuntoutuspalvelut koko maassa. Tästä syystä esitetään ensisijaisesti, että järjestämisvelvollisuuden perusteella lääkinnällistä kuntoutusta saavien ikäraja nostetaan 68 vuoteen, joka on nykyinen työeläkkeen myöntämisen ikäraja. Ikärajan nostaminen 68 vuoteen vuonna 2009 lisäisi kustannuksia 7,9 miljoonalla eurolla.

- 3.10 Työeläkekuntoutuksen mahdollisuuksia toimia tehokkaasti parannetaan selventämällä kuntoutuksen valintakriteereitä ja korjaamalla etuuden määräytymiskriteereitä.

Työeläkekuntoutuksen yhdeksi ehdoksi on määritelty tulevan ajan ansioiden alaraja. Se kohtelee eri tavoin saman työhistorian omaavia henkilöitä. Kriteerin rinnalle tarvitaan täydentäviä mittaamistapoja. Laissa tulee selkeämmin määritellä myös tapa, jolla henkilön katsotaan olevan vakiintuneesti työelämässä. Tällöin on arvioitava työhistorian pituutta ja kuntoutusta edeltävän työttömyysjakson kestoa. Eräissä tapauksissa työeläkkeen tarjoama kuntoutusraha jää pienemmäksi kuin Kelan maksama kuntoutusraha. Kuntoutusrahan vähimmäistaso tulisi selvemmin määritellä rahoittajasta riippumattomalla tavalla siten, että etuus on vähintään Kelan maksaman kuntoutusrahan suuruinen. Lainsäädäntöä on muutettava myös niin, että muissa EU-maissa työskentely otetaan huomioon kuntoutusrahaa määriteltäessä

- 3.11 Työvoimahallinnon kuntoutustoiminnan yhteyksiä aktiiviprosesseihin vahvistetaan.

Jos kunnallinen sektori ja sosiaalivakuutuslaitokset huolehtivat omasta kuntoutustehtävästään, työvoimahallinnon kuntoutuksen piiriin tulee yhä useammin ihmisiä, joiden työllistymisen esteitä ei voi poistaa vain kuntoutuksen keinoilla. Sen takia kuntoutus on pyrittävä yhdistämään niihin prosesseihin, jotka pyrkivät laajemmalla otteella parantamaan työllistymismahdollisuuksia. Kuntoutustarve arvioidaan työnhakusuunnitelman yhteydessä, ja se voi muodostaa osan työllistymissopimusta. Samoin kuntoutus voi olla osa kunnan ja työvoimahallinnon yhdessä laatimaa aktivointisuunnitelmaa (ks. seuraava kohta).

- 3.12 Toimeentulotuen maksukauden pitkittyessä kunnan on yhteistyössä työvoimahallinnon kanssa etsittävä ja tarjottava henkilölle työtä, koulutusta, kuntoutusta tai kuntouttavaa työtoimintaa taikka muuta toimenpidettä, jolla edistetään ja tuetaan henkilön mahdollisuutta siirtyä työelämään. Henkilölle on laadittava aktivointisuunnitelma nykyistä aikaisemmin sekä luotava järjestelmä suunnitelman jatkuvalla seurannalla. Erityisesti huolehditaan siitä, ettei it-senäistymisvaiheessa olevien nuorten tulevaisuuden suunnittelu vääristy. Kelan on huolehdittava asianmukaisista tietoyhteyksistä kuntaan.

Toimeentulotuen siirron ongelmaksi on nähty se, että siirron jälkeen yhteys sosiaalityöhön ei ole riittävän tiivis. Tämän välttämiseksi on luotava menettelytapa, joka toisaalta selventää tulotakuusta huolehtivan organisaation tiedonvälitysvastuuta ja toisaalta korostaa toimeentulotuesta ja muista harkinnanvaraisista toimista vastaavan organisaation vastuuta kokonaisvaltaisesta toimintaotteesta. On arvioitu, että noin puolet toimeentulon saajista on puhtaasti taloudellisen tuen tarpeessa, joten siirto ei tuo heille sosiaalityöhön kytkeytyviä ongelmia. Lyhytaikainen ja satunainen toimeentulotuen tarve on yleensä tällainen. Kansaneläkelaitoksen on kuitenkin tältäkin osin huolehdittava siitä, että tieto siirtyy nopeasti kuntaan ja kunnan toimesta voidaan käynnistää tarvittavat toimenpiteet.

Toimeentulotuen tarjoama niukka toimeentulo rajoittaa monella tavalla ihmisen ja perheen elämää. Kunnan on ensi sijassa etsittävä tulotakuun ja toimeentulon tarpeesta

ulos johtavia teitä. Jos toimeentulotuen tarpeen syynä ovat terveyteen, työkykyyn tai elämäntapaan liittyvät ongelmat, kunnan on ryhdyttävä toimiin näiden syiden poistamiseksi välittömästi. Mikäli kysymys on työttömästä henkilöstä, nämä toimet liitetään osaksi aktivointisuunnitelmaa.

Komitean yhtenä keskeisenä tavoitteena on aktiivisten vaihtoehtojen lisääminen. Työelämän ulkopuolelle jäämiseen liittyviä syitä pitäisi ryhtyä selvittämään nykyistä varhaisemmin. Nykyinen käytäntö ei täytä tätä tavoitetta. Työttömyyden johdosta maksetun toimeentulotuen pitkittyessä (alle 25 v. 4kk ja 25 v. täyttäneet 12 kk) kunnan velvollisuus käynnistää aktivointisuunnitelman laatiminen toteutuu liian myöhään ja lisäksi hyvin sattumanvaraisesti. Mikäli työttömyys on pitkittynyt alle 25 -vuotiaiden osalta 8,5–12 kuukaudeksi taikka 25 vuotta täyttäneiden osalta 2–2,5 vuoden ajaksi työvoimaviranomainen on velvollinen käynnistämään aktivointisuunnitelman tekemisen. Aktivointisuunnitelma laaditaan yhteistyössä asiakkaan, kunnan ja työvoimaviranomaisen kanssa.

Kunnan on tarjottava nopeammin aktiivisia vaihtoehtoja. Jos henkilö ei ole täyttänyt 25 vuotta, aktiivisten toimenpiteiden tarve on arvioitava viimeistään silloin, kun työttömyyden perusteella maksettavan toimeentulotuen kesto ylittää kuukauden. Toimenpiteiden on käynnistytävä viivytyksettä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa tukijakson alkamisesta. Jos henkilön ikä ylittää 25 vuotta, vastaavat ajanjaksot ovat kolme ja kuusi kuukautta. Työvoimaviranomaiset tekevät työnhakusuunnitelman ja seuraavat sen toteutumista määräajoin sekä ryhtyvät tehostettuihin toimiin, jos työnhakukausi ylittää puoli vuotta. Aktivointisuunnitelma on osa tätä prosessia.

Aktivointisuunnitelmassa tulee arvioida aikaisempien toimenpiteiden toteutuminen sekä suunnitella asiakkaan tarvitsemat toimenpiteet, joilla voidaan edistää ja mahdollistaa hänen työllistymistään. Yhtenä vaihtoehtona kysymykseen voivat tulla työpajojen tarjoamat kuntouttavat ja työllistämistä edistävät palvelut. Työllistämistä edistävien toimenpiteiden lisäksi aktiivitoimenpiteenä on kuntouttava työtoiminta. Erityisesti aktiivivaihtoehtoja on tarjottava niille, jotka ovat jääneet työttömyysturvan ja samalla aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen ulkopuolelle. Mikäli henkilön työ- ja toimintakyky asettaa rajoituksia aktiivitoimenpiteisiin osallistumiselle, tulee henkilö ohjata sellaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin, jotka parantavat hänen mahdollisuuksia osallistua myöhemmin aktiivitoimenpiteisiin. Aktivointisuunnitelman toteutumista on säännönmukaisesti seurattava. Se on rinnastettavissa hoidon järjestämiseen annetussa määräajassa.

3.13 Valtio vastaa aktiivikauden toimeentulokustannuksista.

Henkilön omatoimisuuden voimistamiseksi ja kunnan aktivointipäätösten vauhdittamiseksi tarvitaan taloudellisia kannusteita. Henkilön osalta aktiivitoimiin osallistuminen voi aiheuttaa kustannuksia, joten kulukorvauksen maksaminen on perusteltua. Kunnalle aiheutuvaa taloudellista taakkaa keventää se, ettei sen tarvitsisi osallistua toimeentuloturvasta aiheutuviin kustannuksiin aktiivitoimien aikana. Valtio vastaisi myös aktiivitoimien aikaisista kulukorvauksista (ylläpitokorvaus ja toimintaraha).

3.14 Kuntouttava työtoimintaa kehitetään osana työttömyysturvan aktivointikokonaisuutta siten, että toiminta parhaalla mahdollisella tavalla mahdollistaisi siirtymisen työelämään.

Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ikäraja poistetaan ja toiminnan sisältöä kehitetään vastaamaan kunkin osallistujan yksilöllisiä tarpeita. Kuntouttavan työtoimintaan liittyvän aktivointiajankohdan aikaraja (ks. perustelut kohta 3.12.) tulee yhteen sovittaa uudistettavan työttömyysturvajärjestelmän kanssa. Kuntouttava työtoiminta tulisi osaltansa edistää varhaista puuttumista silloin, kun todetaan, ettei henkilölle voida tarjota työtä tai työllistämistä edistäviä toimenpiteitä. Tässä tilanteessa henkilön työ- ja toimintakyky tulisi arvioida ohjaamalla hänet kuntouttavaan työtoimintaan. Viime si-

jassa kuntouttava työtoiminta toimisi keinona, jolla voitaisiin testata henkilön tosiasiallista työmarkkinoiden käytettävissä oloa.

Työllistymisen tehostamiseen liittyvät linjaukset

- 3.15 Työttömyyden katkaisemiseksi nopeutetaan ja systematisoidaan suunnitelmallista työnhakua sekä järjestetään sen osana tarvittavat aktiivitoimenpiteet työpaikan saamiseksi. Henkilön palvelutarpeen mukaiset palvelut ja aktiivitoimenpiteet käynnistetään viivytyksettä työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen.

Henkilön nopea työllistyminen ja työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen edellyttävät, että työllistymisedellytykset arvioidaan heti realistisesti ja suunnitelma laaditaan sen mukaisesti. Henkilön työllistymisedellytykset pyritään arvioimaan kahden viikon kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta, jolloin työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) laativat yhdessä palvelutarpeen mukaisen työnhakusuunnitelman. Välittömästi työnhakusuunnitelman laatimisen jälkeen käynnistetään suunnitelmassa mainitut palvelut ja aktiivitoimenpiteet. Henkilön työllistymisen tukemiseksi on käytettävissä koko julkisen työvoimapalvelun palveluvalikoima. Työnhakukauden alkuvaiheessa palvelussa painottuvat työnvälityspalvelut ja muut työnhakua tukevat palvelut, työkyvyn arviointi ja ammatillisen osaamisen kehittäminen. Henkilön työllistymistä tuetaan tekemällä osuvia työhönoitoja ja tarjoamalla tarvittaessa työnhakuvalmennusta.

TE-toimisto ja asiakas pitävät säännöllisesti yhteyttä työnhakusuunnitelmassa sovitulla tavalla. Yhteydenpidon tapa ja tiheys riippuvat asiakkaan palvelutarpeesta. Työttömyyden pitkittymisen syyt ja palvelutarve arvioidaan uudelleen viimeistään silloin, kun työttömyys on jatkunut yhtäjaksoisesti kolme kuukautta. Palveluja ja aktiivitoimenpiteitä tarjottaessa lähtökohtana on henkilön sijoittuminen avoimille työmarkkinoille. Tätä tavoitetta pyritään tukemaan sisällyttämällä työnhakusuunnitelmaan palveluja ja toimenpiteitä, jotka mahdollisimman nopeasti suunnitellaan ja tarvittaessa toteutetaan yhdessä potentiaalisen työnantajan kanssa (työllistymissopimus).

- 3.16 Työttömyysturva muutetaan rakenteellisesti siten, että se kannustaa hakeutumaan nopeasti työelämään eikä myöskään johda ikäsyrintään. Tämän pyrkimyksen tukena ovat tehokkaat aktiivitoimenpiteet.

