

Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys

sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä
linjauksista



ISSN 1236-2115 (painettu)
ISSN 1797-9897 (verkkójulkaisu)
ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.)
ISBN 978-952-00-2780-3 (PDF)
URN:ISBN:978-952-00-2780-3
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2780-3>

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	Julkaisun päivämäärä 27.01.2009
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sosiaaliturvan uudistamiskomitea (SATA-komitea) pj. Markku Lehto Sihteerit: Pasi Moisio ja Lauri Pelkonen	Julkaisun laji Selvitys
	Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM042:00/2007, 14.6.2007
Julkaisun nimi Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista	
Tiivistelmä <p>Valtioneuvosto asetti komitean 14.6.2007 valmistelemaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Komitean tulee tehdä kokonaisuudistuksesta ehdotus vuoden 2009 loppuun mennessä kuitenkin niin, että uudistuksen keskeisistä linjauksista annetaan esitys tammikuun loppuun 2009 mennessä. Esitys peruslinjauksista sisältää arvion sosiaaliturvan riittävydestä ja näköpiirissä olevista haasteista. Esitykset kattavat käytännössä lähes koko sosiaaliturvan koskien perusturvan riittävyttä, aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukevaa sosiaaliturvaa, sosiaaliturvan kannustavuutta sekä yksinkertaistamista. Esitykset edellyttävät vielä yksityiskohtaista selvittelyä ja kustannusten laskentaa. Komitean tulee arvioidessaan esitystensä tärkeysjärjestystä ja aikataulua ottaa huomioon julkisen talouden kestävyuden asettamat rajoitteet.</p> <p>Perusturvan osalta linjauksissa on käsitelty takuueläkettä mallina pienimpien eläketulojen varassa elävien toimeentulon parantamiseksi. Esillä on myös asumistukijärjestelmän yksinkertaistaminen, perusturvaetuuksien sitominen indeksiin sekä uudenlaisen toimintamallin käyttöön ottaminen perusturvaetuuksien riittävyden säännönmukaisessa arvioinnissa. Jatkovalmistelussa komitea selvittää edelleen toimeentulotuen laskennallisen osuuden mahdollista siirtämistä Kelaan.</p> <p>Linjauseesityksiin sisältyvän työttömyysturvauudistuksen tavoitteena on työttömyysetuuksien ja työttömyysvakuutusmaksujen vakaus sekä työttömyysjaksojen lyhentäminen tehostetun työnhaun ja sitä tukevien aktiivitoimenpiteiden saumattoman kokonaisuuden keinoin. Aktiivitoimenpiteiden kokonaisuuteen liittyvät toimenpiteet osaamisen vahvistamiseksi sekä työ- ja toimintakyvyn ylläpitoon ja palauttamiseksi. Työttömyysturvauudistus on kokonaisuus, johon liittyy useita toimenpide-ehdotuksia. Kokonaisuuteen liittyy myös esitys vuorotteluvapaan vakinaistamisesta.</p> <p>Sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi komiteassa selvitetään vammaisten ja osatyökykyisten työllistymisen esteiden poistamista. Työmarkkinatuen osalta tarkastellaan tarveharkinnan poistamista sekä mahdollisuutta siirtyä työttömyysturvassa yhden perusturvaetuuden malliin.</p> <p>Lasten varhaisvuosien kasvuedellytyksiä tulisi komitean mielestä parantaa tukemalla erityisesti varhaisvaiheen hoitoa. Komiteassa on ollut esillä vanhempainpäivärahaajan eri tasojen yhtenäistäminen sekä kotihoidon tuen kehittäminen.</p> <p>Sosiaaliturvaa tulee kehittää siten, että työn vastaanottaminen ja lisätulojen hankkiminen on aina kannattavaa. Komitea pitää tärkeänä toimenpiteitä, joilla voidaan kannustaa myös lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen. Komiteassa on ollut esillä toimia, joilla voitaisiin tukea tavoitteen toteutumista kuten esim. käsittelyaikojen asettaminen etuuskien käsittelylle (käsittelytakuu), sähköisen palkkatodistuksen käyttöönotto ja etuuskien käsittelyprosessin yksinkertaistaminen. Lisäksi jatkovalmistelussa arvioidaan sosiaaliturvan lainsäädännön rakenteen uudistamista siten, että se tukisi nykyistä paremmin aktiivisen sosiaalipolitiikan tavoitteita.</p> <p>Komitean linjaukset ulottuvat pidemmälle tulevaisuuteen ja korostavat sitä, että toimia elatussuhteen korjaamiseksi on edelleen voimistettava sosiaaliturvan rahoituksen turvaamiseksi.</p>	
Asiasanat: sosiaaliturva, sosiaalivakuutus, toimeentuloturva, etuudet, perusturva, ansioturva, sosiaalimenot	

Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero 'Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:10		ISSN 1236-2115	ISBN 978-952-00-2779-7 (nid.) 978-952-00-2780-3 (PDF)
Kokonaissivumäärä 301	Kieli Suomi	Hinta 19 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Yliopistopaino Kustannus, books@yliopistopaino.fi, www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 27.1.2009
Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Kommittén för reform av den sociala tryggheten ordf. Markku Lehto sekreterare Pasi Moisio och Lauri Pelkonen	Typ av publikation Rapport
	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet STM042:00/2007, 14.6.2007
Publikationens titel Kommitténs förslag till centrala riktlinjer för helhetsreformen av den sociala tryggheten	
Referat <p>Statsrådet tillsatte 14.6.2007 en kommitté för att bereda en totalreform av den sociala tryggheten. Kommittén ska göra ett förslag till totalreform före slutet av år 2009, ändå så att man gör ett förslag över de centrala riktlinjerna för reformen före slutet av januari 2009. Förslaget om de grundläggande målsättningarna innehåller en utvärdering över hur tillräcklig den sociala tryggheten är och över vilka utmaningar som är i sikte. Förslagen täcker i praktiken så gott som hela den sociala tryggheten och omfattar grundskydd, aktiverande alternativ och en social trygghet som stöder en förlängning av arbetskarriären, stimulering och förenkling av systemet för social trygghet. Förslagen förutsätter ännu en detaljerad utredning och beräkning av kostnaderna. Kommittén bör, då den bedömer prioriteringsordning och tidtabell för förslagen, beakta hållbarheten för den offentliga ekonomin.</p> <p>Beträffande grundskyddet har man behandlat frågan om garantipension som en modell för att förbättra utkomsten för dem som lever på de allra minsta pensionerna. Aktuella frågor är också att förenkla bostadsstödsystemet, att binda grundskyddsformånerna vid index, samt att ta i bruk en ny verksamhetsmodell vid den regelbundna bedömningen om grundskyddsformånerna är tillräckliga. Vid den fortsatta beredningen utreder kommittén vidare möjligheterna att flytta den beräknade andelen av utkomstskyddet till Folkpensionanstalten.</p> <p>Riktlinjerna för reformen om utkomstskydd för arbetslösa, som ingår i förslagen, är att stabilisera nivån på arbetslöshetsformånerna och på arbetslöshetsförsäkringspremierna samt att förkorta arbetslöshetsperioderna genom sammanhängande handlingar för att förbättra metoderna att söka arbete och öka möjligheterna till aktiverande åtgärder. De här åtgärderna omfattar metoder att stärka kompetensen samt att bibehålla och återställa arbets- och funktionsförmågan. Reformen om utkomstskydd för arbetslösa är en helhet, som består av flera åtgärdsförslag. I hela förslaget ingår även ett förslag om att göra systemet med alterneringsledighet permanent.</p> <p>För att förbättra incitamenten när det gäller den sociala tryggheten utreder kommittén hur man kunde eliminera hinder för att sysselsätta personer med funktionsnedsättning och partiellt arbetsföra personer. Beträffande arbetsmarknadsstödet granskas möjligheten att eliminera behovsprövningen samt att övergå till en modell med endast en grundtrygghetsförmån.</p> <p>Kommittén anser att man borde förbättra förutsättningarna för barnens tillväxt genom att stöda uttryckligen småbarnsfostran. Kommittén har även ansett det vara aktuellt att förenhetliga systemet med olika nivåer för föräldradagpenning samt att utveckla hemvårdsstödet.</p> <p>Den sociala tryggheten bör utvecklas så att det alltid är lönsamt att ta emot arbete och att skaffa sig tilläggsinkomster. Kommittén anser att sådana åtgärder är viktiga som kan uppmuntra till att ta emot även kortvariga anställningar. Kommittén har behandlat olika tillvägagångssätt som kunde stöda att målsättningen genomförs, till exempel kunde man ställa upp tidsgränser för behandling av förmånerna (behandlingsgaranti), ta i bruk elektroniska löneintyg och förenkla behandlingsprocessen för förmånerna. Dessutom bedömer man i den fortsatta beredningen hur strukturen på lagstiftningen för den sociala tryggheten kunde revideras så att den bättre än tidigare stöder målsättningarna för en aktiv socialpolitik.</p> <p>Kommitténs strategi sträcker sig långt in i framtiden och betonar att åtgärder för att förbättra den ekonomiska försörjningskvoten ytterligare bör stärkas för att garantera finansieringen av den sociala tryggheten.</p>	
Nyckelord social trygghet, socialförsäkring, utkomstskydd, förmåner, grundskydd, förtjänstskydd, socialutgifter	

Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:10		ISSN 1236-2115	ISBN 978-952-00-2779-7 (inh.) 978-952-00-2780-3 (PDF)
Sidoantal 301	Språk Finska	Pris 19 €	Sekretessgrad Offentlig
Försäljning Helsingfors Universitetsförlaget books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland	Date 27 January 2009
Authors Committee for reforming social protection (SATA Committee) Chair: Markku Lehto Secretaries: Pasi Moisio and Lauri Pelkonen	Type of publication Reports
	Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health
	Date of appointing the organ STM042:00/2007, 14.6.2007
Title of publication Proposal of the Committee for reforming social protection (SATA Committee) for the main policy lines in the total reform of social protection	
Summary <p>The Government set up the Committee on 14 June 2007 to prepare a total reform of social protection. The Committee shall submit a proposal for the total reform by the end of 2009, except that a proposal for the most important policy lines shall be given by the end of January 2009. The proposal for basic policy lines includes an evaluation of the adequacy of social protection and foreseeable challenges. In practice the proposals cover almost the whole range of social protection: the adequacy of basic protection, social protection supporting active alternatives and attaining longer working careers, incentives and simplification of social protection. Further examination of details and calculation of expenditures is needed. When determining the order of priority of its proposals and the time schedule for their implementation the Committee should take into account the limitations posed by the sustainability of the public economy.</p> <p>In regard to basic protection the policy lines have dealt with guaranteed pension as a model for improving the income of persons living on the smallest pensions. Other issues that have been discussed include simplification of the housing allowance system, index-linkage of basic security benefits, and introduction of a new model for the regular assessment of the adequacy of basic security benefits. In its further work the Committee will further examine possibilities to transfer the handling of the calculated part of social assistance to the Social Insurance Institution.</p> <p>The objective of reforming the unemployment insurance benefits included in the policy lines is the stability of unemployment benefits and unemployment insurance contributions and shorter unemployment spells through intensified job seeking and continuous active measures in support of it. The complex of active measures includes measures to strengthen skills and to maintain and restore work ability and functional capacity. The reform of unemployment insurance involves several proposals for measures. It also includes a proposal for making the alternation leave system permanent.</p> <p>With a view to improving the incentives involved in social protection the Committee examines ways to eliminate barriers to the employment of people with disabilities and partial work ability. In regard to labour market support the Committee considers abolishing means testing and transfer to using a model of one basic protection benefit in unemployment insurance.</p> <p>The Committee considers that the growth conditions for young children should be improved by supporting in particular care in early life. It has also discussed coordination of the different rates of parents' allowance and ways to develop home care allowance.</p> <p>Social protection should be developed to the effect that it is always profitable to accept work and to earn additional income. The Committee underlines the importance of measures to encourage accepting also short-term jobs. It has also discussed measures to underpin the achievement of this aim, such as determining maximum processing times for benefit applications, introduction of an electronic wage/salary certificate, and simplifying the processing of applications. Furthermore, it will be examined how to revise the structure of social protection legislation to the effect that it would support better than at present the objectives of an active social policy.</p> <p>The policy lines outlined by the Committee reach far into the future and underline that measures for correcting the economic dependency ratio must further be intensified in order to secure the financing of social protection.</p>	
Key words basic security, benefits, earnings-related income security, income security, social expenditure, social insurance, social protection	

Other information www.stm.fi/english			
Title and number of series Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2009:10		ISSN 1236-2115	ISBN 978-952-00-2779-7 (pb) 978-952-00-2780-3 (PDF)
Number of pages 301	Language Finnish	Price 19€	Publicity Public
Orders Helsinki University Press books@yliopistopaino.fi, www.yliopistopaino.fi/bookstore P.O. Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND		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 kestäväällä 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, lakiasiainjohtaja **Lasse Laatunen**, 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, ylijohtaja **Raimo Ikonen**, sosiaali- ja terveysministeriö, toimitusjohtaja **Teemu Lehtinen**, Veronmaksajain Keskusliitto ry, valtiotieteen lisensiaatti **Osmo Soininvaara** ja apulaisosastopäällikkö **Matti Toiviainen**, sosiaali- ja terveysministeriö.

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

Komitean tukena toimii neljä jaostoa: perusturvajaosto, ansioturvajaosto, rahoitus- ja kannustavuusjaosto ja hallinto- ja prosessijaosto (jaostojen kokoonpano liitteenä). Komitean linjauksiin liittyvien kustannusvaikutusten arvioinnissa komitean apuna toimii myös epävirallinen laskentaryhmä.

Komitean on työnsä aikana kuullut kansalaisjärjestöjä ja eduskuntaryhmiä. Sosiaaliturvauudistus on ollut myös kahteen kertaan valtionhallinnon keskustelufoorumissa (Ota kantaa.fi) käydyin verkkokeskustelun teemana. Komitean työn aikana on kuultu lukuisia asiantuntijoita ja pääosin asiantuntijakuulemiset on järjestetty jaostojen toimesta. Komitea on kokoontunut 38 kertaa, minkä lisäksi komitea ja kaikki jaostot ovat järjestäneet kolme yhteistä seminaaria. Lisäksi Sitra ja komitea ovat järjestäneet yhteistyössä seminaarin aiheesta globalisaatio ja sosiaaliturvan uudistaminen.

Lapin yliopistosta professori Asko Suikkanen on laatinut selvityksen välityömarkkinoista, Stakes terveydenhuollon maksukattojen yhdistämisestä ja ETLA sosiaalituloista ja moraalikadosta. Työterveyslaitoksen selvitys Voidaanko sosiaalivakuutusmaksuilla, työterveyshuollon korvauksilla tai muilla vastaavilla kannusteilla edistää työkykyä ylläpitävien ja kuntouttavien toimenpiteiden käyttöä sairauspoissaoloihin liittyen työelämässä valmistuu tammikuun loppuun 2009 mennessä. Komitea on työnsä aikana asettanut myös erillisiä valmisteluryhmiä. Nämä valmisteluryhmät ovat käsitelleet mm. työterveyshuoltoa, kuntoutusta, asumistukea, omaishoidon tuen ja hoitotuen saumatonta yhteensovittamista, kuntoutuspsykoterapian kehittämistä sekä kuntouttavaa työtoimintaa.

Komitea jättää sosiaali- ja terveyspoliittiselle ministerityöryhmälle kunnioittavasti ehdotuksensa sosiaaliturvauudistuksen keskeisistä linjauksista.

Helsingissä 27 tammikuuta 2009

Markku Lehto

Martti Hetemäki

Ilkka Oksala

Margareta Pietikäinen

Katariina Poskiparta

Terttu Savolainen

Anne Neimala

Päivi Laajala

Elli Aaltonen

Margareta Heiskanen

Lasse Laatonen

Jarmo Pätäri

Sinikka Näätäsaari

Markku Salomaa

Jussi Järventaus

Raimo Ikonen

Teemu Lehtinen

Osmo Soininvaara

Matti Toiviainen

Lauri Pelkonen

Pasi Moisio

Sisällys

<i>I Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – SATA</i>	13
Toimeksianto	13
Hallituksen iltakoulun kannanotto 7.5.2008	14
Sosiaaliturvauudistuksen aikataulu	14
<i>II Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohdista</i>	16
Väestön tilaa ja sosiaalitaloutta koskevat tavoitteet	16
Perheen perustamisen ja lasten kasvuedellytysten turvaaminen	16
Työ- ja toimintakyvyn edistäminen eri elämänvaiheissa	17
Työhön kannustaminen	18
Toimeentulosta huolehtiminen työkyvyn alentuessa	20
Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen	21
Sosiaalimenojen kasvun hallinta	23
Sosiaaliturvan rakenteellisia haasteita	23
Sosiaaliturva, yhteisöllisyys ja yhteiskunnan perusinstituutiot	24
Sosiaaliturva ja työelämä	25
Sosiaaliturvan rahoitus	26
Sosiaaliturvan korvauskohteet	27
Sosiaaliturvan selkeys	29
Tulevaisuuden haasteita	30
<i>III Ehdotusten laadintaa ohjaavat suuntaviivat</i>	35
Sosiaaliturvan kehittämisen perustuslailliset lähtökohdat	35
Sosiaaliturva vastauksena yhteiskunnan muutokseen	36
Rakenteelliset vaatimukset	37
Ehdotusten tavoitteet	37
1. Sosiaaliturvauudistuksen yleiset tavoitteet ja linjaukset	38
2. Selkeä ja riittävä perusturva	44
3. Aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä tukeva sosiaaliturva	53
4. Kannustava sosiaaliturva	67
5. Hallinnon ja lainsäädännön selkeyttäminen	75
6. Rahoituksen kestävyys	80
Liitteet	81

I Sosiaaliturvan kokonaisuudistus – SATA

Toimeksianto

Hallitusohjelman mukaisesti sosiaaliturvauudistuksen 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 kestäväällä pohjalla. Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä selvitetään myös sosiaalietuuksien verotus ja asiakasmaksut.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma määrittelee sosiaaliturvan uudistamisen suuntaviivat. Komitean tehtävänä on 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 kehittamisestä 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

- sen varmistamisesta, että sosiaaliturvan rahoitus on kestäväällä pohjalla pitkälläkin aikavälillä.

Hallituksen iltakoulun kannanotto 7.5.2008

Tavoitteena on turvata kattava ja tasoltaan kohtuullinen sosiaaliturva. Sosiaaliturvan on tarjottava nykyistä paremmat mahdollisuudet elämän ja muutosten hallintaan.

Kestävän sosiaaliturvan varmistamiseksi sen aktiivisuutta edistäviä piirteitä on määrätietoisesti vahvistettava suhteessa passiivisiin toimenpiteisiin. Uudistustyössä on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, miten sosiaaliturva kokonaisuutena tarjoaa mahdollisuuksia ja kannusteita siirtyä nopeammin opiskelusta työelämään, lyhentää työttömyysjaksoja, tekee lyhytaikaistenkin töiden vastaanottamisen kannattavaksi, helpottaa vajaakuntoisten työllistymistä, myöhentää eläkkeelle siirtymistä, rohkaisee eläkkeellä olevia osallistumaan työelämään nykyistä enemmän sekä parantaa työvoiman tuottavuutta. Tällöin on etsittävä keinoja puuttua muihin kuin taloudellisiin työn vastaanottamista hidastaviin tekijöihin (mm. työ- ja toimintakyky, työelämän laatu).

Uudistustyössä on jatkettava hallitusohjelmassa aloitettua perusturvan kehittämistä yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi, joka takaa ihmisarvoisen elämän sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, työttömyyden, lapsen syntymän ja huoltajan kuoleman kohdatessa. Kansaneläkkeen tasoa ja kehitystä määriteltäessä on otettava huomioon sen luonne pitkäaikaisena turvan muotona. Sosiaaliturvajärjestelmää kehitettäessä on arvioitava myös sitä, miten kustannusten kattamiseen tarkoitettujen tulonsiirtojen ostovoima turvataan.

Sosiaaliturvan lainsäädännön johdonmukaisuutta ja ymmärrettävyyttä on parannettava, helpotettava ja nopeutettava toimeenpanoa ja huolehdittava viivytyksettömästä käsittelystä ja hakumenettelyn yksinkertaistamisesta erityisesti asiakkaan näkökulmasta. Tästä syystä sosiaaliturvan hajanainen lainsäädäntö on koottava johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi ja selkeytettävä Kansaneläkelaitoksen roolia perusturvan toimeenpanijana sekä mahdollistettava määräajat sosiaaliturvan käsittelylle.

Sosiaaliturvauudistuksen aikataulu

SATA-komitean työ tulee saada valmiiksi 31.12.2009 mennessä seuraavasti:

- komitean ensimmäiset esitykset valmistellaan siten, että ne voidaan tuoda eduskuntaan syysistuntokaudella 2008
- kokonaisesityksen peruslinjaukset on valmisteltava hallituksen 15.12.2008 tekemän päätöksen mukaisesti vuoden 2009 tammikuun loppuun mennessä
- täsmennettyjen linjausten talous- ja työllisyysvaikutusten on oltava käytettävissä vuoden 2009 helmikuun lopussa
- vuoden 2010 alusta voimaan tulevien lakiehdotusten on oltava käytettävissä vuoden 2009 huhtikuun loppuun mennessä
- muilta osin ehdotusten ja lainsäädännön kokonaisuudistuksen on oltava valmiina vuoden 2009 loppuun mennessä.

Talous- ja työllisyystilanteen muuttuessa jyrkästi hallitus katsoi joulukuussa 2008 tarkoituksenmukaiseksi kytkeä linjausehdotukset vireillä oleviin elvytysratkaisuihin. Tästä syystä komitealle annettiin kuukausi lisää aikaa linjausten valmistelemiseksi. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat neuvotelleet ratkaisun työeläkettä ja työttömyysturvaa koskevista kohdista osaltaan tukeakseen hallituksen elvytysratkaisua. Ratkaisu korostaa työuran pidentämisen ja työttömyysjaksojen lyhentämisen tärkeyttä ja on sovitettu ajankohtaiseen suhdannetilanteeseen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ratkaisu 21.1.2009 on mietinnön liitteenä (liite 1). Komitean linjausehdotuksissa on otettu huomioon työmarkkinoiden keskusjärjestöjen neuvotteluratkaisu. Komitean linjaukset ulottuvat pidemmälle tulevaisuuteen ja korostavat sitä, että toimia elatussuhteen korjaamiseksi on edelleen voimistettava sosiaaliturvan rahoituksen turvaamiseksi. Komitea käsittelee tätä vielä loppumietinnössään.

II Sosiaaliturvan kehittämisen lähtökohdista

Aineellinen hyvinvointi on viime vuosien aikana lisääntynyt monella eri tavalla kuvattuna. Väestön terveydentila on parantunut, elintaso noussut ja taloudellinen turvallisuus on kohentunut. Myönteinen kehitys ei ole kuitenkaan kohdistunut samalla voimalla kaikkiin. Aineellisen hyvinvoinnin kasvun taustalla on pitkään jatkunut talouskasvun kausi, joka on nyt päättynyt kansainväliseen rahoituskriisiin. Kukaan ei vielä tiedä alkaneen taantumien kestoa tai syvyyttä, mutta sosiaaliturvan pitkän aikavälin haasteet ovat tiedossa. Tulevaisuutta tarkasteltaessa varsinkin ikärakenteen muutos ja kansainvälistymiskehitys asettavat sosiaaliturvalle haasteita, joihin on löydettävä uusia vastauksia. Komitea on arvioinut sosiaaliturvan tavoitteiden toteutumista tarkastelemalla ensin väestön tilaa ja sosiaalitaloutta koskevia tavoitteita, sen jälkeen sosiaaliturvan rakenteellisiin piirteisiin liittyviä ongelmia ja kolmanneksi tulevaisuuteen liittyviä haasteita.

Väestön tilaa ja sosiaalitaloutta koskevat tavoitteet

Sosiaaliturva on vain yksi väestön hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä. Hyvinvointi riippuu kulttuurin perustekijöistä kuten yhteiskunnan arvorakennelmasta, talouden toimintamekanismeista, hallinnon yleisestä toimivuudesta ja kansainvälisestä taloudesta. Perinteisesti sosiaaliturvalla on nähty olevan lähinnä tasa-arvon toteutumista vahvistava rooli yhteiskunnassa. Viime vuosina aktiivinen toimintakykyä edistävä tehtävä on kohonnut yhä selvemmin esille. Viime vuosina aktiivista kansalaisuutta, toimintakykyä ja jatkuvaa oppimista edistävät tehtävät ovat kohonneet yhä selvemmin esille.

Perheen perustamisen ja lasten kasvuedellytysten turvaaminen

Suomalainen perhepolitiikka painottuu lapsen varhaisvuosiin. Äitiys- ja lastenneuvoloiden sekä erilaisten hoitovaihtoehtojen avulla on pyritty huolehtimaan turvallisesta ja virikkeellisestä kasvuympäristöstä. Perhepolitiikkaan on samalla suunnattu sosiaalimenoista muihin maihin verrattuna suhteellisen runsaasti voimavaroja. Osittain tästä syystä Suomen hedelmällisyysluku on EU-maiden korkeimpia.

Lapsiperheiden tulokehitys on kokonaisuutena tarkasteltuna ollut myönteinen. Huoltajuuden, lasten iän ja lukumäärän perusteella voidaan todeta, että kahden huoltajan perheet, joissa on yksi tai kaksi lasta, ansaitsevat keskimääräistä tasoa enemmän. Sen sijaan perheet, joissa on alle kolmivuotias lapsi tai lapsia on kolme tai useampia, näyttävät jäävän keskitason alapuolella. Sama koskee yksinhuoltajaperheitä.

Suomalaisen perhepolitiikan kattavuudesta ja monipuolisuudesta huolimatta köyhien lapsiperheiden määrä kasvoi varsinkin 1990-luvun jälkipuoliskolla. Yhtenä selityksenä oli työttömyys, mutta myös tulonsiirtojen reaaliarvojen aleneminen vaikutti tulonjakoon. Työllisyyden paraneminen ja kohonneet tulonsiirrot ovat kohentaneet lapsiperheiden asemaa 2000-luvulla. Se näkyy myös heidän omissa arvioissaan. Kun vuonna 1996 joka neljäs lapsiperhe ilmoitti menojen kattamisen olevan hankalaa, vuonna 2004 vain yksi kahdestatoista lapsiperhe koki samoin.

Tuloerot lapsiperheiden välillä ovat kasvaneet. Näin siitä huolimatta, että monet etuudet ovat kääntäen sidoksissa tuloihin. Etuuksia, joita tulojen kohoaminen leikkaa, ovat asumistuki, kotihoidon tuki, päivähoidon maksut, opintotuki ja myös lapsiperheitä koskettavat työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Tiukka tulosidonnaisuus on kuitenkin johtanut siihen, että osa lapsiperheistä on ajautunut tilanteeseen, jossa työhön meno ei ole taloudellisesti kannattavaa. Ongelman suuruutta punnittaessa on huomattava, että osa vanhemmista aidosti haluaa ollakin kotona lasta hoitamassa eikä koe asiaa ongelmalliseksi.

Monet kunnat ovat viime vuosina jäsentäneet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ikävaiheittain. Tällainen jäsenyys on laajemminkin sosiaaliturvaa osalta hyödyllinen, sillä se auttaa ymmärtämään elämänvaiheiden keskinäisen riippuvuuden. Varhaisvuosilla on ratkaiseva vaikutus siihen, miten myöhempi elämänura ja myöhemmät pyrkimykset vaikuttaa elämäntapoihin ja -taitoihin onnistuvat. Mitä paremmin onnistutaan varhaisessa vaiheessa estämään ongelmien syntyminen, sitä helpommin myöhemmät elämänvaiheet ovat yleensä hoidettavissa. Varhaislapsuus sekä nuoruusvuodet määrittelevät monella tavalla myöhemmän elämän laadun tai ainakin antavat toimintamallin. Sen takia lasten tiedollisten ja sosiaalisten taitojen kehitykseen vaikuttamiseksi tarvittaisiin uusia ja tehokkaampia keinoja.

Taloudelliset voimavarat ovat yleensä niukat siinä vaiheessa, kun perhettä perustetaan. Perhepoliittisin toimenpitein on helpotettu lasten hoidon järjestämistä, mutta sosiaalimenojen painopiste on vanhuudessa. Se on ymmärrettävää, koska vanhuudessa ihmisen toimeentulo ja hoito riippuu ratkaisevasti sosiaaliturvasta. Voidaan kuitenkin kysyä, tulisiko sosiaaliturvan rahoituksen painottua toisin elinkaarella siten, että vanhuuteen varautuminen alkaisi painotetusti siinä vaiheessa kun lapset ovat jo aikuistuneet.

Kohderyhmän elinolot sellaisenaan eivät riitä määrittelemään, mihin voimavaroja tulisi suunnata. Vastaukset riippuvat lähtökohdiksi asetetuista arvostuksista. Jos tavoitellaan vain lapsiperheiden köyhyyden vähentämistä, suositus ei luultavasti ole aivan sama kuin tavoiteltaessa yleisesti hyvän kasvuympäristön luomista. Köyhyys ei kuulu hyvään kasvuympäristöön, mutta huomion kiinnittäminen vain siihen saattaa syrjäyttää joitakin tärkeämpiä ja samalla köyhyyttä selittäviä näkökohtia. Lapsen tulevaisuutta ajateltaessa huomion tulisi suuntautua tasapainoisesti aineellisten, sosiaalisten ja henkisten kasvuedellytysten turvaamiseen. Sosiaalisten taitojen kehittämisen tärkeys korostuu nuoruusiässä, jolloin monet myöhempiä elämää säätelevät seikat menevät urilleen. Sosiaalinen ja henkinen tuki lapsuudessa ja nuoruudessa on ilmeisesti aliarvostettu ja alimitoitettu.

Työ- ja toimintakyvyn edistäminen eri elämänvaiheissa

Väestön odotettavissa oleva elinikä on kohonnut nopeasti, noin viisi vuotta kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana. Toimintakyky näyttää paranevan eliniän nousua vastaavasti. Toisin sanoen eliniän pitenemisen mukana tulleet vuodet ovat kohtuullisen terveitä vuosia. Siihen ovat vaikuttaneet muun muassa raskaiden ja kuluttavien töiden väheneminen sekä terveyttä edistävien elintapojen yleistyminen. Väestön terveyserot sen sijaan ovat suuria. Koulutettujen odotettavissa oleva elinikä on vuosia pidempi kuin pelkän peruskoulun käyneiden. Vastaavat erot ilmenevät myös kysyttäessä omaa käsitystä terveydentilasta ja pitkäaikaissairauksista. Erot saavat alkunsa jo nuorena. Koulunsa oppivelvollisuuden jälkeen lopettavat ja huonosti koulussa menestyvät oireilevat muita nuoria enemmän.

Työikäisten koettu terveydentila on kohentunut runsaan parinkymmenen vuoden aikana, mutta sosiaaliryhmien ero näkyy myös työikäisissä. Korkeakoulututkinnon suorittaneet kokevat terveytensä selvästi paremmaksi kuin enintään perusasteen koulutuksen saaneet. Työttömistä ja työttömyyseläkkeellä olevista vajaa kolmannes kokee oman työkykynsä rajoittuneeksi. Tätä syystä on tunnettu huolta työttömien terveydentilan kehityksestä. Neuvolatoiminta, päivähoido, oppilashuolto, työsuojelu ja työterveyshuolto eivät ole onnistuneet kaventamaan eroja, jotka ovat olleet pikemminkin kasvamaan päin. On tärkeää oivaltaa, että terveyserojen kaventaminen on yksi avaintekijöistä pyrittäessä pidentämään työuraa ja työstä poissaoloja. Epäonnistumisen seurauksena menetetään vuosittain kymmeniä tuhansia henkilötyövuosia. Terveyserojen kaventaminen on keskeinen tavoite myös hallituksen käynnistämässä terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa.

Terveyserot kytkeytyvät kiinteästi väestön elintapoihin. Tupakointi, ravintotottumukset ja liiallinen alkoholin käyttö selittävät merkittävän osan terveyseroista. Sosiaaliturvan avulla voidaan vain rajallisesti vaikuttaa epäterveellisiin elintapoihin, mutta sillä voidaan vaikuttaa terveysarviointeihin. Yhtenä toteutuneena esimerkkinä on kuntoutustarpeen arvioinnin liittäminen sairausvakuutukseen, joskin sen toimivuudessa on parantamisen varaa. Menojen kasvun hillitsemiseksi olisi löydettävä muitakin toimintatapoja. Ennenaikainen työkyvyttömyys ja työelämästä syrjäytyminen tulevat lopulta sosiaaliturvan rahoitettavaksi. Sosiaaliturvameinojen tarpeettoman kohoamisen takia muun muassa oppilashuollon ja työterveyshuollon mahdollisuuksia terveyserojen kaventajina tulisi tarkastella uudella ja ennakkoluulottomalla tavalla. Yksilöllisen oireiden hoitamisen sijasta rahoituksen tulisi kannustaa yhteisökäyttämisen muuttamiseen tähtäävään toimintaan.

Työhön kannustaminen

Sosiaaliturvan tarkoituksena on huolehtia toimeentulosta silloin, kun toimeentulon hankkiminen työmarkkinoilla ei ole mahdollista työttömyyden, opiskelun, sairauden tai työkyvyttömyyden vuoksi. Käänteisenä puolena on se, että ansiotyöhön siirryttäessä ansiotulojen kasvusta käteen jäävä tulolisäys on sitä pienempi, mitä paremmin sosiaalisen riskin seurauksia on sosiaaliturvalla katettu. Sosiaaliturvaa on viime vuosina tietoisesti pyritty muokkaamaan siten, että työn vastaanottaminen kannattaa. Tavoitteena on kohottaa työllisyysaste nykyisestä noin 70 prosentista 75 prosenttiin. Mahdollisina kohteina on ensi sijassa työttömien ja työkyvyttömien lukumäärän alentaminen. Työttömiä oli vuoden 2007 lopussa vajaa 200 000 ja työkyvyttömyyseläkkeellä oli noin 250 000 ihmistä. Työvoiman tarjontaa voidaan lisätä myös tehostamalla nuorten kulkua koulutuksen kautta työmarkkinoille.

Sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovitus muuttamalla on pyritty siihen, että lisäansioista ja työn vastaanottamisesta saatu lisätulo hyödyttää henkilöä ja perhettä kohtuullisesti. Laskentamallien avulla voidaan tehdä arvioita verotuksen ja tulonsiirtojen yhteisvaikutuksista. Tällaisia selvityksiä on viime vuosina valmistunut useitakin. Ne osoittavat, että vuoden 1996 jälkeen ansiotulojen, sosiaaliturvan, palvelumaksujen ja verotuksen yhteensovitus on parannettu siten, että kynnyspalkka on selvästi alentunut ja tuloloukkuun jäämisen todennäköisyys on pienentynyt.

Arkikokemuksen perusteella voitaneen päätellä, että ainakin yli 80 prosentin kohoava marginaaliveroaste on liian korkea. Erään arvion mukaan noin 15 prosenttia työttömistä on työttömyysloukussa, eli he saivat työllistyessään nettotuloihinsa alle 20 prosentin lisäyksen. Esi-

merkiksi tuloalueella, jossa asumistuki ja työmarkkinatuki molemmat loppuvat, kotitalouden marginaaliveroaste voi ylittää 100 prosenttiin. Täyden 100 prosentin tuloloukussa olevien kotitalouksien määrä voi jäädä muutamaan tuhanteen, mutta kysymyksessä on siitä huolimatta korjausta vaativa epäkohta.

Vaihtoehtoisia keinoja kannustinloukkujen poistamiseksi ja taloudellisen kannustavuuden parantamiseksi on olemassa, mutta ne näyttävät vaativan tuntuvasti lisää rahaa tai vastaavasti verotulojen pienentämistä. Koelaskelmat nimittäin osoittavat, että vähäiset muutokset synnyttävät uusia ongelmia siirtämällä kannustinloukun toiseen kohtaan. Sosiaaliturvan ja verotuksen osat kytkeytyvät toisiinsa tavalla, joka pakottaa laajaan tarkasteluun, mikäli halutaan tunnettuja vaikutuksia. Aikaisemmin tehdyt selvitykset viittaavat siihen, että varsinkin työllistymiskynnyksen tuntuva alentaminen on hyvin vaikeaa, ellei käytettävissä ole merkittävää lisärahoitusta tai verovähennysmahdollisuutta. Kannustavuuden tavoitteena on kasvattaa tuotannon tekijäpanosta, joten lopullisia arvioita tehtäessä on otettava huomioon myös tuotannon kasvusta syntyvä lisähyöty.

Yleinen veronalennus lieventää kannustinloukkuvaikutuksia eikä synnytä uusia. On arvioitu, että laman jälkeen veronkevennyksen aikaansaama ostovoiman kasvu selittää osan toteutuneesta työllisyyden paranemisesta. Toisaalta yleisen veronalennuksen vaikutus on verraten vähäinen pienten ansiotulojen alueella, jossa työntekijä tai yrittäjä on oikeutettu soviteltuun sosiaaliturvaetuuteen. Myös ekonomistien näkemykset verotuksen vaikutuksista vaihtelevat. Verotuksen vaikutusta työllisyyteen selvittänyt ekonomistiryhmä päätyi vuonna 2005 toteutukseen, että jos veromuutoksilla ja veroreformeilla halutaan parantaa työllisyyttä, yleisten verokevennysten sijaan verokevennykset pitäisi kohdistaa pienituloisiin. Toisaalta lisätuloihin kohdistuvat korkeat marginaaliverot on todettu kansainvälisissä vertailuissa Suomen erityispiirteeksi, johon on esitetty ratkaisuksi marginaaliverojen alentamista.

Kannustavuuskeskustelussa on jäänyt vähälle huomiolle se, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä on huomattava kohtaanto-ongelma. On arvioitu, että kolmannes työttömistä työnhakijoista on ammattiteissa, joissa ilmenee suurta työvoiman ylitarjontaa. Koulutuksen merkitystä saatetaan aliarvioida menneiden vuosien kokemusten perusteella. Koulutuksella ei voida korjata työvoiman kysynnän puutetta, mutta koulutuksella voidaan lieventää kohtaanto-ongelmaa ja kannustaa työttömiä hakeutumaan uusiin tehtäviin työelämässä. Koulutukseen investoimisen tuottama hyöty myöhemmässä elinvaiheessa riippuu olennaisesti pohjakoulutuksen vahvuudesta. Mitä paremmin peruskoulutus on hoidettu, sitä paremmin voidaan toteuttaa myöhempi täydennyskoulutus. Jos työttömän pohjakoulutus on puutteellinen, työttömyyden katkaisemiseksi suunnattu koulutus tuottaa usein toivottua heikompia tuloksia.

Kannustinloukkuja ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia koskevat selvitykset valottavat työnteon esteitä yhteiskunnan ja järjestelmien tasolla. Tällaisessa makrotarkastelussa unohtuu helposti, että ihmiset tekevät valintoja järjestelmien mahdollistamissa puitteissa omien yksilöllisten preferenssien, tavoitteiden ja rajoitusten puitteissa. Kattavaa ja perusteellista tietoa on olemassa niukasti siitä, miten taloudelliset kannustimet käytännössä vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen. Kuinka moni kannustinloukussa oleva on tosiasiasa työmarkkinoiden käytössä? Kuinka moni haluaisi työhön pienelläkin tulonlisäyksellä, koska työnteolla on palkan lisäksi monia muitakin lyhyen ja pitkän aikavälin etuja. Työn tuottaman lisätulon suuruus ei muutoinkaan ole ainut työn hakemiseen ja vastaanottamiseen vaikuttava tekijä. Taloudellisen

hyödyn lisäksi työnhakemiseen vaikuttavat tarjotun työn laatu, työmatka sekä työnhakijan elämäntilanne ja perhesuhteet.

Käytettävissä olevat tiedot viittaavat siihen, että kannustinloukut eivät ole niinkään pysyvän työsuhteen vastaanottamisen esteenä. Kannustinloukut jarruttavat ennen kaikkea tilapäisten töiden vastaanottamista. Syynä ei silloinkaan ole välttämättä korkea marginaalivero. Lyhytaikaisten töiden haluttavuutta vähentää myös niin sanottu byrokraatialoukku. Byrokraatialoukulla tarkoitetaan (joko todellista tai oletettua) tukien katkaisemiseen lyhyen työsuhteen vuoksi ja uudelleenhakemiseen liittyvää vaivalloista paperisotaa, tukien takaisinperintää ja epävarmuutta.

Toimeentulosta huolehtiminen työkyvyn alentuessa

Sosiaaliturvan tarkoituksena on vähentää sairaudesta, työttömyydestä, lasten hoitamisesta, huoltajan menetyksestä ja vanhuudesta aiheutuvaa toimeentuloriskiä. Kattava sosiaalivakuutus on siinä onnistunut melko hyvin, jos mittarina käytetään esimerkiksi väestön tyytyväisyyttä sosiaaliturvaan tai köyhyysastetta. Tuloerojen tasaamisella ja kattavalla sosiaaliturvalla on edelleen vankka kannatus suomalaisten keskuudessa.

Lähes kolme neljästä vastaajasta piti tuloeroja liian suurina Suomessa 2000 -luvun puolivälissä. Samoin kolme neljästä suomalaisesta olisi valmis korottamaan veroja sosiaaliturvan tason säilyttämiseksi. Tosin 40 prosenttia piti sosiaaliturvan tasoa jo nyt liian matalana ja vain alle kymmenen prosenttia piti sosiaaliturvan tasoa liian korkeana Suomessa. Työttömistä ja työkyvyttömistä sosiaaliturvan tasoa piti liian matalana noin puolet, työssä olevista vajaa kolmannes. Sosiaaliturvan tasoa liian matalana pitävien osuus on kasvanut voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana, sillä vuonna 1995 sosiaaliturvan tasoa liian matalana vain 15 prosenttia vastaajista. Tyytymättömyys liian matalaksi katsottua sosiaaliturvan tasoa kohtaan on kasvanut sukupuolesta ja koulutustasosta riippumatta. Ilmiö on havaittu kansainvälisissä tutkimuksissakin: hyvinvoinnin ja elinolojen parantuessa, myös sosiaaliturvaan kohdistuu lisääntyviä vaatimuksia.

Eläkeläistalouksien reaalitytulot ovat kasvaneet lähes 50 prosenttia viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, mikä on enemmän kuin kaikkien kotitalouksien reaalitytulojen 40 prosentin kasvu. Eläkeläistalouksien muita kotitalouksia parempi tulokehitys selittyy sillä, että eläkkeelle siirtyvät ovat pääosin työeläkettä saavia ja pelkkää kansaneläkettä saavien määrä pienenee luonnollisen poistuman kautta. Sen sijaan pelkkää kansaneläkettä saavien vanhus- ja työkyvyttömyyseläkeläisten reaalitytulojen kehitys on ollut huomattavasti vaatimattomampaa. Tasokorotusten ansiosta myös kansaneläkkeen taso on noussut reaalisesti. Tulorotot ovat kasvaneet eläkeläistalouksien välillä, mutta ne ovat pienemmät kuin ammatissa toimivassa väestössä. Eläkeläistalouksien köyhyysriski ei ole suurempi kuin muun väestön, mutta se on viime vuosina kasvanut. Eläkeläisten köyhyysriski kohdistuu ennen kaikkea yksinasuviin eläkeläisiin, joista suuri osa on miesten lyhyemmän eliniän seurauksena (leski)naisia .

Työttömyys tai muu kyvyttömyys hankkia elantoa työmarkkinoilta on keskeisin syy toimeentulo-ongelmiin ja köyhyyteen, erityisesti mikäli henkilö ei ole ansiosidonnaisten etuuksien piirissä puutteellisen työhistorian vuoksi. Pitkäaikainen työttömyys heikentää edellytyksiä palata työmarkkinoille ja muodostuu vakavaksi toimeentuloriskiksi. Ansiosidonnainen työttömyysturva riittää yleensä turvaamaan kulutustason, mutta jos työttömyysjakso pitenee ja

toimeentulo perustuu työmarkkinatukeen, tarvitaan usein täydennyksenä asumistukea ja usein myös toimeentulotukea. Toivotuin ja paras ratkaisu työttömyyden aiheuttamaan köyhyyteen on työelämään palaaminen eikä sosiaaliturvamuotojen ja työkyvyttömyyden rajojen hämärtäminen. Sosiaalipolitiikan tavoitteena tulisi olla entistä selvemmin tarjota työllistymis-, koulutus- ja kuntoutusmahdollisuuksia siten, että työhön paluu työttömyyden, sairauden tai tapaturman jälkeen toteutuisi mahdollisimman pian.

Sosiaalivakuutusta rakennettaessa lähtökohtana on ollut, että ansiotulojen alenemaan vaikuttava riski, kuten sairaus, työkyvyttömyys tai työttömyys, on selvästi todettavissa ja että asianomainen pyrkii palaamaan työelämään mahdollisimman pian. Sosiaaliturvan ja työnteon rajojen hämärtäminen sotii tätä oletusta vastaan tietyssä mielessä. Kokemus on osoittanut, että vakuutustoimintaan sivuvaikutuksena liittyvä moraalirapautuminen koskee myös sosiaalivakuutusta. Sosiaaliturvan tulisi sisältää sellaisia rakenteellisia piirteitä, jotka ehkäisevät moraalirapautumisen syntyminen, jos sosiaaliturvan ja työnteon rajoja liudennetaan.

Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen

Suhteellinen köyhyysaste on Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa kohtalaisen alhainen, jos sitä verrataan muihin EU- tai OECD-maihin. Suomessa tuloerot ovat edelleen pienet kansainvälisesti arvioituna siitä huolimatta, että tuloerot ovat viime vuosina kasvaneet. Tulos on monen tekijän summa. Taustalla on tasa-arvoa painottava arvorakennelma, ja käytännössä tähän ovat johtaneet palkka-, verotus- ja sosiaaliturvaratkaisut. Tuloerot ovat kuitenkin kasvaneet Suomessa monien muiden teollisuusmaiden tapaan. Tuloerot kasvoivat erityisesti suurituloisimpien ja muiden välillä, mutta myös keski- ja pienituloisten välillä. Samanaikaisesti tulonsiirtojen ja verotuksen tuloeroja tasaava vaikutus on lieventynyt. Tulonsiirtojen tuloeroja tasaava vaikutus on vähentynyt muun muassa siksi, että vähimmäisturvan taso on jäänyt jälkeen jopa kolmanneksen yleisestä tulokehityksestä. Verotuksen tuloeroja tasaavan vaikutuksen heikkeneminen selittyy pääosin ansiotuloja lievemmin verotettujen pääomatulojen kasvulla. Tuloerojen kasvun myötä myös suhteellinen köyhyys näyttää lisääntyvän. Se koskettaa Eurostatin käyttämän suhteellisen köyhyys(riski)mittarin mukaan suomalaisista joka kahdeksatta.

Sen sijaan ei-suhteellisilla mittareilla tarkasteltuna köyhyys ja toimeentulo-ongelmat ovat vähentyneet. Tosin pelättävissä on, että alkanut taantuma kääntää tämän positiivisen kehityksen. Toimeentulotuen saajien, velkaantuneiden, absoluuttisesti huono-osaisten sekä köyhyyttä kokeneiden määrä on ollut laskussa 1990-luvun puolivälistä lähtien. Esimerkiksi vuonna 1996 yli 20 prosenttia suomalaisista kotitalouksista ilmoitti menojen kattamisen olevan hankalaa ja 37 prosenttia ilmoitti joutuneensa tinkimään peruskulutuksesta. Vuonna 2006 vastaavasti 9 prosenttia ilmoitti menojen kattamisen olevan hankalaa ja 17 prosenttia ilmoitti joutuneensa tinkimään peruskulutuksesta. Toimeentulo-ongelmien kanssa painivien kotitalouksien määrä on vähentynyt, mutta toimeentulo-ongelmat näyttävät syventyneen toimeentulo-ongelmista kärsivien kotitalouksien keskuudessa. Esimerkiksi lyhytaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden määrä on laskenut jo lamaa edeltävälle tasolle, mutta pitkäaikaisasiakkaiden määrä on edelleen moninkertainen lamaa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna.

Suhteellista köyhyyttä mitattaessa kotitalouden tulot suhteutetaan kotitalouden jäsenten määrään ja ikään. Eurostatin suhteellinen köyhyys(riski)raja on yksinasuvalla noin 1 000 euroa kuussa nettona ja jokaisesta seuraavasta aikuisjäsenestä raja nousee 500 euroa ja jokaisesta

lapsesta 300 euroa. Näin suhteellinen köyhyys liittyy vahvasti kotitaloudessa olevien työssäkäyvien osuuteen kotitalouden jäsenistä. Perheissä, joissa on pieniä lapsia tai lapsia on useita, toinen vanhemmista on usein kotona lapsia hoitamassa ja tämä voi usein pudottaa kotitalouden tulot köyhyysrajan alapuolelle. Yksinhuoltajatalouksissa on jo määritelmän mukaisesti lapsia ja korkeintaan yksi työssäkäyvä, minkä vuoksi kotitalouden tulot usein jäävät suhteellisen köyhyysrajan alapuolelle. Eläkeläisköyhyys liittyy sen sijaan ennen kaikkea työeläkkeen puuttumiseen tai pienuuteen ansiotyöhistorian aukollisuuden seurauksena. Opiskelijoiden köyhyyttä pidetään sen sijaan hieman eri asiana kuin muiden ryhmien köyhyyttä. Monien mielestä opiskelu on vapaaehtoista investointia tulevaisuutta varten, jonka tuotto tulee aikanaan parempien ansioiden muodossa. Näin ollen taloudellinen niukkuus opiskeltaessa on tämän investoinnin hinta. Tätä ajatusta tukevat myös tutkimustiedot siitä, opiskelijat kokevat elämänsä selvästi myönteisempänä ja onnellisempana kuin muut köyhyysrajan alapuolella olevat kotitaloudet.

Köyhyyden vähentämiseen tähtäviä toimia ja erilaisia köyhyyspaketteja on käynnistetty useampaan otteeseen tällä vuosikymmenellä. Ne eivät ole kuitenkaan tuottaneet kaikilta osilta toivottua tulosta, ja ilmeisenä syynä on ollut panostuksen pienuus. Ylipäänsä suhteellisen köyhyyden vähentäminen tai edes kurissa pitäminen tulonsiirroilla vaatii, että maksajia on mahdollisimman paljon ja saajia mahdollisimman vähän. Käytännössä tämä tarkoittaa liki täystyöllisyyttä ja korkeaa työssäkäyntiastetta, joiden ansiosta suurin osa työelämän ulkopuolellakin olevista on ansiosidonnaisten etuuksien piirissä. Sen sijaan absoluuttisen köyhyyden kurissa pitäminen ja työelämän ulkopuolella olevien elintason turvaaminen on suhteellisesti yhä pienempi kustannus vaurastuvalle yhteiskunnalle. Viimeisimpien tilastolukujen valossa näyttääkin, että suhteellisen köyhyyden kasvu olisi pysähtynyt 2000-luvun puolivälin jälkeen, koko laman jälkeisen ajan lähes keskeyttämättömän kasvun jälkeen. Todennäköisin selitys tälle on työllisyyden paraneminen ja työttömyyden lasku, minkä ansiosta vähimmäisturvan varassa elävien määrä on laskenut ja suhteellinen köyhyys vähentynyt.

Suhteellisen köyhyyden kasvua arvioitaessa on olennaista ottaa tarkasteluun myös pienituloisimpien reaalityulojen kehitys, ei pelkästään heidän suhteellinen asemansa tulojaossa. Työllisyyden kohentumisen myötä yhä useampi pienituloisenkin on päässyt nauttimaan ansiotuloista tai päässyt ansiosidonnaisten etuuksien piiriin, mikä on näkynyt pienituloisten reaalityulojen kasvuna. Pienituloisimman kymmenyksen reaalityulot ovat kasvaneet keskimäärin 1–2 prosenttia vuodessa kymmenen viime vuoden aikana. Vastaavasti keskituloisten reaalityulot ovat kasvaneet keskimäärin 2–3 prosenttia ja suurituloisten 4–5 prosenttia vuodessa. Ilman ansiotuloja tai ansiosidonnaisia etuuksia olevien reaalityulot eivät sen sijaan ole kasvaneet käytännössä lainkaan viimeisten 15 vuoden aikana. Tämä selittyy sillä, ettei perusturvaetuuksiin ole tehty muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta tasokorotuksia laman jälkeen. Taustalla on ollut pyrkimys rajoittaa sosiaalimenojen kasvua ja tehostaa kannustinvaikutuksia. Tärkeimmät perusturvaetuudet ovat sidottu erilaisiin inflaation huomioon ottaviin indekseihin, minkä ansiosta perusturvaetuuksien ostovoima on säilynyt. Mutta suhteessa ansioihin perusturvaetuudet ovat jääneet jälkeen 20–30 prosenttia kuluneiden 15 vuoden aikana. Tämä selittää myös osan suhteellisen köyhyyden kasvusta, sillä köyhyysraja on sidottu 60 prosenttiin keskimääräisestä tulotasosta yhteiskunnassa. Suhteellinen köyhyysraja onkin reaalisesti kasvanut yli 30 prosenttia kuluneen 15 vuoden aikana. Tämän seurauksena yhä suurempi osa perusturvan varassa elävistä jää tuloiltaan alle suhteellisen köyhyysrajan.

Työmarkkinoilta syrjäytymiseen kytkeytyvän köyhyyskierteen katkaiseminen yksinomaan taloudellisilla kannustimilla ja pakotteilla ei tutkimustietojen mukaan tuota toivottua tulosta. Köyhyyteen liittyy usein muitakin huono-osaisuuden riskitekijöitä, jotka jarruttavat omatoimista selviytymistä. Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen edellyttää toimeentuloturvasa olevien puutteiden korjaamisen lisäksi tehokkaampia ja myös ennakoivia interventioita palvelujen avulla.

Sosiaalimenojen kasvun hallinta

Sosiaalimenojen kasvu on viime vuodet pysynyt kohtuullisen hyvin hallinnassa. Sosiaalimenojen suhteellinen kasvu pysähtyi 1980-luvun lopulla, mutta kääntyi jyrkkään nousuun lama-vuosina. Syynä oli työttömyyden kasvu ja bruttokansantuotteen aleneminen. Laman jälkeen osuus palautui muutamassa vuodessa lamaa edeltävälle tasolle. Selityksenä oli ripeän talouskasvun ja alenevan työttömyyden lisäksi sosiaalimenoihin kohdistuneet leikkaukset. Osa säästö päätöksistä kohdistui vain tiettyyn menoerään eikä sisältänyt rakenteellisia tai käyttäytymismuutoksiin tähtäviä pyrkimyksiä. Suurimmaksi osaksi taustalla oli pyrkimys vaikuttaa myös menoja synnyttäviin syihin. Varsinkin 1990-luvun jälkipuoliskolla voimistuivat toimet (esim. työeläkeuudistus ja kansallinen ikäohjelma), jotka tähtäsivät työuran pidentämiseen ja sitä kautta menojen pienentämiseen. Eläkkeelle jäämisikä onkin ollut nousussa jo useita vuosia verrattuna siihen, mikä se oli lamaa edeltävällä ajalla.

Laman aikana sosiaali- ja terveystalouksista aiheutuvat menot kääntyivät laskuun. Palvelujen saatavuuden parantamiseksi on henkilöstöä sittemmin lisätty, mikä on näkynyt menojen kasvuna. Kasvua on pyritty hillitsemään muilla keinoilla kuin budjettileikkauksilla. Palvelujen tehokkuutta on parannettu palvelurakennetta rationalisoimalla ja tuottavuutta parantavia kannusteita lisäämällä. Uudistaminen on tosin edennyt hitaammin kuin on ollut tavoitteena. Uudistusten suuntaviivoista ja tavoitteista on voitu sopia yhteisymmärryksessä, mutta toimeenpano on osoittautunut jähmeäksi. Kunta- ja palvelurakennemuutos johtanee toimintojen rationalisoinnin jatkumiseen myös tulevaisuudessa.

Tätä nykyä sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen on Suomessa maltillinen, kun sitä verrataan muihin Länsi-Euroopan maihin. Samalla on pystytty rakentamaan länsieurooppalaisittainkin sangen kattava ja kohtuullisen tasoinen sosiaaliturva. Näin katsottuna Suomen julkinen sektori näyttää tehokkaalta. Julkisten menojen hallintaa ei kuitenkaan voida kokonaan selittää järjestelmän tehokkuudella.

Olisi kuitenkin virhe tuudittautua tyytyväisyyteen julkisen sektorin tehokkuudesta ja olettaa sen ratkaisevan tulevat ongelmat. Suomen väestön ikärakenne on vielä suhteellisen edullinen, mutta jo lähitulevaisuudessa tapahtuu nopea ikärakenteen heikkeneminen. Tulevaisuudessa odottaa selviä kasvupaineita julkisten menojen osalta. Kestävän julkisen talouden turvaaminen edellyttää toimenpiteitä työllisyysasteen nostamiseksi sekä tuottavuuden kasvattamista ja julkisten menojen kestävä hallintaa.

Sosiaaliturvan rakenteellisia haasteita

Sosiaaliturvan historiallisesta kehityksestä johtuu, että tavallinen tapa jäsentää sosiaaliturvaa on sekoitus hallinnollisia, rahoituksellisia ja organisatorisia näkökohtia. Kun ongelmiin on

haettu ratkaisua asia kerrallaan, kokonaiskuvan selkeys on kärsinyt. Asiakkaan tai etuuksien saajan näkökulmasta katsottuna toiminnot menevät osittain limittäin, osaksi taas irtoavat kokonaan toisistaan. Seurauksena on ollut toimintojen hajautuminen siten, etteivät ne parhaalla tavalla tue asiakkaan ongelman ratkaisua. Sosiaaliturvajärjestelmän hajanaisuus voi johtaa myös kannustinongelmiin. Lakien toimeenpanija joutuu vaikeuksiin tulkitessaan monisyistä säädöskokonaisuutta. Lainsäätäjän on puolestaan vaikea saada selvyys ongelmien ja toimenpiteiden keskinäisistä suhteista ja ehdotettujen muutosten merkityksestä. Tässä jaksossa tarkastellaan sosiaaliturvan rakenteellisia haasteita useista eri näkökulmista.

Sosiaaliturva, yhteisöllisyys ja yhteiskunnan perusinstituutiot

Sosiaaliturvan tarkoitus on turvata sosiaalisia riskejä vastaan ja puuttua yksilöiden ja perheiden ongelmiin silloin, kun riskien ennakoimisen ja ongelmien hoitamisen voidaan katsoa olevan mahdotonta tai ainakin kohtuutonta. Yleinen periaate on, että terveet ja työkykyiset huolehtivat itse omasta, perheensä ja lastensa toimeentulosta ja hyvinvoinnista sekä kaikki kantavat yleistä vastuuta lähimmäisistään. Sosiaaliturvan tulee mahdollisuuksien mukaan vahvistaa eikä heikentää tämän yleisen periaatteen toteutumista seuraavan kolmen sosiaaliturvan tavoitteen osalta.

1. Terveyden edistäminen
2. Toimeentulon varmistaminen
3. Elämän hallinnasta huolehtiminen

Hyvä terveys on ihmiselle arvo sinänsä, samoin kuin väestön hyvä terveydentila on korkean tuottavuuden edellytys. Terveystä puhuttaessa tarkastellaan tavallisesti vain terveyspalvelujen riittävyttä ja tällöinkin ensi sijassa kuntien järjestämisvelvollisuuteen kuuluvien palvelujen kokonaisuutta. Tällöin unohdetaan muu laaja terveyden edistämiseen tähtäävä toiminta ja terveydenhuollon lainsäädäntö. Terveyspalvelujen laatu ja saatavuus selittävät vain osan väestön terveydentilasta. Merkittävä vaikutus on terveyskäyttäytymisellä, elämäntavoilla ja elinympäristöllä. Näihin voidaan vaikuttaa monilla muilla kuin terveydenhuollon laatua ja saatavuutta parantavilla keinoilla.

Kun terveyttä pyritään edistämään, päätösten tulisi periaatteessa perustua tietoon eri keinojen vaikuttavuudesta ja panostuksen tulisi suuntautua sellaisiin toimenpiteisiin, jotka tuottavat parhaan tuloksen tavoitteisiin nähden. Terveyspolitiikan viitekehyksen tulisi antaa paremmat mahdollisuudet arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta, erityisesti toimenpiteiden vaikutuksia työ- ja toimintakyvyn edistämiseen. Muutoin käytetään tarpeettomasti aikaa yksityiskohtiin, joilla ei ole välttämättä suurta vaikutusta kokonaisuuden kannalta. Terveyttä edistävän, sairauksia ehkäisevän ja sairauksia hoitavan terveydenhuollon painotuksiin liittyy erilaisia arvosuoksia ja eettisiä ongelmia. Ne eivät kuitenkaan ole este yhtenäisemmän arviointikehikon luomiselle, vaan paremminkin peruste.

Työikäisen väestön toimeentulo riippuu ensi sijassa ansiotuloista, ja niihin vaikuttavat monet tekijät, ennen kaikkea työmarkkinoiden toimivuus. Työvoiman kysyntä riippuu olennaisesti talouskasvun riipeydestä, mutta työmarkkinoiden toimivuuteen vaikuttavat muutkin seikat, kuten työvoiman ikärakenne, verotus, koulutustaso ja koulutusmahdollisuudet sekä työehtosopimusten ja työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön luomat puitteet. Viimeksi mainituilla voi-

daan huolehtia siitä, että toimeentulo on turvattu myös työttömyyden aikana, mutta sosiaaliturvalainsäädännöllä voi olla käänteinen vaikutus työmarkkinoiden toimivuuteen. Työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä kehitettäessä onkin tavoitteeksi asetettava työmarkkinoiden toimivuuden varmistaminen siten, että työllistyminen ja työpaikan vaihtaminen onnistuvat mahdollisimman nopeasti ja ongelmattomasti. Tämän tavoitteen onnistumiseksi tarvitaan myös asunto- ja liikennepolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä.

Elämänhallinnan välineitä tarkasteltaessa huomio kohdistuu usein niihin ryhmiin, joiden tarvitsema tuki on ilmeisin eli lasten, vammaisten ja vanhusten hoidon ja hoivan järjestämiseen. Toimintamuodoista esimerkkejä ovat päivähoito, varhaiskasvatus, lastensuojelu, sosiaalityö, kotipalvelut, henkilökohtaiset avustajat ja palvelutalot. Elämänhallinnan yleisiin edellytyksiin vaikuttaa sosiaalinen pääoma, jolla tarkoitetaan jokapäiväisen sosiaalisen vuorovaikutuksen, osallisuuden ja luottamuksen synnyttämää yhteisöllisyyttä. Sosiaalisen pääoman vahvistaminen ehkäisee syrjäytymistä ja häiriökäyttäytymistä sekä vähentää ammatillisen avun tarvetta. Sosiaalisen pääoman ja yhteisöllisyyden vahvistaminen voi tosin olla joltain osin ristiriidassa väestön liikkuvuutta ja työsidonaisuutta korostavan ajattelutavan kanssa. Vahvan yhteisöllisyyden käänköpuolena on yksilöiden sitoutuminen lähiyhteisönsä ja sen mahdollisesti mukanaan tuomiin velvollisuuksiin. Sosiaaliturvaa kehitettäessä tavoitteena tulee olla, että elämänhallintaan vaikuttavia tekijöitä katsotaan osana laajempaa yhteisöllisyyden viitekehystä.

Sosiaaliturvan rakentamisen alkuvaiheessa oli selvää, että hyvinvoinnin ja turvan tuottaminen ovat pääosin yhteiskunnan perustituutioiden eli perheen ja työmarkkinoiden vastuulla. Sosiaaliturvan tarkoitus oli vain paikata edellisen kahden epäonnistuessa tehtävässään sosiaalisten riskien kohdatessa. Myöhemmin, yhteiskunnallisen työnjaon kehittyessä ja perheen roolin muuttuessa, sosiaaliturva on saanut yhä vahvemman roolin esimerkiksi lasten ja vanhusten hoidon järjestämisessä. Yhteiskunnan vastuun on saatettu ajatella ulottuvan myös sellaisille alueille, joissa se ei enää ole sovelias tai riittävä tapa toimia. Vastuiden selkeyttäminen vaatii pitkäjänteistä työtä, joka nojautuu osaksi lainsäädännön ja toimintakäytäntöjen muutoksiin ja osaksi yleiseen kansalaiskeskusteluun.

Sosiaaliturva ja työelämä

Sosiaaliturva on tavanomaisesti ymmärretty julkiseksi sosiaalisten riskien hallintakeinoksi, joka käynnistyy, kun ihminen ei voi hankkia elantoaan työnteolla. Vähitellen tämä vakuutusajattelun näkökulma on muuttunut monestakin syystä. Toimeentuloturvan kriteerit ovat väljentyneet ja sosiaaliturvan avulla on haluttu lisää vapaa-aikaa. Työn ja sosiaaliturvan rajankäynnin laajentuessa työolosuhteet vaikuttavat toimeentuloturvan kysyntään. Lisäksi toimeentuloturva on käytetty pehmentävänä elementtinä työvoimaa vähennettäessä, mikä on näkynyt työttömyyslukujen siirtymänä työttömyyseläkkeen alkamisajankohtaa myöhennettäessä. Työuraa noudattaen sosiaaliturvaa voidaan tarkastella työelämän näkökulmasta seuraavasti:

- a) työhön ensi kertaa kouluttautumisen järjestäminen ja tukeminen
- b) työkyvyn ja taitojen ylläpitäminen kuntoutuksen, työterveyshuollon ja aikuiskoulutuksen avulla
- c) lastenhoitovapaa ja hoidon tukijärjestelyt
- d) työkyvyn vajauksen poistaminen terveydenhuollon ja kuntoutuksen keinoilla tai työtehtäviä muuttamalla
- e) sairauspoissaoloihin vaikuttaminen

- f) eläkkeelle siirtymiseen vaikuttaminen
- g) työuran katkeaminen lomautukseen tai irtisanomiseen
- h) muut tilapäiset työstä poissaolot (esim. vuorotteluvapaa)

Työelämän ja tuotannon kannalta katsottuna sosiaaliturvan tulisi kannustaa tehokkaaseen opiskeluun ja nopeaan työmarkkinoille hakeutumiseen. Työelämän muutoksiin vastaamiseksi ammattitaitoa on pidettävä yllä sekä tarvittaessa varauduttava sen muokkaamiseen uusiin tehtäviin. Sosiaaliturvan avulla voidaan nopeuttaa työvoiman osaamis pääoman uusiutumista. Työkyvyn ylläpitäminen edellyttää omatoimisuutta terveyden edistämiseksi, mutta myös aktiivista työterveyshuoltoa ja kuntoutusta.

Väestön uusiutumisen turvaaminen on pitkällä aikavälillä työnantajien etujen mukaista, mutta synnytysten ja lasten hoidon vaatimat poissaolot ovat yrityksille kustannuserä. Valtion tehtävänä on varmistaa, että perhevapaiden pitäminen ei aiheuta työmarkkinoilla varsinkin nuoriin naisiin kohdistuvaa diskriminointia ja siten kohota jo ennestään korkeaa ensisynnyttäjien ikää. Työelämän odotusten ja perheen toivomusten yhteensovittaminen edellyttää monipuolisten hoitovaihtoehtojen olemassaoloa ja niiden joustavuuden parantamista.

Työoloja kehittämällä sekä työyhteisön toimintamalleja muokkaamalla voidaan vaikuttaa sairauspoissaoloihin sekä työssä jatkamiseen. Sairauspäivien osuus tehdyistä työpäivistä on neljä prosenttia ja keskittyy pieneen, tosin vaihtuvaan, osaan työvoimasta. Hyvien käytäntöjen saattaminen helpommin monistettaviksi ja käyttöön otettaviksi tulisi olla kiinteä osa työelämän tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Sairauspoissaoloja ja eläkehakuisuutta voidaan vähentää tehostamalla nopeaa hoitoon pääsyä. Kunnallisen terveydenhuollon kustannuksia arvioitaessa ei useinkaan ymmärretä ottaa huomioon yhteiskunnan muilla sektoreilla syntyviä säästöjä. Hidas hoitoon pääsy on osaltaan pidentänyt sairauslomaa ja pahimmillaan saattanut johtaa eläkkeelle siirtymiseen. Niin sanottujen leikkausjonojen lyheneminen on samalla nopeuttanut työhön paluuta. Puutteita on edelleen ja erityisesti ne koskevat masennuksen hoitoa, joka usein aloitetaan liian myöhään, ja lisäksi hoito keskeytyy usein liian varhain.

Sairauden tai vamman takia työelämän ulkopuolella olevista on arvioitu noin 30 000:n olevan halukkaita ja kykeneviä tekemään osa-aikaista tai kokopäiväistä työtä. Osittain esteenä ovat ennakkoluulot, mutta osaksi myös epätarkoituksenmukainen lainsäädäntö ja sen soveltaminen. Ansiotulojen ja eläkkeiden yhteensovitus sekä työvoimaviranomaisten toimintamahdollisuudet vaativat korjaamista. Kuntoutuksen tarjoamiin mahdollisuuksiin tulisi turvautua useammin. Eläkkeeltä kuntoutukseen tulleista yli 40 prosenttia palaa työelämään. Kuntoutusvastuun hajautuminen johtaa epäyhdenmukaiseen kuntoutusasioiden käsittelyyn.

Sosiaaliturvan rahoitus

Sosiaaliturvaa on syytä tarkastella myös rahoituksen näkökulmasta, jolloin se voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- a) etuudet, joiden rahoitus on vakuutusperusteinen
- b) etuudet, joiden rahoitus on verotusperusteinen
- c) etuudet, joiden rahoitus on osaksi tai kokonaan omavastuinen

Sosiaalivakuutus kattaa sairaudesta tai tapaturmasta aiheutuvien kustannusten ja tulonmenetysten lisäksi lapsen syntymän, huoltajan kuoleman, työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aiheuttamat tulonmenetyksiä. Toimeentuloturvan rahoitus on saanut erilaisia muotoja etuuslajeittain. Tapaturmavakuutus on kokonaan työnantajan rahoittama, muiden etuuksien rahoitukseen työntekijät osallistuvat etuuksittain vaihtelevalla osuudella. Suuntauksena on ollut jakaa ansioturvan rahoitus työnantajien ja työntekijöiden kesken. Käytännössä on edetty asteittain, jolloin on vältetty suuria välittömiä muutoksia, mutta samalla linjaus uhkaa hämärtyä vuosien kuluessa. Toisena periaatteena on ollut, että ansioturvan rahoitusvastuu kuuluu pääosin työnantajille ja työntekijöille ja perusturvaetuuksien rahoitusvastuu kuuluu taasen valtiolle. Käytännössä tämäkään periaate ei toteudu johdonmukaisesti. Rahoituksen läpinäkyvyys on tarpeellista järjestelmän hyväksyttävyyden ylläpitämiseksi sekä kehittämisvastuun kirkastamiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus nojaa pääosin verotuloihin, josta kunnallisverotus muodostaa suurimman osan. Palvelujen tarjonta perustuu pääosin lakisääteisyyteen, mutta sen on joustettava kysynnän mukaan. Seuraavan vuoden talousarvioita laadittaessa kuntien on vaikea ennakoida tulevaa menokehitystä ja palvelujen kysynnän muutoksia, sillä mm. työllisyyskehitys, hintojen kehitys ja erilaiset yllättävät kriisitilanteet saattavat merkittävästi lisätä sosiaaliturvan kustannuksia ja sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Kuntien taloudelliset toimintaedellytykset ovat erilaiset, vaikka valtionosuus tasaa kuntien taloudellisia toimintamahdollisuuksia.

Osa kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannuksista katetaan palvelumaksuilla. Maksujen määräytyminen on muodostunut monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, jonka hallintokustannukset ovat tuottoon nähden suuret. Ohjausvaikutus on toinen, ehkä keskeisempi, palvelumaksujen tarkoitus. Palvelumaksujen periaatteena on, etteivät maksut saa muodostua palvelujen käytön esteeksi. Useamman palvelujen tarpeen kasautuminen samalle henkilölle ja tuloerot vaikeuttavat tämän tavoitteen saavuttamista.

Verotuksen ja vakuutuksen avulla rahoitettuun toimintaan liittyy kielteisenä piirteenä niin kutsuttu moral hazard -ilmiö. Esimerkkinä on mainittu, että ilman julkisia terveyspalveluja ihmiset kiinnittäisivät enemmän huomiota epäterveellisiin elintapoihinsa, sillä he joutuisivat itse maksamaan niistä aiheutuvat kustannukset. Samoin on epäilty, että ilmaisia terveyspalveluja käytetään, vaikka todellista tarvetta ei aina olisikaan. Kuvatun ilmiön syntyä on pyritty vähentämään palvelujen käyttöön perustuvilla palvelumaksuilla, omavastuuosuuksilla sekä etuuksien karensseilla. Sama tavoite on eräässä mielessä myös työhistorian huomioon ottamisella työttömyys- ja eläketurvaa määriteltäessä. Tosin eläkkeiden kohdalla kyse on myös riskien tasaamisesta yli elinkaaren, jota voitaisiin soveltaa laajemminkin sosiaaliturvassa.

Sosiaaliturvan korvauskohteet

Yleisesti ottaen sosiaaliturvan tavoitteena on turvata toimeentulo sosiaalisten riskien varalta. Ansiosidonnainen sosiaaliturva turvaa lisäksi toimeentulon tason kohtuullisena suhteessa aikaisempiin tuloihin. Sosiaaliturvan tavoitteet voidaan ryhmitellä seuraavasti

- a) ansiomenetyksen korvaaminen
- b) perustoimeentulon varmistaminen

- c) kustannusten korvaaminen
- d) työpanoksen korvaaminen

Perusturvan tasot ovat poikenneet toisistaan, mikä on synnyttänyt keskustelun perusturvan yhtenäistämistarpeesta. Mitoitusperusteena keskustelussa painottuu toisaalta köyhyyden poistaminen, jolloin viitataan suhteelliseen köyhyyteen eli perusturvan ja yhteiskunnan keskimääräisen tulotason suhteeseen. Toisaalta perusturvan oikean mitoituksen yhteydessä arvioidaan perusturvan riittävyttä jokapäiväisen kulutuksen valossa. Ansioturvan yhtenä mittapuuna on aikaisemman kulutustason turvaaminen sosiaalisen riskin, kuten sairauden, kohdattua ihmistä. Mitoitus on summittainen senkin takia, että kulutustaso vaihtelee elämänvaiheen ja huoltovollisuuden mukaan. Tätä on pyritty korjaamaan lisäämällä tukien yhteyteen esimerkiksi lapsikorotuksia. Siitä seuraa kuitenkin vaikeuksia määrittellä sosiaaliturvan siten, että työn vastaanottaminen on kannattavaa, koska työmarkkinoilla ei tunneta palkan yhteydessä maksettavia lapsikorotuksia.

Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan korvausperusteet ovat syntyneet eri aikoina, eikä niitä ole koskaan arvioitu yhtenä kokonaisuutena. Yksinkertaisuus ja selkeys puoltaisivat yhdenmukaista korvaustasoa, kannustavuus taas korostaa aktiivitukien merkitystä. Tämän ohella on huomattava myös se, onko korvaustarve syntynyt oman päätöksen perusteella vai asianomaisesta riippumatta. Nämä kolme kriteeriä johtavat etuustasojen eriytymiseen, mutta auttavat samalla selkeyttämään nykytilannetta. Perusturvan ja ansioturvan yhteensovitus toteutuu eri tavoin sosiaaliturvan eri lohkoilla.

Toimeentuloturvan ja palvelujen hallinnollinen eriytyminen on johtanut siihen, että niiden taloudellinen ja toiminnallinen yhteisvaikutus jää epäselväksi. Palvelujen tarjoama taloudellinen hyöty asiakkaalle jää yleensä tarkastelun ulkopuolelle. Palveluja arvioidaan tavanomaisesti hoidon laadun ja saatavuuden näkökulmasta, ja palvelujen tuloksellisuutta arvioitaessa ne ovatkin tärkeitä. Sosiaaliturvan onnistuneisuuden arviointiin pitäisi kuitenkin liittää kiinteämmin myös palvelujen tuotantokustannukset ja palveluista perittävät maksut ja maksujen suhde maksukykyyn. Tältä osin palveluista aiheutuvat kustannukset, palvelumaksut ja toimeentuloturva liittyvät saumattomasti toisiinsa.

Osa toimeentuloturvasta ja verovähennyksistä puolestaan kohdistuu hoitokustannusten korvaamiseen. Korvaus voi koskea syntynyttä kustannusta, kuten lääkkeitä tai lääkärinpalkkioita, tai toimintakyvyn heikkenemisestä tai vammasta aiheutuvaa potentiaalista palvelutarvetta. Eri aikoina syntyneitä toimintamalleja ei ole kytketty toisiinsa luontevalla tavalla, mistä seuraa ristiriitaisia tulkintoja.

Kustannusten korvaamisessa noudetaan kahta erilaista tapaa. Toinen tapa nojaa prosenttikorvaukseen todellisista kustannuksista ja toinen kiinteään maksuun, joka ei seuraa tuotantokustannuksia. Ensin mainittu koskee sairausvakuutusta ja jälkimmäinen kunnallisia palveluja siltä osin kuin niitä säädellään. Kiinteän maksun etuna on asiakkaan kannalta maksun ennakoitavuus, mutta sen varjopuolena on kustannustietoisuuden heikkous. Kustannustietoisuutta heikentää myös se, että avohoidosta voi aiheutua asiakkaalle enemmän kustannuksia kuin laitoshoidosta. Sosiaalitoimessa tilapäisen kotipalvelun vapaa hinnoittelu voi aiheuttaa asiakkaalle suuremmat kustannukset kuin laitoshoidon vastaavalta ajalta. Terveystieteidenhuollossa avohoidon lääkekustannukset asiakkaalle voivat kohota suuremmiksi kuin hoidon kustannukset sairaalassa.

Periaatteessa voitaisiin käyttää samaa periaatetta lääkkeiden ja palvelujen kustannusten korvaamisessa. Joko niin, että joko kiinteää maksua tai prosenttikorvausta sovellettaisiin kautta linjan. Prosenttikorvaukseen sovellettaisiin liukuvaa enimmäismäärää asiakkaan kustannusten hillitsemiseksi. Tällöin suhteellinen omavastuu pienenee korvauksen kasvaessa ja häviää kokonaan tietyn rajan, maksukaton, jälkeen. Tämä merkitsisi huomattavaa muutosta yleiseen kustannustietoisuuteen sekä samalla avohoidon ja sairaalahoidon korvauskäytäntöön siten, että omavastuu sairaalahoidosta kohoaa. Maksukertymä voi pysyä samana tai muuttua sen mukaan, mitä siitä erikseen päätetään.

Pienehkö osa sosiaalimenoista kohdistuu välittömänä korvauksena lasta, vanhusta tai vammaista hoitavalle henkilölle. Tällaisia etuuksia ovat lasten kotihoidon tuki, lapsen hoitotuki ja omaishoidon tuki. Näille tuille on ominaista, ettei hoitoa antava henkilö ole työsuhteessa hoitoa saavaan henkilöön. Oikeus omaishoidon tukeen riippuu kunnan harkinnasta. Kun kunnat käyttävät laajassa harkintavallassaan lisäksi erilaisia arviointikriteerejä, tämä asettaa omaiset hyvin eriarvoiseen asemaan asuinkunnan mukaan.

Sosiaaliturvan selkeys

Pyrittäessä lisäämään sosiaaliturvan selkeyttä ja läpinäkyvyyttä on syytä tarkastella erikseen etuuksien määräytymiseen, hallinnolliseen organisointiin sekä rahoituksen järjestämiseen liittyviä säännöksiä sekä valvonta- ja muutoksenhakumenettelyyn liittyviä prosessisääntöjä.

Sosiaaliturvassa havaittuja epäkohtia on koetettu korjata lisäämällä täsmentäviä säännöksiä. Täsmennyksiä ja uudistuksia on tehty eri aikoina erilaisissa oloissa ja samalla on pyritty rajaamaan kohde mahdollisimman tarkasti. Tämän seurauksena sosiaaliturvassa eri etuuksien määräytymisperusteet, normit ja monet muut seikat on määritelty toisistaan poikkeavalla tavalla: esimerkiksi tulokäsitteet ja tulojen yhteensovitus, korvausasteet, ansio- ja perusturvan suhde, yksilön ja kotitalouden asema, lapsikorotukset, etuuksien keskinäiset suhteet sekä veronalaisuus ja verovähennykset. Ajan kuluessa yksittäisten uudistusten ketjusta on muodostunut kokonaisuus, josta on tullut vaikeasti ymmärrettävä eikä se kaikin osin tarkkuudestaan huolimatta tuota toivottua tulosta. Etuuksien erilaiset ja huonosti yhteen sovitetut määräytymisperusteet johtavat väliinputoamisiin ja kannustinloukkuihin.

Viime vuosien aikana on tehty useitakin toimeentuloturvan selkeyttämiseen tähtäviä esityksiä ja monia niistä on myös toteutettu. Elämäntilanteiden erilaisuus luo luonnostaan painetta sosiaaliturvajärjestelmän yhä pidemmälle viedylle eriytymiselle. Jossain vaiheessa käy kuitenkin niin, että sosiaaliturvan kokonaisuutta ei enää hallita eikä sitä liioin voida asiallisesti perustella. Käytännössä on kuitenkin vaikea löytää tasapainoa toisaalta etuusjärjestelmän yksinkertaisuuden ja hallittavuuden sekä toisaalta tukien kustannustehokkaan kohdentamisen välillä. Etuusjärjestelmän yksinkertaistaminen vähentää aina etuuksien tarkkaa kohdentumista ja toisin päin. Tämä ristiriita näiden kahden järjestelmää koskevan tavoitteen välillä tulee ilmi esimerkiksi pyrittäessä purkaa etuusjärjestelmän synnyttämiä kannustinloukkuja.

Suomalainen sosiaaliturvan hallinto on kokonaisuus, jossa on paljon kansallisia erityispiirteitä, ja voi luonnehtia toimeenpanon osalta pitkälle hajautetuksi malliksi. Eri aikoina luoduille etuusjärjestelmille on rakennettu omia hallinnollisia järjestelyjään, samalla kun vanhojen hallintorakenteiden toiminta on jatkunut rinnalla. Erilaisilla historiallisilla kompromisseilla toi-

saalta eri puolueiden kesken sekä kompromisseilla puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen välillä on ollut ymmärrettäviä perusteita. Hallinnollisilla järjestelyillä on saatettu vähentää toimeenpanovaiheeseen liittyviä epäluuloja.

Sosiaali- ja terveystalouden tuottajina ja järjestäjinä ja myös toiminnan ohjeistajina kunnilla on Suomessa kansainvälisesti tarkasteltuna keskeinen rooli. Tähän on erilaisia historiallisia selityksiä, yhtenä vahva kunnallinen itsehallinto, jonka juuret ovat osin maan harvassa asu- tuksessa. Kuntaverkostoon turvautumalla on voitu varmistaa kattavat palvelut maan kaikkiin osiin. Hajautus on synnyttänyt myös ei-toivottua erilaisuutta kuntien tulkitessa eri tavoin val- takunnallista normistoa.

Kelan maksamien sosiaaliavustusten toimeenpanoa lukuun ottamatta muun toimeentuloturvan toimeenpano on hajautettu useiden toimijoiden kesken. Työeläkkeiden toimeenpanosta hu- lehtivat useat työeläkeyhtiöt, -kassat ja -säätiöt. Tapaturmavakuutuksesta vastaavat tapatur- mayhtiöt. Ansiosidonnainen työttömyysturva on hajautettu työttömyyskassoille. Sosiaaliva- kuutuksen etuudet ovat kuitenkin täsmällisesti säädeltyjä. Näin ollen kilpailu käydään muiden seikkojen perusteella.

Viime vuosina on noussut korostuneemmin esille markkina- ja asiakasohjauksen merkitys sosiaaliturvan toimeenpanon tehostamisessa. Toistaiseksi se on näkynyt lähinnä kuntien ja sairaanhoitopiirien organisoimana kilpailuttamisena tai työeläkeyhtiöiden kilpailuna työnanta- jista. Varsinaisen asiakkaan mahdollisuudet valita palvelut ovat laajentumassa ostosetelien myötä.

Asiakkaan etuja hajanainen toimeenpanokoneisto ei aina palvele parhaalla tavalla. Erilaisista tulkinnoista seuraa eriarvoisuutta, ja useita yksiköitä koskevien asioiden hallinnollinen käsit- telyaika voi muodostua kohtuuttoman pitkäksi. Kattavaa arviota hajautuksen merkityksestä yhdenvertaisuuden tai kustannusten osalta ei ole tehty.

Sosiaaliturvan määräytymisperusteita, toimeenpanoa, rahoitusta ja valvontaa on syytä tarkas- tella yhtenä kokonaisuutena, jos halutaan arvioida sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuteen liit- tyviä ongelmia. Kuten edellä on todettu, nimenomaan pienituloisten ja monien tuloharkintais- ten etuuksien varassa olevien kotitalouksien sosiaaliturva perustuu vaikeasti hahmotettavaan kokonaisuuteen. Etuuksien määräytymisperusteiden lisäksi niiden toimeenpanoon, rahoituk- seen ja valvontaan liittyvät tekijät auttavat löytämään eri keinojen esimerkiksi kannustinlouk- kujen purkamiseen.

Tulevaisuuden haasteita

Kansainvälisen rahoituskriisin ja luottolaman vakavuus ja vaikutukset reaalityöelämään ovat edelleen suuren epävarmuuden verhossa. Edessä olevan taantuman vaikutusten minimoiminen ja elvytystoimet ovat tällä hetkellä ehdottomasti talouspolitiikan tärkein tehtävä. Tulee kui- tenkin muistaa, että julkisella taloudella on edessään hitaasti auki kiertyviä rakenteellisia haasteita, jotka tulevat olemaan olemassa nyt alkaneen taantuman jälkeenkin. Suurin pitkän ajan haaste julkiselle taloudelle on ikääntyvä väestö ja sen seuraukset elatussuhteeseen, talou- delliseen toimeliaisuuteen ja hoivamenoihin.

Väestön ikääntyminen tulee nostamaan sosiaalimenoja, samalla kun työikäisen väestön väheneminen hidastaa kansantulon kasvua. Ensimmäisen kerran hyvinvointivaltiokauden historiassa työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun. Muutos on merkittävä, koska ensimmäistä kertaa rahoittajien osuus supistuu menojen kasvun jatkuessa. Samanlainen kehitys on nähtävissä muissakin länsimaissa. Suomessa poikkeuksellisen suuren sodanjälkeisen ikäluokan takia muutos on useita muita maita nopeampi. Luotettavimmin on arvioitavissa eläkkeiden menokehitys. Vanhusvaltainen ikärakenne nostaa eläkemenojen lisäksi myös sosiaali- ja terveystalvelujen kysyntää, mutta siihen vaikuttavat monet muutkin tekijät ikärakenteen lisäksi. Niiden paino osoittautunee ikärakenteen vaikutusta suuremmaksi. Esimerkiksi lääkkeiden ja rokotteiden tuotekehitys voi tuoda kustannuslisäysten rinnalla kustannuksia pienentäviä vaikutuksia.

Näköpiirissä oleviin eläkemenojen kasvuun on pyritty varautumaan rahastoimalla ja eläkkeiden määrätymisperusteita muokkaamalla. Sosiaalimenojen kehitystä on arvioitu kattavasti SOMERA-toimikunnan mietinnössä 2000-luvun alussa. Mietintöön sisältyy useita vaihtoehtoisia laskelmia. Perusvaihtoehdon mukaan sosiaalimenot kohoaisivat suhteessa bruttokansantuotteeseen vuosittuuhannen vaihteen noin 25 prosentin tasosta vajaan 30 prosenttiin vuonna 2050. Nousupaineen taustalla oli pääosin työeläkkeiden kasvu. Laskentaolettamusten vaikutuksen esille saamiseksi tarkasteltiin myös muiden keskeisten rakenteellisten tekijöiden kehitysennusteiden vaikutusta tulevaisuuden sosiaalimenoihin. Tarkasteltuja tekijöitä olivat syntyvyyden, kuolleisuuden, maahanmuuton, eläkeiän, tuottavuuden, työllisyyden, rahastojen tuoton, indeksoinnin ja aikuiskoulutuksen kehitysennusteet. Rakenteellisten tekijöiden kumulatiiviset vaikutukset voivat muuttaa menokehitystä merkittävästi. Toimikunta totesi, että menoihin vaikuttavien demografisten tekijöiden vastapainona tulisi kyetä turvaamaan kohtuullinen talouskasvu ja hyvä työllisyys. Nämä puolestaan riippuvat tuotannon kilpailukyvyistä, johon sosiaalimenot vaikuttavat yhtenä tekijänä.

Suuri osa sosiaaliturvasta on sidoksissa työelämään ja palkkakustannuksiin. Lähes puolet sosiaalimenoista maksetaan eläkkeinä ja eläkkeet riippuvat ansiotulojen kehitystä. Menojen merkityksen arvioiminen kilpailukyvyyn kannalta on kuitenkin vaikea tehtävä, koska kokonaispalkka on osa kokonaisuutta. Vaikutukset voivat olla välillisiä ja näkyä kasvavan verokii-
lan tuomana haittana.

Sosiaaliturvan, sosiaalimenojen ja kilpailukyvyyn 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.

Globaalistumisen vaikutukset ovat vasta osittain nähtävissä. Pienen ja pitkälle kehittyneen valtion kuten Suomen mahdollisuus tarjota tuotantotoiminnalle kilpailukykyiset puitteet riippuvat yhä enemmän osaamisesta ja henkisestä uusiutumuksesta. Uusiutumiskyky näkyy käy-

tännössä 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. Viimeksi mainittu tarkoittaa maasta muuttaneiden ja maahan muuttaneiden koulutus- ja osaamistasoa.

Ansiotuloerot ovat viime vuosina kasvaneet monissa maissa. Tuotantorakenteen muutos yhdistyneenä kansainvälistyviin työmarkkinoihin kasvattanee eroja tulevaisuudessakin. Samaan aikaan arvostus- ja elintapaerot korostuvat. Jos eriytyminen työmarkkinoilla jatkuu ja voimistuu, se herättäne kysymyksen, onko sosiaaliturvan tehtävänä seurata sitä aikaisemmin omaksumalla tavalla vai tyytyä vaimennettuun riskin kattamiseen. Tätä punnittaessa on toisaalta otettava huomioon maksujen ja etujen läpinäkyvyyden vaatimus ja toisaalta harkittava sosiaaliturvan tasaavan roolin merkitystä.

Sosiaaliturvan muutostarpeita arvioitaessa on usein ohitettu se, että globalisoituminen on tarjonnut uusia mahdollisuuksia tuotannon lisäksi myös osaavalle työvoimalle. Ensi sijassa huomiota on kiinnitetty siihen, että tiedon siirron nopeutuminen ja logistiikan kehittyminen ovat avanneet monia alueellisia ja toiminnallisia vaihtoehtoja tuotannon järjestelemiseksi. Tuotantoa on siirtynyt uusille ja kehittyville maantieteellisille alueille. Monet vanhat teollisuusalueet ovat menettäneet kilpailukykyänsä, ja erityisesti alueen ikääntyneet ja heikosti koulutetut työntekijät ovat joutuneet vaikeuksiin. Mutta samalla erittäin osaavan työvoiman markkina-alue on globalistunut, mikä on lisännyt sekä työmarkkinoiden eriytymistä että työntekijöiden mahdollisuuksien ja intressien eriytymistä.

Yhdessä nämä kaksi piirrettä merkitsevät, että vanha säätelyjärjestelmä, jonka henkinen perusta oli ”yhteinen kansantalous”, on menettämässä sidosvoimaansa. Kun tuotanto voi etsiä nopeasti uusille alueille, tuotantontekijöistä pääoma ei ole yhtä tiukasti sidoksissa paikalliseen työvoimaan kuin aikaisemmin. Sen seurauksena sosiaaliturva ei myöskään ole samalla tavalla solidaarisuuden ja tehokkuuden vaatimukset yhdistävä osa yhteiskuntapolitiikkaa. Suuria sarjoja valmistavassa teollisessa toiminnassa pääoma etsiytyy sinne, missä tuotto on suurin. Innovoiva osa työvoimasta puolestaan ei ole sidoksissa tehdasrakennuksiin, vaan etsiytyy sinne, missä työehdot ovat parhaat. Korkeapalkkaisen ja globaaleilla markkinoilla liikuvan työvoiman intressit ovat toisenlaiset kuin kansallisilla markkinoilla toimivien työntekijöiden, puhumattakaan ilman työtä jääneistä. Tämä heijastuu myös sosiaaliturvaan kohdistuviin odotuksiin.

Kansallisen kilpailukyvyyn säilyttäminen edellyttää lisääntyvää tehokkuutta myös kotimarkkinoiden kysynnän varassa olevilta toimijoilta. Julkisen sektorin tehokkuus vaikuttaa osaltaan kilpailuedellytyksiin. Se on jo johtanut tuotannon kilpailuttamisen, ulkoistamisen ja uudelleen järjestelyjen lisääntymiseen sekä työmarkkinoiden monimuotoistumiseen. Työllisyyden hitaat muutokset kätkevän taakseen sen, että työpaikkoja ja työsuhteita syntyy ja kuolee entistä nopeammalla vauhdilla.

Tuotannon ja työmarkkinoiden muutos on ollut käynnissä jo pitkän aikaa, mutta sen vaikutukset ovat alkaneet näkyä laajemmin vasta viime vuosina, ja pitkään ne liitettiin laman vaikutuksiin. Mitä ilmeisimmin tämä prosessi jatkuu. Muutosta on kuvattu sanomalla, että on siir-

rytty hyvinvointivaltiosta kilpailijavaltioon. Se kuvaa valtion uutta roolia sen huolehtijana, että koko yhteiskunta on organisoitu tehokkaasti sosiaaliturvaa myöten ja että työkyky, työn kannustimet ja osaaminen ovat arvossaan. Kilpailuvaltiossa aktiivisuutta edistävä sosiaaliturva saa näkyvämmän roolin ja passiivinen turva joutuu kriittiseen punnintaan.

Yhtenä esimerkkinä globaalien talouden merkityksestä on ajankohtainen finanssikriisi, joka on asteittain muuttunut reaalitalouden taantumaksi. Yhden suuren kansantalouden kestäämättömälle pohjalle rakentunut kasvu on muodostunut globaaliksi ongelmaksi, joka heijastuu myös suomalaisen sosiaaliturvan kehittämismahdollisuuksiin ja -tarpeisiin.

Monet ovat huolissaan siitä, että tämä johtaa liian kovaan yhteiskuntaan. Jos korostetaan voimakkaasti työn tärkeyttä, samalla alikorostetaan niiden ihmisten asemaa, joilla ei ole roolia työelämässä. Sen on sanottu näkyneen muun muassa perusturvan sekä lastensuojelun ja vanhustenhuollon heikentymisenä. Tätä huolta punnittaessa on arvioitava perusteellisesti, miten heikoimpien asemasta tulisi muuttuneissa oloissa huolehtia. Onko toimeentuloturva ensisijainen keino vai pitäisikö etsiä muita tuki- ja aktivointimuotoja? Muuttuneissa oloissa on etsittävä uusia mahdollisuuksia erityisesti niille, jotka ovat ajautuneet ulkopuolisiksi.

Periaatteellisista lähtökohdista vallinneen kohtalaisen laaja yhteisymmärrys. Yhteiskunnan elinvoimaisuuden turvaamisen tärkeydestä oltaneen samaa mieltä, samoin kuin siitä, että sosiaalinen yhteisvastuu on osa kestävästä yhteiskuntaa. Kysymys on siitä, millainen sisältö näille ilmaisuille voidaan ja halutaan antaa. On ilmeistä, että heikoimmin menestyneiden aseman parantaminen ei onnistu vanhoja keinoja voimistamalla. Heidän toimintaedellytystensä vahvistaminen on mahdollista hyväksymällä lähtökohdaksi työmarkkinoiden suurempi eriytyminen ja rakentamalla siihen sopiva palkka, verotus ja sosiaaliturva. Sosiaalisten ja käytännön ammattitaitojen vahvistaminen kuuluu osana tähän politiikkaan, joka kytkee sosiaaliturvan ja koulutuspolitiikan tältä osin kiinteästi toisiinsa. Heikoimpaan asemaan työmarkkinoilla jääneiden aseman parantaminen ei onnistu passiivisen tuloja tasaavan tasa-arvoajattelun pohjalta. Heikompien aseman parantaminen edellyttää dynaamista otetta, joka kohentaa ja laajentaa heikoimpien toimintakykyä ja -edellytyksiä tavalla, johon sisältyy aito usko uusiin mahdollisuuksiin.

Henkiseen uusiutumiseen ja luovuuteen perustuva politiikka ei voi toteutua, ellei hyväksytä epäonnistumisen riskiä. Kaikki uusi ja lupaava ei lopulta osoittaudukaan kannattavaksi. Yrittäjäriskin ottamiseen vaikuttaa se, kuinka joustavasti tuotannontekijöistä aiheutuvat kustannukset voidaan sopeuttaa kannattavuuskehitykseen. Työntekijöiden intressinä puolestaan on työttömyysriskin pienentäminen ja turvallisuuden vahvistaminen irtisanomissääntöjen ja työttömyysturvan avulla. Nämä erilaiset tavoitteet tulisi onnistua yhdistämään siten, että lopputulos vahvistaa yhteiskunnan uudistumista ja elinvoimaisuutta ja on viime kädessä molempien tavoitteiden takeena. Tehokkaasti toimivat työmarkkinat ovat tässä ratkaisevassa asemassa.

Työvoiman liikkuminen yli valtakunnan rajojen vaikuttaa hitaasti, mutta varmasti sosiaaliturvaan kohdistuviin odotuksiin. Maahanmuuttajien, maasta muuttajien ja maassa pysyvästi asuvien kohtelemisen oikeudenmukaisella tavalla vaatii osakseen kasvavaa huomiota. Etuuksien määräytyminen ja rahoituksen järjestäminen tulee toteuttaa siten, että se vahvistaa osaamis-pääomaa ja tuotannon kestäviä kasvuedellytyksiä.

Vaikka tällä hetkellä kansainvälinen rahoituskriisi reaalityalouden 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. Olemme jo tottuneet ajatukseen, että suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle johtaa väistämättä siihen, että työelämän ulkopuolella olevien määrä kasvaa työssä oleviin nähden. Niin ei kuitenkaan tarvitse käydä.

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. Tällainen työllisyystaso on saavutettu Hollannissa, ja se osaltaan perustuu osa-aikatyön yleisyyteen. Se on mahdollista, jos työhön tullaan varhaisemmin, jos työttömyysjaksot ovat lyhyempiä ja jos työstä lähdetään myöhemmin. Senkään ei pitäisi olla mahdotonta. Jos suomalaisten nuorten aikuisten työllisyysaste vastaisi Tanskan tasoa, saisimme työllisyysastetta nostettua kolmella, ehkä neljällä prosenttiyksiköllä. Jos työttömyysjaksot puolittuisivat, esimerkkinä Ruotsi, työllisyysasteemme nousisi pari prosenttiyksikköä lisää. Mikäli työstä vielä lähdettäisiin eläkkeelle pari vuotta myöhemmin kuten Norjassa, 78 prosentin työllisyysaste olisi saavutettu myös Suomessa.

Jos onnistumme saavuttamaan korkean työllisyysasteen ja sitä kautta hyvin hallinnassa olevan rahoituksen, voimme rauhallisesti mielin varautua tuleviin eläke- ja terveystalouksiin, kantaa vastuamme tulevista sukupolvista ja huolehtia myös niistä, jotka eivät työ- ja toimintakyvyn puutteen takia ole voineet osallistua työelämään. Tavoite ei toteudu itsestään, vaan vaatii muutoksia sosiaaliturvaan ja ennen kaikkea toimia, jotka parantavat osaamista, parantavat työ- ja toimintakykyä sekä tekevät työn saamisen ja tarjoamisen mahdolliseksi.

III Ehdotusten laadintaa ohjaavat suuntaviivat

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 järjestämisestä. 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 itsensä 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 suojamekanismeja.

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, etättyö 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 määrittellä 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 vajuukseen. 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 ilmenemistapoja. 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 aiem-

paa 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 kestävyys 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 köyhyyden 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 köyhyyden 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 väliinputoamiset 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 mahdollisuuden 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. Pitkittänyt 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 kestävän sosiaaliturvan edellytys. Tämän takia tässä muistiossa esitettävien sosiaaliturvauudistuksen peruslinjausten käytännön toteutus riippuu julkisen talouden kestävyuden asettamista 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 riittävyttä 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 kestävän 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 kestävän rahoituksen turvaamiseksi nämä toimet eivät kuitenkaan ole riittäviä. Käynnissä olevan Terveiden edistämisen politiikkaohjelman tavoitteena on muun muassa työkykyä uhkaavien tekijöiden varhainen tunnistaminen ja niihin puuttuminen 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 työttömyysjaksoja, mahdollistaa osatyökykyisten toiminta työmarkkinoilla ja myöhentää eläkkeelle siirtymistä. Suhdanteiden vaihtelut eivät muuta tätä kokonaiskuvaa.

- 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 tarkoitettun 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 tukirakenne 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 toimeentuloturvaa tarvitaan 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. Perusturvaa 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 köyhyyteen. Köyhien absoluuttiseen toimeentuloon sillä on selvä yhteys. Pyrkimyksenä luonnollisesti on, että työttömät pääsisivät 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 palaamisen ensisijaisuus korostuu.

Ansioturvan tehtävänä on vakuuttaa henkilön ansiotulot siten, että riskin toteutuessa hän voi jatkaa elämäänsä elintason kohtuuttomasti häiriintymättä. Ansio- turvaetuuden korvaustaso määritellään yleensä prosenttiosuutena etuutta edel- tävistä 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 va- kuutusmaksuja 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 tilan- teeseen puoltaa sitä, että korvausaste on lyhytaikaisesti korkeampi. Korvausta- sojen poikkeamia voidaan myös perustella kannustavuudella ns. aktiivitukien osalta.

Lakisääteisyys varmistaa, että ansiotyössä olevat ovat kattavasti vakuutettuja. Suomessa ansioturva ulottuu palkansaaajien lisäksi yrittäjiin. Ansioturvan taso riippuu muun muassa riskin ennakoimattomuudesta ja asianomaisen mahdolli- suudesta vaikuttaa etuuden pituuteen. Perinteisesti työssä ja liikenteessä tapah- tuneesta tapaturmasta seuraava korvaus on parempi kuin kotona sattuneesta ta- paturmasta aiheutuva kompensatio. Viimeksi mainittu korvataan yleensä sai- rauteen rinnasteisena. Ennakoimattomuuden näkökulmasta tämä ei ole johdon- mukaista. Selityksenä on lähinnä työnantajalle ja moottoriajoneuvon kuljettajal- le 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 selvennet- tävä vastuusuhteita. Muuten sosiaaliturvaan liittyy tarpeettomia moraalin ra- pautuman vaaroja. Vero- ja vakuutus pohjaiseen rahoitukseen kytkeytyy se mah- dollisuus, että ihmiset pyrkivät maksimoimaan etunsa, koska siitä ei heille koidu kustannuksia. Maksujen korkeus ei poista tätä vaaraa, vaan pikemminkin kas- vattaa sitä. Omavastuu on määriteltävä muilla tavoilla. Omavastuun suuruuteen vaikuttavat käytännössä korvaustason ohella eri etuuksiin liitetyt omavastuu- ajat, erilaiset karenssit ja työssäoloon liittyvät ehdot. Tutkimukset osoittavat, et- tä ansiotulojen ja etuuden tason välinen erotus vaikuttaa etuuden piirissä olevi- en 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 kestävämmäksi. 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. Asia-ka 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. Kokonaisrahoitus-tarve on kansantalouden kannalta tärkeämpi kuin sen jakautuminen eri rahoittajatahoille. Rahoitusvastuun jakautumisen osalta komitea pitää perusteltuna SOMERA-toimikunnan mietinnössä 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 koottava johdonmukaiseksi koko-

naisuudeksi ja selkeytettävä Kelan roolia perusturvan toimeenpanijana sekä mahdollistettava määrääjat 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 käyttöönotettava 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 sijaan kohtuullisetkin asumiskustannukset synnyttävät oikeuden toimeentulotukeen, sillä asumistuessa korvataan enintään 80 %:a hyväksytyistä asumismenoista. Toimeentulotuessa asumismenot sen sijaan korvataan täysimääräisenä sosiaalitoimen ohjeistuksissa kohtuulliseksi 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 kan-

nustavuustavoitetta. Toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen voidaan vaikuttaa osittain myös kunnallisverotuksen perusvähennystä nostamalla.

2.2 Indeksisuojan ulkopuolella olevat perusturvaetuudet sidotaan kuluttajahintojen muutosta kuvaavaan indeksiin.

Etuuksien sitomista inflaation vaikutuksen korjaavaan hintaindeksiin voidaan perustella sillä, että ilman indeksisuojaa 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 etuudet jäisivät ulkopuolelle. Indeksisuoja puuttuu vähimmäismääräisistä kuntoutus- ja päivärahoista (sairaus-, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha sekä erityishoitoraha). 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 tulorajat ja asumistukeen sisältyvien asumiskustannusten enimmäismäärät. Kustannusten kohotessa on johdonmukaista nostaa kustannusten korvaamiseen tarkoitettuja etuuksia hintatason muutosta vastaavasti.

Etuuden sitominen hintaindeksiin lisää etuusmenoja vuosittain inflaatioprosentin verran. Esimerkiksi lapsilisämenot ovat noin 1,4 miljardia euroa vuodessa, ja kahden prosentin inflaatiotarkastus lisäisi 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 kuntoutusrahan 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 kuluvaan 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. Yksinkertaisin-

ta on menetellä siten, että tehdään kertaluonteinen korjaus etuuksiin, jos havaitaan etuuden saajien elinehtojen muuttuneen tavalla, jota indeksikorjaus ei riitä korvaamaan.

- 2.3 Lainsäädännössä määriteltäisiin joka neljäs vuosi perusturvaetuuksien riittävydestä tehtävästä arvioinnista. Kerran vaalikaudessa arvioitaisiin perusturvaetuuksien riittävyys suhteessa ansiotason kehitykseen ottaen huomioon julkisen talouden kestävyysrinnalla sosiaalinen kestävyys sekä muut yhteiskunnan tasapainoisen kehityksen edellytykset.

Useimmat perusturvaan luettavista etuuksista on sidottu johonkin kuluttajahintaindeksiin, joka takaa etuuden ostovoiman säilymisen inflaatiosta huolimatta. Indeksisuojasta 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 indeksisuojasta 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 asiantuntijavoi-
min 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 ennakoitavissa, mikä vaarantaisi julkisen talouden kestävyysrinnan.

Lakisäätteisessä peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja kunnallisten peruspalvelujen, mukaan lukien sosiaali- ja terveystaloudet, 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. Määritellyssä 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 kestävyys rinnalla tulisi arvioitavaksi myös sosiaalinen kestävyys. Arviointimenettely voitaisiin liittää osaksi valtiontalouden kehysvalmistelua. Menettely täydentäisi indeksisidonnaisuutta.

- 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 päätetään erikseen. Uudet kansaneläkkeet myönnettäisiin täyden kansaneläkkeen määrän perusteella samalla tavoin kuin nykyisin. 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 veroasteiden 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 eläketulovä-

hennysten 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 euroon 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 tuloraja 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 tuloraja sidotaan kansaneläkeindeksiin. Aleneminen johtuu pelkkää kansaneläkettä tai pientä työeläkettä saavien määrän vähenemisestä sekä ansioeläkkeiden paremmasta indeksiturvasta. Täyttä kansaneläkettä saavien määrä alenee vuosittain noin 2 000 henkilöllä. Takuueläkettä saavien lukumäärä alenisi valittavasta tulorajasta 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 paikaton järjestelmän yksinkertaistuksessa syntyy väistämättä häviäjiä 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 vuokratukien 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-rahotteisissa vuokra-asunnoissa 70 prosentilla vuonna 2006.

- 2.7 Yhtenäisen vähimmäisturvan takaamiseksi toimeentulotukeen liittyvä laskennallinen osuus, jolla on tarkoitus kattaa perusosan ja erikseen määritellyn osan asumiskustannuksista. Tämän lisäksi kunta voi maksaa täydentävää ja ennaltaehkäisevää toimeen-

tulotukea. 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 sosiaaliturvaetuksien 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 heikommät 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 tukviksi 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. Tältä 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 hoitotukimenot 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 asiakkaiden tarpeita vastaamattomiin hoivan muotoihin.

2.9 Sairauspäivärahan ja opintotuen yhteensovitusta selkeytetään väliinpuotoamisten esittämiseksi

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 sairauspäivärahopäivien 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 kestänyt 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 lisäisi 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 hakeutumisen 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 tuomaa hyötyä, joka perustelee korkeampaa omavastuuta. Vuorotteluvapaa puolestaan syntyi helpottamaan vaikeaa työllisyyslannetta 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 kokonaisopiskeluaikoja 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 tulon 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 viivästytykseen.

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 elatussuhteen 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 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 työllisyshakuista 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 työttömyysturvaetuuksia 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 työttömyys-

etuuksien määrä laski 10 prosenttia vuoteen 2006 verrattuna. Ansioturva jakautui siten, että ansiopäivärahojen osuus oli n. 1 230 miljoonaa euroa, vuorottelukorvausten n. miljoonaa euroa, työvoimapoliittisen koulutustuen n. 177 miljoonaa euroa, koulutuspäivärahan n. 17 miljoonaa euroa. Kelan maksamat työttömyysturvaetuudet jakautuivat siten, että peruspäivärahojen osuus oli 94,3 miljoonaa euroa, työmarkkinatuen 707,8 miljoonaa euroa, työvoimapoliittisen 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 työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin eli työllistämis-, koulutus ja erityistoimiin on vuonna 2007 käytetty noin 490 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 mainittuihin toimenpiteisiin on varattu yli 550 miljoonaa euroa. Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin (mm. palkkatuen ja starttirahan perustuki) on vuonna 2007 käytetty työmarkkinatukimäärärahoja lähes 110 miljoonaa euroa.

Sosiaaliturvan ja erilaisen työkykyä edistävien ja kuntouttavien palvelujen sekä koulutuksen ja työllistymistä tukevien toimenpiteiden on muodostettava nykyistä kiinteämmin toisiaan tukeva kokonaisuus. Työttömyys ei ainoastaan lisää menojaa, se merkitsee myös tuotannon menetyksiä ja alempia verotuloja. Nyt laadittu esitys tähtää sellaisiin sosiaaliturvaan kohdistuviin muutoksiin, jotka kohottavat työllisyysastetta.

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden tavoitteet ovat erilaisia. Osa toimenpiteistä on luonteeltaan jatkosuunnitelmia selkiyttäviä (mm. työharjoittelu ja valmentava työvoimakoulutus) ja osa tähtää suoremmin avoimille työmarkkinoille (mm. ammatillinen työvoimakoulutus ja palkkatuettu työ). Muun muassa mainituista syistä johtuen toimenpiteiden vaikuttavuudessa suhteessa avoimiin työmarkkinoihin on eroja. Työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty selvitys vuonna 2005 ja 2006 siitä, miten työvoimapoliittisilta toimenpiteiltä on siirrytty avoimille työmarkkinoille. Parhaiten työllistyi starttirahalta (74,6 %) ja oppisopimuskoulutuksesta (64,5 %). Palkkatukien osalta sijoittuneiden 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 työmarkkinatuen työharjoittelun päättäneistä vain 17 prosenttia oli työmarkkinoilla kolmen kuukauden 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 osaamisestaan, ja vastaavasti työpanoksesta tuleva hyöty sekä työmarkkinoiden joustava toiminta 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 tarjoama koulutus mahdollistaa monissa tapauksissa uusien taitojen oppimisen. Yhteiskunnan rakenteelliset muutokset edellyttävät kuitenkin, että ihmisille on luotu mahdollisuus sellaiseen uran vaihtoon tähtäävään koulutukseen, johon työnantaja ei voi tai hänen ei kannata ryhtyä työntekijää kouluttamaan. Koulutus on investointi, jonka pitäisi tuottaa hyötyä sekä henkilölle itselleen että koko yhteiskunnalle. Koulutukseen sijoitettua 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 lähestyä 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 selvittää 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 sopimukseen.

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 käytävissä 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 koordinoita 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 täsmentämällä 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, koordinoitivastuu 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, toimintaprosessin 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 työntajien 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 riittävyuden varmistaminen edellyttää sen lakisääteistämistä. 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 kuntou-

tuspalveluja 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 ikärajaa 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 jatkuvalle seurannalle. Erityisesti huolehditaan siitä, ettei itsenäistymisvaiheessa olevien nuorten tulevaisuuden suunnittelu vääristy. Kelan on huolehdittava asianmukaisista tietoyhteyksistä kuntaan.

Toimeentulontuen 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 tiedonväli-

tysvastuuta ja toisaalta korostaa toimeentulotuesta ja muista harkinnanvaraisista toimista vastaavan organisaation vastuuta kokonaisvaltaisesta toimintaoteesta. 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 terveystalvelujen piiriin, jotka parantavat hänen mahdollisuuksia osallistua myöhemmin aktiivi-

toimenpiteisiin. 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 sijassa 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 aktivointitoimenpiteet 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 työhönsoituksia 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 ikäsyrrjintään. Tämän pyrkimyksen tukena ovat tehokkaat aktivointikeinot.

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 ennenaikaisesti 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 lykkääntyy muista syistä aktiivisesta työhausta 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 työnhaku-

jakson 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 tarpeellisiksi 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 turvattun toimeentulon, mutta osallistuminen edellyttää myös ponnistelua ja sitoo ajankäyttöä. Työttömän oikeutta aktiivitoimiin selkeytetään määrittelemällä työnhakusuunnitelmalle sitovampi luonne.

Työnhakusuunnitelmassa tulee riittävän varhain varautua aktivointitoimenpiteisiin ja käynnistää ne ennen kuin ansioturvaan oikeuttava työttömyysturvavakausi 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. Aktiivitukea 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 työllistämisohjelmallisää 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” henkilöstövähennyksen 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 ikäraja 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 työvoimaviranomaisten 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 ansioturvian 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 menettelyä puututtaessa lisäpäiväoikeuteen. Tämän vuoksi lisäpäiväraha-oikeuden ikäraja 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 pidäytyä 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 yhdenmu-
kaistetaan. Työttömyysturvan tarkoituksena on tarjota vakiintuneesti työmarkkinoil-
la 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 sosiaaliturvaetuuksia, 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 vajaus voidaan ottaa monella eri tavalla huomioon sekä sosiaaliturvaetuuksissa 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 eläkemuotona lykkää täydelle työky-

vyttömyyseläkkeelle 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. Kansaneläkeläisissä 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 säätää. Työeläkkeenä osatyökyvyttömyyseläke voi alkaa myös ilman sairauspäivärahaa. Tämän vuoksi osatyökyvyttömyyseläkejärjestelmän laajentamista kansaneläkkeeseen tulisi selvittää.

Myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymisen esteitä poistetaan ensi vaiheessa siten, että eläkkeen lepäämään jättämistä koskevaa tuloarajaa tarkistetaan, lepäämään jättäminen mahdollistetaan myös työeläkkeissä sekä yhdenmuikaistetaan 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 jääntiä.

- 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 työuraa 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 karttumaehtoja.

- 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 hakijalokin 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 tuloaraja 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 lisäisi työmarkkinatukimenoja arviolta noin 23 miljoonaa euroa (brutto) ja vanhempien tulojen huomioon ottamisesta luopuminen lisäisi 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 siirtyä 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 etuuksien rahoitusvastuuta siirrettiin vakuutetuille. Vuodesta 2006 lähtien on näiden maksujen lisäksi peritty sairausvakuutuksen päivärahamaksua.

Työtekijän eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ansiotasoa alentava vaikutus on huomioitu myös ansiotulojen perusteella määräytyvien muiden etuuksien määrää laskettaessa. Sen sijaan sairausvakuutuksen päivärahamaksun alentavaa vaikutusta 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 vähennyksen 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 työeläkemaksun 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 sairausvakuutuksen päivärahanmaksun yhteismäärästä, alentaa sairausvakuutuksen päivärahoja sekä kuntoutusrahoja arviolta vuositasolla yhteensä 51 miljoonaa euroa ja työttömyysturvan päivärahamenoja 35 miljoonaa euroa. Päivärahamenot rahoitetaan työnantajien ja vakuutettujen maksuilla. Sairausvakuutuksen työnantajien ja vakuutettujen maksuissa vaikutus on molemmissa 0,03 prosenttiyksikköä. Myös työttömyysturvan osalta maksuvaikutus on työnantajille ja vakuutetuille 0,03 prosenttiyksikköä. Vähennyksen määrällä ei ole vaikutusta valtion rahoitukseen.

Maksujen verovähennyskelpoisuus alentaa palkansaajien nettomääräistä maksurasitusta. 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 vähennyksen suuruutta arvioitaessa.

- 4.7 Yleinen ansiotulojen verotuksen keventäminen parantaa osaltaan työnteon kannustimia ja siten tukee sosiaaliturvauudistuksen tavoitteita. Kannustimien kannalta on eri-

tyisen perusteltua ulottaa kevennykset myös pieniä palkka- ja yrittäjätuloja saaville kehittämällä verosta tehtävää työtulovähennystä.

Yleinen veropolitiikka ei kuulu SATA-komitean toimeksiantoon, mutta ansiotulojen verotuksen yleisellä keventämisellä kaikissa tuloluokissa on työnteon kannustimia parantava vaikutus, joten se tukee osaltaan sosiaaliturvauudistuksen kannustavuustavoitteita.

Verosta tehtävän työtulovähennyksen käyttö mahdollistaa veronkevennysten ulottamisen myös pieniä palkka- ja yrittäjätuloja saaville, mikä on erityisen perusteltua kannustamisen näkökulmasta. Työtulovähennyksen avulla on myös mahdollista kohdistaa verotulojen menetykset valtiolle, mikä turvaa kuntien veropohjaa, samalla kun verotusta 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 äitiyspäivärahakauden 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 päivärahamaksun 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 yleistyminen ja opiskeluaikojen pidentyminen. Samaan suuntaan vaikuttaa työelämässä vallitseva käytäntö, jossa nuoriin suhtaudutaan varauksella mahdollisten lasten saamisesta työnantajille seuraavien kustannusten takia. Perhepoliittisia tukia kehittämällä on mahdollista varhentaa 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 päivähoitoon laittaminen johtaa etuuksien pienenemiseen 314 euron kotihoidontuen (1.1.2009 alkaen) vaihtuessa 70 euron osittaiseen hoitorahaan sekä yleensä myös menojen kasvuun päivähoitomaksun myötä. Hallitusohjelman mukaan osittaisen hoitorahan määrä nousee 90 euroon ja laajenee koskemaan myös yrittäjiä vuoden 2010 alusta. Etuuksien pieneminen ja osapäivähoitomaksut 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 parantaminen 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 ylisukupolvisiksi. 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 yksityis-oikeudellisten sekä valtakunnallisten ja kunnallisten toimeenpanoyksiköiden ta-
kia on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että asioiden käsittely sujuu jou-
tuisasti eikä asiakas joudu toistuvasti selvittämään samoja asioita eri viranomai-
sille.*

*Sosiaaliturvapalvelut liitetään tiiviiksi kokonaisuudeksi, sosiaaliturvan palvelu-
verkoksi. Valtakunnallisen palveluverkon toteuttamisessa hyödynnetään olemas-
sa 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. Asiakkailla tulee olla selkeä kuva ja mahdollisuus yh-
den asiointipaikan avulla liikkeelle lähtevään sosiaaliturvan prosessiin.*

- 5.2 Toteutetaan käsittelytakuu etuusasian ensikäsitelyssä.

*Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitel-
lyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomiois-
tuimessa tai muussa viranomaisessa. Vaatimus viivytyksettömästä asian käsitte-
lystä kuuluu niihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka edellytetään perustuslain
mukaan turvattavaksi lailla.*

*Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta
viivytystä. Vireillä on hallintolain uudistamista tältä osin koskevia suunnitelmia,
jotka koskevat eräiden oikeussuojakeinojen (kiirehtimisvaatimus, viivästysvali-
tus jne.) tuomista lainsäädäntöön (oikeusministeriön hallintolainkäyttötoimikun-
ta, 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. Terveydenhuollon kiireet-
tömään hoitoon pääsyn turvaamista koskevat kansanterveyslain (66/1972) ja
erikoissairaanhoitolain (1062/1989) muutokset tulivat voimaan maaliskuun
alussa 2005. Vanhusten sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin pääsyä koskeva
sosiaalihuoltolain muutos siihen liittyvine määräaikoineen tuli voimaan maal-
iskuun 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 vammaisetuuksissa.

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 muutoksenhakulautakuntiin 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 ensiasteen 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 asiointin 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 esitetytyn veroilmoitusmallin tapaisesti saattaisi olla eräs asiakkaan kannalta tärkeä menettelytapavaihtoehto perustoimeentulon kannalta merkittävässä 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 tietosuojakäytännöt.

5.6 Etuusasioiden toimeenpanon nopeuttamiseksi ja helpottamiseksi selvitetään mahdollisuus ottaa käyttöön sähköinen palkkatodistus. Pidemmällä aikavälillä tulisi arvioida mahdollisuus saada lakisäätteistä sosiaaliturvaa hoitavien käyttöön palkkatietorekisteri, josta viranomaiset voisivat hakea etuusasian ratkaisemisessa tarvittavan palkkatiedon.

Palkkatietorekisterin avulla mahdollistetaan sähköisten palkkatodistusten ja palkkalaskelmien hyödyntäminen tehtäessä päätöksiä sosiaaliturvaetuusien myöntämisestä. Tanskassa on otettu äskettäin käyttöön ehdotetun tyyppinen järjestelmä.

Tarkoituksena on, että ensivaiheessa sähköisiä palkkatodistuksia ja -laskelmia käytettäisiin 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 säädettäessä 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 tuloksellisuuden 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 kustannusvaihtoehtoiheen. Myös mahdollisuudet ja tarkoituksenmukaisuus yhtenäistää eri etuuksien omavastuuajkoja, takautuvia hakuaikoja, karensseja, keskinäistä yhteensovitusta ja regressejä tulee selvittää.

5.9 Yksinkertaistetaan ja selkeytetään sosiaaliturvajärjestelmää, erityisesti työttömyys-turvajärjestelmää.

Työttömyysaikaista perusturvajärjestelmää voitaisiin kehittää siten, että se muodostuisi yhdestä etuudesta, työmarkkinatuesta. Työmarkkinatukea maksettaisiin työttömyysajalta sekä työvoimapolitiittisen 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, ylläpitokorvaus 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 yhtenäistämisen 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 sovitettava 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.

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

tutkimuspäällikkö Margareta Heiskanen, Kunnallinen työmarkkinalaitos

toimitusjohtaja Jussi Järventaus, Suomen Yrittäjät ry

lakiasiainjohtaja Lasse Laatusen, 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

apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen, sosiaali- ja terveysministeriö

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

neuvotteleva virkamies Leena Koskinen, opetusministeriö

pääsihteeri Leila Kostiainen, 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

Sihteerit:

erityisasiantuntija Ilari Keso, sosiaali- ja terveysministeriö

hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö

ylitarkastaja Anne-Mari Raassina, sosiaali- ja terveysministeriö

Ansioturvajaosto

Puheenjohtaja:

apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo, valtiovarainministeriö

hallitusneuvos Päivi Kerminen, työ- ja elinkeinoministeriö

elinkeinoasioiden päällikkö Janne Metsämäki, 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:

erikoissuunnittelija Ville Heinonen, opetusministeriö

hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö

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:

työmarkkina-asiamies Merja Hirvonen, Suomen Yrittäjät ry
sosiaalipoliittinen asiantuntija Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
johtaja Eero Lankia, Työeläkevakuuttajat TELA ry
apulaisosastopäällikkö Rolf Myhrman, sosiaali- ja terveysministeriö
osastopäällikkö Erkki Meriläinen, Kansaneläkelaitos
finanssineuvos Reino Niinivaara, 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:

ylitarkastaja Antti Alila, sosiaali- ja terveysministeriö
projektipäällikkö Veli Laine, valtioneuvoston kanslia
tutkija Jussi Laitila, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
finanssineuvos Marja-Liisa Parjanne, sosiaali- ja terveysministeriö

Sihteerit:

neuvotteleva virkamies Tiina Palotie-Heino, sosiaali- ja terveysministeriö
neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen, valtiovarainministeriö

Hallinto- ja prosessijaosto

Puheenjohtaja:

ylivohtaja Raimo Ikonen, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

lakimies Paula Ilveskivi, AKAVA ry

hallitusneuvos Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveysministeriö

lakiasiainjohtaja Lasse Laatonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK

ylitarkastaja Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö

johtaja Jussi Merikallio, Suomen Kuntaliitto

hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveysministeriö

johtava lakimies Olli Valpola, Kansaneläkelaitos

Sihteerit:

hallitussihteeri Anne Koskela, sosiaali- ja terveysministeriö

lakimies Merja Linnavirta, Kansaneläkelaitos

etuuspäällikkö Pirjo Raute, Kansaneläkelaitos

Liitteet

1. Työmarkkinajärjestöjen eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevat esitykset vuosille 2009 – 2014
2. Opetusministeriön koulutusjärjestelmää koskevat toimenpiteet 19.11.2008
3. Katri Hellstén ja Markku Lehto – Sosiaaliturvan kehityspiirteet
4. Lauri Pelkonen – Suomen toimeentuloturvajärjestelmä pääpiirteissään
5. Pasi Moisio – Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa
6. Minna Liuttu ja Anneli Sollo - Ansioturva
7. Antti Alila – Sosiaalimenojen kehitys Suomessa
8. Antti Alila – Pitkän aikavälin arvioi sosiaalimenoista ja sosiaaliturvan rahoituksesta
9. Tiina Palotie-Heino – Suomen sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu ja sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu indikaattorein
10. Aini Kimpimäki – Vammaisten henkilöiden työllistyminen

21.1.2009

LIITE 1

Työmarkkinajärjestöjen eläkepolitiikkaa ja työttömyysturvaa koskevat esitykset vuosille 2009 - 2014

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat neuvotelleet tämän ratkaisun tukeakseen osaltaan hallituksen tulevaa elvytysratkaisua.

Työeläkejärjestelmän osalta tavoitteena on työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden parantaminen. Työttömyysturvauudistuksella pyritään työttömyysetuuksien ja työttömyysvakuutusmaksukehityksen vakauteen sekä työttömyysjaksojen lyhentämiseen aktiivisen työvoimapolitiikan toimilla. Työeläke- ja työttömyysturvajärjestelmien muutoksilla edistetään Sata-komitean tavoitteena olevaa elatussuhteen parantamista.

Osapuolten lähtökohtana näissä neuvotteluissa on ollut, että työnantajan kansaneläkemaksu poistetaan elvytysratkaisussa.

1. Työeläkemaksun korottaminen ja eläke-etuuksien tarkistaminen

TyöEL-maksu ilman tilapäistä alennusta on vuonna 2010 sama kuin vuonna 2009. Vuosille 2011-2014 maksua korotetaan vuosittain 0,4 prosenttiyksikköä eli yhteensä 1,6 prosenttiyksikköä. Korotus jaetaan 50/50-säännön mukaisesti työnantajan ja palkansaajan maksuosuuteen. Maksutasoratkaisu ei vaikuta TyöEL-maksun tilapäiseen alennukseen.

Osapuolten lähtökohtana on ollut palkansaajan työeläkemaksun nousun tunnistettavissa oleva kompensoiminen tuloverotuksessa kaikissa tuloluokissa.

Jos talouskehitys sitä edellyttää, työmarkkinoiden keskusjärjestöt arvioivat korotusaikataulua uudelleen.

Osa-aikaeläkkeen alaikäraja korotetaan 60 vuoteen. Eläkkeen karttumisen ansion alenemasta poistetaan. Eläkeneuvotteluryhmässä ratkaistaan erikseen osa-aikaeläkkeen hallinnollisen toimeenpanon helpottamista edellyttävät muutokset. Osa-aikaeläkemutokset tulevat voimaan 1.1.2011 ja ne koskevat vuoden 1952 jälkeen syntyneitä.

Työkyvyttömyyseläkkeen saajien asemaa parannetaan lieventämällä elinaikakertoimen eläketasoa alentavaa vaikutusta. Eläkeneuvotteluryhmässä 13.1.2009 käsitellyn niin sanotun karttumamallin kehittämistä jatketaan. Eläkeneuvotteluryhmässä päämääränä työkyvyttömyyseläkkeiden muutosten voimaantulo 1.1.2010.

Nykylain mukaan ratkaistaessa 60 vuotta täyttäneen työntekijän oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen jäljellä olevaa työkykyä arvioidaan painotetusti suhteessa hänen omaan työhönsä tai hänen ammattiaan vastaavaan työhön. Järjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä selvitetään osatyökyvyttömyyseläkkeen

toimivuuden parantamista ja osa-aikatyömarkkinoiden kehittämistä tässä ja myös muissa ikäryhmissä.

Osapuolet ehdottavat, että työeläkejärjestelmän sijoitussäännösten uudistamista selvittävä työryhmä asetetaan Eläkeneuvotteluryhmän kokouksessa 13.1.2009 käsitellyn luonnoksen mukaisesti.

Osapuolet neuvottelevat erikseen ratkaisun siitä, miten finanssikriisin takia säädettyjen työeläkelaitosten väliaikaisten sijoitussäännösten voimassa olon päätyttyä palataan normaaliaikojen säännöksiin ja rahastointiin.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt jatkavat jatkuvaa neuvottelumenettelyä työeläkejärjestelmästä.

2. Sata-komitean linjausten toteuttaminen

Työttömyysturvan työssäoloehto ja niin sanottu paluuehto ovat 8 kuukautta. Tarkastelujakso on 28 kuukautta.

Työttömyysturvan kesto on yhteensä 500 päivää. Tästä ajasta niin sanottuja aktiivipäiviä voi olla enintään 200.

Työttömyysturvan ansiopäivärahan laskentamalli on nykyinen. Laskentamallissa ja rahoituksessa kytkentä peruspäivärahaan säilytetään nykyisenä.

Työttömyysturvan tasoja on kolme. Perustaso on 45/20. Korotettu ansiopäiväraha on 57,5/35. Työllistymisohjelmalisätaso on 65/37,5.

Ansiopäivärahan laskennassa sovellettavaa taitekohtaa muutetaan siten, että se on 105 kertaa työttömyysturvan peruspäivärahan määrä.

Aktiivitoimenpiteiden ajalta työttömyyspäiväraha maksetaan korotettuna 200 ensimmäiseltä päivältä. Työntekijälle, jolla on oikeus työllistymisohjelmaan, maksetaan työllistymisohjelman mukaisilta työllistymistä edistävien toimenpiteiden ajalta työttömyyspäiväraha korotettuna työllistymisohjelmallisella (65/37,5). Muilla työntekijöillä päiväraha maksetaan aktiivitoimenpiteiden ajalta korotettuna käyttäen lukuja 57,5/35.

Aktiivitoimenpiteet ovat: työvoimapoliittinen koulutus, työkokeilu, työharjoittelu, työelämävalmennus, kuntouttava työtoiminta ja omaehtoinen koulutus. Työvoimapoliittisen koulutuksen ajalta maksettavat koulutustukipäivät sisältyvät työttömyysturvan enimmäiskeston.

Korotettu ansiopäiväraha maksetaan lisäksi enintään 100 päivältä työntekijälle, joka on irtisanottu tuotannollisista ja taloudellisista syistä ja jolla on työhistoriaa vähintään 20 vuotta ja joka ennen työn menettämistä on ollut työttömyyskassan jäsen vähintään viisi vuotta. Korotettua ansiopäivärahaa maksetaan myös enintään 20 päivältä työntekijälle, joka täyttää muutosturvan työhistoriaavaatimuksen.

Muutosturvaa kehitetään siten, että määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien pääsyä muutosturvaan helpotetaan siten, että oikeus työllistymisohjelmaan on myös työntekijällä, jolla on 5 vuotta työhistoriaa 7 viimeisen vuoden ajalta.

Työllistymisohjelma voidaan laatia myös vähintään 180 päiväksi lomautetulle työntekijälle, joka täyttää muutosturvan työhistoriavaatimuksen.

Edellä todetut muutosturvan kaksi muutosta tulevat voimaan 1.7.2009.

Yhteishankintakoulutuksen järjestämistä lomautetuille työntekijöille edistetään, jotta he voivat lomautuksen aikana täydentää osaamistaan myös lomauttavan työnantajan tarpeita vastaavaksi. Työmarkkinaosapuolet tukevat yhteishankintakoulutuksen kehittämistä ja käytäntöön ottamista.

Työnhakijan työllistymisedellytykset arvioidaan kahden viikon kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Laadittavaan työnhakusuunnitelmaan pyritään mahdollisimman nopeasti sisällyttämään työllistymissopimus, jonka osapuolina ovat työnhakija, TE-toimisto ja potentiaalinen työnantaja. Toimenpiteiden tarve arvioidaan uudelleen viimeistään työttömyyden jatkuttua yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. Varmistetaan, että edellä todettuja toimenpiteitä varten varataan riittävät resurssit.

Työttömyyden pitkittyessä työvoimaviranomaisen on viimeistään 350 työttömyyspäivän kohdalla tehtävä työnhakusuunnitelman toinen tarkistus, jolla pyritään nopeaan työllistymiseen. Työnhakusuunnitelma laaditaan yhteistyössä hakijan, potentiaalisen työnantajan ja työvoimaviranomaisen kanssa.

Työttömyysturvajärjestelmässä on aktiivisiin toimenpiteisiin liittyviä karsenneja, joita ei tällä ratkaisulla muuteta. Tarkistetaan kuitenkin työnhakusuunnitelman laatimista koskevia karsenssisäännöksiä.

Työttömyysturvan lisäpäivärahaoikeuden alaikärajaa korotetaan yhdellä vuodella (59 vuodesta 60 vuoteen). Ikärajan korotus tulee voimaan 1.1.2011 ja sitä sovelletaan vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneisiin.

Ikääntyneiden työttömien asema turvataan siten, että laajennetaan yhdellä vuodella laissa jo olevaa velvoitetta, jonka mukaan kunnan on järjestettävä työtä siten, että vähintään työssäoloehto täyttyy, jolloin ansiosidonnainen työttömyysturva jatkuu työn loputtua. Päiväraha määräytyy näissä tapauksissa aiemman työsuhteen palkan perusteella.

Vuosina 2009-2011 kohdistetaan aktiivitoimia tehostetusti työttömyysturvan niin sanotussa työttömyysturvaputkessa oleville työttömille tavoitteena heidän mahdollisimman laajamittainen työllistyminen. Ensi vaiheessa aktiivitoimet kohdennetaan ikäluokkaan, jota alaikärajan nostaminen koskee. Saatujen kokemusten perusteella työmarkkinoiden keskusjärjestöt neuvottelevat ratkaisun työttömyysturvan lisäpäivärahaoikeudesta vuoden 2011 loppuun mennessä.

Sovittelusta työttömyyspäivärahasta poistetaan 36 kuukauden enimmäiskesto.

Edellä todetut työttömyysturvaetuuksien muutokset pois lukien muutosturvan kehittäminen ja lisäpäivärahaoikeuden tarkistaminen tulevat voimaan 1.1.2010 ja niitä sovelletaan lain voimaantulon jälkeen alkaneisiin työttömyysjaksoihin.

Työttömien omaehtoisen koulutuksen tukia uudistetaan AKKU-johtoryhmän esittämien linjausten mukaisesti yhdistämällä työvoimapoliittinen koulutustuki ja omaehtoinen koulutuspäiväraha yhdeksi, aktiiviaikaisen työttömyyspäivärahan suuruiseksi etuudeksi. Koulutukseen kannustamiseksi työttömien omaehtoiseen koulutukseen pääsyn odotusaika (65 päivää) poistetaan 1.8.2009 alkaen silloin, kun koulutus parantaa ammatillista osaamista, nopeuttaa työmarkkinoille pääsyä ja koulutuksesta on sovittu osana työnhakijan työnhakusuunnitelmaa.

Työttömyysvakuutusjärjestelmän suhdannepuskurin tarkoituksena on vaimentaa työttömyysvakuutusmaksujen heilahteluja suhdannesyökiin yli. Suhdannepuskurin hyödyntämismahdollisuuksia parannetaan pidentämällä tarkastelujaksoa, jonka aikana puskuri voi ylittää enimmäismääränsä.

Niin sanottu prosenttivähennyslaki säädetään pysyväksi 1.1.2010 alkaen. Vähennys on 60 prosenttia työttömyysvakuutusmaksun, työeläkemaksun ja sairausvakuutuksen päivärahamaksun yhteismäärästä.

Vuorotteluvapaan käytöstä valmistuu tutkimus keväällä 2009. Osapuolet esittävät, että vuorotteluvapaa vakinaistetaan 1.1.2010 alkaen. Vuorotteluvapaan aikaista työeläkkeen ansaintaa tarkistetaan siten, että 55 prosenttia vuorottelukorvauksen perusteena olevasta ansiosta kartuttaa eläkettä. Vuorotteluvapaan vakinaistaminen mahdollistaa myös sen käytön omaishoitoon.

Muilta osin työmarkkinoiden keskusjärjestöt lähtevät siitä, että Sata-komitean ehdotukset ja niiden toteuttaminen tulee sovittaa vallitsevaan taloustilanteeseen.

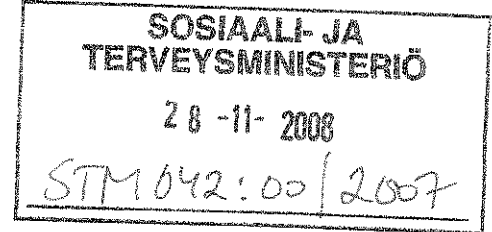
3. Jatkovalmistelu

Tämän ratkaisuehdotuksen yksityiskohtaisessa jatkovalmistelussa noudatetaan vakiintunutta kolmikantaperiaatetta.

OPETUSMINISTERIÖ

19.11.2008

178/050/2008



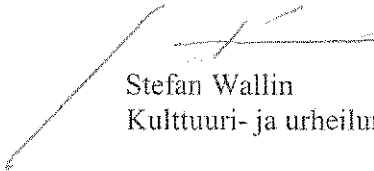
Viite: Sosiaaliturvan uudistamiskomitean kirje 13.8.2008 (STM 042:00/2007)
Asia: Opetusministeriön vastaus sosiaaliturvan uudistamiskomitealle

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea pyysi opetusministeriöltä kirjeellään 13.8.2008 opetusministeriön näkemystä mahdollisista toimista, joilla voitaisiin vaikuttaa työmarkkinoilletuloikään ja helpottaa julkiselle taloudelle aiheutuvia paineita.

Opetusministeriö vastaa kohteliaimmin sosiaaliturvan uudistamiskomitean kirjeeseen liitteenä olevalla muistiolla. Muistio jakautuu kahteen osaan siten, että ensimmäisessä osassa käsitellään koulutusjärjestelmää koskevia kysymyksiä ja toisessa opintotukea.



Sari Sarkomaa
Opetusministeri



Stefan Wallin
Kulttuuri- ja urheiluministeri

I KOULUTUSJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAT TOIMENPITEET

1. Johdanto

Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus on ottanut keskeiseksi tavoitteekseen osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisen vähenevän työvoiman oloissa. Tavoitteen keskeisinä osatekijöinä ovat työllisyysasteen nosto sekä työvoiman osaamisen ja avautuvien työpaikkojen osaamisvaatimusten kohtaaminen. Opetusministeriön toimialalla käytettävissä olevin keinoin kyetään vaikuttamaan erityisesti nuorten työmarkkinoille tulon jouduttamiseen ja koulutuksen kohdentumiseen tarpeiden mukaisesti.

Hallitusohjelmassa todetaankin mm., että ryhdytään toimiin koulutuksen keskeyttämisen vähentämiseksi, ja että koulupudokkuutta vähennetään kiinnittämällä huomiota erityisesti nivelvaiheisiin. Hallitusohjelmaa konkretisoivassa koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007 - 2012 todetaan, että ”[...] Syrjäytymisen vähentämiseksi ja koulutusjärjestelmän tehokkuuden kasvattamiseksi parannetaan kaikkien koulutusasteiden läpäisyä ja vähennetään keskeyttämistä. Keskeyttämisen vähentämiseksi kehitetään opinto-ohjausta, koulutusta koskevaa tiedotusta ja neuvontaa, opiskelijavalintaa, opintotukea, opiskelun henkilökohtaistamista ja opintojen seurannan järjestelmiä, kodin ja koulun yhteistyötä sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa. Joustavan perusopetuksen toiminta sekä ammatillisen peruskoulutuksen ohjaava ja valmistava koulutus vakiinnutetaan. Ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen rahoituksessa lisätään läpäisyn painoarvoa. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen ja niiden yksiköiden toiminnan tuloksellisuudesta julkaistaan vertailuja”.

Lisäksi todetaan, että ”[...] Kaikilla koulutussektoreilla asetetaan tavoitteeksi koulutusaikojen lyhentäminen edelleen”.

Tutkinnon suorittamisiän alentaminen ja suorittamisajan nopeuttaminen ei kuitenkaan ole työvoiman saatavuuden kannalta yksiselitteistä. Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen moni käy opintojen ohessa työssä. Opintojen vauhdittaminen tarkoittaisi myös enemmän päätoimisia opiskelijoita, joka vähentäisi merkittävästi tehtyjen työtuntien määrää.

Toisaalta korkeaan tutkinnon suorittamisikään vaikuttaa aikuisten osallistuminen laajasti koulutukseen. Esimerkiksi 8 prosenttia nuorten ammatillisen peruskoulutuksen, 17 prosenttia nuorten ammattikorkeakoulun ja 25 prosenttia yliopistokoulutuksen aloittavista on vähintään 25 -vuotiaita. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti aikuisten koulutusmahdollisuuksia parannetaan edelleen.

Opetusministeriö on alla esitellyillä toimenpiteillä nopeuttamassa nuorten kokonaisopiskeluajoja ja kohdentaa koulutuksen tarjontaa tarpeen mukaisesti.

2. Opintoaikojen kehittyminen ja työmarkkinoilletuloikä

Työmarkkinoilletuloikään vaikuttaa keskeisesti kaksi tekijää: koulutuksen nivelvaiheet eli siirtymät koulutusasteiden välillä ja opintojen pituus. Suomalaisen koulutusjärjestelmän ongelma kansainvälisessä katsannossa näyttäisin olevan etenkin nivelvaiheissa ja siirtymän hitaudessa toiselta asteelta korkea-asteelle.

Näiden lisäksi muistiossa tarkastellaan keskeyttämistä koulutuspituuksiin vaikuttavana osatekijänä ja tutkinnon suorittamisen jälkeistä työttömyyttä.

2.1 Nivelvaiheet

Perusasteelta jatko-opintoihin

Suomessa tilanne perusasteen päättävien osalta on kohtuullisen hyvä. Keskimäärin 94-95 prosenttia ikäluokasta jatkaa samana vuonna toiselle asteelle tai perusasteen lisäopetukseen. 2000 -luvun kuluessa trendi on ollut positiivinen, mutta kääntynyt taas huonompaan suuntaan vuonna 2006. Tämä saattaa osittain selittyä sillä, että vuonna 2006 perusasteen päättäneiden ikäluokka oli jonkin verran edellisiä suurempi. Tilastoteknisistä syistä taulukossa ei ole esitetty ammattistarttiin tai kansanopistoihin siirtyneiden osuutta. Näitä nuoria arvioidaan olevan lisäksi noin 2-3 prosenttia. Kokonaisuutena aktiivitoimintaan siirtyy siis noin 97 prosenttia ikäluokasta.

Taulukko 1. Peruskoulun päättäneiden välitön sijoittuminen jatko-opintoihin (Tilastokeskus)

	Valmistumisvuosi						
	2006		2005	2004	2003	2002	2001
	n.	%	%	%	%	%	%
Peruskoulun 9. luokan päättäneet	65 838	100	100	100	100	100	100
Jatkoi opiskelua valmistumisvuonna							
Lukiokoulutuksessa	33 666	51,1	53,2	54,1	55,1	54,8	54,2
Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa	26 374	40,1	39,4	38,4	37,0	36,7	36,1
Peruskoulun 10. luokalla	1 353	2,0	2,5	2,5	2,4	2,6	2,9
Ei jatkanut opiskelua	4 445	6,8	4,9	5,0	5,5	5,9	6,8

Toiselta asteelta korkeakouluihin

Toiselta asteelta korkeakouluihin siirtyminen on hitaampaa kuin perusasteelta siirtyminen. Puolet uusista korkeakouluopiskelijoista on korkeintaan 21,6 -vuotiaita ja 80 prosenttia korkeintaan 27,8 -vuotiaita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että opiskelijat siirtyvät korkeakouluihin keskeisiä verrokkimaita myöhemmin¹, joskin Ruotsissa ja Tanskassa siirtyminen on vielä hitaampaa.

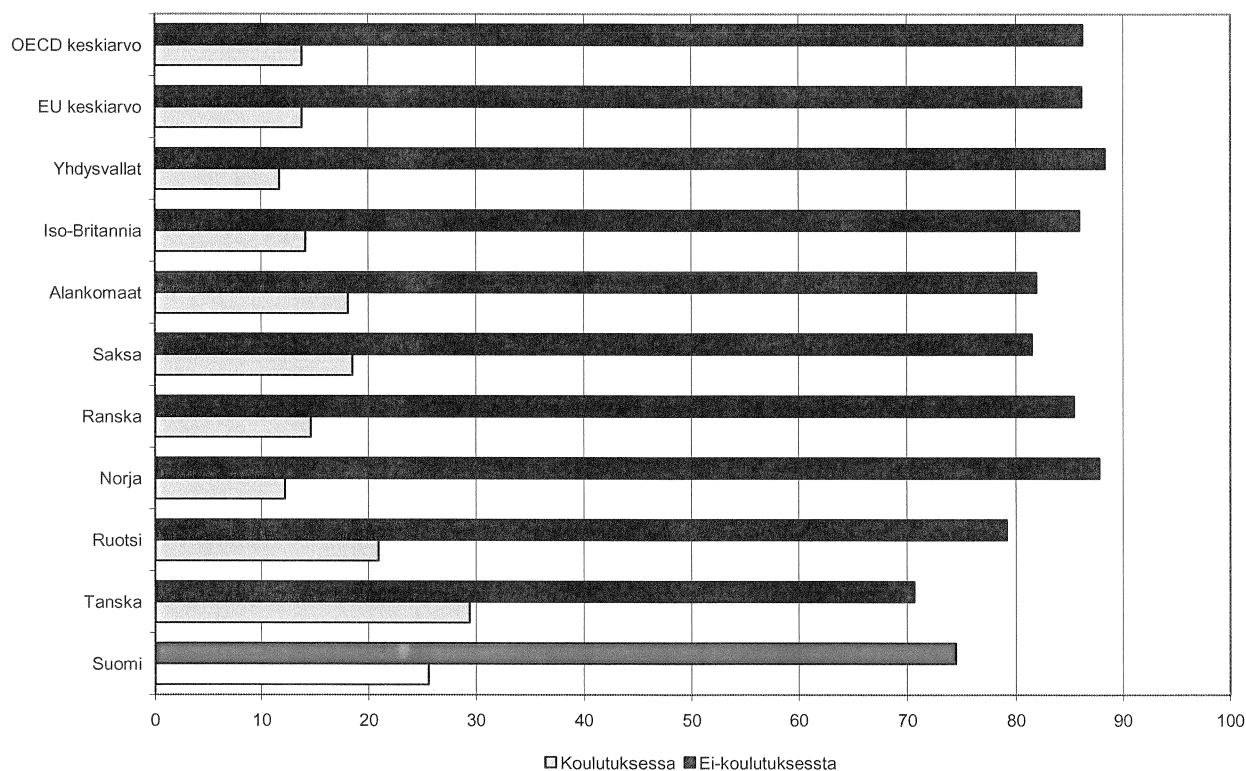
¹ Siirtymiseen vaikuttaa Suomessa myös laaja ja hyvin toimiva aikuiskoulutusjärjestelmä, joka ammattikorkeakouluissa tarjoaa aikuisille myös tutkintoon valmistavaa koulutusta. Toisin sanoen myöhäinen koulutukseen siirtyminen selittyy osin aikuisten koulutukseen osallistumisella.

Taulukko 2. Uusien korkeakouluopiskelijoiden ikäjakauma vuonna 2006 (OECD)

	20 %	50 %	80 %
Alankomaat	18,4	19,7	22,6
Australia	18,7	20,9	27,1
Belgia	18,4	19,1	23,2
Espanja	18,4	19,0	22,8
Iso-Britannia	18,5	19,6	25,4
Japani	18,3	18,6	19,2
Korea	18,3	18,8	20,0
Kreikka	18,2	18,9	25,9
Mexico	18,4	19,5	22,7
Norja	18,8	20,1	29,5
Portugali	18,6	20,1	27,5
Puola	19,5	20,3	22,6
Ruotsi	20,1	22,4	29,6
Saksa	19,9	21,2	24,0
Suomi	19,8	21,6	27,8
Tanska	20,8	22,6	27,9
Unkari	19,3	21,0	28,0
Uusi-Seelanti	18,6	20,8	<40
Yhdysvallat	18,4	19,5	24,9

Suhteellisen hidas siirtyminen korkeakouluihin näkyy myös siinä, että kansainvälisesti vertaillen suuri osa 25-29 -vuotiaista on edelleen opiskelemassa. Suomessa tästä ikäryhmästä opiskelijoita on 25,6 prosenttia, kun OECD:n ja EU:n keskiarvo on 13,8 prosenttia. Suurempi osuus ko. ikäryhmästä opiskelemassa on vain Tanskassa (29,4 %) ja Islannissa (33,7 %).

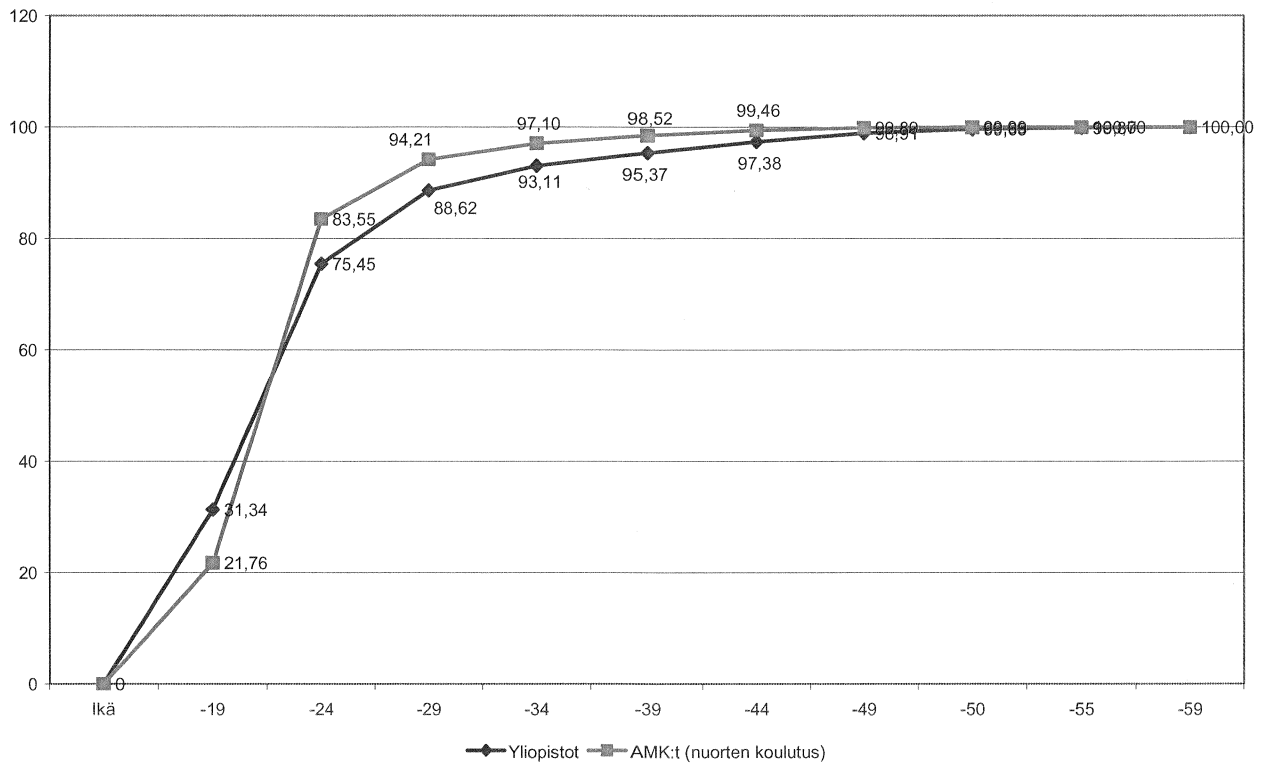
Kuvio 1. 25-29-vuotiaat koulutuksessa ja ei-koulutuksessa vuonna 2006 (OECD)



Taulukkoa luettaessa on kuitenkin huomattava, että Suomessa työllisten opiskelijoiden osuus on poikkeuksellisen suuri. Suomalaisista 25-29 -vuotiaista opiskelijoista 15,1 prosenttia käy työssä. Suurempi osuus on vain Tanskassa (17,6 %) ja Islannissa (15,9 %). OECD:n keskiarvo on 7,3 prosenttia ja EU:n keskiarvo 7 prosenttia.

Siirtymää korkeakouluihin voi havainnollistaa myös tarkastelemalla uusien korkeakouluopiskelijoiden kumulatiivista ikää. Alle kolmannes uusista opiskelijoista on 19-vuotiaita ja 25 uusista yliopisto-opiskelijoista ja 16 ammattikorkeakouluopiskelijoista on vähintään 25-vuotiaita.

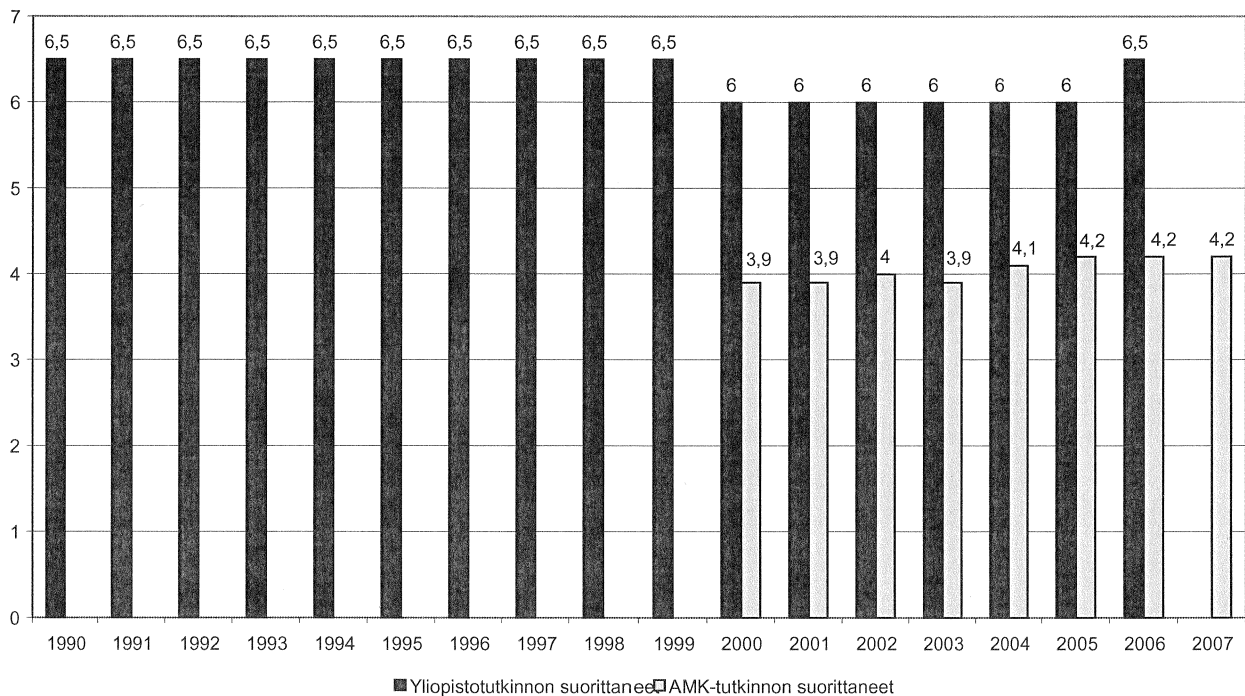
Kuvio 2. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen (nuorten koulutus) uusien opiskelijoiden kumulatiivinen ikä, 2006 (Aikuiskoulutuksen vuosikirja/Tilastokeskus)



2.2 Koulutuksen pituus

Koulutuksen pituuden osalta ei ole käytettävissä luotettavaa kansainvälistä vertailuaineistoa. Keskimääräiset opiskeluajat yliopistoissa ovat pysytelleet noin 6,5 vuodessa (mediaaniaika) koko 1990- ja 2000-luvun. Ammattikorkeakouluissa opiskelu kestää keskimäärin noin neljä vuotta (mediaaniaika). Ammattikorkeakoulujen opintoajat ovat hiukan pidentyneet 2000-luvulla.

Kuvio 3. Yliopistotutkinnon ja AMK-tutkinnon (nuorten koulutus) suorittaneiden tutkinnon mediaaniaika (OPM)

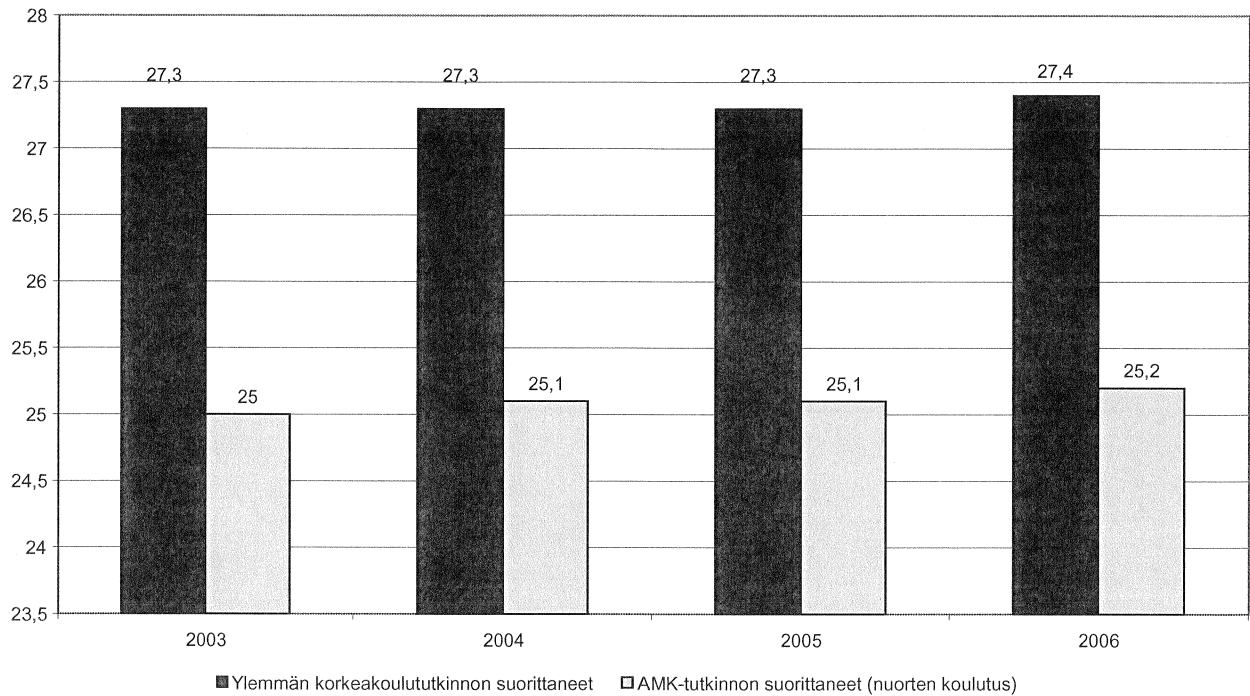


Lukioissa vuonna 2006 tutkinnon suorittaneista noin 87 prosenttia oli aloittanut koulutuksen 2002 eli suorittanut tutkinnon korkeintaan 3½ vuodessa. Ammatillisen peruskoulutuksen osalta vastaava luku oli 68 prosenttia.

2.3 Valmistuneiden ikä

Korkeakouluista valmistuneiden tutkinnon suorittaneiden mediaani-ikässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden ikä on pysytellyt 2000-luvun runsaassa 27 vuodessa ja ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden mediaani-ikä noin 25 vuodessa.

Kuvio 4. Ylemmän korkeakoulututkinnon ja AMK-tutkinnon (nuorten koulutus) suorittaneiden mediaani-ikä



2.4 Keskeyttäminen

Keskeyttämisellä on työmarkkinoille tuloon kahdenlaisia negatiivisia vaikutuksia. Ensinnä ne keskeyttäjät, jotka eivät jatka toisessa koulutuksessa jäävät vaille ammatillista tutkintoa ja ovat työmarkkinoilla muita epäedullisemmässä asemassa. Toiseksi koulutusta myöhemmin toisessa tutkinnoissa jatkavilla opintopolun kokonaispituus pitkittyy.

Tällä hetkellä läpäisy lukiokoulutuksessa on noin 89 prosenttia, ammatillisessa peruskoulutuksessa noin 70 prosenttia, ammattikorkeakouluissa noin 66 prosenttia ja ylemmissä korkeakoulututkinnoissa noin 63 prosenttia.

2.5 Työllistyminen

Työllistyminen koulutuksen jälkeen ei kaikilta osin joutuisaa. Esimerkiksi ammatillisessa peruskoulutuksessa useimmilla aloilla työttömyysprosentti vuosi valmistumisen jälkeen on yli 10. Työttömyysprosentti on sitä alhaisempi mitä korkeamman tasoisesta koulutuksesta on kysymys.

Taulukko 3. Työttömyysprosentti koulutusalan mukaan vuosi tutkinnon suorittamisesta, 2006 (Tilastokeskus)

	Humanis- tinen ja kasva- tusala	Kulttuu- rialala	Yht. tiet. liike- tal ja hall. ala	Luonnontie- teiden ala	Tekniikan ja liiken- teen ala	Luon- nonva- ra- ja ympä- ristöala	Sos-, terve- ys- ja liikun- ta-ala	Matk-, ravit- se- mis- ja tal.ala
Ammatillinen peruskoulutus	10,83	16,73	10,86	16,46	12,8	14,7	7,53	13,6
Ammattikorkeakoulu	5,88	11,34	4,34	6,73	5,23	8,63	3,04	5,12
Yliopistot	Humanis- tinen ja kasva- tusala	Kulttuu- rialala	Kau- pan ja hal- linnon ala	Tekniikan ja liikenteen ala	Luonnon- vara- ja ympäris- töala	Sos-, terveys- ja liikun- ta-ala	Matk-, ravit- se- mis- ja tal.ala	
	4,55	7,56	3,73	1,72	5,99	0,63	5,12	

3. Toimet työmarkkinoille tulon vauhdittamiseksi

3.1 Toimet nivelvaiheiden joustavoittamiseksi

Perusaste

Perusasteella luodaan motivaatio ja valmiudet jatko-opintoihin siirtymiselle. Koulutusasteelta toiselle siirtymisellä ja työllistymisellä on kauaskantoiset seuraukset sekä yksilön omassa elämässä että laajemmin koko yhteiskunnan kannalta.

Opetusministeriö on käynnistänyt peruskoulu paremmaksi ohjelman. Perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelmaan kohdennetaan 80 miljoonaa euroa hallituskauden aikana. Ohjelman painopisteenä vuonna 2008 ovat perusopetuksen oppilaanohjaus sekä tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen sekä kerhotoiminnan kehittäminen.

Opetusministeriö on suunnannut yhteensä 12 miljoonaa euroa valtion erityisavustusta tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen ja tukitoimien sekä oppilaanohjauksen kehittämiseen. Perusopetuksen oppilaanohjausta tehostetaan koulutuksen nivelkohdissa, erityisesti uravalinnan ohjausta sekä jatko-opintoihin, työhön ja ammatteihin perehtymistä.

Ammatillinen koulutus

Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi ja osaamistason kohottamiseksi ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupien opiskelijamäärää lisättiin hallitusohjelmaan ja valtiontalouden kehyspäätöksiin perustuen vuoden 2008 alusta lukien noin 2 200 opiskelijalla. Vuoden 2009 alusta opiskelijamäärää lisätään yhteensä 3 000 opiskelijalla. Lisäykset suunnataan hallitusohjelman mukaisesti alueellisen työvoimatarpeen mukaan ja kasvukeskuksiin. Valtion ammatilliset erityisoppilaitokset on siirretty vuoden 2009 alusta osaksi yksityisiä erityisopetuksen järjestäjiä. Siirtoprosessin yhteydessä voitiin ammatillisen erityisopetuksen saatavuutta vahvistaa 1 195 opiskelijalla. Ammatillisen peruskoulutuksen kokonaisopiskelijamäärän lisäys on vuosien 2008 ja 2009 alusta lukien

yhteensä lähes 6 400 opiskelijaa. Nämä lisäykset parantavat merkittävästi myös erityisen tuen tarpeessa olevien mahdollisuuksia päästä koulutukseen.

Ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisluvien opiskelijamäärän lisäyksillä vuosina 2008 ja 2009 on edistetty myös maahanmuuttajien pääsyä ammatilliseen peruskoulutukseen. Tähän on erityisesti vaikuttanut se, että opiskelijamäärän lisäykset kohdennettiin pääosin pääkaupunkiseudulle ja muihin kasvukeskuksiin. Vuoden 2009 alusta tehtyjen lisäysten kohdentamisessa painotettiin mm. maahanmuuttajien koulutukseen pääsyn tukemista. Lisäksi maahanmuuttajien ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuksen järjestäjien määrää on lisätty vuoden 2009 alusta lukien kahdella järjestäjällä.

Ammatillisen koulutuksen työelämävastaavuutta ja vaikuttavuutta on parannettu kehittämällä ammatillisia perustutkintoja sekä työpaikalla tapahtuvaa opiskelua.

Ammatillisten perustutkintojen perusteet tarkistetaan vuosien 2008-2010 aikana työelämävastaavuuden ja joustavuuden lisäämiseksi. Tarkistamisen myötä perustutkinnot muodostuvat työelämän toimintakokonaisuuksiin perustuvista tutkinnon osista, tutkintoja on mahdollista suorittaa myös kohdennetumpaa ammattipätevyyttä tuottava osa kerrallaan ja ammattiosaamisen syventämiseen on nykyistä laajemmat mahdollisuudet. Tutkinnot ja niihin sisältyvät tutkinnon osat määritetään tutkinnon suorittavan henkilön hallittavina tietoina, taitoina ja osaamisena/pätevyytenä.

Ammatillisessa peruskoulutuksessa on käynnistetty vuoden 2008 aikana laajennetun työssäoppimisen kokeiluhankkeita, joiden tavoitteena on edistää työssäoppimisen laajempaa ja monipuolisempaa hyödyntämistä ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoiden ammattiosaamisen kehittämisessä opiskelijoiden yksilöllisten tarpeiden ja suunnitelmien mukaisesti. Kokeiluhankkeilla edistetään koulutukseen hakeutumista, työelämän edellyttämän ammattitaidon saavuttamista ja tutkinnon suorittamista sekä tukea siirtymistä koulutuksesta työelämään tutkinnon suorittamisen jälkeen. Lisäksi tavoitteena on kehittää työnantajille kannusteita osallistua laajemmin työpaikalla tapahtuvan opiskelun järjestämiseen.

Ammatillisen koulutukseen ohjaavan ja valmistavan koulutuksen (Ammattistartti) madalletaan peruskoulutuksesta jatko-opintoihin siirtymisen kynnyistä ja vähennetään mahdollista keskeyttämistä varsinaiseen tutkintoon johtavan koulutuksen alussa. Ammattistartti on suunnattu erityisesti sellaisille perusopetuksen päättävillä nuorilla, joilla ei ole vielä selkiintynyttä käsitystä ammatinvalinnastaan tai joilla ei ole riittäviä valmiuksia ammatilliseen koulutukseen hakeutumiseen tai siitä suoriutumiseen. Vuonna 2007 opiskelijamäärä ammattistartissa oli 700 ja vuonna 2008 1000 opiskelijaa.

Toisen asteen koulutuksessa otettiin käyttöön sähköinen haku- ja koulutustietojärjestelmä (KOU-LUTA) keväällä 2008. Sähköisen haku- ja koulutustietojärjestelmän uudistuksella luotiin moderni ja käyttäjäystävällinen hakujärjestelmä, jolla koulutukseen voi hakea ajasta ja paikasta riippumatta internetin välityksellä. Hakujärjestelmän uudistamisella parannettiin koulutustarjontaan, opiskelijaksi ottamisen perusteisiin ja hakeutumiseen liittyvää tiedotusta sekä tehostettiin opiskelupaikkojen täyttöä ja edistää ohjausta etenkin perusopetuksessa. Sähköistä haku- ja koulutustietojärjestelmää laajennetaan yhteishaun ulkopuolisiin koulutuksiin.

Korkeakoulut

Yliopistojen sähköinen hakujärjestelmä on otettu käyttöön syksyllä 2008, jolloin haetaan keväällä 2009 alkavaan koulutukseen. Ensimmäinen laaja yhteishaku järjestetään keväällä 2009, jolloin haetaan syksyllä 2009 alkavaan koulutukseen. Sähköisen hakujärjestelmän käyttöönotolla ja valtakunnallisella yhteishauulla yhtenäistetään opiskelijavalintojen aikatauluja ja vähennetään opiskelijavalintojen teknisestä toteutuksesta yliopistoille aiheutuvaa työtä. Samalla voidaan tehostaa hakijoille suunnattua tiedottamista. Järjestelmä palvelee myös opiskelijavalintojen suunnittelua, seuranta ja kehittämistä.

Yliopistojen sähköistä hakujärjestelmää ja yliopistojen valtakunnallista yhteishakua kehitetään kahdessa vaiheessa. Toinen vaihe otetaan käyttöön 2010 - 2011 ja sen yhteydessä mm. selvitetään mahdollisuudet hakijoiden ns. sijoittamisajon suorittamiseen.

Yliopistojen opiskelijavalinnoissa hakijat ovat voineet saada eri vuosina suoritetuista ylioppilastutkinnoista erilaisia lähtöpisteitä tutkinnon suoritusvuosien mukaan. Saman kevään tai edellisen syksyn ylioppilaille eli ns. uusille ylioppilaille on myös joissain valinnoissa annettu lisäpisteitä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen syksyllä 2007 tekemän päätöksen mukaan lähtöpisteitä ei kuitenkaan voida enää yhdenmukaisten valintaperusteiden vaatimusta loukkaamatta antaa erilaisina uudemille ja vanhemmille ylioppilaille uudempien ylioppilaiden suosimiseksi. Keväällä 2008 toteutettavien opiskelijavalintojen valintaperusteita muutettiin päätöksen mukaisesti.

Käytännössä kannanotto on tarkoittanut sitä, että nivelvaiheiden nopeuttamiseen on etsittävä muita keinoja. Tällä hetkellä alle kolmannes uusista yliopisto-opiskelijoista on korkeintaan 19-vuotiaita. Tavoitteena on opiskelijavalintojen kehittäminen yhteistyössä korkeakoulujen kanssa mm. siten, että ylioppilastutkinnoilla ja uusitulla ainereaalilla olisi nykyistä suurempi merkitys. Opetusministeri on tiedotteessaan todennut, että pääsykoetta voitaisiin nykyistä soveltavammaksi ja vähemmän ulkolukua vaativaksi.

Nuorten työpajatoiminnan toteuttaminen ja moniammatillisen viranomaistyhteistyön edistäminen

Nuorten työpajatoimintaan osallistui vuonna 2007 8081 alle 29-vuotiasta nuorta, joista suurimmalta osalta puuttuu ammatillinen koulutus. Nuorten koulutustaustaa: peruskoulu kesken 2,5 %, peruskoulun päättötodistus 55%, lukion oppimäärä suoritettu 1,4 %, ylioppilastutkinto 8,3%, toisen asteen ammatillinen peruskoulu 20%, ulkomailla suoritettu koulutus 0,5%. Maahanmuuttajataustaisia nuoria on eniten Länsi-Suomen ja Itä-Suomen työpajoilla, joille on vuosituhannen alusta asti kertynyt osaamista myös kotouttamistoiminnassa. Vuonna 2004 työpajoilla kirjattiin 24 eri äidinkieltä, vuonna 2006 äidinkieli määrä oli 52.