Tehostettujen työvoimapalvelujen rinnalla muokataan työttömyysturvaa siten, että se kannustaa etsimään aktiivisia vaihtoehtoja. Työttömyyden pitkittyminen heikentää työllistymismahdollisuuksia. Sen takia työttömyysturvan rakennetta muutetaan siten, että se palkitsee aktiivisuudesta ja rohkaisee tehokkaaseen työn etsintään. Kotimaiset ja ulkomaiset tutkimukset osoittavat kiistattomasti sen, että työttömyysturvan rakenne vaikuttaa työttömyyskausien pituuteen. Työttömän aseman turvaamiseksi tarkoitetut säädökset voivat kääntyä häntä vastaan, jos ne ovat omiaan johtamaan työttömyyden pidentymiseen. Ongelmalliseksi ovat osoittautuneet ikääntyneiden työntekijöiden suojaksi tarkoitetut erityisjärjestelyt, koska ne ovat johtaneet siihen, että täysin työkykyiset työntekijät siirretään ennalikaisesti pois työelämästä. Pitkän työttömyysturvan sijasta tarvitaan tehokkaita työllistämistoimia ja hyvin toimivia työmarkkinoita. Tämä on yhdenmukainen myös Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman kanssa, jonka tavoitteena on muun muassa, että työvoiman tarjonta lisääntyy ja että työvoimavarat saadaan nopeasti käyttöön avoimiin työpaikkoihin.

- 3.17 Työllistymien nopeuttamiseksi työttömyysturvassa (ansio- ja perusturva) korostetaan aikaisempaa enemmän tehokasta työnhakua ja sitä tarvittaessa tukevien aktiivitoimien saumatonta kokonaisuutta. Tavoitteena on lyhentää työttömyysjaksoja.

Muutosturvasta saadut kokemukset ovat pääosin myönteisiä. Se perustuu ennen muuta siihen, että työllistämistoimiin ja tehokkaaseen työnhakuun ryhdytään jo ennen kuin henkilö on työtön eli irtisanomisen jälkeen. Tehokasta työnhakua on syytä kehittää tältä

pohjalta. Kaiken kaikkiaan ylivoimaisesti suurin osa työttömistä työllistyy kahden, kolmen ensimmäisen kuukauden aikana. Työnhakuturvaa tarvitaan kuitenkin pidemmäksi ajaksi, koska usein työn saamiseksi on tehtävä erityisjärjestelyjä tai työn saaminen lykääntyy muista syistä aktiivisesta työnhausta huolimatta. Tavoitteena on työnhakuturvan avulla auttaa henkilöä etsimään mahdollisimman hyvin osaamista ja toimintakykyä vastaavaa työtä. Jos näissä on puutteita, siihen on varauduttu tarjoamalla tarvittaessa mahdollisuus työ- ja toimintakykyä ja osaamista parantaviin aktiivitoimenpiteisiin enimmillään kahteen vuoteen asti. Työnhaku- ja aktiivikaudet voivat limittyä peräkkäin tai ne voivat vuorotella. Aktivointi voi käynnistyä heti ja jatkua työnhakujakson jälkeen, jos näyttää siltä, ettei työllistyminen onnistu ilman täydentäviä toimenpiteitä.

Työttömyysjaksojen lyhenemisen taloudellista merkitystä kuvaa se, että kolmen päivän lyhenemisestä seuraa työttömyysturvamenojen pieneneminen noin 90 miljoonalla eurolla. Vastaavasti voidaan todeta, että samalla summalla voidaan laajentaa aktivointia noin 30 000 henkilöllä 4–5 kuukauden ajaksi. Kustannustiedot sekä työttömyysturvamenoista että aktivointitoimista ovat olemassa. Epävarmuutta liittyy siihen, kuinka paljon toimenpiteiden oletetaan vaikuttavan työttömyyden keston. Useissa maissa on todettu, että työttömyysturvan kesto vaikuttaa työttömyysjakson pituuteen. Mitä pidemmälle työnhakua korvataan, sitä pidemmäksi myös keskimääräinen työttömyys venyy. Tutkimustulokset osoittavat myös, että aktivointitoimet sellaisenaan johtavat tehostuneeseen ja nopeutuneeseen työnhakuun, koska työllistyminen koetaan parempana vaihtoehtona kuin aktiivitoimiin osallistuminen. Jos aktivointiin päädytään, se lukitsee henkilön toimenpiteen ajaksi ja myönteinen vaikutus työllistymiseen näkyy vasta tämän jälkeen. Tämä osoittaa, että työttömyysturvaa ja aktivointia on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena.

- 3.18 Työttömyyden pitkittyessä tilannetta arvioidaan uudelleen ja ryhdytään tehostettuihin toimenpiteisiin. Työttömälle on pyrittävä järjestämään mahdollisuus työnhakusuunnitelmassa tarpeelliseksi katsottuihin aktiivitoimiin.

Työttömyyden pitkittyessä palvelutarve arvioidaan uudelleen viimeistään kuuden kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden kohdalla ja työttömyyden edelleen jatkuessa on viimeistään 350 työttömyyspäivän kohdalla tehtävä työnhakusuunnitelmaan toinen tarkistus. Työttömyyden pitkittyttyä aktiivitoimenpiteiden merkitys palveluissa korostuu. Henkilölle tarjotaan hänen palvelutarpeensa mukaisesti ammatillista kuntoutusta, työharjoittelua, työelämävalmennusta, työvoimakoulutusta, palkkatuetta työtä ja kuntouttavaa työtoimintaa. Henkilöiden, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille, työllistymisedellytyksiä pyritään parantamaan kehittämällä uudenlaisia toimintamalleja ja palveluja. Yhtenä esimerkkinä on työpankki, joka käynnistää henkilökohtaisen ohjelman. Siinä yhdistyy toimeentulon varmistava työ, koulutus ja kuntoutus henkilön elämäntilanteeseen sopivalla tavalla. Jos henkilön työllistymistä ei voida tukea julkisilla työvoimapalveluilla, tarjotaan kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuville tarjotaan mahdollisuuksia siirtyä julkisten työvoimapalveluiden piiriin ja sitä kautta työelämään. Työttömyyden pitkittymisen syiden edellyttäessä moniammatillista palvelua henkilö ohjataan joko työvoiman palvelukeskukseen tai moniammatillista palvelua tarjotaan muulla tavoin. Lisäksi selvitetään uutta työllistymistä edistävää toimintamallia, jossa työllistymiskynnyksen ylittämiseen voidaan kannustaa erityisillä lisillä tai ”bonuksilla”.

Työnhakusuunnitelma määrittelee työnhakijan oikeudet ja velvollisuudet aktiivitoimiin ja niiden aikana. Aktiivitoimiin osallistumalla henkilö parantaa työllistymismahdollisuuksiaan ja saa turvatun toimeentulon, mutta osallistuminen edellyttää myös ponnisteluja ja sitoo ajankäyttöä. Työttömän oikeutta aktiivitoimiin selkeytetään määrittelemällä työnhakusuunnitelmalle sitovampi luonne. Työnhakusuunnitelmassa tulee riittävän varhain varautua aktivointitoimenpiteisiin ja käynnistää ne ennen kuin ansioturvaan oikeuttava työttömyysturvakausi päättyy. Tältä osin työttömälle työnhakijalle luodaan mahdollisuus aktiivitoimenpiteisiin ottaen kuitenkin huomioon sen, että osa toimenpiteistä

edellyttää kolmannen osapuolen tekemää sitovaa päätöstä. Vastaavaa menettelyä sovelletaan myös muihin työttömiin.

- 3.19 Aktiivitoimenpiteisiin kannustetaan maksamalla aktiivikaudelta korkeampaa tukea. Aktiivituken maksetaan, kun henkilö osallistuu TE-toimiston kanssa sovittuihin tai TE-toimiston järjestämiin toimenpiteisiin.

Tarkoituksena on kannustaa henkilöitä hakeutumaan työkykyä ja osaamista parantaviin aktiivitoimiin maksamalla aktiivijalta joko työllistämishjelmallisää tai korotettua ansiopäivärahaa 200 ensimmäiseltä aktiivipäivältä. Ehdotuksessa tavoitteena on laajentaa kannusteiden piiriin tulevien määrää ja näin varmistaa mahdollisimman monen työllistymisen heti työttömyyden alkuvaiheessa.

- 3.20 Ikääntyneiden työntekijöiden työuran jatkumisen turvaamiseksi vähennetään työuran keskeyttämiseen kannustavia piirteitä ja vahvistetaan työssä jatkamisen mahdollistavia ominaisuuksia sosiaaliturvassa ja työvoimapolitiikassa.

Komitean yhtenä keskeisenä päämääränä on työuran pidentäminen. Viime vuosien aikana on havaittu, että alun perin ikääntyneen työttömän turvaksi luotu järjestelmä on saanut kokonaan toisen sovellutusmuodon. Tavoitteena oli turvata ikääntyneen työntekijän asema tarjoamalla hänelle mahdollisuus pysyttäytyä työttömyyden ajan sosiaaliturvan piirissä ilman aikarajoitusta. Käytännössä se on johtanut siihen, että ikääntyneet työntekijät on irtisanottu ”putkeen” henkilöstövähennysten yhteydessä. Monet tällaisen saneerauksen kohteiksi joutuneista ovat kokeneet sen koko työuran merkitystä alentavana ratkaisuna. Mikäli sosiaaliturva ei olisi tällaiseen ratkaisuun kannustanut, suurin osa näistä työntekijöistä olisi jatkanut työelämässä.

Osoituksena tästä on muutos, joka on seurannut ikärajan korotusta. Kun ikärajaa eli ”putken suuta” on nostettu, työttömyys on vastaavasti siirtynyt eteenpäin. Esimerkiksi vuoden 1997 ikärajan noston jälkeen noston kohteina olleiden 53–54 -vuotiaiden työttömyysriski pieneni, työttömyysjaksot lyhenivät ja työttömyys päättyi useammin työllistymiseen. Työttömyysriski vastasi tämän jälkeen suunnilleen edeltävän ikäluokan 50–52 -vuotiaiden riskiä. Ikärajan noston arvioitiin johtaneen yksityisellä sektorilla 100 miljoonan euron työttömyyspäivärahan säästöön jokaista ikäkohorttia kohden.

Tämän kysymyksen punnintaa juuri nyt värittää voimakkaasti talouden taantuma, mikä näkyy lomautusten ja työttömyyden kasvuna. Ilmeistä kuitenkin on, että lähivuosina työvoiman niukkuus uhkaa talouden kasvua. Sen takia on etsittävä jo tässä vaiheessa keinoja turvata ikääntyneiden työntekijöiden asema työmarkkinoilla. Tulevaisuudessa ei voida jatkaa tätä työvoimaa tuhlailevaa tapaa, joka nostaa tarpeettomasti sosiaalimenoja ja pienentää verotuloja.

- 3.21 Tavoitteena on, että työttömyyden perusteella työelämästä pysyvästi poistumisen mahdollistava ikä nousee. Työvoimaa vähennettäessä ikääntyneiden irtisanomista tulee välttää mahdollisimman pitkälle. Mikäli siihen päädytään, työnantajan on yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa etsittävä tilalle korvaavia työmahdollisuuksia. Sopeutumiskeinoina voidaan käyttää esim. koulutusta tai pysyvää palkkatukea. Kriisipaikkakunnille myönnettävää tukea määriteltäessä on otettava huomioon ikääntyneiden työntekijöiden mahdollisuus työllistyä. Sellaisille työnhakijoille, joiden työttömyyskausi päättyy ja jotka olisivat olleet oikeutettuja lisäpäiviin eikä työtä ole löytynyt ansioturvakauden aikana, kunnan on järjestettävä työssäoloehdon ja samalla ansioturvan jatkuvuuden varmistava täyttävä työ.

Ikääntyneiden työntekijöiden asemaa koskevat toimet on ajoitettava talouden ja työmarkkinoiden tilaan sopivalla tavalla. Suuret ikäluokat ovat lähestymässä vanhuuseläkeikää ja työuran pidentämiseen olisi sen perusteella jo tässä vaiheessa tarvetta. Talouden taantuma, jonka luonteesta vallitsee epätietoisuutta, korostaa varovaista menet-

telyä puututtaessa lisäpäiväoikeuteen. Tämän vuoksi lisäpäiväraha-oikeuden ikärajaa nostetaan yhdellä vuodella vuoden 2011 alusta.

Tarkoituksena ei siis ole heikentää ikääntyneiden työntekijöiden asemaa, vaan ennen kaikkea parantaa ja tehostaa niitä toimenpiteitä, jotka varmistavat työn jatkumisen ja tukevat henkilön työhön paluuta siinä tapauksessa, että työsuhde on katkennut. Ikääntyneiden työntekijöiden asema työmarkkinoilla on viime vuosina parantunut. Muutosta kuvaa se, että vuonna 2000 kaikista työmarkkinoille välitetyistä työttömistä työnhakijoista oli 3,2 %:a yli 55-vuotiaita. Vastaava luku oli vuoden 2008 puolivuositilastossa 10,3 %:a. Mutta edelleen ikääntyneen työntekijän on muita vaikeampi löytää työtä ja talouden taantuma vaikeuttaa sitä edelleen. Sen takia on ryhdyttävä järjestelmällisiin toimenpiteisiin ikääntyneiden työttömien työmarkkinatilanteen parantamiseksi.