Myönteisesti työpajajakson jälkeen sijoittui 74% nuorista, 26% joko keskeytti tai ei löytänyt sijoitumispaikkaa työpajajakson jälkeen. Työpajojen suurimmat haasteet asiakastyössä ovat nuorten arjen hallinnan valmiuksien ja sosiaalisten kanssakäymistaitojen puutteissa ja siinä, että kuntoutus- ja valmennustyötä tukevat järjestelmät eivät tunnista tämän tyyppisiä toimintakykyyn vaikuttavia rajoitteita.

Opetusministeriö ehdottaa, että SATA-komitea pohtisi mahdollisuutta laajentaa kuntoutukseen ja valmennukseen pääsyä siten, että myös sosiaalisissa taidoissa oleva joko pysyvä tai muutuva rajoite voi olla em. palvelujen piiriin hyväksyttävä peruste. Tämän rajoitteen määrittely kuntoutuksen ja valmennuksen tuen saamisen perusteeksi helpottaa mm. nuorille suunnattujen syrjäytymistä ehkäisevien palvelujen moniammatillista viranomaisyhteistyötä. Viranomaisyhteistyön lakisäätöistä

selvittää 5.9.2008 asetettu työryhmä, jonka määräaika päättyy kuluvan vuoden lopussa. Moniammatillisen viranomaisyhteistyön tavoitteena on auttaa tukea tarvitsevaa nuorta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eli painottaa toimintaa korjaavasta toiminnasta varhaiseen puuttumiseen.

3.2 Toimet keskeyttämisen vähentämiseksi

Ammatillinen koulutus

Ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksesta enintään kaksi prosenttia määräytyy tuloksellisuuden perusteella. Tuloksellisuuden kriteereinä ovat mm. jatko-opintoihin siirtyminen keskeyttäminen ja opintoaika. Tuloksellisuusrahoitukseen siirtymisellä on pyritty vähentämään keskeyttämistä ja nopeuttamaan opintoaikoja.

Ammatillisessa lisäkoulutuksessa siirrytään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti myös tuloksellisuusrahoituksen käyttöön. Juuri valmistuneiden työryhmän ehdotusten mukaan noin viisi prosenttia rahoituksesta määräytyisi tuloksellisuuden mukaan. Tuloksellisuuden mittarina käytetään tutkinnon suorittamista. Ryhmän ehdotusten mukaisesti tuloksellisuus otettaisiin käyttöön vuoden 2010 rahoituksessa.

3.3 Toimet tutkinnon suorittamisajan lyhentämiseksi

Lukiokoulutus

Opetusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan ehdotuksia lukiokoulutuksen kehittämistoimenpiteiksi. Tavoitteena on vahvistaa yleissivistystä. Työryhmä tulee tekemään ehdotuksia mm. lukiokoulutuksen tarjonnan ja saavutettavuuden turvaamiseksi, opiskelun tukitoimien, koulutuksen kansainvälistymisen ja rahoituksen kehittämiseksi.

Korkeakoulut

Yliopistojen osalta 2000-luvun aikana on tehty joitain sellaisia uudistuksia, joiden vaikutuksia opintoaikojen lyhentymiseen ei vielä voi arvioida. Kaksiportainen tutkintorakenne otettiin käyttöön syksyllä 2005. Uudistuksen myötä opiskelijat suorittavat kolmivuotisen kandidaatintutkinnon ennen maisterintutkintoa. Uudistuksesta laaditaan kokonaisarviointi 2010. Samassa yhteydessä rajattiin opiskelijoiden oikeutta yliopisto-opintoihin. Laissa määriteltyjen tutkinnon suorittamista koskevien tavoiteaikojen lisäksi opiskelija saa kaksi lukuvuotta lisää aikaa valmistumiseen. Opiskelija voi ilmoittautua poissaolevaksi yhteensä kahdeksi lukuvuodeksi ilman, että sillä on vaikutuksia tutkinnon suorittamisen kokonaisaikaan. Edellisen lisäksi suorittamisaikaan ei lasketa poissaoloa, joka johtuu asepalveluksen tai asevelvollisuuden (tai siviilipalveluksen) suorittamisesta tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaasta.

Aiemmin opitun tunnustaminen on keskeinen keino nopeuttaa opintoja etenkin niiden osalta, joilla jo on taustallaan korkeakouluopintoja. Opetusministeriön johdolla on toiminut työryhmä (2007) aiemmin opitun tunnustamisesta korkeakouluissa, joka antoi 25 suositusta sille, miten voidaan edetä. Suositusten pohjalta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rehtorineuvostot työstävät tarkempia alakohtaisia suosituksia.

Opintojen vauhdittamisessa korkeakoulujen kyky järkipäristää ja tehostaa opiskeluprosessia on ensiarvoisen tärkeää. Korkeakoulujen ja niiden yksiköiden tulee olla riittävän vahvoja kyetäkseen

tarjoamaan monipuolista opetusta ja ottamaan huomioon yksilölliset opintopolut. Valtioneuvosto on linjannut joulukuussa 2007 hyväksymässään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007 - 2012 korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen keskeiset periaatteet. Kehittämissuunnitelman mukaisesti yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kehitetään edelleen dualimallin pohjalta. Korkeakoulujen profiloitumista ja painoaloja vahvistetaan ja korkeakouluverkkoa tiivistetään nykyistä vahvempien ja laadukkaampien korkeakouluyksikköjen kehittämiseksi.

Korkeakoululaitoksen ohjauksessa ja vaikuttavuuden seuraamisessa sekä korkeakoulujen sisäisessä johtamisessa tarvittavan tiedon sekä käytössä olevien IT-ratkaisujen laatua, yhteentoimivuutta ja käytettävyyttä edistetään kansallisella korkeakoulujen ja opetusministeriön yhteisellä hankkeella. Yhtenä tavoitteena on, että tietotuotannon keinoin aiempaa kohdennetummin kyetään seuraamaan opiskelijoiden opintojen kulkua myös opintojen kestäessä, ja että näin voidaan parantaa korkeakoulujen mahdollisuuksia arvioida henkilökohtaisten opiskelusuunnitelmien toteutumista ja yksittäisten opiskelijoiden opintojen etenemistä.

Aikuiskoulutus

Yliopistollisen täydennyskoulutuksen rahoituspohja poikkeaa ammatillisen aikuiskoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen aikuiskoulutuksen rahoituksesta siinä, että yliopistojen järjestämään akateemiseen täydennyskoulutukseen ei osoiteta hintojen alentamiseen ja tuotekehitystyöhön tarkoitettua rahoituksen lisäksi julkista rahoitusta. Kustannukset hoidetaan pääosin opiskelijoilta perittävillä maksuilla. Täydennyskoulutusohjelmien tarjonta ei ole kattava ja niiden hinnat ovat korkeita. Osittain tästä syystä osa akateemisesta täydennyskoulutuskysynnästä ohjautuu toisen asteen ammatillisena lisäkoulutuksena ja oppisopimuskoulutuksena järjestettävään koulutukseen sekä yliopistojen tutkintokoulutukseen. Yliopistojen perustutkintokoulutuksen aloittavista uusista opiskelijoista neljäsosa on opinnot aloittaessaan vähintään 25-vuotiaita. Täydennyskoulutustyyppisen kysynnän suuntautuminen opiskelijalle maksuttomaan tutkintokoulutukseen vaikuttaa myös opintojen suoritusaikoihin ja keskeyttämislukuihin. AKKU -johtoryhmä on väliraportissaan ottanut asiaan kantaa siten, että opetusministeriön ja yliopistojen kesken sovittavien määrällisten ja laadullisten tavoitteiden määrittelyssä otetaan huomioon elinikäisen oppimisen edistäminen. Tämä tukee kokonaisuudistuksen tavoitteita työelämän ja aikuisväestön osaamistarpeisiin vastaavan koulutustarjonnan monipuolistamisesta sekä korkeakoulutettujen täydennyskoulutusmahdollisuuksien parantamisesta.

Koulutustarpeen ennakointi

Hallitus on asettanut tavoitteeksi työvoima- ja koulutustarpeen ennakkoinnin kehittämisen siten, että työvoiman tarjonta ja kysyntä kohtaisivat aiempaa paremmin. Ennakointijärjestelmää kehitetään valtioneuvoston piirissä usealla taholla. Työ-, yrittämisen, ja työelämän politiikkaohjelman puitteissa luodaan työvoima- ja koulutustarpeiden ennakkoinnin poikkihallinnollisia käytäntöjä ja koulutus-toimikuntajärjestelmään kiinnitetty ennakkoinnin koordinaatioryhmä laatii vuosittain ehdotuksia ennakkoinnin kehittämiseksi ja arvioi ennakkoinnin osuvuutta.

Opetusministeriö on seuraavan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman valmistelun tarpeisiin käynnistämässä koulutustarjonta 2016 -hanketta, jonka tehtävänä on laatia ministeriölle ehdotus tarjonnan suuntaamiseksi. Ryhmän tehtävänä on myös vuoden 2009 aikana laatia väliarviointi voimassa olevan kehittämissuunnitelman koulutustarjontatavoitteista. Tässä yhteydessä arvioidaan, millaisia vaikutuksia työmarkkinoiden viimeaikaisilla muutoksilla mahdollisesti on koulutustarjontaan sekä laaditaan analyysi siitä, miten koulutustarjonta on suuntautunut kehittämissuunnitelman hyväksymisen jälkeen suhteessa tarjonnalle asetettuihin tavoitteisiin.

Väliarvioinnin valmistuttua arvioidaan, millaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin tulee ryhtyä tarjonnan suuntaamisen tarkistamiseksi ja/tai tarjonnan ohjauksen terävöittämiseksi.

II OPINTOTUKEA KOSKEVAT KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Sosiaaliturvan uudistamiskomitea on kirjeessään pyytänyt opetusministeriön näkemystä toimista, joilla voitaisiin vaikuttaa työmarkkinoilletuloikään ja helpottaa julkiselle taloudelle aiheutuvia paineita. Keskityn vastauksessani opintotuen kehittämistoimenpiteisiin, jotka olisivat tärkeitä sosiaaliturvan selkeyttämiseksi tai tehokkaan opiskelun edistämiseksi. Opetusministeri vastaa omalta osaltaan.

Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on tehdä työn vastaanottaminen aina kannattavaksi, vähentää köyhyyttä ja turvata riittävä perustoimeentulo kaikissa elämäntilanteissa. Opiskeluajan toimeentuloturvan tulee olla riittävä ja kannustaa osaltaan siihen, että opiskelija hankkii mahdollisimman hyvän koulutuksen, joka pitkällä aikavälillä turvaa mahdollisimman vakaan aseman työmarkkinoilla. Opiskeluajan toimeentuloturvan tulisi koulutukseen kannustamisen näkökulmasta olla parempi kuin samalle henkilölle passiivisessa elämäntilanteessa maksettava tuki.

Opintotukilain (65/1994) mukaisen opintotuen tarkoituksena on ensisijaisesti opiskelijan toimeentulon turvaaminen opiskeluaikana. Erityisesti korkeakouluopintoihin myönnettävän tuen tulisi myös edistää tehokasta tutkinnon suorittamista työmarkkinoille siirtymisen vauhdittamiseksi.

Opintotukijärjestelmä on opintorahapainotteisuus ja järjestelmän kattavuus on hyvä. Tuen opintorahaosuus vähentää opiskelijan velkaantumista. Asuntojen hintataso ja ensimmäisen asunnon hankkimisesta aiheutuvat kustannukset ovat Suomessa korkeat. Tietoisuus siitä, että asuntolainan ja opintolainan takaisinmaksaminen samanaikaisesti olisi usein kohtuuttoman raskasta, vaikuttaa osaltaan siihen, että opintolainan nostamista vältetään. Opintonsa päättäneiden opintolainat ovat nykyisin määrältään kohtuullisia. Korkeakoulututkinnon suorittaneen opintolainan keskimäärin 5 000–6 000 euroa. Opintorahapainotteinen järjestelmä edistää koulutuksellista tasa-arvoa. Opiskelijan vanhempien taloudelliset edellytykset eivät meillä näytä rajoittavan korkeakouluopintoihin hakeutumista. Opintotuki kattaa vain osan tyypillisen opiskelijan tuloista. Tulot muodostuvat pääasiassa opintotuen ja tulojen yhdistelmästä. Noin 30 prosenttia korkeakouluopiskelijoista käyttää opintolainaa. Valtiontalouden näkökulmasta osittain pankkilainaan perustuva järjestelmä mahdollistaa suoran tuen maksamisen opiskelijalle. Eniten opintoihinsa investoineet ja tehokkaasti opiskelleet korkeakoulututkinnon suorittaneet voivat saada osan opintolainasta takaisin verotuksessa.

Korkeakoulututkinnon suorittaneista yli 80 prosenttia on käyttänyt opintojensa aikana opintotukea.

Valtion opintotukimenot ovat saavutettuihin etuihin nähden kohtuulliset. Opintotukea on kehitetty valtion menojen kasvun näkökulmasta maltillisesti. Tänä vuonna opintotukeen tehdyt tarkistukset parantavat tuen riittävyttä ja käyttöastetta. Olisi ensisijaista huolehtia siitä, että opintotuki mahdollistaa päätoimisen opiskelun. Tämä edellyttää säännöllisiä tarkistuksia tuen määrään. Lisäksi tulee tehdä kohdennettuja parannuksia kaikkein heikoimmassa asemassa oleville opiskelijaryhmille, joita ovat lasta huoltavat opiskelijat ja alle 20-vuotiaat muualla kuin korkeakoulussa opiskelevat. Opiskeluaikainen työssäkäynti hidastaa opintoja. Opintolainan osuuden lisääminen opintotuessa lisäisi opiskelijoiden työssäkäyntiä ja vähentäisi opintotuen käyttöä. Tämä johtaisi opiskeluaikojen pitkittymiseen. Ylemmän korkeakoulututkinnon nopeaan suorittamiseen voitaisiin kuitenkin kannustaa ottamalla käyttöön mahdollisuus nostaa opintojen loppuvaiheessa opintoraha kaksinkertaisena, jos opiskelijalla on käyttämättömiä tukikuukausia ja hänellä on edellytykset suorittaa tutkinto yliopistolain nojalla säädettyssä tavoiteajassa.

1. Opintotuen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseksi tarpeelliset toimenpiteet

Säännölliset tasokorotukset

Opintorahan riittävyyden turvaamiseksi opintotuen määrää tulisi tarkistaa säännöllisesti elinkustannusten muutosten perusteella. Säännölliset tasokorotukset tulisi opintotuessa ottaa käyttöön, jos ne toteutetaan muissa yhteiskunnan maksamissa etuuksissa.

Esimerkiksi kahden prosentin korotus opintorahaan ja asumislisän vuokrataraan lisäisi opintorahamenoja noin 12 miljoonalla eurolla vuodessa.

Asumislisän kehittäminen

Opintotuen asumislisäjärjestelmää kehitettäessä tulee seurata asumistuen uudistamistyötä. Eri järjestelmien tukiprosenttien tulisi olla yhteneviä ja että asumislisän vuokratarajaa tulisi tarkistaa samanaikaisesti asumistukeen oikeuttavien vuokrien korotuksen kanssa.

Osana asumisen tukijärjestelmien yhteensovittamista opetusministeriö esittää toteutettavaksi seuraavia toimenpiteitä:

1. Vuokratarajaa, jonka ylittävästä vuokrasta asumislisää ei makseta, tulisi korottaa nykyisestä 252 eurosta noin 310 euroon eli samalle tasolle asumistukea myönnettäessä sovellettavan osasuunnan normin kanssa.

Menolisäys olisi vuositasolla noin 38 miljoonaa euroa.

2. Asumisen tukijärjestelmien yhteensovituksen edistämiseksi ja korkeakouluopintojen tehostamiseksi ehdotetaan muutettavaksi opintotukilakia siten, että korkeakoulututkintoa varten myönnettävää enimmäistukiaikaa laskettaessa otettaisiin huomioon kuukaudet, joina opiskelijalle on maksettu opintorahaa tai asumislisää. Nykyisin ainoastaan opintorahan nostokuu-

kaudet otetaan huomioon enimmäistukiaikaa laskettaessa. Tällöin on mahdollista esim. 55 tukikuukauteen oikeuttavissa opinnoissa siirtyä nostamaan pelkkää asumislisää ennen viimeisen opintorahakuukauden nostamista. Toimeentuloturvan kannalta menettely ei ole ongelmallinen, koska enimmäistukiajan käyttänyt opiskelija on oikeutettu asumistukeen.

Tukikuukauden käsitteen määrittelyn muuttaminen vähentäisi asumislisämenoja noin 4,5 miljoonalla eurolla vuodessa.

Opetusministeriön näkemyksen mukaan lapsiperheiden asumisen tuki on syytä säilyttää asumistukijärjestelmässä silloinkin, kun lapsen huoltajat tai toinen heistä opiskelee. Opetusministeriö korostaa kuitenkin sitä, että opiskelevien lapsiperheiden taloudellinen tilanne on heikko. Lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentuloa tulisi parantaa paitsi opintotukea kehittämällä myös asumistuen taloudellista tarveharkintaa lieventämällä.

Opintotuen asumislisä on osa opintotukea eikä opetusministeriö pidä perusteltuna opiskelijoiden asumisen tuen liittämistä yleiseen asumistukeen:

- Opintotuki on yksilölle myönnettävää tukea, jonka tavoitteena on tukea tehokasta opiskelua. Tuen myöntämisen tulee tästä syystä perustua ainoastaan hakijan omiin tuloihin.
- Opintotukea ja opintotuen asumislisää myönnetään myös ulkomailla suoritettaviin opintoihin.

2. Heikossa taloudellisessa asemassa olevien opiskelijoiden opintotuen kehittäminen

Lasta huoltavien opiskelijoiden opintotuen kehittäminen

Opetusministeriön asettama työryhmä selvittää, miten opintotukea tulisi kehittää lasta huoltavien opiskelijoiden toimeentulon parantamiseksi. Työryhmän määräaika päättyy huhtikuun 2009 lopussa. Työryhmä tulee ehdottamaan lasta opintorahan huoltajakorotuksen käyttöönottoa ja mahdollisesti myös opintolainan valtiontakauksen myöntämistä korotettuna opiskelijalle, jolla on huollettavana alaikäisiä lapsia. Tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia perheen perustamiseen opiskeluaikana ja turvata lasta huoltavien opiskelijoiden edellytyksiä päätoimiseen opiskeluun.

Menolisäys huoltajakorotuksen käyttöönotosta olisi alustavan arvion mukaan noin 20–25 miljoonaa euroa.

Toisen asteen opiskelijoiden opintotuen kehittäminen

Opintotukijärjestelmä uudistettiin laman aikana 1990-luvun alussa. Valtiontaloudellisista syistä alle 20-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden opintorahamuotoinen tuki jäi tasoltaan alhaiseksi. Muualla kuin vanhempiensa luona asuvan toisen asteen opiskelijan opintoraha on samansuuruisen kuin 20 vuotta täyttäneen, mutta tällöinkin vanhempien tulot saattavat pienentää tukea tai tuki voi jäädä kokonaan saamatta vanhempien tulojen perusteella. Korkeakouluopiskelijan kohdalla vanhempien tuloja ei oteta huomioon.

Opintorahaa ei myönnetä samanaikaisesti lapsilisän kanssa. Lapsilisän maksaminen päättyy nuoren täyttäessä 17 vuotta. Peruskoulun päättyy yleensä vuonna, jona nuori täyttää 16 vuotta. Lapsilisän maksaminen päättyy siis lähellä ns. nivelvaihetta, jossa hakeudutaan peruskoulun jälkeiseen toisen asteen koulutukseen. Suomalaisten nuorten koulutushalukkuus on yleensä hyvä. Vain pieni osa ikäluokasta ei hakeudu tai pääse koulutukseen peruskoulun päättymisen jälkeen. Erityisesti ammatillisen koulutuksen aloittaneista nuorista moni kuitenkin keskeyttää aloittamansa opinnot. Ns. syrjäytymisongelman kannalta peruskoulun jälkeisellä koulutusvalinnalla on keskeinen merkitys. Nykypäivän työmarkkinoilla on vaikea selviytyä ilman toisen asteen koulutusta.

Opintotuen niukkuudella voi olla vaikutusta nuoren tekemiin valintoihin. Erityisesti, jos opiskelijan perheessä on tiukan taloudellisen tilanteen lisäksi muita ongelmia, opiskelupaikka saattaa jäädä hakematta tai nuori keskeyttää aloittamansa opinnot.

Opintolaina on ongelmallinen tukimuoto alaikäisten nuorten kohdalla. Valtaosa takaajan maksettavaksi tulevista opintolainoista on myönnetty ammatilliseen koulutukseen. Takauksen saajan nuori ikä ja opintojen keskeytyminen lisäävät riskiä lainan joutumisesta takaajan maksettavaksi. Jos opintorahan tasoa voitaisiin parantaa, olisi mahdollista luopua valtiontakauksen myöntämisestä alaikäisille opiskelijoille.

Opintorahan vähimmäismäärän korottaminen lapsilisän tasolle

Nykyisin opintorahan määrä ilman vanhempien pienituloisuuden perusteella tehtävää korotusta on lapsilisää pienempi vanhempiensa luona asuvilla opiskelijoilla lukuun ottamatta 20 vuotta täyttäneitä korkeakouluopiskelijoita.

Opintorahan vähimmäismäärän tulisi olla lapsilisän suuruinen. Vanhempien pienituloisuuden perusteella tehtävä korotus säilytettäisiin nykyisenlaisena. Korotuksen perusteena oleva vanhempien tuloraja olisi nykyinen vähävaraiskorotuksen tuloraja. Tulorajaa tulisi tarkistaa säännöllisesti ansiotason muutosten perusteella.

Korotuksesta aiheutuvat kustannukset olisivat noin 26 miljoonaa euroa. Jos vähävaraiskorotuksen enimmäismäärää nostettaisiin vastaavasti ja tarveharkinta säilytettäisiin nykyisellään, vähävaraiskorotuksesta aiheutuva lisäys olisi 21 miljoonaa euroa. Lisätarve olisi yhteensä 47 miljoonaa euroa.

Vanhempien tuloihin perustuvasta tarveharkinnasta luopuminen

Nykyistä tarveharkintaa voitaisiin lieventää asteittain. Seuraavassa on kustannusarviot keskeisistä vaihtoehdoista.

- luovutaan vanhempien tulojen perusteella tehtävästä tarveharkinnasta, kun opiskelija on täyttänyt 18 vuotta ja asuu muualla kuin vanhempiensa luona. Kustannukset olisivat 22,8 milj. euroa vuodessa ja uusia saajia olisi 12 000.

- luovutaan vanhempien tulojen huomioon ottamisesta kaikkien täysikäisten opiskelijoiden kohdalla. Kustannukset olisivat noin 15 miljoonaa euroa.
- lapsilisän tasoinen opintoraha myönnetään ilman vanhempien tuloihin perustuvaa tarveharkintaa myös 17-vuotiaille opiskelijoille; menolisäys on noin 30 miljoonaa euroa.

Vanhempien tulot otettaisiin edelleen huomioon korotettaessa pienimpiä opintorahoja vanhempien pienten tulojen perusteella ja myönnettäessä asumislisää alle 18-vuotiaille.

Luopuminen opintolainan valtiontakauksen myöntämisestä alaikäisille opiskelijoille

Jos 17-vuotiaiden opintoraha voidaan korottaa lapsilisän tasolle ja vanhempien tulojen perusteella tehtävää tarveharkintaa lieventää, olisi syytä luopua opintolainan valtiontakauksen myöntämisestä alaikäisille opiskelijoille.

Muutos vähentäisi asteittain valtion takausvastuunomajia. Siirtymävaiheen jälkeen vähennys olisi arviolta 4–5 miljoonaa euroa vuodessa.

3. Korkeakouluopiskelijoiden opintotuen kannustavuuden kehittäminen

Korkeakouluopiskelijan opintotuen mitoitus turvaa minimitoimeentulon, jos asumiskustannukset ovat kohtuulliset. Keskeinen ongelma on, että opiskelijat ovat haluttomia nostamaan opintolainaa. Monet opiskelijat rahoittavat toimeentuloaan lukukausien aikana käymällä ansiotyössä. Tällä on merkittävä vaikutus opintoaikojen pitkittymiseen. Lainapainotteisempi opintotuki johtaisi vääjäämättä opiskelijoiden työssäkäynnin lisääntymiseen. Todennäköisesti työssäkäynti lisääntyisi jo opintojen alkuvaiheessa. Varhainen kiinnittyminen työelämään on riski myös opintojen keskeytymisen kannalta. Korkeakouluopiskelijoiden opintotuen lainapainotteisuuden lisääminen lisäisi takaajan maksettavaksi tulevien korkeakouluopiskelijoiden opintolainojen määrää. Jos nopeasti edistyneet saisivat mittavia verovähennyksiä opintojen päättymisen jälkeen, olisi todennäköistä, että opintolainaa nostaneet, jotka jäisivät näiden etujen ulkopuolelle, varsinkin usein jättäisivät lainansa takaajan maksettavaksi.

Joillakin aloilla on tavallista, että opiskelijat käyttävät opintotukea vain opintojen alkuvaiheessa noin kolmen ensimmäisen opiskeluvuoden aikana. Ylempää korkeakoulututkintoa suorittavan opintotukikuukausien mediaani on 50 kuukautta. Toisaalta osalla ylempää korkeakoulututkintoa suorittavista opintotukioikeus loppuu ennen tutkinnon suorittamista. Opintotukiajan rajoittaminen ei juuri vaikuta opintojen keston.

Otetaan käyttöön korotettu opintorahajakso, johon olisivat oikeutettuja määrääjässä ylemmän korkeakoulututkinnon suorittavat opiskelijat

Korkeakouluopintoihin myönnetään opintotukea tutkinnon laajuuden mukaan määräytyväksi ajaksi. Opintojen tehostamiseksi muutetaan opintorahan myöntämiskäytäntöä siten, että ylempää korkeakoulututkintoa suorittava opiskelija, jonka voidaan arvioida suoriutuvan opinnoistaan määrääjässä ja jolla on riittävästi käyttämättömiä tukikuukausia, voi opintojen loppuvaiheessa

enintään lukuvuoden ajan nostaa opintorahan kaksinkertaisena. Kaksinkertainen opintoraha voitaisiin myöntää, kun opiskelijalla on edellytykset suorittaa tutkinto yliopistolain nojalla säädettyssä tavoiteajassa ja opiskelijalla olisi tutkintoonsa kuuluvia opintoja jäljellä siten, että tutkinto olisi suoritettavissa yhden lukuvuoden aikana.

Alustavan arvion mukaan korotettua opintorahaa voisi vuosittain käyttää enintään 5000 opiskelijaa.

Määrärahan tarve olisi noin 8,5 miljoonaa euroa vuodessa. Korotettua opintorahaa nostaisi arviolta 5 000 opiskelijaa (5000 x 9kk x 298 €). Näiden opiskelijoiden kohdalla, jotka tietoisina korotetun opintorahan saantimahdollisuudesta nopeuttaisivat opintojaan, olisi kysymys vain menon maksuvuoden muutoksesta, ei todellisesta menolisäyksestä. Lisäksi uudistus vähentäisi asumislisämenoja niiden opiskelijoiden kohdalla, joiden tutkinnon suorittamisaikaa uudistus lyhentäisi. Vähennys olisi arviolta noin 4,5 miljoonaa euroa vuodessa (2 500 opiskelijan 9 kk:n asumislisä).

Kaikkia opintotuen saajia koskevista toimenpiteistä opintorahan huoltajakorotuksen käyttöönotto ja asumislisän kehittäminen kohdentuisivat pääosin korkeakouluopiskelijoihin. Lasta huoltavien opiskelijoiden tuen kehittäminen turvaisi taloudelliset edellytykset perheen perustamiselle opiskeluaikana ja parantaisi lasta huoltavien opiskelijoiden edellytyksiä saattaa opintonsa loppuun. Asumislisän saantikuukauden laskeminen tukikuukaudeksi estäisi opintojen tarpeetonta pitkittämistä.

Vuonna 2005 otettiin käyttöön verotuksen opintolainavähennys, johon ovat oikeutettuja korkeakoulututkinnon määrääjässä suorittaneet opiskelijat. Tavoitteena oli lisätä suunnitelmallista opiskelua ja rohkaista opiskelijoita käyttämään opintolainaa. Opintolainavähennyksen käyttöönotto ei ainakaan toistaiseksi ole lisännyt opintolainan käyttöä. Toisaalta vähennyksestä on hyötyä esimerkiksi ulkomailla opiskeleville ja perheellisille opiskelijoille, jotka nostavat opintolainaa enemmän kuin muut opiskelijat. Kun opintolainavähennyksen käytöstä on saatu kokemuksia, on syytä arvioida, tulisiko sen myöntämisperusteita tarkentaa. Myös korkeakouluopiskelijoiden opintolainan valtiontakauksen kuukausimäärää voitaisiin korottaa tuen riittävyden turvaamiseksi. Korotus voisi koskea kaikkia opiskelijoita tai ainoastaan esimerkiksi lasta huoltavia tai ulkomailla opiskelevien opiskelijoita.

Laadukkaalla opiskeljaruokailulla on keskeinen merkitys opiskelijoiden hyvinvointiin. Muut kuin korkeakouluopiskelijat ovat oikeutettuja maksuttomaan ateriaan oppilaitoksen työpäivinä. Korkeakouluopiskelijoiden ruokailua tuetaan korkeakouluopiskelijoiden ateriatuella. Ateriatuen ja hinnaltaan kohtuullisten opiskelija-aterioiden turvaaminen on tärkeää sekä opiskelijoiden hyvinvoinnin ja terveiden elämäntapojen edistämisen kannalta että siksi, että ruokailukustannusten kasvu lisäisi painetta opintotuen tasokorotuksiin.

Katri Hellsten, Markku Lehto

Sosiaaliturvan kehityspiirteistä

,

SISÄLTÖ

Miten tämä syntyi	3
Johdannoksi	3
Köyhäinhoito	4
Riskien vähentäminen	6
Perhepolitiikan monimuotoisuus	12
Asumiskustannusten tasaaminen	14
Hyvinvointipolitiikan laajentaminen	16
Tavoitteena tulojen tasaaminen	19
Laman vaikutukset	24
Aktivointi tulee kuvaan	26
Epookin vaihdos – Sosiaaliturvan kolmas kehitysvaihe?	32
Kirjallisuus	34

Sosiaaliturvan kehityspiirteistä

Miten tämä syntyi

Hallituksen asetettua komitean selvittämään sosiaaliturvan uudistamista komitean puheenjohtajan ensimmäisiä töitä oli hahmotella tulevan mietinnön runkoa ja arvioida, mistä tarvitaan tietoa lisää. Osana tätä hahmottelua oli sosiaaliturvan kehityspiirteiden kuvaaminen. Nykyisyyttä ei voi ymmärtää ellei tiedä, mistä siihen on tultu. Tämä kirjoitus on syntynyt siten, että komitean puheenjohtaja Markku Lehto laati esityksen rungon ja hahmotteli muutamalla virkkeellä kunkin alaotsikon alla kuvattavia asioita. Komitean hyväksyttyä runkoluonnoksen hän tiedusteli, voisiko Kelan tutkimusosasto tarjota virka-apua perusteellisemmän työn käynnistämiseksi. Tiedusteluun suhtauduttiin myönteisesti. Tutkimusprofessori Katri Hellsten lupautui työhön ja sen tuloksena hän on nyt laatinut kattavan kuvauksen sosiaaliturvan kehityspiirteistä. Esitys seuraa alkuperäistä jäsentelyä. Ylivoimaisesti suurin osa tekstistä on Katri Hellstenin kynästä tai nykyaikaisemmin sanottuna hänen koneestaan.

Johdannoksi

Nykyiset sosiaaliturvan muodot ovat peräisin erilaisista historiallisista kerroksista. Uuden politiikan ja reformien muotoilu ei koskaan lähde nollapisteestä vaan niiden toimenpiteiden arvioinnista, joihin on aiemmin sitouduttu. Polkuriippuvuudella tarkoitetaan hyvinvointivaltiotutkimuksessa yleisessä merkityksessä sitä, että aikaisempina ajankohtana sattuneet tapahtumat vaikuttavat myöhempiin ratkaisuihin. Kun tietty polku on valittu ja se vakiintuu, on hyvin vaikea muuttaa kehitystä, koska suunnan muutoksen kustannukset olisivat suuret (Pierson 2004, 10; Djelic & Quack 2007). Sosiaaliturvajärjestelmien luomisen ja kehittämisen jokaisessa vaiheessa poliittiset päättäjät yrittävät säilyttää niin paljon kuin mahdollista vanhoista rakenteista uuden järjestelmän sisällä. Menettelyn heikko puoli on se, että historiallisia rakenteita ja instituutioita kuljetetaan reformista reformiin, kunnes kukaan ei muista, miksi järjestelmä tehtiin sellaiseksi kuin tehtiin.

Siten vallitsevaan tilanteeseen on tultu vuosikymmeniä kestäneen lainsäädäntötyön tuloksena. Tavoitteet ovat muuttuneet yhteiskunnan muutosten mukana. Näin lainsäädäntö on saatu vastaamaan paremmin kulloisiakin tarpeita. Muutoksia on pyritty tekemään jo vakiintuneeseen rakennelmaan, jolloin uusien säädösten vaikutusten arviointi on myös ollut tehtävissä kohdullisen luotettavasti. On muitakin syitä, miksi eri vuosikymmenten kerrostumia ei ole katsottu mahdolliseksi tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Käytännön syynä on vaikuttanut ennen kaikkea se, että selkeyttäminen ja virtaviivaistaminen eivät voi toteutua vain etuuksia parantamalla. Olisi poistettava myös vanhentuneita etuuksia, ja riittävän yhteisymmärryksen saavuttaminen tältä osin on vaikeaa.

Hyvinvointivaltion/sosiaalipolitiikan/sosiaaliturvan tyypejä ja ajallista kehitystä on jäsennetty (alkuaan Wilensky ja Lebeauxin 1958 esittämän) kahden perustavan sosiaalipolitiikkaa koskevan näkemyksen tai toimintatapamallin avulla. Residuaalisessa tai marginaalisessa mallissa sosiaalipolitiikan ala ja kohderyhmä ovat suppeita. Julkinen valta huolehtii yhteiskunnan jäsenten toimeentulosta ja tarpeista vasta silloin, kun aineellisten tarpeiden tyydytyksen ”luonnolliset väylät” (työ)markkinat, perhe ja suku eivät toimi tyydyttävästi. Sosiaalipolitiik-

ka on pääasiassa viimesijaisen, tarveharkintaisen köyhäinhoidon tai sen nykyaikaisten vasti-
neiden luonteista. Historiallisesta näkökulmasta residuaalista mallia voi luonnehtia eräänlai-
seksi hyvinvointivaltion esivaiheeksi. Institutionaalissa mallissa sosiaalipolitiikka sen sijaan
on yhteiskunnan integroitunut osa, joka tarjoaa kansalaisille palveluja ja etuuksia markkinoi-
den ulkopuolelta. Sosiaalipolitiikan kohteena on koko väestö eivätkä vain markkinoilta pu-
donneet ja lähiyhteisöjen suojaa vaille jääneet marginaaliryhmät. Sosiaalipolitiikalla on tuloja
uudelleenjakava tehtävä. Sen avulla tasoitetaan markkinoilla syntyviä tuloeroja sekä irrotetaan
toimeentuloa ja hyvinvointia markkinamekanismista. Mallit ovat ideaalityyppejä ja sellaisen
moniulotteisen asteikon ääripäitä, joilla voidaan kuvata sosiaalipoliittisten järjestelmien useita
relevantteja piirteitä. Joskus niihin lisätään kolmas tyyppi, teolliseen yhteiskuntaan ”räätälöi-
ty” sosiaalipolitiikka eli talouselämän saavutus-suoritus-malli. Tämän ajattelutavan mukaan
sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä, erityisesti koulutuksella, kansanterveystyöllä ja sosiaalitur-
valla, tai sosiaalivakuutuksella on tärkeä rooli talouden lisäkkeinä. Sen mukaan sosiaalisten
tarpeiden tyydytyksen tulisi tapahtua ansioiden, saavutettujen statuserojen, työsuoritusten ja
tuottavuuden perusteella. Näillä kolmella mallilla on viitattu sosiaalipolitiikan erilaisiin arvo-
lähtökohtiin, käsityksiin sosiaalipolitiikan erilaisista tehtävistä. Lisäksi niiden avulla on luon-
nehdittu sosiaalipolitiikan ajallista muutosta. Kehityksen on ajateltu kulkevan residuaalisesta
mallista kohti institutionaalista sosiaalipolitiikkaa. Mallit ovat olleet pohjana myös Gøsta Es-
ping-Andersenin kehittämälle hyvinvointivaltioiden tyypittelylle. (Korpi 1981; Karisto, Taka-
la & Haapola 1988; Raunio 1987, 143–144; 1990, 113–114; 1995, 180–181; Hellsten 1993,
53; Tuori & Kotkas 2008, 69–70.)

Köyhäinhoito

Kaikissa yhteiskunnissa on niille ominaisia erityisiä turvarakenteita lapsista, vanhuksista, sai-
raista, vammaisista, onnettomuuksien uhreista ja huono-osaisista huolehtimiseksi. Historian
kuluessa on käytetty monia erilaisia keinoja turvan takaamiseksi yllättävien tapahtumien va-
ralta. Modernilla sosiaaliturvalla katsotaan olevan kaksi juurta, kaksi päätekniikkaa taata toi-
meentulon turva: avustus (huolto) ja vakuutus. (Perrin 1967; Concialdi 1997; Schulte 1998;
vrt. Kuusi 1934, 1.) Avustus on turvan tuottamisen tavoista vanhempi. Se sisältää erilaisia
käytäntöjä ja on saanut erityisiä muotoja kussakin yhteiskunnassa.

Sosiaalinen turvallisuuden tuottaminen oli alkuaan paikallisten yhteisöjen (perheen, suvun,
kylän, [seura]kunnan) ja toiminnallisten yhteisöjen (esim. ammattikuntien) tehtävä, ja sosiaa-
liset oikeudet kytkeytyivät näiden yhteisöjen jäsenyyteen tai asemaan statusjärjestelmässä.
(Kaufmann 1973, 15–16; Hellsten 1993, 117–118; Castel 1995, 35–39; Castel 1997; Du-
peyroux 2001, 14; Hellsten 2004b, 220–221.)

Myös lainsäädännössä ilmeni verrattain varhain se käsitys, että saman perheen jäsenet ovat
vastuussa toistensa elatuksesta. Sukulaisuuteen perustuvaa avunantoa säänneltiin Suomessa
julkisoikeudellisissa vaivaishoitoa sekä sittemmin köyhäinhoitoa ja huoltoapua koskevissa
säädöksissä. Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus velvoitti ylenevän ja alenevan polven sukulaiset
sekä sisarukset ennen vaivaishoitoa huolehtimaan puutteenalaisesta omaisestaan, joskin vain
”tarpeen mukaan yhdeltä ja kyvyn mukaan toiselta puolen”. (Pulma 1994, 60; Ikkala 1956 ja
1957; Piirainen 1958, 65; Huhtanen 1994, 50; Takki 1970, 902.) Sitä seuranneen uuden
(1879) vaivaishoitoasetuksen mukaan jokainen oli velvollinen elättämään itsensä ja alaikäiset
lapsensa sekä aviomies myös vaimonsa. Entistä painavammin velvoitettiin sukulaiset suoraan

etenevässä tai takenevassa polvessa pitämään huolta toisistaan, joskin vain tarvetta myöten yhdeltä ja kykyä myöten toiselta puolen. (Hellsten 1993, 139; Huhtanen 1994, 50.) Tämä julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus säilytettiin varsin laajana myös vuoden 1922 köyhäinhoitolaisissa. Laki velvoitti jokaisen ”miehen ja naisen” pitämään huolta aviopuolisonsa ja alaikäisten lastensa elatuksesta ja hoidosta. Lisäksi jokaisen tuli ”kykynsä mukaan” pitää huolta vanhemmistaan, isovanhemmistaan, täysi-ikäisistä lapsistaan ja lapsenlapsistaan. Vanhempien ja täysi-ikäisten lasten välinen elatusvelvollisuus jäi voimaan myös huoltoapulaissa (1956), joskin hiukan supistettuna. Elatus- ja korvausvelvollisuuden säilyttämisessä vanhempien ja lasten välillä vedottiin yleiseen oikeustajuun ja siihen, että elatus- ja korvausvelvollisuuden supistaminen lisäisi kuntien huoltomenoja. (HE 30/1950; Hellsten 1993, 286.) Aikuisten lasten ja heidän vanhempiansa välistä elatusvelvollisuutta koskevat säännökset poistettiin huoltoapulaista vasta vuonna 1970 (Hellsten 1993, 403–404).

Vanhempien ja lasten keskinäiseen elatusvelvollisuuteen verrattava oli työnantajan velvollisuus antaa pitkäaikaiselle työntekijälleen elatus hänen kuolinpäiväänsä asti. Työnantajan velvollisuus antaa elatusta pitkäaikaiselle työntekijälleen tämän työtä vastaan säilytettiin vuoden 1879 yleisessä vaivahoitoasetuksessa. Elatuksen saamisen edellytyksenä oli, että työntekijä oli palvellut samaa työnantajaa 25 vuotta. (Böök 1948, 53–57; Ikkala 1957, 87–89.) Elatusvelvollisuutta koskevat säännökset otettiin myös vuoden 1922 köyhäinhoitolakiin (4 §) ja myöhemmin huoltoapulakiin (5 §), vaikka niitä pidettiin jo vanhentunein. Elatuksen saamiseen oikeuttava palvelusaika lyhennettiin 20 vuoteen. (Böök 1948, 55–57; Ikkala 1957, 90.) Työnantaja oli näin asetettu avunsaajan toisen polven sukulaisten rinnalle ehdollisesti elatus- ja korvausvelvolliseksi. Velvollisuus oli Ikkalan (1957) tulkinnan mukaan säädetty ensisijaiseksi, niin että yhteiskunnan oli annettava köyhäinhoitoa työntekijälle vain, jos työnantaja ei pystynyt täyttämään elatusvelvollisuuttaan. Työnantajan ehdollisenkin elatusvelvollisuuden katsottiin vähentävän kunnan köyhäinhoitorasitusta (Böök 1948, 57).

Vaivahoitoasetukset perustuivat periaatteelle, että toimeentulon turva on lähiyhteisön eli sukuyhteisön, työnantajan ja vasta viime sijassa paikallisyhteisön (kunnan) vastuulla. Kenelläkään ei myöskään ollut oikeutta apuun, vaan ennemminkin oli kyse eri tahoille säädetyistä velvoitteista. Kunnan auttamisvelvollisuus koski alaikäisiä, työkyvyttömiä, sairaita ja vanhuuttaan heikkoja. Vaivahoidon laadusta määrättiin asetuksissa, että kunnan on autettava ”hoidon ja tarpeen mukaisen elatuksen saamiseen”. Elatuksella tarkoitettiin välttämättömiä elintarvikkeita, vaatteita ja asuntoa sekä sairaanhoitoa sairaalle. Lapselle oli lisäksi jos mahdollista annettava tilaisuus koulunkäyntiin. (Juusela 1922, 211.)

Vuonna 1922 hyväksytty uusi köyhäinhoitolaki jatkoi monissa suhteissa vaivahoitoasetuksissa omaksuttua linjaa, mutta edellytykset täyttävällä katsottiin nyt olevan oikeus apuun. Lain tavoitteena oli, että jokainen työkykyinen huolehtisi itsestään ja perheestään. Vain ”varattomalle, toisen huolenpitoa vailla olevalle alaikäiselle sekä jokaiselle muullekin, joka ei omista varoistaan tahi työllään taikka toisen huolenpidon kautta tahi muulla tavalla voi saada elatusta ja hoitoa”, oli kunta velvollinen antamaan ”tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa”. Avun tuli olla riittävää, niin ettei köyhäinhuoidon tarvitsija kärsi puutetta arvosteltuna paikkakunnan yleisen elintason mukaan. (Böök 1948, 49.) Jo vaivahoitoon sisältynyt annetun avun takaisinmaksuvelvollisuus säilytettiin, joskin eräin rajoituksin. Jokainen täysi-ikäinen kansalainen oli velvollinen korvaamaan saamansa köyhäinhuoidon. Avustus perittiin takaisin myös silloin, kun kunta oli auttanut henkilöä, jonka huolenpidon siihen velvolliset laiminlöivät. (Böök 1948, 82.)

Köyhäinhoitolain korvanneen uuden huoltoapulain (1956) mukaan jokainen varaton oli oikeutettu saamaan huoltoapua. Apu tuli edelleenkin kysymykseen vain siinä tapauksessa, etteivät omaiset tai muut pitäneet huolta varattoman elatuksesta ja hoidosta. Elatusvelvollisuutta oli kuitenkin supistettu. Kotiavustus oli avohuollon tärkein muoto ja sen määrän mittana oli perinteiseksi muodostunut määritelmä ”tarpeenmukainen elatus ja hoito”. Tarpeenmukaisuutta tulkittiin siten, että avustuksen tuli turvata minimitoimeentulon taso. (Suonoja 1992, 417.) Toimeentulotueksi huoltoapu muuttui vuoden 1984 sosiaalihuoltolaissa. Asteittaiset muutokset lisäsivät kansalaisten oikeuksia viimesijaisessa turvassa. Vuonna 1997 toimeentulotuesta annettiin oma lakinsa (1412/1997), mutta laajaan ja perusteelliseen tavoitteiden ja tehtävien muutokseen ei tässä yhteydessä katsottu olevan mahdollisuuksia (HE 217/1997).

Viimesijaisen toimeentulon turvaajana on kunnan vastuu jatkunut tähän päivään saakka. Vai-vaishoitoasetus muuttui köyhäinhoitolaiksi, huoltoapulaiksi, sosiaalihuoltolaiksi ja toimeentulotukilaiksi, mutta vastuu on säilynyt kunnalla. Sosiaalipolitiikan kehitystä on usein kuvattu siirtymänä sosiaalipolitiikan marginaalisesta tai residuaalisesta mallista institutionaaliseen malliin. Tavoitteena 1800-luvulta lähtien on ollut harkinnanvaraisten, ts. yksilölliseen taloudelliseen tarpeeseen pohjautuvien järjestelmien eliminoiminen tai supistaminen minimiin, ja siirtyminen sosiaalivakuutuksen (Atkinson 1989, 100). Useimmissa kehittyneissä maissa sosiaalipolitiikan institutionaalisen mallin kuvaamat piirteet voimistuivatkin vähitellen ja vastaavasti marginaalisen sosiaalipolitiikan piirteet väistyivät. Näin on käynyt myös Suomessa. Vaikka siirtymä kohti sosiaalipolitiikan institutionaalista mallia oli Suomessa hidas, toisen maailmansodan jälkeiset vuodet erottuvat selvänä käännekohtana, jolloin tämän siirtymä alkoi. Painopisteet sosiaalipolitiikan tavoitteenasettelussa muuttuivat. (Raunio 1986, 141.)

Pekka Kuusi (1963, 318, alkup. 1961) kuitenkin ennakoii sosiaalihuollon tarpeen säilyvän, sillä ”60-luvulla tulee yhä olemaan omat köyhänsä, jotka jälleen kulutusmahdollisuuksiltaan muita heikompina tarvitsevat huoltoamme. Ja ennen kaikkea tarvitsevat huoltoa ne yksilöt, jotka suorituskyvyltään vajavina ja ihmissuhteiltaan avuttomina eivät kykene vaikeuksista elämänympäristöönsä sopeutumaan.” Noin kymmenen vuotta myöhemmin Markku Lehto (1971, 429) arvioi, että sitä mukaa kuin sosiaalivakuutuksen ja -avustuksen kehäksi väljennetään ja seulaa tihennetään, huoltoavun merkitys absoluuttisen aineellisen hädän torjuna vähenee, mutta yksilökohtaisuus säilyy pitkään.

Jälkeenpäin katsottuna voidaan todeta, että toimeentulotuki on saanut kaavamaisemman muodon. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun on katsottu edellyttävän, että tuen tarve määritellään tiettyyn rajaan saakka yhdenmukaisella tavalla. Näin ymmärrettynä yksilöllisen tarveharkinnan osuus on vähentynyt. Syyperusteiset etuudet eivät kuitenkaan riitä kaikissa tapauksissa turvaamaan toimeentulotuen tasoista toimeentuloa. Osaksi selitystä on kuitenkin haettava yhteiskunnan perusmekanismeista ja ihmisten käyttäytymismalleista, joiden seurauksena osa ihmisistä jää syrjään valtavirrasta.

Riskien vähentäminen

Modernin sosiaaliturvan synty kytetään yleensä teollistumiseen. Teollistumisen myötä tarve ja keinot huolehtia sosiaaliturvasta muuttuivat. Syntyi riskejä, joita ei voitu hoitaa perinteisten turvarakenteiden avulla. Palkkatyöntekijöiden päarriskejä työmarkkinoilla olivat sairaus, työtapaturmat, työttömyys, työkyvyttömyys ja perheenelättäjän kuolema. Jokainen näistä saattoi

varoituksetta katkaista perheen tulot. Tapaturmien, sairauksien, työkyvyttömyyden, huoltajan kuoleman ja vanhuuden aiheuttamien toimeentuloriskien vähentämiseksi kehitettiin sosiaalivakuutus. Ensimmäiset askeleet pakollisen sosiaalivakuutuksen suuntaan otettiin 1800-luvun lopussa, kun Saksassa toteutettiin sairaus-, tapaturma- sekä vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutus. (Ewald 2004, 52–57.)

Suomeen pakollinen sosiaalivakuutus tuli myöhään lukuun ottamatta tapaturmavakuutusta, jota koskeva laki tuli voimaan jo 1800-luvun lopussa, aluksi monella tavalla rajattuna. Korvaukset olivat myös pieniä, eikä työansiota korvattu kokonaan. Tämän lisäksi saatiin vuonna 1917 ns. Gentin järjestelmään perustuva, valtion tukema vapaaehtoinen työttömyysvakuutus. Näiden ohella oli vapaaehtoinen vakuutus (1897 annettiin asetus työväen apukassoista), jota harjoittivat työntekijäin apukassat (sairaus-, hautausapu- ja eläkekassat), joiden jäsenmäärät olivat kuitenkin vähäisiä.

Suomelle on sosiaaliturvan kehittämisessä ollut tyypillistä, että ongelman määrittelyn ja lainsäädännön toteuttamisen välillä on ollut usein pitkä aika ja reformeja on edeltänyt pitkä poliittinen prosessi. Sosiaalivakuutusta koskevia aloitteita tehtiin jo autonomian kaudella ja reformeja valmisteltiin, mutta vielä maailmansotien välisen ajan sosiaalipolitiikkaa hallitsi kunnallinen köyhäinhoito. Valtion sosiaalimenot olivat vaatimattomat ja vaihtelivat yhdestä kahteen prosenttiin valtion menoista. (Haatanen 1992, 31.) Sosiaalimenoista suurimpana ryhmänä oli 1920-luvulla lastensuojelu (Pulma 1996, 12). Tämä johtui Leo Harmajan (1928, 220) mukaan siitä, että meillä oli suhteellisen aikaisin ruvettu rikollisuuden ehkäisemiseksi huolehtimaan pahantapaisista lapsista.

Suuntana muissa maissa oli siirtyminen sosiaalihuollosta sosiaalivakuutukseen. Vakuutusmenetelmin hoidettavaksi oli erotettu yleisistä ulkonaisista syistä aiheutuneita avustustapauksia. Tarkoitus oli, että entisellä tavalla hoidettavaksi jätettäisiin vain sellainen hätätila, joka aiheutuu henkilöllisistä syistä. Vakuutuksesta ja avustuksesta oli kuitenkin erilaisia versioita. Eino Kuusi (1934, 5) katsoi, että enää ei voitu tarkastella vain kahta järjestelmää – sosiaalivakuutusta ja sosiaalihuoltoa – vaan järjestelmiä oli otettava huomioon kolme neljäkin. Ne olivat 1) sosiaalivakuutus, 2) lakisääteinen, avustettavalle määrätyn oikeuden tiettyyn avustukseen antava sosiaalihuolto, 3) lakiin perustuva, avustettavalle epämääräisen avunsaantioikeuden antava sosiaalihuolto 4) ja sellainen sosiaalihuolto, joka ei anna apua tarvitsevalle mitään saamisvaadetta avustukseen.

Aivan 1930-luvun viimeisinä vuosina otettiin ensimmäiset askeleet valtion aktiivisempaan sosiaalipolitiikkaan äitiysavustus- ja kansaneläkelakien myötä. Kansaneläkejärjestelmässä vakuutetuksi tuli jokainen Suomessa asuva työkykyinen 18 vuotta täyttänyt henkilö. Myös naimissa olevat naiset tulivat itsenäisesti vakuutettuina järjestelmän piiriin. Kansaneläkelaki tarjosi pääasiassa pakollisiin säästöihin rakentuvan ja vakuutusperiaatteeseen pohjaavan vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeen, johon liittyi huoltoperiaatteeseen perustuva ja julkisin varoin rahoitettu lisäeläke. Eläkkeen minimimääräksi ehdotettiin keskimääräinen köyhäinhoitokustannus ”täyshoidokkia” kohti vuodessa. (KM 1935:1, 13.) Vuoden 1937 kansaneläkelain merkitys jäi kuitenkin lähinnä periaatteelliseksi ja kesti vielä 20 vuotta, ennen kuin kansaneläkelain uudistus (1956) teki yleisestä vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeestä merkittävän osan sosiaaliturvaa.

Toinen juuri ennen sotaa (1937) toteutettu uudistus oli vähävaraisille synnyttäjille suunnattu äitiysavustus. Sotien välillä perhettä koskevat kysymykset ja perhepolitiikka olivat nousseet Euroopassa sosiaalipolitiikan agendalle. Äitiysavustus oli alkuaan yhteydessä naisia koskevaan työsuojelulainsäädäntöön mutta sai Suomessa väestöpoliittisen painotuksen. Avustus annettiin tasasuuruksena kaikille vähävaraisille synnyttäjille. Se oli jo jossain määrin köyhäinhoidon periaatteista irtaantunut järjestelmä. Avustuksen myönsi kunnan huoltolautakunta, mutta kustannuksista vastasi valtio ja avustuksen saaminen oli kytketty tiettyihin tulorajoihin eikä yksilökohtaiseen tarveharkintaan.

Kansaneläke- ja äitiysavustuslaeista huolimatta maailmansotien välisen ajan sosiaalipolitiikka jäi selvästi huoltopainotteiseksi. Vaatimatonta julkista sosiaaliturvaa täydensivät yksityiset järjestelyt, sukulaisten ja työnantajien julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus sekä vapaa huoltotoiminta.

Toinen maailmansota oli Suomessa, kuten monessa muussakin länsimaassa, sosiaalipolitiikan käännekohta, vaikka hyvinvointivaltio kehittyi institutionaaliseen vaiheeseen vasta 1960- ja 1970-luvulla. Tavoitteena ei ollut enää taata vain vähin toimeentulominimi, vaan päämääräksi asetettiin tietty (kohtuullinen) elintaso. Sosiaaliturvalla tarkoitettiin Suomessa niitä sosiaalipoliittisia pyrkimyksiä ja toimenpiteitä, joitten tarkoitus oli taata tiettyjen sosiaalisten riskien uhkaamille yksilöille toimeentulon jatkuvuus sosiaalivakuutuksen, sosiaaliavustuksen tai sosiaalihuollon menetelmin. Sosiaaliavustukset olivat Wariksen (1966, 167) mukaan ”myöhäsyntyinen vesa sosiaaliturvan puussa”. Niillä tarkoitettiin määräsuuruisia, ryhmäkohtaisesti ilman yksilökohtaista tarveharkintaa julkisista varoista maksettavia avustuksia (esim. perhekustannusten tasaamiseksi sekä invalidien ja muiden sodasta kärsineiden auttamiseksi). (Hellsten 2004a, 128–130.)

Sodan aiheuttamat sosiaaliset erityisongelmat olivat etusijalla välittömästi sodan jälkeen. Yleisessä sosiaalipolitiikassa pääpaino oli perhekustannuksia tasaavassa sosiaaliavustuksessa. Sosiaalimenot olivat 1950-luvun alkaessa noin 7 % bruttokansantuotteesta. Sosiaalivakuutusjärjestelmää rakennettiin 1950- ja 1960-luvulla. Vuonna 1956 uudistettiin kansaneläkejärjestelmä. Tavoitteena oli taata vähimmäistoimeentulon turva kaikille järjestelmän piiriin kuuluville. Vakuutusmaksujen ja eläkkeiden tason välinen yhteys katkaistiin, vakuutettujen henkilökohtaisista tileistä luovuttiin ja valtion ja kuntien sekä työnantajien rahoitusosuutta lisättiin. Vuonna 1957 voimaan tulleen kansaneläkelain uudistuksen mukaan eläkkeeseen kuului tasasuuruinen perusosa kaikille ja tuloharkintainen tukiosa pienituloisille. (Hellsten 1993, 294–303; Tuori & Kotkas 2008, 92–93.) Kansaneläkelain säätämisen jälkeen uudistustyön painopiste siirtyi ansioperusteisiin eläkkeisiin. Sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta oli noussut n. 10 %:iin 1960-luvulle tultaessa.

1960-luku oli sekä yhteiskuntatalouden että yhteiskuntapoliittisen ajattelun murrosaikaa. Oltiin maatalousvaltaisen ja teollisuusyhteiskunnan välisten keskinäisten jännitteiden ristiaallokossa, uuden ja vanhan välisessä taistelussa (esim. Dahmen 1963, 10–17). Kuitenkin yhteiskuntapolitiikkaa hallitsi Kalelan (1989, 168–176) tulkinnan mukaan aluksi pikemminkin sanoutuminen irti vanhasta kuin suuntautuminen uuteen. Päällimmäisenä oli ”jälkeenjääneisyyden” voittaminen ja menneisyyden painolastista vapautuminen. Jälkeenjääneisyyden voittaminen edellytti myös sosiaalipolitiikan suunnanmuutosta. Teollistuvan yhteiskunnan edellytyksiin katsottiin kuuluvan mm. sosiaalivakuutuksen laajentaminen. Sosiaalivakuutusjärjestelmä edistäisi mm. työvoiman liikkuvuutta ja helpottaisi taloudellista muuntumista. Oikein

suunnatun sosiaalipolitiikan ei kuitenkaan katsottu vain helpottavan taloudellista muuntumista, vaan se nähtiin taloudellisen kasvun välttämättömäksi edellytykseksi. (Dahmen 1963, 45–63; vrt. Kuusi 1963, 49, 59.)

YK:n sosiaalitoimiston vuonna 1959 julkaiseman kansainvälisen katsauksen mukaan suuntaus uusissa eläkejärjestelmissä oli yleensä ansioihin suhteutettuihin eläkkeisiin (Suonoja 1992, 441; vrt. Kuusi 1963, 219). Vuonna 1961 hyväksytty ja vuonna 1962 voimaan tullut ansioperustaisen eläkejärjestelmän peruslaki työntekijäin eläkelaki laski perustan ansioeläketurvan rakentamiselle. Huoltoapulakia (399/1961) muutettiin siten, että työnantajan julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus ei enää koskisi työntekijää, jonka ensimmäinen työsuhde alkaa työeläkelakien voimaantulon jälkeen ja jonka eläketapahtuma sattuu 10 vuoden kuluttua tästä ajankohdasta. (HE 72/1978; Suonoja 1992, 236.) Eläkejärjestelmän oletettiin keventävän myös niiden aktiivi-ikäisten taloudellista taakkaa, joiden olisi ilman eläkejärjestelmää huolehdittava eläkkeensaajista. Näin myös aktiiviväestön mahdollisuudet käyttää tulonsa muihin tarkoituksiin – kulutukseen ja säästämiseen – lisääntyisivät. (KM 1960:11, 32–36.)

Työntekijäin eläkelain säätämisen jälkeen ansioeläkejärjestelmän kattavuutta lisättiin erityisryhmiä koskevilla laeilla. Työeläkejärjestelmää laajennettiin 1960-luvun ajan asteittain, kunnes kaikki ansiotyötä tekevät tulivat työeläketurvan piiriin. Vuonna 1964 hyväksyttiin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki. Valtion eläkelaki hyväksyttiin vuoden 1966 alkupuoliskolla. Tämän jälkeen palkansaajien eläketurva muodosti yhtenäisen järjestelmän, jossa tavoitteena oli saavutetun kulutustason takaava vanhuus- ja työkyvyttömyyseläketurva. (Pulkinen 1969, 76; Niemelä 1988, 150; Kangas 2006, 263; Tuori & Kotkas 2008, 93.)

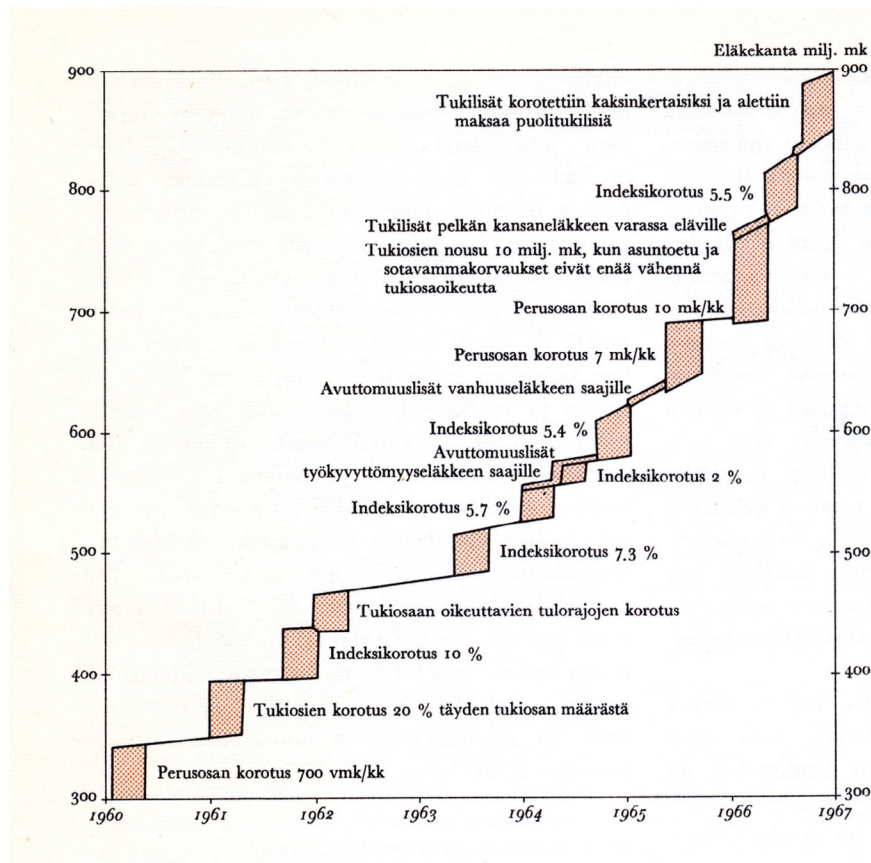
Kun kaikki palkansaajat oli saatu kulutustasoa turvaavien eläkejärjestelmien piiriin, tuli yrittäjien eläkejärjestelmän parantaminen ajankohtaiseksi. Maatalousyrittäjien eläkekysymyksessä korostettiin sosiaalisten tekijöiden ohella maatalouspolitiikkaan ja yleiseen tuotantopolitiikkaan sekä kansantalouden kehitykseen liittyviä näkökohtia. Maataloudessa pidettiin tuolloin yleisenä epäkohtana sitä, että kunnollisen eläketurvan puuttumisen takia viljelijät viljelivät tilaansa liian iäkkäinä. (KM 1967: B 2, 32–33.) Näin 1970-luvun alkuun mennessä oli luotu vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta kattava eläkevakuutus, jossa vähimmäisturvaan tähtäävää kansaneläkettä täydensivät ansiosidonnaiset eläkkeet (Tuori & Kotkas 2008, 93).

Myös kattava perhe-eläkejärjestelmä luotiin 1960-luvun toisella puoliskolla. Lait ensin työeläkkeisiin ja sitten kansaneläkkeisiin liitetyistä perhe-eläkkeistä hyväksyttiin 1960-luvun viimeisinä vuosina. Leskeneläkkeeseen olivat oikeutettuja naispuoliset lesket, ja kansaneläkejärjestelmän leskeneläkkeitä koski tarveharkinta. (Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1976, 39; 1982, 52.)

Ansioturvan rinnalla kehitettiin myös vähimmäisturvaa ja ajanjaksoa noin 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun alkuun voi luonnehtia vähimmäistoimeentuloturvan korottamiseen tähtääväksi kehityskaudeksi. Erityisesti kaikissa Kelan hoitamissa uusissa eläke- ja tukimuodoissa oli johtavana periaatteena tuen suuntaaminen kaikkein vähävaraisimmille ja pienituloisimmille. (HE 72/1978.) Kansaneläkkeitä täydennettiin 1960-luvun kuluessa erilaisilla lisillä. Apu- ja hoitolisät (joka sittemmin korvattiin eläkkeensaajien hoitotuella) oli tarkoitettu täydentämään vaatimattomia eläkkeitä ja tasaamaan avun ja hoidon tarpeesta aiheutuvia lisämenoja. Vuoden 1966 alusta kansaneläkkeisiin liitetty tukilisäjärjestelmä katsottiin korvaukseksi siitä, että tukiosia ei voitu korottaa. Kansaneläkelaitoksen varoista alettiin maksaa tukilisää sellai-

selle vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeensaajalle, joka oman tai perheensä elatuksen turvaamiseksi tarvitsi erityistä taloudellista tukea. Tukilisään oli oikeutettu täysimääräisen tukiosan ja täysimääräisen vanhuudentuen saaja, jos hänellä tai hänen puolisoillaan ei ollut omaisuutta eikä kansaneläkkeen lisäksi muita tuloja. (HE 125/1965; Vp 1965, pk 1526–1527; 1539–1541.)

Kuvio. Kansaneläkemenojen kehitys 1960–1967 (Waris 1968).



Vuonna 1969 kansaneläkejärjestelmään lisättiin erityinen eläkkeensaajien tuloharkintainen asumistuki. 1960- ja 1970-luvun vaihteessa kiinnitettiin huomiota vanhemmalla iällä työpaikansa menettävien henkilöiden taloudelliseen asemaan. Ikääntyvien henkilöiden sijoittumismahdollisuudet työmarkkinoilla olivat heikentyneet ammatillisen erilaistumisen ja työn vaatimusten lisääntymisen seurauksena. Tämä ryhmä kuului väliinputoajiin: ikänsä ja työkykynsä perusteella ryhmään kuuluvat eivät vielä voineet saada eläkettä, mutta toisaalta työnantajat pitivät työnhakijan ikää liian korkeana. Kesäkuussa 1971 eduskunta hyväksyi työttömyyseläkkeet liitettäväksi sekä työeläke- että kansaneläkejärjestelmään. (KM 1971: B 3, 1–2; Niemelä 1988, 190–191.) Vuonna 1971 kansaneläkkeisiin liitettiin rintamasotilasetuudet, jotka olivat osa vähimmäisturvan korottamiseen tähtääviä kohdentavia erillistoimenpiteitä.

Kansaneläkkeen lapsikorotusjärjestelmän muuttamisessa vuonna 1974 ei ollut kyse niinkään eläkkeistä vaan perhekustannusten tasausjärjestelmän kehittämisestä. Lapsikorotusta ei sidottu enää eläkkeen tukiosan saamiseen, vaan sitä alettiin myöntää erillisenä eläkkeen osana myös pelkän perusosan saajalle. (HE 152/1973; Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 1974, 30; Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1976, 152.)

Sairaus- ja äitiysvakuutusta koskeva laki saatiin vihdoin hyväksytyksi vuonna 1963. Vakuutukseen sisältyivät työtulovakuutus, äitiyspäiväraha ja sairaanhoitokorvaukset. Työtulovakuutuksessa päiväraha jakaantui perus- ja ansiopäivärahaan. Kattavuus oli universaali, vakuutuksen piiriin tulivat myös tuloja vailla olevat ”omaa työtä tekevät”. Palkatonta kotityötä tekevät emännät, kotiäidit sekä opiskelijat saivat oikeuden peruspäivärahaan. Vakuutukseen sisällytetty ansiosidonnainen päiväraha alkoi 1970-luvulla menettää merkitystään, kun eduskunta vuonna 1970 poisti ylimmän päivärahan indeksoinnin. Äitiys- ja sairauspäiväraha antoivat pieniä, liki tasasuuruksia etuuksia. Vuoden 1982 ns. Sove-uudistus nosti korvaavuustason 80 %:iin edunsaajan palkasta ja muutti päivärahan veronalaiseksi tuloksi. Korvaavuustaso oli 1980-luvulla varsin hyvä. Tilanne kuitenkin muuttui 1990-luvulla ja korvaavuustasoihin tehtiin muutoksia. (Kangas 1995, 41 ja 2006, 323; Jokelainen 2006, 14; Tuori & Kotkas 2008, 94.)

Sosiaaliturvajärjestelmän kehityksessä näkyivät 1960- ja 1970-luvun molemmin puolin samat tendenssit kuin muissakin maissa. Järjestelmien kattavuutta laajennettiin kahteen suuntaan. Kaikille väestöryhmille pyrittiin takaamaan oikeus vähimmäisturvaan, ja suojaa laajennettiin yhä useampiin toimeentuloa uhkaaviin riskeihin. Pekka Kuusen (1968, 732) mukaan sosiaalipolitiikalla oli 60-luvun lähetessä loppuaan kaksi tavoitetta. Ensinnäkin sen oli turvattava kulutusmahdollisuudet tuotantoelämän ulkopuolella oleville väestöryhmille, kuten lapsille, vanhuksille, sairaille, työkyvyttömille. Toimeentulon turvaamisen tavoite oli kaksijakoinen: sen oli turvattava peruskulutus kaikille kansalaisille ja se pyrki turvaamaan yksilölle hänen itsensä saavuttaman kulutustason riskitilanteissakin. Sitten kun yhteiskunta lisäksi voi tarjota kaikille kansalaisille riittävästi ja tasapuolisesti sosiaalipalveluja, voitaisiin puhua täydellisestä sosiaaliturvasta.

Sosiaalivakuutus kattoi nyt sosiaalisista riskeistä vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden, perhehuoltajan kuoleman ja työtaturmat. Tapaturmavakuutus oli jo vuoden 1949 alusta ulotettu henkisen työn tekijöihin. Maatalousyrittäjät saivat oman tapaturmavakuutuslakinsa vuonna 1981 ja Sove-uudistuksen yhteydessä tapaturmavakuutuksen eläkkeet ja päivärahat tulivat verotettavaksi tuloksi. Yksi merkittävä aukko sosiaalivakuutuksessa vielä oli: toimeentuloturva työttömyyden varalta. Työttömien toimeentuloturva oli vuoteen 1960 asti ammattiliittojen työttömyyskassojen ja köyhäinhoidon, sittemmin huoltoavun, varassa. Vuonna 1960 saatiin eduskunta-aloitteen pohjalta säädetyksi laki työttömyyskorvauksesta sen jälkeen, kun hallituksen esitys laiksi yleisestä työttömyysvakuutuksesta oli äänestetty lepäämään yli vaalien. Työttömyyskorvauslaissa luotiin kassajärjestelmän ulkopuolella oleville työttömyyskortistoon hyväksytyille, taloudellisen tuen tarpeessa oleville työttömyyskorvaus. Järjestelmä on jäänyt kaksijakoiseksi. Työttömyyskassoihin kuuluvat saavat – tosin vain määräajan – ansiosidonnaista turvaa. Muut tuen edellytykset täyttävät saavat sosiaaliavustuksen luonteista korvausta, jolla pyritään turvaamaan heidän vähimmäistoimeentulonsa. Vuoden 1984 työttömyysturvalaki yhdisti säännökset kassajärjestelmän piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle jäävien työttömien korvauksista. Samalla työttömyyskassoihin kuulumattomien perusturvan kattavuutta lisättiin, tarveharkintaa kavennettiin ja valtionvaroista suoritettavan tuen myöntäminen ja maksatus siirrettiin paikallisilta työvoimatoimikunnilta Kansaneläkelaitokselle. (Hellsten 1993, 310–318, 441–445; Tuori & Kotkas 2008, 94.)

1980-luvun lopussa työttömien oikeudet ja myös turvan taso kohenivat. Peruspäivärahaa tarkistettiin vuosittain lailla, ja vuosikymmenen lopulla se koheni suunnilleen palkansaajien kes-

kiansioiden kasvua vastaavasti saavuttaen reaalisen ja suhteellisen (suhteessa keskiansioihin) huippunsa vuonna 1991. Kansaneläkejärjestelmän suhteellinen merkitys oli suurimmillaan 1960-luvun alussa, jolloin 69 prosenttia kaikista eläkemenoista oli kansaneläkemenoja. Työeläkejärjestelmän laajenemisen myötä kansaneläkkeen rooli on supistunut täydentäväksi, vähimmäisturvaksi. Kansaneläkejärjestelmää kuitenkin uudistettiin vuosina 1980–1985, etuuk- sien tasoa nostettiin ja yksilöllistä tarvearviointia eläkkeiden lisäosien myöntämisessä lieven- nettiin. Täysi kansaneläke oli suurimmillaan suhteessa palkkatasoon vuonna 1984, josta lähti- en kansaneläkkeen suhteellinen taso on laskenut. Joustavat eläkejärjestelyt toteutettiin kan- saneläke- ja työeläkejärjestelmissä vuonna 1986. Sekä täysi kansaneläke että työttömän pe- ruspäiväraha olivat vuonna 1990 n. 26 % palkansaajan keskiansioista. Sairaus- ja vanhem- painvakuutuksen vähimmäispäivärahan reaaliarvo säilytettiin säännöllisin korotuksin ja se vakiintui 1980-luvulla noin viidennekseen keskipalkasta. (Kangas 1995; Jokelainen 2006; Pe- rusturvan pulmat ja ... 2007, 31–33.)

Hyvinvointikäsitys muuttui vuosikymmenien mittaan ja se näkyi sosiaaliturvassa. Eläkeva- kuutus sai uusia piirteitä, kun se ryhtyi korvaamaan myös työttömyyden ja raihnaisuuden syn- nyttämää riskiä. Sosiaaliturvan odotettiin tarjoavan yhä helpomman tien ulos työelämästä. Eliniän piteneminen, ikärakenteen muutos sekä työmarkkinoiden kehitys ovat sittemmin syn- nyttäneet tarpeen arvioida sosiaalivakuutuksen vaikutuksia uusissa oloissa. Lainsäädäntöä on- kin uudistettu eri lohkoilla. Sen sijaan sosiaalivakuutuksen eri lohkojen riskintasauksen tar- koitusperien sekä niiden tarjoamien etuuk- sien ja rahoitustapojen vertailua kokonaisuutena ei ole tehty.

Perhepolitiikan monimuotoisuus

Perhepolitiikka sai vauhtia väestöpolitiikasta. Suomessa, kuten monessa muussakin Euroopan maassa, huolestuttiin 1930-luvulla näköpiirissä olevasta väestön kasvun pysähtymisestä. Vä- estöpoliittinen ajattelu muodosti lähtökohdan perhekustannuksia tasaavalle lainsäädännölle. Sotien päätyttyä 1940-luvun puolivälissä tapahtunut avioliittojen määrän lisääntyminen ja syntyvyyden jyrkkä nousu antoivat äitiysavustuslaista alulle päässeelle kehitykselle lisävauh- tia. Pääpaino oli perhekustannuksia tasaavissa sosiaaliavustuksissa. Tärkein näistä oli lapsili- sä, joka tuli voimaan vuonna 1948. Lapsilisälain mukaan jokaisesta Suomessa asuvasta ja Suomen kansalaisuuden omaavasta 16 vuotta nuoremasta lapsesta suoritettiin lapsilisää val- tion varoista. Lapsilisän suuruutta harkittaessa pyrittiin ottamaan huomioon toisaalta valtion- talouden kantokyky ja toisaalta lapsiperheiden jo saamat etuudet (esim. verotuksessa myön- nettävät lapsivähennykset). Lapsilisä oli ensimmäinen todella universaali etuus Suomessa. Lapsilisäjärjestelmä ei lopettanut lapsiperheiden verovähennyksiä, joita oli 1920-luvulta lähti- en myönnetty. Vuonna 1949 äitiysavustusta alettiin maksaa kaikille synnyttäjille. (Hellsten 1993, 270–274; Hiilamo 2006, 90–91).

Vuosina 1946–1949 syntyi vuosittain yli 100 000 lasta. Suurten ikäluokkien kärki sijoittui vuoteen 1947. Näiden suurten kohorttien jälkeen syntyvyys alkoi laskea ja kohorttien koot pienentyivät. Lapsilisälaki tuli voimaan vasta siitten, kun syntyvyys oli jo kivunnut huippulu- kemiinsa. Lapsilisät tulivat lähinnä tukemaan suurten ikäluokkien perheiden taloutta, mutta etuuk- sien vaikutusta syntyvyyteen ei pidetä kovin merkittävänä. (Savioja 2005, 19–20.) Toi- menpiteellä saatettiin hiukan pidentää suurten ikäluokkien kautta, mutta syntyvyys lähti kui- tenkin alenemaan ja laski tasaisesti vuoteen 1973 saakka Vuoden 1973 jälkeen syntyvyys ko-

hosi ja pienentyneiden synnyttävien ikäluokkien takia palasi vuoden 1973 tasolle vasta 2000-luvun alussa. Silloinkin selityksenä olivat nimenomaan 70-luvun pienet ikäluokat, keskimääräinen lapsiluku ei alentunut. Suomessa ei, toisin kuin Ruotsissa, tullut 1960-luvulla uutta syntyvyysbuumia.

Syntyvyyden lievään nousuun ja sen pysyttäytymiseen eurooppalaisessa mittakaavassa kohetuullisen korkealla tasolla lienee vaikuttanut perhepolitiikan tehostuminen 1970-luvulta lähtien. Kysymys on ensi sijassa lapsen varhaisvuosiin sijoittuvien toimenpiteiden kokonaisuudesta: neuvoloista, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahasta, kotihoidon tuesta, hoitovapaasta ja päivähoidosta. Näillä toimilla on helpotettu perheen elämää lapsen varhaisvuosien aikana.

Lapsilisät porrastettiin vuonna 1962 lapsiluvun mukaan ensin kolmanteen lapseen ja vuosina 1974 ja 1983 porrastusta laajennettiin neljanteen ja viidenteen lapseen. Lapsimäärän mukaan porrastetusti paranevilla eduilla katsottiin voitavan ehkäistä lapsiperheiden tulotason laskua ja köyhyysriskiä. (Hiilamo 2006, 110; Kangas 2006, 299; Perusturvan pulmat ja ... 2007, 31–33.) Osin perhepolitiikka oli poukkoilevaa. Lapsilisän reaaliarvo laski hienokseltaan vuosina 1952–73, vaikka lapsilisää korotettiinkin 60-luvulla vähintään joka toinen vuosi. Vuonna 1973 tapahtui käänne kohti tehostuvaa perhepolitiikkaa: päivähoitolaki, äitiysrahakauden pidentys ja lapsilisien korotus. Uudistuksista huolimatta lapsilisän reaalin arvo alkoi 1970-luvulta alkaen laskea. Vuonna 1986 lapsilisiä alettiin maksaa myös 16 vuotta täyttäneistä lapsista. Niin sanottua jatkettua lapsilisää maksettiin lapsen 17-vuotispäivään asti.

Lapsilisiä korotettiin useaan otteeseen 1980-luvun lopussa ja 90-luvun alussa, viimeisen kerran lokakuussa 1991. Lapsilisän reaaliarvo kääntyi Suomessa selvään kasvuun vuodesta 1988. Nousu jatkui lokakuun 1990 ja lokakuun 1991 tuntuvien korotusten ansiosta aina vuoteen 1992 asti. Vuonna 1992 lapsilisien reaaliarvo oli yli kolminkertainen verrattuna vuoteen 1951 ja liki kaksinkertainen verrattuna vuoteen 1977. Porrastuksen ansiosta kasvu painottui suuriin perheisiin. Viidennestä lapsesta saatava lapsilisä oli 1990-luvun alussa reippaasti kaksinkertainen ensimmäisestä lapsesta saatavaan verrattuna. Keskimääräisen lapsilisän nimellisarvo viisitoistakertaistui 20 vuodessa. Kun se oli vuonna 1970 vajaat 300 mk, niin vuonna 1991 se oli 4 375 mk (vuodessa). Vuonna 1992 luovuttiin suunnitelluista järjestelmän parannuksista. Lapsilisien tasokorotus vuonna 1994 kehitti suomalaista perhetukea pohjoismaisen tradition mukaisesti: päätös korosti universalismia ja lisäsi tasa-arvoa sekä lapsiperheiden ja lapsettomien perheiden välisessä tulonjaossa että sukupolvirooleissa. Vuonna 1994 lapsilisiä korotettiin reippaasti samalla kun verotuksen lapsivähennykset poistettiin. Korotus ei kuitenkaan kompensoinut kokonaan verovähennysten poistamista. Lapsilisä ruvettiin toisaalta ottamaan huomioon toimentulotukea myönnettäessä. Seuraavana vuonna eli heinäkuussa 1995 lapsilisiä leikattiin noin kuudella prosentilla. Lapsilisien leikkauksia alettiin korjata vuoden 2004 alussa. (Hiilamo 2006, 111–112; Kangas 2006, 299–300; Perusturvan pulmat ja ... 2006, 31–33.)

Lapsiperheiden tukimuotojen rakennetta on muutettu siten, että verovähennyksistä on luovuttu ja korotettu lapsilisiä. Muutos tehtiin laman oloissa, jolloin samalla perheiden saama kokonaisuus pieneni. Nimenomaan lapsiperheille tarkoitetuista eduista päivähoitomaksut ja lasten kotihoidon tuki ovat tulosidonnaisia. Siten on pyritty tukemaan vähävaraisimpia lapsiperheitä. Tätä niukkaa linjaa voi pitää perusteltuna myös sen takia, että lapsiperheet rahoittavat merkittävän osan perhekustannusten tasauksesta. Kääntöpuolena on pienituloisten lapsiperheiden korkea marginaalivero.

Äitiys- ja vanhempainetuudet olivat se perhepolitiikan alue, joka 1970-luvulta alkaen alkoi erottaa Pohjoismaat muista länsimaista. Sekä palkattoman että palkallisen äitiysloman kehitys oli aluksi ollut Suomessa hidasta. Suomessa ensimmäinen äitiyslomaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vasta 1917. Vuoden 1922 työsopimuslaki takasi naisille pakollisen synnytysloman, mutta ei korvausta menetetyistä ansioista. Tätä aukkoa paikkasi osin se, että Suomessa otettiin 1930-luvun lopulla käyttöön äitiysavustus. Taloudellisesti äitiysavustus ei ollut kuitenkaan kovin mittava. Lapsen synnyttäminen oikeutti Suomessa korvaukseen vasta yleisen sairausvakuutuksen perusteella vuodesta 1964 alkaen. Äitiysrahakautta jatkettiin vuonna 1972 ja sitten vuonna 1978, jolloin käyttöön tuli myös kahden viikon isyysloma. Vuonna 1985 äitiysraha muuttui vanhempainrahaksi ja se jaettiin kolmeen eri jaksoon. Vuonna 1987 vanhempainvapaata edelleen pidennettiin. (Hiilamo 2006, 117–118.)

Ajatus lasten kotona tapahtuvan hoidon tukemisesta eli eräänlaisesta äidin palkan maksamisesta oli ollut jo varsin varhain esillä ja lapsilisten maksaminen äidille oli tulkittu askeleeksi tähän suuntaan. Kotihoidon tuki oli ollut esillä jo perhekustannusten tasauskomitean työssä 1960-luvulla (ks. Peräläinen 1991, 98–102) mutta nousi uudelleen pintaan päivähoitolain käsittelyn yhteydessä vuoden 1972 lopussa. Kotihoidon tuki alkoi erilaisina alueellisina ja valtakunnallisina kokeiluina. Kotihoidon tukea alettiin maksaa valtioneuvoston päätöksellä vuonna 1980 ja valtiollinen kotihoidon tukijärjestelmä vakiintui 1985, jolloin astui voimaan laki kotihoidon tuesta. Lasten kotihoidon tuesta säädettiin vuoden 1985 ”lapsipaketissa” yhdessä alle kolmivuotiaiden lasten subjektiivisen päivähoito-oikeuden kanssa. Kotihoidon tuki nousi 1990-luvun alussa ensin nopeasti mutta laski vuosikymmenen puolivälissä dramaattisesti. Riipeästi korkeatasoiseksi rakennettu järjestelmä koki monta perättäistä laskua. Vuoden 1997 elokuussa pienten lasten hoidon tukijärjestelmä uudistettiin. Pienten lasten hoidon tukea alettiin maksaa kotihoidon tukena tai yksityisen hoidon tukena. Kotihoidon tukeen voi kuulua hoitoraha ja hoitolisä. Yksityisen hoidon tuki maksetaan päivähoiton tuottajalle. (Hiilamo 2006, 140–145; Kelan tilastollinen vuosikirja 2006, 245–246, 378.)

Asumiskustannusten tasaaminen

Asumisesta aiheutuvia kustannuksia on tasattu sekä pääomakustannusten että vuokratilakustannusten osalta. Yleinen asumistukijärjestelmä juontaa juurensa vuonna 1940 säädettyyn lakiin perheen asuntolainoista, -takuista ja -avustuksista. Lain perusteluissa korostettiin erityisesti tyydyttävien asunto-olosuhteiden sosiaali- ja väestöpoliittista merkitystä. Perheen asuntoavustukseen olivat oikeutettuja vähävaraiset ja monilapsiset perheet (vähintään kolme lasta). Kun lapsiperheiden asumistukea koskeva laki (586/1961) tuli voimaan vuonna 1962, myös kaksilapsiset perheet tulivat asumistuen piiriin. Asumistuen saantiin vaikuttivat lasten lukumäärä, perheen tulot ja asunnon koko. Lain perustelujen mukaan tavoitteena oli nostaa lapsiperheiden asumistaso keskimääräiselle tasolle. (Saarikallio & Ylöstalo 2007, 40–41.) Järjestelmän asuntopoliittisista tavoitteista joustettiin 1960-luvun lopulla ja sitä alettiin kehittää vähävaraisten perheiden tukemiseksi. Yksilapsiset perheet otettiin mukaan järjestelmään vuonna 1972. Samalla asunnolle asetettuja rajoituksia ja asumisväljyyssäännöksiä lievennettiin. (Saarikallio & Ylöstalo 2007, 41.)

Vuoden 1975 uudistuksessa asumistuki irrotettiin vuonna 1974 mietintönsä jättäneen asumistukikomitean mietinnön ehdotusten pohjalta muusta asuntopoliittisesta kokonaisuudesta. Uudistus toi yleisen asumistuen piiriin myös lapsettomat avioparit, opiskelija-asunnoissa asuvat

opiskelijat ja uusissa omistusasunnoissa asuvat. Tuki säilyi tiukan tarveharkintaisena, sen kohdentuminen tarkentui. Vuonna 1981 asumistuen piiriin otettiin yhden hengen ruokakunnat ja asumistuki laajeni näin yleiseksi asumistukijärjestelmäksi. (Juntto 1990, 272–273; ks. myös Autio 1995, 45.)

Eläkeläiset olivat saaneet oman asumistukijärjestelmänsä 1960- ja 1970-luvun vaihteessa. Eläkeläisten toimeentuloa koskeneessa tutkimuksessa oli 1960-luvun puolivälissä todettu, että vähimmäiselintaso oli saavuttamattomissa pienituloisilta (pelkän kansaneläkkeen varassa eläviltä) eläkeläisiltä, jotka erityisesti väestökeskuksissa joutuivat maksamaan vuokraa asunnostaan tai joiden kulutusmenot muuten olivat suuret. Arvioitiin, että asumistuki voisi ratkaisevalla tavalla parantaa kansaneläkkeen varassa elävien vanhusten ja työkyvyttömien asemaa. (Pulkkinen 1969, 233.) Kansaneläkelaitoksen valtuutetut olivat jo 1960-luvun alussa tehneet ehdotuksen vanhuksille annettavaa asumistukea koskevan lainsäädännön aikaansaamisesta (Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta 1962). Eläkejärjestelmän edelleen kehittämistä suunnittelemaan asetettu eläkejärjestelmäkomitea totesi 1960-luvun lopulla, että huonoimmassa asemassa tavoitetasoon, ”normaaliin”, yhteiskunnan tavanomaiseen elämään nähden katsottiin olevan tukilisien saajat sekä vuokralla asuvat vanhukset. Se ehdotti tukilisien korotuksen ohella uuden lisän, asumistuen, käyttöönottoa. Asumistuella tasoitettaisiin asumiskustannusten erilaisuudesta johtuvia eroja vähätuloisille eläkkeensaajille. (KM 1969: B 33, 20–22,33.)

Opiskelijoiden asumislisä syntyi vuoden 1977 opintotukiudistuksen yhteydessä. Kaikki opiskelija-asunnoissa asuvat opiskelijat olivat vuoden 1975 jälkeen voineet saada asumistukea perhesuhteistaan riippumatta. Muualla asuvista asumistukea olivat voineet saada lapsiperheet ja lapsettomat aviopuolisot eräin edellytyksin. Muualla kuin opiskelija-asunnoissa asuvat perheettömät opiskelijat eivät saaneet tukea asumiskustannuksiinsa, vaikka heidän asumiskustannuksensa olivat usein suuremmat kuin opiskelija-asuntoloissa asuvien. Opiskelijoiden asumisen tuki tuli hallituksen käsityksen mukaan järjestää siten, että perheettömän opiskelijan asumista tuetaan opiskelun tukemisen yhteydessä ottamalla säännös siitä opintotukilakiin. Tällä järjestelyllä siirrettäisiin yksinäisen opiskelijan asumisen tukeminen kunnan viranomaisilta opintotukiviranomaisten hoidettavaksi, jolloin sekä opintotuen että asumistuen hallinto selkiintyisi. (HE 43/1977.) Tässä uudistuksessa opintoraha jaettiin perusosaan ja asumislisään. Asumislisää myönnettiin erikseen vahvistetuin perustein vuokra-asunnossa asuville, perheettömille opiskelijoille. (KM 1977:19, 71; HE 43/1977; Autio 1995, 47.) Vuonna 2000 suuri osa opiskelijoista siirrettiin opintotuen asumislisän piiriin, mikä vähensi yleisen asumistuen saajien määriä. Asumislisän piiriin kuuluvat kaikki vuokralla asuvat lapsettomat opiskelijat. (Kelan tilastollinen vuosikirja 2006, 387; Saarikallio & Ylöstalo 2007, 41.)

Asumistuen normeista päätetään vuosittain annettavalla valtioneuvoston päätöksellä. Asumistukea ei ole miltään osin sidottu indeksiin. Viimeisten 15 vuoden aikana asumistuen perusteita on muutettu tiheään, osin tiukentaen, osin väljentäen. Asumistuen normivuokrat ovat kuitenkin kehittyneet selvästi vuokrien yleistä nousua hitaammin. Normivuokrat jäivät erityisesti jälkeen vuosina 1994–2001, kun ne ensin leikattiin ja sitten jäädytettiin. Vuonna 2002 normivuokria tarkastettiin ylöspäin. Asumistuen normeja jouduttiin 1990-luvun puolivälistä säästösyistä tiukentamaan, eikä niitä ole saatu tuensaajien vuokria vastaavalle tasolle (Jokinen 2008, 25).

Hyvinvointipolitiikan laajentaminen

Toisen maailmansodan jälkeen lisääntyi teollistuneissa maissa kiinnostus kohottaa suunnitelmallisesti elintasoja. Elintason käsite laajeni koskemaan tulojen lisäksi muun muassa asumista, terveyttä ja koulutusta. Kantaakseen vastuuta laajenevasta hyvinvoinnista julkinen valta otti huolehtiakseen myös monista palveluista. Suomessa tämä vaihe koettiin 1960–1980-luvuilla, jolloin vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista siirtyi järjestelmällisesti kunnille.

Palvelut tulivat vasta 1970-luvun alussa toimeentuloturvan kanssa tasavertaisina sosiaalipoliittiseen peruskäsitteistöön. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö (1971, 40–41) kirjasi tuolloin sosiaaliturvapolitiikan uuden jäsentelyn perustaksi annettavan tuen laadun: onko kysymyksessä rahallinen tuki (toimeentuloturva) vai palvelun järjestäminen (sosiaalipalvelut).

Yhteiskunnan rakenteiden näkökulmasta sosiaalipalvelujen nousu liittyi moniin muutoksiin. Taloudellinen kasvu oli 1960-luvulta lähtien voimakasta, vienti veti hyvin, elintaso nousi, eläketurva parani, väestö keskiluokkaistui ja sen kyky maksaa veroja ja maksuja kasvoi. Työpaikkoja oli tarjolla ja samaan aikaan perhekoko pieneni, mikä osaltaan vapautti naisia työelämään. Vanhusten määrä kasvoi, mutta jo 1950-luvulla oli alkanut vakiintua ajattelutapa, joka korosti heidän taloudellista itsenäisyyttään ja omillaan toimeen tulemisen arvoa. Eläkejärjestelmä puolestaan loi pohjan vanhusten taloudelliselle itsenäisyydelle ja itsenäiselle asumiselle. Iäkkäiden ihmisten arkielämän helpottamiseksi laajennettiin kotipalveluja, mikä yhtäältä loi työpaikkoja nimenomaan naisille ja toisaalta vapautti naisia omien vanhempiensa hoidosta. (Anttonen & Sipilä 2000, 110.)

Suomalainen sosiaalihuoltoajattelu koki 1960-luvulla jyrkän muutoksen. Palveluista tuli yhteiskunnallinen kysymys ja valtio koettiin sen luontevaksi ratkaisijaksi. Valtion helpoin keino saada aikaan palveluyhteiskunta oli velvoittaa kunnat tuottamaan palveluja sekä antaa siihen tukea, mikäli mahdollista. (Anttonen & Sipilä 2000, 11.)

Aina vuoteen 1983 sosiaalihuollon ja -palvelujen yleislaki oli vuodelta 1956 peräisin oleva huoltoapulaki. Ratkaiseva murros perinteisen sosiaalihuollon tavoitteissa ajoittui 1960- ja 1970-lukujen vaihteeseen, vaikka lainsäädännön uudistamistyö saatiin päätökseen vasta 1980-luvun puolivälissä. Uudistustyölle luotiin perusta jo sosiaalihuollon periaatekomitean mietinnössä. Mietintö ilmensi uutta käsitystä sosiaalihuollon painopisteistä. Komitea korosti sosiaalihuollon keskeisiä periaatteina kansalaisten perusoikeuksia, oikeusturvaa ja yksilöiden tasa-arvoa. Komitean mielestä sosiaalipolitiikan tehtävänä on sekä yhteiskunnallisia muutoksia edistämällä että välittömin toimenpitein vaikuttaa kansalaisten elintasaan tasa-arvoa lisäävästi. Sosiaaliturvapolitiikan yleisiksi toimintaperiaatteiksi määriteltiin ennaltaehkäisy, luottamuksellisuus, omatoimisuuden edistäminen, palveluhenkisyys, pyrkimys normaalisuuteen ja valinnanvapaus. Sosiaalipalvelut komitea määritteli seuraavasti: ”Sosiaalipalvelut ovat yhteiskunnan toimesta tai sen tuella ja valvonnassa tuotettuja palveluja yksilöiden ja perheiden tarpeiden tyydyttämiseksi siltä osin, kuin palveluja ei ole saatavissa yksityisten tuottamina tai palvelut ovat sen luontoisia, että niiden tuottamisen on katsottava kuuluvan yhteiskunnalle.” Yleisistä sosiaalipalveluista oli voimassa joitakin erityissäännöksiä jo ennen 1960- ja 1970-lukujen vaihteen käännettä. Vuonna 1950 oli säädetty laki kunnallisista kodinhoitajista, jonka korvasi vuonna 1966 laki kunnallisesta kodinhoitoavusta. Yleisten sosiaalipalvelujen tarjonta

oli kuitenkin paljolti kuntien omatoimisuuden varassa. (KM 1971, 22–23; Tuori, & Kotkas 2008, 99.)

Toimeentuloturva kehitettiin myös 1970- ja 1980-luvuilla, mutta sosiaalipoliittisten uudistusten painopiste siirtyi 1970-luvun alusta lähtien tulonsiirtojärjestelmistä sosiaali- ja terveystalouteen (Tuori & Kotkas 2008, 95). Julkisen palvelujärjestelmän rakentamisen tavoitteena on ollut sosiaalipoliittikan institutionaalisen mallin mukaisesti taata kaikille kansalaisille yhtäläinen oikeus normaalitasoisiiin palveluihin. Kun keskeiset tulonsiirrot (sosiaalivakuutukset) sitovat ihmisten toimeentulon vahvasti työmarkkinoilla hankittuihin ansioihin, julkiset palvelut antavat pelkän kansalaisuuden perusteella mahdollisuudet tyydyttää perustarpeita markkinoiden ulkopuolella. (Raunio 1992, 463–464.)

Täydelliseen sosiaaliturvaan katsottiin kuuluvan perusturva kaikille, saavutetun kulutustason säilyttäminen tuotantoon osallistuville ja riittävien sosiaalipalvelujen takaaminen tasapuolisesti kaikkien ulottuville. 1960-luku oli jäävä sosiaalihistoriaan sosiaalivakuutuksen vuosikymmenenä. Palvelujen kehittämisen vuoro olisi 1970-luvulla. (Kuusi 1968, 731–733.) Palvelujen kehittämiseen tähtäviä vaatimuksia pyrittiinkin toteuttamaan 1970-luvun alkuvuosina. Uudistuksista tärkeimpiä olivat kansanterveyslaki ja lasten päivähoitoa koskeva laki. Sosiaali- ja terveystalouden tarjonta kasvoi ripeästi 1970- ja 1980-luvuilla. Kehittämisen painopiste oli lasten päivähoitossa, mutta kodinhoitoapu oli toinen voimakkaasti kasvanut sosiaalipalvelujen alue. (Kohti hyvää Suomea 1991, 41–77.)

Erityisen nopeasti laajeni terveyskeskus- ja lasten päiväkotiverkosto. Tavoitteena oli kohentaa kansanterveyttä tuomalla peruspalvelut lähemmäksi kansalaisia. Päivähoidon tavoitteena oli turvata lasten hoito ja mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynti. Palvelujärjestelmän kehitystä pyrittiin ohjaamaan keskitetysti valtakunnallisen suunnitelman avulla. Päätösvaltaa delegoitiin asteittain purkamalla suunnittelujärjestelmää ja 90-luvun valtiosuusuudistuksen jälkeen valtion ohjausote hölleni tuntuvasti.

Päivähoidon kehittyminen Suomessa (kuten Ruotsissa) liittyi ennen muuta naisten työhön osallistumisen lisääntymiseen. Taustalla vaikutti myös sukupuolten tasa-arvon idea sekä kansainvälinen ja kansallinen keskustelu hyvästä lasten kasvatuksesta ja elinympäristöstä. Päivähoitopaikkojen niukkuus oli koettu ongelmaksi jo 1960-luvulta lähtien. Kokopäivähoitoon pääsivät vain ne lapset, joiden huoltajien oli sosiaalisista syistä tehtävä ansiotyötä kodin ulkopuolella. Päivähoidon kehittäminen sai sysäyksen vuonna 1970 asetetusta päivähoitokomiteasta. Laki lasten päivähoitosta tuli voimaan vuonna 1973. Vuonna 1980 valmistuneen perhepoliittisen selonteon mukaan joka neljännellä alle 7-vuotiaalla oli kunnan järjestämä päivähoitopaikka. Päivähoitolakiin kirjattu universaaliperiaate ei toteutunut, sillä lapset valittiin vanhempien tulojen perusteella kunnalliseen päivähoitoon. Lainsäädäntöä kehitettiin loppuvuodesta 1984 hyväksytyssä lakipaketissa, joka koski pienten lasten hoitoa. Lakipaketissa kehitettiin sekä päivähoitoa että kotihoidon tukea.

Juuri ennen lamaa eli vuoden 1990 alussa Suomessa toteutettiin kansainvälisesti merkittävä perhepoliittinen uudistus. Päivähoitopalvelut laajentuisivat vuonna 1990 siten, että kaikki alle kolmivuotiaat lapset saivat niin sanotun subjektiivisen oikeuden päivähoitoon, mikä tarkoitti kuntien velvollisuutta järjestää päivähoitopaikka. Uudistus teki päivähoitopalveluista universaaleja sanan varsinaisessa merkityksessä. Vuoden 1996 alusta subjektiivinen oikeus ulottui

koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia, mikä tarkoitti huomattavaa laajennusta päivähoitopalveluihin.

Päivähoitomaksuihin tuli laman aikana huomattavia nousupaineita julkisen talouden vaikeuksien vuoksi. Niitä korotettiin vuosina 1991–1993 kolme kertaa. Samaan aikaan kunnat laskevat päivähoitomaksujen tulorajoja, mikä kiristi maksuja. Päivähoitomaksut mullistuivat niin sanotun kannustinloukkutyöryhmän aloitteesta toteutetussa päivähoidon ja kotihoidon tuen suuremmentissa elokuussa 1997. Päivähoitomaksujen tulorajat ja maksuluokat poistettiin. Maksu määräytyi uudistuksen jälkeen maksuprosentin mukaan vähimmäistulorajan ylittävästä kuukausitulosta. Päivähoitomaksuissa on 2000-luvulla tapahtunut pieniä muutoksia, jotka keskimäärin merkitsevät maksujen hienoista nousua. (Hiilamo 2006, 120–132.)

Vuoden 1984 sosiaalihuoltolaki sosiaalipalvelujen puitelakina ja kansanterveyslain eräänlaisena paralleelina muodostaa säännöstöpohjan modernille sosiaalipalvelulle ja siten myös vanhusten palveluille. (Heikkilä 2005, 46.) Vanhustenhuollon kokonaisuus perustui 1980-luvun alkuvuosiin asti kolmeen erillislakiin: kansanterveyslakiin, huoltoapulakiin ja lakiin kunnallisesta kodinhoidosta. 1980-luvun alussa säädetty uusi sosiaalihuoltolaki ei käytännössä merkinnyt mullistavaa muutosta ikääntyneille tarkoitetuissa palveluissa. Sosiaalihuoltolain merkitys oli lähinnä siinä, että se edisti sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa. Laki yhdisti huoltoapulain ja kodinhoitajalain saman lain alaisuuteen, yhdenmukaisti vanhuksille kohdistettuja palveluja sekä virallisti useita jo 1960-luvun lopussa ja 1970-luvulla kunnissa käyttöön otettuja toimintamuotoja. Samalla laki määritteli sosiaalipalvelujen tehtäväksi ratkaista huolenpidon ja hoidon ohella myös asumiseen, osallistumiseen ja sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyviä tarpeita. (Rintala 2003, 121.) Sosiaalihuoltolaissa säädettyt vanhusten kannalta keskeiset palvelut ovat kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto ja omaishoidon tuki (Heikkilä 2005, 47).

Suomen on katsottu täyttäneen institutionaalisen hyvinvointivaltion tunnusmerkit 1980-luvun lopussa. Jos huomio kiinnitetään pelkästään toimeentuloturvaan, näin oli jo 1960-luvun lopulla. Tuolloin marginaalinen, yksilöllinen ja tarveperusteinen huoltoapu oli jo menettänyt keskeisen sijansa koko väestön kattaville toimeentuloturvan etuusjärjestelmille. Kansainvälisissä vertailuissa Suomi lukeutui pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin. Suomessakin toimeentuloturvan runkona olivat universaalit kansanvakuutuksen ja sosiaaliavustuksen piiriin luetut etuudet, joita täydensi ansioperusteinen sosiaalivakuutus. Universaaliperiaatetta vastasi myös laaja julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen verkosto. Tässä suhteessa Suomi oli tosin muita Pohjoismaita jäljessä. (Tuori & Kotkas 2008, 100.)

Sosiaalihuoltolaki irtaantui köyhäinhoidollisesta perinteestä, jossa huolto kohdistettiin yksinomaan yhteiskunnan huono-osaisiin. Toimeentulotuki korvasi huoltoavun viimesijaisena toimeentuloturvana. Muu yleinen sosiaalihuolto hajautui sosiaalipalveluiksi, joiden saamisedellytykset irrotettiin toimeentulotuen edellytyksistä. Tilastotietojen valossa 1970- ja 1980-lukuja voi sosiaalipolitiikan kehityksessä kutsua palvelujen vuosikymmeneksi, vaikka myös sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen järjestelmiä/toimeentuloturva kehitettiin. Palvelujen osuus sosiaalimenoista oli 1980-luvun lopussa kiivennyt reiluun kolmannekseen. Sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuus oli tuolloin noussut 1950-luvun lopun vastaavasta 10 %:sta noin 25 %:iin. Yleisissä sosiaalipalveluissa selvä painopiste oli lasten ja vanhusten huollossa. (Tuori & Kotkas 2008, 99–100.)

Merkittävää on, että vaikka vastuu terveystalvakuuista siirtyi kunnille, vanhusten, vammaisten ja sairaiden hoitoa ja kuntoutusta tuettiin myös sosiaalivakuutuksen keinoilla. Vuosikymmenien mittaan on vastuu- ja työnjakokysymyksiä pyrittävä selventämään. Osaksi kysymys on hallinnollisista kiistelyistä, joilla ei ole sanottavaa merkitystä asiakkaalle, mutta jossain tapauksissa nimenomaan asiakas jää väliinpuotoajaksi. Toinen ongelma-kohta syntyy siitä, että asettain ja eri lähtökohdista kehittyneisiin palveluihin sovellettiin toisistaan poikkeavia maksuperusteita, joiden tarkistaminen on koettu vaikeaksi.

Tavoitteena tulojen tasaaminen

Edellä kuvattujen sosiaaliturvauudistusten tavoitteena oli tasata tuloja vertikaalisesti yhdessä verotuksen kanssa, mutta ennen kaikkea riskin kokeneiden ja riskeiltä välttyneiden kesken samoin kuin lapsiperheiden ja lapsettomien kesken. Riskin tasaamisen tasoa on vaikea vertailla maittain, mutta karkeasti voitaneen sanoa, että se vastaa eurooppalaista keskitasoa. Yksi vertailua vaikeuttava tekijä on verotuksen ja verovähennysten huomioon ottaminen. Esimerkiksi Suomessa sairauspäivärahan ja työttömyysturvan veronalaiseksi saattamisen yhteydessä bruttotaso nousi näytävästi. Korotus kohteli eri tavoin myös lyhyt- ja pitkäaikaisen tuen piirissä olevia.

Tarkasteltaessa hyvinvointivaltion ominaisuuksia (tai tuloksia) yhtenä perusulottuvuutena on pidetty sitä, kuinka tasa-arvoisesti tai eriarvoisesti elintaso ja elämisen laatu kansalaisten kesken jakaantuvat (Korpi 1981, 14). Kaikissa hyvinvointivaltioissa argumentti elämänmahdollisuuksien tasoittamisesta on ollut osa poliittista debattia. Se on ilmennyt erilaisina kombinaatioina alkaen vaatimuksesta vähimmäissuojaan Beveridgen mainitsemia viittä pahaa vastaan aina täyteen tulosten tasa-arvoon olennaisissa elämänmahdollisuuksissa, tuloissa, koulutuksessa, terveydessä. (Halsey 1981, 4.)

Erityisesti ns. pohjoismaisen mallin piirteenä on pidetty tasa-arvoa sekä tulojaossa että sukupuolten kesken. Tasa-arvo on tulkittu yhdeksi keskeiseksi pohjoismaista mallia erottelevaksi piirteeksi. Sven E. O. Hort (2005, 166) kuitenkin huomauttaa, että tasa-arvo hyvinvointivaltion politiikan normatiivisena perustana koskee ehkä ennen kaikkea tiettyä periodia – hyvinvointivaltion kulta-aikaa ja sen jälkimaininkeja. Sosiaaliturvaan liittyy uudelleenjakoa, mutta se ei ole ollut ensisijainen tavoite, vaan pikemminkin seuraus sosiaaliturvajärjestelmästä (vrt. Jallade 1988; Goodin 2001) Ruotsissa oli 1930-luvulta asti kamppailtu työllisyyden, sosiaalisen turvallisuuden sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen puolesta puhumatta avoimesti tasa-arvosta sinänsä. Tasa-arvotema oli huipussaan 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa ja tasa-arvosta tuli erityisesti 1970-luvulla ajan eetos, joka yhdistettiin läheisesti hyvinvointivaltion kehitykseen. Tasa-arvosta tuli hyvinvointivaltion normatiivinen perusta. (Hort 2005, 150.)

Tasa-arvo ei ole sosiaalipolitiikan kannalta yksiselitteinen käsite. Usein erotetaan (muodollinen) kohtelun tasa-arvo, mahdollisuuksien tasa-arvo ja lopputuloksen tasa-arvo. Kohtelun tasa-arvo liittyy siihen, että on olemassa jokin merkitys, jossa kaikkia ihmisiä pitäisi kohdella yhdenvertaisina – ei ehkä kaikissa – mutta joissakin suhteissa. Kenelläkään ei katsota olevan oikeutta parempaan kohteluun kuin toisilla, ellei tähän esitetä hyviä syitä. Kohtelun tasa-arvo viittaa yleensä yhdenvertaisuuteen lain edessä. Se, että jokainen ihminen on oikeutettu yhtäläiseen kunnioitukseen, merkitsee, että kaikilla on tiettyjä perusoikeuksia. Se mitä yhtäläisiin oikeuksiin kuuluu, on saanut erilaisia tulkintoja. Keskeistä on erottelu mahdollisuuksien tasa-

arvon ja lopputuloksen tasa-arvon välillä. Mahdollisuuksien tasa-arvo merkitsee periaatteessa, että pääsy tärkeisiin sosiaaliin instituutioihin, mm. koulutusinstituutioihin, pitäisi olla avoin kaikille tai että jokaisella tulisi olla mahdollisuus tehdä jotain, tulla joksikin, saavuttaa jotain. Mahdollisuuksien tasa-arvo on yksi tasavertaisen kohtelun muoto ja sillä on kosketuskohdista oikeudenmukaisuuden ansiokriteeriin. Tuloksen tasa-arvo merkitsee, että saavutettavan lopputuloksen tulee olla tasa-arvoinen. Lopputuloksen tasa-arvossa ensisijaista on se, miten tasaisesti tai epätasaisesti hyvinvointi jakautuu. Lopputuloksen tasa-arvo korostaa tavoitetta. Se voi olla yksi sellainen perustelu, joka oikeuttaa erilaisen kohtelun. (Uusitalo 1988, 19; Hellsten 1993, 100–102.) Näitä käsitteitä ei kuitenkaan tule asettaa jyrkästi vastakkain. Mahdollisuudet ja tulokset kietoutuvat toisiinsa. Esimerkiksi yhden sukupolven tulos merkitsee toisen polven mahdollisuuksia, koska vanhempien tulot vaikuttavat syvästi mahdollisuuksiin. Mahdollisuuksien tasa-arvon edistäminen saattaa edellyttää suurempaa aineellista tasa-arvoa. (Miliband 2005, 47; Diamond & Giddens 2005, 101–102.)

Tulojen uudelleenjaolla voi olla erilaisia tavoitteita. Se voi tähdätä ihmisiä eri elinkaaren vaiheissa uhkaavien riskien vaikutusten pienentämiseen. Uudelleenjakoa tapahtuu tällöin eri riskiryhmien välillä. Sairausvakuutus pienentää sairaanhoitokuluja ja sairauden aiheuttamia toimeentulomenetyksiä sekä edistää (horisontaalista) taloudellista tasa-arvoa sairaiden ja terveiden välillä. Työttömyysturva ja eläkkeet tasoittavat toimeentuloeroja vanhusten ja työttömien sekä työssä olevien välillä. Lapsilisät on tarkoitettu tasaamaan toimeentuloeroja sekä erikoisten lapsiperheiden kesken että lapsettomien ja lapsiperheiden välillä. Suuri osa hyvinvointivaltion kotitalouksille maksamista tulonsiirroista tähtää juuri uudelleenjakoon riskejä kohdanneiden ja muun väestön välillä sekä uudelleenjakoon saman henkilön elämänkaaren aikana tai uudelleenjakoon sukupolvien välillä. (Uusitalo 1988, 18.) Ruotsissa on arvioitu, että 82 % siitä verosummasta, jonka keskiwertokansalainen maksaa koko elämänsä aikana, tulee takaisin hänelle itselleen (Nästan hälften av ... 2005).

Keskeinen kysymys koskee sitä pitäisikö sosiaaliturvan avulla jakaa tuloja uudelleen horisontaalisesti vai vertikaalisesti. Vertikaalisella tulonjaolla tarkoitetaan tuloeroja pieni- ja suurituloisten välillä. Varsin harvat yhteiskuntapolitiikan välineet tähtäävät ensisijaisesti vertikaalisten tuloerojen supistamiseen. Progressiivinen verotus on ehkä ainoa, joka suoranaisesti tähtää tuloerojen supistamiseen pieni- ja suurituloisten kotitalouksien (tai oikeammin henkilöiden) välillä. Monet sosiaaliturvan muodot tähtäävät ensisijaisesti horisontaaliin tulonjakovaikutuksiin, joskin ne tavoittelevat toissijaisesti myös vertikaalisten tuloerojen pienentämistä. (Uusitalo 1988, 18; vrt. Social försäkringsboken 1999, 46–47; Hellsten & Helne 2004, 14.) Yksi keskeinen sosiaaliturvaan liittyvä kiistanaihe on koskenut sitä, kuinka paljon uudelleenjakoa siihen tulisi sisältyä ja pitäisikö tuloja jakaa uudelleen horisontaalisesti vai vertikaalisesti.

Myös yhteiskunnallisilla palveluilla, kuten terveys-, koulutus- ja sosiaalipalveluilla, on tulonjakovaikutuksia. Yhteiskunnallisten palveluiden tasa-arvotavoitteet ovat kuitenkin varsin erilaisia kuin verotuksen ja tulonsiirtojen. Tässä yhteydessä tasa-arvo voi merkitä ensinnäkin palvelujen saatavuuden (käyttömahdollisuuden) tasa-arvoa. Tarjoamalla palveluita ilmaiseksi tai tuotantokustannuksiaan halvempaan hintaan, jakamalla palveluksia tasaisesti tai jopa tarjoamalla palveluita ensi sijassa erityisryhmille hyvinvointivaltio saattaa vähentää palvelujen saatavuudessa muutoin ilmeneviä eroja. Käytön tasa-arvoisuus viittaa siihen, että palveluja pyritään järjestämään suhteessa palvelun tarpeeseen. Esimerkiksi terveyspalveluita käytetään tasa-arvoisesti silloin, kun niiden käyttö jakautuu terveydentilan mukaan. (Uusitalo 1988, 18–19.)

Sosiaalipolitiikka tarkoitti aluksi yhteiskunnan vähäväkisten suojaamista puutetta ja nälkää vastaan. Sen tavoitteena oli ihmisarvoisten työ- ja elinolojen valmistaminen yhteiskunnan jäsenten suurelle enemmistölle niiden aineellisten ja henkisten vaurioiden estämiseksi tai lieventämiseksi, joita puute, sairaus, ennenaikainen työkyvyttömyys tai kuolema vähäosaisten yhteiskuntaluokkien keskuudessa vuosittain tuotti kansalle. Oli hankittava yhteiskunnan vähäväkisille siedettävät elinolot. Tasoittamisesta puhuttiin lähinnä luokkavastakohtien tasoittamisena – alimmilla yhteiskunta-asteilla olevien luokkien henkistä ja aineellista kohottamista asianmukaisilla yhteiskunnallisilla uudistuksilla. (Esim. Ehrnrooth 1912.) Tavoitteena oli laajojen kansankerrosten taloudellinen ja sosiaalinen kohottaminen niin, että mikäli mahdollista kaikki kansankerrokset autetaan turvattuun toimeentuloon ja elämisenarvoiseen asemaan, että puute vähenee ja hyvinvointi lisääntyy yhteiskunnan alemmilla portailla olevissa kansankerroksissa. Tavoitteena oli taloudellisen toimeentulon varmistaminen. (Esim. Böök 1923; Kuusi 1931; Harmaja 1943.)

Hyvinvointivaltion kasvukaudella sosiaalipolitiikan tavoitteenasettelun painopisteet muuttuivat. Heikki Waris nosti sodan jälkeen uudenaikaisen sosiaalipolitiikan kokoavaksi käsitteeksi sosiaalisen turvan. Armas Niemisen (1955, 95) 1950-luvulla esittämän määritelmän mukaan sosiaalipolitiikan kohteilleen tarjoamia etuuksia oli kolme: kohtuulliseksi katsottu elintaso, sosiaalinen turvallisuus ja viihtyvyys. Nämä kolme etuutta vakiintuivat sittemmin uudenaikaisen sosiaalipolitiikan tavoitteiksi (esim. Waris 1966, 32).

Sosiaalipolitiikkaan liitetty tasa-arvon käsite on yleensä ollut heikosti määritelty, mutta yleensä sillä on tarkoitettu, että yksilöiden elämänsuunnitelmien ja mahdollisuuksien toteutumista ei saisi rajoittaa sellainen resurssien puute, joka estää välttämättömien perustarpeiden tyydytystä. Sosiaalipolitiikka oli 1960-luvulla kadottamassa erikoisasemaansa ”laajojen väestökerrosten”, ”työväenluokan” tai ”yhteiskunnan vähäväkisten ryhmien” elinolojen parantajana ja yhteiskuntaluokkien vastakohtaisuuksien tasoittajana. Sosiaalipolitiikan painopiste oli siirtymässä heikkojen yksilöiden ja ryhmien tukemisesta kansalaisten keskinäiseen tulojen tasoitukseen. (Kuusi 1963, 36–41.) Pekka Kuusi (1963, 18–25) asetti yhteiskuntapolitiikan tavoitteiksi kansalaisten parhaan, kansantulon kartuttamisen ja kansantulon tasoittamisen. Valtiollinen kansanvalta oli muuttumassa sosiaaliseksi kansanvallaksi ja sen mukana elinehtojen tasoittamispyrkimys kohosi kaikkialla esille. Sosiaalisen tasoituksen ongelma oli kansanvaltaisen kehityksen mukana syntynyt ja kasvanut. Tasoittaminen tarkoitti Kuuselle horisontaalista tasoittamista, kulutuskysynnän tasoittamista aktiivien ja epäaktiivien välillä. Sosiaalipolitiikan erikoistehtävä oli huolehtia siitä, että tuotannon kasvaessa myös tuotannon ulkopuolella olevan väestön elinehdot paranevat. Sosiaalipolitiikan tehtävänä oli täten lähinnä juuri epäaktiivien, tuotantotoiminnan ulkopuolella olevan väestön kulutusmahdollisuuksien jatkuva turvaaminen. (Kuusi 1963, 39–40.) Sen oli turvattava kulutusmahdollisuudet lapsille, vanhuksille, sairaille ja työkyvyttömille. Peruskulutuksen turvaaminen kaikille kansalaisille so. varsinaisen köyhyyden torjuminen pyritään toteuttamaan sosiaalipoliittisten tulonsiirtojen avulla. Kun Kuusi toteaa, että sosiaalipolitiikan tavoite on jo korkeammalla, se pyrki turvaamaan yksilölle hänen itsensä saavuttaman kulutustason riskitilanteissakin, se viittaa enemmän mahdollisuuksien kuin tulosten tasa-arvoon. Näiden lisäksi oli huolehdyttävä siitä, että lääkäreiden, sairaaloiden, neuvoloiden, kodinhoitoavun, lastenhoitolaitosten, vanhainkotien jne. sosiaalipalveluita on riittävästi ja että ne ovat kaikkien ulottuvilla. (Kuusi 1968, 731–733.)

Hyvinvointivaltion laajenemisesta huolimatta 1960-luvun lopulla heräsi epäily, että taloudellinen vaurastuminen ei poistakaan köyhyyttä eikä lievennä automaattisesti yhteiskunnallista eriarvoisuutta. Alettiin korostaa poliittista tahtoa tasa-arvoisuuden lisäämiseksi. Eriarvoisuuden vähentäminen ja tuloerojen kaventaminen nousivat keskeiselle sijalle sosiaalipolitiikan tärkeysjärjestyksessä. (Raunio 1995, 88.) Tasa-arvoon pyrkiminen sekä kansalaisten sosiaalisen tasa-arvoisuuden ylläpitäminen ja edistäminen vakiintuivat 1970-luvulla sosiaalipolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi (Auvinen 1971; Salavuo 1972). Sipilän mukaan sosiaalipolitiikka oli huono-osaisten suhteellisen aseman parantamista. (Sipilä 1970, 31). Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö (1971, 22–30) kirjasi yleisiksi yhteiskuntapoliittisiksi tavoitteiksi köyhyyden poistamisen, tuloerojen tasoittamisen, oikeuden asumiseen, toimeentuloa uhkaavien taloudellisten riskien vähentämisen, palvelujen tarjonnan tasoittamisen, terveyden ja viihtyvyyden.

Samalla tasa-arvolle asetetut sisällölliset vaatimukset kohosivat. Varsinkin 1970-luvulla tasa-arvoisuus (tasa-arvo) nousi sosiaalipolitiikan tärkeimmäksi arvotavoitteeksi. Erona aikaisempiin vuosikymmeniin verrattuna oli se, että puhuttiin taloudellisesta eriarvoisuudesta ja nimenomaan tuloerojen tasoittamisesta. Elämisen laatu -raportissa (1972, 165–166) taloudellisen eriarvoisuuden lieventämisen oletettiin muodostuvan 1970-luvun keskeiseksi poliittiseksi kysymykseksi. Tasa-arvon toteuttamisen katsottiin edellyttävän tuloerojen kaventamista (Katsaus valtionalouden kehitysnäkyymiin ... 1972, 37). On kuitenkin todettava, että tuskin kukaan todella puhui tiukan tulosten tasa-arvon puolesta. Enemmänkin lienee kyse ollut siitä, että lopputuloksen eriarvoisuus katsottiin merkittävämmäksi epäoikeudenmukaisuuden lähteeksi kuin mahdollisuuksien eriarvoisuus (vrt. Miliband 2005, 47).

Vertikaalinen tulonjako tasaantui tuloryhmien kesken 1960-luvulta lähtien 1990-luvun puoliväliin saakka. Tuloerot supistuivat selvästi vuosina 1966–1976. Kuitenkin vuosina 1981–1985 ne kasvoivat. Toisin kuin tuloerot, toimeentuloerot tasoittuivat myös vuosina 1976–85, joskin aiempaa hitaammin. (Uusitalo 1988, 95.) Tosin 1970-luvun lopussa tasa-arvoisuudesta alettiin eräiden havaintojen mukaan puhua Suomessa aikaisempaa vaisummin (Raunio 1995, 89). OECD:n piirissä keskusteltiin 1980-luvun alussa hyvinvointivaltion kriisistä ja sen yhteydessä pohdittiin, oliko tasa-arvon tavoittelu tulonsiirtojärjestelmien avulla mennyt niin pitkälle kuin se yleensä voi ja pitäisikö tasa-arvoon pyrkiä toisin keinoin (Gass 1981). Suomessa keskustelua tulojen tasaamisen kielteisistä vaikutuksista käytiin kuitenkin melko vähän. Poliittisessa kentässä tulojen tasaaminen oli laajalti hyväksytty tavoitteeksi. Syrjäytymisestä ja yhteiskunnan polarisoitumisesta käyty keskustelu toivat kuitenkin taloudellisen eriarvoisuuden rinnalle muita ulottuvuuksia.

Tasa-arvo oli olennainen osa 1980-luvulla normatiiviseksi ideaaliksi noussutta ja vahvasti lautaunutta pohjoismaisen mallin käsitettä. Useissa vertailevissa empiirisissä tutkimuksissa pystyttiin osoittamaan Pohjoismaille yhteisiä piirteitä niin sosiaalipoliittisten tulonsiirtojärjestelmien ja palvelujärjestelmän piirteiden kuin kansalaisten hyvinvoinnin tason ja jakautumisenkin suhteen. Sosiaalipolitiikka näytti Pohjoismaissa toteuttavan sitä, mitä Titmuss oli kutsunut institutionaaliseksi uudelleenjakavaksi malliksi. (Esping-Andersen & Korpi 1987, 42–51; Hellsten 2004, 125) Vaikka Pohjoismaiden sosiaalipoliittisten järjestelmien kaikki piirteet eivät olleet ainutlaatuisia, oli Erik Allardtin (1984, 28) mukaan perusteltua väittää, että ne vertailevasta näkökulmasta olivat lähempänä institutionaalista mallia kuin muiden maiden. Hyvinvointipolitiikassa oli toki eroja. Ruotsi oli lähimpänä institutionaalista mallia, kun taas muissa Pohjoismaissa oli enemmän tarveharkintamallin aineksia. Kuitenkin on osoitettu, että juuri 1980-luvulla Suomesta tuli ”pohjoismainen hyvinvointivaltio”. (Kangas 1993.) Sosiaa-

limenojen osuus bruttokansantuotteesta oli vuonna 1980 n. 21 % ja nousi 25 %:iin vuosikymmenen aikana.

Laman aikana tuloeroissa ei tapahtunut kovinkaan radikaalia muutosta. Lamavuosina säästö- päätöksistä huolimatta tulonjako tasaantui silloinkin, mutta syynä oli tuotannontekijätulojen tasaantuminen, ei aktiivinen tulonjakopoliitiikka.

Tuloerot kääntyivät Suomessa kasvuun nopeaan kasvuun vuonna 1995. Tuloerot kasvoivat voimakkaasti 1990-luvun lopussa ja näyttivät 2000-luvulla vakiintuneen 1970-luvun tasolle. (Törmälehto 2007, 4–5; Tulot ja kulutus 2007). Myös tuloköyhyys lisääntyi. Pienituloisten henkilöiden lukumäärä on kasvanut tasaisesti 1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien. Vuonna 2005 pienituloisia oli tulonjakotilaston mukaan väestöstä 12,3 prosenttia eli 637 800 henkeä. Pienituloisiin perheisiin kuului alle 18-vuotiaita lapsia 127 800, mikä oli 11,6 % kaikista lapsista.

Keskustelu sukupolvien välisestä tulojaosta heräsi 1990-luvulla ja jonkin verran on herätelty keskustelua suurten ikäluokkien harjoittamasta ”ryöstöstä”, mutta kaikkiaan keskustelu on jäänyt vähäiseksi. Siihen lienee useita syitä, ehkä luultuakin suurempana sukupolvien välinen solidaarisuus. Merkitystä voi olla myös sillä seikalla, että kohtuullisen vaatimatonkin talouskasvu näyttää mahdollistavan sen, että jokainen ikäluokka ansaitsee elinaikanaan enemmän kuin aikaisemmat ikäluokat.

Pohjoismaiselle mallille oli edelleen vahva poliittinen tuki lamavuosina ja välittömästi sen jälkeen. Sen sosiaaliturvamallia pidettiin edelleen käyttökelpoisen pohjana eikä perusperiaatteista haluttu luopua ja pohjoismainen hyvinvointimalli oli sosiaaliturvan kehittämisen ja uudistamisen viitekehikkona vielä 2000-luvun alussakin. (Hellsten 1996, 120; Sosiaali- ja terveystieteiden politiikan strategiat ...2001; Hellsten 2006, 280–281.)

Bent Rold Andersenin mukaan tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden käsitteet ovat hyvin korkealla pohjoismaisessa arvojärjestyksessä. Se on osittain seurausta siitä, miten yksilön ja yhteiskunnan suhde Pohjoismaissa ymmärretään. Andersen kuitenkin huomauttaa, että suhtautuminen tasa-arvoon on ollut horjuvaa ja ristiriitaista. Pohjoismaissa on ymmärretty, että tietty tulojen eriarvoisuus kuuluu markkinatalouteen sekä sen ehtona että seurauksena ja siksi eriarvoisuuden olemassaolo on hyväksyttävä. Hyväksyminen on kuitenkin ollut puolinaista. Eriarvoisuuksiin on myönnytty välttämättömänä pahana, ja niitä on motivoinut taloudellinen välttämättömyys. Ajatus siitä, että eriarvoisuus on pohjimmiltaan epäoikeudenmukaista, on ollut kuitenkin tarpeeksi vahva ollakseen poliittisesti merkittävä; poliitikot, jotka ovat halunneet laajaa tukea, ovat perustaneet argumenttinsa tasa-arvon vaatimukselle. (Andersen 1987; Andersen 1993.) Tämä näkyi Suomessa siinä kannustinkeskustelussa, jota käytiin 1990-luvulla laman jälkimainingeissa ja jossa esitettiin ajatuksia, että annettaisiin tuloerojen kasvaa. Puolueet eivät olleet vaalien alla kovin valmiita ilmaisemaan kantaansa. (Hellsten 1996, 123.)

Hortin (2005,166) tutkimuksen mukaan Ruotsissa yllätyksellisesti tasa-arvo on vielä olemassa, mutta se ilmenee niin sanoissa kuin teoissakin eri tavalla kuin ennen. Saman voi ehkä sanoa myös Suomesta. Erilaisista politiikka-asiakirjoista nousee esille erityisesti sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen, palvelujen tasa-arvoinen saatavuus, alueellisten hyvinvointierojen kaventaminen, terveyserojen kaventaminen sekä mahdollisuus kehittää ja käyttää kykyjään ja val-

miuksiaan. Mitään vahvaa tulojen uudelleenjakodiskurssia niissä ei näy. Julkaisussa sosiaaliturvan suunta 2005–2006 (2006, 40–41) yleiseen tasa-arvoon viitataan otsakkeen ”Kannustava sosiaaliturva” alla. Sen mukaan hyvinvointiyhteiskunnan tavoitteena on toteuttaa väestön perusoikeuksia ja vähentää kansalaisten eriarvoisuutta. Näyttää kuitenkin siltä, että mahdollisuuksien tasa-arvo on asetettu etusijalle. ”Kattavaan yhteisvastuuseen perustuva sosiaaliturva tukee kansalaisten yhtäläisiä mahdollisuuksia, integroi kansalaiset yhteisöön ja lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä kiinteyttää yhteiskuntaa.”

Laman vaikutukset

Suomessa 1990-luvun talouskriisiä tai ”suurta lamaa” edeltänyt 1980-luku oli kaksijakoinen. Hyvinvointivaltion kasvu jatkui ja suomalainen hyvinvointivaltio saavutti skandinaavisen tason. Sen sijaan monissa sosiaaliturvansa aikaisemmin luoneissa maissa etsittiin jo kasvun jarruja ja sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa analysoitiin hyvinvointivaltion kriisiä. Tosin Suomessakin oli 1970-luvulla koettu heikomman talouskasvun vuosia ja niiden seurauksena julkinen sektori ja erityisesti hyvinvointisektori joutui pitkän laajenemiskauden jälkeen kriittisen keskustelun kohteeksi. Keskustelun taustalla olivat ennen kaikkea taloudelliset ongelmat, taloudellisen kasvun heikkeneminen ja lisääntyvä työttömyys. Se positiivinen yhteys, joka oli ollut sosiaalipolitiikan ja talouskasvun välillä, asetettiin kyseenalaiseksi. Oli niitäkin, jotka väittivät, että hyvinvointivaltion kasvu oli syy taloudelliseen kriisiin ja että julkisen sektorin kasvu oli mennyt liian pitkälle. Hyvinvointivaltion kriisikeskustelu, jota käytiin 1980-luvulle asti, ei koskenut pelkästään välttämätöntä sopeutumista muuttuviin taloudellisiin oloihin, vaikka taloudelliset ongelmat antoivat sille sysäyksen. Argumenttiin, että taloudellisten mahdollisuuksien kaventuessa olisi mahdotonta ylläpitää hyvinvointivaltiota, liitettiin väitteitä valtion epäonnistumisista ja hyvinvointivaltiokehityksen ei-toivotuista seurauksista. Ongelmien katsottiin liittyvän itse hyvinvointivaltion rakenteeseen ja toimintaperiaatteisiin. (Hellsten 1992, 148–150; Hellsten 1993, 446–454.)

Suomi reagoi taantumaa kilpailukykyä ja tasapaino-ongelmia hoitavalla vyönkiristyksellä vuosina 1975–77. Tätä seurasi elvytyslinja, johon kuului julkisen sektorin laajenemisen hillitseminen ja julkisten kulutusmenojen rajoittaminen veroasteen nousun estämiseksi. Keinoina olivat lähinnä etuuskien indeksi- tai tasokorotusten lykkääminen, indeksisääntöjen muuttaminen sekä sairaanhoidon korvausten reaalityön supistaminen. Ajoittaiset kiristykset eivät kuitenkaan muuttaneet hyvinvointivaltion yleisilmettä tai horisonttia. Suomi toipui taloudellisesta kriisistä suhteellisen nopeasti. Erityisesti 1980-luvun toisella puoliskolla taloudellinen tilanne oli hyvä, työttömyys oli vähäistä, julkisen sektorin tila oli hyvä ja voitiin toteuttaa sosiaaliturvan uudistuksia, jotka oli 1970-luvulla siirretty. Suomessa voitiin 1980-luvun puolivälissä todeta, että ei ollut aihetta puhua hyvinvointivaltion kriisistä. Suomalainen sosiaalipolitiikka näytti taloudellisesti kestävältä ja tehokkaalta. (Kosonen 1987, 245–250; Hellsten 1993, 454–456.) Idyllinen kuva hyvinvointivaltiosta oli kuitenkin saanut säröjä, jotka näkyivät muun muassa perustoimeentulotyöryhmän muistiossa (1986). Sosiaalipolitiikan nopeasta laajenemisesta huolimatta sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta pysyi 80-luvun loppuvuosina maltillisella tasolla. Osaksi tämä johtui edullisesta huoltosuhteesta ja osaksi nopeasta bruttokansantuotteen kasvusta – joka sittemmin osoittautui olevan kestävämmällä pohjalla.

Suomalainen hyvinvointivaltio näytti 1980-luvun viimeisinä vuosina perustaltaan vahvalta. Vuosina 1990–1991 toteutettiin vielä monia perusturvaa kohentavia uudistuksia ja indeksitar-

kastuksia lapsilisiin, kotihoidon tukeen, perhe-eläkkeeseen, sairaus- ja vanhempainrahan vähimmäistasoon ja työttömän peruspäivärahaan.

Suomen yllätti kuitenkin 1990-luvun alussa itsenäisyyden ajan pahin lama. Kansantuote kääntyi laskusuuntaan ja työttömyys kohosi miltei 20 %:iin. Sosiaalimenojen kansantuoteosuus nousi hyppäyksenomaisesti, kun kansantuote supistui ja sosiaaliturvamenot kasvoivat jyrkästi ennen muuta työttömyyden vuoksi. Vuonna 1993 sosiaalimenojen osuus kansantuotteesta oli 37,5 % mutta laski vuosituhannen loppuun mennessä lamaa edeltäneelle tasolle. Laman ja julkisen talouden rahoitusvaikeuksiin vastattiin julkisten menojen leikkauksilla, joilta sosiaalimenot suurena menoeränä eivät säästyneet.

Velkaantumisen hillitsemiseksi oli sosiaalimenoja leikattava ja reaaliarvon säilyttämisestä tingittävä. Samalla voimistui kriittinen keskustelu sosiaaliturvasta ja ylisuuresta julkisesta sektorista. Sosiaaliturvaa syytettiin joissain puheenvuoroissa suorastaan laman aiheuttajaksi. Vaikka sosiaaliturvaa olikin kasvatettu ripeästi, se ei kuitenkaan ollut talouskriisin synnyttäjä. Syyt olivat muualla.

Kriisiin ei ollut valmistauduttu. Vähiten kivuliaita säästökohteita etsittäessä jouduttiin turvautumaan päätöksiin, jotka mutkistivat entisestään sosiaaliturvaa. Tämän kehityksen rinnalla käynnistyi vähitellen myös rakenteellinen uudistaminen, joka koski sekä sosiaali- ja terveyspalveluita että eläkkeitä. Tavoitteeksi asetettiin laitospainotteisen palvelurakenteen keventäminen ja työurien pidentäminen.

Laman alussa tavoitteena oli sosiaalimenojen supistaminen mutta niin, että perusturva (toimeentulotuki, kansaneläke, perus- ja minimipäivärahat, lapsilisä) jäisi leikkausten ulkopuolelle. Leikkaukset kohdistuivat ansioturvaan, so. työeläkkeisiin, ansiosidonnaisen sairaus- ja vanhempainrahan korvausprosentteihin sekä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan ansioosaan ja työssäolohtoon sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa uusi, vuoden 1993 alusta voimaan tullut suunnittelu- ja valtiosuuslaki höllensi kuntien valtiollista ohjausta ja valvontaa samalla, kun valtiosuuksien määräytymisperusteita muutettiin. Desentralisaatio, valtiosuusjärjestelmän uusiminen ja valtiosuuksien leikkaukset siirsivät valtiontalouden säästöjä kuntien toimeenpantavaksi. Sosiaali- ja terveyspalveluihin tuli notkahdus. Palvelujen osuus sosiaalimenoista, joka oli koko 1980-luvun ollut yli 30 % (vuonna 1990 36 %), laski alle 30 %:iin vuonna 1995. Perusturvaa pyrittiin suojelemaan ja toimeentulotuen laaja perusosa otettiin käyttöön vielä vuonna 1994 koko maassa. (Tuori & Kotkas 2008, 101–102; Perusturvan pulmat ja ... 2007, 34–38.) Vuosina 1993–1994 siirrettiin toimeentuloturvaan liittyvät ”teknillisluonteiset valtion varojen jakotehtävät” sosiaalilautakunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kelan) toimeenpantavaksi. Kelan tehtäväpiirin laajentamista koko toimeentuloturvaan eikä ainoastaan kansaneläkkeitä ja sairausvakuutusta koskevaksi oli esittänyt jo sosiaalihuollon periaatekomitea (1971, 46).

Leikkauksia toteutettiin sosiaaliturvan lainsäädännön muutoksilla: etuuksien saamisedellytyksiä tiukentamalla ja niiden nauttimisaikaa rajoittamalla, omavastuuajoja pidentämällä sekä etuuksien tasoa laskemalla ja indeksikorotuksista pidättäytymällä. Muutoksia tehtiin esimerkiksi sairausvakuutuslakiin, työttömyysturvalakiin, eläkelainsäädäntöön, tapaturmavakuutuslakiin ja asumistukilakiin. Kansaneläkkeiden pohjaosat muutettiin eläkevähenteisiksi vuonna 1996 ja vuoden 1997 alusta pohjaosa ja lisäosa yhdistettiin eläkevähenteiseksi kansaneläkkeeksi. Sairausvakuutuksen peruspäiväraha poistettiin 1990-luvun puolivälissä ja korvattiin

tarveharkintaan perustuvalla menettelyllä. Peruspäiväraha kuitenkin palautettiin asteittain 2000-luvulla. Etuuslainsäädännön muutosten seurauksena tulo- ja tarveharkinta lisääntyivät.

Toimeentuloturvan vastikkeellisuutta lisättiin edellyttämällä työttömältä tuensaajalta osallistumista työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Rahoituspuolella lamalääkkeitä olivat etuuk-sien saajien rahoitusosuuden nostaminen – esimerkkinä työntekijöiden eläkemaksut ansioelä-kejärjestelmissä – samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotukset. (Häggman 1997, 258; Tuori, & Kotkas 2008, 101–102.)

Tiukka menolinja jatkettiin myös 1990-luvun toisella puoliskolla, mutta keskeiseksi tavoit-teeksi tulivat työllisyyden kasvu ja sosiaaliturvan kannustavuus työhön. Iskulauseita olivat: ”työnteon tulee aina kannattaa” ja ”työ on parasta sosiaaliturvaa”. Kritiikin kärki siirtyi julki-sista palveluista työn kanssa kilpailevaan sosiaaliturvaan. Suhde ansioturvaan muuttui myön-teisemmäksi. Suhde työttömiin ja vähimmäisturvan varassa eläviin kansalaisiin alkoi tiuken-tua ja alettiin korostaa työttömän velvollisuuksia ja vastikkeellisuutta. Kannustinuudistusten tavoitteena oli ja on tehdä työnteosta sosiaalietuuksiin verrattuna kannattavampaa, houkutte-levampaa ja taloudellisesti palkitsevampaa. Konkreettisesti kysymys oli erilaisten ”loukku-jen” eli kannustin-, tulo-, työttömyys-, köyhyys- ja byrokraloukkujen poistamisesta. (Perus-turvan pulmat ja ... 2007, 36–38.)

Sosiaaliturvan leikkaukset, yhdistyneinä joukkotyöttömyyteen, johtivat lisääntyneisiin toi-meentulo-ongelmiin. Kuitenkaan mitään 1980-luvun lopulla päättyneenä hyvinvointivaltion laajenemisen kautena luoduista toimeentuloturvan tai sosiaalihuollon etuusjärjestelmistä ei purettu. (Tuori & Kotkas 2008, 102.)

Aktivointi tulee kuvaan

Sosiaalimenojen pienentäminen puuttumalla menojen syihin sai jo laman aikana osakseen kasvavaa huomiota. Säästöpäätöksillä pyrittiin osittain vaikuttamaan ihmisten käyttäytymi-seen. Tuloloukkujen purkaminen tähtäsi työllistymisen esteiden purkamiseen. Aikuisopinto-jen tukeminen avasi väylän työttömyyden vaihtoehtona. Työttömyysturvaa rajoitettiin siten, että nuorten ensisijainen kohde on opiskelu. Eläkeiän nostamiseksi käynnistettiin erillinen oh-jelma ja eläkkeiden myöntöperusteita muutettiin. Työterveyshuollon ja kuntoutuksen keinoja on tehostettu. Hallinnolliseen selkeyteen pyrittiin niin sanotun yhden luokun periaatteen to-teuttamisella. Tällä tiellä Suomi ei ole yksin.

Yhdeksi hyvinvointipolitiikan uudelleen suuntaamisen muodoksi monissa maissa on noussut se, mitä on kutsuttu aktivointipolitiikaksi. Aktivointipolitiikan tai aktiivisen sosiaalipolitiikan nimellä kulkeva suunta pyrkii edistämään työmarkkinoille pääsyä ja siellä pysymistä. Liian anteliaan sosiaaliturvan on aina epäilty vaikuttavan ihmisten taloudelliseen käyttäytymiseen, vähentävän työhalukkuutta. Tämä huoli löi itsensä läpi 1990-luvun puolivälissä kannustin-, tulo- ja köyhyysloukku sekä verokiiladiskurssina (Hellsten 1996, 122–123). Kannustinongel-ma on säilynyt keskusteluissa edelleen ajankohtaisena. Toimeentuloturvan katsotaan muutta-van eri valintoihin sisältyviä taloudellisia kannustimia ja täten se voi osaltaan ohjata kotitalo-uksien toimintaa. Kannustinkeskustelu on yhtäältä laajentunut suuntaan, jota luonnehditaan ”aktiivisen kansalaisuuden”, aktivointipolitiikan tai aktiivisen sosiaalipolitiikan diskurssiksi (esim. Barbier 2005, 113–115). Laajimmillaan aktivointipolitiikka on paljon muutakin kuin

mitä aktivoinnilla suppeassa merkityksessä eli työttömien aktivointiohjelmilla (workfare tai welfare to work) on ymmärretty, joskin työmarkkinat ovat edelleen tärkein alue, missä aktiivisen kansalaisen käsite ilmenee. Siihen kuuluu sellaisia teemoja kuin ”työn on oltava kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen” ja ”työn tulee aina olla sosiaaliturvaan nähden ensisijainen” tai että sosiaaliturvan aktiivisuutta edistäviä piirteitä on vahvistettava suhteessa passiivisiin toimenpiteisiin.

Myös Suomessa sosiaaliturvaa koskevissa linjauksissa korostetaan, että sosiaaliturvan tulee toimia ponnahduslautana yhteiskuntaan ja työelämään ja estää kansalaisten tarpeeton joutuminen sosiaaliturvan piiriin. Valtioneuvoston linja etuusjärjestelmiä koskevassa kehittämissä työssä on ollut kannustaa työn tekemiseen kaikissa työiän saavuttaneissa ikäryhmissä samalla huolehtien niiden toimeentulosta, jotka eivät eri syistä voi osallistua työhön. Sosiaaliturvan ja sen rahoituksen on myös osaltaan tuettava työllistymistä ja työntekoa sekä kannustettava ihmisiä omaehtoiseen ponnisteluun hyvinvointinsa edistämiseksi. (Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille 2004, 47–48)

Yksilön kannalta ehdotetut toimenpiteet sisältävät sekä kannustimia että sanktioita ja joissakin tapauksissa erilaisia palveluja, kuten sosiaalisen työllistämisen ja välityömarkkinoiden malleja. Huomiota kiinnitetään myös työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien, kuten vajaa-kuntoisten ja vammaisten ihmisten, työllistymisen kysymyksiin ja työssä pysymiseen. Passiivisen työttömyysturvan enimmäiskesto halutaan lyhentää ottamalla käyttöön työllistäviä aktivointitoimenpiteitä ja kytkemällä työttömyysturvan kesto työhistoriaan. Työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttavaa ikärajaa suunnitellaan nostettavaksi asteittain ja lisäpäivistä luovuttavaksi. Aktivointi ja työn ensisijaisuuden korostaminen tai aktiivinen sosiaalipolitiikka eivät kuitenkaan ole sosiaalipolitiikassa aivan uutta. Pekka Kuusi luonnehti sosiaalipolitiikkaa passiivisen väestön mobilisoijaksi ja katsoi sosiaalipolitiikan merkinneen ”melkoista ravistelua aktiiviseen elämään”. (Kuusi 1963, 57–59). Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsitteellä tarkoitettiin 1970-luvulla osallistumista paikallistason politiikkaan ja osallistumista työpaikalla samoin kuin sosiaalipoliittisten laitosten itsehallintoa ja yhteisöllisten organisoitumismallien käyttämistä sosiaalipoliittisten tarpeiden tyydyttämisessä (esim. Widmaier 1976, 167–169). Aktiivisuuden ja passiivisuuden sisältö ja aktiivisuuden edistämisen keinot ovat kuitenkin muuttuneet. Kun Kuusen näkemyksissä tulonsiirrot olivat ”aktiivisuusruiskeita”, nykylinjauksissa halutaan siirtyä ”passiivisista” tulonsiirroista aktiiviseen sosiaalipolitiikan linjaan. Aktiivisen kansalaisen korostaminen vastakohtana passiiviselle edunsaajalle on ollut keskeinen teema monissa uudistuksissa. Tavoitteena on siirtää passiivisia toimeentuloetuksia aktiivisiksi ja aktivoiviksi.

Työkeskeisen linjauksen mukaan köyhyyttä ei voi tai kannata poistaa tulonsiirroilla eli etuuksia korottamalla vaan kannustamalla, aktivoimalla ja velvoittamalla köyhät työhön. On selvänä suuntana asettaa etuuksien saamisen ehdoksi entistä tiukemmin aktiivinen valmius työntekoon sekä lisätä työntekoon kannustimia vero- ja etuus uudistuksilla. Työntekoon velvollisuutta on Suomessa yleensä painotettu enemmän kuin oikeutta työhön (Hellsten 1993, 445).

Esping-Andersen (2003, 8) kuitenkin korostaa, että aktivointi ei voi korvata tavanomaista toimeentuloturva. Köyhyyden minimointi ja taloudellinen turvallisuus ovat edellytyksiä tehokkaalle sosiaalisten investointien strategialle. Sosiaaliturvajärjestelmät luovat yksilölle toimintaedellytyksiä, sillä turvallisuus ei liity vain nykyisyyteen, vaan se koskee myös tulevaisuuden odotusten turvallisuutta, ennustettavuutta. Joustoturva (*flexicurity*) on yksi keskuste-

luissa pyörivistä uudissanoista, joka ilmentää erityistä tapaa käsitellä talouden edellyttämän joustavuuden ja turvallisuuden välistä yhdyssidettä (*flexibility-security nexus*) sekä joustavuuden muotojen ja turvan muotojen välistä tasapainoa. Näiden strategioiden toimivuudesta ja vaikutuksista on kuitenkin vielä niukasti empiiristä tietoa. (Wilthagen, Tros & van Lieshout 2004, 113.)

Aktivoinnin tavoitteena voi nähdä työkeskeisyyden sijasta pyrkimyksen ihmisarvoisten elin- ehtojen laajentamiseen. Ihmisen autonomisuus riippuu siitä, miten hän hallitsee elämänsäpiiri- ään, ja se puolestaan riippuu hänen työ- ja toimintakyvystään. Tästä syystä sosiaalipolitiikan tehtäväksi on haluttu asettaa korostuneesti työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen. Jos tässä ei onnistuta, sosiaaliturvan on huolehdittava toimintakyvyn vajauksesta aiheutuvista taloudelli- sista seurauksista (Lehto, 2001, 77).

Samaa sukua on 2000-luvun puolella keskeiseksi noussut omatoimisuuden ja omavastuun painottaminen. Myös omalla avulla, oma-aloitteellisuudella, omatoimisuudella on pitkät juu- ret suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. On korostettu omavastuun elämäntilanteen lujittamista ja huollontarpeen vähentämistä sosiaalihuollon tavoitteena. Omatoimisuus oli myös yksi 1960- ja 1970-luvun taitteessa vaikuttaneen sosiaalihuollon periaatekomitean esittämistä toimintape- riaatteista. (Hellsten 1993, 275–281, 396, 411) Omatoimisuuden edistämiseksi sosiaaliturvan periaatteena tarkoitettiin sitä, että vaikeuksiin joutuneille yksilöille annettavan tuen tai palve- lujen eräänä tavoitteena aina pidetään heidän itsenäisen toimintakykynsä ja toimeentulonsa kehittämistä, säilyttämistä ja palauttamista (KM 1971, 25). Nyt tavoitteena on kannustaa kan- salaisia omaehtoiseen ponnisteluun hyvinvointinsa edistämiseksi. Se sisältää myös kansalais- ten omaehtoisen vakuuttamisen, jota voidaan lisätä, sekä kannustamisen sellaiseen säästämi- seen, joka sopii yhteen lakisääteisen sosiaaliturvan kanssa ja täydentää sitä. (Sosiaali- ja ter- veyspolitiikan ...2006; Hellsten 2006, 185.)

Yksi keskusteluissa sukkuloiva uusia painotuksia ilmentävä käsite on sosiaaliset investoinnit. Investointi inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan painottaa enemmän koulutusta, palveluja ja ohjelmia, jotka edistävät työmarkkinoille osallistumista kuin tulonsiirtoja. (Lister 2004, 5–8)

Uusimpana uudiskäsitteenä sosiaalipoliittiseen keskusteluun on tullut sosiaalisten mahdolli- suuksien käsite. Euroopan unioni käynnisti alkuvuodesta 2007 Euroopan nyky-yhteiskunnan (Euroopan sosiaalisen todellisuuden) tilannekatsausprosessin, laaja-alaisen kuulemisen sosi- aalisista muutoksista EU:ssa. Sen johtopäätöksenä syntyi marraskuussa 2007 komission tie- donanto Euroopan parlamentille, Euroopan neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteal- le sekä alueiden komitealle. Asiakirjasta ”Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio” (COM [2007] 726) annettua palautetta on käytetty heinä- kuussa 2008 valmistuneen uuden sosiaalisen toimintaohjelman valmistelussa (COM [2008] 412).

Tiedonannon mukaan Eurooppalaiset yhteiskunnat ovat kokeneet ja kokevat syviä sosiaalisia muutoksia. Uusi sosiaalinen visio nostaa esiin useita tällaisia muutoksia, joista sinänsä on keskusteltu pitkään uusina sosiaalisina riskeinä. Sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa on 2000- luvulla käyty keskustelua uusista sosiaalisista riskeistä, jotka jälkiteollinen murros, talouden globalistuminen, työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset sekä demografinen muutos ovat tä- män vuosituhannen puolella nostaneet keskustelun kohteeksi. (Taylor-Gooby 2004, 45–47.)

Hyvinvointivaltion päätehtävä teollisessa yhteiskunnassa ideaalityyppisesti esitettynä oli tyydyttää niitä tarpeita, joita markkinat eivät pystyneet riittävästi tyydyttämään. Nämä liittyivät tulojen katkeamiseen eläkkeelle siirtymisen, työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden vuoksi tai tulojen ja tarpeiden epätasapainoon. Lisäksi hyvinvointivaltio huolehti sellaisten tarpeiden tyydyttämisestä, missä julkinen palvelutarjonta tunnustettiin toivottavaksi (terveydenhuolto, koulutus). Hoivasta huolehti enimmäkseen perhe. (Taylor-Gooby 2004, 45–47; Moreno & Palier 2004, 3.)

Jälkiteollisessa yhteiskunnassa talouskasvu on hitaampaa ja epävarmempaa kuin ennen. Lisäksi jälkiteolliseen vaiheeseen liittyvät sosiaaliset muutokset – muutokset työelämässä ja perheessä sekä hyvinvointivaltion reformit – synnyttävät uusia tarpeita ja riskejä. Uusien haavoittuvien ryhmien tarpeet ilmenevät kolmella alueella.

Perherakenteet samoin kuin sukupuolten roolijako ovat muuttuneet. Tällä on vaikutuksia palkkatyön ja perhevastuiden yhteensovittamiseen. Myös demografisilla muutoksilla on heijastumia perheiden hoivavastuihin. Uudeksi 'riskiksi' on tullut se, että elää hyvin vanhaksi. (Moreno & Palier 2003, 19; Taylor-Gooby 2004, 45–47.) Kun edellisen vuosituhannen alussa vain muutamalla prosentilla 50 vuotta täyttäneistä oli elossa olevia vanhempia, nyt yhä useampi joutuu kantamaan vastuuta iäkkästä perheenjäsenestään. Pohjoismaissa naisten ansio-työ ja kahden elättäjän malli yleistyivät jo 1960- ja 1970-luvuilla ja Pohjoismaissa tyypilliset julkiset palvelut ovat helpottaneet työn ja hoivavastuiden yhteensovittamista. Pohjoismaisessa perhemallissa on muutenkin korostunut riippumattomuus perheestä ja suvusta, perheriippuvuuden minimointi. (Härkönen & Kosonen 2003, 26–27.)

Työelämä on toinen alue, jolla uudet sosiaaliset riskit näkyvät. Ne liittyvät toisaalta siihen, ettei ole välttämätöntä ammattitaitoa riittävästi palkatun ja turvallisen työn saamiseksi tai että ammatti ja koulutus tulevat vanhanaikaisiksi, eikä niitä ole mahdollista parantaa. Teknologiset muutokset merkitsevät, että vakaa työ teollisuudessa ei ole enää mahdollista samassa mitassa kuin aiemmin, millä on vaikutuksia erityisesti ammattitaidottomien tai vähäisen ammattitaidon omaavien työsuhdeturvaan. Työttömyys kohtaa myös uusia ryhmiä. Perinteinen tulojen menetyksen riski sinänsä ei olekaan ehkä suurin ongelma vaan se, että yleensä pääsee vakaalle työuralle ja pysyy siinä. (Esping-Andersen 2003, 6; Taylor-Gooby 2004, 45–47.) Elämäntilanteiden nopeat muutokset, muutosten ennustamattomuus ja vaihtelevuus merkitsevät sitä, että hyvinvoinnin vajeet ovat entistä enemmän erilaisten tekijöiden yhdistelmiä. Riskit vaikuttavat ihmisiin vahvimmin erityisissä elämänvaiheissa ja eri ryhmissä. Erityisesti elämänkulun siirtymävaiheisiin – varsinkin siirtymään nuoruudesta työmarkkinoille (taloudelliseen itsenäistymiseen) tai siirtymään työstä eläkkeelle – liittyy toimeentuloriskejä. Epävakaasta kiinnittymisestä työmarkkinoihin voi myös seurata, että henkilö ei kuulu turvan piiriin tai että turva jää riittämättömäksi (Ewald 2002, 132). Peter Abrahamson (2004, 172) tiivistää, että jos itseluottamus (varmuus) ja luottamus (muihin) olivat varhaisen modernin rakenneosia, niin riski ja epävarmuus ovat notkean modernin tunnusmerkkejä.

Myös hyvinvointivaltion muutokset voivat tuoda mukanaan riskejä. Yksityisten palvelujen laajeneminen ja yksityistäminen eivät sinänsä ole riski, mutta ne voivat tuoda mukanaan riskejä vakuutetulle, jos henkilöt valitsevat sellaisia vaihtoehtoja, joihin sisältyy epävarmuuksia. Yksityinen vakuutus saattaa merkitä luottamista epävarmaan turvaan (Goodin 2001, 12).

Uudet sosiaaliset riskit esiintyvät rinnan niiden vanhojen sosiaalisten riskien kanssa, joita hyvinvointivaltiot perinteisesti ovat pyrkinneet ratkomaan ja jotka koskevat laajoja ryhmiä, kuten kasvavaa eläkeläisten joukkoa. Siksi Peter Taylor-Goobyn (2004, 47) mukaan hyvinvointivaltioon kohdistuvien paineiden voi nähdä jakautuvan kahdeksi kysymykseksi: kuinka perinteisiin riskeihin kohdistuva politiikka voi toimia tehokkaasti suuremman taloudellisen ja demografisen paineen vallitessa ja kuinka voitaisiin kehittää uusien sosiaalisten riskien edellyttämää uudenlaista politiikkaa.

Myös komission tiedonanto (COM [2007] 726) nostaa esiin edellä mainittuja riskejä. Eliniän odote on noussut eurooppalaisissa yhteiskunnissa merkittävästi, syntyvyys laskee, sosiaaliset riskit, kuten hoivariski saattavat kasvaa väestömuutosten seurauksena, sukupolvien välille uhkaa syntyä kuilu, perhemallien muutos nostaa esiin uusia kysymyksiä työn ja yksityiselämän tasapainottamisesta, sukupuolten tasa-arvo paranee, mutta naiset ovat edelleen aliedustettuina työmarkkinoilla sekä talouselämän ja politiikan johtopaikoilla, ihmisten tuloissa ja heille tarjolla olevissa mahdollisuuksissa on suuria eroja eri alueiden välillä, maahanmuutto koettelee jäsenvaltioiden kotouttamisstrategioita.

Vaikka työllisyys on paranemassa, työttömyys on edelleen runsasta monissa osissa Eurooppaa. Väestömuutokset lisäävät taitojen ja tarjolla olevien työpaikkojen kohtaanto-ongelman riskiä, työelämä muuttuu voimakkaasti teknologian kehityksen, talouselämän muuttuvien vaatimusten ja palvelusektorin kasvun yhteisvaikutusten vuoksi, työtavat ja -olot muuttuvat monimuotoisemmiksi ja epäsäännöllisemmiksi ja kasvavista palkkaeroista on merkkejä. Tietoyhteiskunnassa tietopääomalla, koulutuksella ja taidoilla on entistä suurempi merkitys työpaikkojen luomisessa ja sosiaalisen osallisuuden lujittamisessa. Nuorilla ja etenkin koulunsa keskeyttäneillä on vaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä, sillä kouluttamattomille on yhä vähemmän töitä ja mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen jakautuvat erittäin epätasaisesti.

Elämäntyyliessä ja arvoissa oletetaan tapahtuvan muutoksia. Perinteisten siteiden uskotaan heikkenevän perheen, sosiaaliryhmän ja uskonnollisen yhteisön sisällä. Arvojen ennakoidaan yksilöllistyvän ja kulttuurin sirpaloituvan painopisteen siirtyessä yhteiskunnasta kokonaisuutena yksilöön ja kuluttajaan. Tiedonannossa mainitaan myös, että luottamus julkisiin instituutioihin on usein heikkoa. Kuitenkin luottamus instituutioihin vaihtelee maittain. Suomi kuuluu sellaiseen maaklusteriin, missä luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin on suurin. Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin on Euroopassa pysynyt tasaisena tai lisääntynyt eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Suomessa luottamus lähes kaikkiin instituutioihin näytti lisääntyneen vuodesta 2000 vuoteen 2005. (Hellsten, & Komu 2006, 12–13.) Yhtäältä tiedonannossa odotetaan, että esiin nousee uudenlaista, joustavampaa kansalaisaktiivisuutta ja halua vaikuttaa tulevaisuuteen.

Nämä muutokset – uudet perhe- ja työskentelymallit, arvojen ja sukupolvien välisten suhteiden muutokset, uudet työmahdollisuudet, uusien taitojen tarve, liikkuvuus ja erilaisuus – ovat taustana myös uudistetussa sosiaalisessa toimintaohjelmassa (COM [2008] 412). Euroopan sosiaalisen todellisuuden tilannekatsaus paljasti monia positiivisia kehityskulkuja: ennennäkemättömiä mahdollisuuksia ja parempia elinoloja, pitempää elinikää ja parempaa terveyttä. Mutta myös vastakkaiset tosiasiat ovat todellisuutta – liian moni on työttömänä tai työvoiman ulkopuolella, liian monet keskeyttävät koulun, liian moni elää köyhyydessä (erityisesti nuoret ja ikääntyneet) ja sosiaalisesti eristyneenä. On vanhuuden hoivariippuvuutta ja hyvinvointisai-

rauksia (liikalihavuutta ja stressiä). Näiden yhteiskunnallisten muutosten ohella ulkoiset shokit, kuten öljyn ja ruuan hinnan nousu, heikentävät erityisesti pienituloisten asemaa.

Kun EU perustettiin hyväksyty keino edistää sosiaalipolitiikan tavoitteita – oikeudenmukaisuutta, sosiaalista koheesiota, yhtäläisiä mahdollisuuksia, suurempaa tasa-arvoa – oli teollisuusyhteiskunnan riskien hallintaan tähtäävä sosiaalivakuutus. Sosiaalipolitiikan on kuitenkin oltava sopusoinnussa muuttuvan sosiaalisen todellisuuden kanssa. On uudistettava yllä mainittuihin päämääriin tähtääviä keinoja. Niin marraskuussa 2007 hyväksyty visio (COM [2007] 726) kuin uudistettu sosiaalinen toimintaohjelmakin (COM [2008] 412) perustuvat kolmeen yhtä tärkeään keskenään yhteydessä olevaan tavoitteeseen: mahdollisuuksien (opportunities) luomiseen, väylien (access) järjestämiseen ja yhteisvastuun osoittamiseen (solidarity).

Mahdollisuudet: hyvät eväät elämään, omien kykyjen kehittäminen sekä innovatiivisen, avoimen ja nykyaikaisen Euroopan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen

Väylät: uudet tehokkaammat tavat hankkia koulutusta, edetä työmarkkinoilla, saada laadukasta terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa sekä osallistua kulttuuriin ja yhteiskuntaelämään.

Yhteisvastuu: sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja kestävyuden lujittaminen ja sen varmistaminen, ettei kukaan putoa yhteisön ulkopuolelle.

Uudessa sosiaalisessa visiossa korostetaan, että vaikka yhteiskunta ei voi taata kaikille kansalaisille yhtä menestyksestä elämää, sen on entistä määrätietoemmin vaalittava yhtäläisiä mahdollisuuksia. Keskeisenä tavoitteena on mahdollisuuksien jakaminen laajemmalle, jotta EU:ssa jokaisella olisi ulottuvillaan resurssit, palvelut, edellytykset ja valmiudet toteuttaa teoriassa yhtäläisiä mahdollisuuksia ja aktiivista kansalaisuutta käytännössä. Kyse on oikeudenmukaisuudesta ja yhteenkuuluvuudesta. Kuilu taloudellisen ja teknologisen muutoksen voittajien ja häviäjien välillä voi johtaa lisääntyvään eriarvoisuuteen, jossa jatkuvaan köyhyysriskiin liittyy uudenlaista syrjäytymistä. Nykyaikaisessa yhteisvastuullisessa yhteiskunnassa jokaisen pitäisi voida osallistua yhteiskuntaan täysimääräisesti ja jokaisella pitäisi olla mahdollisuuksia sosiaaliseen nousuun elämänsä eri vaiheissa. (vrt. COM [2007] 726.)

Viimesijainen perustelu uudelle sosiaaliselle visiolle ja toimintaohjelmalle löytyy taloudellisesta välttämättömyydestä. Talouskasvun, aktiivisten työmarkkinoiden ja elintason ylläpito sekä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisy edellyttävät toimivaa, eteenpäin suuntautunutta ja joustavaa yhteiskuntaa, joka panostaa inhimilliseen pääomaan ja luo yksilöille mahdollisuuksia menestyä kaikissa elämänvaiheissa. Kyseessä on tiedonannon mukaan myös taloudellisesti järkevä investointi, sillä jos sosiaalisiin ongelmiin tartutaan niiden syntyvaiheessa, se vähentää riskiä, että hyvinvointijärjestelmä joutuu sosiaalisten ongelmien ja taloudellisten mahdollisuuksien puutteen maksajaksi myöhemmässä vaiheessa. Kyseessä on myös poliittinen välttämättömyys. Luottamuksen rakentaminen on keskeistä edistyksen, uudistamisen ja muutoshalukkuuden kannalta.

Toisaalta uudessa visiossa ja toimintaohjelmassa korostetaan sosiaalisen ja taloudellisen yhteyttä ja integroitua lähestymistapoja. Toimintaohjelma ei rajaudu joko ”taloudelliseen” tai ”sosiaaliseen”, vaan tavoittelee rajat ylittävää monidimensionaalista ja integroitua politiikkaan. Kannanotot siitä, että talous- ja sosiaalipolitiikka sekä EU-tasolla että kansallistasolla ovat toisiaan vahvistavia ja täydentäviä tuovat mieleen Pekka Kuusen näkemyksen: ”Mutta it-

se asiassa talouspolitiikka ja sosiaalipolitiikka ovat kumpikin yhtä ja samaa, yhtenäistä ja kokonaisvaltaista yhteiskuntapolitiikkaa, joista ei ole osakaahan irrotettavissa niin, ettei tämä osa kantaisi kokonaisuutta itsessään. Nykyaikainen talouspolitiikka on oleva sosiaalista politiikka ja nykyaikainen sosiaalipolitiikka on oleva taloudellista politiikkaa.” (Kuusi 1963, 41.)

Uutena piirteenä voidaan kuitenkin pitää sosiaaliturvan, koulutuspolitiikan ja työvoimapolitiikan sidosten voimistumista. Korkea työllisyysaste on ymmärretty sosiaaliturvan rahoituksen välttämättömäksi ehdoksi ja siihen pääsemiseksi on huolehdittava työvoiman tiedoista, taidoista sekä työ- ja toimintakyvystä. Painopiste laitetaan yksilöiden valtaistamiselle (empowering) ja siihen, että yksilöille tehdään mahdolliseksi hyödyntää kykyjään, mutta kuitenkin samanaikaisesti auttaen niitä, jotka eivät siihen kykene (COM[2008] 412).

Monien hyvinvointivaltioiden katsotaan menestyksellisesti vähentäneen köyhyyttä, mutta olleen vähemmän hyviä uusien mahdollisuuksien tarjoamisessa. Sosiaaliturvaa ei ole muotoiltu uudelleen kokonaisvaltaisesti epäonnistumisia vaimentavasta turvaverkosta trampoliiniksi, joka tekee mahdolliseksi ponnahtaa takaisin elämän sattumanvaraisista henkilökohtaisista vastoinkäymisistä. Mahdollisuuksiin, väyliin ja yhteisvastuuseen perustuvan vision katsotaan vaativan (COM[2007] 726) investointeja: investointia nuoriin, investointia mielekkääseen työhöön, investointia pitempään ja terveempään elämään, investointia sukupuolten tasa-arvoon, investointia aktiiviseen osallistumiseen ja syrjimättömyyteen, investointia liikkuvuuteen ja onnistuneeseen kotoutumiseen sekä investointia kansalaisaktiivisuuteen, kulttuuriin ja vuoropuheluun. Sen nähdään edellyttävän uutta sitoutumista Euroopan inhimillisten voimavarojen täysimääräiseen hyödyntämiseen ja kaikkien kansalaisten mahdollisuuksien laajentamiseen. Uudistetussa sosiaalisessa toimintaohjelmassa (COM[2008] 412) esitetään joukko konkreettisia keinoja näille tärkeille alueille.

Epookin vaihdos – Sosiaaliturvan kolmas kehitysvaihe?

Aina 1970- ja 1980-luvun vaihteen hyvinvointivaltion kriisikeskustelusta lähtien on ajoittain keskusteltu siitä, onko menossa jonkinlainen epookinvaihdos. Teollinen yhteiskunta on väistymässä ja antaa tilaa jälkiteolliselle, postmodernille, riskiyhteiskunnalle tai tietoyhteiskunnalle, mitä nimeä nyt kukin haluaa käyttää. Muutokset ovat kuitenkin olleet vaikeasti tulkittavia, eikä niistä ole ollut yksimielisyyttä. Keskustelu on kiertynyt yhä enemmän hyvinvointivaltion uudistamiseen, sen modernisaatioon, reformeihin, hyvinvointivaltion uuteen arkkitehtuuriin, uuteen hyvinvointipolitiikkaan. Tämän keskustelun keskiössä ovat olleet ne uudet riskirakenteet, jotka ovat syntyneet muutoksesta jälkiteolliseen yhteiskuntaan ja jotka haastavat ne hyvinvointivaltiolliset järjestelyt, jotka pystytettiin teollisen yhteiskunnan perinteisessä riskikontekstissa. Hyvinvointivaltion tulevaisuutta muovaavat monet toisiaan leikkaavat, monikasvoiset prosessit. Niihin kuuluvat mm. työn ja sosiaaliturvan suhteiden uudelleen järjestely jälkiteollisessa yhteiskunnassa sekä uuden tasapainon löytäminen rahoituksen kestävyuden ja sosiaalisten tarpeiden tyydyttämisen välillä;

Merkitsevätkö muutokset epookinvaihdosta sosiaaliturvassa, sen kolmatta kehitysvaihetta, jonka ensimmäiset merkit näkyivät hyvinvointivaltion kriisikeskustelun teemoissa jo 1980-luvulla. Sosiaaliturvan ensimmäisenä kehitysvaiheena voidaan pitää siirtymää köyhäinhoidosta sosiaalivakuutukseen. Toinen vaihe on hyvinvointivaltion laajenemisen kausi, jota on myös

(erityisesti Pohjoismaissa) luonnehdittu siirtymäksi sosiaalipolitiikan institutionaaliseen uudelleenjakavaan malliin.

Kaikki näyttävät olevan yhtä mieltä siitä, että olemme todistamassa sosiaaliturvan olemassa olevien järjestelyjen huomattavien haasteiden aikakautta. Kuitenkin kun jotkut puhuvat pitkälle menevistä muutoksista, toiset tunnistavat asteittaista sopeutumista ja vähittäistä uudelleen suuntaamista. Yksimielisyyttä ei ole siitä, kuinka suurista muutoksista on kyse, mikä ajaa niitä eteenpäin, kuinka muutosten luonne pitäisi ymmärtää ja mihin suuntaan ollaan menossa. Onko hyvinvointivaltio ja erityisesti pohjoismainen malli kestävä pitkällä aikavälillä? Yksi tulkinta muutoksista on ollut, että kehitys on kulkemassa sosiaalipolitiikan institutionaalisesta mallista takaisin kohti residuaalista mallia, jossa kaikille yhtäläisten etuuksien tilalle tarjotaan tarveharkintaa. Kuitenkin sosiaalipolitiikasta käytävät keskustelut sekä Suomessa että muualla näyttäisivät viittaavan pikemminkin taloutta tukevan suoritusperusteisen mallin suuntaan.

Sosiaalipolitiikan tulevasta suunnasta käynnissä olevat erilaiset diskurssit tuovat jollakin tavalla mieleen 60-luvun. Myös nyt, niin kuin silloinkin, ollaan tekemisissä taloudellisen muuntumisen kanssa ja muuntumiseen liittyy uuden ja vanhan taistelu. Toistaiseksi vielä haetaan sosiaalipolitiikkaa, joka helpottaa muuntumista. On kuitenkin nähtävissä, että monien keskeisten käsitteiden sisältö on muuttumassa siitä mitä, ne olivat ns. hyvinvointivaltion kultakaudella. Esimerkiksi tasa-arvopolitiikkaan haetaan uutta sisältöä. (vrt. Giddens & Diamond 2005)

Aktiivisen linjan korostuksen ja muiden sen vanavedessä kulkevin käsitteiden voi sosiaaliturvapolitiikassa tulkita merkitsevän sitä, että turvallisuuden edistäminen edellyttää painopisteen siirtämistä

1. toteutuneiden riskien kompensoinnista mahdollisuuksien luomiseen sekä
2. sellaisten taitojen ja voimavarojen vahvistamiseen, jotka lisäävät valmiuksia hallita monimutkaisia tilanteita, selviytyä riskeistä ja huolehtia aktiivisesti omasta turvallisuudesta.