Monien työnantajien noudattama tapa pidättyä irtisanomasta pitkään työssä olleita tulee omaksua yleiseksi tavaksi työelämässä. Työllistämistoimenpiteiden puolella on aikaisempaa enemmän painotettava ikääntyneiden työttömien työnhakijoiden tukitoimia. Koulutusratkaisuja on kehitettävä siten, että ne tarjoavat oikein mitoitettun sopimusopastuksen tai -koulutuksen uuteen työpaikkaan.

Niiden ikääntyneiden työntekijöiden aseman turvaamiseksi, jotka tulevat työttömiksi eivätkä onnistu saamaan työtä, säilytetään laissa jo oleva velvoite, jonka mukaan kunnan on järjestettävä työtä siten, että vähintään työssäoloehto täyttyy, jolloin ansiosidonnainen työttömyysturva jatkuu työn loputtua entisen tasoisena. Kustannuksista vastaa osittain valtio. Tähän on päädytty jo aikaisemmin, kun niin sanotun työttömyysputken alkua siirrettiin. Näin haluttiin varmistaa toimeentulo niille, jotka eivät päässeet enää uusien määräysten mukaiseen putkeen. Määrä on jäänyt pieneksi, korkeimmillaan se on ollut lähellä 700:aa ja laskenut siitä 160:een. Määrän vähäisyys osoittaa omalta osaltaan sen, että putken siirryttyä on ikääntyneiden työntekijöiden työmarkkina-asema parantunut. Tätä toimintamallia on kehitettävä edelleen siten, että henkilölle löytyy työmarkkinoilta hänen ammattitaitoaan mahdollisimman hyvin vastaavaa työtä. Yhtenä mahdollisuutena on kunnan yhteistyö edellä mainitun työpankin kanssa.

- 3.22 Työttömyysturvan selkeyttämiseksi työssäoloehdon ja paluuehdon pituus yhdenmukaistetaan. Työttömyysturvan tarkoituksena on tarjota vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle henkilölle kohtuullinen aika työn etsimiseen.

Työssäoloehdon ja paluuehdon on perusteltua olla yhtä pitkät. Jälkimmäinen on nykyisin 8 kuukautta ja ensin mainittu 10 kuukautta. Työmarkkinajärjestöjen ratkaisussa esitetään yhteiseksi kaudeksi 8 kuukautta. Suomessa työttömyysturvan kesto ei ole sidottu työhistorian pituuteen kuten monessa muussa maassa, joissa on menetelty siten, että vastikään työmarkkinoille tulleiden työttömyysturva on lyhyempi ja pitkän työuran tehneiden työttömyysturva on selvästi muita pidempi. Tällaisia vaihtoehtoja on Suomessakin ollut esillä työttömyysturvasta keskusteltaessa. Se merkitsisi käytännössä työssäoloehdon ja työttömyysturvan keston porrastamista. Menettely tekee hallinnosta raskaamman. Suomessa pitkä työhistoria tuottaa paremman työttömyysturvan tason.

4. Kannustava sosiaaliturva

- 4.1 Elatussuhteen korjaamiseen pyritään poistamalla esteitä myös vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen tieltä. Työkyvyn erilaisuus otetaan aikaisempaa monimuotoisemmin huomioon. Osatyökykyisten toimeentulon turvaamiseksi kehitetään edelleen osakorvauksia ja vammaistukia.

Tavoitteena on vähentää työnantajille osatyökykyisten työnhakijoiden palkkaamisesta mahdollisesti aiheutuvaa kustannusrasitusta ja siten vähentää osatyökykyisten työnhakijoiden työllistymiseen liittyviä esteitä. Ongelma koskee osittain sosiaaliturvaetuksia,

joiden on johdonmukaisesti rohkaistava työn tekemiseen, sekä osittain rahoitusta, johon ei saa liittyä piirteitä, jotka estävät osatyökykyisten henkilöiden palkkaamisen.

Työkyvyttömyyseläkkeiden maksujärjestelmää muuttamalla voidaan tukea tavoitteen toteutumista. Työkyvyttömyyseläkemaksun määräytymisperusteita tulee muuttaa yksityisellä ja julkisella sektorilla siten, että vajaakuntoisena työllistyneiden työkyvyttömyyseläkemaksut määräytyvät kaikille työnantajille keskimääräisen työkyvyttömyyseläkemenon perusteella.

Työnantajille osatyökykyisten työntekijöiden sairastelusta aiheutuvien sairausajan palkkakustannusten tasaamista kaikkien työnantajien kesken tulisi selvittää. Sairausvakuutus- ja työsopimuslainsäädännössä ei ole otettu huomioon osalle pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten työllistämistä työnantajille mahdollisesti aiheutuvaa kustannusriskiä (sairausajan palkkakustannukset omavastuuajalta ja sairauspäivärahan ylittävät sopimusperusteiset palkkakustannukset).

Osatyökykyisten, työkyvyttömyysuhanalaisten ja kuntoutujien työllistymisen edistämiseksi tulisi myös hyödyntää yrityksiä, säätiöitä ja yhdistyksiä, joiden toiminta perustuu laajoihin verkostoihin, kokoamalla suuria määriä yrityksiä yhteen. Näiden toimijoiden toimintaa voitaisiin hyödyntää uusien työpaikkojen ja työkokeilupaiikkojen synnyttämisessä. Työkokeilupaiikkojen synnyttämiselle tarkoitetaan uudenlaisten ja toisaalta ns. tavallisten työtehtävien avaamista mainituille ryhmille.

Työkyvyn vajuus voidaan ottaa monella eri tavalla huomioon sekä sosiaaliturvaetuukissa että työvoimatukena. Osasairauspäiväraha ja osatyökyvyttömyyseläke mahdollistavat työskentelyn osa-aikaisesti siten, että toimeentuloturva korvaa osan työkyvyn menetyksestä.

Osasairauspäivärahan 60 päivän omavastuu-aikaa lyhennetään siten, että osasairauspäiväraha voi alkaa samasta ajankohdasta kuin sairauspäivärahakin (1+9 päivää).

Osatyökyvyttömyyseläke on osoittautunut yhdeksi keinoksi lisätä suomalaisten työurien pituutta. Osatyökyvyttömyyseläke eläkeuotona lykkää täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Toisaalta osatyökyvyttömyyseläke voi myös toimia portaana takaisin työelämään täyden työkyvyttömyyseläkkeen jälkeen. Nykyisin työeläke voidaan myöntää osatyökyvyttömyyseläkkeenä tilanteessa, jossa henkilön työkyky on alentunut sairauden, vian tai vamman takia vähintään 2/5 ja henkilö siirtyy työhön, jonka ansiot ovat enintään 60 prosenttia edeltävästä vakiintuneesta ansiotasosta. Kansaneläkeläissa ei ole tällaista mahdollisuutta. Jos työeläke myönnetään osatyökyvyttömyyseläkkeenä ja hakijalla olisi oikeus myös kansaneläkkeeseen, joudutaan hakijalle yleensä antamaan kansaneläkkeestä hylkäävä päätös. Hakijoiden eläketurva jää siten vajaaksi. Osatyökyvyttömyyseläkejärjestelmän toimivuus edellyttää, että henkilölle löytyy sellainen osa-aikainen työsuhde, jossa hän voi terveydentilansa huomioon ottaen jatkaa työskentelyä.

Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen mukaan noin puolella nykyisistä osatyökyvyttömyyseläkkeen saajista olisi oikeus myös kansaneläkkeeseen. Mahdollisuus myöntää kansaneläke osatyökyvyttömyyseläkkeenä työeläkkeen lisäksi täydentäisi siten näiden eläkkeenhakijoiden ja -saajien taloudellista asemaa edellyttäen, että sopivia osa-aikatöitä on tarjolla. Osatyökyvyttömyyseläkkeen alkamisajankohdasta tulisi myös sääntää. Työeläkkeenä osatyökyvyttömyyseläke voi alkaa myös ilman sairauspäivärahakautta. Tämän vuoksi osatyökyvyttömyyseläkejärjestelmän laajentamista kansaneläkkeeseen tulisi selvittää.

Myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisen esteitä poistetaan ensi vaiheessa siten, että eläkkeen lepäämään jättämisestä koskevaa tuloajaa tarkistetaan, lepäämään jättäminen mahdollistetaan myös työeläkkeissä sekä yhdenmukaistetaan asiakokonaisuuteen liittyvät tulo- ja aikarajat.

Vammaistuki korvaa vammaisuudesta aiheutuvaa haittaa, ja vammaisten työllistymistuki puolestaan korvaa työnantajalle vammaisen työntekijän työkyvyn vajauksesta aiheutuvia kustannuksia. Toimenpiteiden monipuolisuudesta huolimatta tuki ei aina parhaalla tavalla auta vammaista elämäntilanteiden hallinnassa. Erityisesti sellaiset henkilöt, joiden työkyvyn vajaus tai työmarkkinavaikeus ei ole lääketieteellisesti osoitettavissa, jäävät väliinputoajiksi. Silloin kun kysymys on työvoimaan kuuluvasta henkilöstä, työvoima- ja sosiaaliviranomaisten tulisi voida nykyistä joustavammin määritellä osittaiseen työllistymiseen johtavien tukitoimien tarve. Kyseessä voisi olla ns. in-work-benefit tyyppinen etuus, jonka alennetun työkyvyn omaava saisi työssäkäynnin yhteydessä.

- 4.2 Sairauspäivärahan enimmäiskestoja koskevat säännökset tulee tarkistaa siten, että ne eivät muodostu esteeksi osatyökykyisten työllistymiselle.

Työkyvyttömyyseläkettä edeltää yleensä noin vuoden sairauspäivärahaa, jolloin sairauspäivärahaa on maksettu enimmäismäärä. Jotta henkilö saisi uudelleen oikeuden sairauspäivärahaan saman sairauden perusteella, hänen tulee olla työkykyinen vuoden ajan. Tämä saattaa vähentää halukkuutta siirtyä työelämään, jos sairauden uusiminen on todennäköisesti alle vuoden kuluessa.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä palaamisen helpottamiseksi tulisi mahdollistaa sairauspäivärahan myöntäminen kuntoutustuelta tai työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön palaavalle henkilölle, vaikka sairauspäivärahan enimmäismäärä olisi käytetty ennen eläkkeelle jääntä.

- 4.3 Eläkkeissä valmistellaan lisäksi muita muutoksia, jotka tähtäävät eläkeiän kohoamiseen.

Sellaiset sosiaaliturvan muodot, jotka mahdollistavat työstä luopumisen ilman selvää työn tai työkyvyn menetystä tahi koulutus- tai perhepoliittista syytä, ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. Osa-aikaeläkkeen alkuperäisenä tarkoituksena oli pidentää työraajaa tarjoamalla mahdollisuus asteittaiseen vetäytymiseen työmarkkinoilta. Sen oletettiin hidastavan kokoaikaeläkkeelle siirtymistä. Näin onkin tapahtunut, mutta käytäntö myös on saanut useissa tapauksissa toisen muodon. Sen takia on perusteltua, että ikärajaa nostetaan ja muutetaan eläkkeen karttumahtoja.

- 4.4 Työmarkkinatuessa puolison ja vanhempien tulojen huomioon ottamisesta luovutaan. Tarveharkinnasta luopuminen mahdollistaisi myös, että työttömyysaikainen perusturvajärjestelmä muodostuisi yhdestä etuudesta, työmarkkinatuesta.

Työmarkkinatuki on ainoa syyperusteinen vähimmäisturvaetus, johon on liitetty tarveharkinta. Työmarkkinatuen sidonnaisuus puolison tuloihin johtaa siihen, että työn vastaanottaminen silloin, kun molemmat puoliset ovat työmarkkinatuella, pienentää perheen muita tuloja. Tuloharkinnan poistaminen on muutenkin johdonmukaista pyrittäessä yksilökohtaisiin etuihin. Tarveharkinnasta luopuminen purkaisi nykyisin siitä aiheutuvia pahoja kannustinongelmia. Muutos vähentäisi myös mahdollisuuksia toteuttaa sosiaaliturvasuunnittelua ja vähentäisi sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Tarveharkinnasta luopuminen vähentäisi niin viranomaisille (Kela ja muutoksenhakuviranomaiset) kuin etuuden hakijallekin perhesuhteiden selvittelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Perustuslakivaliokunta on aikanaan asiaa käsitellessään todennut, että työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen vuoksi ei ole vaivatta sopusoinnussa perusoikeuksien yksilöllisen luonteen vuoksi (PeVL 46/2002 vp). Tuloharkinnan poistaminen on johdonmukaista pyrittäessä yksilökohtaisiin etuihin. Työmarkkinatuen tarveharkinnasta luopuminen mahdollistaisi työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistamisen (ks. kohta 5.9.).

Lisäksi tuloharkinta kohdistuu useammin naisiin siitä huolimatta, että työmarkkinatuen saajista enemmistö on miehiä. Vuonna 2006 työmarkkinatukea maksettiin 114 981 henkilölle, joista naisten osuus oli 45 prosenttia. Puolison tulojen vuoksi alennettua työmarkkinatukea saavista naisten osuus oli 71 prosenttia ja puolison tulojen vuoksi tukea saamatta jääneistä 86 prosenttia oli naisia. Tarveharkinnan on todettu kohdentuvan voimakkaammin lapsiperheisiin kuin lapsettomiin perheisiin. Tarveharkinnasta luopuminen lisäsi myös sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Vanhempien tulojen perusteella alennettua työmarkkinatukea maksettiin alennettuna vähän yli 12 000 henkilölle. Samassa taloudessa asuvien vanhempien tulot vaikuttavat samassa taloudessa asuvan työmarkkinatuensaajan etuuteen iästä riippumatta, mutta tuloraja on korkeampi alle 18-vuotiaiden huollettavien osalta. Tämän vuoksi vanhemmat voivat joutua elatusvastuuseen myös täysi-ikäisten lasten elatuksesta. Säännös voi johtaa erilaisiin asumisjärjestelyihin, joiden avulla estetään etuuden alentaminen. Järjestelmä lisää merkittävästi myös niin asiakkaiden kuin viranomaisten hallinnollista taakkaa sekä monimutkaistaa järjestelmää.

Kelan arvion mukaan tarveharkinnasta luopuminen lisäsi työmarkkinatukimenoja arviolta noin 23 miljoonaa euroa (brutto) ja vanhempien tulojen huomioon ottamisesta luopuminen lisäsi menoja arviolta noin 7 miljoonaa euroa. Tarveharkinnan poistamisella ei olisi merkittävää vaikutusta asumistuki- tai toimeentulotukimenoihin, koska perheen tulotaso useimmissa tapauksissa ylittää ne rajat, jotka oikeuttaisivat asumistukeen ja tai toimeentulotukeen.

- 4.5 Perusturvaa kehitetään niin, että työn vastaanottaminen ja lisätulojen hankkiminen aina kannattavat.

Työmarkkinatukea ja asumistukea saavan osalta verotuksen ja tukien yhteensovituksen yhteisvaikutuksena efektiivinen rajaveroaste nousee pienistä ansiotuloista niin korkeaksi, ettei osa-aikaisella ja tilapäisellä työllä pysty sanottavasti parantamaan taloudellista tilannetta. Sovittelun työmarkkinatuen sovitteluprosentin alentaminen parantaisi osa-aikaisen työnteon kannustimia, mutta samalla heikentäisi tuensaajan kannustinta siirtä kokoaikaiseen työhön.

Tilapäinen tai osa-aikainen työ voisi olla ensimmäinen askel työelämään monelle pitkään työttömänä olleelle tai ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevalle jo senkin vuoksi, että työnantajat vieroksuvat ilman työkokemusta olevia. Niinpä työmarkkinatuen sovitteluprosentin alentaminen voi olla yksi osa kannustimia parantavaa uudistuskokonaisuutta, mikäli samalla muulla sosiaaliturvan mitoituksella varmistetaan, että siirtyminen sovitellulla työmarkkinatuella tuetusta osapäivätyöstä kokoaikaiseen työhön on aina riittävän kannattavaa.

Soviteltu työttömyysturva ei ole tarkoitettu pysyväksi toimeentulon perustaksi. Kokoaikaisen työn houkuttavuuteen voidaan sosiaaliturvan mitoituksen lisäksi vaikuttaa edellyttämällä, että työvoimaviranomaiset tarjoavat sovitellun päivärahan tai työmarkkinatuen piirissä oleville kokoaikatyötä aina kun sitä on tarjolla.

On myös syytä selvittää toimenpiteitä, joilla voitaisiin yksinkertaistaa soviteltua työttömyysturvaa. Osa-aikaisuuden määrittelyyn liittyvä yksityiskohtainen työaikaseuranta on omiaan lisäämään hallinnollista kuormaa ja jähmettämään työnhakua. Joustavuuden lisääminen esimerkiksi siten, että osa-aikaisuus arvioidaan tiettyyn rajaan asti ansioiden perusteella ilman erillistä työaikaseurantaa, vähentäisi byrokratiaa ja parantaisi työtilaisuuksiin tarttumista.

- 4.6 Palkansaajamaksujen huomioon ottaminen vakinaistetaan siten, että vähennyksen määrä on 60 prosenttia työttömyysvakuutusmaksun, työeläkemaksun ja sairausvakuutuksen päivärahanmaksun yhteismäärästä.

Työeläke- ja työttömyysturvan rahoitusta muutettiin 1990-luvun alussa siten, että etuuk-sien rahoitusvastuuta siirrettiin vakuutetuille. Vuodesta 2006 lähtien on näiden maksu- jen lisäksi peritty sairausvakuutuksen päivärahamaksua.

Työtekijän eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ansiotasoa alenta- va vaikutus on huomioitu myös ansiotulojen perusteella määräytyvien muiden etuuksien määrää laskettaessa. Sen sijaan sairausvakuutuksen päivärahamaksun alentavaa vaiku- tusta ei muissa etuuksissa ole huomioitu. Tehtävästä vähennyksestä ja sen kulloisestakin määrästä on vuodesta 1993 lukien säädetty vuosittain erillislailla. Tehdyn vähennyksen määrä on vaihdellut 1,5 prosentista noin 5 prosenttiin. Vuonna 2009 tehtävän vähen- nyksen määrä on 4,5 prosenttia. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti todennut, että päivärahojen määräytymisperusteista tulisi säätää pysyvällä lainsäädännöllä ja että järjestelmän läpinäkyvyyden vuoksi poikkeussäännöksistä tulisi luopua. Valiokunta ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä sitä, että vähennys päivärahoissa tai muissa etuuksissa olisi palkansaajan maksamia maksuja suurempi.

Vuonna 2009 maksujen yhteismäärä on 5,20 prosenttia, jolloin alle 53-vuotiaiden työ- eläkemaksun suuruus on 4,30 prosenttia, työttömyysvakuutusmaksun 0,20 prosenttia ja sairausvakuutuksen päivärahamaksun 0,7 prosenttia. Työttömyysvakuutusmaksun ja sairausvakuutuksen päivärahamaksun arvioidaan nykyisillä talousoletuksilla pitkällä aikavälillä pysyvän lähes nykyisellä tasolla, sen sijaan työntekijän työeläkemaksun arvioidaan nouseva korkeimmillaan 6,5 prosenttiin vuonna 2030.

Vähennyksen määrä, 60 prosenttia työttömyysvakuutusmaksun, työeläkemaksun ja sai- rausvakuutuksen päivärahanmaksun yhteismäärästä, alentaa sairausvakuutuksen päivä- rahoja sekä kuntoutusrahoja arviolta vuositasolla yhteensä 51 miljoonaa euroa ja työt- tömyysturvan päivärahamenoja 35 miljoonaa euroa. Päivärahamenot rahoitetaan työn- antajien ja vakuutettujen maksuilla. Sairausvakuutuksen työnantajien ja vakuutettujen maksuissa vaikutus on molemmissa 0,03 prosenttiyksikköä. Myös työttömyysturvan osal- ta maksuvaikutus on työnantajille ja vakuutetuille 0,03 prosenttiyksikköä. Vähennyksen määrällä ei ole vaikutusta valtion rahoitukseen.

Maksujen verovähennyskelpoisuus alentaa palkansaajien nettomääräistä maksurasitus- ta. Valtiovarainministeriössä tehtyjen laskelmien mukaan maksujen nettomääräinen maksurasitus on noin 60 prosenttia keskipalkkaisilla (1875–2917 e/kk). Tämän vuoksi on perusteltua, että verotus otetaan huomioon päivärahamaksuja vastaavan vähennyk- sen suuruutta arvioitaessa.

- 4.7 Yleinen ansiotulojen verotuksen keventäminen parantaa osaltaan työnteon kannustimia ja si- ten tukee sosiaaliturvauudistuksen tavoitteita. Kannustimien kannalta on erityisen perusteltua ulottaa kevennykset myös pieniä palkka- ja yrittäjätuloja saaville kehittämällä verosta tehtä- vää työtulovähennystä.

Yleinen veropolitiikka ei kuulu SATA-komitean toimeksiantoon, mutta ansiotulojen ve- rotuksen yleisellä keventämisellä kaikissa tuloluokissa on työnteon kannustimia pa- rantava vaikutus, joten se tukee osaltaan sosiaaliturvauudistuksen kannustavuusta- voitteita.

Verosta tehtävän työtulovähennyksen käyttö mahdollistaa veronkevennysten ulottami- sen myös pieniä palkka- ja yrittäjätuloja saaville, mikä on erityisen perusteltua kan- nustamisen näkökulmasta. Työtulovähennyksen avulla on myös mahdollista kohdistaa verotulojen menetykset valtiolle, mikä turvaa kuntien veropohjaa, samalla kun vero- tusta kevennetään.

Työikäisille kohdistuviin tulonsiirtoihin ei lähtökohtaisesti tule suunnata sellaisia verovähennyksiä, jotka heikentävät työn tekemisen taloudellisia kannustimia. Verotuksen kannustavuuden turvaamiseksi esimerkiksi valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen eläketulovähennykset tehdään vain eläketulon perusteella.

Perusvähennyksen maltillinen korottaminen on mahdollista kannustavan sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä. Perusvähennyksen korottaminen 1 480 eurosta 2 000 euroon pienentäisi verotuottoja 130 miljoonaa euroa. Korotus heikentäisi osaltaan työn tekemisen kannustimia, joten muilla verotukseen ja sosiaaliturvaan tehtävillä muutoksilla on varmistettava kannustimien paraneminen tästä huolimatta.

Invalidivähennyksen tarpeellisuutta ja perusteluita on syytä arvioida sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä.

- 4.8 Lasten varhaisvuosien kasvuedellytyksiä parannetaan panostamalla erityisesti varhaisvaiheen hoidon tukemiseen yhtenäistämällä päivärahan tasoa ja korottamalla kotihoidon tuen perusosa vähimmäispäivärahan tasolle alle puolitoistavuotiaan lapsen osalta sekä korottamalla alle kolme vuotiaan lapsen sisarkorotuksia.

Perheen perustaminen kaikkine kustannuksineen on nuorille pareille merkittävä taloudellinen haaste. Suomalainen perhepolitiikka on pyrkinyt keventämään tätä elämänvaihetta useilla toimilla, jotka takaavat toimeentulon jatkuvuuden ja mahdollistavat valinnan kotihoidon ja päivähoidon välillä. Vanhempainpäivärahaan on eri vaiheissa tehtyjen uudistusten seurauksena muodostunut useita portaita, jotka hämärtävät tuen tarkoitusta. Tästä syystä on perusteltua yksinkertaistaa etuusrakennetta määrittelemällä korotetun äitiyspäivärahauden jälkeinen tuki yhtenäisesti lähtökohtana 75 prosenttia korvaustaso, johon sovelletaan yhtä alenemataitetta. Muutos lisäisi päivärahamenoja arviolta 35 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaisi työnantajien sairausvakuutusmaksun sekä palkansaajien ja yrittäjien päivärahanmaksun korottamista 0,2 prosenttiyksiköllä.

Lasten kotihoidon tuen taso on korotuksista huolimatta jäänyt jälkeen vähimmäispäivärahan tasosta. Monet vanhemmista haluaisivat hoitaa lasta kotona, kunnes lapsen kyky liikkua ja ilmaista itseään on riittävästi kehittynyt. Tästä syystä esitetään, että alle puolitoistavuotiaasta lapsesta maksettava kotihoidon tuki korotetaan vähimmäispäivärahan tasolle. Kahden tai useamman alle kouluikäisen lapsen hoitamiselle kotona on perusteltua ohjata enemmän tukea. Siitä syystä ehdotetaan myös sisarkorotuksen nostamista. Kotihoidon tuen perusosan korottaminen vanhempainetuuksien vähimmäismääräisen päivärahan tasoa vastaavaksi (noin 551 €/kk) lisäisi kotihoidon tuen kustannuksia 53 miljoonaa euroa, josta laskennallinen valtionosuus on 18,5 miljoonaa euroa. Kotihoidon tuen alle 3-vuotiaan sisarkorotuksen (94,09 €/kk) korottaminen 10 euroa lisäisi kotihoidon tuen etuusmenoja 0,6 miljoonaa eurolla ja 50 euron korotus merkitsisi vastaavasti noin 3,0 miljoonan euron korotusta.