Sosiaaliturvapolitiikka on aina sisältänyt aktiivisia osia. Nyt näiden paino näyttää kasvavan. Jos lähdetään siitä, että pyrkimykset taloudellisen turvallisuuden takaamiseksi sisältävät pyrkimykset työn, tulojen, työkyvyn ja tuloja korvaavien tulojen takaamiseksi, laajenevat toimenpiteet huomattavasti ohi perinteisen sosiaaliturvapolitiikan esim. terveystalouden ja koulutuspolitiikan alueelle. Siten sosiaalinen turvallisuus ei supistu pelkiksi tulonsiirroiksi. (vrt. Dupeyroux 1971, 12–16.)

Kirjallisuus

Abrahamson Peter (2004) Review essay. Liquid modernity. *Acta Sociologica* 47:2, 171–179.

Allardt Erik (1984) Sosiaalipoliittisen järjestelmän muutospainetta. *Sosiaalivakuutus* 22:1, 28–30.

Andersen Bent Rold (1993) The Nordic Welfare State Under Pressure: the Danish experience. *Policy and Politics* 21:2, 109–120.

Andersen Bent Rold (1987) The Quest for Ties between Rights and Duties – A Key Question for the Future of the Public Sector. Julkaisussa Adalbert Evers, Helga Nowotny and Helmut Wintersberger (ed.) *The Changing Face of Welfare*. Gower, Aldershot, 167–183.

Andersen Bent Rold (1984) Rationality and Irrationality of the Nordic Welfare State. *Daedalus* 113:1, 109–139.

Anttonen Anneli, Sipilä Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere.

Autio Veli-Matti (1995) Opintorahalla vai -lainalla. Opintotuen historiaa valtion opintotukikeskuksen toimiajalta 1969–1994 ja vähän ennenkin. Gummerus, Jyväskylä.

Atkinson Anthony (1989) *Poverty and Social Security*. Harvester Wheatsheaf, New York..

Auvinen Riitta (1971) Tämän päivän sosiaalipolitiikka. Helsinki.

Baldwin Peter (1997) The Past Rise of Social Security: Historical Trends and Patterns. Julkaisussa Herbert Giersch (ed.) *Reforming the Welfare State*. Springer-Verlag, Heidelberg, 3–24.

Barbier Jean-Claude (2005) Citizenship and activation of social protection: a comparative approach. Julkaisussa Goul Andersen Jørgen, Guillemard Anne–Marie, Jensen Per H. & Pfau-Effinger Birgit (ed.) *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. The Policy Press, Bristol 113–133.

Böök Einar (1923) Sosiaalipolitiikka. Valtiotieteiden käsikirja III. Tietosanakirja-osakeyhtiö, Helsinki, 435–443.

Böök Einar (1948) Suomen huolto-oikeus. WSOY, Porvoo.

Castel Robert (1995) *Les métamorphoses de la question social*. Fayard, Mesnil-sur-l’Estrée:

Castel Robert (1997) Le modèle de la société salariale comme principe d’une comparaison entre les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en Europe du Sud. Julkaisussa MIRE: Comparer les systèmes de protection sociale en Europe de Sud. – Volume – 3 – Rencontres de Florence, Paris, 29–48.

COM (2007) 726. Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja Sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle.

COM (2008) 412. Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe. Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions.

- Concialdi Pierre (1997) *Entre l'assistance et l'assurance: La solidarité. Sociétés & Représentations* 5, 67–85.
- Dahmen Erik (1963) *Suomen taloudellinen kehitys ja talouspolitiikka. Suomen Pankin Taloustieteellisen Tutkimuslaitoksen julkaisuja C 4*, Helsinki.
- Diamond Patrick and Giddens Anthony (2005) *The new egalitarianism: economic inequality and the impact of attempts to reduce it. Julkaisussa Anthony Giddens and Patrick Diamond (ed.) The New Egalitarianism. Polity Press, Cambridge, 101–119.*
- Djelic Marie-Laure & Quack Sigrid (2007) *Overcoming path dependency: path dependency in open systems. Theory and Society* 36: 161–186.
- Dupeyroux Jean-Jaques (1972) *Sécurité sociale. Dalloz, Paris.*
- Dupeyroux Jean-Jacques par Borgetto, Michel & Lafore, Robert & Ruellan, Roland (2001) *Droit de la sécurité sociale. Dalloz, Paris.*
- Elämisen laatu. (1972) *Tavoitteet ja mittaaminen. Talousneuvosto. Yhteiskuntapolitiikan tavoitteita ja niiden mittaamista tutkiva jaosto, Helsinki.*
- Ehrnrooth Leo (1912) *Nykyaikainen yhteiskuntapolitiikka. Suomen työväensuojelus ja sosiaalivakuutusyhdistyksen julkaisuja II, Porvoo.*
- Esping-Andersen Gøsta (2003) *Towards the good society, once again? International Social Security Association. 4TH International Research Conference on Social Security "Social security in a long life society", Antwerp, 5–7 May, 5–23.*
- Esping-Andersen Gøsta and Korpi Walter (1987) *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. Julkaisussa Robert Erikson, Erik jørgen Hansen, Stein Ringen and Hannu Uusitalo (ed.) The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research. M.E. Sharpe, INC Armonk, 39–74.*
- Ewald François, *Société assurantielle et solidarité. Entretien avec François Ewald. (Haastattelijana) Mongin Olivier, Roman Jöel, Esprit* 2002 (288): 117–135.
- Ewald François (2004a) *Vakuutusyhteiskunnan synty. Julkaisussa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Kela, Helsinki, 44–66.*
- Gass J.R. (1981) *Preface. The Welfare State in Crisis. OECD, Paris, 5–6.*
- Goodin Robert E. (2001) *Perverse Principles of Welfare Reform. Paper presented to 'European Social Security and Global Politics' Annual International Conference, European Institute of Social Security Norway 27–29.9.*
- Haatanen Pekka (1992) *Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaaliministeriö 1917–1939. Julkaisussa Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 75 vuotta. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki, 17–312.*
- Halsey A.H. (1981) *Some lessons from the debates. A sociologist's viewpoint. Julkaisussa The Welfare State in Crisis. OECD, Paris, 13–28.*

- Harmaja Leo (1943) Sosiaalipolitiikka tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen esineenä. *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 39: 198–221.
- Harmaja Leo (1928) Suomen valtion sosiaaliset menot. *Sosiaalinen aikakauskirja* 22:4, 214–231.
- Heikkilä Matti (2005) Julkinen vastuu eräissä sosiaalipalveluissa. Julkaisussa Matti Heikkilä, Mikko Kautto, Juha Teperi, Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 5, Helsinki, 35–59.
- Hellsten Katri (2004a) Kolmannen aallon sosiaaliturva ja Euroopan sosiaalinen malli? Julkaisussa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Kela, Helsinki, 118–149.
- Hellsten Katri (1992) Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät. Julkaisussa Olavi Riihinen (toim.) *Sosiaalipolitiikka* 2107. WSOY, Porvoo, 131–168.
- Hellsten Katri (2004b) Sosiaalisen turvallisuuden hallinta. Julkaisussa Tuula Helne, Sakari Hänninen & Jouko Karjalainen (toim.) *Seis yhteiskunta – tahdon sisään!* Minerva, Jyväskylä, 219–248.
- Hellsten Katri (2006) Uuteen hyvinvointiyhteiskuntaan? – quo vadis sosiaaliturva? Julkaisussa Pauli Niemelä ja Terho Pursiainen (toim.) *Hyvinvointi yhteiskuntapoliittisena tavoitteena. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia* 62, Kuopion yliopisto, Kuopio, 277–291.
- Hellsten Katri (1993) Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. *Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Helsingin yliopisto – Sosiaalipolitiikan laitos, Tutkimuksia* 2/1993, Helsinki.
- Hellsten Katri, Helne Tuula (2004) Voiko sosiaalivakuutus olla vastaus hyvinvointivaltion haasteisiin. Julkaisussa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 9–19.
- Hellsten Katri, Komu Merja (2006) Luotettavien listalla poliisi kärjessä, Kela neljäntenä. *Sosiaalivakuutus* 44:1, 12–13.
- Hiilamo Heikki (2006) Akantappolaista isäkiintiöön. *Perhepolitiikan pitkä linja Suomessa ja Ruotsissa. Stakes*, Helsinki.
- Honkanen Pertti & Kajanoja Jouko: Vähimmäisturvan kehityksestä ja kehittämisestä. *Talous & Yhteiskunta* 2006; (3): 36–41.
- Hort Sven E.O. (2005) After equality? Normative innovations from Lindbeck to Svegfors – towards dynamic conservatism? Julkaisussa Nanna Kildal & Stein Kuhnle (eds.) *Normative Foundations of the Welfare State. The Nordic Experience.* Routledge, Milton Park, 149–168.
- Huhtanen Raija (1994) Julkinen elatus. Julkaisussa: Missä Jääkaappi täyttyy? Yksityisen ja julkisen elatuksen ongelmia. Oikeuden nainen – naisen oikeus –projektin julkaisu. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 42.
- Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille (2004). *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 27, Helsinki.
- Häggman Kai (1997) *Suurten Muutosten Suomessa.* Kansaneläkelaitos, Helsinki

Härkönen Juho & Kosonen Pekka (2003) Kotitaloudet ja työmarkkinat Euroopan unionissa – eroavatko hyvinvointiregiimit toisistaan? *Sociologia* 40 1, 23–39.

Ikkala A.K. (1956) Yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen elatusvelvollisuus. *Lakimies* 54, 202–229.

Ikkala A.K. (1957) Huoltoapulaki selityksin. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja: 81 WSOY, Porvoo.

Jaakkola Jouko (1991) Yhteisöavusta vapaaehtoistyöhön. Julkaisussa Aila-Leena Matthies (toim.) Valtion varjossa. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki, 8–27.

Jallade J.-P. (1988) Issues facing social security system in Western Europe. European Institute of Education and Social Policy, Paris (moniste).

Jokelainen Matti (2006) Sairaus- ja työttömyyspäivärahan sekä kansaneläkkeen nettokorvausaste viidessä EU-maassa vuosina 1971–2002. Kelan kopiokeskus, Helsinki

Jokinen Pertti (2008) Asumistuki mureni 1990-luvun lamaan. Vuokrat karkaavat käsistä – ja pienituloiset vuokralaiset kasvukeskuksista. *Socius* 14 2, 24–26.

Juntto Anneli (1990) Asuntokysymys Suomessa Topeliuksesta tulopolitiikkaan. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Juusela Väinö (1922) Köyhäinhoito. Julkaisussa Valtiotieteiden käsikirja II. Tietosanakirja-Osakeyhtiö, Helsinki.

Kalela Jorma (1989) Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa. Työministeriö, Helsinki.

Kangas Olli (1995) Suomi, Eurooppa ja sosiaaliset oikeudet. Julkaisussa Antero Jaakkola ja Synnove Amberla (toim.) Mikä status? Mikä oikeus? Suomen kuntaliitto, Helsinki, 35–48.

Kangas Olli (2006) Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Julkaisussa Tapani Paavonen ja Olli Kangas, Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Edita, Helsinki, 189–366.

Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1976. Kansaneläkelaitos 1977, Helsinki

Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1982. Kansaneläkelaitos 1983, Helsinki

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus vuodelta vuosilta 1962 ja 1974.

Kelan tilastollinen vuosikirja 2006. Kela, 2007, Helsinki

Karisto Antti, Takala Pentti & Haapola Ilkka (1988) Elintaso, elämäntapa, sosiaalipoliitiikka – suomalaisen yhteiskunnan muutoksesta. WSOY, Porvoo.

Karisto Antti, Takala Pentti & Haapola Ilkka (1998) Matkalla nykyaikaan. elintason, elämäntavan ja sosiaalipoliitiikan muutos Suomessa. WSOY, Porvoo.

Katsaus valtionalouden kehitysnäkymiin (1972) Valtionvarainministeriö, Helsinki.

Kaufmann Franz-Xaver (1973) Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart.

- Kohti hyvää Suomea 2030 (1991) Sosiaalipolitiikka valintojen edessä. Valtion painatuskeskus: STM:n julkaisuja 1991:1, Helsinki.
- Komiteanmietintö 1907:8. Invaliditeettivakuutuskomitean julkaisu V. Mietintö ja ehdotukset.
- Komiteanmietintö 1935:1. Valtiontalouskomitea. Periaate-ehdotus sosiaalivakuutuksen kehittämiseksi.
- Komiteanmietintö 1960:11. Eläkekomitean mietintö.
- Komiteanmietintö 1967: B 2. Eläketurvakomitean mietintö.
- Komiteanmietintö 1969: B 33. Eläkejärjestelmäkomitean osamietintö.
- Komiteanmietintö 1971: B 3. Eläkejärjestelmäkomitean mietintö.
- Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet.
- Komiteanmietintö 1974: 32. Sosiaalihallintokomitean mietintö II.
- Komiteanmietintö 1977:19. Opintotuen kehittämistoimikunnan mietintö.
- Korpi Walter (1981) Sosiaalipolitiikan strategiat ja Ruotsin sosiaalipolitiikka. Sosiaalipolitiikka 6, 13–35.
- Kosonen Pekka (1987) Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit. Vastapaino: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia 48, Tampere.
- Kuusi Eino (1931) Sosiaalipolitiikka I. WSOY, Porvoo.
- Kuusi Eino (1934) Vakuutus ja huoltomenetelmien tarkoituksenmukaisuus työntekijäin suojelussa eräitä sosiaalisia vaaroja vastaan. Sosiaalinen aikakauskirja 28:1, 1–16.
- Kuusi Pekka (1963) 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY, Porvoo (4. p).
- Kuusi Pekka: 70-luvun sosiaalipolitiikka. Huoltaja (56) 1968: 22, 731–733.
- Lehto Markku (1971) Huoltoapu sosiaaliturvan osana. Sosiaalinen aikakauskirja 66:5, 418–422.
- Lehto Markku (2001) Sosiaalipolitiikka edistyksen asialla, Vastapaino, Tampere
- Lister Ruth (2004) Creating responsible citizens of the future in the social investment state. Paper presented in ESPAnet Conference, Oxford 9–11 September.
- Miliband Edward (2005) Does inequality matter? Julkaisussa Anthony Giddens and Patrick Diamond (ed.) The New Egalitarianism. Polity Press, Cambridge, 39–51.
- Moreno Luis and Palier Bruno, The Europeanization of welfare. Paradigm shifts and social policy reforms. Paper presented in ESPAnet Conference 9th–11th September, Oxford: 2004.
- Niemelä Heikki (1988) Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Helsinki.
- Nieminen Armas (1955) Mitä on sosiaalipolitiikka? WSOY 1955/1985, Helsinki.

Nästan hälften av skatten är årlig rundgång. (2005) *Välfärd* 3, 12–15.

Perrin Guy (1967) Pour une théorie sociologique de la Sécurité Sociale dans les sociétés industrielles. *Revue Française de Sociologie* 8, 299–324.

Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 2) (1986). Työryhmämuistio 2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. (2007) Riitta Särkelä ja Anne Eronen (toim.) Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki.

Peräläinen Antero (1991) Yhteiskunnan tuki lapsiperheille. Perheavustusten esivaiheet. Julkaisussa Ritva Taskinen (toim.). Perheen puolesta. Väestöliitto 1941–1991. Väestöliitto, Helsinki, 80–127.

Pierson Paul (2004) *Politics in Time*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Piirainen Veikko (1958) Kylänkierrolta kunnalliskotiin. Suomen historiallinen seura, historiallisia tutkimuksia XLIX, Helsinki.

Pulkkinen Terho (1969) *Eläketurva ja toimeentulo*. WSOY, Porvoo.

Pulma Panu (1994) Vaivaisten valtakunta. Julkaisussa Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka & Kyösti Urponen, Armeliaisuus, yhteisöapu, Sosiaaliturva. Suomalaisten sosiaalisen turvan historia. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki, 15–70.

Pulma Panu (1996) Valtion lainoista valtavaan. Kunnan ja valtion suhde sosiaalitoimen valtionapujärjestelmän kehityksessä 1918–1918. *Stakes, Tutkimuksia* 60, Helsinki.

Raunio Kyösti (1992) *Palvelujärjestelmien haasteet tulevaisuudessa*. julkaisussa Olavi Riihinen (toim.) *Sosiaalipolitiikka 2017*. WSOY, Porvoo

Raunio Kyösti (1986) *Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä*. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Turku.

Raunio Kyösti (1987) *Sosiaalipolitiikan peruskysymyksiä*. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Turku

Raunio Kyösti (1990) *Sosiaalipolitiikan lähtökohdat* Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, Turku.

Raunio Kyösti (1995) *Sosiaalipolitiikan lähtökohdat*. Gaudeamus, Helsinki.

Rintala Taina (2003) *Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle*. *Stakes, Tutkimuksia* 132, Helsinki.

Saarikallio Miia, Ylöstalo Pirjo (2007) *Lapsiperheet jäivät vähemmistöksi asumistuen saajissa*. *Sosiaalivakuutus* 45:2, 40–42.

Salavuo Kari (1972) *Havainnot tulonsiirtopolitiikasta ja sen vaikutuksista*. *Sosiaalinen Aikakauskirja* 66:2, 103–110.

Savioja Hannele (2005) *Suuret ikäluokat keski-iässä – työssä vai eläkkeelle*. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 80, Helsinki.

Schulte Bernd (1998) Social assistance in the member states of the European Union: Common features and continuing differences. Julkaisussa Theodore R. Marmor and Philip R. De Jong (ed.) Ageing, Social Security and Affordability. International Studies on Social Security. Vol. 3. Ashgate Publishing, Aldershot.

Sipilä Jorma (1970) Sosiaalipolitiikka. Tammi, Forum-kirjasto, Helsinki.

Socialförsäkringsboken 1999. Riksförsäkringsverket: Stockholm.

Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2010 – kohti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa (2001) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1, Helsinki.

Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestäväää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki

Sosiaaliturvan suunta 2005–2006. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:1, Helsinki.

Suonoja Kyösti (1992) Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992. Julkaisussa Pekka Haatanen & Kyösti Suonoja: Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, 323–725.

Takki Tapio (1970) Keiden henkilöiden välillä vallitsee voimassa olevan oikeutemme mukaan sukulaisuuteen perustuva perheoikeudellinen elatusvelvollisuus? Lakimies; 68, 897–907.

Taylor-Gooby Peter (2004) New social risks in postindustrial society: Some evidence on responses to active labour market policies from Eurobarometer. International Social Security Review 57: 3, 45–64.

Tulot ja kulutus (2007). Tulonjakotilasto 2005. Tilastokeskus, Helsinki

Tuori Kaarlo & Kotkas Toomas (2008) Sosiaalioikeus. WSOYpro, Helsinki.

Törmälehto Veli-Matti (2007) Toimeentulo koheni, tuloerot kasvoivat. Hyvinvointikatsaus 18:3, 4–11.

Uusitalo Hannu (1988) Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966–1985. Tilastokeskus, Tutkimuksia 148, Helsinki.

Waris Heikki (1966) Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. WSOY, Porvoo.

Waris Heikki (1968) Muuttuva suomalainen yhteiskunta. WSOY, Porvoo.

Widmaier Hans Peter (1976) Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Rowohlt, Reinbek bei Hamburg.

Wilensky Harold L. and Lebeaux Charles N. (1958) Industrial Society and Social Welfare. Russel Sage Foundation, New York.

Wilthagen Ton, Tros Frank, Lieshout harm van (2004) Towards ‘flexicurity’? Balancing flexibility and security in EU member states. European Journal of Social Security 6: 2, 113–136.

TOIMEENTULOTURVAN NYKYTILANNE PÄÄPIIRTEISSÄÄN

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä muodostuu kymmenistä eri laeista ja niitä täydentävistä asetuksista sekä näiden muodostamista noin sadasta erilaisesta etuudesta sekä kattavasta sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmästä. Sosiaaliturvalainsäädäntömme on muotoutunut eri vuosikymmenillä ilman laajaa sosiaaliturvan kokonaissuunnitelmaa. 2000-luvulla lainsäädäntöä on uudistettu mm. lieventämällä vuosituhannen lopulla tehtyjä leikkauksia sekä selkeyttämällä lainsäädäntöä. Viime vuosien lainsäädännön selkeyttämistyö on toteutettu järjestelmälähtöisesti.

Sosiaaliturvalainsäädäntöä ohjaavat Suomen perustuslakiin sisältyvät perusoikeussäännökset, joista on johdettavissa useita toimeentuloturvan järjestämistä koskevia periaatteita. Perustuslaissa turvataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyse on perustuslaista johdettavasta subjektiivisesta oikeudesta, joka on niin hallinnossa kuin tuomioistuimessa suoraan sovellettavaa oikeutta, jonka käyttäminen on turvattava ja täsmennettävä lainsäädännöllä. Toimeentuloturva koskevissa perusoikeussäännöksissä määritellään myös ne sosiaaliset riskitilanteet, joiden ajalta jokaiselle tulee lailla taata oikeus perustoimentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan kuoleman perusteella. Tämän mukaisesti laissa tulee mm. määritellä turvan saamisen edellytykset. Julkisen vallan tulee myös turvata jokaiselle, sen mukaan kuin lailla säädetään, riittävät sosiaali- ja terveystalvvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Oikeuden toteutuminen edellyttää lainsäädäntöä siitä, miten nämä palvelut jokaiselle turvataan. Perustuslain mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä edistettävä jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslaki jättää määrittelemättä, miten nämä velvoitteet toteutetaan julkisen vallan toimesta.

Sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata kaikille kansalaisille kohtuullinen elämisen taso ja toimeentulo tiettyjen sosiaalisten riskitilanteiden varalta. Sosiaaliturva muodostuu sosiaali- ja terveystalvveluiden ohella rahamääräisistä toimeentuloturvaetuuksista sekä kustannusten korvauksista, palvelujen vaihtoehtona maksettavista rahamääräisistä etuuksista sekä verotuksen kautta annettavista sosiaalipoliittisista tuista. Toimeentulojärjestelmät ovat rakennettu pääosin siten, että kuhunkin järjestelmään sisältyy sekä vähimmäisturva että ansioihin perustuva turva.

Suomalainen toimeentuloturva perustuu ns. pohjoismaiseen malliin, jossa kaikki maassa asuvat ovat oikeutettuja vähintään perustoimeentulon takaaviin etuuksiin. Perusturvan lähtökohdanna on universaalisuus eli järjestelmä kattaa kaikki maassa asuvat ja etuuksien taso on määritelty sellaiseksi, että se kattaa vähimmäistoimeentulotuen mahdollisesti liitettyinä muihin etuuksiin ja kustannusten korvauksiin. Erityisesti asumisen tukemiseen tarkoitettuilla etuuksilla (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja sotilasavustuksen asumistuki) tuetaan useimpia perusturvan varassa eläviä. Vähimmäistasoisena etuutena on katettu vanhuuden, työkyvyttömyyden, sairauden, työttömyyden, lapsen saamisen, huoltajan menetyksen, kuntoutuksen ja opiskelun johdosta syntynyt toimeentuloturvan tarve.

Varsinainen perusturva muodostuu kansaneläkkeestä, työttömyysturvan peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta, vähimmäistasoisesta sairauspäivärahasta, vanhempainetuksista (äitiys-, isyys- ja vanhempainraha sekä erityishoitoraha) sekä kuntoutusrahasta, opintorahasta, sotilasavustuksesta, kotoutumistuesta sekä viimesijaisesta toimeentulotuesta. Erietusjärjestelmissä ainoastaan tapaturman osalta ei ole tapaturmavakuutusjärjestelmän luonteen vuoksi vähimmäisturvaa. Tapaturmasta aiheutuva työkyvyttömyys voi tulla korvattavaksi viime sijassa kansaneläkejärjestelmän mukaisesti.

Ansioturvalla on tarkoitus korvata vakuutetulle henkilölle toteutuneen sosiaalisen riskin (kuten mm. vanhuus, sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys, tapaturma, lapsen syntymä, huoltajan kuolema) aiheuttamaa ansionmenetystä. Korvaustason määrittely sisältää yleensä tietyn omavastuun, koska täysimittainen vakuuttaminen nostaisi kustannuksia huomattavasti sekä saataisi houkutella etuuden tavoitteluun ilman todellisia perusteita. Korvaustason omavastuu koostuu korvauksen tasosta, korvauksen omavastuuajoista sekä korvauksen kestosta. Keskeisimmät ansioturvajärjestelmät ovat ansioeläkejärjestelmät, ansiosidonnainen työttömyysturva, tapaturmavakuutus, sairausvakuutuksen ja vanhemmuuteen liittyvät ansiosidonnaiset päivärahat sekä ansioon suhteutettu koulutuksen tuki. Koulutukseen liittyvät tuet (työttömyyden aikainen ja omaehtoinen) on tyypillisesti sidottu työttömyysturvan tasoon ja usein myös sen keston.

Eri etuusjärjestelmissä vähimmäis- ja ansioturvan keskinäinen suhde on järjestetty vaihtelevasti. Eläketurvassa kokonaan maksuilla rahoitettu ansioetus korvaa vähimmäisetuuden asteittain ja lopulta vähimmäisetuus häviää kokonaan. Työttömien perusturva koostuu verorahoitteisesta peruspäivärahasta ja työmarkkinatuesta. Ansioturva muodostuu vähimmäisetuuden ylittävästä osasta ja etuus maksetaan itsensä vakuuttaneille työttömille. Sairausvakuutuksessa ansioetuutta maksetaan alusta alkaen. Puuttuvien tai vähäisten työtulojen vuoksi päiväraha nousee vähimmäisetuuden tasolle välittömästi (vanhempainpäivärahat) taikka lainsäädännössä määritellyn määräajan, 55 päivän omavastuuajan jälkeen (sairauspäiväraha).

Toimeentuloturvaetuuksia täydentävät muut sosiaalipoliittiset etuudet kuten kustannusten korvaukset ja rahana annettavat palvelut. Toimeentulojärjestelmässä kustannusten korvaamisen ytimen muodostavat lapsiperheille, vammaisille, asumiskustannuksien alentamiseen sekä sairauden, kuntoutuksen, koulutuksen kustannusten kattamiseen myönnettävät korvaukset. Tällaisia etuuksia ovat mm. vammaistuki, lapsilisä, sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvaukset ja toimeentulotuki sekä erilaiset asumisen tukijärjestelmät (yleinen, eläkeläiset, opiskelijat ja varusmiehet). Eläkkeensaajan hoitotuella on niin ikään tarkoitus korvata henkilölle viasta, sairaudesta tai vammasta aiheutuvia hoito- ja erityiskustannuksia, vaikka etuus on usein mielletty osaksi eläkettä.

Muista sosiaalipoliittisista etuuksista merkittävän ryhmän muodostavat erilaisten palvelujen tilalle maksettavat etuudet. Eräissä tilanteissa palveluun oikeutetulla on mahdollisuus saada palvelun sijasta rahaetuuksia. Näistä merkittävimmät ovat kunnallisen päivähoitopalvelun sijasta maksettava lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki sekä omaishoidontuki ja palvelusetelit.

<i>Sosiaaliturvaetuuksien saajat (31.12.2007)</i>	Kela	Lakisääteinen kaikkiaan
Eläkkeensaajat	790 000	1 338 000
• Vanhuuseläke	489 000	917 000
• Työkyvyttömyyseläke	153 000	267 000
• Työttömyyseläke	22 000	53 000
• Perhe-eläkkeet	34 000	286 000
• Muu eläke (pelkkä asumistuki / hoitotuki / muu eläke)	98 000	70 000
Vammaisetuuden saajat	65 000	
• Lapsen hoitotuki	39 000	
• Vammaistuki	26 000	
Sairausvakuutusetuuden saajat vuoden aikana		
• Sairauspäiväraha	336 000	
• Vanhempainpäiväraha (äitiys-, isyys- ja vanhempainraha)	145 000	
• Sairaanhoidonkorvaus	3 781 000	
• Työterveyshuollon piiriin kuuluvat	1 700 000	
Yksilökohtaisen kuntoutusetuuden saajat	88 000	
Kuntoutusraha	59 000	
Työttömyysturva (saajia vuoden aikana)		285 000
• ansioturva		
• peruspäiväraha	55 000	
• työmarkkinatuki	249 000	
• yhdistelmätuen työmarkkinatuella työllistyneet	36 000	
• työvoimapolitiittisen koulutustuen saajia	6 000	
• kotoutumistuki	6 477	
Äitiysavustuksen saajat	56 000	
Lapsilisää saaneet lapset	1 040 000	
Lasten hoidon tukea saaneet perheet	138 000	
Yleistä asumistukea saaneet ruokakunnat	159 000	
Opintotuen saaneet	297 000	
Koulumatkatukea saaneet	51 000	
Maahanmuuttajien erityistuki	4 917	

Toimeentuloturvan toimeenpano

Suomessa toimeentuloturvajärjestelmien toimeenpanosta vastaavat valtio, kunnat, Kansaneläkelaitos sekä yksityiset toimijat. Kansaneläkelaitos on keskeinen sosiaaliturvan toimeenpanija, sillä Kelan maksamia toimeentuloturvaetuuksia on lähes sata. Kelan hoitama toimeentuloturvakokonaisuus vastaa noin neljännestä kaikesta sosiaaliturvasta.

Yksityiset vakuutuslaitokset hoitavat lakisääteistä ja pakollista sosiaaliturvaa. Näistä isoimmat järjestelmät ovat työeläke- ja tapaturmavakuutus. Kunta-alan eläkejärjestelmää hoitaa Kuntien eläkevakuutus ja valtion eläkejärjestelmää Valtiokonttori.

Kelan ohella työttömyysturvan toimeenpanoon osallistuvat työttömyyskassat, joita on 34 palkansaajakassaa ja kaksi yrittäjäkassaa. Työttömyyskassojen maksamia etuuksia ovat työttömille maksettava ansiopäiväraha, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ajalta maksettava koulutustuki, työttömien omaehtoisen opiskelun ajalta maksettava koulutuspäiväraha ja vuorotteluvapaalla oleville myönnettävä vuorottelukorvaus.

Sosiaaliturvan toimeenpanijana toimii myös koulutusrahasto, joka on työmarkkinaosapuolten hallinnoima rahasto. Sen tehtävänä on edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tu-

kea ammatilliseen koulutukseen ja kehittämiseen. Rahaston tehtävänä on lisäksi tiedottaa etuuksista, antaa neuvontapalvelua ja tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Rahaston etuuksia ovat palkansaajille ja yrittäjille maksettava aikuiskoulutustuki sekä ammatillisen näyttötutkinnon suorittaneille maksettava ammattitutkintostipendi.

Ammattitutkintostipendin, aikuiskoulutustuen ansio-osan sekä Koulutusrahaston hallintokulujen rahoituksesta vastaa Työttömyysvakuutusrahasto, jonka toiminta rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksutuloilla. Aikuiskoulutustuen perusosa rahoitetaan valtion määrärahalla, jonka sosiaali- ja terveysministeriö suorittaa rahastolle. Valtiokonttori vastaa valtion palveluksessa olevien henkilöiden ammattitutkintostipendin rahoituksesta.

Kunnat järjestävät kansalaisten peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. Kunta voi tuottaa järjestämisvastuullaan olevat sosiaali- ja terveystalvet monin eri tavoin, kuten kunnan omana tuotantona, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla palvelut muilta palveluntuottajilta tai myöntämällä kuntalaiselle palveluseteli, jolla kuntalainen voi itse hankkia palvelun erilaisten palveluntuottajien valikoimasta. Palveluja voidaan tarjota asiakkaalle monin tavoin, kuten kotiin tuotuna palveluina, tai erilaisina avopalveluina asiakaspalveluyksikössä, perhehoitona tai laitoshoidona.

Sosiaaliturvaetuuksia koskevat päätökset ovat aina kirjallisia ja niihin liittyy ohjeet siitä, miten päätökseen voi hakea oikaisua tai muutosta. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus tehdä ensin oikaisuvaatimus sosiaaliturvaa koskevasta päätöksestä päätöksen antaneelle viranomaiselle. Mikäli oikaisuvaatimusta ei hyväksytä, päätöksen tehnyt viranomainen toimittaa valituksen suoraan asiaa käsittelevälle muutoksenhakuviranomaiselle.

Sosiaaliturvajärjestelmässä on pääosin kaksiportainen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä asteena toimii muutoksenhakulautakunta (sosiaaliturvan-, työttömyysturvan-, opintotuen-, työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnat). Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen vakuutusoihteuteen, joka ylimpänä valitusasteena ratkaisee mainitut sosiaaliturva-asiat lukuun ottamatta tapaturma- ja sotilastapaturmakorvauksia koskevia asioita. Viime mainituista asioista voi valittaa korkeimpaan oikeuteen. Kuntien antamiin päätöksiin liittyy myös oikaisumenettely, mutta valitustie poikkeaa sosiaaliturvan muutoksenhausta. Kuntien päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin, joiden päätöksistä on mahdollisuus edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuuluminen

Henkilö, joka käyttää vapaata liikkumisoikeuttaan EU:ssa, kuuluu yhden valtion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kerrallaan. Henkilö on tällöin vakuutettu ja velvollinen maksamaan sosiaaliturvamaksuja vain yhdessä valtiossa ja hänen oikeutensa turvataan tämän sosiaaliturvajärjestelmän mukaisesti.

Seuraavien henkilöryhmien oikeudet sosiaaliturvaan määräytyvät asetuksen 1408/71 mukaan heidän liikkuaan EU-jäsenmaissa:

- palkatut työntekijät ja yrittäjät, jotka on vakuutettu tai jotka ovat olleet aikaisemmin vakuutettuja jonkin EU-jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti
- eläkkeensaajat
- opiskelijat

- kansalaisuudettomat henkilöt ja pakolaiset, jotka asuvat jäsenvaltion alueella · jäsenvaltiossa laillisesti asuvat EU:n ulkopuolisten (kolmansien) valtioiden kansalaiset, jotka on vakuutettu jossain EU-jäsenvaltiossa
- edellä mainittujen perheenjäsenet.

Pääperiaatteena on, että henkilö on vakuutettu siinä valtiossa, jossa hän työskentelee riippumatta siitä missä valtiossa hän asuu. Sosiaaliturva-asetuksen mukaan työntekijällä ja yrittäjällä sekä tietyin edellytyksin näiden perheenjäsenillä on oikeus työskentelymaassaan samaan sosiaaliturvaan ja sosiaaliturvaetuuksiin kuin muilla siinä valtiossa asuvilla maan omilla kansalaisilla. Tästä työskentelyvaltion periaatteesta on poikkeuksia, joista merkittävin koskee ns. lähetettyjä työntekijöitä. Lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan lähettäjävaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä. Esimerkiksi toisesta jäsenvaltiosta Suomeen lähetetyt työntekijät (kuten vuokratyövoima) säilyvät yleensä lähtövaltionsa sosiaaliturvan piirissä.

Eläkkeensaajalla on oikeus asua myös muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa hän on työskennellyt. Eläke voidaan maksaa tällöin asuinvaltioon. Eläkkeensaaja saa terveydenhuollon asuinmaassaan, mutta eläkettä maksava valtio korvaa hoitokustannukset uudelle asuinvaltiolle.

Opiskelijan sosiaaliturva säilyy pääsääntöisesti opiskelujen ajan opiskelijan kotimaassa. EU:n alueelta tulevilla opiskelijoilla, kuten muillakin tilapäisesti toisessa maassa oleskelevilla, on kuitenkin oikeus lääketieteellisistä syistä välttämättömään sairaanhoitoon oleskelumaassaan.

Asetuksen 1408/71 mukainen oikeus sosiaaliturvaan koskee Suomessa seuraavia etuuksia: eläkkeet, sairaanhoito, sairausvakuutus, kuntoutus, vammaisetuudet, työttömyysturva, tapaturma- ja ammattitautivakuutus sekä perhe-etuudet. Ansaitut etuudet eksportoidaan eli maksetaan toiseen jäsenvaltioon yleensä myös silloin, jos etuuden saaja muuttaa etuutta maksavasta valtiosta.

Suomessa työskentelevän työntekijän tai yrittäjän perheenjäsenet ovat oikeutettuja sairaanhoitoon ja perhe-etuuksiin täällä riippumatta siitä ovatko he työntekijän tai yrittäjän mukana Suomessa vai asuvatko he muussa jäsenvaltiossa.

EY:n sosiaaliturva-asetuksen mukaan lähtökohtana on, että henkilön sosiaaliturvaoikeudet määräytyvät työskentelymaan lainsäädännön mukaan. Tämä on pääperiaatteena myös Suomen solmimissa kahdenvälisissä sosiaaliturvasopimuksissa. Mikäli EY-asetus tai sosiaaliturvasopimukset eivät koske jotakin etuutta tai henkilöryhmää, henkilön oikeudet määräytyvät kansallisen lainsäädännön perusteella.

Suomessa kansallinen lainsäädäntö perustuu asumiseen. Kelan toimeenpannessa kansallista lainsäädäntöä asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat lapsilisä, äitiysavustus, vammaisetuudet, kansaneläke, yleinen perhe-eläke ja eläkkeen saajan asumistuki. Välillisesti asumisperusteinen sosiaaliturva koskee äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa, erityishoitorahaa, sairaanhoidokorvauksia, Kelan toimeenpanemaa kuntoutusta ja kuntoutusrahaa sekä työttömyyspäivärahaa, työmarkkinatukea, koulutuspäivärahaa ja aikuiskoulutustukea.

Suomessa asuva henkilö kuuluu lähtökohtaisesti asumisperusteisten etuuksien piiriin, jos hänen ulkomailla oleskelunsa arvioidaan kestävän enintään vuoden. Mikäli ulkomailla oleskelu kestää vuotta kauemmin, eräät ryhmät kuten esim. päätoimiset opiskelijat voivat hakea edelleen kuulumista Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Lapsiperheiden sosiaaliturva

Yhteiskunta tukee lapsiperheitä sekä rahallisesti että palveluin. Lasten päivähoidon on osa yhteiskunnan lapsiperheille tarjoamaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuki- ja palvelujärjestelmää. Kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on vanhempainvapaan jälkeen oikeus kunnan järjestämään päivähoidon. Lapsen oikeus päivähoidon merkitsee perheille oikeutta saada lapselleen hoitopaikka, mutta samalla se takaa lapselle oikeuden päivähoidossa annettavaan varhaiskasvatukseen. Kunnallisen päivähoidon vaihtoehtona vanhemmat voivat valita lapsen hoidon järjestämiseksi yksityisen hoidon tuen tai alle 3-vuotiaalle lapselle kotihoidon tuen. Lasten päivähoitosta peritään kunnan päättämä perheen tulojen ja perheen koon mukaan määräytyvä kuukausimaksu, jonka määrä voi olla kuitenkin enintään 233 €/kk (2008).

Lapsiperheille aiheutuvia kustannuksia tasataan mm. maksamalla äitiysavustusta, vanhempainpäivärahoja, lastenhoidon tukea, lapsilisää, lapsen eläkettä, elatustukea ja sosiaalivakuutusetuksiin liittyviä lapsikorotuksia (esim. työttömyysturvassa työttömyysetuuteen maksetaan lapsikorotusta).

Työsopimuslaissa säädetään pienten lasten vanhempien oikeuksista perhevapaisiin ja sairausvakuutuslakiin on sisällytetty säännökset perhevapaan ajalta maksettavista etuuksista. Äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta lasta hoitavan vanhemman toimeentulo turvataan maksamalla päivärahaa vanhemman työtulojen perusteella. Päiväraha lasketaan verotuksessa viimeksi todettujen tulojen perusteella, joten vuoden 2009 päivärahoja määriteltäessä käytetään palkkakertoimella tarkistettuja vuoden 2007 tuloja. Jos tulot ovat nousseet tästä vähintään 20 %, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa voi hakea niiden perusteella esittämällä päivärahakautta edeltävän kuuden kuukauden palkkatodistuksen. Päivärahojen suuruutta laskettaessa henkilön työtuloista vähennetään hänen maksamiaan työntekijämaksuja (työttömyys- ja työeläkevakuutusmaksuja) vastaava osuus. Vähennys on 4,5 %:a vuonna 2009. Yrittäjän päiväraha määräytyy hänen eläkevakuutuksen mukaisen työtulon perusteella.

Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan suurus määritellään päivärahan perusteena olevien ansiotulojen perusteella seuraavasti:

- Äitiysraha 56 ensimmäiseltä päivältä 90 % tuloista 49 003 euron vuosituloihin saakka ja sen ylittävältä osalta 32,5 %.
- Äitiysraha seuraavilta 49 päivältä 70 % tuloista 31 850 euron vuosituloihin asti, sen ylittävältä osalta 40 % 49 003 euron tuloihin saakka ja sen ylittävästä tulon osasta 25 %.
- Äidin vanhempainraha, isän vanhempainraha ja isäkuukauden isyysraha ovat 30 ensimmäisen päivän ajan 75 % tuloista 49 003 euron vuosituloihin saakka ja sen ylittävältä osalta 32,5 %.
- Muulta vanhempainvapaan ajalta vanhempainraha on 70 % tuloista 31 850 euron vuosituloihin asti, sen ylittävältä osalta 40 % 49 003 euron tuloihin saakka ja sen ylittävästä tulon osasta 25 %.

Äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainrahan määrä on kuitenkin aina vähintään 22,04 €/päivä (2009). Päiväraha maksetaan vähimmäismääräisenä, jos äiti tai isä on ansiotyössä tai opiskelee äitiys- tai vanhempainvapaan aikana. Erityisäitiysraha ja ottovanhempien vanhempainraha ovat samalla tavoin tuloihin suhteutettuja. Etuuksia haetaan Kelasta.

Jos vanhempainrahakautta edeltää sairaus, työttömyys tms., vanhempainraha maksetaan edeltävän etuuden perusteella. Jos seuraava lapsi syntyy ennen kuin edellinen on täyttänyt kolme vuotta, maksetaan päiväraha edellisen lapsen päivärahan työtulon perusteella (työtulo korotettuna indeksillä).

Vanhempainetuuksien kesto:

- Äitiysrahakausi on 105 arkipäivää.
- Vanhempainrahakausi 158 arkipäivää yhdestä lapsesta ja jokaisesta seuraavasta lapsesta 60 arkipäivää lisää.
- Isyysrahakausi on 1-18 arkipäivää.
- Isäkuukaudeksi kutsutaan ajanjaksoa, kun isä käyttää vanhempainpäivärahakaudesta vähintään 12 viimeistä arkipäivää ja saa sen vuoksi ylimääräisen 1-12 arkipäivän isyysvapaan. Isäkuukauden voi pitää joustavasti puolen vuoden (180 päivän) sisällä vanhempainrahakauden päättymisestä. Isäkuukauden ehto on, että toinen vanhemmista jää kotiin hoitamaan lasta kotihoidontuella myöhennyksen ajaksi.
- Ottovanhempien vanhempainraha-oikeus on enintään 200 arkipäivää alle 7-vuotiaana otetusta lapsesta
- Erityishoitorahaa maksetaan vanhemmalle, joka osallistuu sairaan lapsensa hoitoon, kuntoutukseen tai sopeutumisvalmennus- ja kuntoutuskurssille. Erityishoitoraha on saman suuruinen kuin vanhemman oma sairauspäiväraha olisi.

Alle kouluikäisten lasten hoitojärjestelyjä tuetaan lasten kotihoidon tuella, yksityisen hoidon tuella ja osittaisella hoitorahalla. Lasten kotihoidon tukeen on oikeus perheellä, jonka alle 3-vuotias lapsen hoito on järjestetty muualla kuin kunnallisessa päivähoitossa. Tuki muodostuu hoitorahasta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä. Hoitorahan määrä on noin 314 €/kk ja sitä maksetaan yhdestä alle 3 -vuotiaasta lapsesta. Muista alle 3 -vuotiaista lapsista maksetaan lisäksi 94,09 €/kk ja muista alle oppivelvollisuusikäisistä lapsista/sisaruksista 60,46 €/kk. Lisäksi lapsiperhe voi saada hoitolisää yhdestä lapsesta. Hoitolisä määräytyy perheen bruttotulojen perusteella ja sen enimmäismäärä on noin 168 €/kk. Hoitolisää ei makseta esim. kaksihenkisessä perheessä tulojen ylittäessä n. 2 600 euroa kuukaudessa taikka 3 henkisessä perheessä tulojen ylittäessä n. 3 200 euroa. Kotihoidon tuen määrää voivat lisätä erisuuruiset kuntalisät. Yksityisen hoidon tukea maksetaan alle kouluikäisen lapsen hoidon järjestämisestä vanhempien osoittamalle päivähoitajan tuottajalle. Lisäksi osittaista hoitorahaa (70 €/kk) voidaan maksaa alle 3-vuotiaan lapsen taikka eka- ja tokaluokkalaisten lasten työ- tai virkasuhteessa olevalle, lapsen hoidon vuoksi työaikaansa lyhentävälle vanhemmalle, jonka keskimääräinen viikoittainen työaika on enintään 30 tuntia. Lisäksi osittaista hoitorahaa voidaan maksaa pidentetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien lasten vanhemmille ja oppivelvollisena esiopetukseen osallistuvan lapsen vanhemmille.

Jokaisesta alle 17 -vuotiaasta lapsesta maksetaan lapsilisää. Lapsilisän tarkoituksena on kattaa osittain lapsesta aiheutuvat menot. Lapsilisä on porrastettu lasten mukaan niin, että perheen ensimmäisestä lapsesta se on pienin. Korkeinta lapsilisää maksetaan viidennestä ja jokaisesta sitä seuraavasta lapsesta. Lapsilisä on lasta kohti 100,00 - 182,00 euroa/kk, yksinhuoltajalle maksetaan lisäksi jokaisesta lapsesta lapsilisän korotusta 46,60 euroa/kk. Sitä maksetaan alle 17-vuotiaista lapsista.

Opiskelijoiden toimeentuloturva

Perusopinnot

Opiskeluajainen toimeentulo turvataan opintotukijärjestelmällä. Opintotuki on tarveharkintainen, opintomenestyksestä riippuvainen ja veronalainen tuki, jonka tarkoituksena on turvata opiskelun aikainen perustoimeentulo. Opintotukeen kuuluvat opintoraha, asumislisä ja valtion opintolainatakaus sekä korkeakouluopiskelijoiden ateriatuki.

Opintotukea voidaan myöntää Suomessa tapahtuvan opiskelun lisäksi myös tietyissä tilanteissa ulkomailla tapahtuvaan opiskeluun. Opintotukea voi saada oppilaitokseen hyväksytty päätoiminen opiskelija, joka edistyy opinnoissa ja on taloudellisen tuen varassa. Opintotukea myönnetään vain oppivelvollisuuden jälkeisiin opintoihin. Tuen kesto riippuu suoritettavan tutkinnon laajuudesta. Korkeakouluopintoihin opintotukea voi saada enintään 70 kuukautta. Yliopisto-opiskelija voi saada yhtä ylempää korkeakoulututkintoa varten 55 kuukautta tukea.

Opintorahan suuruus määräytyy opiskelijan iän, asumis- ja perhesuhteiden, oppilaitoksen sekä taloudellisen tilanteen perusteella. Opintotukeen vaikuttavat opiskelijan omat tulot ja eräissä tapauksissa vanhempien tulot. Opintorahan on enimmillään 298 €/kk. Opiskelijan tulot voivat vaikuttaa eri tavoin opintotukeen. Jokaiselle opiskelijalle lasketaan vapaa tulo, eli vuosituloraja, kalenterivuoden aikaisten tukikuukausien ja tuettomien kuukausien lukumäärän perusteella. Vapaa tulo lasketaan siten, että jokaista tukikuukautta kohden tuloa voi olla 660 euroa ja jokaista tuetonta kuukautta kohden 1 970 euroa. Opiskelija voi saada vapaan tulonsa milloin vain kalenterivuoden aikana. Jos tulot ovat yhtä suuret tai pienemmät kuin vapaan tulon määrä, tulot eivät vaikuta opintorahaan tai asumislisään.

Asumislisän piirissä ovat kaikki vuokra-, asumisoikeus- tai osaomistusasunnoissa asuvat opiskelijat. Asumislisä on tarveharkintainen ja sen määrä on enintään 80 prosenttia hyväksyttävistä asumismenoista. Asumismenoja ei hyväksytä 252 euroa ylittävältä osalta, joten suurin maksettava asumislisä on noin 202 €/kk.

Omaehtoinen aikuiskoulutus

Työssä olevien palkansaajien ja yrittäjien omaehtoista koulutusta tuetaan aikuiskoulutustuella ja siihen liittyvällä opintolainan valtiontakauksella. Aikuiskoulutustuen myöntäminen edellyttää opintovapaata ansiotyöstä sekä ansionmenetystä koulutusajalta. Oikeus aikuiskoulutustukseen perustuu ansaintaperiaatteeseen. Jokainen työkuukausi kartuttaa käytettävissä olevaa tukiaikaa. Aikuiskoulutustukea voi saada henkilö, jolla on vähintään 5 vuoden työura. Työuraan lasketaan mukaan perhevapaat, varusmies- ja siviilipalvelu sekä aika, jona henkilö on saanut työkyvyttömyyseläkettä, kuntoutustukea tai tapaturmaeläkettä.

Aikuiskoulutustuki muodostuu perusosasta ja ansio-osasta. Perusosa on 500 euroa kuukaudessa ja ansio-osan suuruus riippuu saajan tuloista. Tuen saamiseksi on oltava palkattomalla opintovapaalla vähintään kaksi kuukautta. Ennen opintovapaan alkamista on työsuhteen saamaan työnantajaan pitänyt kestää vähintään yhden vuoden.

Tuen kestoajaksi voi enimmillään olla 18-19 kuukautta. Kesto määräytyy työhistorian pituuden perusteella niin, että yksi täysi työssäolokuukausi kartuttaa tukiaikaa 0,8 päivää. Esimerkiksi 15 työvuotta oikeuttaa 144 päivää kestäväan tukiaikaan. Lisäksi tuen hakija voi käyttää etukä-

teen laskennallista tukiaikaa 60 vuoden ikään asti. Tällöin työssäoloaikaa on pitänyt kertyä tukikauden alkuun mennessä vähintään 10 vuotta, mihin ei lasketa mukaan yllämainittuja ns. rinnasteisia aikoja, esimerkiksi perhevapaita. Jos työura päättyy ennen 60 ikävuotta, etukäteen käytetty tukiaika peritään osittain takaisin vanhuuseläkkeen alkaessa.

Tukea voi hakea, kun hakija on hyväksytty suorittamaan tutkintoa tai erillistä opintokokonaisuutta, joka kestää vähintään kaksi kuukautta. Koulutuksen järjestäjän pitää olla julkisen valvonnan alainen oppilaitos ja järjestäjällä on oltava opetusministeriön antama opetuksen järjestämislupa.

Työttömyydenaikainen sosiaaliturva

Työttömien toimeentulo turvataan työttömyysaikana työttömyyspäivärahalla ja työmarkkina-tuella. Työttömyysturvakokonaisuuteen kuuluvat myös työttömän koulutusaikaisen toimeentulon turvaamiseksi maksettavat etuudet: työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen osallistuvalla maksettava koulutustuki ja omaehtoiseen koulutukseen osallistuvalla maksettava koulutuspäiväraha. Muita työttömyysturvajärjestelmän tukimuotoja ovat vuorottelukorvaus ja työvoimapolitiittiset koulutusajan etuudet.

Toiseen EU/ETA-maahan tai Sveitsiin työnhakuun muuttavalle voidaan maksaa työttömyysturvaetuuksia kolmen kuukauden ajan. Työttömyyspäivärahaa ulkomailla maksavat työnhakumaahan viranomaiset, mutta saman määräisenä ja samoilla ehdoilla kuin mitä työnhakijalle maksettaisiin Suomessa. Työmarkkinatukea ei makseta ulkomaille.

Työttömyysturvan maksaminen EU-maista työtä hakevalle edellyttää, että henkilö on ennen lähtöä ollut vähintään neljän viikon ajan työttömänä työnhakijana Suomessa (työvoimatoimiston luvalla myös lyhyemmän ajan) ja henkilö ilmoittautuu seitsemän päivän kuluessa työnhakijaksi sen maan työvoimaviranomaiselle, josta hakee työtä. Ennen ulkomaille lähtöä henkilön on oltava yhteydessä työvoimatoimistoon, jossa tutkitaan ulkomaan työnhakuun liittyvien edellytysten täyttyminen. Edellytysten täytyessä Kela tai työttömyyskassa antaa lomakkeen (E303), jolla rekisteröidytään työnhakijaksi toisessa maassa. Työttömyysturvan maksamista Suomessa jatketaan keskeytyksettä Suomeen paluun jälkeen, jos paluu tapahtuu kolmen kuukauden kuluessa.

Työttömyyspäiväraha (perus- ja ansiopäiväraha)

Työttömyyspäiväraha maksetaan joko ansiopäivärahana tai peruspäivärahana. Työttömyyspäivärahaa maksetaan 17 – 64 –vuotiaalle vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle; siten sen saaminen edellyttää työssäoloehdon täyttämistä. Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömäksi jouduttuaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa yhteensä seitsemän työpäivää.

Peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yhtäläisin edellytyksin, mutta ansiopäiväraha edellyttää lisäksi työttömyyskassan jäsenyyttä. Työssäoloehto täyttyy henkilöllä, joka on ollut 43 viikkoa työssä työttömyyttä edeltäneiden 28 kuukauden aikana. Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 48 edellisen kuukauden aikana työskennellyt yhteensä 24 kuukautta yrittäjänä siten, että yrittäjätoiminta on laajuudeltaan ollut olennaista. Ansiopäiväraha maksetaan työttömälle työnhakijalle, joka on ollut ennen työttömyyden alkamista työttömyyskassan jäsenenä vähintään 10 kuukautta ja on täyttänyt edellä mainitun palkansaajan työssäoloehdon

ollessaan kassan jäsenenä. Yrittäjän edellytetään toimineen 24 kuukautta yrittäjänä, yrittäjän työttömyyskassan jäsenenä.

Työttömyyspäivärahan kesto

Päivärahaa maksetaan viideltä arkipäivältä viikossa ja enintään 500 arkipäivää poikkeuksena ovat kuitenkin ikääntyneille maksettavat lisäpäivät.

Kun ennen vuotta 1950 syntynyt työtön työnhakija täyttää 57 vuotta ennen kuin hänelle on maksettu palkansaajan työttömyyspäivärahaa 500 päivää, työttömyyspäivärahaa maksetaan joko sen kalenterikuukauden loppuun, jolloin hän täyttää 60 vuotta tai kunnes 500 päivää tulee täyteen (ns. lisäpäivät), jolloin hän voi hakea työttömyyseläkkeen. Jos hän ei kuitenkaan täytä työttömyyseläkkeen ehtoja, hän voi hakea Kelasta työmarkkinatukea. Kun vuonna 1950 tai sen jälkeen syntynyt työtön työnhakija täyttää 59 vuotta ennen kuin hänelle on maksettu palkansaajan työttömyyspäivärahaa 500 päivää, työttömyyspäivärahaa maksetaan sen kalenterikuukauden loppuun, jolloin hän täyttää 65 vuotta (ns. lisäpäivät). Lisäksi edellytetään, että hänellä on työssäoloaikaa 5 vuotta viimeisten 20 vuoden aikana. Työttömyyspäivärahan sijaan työtön voi hakea työeläkettä vuonna 2005 voimaan tulevien työeläkelakien mukaan aikaisintaan 62-vuotiaana. Lisäpäiväoikeutta ei ole henkilöllä, joka on 500 työttömyyspäivärahapäivän täytyessä ollut oikeutettu yrittäjän työttömyyspäivärahaan.

Työttömyyspäivärahan taso

Peruspäivärahan myöntää ja maksaa Kela. Sen suuruus on 25,63 €/päivä (2009). Ansiopäivärahan myöntää ja maksaa työttömyyskassa. Ansiopäiväraha muodostuu perusosasta ja ansiososasta. Perusosaan (25,63 €/päivä) lisätään henkilön tulojen perusteella määräytyvä ansio-osa. Ansio-osa on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Jos kuukausipalkka on suurempi kuin 2 306,70 €, ansio-osa on ylittävästä päiväpalkasta 20 prosenttia.

Ansiopäivärahan korotettua ansio-osaa maksetaan henkilölle, joka on hankkinut ennen työttömyyden alkamista vähintään 20 vuotta työssäoloaikaa, ollut viisi vuotta palkansaajakassan jäsenenä ja joka on irtisanottuna tuotannollista tai taloudellista syistä. Korotettua ansio-osaa voidaan maksaa enintään 150 päivältä.

Lisäksi muutosturvan piiriin kuuluva taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanottu voi saada korotettua (4,41 €/pvä) työttömyysturvaa, jos hänelle on laadittu työllistymisohjelma. Tämä työllistymisohjelmallisä koskee sekä Kelan että työttömyyskassojen maksamia työttömyysetuuksia. Työllistymisohjelmallisällä korotetaan etuutta yhteensä enintään 185 päivältä. Jos 500 päivän enimmäisaika täyttyy sitä ennen, työllistymisohjelmallisän maksaminen lakkaa. Työllistymisen ja muutosturvan toimintamallilla pyritään parantamaan työntekijöiden, työnantajien ja työvoimatoimistojen yhteistyömahdollisuuksia, jotta nopeutettaisiin irtisanottavien ja määräaikaisten työntekijöiden työllistymistä.

Päiväpalkka lasketaan vähentämällä kuukausipalkasta 4,5 prosenttia (työntekijän eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut) ja jakamalla kuukausipalkka 21,5:llä. Ansiopäiväraha lasketaan hakijan vakiintuneesta palkasta työttömyyttä välittömästi edeltäneiden kymmenen työssäolo-kuukauden ajalta. Palkkaan kuuluvaksi ei lasketa lomarahaa eikä työsuhteen päättyessä maksettavaa lomakorvausta. Jos työ on ollut epäsäännöllistä tai kausiluonteista, päiväraha lasketaan työttömyyttä edeltäneiden 12 kalenterikuukauden tulosta. Keskimääräinen kuukausitulo saadaan jakamalla vuositulo 12:lla.

Päivärahaan lisätään lapsikorotus, joka on yhdestä alle 18-vuotiaasta lapsesta 4,86 €, kahdesta yhteensä 7,13 € ja kolmesta tai useammasta yhteensä 9,19 €.

Soviteltu työttömyysetuus

Työttömyysetuus (työttömyyspäivärahat ja työmarkkinatuki) voidaan maksaa soviteltuna työnhakijalle, joka on ottanut vastaan enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön tai osa-aikatyön, jonka työaika on enintään 75 %:a alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Lyhennetyt työviikon ja lyhennetyt työpäivän tekijöiltä edellytetään, että viikoittainen työaika on enintään 75 prosenttia kokoaikatyön ajasta. Sovitellun päivärahan määrä lasketaan siten, että päivärahasta vähennetään 50 prosenttia palkasta tai muusta työtulosta kuukauden tai neljän viikon aikana (sovittelujakso).

Soviteltua työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa enintään 36 kuukaudelta. Tämän enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta, kun hakija täyttää työssäoloehdon ja saa uudelleen oikeuden soviteltuun työttömyyspäivärahaan. Enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta, kun hakija työskentelee yhdenjaksoisesti kuuden kuukauden ajan kokoaikatyössä tai täyttää työssäoloehdon. Jos sovitellulla päivärahalla oleva täyttää 57/59 vuotta ennen kuin 36 kk täytyy, enimmäismaksuaikaa ei sovelleta häneen.

Työmarkkinatuki

Työmarkkinatukea maksetaan työttömälle työnhakijalle, joka ei täytä työttömyysturvan työssäoloehtoita tai joka on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Oikeus etuuteen on Suomessa asuvalla 17 – 64 –vuotiaalla työttömällä työnhakijalla. Työmarkkinatukea maksetaan paitsi työnhaun myös työllistämistä edistävien toimien ajalta. Työmarkkinatuella pyritään edistämään työmarkkinoille hakeutuvan tai pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymisedellytyksiä aktiivisin toimenpitein (työvoimakoulutus, työelämävalmennus, ammatinvalinnanohjaus- ja kuntoutustoimenpiteet, kuntouttava työtoiminta).

Ammattikouluttamattomalle henkilölle maksetaan työmarkkinatukea vasta sen jälkeen, kun hän on työvoimatoimistoon ilmoittauduttuaan tai ilmoittautumista edeltävän kahden vuoden tarkastelujakson aikana on ollut yhteensä viisi kuukautta työssäoloehtoon luettavassa työssä, itsenäisenä yrittäjänä, työttömänä työnhakijana tai työvoimapolitiittisessa toimenpiteessä (odotusaika). Työmarkkinatukea ei makseta odotusajalta. Ilman ammattikoulutusta oleva 17–vuotias saa työmarkkinatukea vain työvoimakoulutuksen, työharjoittelun, työkoikeilun tai kuntoutuksen ajalta. Ammattikouluttamaton 18-24-vuotias henkilö on lisäksi oikeutettu työmarkkinatukeen edellä mainittujen toimenpiteiden välillä, jos hän ei ole kieltäytynyt tai eronnut työstä, koulutuksesta tai työvoimapolitiittisestä toimenpiteestä.

Työmarkkinatuki on tarveharkintainen etuus ja sen maksaa Kela. Täysimääräisenä työmarkkinatuki on peruspäivärahan tasoinen. Tarveharkinnassa otetaan huomioon henkilön omat tulot kokonaan ja hänen puolisonsa tulot osittain. Yksin asuvalla työttömällä työmarkkinatukea vähentävät pääoma- ja muut tulot, jotka ylittävät 253 €/kk. Täydestä työmarkkinatuesta vähennetään 75 % tulorajan ylittävistä tuloista. Puolison tuloista otetaan huomioon tulot, jotka ylittävät 536 €/kk. Kun tuloraja ylittyy, tuki pienenee siten, että täydestä työmarkkinatuesta vähennetään 50 prosenttia tulorajan ylittävistä tuloista. Käytännössä työmarkkinatuki alkaa pienentyä, jos pariskunnan yhteenlasketut tulot ylittävät 1 384 €/kk. Lapsettomalla pariskun-

nalla tuki lakkaa, kun puolison tulot ylittävät noin 2 460 €/kk. Tulorajoja korotetaan 106 eurolla jokaista huollettavaa lasta kohden.

Vanhempien taloudessa asuvalle, joka ei täytä työssäoloehtoja, tuki maksetaan alennettuna (50 %). Vanhempiensa taloudessa asuvalle henkilölle työmarkkinatuki on 50 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, joka hänelle muutoin voitaisiin maksaa. Työmarkkinatukea ei kuitenkaan alenneta, jos työnhakijan vanhempien tulot ovat enintään 1 781 €/kk. Tulorajaa nostetaan 106 € jokaisen vanhempien huollettavana olevan samassa taloudessa asuvan lapsen osalta. Jos vanhempien tulot ylittävät tulorajan, täysimääräisen työmarkkinatuen määrästä vähennetään 50 prosenttia tulorajan ylittävästä tulosta. Jos vanhempien tulot ylittävät tulorajan, mutta henkilö kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti häntä taloudellisesti tue, työmarkkinatuki maksetaan kuitenkin ilman vähennystä. Jos hakija saa jotakin muuta sosiaalietuutta, se pääsääntöisesti vähennetään täysimääräisestä työmarkkinatuesta.

Jos hakija saa jotakin muuta sosiaalietuutta, se pääsääntöisesti vähennetään täysimääräisestä työmarkkinatuesta.

Tarveharkintaa ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun työmarkkinatukea maksetaan

- 55 vuotta täyttäneelle, joka on täyttänyt työssäoloehdon, tai
- 180 ensimmäisen työttömyyspäivän ajalta perus- tai ansiopäivärahan enimmäisajan jatkoksi, tai
- työvoimakoulutuksen, työharjoitteluun tai vastaaviin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen ajalta.

Työttömyysturvan vastikkeellisuus

Työttömyysturvaa saadakseen työttömän henkilön on haettava aktiivisesti työtä ja koulutusta. Lisäksi hänen on tarvittaessa hakeuduttava ja osallistuttava työllistymistä edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. Työttömyysturvan maksamisen ehdoton edellytys on, että henkilö on ilmoittautunut työvoimatoimistoon kokoaikatyötä hakevaksi ja työnhaku on pidettävä voimassa koko työttömyyden ajan.

Työnhakija voi menettää oikeutensa työttömyysturvaan, mikäli työttömyyden katsotaan aiheutuvan henkilön omasta syystä. Työttömyysturvan sanktioilla tehostetaan sitä, ettei henkilö itse aiheuttaisi työttömyyttä tai sen pitkittymistä. Työttömyysturvajärjestelmässä sanktioina käytetään etuuden maksamisen keskeyttämistä määräajaksi tai työttömyysetuuden epäämistä toistaiseksi (työssäolovelvoitteen asettaminen). Karensin pituus voi olla 30, 60 tai 90 päivää.

Korvaukseton määräaika on 90 päivää työnhakijan erotessa ilman hyväksyttävää syytä yli 5 päivää kestävästä työstä taikka aiheuttaessaan omasta syystä tällaisesta työstä erottamisen. Työnhakijalle voidaan asettaa 60 päivän korvaukseton määräaika, mikäli hän on ollut työmarkkinoilla välittömästi ennen työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumistaan edeltävän 6 kk:n aikana ilman hyväksyttävää syytä vähemmän kuin 6 viikkoa. Vastaava seuraamus on jos työnhakija kieltäytyy ilman pätevää syytä työstä tai koulutuksesta taikka omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei työsopimusta synny. Sama on seuraamus, jos esimerkiksi henkilö kieltäytyy työnhakusuunnitelman tekemisestä, laiminlyö työnhakusuunnitelman toteuttamisen taikka kieltäytyy tai keskeyttää sovitusta työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Mikäli kysymys on enintään 5 päivää kestävästä työsuhteesta, korvauksettoman määräajan pituudeksi tulee 30 päivää.

Työnhakijalle voidaan asettaa myös työssäolovelvoite, jolloin oikeus työttömyysetuuteen edellyttää työskentelyä työssäoloehtoon oikeuttavassa työssä taikka osallistumista koulutukseen. Työssäolovelvoitteen pituus on 3 kuukautta, jos työnhakija kieltäytyy esimerkiksi toistuvasti vastaanottamasta työtä tai menemästä koulutukseen. Vastaavasti menetellään, jos muun vastaavan menettelyn perusteella voidaan päätellä, ettei työnhakija halua ottaa vastaan työtä, koulutusta taikka osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Työssäolovelvoite on 5 kuukauden pituinen, jos esimerkiksi työttömyyspäivärahan enimmäisajan ja 180 päivää työmarkkinatukea saanut taikka 500 päivää työmarkkinatukea saanut työnhakija kieltäytyy tai eroaa ilman pätevää syytä työstä tai työvoimapolitiittisestä koulutuksesta, kieltäytyy työkoekielusta, työelämävalmennuksesta tai työharjoittelusta taikka keskeyttää tai lopettaa omasta syystään em. toimenpiteen.

Ammatillista koulutusta vailla olevan 18-24 –vuotias työnhakija menettää oikeuden työttömyysetuuteen kieltäytyessä tai erotessa työstä tai työvoimaviranomaisen osoittamasta koulutuksesta taikka jättämällä hakeutumatta ammatilliseen opintotukeen oikeuttavaan koulutukseen. Oikeus etuuteen voi syntyä, kun henkilö täyttää 25 vuotta tai hankkii ammatillisen koulutuksen taikka on ollut työssäoloehtoon oikeuttavassa työssä, työharjoittelussa, työkoekielussa, tai työvoimapolitiittisessa

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet ja -tuet

Työvoimaviranomainen järjestää tai hankkii julkisena työvoimapalveluna työnvälityspalveluita, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muita ammatillisen kehittymisen palveluita sekä edistää työttömien työllistymistä työllistämistuen avulla. Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvat myös muut julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaiset tuet, avustukset ja etuudet.

Työnantaja voi saada palkkatukea työttömän henkilön palkkauskustannuksiin, jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille tai jos hän ei sijoitu koulutukseen. Tuen tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammattitaitoa, osaamista ja työmarkkina-asemaa sekä edistää pitkään työttömänä olleen pääsemistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen. Sitä voivat saada kunnat, yritykset ja muut yksityisen sektorin työnantajat, mm. yhdistykset, säätiöt ja kotitaloudet sekä sosiaaliset yritykset. Palkkatuella työllistetään ensisijassa pitkäaikaistyöttömiä, vajaakuntoisia, alle 25-vuotiaita ja työttömiä, joita uhkaa pitkäaikaistyöttömyys tai syrjäytyminen työmarkkinoilta. Palkkatuki muodostuu perustuesta ja lisäosasta.

Työllistymistä voidaan tukea myös starttirahalla, jonka tuella voidaan edistää uuden yritystoiminnan syntymistä ja työttömän työnhakijan omaehtoista työllistymistä. Starttirahalla turvataan yrittäjän toimeentulo sinä aikana, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän. Starttirahaa voi saada työtön työnhakija sekä mm. palkkatyöstä, opiskelusta tai kotityöstä kokoaikaiseksi yrittäjäksi siirtyvä. Ennen starttirahan myöntämistä työ- ja elinkeinotoimisto selvittää työttömän työnhakijan kanssa, että yrittäjäyys on hakijalle sopiva työllistymisvaihtoehto. Starttirahaa voi saada enintään 10 kuukauden ajan (n. 514-670 €/kk).

Työharjoittelun ja työelämävalmennuksen tarkoituksena on perehdyttää työelämään sekä edistää työhönsijoittumista ja palaamista työelämään sekä parantaa ammattitaitoa. Työharjoittelu on tarkoitettu alle 25-vuotiaille ammatillista koulutusta vaille oleville henkilöille, jotka kuu-

luvut työmarkkinatukijärjestelmän piiriin. Työelämävalmennus on vastaavasti tarkoitettu 25 vuotta täyttäneille tai ammatillisen koulutuksen saaneille henkilöille tai perus- tai ansiosidonnaisen päivärahan piiriin kuuluville. Työharjoittelusta ja työelämävalmennuksesta tehdään sopimus, jonka allekirjoittavat harjoitteluun tai valmennukseen osallistuva, työ- ja elinkeinotoimiston edustaja ja harjoittelun tai valmennuksen järjestäjä. Työharjoittelun ajalta maksetaan työmarkkinatukea sekä tietyin edellytyksin ylläpitokorvausta ja työelämävalmennuksen ajalta joko työmarkkinatukea ja ylläpitokorvausta tai työllistämistukea ja harkinnanvaraista ylläpitokorvausta.

Koulutustuki

Työttömyyspäivärahaan oikeutettu työnhakija voi saada koulutuksen ajalta koulutustukea. Koulutustuen saaminen edellyttää, että hakija on hyväksytty työvoimakoulutukseen, jonka työvoimaviranomainen on ostanut. Se on yleensä ammatillista koulutusta. Koulutustukea maksetaan perustukena tai ansiotukena sen mukaan, onko työtön henkilö työttömyyskassan jäsen. Lisäksi koulutukseen osallistuja voi saada ylläpitokorvausta. Perustuen maksaa Kela ja ansiotuen maksaa jäsenilleen työttömyyskassa. Koulutustuen ansiotukea ei voida maksaa, jos työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaika on täyttynyt ennen koulutuksen alkamista.

Koulutuspäiväraha

Koulutuspäivärahaa voi saada pitkään työelämässä ollut työtön, joka opiskelee päätoimisesti ja omaehtoisesti, niin että opiskelu edistää hänen ammatillisia valmiuksiaan. Koulutuspäivärahan saaminen edellyttää, että hakija on ilmoittautunut työ- ja elinkeinotoimistoon työttömäksi työnhakijaksi, ja saanut työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa vähintään kolme kuukautta (65 päivältä) edellisten 12 kuukauden aikana ja ollut palkkatyössä tai eläkevakuutettuna yrittäjänä vähintään 10 vuotta. Muutosturvan piirissä olevalta ei kuitenkaan edellytetä työttömyysaikaa. Koulutuspäiväraha on hakijan työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiotuen suhteutetun päivärahan suuruinen sen mukaan, mihin hakija olisi oikeutettu työttömänä ollessaan. Koulutuspäivärahaa voidaan maksaa enintään 500 päivältä. Koulutuspäivärahan ja työttömyyspäivärahan yhteenlaskettu enimmäismäärä on 565 päivää, muutosturvan piirissä olevalla kuitenkin enintään 500 päivää lisättyä ennen opintojen alkua maksettujen työttömyyspäivien määrällä.

Vuorotteluvapaa

Vuorotteluvapaan tarkoituksena on edistää työssä olevan jaksamista. Samalla se antaa työttömälle työnhakijalle mahdollisuuden saada määräaikaisen työn avulla työkokemusta. Työnantaja voi puolestaan saada uutta osaamista työyhteisöön. Työnantaja ja työntekijä sopivat yhteisesti työntekijän vuorotteluvapaasta. Vapaalle jäävän työntekijän tilalle (ei välttämättä samoihin tehtäviin) on palkattava työtön työnhakija.

Työntekijä voi käyttää vapaan haluamallaan tavalla. Vapaan vähimmäiskesto on 90 ja enimmäiskesto 359 kalenteripäivää.

Vuorottelijalla on oikeus vuorottelukorvaukseen vuorotteluvapaan ajalta. Oikeus vuorottelukorvaukseen jatkuu, vaikka sijaisen palvelussuhde päättyy ennen vuorotteluvapaan päättymistä.

Vuorottelukorvauksen suuruus on 70 % siitä työttömyyspäivärahasta, johon henkilöllä olisi oikeus työttömäksi jäädessään. Korvausta laskettaessa lapsikorotuksia ei oteta huomioon. Korvaus on 80 %, jos vuorottelijalla on vähintään 25 vuoden työhistoria ennen vuorotteluvapaan alkamista. Korvaus on veronalaista tuloa.

Vuorottelukorvauksen perusteena oleva työttömyyspäiväraha lasketaan poikkeuksellisesti vuorotteluvapaata edeltävän 52 viikon ajalta saatujen palkkatulojen perusteella.

Jos työntekijä on ollut vähintään 10 kuukautta työttömyyskassan jäsenenä välittömästi ennen vuorotteluvapaan alkamista, korvaus lasketaan ansiosidonnaisesta päivärahasta ja korvauksen maksaa työttömyyskassa. Muissa tapauksissa korvaus lasketaan peruspäivärahasta ja sen maksaa Kela.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on aktiivisen sosiaalipolitiikan keino, jonka tarkoituksena on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä ja edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja myöhin työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Toinen kuntouttavan työtoiminnan tavoite on parantaa toimintaan osallistuvan asiakkaan elämänhallintakykyä.

Kuntien on lain mukaan järjestettävä kuntouttavaa työtoimintaa niille pitkään työttöminä olleille saaville asiakkaille, jotka saavat työmarkkinatukea tai toimeentulotukea. Laki velvoittaa kunnat ja työvoimatoimistot järjestämään yhteistyössä kullekin asiakkaalle sopivan palvelukokonaisuuden.

Pitkäaikainen työttömyys on kuntouttavassa työtoiminnassa porrastettu iän mukaan. Alle 25-vuotiaat voivat saada tätä palvelua oltuaan työttöminä 8,5 - 12 kuukautta. Sen sijaan 25 vuotta täyttäneet työmarkkinatukea saavat työttömät tulevat palvelun piiriin 2 - 2,5 vuoden työttömyyden jälkeen.

Terveysteen liittyvä sosiaaliturva

Sairausvakuutuksen päivärahat

Sairauspäiväraha korvaa työkyvyttömyydestä aiheutuvaa ansionmenetystä. Päiväraha määräytyy saajan verotuksessa todettujen vuositulojen mukaan, joten vuoden 2009 sairauspäiväraha lasketaan palkkakertoimella tarkistetun vuoden 2007 työtulojen mukaan. Jos tulot ovat nousseet tästä yli 20 %, sairauspäivärahaa voi hakea niiden perusteella esittämällä palkkatodistuksen päivärahakautta edeltäneeltä kuudelta kuukaudelta.

Sairauspäivärahaan aletaan maksaa vasta, kun sairaus on kestänyt omavastuuajan eli sairastumispäivän lisäksi yhdeksän arkipäivää. Omavastuu aika on vain sairastumispäivän pituinen, jos henkilö sairastuu uudestaan samasta syystä ennen kuin on kulunut 30 päivää edellisestä sairauspäivärahajaksosta. Yrittäjän omavastuu aika on sairastumispäivän lisäksi 3 arkipäivää.

Päiväraha myönnetään kerralla yleensä enintään 60 päivän ajaksi ja yhteensä enintään 300 arkipäiväksi. Tämän enimmäisajan päivärahaa saanut henkilö ei voi saada saman sairauden vuoksi päivärahaa uudelleen ennen kuin hän on ollut vuoden työkykyisenä. Uuden sairauden

vuoksi päivärahaa maksetaan kuitenkin normaalisti, ellei uusi sairaus liity edelliseen. Jos sairaus jatkuu yli 300 päivän, henkilö voi hakea työkyvyttömyyseläkettä.

Sairauspäiväraha on päivää kohti 70 % työtuloista 1 223 – 31 850 € vuosituloihin saakka (vuonna 2009). Tämän ylittävistä tulonosasta maksetaan sairauspäivärahaa 49 003 € saakka 40 % ja sen ylittävistä tulon osasta 25 %. Päivärahojen suuruutta laskettaessa henkilön työtuloista vähennetään hänen maksamiaan työntekijämaksuja (työttömyys- ja työeläkevakuutusmaksuja) vastaava osuus. Vähennys on 4,5 prosenttia. Tuloton tai alle 1 223€ ansaitseva henkilö saa sairauspäivärahaa, jos sairaus kestää yli 55 arkipäivää. Päivärahan suuruus on silloin vähintään 22,04 €.

Osasairauspäivärahaa maksetaan vähintään 60 päivää sairauslomalla olleelle työntekijälle tai yrittäjälle, jos hän palaa työhön osa-aikaisesti. Osasairauspäivärahaa maksetaan 12-72 päivältä lääkärintodistuksen perusteella. Lisäksi tarvitaan työntajan kanssa tehty sopimus, josta käy ilmi, että työaika ja palkka vähentyvät 40-60 prosenttia. Osasairauspäivärahan määrä on puolet sairauspäivärahasta.

Erytishoitorahaa maksetaan vanhemmalle, joka osallistuu sairaan lapsensa hoitoon, kuntoutukseen tai sopeutumisvalmennus- ja kuntoutuskurssille. Hoitoon ja kuntoutukseen osallistumisen tarpeen määrittelee lasta hoitava lääkäri. Erytishoitoraha on saman suuruinen kuin vanhemman oma sairauspäiväraha olisi. Sitä sairaala- ja poliklinikkahoidon sekä kuntoutuskurssien ajalta yleensä enintään 60 arkipäivältä ja kotihoidon ajalta yleensä enintään 60 arkipäivältä. Vanhemmalla on oikeus jäädä erityishoitorahan maksamisajaksi työstä palkattomalle vapaalle.

Kuntoutusetuudet

Kuntoutuja voi saada Kelan maksamaa kuntoutusrahaa, ylimääräisten kustannusten korvaamiseen tarkoitettua ylläpitokorvausta tai kuntoutuksen jälkeisen työllistymisen tueksi harkinnanvaraiat kuntoutusavustusta.

Ammatillisen kuntoutuksen ajalta kuntoutusraha on 75 prosenttia tuloista. Se maksetaan kuntoutuksen ajalta henkilölle, joka ei kuntoutuksen vuoksi pysty tekemään työtä. Tarvittaessa kuntoutusrahaa maksetaan myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen väliajalta. Kuntoutusrahaan liittyy yleensä omavastuu-aika, jolta sitä ei makseta. Omavastuuajan pituus vaihtelee.

Vajaakuntoisella tai vammaisella 16-19-vuotiaalla nuorella on oikeus kuntoutusrahaan, jos hänen työkykynsä tai mahdollisuutensa valita ammatti on sairauden tai vamman vuoksi heikentynyt niin, että hän tarvitsee tehostettua työkyvyn arviointia ja kuntoutusta. Kuntoutusrahan saaminen edellyttää, että nuorelle on laadittu henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutussuunnitelma yhteistyössä esimerkiksi kotikunnan terveystieteiden kanssa. Kuntoutusrahan tarkoituksena on varmistaa nuoren ammatillinen kuntoutus sekä tukea hänen opiskeluaan ja työllistymistään.

Terveydenhuolto

Suomessa terveystieteiden lakisääteinen järjestämisvastuu on kunnilla. Terveydenhuollon järjestämisestä säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa. Kansanterveystyöhön kuuluvana velvollisuutena kunnan on järjestettävä asukkaitensa terveydenhuolto. Perus-

terveydenhuollon lisäksi kunnan on huolehdittava, että kunnan asukkaat saavat tarpeellisen erikoissairaanhoidon.

Terveyspalvelut kunta voi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta säädetyn lain perusteella järjestää itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemalla jäsenenä toimintaa harjoittavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelut. Kunnalla on mahdollisuus järjestää palvelut antamalla palvelujen käyttämällä palvelusetelin.

Julkisessa terveydenhuollossa annettavasta hoidosta merkittävä osa on kiireellistä hoitoa, johon esimerkiksi onnettomuustapauksissa pääsee välittömästi ja vakavissa sairauksissa mahdollisimman pian. Myös kiireettömään hoitoon on päästävä tietystä määräajassa. Terveyskeskukseen on saatava arkisin terveyskeskuksen aukioloaikana välittömästi puhelinyhteys tai sinne on voitava mennä käymään. Potilaan hoidon tarve voidaan arvioida usein jo puhelimesa, ja sen voi tehdä muukin terveydenhuollon ammattihenkilö kuin lääkäri. Jos hoidon tarpeen arviointi vaatii terveyskeskuksessa käyntiä, sinne on saatava aika kolmen arkipäivän kuluessa yhteydenotosta. Terveyskeskuksessa hoito aloitetaan tavallisesti jo ensimmäisellä käyntikerhällä. Jos näin ei voida tehdä, hoitoon on päästävä viimeistään kolmessa kuukaudessa. Jos terveyskeskuksessa annetaan erikoissairaanhoidoa, siihen on päästävä viimeistään kuudessa kuukaudessa.

Sairaalaan pääsy edellyttää lääkärin lähetettä. Sairaalassa hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmessa viikossa lähetteen saapumisesta sinne. Arvio voidaan tehdä joko lähetteen perusteella tai kutsumalla potilas tutkimuksiin sairaalaan. Jos tutkimuksissa todetaan, että potilas tarvitsee sairaalahoitoa, se on aloitettava viimeistään kuudessa kuukaudessa hoidon tarpeen arvioinnista.

Jos oma terveyskeskus tai sairaala ei pysty hoitamaan potilasta määräajassa, sen on järjestettävä potilaalle mahdollisuus päästä hoitoon muualle, joko toiseen sairaanhoitopiiriin tai yksityissektorille. Potilaalle ei aiheudu tästä ylimääräisiä kuluja. Potilaalla on oikeus myös kieltäytyä hoidosta.

Kunnan vastuulle kuuluvista perusterveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon palveluista voidaan periä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen enimmäismaksun, mikäli palvelua ei ole säädetty maksuttomaksi. Kunnallisissa asiakasmaksuissa on perhekohtainen 590 euron suuruinen maksukatto. Perhekohtaisessa maksukatossa toisen laillisen huoltajan maksukattoon lasketaan alle 18-vuotiaille lapsille määrätty asiakasmaksut.

Kunnallisen terveydenhuollon tarjoamia palveluja täydentää julkinen sairausvakuutus, josta korvataan osa yksityisen terveydenhuoltopalvelujen käyttämisestä vakuutetulle aiheutuvista kustannuksista, avohoidon lääkekustannuksista sekä matkakustannuksista.

Kuntoutus

Kuntoutuksen tavoitteena on ihmisen toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen. Kuntoutukseen kuuluu neuvonta, kuntoutustutkimus, erilaiset terapiat, kuntoutuslaitosjaksot, sopeutumisvalmennus, kuntoutusohjaus ja apuvälinepalvelut. Kuntoutukseen osallistuvalla laaditaan kuntoutussuunnitelma yhdessä kuntoutujan ja hänen omaistensa kanssa. Kuntoutuspalvelut ovat pääosin maksuttomia.

Kuntoutusetuusjärjestelmä on sekä rakenteellisesti että organisatorisesti hajautettu. Kuntoutuksen järjestämisvastuu on jakautunut useille tahoille, sillä kuntoutusta järjestävät sosiaali- ja terveydenhuolto, sosiaalivakuutus (esim. Kela ja työeläkejärjestelmä) ja työhallinto. Kunnat järjestävät lääkinällistä kuntoutusta kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa säädetyn mukaisesti. Kela on merkittävä vaikeavammaisten lääkinällisen kuntoutuksen järjestäjä. Ammatillista kuntoutusta järjestävät useat tahot mm. Kela, työeläkelaitokset ja työhallinto.

Kelan järjestämä kuntoutus käsittää vaikeavammaisten lääkinällisen kuntoutuksen, vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen ja harkinnanvaraisen kuntoutuksen. Vajaakuntoisella on oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos todettu sairaus, vika tai vamma aiheuttaa uhan tulla työkyvyttömäksi lähivuosina tai työkyky on olennaisesti heikentynyt. Kuntoutuksen keinoin pyritään turvaamaan työelämässä pysyminen tai sinne pääseminen. Kuntoutuksen keinoina ovat mm. kuntoutustarveselvitykset ja -tutkimukset, työ- ja koulutuskokeilut, työhönvalmennus, ammatillinen koulutus ja TYK-toiminta. Kela järjestämällä vaikeavammaisten lääkinällisellä kuntoutuksella pyritään turvaamaan tai parantamaan kuntoutujan työ- ja toimintakykyä. Lääkinällisen kuntoutuksen edellytyksenä on, että henkilö saa vähintään korotettua hoito- ja vammaistukea. Lääkinällisenä kuntoutuksena järjestetään tehostettuja, yksilöllisesti suunniteltuja laitos- ja avojaksoja. Kela voi järjestää lisäksi eduskunnan vuosittain myöntämien määrärahojen puitteissa muutakin harkinnanvaraista ammatillista ja lääkinällistä kuntoutusta (esim. psykoterapia, ASLAK-kurssit sekä kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskurssit). Harkinnanvaraisen kuntoutuksen tavoitteena on tukea kuntoutujien työ- ja opiskelukykyä.