- 4.9 Työn, opiskelun ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamiseksi ja lasten saantiin liittyvien ongelmien vähentämiseksi ja ensisynnyttäjien iän alentamiseksi parannetaan opiskelevien lapsiperheiden taloudellista asemaa.

Ensisynnyttäjien ikä on kohonnut vuosi vuodelta. Osittain syynä ovat elämänarvojen muutokset ja osittain myös opiskelun yleistymisen ja opiskeluaikojen pidentymisen. Samaan suuntaan vaikuttaa työelämässä vallitseva käytäntö, jossa nuoriin suhtaudutaan varauksella mahdollisten lasten saamisesta työnantajille seuraavien kustannusten takia. Perhepoliittisia tukia kehittämällä on mahdollista varhenta perheen perustamista ja samalla ensisynnytyksiä.

Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomessa pienten lasten vanhemmat jäävät usein kokoaikaisesti kotiin hoitamaan lapsia ja osa-aikainen työnteko on harvinaista. Tämä selittyy osaltaan sillä, että Suomen työmarkkinoilla on perinteisesti ollut suhteessa vähän

osa-aikaisia työpaikkoja muihin Pohjoismaihin verrattuna. Mutta osaltaan syynä on Suomen sosiaaliturvan rakenteissa. Osa-aikatyön ottaminen ja lapsen osa-aikaiseen päivähoidon laittaminen johtaa etuuksien pienenemiseen 314 euron kotihoidontuen (1.1.2009 alkaen) vaihtuessa 70 euron osittaiseen hoitorahaan sekä yleensä myös menojen kasvuun päivähoidomaksun myötä. Hallitusohjelman mukaan osittaisen hoitorahan määrä nousee 90 euroon ja laajenee koskemaan myös yrittäjiä vuoden 2010 alusta. Etuuksien pieneneminen ja osapäivähoidomaksut synnyttävät perheelle usein jopa yli 400 euron menetyksen käytettävissä oleviin tuloihin kuukaudessa, mikäli vanhempi siirtyy kotihoidontuelta osa-aikatyöhön. Osittaisen hoitorahan korottaminen alentaisi tätä kannustinloukkua ja tekisi osa-aikatyön houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi suhteessa kotihoidontukeen pienten lasten vanhemmille. Työllisyyden parantuminen pienten lasten vanhemmilla parantaisi heidän taloudellista asemaansa, lisäisi työn tarjontaa ja edesauttaisi työelämään kiinnittymistä sekä ammattitaidon ylläpitämistä pienten lasten vanhempien keskuudessa.

Opetusministeriön asettamassa työryhmässä selvitetään parhaillaan mahdollisia toimenpiteitä lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentulon parantamiseksi. Tässä yhteydessä tulee arvioitavaksi muun muassa opintorahan huoltajakorotuksen käyttöönotto ja alaikäisiä lapsia huoltavien opiskelijavanhempien opintolainan kehittämistarpeet. Työryhmän määräaika päättyy huhtikuussa 2009.

- 4.10 Vaikeissa oloissa olevien lasten ja nuorten aseman parantamiseksi käynnistetään ohjelma, joka tähtää syrjäytymiseen lapsuus- ja nuoruusvuosina johtavien prosessien katkaisemiseen.

On tunnettua, että sosiaalisilla ongelmilla on taipumus muodostua ylisukupolisiksi. Suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia on ollut se, että moneen muuhun maahan verrattuna sosiaalinen determinismi on onnistuttu pitämään kohtuullisella tasolla. On kuitenkin perusteita olettaa, että yhteiskunnan muuntuminen yhä pidemmälle tiedon ja osaamisen yhteiskunnaksi jättää osan lapsista ja nuorista sivuun myönteisistä kehitysmahdollisuuksista. Tämän estämiseksi on käynnistetty useita hankkeita ja kokeiluita ja niistä on sinänsä saatu myönteisiä tuloksia. Aineksia muutoksen hallitsemiseksi on olemassa, mutta niitä ei ole koottu pitkäjänteiseksi toimintaohjelmaksi, johon relevantit tahot olisivat aidosti sitoutuneet. Tämä puute näkyy yhä selvemmin siinä, että osa nuorista jää sivuun koulutuksesta ja työelämästä, mistä tulee heille tuhoisa ja yhteiskunnalle kallis ratkaisu. Käynnissä oleva lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma on yksi vastaus tähän ongelmaan. Sen perusteella on arvioitava lisätoimenpiteiden tarve.

5. Hallinnon ja lainsäädännön selkeyttäminen

- 5.1 Asiakkaan aseman parantamiseksi toteutetaan yhden asioinnin periaate kokoamalla sosiaaliturvapalvelut tiiviiksi kokonaisuudeksi eli sosiaaliturvan palveluverkoksi.

Monien ihmisen olosuhteita kuvaavien kriteereiden lisäksi julkisten ja yksityisoikeudellisten sekä valtakunnallisten ja kunnallisten toimeenpanoyksiköiden takia on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että asioiden käsittely sujuu joutuisasti eikä asiakas joudu toistuvasti selvittämään samoja asioita eri viranomaisille.

Sosiaaliturvapalvelut liitetään tiiviiksi kokonaisuudeksi, sosiaaliturvan palveluverkoksi. Valtakunnallisen palveluverkon toteuttamisessa hyödynnetään olemassa olevia Kelan ja kunnallisia palveluverkkoja. Tämän toteutus edellyttää, että varmistetaan eri toimijoiden tietojärjestelmien yhteensopivuus. Palveluverkon fyysiset toimipisteet ratkaistaan yhteispalvelusopimuksissa.

Jokainen toimija on edelleen oman toimintansa asiantuntijatyön tuottaja, eikä toimivaltuuksia muuteta. Asiakkailta tulee olla selkeä kuva ja mahdollisuus yhden asiointipaikan avulla liikkeelle lähtevään sosiaaliturvan prosessiin.

5.2 Toteutetaan käsittelytakuu etuusasian ensikäsittelyssä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsittelystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain mukaan turvattavaksi lailla.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Vireillä on hallintolain uudistamista tältä osin koskevia suunnitelmia, jotka koskevat eräiden oikeussuojakeinojen (kiirehtimisvaatimus, viivästysvalitus jne.) tuomista lainsäädäntöön (oikeusministeriön hallintolainkäyttötoimikunta, passiivisuustyöryhmä). Hallintolakiin kirjattaisiin ehdotuksen mukaan myös kohtuullisen käsittelyajan asettamisvaatimus. Tarkoin määriteltyä käsittelyaikaa ei tähän sisälly.

Nykyiseen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön on kirjattu joitakin määräaikoja sille, missä ajassa asia tulee käsitellä. Terveys- ja terveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn turvaamista koskevat kansanterveyslain (66/1972) ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) muutokset tulivat voimaan maaliskuun alussa 2005. Vanhusten sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin pääsyä koskeva sosiaalihuoltolain muutos siihen liittyvine määräaikoineen tuli voimaan maaliskuun alussa 2006. Vuoden 2008 alussa voimaan tulleeseen lastensuojelulain (417/2007) sisältyy niin ikään eräitä määräaikoja. Toimeentulotukilakiin (1412/1997) lisättiin määräajat hakemuksen käsittelylle vuoden 2008 alussa.

Etuuslainsäädäntöön ei sisälly vastaavanlaisia säännöksiä. Lainsäädäntö sisältää eräitä viivästysajalta maksettavaa viivästyskorotusta koskevia säännöksiä eläke- ja vammaisuuksissa.

Asiakkaan kannalta olisi selkeää, että myös etuuslainsäädäntöön tuotaisiin vastaavanlaiset määräajat kuin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön on kirjattu eli ns. käsittelytakuu ainakin siltä osin kuin kyse on perustoimeentuloturvan kannalta tärkeistä etuuksista, kuten työttömyysturva, asumistuki ja opintotuki. Tällainen määräaika koskisi kaikkia toimijoita eli työttömyysturvassa työttömyyskassoja ja opintotuessa opintotukilautakuntia. Käsittelytakuun laajentamisen tarkoituksenmukaisuus muihin etuuksiin tulisi päättää erikseen.

Asiakkaan kannalta olennaista on kokonaiskäsittelyaika, jonka pituuteen olennaisesti vaikuttaa muiden kokonaisprosessia nopeuttavien toimenpiteiden toteutuminen. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyvät uudistukset sekä eräät etuusjärjestelmien (esim. työttömyysturva ja asumistuki) liittyvät yksinkertaistamis- ja selkeyttämistavoitteet.

5.3 Toteutetaan oikeus nopeaan, oikeusvarmaan ja laadukkaaseen muutoksenhakuun.

Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmän toimintaan on tehty vastikään muutoksia. Vuoden 2007 alusta työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan yhdistettiin kuntien eläkelautakunta ja valtion eläkelautakunta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (SOMLA) aloitti toimintansa nykyisessä muodossaan vuoden 2007 alusta, jolloin alueellisten sosiaalivakuutuslautakuntien toiminta lakkasi. Nykyinen muutoksenhakulautakuntaan perustuva järjestelmä on koettu pääosin hyvin toimivaksi. Suurimpana ongelmana tällä hetkellä ovat erityisesti Somlan pitkät käsittelyajat.

Asiakkaan kannalta muutoksenhakujärjestelmässä on oleellista oikeusvarmuuden toteutuminen ja käsittelyn nopeus. Somlassa on usein kyseessä asiakkaan perustoimeentuloa turvaavat etuudet. Nykyisissä muutoksenhakulautakunnissa keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat noin viidestä kuukaudesta yli 15 kuukauteen. Asiakas saattaa joutua näin pitkän käsittelyprosessin vuoksi turvautumaan jopa toimeentulotukeen. Usein varsinkin ensiasteen muutoksenhaussa on kyseessä samanlaisina toistuvat valitukset massaetuuksissa. Tällaisissa etuuksissa voidaan arvioida noin 4–6 kuukauden käsittelyaikojen olevan kohtuullisia, kun otetaan huomioon myös käsittelyaikojen ns. teoreettinen minimiaika.

Erityisesti Somlan työskentelyprosessit ja käsittelyajat tulisi selvittää ja uudistaa, tarvittaessa ulkopuolisen asiantuntijatahon ja konsultin turvin. Toisen asteen muutoksenhakuelimen (VAKO:n) osalta selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia harkita muutoksenhaun rajoittamista tai valituslupamenettelyä tietyissä tilanteissa, jotka eivät vaaranna muutoksenhakijan oikeusturvaa. Myös ensi asteen päätöksentekijöiden sisäisiä oikaisumenettelyjä ja niiden tehostamista selvitetään.

Muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä tulisi pyrkiä muutoksenhakutarpeen ja -määrän vähentämiseen. Monimutkaisen etuusjärjestelmän eräs sivutuote ovat runsaat muutoksenhaut. Asiakkaiden on vaikea ymmärtää etuuden määräytymisperusteita tai ne koetaan epäoikeudenmukaisiksi. Etuusjärjestelmien sisällöllinen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen auttaisi tässäkin.

5.4 Etuuksien hakuprosessin tulee olla asiakaslähtöinen.

Etuuksia tulee voida hakea mahdollisimman helposti ja joustavasti eri asiointikanavien kautta. Julkishallinnon verkkopalvelujen kehittäminen pääsi Suomessa varsinaisesti alkuun sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö vuonna 2003 määritteli, millaista tunnistusta palvelujen käyttö edellyttää. Eri toimijat alkoivat tarjota omia palvelujaan asiakkaille. Sähköisten palvelujen tarjonta onkin laajentunut. Sähköisen asioinnin mahdollisuutta tulee lisätä nykyisestä noin 3–4 prosentista 10 prosenttiin vuoteen 2011 mennessä. Tavoitteena tulisi niin ikään olla, että asiakas voisi seurata asiansa käsittelyä ja vuorovaikutteisesti edistää asian ratkaisua suojattujen yhteyksien kautta (asiointitili). Eri toimijoiden hajautetut portaalit tulisi koota yhdeksi sosiaaliturvan portaaliksi.

Asiakkaalla tulee kuitenkin olla mahdollisuus asioida myös muiden asiointikanavien kautta mukaan lukien mahdollisuus henkilökohtaiseen asiointiin.

Etuuksia koskeva päätösehdotusmenettely verotuksessa käytössä olevan esitetyt veroilmoitusmallin tapaisesti saattaisi olla eräs asiakkaan kannalta tärkeä menettelytapavaihtoehto perustoimeentulon kannalta merkittävissä etuuksissa, kuten esimerkiksi asiakkaan siirtyessä ansiopäivärahalta peruspäivärahaa/työmarkkinatukea vastaavalla etuudelle.

5.5 Käsittelyprosesseja yksinkertaistetaan sekä huolehditaan tiedonsiirrosta siten, että kerran annetut asiakirjat ovat käytettävissä koko prosessin ajan. Päätöksenteon tueksi rakennetaan yhteinen tietovaranto. Asiakas voi seurata asiansa käsittelyä ja toimittaa tietoja vuorovaikutteisesti.

Tiedonsiirtotekniikan kehitys tekee mahdolliseksi asiakirjojen siirron sähköisesti käsittelijältä toiselle. Yhteisiä tietovarantoja voidaan käyttää ratkaisussa hyväksi ja täydentää tietoja joustavasti. Selvitetään malliin liittyvät tietosuojakysymykset.

5.6 Etuusasioiden toimeenpanon nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi selvitetään mahdollisuus ottaa käyttöön sähköinen palkkatodistus. Pidemmällä aikavälillä tulisi arvioida mahdollisuus

saada lakisäateistä sosiaaliturvaa hoitavien käyttöön palkkatietorekisteri, josta viranomaiset voisivat hakea etuusasian ratkaisemisessa tarvittavan palkkatiedon.

Palkkatietorekisterin avulla mahdollistetaan sähköisten palkkatodistusten ja palkkalaskelmien hyödyntäminen tehtäessä päätöksiä sosiaaliturvaetuuksien myöntämisestä. Tanskassa on otettu äskettäin käyttöön ehdotetun tyyppinen järjestelmä.

Tarkoituksena on, että ensivaiheessa sähköisiä palkkatodistuksia ja -laskelmia käytetään työttömyysturvaetuuksien myöntämisessä, mutta tavoitteena on luoda palkkatietorekisteri, joka olisi kaikkien sosiaaliturvaetuuksia myöntävien viranomaisten käytössä. Työttömyysturva-asioita kolmikantaisesti valmisteleva ns. asiamiesryhmä on valmistellut sähköisen palkkatodistuksen käyttöönoton edistämistä. Työttömyyskassajärjestelmien toimittajien kanssa on käyty neuvotteluja ja tavoitteena on, että vuonna 2011 tulotiedot siirrettäisiin sähköisesti työttömyysetuuksien maksajien käyttöön.

Ehdotuksen kustannusvaikutuksia ei ole vielä arvioitu. Tavoitteena on ensivaiheessa saada suurtyönantajat käyttämään järjestelmää ja sen jälkeen laajentaa järjestelmän käyttöä asteittain myös pientyönantajiin. Työn kuluessa selvitetään, miten pientyönantajia voidaan tukea ohjelmistojen hankinnassa ja yhdenmukaistamisessa.

- 5.7 Selvennetään lainsäädännön rakennetta siten, että se vastaa paremmin aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita ja kuvaa selkeämmin eri elämäntilanteita koskevaa sosiaaliturvaa.

Sosiaaliturvalainsäädännön valmistelussa on edetty askel kerrallaan. Tämä koskee niin lakeihin tehtyjä etuuksia lisääviä muutoksia kuin laman aikana sitä seuraavina vuosina tehtyjä leikkauksia. Vaikka lakeja säädettyä olisikin arvioitu kunkin lain asemaa kokonaisuudessa, ne on kuitenkin laadittu itsenäisinä kokonaisuuksina, jolloin yhteys samaan elämäntilanteeseen kuuluvaan muuhun lainsäädäntöön on jäänyt etäiseksi. Kokonaisuuden parempi hallinta edellyttää, että erityisesti samaan elämäntilanteeseen kuuluvaa lainsäädäntöä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena.

Järjestelmän ei ole helppoa täyttää hyvän hallinnon vaatimuksia, joihin kuuluu esimerkiksi käsittelyn viivytyksettömyys, oikeus saada perusteltu päätös, oikeus tulla kuulluksi, oikeusturvan, palvelujen laadun ja tulokellisuuden edistäminen, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus ja neuvonta. Sosiaaliturvan nykyinen hajanainen lainsäädäntö tulisi koota selkeäksi, johdonmukaiseksi ja läpinäkyväksi kokonaisuudeksi. Sen sisältöä tulisi yksinkertaistaa ja selkeyttää. Perustavoitteena on selkeä ja helposti toimeenpantavissa oleva sosiaaliturvalainsäädännön kokonaisuus.

- 5.8 Yksinkertaistetaan ja yhdenmukaistetaan käsitteitä ja rajauksia, jotka koskevat eri etuuslajeja, ellei eroihin ole erityisiä perusteluja (esim. perhe- ja tulokäsitteet). Selvitetään eri etuuksien omavastuuajkojen, karenssien, keskinäisen yhteensovituksen sekä regressisäännösten yhtenäistämistarve.

Käsitteiden runsaus kuvaa sosiaaliturvan käsittelemän kokonaisuuden monitahoisuutta, mutta siihen liittyy myös tarpeetonta eriytymistä ja mahdollisesti myös valmisteluvaiheen tietämättömyyttä muilla lohkoilla noudatetuista menettelytavoista ja käsitteistä. Siitä aiheutuu epäselvyyttä, joka pahimmillaan johtaa ristiriitaisiin tulkintoihin. Komiteassa on ollut jo esillä työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja lasten kotihoidontuen tulokäsitteiden yhtenäistäminen eri kustannusvaihtoehtoineen. Myös mahdollisuudet ja tarkoituksenmukaisuus yhtenäistää eri etuuksien omavastuuajkoja, takautuvia hakuajkoja, karenssieja, keskinäistä yhteensovitusta ja regressieja tulee selvittää.

- 5.9 Yksinkertaistetaan ja selkeytetään sosiaaliturvajärjestelmää, erityisesti työttömyysturvajärjestelmää.

Työttömyysaikaista perusturvajärjestelmää voitaisiin kehittää siten, että se muodostuisi yhdestä etuudesta, työmarkkinatukea. Työmarkkinatukea maksettaisiin työttömyysajalta sekä työvoimapoliittisen toimenpiteen, omaehtoisen ammatillisen koulutuksen, kotoutumissuunnitelman sekä mahdollisesti työsuhteen (soviteltu etuus) ajalta. Erilaisten aktiivitoimenpiteiden ajalta etuutta voitaisiin maksaa korotettuna.

Sosiaaliturvajärjestelmää selkeytettäessä tulisi selvittää tarve eräisiin yksittäisiin etuuksiin, joiden käyttö on jäänyt vähäiseksi. Kelan kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaisia kuntoutusetuuksia ovat kuntoutusraha, ylläpito-korvaus sekä harkinnanvarainen kuntoutusraha. Kuntoutuksen aikaisen toimeentuloa turvaavana pääasiallisena etuutena maksetaan kuntoutusrahaa.

- 5.10 Selvitetään mahdollisuudet yhtenäistää ja selkeyttää etuuksien alkamisikärajoja. Määritellään lapsen ja nuoren yleinen ikäraja eri etuuksissa johdonmukaisesti ja selkeästi 18 vuoteen.

Sosiaaliturvalainsäädännössä on useita lapsia ja nuoria koskevia ikärajoja. Nämä ovat syntyneet eri aikoina valmisteltujen ja säädettyjen lakien tuloksena. Ikäraja voi olla etuuden saajaa koskevana vaatimuksena tai tiettyä ikärajaa edellytetään etuuden perusteena olevalta henkilöltä. Ikärajojen yhtenäistäminen selkeyttäisi järjestelmää sekä asiakkaan että toimeenpanijan kannalta.

Työeläkejärjestelmässä on siirrytty 23 vuodesta 18 vuoteen eläkkeen karttumisiin osalta. Toisaalta esimerkiksi kansaneläkejärjestelmän selkeyttämisen yhteydessä 1.1.2008 lukien säilyivät ikärajat kuten 16 vuoden raja ennallaan. Eri eläkejärjestelmien ikärajojen yhtenäistäminen selkeyttäisi järjestelmää.

Tämä koskee myös muita etuuksien maksamiseen liittyviä ikärajoja. Esimerkiksi lapsiperheiden asemaan vaikuttavasta lapsilisän ikärajan nostamisesta 18 vuoteen on keskusteltu jo pitkään, mutta se on jäänyt toteutumatta. Kelan arvioiden mukaan tämä koskisi 68 000 lasta ja 35 000 perhettä ja kustannusvaikutus olisi noin 97,4 milj. €. Tämä vaikuttaisi muihin etuuksiin kuten, opintotukeen, jossa kustannussäästö olisi noin 16,5 miljoonaa euroa ja koskisi arviolta 24 000 saajaa. Myös muiden etuuksien lapsia ja nuoria koskevien ikärajojen yhtenäistäminen 18-vuoteen olisi paikallaan.

6. Rahoituksen kestävyys

- 6.1 Tavoitteena on pitkällä aikavälillä päästä nykyarvioita edullisempaan elatussuhteeseen ja siten samalla alempaan sosiaalimenojen tasoon.

Ikärakenteen muutoksen seurauksena sosiaalimenojen suhteellinen osuus kasvaa, mikä näkyy myös rahoituspaineissa. Kuluneen kymmenen vuoden aikana on tehty useita ratkaisuja, jotka hidastavat menojen kasvua. Järkevintä on vaikuttaa menojen kasvun syihin tähtäämällä parempaan elatussuhteeseen. On oletettavissa, että työ- ja toimintakyvyn parantaminen, tehostettu kuntoutus ja laajennettu koulutus tuottavat tulosta jo lähivuosina. Samaan aikaan talouden kehitys saattaa olla hidasta. Suhdannevaihteluista riippumatta on perusteltua muuttaa sosiaaliturvaa uusien mahdollisuuksien suuntaan ja korostaa aktiivisten toimenpiteiden roolia passiivisen toimeentuloturvan rinnalla ja sijasta. Näin on mahdollista vähänkin pidemmällä aikavälillä päästä hidastuvaan sosiaalimenojen kehitykseen.

- 6.2 On otettava käyttöön menettelytapoja, jotka ohjaavat sosiaaliturvan kokonaisuuden hallintaa. Sosiaaliturvan tason parantaminen on sovittava kulloisiinkin taloudellisiin oloihin.

Komitea on katsonut ensisijaiseksi tehtäväkseen tehdä ehdotuksia, jotka auttavat sosiaaliturvan kokonaisuuden hallintaa. Nämä koskevat sosiaaliturvan rakennetta, aktiivitoimenpiteiden asemaa sekä mitoitusprosesseja. Monista toimeksiannon perusteella tehdyistä ehdotuksista aiheutuu myös lisäkustannuksia. Komitea tulee nyt käytössä olleiden alustavien arvioiden lisäksi tekemään saamansa lisätoimeksiannon mukaisesti tarkemman menoanalyysin helmikuun loppuun mennessä. Lisäksi komitea tulee edelleen keräämään tarpeellista taustatietoa mitoituksen pohjaksi. Ehdotettujen muutosten ajoitus riippuu talouden kehityksestä. Yksittäisiä muutoksia tärkeämpää on arvioida rakenteellisia tavoitteita ja sovittaa muutokset palvelemaan näitä pyrkimyksiä. Viime kädessä mitoitukset perustuvat poliittisiin ja yhteiskunnallisiin arvostuksiin. Komitea tulee omalta osaltaan laatimaan tarkemmat arviot esityksistä hallituksen iltakoulupäätöksen mukaisesti.

Liite 4. Täydentävät lausumat

Täydentävä mielipide

Ehdotusta 3) (vähimmäismääräisen sairauspäivärahan 55 päivän omavastuu-aikaa lyhennetään) ei voida pitää perusteltuna. Sen toteuttaminen merkitsisi, että sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen kautta, valtion rahoituksella paikattaisiin muun perusturvan puutteita entistä enemmän. Tämä olisi vakuutusperiaatteen ja työtulovakuutuksen tarkoituksen vastaista. Sairauspäiväraha on tarkoitettu korvaamaan sairauden vuoksi saamatta jäänyttä työtuloa.