Työeläkejärjestelmä vastaa ammatillisesta kuntoutuksesta sellaisille työntekijöille ja yrittäjille, jotka ovat vakiintuneet työelämään. Edellytyksenä on, että henkilö on työkyvytön ja hänen työhön paluutaan voidaan edistää kuntoutuksella tai että hänellä on ilman kuntoutustoimia uhka tulla työkyvyttömäksi ja tätä uhkaa voidaan torjua kuntoutuksella.

Kelan vammaisetuudet

Vammaisetuuksiksi kutsutaan Kelan maksamia alle 16-vuotiaan vammaistukea, 16 vuotta täyttäneen vammaistukea ja eläkettä saavan hoitotukea sekä erillisenä maksettavaa ruokavaliokorvausta.

Alle 16-vuotiaan vammaistukeen on oikeus alle 16-vuotiaalla Suomessa asuvalla lapsella, jonka sairauteen, vikaan tai vammaan liittyvästä hoidosta, huolenpidosta ja kuntoutuksesta aiheutuu vähintään kuuden kuukauden ajan tavanomaista suurempaa rasitusta ja sidonnaisuutta verrattuna vastaavanikäiseen terveeseen lapseen. Tuki maksetaan rasituksen ja sidonnaisuuden määrän mukaan kolmeen ryhmään porrastettuna.

Tuen saaminen ei riipu vanhempien tai lapsen tuloista tai varallisuudesta. Lapsen hoitotuki on verotonta tuloa. Hoitotukea ei makseta jatkuvassa julkisessa laitoshoidossa olevalle lapselle. Lapsen hoitotuen tarkoituksena on edistää pitkäaikaisesti sairaan tai vammaisen lapsen kehitystä ja hyvinvointia sekä tukea lapsen integroitumista omaan sosiaaliseen ympäristöönsä. Lapsen hoitotuen avulla turvataan paremmat edellytykset vammaiselle lapselle osallistua täysipainoisesti yhteisönsä elämään mahdollisimman tasavertaisena jäsenenä. Etuuden tarkoituksena on myös tukea lapsen erityishoitoa ja kuntoutumiseen tähtäävää toimintaa ja ehkäistä joissain tapauksissa pysyvän työkyvyttömyyden syntymistä.

16 vuotta täyttäneen vammaistukea voidaan maksaa 16 vuotta täyttäneellä Suomessa asuvalle, jonka toimintakyvyn arvioidaan olevan sairauden, vian tai vamman vuoksi yhtäjaksoisesti heikentynyt vähintään vuoden ajan. Lisäksi edellytetään, että henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu haittaa, avuntarvetta tai ohjauksen ja valvonnan tarvetta taikka erityiskustannuksia. Tukeen ei ole oikeutta henkilöllä, jolla on oikeus eläkettä saavan hoitotukeen. Tukea maksetaan haitan, avun tarpeen tai erityiskustannusten määrän mukaan kolmeen ryhmään porrastettuna (alin 79,83 €/kk ja korkein 361,21 €/kk)

Hakijan tulot tai varallisuus eivät vaikuta siihen, saako henkilö vammaistukea. Vammaistuki on verotonta tuloa. Vammaistuen tarkoituksena on tukea muiden kuin eläkkeellä olevien 16 vuotta täyttäneiden henkilöiden selviytymistä jokapäiväisessä elämässä sekä osallistumista työelämään ja opiskeluun vammasta tai sairaudesta huolimatta. Tuella pyritään korvaamaan niitä erityisiä haittoja ja kustannuksia, joita vammasta tai sairaudesta aiheutuu. Vammaistuen avulla halutaan parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia täysipainoiseen ja yhdenvertaiseen elämään muiden rinnalla sekä tukea vammaisia henkilöitä olemaan yhteiskunnan tasavertaisia jäseniä.

Eläkettä saavan hoitotukea maksetaan 16 vuotta täyttäneellä Suomessa asuvalla eläkkeensaajalle ja maahanmuuttajan erityistuen saajalle, jonka toimintakyky on sairauden, vian tai vamman vuoksi heikentynyt vähintään vuoden ajan ja jonka sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuu avuntarvetta tai ohjauksen ja valvonnan tarvetta taikka erityiskustannuksia. Tuki on porrastettu kolmeen ryhmään avutarpeen, ohjauksen ja valvonnan tarpeen sekä erityiskustannusten määrän perusteella (alin 53,47 €/kk ja korkein 281,46 €/kk)

Hoitotukeen eivät vaikuta eläkkeensaajan ja hänen perheensä tulot eikä omaisuus. Hoitotuki on verotonta tuloa. Eläkkeensaajien hoitotuen tavoitteena on mahdollistaa eläkettä saavien sairaiden tai vammaisten henkilöiden kotona asuminen mahdollisimman pitkään ja turvata tarvittavan avun ja palvelujen saaminen kotiin.

Tapaturma

Lakisääteinen työtapaturmavakuutus kattaa kaikki palkansaajat ja maatalousyrittäjät. Vakuutuksesta maksetaan työntekijälle korvauksia työtapaturman tai ammattitaudin sattuessa. Työtapaturmana korvataan myös matkalla kotoa töihin ja töistä kotiin tapahtuneet tapaturmat. Maatalousyrittäjillä on erillisivakuutukseen perustuva korvausjärjestelmä, joka korvaa maataloustyössä tai siitä johtuvissa olosuhteissa sattuneet tapaturmat sekä ammattitaudit. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki koskee niitä henkilöitä, joille MYEL -vakuutus on pakollinen. Muilla maatalousyrittäjillä ja yrittäjillä ei ole velvollisuutta järjestää itselleen tapaturmavakuutusta.

Tapaturmassa vahingoittuneelle tai ammattitaudin saaneelle maksetaan korvausta sairaanhoitokuluista, ansionmenetyksestä, pysyvästä yleisestä haitasta ja kuntoutuskustannuksista. Tapaturmavakuutuksen korvaukset ovat ensisijaisia muihin etuuksiin nähden. Kuolemantapauksessa maksetaan leskelle ja lapsille perhe-eläkettä sekä hautausapua.

Täysi tapaturmaeläke on 85 % vahingoittuneen vuosityöansioista. Tapaturmaeläke voidaan maksaa myös osaeläkkeenä, jos vahingoittunut kykenee tapaturmasta huolimatta vielä työskentelemään, mutta ansiot ovat vamman vuoksi alentuneet. Osittain työkyvyttömälle voidaan maksaa työkyvyn alenemista vastaava osa täydestä eläkkeestä. Tapaturmaeläkkeen saajan täyttäessä 65 vuotta, täyden tapaturmaeläkkeen määrä laskee 70 %:iin vuosityöansioista ja

osittaisen työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa tapaturmaeläkettä pienennetään samassa suhteessa.

Vanhuuteen liittyvä sosiaaliturva

Suomen eläketurvajärjestelmä koostuu pääpiirteissään kahdesta lakisääteisestä eläkejärjestelmästä – työeläke- (työ-, virka- ja yrittäjäeläkkeet) ja kansaneläkejärjestelmästä. Tämän lisäksi on eräitä erityisriskejä varten säädettyjä lakeja kuten esim. liikennevakuutus-, tapaturmavakuutus-, sotilasvamma- ja sotilastapaturmalaki. Nämä järjestelmät muodostavat kokonaisuuden, jotka takaavat eläketurvan Suomessa asuville henkilöille vanhuuden, työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta. Lakisääteistä eläketurvaa voi täydentää vapaaehtoisin eläkejärjestelyin.

Yksityisen ja julkisen alan työnantajilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää palveluksensa olevien henkilöiden eläketurva (vanhuus ja työkyvyttömyys). Yrittäjien on itsensä järjestettävä oma eläketurvansa. Yksityiseen työnantajaan työsuhteessa olevat ovat vakuutettu työntekijäin eläkelain (TYEL) tai merimieseläkelain (MEL) mukaisesti. Julkisyhteisöihin palvelusuhteessa olevien työntekijöiden ansioeläketurva on järjestetty kunnallisen eläkelain (KuEL), evankelis-luterilaisen kirkon eläkelain (KiEL) ja valtion eläkelain (VaEL) mukaisesti. Kansanedustajilla, valtioneuvoston jäsenillä ja Suomesta Euroopan parlamenttiin valittujen eläketurvasta kuten myös mm. Ortodoksisen kirkon henkilöstön osalta on omat säännöksensä. Lisäksi yrittäjien eläkelakiin (YEL) ja maatalousyrittäjien eläkelakiin (MYEL) sisältyy säännökset näiden ryhmien eläketurvan järjestämisestä.

Vanhuus

Työeläkkeisiin on oikeus työhistorian omaavilla henkilöillä. Vanhuuseläkkeen saaminen edellyttää eläkeiän täyttämistä ja eläkkeelle on mahdollista siirtyä joustavasti oman valinnan mukaan 63 – 68 –ikävuoden välillä. Työeläkkeen suuruus määräytyy työuran pituuden, työansioiden ja ikään sidotun eläkkeen karttumisprosentin (1,5 – 4,5 %/v.) perusteella. Vuoden 2005 alusta lukien eläkettä karttuu myös eräiden palkattomien jaksojen ajalta (esim. opiskeluaika, osa vanhempainvapaista, työttömyys- ja vuorotteluvapaa). Lisäksi vuodesta 2010 lukien eläketasoon alkaa vaikuttaa elinaikakerroin, jonka avulla sopeudutaan odotettavissa olevaan eliniän kasvuun. Kullekin syntymävuosiluokalle lasketaan, kuinka paljon 62-vuotiaana jäljellä oleva keskimääräinen elinaika on muuttunut vuodesta 2009. Elinaikakertoimella tarkistetaan kyseessä olevan vuosiluokan eläketasoa alaspäin samassa suhteessa kuin koko 62 vuotta täytäneen väestön elinaika on tilaston mukaan pidentynyt. Elinaikakerroin on syntymävuosiluokakohtainen eikä riipu eläkkeellejäämisistä.

Kansaneläkkeen tarkoituksena on turvata eläkkeensaajan vähimmäistoimeentulo henkilölle, joka ei saa muuta eläkettä tai jonka muu eläketurva ei ole suuri. Kansaneläkkeen vanhuuseläkeikä on 65, mutta sitä on mahdollista varhentaa tai lykätä. Kansaneläke on eläkevähenteinen eli sen määrä pienenee muiden eläketulojen kasvaessa. Kun muut eläkkeet ylittävät määrätyn rajan, kansaneläkettä ei jää lainkaan maksettavaksi. Lisäksi perhesuhteet vaikuttavat eläkkeen määrään. Yksinäisen kansaneläke on 50-60 € suurempi kuin avio- tai avoliitossa olevalle eläkkeensaajalle. Lisäksi eläkkeensaajalla voi olla mahdollisuus saada eläkkeensä lisäksi lapsikorotusta, rintamalisää, eläkkeensaajan hoitotukea sekä lesken alkueläkettä, jolloin alkueläkkeenä maksetaan eläke-etuuksien erotus. Ylimääräistä rintamalisää voi saada sellainen henkilö, joka saa rintamalisän ohella kansaneläkettä.

Vuoden 2008 alusta voimaan tulleella uudistuksella on selkeytetty ja uudistettu kansaneläke- ja vammaisetuslainsäädäntöä sekä eläkkeensaajia koskeva asumistukilaki. Uusi kansaneläkelaki, laki vammaisetuksista ja laki eläkkeensaajan asumistuesta ovat tulleet voimaan vuoden alusta 2008. Uudessa kansaneläkelaiissa on ajanmukaistettu ja selkeytetty säännöksiä, jotka koskevat kansaneläkkeitä, perhe-eläkkeitä ja lapsikorotuksia. Kuntakalleusluokitus poistettiin kansaneläkkeestä, leskeneläkkeestä ja muista etuuksista, joiden määrä oli sidottu kuntien kalleusluokitukseen. Henkilön asuinkunta ei enää vaikuta kyseisten etuuksien määrään. Lakiin vammaisetuksista on koottu nykyistä lapsen hoitotukea, vammaistukea ja eläkkeensaajien hoitotukea koskevat säännökset. Eläkkeensaajan asumistuki voidaan myöntää myös leskeneläkettä saavalle.

Pitkäaikainen sairaus ja työkyvyttömyys

Pitkäaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttamaa ansiotulojen menetystä korvataan työkyvyttömyyseläkkeillä. Työkyvyttömyysajan toimeentuloturva rakentuu työeläkkeestä sekä mahdollisesta kansaneläkkeestä ja eläkkeensaajan asumistuesta. Työkyvyttömyyseläkkeiden saaminen edellyttää yleensä terveydentilasta johtuvaa kyvyttömyyttä hankkia toimeentuloa. Eläketurva muodostuu ansioperusteisesta työeläkkeestä ja työeläkevähenteisestä kansaneläkkeestä. Osatyökyvyttömyyseläke voidaan myöntää vain työeläkkeenä. Kuntouttavia toimia pidetään ensisijaisena pisyviin eläkeratkaisuihin nähden. Tämän vuoksi työkyvyttömälle henkilölle myönnetään määräaikainen kuntoutustuki, jos hänellä on edellytyksiä kuntoutua takaisin työelämään.

Työkyvyttömyyseläkkeen saaminen edellyttää aina sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvaa kyvyttömyyttä hankkia ansiotuloja eli henkilö ei pysty tekemään entistä tai sitä vastaavaa työtä. Lisäksi työkyvyttömyyden tulee kestää vähintään vuoden ajan. Työkyvyttömyyden asteesta riippuen eläke voidaan myöntää täytenä tai osatyökyvyttömyyseläkkeenä. Toistaiseksi myönnetty eläke voidaan lakkauttaa tai muuttaa osa-aikaiseksi taikka päinvastoin henkilön työkyvyn mahdollisesti muuttuessa. Työkyvyttömyys myönnetään täytenä, jos henkilö joutuu sairauden vuoksi joko kokonaan luopumaan ansiotyöstä tai ainakin vähentämään työntekoa siinä määrin, että ansiotulot pienenevät vähintään 60 prosentilla.

Perhehuoltajan kuolema

Lakisääteisten perhe-eläkkeiden tarkoituksena on turvata omaisten toimeentulo perhehuoltajan kuoltua. Perhe-eläkettä maksetaan yleensä leskelle ja alaikäisille lapsille. Lakien ja sopimusten antamaa turvaa perhehuoltajan kuoleman varalta täydentää vapaaehtoiset työeläkkeen lisäedut sekä vakuutusyhtiön myöntämä henkivakuutus ja yksilöllinen perhe-eläkevakuutus. Työtapaturmien ja ammattitautien sekä liikennevakuutusten, potilasvahinkojen, sotilastapaturmien ja sotilasvammojen osalta on omat säännökset asianomaisessa lainsäädännössä.

Lakisääteinen perhe-eläketurva muodostuu työeläkelakien ja kansaneläkelain perusteella. Työeläkkeenä maksettavan perhe-eläkkeen tarkoituksena on säilyttää työntekijän tai yrittäjän perheen toimeentulo kuolemaa edeltäneellä tasolla. Niin lapsen- kuin leskeneläke määräytyy kuolleen perhehuoltajan työeläkkeen perusteella. Lesken oma työeläke voi kuitenkin vaikuttaa leskeneläkkeen määrään. Työeläke on toissijainen työtapaturma-, liikenne- ja sotilastapaturmakorvauksiin nähden. Jos perheellä on oikeus kuolemantapauksen perusteella myös näihin korvauksiin, työeläkelakien mukainen perhe-eläke maksetaan vain mainittujen korvausten ylittävältä osalta. Kansaneläkelaitoksen maksamalla yleisellä perhe-eläkkeellä turvataan

perheen vähimmäistoimeentulo perheenhuoltajan kuollessa. Se täydentää työeläkelakien antamaa toimeentuloturvaa, jos perheen tulot ovat pienet. Lapsille maksetaan aina täysimääräisenä lapseneläkkeen perusmäärä ja lapsi voi tietyissä tilanteissa saada myös täydennysmäärän. Leskeneläkkeen määrään vaikuttavat huoltovelvollisuus ja lesken muut tulot.

Asuminen

Eläkkeensaajan asumistukea maksetaan pienituloisten eläkkeensaajien asumismenojen alentamiseksi. Asumistukea voi saada Suomessa asuva 65 vuotta täyttänyt henkilö tai 16 – 64-vuotias henkilö, joka saa asumistukeen oikeuttavaa eläkettä tai korvausta ja jolla on asumistuen huomioon otettavia asumismenoja. Eläkkeensaajan asumistukea ei makseta osatyökyvyttömyyseläkkeen saajalle.

Asumistukea voidaan maksaa, jos hakijalla on asumiskustannuksia vähintään 655 euroa vuodessa eli 54,58 euroa kuukaudessa. Eläkkeensaajan asumistukea ei voi saada samanaikaisesti yleisen asumistuen kanssa. Tietyissä tilanteissa hakijalla on mahdollisuus valita, ottaako hän yleisen asumistuen vai eläkkeensaajan asumistuen.

Asumistuen määrään vaikuttavat hakijan asumismenot, perhesuhteet, vuositulo ja omaisuus. Asumistuen vähimmäismäärä, perusomavastuu, lisäomavastuu, omaisuusrajat ja asumismenojen enimmäismäärät on sidottu kansaneläkeindeksiin. Valtioneuvoston asetuksella tarkistetaan vuosittain asumismenojen enimmäismäärät siten, että ne vastaavat asumismenojen muutosta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella tarkistetaan vuosittain lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannukset sekä yhteismajoituksessa asuvien henkilöiden keskimääräiset asumismenot enintään asumismenojen muutosta vastaavasti. Asumistukea ei lasketa uudelleen indeksitarkistuksissa, vaan vasta seuraavassa tarkistuksessa.

Eläkkeensaajan asumistuki on 85 prosenttia kohtuullisista asumismenoista, jotka ylittävät perusomavastuun ja tulojen mukaan määräytyvän lisäomavastuun yhteismäärän. Perusomavastuu on kaikille 567,01 €/v vuonna 2009 (47,25 €/kk). Perusomavastuun lisäksi henkilö voi joutua maksamaan lisäomavastuun omien ja puolison tulojen perusteella. Lisäomavastuu on 40 % siitä tulojen osasta, joka ylittää perhesuhteiden mukaan määräytyvän tulorajan. Jos molemmilla puolisoilla on oikeus asumistukeen, määrätään puolisoille yhteinen asumistuki, josta kummallekin puolisolle maksetaan puolet. Pienin maksettava asumistuki on yksinäisellä hakijalla 6,21 €/kk ja puolisoilla, joilla asumistuki maksetaan puoliksi molemmille 3,10 €/kk vuonna 2009.

Asumisen tukeminen

Asumistuella tasoitetaan pienituloisten asumiskustannuksia maksamalla tukena osa kohtuullisista asumiskustannuksista. Tukea voidaan maksaa vuokra-, asumisoikeus-, osaomistus- tai omistusasunnossa asuville yksinäisille henkilöille, perheille tai yhteisöruokakunnille. Asumistukijärjestelmä koostuu yleisestä asumistuesta, eläkkeensaajan asumistuesta ja opintotuen asumislisästä. Tavallisesti ruokakunta on oikeutettu vain yhteen mainituista asumistuista. Poikkeuksena on ruokakunta, johon kuuluu asumislisään oikeutettu opiskelija. Hänelle voidaan myöntää asumislisää ja muut asunnossa asuvat voivat saada asumistukea. Asumista voidaan tukea lisäksi sotilasavustuksen asumisavustuksella, työvoimapolitiittisen koulutuksen ajalta ylläpitokorvauksella sekä viime kädessä toimeentulotuella.

Yleistä asumistukea voivat saada pienituloiset ruokakunnat. Ruokakuntaan kuuluviksi katsotaan samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt. Asumistuen määräytymiseen vaikuttavat ruokakunnan henkilöluku, asunnon sijaintikunta, pinta-ala, valmistumisvuosi ja lämmitysjärjestelmä, asumismenot, bruttokuukausitulojen yhteismäärä ja omaisuus. Asumistuki lasketaan vähentämällä asumismenoista ruokakunnan tulojen perusteella määräytyvä perusomavastuu. Asumistuki on 80% tästä määrästä. Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain ruokakunnan yhteisten tulojen perusteella perusomavastuut, asunnon kohtuulliset enimmäisasumismenot neliömetriä kohden kuukaudessa sekä enimmäispinta-alat. Jos tulot ylittävät valtioneuvoston vahvistaman enimmäismäärän, ruokakunta ei voi saada lainkaan asumistukea. Jos taas asumismenot tai asunnon pinta-ala ylittävät valtioneuvoston vahvistamat määrät, asumistuki lasketaan ja maksetaan näiden enimmäismäärien perusteella eikä todellisten asumismenojen tai pinta-alan perusteella.

Vuoden 2007 lopussa keskimääräinen asumistuki oli 237 €/kk ja yhden henkilön ruokakuntien osalta keskimääräinen tuki oli 186 €/kk.

Viimesijainen toimeentuloturva

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuki on viimesijainen perustuslaissa tarkoitettu välttämätöntä toimeentuloa turvaava taloudellinen tukimuoto, jota voi saada jos on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla.

Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa, lapsen elatuksesta annetussa laissa ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Työtä vaille olevan työikäisen ja työkykyisen toimeentulotukea hakevan on ilmoitettava työ- ja elinkeinotoimistoon, otettava vastaan hänelle tarjottu työ ja jos sellaista ei ole, haettava työttömyysturvaetuutta, mikä on ensisijainen toimeentulotukeen nähden. Jos hän kuitenkin kieltäytyy joko ilmoittautumasta työ- ja elinkeinotoimistoon tai ei ota tarjottua työtä vastaan tai omalla laiminlyönnillään aiheuttaa sen, ettei työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä voida tarjota, hänen toimeentulotukeaan alennetaan perusosan osalta ensin 20 % ja tarpeen vaatiessa myös toiset 20 % eli yhteensä 40 %. Alentaminen on lyhytaikaista ja asiakkaalle on tehtävä suunnitelma.

Toimeentulotuki muodostuu perusosasta, muista perusmenoista, täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Perusosaa ja muita perusmenoja kutsutaan yhteisellä nimellä perustoimeentulotuki. Perheelle maksettavan toimeentulotuen suuruus määräytyy laissa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotuksesta. Kun tulot ja varat ovat pienemmät kuin huomioon otetut menot, maksettavan toimeentulotuen määrä on näiden erotus. Perusosan euromäärä henkilöä kohden on laissa määritelty (417,45 € vuonna 2009). Perheen muilla aikuisilla ja lapsilla se on edellistä alempi. Ehkäisevän toimeentulotuen osalta ei välttämättä edellytetä tulonvajausta eli tukea voidaan maksaa vaikka asiakkaalla olisi itselläänkin käytettävissä jonkin verran tuloja ja varoja. Ehkäisevää tukea suositellaan maksettavaksi esim. silloin kun asiakasta halutaan tukea omatoimisuuteen, asiakas on ylivelkaantunut tai hänen taloudellinen tilanteensa on äkillisesti heikentynyt.

Toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot. Tuloina jätetään huomioon ottamatta vähäiset ansiotulot ja avustukset. Työssä käyvältä tuen hakijalta jätetään työtuloista vähintään 20 % ansiotuloista huomioon ottamatta kuitenkin enintään 150 euroa. Huomioon ei oteta myöskään sitä osaa tulosta, mikä häneltä menee työmatkoihin ja muihin työssä aiheutuviin kuluihin. Tuloina ei myöskään oteta huomioon erilaisia kustannuskorvauksia kuten erilaisia hoitotukia (lapsen, vammaisen tai vanhuksen) eikä erilaisia ylläpitokorvauksia työttömyyskoulutuksen ym. vastaavan ajalta.

Vähimmäisturva ja köyhyysraja Suomessa

Pasi.Moisio@thl.fi

Sisällys

Vähimmäisturva ja köyhyysraja	2
Perus- ja vähimmäisturvan saajien määrät.....	6
Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasot.....	9
Vähimmäisturva eri kotitaloustyypeillä	12
Vähimmäisturvan taso eri maissa	14
Pienituloisten kulutusmenot	18
Vähimmäisturvan ja elinkustannusten kehitys	20
Vähimmäisturvan ja ansiotason kehitys	22
Kannustavuus ja aktivointi vähimmäisturvassa	25
Yhteenveto	28

Vähimmäisturva ja köyhyysraja

Oikeus vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslain 19. pykälään, jonka ensimmäisessä momentissa taataan jokaisella oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lain toisessa momentissa taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Oikeusoppineet ovat tulkinneet perustuslain 19. pykälää 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 turva.¹

Perustuslaissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä, mikä on riittävä tai kohtuullinen vähimmäisturvan taso. Vähimmäisturvan oikeaa ja riittävää tasoa on pyritty selvittämään monen työryhmän voimin 1970-luvulta lähtien. Sosiaalihuoltokomitea (1974) määritteli sosiaalisesti hyväksyttävän elintason vaatimasta välttämättömyys- ja valinnaisesta kulutuksesta toimeentulotuen tason asettamista varten. Riittävän toimeentulotuen tason selvittämistä jatkettiin 1980-luvulla usean työryhmän voimin (Sosiaalihuoltolaki työryhmä 1983; Toimeentulotukityöryhmä 1984; Perustoimeentulotyöryhmä 1986; Toimeentulotuen seurantaryhmä 1990). Vähimmäisturvan riittävyttä selvittivät 1990-luvulla Vähimmäisturvatyöryhmä (1994) ja Vähimmäisturvan taso -hanke (1999). Vähimmäisturvan taso -hanke on viimeisin laajamittainen vähimmäistoimeentulon tasoa ja vähimmäisturvan riittävyttä kartoittanut selvitys Suomessa.

Yksiselitteistä ja kaikkien jakamaa näkemystä vähimmäisturvan oikeasta tasosta ei kuitenkaan ole saatu aikaan Suomessa (tai muuallakaan) empiirisen tutkimuksen avulla. Ongelmana ei ole niinkään riittävyden selvittäminen, eli sen, kuinka paljon kohtuulliseksi tai riittäväksi määritellyn elintason saavuttaminen vaatii. Tämä voidaan selvittää kulutustutkimusten avulla, tosin kustannusten selvittäminen muun muassa perhetyypin ja asuinpaikan mukaan ei ole helppo tehtävä. Esimerkiksi 1990-luvulla tehdyt vähimmäisturvan riittävyttä tarkastelleet tutkimukset antoivat arvokasta tietoa siitä, mihin silloinen vähimmäisturva riitti eri elämäntilanteissa. Varsinaisena vaikeutena on kuitenkin päättää, mikä on kohtuulliseksi tai riittäväksi katsottu elintaso erilaisille kotitalouksille. Esimerkiksi kaikissa edellä luetelluissa selvityksissä on todettu, että vähimmäisturvan (toimeentulotuen) tulisi mahdollistaa sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso, joka ei poikkea liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta. Mikä on sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso? Onko se sama erilaisilla kotitalouksilla ja eri elämäntilanteissa? Milloin elintaso poikkeaa liiaksi väestön keskimääräisestä elintasosta? Nämä kysymykset ovat hyvin pitkälle arvovalintakysymyksiä ja luonteeltaan poliittisia, eikä niihin voida tutkimuksen avulla vastata. Näkemys vähimmäisturvan tason riittävydestä riippuu siis siitä, mikä katsotaan kohtuulliseksi tai riittäväksi elintasoksi, jonka vähimmäisturvan tulisi mahdollistaa.

¹ Tuori, Kaarlo (2004) Sosiaalioikeus, WSOY Lakitieto.

Köyhyydestä puhuttaessa tehdään yleensä ero absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden välillä. Absoluuttisella köyhyydellä tarkoitetaan riittämättömiä resursseja turvata terveelliselle elämälle välttämättömät inhimilliset perustarpeet ruoan, vaatetuksen ja suojan suhteen. Suhteellisella köyhyydellä sen sijaan tarkoitetaan taloudellisten resurssien puutteen aiheuttamaa kykenemättömyyttä osallistua yhteiskunnan toimintoihin ja yleisesti odotettuun elämäntapaan. Suhteellinen köyhyys viittaa siihen tosiasiaan, että vauraassa ja monimutkaisessa yhteiskunnassa toimiminen vaatii enemmän taloudellisia resursseja kuin mitä inhimillisten perustarpeiden tyydyttäminen vaatii. Jo kansalais- ja poliittisten oikeuksien käyttäminen vaatii, että henkilöllä on (ja on ollut) käytössään taloudellisia resursseja inhimillisten perustarpeiden tyydyttämisen jälkeenkin. Hyvinvointivaltiossa köyhyyden ymmärretään olevan pitkälti juuri suhteellista köyhyyttä.

Mikä sitten katsotaan riittäväksi elintasoksi, jonka yleisesti odotettu elämäntapa vaatii, riippuu pitkälti yhteiskunnan keskimääräisestä elintasosta. Yhteys selittyy osin sillä, että yhteiskunnan elintason noustessa nousee yleensä myös käsitys elintasosta, jonka jokaisen yhteiskunnan jäsenen tulisi saavuttaa. Minimiksi katsottu elintaso ei kuitenkaan seuraa yleistä elintasoa pelkästään moraalisisista syistä. Keskimääräinen elintaso määrää pitkälti myös sen, mitä ja kuinka paljon tarvitaan yhteiskunnassa toimimiseen ja selviytymiseen. Moni nykyisin yleisesti lähes välttämättömyyshyödykkeeksi mielletty hyödyke, esimerkiksi puhelin, on ollut vielä muutama vuosikymmen sitten ylellisyshyödyke. Varattomuus hankkia puhelinta tekee normaalin elämisen tänä päivänä hankalaksi, sillä esimerkiksi työnantaja olettaa työnhakijan olevan tavoitettavissa puhelimitse. Niinpä suhteellinenkin köyhyys on tietystä miehestä absoluuttista: taloudellisten resurssien painuminen suhteellisesti liian kauas keskimääräisestä tasosta aiheuttaa jossain vaiheessa lopulta kyvyttömyyttä osallistua ja toimia yhteiskunnassa.

Ei ole kuitenkaan löydetty kiistatonta rajaa suhteelliselle köyhyydelle, samoin kuin ei absoluuttiselle köyhyydellekään. Ilmeinen selitys tälle on, ettei taloudellisten resurssien jakaumasta ole löydetty yksiselitteistä rajaa, jonka alapuolella perustarpeiden tyydyttäminen tai toimiminen yhteiskunnassa tulisi mahdottomaksi.² Vaikeudelle löytää kiistaton köyhyysraja on monta syytä. Ensinnäkin on käytännössä mahdotonta määritellä tyhjentävästi ja mitata luotettavasti kotitalouksien kaikki relevantit resurssit sekä tarpeet, jotka näillä resursseilla tulisi tyydyttää. Toiseksi, kotitalouksien kyvyt, taidot ja mieltymykset taloudellisten resurssien käytössä vaihtelevat. Samat taloudelliset resurssit omaavat kotitaloudet voivat saavuttaa hyvin erilaisen elintason. Kolmanneksi, näkemys riittävästä elintasosta, joka mahdollistaa yleisesti odotetun elämäntavan, on hyvin pitkälle arvovalintakysymys. Sama koskee jossain määrin myös näkemystä terveellisen elämän vaatimasta elintasosta.

Vaikeuksista huolimatta sekä absoluuttista että suhteellista köyhyysrajaa on kuitenkin yritetty määritellä. Määrittelyssä käytetyt menetelmät voidaan karkeasti jakaa kuuteen ryhmään. Nämä menetelmät ovat tarve- ja vähimmäisbudjetit, pienituloisten kulusrakenne ja -taso, suhteellinen tulometodi, kulutusdeprivaatioindeksit, konsensusmenetelmät sekä subjektiiviset toimeentulomittarit. Kahta ensimmäistä menetelmää käytetään usein poliittis-hallinnollisessa lainvalmistelussa vähimmäisturvan tasoa määriteltäessä. Neljän jälkimmäisen menetelmän tuottamaa tietoa käytetään myös poliittis-hallinnollisessa tason määritte-

² Ringen, S. (1985): Toward a Third Stage in the Measurement of Poverty. *Acta Sociologica* 28:2, 99–113.

lyssä, mutta niiden käyttö on ehkä yleisempää akateemisessa tutkimuksessa. Käytännössä köyhyysrajan määrittely perustuu aina useampaan kuin yhteen menetelmään, jos ei eksplisiittisesti niin ainakin käytettyjen oletusten kautta implisiittisesti.

Tarve- ja vähimmäisbudjetit 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 voidaan ottaa huomioon muun muassa ravitsemus- ja hygieniasuosituksia tai yhteiskunnassa vallitseva tavanomainen elämäntapa ja elintaso. Ehkä suurin tarvebudjetteihin liittyvä ongelma liittyy vaikeuteen päästä yksimielisyyteen siitä, mitä luetaan välttämättömiksi hyödykkeiksi. Hyödykeluettelon laatimisessa on aina mukana vahva normatiivinen lataus ja korin sisältö kuvaa sen laatijan näkemystä oikeasta ja ekonomisesta kulutuksesta ja elämäntavasta. Toinen ongelma on tarvebudjettien suuritöisyys ja kalleus. Hyödykeluetteloitten ja niiden hintojen pitäminen ajan tasalla vaatii jatkuvaa päivitystä. Lisäksi tarvebudjetin pohjaksi tarvitaan säännöllisesti toistettavia kulutustutkimuksia. Ruotsissa sekä Tanskassa kuluttajavirastot ja Norjassa kulutustutkimuslaitos laativat ja päivittävät budjetteja standardikulutukselle. Suomessa vastaavaa infrastruktuuria ei ole. Viimeisin laajamittainen vähimmäisbudjetin selvitys tehtiin Stakesin ja Kuluttajatutkimuskeskuksen Vähimmäisturvan taso -hankkeen³ yhteydessä 1990-luvun lopussa.

Astetta vähemmän normatiivinen menetelmä köyhyysrajan määrittämiseksi on tarkastella pienituloisten kulutusta. Menetelmä perustuu oletukselle, että pienituloiset käyttävät tulonsa pakosta mahdollisimman ekonomisesti, joten heidän kulutuksensa välttämättömyysmenoissa heijastelee vähimmäistoimeentulon tasoa. Näin köyhyysraja voidaan arvioida suoraan pienituloisten välttämättömäksi katsottujen menoerien valossa. Välttämättömyyskulutukseksi luettavien menojen määrittäminen tapahtuu käytännössä pitkälti normatiivisesti, mutta määrittelyssä voidaan käyttää hyväksi myös hyödykkeiden tulojoustoa ja suhteellista osuutta koko kulutuksessa. Hyödyke voidaan lukea välttämättömyyshyödykkeeksi, mikäli se vie suhteellisesti suuremman osan pienituloisten kulutuksessa kuin suurituloisten. Esimerkiksi Yhdysvaltojen väestölaskentatoimiston (absoluuttinen) köyhyysraja on rakennettu käyttäen tietoja pienituloisten ruokamenoista sekä ruokamenojen suhteellisesta osuudesta kotitalouksien kulutuksessa.⁴ Pienituloisten kulutukseen perustuvan menetelmän yhtenä suurena ongelmana kuitenkin on, että oletus pienituloisten äärimmäisen ekonomisesta kulutuskäyttäytymisestä tai kulutuksen tulojoustosta ei läheskään aina pidä paikkansa. Esimerkiksi pienituloiset kuluttavat suurituloisia enemmän tupakkaan sekä euroina että suhteellisesti tuloihinsa nähden. Samoin pienituloisten kulutustason käyttämisestä vähimmäisturvan tason määrittelyssä seuraa eräänlainen muna–kana-ongelma. Suuri osa pienituloisten tuloista muodostuu vähimmäisturvan tulonsiirroista, joten pienituloisten kulutustaso heijastaa pitkälti olemassa olevan vähimmäisturvan tasoa.

Suhteellisessa tulometodissa köyhyysraja johdetaan jollain funktiolla tulonjaosta. Suhteellinen tulometodi perustuu suhteellisen köyhyyden määritelmälle, jossa köyhyys määritellään

³ Aatola, L. &, Viinisalo, M. (1999). Mitä eläminen maksaa? Tarvebudjetti vähimmäisturvan tukena. Raportteja 237. Stakes.

⁴ Citro, Constance & Michael, Robert (eds) 1995. Measuring Poverty: A New Approach (National Academy Press) <URL> <http://www.census.gov/hhes/www/povmeas/toc.html>

taloudellisten resurssien painumiseksi niin kauaksi yhteiskunnan keskimääräisestä, ettei yleisesti odotetun elämäntavan saavuttaminen ole enää mahdollista. Tunnetuin suhteellisella tulometodilla johdettu köyhyysraja on varmasti 60 prosenttia väestön mediaanitulosta. Siitä käytetään nimeä suhteellinen köyhyysriskiraja (Eurostat), pienituloisuusraja (Tilastokeskus) tai suhteellinen köyhyysraja (tutkijat). Mittari perustuu oletuksille, että mediaanituloinen elää yleisesti odotettua (ja tavoiteltua) elämäntapaa ja että 60 prosenttia mediaanitulosta on se raja, jonka alapuolella tämän yleisesti odotetun elämäntavan saavuttaminen tulee mahdolliseksi. Kumpikaan näistä oletuksista ei perustu varsinaisesti tutkimukseen, vaan ne ovat pitkälti sopimuksenvaraisia asioita. Muita paljon käytettyjä rajoja ovat 40 ja 50 prosenttia mediaanista. Suhteellisen tulometodin suosio perustuu osaltaan siihen, että kansainvälistikin vertailtavissa olevia aineistoja niiden laskemiseen on sangen helposti saatavilla. Toinen syy suosioon on varmasti läpinäkyvyys, vertailtavuus ja manipuloimattomuus sen jälkeen, kun köyhyysrajan määrittävästä tulonjaon funktiosta on päästy yksimielisyyteen.

Köyhyysmittareiksi on luotu myös joukko erilaisia kulutusdeprivaatioindeksejä. Indeksit koostuvat yleensä joukosta haastattelukysymyksiä, joilla on tiedusteltu joidenkin välttämättömyyshyödykkeiksi katsottujen kestokulutushyödykkeiden puuttumista varattomuuden vuoksi. Näihin deprivaatioindekseihin kohdistui 1980-luvun alussa suuria odotuksia, sillä niiden avulla uskottiin olevan paikannettavissa tulonjakaumasta kotitalouksien köyhyysrajat. Innostus kuitenkin hiipui 1980-luvun kuluessa, kun lukemattomista yrityksistä huolimatta kotitalouksien tuloista ei löydetty yksiselitteistä rajaa, jonka alapuolella välttämättömyyshyödykkeiden hankkiminen selvästi vaikeutuisi. Deprivaatio yleistyy sangen lineaarisesti tulonjaon alapäässä. Yksiselitteistä köyhyysrajaa tulojakaumassa ei ole löydetty, koska käytännössä on mahdotonta määritellä ja mitata kotitalouden kaikki resurssit sekä tarpeet, jotka näillä resursseilla tulisi tyydyttää. Lisäksi samanlaiset taloudelliset resurssit ja tarpeet omaavilla kotitalouksilla voi olla hyvinkin erilainen elintaso. Toisin sanoen jokaiselle kotitaloudelle pitäisi periaatteessa määritellä oma köyhyysrajansa.

Kotitalouksia pidetään oman toimeentulonsa parhaina asiantuntijoina ja tähän perustuu subjektiivisten ja konsensuaalisten menetelmien käyttö köyhyysrajan määrittelyssä.⁵ Subjektiivinen menetelmä koostuu käytännössä yhdestä tai useammasta kotitalouden toimeentuloa koskevasta haastattelukysymyksestä, jolla haastateltavaa pyydetään arvioimaan kotitaloutensa toimeentuloa. Näiden subjektiivisten arvioiden ja kotitalouden tulojen välillä on selvä lineaarinen yhteys, mutta yksiselitteistä köyhyysrajaa tulojakaumassa ei subjektiivisilla toimeentulokysymyksillä voida paikantaa. Toimeentulo-ongelmista raportointi yleistyy sangen lineaarisesti siirryttäessä tulojakaumassa alaspäin. Konsensuaalisessa menetelmässä kotitalouksilta kysytään nykyisen toimeentulonsa sijaan sitä, millaisilla tuloilla vastaaja olettaisi oman kotitaloutensa tulevan minimissään toimeen. Näitten vastausten keskimääräisistä arvoista arvioidaan sitten köyhyysraja kyseiselle kotitaloustyypille. Kotitalouden tuloilla ja arviolla siitä, kuinka pienillä tuloilla se tulisi toimeen, on vahva positiivinen yhteys. Suurituloiset arvioivat tarvitsevansa enemmän rahaa vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi kuin pienituloiset.

⁵ Kangas, Olli & Ritakallio, Veli-Matti (2008). Köyhyyden mittaustavat, sosiaaliturvan riittävyys ja köyhyyden yleisyys Suomessa. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 61, Kela.

Perus- ja vähimmäisturvan saajien määrät

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellisen tuki. Koska kuntien sosiaalitoimistot korvaavat pääsääntöisesti enemmän asumismenoja kuin mitä asumistuessa korvataan, sangen suuri osa jotain perusetuutta saavista kotitalouksista saa asumistuen lisäksi myös toimeentulotukea. Taulukossa 1 on esitetty Kelan toimeentuloetuutta saavat etuuslajin mukaan sekä asumistukea ja toimeentulotukea saavien osuudet näissä ryhmissä. Taulukosta voidaan huomata ensimmäiseksi se, että asumistuen ja toimeentulotuen saanti on huomattavasti yleisempää Kelan etuuden saajien keskuudessa kuin väestössä keskimäärin, niin työikäisessä kuin vanhusväestössä. Kelan toimeentuloetuuksista 65 vuotta täyttäneet voivat käytännössä saada vain kansaneläkettä ja eläkkeensaajien asumistukea. Kansaneläkettä saavista 65 vuotta täyttäneistä 19 prosenttia sai asumistukea, ja täyttä kansaneläkettä saavista 36 prosenttia. Sen sijaan pelkkää työeläkettä saavista 65 vuotta täyttäneistä vain 3 prosenttia sai asumistukea. Toimeentulotuen saanti on harvinaista 65 vuotta täyttäneiden keskuudessa. Tämä selittyy sillä, että kansaneläkkeen ja eläkkeensaajien asumistuen yhteismäärä on hieman toimeentulotuen normeja korkeampi.⁶

Työikäisestä väestöstä saa asumistukea keskimäärin 12 prosenttia, Kelan etuuden saajista 46 prosenttia. Toimeentulotukea saa keskimäärin 3 prosenttia työikäisestä väestöstä, Kelan etuutta saavista toimeentulotukea saa 10 prosenttia. Asumistuen ja toimeentulotuen saajien osuudet vaihtelevat kuitenkin suuresti eri etuuslajeissa. Esimerkiksi työtulooperusteisella sairauspäivärahalla olevista vain 3 prosenttia sai asumistukea tai toimeentulotukea. Sen sijaan täyttä kansaneläkettä saavista jopa 64 prosenttia saa myös asumistukea ja 11 prosenttia toimeentulotukea. Eläkkeensaajien asumistuki on tasoltaan korkeampi kuin yleinen asumistuki, mikä selittää sen, että vain 11 prosenttia täyttä kansaneläkettä saavista saa myös toimeentulotukea. Vastaavasti opintotukea saavista 73 prosenttia saa asumistukea (asumislisää), mutta vain 3 prosenttia saa toimeentulotukea.

Asumistuen saanti on myös yleistä työmarkkinatuen saajilla, joista 52 prosenttia saa asumistukea. Toisin kuin kansaneläkeläisillä ja opiskelijoilla, myös toimeentulotuen saanti on yleistä työmarkkinatuen saajilla. Työmarkkinatuen saajista 34 prosenttia saa toimeentulotukea. Työttömyysturvan peruspäivärahaa saavilla osuudet ovat jonkin verran alempia, asumistukea saa 33 ja toimeentulotukea 19 prosenttia. Myös vanhempainrahan vähimmäispäivärahalla olevilla osuudet ovat korkeat: 33 prosenttia saa asumistukea ja 17 prosenttia toimeentulotukea.

Tuen saajien lukumääriä tarkasteltaessa perusturvan sekä asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyys näyttää olevan ennen kaikkea työmarkkinatukeen liittyvä ongelma. Työmarkkinatuen saajista 78 000 saa asumistukea ja 51 000 saa toimeentulotukea. Seuraavaksi suurin ryhmä on työkyvyttömyyseläkkeellä täydellä kansaneläkkeellä olevat, joista 30 000 saa asumistukea ja 5 000 toimeentulotukea. Toimeentulotukea saavien määrä on laskenut 2000-

⁶ Stakesin toimeentulotukitilaston mukaan toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asui 65 vuotta täyttäneitä henkilöitä 13 200 vuonna 2006. Laskennallisesti 65 vuotta täyttäneistä tulisi saada toimeentulotukea näin ollen saada 1,5 prosenttia. Syytä eläkeläisten toimeentulotuen aliedustavuuteen Kela-Stakes 2006 aineistossa selvitetään parhaillaan.

luvulla, mikä on heijastunut myös toimeentulotukea saavien osuuksiin Kelan etuuden saajien keskuudessa. Toimeentulotukea saavien osuudet eivät ole kasvaneet työmarkkinatukea tai täyttä kansaneläkettä saavien keskuudessa 2000-luvulla. Ainostaan työttömyysturvan ulkopuolella olevien työttömien keskuudessa toimeentulotuen saajien osuus on kasvanut, 25 prosentista 31 prosenttiin 2000-luvun aikana.

Taulukko 1. 16 vuotta täyttänyt väestö Kelan toimeentuloetuuslajin, toimeentulotuen ja asumistuen esiintymisen (%) mukaan marraskuussa 2006, suluissa vastaava osuus marraskuussa 2000.

	Lukumäärä	Asumistukea saa %		Toimeentulotukea saa %	
16+ väestö	4 309 110	12	--	3	--
65+ väestö	868 550	11	--	>1	--
Ei Kelan etuutta, 65+	429 249	3	--	>1	--
Kansaneläkkeet, 65+	439 301	19	--	>1	--
Täydet kansaneläkkeet	32 344	36	--	>1	--
16–64 v väestö	3 440 560	12	(13)	3	(4)
Kelan etuutta saavat, 16–64 v	727 209	46	(43)	10	(12)
Kansaneläkkeet, 16–64 v	178 131	40	(34)	6	(7)
Varsin. työkyvyttömyyseläkkeet	154 568	44	(39)	7	(8)
Yksilölliset varhaiseläkkeet	1 228	10	(10)	0	(1)
Työttömyyseläkkeet	19 873	15	(14)	1	(1)
Varhennetut vanhuuseläkkeet	2 462	7	(4)	2	(1)
Täydet kansaneläkkeet	49 941	64	--	11	--
Sairauspäivärahat, kaikki	59 939	11	(11)	10	(11)
Työtuloperusteiset	45 619	3	(4)	3	(4)
Edeltävän etuuden perusteella	11 499	41	(37)	34	(37)
Vähimmäispäivärahat	2 821	30	(39)	31	(51)
Kuntoutusrahat, kaikki *	13 154	13	--	6	--
Työtuloperusteiset	11 119	7	--	2	--
Edeltävän etuuden perusteella	1 165	45	--	26	--
Vähimmäispäivärahat	870	39	--	23	--
Työttömyysturva, peruspäivär.	16 281	33	(29)	19	(20)
Työmarkkinatuet, kaikki	121 500	52	(47)	34	(34)
Tavalliset	113 925	52	(48)	35	(36)
Yhdistelmätuet	869	16	(34)	6	(13)
Kotouttamiset	6 706	54	(67)	19	(35)
Muu työtön, kassan jäsen	82 913	6	(8)	3	(4)
Muu työtön, ei kassan jäsen	37 220	29	(25)	31	(25)
Vanhempainpäiväraha, kaikki	50 345	12	(15)	5	(7)
Työtuloperusteiset	29 872	4	(6)	1	(2)
Edeltävän etuuden perusteella	11 964	16	--	7	--
Vähimmäispäivärahat	8 509	33	(38)	17	(20)
Lasten kotihoidontuet	56 199	17	(21)	7	(9)
Opintotuet	227 728	73	(66)	3	(3)
Sotilasavustukset	3 932	98	(99)	3	(4)

Lähde: Kela-Stakes-aineisto 2000 & 2006

Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasot

Mitä etuuksia luetaan perusturvaan ja mitä vähimmäisturvaan, on jonkin verran häilyvää, ja erilaisia listauksia on useita. Yhtenä jaotteluperusteena on käytetty perustuslain 19. pykälässä 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 vastaavasti yleensä ainakin perhekohtaiset ja tarveharkintaiset toimeentulotuki ja asumistuki. Usein vähimmäisturvan etuuksiksi luetaan myös työmarkkinatuki, kansaneläke sekä vähimmäispäivärahat, joten etuuksien tiukka jaottelu perus- ja vähimmäisturvan etuuksiin on mahdotonta. Yksittäisten etuuksien listauksen sijaan on ehkä selkeämpää vain linjata, että vähimmäisturvan etuudet muodostavat työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien pääasiallisen toimeentuloturvan.

Taulukossa 2 on esitetty Kansaneläkelaitoksen maksamien etuuksien sekä kunnallisen toimeentulotuen ohjeelliset tasot kolmessa eri kunnassa heinäkuussa 2008. Toimeentulotuen kohtuulliset asumismenot perustuvat paikallisten sosiaalitoimien ohjeistuksiin. Perusturvaetuuksista korkein on kansaneläke, joka on yksinasuvalle 559 euroa kuukaudessa. Vanhempainrahan ja sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahaan tulee vuoden 2009 alussa 170 euron korotus, jonka seurauksena vähimmäispäiväraha nousee työmarkkinatuen ja työttömyyden peruspäivärahan tasolle, 550 euroon kuukaudessa. Kansaneläkkeen ja päivärahojen tasoa vertailtaessa on muistettava, että ne ovat veronalaista tuloa, mutta eläketulovähennyksen vuoksi pelkkää kansaneläkettä saavat eivät maksa veroa kansaneläkkeestään. Kotihoidontuen korotuksen myötä yksikään perusturvaetus ei jää enää alle toimeentulotuen yksinasuvan perusosan.⁷

Asumistuki ja toimeentulotuki poikkeavat viimesijaisuutensa ja tarveharkintansa vuoksi edellä luetelluista syyperusteisista etuuksista. Yleisessä ja eläkkeensaajien asumistuksessa tuloharkinta tapahtuu ruokakunnan bruttotulojen mukaan, mutta tuloina ei oteta huomioon muun muassa lapsilisää, elatustukea ja vammais- ja hoitotukia. Toimeentulotuessa tuloharkinta tehdään kotitalouden nettotulojen mukaan, ja tuloina ei huomioida vammais- ja hoitotukia, äitiysavustusta ja ylläpitokorvauksia. Sekä asumistuki että toimeentulotuki ovat molemmat verovapaata tuloa.

Ilman ansiosidonnaisia etuuksia ja ainoastaan perusturvaetuuksien varassa elävä kotitalous on pääsääntöisesti oikeutettu asumistukeen, joko yleiseen tai eläkkeensaajien asumistukeen tai opintotuen asumislisään. Asumistukien omavastuun alkamisrajat on mitoitettu siten, että pelkkä perusturvaetus ei yksinasuvalla vielä yleensä vähennä kotitalouden koon, asuinkunnan ja asunnon ominaisuuksien mukaan määräytyvää enimmäismääräistä asumistukea. Yleistä asumistukea voi saada enimmillään noin 260–333 euroa kuukaudessa asuinkunnasta riippuen, eläkkeensaajan asumistukea 307–390 euroa. Opintuen asumislisä on koko maassa enimmillään 201 euroa kuussa.

⁷ Lapsilisään tulee korotus kolmannelta lapsesta alkaen 1.1.2009, kotihoidon tuen hoitorahan korotus 1.1.2009, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha korotetaan peruspäivärahan tasolle 1.1.2009.

Toimeentulotuki muodostuu perusosasta, kohtuullisiksi katsotuista asumismenoista ja vähäistä suuremmista terveydenhuoltomenoista. Lisäksi kunta voi myöntää tarpeen ja harkintansa mukaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Yksinkertaisimmillaan toimeentulotuen suuruus määräytyy siten, että kotitalouden koon ja rakenteen mukainen perusosa ja kohtuulliset asumismenot lasketaan yhteen ja summasta vähennetään kotitalouden tulot. Mahdollinen erotus maksetaan toimeentulotukena. Toimeentulotuessa hyväksytyt menot päivittäisiin menoihin (perusosa) on esimerkiksi yksinasuvalla ja yksinhuoltajalla 417 euroa kuukaudessa vuoden 2009 alusta.⁸ Perusosan suuruus on 221 eurosta 417 euroon sen mukaan, onko henkilö yksinasuva, yksinhuoltaja, parisuhteessa vai lapsi perheessä. Alaikäisten lasten kohdalla myös ikä vaikuttaa perusosan suuruuteen. Perusosan suuruus on sama koko maassa ja se on sidottu kansaneläkeindeksiin.

Sen sijaan kohtuullisiksi katsottujen asumismenojen suuruus on kuntien harkinnan varassa. Yleensä asumismenot korvataan täysimääräisenä vain tietyn siirtymäajan, jonka jälkeen asumismenoja korvataan kunnan sosiaalitoimiston ohjeistamaan määrään asti. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa ohjeistukset kohtuullisista asumismenoista noudattelevat usein asumistuessa hyväksytyjen asumismenoja enimmäismääriä. Asumistuessa käytössä olevia neliövuokraan tai rakennusvuoteen liittyviä rajoituksia ei yleensä käytetä. Isoimmissa kaupungeissa, varsinkin pääkaupunkiseudun kunnissa, hyväksytään yleensä huomattavasti korkeampia asumismenoja kuin asumistuessa.

Toimeentulotuessa kohtuulliseksi katsotut asumismenot korvataan täysimääräisinä, ilman omavastuuta. Sen sijaan asumistuessa korvataan asumismenoja enimmillään 80 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista. Tämän vuoksi käytännössä kaikissa kunnissa toimeentulotuessa korvataan enemmän asumismenoja kuin asumistuessa. Sosiaalitoimistot ovat ohjeistaneet kohtuullisiksi katsottujen asumismenojen ylärajan olevan esimerkiksi yksinasuvalla Helsingissä 560 euroa, Jyväskylässä 430 euroa ja Lapinlahdella 300 euroa. Perusosa mukaan laskettuna tämä tarkoittaa, että toimeentulotuen ohjeellinen taso yksinasuvalla on Helsingissä 959 euroa, Jyväskylässä 829 euroa ja Lapinlahdella 700 euroa kuussa (taulukko 2).

⁸ Toimeentulotuen perusosien määrät 1.1.2009 lähtien. Sosiaali- ja terveysministeriö. Kuntainfo 2008.

Taulukko 2. Perus- ja vähimmäisturvaetuuksien tasot elokuu 2008

Etuus	euroa / kk
Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki	527
Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta	100
Korkeakouluopiskelijan opintoraha	298
Vanhempainrahan vähimmäismäärä / Sair.vak. Vähimmäispäiväraha*	380
Kotihoidontuki, tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja	463
Täysi kansaneläke (yksinasuva)	559
Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva)	399
Asumistuen enimmäismäärä (yksinasuva) I kuntaryhmä	333
II kuntaryhmä	308
III kuntaryhmä	285
IV kuntaryhmä	260
Eläkkeensaajan asumistuen enimmäism. (yksinasuva) I kuntaryhmä	390
II kuntaryhmä	355
III kuntaryhmä	307
Opintotuen asumislisän enimmäismäärä (yksinasuva)	202
Toimeentulotuki: perusosa + asumismenot (yksinasuva) Helsinki**	959
Jyväskylä**	829
Lapinlahti**	700

* Vanhempainrahan vähimmäismäärä on yleensä myös sairauspäivärahan vähimmäismäärä, mutta näiden päivärahojen määräytymisessä ja ehdoissa on joitain eroja.

** Perustuvat kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksiin yksinasuvan kohtuullisiksi katsotuista asumismenoista, jotka korvataan täysimääräisinä.

Vähimmäisturva eri kotitaloustyypeillä

Vähimmäisturvan tasoa tarkasteltaessa tulee muistaa, että 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.⁹ 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 toimeentulotuessa on suurta kunnittaista vaihtelua samoin kuin toimeentulotuen myöntämiseen liittyy aina yksilöllistä harkintaa.

Taulukossa 3 on esitetty malliperhelaskelmia siitä, millaiseen perus- ja vähimmäisturva-etuuksien 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. Perusturvaetuuksien 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.

Vertaamalla ensisijaisten etuuksien yhteenlaskettua nettomäärää toimeentulotuen tasoon nähdään, että ensisijaisten etuuksien jälkeensä jääneisyys koskettaa ennen kaikkea työmarkkinatukea ja yleistä asumistukea, ei niinkään kansaneläkettä ja eläkkeensaajan asumistukea. Esimerkiksi Helsingissä yksinasuvalla työmarkkinatuen ja asumistuen yhteenlaskettu summa jää noin 200 euroa alle kunnan ohjeellisen toimeentulotuen rajan, Jyväskylässä ja Lapinlahdella noin 100 euroa. Kansaneläke ja eläkkeensaajan asumistuki sen sijaan takaavat yksinasuvalle tulotason, joka on juuri ja juuri ohjeellisten toimeentulotukirajojen yläpuolella. Kahden kansaneläkettä saavan ensisijaiset etuudet nousevat jo selvästi ohjeellisen toimeentulotuen rajan yläpuolelle.

Työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen riittämättömyys suhteessa kuntien toimeentulotukinormeihin tulee esiin myös pariskunnilla ja lapsiperheillä, joissa molemmat aikuiset ovat työmarkkinatuella. Työmarkkinatuella olevan pariskunnan tulot jäävät alle kunnan ohjeellisen toimeentulotukirajan Helsingissä 230 euroa, Jyväskylässä 160 euroa ja Lapinlahdella 150 euroa. Mikäli työmarkkinatuella olevalla pariskunnalla on kaksi kouluikäistä lasta, etuudet jäävät alle ohjeellisen toimeentulotukirajan huomattavasti enemmän: Helsingissä 590 euroa, Jyväskylässä 480 euroa ja Lapinlahdella 556 euroa. Sen sijaan työmarkkinatuella olevan yk-

⁹ Kuivalainen, Susan. Malliperhemethodin käyttö ja anti kansainvälisissä vertailuissa. Turun yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, C:18/2007.

sinhuoltajan tulotaso nousee yleisen asumistuen, elatustuen, lapsilisien ja lapsikorotusten myötä yli ohjeellisen toimeentulotukirajan kaikissa kolmessa kunnassa. Toimeentulotuen saajien korkea osuus yksihuoltajatalouksien keskuudessa näyttää siis selittyvän harkinnanvaraisen toimeentulotuen käytöllä.

Taulukko 3. Perusturvaetuudet ja laskennallinen toimeentulotuki malliperheissä 2008

	1 aik. tt-tuki	1 aik. eläk.	2 aik. tt-tuki	2 aik. eläk.	1 aik.+2 last tt-tuki**	2 aik.+2 last tt-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						
Helsinki	959	959	1343	1343	1710	2498
Jyväskylä	829	829	1183	1183	1505	2253
Lapinlahti	700	700	1090	1090	1467	2217

* Yksinasuvalla ennakonpidätyksenä käytetty 18,5 %, lapsikorotusten kanssa 20 %

** Kaksi lasta, iät 7 ja 14.

Lähde: KELA ja kuntien sosiaalitoimien toimeentulotuen soveltamisohjeet.

Vähimmäisturvan taso eri maissa

Sosiaaliturvan tason maittainen vertailu on tunnetusti haastavaa, sillä eri maiden yksittäiset etuudet ja niiden muodostamat kokonaisuudet eivät yleensä ole suoraan vertailukelpoisia keskenään. Esimerkiksi maiden järjestys sosiaalimenojen suuruuden suhteen muuttuu radikaalisti, mikäli tarkastellaan perinteisten bruttomääräisten sosiaalimenojen sijaan nettomääräisiä sosiaalimenoja.¹⁰ Vastaavasti yksittäisen etuuden tason maittainen vertailu on yleensä harhaanjohtajaa, sillä vertailussa tulisi ottaa huomioon koko etuuksien paketti, johon henkilö tai perhe on oikeutettu kussakin maassa.¹¹ Esimerkiksi Suomessa yksinasuva kansaneläkeläinen tai perustyöttömyysturvalla oleva on oikeutettu kohtuullisillakin asumismenoilla asumistukeen, jos kotitaloudella ei ole muita tuloja. Monessa maassa eläkeläisen tai työttömän sosiaaliturva muodostuu pelkästään eläkkeestä tai työttömyysturvasta, jota voi täydentää toimeentulotuki erityistapauksissa. Lisäksi sosiaaliturvan tasoja vertailtaessa tulisi ottaa huomioon etuuksien lisäksi myös julkiset palvelut ja verotus, jotka vaikuttavat siihen, mitkä ovat pienituloisen henkilön käytettävissä olevat tulot niin sanottujen pakollisten menojen jälkeen. Esimerkiksi pienituloisten asumiskustannukset voivat vaihdella suuresti eri maissa, riippuen maan sosiaalisesta vuokra-asuntojärjestelmästä. Samoin etuuksien ja pienituloisten verotus vaihtelee maittain.

Sosiaaliturvan vertailua helpottavat malliperhelaskelmat, joissa vertaillaan rakenteeltaan, työmarkkina-asetaltaan ja muilta ominaisuuksiltaan samanlaisten kotitalouksien saamia etuuksia eri maissa. Tukholman yliopiston yhteydessä toimivassa SOFI tutkimuslaitoksessa on käynnissä SaMip-projekti, jossa kerätään yksilöityä tietoa eri maiden vähimmäisturvasta kolmelle malliperheelle.¹² Vähimmäisturvan on määritelty projektissa muodostuvan toimeentulotuesta ja etuuksista, joita ei huomioida toimeentulotuessa. Suomessa vähimmäisturva muodostuu täten kunnallisesta toimeentulotuesta sekä mahdollisesta ylläpitokorvauksesta, vammais- tai hoitotuesta, joita ei huomioida toimeentulotuessa. Aineistossa on esitetty laskennallinen vähimmäisturvan taso yksinasuvan, kahden lapsen yksinhuoltajan sekä kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitalouksille 22 maassa. Malliperheiden olettamuksena on, että kotitalouden täysi-ikäiset jäsenet ovat työ-ikäisiä työttömiä, joilla ei ole oikeutta ansiosidonnaisiin etuuksiin tai kulukorvauksiin. Perheiden lasten oletetaan olevan 7- ja 14-vuotiaita. Asumismenojen oletetaan vastaavan yksinasuvilla yhden makuuhuoneen, yksinhuoltajalla kahden makuuhuoneen ja kahden vanhemman lapsiperheellä kolmen makuuhuoneen asunnon keskimääräistä vuokraa kunnan omistamassa (tai vastaavassa) vuokra-asunnossa.

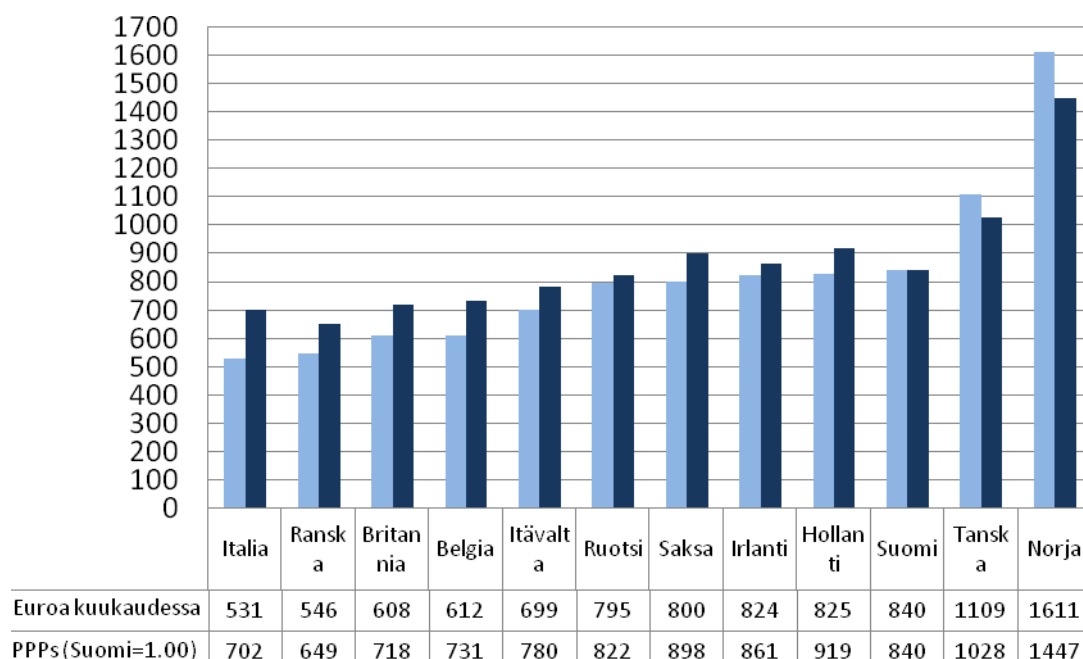
Kuviossa 1 on esitetty laskennallinen vähimmäisturva yksinasuvalle 12 Länsi-Euroopan maassa vuonna 2005. Yksinasuvan vähimmäisturva on Suomessa 840 euroa kuussa, kun laskennallisena arvona on käytetty (silloisen) ensimmäisen kuntaryhmän 379 euron perusosaa ja

¹⁰ Net Social Expenditure, 2005 Edition - More comprehensive measures of social support. Social, Employment and Migration Working Papers No. 29. OECD 2005.

¹¹ Ks. esim. Eardley, T. & Bradshaw, J. & Ditch, J. & Gough, I. & Whiteford, P. Social Assistance Schemes in OECD countries. Volume 1: Synthesis Report No 46. DSS Research Report. London 1996.

¹² Nelson, Kenneth. The Social Assistance and Minimum Income Protection Interim Data-Set (SaMip). <URL> <http://people.su.se/~kennethn/Documentation.pdf> (22.12.2008)

461 euron hyväksytyjä asumismenoja. SaMip-aineiston laskennallinen toimeentulotuki yksinasuvalle näyttää edustavan isohkon suomalaisen kaupungin sosiaalitoimiston ohjeistusta toimeentulotuen tasosta (ks. taulukko 3). Vähimmäisturvan taso yksinasuvalle työttömällä on Suomessa hyvää länsieurooppalaista keskitasoa. Norja ja Tanska nousevat esiin omana luokkanaan korkean vähimmäisturvan maina. Euroissa tarkasteltuna suomalaisen yksinäisen 840 euron vähimmäisturva on 76 prosenttia tanskalaisen yksinasuvan vähimmäisturvasta ja 156 prosenttia italialaisen tai ranskalaisen yksinasuvan vähimmäisturvasta. Etuuden ostovoimana tarkasteltuna erot maitten välillä tasoittuvat hieman. Ostovoimakorjattuna yksinäisen vähimmäisturvan taso on Suomessa 82 prosenttia Tanskan tasosta ja 129 prosenttia Ranskan.

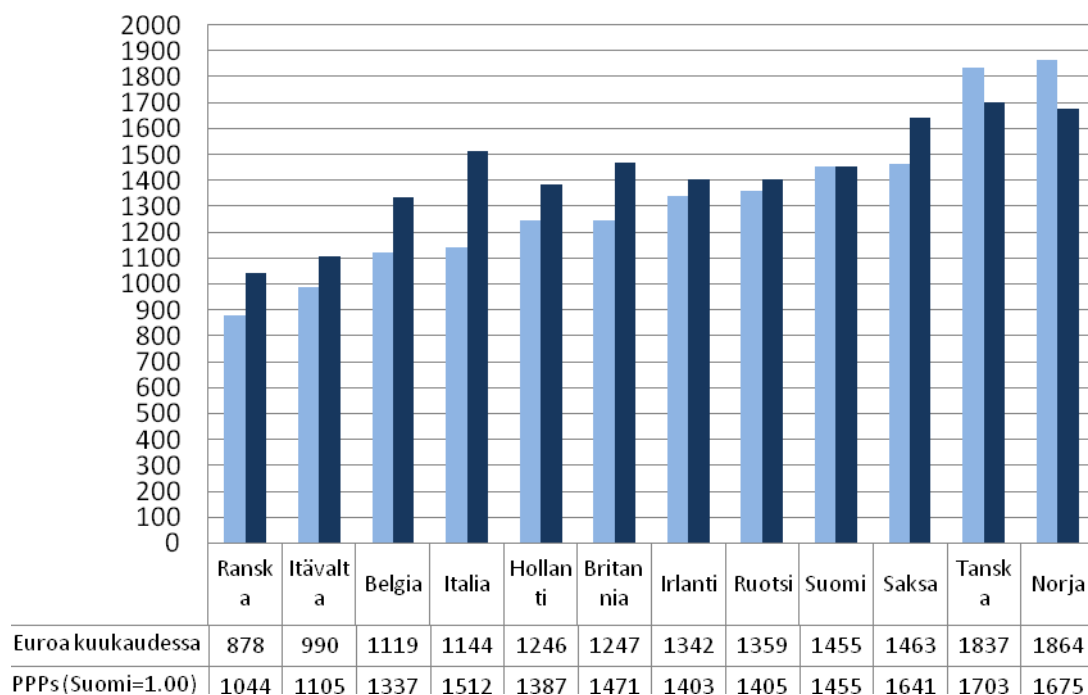


Kuvio 1. Vähimmäisturva yksinasuvalle valituissa Euroopan maissa 2005

Lähde: SaMip project 2007

*Vähimmäisturva = toimeentulotuki ja etuudet, joita ei huomioida toimeentulotuessa.

Kuviossa 2 on esitetty vähimmäisturvan taso työttömällä kahden lapsen yksinhuoltajalla. Aineiston mukaan kyseisen perhetyypin laskennallinen toimeentulotuki on Suomessa 1 455 euroa kuukaudessa, mikä on hieman alempi kuin mitä pienimpienkin kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksissa linjataan (taulukko 3). Tästä huolimatta yksinhuoltajan vähimmäisturva on Suomessa hyvää länsieurooppalaista keskitasoa. Norja ja Tanska nousevat jälleen omaksi korkean vähimmäisturvan saarekkeeksi. Suomen 1 455 euron vähimmäisturva yksinhuoltajalla on 79 prosenttia Tanskan tasosta ja 166 prosenttia Ranskan tasosta. Etuuden ostovoiman korjaaminen tasoittaa jälleen maitten välisiä eroja. Ostovoimakorjatuissa euroissa tarkasteltuna suomalaisen yksinhuoltajan vähimmäisturvan taso on 85 prosenttia Tanskan ja 139 prosenttia Ranskan vähimmäisturvan tasosta.

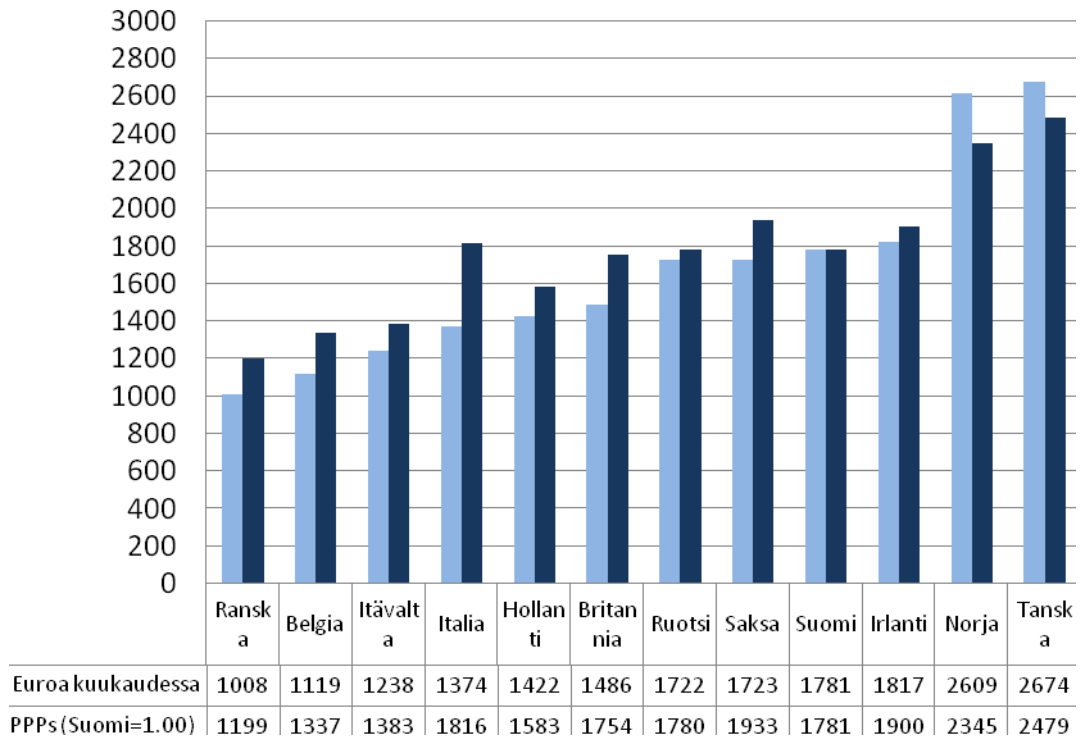


Kuvio 2. Vähimmäisturva kahden lapsen yksinhuoltajalla valituissa Euroopan maissa 2005

Lähde: SaMip project 2007

*Vähimmäisturva = toimeentulotuki ja etuudet, joita ei huomioida toimeentulotuessa.

Kuviossa 3 on vähimmäisturvan tasot kahden vanhemman ja kahden lapsen kotitalouksille, joissa molemmat vanhemmat ovat työttömiä. Aineiston mukaan kahden vanhemman lapsiperheen laskennallinen toimeentulotuki on Suomessa 1 781 euroa kuukaudessa, mikä on huomattavasti vähemmän kuin kuntien sosiaalitoimien ohjeistuksissa määritellään kohtuulliseksi toimeentulotuen tasoksi (ks. taulukko 3). Tästä huolimatta Suomen vähimmäisturva työttömien vanhempien lapsiperheelle sijoittuu korkealle maittaisessa vertailussa. Ainoastaan Norjassa ja Tanskassa vähimmäisturvan taso on selvästi korkeampi kuin Suomessa. Suomen 1 781 euroa kuukaudessa kahden vanhemman lapsiperheelle on 67 prosenttia Tanskan vähimmäisturvan tasosta, mutta 177 prosenttia Ranskan vähimmäisturvan tasosta. Etuustasojen ostovoimakorjauksen jälkeenkin maittaiset erot ovat suuri. Ostovoimana tarkasteltuna Suomen vähimmäisturva kahden vanhemman lapsiperheelle on 72 prosenttia Tanskan tasosta ja 149 prosenttia Ranskan tasosta.



Kuvio 3. Vähimmäisturva kahden lapsen pariskunnalla valituissa Euroopan maissa 2005

Lähde: SaMip project 2007

*Vähimmäisturva = toimeentulotuki ja etuudet, joita ei huomioida toimeentulotuessa.

Pienituloisten kulutusmenot

Tilastokeskuksen Kulutustutkimuksen (2006) mukaan suomalaisen yksinasuvan kulutusmenot ovat yhteensä keskimäärin hieman alle 1 500 euroa kuukaudessa (taulukko 4). Alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien yksinasuvien kulutusmenot ovat keskimäärin 67 prosenttia (980 e) yksinasuvien keskimääräisistä kulutusmenoista. Vastaavasti kahden aikuisen talouden keskimääräiset kulutusmenot ovat 2 800 euroa kuussa ja alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien parien kulutusmenot ovat keskimäärin 58 prosenttia tästä (1 600 e). Kahden lapsen yksinhuoltajan menot ovat keskimäärin noin 2 100 euroa ja alimpaan tuloviidennekseen kuuluvien yksinhuoltajien kulutusmenot ovat 80 prosenttia (1 660 e) yksinhuoltajien keskimääräisestä kulutuksesta. Pariskunta ja kaksi lasta -talouden keskimääräiset kulutusmenot ovat 4 200 euroa kuussa. Alimpaan tuloviidennekseen kuuluvilla kahden lapsen pariskunnilla kulutusmenot ovat keskimäärin 74 prosenttia (2 936 e) perhetyypin keskimääräisistä kulutusmenoista.

Taulukko 4. Kulutusmenot kotitaloutta kohti kuukaudessa kaikissa kotitalouksissa ja alimmassa tuloviidenneksessä 2006

Kotitaloustyyppi	1 aikuinen		1 aik.+2 lasta		2 aikuista		2 aik.+2 lasta	
	Kaikki	Alin tulo V	Kaikki	Alin tulo V	Kaikki	Alin tulo V	Kaikki	Alin tulo V
Elintarvikkeet	173	150	301	273	350	257	495	427
Alkoholi ja tupakka	38	34	58	71	75	44	77	73
Vaatteet ja jalkineet	39	24	84	48	99	55	183	118
Asuminen ja energia	489	356	638	585	750	495	913	713
Kodin kalust. ja tarvik.	58	31	92	79	154	80	207	134
Terveys	63	50	47	35	109	66	104	81
Liikenne	187	82	227	96	440	182	672	680
Tietoliikenne	44	41	82	88	70	56	108	109
Kulttuuri ja vap.-aika	155	93	228	166	300	158	479	258
Koulutus	3	2	5	-	5	7	6	5
Hotellit ja ravintolat	65	34	94	68	115	72	179	67
Muut tavarat ja palv.	152	83	220	147	312	148	523	270
Kulutusmenot yht.	1 465	980	2 077	1 658	2 778	1 620	3 945	2 936

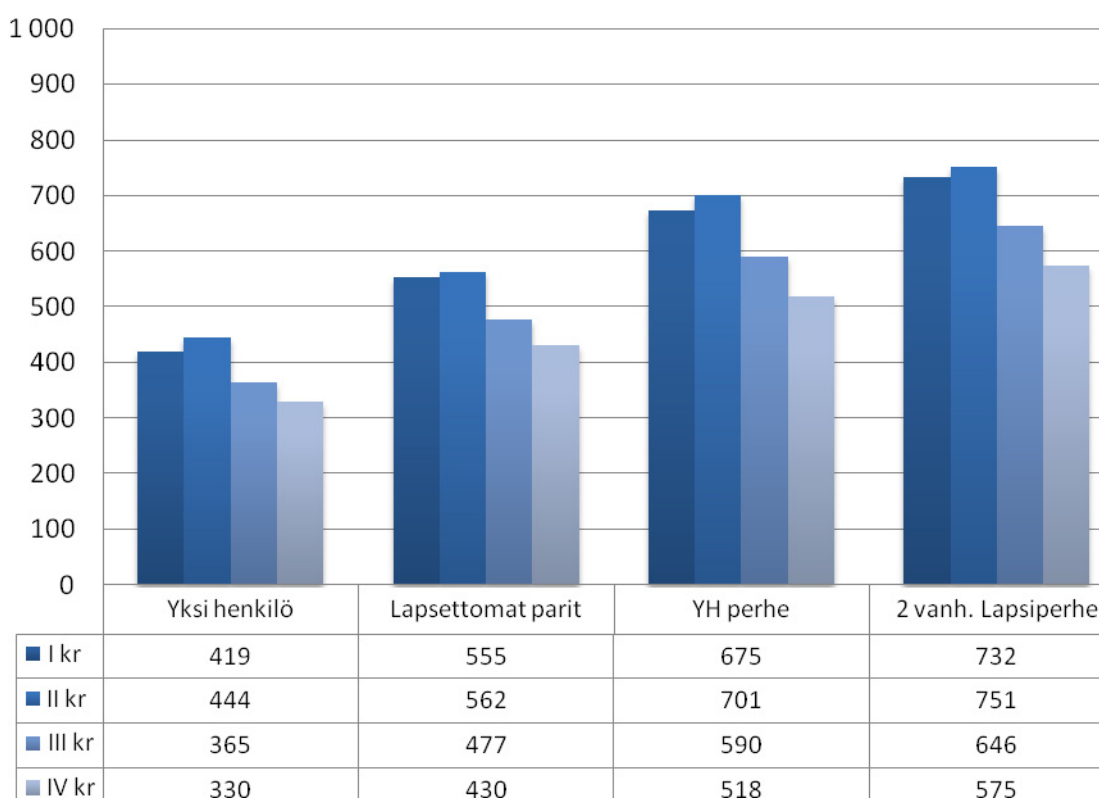
*Tuloluokat on muodostettu kulutusyksikköä (oecdmod) kohti lasketun käytettävissä olevan tulon perusteella.

Lähde: Kulutustutkimus 2006, Tilastokeskus

Suurin yksittäinen menoerä kulutusmenoissa on asuminen ja energia, jotka muodostavat yhden ja kahden hengen kotitalouksien menoista noin kolmanneksen ja suurempien kotitalouksien menoista noin neljänneksen. Alimpaan tuloviidennekseen lukeutuvilla asumismenot vievät hieman suuremman osuuden kulutusmenoista kuin vastaavan kotitalouden kulutusmenoissa keskimäärin. Asumismenot kuitenkin vaihtelevat suuresti eri osissa Suomea. Kivi-

ossa 4 on esitetty keskimääräiset asumismenot (vuokra, vesi- ja lämmityskulut) kuukaudessa yleisen asumistuen saajilla valtion lainoittamissa vuokra-asunnoissa perhetyypin ja kuntaryhmän mukaan. Valtion lainoittamien vuokra-asuntojen vuokrataso on yleensä alueen edullisin, joten niiden vuokrataso heijastelee eräänlaista minimiä, joka asumiseen on kulutettava. Tilasto on laadittu yleisen asumistuen saajien vuokratiedoista, sillä Suomessa ei ole kattavaa valtakunnallista rekisteriä kokonaisvuokratasosta.

Kolmannen kuntaryhmän kunnissa, eli pääkaupunkiseudun ulkopuolisissa suurissa tai keskisuurissa kaupungeissa, yksinasuvan asumistukea saavan Arava-vuokralaisen asumismenot ovat keskimäärin 365 euroa kuussa, pariskunnilla 477 euroa kuukaudessa, yksinhuoltajaperheillä 590 euroa kuukaudessa ja kahden vanhemman lapsiperheillä 646 euroa kuukaudessa. Kaikissa tarkastelluissa perhetyypeissä asumismenot ovat hieman yli neljänneksen korkeammat pääkaupunkiseudulla (I ja II kuntaryhmät) ja muissa suuremmissa kaupungeissa (III kuntaryhmä) noin 11–12 prosenttia korkeammat kuin pienissä maaseutumaisissa kunnissa (IV kuntaryhmä).



Kuvio 4. Keskimääräiset asumismenot kuukaudessa asumistuen saajilla valtion lainoittamissa vuokra-asunnoissa perhetyypin ja kuntaryhmän mukaan, kesäkuu 2008

Lähde: Kelan asumistukitilasto

Vähimmäisturvan ja elinkustannusten kehitys

Osa perusturvaetuuksista on indeksisuojattu inflaation vaikutukselta. Vuosittainen indeksikorotus säilyttää etuuden ostovoiman rahan arvon laskiessa inflaation vuoksi. Indeksisuojutuja perusetuuksia ovat työttömyyden peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kansaneläke ja toimeentulotuen perusosa. Ilman indeksisuojaa ovat yleinen asumistuki, lapsilisä, opintoraha sekä vanhempainrahan ja sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha. Käytännössä indeksisuojan puuttuminen tarkoittaa, että ilman tasokorotuksia kyseisten etuuksien ostovoima laskee vuosittain.

Taulukossa 5 on kuvattu perusetuuksien kehitystä suhteessa hintatasoon vuodesta 1994 ja 2000 vuoden 2009 alkuun. Taulukosta on nähtävissä, kuinka indeksisuoja on säilyttänyt työttömyysturvan ja kansaneläkkeen reaalitason sekä pitkälle myös toimeentulotuen perusosan reaalitason laman aikana tehdyistä leikkauksista huolimatta. Sen sijaan indeksisuojan ulkopuolella olevien etuuksien ostovoima on laskenut. Vuodesta 1994 lapsilisän ostovoima on laskenut 18 prosenttia, opintorahan 23 prosenttia, vähimmäismääräisen vanhempainrahan 12 prosenttia ja kotihoidontuen 39 prosenttia.

Taulukko 5. Perusturvaetuuksien kehitys tammikuussa 2009* suhteessa hintatasoon vuodesta 1994 ja 2000

Etuus	Muutos %	
	vuodesta 1994	vuodesta 2000
Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki	0,6	3,3
Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta	-20,0	-7,9
Korkeakouluopiskelijan opintoraha	-13,5	-4,7
Vanhempainrahan vähimmäismäärä / Sair.vak. vähimmäispäiväraha	24,7	80,7
Kotihoidontuki, tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja	-37,6	-4,9
Täysi kansaneläke (yksinasuva)	7,2	8,2
Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva)	-4,2	-0,9

* Lapsilisän korotus kolmannesta lapsesta alkaen 1.1.2009, opintorahan korotus 1.8.2008, kotihoidon tuen hoitorahan korotus 1.1.2009, sair.vak. vähimmäispäivärahan korotus peruspäivärahan tasolle 1.1.2009. Indeksikorotukset työttömyysturvaan, kansaneläkkeisiin ja toimeentulotuen perusosaan on laskettu olettamalla, että kuluttajahintaindeksin nousu 2008 on 4,4 %.