Martti Hetemäki

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Komitean sosiaaliturvauudistusta koskevat esitykset alkavat rajauksella, jonka mukaan ”*ehdotukset voidaan toteuttaa vain julkisen talouden kestävyys sallimissa rajoissa*”. Komitea täsmentää rajaustaan toteamalla, että julkisen talouden liikkumavara on ainakin lähivuosina negatiivinen. Lisäksi komitea korostaa tarkastelleensa sosiaaliturvan haasteita pitkällä tähtäyksellä.

Komitean kansantalouden liikkumavaraa koskeva raja on perusteltu julkisen talouden kestävyysvajeen takia. Väestön ikääntymisestä ja talouden taantumisesta aiheutuva raskaus julkiselle taloudelle on lähivuosien jälkeenkin niin mittava, että komitean julkisia menoja lisäävien ehdotusten toteuttaminen ei mahdu julkisen talouden kestävyys sallimiin rajoihin.

Komitean esitys sisältää osin ehdotuksia, joita voi pitää muistakin kuin julkisen talouden kestävyys näkökulmasta jatkoharkintaa vaativina. Työn vastaanottamiseen kannustaminen oli myös komitean toimeksiannon keskeinen osa, mikä tulee ottaa riittävästi huomioon.

Vähimmäismääräisenä maksettavan sairauspäivärahan omavastuuajan lyhentäminen olisi vastoin sairausvakuutuksen ansionmenetykskorvausluonnetta. Työajan seuranta on tällä hetkellä olennainen osa soviteltua työttömyyspäivärahaa. Erikseen pitää kolmikantaisesti selvittää työttömyysturvan yksinkertaistamista. Toimeentulotuen maksatuksen siirtäminen Kelan paikallistoimiston maksettavaksi johtaisi tehokkaan sosiaalityön edellytysten heikentymiseen toimeentuloetuuden ja sosiaalipalvelujen eriytymisen seurauksena. Perusturvan tasotarkistuksessa on muistettava työn ensisijaisuus. Kansalaispalkkaan ei ole varaa eikä perusteltua syytä mennä. Siirtyminen työttömyysturvassa yhteen perusturvaetuuteen olisi askel tähän suuntaan. Perustuslaista ei voida johtaa arviota perusturvan tason jälkeenjääneisyydestä.

Komitea ei asettanut ehdotuksiaan tärkeysjärjestykseen. Yleisen asumistuen uudistaminen tulisi asettaa aikanaan toteutettavien uudistusten kärkeen tehokkaana köyhyyden poistajana ja tukea hakevien oikeusturvaa parantavana muutoksena.

Komitea ehdottaa sosiaaliturvalainsäädännön selkiyttämistä johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Tavoite on sinänsä ymmärrettävä. Sen toteuttaminen ei kuitenkaan ole helppoa. Sosiaaliturvalainsäädäntö on vuosikymmenten aikana luotu pitäen tavoitteena käytettävissä olevien niukkojen voimavarojen kohdentamista sosiaali- ja työllisyyspoliittisesti mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla – turvaa niille, jotka todella sitä tarvitsevat. Tämä johtaa väistämättä lainsäädäntökokonaisuuteen, joka ei aina ole selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta parasta. Sosiaaliturvan sisältö on kuitenkin sitä säätelevän lainsäädännön yksinkertaisuutta tärkeämpää. Sosiaaliturvalainsäädäntöä ei voi kirjoittaa yhdeksi laiksi.

Helsingissä 18.12.2009

Lasse Laatumen Sinikka Näätsaari Jarmo Pätäri Markku Salomaa

Esitän toimeentulotuen perusosan siirtämistä Kelan hoidettavaksi

Perustoimeentulotuen (perusosa ja asumismenojen korvaus kunnan toimeentulotuen soveltamisohjeiden mukaisesti) siirto Kelalle.

Täydentävä lausuma toimeentulotuen hallinnoinnista, Kela-siirrosta

Kunnallisen toimeentulotuen maksatuksen siirtämistä kokonaan tai osittain Kelan hoidettavaksi on esitetty jo 1980-luvulta lähtien. Perusteluita siirrolle on esitetty useita. Ensinnäkin, alun perin marginaaliseksi ja tilapäiseksi tarkoitettu toimeentulotuesta on tullut yleinen vähimmäisturvaetus, joka paikkaa perusturvan alhaista tasoa. Periaatteellisen työnjaon mukaan perustoimeentulon turvaamisen katsotaan kuuluvan valtiolle. Toiseksi, viimesijaisen toimeentuloturvan tulisi perustua yhtenäisiin myöntämiskäytäntöihin koko maassa yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan vuoksi. Siirto parantaisi saajien oikeusturvaa yhtenäistämällä käytäntöjä ja lyhentämällä käsittelyaikoja, jotka osassa kuntia ovat viikkojen mittaisia.

Sosiaalitoimisto ei ole oikea paikka pelkkää taloudellista apua tarvitseville. Kuusikkokuntien 2006 tekemän selvityksen mukaan noin puolet toimeentulotuen hakijoista hakee (kirjallisesti) vain rahallista tukea, mikä sitoo resursseja varsinaiselta sosiaalityöltä. Toimeentulotuki pitkäaikaisena tuen muotona aiheuttaa kannustinongelmia. Kela suoriutuisi rahallisen tuen (toimeentulotuen) maksatuksesta sosiaalitoimistoja tehokkaammin. Samoin Kela pystyisi takaamaan palvelujen riittävän laadun muun muassa odotusaikojen ja alueellisen kattavuuden osalta. Tuen myöntämisen perusteet siis eivät helpottuisi, vaan käytännön hallinnon hoitaminen yksinkertaistuisi, kun Kelalla on omissa tietojärjestelmissään jo käytettävissä monet tarvittavat tiedot. Se poistaisi myös tuen tarvitsijoiden juoksemista luukulta toiselle ja paperisotaa. Näin voitaisiin asiakassuhteessa toteuttaa periaatetta, että henkilö saisi samalta taholta sen toimeentuloturvan, mihin hän joka tapauksessa olisi oikeutettu.

Toimeentulotuen perusosan siirtäminen Kelalle mahdollistaisi myös sen, että sama taho voisi sovittaa yhteen eri etuuksien välillä siirtymisen sekä lyhytaikaisten palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen. Järjestelmä tukisi selkeästi lyhytaikaisen työn vastaanottamista ja vähentäisi sitä estäviä byrokratialoukkuja.

Kunnan on vastattava jatkossakin täydentävästä ja ennaltaehkäisevästä toimeentulotuesta. Ne on otettava sosiaalityön tärkeiksi välineiksi. Sosiaalityön tulee kehittyä ihmisten elämässä muutosta tukevaksi ja mahdollisuuksia avaavaksi.

Helsingissä 18.12.2009

Katariina Poskiparta

Täydentävä lausuma

SATA-komitea sai aikaan paljon merkittäviä ehdotuksia, mutta paljon jäi vielä tuleville komiteoille tehtäväksi.

Tehtävänä oli selkeyttää sekavaa sosiaaliturvajärjestelmää. Tähän ei valitettavasti ollut valmiuksia. Järjestelmän monimutkaisuus on aito ongelma, joka tuottaa suuria tehokkuustappioita.

Yksi komitean tehtävistä oli parantaa ensisijaisia tulonsiirtoja niin, että tarve turvautua toimeentulotukeen vähenisi. Tämä jäi tekemättä jokseenkin kokonaan. Osittain syynä oli kesken komitean työn yllättänyt lama, mutta osittain kyse oli haluttomuudesta parantaa perusturvalla elävien asemaa. Suurelta osin perusturvan parantaminen kuitenkin juuttui tulehtuneeseen suhteeseen perusturvan ja ansioturvan välillä.

Voidaan kiistellä siitä, onko parempi antaa nälkäiselle kala vai onki, mutta jompikumpi pitäisi antaa. Samalla kun työmarkkinatuen nostamisesta luovuttiin, ei myöskään helpotettu työmarkkinatuella juuttuneiden mahdollisuuksia helpottaa köyhyyttään työtä tekemällä.

Perusturvan nostaminen on vaikeata, jos matalapalkkaisesta työstä jää käteen niin vähän kuin siitä jää, koska työttömyysturvalla elämisestä tulee liian kannattavaa suhteessa matalapalkkaisen työn tekemiseen. Komitean työn kuluessa hylättiin kuitenkin kaikki ehdotukset palkkatuen käyttöön otosta ristiriidan ratkaisemiseksi. Matalapalkkaisen työn tukeminen täydentävillä tulonsiirroilla olisi oikeudenmukaista sinänsä samalla, kun se helpottaisi matalapalkkaiseen työhön liittyviä kannustinongelmia. Erityisesti yksinhuoltajat ovat liian usein tilanteessa, jossa työn vastaanottaminen ei kannata taloudellisesti. Jos työtöntä yksinhuoltajaa ollaan valmiit tukemaan avokätisesti, pitäisi olla valmis tukemaan myös pienipalkkaista yksinhuoltajaa.

Työkyvyttömyyseläkkeelle olevien mahdollisuuden hankkia lisäansioita työtä tekemällä parantivat jonkin verran, mutta olisi toivonut siihen radikaalimpaa parannusta ja rohkeampaa otetta.

Komitea esittää selvää järjeistystä asumistukeen. Taloudellinen niukkuus esti kuitenkin asumistuen ulottamisen pienipalkkaisiin. Nyt olemme tilanteessa, jossa työttömän asumismenot maksetaan asumistuen ja toimeentulotuen kautta, mutta pienipalkkainen joutuu maksamaan ne kokonaan itse. Tämä on kalliiden asumiskustannusten kasvukeskuksissa ehkä pahin rakenteellista työttömyyttä aiheuttava kannustinongelma. Kun taloudellinen tilanne aikanaan helpottaa, tulisi asumistukea parantaa niin, että se tukisi myös pienipalkkaisten asumista, kuten se teki vielä 20 vuotta sitten.

Osmo Soininvaara
SATA-komitea

18.12.2009

Kuntaliiton lausuma Sata -komitean esityksiin Yleistä

- Koska julkista taloutta on arvioitu pääasiassa valtiontalouden näkökulmasta, tulee jatkovalmistelussa vaikutukset kuntatalouteen ottaa erityisesti huomioon.

Esitysten taloudelliset vaikutukset tulee arvioida huolellisesti siten, että vaikutukset arvioidaan koko julkistalouden kannalta ja miten vaikutukset kohdentuvat eri osapuoliin eli kunta- ja valtiontalouteen. Julkistalouden kantokykyä ylittäviä esityksiä ei tule tehdä.

- Esitysten suoria ja epäsuoria toiminnallisia vaikutuksia ja toimeenpanon edellytyksiä ei ole arvioitu riittävästi.

Esitysten toiminnalliset vaikutukset tulee arvioida huolella. Suorien vaikutusten lisäksi heijastusvaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmään tulee arvioida.

1. Hoitotuen ja omaishoidon yhdistäminen (esitys 7)

Lähtökohta kotihoidon tukemisesta on oikeansuuntainen kustannusta hillitsemiseksi ja palvelujen laadun parantamiseksi. Esitystä valmistellut asiantuntijatyöryhmä ei ole yksimielinen esityksen vaikutuksista. Laitoshoidon vähentäminen edellyttää avopalvelujen kokonaisuuden vahvistamista, joten omaishoidon tuen irrottaminen avopalvelujen kokonaisuudesta ei välttämättä luo edellytyksiä tavoitteen toteutumiselle.

Esityksen todelliset vaikutukset tulee arvioida ennen päätöksentekoa. Vaikutukset avun tarpeessa olevien palvelujen laatuun, palvelujärjestelmän kokonaisuuteen ja rahoitukseen tulee arvioida systemaattisesti järjestetyllä kokeilulla.

2. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kehittäminen (esitys 8)

Asiakasmaksujen merkitystä kuntatalouteen ja palvelujen rahoitukseen ei ole arvioitu riittävästi.

Jatkovalmistelun yhteydessä tulee varmistaa, että muutos ei heikennä kuntien palvelujen rahoitusmahdollisuutta.

3. Työmarkkina-aseman parantaminen (esitys 11 ja 22)

Työllistämispalvelujen uudelleen järjestelyjen vaikutukset eri hallinnonalojen yhteistyön käytännön toteuttamiseksi, palvelujen rahoittamiseksi ja asiakaspalvelun vaikuttavuuden arvioimiseksi ovat riittämättömät merkittävien linjausten tekemiseksi.

Esitysten vaikutuksia tulee arvioida laajapohjaisesti (TEM, STM, Kuntaliitto, Kela ja STKL kolmannen sektorin edustajana) ennen päätösten tekoa.

4. Toimeentulotuen hallinnointi (esitys 32)

Perustoimeentulotuen siirron todelliset vaikutukset on arvioitavissa vain systemaattisesti järjestetyllä kokeilulla. Kokeilussa tulee arvioida siirron mahdollisia kustannusvaikutuksia, asiakaspalvelun joustavuutta ja kannustavuutta etuuksien käsittelyprosessien näkökulmasta sekä asiakasprosesseja sosiaalityön näkökulmasta. Eri-tyinen huomio tulee kohdistaa aikuissosiaalityön asemaan ja roolin sekä siirron vaikutuksiin sosiaalityön kohdentumiseen ja vaikuttavuuteen.

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Komitean toimeksiannossa edellytettiin, että ansioturvaa ja erityisesti työttömyysturvaa kehitetään siten, että sosiaaliturva tukee aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä. Selvitettäviin asioihin lukeutuvat muun muassa työttömyysturvan kehittämistarpeet.

Komitea julkaisi esityksen sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista 27.1.2009. Linjauksissa otettiin huomioon työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvotteluratkaisu eläkepolitiikasta ja työttömyysturvasta (ns. sosiaali-tupo). Tässä yhteydessä esitettiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta linjauksia, joista osalla on kannustavuutta lisääviä ja osalla kannustavuutta heikentäviä vaikutuksia.

Globaalin kilpailun kiristyessä ja elatussuhteen uhatessa heikentyä jyrkästi on välttämätöntä eri keinoin huolehtia sosiaaliturvan kannustavuudesta. Useat komitean ehdotukset tähtäävätkin kannustavuuden lisäämiseen ja elatussuhteen heikkenemisen torjuntaan. Liian vähälle huomiolle on jäänyt tarve lisätä myös ansioturvan kannustavuuselementtejä. Kannustavuuden lisääminen tukisi työvoiman saatavuutta, joka tulee olemaan keskeinen haaste yritystoiminnalle ja kilpailukyvyn ylläpitämiselle jo lähitulevaisuudessa. Samalla ansioturvan kannustavuuden lisääminen turvaisi julkisen talouden kestävyyttä ja vahvistaisi hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjaa.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, etteivät ansioturvan kannustimet lisäänty komitean linjausten pohjalta riittävällä ja komitean toimeksiannossa edellytetyllä tavalla. Jatkovalmistelussa onkin palattava niihin haasteisiin, joita työmarkkinoiden muutokset asettavat myös ansioturvan kannustavuudelle.

Helsingissä 18.12.2009

Antti Neimala

- 2009:
- 1 Sikiön poikkeavuuksien seulonta. Seulonta-asetuksen täytäntöönpanoa tukevan asiantuntijaryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2754-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2755-1 (PDF)
 - 2 Selvitys EVO-pisteitä tuottaneista terveystieteellisistä julkaisuista vuosilta 2003-2005. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2756-8 (PDF)
 - 3 Mielenterveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 -työryhmän ehdotukset mielenterveys- ja päihdetyön kehittämiseksi.
ISBN 978-952-00-2767-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2768-1 (PDF)
 - 4 Raskaan olevien päihdeongelmaisten naisten hoidon varmistaminen -työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2769-8 (PDF)
 - 5 Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009.
ISBN 978-952-00-2770-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2771-1 (PDF)
 - 6 Enhetliga grunder för icke-brådskande vård 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2773-5 (PDF)
 - 7 Skenaarioita sosiaalimenoista. Terveystieteellisten vaikutukset ja analyysimallin esittely.
ISBN 978-952-00-2774-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2775-9 (PDF)
 - 8 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2776-6 (PDF)
 - 9 Salme Kallinen-Kräkin . Kaste-ohjelman valtakunnallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2008-2011. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2777-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2778-0 (PDF)
 - 10 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)
 - 11 Katja Uosukainen, Hanna-Leena Autio, Minna Leinonen. Tasa-arvosuunnitelmat ja palkkakartoitukset Suomessa 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2781-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2782-7 (PDF)
 - 12 Mikko Wennberg, Olli Oosi, Kaisa Alavuotunki, Sirpa Juutinen, Henrik Pekkala. Sosiaalialan kehittämishankkeen arviointi. Loppuraportti: Tulosten ja vaikutusten arviointi.
ISBN 978-952-00-2793-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2794-0 (PDF)
 - 13 Selvitys ensihoidon ja sairaankuljetuksen kehittämisestä. Sairaan kuljetuksen ja ensihoidon kehittämisen ohjausryhmän loppuraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2795-7 (PDF)

- 14 Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta 2015. Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2796-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2797-1 (PDF)
- 15 Tupakkapoliittisia lakimuutoksia ja toimia valmisteleavan työryhmän loppu- ja väliraportit. Ehdotukset tupakkalain ja tupakkaverolain muutoksiksi.
ISBN 978-952-00-2806-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2807-7 (PDF)
- 16 Sanna Parrila. Perhepäivähoitohenkilöstön osaamisen kehittäminen. PERHOKE-hankkeen loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2808-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2809-1 (PDF)
- 17 Vaihtoehtohoitojen sääntelytarve. Vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2810-7 (PDF)
- 18 Kosteusvauriot työpaikoilla. Kosteusvauriotyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2811-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2812-1 (PDF)
- 19 Hannu Jokiluoma, Hannele Jurvelius. Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2813-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2814-5 (PDF)
- 20 Plan för mentalvårds- och missbruksarbete. Förslag av arbetsgruppen Mieli 2009 för att utveckla mentalvårds- och missbruksarbete fram till år 2015. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2819-0 (PDF)
- 21 Huumausainepolitiikan kertomus v. 2008 valtioneuvostolle. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2820-6 (PDF)
- 22 Toivo Niskanen, Hannu Kallio, Paula Naumanen, Jouni Lehtelä, Mika Lauhamo, Jorma Lappalainen, Jarmo Sillanpää, Erkki Nykyri, Antti Zitting, Matti Hakkola. Riskinarviointia koskevien työturvallisuus- ja työterveys säännösten vaikuttavuus.
ISBN 978-952-00-2821-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2822-0 (PDF)
- 23 Salme Kallinen-Kräkin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008-2011. Hankeavustusopas. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2823-7 (PDF)
- 24 Neuvonta- ja palveluverkosto ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2833-6 (PDF)
- 25 Simone Ghislandi, Joni Hokkanen, Aki Kangasharju, Ismo Linnosmaa, Matteo Galizzi, Marisa Miraldo, Hannu Valtonen. Reference pricing in Finnish pharmaceutical markets. Pre-policy evaluation. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2835-0 (PDF)
- 26 Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) 2008-2011. Handbok om projektunderstöd. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2836-7 (PDF)

- 27 Göran Bondjers, Paulien Bongers, Marilyn Fingerhut, Timo Kauppinen, Stavroula Leka, Paul Schulte, Vappu Taipale, Hannu Uusitalo. Meeting future needs of Finnish working life through a healthy workforce. 2009 international evaluation of the Finnish Institute of Occupational Health.
ISBN 978-952-00-2837-4 (pb)
ISBN 978-952-00-2838-1 (PDF)
- 28 Varhaiskasvatuksen uudistamisen linjauksia. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2847-3 (nid.)
ISBN 978-952-00-2848-0 (PDF)
- 29 Esitys varhaiskasvatusalan koulutuksen valtakunnalliseksi arvioimiseksi. Varhaiskasvatuksen koulutusten arvioinnin valmisteluryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2851-0 (PDF)
- 30 Lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2852-7 (PDF)
- 31 Oikeuslääkinnän organisointia Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa selvittävän työryhmän väliraportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2853-4 (PDF)
- 32 Arvo Myllymäki. Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2859-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2860-2 (PDF)
- 33 Evankelis-luterilaisen kirkon eläkejärjestelmän uudistamistyöryhmän mietintö. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2861-9 (PDF)
- 34 Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän toimenpide-ehdotukset. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2868-8 (PDF)
- 35 Poronhoitajien sijaisapukokeilu. Poronhoitajien sijaisapukokeilua valmistelleen työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2869-5 (PDF)
- 36 Rådgivnings- och servicenätverk för att främja äldre personers välfärd och hälsa. En förkortad version av rapporten. (Endast på webben)
ISBN 978-952-00-2875-6 (PDF)
- 37 Tavoitteena tasa-arvo. Keskustelua rajat ylittävästä prostituutiosta. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2882-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2883-1 (PDF)
- 38 Potilasturvallisuuden edistämisen ohjausryhmä ja työvaliokunnat edistävät potilasturvallisuutta. Ohjausryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2884-8 (PDF)
- 39 Yrittäjien sosiaaliturvan kehittäminen. Yrittäjät 2009 -työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2885-5 (PDF)
- 40 Sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan laboratoriotoimintaa selvittävän työryhmän raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2886-2 (PDF)
- 41 Traumaattisten tilanteiden psykososiaalinen tuki ja palvelut. Työryhmän muistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2889-3 (PDF)

- 42 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2008. Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2008. The National Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2008. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2890-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2891-6 (PDF) (fin)
ISBN 978-952-00-2892-3 (PDF) (swe)
ISBN 978-952-00-2893-0 (PDF) (eng)
- 43 Sukupuolisilmäläsit käyttöön! Loppuraportti.
ISBN 978-952-00-2870-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2871-8 (PDF)
- 44 Joukkoruokailun kehittäminen Suomessa. Joukkoruokailun seuranta- ja kehittämistyöryhmän toimenpidesuositus. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2894-7 (PDF)
- 45 Kaisa Jaakkola, Pekka Huuhtanen, Irja Kandolin. Psykososiaalisten työolojen kehitys vuosina 1997-2008.
ISBN 978-952-00-2895-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2896-1 (PDF)
- 46 Toimiva terveyskeskus. Toimeenpanosuunnitelma. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2899-2 (PDF)
- 47 Nuorten terveystapatutkimus 2009. Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö 1977-2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2902-9 (PDF)
- 48 Suomen romanipoliittinen ohjelma. Työryhmän esitys. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2911-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2912-8 (PDF)
- 49 Opiskeluterveydenhuollon kustannukset ja järjestämistapaehdotukset. Työryhmämuistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2917-3 (PDF)
- 50 Taina Riski. Naisiin kohdistuva väkivalta ja tasa-arvopoliittikka. Tasa-arvoselonteon taustaselvitys.
ISBN 978-952-00-2930-2 (nid.)
ISBN 978-952-00-2931-9 (PDF)
- 51 Kristiina Brunila. Sukupuolten tasa-arvo korkeakoulutuksessa ja tutkimuksessa.
ISBN 978-952-00-2932-6 (nid.)
ISBN 978-952-00-2933-3 (PDF)
- 52 Heli Kuusi, Ritva Jakku-Sihvonen, Marika Koramo. Koulutus ja sukupuolten tasa-arvo.
ISBN 978-952-00-2934-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2935-7 (PDF)
- 53 Raija Julkunen. Työelämän tasa-arvopoliittikka.
ISBN 978-952-00-2924-1 (nid.)
ISBN 978-952-00-2925-8 (PDF)
- 54 Anne-Maria Holli, Marjo Rantala. Tasa-arvoviranomaisten institutionaalinen asema.
ISBN 978-952-00-2926-5 (nid.)
ISBN 978-952-00-2927-2 (PDF)
- 55 Johanna Lammi-Taskula, Minna Salmi, Sanna Parrukoski. Työ, perhe ja tasa-arvo.
ISBN 978-952-00-2928-9 (nid.)
ISBN 978-952-00-2929-6 (PDF)

- 56 Sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2011-2014. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2940-1 (PDF)
- 57 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden infektio-ongelmien ehkäisy.
ISBN 978-952-00-2938-8 (nid.)
ISBN 978-952-00-2939-5 (PDF)
- 58 Lasten ja nuorten tupakoimattomuuden edistäminen – yhteinen vastuumme
ISBN 978-952-00-2905-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2906-7 (PDF)
- 59 Terveydenhuollon laitosturvallisuuden kehittäminen. Työryhmämuistio. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2948-7 (PDF)
- 60 Vakiintumisen vuodet. Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan neuvottelukunnan toimintakausi 2006-2009. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2949-4 (PDF)
- 61 Rauno Ihalainen, Pekka Rissanen. Kuntoutuslaitos selvitys 2009. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2950-0 (nid.)
ISBN 978-952-00-2951-7 (PDF)
- 62 Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. (Moniste)
ISBN 978-952-00-2952-4 (nid.)
ISBN 978-952-00-2953-1 (PDF)
- 63 Simo Pokki. Päivähoitopalvelun valinnanvapauden lisääminen kuntarajat ylittämällä. Selvityshenkilön raportti. (Vain verkossa)
ISBN 978-952-00-2954-8 (PDF)