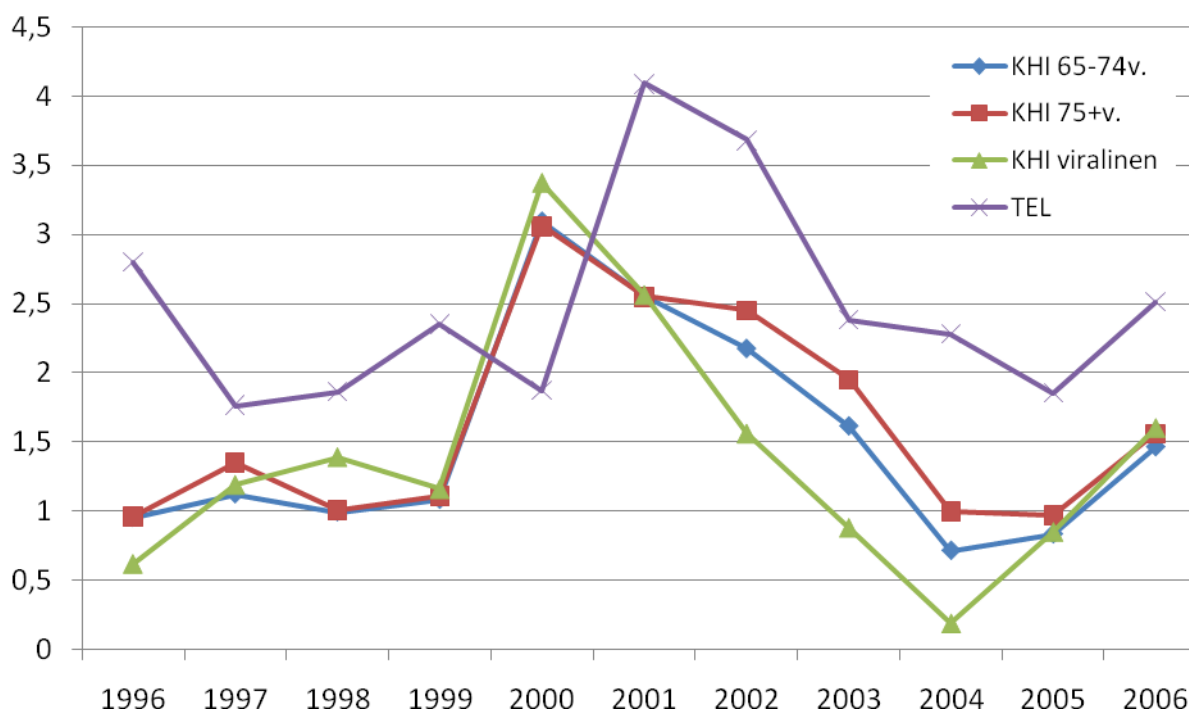
Lähde: Jutta-malli, KELA.

Käytännössä indeksisuoja tarkoittaa etuuden vuosittaista korottamista kuluttajahintaindeksillä, joka mittaa kotitalouksien ostamien tavaroiden ja palvelusten hintojen muutosta. Kotitalouksien ostamien tavaroiden ja palvelusten määrä arvioidaan keskimääräisen kulutuskorin avulla, vaikka eri väestöryhmillä tiedetään olevan erilaiset kulutusrakenteet. Esimerkiksi ikäikäiden kotitalouksien kulutuskorissa ruoka- ja terveysmenot ovat suuremmat ja liikenne- ja ravintolamenot pienemmät kuin aktiivi-ikäisillä. Tilastokeskus tuotti 1990-luvun puoliväliin saakka väestöryhmittäisiä kuluttajahintaindeksejä. Koska erot eri väestöryhmien kohtaamassa inflaatiossa olivat pieniä, niin väestöryhmittäisten indeksien tuottamista ei katsottu enää

tarpeelliseksi virallisen kuluttajahintaindeksin yhteydessä. Tilastokeskus on kuitenkin jatkanut väestöryhmittäisten kuluttajahintaindeksien julkaisemista erillisissä katsauksissa.¹³

lääkkäiden kotitalouksien elinkustannukset nousivat kuluttajahintaindeksiä nopeammin vuosina 2002–2004 (kuvio 5). Iäkkäiden kohtaama inflaatio oli kyseisinä vuosina puolesta prosenttiyksiköstä prosenttiyksikköön korkeampi kuin virallinen kuluttajahintaindeksi. Seurauksena oli, että kansaneläkkeiden indeksikorotukset eivät kattaneet kokonaan iäkkäiden elinkustannusten nousua. Kumulatiivisesti tarkasteltuna 65–75-vuotiaiden kansaneläkeläisten kohtaama inflaatio vuosina 2002–2004 oli 1,9 prosenttia ja 75 vuotta täyttäneiden 2,9 prosenttia suurempi kuin mitä kansaneläkkeen indeksikorotukset kattoivat. Ansiotasoindeksidoksen ansiosta työeläkkeiden indeksikorotukset säilyivät sen sijaan vuosina 2002–2004 korkeampana kuin 65 vuotta täyttäneiden elinkustannusten nousu.

Erot eri ikäryhmien elinkustannusten kehityksessä tasaantuivat jälleen 2000-luvun puolivälissä. Ikääntyneiden elinkustannusten nousu muita ikäryhmiä nopeammin 2000-luvun alkupuolella selittyy usean samanaikaisen ja osin ainutkertaisen tekijän yhteisvaikutuksesta. Erot ikäryhmien kohtaamassa inflaatiossa juontuivat erityisesti auto- ja alkoholiverotuksen alenemisesta, mutta myös korkojen ja bensiinin hinnan laskusta sekä elintarvikkeiden hintojen noususta. Elintarvikkeita lukuun ottamatta edelliset laskivat ennen kaikkea aktiivi-ikäisten elinkustannuksia, mikä heijastui ikäryhmittäisinä eroina kuluttajahintojen kehityksessä.



Kuvio 5. Kuluttajahintaindeksin (KHI), ikääntyneiden kulutuskorin mukaisen kuluttajahintaindeksin sekä työeläkeindeksin (TEL) vuosimuutosprosentit 1996–2006

Lähde: Kulutustutkimus, Tilastokeskus; Eläketurvakeskus.

¹³ Telasuo, Christina. Lapsiperheet ja elinkustannusten muutokset. Teoksessa Suomalainen lapsi 2007. Tilastokeskus 2007.

Vähimmäisturvan ja ansiotason kehitys

Kuten jo todettiin, osa perusturvaetuuksista on suojattu inflaation vaikutukselta indeksidoksella ja osa ei. Indeksisuojan piirissä ovat työttömyyden peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kansaneläke ja toimeentulotuen perusosa. Inflaatiotarkistukset säilyttävät etuuksien ostovoiman rahan arvon laskiessa, mutta ne eivät säilytä etuuden tasoa suhteessa keskimääräiseen ansio- tai tulotasoon. Poikkeusoloja lukuun ottamatta ansiotulot, ja tätä myötä väestön tulotaso ylipäänsä, nousevat vuosittain. Ajan kuluessa etuuden taso laskee suhteessa keskimääräiseen ansio- ja tulotasoon ilman tasokorotuksia tai ansiotason nousun huomioon otettavaa indeksidosta. Esimerkiksi työeläkkeet on sidottu indeksiin, jossa otetaan huomioon ansiotason kehitys 20 prosentin painolla.

Taulukossa 6 on kuvattu perusetuuksien kehitystä suhteessa ansiotasoon vuodesta 1994 ja tammikuuhun 2009. Kuluttajahintaindeksi on jäänyt jälkeen ansiotason kehityksestä kumulatiivisesti laskien noin 25 prosenttia vuodesta 1994 ja noin 15 prosenttia vuodesta 2000. Työttömyysturvan peruspäiväraha-työmarkkinatuki, täysi kansaneläke ja toimeentulotuen perusosa ovat jääneet jälkeen ansiotason kehityksestä 20-30 prosenttia vuodesta 1994, ja 8–16 prosenttia vuodesta 2000. Indeksisuojan ulkopuolella olevien etuuksien suhde ansiotasoon on laskenut voimakkaammin. Vuodesta 1994 lapsilisän, opintorahan ja kotihoidontuen suhde ansiotasoon on heikentynyt 33–53 prosenttia. Vuodesta 2000 kyseisten etuuksien suhde ansiotasoon on laskenut 19–22 prosenttia.

Taulukko 6. Perusturvaetuuksien kehitys tammikuussa 2009* suhteessa ansiotasoon vuodesta 1994 ja 2000

Etuus	Muutos %	
	vuodesta 1994	vuodesta 2000
Kuluttajahintaindeksi	-25,0	-15,2
Työttömyyden peruspäiväraha / työmarkkinatuki	-24,6	-12,4
Lapsilisä ensimmäisestä lapsesta	-40,0	-22,0
Korkeakouluopiskelijan opintoraha	-35,1	-19,2
Vanhempainrahan vähimmäismäärä / Sair.vak. Vähimmäispäiväraha	-6,5	53,1
Kotihoidontuki, tuloton yhden lapsen yksinhuoltaja	-53,2	-19,4
Täysi kansaneläke (yksinasuva)	-19,6	-8,3
Toimeentulotuen perusosa (yksinasuva)	-28,2	-16,0

* Lapsilisän korotus kolmannelta lapsesta alkaen 1.1.2009, opintorahan korotus 1.8. 2008, kotihoidon tuen hoitorahan korotus 1.1.2009, sair.vak. vähimmäispäivärahan korotus peruspäivärahan tasolle 1.1.2009. Indeksikorotukset työttömyysturvaan, kansaneläkkeisiin ja toimeentulotuen perusosaan on laskettu olettamalla, että kuluttajahintaindeksin nousu jatkuu 4,4 %:n vuosivauhdilla.

Lähde: Jutta-malli, KELA.

Pieni- ja suuripalkkaisten ansioiden kehitys voi olla hyvinkin erilaista kuin ansiotulojen keskimääräinen kehitys. Esimerkiksi perusturvaetuuksien taso on voinut säilyä ennallaan suhteessa pieniin palkkoihin, vaikka etuuksien taso on heikentynyt suhteessa keskimääräiseen ansiotulotasoon. Perusturvaetuuksien ja pienten palkka- ja yrittäjätulojen suhde ja tuloalue,

jolla edelliset menevät osin päällekkäin, ovat aina olleet erityisen kiinnostuksen kohde sosiaalipolitiikassa. Keskustelu kiteytyy niin kutsuttuihin kannustinloukkuihin, joilla kuvataan tilannetta, jossa tulonsiirtojärjestelmä luo tilanteita, joissa työllistyminen tai ansiotulojen kasvu ei lisää käteen jääviä tuloja. Kannustinloukkujen katsotaan heikentävän työvoiman tarjontaa, julkisen talouden kestävyyttä ja hyvinvointivaltion legitimitettä.

Taulukossa 7 on kuvattu koko-aikaisten palkansaajien kuukausiansioiden mediaani sekä alimman ja ylimmän palkkadesiilin ylärajat vuoden 2006 rahassa ja reaalin muutos vuodesta 1995.¹⁴ Alimman palkkadesiilin yläraja kuvaa siis kuukausiansiota, jonka alapuolelle 10 prosenttia palkansaajista jää. Vuonna 2006 joka kymmenennen koko-aikaisen palkansaajan kuukausiansiot olivat alle 1 700 euroa kuussa, vuonna 1995 noin 1 400 euroa kuussa (vuoden 2006 rahassa). Alimman palkkadesiilin raja on noussut vuodesta 1995 reaalisesti 22 prosenttia, eli lähes saman verran kuin palkansaajien mediaanitulot, 22 prosenttia. Tästä voidaan vetää johtopäätös, että perusturvaetuudet ovat jääneet jälkeen matalien palkkojen kehityksestä lähes saman verran kuin keskimääräisestä palkka- tai ansiotulokehityksestä. Perusturvaetuuksien tason jääminen jälkeen (matalista) palkoista onkin ollut keskeisin kannustinloukkuja purkanut tekijä laman jälkeisessä Suomessa.¹⁵

Taulukko 7. Koko-aikaisten palkansaajien kuukausiansioiden mediaani ja 1. sekä 9. palkkadesiilien ylärajat vuoden 2006 rahassa ja muutos prosentteina 1995–2006

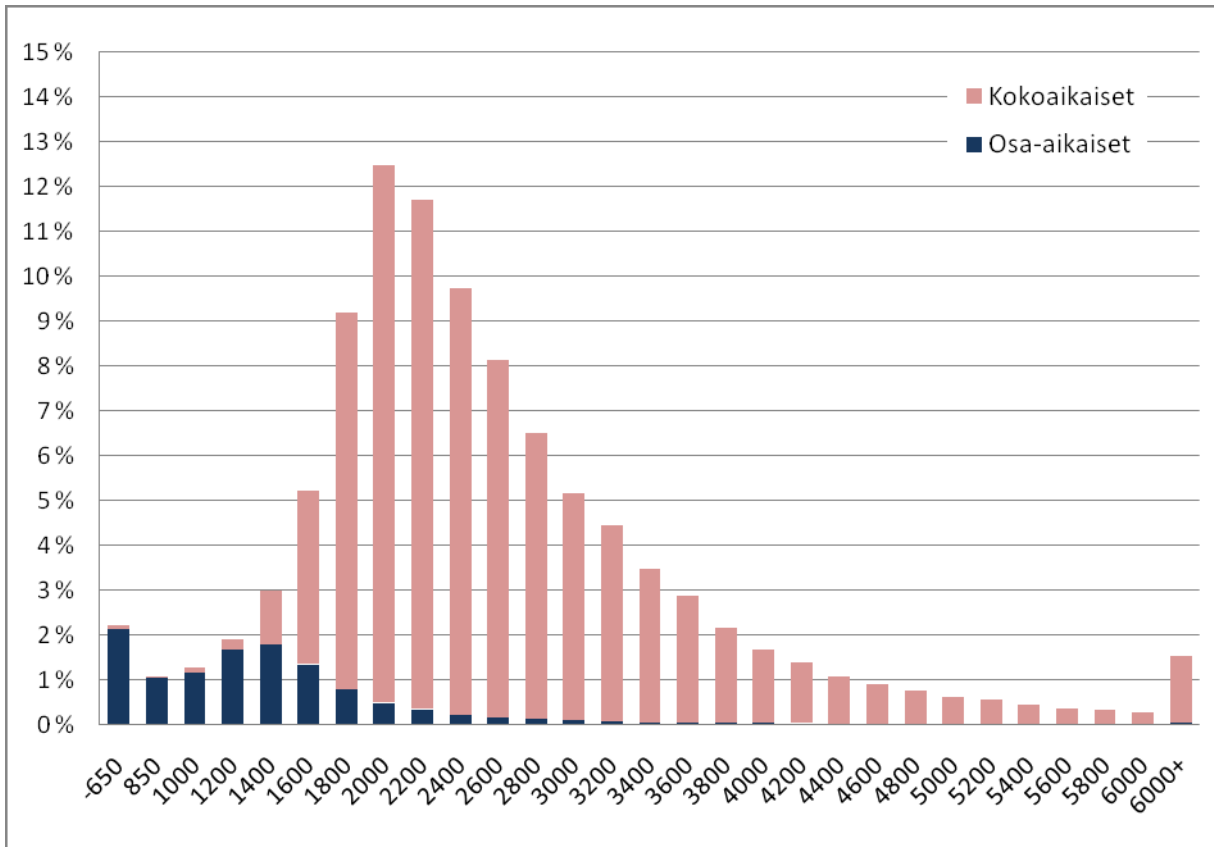
	2006 rahassa (muutos %)					
	1. desiili		mediaani		9. desiili	
1995	1 382	(-)	1 894	(-)	3 061	(-)
2000	1 478	(7)	2 058	(9)	3 366	(10)
2004	1 644	(19)	2 256	(19)	3 694	(21)
2005	1 685	(22)	2 319	(22)	3 807	(24)
2006	1 693	(22)	2 344	(24)	3 880	(27)

Lähde: Palkkarakenne, Tilastokeskus.

Edellinen tarkastelu koskee vain koko-aikaisessa työssä olevia palkansaajia, jotka muodostavat noin kolme neljäsosaa Suomen 2,5 miljoonasta työllisestä. Neljäsosa työllisistä on kuitenkin osa-aikaisessa työssä olevia palkansaajia (350 000) tai yrittäjiä (300 000). Sosiaaliturvan kannustinloukut koskevat paremminkin muita kuin koko-aikaisessa palkkatyössä olevia, eli osa-aikaisessa työssä olevia ja yksinäisyrittäjiä. Kuviossa 6 on esitetty koko-aikaisten ja osa-aikaisten palkansaajien jakautuminen kuukausiansioiden mukaan. Kuvioista voi havaita, että 1 200 euron kuukausiansiot muodostavat rajan, jonka alapuolella ei juuri ole koko-aikaisia palkansaajia. Sen sijaan osa-aikaisista palkansaajista lähes 70 prosentilla kuukausiansiot ovat alle 1 200 euroa kuukaudessa ja 50 prosentilla kuukausiansiot ovat alle 1 000 euroa kuukaudessa.

¹⁴ Palkkarakenne -tilasto perustuu otokseen, jonka perusjoukko on noin 164 000 palkansaajaa, sillä otantakehikko ei kata esimerkiksi kaikkein pienimpiä yrityksiä (Palkkarakenne 2006. SVT. Tilastokeskus 2008).

¹⁵ Honkanen, Pertti & Jäntti, Markus & Pirttilä, Jukka. Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995 – 2004. Teoksessa Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisut 5/2007.



Kuvio 6. Koko- ja osa-aikaiset palkansaajat kuukausiansioiden mukaan 2006, % kaikista palkansaajista

Lähde: Palkkarakenne 2006, Tilastokeskus.

Kannustavuus ja aktivointi vähimmäisturvassa

Aktivointia ja työhön kannustavuutta on lisätty eri toimenpitein vähimmäisturvassa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Aktiivinen työvoimapolitiikka on laajentunut sisältämään monia sosiaalipolitiikan elementtejä. Vuonna 1996 toimeentulotukilakiin kirjattiin mahdollisuus leikata toimeentulotuen perusosaa työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä kieltäytyviltä. Vuonna 2001 astui voimaan laki kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa veloitettiin työvoima- ja sosiaalitoimistoja laatimaan yhdessä aktivointisuunnitelma pitkäaikaistyöttömille. Osana tätä työvoimahallinnon palvelut erotettiin työnhakukeskuksiin sekä vaikeammin työllistyvien työvoimanpalvelukeskukseen. Vuonna 2003 kirjattiin velvoite toimeentulotuen hakijan ilmoittautumisesta työttömäksi työnhakijaksi. Vuonna 2005 muutettiin valtion ja kunnan rahoitusvastuuta siten, että kunnat joutuvat rahoittamaan puolet pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta, elleivät he ole aktivointitoimenpiteissä.

Muutokset työnteon kannustavuuteen työttömyysturvassa ovat tapahtuneet pääosin perustyöttömyysturvassa. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa tosin kiristettiin vuonna 1997, jolloin työttömyyskassan jäsenyysehtoa pidennettiin 10 kuukauteen ja työttömyyseläkeputken ikäraja nostettiin 57 vuoteen. Perustyöttömyysturvan suurin muutos tapahtui vuonna 1994, jolloin peruspäivärahan saannille asetettiin 500 päivän katto ja samalla luotiin tarveharkintainen työmarkkinatuki. Työmarkkinatuki on tarkoitettu työttömyyspäivärahan enimmäisajan ylittäneille sekä ensi kertaa työmarkkinoille tuleville. Työmarkkinatuen tarveharkinta tarkoittaa käytännössä työttömän kanssa samassa taloudessa asuvan puolison tai vanhempien tulojen huomioon ottamista. Alle 25-vuotiaat ilman ammattikoulutusta olevat nuoret ovat veloitettuja hakemaan aktiivisesti ammatilliseen koulutukseen.

Työttömyysturvan sekä laajemmin vähimmäisturvan (peruspäiväraha-työmarkkinatuki, asumistuki ja toimeentulotuki) kannustavuus on lisääntynyt tukien määräytymisperusteiden tiukentumisen lisäksi myös etuuksien tason laskulla suhteessa ansiotasoon (ks. edellinen luku). Useimmat vähimmäisturvaetuudet (pl. asumistuki ja sairauspäiväraha) on sidottu inflaation vaikutukselta suojaaviin indekseihin, minkä ansiosta niiden reaalin ostovoima on säilynyt suunnilleen samana. Tasokorotusten pienuuden tai puuttumisen vuoksi vähimmäisturvan etuuksien taso suhteessa sekä keskimääriäisiin että mataliin palkkoihin on laskenut noin neljänneksen viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vähimmäisturvan kannustavuus lisääntyy edelleen palkkatason noustessa nopeammin kuin elinkustannukset ja niihin sidotut indeksikorotukset.

Myös verotuksessa tehdyt muutokset ovat lisänneet työnteon kannustavuutta. Vuoden 1997 jälkeen työttömät eivät ole voineet tehdä ansiotulovähennyistä kunnallisverotuksessa. Ansiotulovähennyksen ylärajaa on sittemmin useasti korotettu, samoin tulonhankkimisvähennyksen ylärajaa. Valtion tuloverotusta on vastaavasti kevennetty rajaveroasteita alentamalla ja tuloasteikkoja tarkastamalla. Laman aikana tehdyt veronkiristykset ansiotuloihin onkin purettu, ja ansiotulojen verotus oli vuonna 2006 jopa kevyempää kuin 1990-luvun alussa.

Tuore työllistymisen esteitä kartoittanut laaja tilasto- ja haastatteluaineistoihin perustuva selvitys¹⁶ päätyi arvioon, että nykyinen toimeentuloturvan taso ei merkittävässä määrin luo tilanteita, joissa pysyvähkön kokopäivätyön vastaanotto ei olisi taloudellisesti kannattavaa (ks. edellinen luku). Sen sijaan toimeentuloturvasa on selkeitä tulo- ja byrokratialoukkuja lyhytaikaisten keikkatöiden vastaanottamiseen. Selvityksen mukaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhdan perusteet ovat kuitenkin talouden rakenteiden muutoksessa. Elinkeinorakenne on muuttunut osaamista painottavaksi, samalla kun suorittavien teollisuusammattien osuus työmarkkinoilla on laskenut. Yksittäisellä työttömällä suurimmat työllistymisen esteet ovat korkea ikä ja alhainen koulutus. Osalle pitkäaikaistyöttömistä myös terveysongelmat heikentävät työllistymismahdollisuuksia. Joissakin tilanteissa läheisten tai lasten huolenpito kotona koetaan tärkeämmäksi kuin työmarkkinoille osallistuminen.

Vaikeimmin työllistyvät ovat yleensä pitkäaikaistyöttömiä tai vajaakuntoisia työnhakijoita. Heidän aktivoitumiseensa tähtäävät toimet käynnistyvät yleensä viimeistään silloin, kun he ovat saaneet työmarkkinatukea 500 päivää. Näitä ihmisiä ohjataan työvoima- ja sosiaalitoimistoista työvoiman palvelukeskusten asiakkaiksi. Palvelukeskusten asiakkaiksi ohjataan erityisesti työvoima- ja sosiaalitoimistojen yhteisasiakkaita, joilla on motivaatiota ja riittävät terveydelliset valmiudet hyödyntää palvelukeskuksen palveluja. Työvoiman palvelukeskusten asiakkaina oli vuonna 2006 noin 24 000 henkilöä. Kaikkein vaikeimmin työllistyvät asiakkaat, esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmaiset, jäävät siis työvoiman palvelukeskusten ulkopuolelle. Samoin henkilöt, joille ei ole pitkään (1–2 vuotta) asiakkuusprosessin jälkeen löydy kantavaa työelämäratkaisua, palaavat takaisin työvoima- ja sosiaalitoimiston asiakkaaksi. Yleensä asiakas palaa sosiaalitoimiston etuuskäsittelyn asiakkaaksi. Asiakas voi kirjautua toimeentulotukilain mukaisesti edelleen myös työvoimatoimiston asiakkaaksi, vaikka hän ei ole enää työmarkkinoiden käytettävissä.

Työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavia koskevat samansuuntaiset sanktiot perustetomasta työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä. Koulutuksesta, työstä, työnhakusuunnitelman laatimiseen osallistumisesta tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä seuraa 2-3 kuukauden karenssi. Ankarimmillaan työmarkkinatuki voidaan lakkauttaa, mikäli henkilö toistuvasti kieltäytyy tai hänen menettelystään muutoin voidaan päätellä, ettei hän halua vastaanottaa työtä, osallistua koulutukseen tai työllistymistään edistäviin toimenpiteisiin. Oikeus työmarkkinatukeen palautuu, kun hän on ollut työssä tai koulutuksesta vähintään kolme kuukautta. Käytännössä työtön menettää työttömän statuksen ja hän putoaa pelkän toimeentulotuen varaan.

Työttömyysturvan karenssin sanktiovaikutus on nähty kuitenkin heikkona, koska toimeentulotuki voi korvata karenssille pudonneen tulotason laskun. Karenssin vuoksi toimeentulotuelle hakeutuneen tukea ei kuitenkaan pääsääntöisesti tulisi maksaa täysimääräisenä.¹⁷ Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 prosentilla, mikäli toimeentulotuen tarve johtuu siitä, että henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai muusta työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Perusosaa voidaan alentaa 40 prosenttia, mikäli asiakas toistuvasti kieltäytyy tarjotusta työstä tai toimenpiteestä. Perusosan alentamisesta voidaan päättää kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan ja alentamisen yhteydessä laaditaan sosiaalityöntekijän kanssa suunnitelma itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

¹⁶ Parpo, Antti. Työllistymisen esteet. Stakes Raportteja 11/2007. Helsinki 2007.

¹⁷ Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:11.

Karensin vuoksi toimeentulotuella hakeutumisesta tai toimeentulotuen perusosan alentamisen käytöstä ei ole tehty kattavaa tutkimusta. Molempia on kuitenkin selvitetty vuosittain vaihteessa muutamassa pienemmässä selvityksessä. Kaikissa selvityksissä tuli esiin suuria kuntakohtaisia eroja käytännöissä ja yksilöllistä tarveharkintaa. Stakesin kolmea tyypikuntaa koskevan selvityksen¹⁸ mukaan noin 40 prosenttia työttömyysturvan karenssilautsunnon saaneista oli ollut toimeentulotuen asiakkaina karenssiaikana. Heistä noin puolelle toimeentulotuen perusosa oli maksettu alennettuna. Yleisin peruste alentamisen tekemättä jättämiselle oli taloudellinen kohtuuttomuus, esimerkiksi lapsiperheiden kohdalla. Toimeentulotuen perusosan alentamisen käyttöä on selvitetty kahdessa selvityksessä. Stakesin selvitys¹⁹ koski 24 kuntaa ja Kuntaliiton selvitys²⁰ 12 kuntaa. Molemmat selvitykset päätyivät arvioon, että toimeentulotuen perusosaa on alennettu noin 6 prosentilla asiakastapauksista. Heistä alle viidesosalla alentaminen on tehty 40 prosentin suuruisena.

Käytännöt vaihtelevat perusosan alentamisen suhteen myös siksi, että toimeentulotukilaissa määritellään perusosan alentamiseen velvoittavat tilanteet tulkinnanvaraisesti. Toimeentulotukilain 10. pykälän tulkintaongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa asiakkaat, jotka eivät saavu sosiaalitoimistoon tilannearviointiin tai sosiaalityön suunnitelman laadintaan, mutta jättävät kirjallisen toimeentulotukihakemuksen. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen (28.5.2007) mukaan tilannearviointiin tai suunnitelman laadintaan tulematta jättäminen ei oikeuta toimeentulotukilain mukaista perusosan alentamista. Kieltyminen tulee koskea yksilöityä työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä. Sosiaaliviranomainen voi kyllä velvoittaa hakijan tulemaan paikalle henkilökohtaisesti hakemuksen hylkäämisen uhalla, mikäli toimeentulotuen tarpeen arviointi sitä vaatii.

¹⁸ Heikkilä, Matti & Lahti, Tuukka. Työttömyysturvan karenssi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2001:4.

¹⁹ Keskitalo, Elsa & Heikkilä, Matti & Laaksonen, Seppo. Toimeentulotuen muutokset. Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Julkaisuja 2000:6.

²⁰ Ukkola-Kettula, Aino. Lainsäädäntömuutosten vaikutukset toimeentulotukeen 1998–1999. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Yhteenveto

Oikeus vähimmäisturvaan on kirjattu perustuslakiin. Laissa ei kuitenkaan määritellä mikä on välttämättömän toimeentulon taso, jonka vähimmäisturvan tulisi mahdollistaa. Yksiselitteistä ja kaikkien jakamaa näkemystä vähimmäisturvan oikeasta tasosta ei ole. Vaikeutena ei ole niinkään sen määrittäminen, kuinka paljon välttämättömäksi katsotun elintason saavuttaminen vaatii. Vaikeutena on määrittää, mikä on välttämätön elintaso erilaisille kotitalouksille. Näkemys vähimmäisturvan oikeasta tasosta riippuu siis siitä, mikä katsotaan riittäväksi elintasoksi. Tämä näkemys on hyvin pitkälle arvovalintakysymys, eikä siihen voida tutkimuksen avulla vastata. Tämän vuoksi ei ole myöskään saavutettu yksimielisyyttä suhteellisesta tai absoluuttisesta köyhyysrajasta, vaikka useita eri menetelmiä ja rajoja köyhyyden mittaamiseen on esitetty.

Viimesijaisen toimeentuloturvan muodostaa kunnallinen toimeentulotuki, joka on ilman korvattavia erityismenoja yksinasuvalla 700-960 euroa kuussa asuinkunnasta riippuen. Yksinasuvien keskimääräisistä kulutusmenoista toimeentulotuki kattaa 45-65 prosenttia, alimpaan tuloviidenneksen kuuluvien yksinasuvien kulutusmenoista 70-100 prosenttia. Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen vähimmäisturvan taso on hyvää länsieurooppalaista keskitasoa sekä euroissa että ostovoimassa tarkasteltuna. Ainoastaan Norjassa ja Tanskassa vähimmäisturvan taso on selvästi korkeampi kuin Suomessa.

Ilman korvattavia erityismenojakin perusetuudella ja asumistuella oleva kotitalous on usein oikeutettu myös toimeentulotukeen, koska kuntien sosiaalitoimistot korvaavat pääsääntöisesti korkeampia asumismenoja kuin mitä asumistuessa korvataan. Perusetuuksista ennen kaikkea työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen alhaisuus synnyttää tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Esimerkiksi yksinasuvalla työmarkkinatuen ja asumistuen summa jää asuinkunnasta riippuen 100- 300 euroa alle paikallisten sosiaalitoimien ohjeellisten toimeentulotukirajojen. Työmarkkinatuen saajista yli puolet saa myös asumistukea ja kolmannes toimeentulotukea.

Toimeentulotuen perusosa on indeksisuojaettu inflaation vaikutukselta ja kuntien sosiaalitoimien ohjeistukset hyväksyttävistä asumismenoista ovat seuranneet ainakin jossain määrin asumismenojen kehitystä, kunnasta riippuen. Myös työttömyysturva ja kansaneläke ovat indeksisuojan piirissä. Indeksisuojan ansiosta nämä etuudet ovat säilyttäneet ostovoimansa, mutta suhteessa keskimääräiseen ansio- ja tulotasoon ne ovat heikentyneet 20-30 prosenttia kuluneen viidentoista vuoden aikana. Perusturvaetuuksien tason jääminen jälkeen (matalistakin) ansioista on ollut keskeisin kannustinloukkuja purkanut tekijä laman jälkeisessä Suomessa. Kannustavuus on lisääntynyt vähimmäisturvassa myös etuuksien määräytymisperusteissa ja verotuksessa tehdyillä muutoksilla.

SISÄLLYS

ANSIOTURVA	2
1. ANSIOTURVAN TASOT.....	2
2. SOSIAALITURVAN RAHOITUS	5
3. TYÖLLISYYSSASTEEN TURVAAMINEN	8
4. TYÖTTÖMYYSTURVA.....	11
4.1. YLEISTÄ.....	11
4.2. TYÖSSÄOLOEHTO.....	12
4.3. KESTO	14
4.4. ANSIOPÄIVÄRAHAN TASO	15
4.5. KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA TYÖTTÖMYYS PÄIVÄRAHAN OIKEUDESTA, KESTOSTA JA TASOSTA.....	21
4.6. SOVITELTU PÄIVÄRAHA.....	22
5. SAIRAUSSOISSAOLOT, KUNTOUTUS, TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEET	26
5.1. SAIRAUSSOISSAOLOJEN JA TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEIDEN VÄHENTÄMINEN	26
6. MUIDEN POISSAOLOJEN VÄHENTÄMIEN.....	31
6.1. PERHEVAPAAT.....	31
6.2. VUOROTTELUVAPAA	32
7. TYÖMARKKINOILTA POISTUMISEN JA ELÄKKEELLE SIIRTYMISEN MYÖHENTYMINEN	35

Ansioturva

Ansioturvalla on tarkoitus korvata vakuutetulle henkilölle toteutuneen sosiaalisen riskin (kuten mm. vanhuus, sairaus, työkyvyttömyys, työttömyys, tapaturma, lapsen syntymä, huoltajan kuolema) aiheuttamaa ansionmenetystä. Korvaustason määrittely sisältää yleensä tietyn omavastuun, koska täysimittainen vakuuttaminen nostaisi kustannuksia huomattavasti sekä saattaisi houkutella etuuden tavoitteluun ilman todellisia perusteita. Korvaustason omavastuu koostuu korvauksen tasosta, korvauksen omavastuuajoista sekä korvauksen kestosta. Keskeisimmät ansioturvajärjestelmät ovat ansioeläkejärjestelmät, ansiosidonnainen työttömyysturva, tapaturmavakuutus, sairausvakuutuksen ja vanhemmuuteen liittyvät ansiosidonnaiset päivärahat sekä ansioon suhteutettu koulutuksen tuki. Koulutukseen liittyvät työttömyyden aikaiset tuet ovat tyypillisesti sidottu työttömyysturvan tasoon ja usein myös sen keston.

1. Ansioturvan tasot

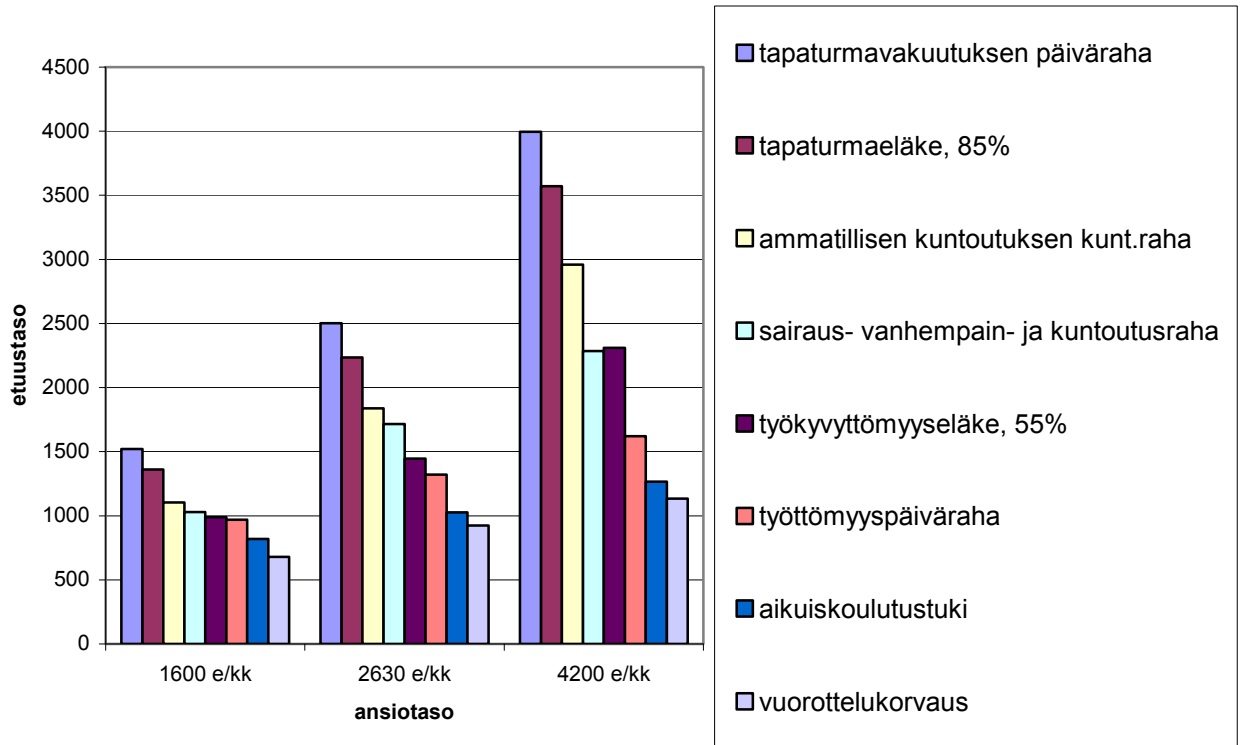
Ansioturvassa etuuden korvaustaso määritellään yleensä prosenttiosuutena etuutta edeltävistä ansiotuloista, koska etuudella pyritään kohtuullisesti turvaamaan aiempi kulutustaso. Prosenttiosuus myös yleensä alenee ansiotulojen kasvaessa, mutta eri tarkoituksiin syntyneiden ansioturvaetuuksien prosenttietuudet 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. Ansioturvaetuuksien katottomuus on myös nähty yhtenä syynä vapaaehtoisten henkilövakuutusten vähäiselle kysynnälle.

Etuuksien korvaustasot

Tapaturmavakuutuksen korvaustaso on ansioetuuksissa korkein. Päivärahoissa korvaustaso on noin 95 % ja eläkkeissä 85 tai 70 % riippuen saajan iästä. Sairaus- ja vanhempainpäivärahojen sekä kuntoutusrahojen korvaustaso on noin 65 % ja hyvätuloisilla noin 55 %. Työttömyyspäivärahan korvaustaso on pienituloisilla noin 60 %, keskituloisilla noin 50 % ja hyvätuloisilla noin 40 %. Työttömyysturvan korotetulla ansio-osalla ja työllistämishjelmallisella korvaustasot nousevat pienituloisilla noin 70 %:iin. Työttömyysturvan lapsikorotukset korottavat kaksilapsisella perheellä päivärahaa noin 143 euroa kuukaudessa. Tällöin pienituloisella korvaustaso nousee 9 prosenttiyksikköä, keskituloisella 6 prosenttiyksikköä ja hyvätuloisella 3 prosenttiyksikköä.

Kuvio 1. Ansioturvaetuuksien tasoja vuonna 2007



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 korvausaste on lyhytaikaisesti korkeampi. Korvaustasojen poikkeamia voidaan myös perustella kannustavuudella ns. aktiivitukien osalta.

Tapaturmavakuutuksen korkea korvausaste perustuu työnteon estymisen ennakoimattomuuden lisäksi työnantajan velvollisuuteen huolehtia työntekijöidensä työturvallisuudesta ja vahingonkorvausvastuulla.

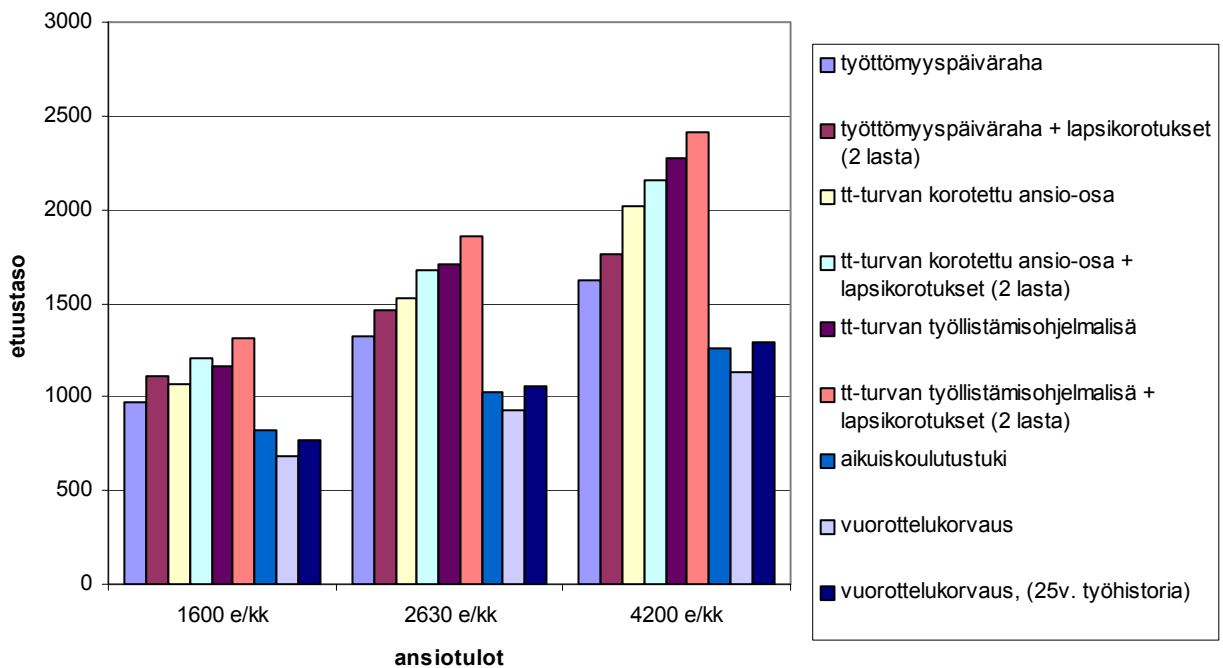
Myös sairausvakuutuksen korvaustason perusteena on työnteon estymisen ennakoimattomuus, jolloin korvaustason tulee olla työttömyysturvaa korkeampi. Äitiysrahan ja vanhempainrahan korotetulla tasolla parannetaan työnantajille syntyvistä perhevapaakustannuksista maksettavia korvauksia sekä kannustetaan isiä käyttämään oikeuttaan vanhempainvapaaseen.

Kuntoutusajan korvaustaso vaihtelee ja ammatillisen kuntoutuksen ajalta korvaustaso on korkeampi kuin muutoin. Työeläkelakien mukaisen ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan määrä on työkyvyttömyyseläkkeen määrä korotettuna 33 prosentilla. Kelan ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan määrä on 75 prosenttia sairauspäivärahan perusteena olevasta työansioista. Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan ja 16-19 -vuotiaan nuoren vähimmäiskuntoutusra-

ha on 17,47 euroa päivässä. Muutoin kuntoutusraha on sairausvakuutuksen päivärahan suuruinen.

Koulutuksen aikainen ansiosidonnainen toimeentuloturva vaihtelee suuresti. Työvoimapolitiiseen koulutukseen osallistuva saa työttömyyspäivärahan suuruista ansiotukea ylläpitokorvauksineen. Ansiotuki voi sisältää korotetun ansio-osan tai työllistämishjelmälisän. Omaehtoiseen koulutukseen osallistuva työtön voi saada työttömyyspäivärahan suuruista koulutuspäivärahaa, johon voi sisältyä korotettu ansio-osa, ei kuitenkaan työllistämishjelmälisää eikä ylläpitokorvauksia. Työssäkävien kouluttautuminen on mahdollista tasoltaan huomattavasti alemmalla aikuiskoulutustuella, jossa korvaustaso on pienituloisella noin 50 %, keskituloisella noin 40 % ja hyvätuloisella noin 30 %.

Kuvio 2. Työttömyysturvaetuuksien tasoja vuonna 2007



Työttömyysturvan korvausaste on alempi kuin tapaturma- tai sairausvakuutuksessa. On perusteltua, että vakuutetulla on mahdollisuus sopeutua uuteen tilanteeseen eli työttömyyteen, mutta toisaalta on tärkeää, että työllistyminen tapahtuisi mahdollisimman nopeasti.

Työttömyysturvassa työttömän huoltovelvollisuus on huomioitu lapsikorotuksilla. Tämä on aiheuttanut ongelmia työn vastaanottamisen kannustavuudessa, koska lapsikorotuksia ei makseta työmarkkinoilla.

Vuorottelukorvauksen taso on lähes yhtä korkea kuin aikuiskoulutustuen. Erityisesti 25 vuoden työhistorian omaava hyvätuloinen ansiopäivärahansaaja saa korkeampaa vuorottelukorvausta kuin aikuiskoulutustukea.

Korvauksen omavastuuajat

Omavastuuajojen tarkoituksena on karsia pieniä korvauseriä ja pienentää toimeenpanon kustannuksia sekä korostaa henkilön omaa vastuuta. Erityisesti sairausvakuutuksen 10 päivän omavastuuajika pienentää toimeenpanon kustannuksia, kun sairauslomista suuri osa on lyhyitä, muutaman päivän pituisia jaksoja.

Työttömyysturvan omavastuuajika on seitsemän arkipäivää. Omavastuuajika lasketaan vain kerran työttömyyspäivärahan 500 päivän enimmäisaikaa kohden.

Korvauksen kesto

Korvauskauden keston tulisi kytkeytyä syyn voimassa oloon. Jos siis sairauden katsotaan johtavan pysyvään työkyvyttömyyteen, se muuttuu eläkkeeksi ja jos työttömyys muodostuu yhtäjaksoiseksi, tilapäiseen turvaan tarkoitettu ansioturva loppuu.

Sairauden tai työttömyyden pitkittyessä ja muutaman kuukauden kokoaikainen työstä poissaolo heikentää olennaisesti työhön paluun onnistumisen todennäköisyyttä. Tehostettuja aktiivointitoimenpiteitä tarvitaan siis nopeasti.

2. Sosiaaliturvan rahoitus

Sosiaaliturvaetuuksien rahoitusperiaatteena on, että perusturvaetuedet rahoittaa valtio (tai kunta) ja ansiosidonnainen turva rahoitetaan työntekijöiden ja työnantajien vakuutusmaksuilla.

Vähimmäistasoiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä Kelan maksamat vähimmäistasoiset kuntoutusrahat rahoittaa valtio. Ansiosidonnaiset päivärahat ja kuntoutusrahat rahoitetaan palkansaajien, yrittäjien ja työnantajien vakuutusmaksuilla.

Valtio ja kunnat vastaavat työmarkkinatuen rahoituksesta. Työttömyysturvan peruspäiväraha rahoitetaan valtion varoista sekä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta kassoihin kuulumattomien palkansaajien maksuosuudella. Valtio rahoittaa työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista etuuksista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Valtio ei kuitenkaan osallistu lomautusajalta ja lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen. Työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitettu osuus kustakin ansiopäivärahasta on pääsääntöisesti 5,5 prosenttia. Loppuosa ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahoista rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla.

Työvoimapolitiittisista koulutusetuuksista, koulutuspäivärahoista ja vuorottelukorvauksista valtio rahoittaa peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Muutoin etuedet rahoitetaan palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Aikuiskoulutustuen perusosa rahoitetaan myös valtion varoista ja ansio-osa rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla.

Kansaneläkkeet rahoitetaan valtion varoista sekä työnantajien vakuutusmaksulla. Muut kansaneläkerahastosta maksettavat etuudet; perhe-eläkkeet, vammaisetuudet, eläkkeensaajien asumistuet sekä rintamalisät valtio rahoittaa kokonaan.

Työeläkkeet rahoitetaan työntekijöiden ja työnantajien eläkemaksuilla. Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeistä valtio rahoittaa osuuden, johon ei yrittäjiltä perittävien eläkevakuutusmaksujen tuotto riitä. Merimiesten eläkemenosta valtio, vakuutetut ja työnantajat rahoittavat kukin kolmanneksen.

Tapaturma- ja ammattitautivakuutuksen etuuksina maksettavat etuudet rahoitetaan työnantajilta perittävillä vakuutusmaksuilla. Yrittäjät voivat vakuuttaa itsensä vapaaehtoisesti tapaturmien varalta, jolloin he rahoittavat vakuutuksen itse. Maatalousyrittäjille tapaturmavakuutus on pakollinen ja sen rahoittamiseen osallistuu maatalousyrittäjien lisäksi valtio, yrittäjät, palkansaajat sekä työnantajat.

Lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki ovat kuntien järjestämisvastuulla. Valtion osallistuu niiden rahoittamiseen yleisellä valtion osuudella ja rahoittaa näistä menoista noin kolmanneksen. Toimeentulotuki rahoitetaan perustoimeentulotuen osalta puoliksi valtion ja kuntien kesken, muun toimeentulotuen rahoittamiseen valtio osallistuu yleisen valtion osuuden kautta ja rahoittaa näistä menoista noin kolmanneksen.

Muut perusturvaetuudet kuten opintoraha, yleinen asumistuki, lapsilisät ja sotilasvammakorvaukset rahoitetaan kokonaan valtio varoista.

Taulukko 1. Sosiaaliturvaetuuksien rahoittajatahot

	valtio	kunta	työnantaja	työntekijä	yrittäjät	työttömyyskassojen jäsenet
sv- ja vanhempainpäivärahat, kuntoutusrahat	perusturva		ansioturva	ansioturva	ansioturva	
työmarkkinatuki	perusturva	perusturva				
peruspäiväraha	perusturva			<i>perusturva</i>		
työttömyysturvan ansioturva	perusturva		ansioturva	ansioturva	ansioturva	ansioturva
työvoimapolitiittiset koulutusetuudet	perusturva		ansioturva	ansioturva	ansioturva	ansioturva
koulutuspäivärahat	perusturva		ansioturva	ansioturva	ansioturva	ansioturva
vuorottelukorvaukset	perusturva		ansioturva	ansioturva		ansioturva
aikuiskoulutustuki	perusturva		ansioturva	ansioturva		
kansaneläkkeet	perusturva		<i>perusturva</i>			
työeläkkeet			ansioturva	ansioturva		
YEL-eläkkeet	<i>ansioturva</i>				ansioturva	
MYEL-eläkkeet	<i>ansioturva</i>				ansioturva	
Merimieseläkkeet	<i>ansioturva</i>		ansioturva	ansioturva		
tapaturmaetuudet			ansioturva			
yrittäjien tapaturmaetuudet					ansioturva	
maatalousyrittäjien tapaturmaetuudet	<i>ansioturva</i>		<i>ansioturva</i>	<i>ansioturva</i>	ansioturva	
lasten kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki	perusturva	perusturva				
toimeentulotuki	perusturva	perusturva				
muut perusturvaetuudet	perusturva					

Poikkeavuuksia sosiaaliturvan rahoitusperiaatteesta ilmenee perusturvan osalta (työttömyysturvan peruspäivärahassa sekä) kansaneläkkeissä, joissa vakuutusmaksuilla rahoitetaan perusturvaa. Ansiosidonnaisen turvan osalta poikkeavuuksia rahoitusperiaatteesta ilmenee yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeissä sekä merimieseläkkeissä, joissa valtio osallistuu ansiosidonnaisten etuuksien rahoitukseen sekä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksessa, joissa valtio, työnantajat ja työntekijät osallistuvat maatalousyrittäjien ansiosidonnaisten etuuksien rahoitukseen.

Eri rahoittajatahojen rahoitusosuudet muuttuvat vuosittain. Liitteen 1 taulukkoon on koottu rahoitusosuudet vuodelta 2007.

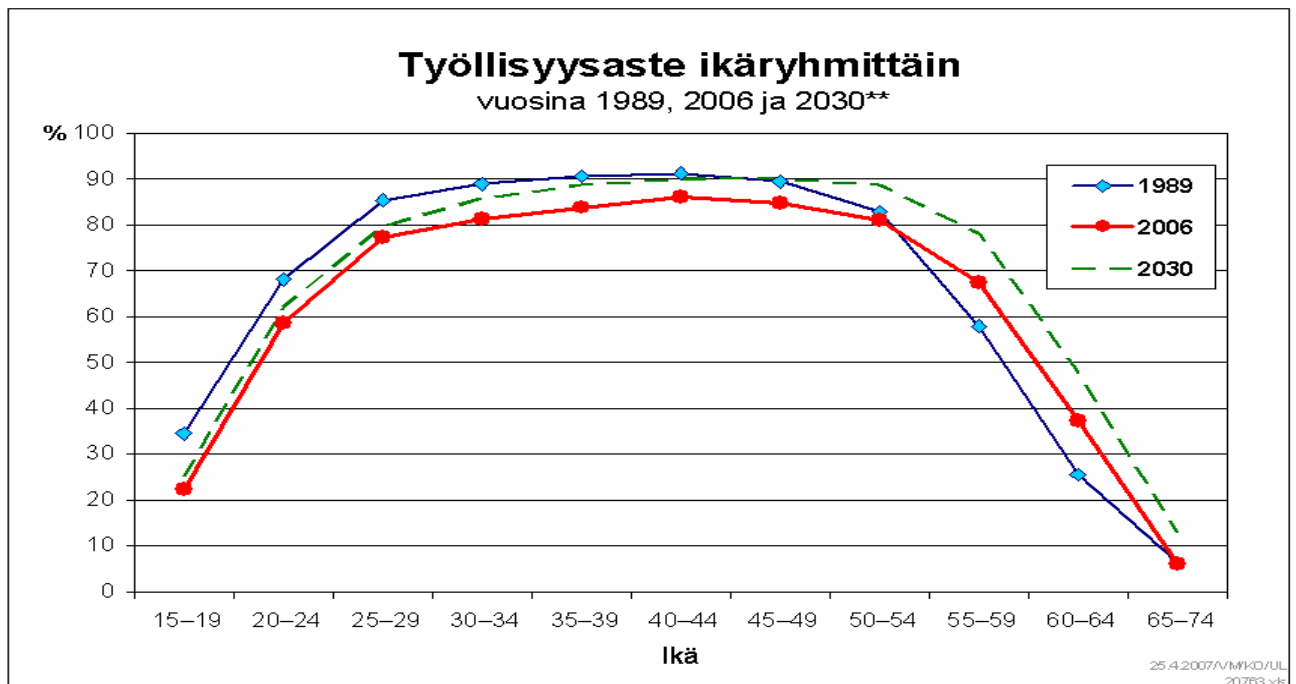
3. Työllisyysasteen turvaaminen

Suomen kansantuotteen kasvu hidastui nopeasti vuoden 2008 loppua kohti. Talouskasvun hidastuessa työttömyys kääntyi nousuun. Pienenä viennistä riippuvaisena maana Suomen talouden toipuminen kytkeytyy kansainvälisen talouden suhdanteeseen. Vaikka työllisyyden paraneminen ja työttömyyden aleneminen pysähtyvätkin, on katsottava talouden heikentyvän suhdanteen yli. Suomen työmarkkinoilla ollaan siirtymässä rakenteellisen työvoiman niukkuuden aikakauteen. Sosiaaliturvauudistuksen on puuttuttava elatussuhteen heikkenemiseen vaikuttaviin tekijöihin ja samalla tähdittävä työllisyysasteen kohottamiseen.

Väestön ikärakenne muuttuu Suomessa lähitulevaisuudessa. Rakenteellinen muutos johtuu odotettavissa olevan eliniän pitenemisestä ja alhaisesta syntyvyydestä. Lasten ja nuorten määrä vähenee, työikäinen väestö supistuu ja ikääntyneiden määrä kasvaa. Suurten ikäluokkien lähestyminen eläkeikää merkitsee sopeutumista työikäisen väestön vähenemiseen. Työikäisen väestön määrä alkaa supistua vuodesta 2010 alkaen. 20 - 59-vuotias väestö alkaa vähetä jo tätä aiemmin. Samanaikaisesti kasvaa niiden ikäluokkien koko, joissa työllisyysasteet ovat perinteisesti olleet alhaiset. Työikään tulevan ikäluokan (15-24-vuotiaat) koko on ollut jo vuodesta 2003 alkaen pienempi kuin sieltä poistuvan ikäluokan (55-64-vuotiaat

Vuonna 2006 kokonaistyöllisyysaste oli 68,9 prosenttia. Kestävyyslaskelmissa sen on oletettu vuonna 2030 olevan 74,0 prosenttia, mikä ikäryhmittäin voisi jakaantua esimerkiksi oheisen kuvion mukaisesti.

Kuvio 3. Työllisyysaste ikäryhmittäin.



Sosiaaliturvan kehittämismahdollisuudet riippuvat merkittävästi talouden kasvusta. Ikääntyvä väestö on haaste talouskasvun ylläpitämiselle. Mikäli eri ikäryhmien työllisyysasteita ei pystytä nostamaan, työikäisen väestön ikärakenteen muutos pienentää talouskasvua jo lähitulevaisuudessa. Hallituksen tavoitteena on lisätä suomalaisten hyvinvointia parantamalla edellytyksiä työllisyyden tuntuvalle kohenemiselle ja tuottavuuden kasvun nopeutumiselle.

Työllisyyden lisääntyminen on työvoiman ikääntymisen ja kohtaanto-ongelmien vuoksi haastavaa. Yhteiskunnan varallisuuden lisäksi työllisyyden paranemisella olisi tuntuva vaikutus yhteiskunnan kykyyn tuottaa hyvinvointipalveluja kansalaisille. Hyvä työllisyyskehitys takaisi verotulojen suotuisan kehityksen. Samalla hyvä työllisyyskehitys vähentäisi työttömyys- ja eläkemenoja, mikä vapauttaisi voimavaroja sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen, mikä luo edellytyksiä hyvälle tuottavuuskehitykselle.

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen on osoittautunut vaativaksi tehtäväksi. Vaikka suurin osa työttömiksi joutuvista sijoittuu työmarkkinoille välittömästi, osa vaatii eri asteista tukea työmarkkinavalmiuksiensa kehittämiseksi. Työttömyyden pitkittymisen kannalta kriittisiä vaiheita ovat nuorten kiinnittyminen työmarkkinoille ja ikääntyneiden joutuminen työttömäksi.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteensovittaminen on työvoiman vähentyessä entistä vaativampaa. Jos rakenteellinen työttömyys johtuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan perustavanlaatuisesta epätasapainosta, jolloin ilmenee yhtaikaista työvoimapulaa ja työttömyyttä, ei työvoiman tarjonnan väheneminen sinänsä helpota työllistymistä tulevaisuudessakaan. Päinvastoin puute osaavasta työvoimasta vaarantaa talouskasvun ja voi lisätä työttömyyttä entisestään. Jo tällä hetkellä esiintyy rekrytointiongelmia monissa työtehtävissä ja jopa korkean työttömyysasteen alueilla.

Työvoiman riittävyden turvaaminen on tulevan kehityksen kannalta kriittistä. Se, missä määrin on taloudellista kasvua rajoittavaa pulaa relevantista työvoimasta, riippuu olennaisesti myös yhteiskunnan aktiivisista toimenpiteistä. Työvoimapulan välttäminen ja käyttämättömien työvoimavarojen hyödyntäminen edellyttävät koko työvoiman, erityisesti työttömien osaamisen ja työmarkkinavalmiuksien parantamista. Haasteena on myös kohottaa työvoimapolitiikan aktiivisuusastetta ja toimenpiteiden tehokkuutta, lisätä työvoimatoimistojen ja yritysten yhteistyötä ikääntymiseen liittyvien työllistymisongelmien lieventämisessä ja kehittää työvoimahallinnon ennakoitua.

Työvoimareservit

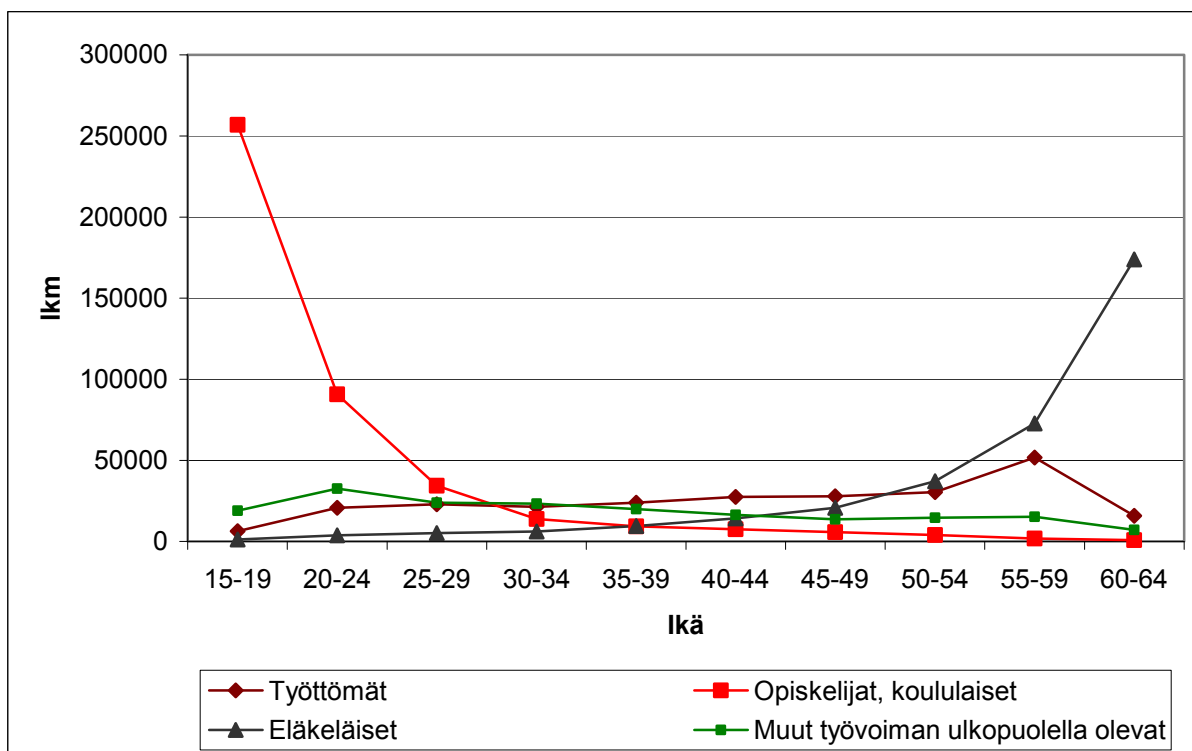
Työikäisen väestön supistuessa haasteena on käyttää paremmin hyväksi olemassa olevia työvoimavaroja. Käyttämättömät työvoimavarat ovat tällä hetkellä Suomessa suuret: vuonna 2006 vajaat kolme neljäsosaa 15-64-vuotiaasta osallistui työmarkkinoille ja näistä edelleen 7,7 prosenttia oli työttömänä, jolloin työttömänä oli työvoimatiedustelun mukaan keskimäärin 204 000 henkilöä. Alle 65-vuotiaita eläkkeellä olevia oli runsas 370 000 henkilöä¹. Työt-

¹ Alle 65-vuotiaat Suomessa asuvat omaeläkkeensaajat vuoden 2006 lopussa, poisluettuina perhe-eläkkeen ja osa-aika-eläkkeen saajat. Näistä noin 57 000 henkilöä sai vanhuuseläkettä, 256 000 henkilöä työkyvyttömyyseläkettä, 48 000 henkilöä työttömyyseläkettä ja 9 000 henkilöä maatalouden erityiseläkkeitä.

tömät eivät ole ainoa työikäisten ryhmä, josta työpaikkoja voidaan täyttää. Myös työvoiman ulkopuolella on huomattava määrä ihmisiä, joilla on edellytyksiä ja riittävien kannustimien vallitessa ilmeisesti myös halua osallistua työmarkkinoille.

Työttömät ovat merkittävin työvoimareservi. Työllisyyden paraneminen ei ole täydellä painolla vaikuttanut työttömyyteen, vaan pitkäaikaistyöttömyys ja rakenteellinen työttömyys ovat edelleen korkealla tasolla, vaikka pitkäaikaistyöttömyys ja rakenteellinen työttömyys ovat nekin alentuneet.

Kuvio 4. Ei-työllinen työikäinen väestö pääasiallisen toiminnan mukaan eri ikäluokissa 31.12.2006. (Lähde: Työssäkäyntitilasto)



Työvoiman ja koulutuksen ulkopuolella on Suomessa 56 000 nuorta, 35 000 miestä ja 21 000 naista. Suurin osa miehistä suorittaa asepalvelusta; naisista taas osa on äitiyslomalla. Syrjäytymisuhan alla työvoiman ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista on työministeriön mukaan 15 000 – 18 000. Suomessa vain 40 % 15-24-vuotiaista on työssä, mikä on alle OECD keskiarvon.

Työvoiman tarjontaan vaikuttavat perhepoliittiset tuet: äitiys-, isyys ja vanhempainraha sekä pienten lasten kotihoidon tuki. Näiden tukimuotojen ketjutus voi merkitä pitkää poissaoloa työmarkkinoilta. Työn tarjontavaikutukset heijastuvat etupäässä naisiin, joiden työn tarjonta on miehiä suhdanneherkempää. Tämä merkitsee usein vanhempainrahakausien pitkittymistä ja kotihoidon tuella olon lisääntymistä suhdanteiden heikentyessä.

Määrällisesti suurin työn ulkopuolella oleva 20-64-vuotiaan väestön osa ovat työkyvyttömyyseläkkeellä olevat. Varsinaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevia oli vuoden 2006 lopussa 250 700 ja yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevia 5 800 henkilöä.

Kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymistä ja työelämään paluun edistämistä koskevan selvityksen väliraportissa² arvioidaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevista noin 30 000 olevan halukkaita palaamaan työelämään. Heistä noin 40 % on eläkkeellä mielenterveyshäiriöiden, noin 20 % tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja runsaat 10 % kehitysvammaisuuden perusteella. Työhön pyrkivistä 43 % on alle 45-vuotiaita. Työhön pyrkivistä työkyvyttömyysetuutta saavista henkilöistä 6 000 haluaisi työkennellä kokoaikaisesti ja 24 000 osa-aikaisesti.

4. Työttömyysturva

4.1. Yleistä

Työttömyyskassat maksavat jäsenyys- ja työssäoloehdon täyttäneille jäsenilleen ansiosidonnaisia työttömyysetuuksia: ansiopäivärahaa työttömyysajalta, koulutuspäivärahaa omaehtoisen koulutuksen ajalta ja työvoimapoliittisen koulutuksen ajalta ansiotukea ja ylläpitokorvausta. Palkansaajan ansiosidonnaisen työttömyysturvan edellytyksenä on, että henkilö on ollut palkansaajan työttömyyskassassa vakuutettuna vähintään 10 kuukautta ja jäsenenä ollessaan täyttänyt työssäoloehdon.

Suomessa toimii tällä hetkellä 36 työttömyyskassaa, joista kaksi on yrittäjien työttömyyskassaa. Työttömyyskassojen lukumäärä on puolittunut 1990-luvun alusta. Osaltaan tähän on vaikuttanut lainmuutos, jolla vuodesta 1999 alkaen on edellytetty jäsenmäärän olevan vähintään 8 000, jotta valtionosuus ja Työttömyysvakuutusrahaston rahoitusosuus voidaan maksaa täysimääräisenä. Työttömyyskassojen koon suurentamisella on pyritty vähentämään kassojen hallintokustannuksia ja työttömyyden vaihteluista aiheutuvia taloudellisia riskejä. Työttömyyskassoissa oli vuoden 2007 lopussa 1 977 000 jäsentä.

Ansiosidonnainen työttömyysturva on ollut pääasiassa työttömyysajan toimeentuloturvaa. Vain kymmenesosa työttömien ansioturvan päivistä on maksettu koulutuksen ajalta.

² Vuorela, Mika. Työtä haluaville työvoimapalveluja, Selvitys kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden työllistymisestä ja työelämään paluun edistämisestä. Väliraportti 26.10.2007. Työministeriö.

Taulukko 2. Työttömien ansioturva v. 2007

Etuus	1000 euroa	1000 päivää	Saajat vuoden aikana
Ansiopäivärahat	1 230 142	25 443	232 619
Koulutuspäivärahat	16 857	315	2 436
Työvoimakoulutuksen opintosos. etuudet	176 908	2 809	32 616
Kaikki yhteensä	1 423 907	28 566	267 671

Työttömyysetuuksien lisäksi työttömyyskassat maksavat vuorottelukorvausta.

4.2. Työssäoloehto

Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Palkansaajan oikeus ansiopäivärahaan edellyttää Suomessa, että henkilö on ollut vakuutettuna vähintään 10 edellistä kuukautta ja vakuutettuna ollessaan täyttänyt työssäoloehdon. Työssäoloehto (ns. alkuehto) täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) ollut 43 viikkoa (10 kk) työssä, joka täyttää laissa määritellyt työaika ja palkkaa koskevat edellytykset. Aiemmin työttömyyspäivärahaa saaneen työssäoloehdon täytyminen edellyttää 34 viikkoa (8 kk) työtä edellisen 24 kuukauden aikana (nollaus- ja paluuehto). Pääsääntöisesti työssäoloehdot täyttävältä työltä edellytetään, että työaika on vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka työehtosopimusten mukainen. Jos työtön on hyväksyttävästä syystä ollut poissa työmarkkinoilta, tarkastelujaksoa voidaan vastaavasti pidentää, enintään kuitenkin seitsemän vuotta.

Erilaisen rahoituksen vuoksi palkansaajan työssäoloehto voidaan täyttää vain palkansaajakassassa ja yrittäjän työssäoloehto yrittäjäkassassa. Palkansaajan työssäoloehdot voidaan lukea hyväksi yrittäjäkassassa täytettyä työssäoloehdot ja päinvastoin, kuitenkin vain osittain. Suomen tekemän sosiaaliturvasopimuksen tai sosiaali-asetuksen säännösten mukaan muussa valtiossa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet luetaan työssäoloehdot edellyttäen, että henkilö on työskennellyt Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä vähintään neljä viikkoa.

Palkanmäärittely ja omavastuu-aika on sidottu työssäoloehdon täyttämiseen. Palkka määritellään työssäoloehdot täyttävästä työstä. Työssäoloehdot täytyttyä se määritellään aina uudelleen. Samalla otetaan omavastuu-aika, joka työttömyyspäivärahassa on seitsemää työttömyyspäivää vastaava aika kahdeksan viikon aikana, ja päivärahoituksen enimmäiskeston laskenta aloitetaan nollassa. Lähes puolet vuoden aikana (48 % v. 2007) ansiopäivärahaa saaneista on sellaisia, joilla päivärahoitus on alkanut alusta.

Kun nykyisenmuotoinen ansioturva tuli voimaan v. 2005, työssäoloehto oli 26 viikon (6 kk) ja tarkastelujakso 24 kuukauden pituinen. Nollausehdon tarkastelujakso oli vain 8 kuukautta. Vuoden 1997 uudistuksessa työssäoloehto pidennettiin 43 viikkoon (10 kk) ja tarkastelujaksot yhtenäistettiin. Yhtenäisestä työssäoloehdot luovuttiin vuoden 2003 alusta, jolloin aiemmin työttömänä olleen pääsyä uudelleen työttömyysturvan piiriin helpotettiin lyhentämällä

ns. nollaus- ja paluuehtoa 34 viikkoon ja pidentämällä alkuehdon tarkastelujaksoa kahdesta vuodesta 28 kuukauteen. Runsaasti patkätöitä tekevällä tämä tarkoittaa sitä, että työssäoloehto täyttyy aiempaa useammin. Jatkuvaa, vähintään 18-viikkotuntista osa-aikatyötä tekeväille tulee otettavaksi uusi omavastuu-aika aina kahdeksan kuukauden välein. Lyhyempi nollausehto ei ole kannustava vastaanottamaan työtä aiempaa alemmilla ansioilla. Erilaiset työssäoloehdot ovat tuoneet järjestelmään sekavuutta, mitä lisää erilaiset työssäoloehdon hyväksilukemiset palkansaajan siirtyessä yrittäjäksi tai päinvastoin.

Työssäoloehdon pidentämisellä on tavoiteltu käyttäytymismuutoksia, työllistymistä. Tutkimustieto tukee sitä, että silloin kun työvoiman kysyntä on riittävää, työssäoloehdon pidentäminen voi vaikuttaa työttömyysjaksoja lyhentävästi. 1990-luvun lopulla toteutettiin kolmessa Pohjoismaassa, Tanskassa, Suomessa ja Norjassa samantyyppinen uudistus, jossa työttömyysturvan saantiehtoja tiukennettiin. Tutkijaryhmä, jossa Suomesta oli mukana Merja Kauhanen³ selvitti, mikä vaikutus näillä oli työttömien työnhakijoiden käyttäytymiseen eli työttömyyden kestoon ja työllistymiseen. Uudistus toteutettiin erilaisissa ympäristöissä, sillä Suomessa työttömyys oli tuolloin paljon korkeammalla tasolla kuin Tanskassa ja Norjassa.

Tanskassa työssäoloehtoon vaadittavien kokoaikaisen työn kuukausimäärää kolmen edellisen vuoden ajalta nostettiin 24 viikosta 52 viikkoon. Norjassa työttömyysturvan saantiehto edellyttää tietyn suuruisia palkkatuloja. Huomioon otetaan joko työttömyyttä edeltävä kalenterivuosi tai kolmen edellisen kalenterivuoden keskiarvo sen mukaan, kumpi on korkeampi. Edellisen kalenterivuoden tulovaatimusta nostettiin 67 prosentilla ja kolmen edellisen vuoden palkkatuloja 33 prosentilla. Norjassa lyhennettiin samanaikaisesti myös työttömyysturvan kestoa.

Tutkimusaineistona kussakin Pohjoismaassa käytettiin uusia alkaneita työttömyysjaksoja ennen ja jälkeen uudistuksen. Tutkimusjoukko rajattiin 25-49-vuotiaisiin, jotta eliminoitiin nuoria tai vanhempia koskevien erityissäntöjen vaikutus.

Oletettavaa oli, että uudistuksella oli vaikutusta niihin työttömiin, jotka täyttivät entisen työssäoloehdon mutta eivät enää uutta pidempää, ja että he olisivat pyrkineet käyttäytymään niin, että työttömyyden kesto lyhenisi ja uudelleentyöllistyminen nopeutuisi. Tämä joukko muodosti tutkimuksen koeryhmän. Kontrolliryhmänä 1 käytettiin niitä työttömiä, jotka täyttivät sekä vanhan että uuden työssäoloehdon ja kontrolliryhmänä 2 niitä, jotka eivät täyttäneet kumpaakaan työssäoloehtoa.

Kaikissa maissa kontrolliryhmällä 1 työttömyysjaksojen keskimääräiset pituudet olivat lyhyimmät ennen ja jälkeen uudistuksen, kontrolliryhmällä 2 työttömyysjaksot olivat pisimmät ja koeryhmän keskimääräiset pituudet niiden välissä. Uudistuksen vaikutuksia tutkittiin tilastollisella mallilla, jossa verrattiin ryhmien työllistymisen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtymisen todennäköisyyksiä (hasardiasteita) ennen ja jälkeen työttömyysturvan uudistuksen.

³Tutkimusta selostetaan artikkelissa Merja Kauhanen, Reija Lilja. Työttömyysturvan saantiehtojen kiristymisen vaikutus työn etsintään kolmessa Pohjoismaassa. talous ja yhteiskunta 1-2008.

Tanskassa työssäoloehdon kiristämällä oli käyttäytymisvaikutuksia niiden työttömien keskuudessa, jotka tiukennuksen seurauksena menettivät pääsyinsä ansioturvan piiriin. Uudistus näytti siellä lisänneen kannustimia työllistyä.

Suomen osalta ei saatu tilastollisesti merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia. Tätä voivat selittää Suomessa uudistuksen aikaan vallinneet korkeat paikalliset työttömyysasteet. Jos työvoiman kysyntä on riittämätöntä, tämä asettaa rajoituksensa työllistymiselle riippumatta siitä, miten aktiivisesti työtön pyrkisi saamaan uuden työpaikan. Tätä tulkintaa tukee se, että estimoimalla tilastollinen malli erikseen 25-29-vuotiaille ja korkeasti koulutetuille, joille löytyi riittävästi myös työvoiman kysyntää, uudistuksen käyttäytymisvaikutukset tulivat tilastollisesti merkitseviksi.

Myöskään Norjassa uudistuksella ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta koeryhmän työllistymisen todennäköisyyteen silloin kun työnhakijoiden heterogeenisyyttä ei otettu huomioon mallissa. Norjassa uudistus lisäsi koeryhmässä siirtymistä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tämän ryhmän todennäköisyys siirtyä työmarkkinoiden ulkopuolelle kaksinkertaistui uudistuksen jälkeen verrattuna niihin työttömiin, jotka uudistuksen jälkeen edelleen täyttivät ansiopäivärahan saantiehton. Norjan osalta tähän tulokseen voi vaikuttaa myös se, että koeryhmään kuului enemmän naisia ja 25-29-vuotiaita, jotka ovat herkempiä liikkumaan työmarkkinoiden ulkopuolelle.

4.3. Kesto

Korvausjärjestelmällä on myös työmarkkinapoliittinen funktio. Työttömyysturvajärjestelmään liittyy työn vastaanottamiseen liittyviä pakotteita; etuuden saajan täytyy olla kykenevä työhön, hänen täytyy aktiivisesti etsiä työtä ja täytyy hyväksyä aktivointi- ja työtarjouksia. Myös maksukauden rajoittamisella on pyritty rohkaisemaan työttömiä etsimään ja ottamaan vastaan uutta työtä.

Suomessa työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on 500 työttömyyspäivärahapäivää. Jos työtön on täyttänyt 59 vuotta ennen 500 päivän täyttymistä, hänellä on oikeus lisäpäiviin 65 vuoden iän täyttämiseen asti, jolloin maksupäivien määrä voi enimmillään nousta yli 2000. Edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on enimmäisajan täytyessä hankkinut eläkevakuutettua työssäoloaikaa vähintään 5 vuotta viimeisen 20 vuoden ajalta. Ennen 1950 syntyneillä lisäpäiväoikeuden edellytyksenä on, että henkilö on ennen 500 päivän täyttymistä täyttänyt 57 vuotta. Yhdenjaksoinen työttömyyspäivärahakausi eläkkeelle siirtymiseen asti voi alkaa lähes kaksi vuotta aikaisemmin.

Koulutuspäivärahan enimmäiskesto on 500 päivää, myös silloinkin, kun koulutus jatkuu työmarkkinatuella työttömyyspäivärahan enimmäiskeston tultua täyteen. Työttömyys- ja koulutuspäivärahapäiväraha maksetaan yhteensä enintään 565 päivältä. Koulutuspäivärahan saaminen edellyttää, että hakija on saanut työttömyysetuutta 65 päivältä. Tosin muutosturvan piirissä oleva voi aloittaa työllistymisohjelmaan sisältyvän koulutuksen ennen kuin on ollut työttömänä 65 päivää. Tällöin työttömyys- ja koulutuspäivärahan enimmäiskesto on 501-565 päivää riippuen ennen koulutusta olevien työttömyyspäivien määrästä, jotka lisätään 500 päivään.

Työvoimakoulutuksen ajalta maksettuja koulutustukipäiviä ei lueta työttömyysturvan enimmäiskeston.

Lähes puolelle kaikista ansiopäivärahaa vuoden 2007 aikana saaneista oli maksettu päivärahaa alle puolen vuoden ajalta. Neljännes oli saanut päivärahaa yli vuoden mutta enintään 500 päivää. Omaehtoiseen koulutukseen on tyypillisesti menty siinä vaiheessa, kun työttömyys on kestänyt pitempään. 45 % koulutuspäivärahan saajista oli saanut etuutta yli vuoden ajan, mikä lisäksi peräti 29 % oli saanut etuutta maksimimäärän ja mahdollisesti siirtynyt saamaan työmarkkinatuen suuruista koulutusetuutta.

Taulukko 3. Ansiosidonnaisia etuuksia v. 2007 saaneet enimmäiskestosta käytettyjen päivien mukaan

	Päivien määrä laskurissa 31.12.2007					yhteensä	lkm
	tieto puuttuu %	alle 130	131-250	251-500	yli 500		
Kaikki saajat	3	47	15	23	11	100	240 787
Ansio- tai koulutuspäiväraha	1	48	16	24	11	100	233 854
Ansiopäiväraha	1	48	16	23	11	100	232 619
Koulutuspäiväraha	0	8	18	45	29	100	2 436
Ansiotuki	15	37	20	28	0	100	32 608

Myös ansiotuen saajat on luokiteltu työttömyys- ja koulutuspäivärahalaskurin lukeman mukaan. He poikkeavat muista siinä, että tieto puuttuu peräti 15 %:lta. Tämä on tulkittava niin, että he eivät ole koskaan saaneet työttömyyspäivärahaa ja siksi laskurin lukeman tietoa ei ole. Näinhän voi olla tilanne työttömyysuhan alaisen tai muutosturvan piiriin kuuluvan kohdalla. Runsas puolet (52 %) ansiotuen saajista on mennyt työvoimakoulutukseen joko välittömästi työstä tai työttömyyden ensimmäisen puolen vuoden aikana. Jos ansiotuen päivät olisi luettu 500 päivän enimmäiskeston, se olisi ylittynyt arviolta 3 700 henkilöltä.

Suomessa pitkäaikaistyöttömien osuus on kansainvälisesti pieni, mutta heidän työttömyytensä kestää pitkään. Vuonna 2007 työttömyyskassat antoivat 15 300 henkilölle päivärahan lakkautuspäätöksen sillä perusteella, että päivärahan 500 päivän enimmäisaika täyttyi. Näistä yli 60-vuotiaita oli 4 400 henkilöä. Lisäksi 430 koulutuspäivärahan saajalla täyttyi työttömyys- ja koulutuspäivärahopäivien yhteismäärä.

4.4. Ansiopäivärahan taso

Päivärahan suuruuden määräytyminen

Ansioapäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilön vakiintuneen palkan pohjalta työttömyyttä välittömästi edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt työssäoloehdon. Jos työ tai siitä saatava palkkatulo on ollut kausiluontoista tai epäsäännöllistä, ansioon suhteutettu päiväraha lasketaan vuositulosta.

Työeläke- ja työttömyysturvaetuuksien sekä sairausvakuutuksen päivärahojen rahoitusvastuuta on siirretty vakuutetuille. Työttömät eivät kuitenkaan näitä maksuja maksa. Ansiotulojen ja sosiaaliturvaetuuksien suhteen säilyttämiseksi vakuutusmaksut on otettu huomioon etuuden tasoa määriteltäessä siten, että päivärahan perusteena olevasta palkasta vähennetään työttömyys- ja työeläkemaksut. Sitä vastoin sairauspäivärahamaksua ei ole otettu huomioon, vaikka sekin palkansaajan työtulon verotuksessa otetaan vähennyksenä huomioon. Maksujen verovähennyskelpoisuus alentaa palkansaajien nettomääräistä maksurasitusta. Tämän vuoksi päivärahan perusteena olevasta palkasta tehtävän vähennyksen vaikutus on suhteellisesti työtulosta tehtävää vähennystä suurempi.

Taso

Ansiopäiväraha koostuu perusosasta ja ansio-osasta. Perusosa on peruspäivärahan suuruinen ja ansio-osa pääsääntöisesti 45 % päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 90-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 %. Ansiopäiväraha lapsikorotuksineen on enintään 90 % ansiopäivärahan perusteena olevasta päiväpalkasta, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruinen.

Työttömyyspäivärahassa peruspäivärahan nousu vaikuttaa ansiopäivärahan nousuun, mutta kun ansio-osaa määriteltäessä päiväpalkasta vähennetään peruspäiväraha suuruinen perusosa, vaikutus on noin puolet peruspäivärahan noususta. Alimmillakin tulotasoilla ansiopäiväraha siten vuosittain aina nousee. Työttömyyspäivärahamalli ei ota huomioon koko ansiotason nousua, toisaalta se ottaa huomioon myös inflaation. Taitekohta nousee vain Kel-indeksin muutokseen perustuen.

Tietyin edellytyksin voidaan maksaa korotettua ansio-osaa tai työllistymisohjelmallisää. Lisäksi vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneiden lisäpäivien päivärahassa sovelletaan tietyissä tapauksissa taitteen jälkeen korkeampaa prosenttia. Ansiopäiväraha vaihtelee nyt seuraavasti:

	ansio-osa	taitteen (90 * peruspäiväraha) ylittävä osa
normaali ansiopäiväraha	45 %	20 %
korotettu ansio-osa	55 %	32,5 %
työllistämisohjelmallisä	65 %	37,5 %
ansiopäivärahan korotettu määrä lisäpäiviltä	45 %	32,5 %

Korotetun ansio-osan edellytykset:

- toistaiseksi voimassa ollut työsuhde irtisanottu taloudellisista ja tuotannollisista syistä tai henkilö itse irtisanoo työsopimuksensa lomautuksen kestänyä yhdenjaksoisesti yli 200 päivää
- 5 vuotta työttömyyskassan jäsenyyttä
- eläkkeeseen oikeuttavaa työtä vähintään 20 vuotta (työhön rinnastetaan perhevapaita enintään viidellä vuodella).

Työllistymisohjelmallisän edellytykset:

- hakijalle on laadittu työllistymisohjelma työvoimatoimistossa
- hakijalla on työssäoloaikaa vähintään kolme vuotta niin, että
 - o työsuhde on irtisanottu tuotannollisista tai taloudellisista syistä, tai
 - o määräaikainen työsuhde samaan työnantajaan on kestänyt yhdenjaksoisesti vähintään kolme vuotta, tai
 - o työntekijä on ollut samaan työnantajaan määräaikaisissa työsuhteissa yhteensä vähintään 36 kuukautta viimeksi kuluneen 42 kuukauden aikana, tai
 - o lomautettu työntekijä on irtisanoutunut lomautuksen kestänyt yhdenjaksoisesti vähintään 200 päivää

Edellytykset korotettuun ansio-osaan lisäpäiviltä:

- palkansaajakassan jäsenyyttä vähintään 5 vuotta
- työssäoloaikaa vähintään 20 vuotta

Korotettua ansio-osaa maksetaan työttömyyspäiviltä ja koulutuspäiviltä, sekä omaehtoisen että työvoimapolitiittisen koulutuksen ajalta. Korotettua ansio-osaa maksetaan enintään 150 päivältä; koulutuspäivärahaa ja koulutustukea voidaan kuitenkin maksaa, vaikka 150 päivän aika olisi täyttynyt. Työttömyyden ei tarvitse jatkua yhdenkestoisesti, vaan välissä voi olla työjaksoja. Korotetun ansio-osan maksamista voidaan jatkaa vielä uuden työssäoloehdonkin täyttymisen jälkeen, uusien palkkatulojen perusteella lasketusta päivärahaa.

Työllistämishjelmälisää maksetaan enintään 185 päivältä työllisyysohjelmaan merkityn ohjelman ajalta, so. työnhakuun liittyvän valmennuksen, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja työkokeilun ajalta sekä omatoimisen työpaikkojen haun ajalta. Jälkimmäiseltä ajalta työllistämishjelmälisää maksetaan yhteensä 20 päivältä, minkä lisäksi voidaan maksaa mainittujen aktiviteettien väliseltä enintään seitsemän kalenteripäivää pituiselta ajalta. Omaehtoisen koulutuksen ajalta ei ole oikeutta työllistämishjelmälisään, mutta muutosturvan piirissä oleva voi lähteä koulutukseen ennen 65 työttömyyspäivän täyttymistä.

Jos hakijalla on oikeus sekä korotettuun ansio-osaan että työllistämishjelmälisään, maksetaan työllistämishjelmälisään oikeuttavat jaksot ensin ja korotettu ansio-osa sen jälkeen. Sekin on mahdollista, että hakijalla on oikeus sekä korotettuun ansio-osaan että ansiopäivärahan korotettuun määrään lisäpäiviltä.

Korotusosien maksatuksen enimmäisajat:

	Korotettu ansio-osa	Työllistymisohjelmalisä
Työttömyysaika	150 päivää	20 ensimmäistä päivää + työllistymisohjelmaan merkittyjen toimien väliseltä ajalta, jos tämä väli enintään 7 kalenteripäivää.
Koulutus 1) työvoimakoulutus	Rajoituksetta	185 pv (- maksetut työttömyyspäivät)
2) omaehtoinen koulutus	Rajoituksetta (500/565 enimmäiskeston puitteissa)	Ei makseta lainkaan
Enimmäismaksuaika yhteensä	150 pv + koulutuspäivät (rajoituksetta)	185 pv

Ansiopäivärahan korotettua määrää lisäpäiviltä maksetaan siihen oikeutetuille kaikilta lisäpäiviltä.

Ansiopäivärahan taso on siis nykyisin moniportainen, mitä ei ole kuitenkaan tarkoituksellisesti haettu, vaan eri tasot johtuvat historiallisista syistä. Niihin on päädytty yksittäisratkaisuin, menetetyt etuuden korvaajina. Korotettu ansio-osa luotiin vuoden 2003 alusta korvaamaan lakkautettuja erorahoja, ansiopäivärahan korotetusta määrästä lisäpäiviltä sovittiin eläkeuudistuksen yhteydessä työttömyyseläkkeen lakkautumisen kompensoimiseksi. Työllistämisohjelmalisästä sovittiin tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa osana muutosturvaa; sitä on voitu maksaa vuoden 2006 heinäkuun alusta lukien. Korotusosat on rahoitettu pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla.

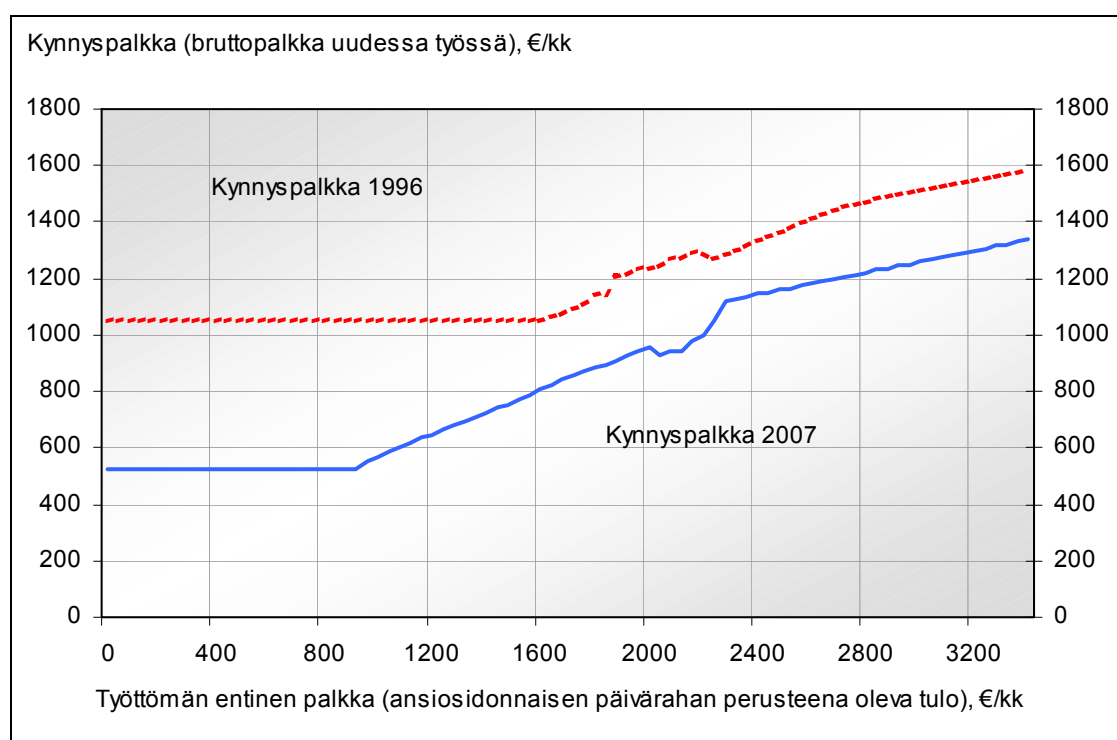
Kun työtön osallistuu työvoimapolitiittiseen koulutukseen, ansiotuki voi siis olla normaali tai sisältää korotetun ansio-osan tai työllistämisohjelmalisän, minkä lisäksi maksetaan ylläpitokorvausta 8 €/pv tai toisella paikkakunnalla opiskeltaessa korotettua ylläpitokorvausta 16 €/pv. Kun työtön osallistuu omaehtoiseen koulutukseen, koulutuspäiväraha voi olla normaali työttömyyspäiväraha tai sisältää korotetun ansio-osan. Ylläpitokorvauksia ei makseta omaehtoisen koulutuksen ajalta.

Keskimääräinen ansiopäiväraha vuonna 2007 oli 48,35 euroa päivässä. Keskimääräistä työttömyyspäivärahaa alentaa soviteltuna maksettujen suuri osuus (15,5 % kaikista päivistä). Kokonaan työttömän keskimääräinen päiväraha oli 51,99 euroa päivässä, mikä vastasi 1950 euron kuukausipalkkaa. Suurimmalla osalla – 4/5 saajista vuonna 2007 - etuuden perusteena oleva palkka on ollut 1000 - 2500 euroa. Toisaalta korotusosat nostavat päivärahan tasoa melkoisesti. Keskimääräinen korotetun ansio-osan sisältävä työttömyyspäiväraha oli 69,8 €/pv ja keskimääräinen työllistämisohjelmalisän sisältävä työttömyyspäiväraha 74,4 €/pv. Korotettua ansio-osaa maksettiin 15 600 ja työllistämisohjelmalisää 12 300 työttömälle vuonna 2007.

Korotettu ansio-osa nosti keskituloisen bruttopäivärahaa 52 prosentista 60 prosenttiin aiemmasta bruttopalkasta ja työllistämishjelmallisä 67 prosenttiin aiemmasta bruttopalkasta. Korotetun ansiopäivärahan vaikutusta työttömyyden kestoon on tutkittu tarkastelemalla siihen oikeutettujen työttömien työllistymistä verrattuna työttömiin, joiden päiväraha säilyi ennallaan.⁴ Tutkimuksen mukaan uudelleentyöllistyminen väheni merkittävästi korotuksen vuoksi. Mediaanikesto piteni 40 päivällä. Sen jälkeen kun oikeus korotettuun päivärahaan loppui, työllistettiin yhtä hyvin kuin ennen uudistusta

Työttömyysturvajärjestelmä vaikuttaa siirtymiin työllisyydestä työttömyyteen ja työttömyydestä työllisyyteen. Työllistymisen kannalta oleellinen on kynnyspalkka, jolla käytettävissä oleva tulo muodostuu samaksi kuin työttömänä oltaessa. Anteliaat työttömyysturvaetuudet näyttävät nostavan tasapainotyöttömyyttä. Hyvät etuudet olisivat yhteydessä etenkin naisten, nuorten ja ikääntyneiden työllisyyteen. Hyvää työttömyysturvan tasoa toisaalta kompensoi velvollisuus ottaa työtä vastaan, sen tosiasiallinen vaatiminen ja valvominen.⁵ Kynnyspalkat, joilla yksin asuvien työttömien kannattaa ottaa vastaan uusi työ, ovat alentuneet vuoden 1996 jälkeen erityisesti vähimmäisturvaa saataessa.

Kuvio 5. Kynnyspalkat vuosien 1996 ja 2007 vero- ja etuusperusteilla



Lähde: VATT, TUJA-mallilaskelmat (Talouden rakenteet 2007, 70).

⁴ Uusitalo – Verho. The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the finnish UI-benefit reform, Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 229.

⁵ Räisänen, Heikki julkaisematon muistio

On esitetty, että työvoiman lyhyen ajan saatavuusongelmien kannalta ansioturva saavien kannustinongelmat ovat ilmeisestikin haitallisimpia, kun otetaan huomioon ansioturva saavien suuri lukumäärä ja se, että ansiosidonnaisella turvalla olevat todennäköisesti ovat työnantajien näkökulmasta parempaa työvoimaa kuin työmarkkinatuella olevat⁶. Tämä näkökulma korostuu etenkin teollisuudessa ja rakennusalalla, joiden työkokemusta omaavien keskuudessa loukut ovat yleisiä. Tanskan kokemukset viittaavat kuitenkin siihen, että antelias työttömyysturva yhdistettynä voimakkaaseen panostukseen työvoimapolitiikassa saattaa vaikuttaa suotuisasti työllisyyteen.

Honkanen et al⁷ ovat tutkineet työllistymisveroasteen avulla sitä, kuinka paljon työllistymisestä jää käteen lisätuloa, kun otetaan huomioon verotuksen ja tulonsiirtojen muutokset. Työllistymisveroaste oli vuonna 2004 keskimäärin noin 64 %, mikä tarkoittaa, että työllistymisen vaikutuksesta työttömän tulot kohoavat keskimäärin vajaat 40 prosenttia. Kun perusturvan varassa olevien työttömien työllistymisveroaste oli noin 59 %, vastaava luku ansioturvassa oli 68 %. Työllistymisveroasteet ovat korkeimpia teollisuuden (72 %) ja rakennusalan (74 %) työttömien keskuudessa. Sen sijaan palvelualoilla, joissa myös työvoimapolitiikassa on määrällisesti eniten, kannustinloukkua ei ole samassa määrin.

Mainitussa tutkimuksessa tarkasteltiin myös missä määrin työttömät ovat työttömyysloukussa tarkasteltuna käteen käävän tulon muutosta yli tiettyjen kiinteiden kustannusten. Perustana on ajatus, että työllistymiseen liittyy kiinteitä kustannuksia, joita enemmän tulojen on työllistymisen seurauksena nouseva, jotta työssäkäynti kannattaisi. Kiinteän työssäkäynnin kustannusten mukaan lasketut työttömyysloukut ovat selvästi pienituloisten ongelma. Matalilla alkupalkoilla nettotulo ei keskimäärin nouse lainkaan.

Lapsikorotukset

Ansiopäiväraha korvaa poisjääneitä ansioita. Kun palkassa ei oteta huomioon huoltovelvollisuutta, ne eivät periaatteessa sovi myöskään ansiopäivärahaan. Korvaus huollettavien lasten perusteella heikentää kannustinluonnetta. Huoltovelvollisuutta ei oteta huomioon Ruotsin, Tanskan, Iso-Britannian, Alankomaiden, Ranskan eikä Portugalin työttömyysvakuutuksessa. Lapsikorotukset sopivat siihen keskieuropalaiseen malliin, jossa työsuhteeseen kytkeytyy perheenjäsentenkin sosiaaliturva. Muualla lapsikorotusten liittäminen työttömyyspäivärahaan on pikemminkin osoitus päivärahan alhaisen tasosta.

Lapsikorotusmenot ansioturvassa v. 2007 olivat 57 milj. euroa. Lapsikorotusten vaikutus kaikissa ansiopäivärahapäivissä on keskimäärin 1,81 euroa. Samaan keskimääräiseen päivärahaan päästään ilman lapsikorotuksia, jos kaavassa sovelletaan 45 %:n sijasta 48,3 %:ia.

⁶ Sinko – Vihriälä, Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus: kokonaisarvio, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.

⁷ Honkanen – Jäntti – Pirttilä, Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004. Rekrytointiongelmat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.

4.5. Kansainvälistä vertailua työttömyyspäivärahan oikeudesta, kestosta ja tasosta

Liitteessä 2 on tarkasteltu vanhoja EU-maiden, Sveitsin ja Norjan työttömyysvakuutuksen edellytyksiä ja kestoja.

Yleisimmin työssäoloehdon vähimmäispituus on vuosi. Näin on Tanskassa, Saksassa, Itävallassa, Sveitsissä, Italiassa ja Espanjassa. Ruotsissa työssäoloehdon pituus on 26 viikkoa. Ansiöpäivärahan edellytyksenä on kuitenkin 12 kuukautta työttömyyskassan jäsenyyttä. Kun enimmäiskesto Ruotsissa on 300 päivää, työssäoloehdon ja keston suhde on lähes sama kuin Suomessa. Puolen vuoden työssäolon jälkeen oikeus päivärahaan on Ranskassa, Kreikassa ja Alankomaissa, mutta turvan kesto on tällöin vain 5 - 7 kuukautta. Itävallassa on poikkeus sääntö nuorille. Alle 25-vuotiailta vaadittava työssäoloehdon pituus on 26 viikkoa.

Keston porrastaminen työhistorian mukaan on useissa maissa käytössä, lyhyeen työhistoriaan liittyy lyhyt kesto. Työttömyysturvan kesto on porrastettu vakuutusajan mukaan Saksassa, Itävallassa, Alankomaissa, Ranskassa, Portugalissa, Espanjassa ja Kreikassa. Saksassa ja Itävallassa vähimmäisedellytyksenä on vuoden pituinen vakuutuskausi. Saksassa on sen perusteella oikeus 6 kuukauden ja Itävallassa 20 viikon ajalta työttömyyspäivärahaan. Näissä molemmissa maissa myös ikä määrittelee kestoja. Saksassa työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa enimmillään 18 kuukautta, mutta tällöin edellytetään 36 kuukauden vakuutusajan lisäksi jo 55 vuoden ikää. Itävallassa kesto voi enimmillään olla 52 viikkoa, minkä edellytyksenä on 468 viikkoa vakuutettuna oloa ja 50 vuoden ikää. Alankomaissa lyhytkestoinen korvaus täydentää pitkää työhistoriaa edellyttävää työttömyysvakuutusta. Jotta työttömyyspäivärahaa saisi 2 vuotta, työhistoriaa on oltava 20 vuodelta. Enimmillään kesto voi olla 5 vuotta, mutta tällöin vaaditaan jo yli 40 vuoden työhistoriaa.

Työssäoloehto on sidottu vakuutusmaksujen maksamiseen ja työtuloihin Norjassa, Englannissa ja Irlannissa.

Työssäoloehdon tiukkuutta määrittää lisäksi tarkastelujakson pituus. Useimmissa maissa, joissa työssäoloehdon pituus on 12 kuukautta, tarkastelujakso on 2 vuotta. Tanskassa vuoden työssäoloehto voidaan kuitenkin täyttää 3 vuoden kuluessa.

Edelleen, työssäoloehto täyttävän työn työaika ja palkkaa koskevat vaatimukset voivat vaihdella. Suomessa työssäoloehdosta luetaan viikot, joissa työaika pääsääntöisesti on vähintään 18 tuntia ja palkka työehtosopimuksen mukainen. Ruotsissa edellytetään vähintään 80 tuntia kuukaudessa.

Joissakin maissa on koulutuksesta tulleilla nuorilla helpompi pääsy työttömyysturvalla. Näin oli mm. Ruotsissa aikaisemmin, koulutuksen tuomat helpotukset työssäoloehdosta on siellä nyttemmin poistettu.

Tanska ilmoittaa työttömyyspäivärahan kestoksi 4 vuotta. Tähän aikaan sisältyvät kuitenkin aktivointipäivät. Vastaava muutos tuli voimaan myös Ruotsissa lokakuusta 2007 lukien: 300 päivän keston luetaan myös aktiivian päivät.

Työttömyyspäiväraha on pääsääntöisesti määritelty tietyinä prosenttiosuutena palkasta. Tällöin työttömyyspäivärahalla on kuitenkin aina katto. Suomi on ainoa maa, jossa ei sovelleta kattosäännöstä, paitsi siten että ansiopäiväraha voi olla enintään 90 % päivärahan perusteena olevasta palkasta, mikä vaikuttaa vain alimmilla palkkatasoilla. Ranskassa tosin päiväraha voidaan vaihtoehtoisesti määritellä perusosan ja prosenttiosuuden avulla, jolloin kattosäännöstä ei sovelleta. Tanskassa korvausaste voi enimmillään olla 90 % palkasta, mutta vain matkatuloisimmat voivat sen saavuttaa. Kun korkein päiväraha vastaa 2 200 euron kuukausitulosta, Tanskan järjestelmä on pikemminkin tasakorvausjärjestelmä.

Päivärahan taso alenee Ruotsissa, Alankomaissa, Belgiassa, Italiassa ja Espanjassa. Ruotsissa päiväraha on 80 % palkasta 200 ensimmäisen päivän ajan, minkä jälkeen se alenee 70 %:iin. Espanjassa sovelletaan sekä tason alenemaa keston myötä että keston porrastusta vakuutuskauden pituuden mukaan.

Työttömyysturvan tasoa on vakiintuneesti kuvattu korvaustasolla. OECD ja EU (Eurostat) ovat yhdessä tuottaneet julkaisua Employment in Europe. Vuonna 2006 ilmestyneessä julkaisussa on esitetty työttömyysturvan korvausasteita eri maissa vuonna 2004.

Pelkästään työttömyyskorvauksen korvausasteiden vertailu antaisi vääristyneen kuvan. Eurostat/OECD-projektissa on laskettu työttömyysetuuden nettokorvausastetta, so. työttömyysturvan ja muiden sosiaaliturvaetuuksien osuutta aiemmasta palkasta verotuksen jälkeen.

Liitetaulukossa 3 on esitetty nettokorvausasteet kuudelle perhetyypille kolmella eri tulotasolla. Tilannetta on tarkasteltu työttömyyden alkuvaiheessa, kuitenkin omavastuuajan tms. odotusajan jälkeistä aikaa. Täydentäviä sosiaaliavustuksia ei ole oletettu olevan työssä oloaikana eikä työttömyystilanteessa. Verotusta on tarkasteltu vuositasolla. Aviopareilla yhden työssäkäyvän taloudessa oletetaan toisen puolison olevan kokonaan vailla tuloja, kahden työssäkäyvän taloudessa myös puolison oletetaan ansaitsevan keskipalkkaa tai tiettyä prosenttia siitä. Lasten oletetaan olevan iältään 4 ja 6-vuotiaita; lastenhoitoetuuksia ja lastenhoitokustannuksia ei ole otettu huomioon.

Keskeisimmät työttömyysturvanoikeuden tekijät ovat oikeus, taso ja kesto. Kansainvälisessä vertailussa Suomen työttömyysturvan taso on keskitasoa. Suomen järjestelmässä on suhteellisen lyhyt työssäoloaika tai pikemminkin siihen sisältyvä pitkä kesto.

4.6. Soviteltu päiväraha

Oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen on henkilöllä, joka tekee osa-aikaista työtä eikä osa-aikaisuus perustu omasta aloitteesta johtuvaan työajan lyhentämiseen, jonka päivittäistä tai viikoittaista työaikaa on lyhennetty lomautuksen johdosta, joka on vastaanottanut enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä tai jolla on tuloa sivutoimisesta yritystoiminnasta tai omasta työstä

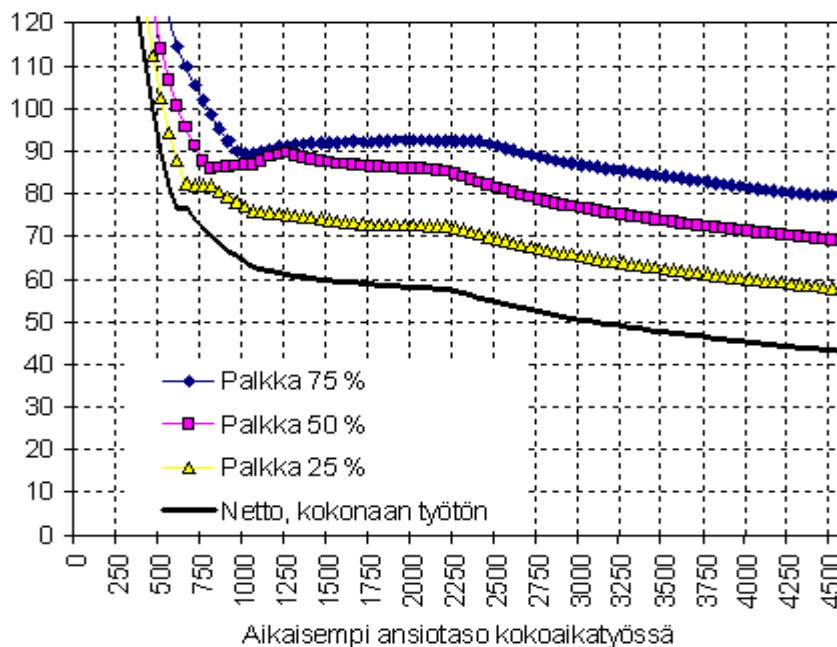
Edellytyksenä on, että henkilö hakee kokoaikatyötä ja on valmis sellaisen vastaanottamaan. Osa-aikaisten työttömyysturva on tarkoitettu kattamaan ne tilanteet, joissa henkilö on osa-

aikatyössä siitä syystä, ettei kokoaikatyötä ole tarjolla. Edellytyksenä on lisäksi, että työntekijän työaika on enintään 75 % kokoaikaisen työntekijän työajasta viikon tarkastelujakson aikana lomautetuilla ja neljän viikon tai kuukauden tarkastelujakson aikana muilla.

Vuodesta 1995 alkaen kaikki erilaiset osa-aikatyön muodot ovat olleet samanlaisen sovittelun piirissä. Tosin sääestepäivät on irrotettu sovittelusta ja aiemmin sovittelun piirissä olivat enintään kuukauden kestäneet satunnaiset kokoaikatyöt, nyt vain enintään kaksi viikkoa kestävät. Vuoteen 1994 saakka osittain työttömiä kohdeltiin eri tavoin riippuen sen ilmenemismuodosta (lyhennetty työpäivä, lyhennetty työviikko, osa-aikatyö, sivutyö).

Sovittelun työttömyyspäivärahan suuruus määräytyy siten, että työttömyyden aikaisesta työtulosta 50 % vähennetään siitä päivärahasta, jonka henkilö saisi kokonaan työttömänä. Soviteltu ansiopäiväraha mahdollisine lapsikorotuksineen ja työstä saatu tulo yhteensä voivat olla enintään 90 prosenttia päivärahan perusteena olevasta palkasta, paitsi jos päiväraha sisältää korotetun ansio-osan tai työllistymisohjelmallisän, jolloin päiväraha ja työtulo voivat nousta 100 prosenttiin päivärahan perusteena olevasta palkasta. Soviteltuna päivärahana maksetaan kuitenkin vähintään se, mitä henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana. Koulutustuessa noudatetaan ennen vuotta 1997 voimassa olleita säännöksiä, opiskelijan saama palkka tai muu työtulo huomioidaan toisin kuin työttömyyspäivärahassa. Vähennetty koulutustuki lasketaan siten, että koulutustuki ja 80 % saadun tulon suojaosan (127 euroa) ylittävästä osasta voivat kuukaudessa yhteensä nousta määrään, joka koulutustukena muutoin olisi voitu maksaa.

Kuvio 6. Täyden ja sovittelun ansiopäivärahan nettokorvausasteet nettopalkkaan verrattuna eri tulotasoilla v. 2006. Laskelmiin ei sisälly asumis- ja toimeentulotukea⁸



⁸ Haataja-Korkeamäki-Kyyrä. Soviteltu työttömyyssetuus: kohdentuminen, toimeentulo ja vaikutus työllistymiseen. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2007:40.

Soviteltu työttömyyspäiväraha yhdessä palkan kanssa johtaa joissakin tapauksissa varsin korkeaan tulotasoon verrattuna kokoaikaiseen työssäkäyntiin, kun huomioidaan pienempi työpanos ja muut mahdolliset tulonsiirrot.

Enimmäiskesto

Sovitellulle päivärahalle on aina ollut säädettyä enimmäiskesto. Nykyisen pysyvän lain mukaan sitä maksetaan enintään 36 kuukaudelta. Jos henkilö on ennen enimmäisajan täyttymistä työskennellyt yhdenjakoisesti vähintään kuuden kuukauden ajan kokoaikatyössä, enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta. Jos enimmäiskesto täyttyy, työttömän tulee täyttää uudelleen työssäoloehto, jonka jälkeen maksaminen alkaa uudelleen ja enimmäisajan laskenta alkaa alusta.

Henkilö voi päivärahaoikeuttaan menettämättä irtisanoutua työstään, kun enimmäisaika on tullut täyteen. Enimmäiskeston täyttymisestä huolimatta voidaan maksaa soviteltua etuutta, jos henkilö on vastaanottanut vähemmän kuin kaksi viikkoa kestävänsä kokoaikatyön. Sovittelun työttömyysetuuden maksamisen enimmäisaikaa ei myöskään sovelleta henkilöön, joka ennen sen täyttymistä on saavuttanut lisäpäiviin oikeuttavan ikärajan.

Enimmäiskestoon luetaan 1.4.2000 jälkeen maksetut päivät. Työttömyysturvalakia on kuitenkin määräaikaikaisilla laeilla muutettu siten, että soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa enimmäiskeston täyttymisestä huolimatta. Voimassa olevan lain mukaan tämä on mahdollista vuoden 2009 loppuun.

Jos osa-aikatyön työaika on vähintään 18 tuntia viikossa, henkilö voi sovittelun kestäessä täyttää työssäoloehdon uudelleen, jolloin 500 päivän päivärahaoikeus alkaa alusta. Enimmäiskeston säätämisen yhtenä perusteena olikin se, että samanaikaisesti ei hankittaisi vakuutusta ja saataisi etuutta. Toisaalta päivärahan tason aleneminen osaltaan kompensoi enimmäiskestoja, minkä johdosta enimmäiskeston käyttöönotosta on voitu väliaikaisesti luopua. Työssäoloehdon täytyttyä ansiopäivärahan perusteena oleva palkka määritellään uudelleen. Jos 500 päivän enimmäiskesto ei ole vielä täyttynyt, uusien tulotietojen perusteella määräytyvä kokonaan työttömän päiväraha on vähintään 80 % edellisestä kokonaan työttömän työttömyyspäivärahasta. Jos päiväraha alun perin oli määriteltä kokoaikatyöstä, se tulee näin vähitellen määriteltäväksi samasta palkasta, joka on myös sovittelun perusteena. Työssäoloehdon täytyttyä tehdään paitsi uusi palkanmäärittely otetaan myös omavastuu-aika. Jatkovaa osa-aikatyötä tekeväälle omavastuu-aika voi siten tulla otettavaksi kaksi kertaa vuodessa.

Julkisessa työvoimapalvelussa työttömänä pidetään työsuhteessa työskentelevää henkilöä ainoastaan silloin, kun hänen säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa on alle neljä tuntia. Muussa tapauksessa osa-aikatyöntekijää ei voida työllistää työttömille tarkoitettujen työllisyysmäärärahojen avulla, eikä lakisääteistä velvollisuutta työnhakusuunnitelman tekemiseen myöskään ole. Toisaalta osa-aikatyöntekijöiden valmius tehdä kokoaikatyötä ei tule mitenkään kontrolloitua.

Tutkimustietojen perusteella sovitellun työttömyyspäivärahan maksaminen ei näytä hidastavan kokoaikaista työllistymistä. Sovittelun työttömyyspäivärahan turvin tehdyt pätkätyöt pi-

kemminkin edistävät työllistymistä kokoaikaisesti. Osa-aikaisella työllä on ehkä vaikutusta miesten työllistymiseen, mutta ei naisten⁹.

Tilastoja

Soviteltuna maksettujen osuus kaikista ansiopäivärahoista oli 9 prosenttia vuonna 2007, osuus päivistä 15,5 % ja saajista 25 %. Soviteltua ansiopäivärahaa maksettiin vuoden 2007 aikana yhteensä 57 100 työttömyyskassan jäsenelle keskimäärin 27,2 euroa päivässä, noin puolet kokonaan työttömän päivärahasta. Soviteltua työttömyysetuutta saaneiden osuus kaikista etuudensaajista on vuosittain pysynyt samalla tasolla. Suhteessa työttömyyteen saajien määrä ei ole lisääntynyt.

Osittainen työllistyminen on selkeästi yleisempää naisille kuin miehille. Kuitenkin 55 vuotta täyttäneistä ansiopäivärahan saajista huomattavasti harvempi oli saanut soviteltua työttömyyspäivärahaa kuin muiden ikäryhmien saajat. Useimmiten soviteltua oli maksettu vain lyhyen aikaa siten, että täyden ja osittaisen työttömyyden jaksot vuorottelevat. Soviteltua työttömyysetuutta saavien tyypillisimmät ammattialat ovat majoitusliike- ja suurtaloustyö, tavaroiden myyntityö, sihteeri- ja toimistotyö, kiinteistöhoito- ja siivoustyö. Ansioturvassa suurin ryhmä ovat kuitenkin terveyden- ja sairaanhoitotyössä toimivat. Viime mainittuja lukuun ottamatta samoissa ammateissa toimivat ovat myös niitä, jotka ovat saaneet pitkään soviteltua päivärahaa.

Soviteltua ansiopäivärahaa saaneista lähes puolet on saanut päivärahaa korkeintaan puolen vuoden ajalta. Vuoden 2008 toisen neljänneksen aikana 2 130 ansiopäivärahan saajaa oli saanut soviteltua päivärahaa yli 36 kuukauden ajalta. Mitä vanhemmasta ikäryhmästä on kysymys, sitä suurempi on ollut yli 3 vuotta soviteltua päivärahaa saaneiden osuus. Jos määrästä poistetaan ne, jotka ovat ehtineet täyttää lisäpäiviin oikeuttavan ikärajan ennen enimmäiskeston täyttymistä, soviteltua päivärahaa on maksettu yli 36 kuukauden ajalta arviolta 1700 ansiopäivärahan saajalle.

Ennakkomaksu

Työnantajalta saadut palkkatiedot voivat viivästyttää sovitellun työttömyysetuuden maksamista. Tämän vuoksi soviteltua työttömyyspäivärahaa on mahdollista tietyissä tilanteissa maksaa ilman päätöstä niin sanottuna ennakkomaksuna jo ennen kuin työttömyyskassalle on toimitettu työnantajan vahvistamat palkkatiedot. Ennako vähennetään myöhemmin myönnettävästä sovitellusta työttömyysetuudesta. Työttömyyskassat ovat käyttäneet ennakkomaksua hyvin vähän. Vuoden 2007 aikana soviteltua ansiopäivärahaa maksoi ennakkomaksuna ainoastaan neljä työttömyyskassaa yhteensä 21 saajalle.

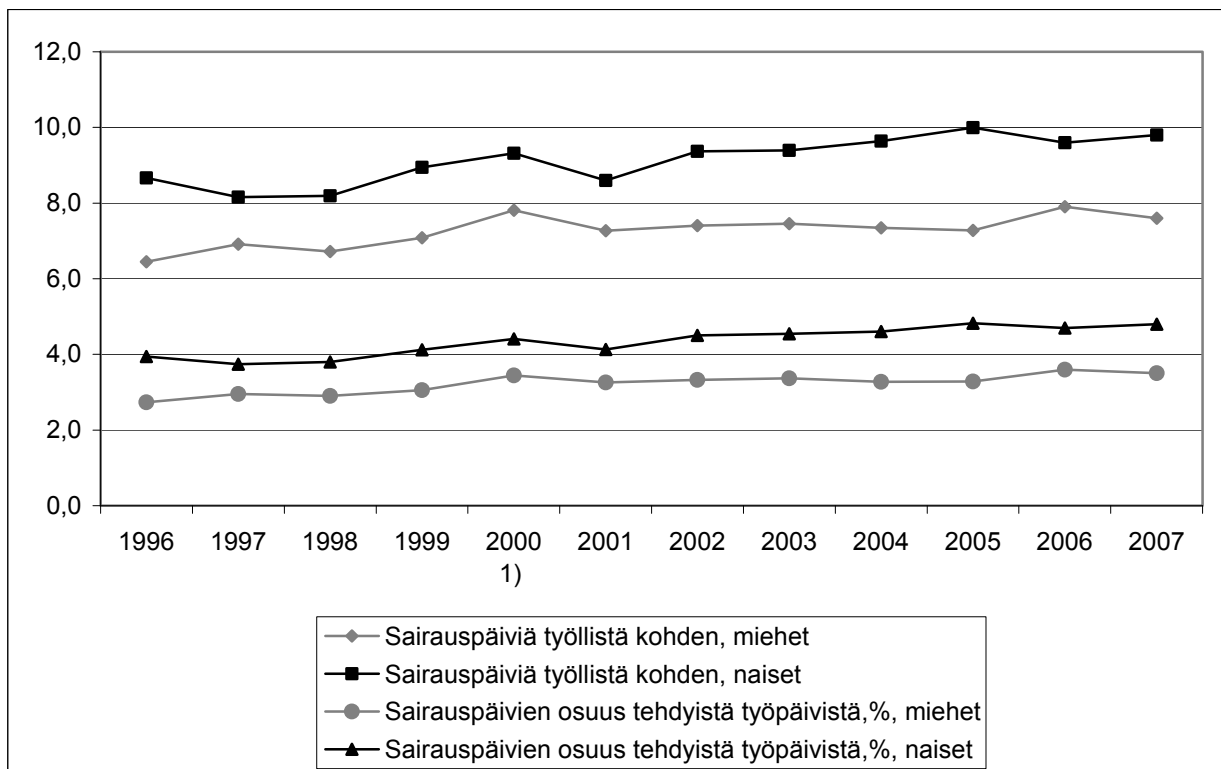
⁹ Kyyrä Tomi. Partial Unemployment Insurance Benefits and the Transition Rate to Regular Work. VATT Keskustelualoitteita 440. 2008

5. Sairauspoissaolot, kuntoutus, työkyvyttömyyseläkkeet

5.1. Sairauspoissaolojen ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentäminen

Vuonna 2007 sairauspäiviä työllistä kohden oli miehillä 7,6 ja naisilla 9,8. Sairauspoissaolopäivien osuus työpäivistä oli miehillä 3,5 prosenttia ja naisilla 4,8 prosenttia. Poissaolot näyttävät kasvaneen. Noin kolmannes työllisistä ei ole sairauslomalla päiväkään vuodessa. Puolet sairauslomista kertyy noin 5-7 %:lle työllisistä. Tämä joukko on kuitenkin pääosin vaihtuvaa; poissaolot eivät kerry joka vuosi samoille työntekijöille.

Kuvio7. Sairauspäivät työllisiä kohden ja sairauspäivien osuus tehdyistä työpäivistä



Vuonna 2007 alkaneista sairauspäiväraha-kausista (363 770) kolmanneksessa oli perusteena tuki- ja liikuntaelinten sairaudet ja kuudesosassa mielenterveyden häiriöt. Kymmenessä vuodessa mielenterveyden häiriöiden perusteella alkaneiden sairauspäiväraha-kausien määrä on kaksinkertaistunut.

Vuoden 2007 alusta voimaan tulleella osasairauspäivärahalla on tarkoitus helpottaa työhön paluuta pitkän sairauspoissaolon jälkeen. Kokoaikaisessa työsuhteessa oleva sopii työnantajansa kanssa työhön paluusta osa-aikaisesti. Osasairauspäiväraha voidaan myöntää, kun hakija on ollut 60 sairauspäivärahapäivällä yhdenjaksoisesti ja osasairauspäiväraha on välitön jatko sairauspäivärahalle. Osasairauspäivärahaa maksettiin vuoden 2007 aikana noin 1 750 henki-

lölle; käyttö on ollut arvioitua vähäisempää. Saajista naisia on ollut 70 prosenttia. Päiväraha-kausista 36 prosenttia koski mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöitä ja 35 prosenttia tuki- ja liikuntaelinten sairauksia. Näiden lisäksi osasairauspäivärahaa haettiin muun muassa vammojen ja kasvainten takia.

Osasairauspäiväraha edellyttää soveltuvan sairauden lisäksi myös työjärjestelyjä ja sopimuksen työnantajan kanssa, joten lyhyet päiväraha-kaudet eivät siihen sovellu. Tämän johdosta käyttäjäkunta löytyy niistä sairausryhmistä, joissa päiväraha-kaudet pitkittyvät ja kausia on runsaasti. Koska kynnys palata sairauslomalta työelämään vaikeutuu sairauden pitkittyessä, voisi osasairauspäivärahan odotusajan lyhentäminen olla yksi vaihtoehto työhön paluun tukemisessa.

Sairauspoissaolot ennustavat varhaista työkyvyttömyyseläkeriskiä. Työterveyshuollon ja työnantajan yhteisillä toimenpiteillä voidaan vaikuttaa työkyvyttömyysriskiin. Riskiryhmän terveystarkastuksilla ja heille räätälöidyillä tukitoimenpiteillä voidaan sairaudesta johtuvia poissaoloja vähentää¹⁰. Työkykyä edistävä työterveyshuolto edellyttää työkyvyn ja sairauspoissaolojen seurantaa sekä työkyvyttömyyttä ehkäisevien toimien kohdentamista tehokkaasti.

Työikäisten terveys ja toimintakyky ovat kohentuneet. Pidemmällä aikavälillä kuolleisuus seipvaltimo- ja syöpäsairauksiin on laskenut huomattavasti ja veren kolesterolipitoisuus on alentunut, mutta suotuista kehitys näyttää nyt pysähtyneen. Työikäisten oma arvio fyysisestä ja henkisestä työkyvystään on pysynyt jokseenkin ennallaan. Yksilöllisestä varhaiseläkkeestä ja työttömyyseläkkeestä luovutaan ja osa-aikaeläkkeen ikäraja on korotettu. Sen sijaan 60 vuotta täyttäneen työntekijän työkyvyttömyysoikeutta arvioitaessa työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta painotetaan pitkän työuran tehneillä. Uusien työkyvyttömyyseläkkeiden määrä on viime vuosina alentunut. Myös vuosittain myönnettävien uusien varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden lukumäärä väheni vuonna 2006 ensimmäisen kerran kymmeneen vuoteen. Vuonna 2006 vanhuuseläkkeelle siirtyi 27 733 henkilöä, kun työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi 27 215 henkilöä.

Laajan Terveys 2000 (–tutkimuksen) aineiston perusteella on selvitetty itse arvioitua työkykyä. Pääasiallinen toiminta heijastuu voimakkaasti työkyvyn arviointeihin. Kokopäivätyössä olevista vain alle kahdeksan prosenttia arvioi työkykynsä rajoittuneeksi, osa-aikatyössä yli kaksi kertaa useampi. Työttömät, eläkeläiset ja muut työelämän ulkopuolella olevat kokivat työkykynsä huonommaksi kuin työssä käyvät. Työttömistä tai työttömyyseläkeläisistä noin 30 prosenttia koki työkykynsä rajoittuneeksi. Työttömyyden ja rajoittuneen työkyvyn yhteys liittyi osittain heikkoon koulutustasoon ja taloudellisiin vaikeuksiin. Työttömien nuorten aikuisten heikentyneessä työkyvyssä painottuvat psyykkiset ongelmat. Työkyvyttömyyseläkkeellä tai yksilöllisellä varhaiseläkkeellä olevista naisista 16 prosenttia ja miehistä 10 prosenttia ilmoitti olevansa täysin työkykyisiä. 63-67-vuotiaista, pääasiassa jo työelämän ulkopuolelle siirtyneistä, noin kolmannes olisi omien työkykyarviointiensä perusteella suoriutunut työstä.¹¹

¹⁰ Taimela (2007) The effectiveness of two occupational health intervention programs in reducing sickness absence among employees at risk. *Occupational and Environmental Medicine*.

¹¹ Gould, Ilmarinen, Järvisalo, Koskinen (2006). Työkyvyn ulottuvuudet, terveys 2000-tutkimuksen tuloksia. ETK, Kela KTL, TTL.

Työkyvyttömyyseläkkeellä oli vuonna 2007 noin 270 000 henkilöä. Eläketurvakeskuksen työkyvyttömyyseläkeläisten työvoimareservejä selvittävän tutkimuksen¹² mukaan työkyvyttömyyseläkeläisistä löytyy kohtalaisen paljon työvoimaa. Työnteko oli kuitenkin pääosin satunnaista. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavista 5 prosenttia teki ansiotyötä, mutta vain vajaa prosentti teki työtä säännöllisesti. Kaikista työkyvyttömyyseläkeläisistä noin 10 prosenttia teki ansiotyötä joko satunnaisesti tai säännöllisesti ja lisäksi 20 prosenttia halusi tai arvioi pystyvänsä ainakin satunnaiseen työhön.

Runsas kolmannes työkyvyttömyyseläkkeistä myönnetään mielenterveysongelmien vuoksi ja vajaa kolmannes tuki- ja liikuntaelin sairauksien takia. Masennus on noussut yhä yleisemmäksi työkyvyttömyyseläkkeen syyksi. Toisaalta tutkimukset osoittavat, että masennus sairautena ei kuitenkaan ole yleistynyt. Sen sijaan tutkimustiedot viittaavat ongelmakohtiin hoito- ja kuntoutuskäytännöissä, hyvien käytäntöjen puutteisiin esimerkiksi sairauspoissaolon jälkeisessä työhön paluussa sekä työn ja muun arkielämän muutoksiin ja paineisiin, jotka nostavat esiin uudenlaisia työssä ja elämässä selviytymisen haasteita.

Masennuksen vaikeusastetta arvioidaan oireiden lukumäärän mukaan. Masennus luokitellaan lieväksi, keskivaikeaksi tai vaikeaksi masennukseksi. Työkyvyttömyyseläkkeen yhtenä edellytyksenä on vaikea masennus. Yleensä masennuspotilas kärsii myös muista samanaikaisista psyykkisistä ongelmista. Eläkkeelle siirtyvistä vaikeaa masennusta sairastavista henkilöistä pääosa siirtyy täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle. Osatyökyvyttömyyseläkkeiden osuus on huomattavasti pienempi kuin somaattisiin syihin perustuvissa eläkkeissä. Osatyökyvyttömyyseläkkeen yhdistäminen työntekoon onnistuu kuitenkin masennussairauksissa yhtä hyvin kuin esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa: kummassakin sairausryhmässä noin kaksi kolmasosaa työkyvyttömyyseläkeläisistä on työssä¹³. Työ voi myös tukea mielenterveyttä. Työ tarjoaa merkityksen elämälle, rytmittää ajankäyttöä, tarjoaa sosiaalisia suhteita, antaa mahdollisuuden itsensä toteuttamiseen ja estää syrjäytymistä ja omiin oloihin vetäytymistä. Työssä kielteiseksi koetut piirteet voivat kuitenkin lisätä mielenterveysongelmia. Tällaisia piirteitä tutkimukset osoittavat olevan mm. vähäiset vaikutusmahdollisuudet, kova kiire, kiusaaminen sekä epäoikeudenmukaiseksi koettu johtaminen ja tuen puute.

Masennuksen hoitokäytännöissä on todettu olevan puutteita. Hoito aloitetaan liian myöhään, eikä se ole riittävän intensiivistä, lääkitys ei ole optimaalista, ei-lääkinnällinen hoito puuttuu tai se keskeytyy liian nopeasti. Lisäksi masennukseen liittyvä sairauspoissaolokäytäntö suosii yleisesti pitkiä sairauslomia. Suomessa masennusjaksojen sairauspäiväraha-kausien kesto omavastuu-aika mukaan lukien on viime vuosina ollut keskimäärin kolme kuukautta, kun esimerkiksi yhdysvaltalaisen käypä hoito –oppaat suosittelevat oireiden ja työn laadusta riippuen 0-8 viikon sairauslomia. Masennuksen hoidossa tulisi lisätä ammatillisen kuntoutuksen ja osatyökyvyttömyyseläkkeiden käyttöä. Sairauspoissaoloja tulee pyrkiä lyhentämään aloittamalla työhön paluuta tukeva kuntoutus mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi pitkien sairauspoissaolojen jälkeistä työhön paluuta tulisi tukea edistämällä työkokeiluja ja muuta työpaikkakuntoutusta.

¹² Gould, Kaliva, Lampi (2008). Ennakkotietoja tutkimuksesta Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. ETK.

¹³ Miksi masennus vie eläkkeelle? Eläketurvakeskuksen raportti 2007:1.

Nykyistä harkinnanvaraisena kuntoutuksena järjestettävää kuntoutuspsykoterapiaa on selvitetty erillisessä asiantuntijaryhmässä. Selvityksessä todettiin, että palvelujen saatavuus ja hoitokäytännöt vaihtelevat alueellisesti paljon. Psykiatrisessa hoidossa joudutaan psykoterapiapalvelujen puuttuessa turvautumaan usein muiden hoitomenetelmien käyttöön. Harkinnanvaraisena kuntoutuksena annettavan psykoterapian ongelmaksi nähtiin rahoituksen riittävyys diagnosoitujen mielenterveyshäiriöiden ja niiden aiheuttamien sairauspäiväraha-kausien ja työkyvyttömyyseläkkeiden jatkuvasti lisääntyessä. Kuntoutuspalvelujen oikea aikaiseen käynnistämiseen tuleekin jatkossa kiinnittää huomiota.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton julkaisussa Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot¹⁴ pidetään yhtenä syrjäytymistä ja köyhtymistä tuottavana mekanismina Suomessa sitä, että ole kannustamia niiden ihmisten työllistämiseksi, jotka ovat saaneet hylkäävän päätöksen työkyvyttömyyseläkehakemukseensa. Hylkäyksen jälkeen työhön palaavat lähinnä ne, joilla työsuhde on pysynyt voimassa sairauspäivärahan aikana. Työttömyysturvalta työkyvyttömyyseläkkeen hylkäyksen saaneet ihmiset siirtyvät asteittain kokoaikaiselle eläkkeelle. Työllistymisen mahdollisuutta hylkäyksen jälkeen vaikeuttaa Suomessa osaetuksien ja vajaakuntoisille suunnattujen tukitöiden kehittymättömyys sekä työnantajille vajaatyökykyisten palkkaamisesta koituva potentiaalinen riski joutua maksamaan normaalia suuremmat sairausajan palkkakulut ja sen jälkeen mahdollisesti myös työkyvyttömyyseläkkeestä syntyvä omavastuu. Tavallista suurempia sairauskuluja voi syntyä sairausjaksoista, joissa työntekijä on sairastunut samaan sairauteen, jolloin myöskään työnantaja ei yleensä ole oikeutettu saamaan sairauspäivärahaa. Edelleen kritisoidaan sitä, että suhtautuminen vajaatyökykyisten työssäolon tukemiseen on ollut ristiriitaista erityisesti vuonna 1996 toteutetun uudistuksen jälkeen. Tuolloin työkyvyttömyyden arviointikäytäntöjä muutettiin jäljellä olevaa työkykyä painottavaan suuntaan, mutta mitään uusia mekanismeja siihen, miten jäljellä olevaa työkykyä voisi entistä paremmin käyttää työmarkkinoilla, ei kuitenkaan luotu.

Työkyvyttömyyseläkkeellä ja kuntoutustuella olevien paluuta työelämään edistetään nopeimmin työvoimapalveluja kehittämällä todetaan asiaa koskevan selvityksen väliraportissa¹⁵ Tällä hetkellä näitä ryhmiä palvellaan työvoimatoimistoissa heikosti. Selvityshenkilö esittää, että mielenterveyskuntoutujien työllistymisedellytyksiä aletaan arvioida ammatillisesti ja yksilökohtaisesti – kuten nykyisin tehdään selvittäessä eläke-edellytyksiä. Tähän sisältyisi työkyvyn arviointia, urasuunnittelua ja tarvittaessa työkokeilua. Kuntoutustuella ja toistaiseksi myönnetyltä työkyvyttömyyseläkkeeltä työllistymistä olisi tuettava palkkatuella ja tarvittaessa työelämään ulottuvalla muulla asiakaslähtöisellä tuella. Työllisyyspoliittisen avustuksen kohderyhmää tulisi laajentaa myös kuntoutustuella ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkiviin.

¹⁴ Särkelä, Riitta – Eronen, Anne (toim.). Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Helsinki 2007.

¹⁵ Vuorela, Mika. mt.

Kuntoutus

Työkyvyttömyyden riskiä on pyritty pienentämään ammatillisella kuntoutuksella. Vuonna 2004 Kansaneläkelaitokselle ja työeläkelaitoksille tuli velvollisuus järjestää ammatillista kuntoutusta henkilölle, jolla voidaan todeta olevan uhka joutua työkyvyttömäksi. Ammatilliseen kuntoutukseen tuli subjektiivinen oikeus, kun se aiemmin oli ollut harkinnanvaraista. Edellytyksenä on, että henkilöllä on sairaus, vika tai vamma, joka asianmukaisesti hoidettunakin aiheuttaa hänelle uhan joutua lähivuosina työkyvyttömyyseläkkeelle ja että ammatillinen kuntoutus olennaisesti pienentää tätä uhkaa. Työeläkekuntoutukseen pääseminen edellyttää, että hakijalla on kuntoutuspäätöksen tekohetkellä voimassa tulevan ajan oikeus, so. että hän on työssä tai hänen työsuhteensa päättymisestä ei ole kulunut vuotta kauempaa.

Taulukko 4. Ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneet

Kuntoutuksen järjestäjä	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kansaneläkelaitos	16 653	17 198	17 462	17 039	16 397	15 498
Työeläkeyhtiöt	4 969	5 548	6 257	6 834	7 409	7 955

Ammatillista kuntoutusta järjestetään myös julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain, tapaturmavakuutuslain, liikennevakuutuslain ja erityisopetusta koskevien säännösten perusteella. Kansaneläkelaitoksella ei ole velvollisuutta järjestää kuntoutusta, jos henkilöllä on oikeus kuntoutukseen jokin muun lain perusteella, paitsi jos kuntoutus on viivästynyt kuntoutujasta riippumattomasta syystä. Kansaneläkelaitos on viime vuosina järjestänyt aiempaa enemmän lyhytkestoisempaa kuntoutusta pitkäkestoisen kuntoutuksen (esim. ammatillisen kuntoutus) sijasta.

Kuntoutuksen järjestämisvelvollisuus on Suomessa hajaantunut. Tämän vuoksi eri kuntoutustahojen välinen yhteydenpito ja yhteistyön merkitys korostuu. Kaikissa kuntoutustapauksissa ei ole selvää, mille taholle kuntoutuksen järjestäminen kuuluu ja kuntoutus voi sen vuoksi viivästyä. Tähän kuntoutuksen järjestämisvelvollisuuden hajautumiseen on kiinnitetty huomiota myös OECDn raportissa¹⁶.

Kuntoutuksesta ei ole tehty vaikuttavuustutkimuksia. Työeläkekuntoutukseen osallistujia on tilastoitu sen mukaan ovatko he tulleet työelämästä vai eläkkeeltä ja missä he ovat kuntoutuksen jälkeen. Vuonna 2005 kuntoutuksensa päätökseen saaneista henkilöistä 68 % tuli kuntoutuksen työelämästä ja heistä 72 % myös palasi takaisin töihin. Vastaavasti eläkkeeltä, lähinnä työkyvyttömyyseläkkeeltä, tuli kuntoutukseen 32 % ja heistä 43 % palasi työelämään. Sekä työ- että erityisesti eläketaustaisten kuntoutujien siirtyminen työelämään on vuosi vuodelta parantunut.

¹⁶ Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. Vol. 3: Denmark, Finland, Ireland and The Netherlands. 2008.

6. Muiden poissaolojen vähentämien

6.1. Perhevapaat

Työn, vapaa-ajan ja perhe-elämän yhteensovittamiseen kohdentuu enemmän vaatimuksia. Tasa-arvoisen työelämän perusedellytyksenä on, etteivät perheenhuoltovelvollisuudet johda sukupuolten erilaiseen kohteluun.

Vanhempainvapaajärjestelmällä on pyritty tukemaan perheiden mahdollisuuksia sovittaa yhteen työ ja perhe-elämä perheen omien tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan. Tavoitteena on ollut, että molemmilla vanhemmilla on tasavertaiset mahdollisuudet järjestellä työaikaansa lasten hoidon suhteen. Kuitenkin perhevapaiden käyttö keskittyy edelleen naisille. Perhevapaiden käytön kasaantuminen äideille aiheuttaa heille lyhyemmän ja pirstaleisemmän työuran kuin mitä isillä on.

Vain isien käytettävissä oleva isyysvapaan käyttö on jatkuvasti lisääntynyt. Nykyisin isyysvapaata käyttää noin 72 % isistä. Sen sijaan isien vanhempainvapaan käyttö on edelleen vähäistä, vaikka käyttö on lisääntynyt ns. isäkuukauden ansiosta. Isistä noin 12 % käyttää vanhempainvapaata.

Neljäsosa isistä jättää perhevapaat käyttämättä. Perhevapaiden käyttämättömyys on erilainen eri koulutustasoilla, työmarkkina-asemassa ja tulotasoilla.¹⁷ Koulutustason noustessa myös vapaiden käyttöaste nousi. Sen sijaan työttömistä isistä yli 70 % ja opiskelijoista 50 % jätti perhevapaan väliin. Myös tulotaso vaikutti siten, että kaikkien isien keskuudessa suurin ei-käyttäjien ryhmä kuului alimpaan tuloviidennekseen. Myös ikä oli merkittävät tekijä, alle 25-vuotiaista sekä yli 40-vuotiaista lähes 40 % ei käyttänyt perhevapaata, kun muissa ikäluokissa vastaava prosenttiosuus oli noin 20 %. Ammattiryhmistä johtajat, yrittäjät sekä ne ammattiryhmät, joissa ei ollut säännöllistä työaika, jättivät perhevapaat käyttämättä keskimääräistä useimmin.

Useissa maissa isien perhevapaiden käyttöä on pyritty edistämään vain isän käytössä olevilla vanhempainvapaajaksoilla. Näitä ns. isäkiintiöitä on käytössä muun muassa Pohjoismaissa (Ruotsissa, Norjassa, Islannissa). Islannissa isät käyttävät vanhempainvapaasta noin 30 % ja Ruotsissa noin 20 %. Norjassa isien vanhempainvapaan käyttö sen sijaan on alhaisempaa, isät käyttävät noin 10 % vanhempainvapaista.

Suomessa hoidetaan selvästi suurempi osa alle kolmivuotiaista lapsista kotona kuin muissa Pohjoismaissa, joissa ei ole Suomen kaltaista kotihoidon tukijärjestelmää. Vaikka kotihoidon tukea saavien kannattaisi taloudellisesti mennä työhön, he eivät sitä tee koska haluavat hoitaa lapsia kotona ja kotihoidon tuki mahdollistaa tällaisen vaihtoehdon taloudellisesti suurelle

¹⁷ Isien perhevapaiden käyttämättömyyden syitä ovat selvittäneet Kelan tutkijat Ulla Hämäläinen sekä Pentti Takala. Tutkimuksen tuloksia on selvitetty Talous ja Yhteiskunta lehden 3/2007 artikkelissa 'Miksi kaikki isät eivät käytä perhevapaata?'

osalla pienten lasten vanhempia, pääasiassa naisille. Jos isät osallistuisivat enemmän perheväpääisiin, se vähentäisi naisten pitkiä poissaoloja työmarkkinoilta.

6.2. Vuorotteluvapaa

Järjestelmä

Vuorotteluvapaajärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1996 alkaen. Se kehitettiin suurtyöttömyyden oloissa. Työvuorottelun katsottiin tarjoavan työttömille uuden sisääntuloväylän työelämään, nuorille puuttuvaa työkokemusta ja pitkäaikaistyöttömille keinon ylläpitää työtaitoja ja parantaa mahdollisuuksia löytää uusi, pysyvä työpaikka.

Järjestelmän voimassaoloa on useampaan kertaan jatkettu määräaikaisilla laeilla; nyt voimassa oleva laki on voimassa vuoden 2009 loppuun. Lakia sovelletaan vuorotteluvapaisiin, joita koskeva vuorottelusopimus olisi tehty lain voimassa ollessa, jos vuorotteluvapaa pidetään 31 päivään joulukuuta 2010 mennessä. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelman mukaan vuorotteluvapaasta säädetään pysyvä laki sen jälkeen, kun järjestelmän rahoituksesta on sovittu. Hallitusohjelman mukaan vuorotteluvapaan ulottamista yrittäjiin on tarkoitus selvittää erikseen.

Työnantaja ja työntekijä sopivat vuorotteluvapaasta kirjallisella sopimuksella, jossa työnantaja sitoutuu palkkaamaan vapaan ajaksi työvoimatoimistossa työttömänä työnhakijana olevan henkilön. Vuorotteluvapaaseen ei ole subjektiivista oikeutta, työnantajan ei ole pakko suostua vuorotteluvapaaseen. Vapaan pituus voi olla 90 – 359 kalenteripäivää.

Lakia sovelletaan työntekijään, jonka työaika on yli 75 % alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän työajasta. Edellytyksenä on, että työntekijä on työskennellyt työsuhteessa samaan työnantajaan välittömästi ennen vapaan alkamista vähintään edelliset 13 kuukautta, johon voi sisältyä enintään 30 kalenteripäivää palkatonta poissaoloa. Vuorotteluvapaan edellytyksenä on, että työntekijä on hankkinut 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. Lain mukaan sijaista palkattaessa etusija on annettava alle 25-vuotiaalle nuorelle tai pitkäaikaistyöttömälle tai korkeakoulu- tai ammattitutkinnon äskettäin suorittaneelle nuorelle. Säännös ei ole ehdoton. Käytännössä riittää, että sijaiseksi palkattava on ilmoittautunut työvoimatoimistoon.

Käyttäjät ja sijaiset

Vuoden 2007 aikana vuorotteluvapaalla oli 21 200 henkilöä, 25 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Järjestelmän voimaan tulosta vuoden 2006 loppuun mennessä vuorotteluvapaan oli aloittanut noin 115 500 henkilöä, joista 16 % vuorottelijoista on kuitenkin ollut vuorotteluvapaalla useammin kuin kerran. Vuorotteluvapaata on käytetty suhteellisesti eniten kuntasektorilla (50 % käyttäjistä), käyttäjinä ovat olleet opetus-, terveydenhuolto- ja sosiaalialan työntekijät. Naisten osuus vuorottelijoista on ollut 70 prosenttia. Yleisintä vuorotteluvapaalle jäanti on 50 ikävuoden paikkeilla.

Vuorotteluvapaan käyttäjät ovat tyypillisesti keskituloisia palkansaajia. Kyselytutkimuksessa¹⁸ seitsemän kymmenestä mainitsi puolison tulot keinona selvittää taloudellisesti vuorotteluvapaalla; kaksi kolmasosaa ilmoitti korvaustason riittäneen elämiseen.

Seurantatutkimuksen mukaan vuorottelupaikkaan v. 2005 välitetyistä sijaisista lähes 40 % ei ollut työttömänä edes viikkoa, 18 % oli ollut työttömänä 1-2 viikkoa. Lisäksi 3,4 % sijaisista ei olisi lainkaan ollut työttömänä. Siis 60 %:lla työttömyys oli kestänyt korkeintaan kaksi viikkoa, kahdella kolmasosalla työttömyyden kesto oli korkeintaan neljä viikkoa. Pitkäaikais-työttömiä sijaisista oli 1,7 %:ia. Niiden osuus, joiden työttömyys ei ole kestänyt viikkoakaan, on vuosi vuodelta kasvanut. Järjestelmän käynnistysvuonna heitä oli vajaat 23 %, vuonna 1999 runsaat 30 %, vuonna 2001 jo 35 % ja vuonna 2005 lähes 40 %. Yli vuoden työttömänä olleiden osuus on pysynyt vuosittain lähes samana. Vuorottelusijaiset ovat valtaosin olleet työpaikoille tuttuja työntekijöitä; 64 % sijaisista oli jo ennen vuorottelusijasuuuttaan työskennellyt samalla työpaikalla.

Korvauksen suuruus

Vuorottelukorvauksen suuruus on 70 prosenttia siitä työttömyyspäivärahasta, johon vuorottelijalla olisi oikeus työttömänä. Korvaus on kuitenkin 80 prosenttia, jos hänellä on vähintään 25 vuotta työhistoriaa. Korvauksen suuruusperusteen mukaan saajat ovat jakaantuneet melko tasan puoliksi. Vuonna 2008 vuorottelukorvausta on maksettu keskimääräinen 965 euroa kuukaudessa. Lisäksi vuorotteluvapaan ajalta karttuu työeläkettä. Eläkkeen perusteena on 75 prosenttia vuorottelukorvauksen perusteena olevista ansioista.

Vuorottelukorvausmenot ja rahoitus

Vuonna 2007 vuorottelukorvausmenot olivat 91 milj. euroa, josta valtio rahoitti 38 milj. euroa, työttömyysvakuutusrahasto 48 milj. ja työttömyyskassat 5 milj. euroa. Lisäksi työttömyysvakuutusrahasto maksoi eläkejärjestelmään 33,6 milj. euroa siitä aiheutuvan vastuun kattamiseksi, että vuorotteluvapaa-aika otetaan huomioon työeläkkeissä. Vuoden 2008 tammi-marraskuun aikana on maksettu vuorottelukorvauksia 12 % enemmän kuin edellisen vuoden vastaavana ajanjaksona.

Vuorottelukorvausmenot ja rahoitus v. 2007

	Ansioturva	Perusturva	Työeläke	Yhteensä
	1000 €			
Menot yhteensä	90 947	269	33 572	124 787
Rahoitusosuudet				
valtio	37 611	269		37 880
TVR	48 334		33 572	81 906
työttömyyskassat	5 002			5 002

¹⁸ Vuorotellen virkeäksi. Työpoliittinen tutkimus 279/2005.

Muiden maiden kokemukset

Vuorotteluvapaajärjestelmä kehitettiin meillä Tanskan mallin pohjalta. Ruotsissa toteutettiin vuosina 2002-2004 vuorotteluvapaata koskeva vastaava kokeilu (friårsprogrammet) 12 kunnassa. Vuonna 2005 se laajennettiin koskemaan koko maata. Sekä Tanskassa että Ruotsissa järjestelmä on sittemmin lopetettu; käyttö oli ollut yleisintä työvoimapulaa kärsivillä aloilla. Ruotsissa toteutettu järjestelmä vastasi pääosin Suomen vuorotteluvapaajärjestelmää. Vaikka työnteko vapaan aikana ei ollut mahdollista, oman yrityksen aloittaminen ja harjoittaminen oli kuitenkin sallittua. Oli myös mahdollista säilyttää aikaisemmin aloitettu sivutyö. Poikkeavuutta Suomen ehtoihin oli myös siinä, että vapaalle lähtijän täytyi olla ollut saman työnantajan palveluksessa edelliset kaksi vuotta. Korvauksen taso oli 85 % työttömyyskorvauksesta eli 68 % bruttopalkasta. Korvauksella oli kuitenkin katto, mikä 100 päivän jälkeen aleni.

Samoin kuin Suomessa naiset, julkisella sektorilla toimivat ja vanhemmat työntekijät olivat Ruotsissa yliedustettuja käyttäjäkunnassa. Ruotsissa käyttäjät ovat kuitenkin keskittyneet suhteellisen matalan palkan aloille, mihin lienee vaikuttanut etuuden katto: henkilö, jolla on korkea kuukausipalkka, menettää suhteellisesti suuremman osan tuloistaan kuin henkilö, jonka palkka jää alle katon. Toisaalta varsinaisten matalapalkka-alojen työntekijöillä ei ole ollut varaa pitää vapaavuotta, koska korvaus maksimissaan kattaa 68 % palkasta.¹⁹ Vuorottelijat olivat keskittyneet tietyille ammattialoille: hoitoalalla ja päivähoidossa työskenteleviin ja niihin ryhmiin, joilla oli suhteellisen matalat palkat ja vähän palkkahajontaa.²⁰

Vuorotteluvapaajärjestelmä sosiaaliturvan kokonaisuudessa

Vuorottelukorvaus on vastikkeetonta sosiaaliturvaa, eikä se kata sosiaalista riskiä. Korvaus on kuitenkin suurempi kuin moni syyperusteisen sosiaalietuus. Esimerkiksi omaishoidossa hoitopalkkion vähimmäismäärä on 310 euroa kuukaudessa. Aikuiskoulutustuki on keskituloisella noin 100 €/kk suurempi kuin 70-prosenttinen vuorottelukorvaus, mutta yli 2000 euron kuukausituloilla 80-prosenttinen vuorottelukorvaus nousee aikuiskoulutustukea suuremmaksi. Esim. kymmenen vuoden työssäololla hankkii oikeuden jäädä vuodeksi vuorotteluvapaalle, mutta 4,5 kuukauden pituisen aikuiskoulutustukikauden. Jotta voisi saada aikuiskoulutustukea vuoden, täytyy työskennellä 27 vuotta.

Vuorotteluvapaa on kuitenkin saanut yhä enemmän puoltajia. Vuonna 2005 valmistuneen seurantatutkimuksen mukaan työnantajat kokevat järjestelmän mahdollisuudeksi ajaa sisään ja arvioida uusia työntekijöitä.

Suomessa vuorotteluvapaasta on tehty monta tutkimusta. Tutkimukset ovat olleet kyselytutkimuksia kohteenaan järjestelmää hyödyttäneet. Vuorotteluvapaatutkimuksissa jo tutkimusasetelmassa oli varmistettu myönteiset tulokset. Jatkamista koskevia hallituksen esityksiä on perusteltu tutkimuksen tuottamilla myönteisillä tuloksilla. Tutkimusten funktio ilmenee jo tutkimusten nimistäkin: ”Vähän mutta hyvää”, ”Vuorotellen virkeäksi” jne.

¹⁹ Lindevist, Larsson, Skans. Friårets arbetsmarknadseffekter. IFAU, Rapport 2005:10.

²⁰ Lindqvist 2004

Ruotsissa tutkittiin vuosien 2002-2004 kokeilun vaikutuksia²¹. Niitä mitattiin muodostamalla vertailuryhmä henkilöistä, jotka olivat hakeneet vuorotteluvapaalle, mutta eivät olleet päässeet. Tutkimuksessa selvitettiin vuorottelijoiden työntarjontaa, sairauspoissaoloja ja eläkkeelle siirtymistä. Vapaalla ei ollut mitattavaa vaikutusta työaikaan vapaavuoden jälkeen: he työskentelivät samassa laajuudessa kuin olisivat tehneet ilman vapaatakin. Tutkimus ei antanut tukea sille, että sairauspoissaolot olisivat vähentyneet vuorotteluvapaan jälkeen. Tutkimus ei myöskään antanut tukea sille, että vuorotteluvapaa korottaisi eläkkeelle siirtymisikää. Pitkemminkin yli 60-vuotiaat siirtyivät eläkkeelle varhemmin, kun he olivat olleet vuorotteluvapaalla.

7. Työmarkkinoilta poistumisen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen

Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteet ovat selvästi muita ikäryhmiä alhaisemmat. Ikääntyneistä 55-64-vuotiasta suomalaisista oli 55 prosenttia töissä vuonna 2006. Suhde on selvästi matalampi kuin muissa Pohjoismaissa, mutta huomattavasti korkeampi kuin muissa EU-maissa. Meillä tämänikäisistä naisista jatkaa työssä saman verran kuin yhtä vanhoista miehistä. Viroa lukuun ottamatta muissa vertailumaissa ikääntyneiden naisten työllisyysaste on huomattavasti alempi kuin miesten työllisyysaste.²²

Vanhimpien ikäluokkien työllisyys on viime vuosikymmenen lopulta lähtien kuitenkin kohonnut muita ryhmiä nopeammin, mikä on vaikuttanut työllisyysasteen myönteiseen kehitykseen. Ikääntyneiden työllisyyden kehitys Suomessa on poikennut myönteisellä tavalla muiden EU-maiden kehityksestä; työllisyyden kasvu on ollut EU-maista nopeinta. Yli 54-vuotiaiden osuus on ollut 2/3 koko työllisyyden kasvusta. Lähivuosina yli kolmannes työikäisistä on yli 50-vuotiaita. Sen vuoksi koko työvoiman ja talouskasvun kannalta ratkaiseva kysymys on, miten suuri osa vanhemmista työntekijöistä pysyy työelämässä. Eläkkeelle ennen 65 vuoden ikää siirtyvät ovat merkittävä potentiaalinen työvoimareservi.

Työllisyyden kasvun taustalla on työssä pysyvyyden parantuminen. Tärkein myönteistä kehitystä selittävä tekijä oli talouden yleinen elpyminen. Merkitystä on myös vuonna 2005 voimaan tulleella eläkeuudistuksella, jossa työelämässä pysymiseen pyrittiin vaikuttamaan taloudellisilla kannustimilla ja joustavalla vanhuuseläkeiällä. Lisäksi karsittiin varhaiseläkeuotoja, kun työttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke lakkautettiin. Uudistuksen tavoitteena oli kannustaa ikääntyneitä jatkamaan niin, että he siirtyisivät 2-3 vuotta myöhemmin eläkkeelle silloisesta keskimääräisestä eläkkeelle jäämisistä eli 59-vuodesta.

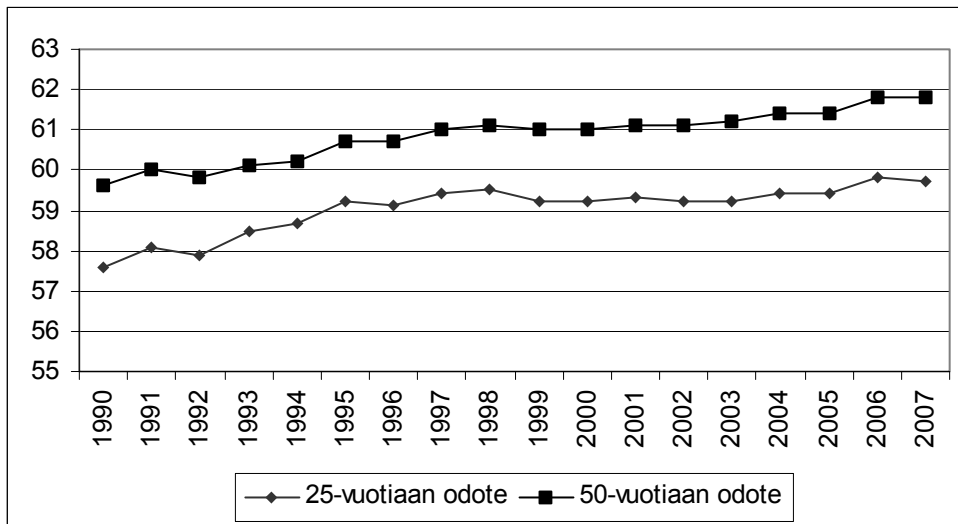
Yksi työllisyyden kasvun selittäjä on osa-aikaeläke. Osa-aikaeläkkeellä olevia on 60-64-vuotiaista seitsemän prosenttia. Osa-aikaeläkeläisten osuuden nousun johdosta ikääntyneiden työllisyyden kasvu on työtunteina mitattuna selvästi pienempi kuin työllisyysasteen kasvu.

²¹ Lindqvist et al. mt. 29

²² Ilmakunnas Seija, Kröger Outi, Romppanen Antti. Talouden rakenteet 2007. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. Helsinki 2007.

Eläkepolitiikan pitkän aikavälin tavoitteeksi asetettu eläkkeelle siirtymisen myöhentämistä seurataan 25-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odotteen avulla. Eläkkeellesiirtymisiän odote oli työeläkejärjestelmässä 59,5 vuotta vuonna 2007. Vuodesta 2005 25-vuotiaan odote on noussut 0,4 vuotta ja 50-vuotiaan odote 0,5 vuotta. 50-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote oli 61,6 vuotta vuonna 2007.

Kuvio 8. Eläkkeellesiirtymisiän odote yksityisellä sektorilla



Vuoden 2005 työeläkeuudistukseen sisältyi työttömyyseläkkeen poistaminen, mikä korvattiin työttömyysturvan lisäpäivillä. Samalla myös työttömyyseläkkeisiin sisältyvä suurtyönantajan omavastuu siirrettiin soveltuvin osin työttömyysturvassa sovellettavaksi. Omavastuumaksu peritään tilanteissa, joissa vuonna 1950 tai sen jälkeen syntynyt työntekijä on tullut työnantajan irtisanomisen johdosta oikeutetuksi työttömyysturvalain mukaisiin lisäpäiviin. Työttömyysturvan työnantajan omavastuumaksu koskee yhtäläisesti kaikkia työnantajasektoreita, myös kuntia sekä valtiota ja sen liikelaitoksia ja tilivirastoja. Omavastuujärjestelmä poistuu vähitellen eläkejärjestelmästä, kun 1950-luvulla syntyneet eivät enää voi saada työttömyyseläkettä. Työttömyysturvan omavastuumaksujen perintä alkaa vuonna 2009, jolloin ensimmäiset vuonna 1950 syntyneet tulevat lisäpäiville.

Omavastuumaksun perusteena on se etuusmenoa vastaava määrä, joka irtisanotulle työntekijälle tulisi ansiopäivärahan suuruisena maksettavaksi lisäpäivien alkamisesta siihen saakka kun hän täyttää 63 vuotta, kuitenkin vähintään yhden vuoden etuusmenoa vastaava määrä.

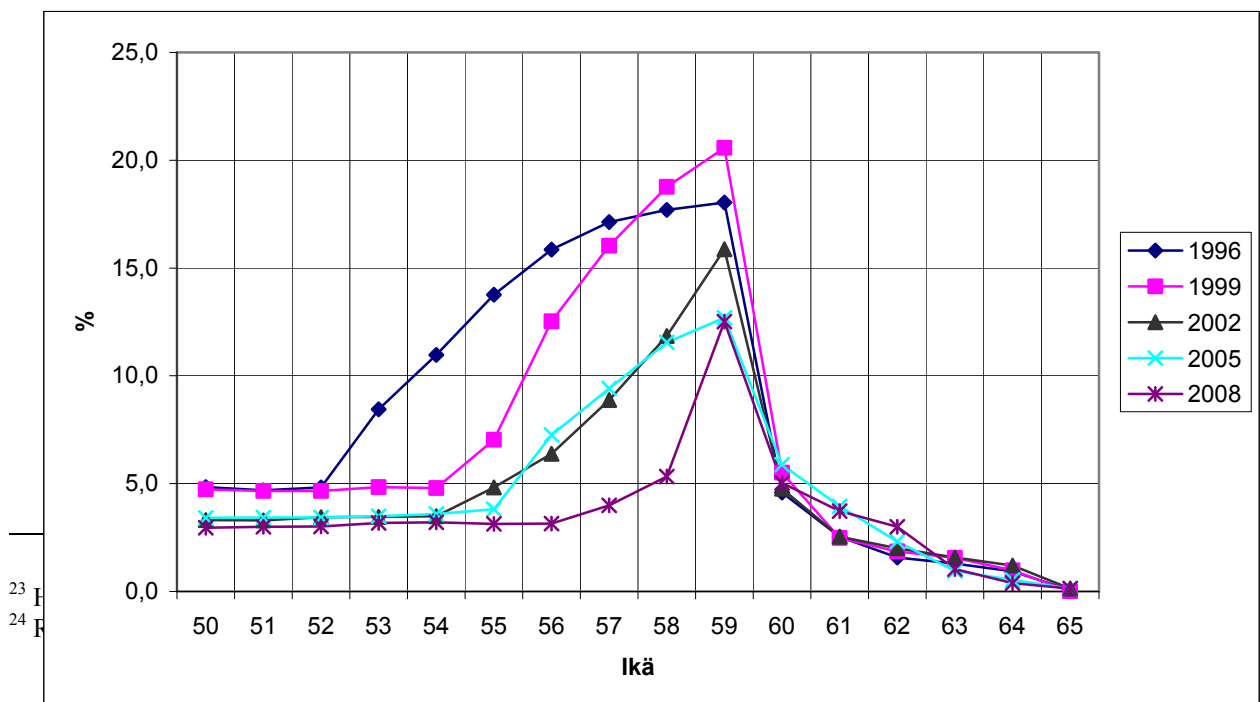
Omavastuuvollisuus ja omavastuumaksun suuruus määräytyy työttömyysvakuutusmaksun perusteena olevan työnantajan palkkasumman perusteella. Työnantajan omavastuu koskee työnantajia, joiden palkkasumma ylittää tietyn alarajan. Tällä alarajalla omavastuuosuus on nolla, josta se kasvaa lineaarisesti palkkasumman kasvaessa 80 prosenttiin etuusmenosta. Vuoden 2004 tasossa palkkasumman alaraja on 1,5 miljoonaa euroa ja täyden omavastuun (80 %) raja 24,0 miljoonaa euroa. Palkkasummarajat tarkistetaan vuosittain työntekijän eläkelain mukaisilla palkkakertoimilla.

Työnantaja ei ole velvollinen maksamaan omavastuumaksua, jos työsuhde on päätynyt ennen kuin työntekijä on täyttänyt 56 vuotta, työsuhde on kestänyt alle kolme vuotta, työsuhde on irtisanottu tai purettu työntekijästä johtuvasta muusta kuin terveydellisestä syystä, työntekijä on työsuhteen päättymisen jälkeen täyttänyt uudelleen työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon (paluuehdon) muun kuin alun perin irtisanoneen työnantajan palveluksessa tai työntekijä on omasta aloitteestaan ja ilman työnantajan myötävaikutusta irtisanoutunut. Hakkolan – Määttäsen selvityksessä²³ on tarkasteltu kolmenlaisia uudistuksia, joiden kaikkien tavoitteena on ikääntyneiden työllisyysasteen nostaminen: varhaiseläkkeen rajoittaminen, vanhuuseläkkeen ikäraja ja verotus. Arvioituista uudistuksista työttömyysputken poistaminen lisää eniten ikääntyneiden työllisyyttä. Sen poistaminen parantaa myös julkisen talouden kestävyttä työttömyysturvamenojen vähentymisen ja palkkaverotulojen lisääntymisen kautta. Räisänen tuo lisäksi esiin, että ikääntyneiden työssä pysymisellä on myös merkittävät vaikutukset tuotannon arvon lisäykseen²⁴.

Lisäpäiväoikeuden ikärajan nosto on merkittävimmin vaikuttanut työnjättöiän nousuun. Kun lisäpäiviin oikeuttavaa ikärajaa korotettiin 55 vuodesta 57 vuoteen, vähensi tämä 53-54-vuotiaiden työttömäksi tuloriskiä. Sama vaikutus näyttää olevan 55-56-vuotiaille, kun ikärajaa korotettiin 57 vuodesta 59 vuoteen. Kyyrän ja Wilken (2004) tutkimuksen tulokset vahvistavat käsitystä, jonka mukaan työttömyyseläkeputkea koskeneella uudistuksella oli positiivisia työllisyysvaikutuksia. Ikärajan korotus on ohjannut yksilöiden ja yritysten käyttäytymistä työllisyyttä edistävään suuntaan.

Ns. työttömyysputkessa olevat ovat pääsääntöisesti ansioturvan piirissä. Oheisesta kuviosta ilmenee miten lisäpäiväoikeuden ikärajan noston myötä työttömyyden alkavuus on vastaavasti myöhentynyt ja työttömyysputkeen tulevien väestöosuus on vuosi vuodelta alentunut. Sen jälkeen kun työttömyysputken alaraja oli siirtynyt 55 vuoteen, 53-54-vuotiaiden työttömyys laski samalle tasolle kuin sitä nuorempien ikäluokkien. Viimeisimmän ikärajan korotuksen jälkeen myös 55-56-vuotiaiden työttömyys on alentunut samalle tasolle.

Kuvio 9. Työttömät kassan jäsenet 31.12 prosenttia vastaavan ikäisestä väestöstä



²³ F

²⁴ F

Työttömyysturvan lisäpäivä- ja työttömyyseläkemenot yhteensä ovat viime vuosina olleet noin 850 milj. euron suuruusluokkaa.

Ikääntyneiden työllisyyden paraneminen johtuu ennen muuta siitä, että he pysyvät entistä pitempään aikaisemmassa työsuhteessaan ja siten kauemmin työelämässä. Työttömäksi joutuneiden tilanne on säilynyt huonona. Ikääntyneiden työttömien työllistyminen on ollut vähäistä. Työttömäksi joutuneisiin ikääntyneisiin on kohdistettu nuorempia huomattavasti vähemmän aktiivitoimenpiteitä. Kun tarkastellaan yli 55-vuotiaiden työttömyyden päättymisiä, yleisin syy onkin ollut se, että henkilö on saanut itse töitä. Tämän syyn osuus kaikista päättymisen syistä on ollut 41 – 54 % vuosina 2000 – 2008.²⁵

Kun varhaiseläkemuoja on karsittu, eläkejärjestelmä suo vain rajoitetusti houkutuksia varhaiselle poistumiselle työelämästä. Yksityinen eläkevakuutus tai työnantajan järjestämä lisäeläketurva voivat kuitenkin edistää varhaista poistumista työelämästä. Työmarkkinoiden tila ja työelämän laatukysymykset ovat entistä enemmän työurien pidentämisen välineitä. Työhyvinvoinnin tärkeys on tiedostettu. Työelämän kehittämisohjelma Tykes (2004-2009) tukee suomalaisten työpaikkojen toimintatapojen kehittymistä. Tavoitteena on tuottavuuden ja työelämän laadun samanaikainen parantuminen. Valtakunnallinen Veto-ohjelma vuosille 2003-2007 on tähdännyt työn ja työelämän vetovoimaisuuden lisäämiseen. Sen tavoitteena on turvata kansalaisten täysipainoinen osallistuminen työelämään ja vaikuttaa työssäoloajan jatkumiseen sekä vahvistaa työn houkuttelevuutta vaihtoehtona kaikissa tilanteissa. Ohjelma koostuu neljästä osa-alueesta: 1) hyvä työelämän laatu ja turvallisuuskulttuuri, 2) tehokas työterveyshuolto ja kuntoutus, 3) työelämän moninaisuus ja tasa-arvo sekä 4) kannustava toimeentuloturva ja työssäoloaika.

²⁵ TEM/Työllisyys- ja yrittäjyysosasto, muistio

Sosiaaliturvaetuuksien rahoitusosuudet vuonna 2007

	valtio	kunta	työnantaja	työntekijä	Muut
sv- ja vanhempainpäivärahat, kuntoutusrahat	5 %		68 %	27 %	
työmarkkinatuki	79 %	21 %			
peruspäiväraha	49 %			51 %	
työttömyysturvan ansioturva	36 %		46 %	13 %	5 % (tt-kassojen jäsenet)
työvoimapolitiittiset koulutusetuudet	56 %		33 %	9 %	2 % (tt-kassojen jäsenet)
koulutuspäivärahat (ansio- + perusturva)	53 %		33 %	9 %	5 % (tt-kassojen jäsenet)
vuorottelukorvaukset	41 %		42 %	12 %	5 % (tt-kassojen jäsenet)
aikuiskoulutustuki	55 %		35 %	10 %	
kansaneläkkeet	56 %		44 %		
työeläkkeet			79 %	21 %	
YEL-eläkkeet	6 %				94 % (YEL-yrittäjät)
MYEL-eläkkeet	77 %				23 % (MYEL-yrittäjät)
Merimieseläkkeet	33 %		33,5 %	33,5 %	
tapaturmaetuudet			100 %		
yrittäjien tapaturmaetuudet					100 % (YEL-yrittäjät)
maatalousyrittäjien tapaturmaetuudet	45 %		14 %	7 %	34 % (MYEL-yrittäjät)
lasten kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki	33 %	67 %			
toimeentulotuki ²⁶	48 %	52 %			
muut perusturvaetuudet	100 %				

²⁶ Perustoimeentulotuen valtion osuus on 50 % ja muun toimeentulotuen noin 33 %. Kaikista toimeentulotukimenoista perustoimeentulotuen osuus on keskimäärin 90 %.

TYÖTTÖMYYSVAKUUTUKSEN KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA

Työttömyysvakuutuksen edellytykset ja etuuden maksuaika 1.1.2007

€ tarkoittaa ”sisältyy” tarkastelujaksoon

Maa	Edellytykset	Kesto
Suomi	43 vk (väh.18 t/vk)€ 28 kk 10 kk työttömyyskassan jäsenyyttä	500 pv, 59-vuotiaalle 65 vuoteen asti
Ruotsi	6 kk (työtä väh. 80 t/kk) € 12 kk tai 6 kk:n yhdenjaksoinen aika, jolloin työtä yht. 480 t, väh. 50 t/kk 12 kk työttömyyskassan jäsenyyttä	300 pv, 150 pv lisää, jos alle 18-vuot.lapsi
(Otettu huomioon v. 2007 aikana toteutetut muutokset)		
Tanska	52 vk € 3 vuotta 1 v työttömyyskassan jäsenyyttä	4 vuotta
Norja	työtulot ed. kalenterivuonna 1,5 * perusmäärä (11493 €) tai 3 ed. kalenterivuoden aikaiset tulot keskim. 7662 €	104 vk, 52 vk, jos tulot ed. vuonna alle 2 * perusmäärän (15 325 €)
Saksa	12 kk € 2 vuotta	vakuutuskaudesta ja iästä riippuen vakuutusaika ikä oikeus kk vuotta kk 12 6 16 8 20 10 24 12 30 55 15 36 55 18
Itävalta	52 vk € 24 kk alle 25 v: 26 vk € 12 kk	vakuutusajasta ja iästä riippuen vakuutettuna ikä oikeus 52 vk € 2 v 20 vk 156 vk € 5 v 30 vk 312 vk € 10 v 40 39 vk 468 vk € 15 v 50 52 vk
Sveitsi	12 v € 2 v	400 pv 520 pv, jos ikä 55 ja vakuutusaika 18 kk

Alankomaat	1) 26 vk ∈ 36 vk	6 kk	
	2) ed. ehto + 4 v ∈ 5 v (työtä kunakin vuonna vähintään 52 pv/v)	työhistoria	oikeus
		4 v	6 kk
		5- 10 v	9 kk
		10-15 v	12 kk
		15-20 v	1,5 v
		20-25 v	2,0 v
		25-30 v	2,5 v
		30-35 v	3,0 v
		35-40 v	4,0 v
		> 40 v	5,0 v
Belgia	312 pv ∈ 18 kk - 624 pv ∈ 36 kk riippuen iästä	rajoittamaton	
Ranska	6 kk	7 – 36 kk iästä ja vakuutusajasta riippuen	
Iso-Britannia	Maksuja koskevat edellytykset: on täytynyt maksaa tietty vähimmäis- määrä vähintään yhtenä vuotena 2 vuoden aikana	182 pv	
Irlanti	maksuja maksettu 39 vk joko ed. vuonna tai 2 ed. vuonna maksettu 26 vk kumpanakin	390 pv 312 pv, jos maksuja maksettu kaikkiaan vähemmältä ajalta kuin 260 viikolta	
Italia	52 vk ∈ 2 v	210 pv 300 pv yli 50-vuotiaille	
Espanja	360 pv ∈ 6 v	4 kk – 2 vuotta riippuen vakuutuskaudesta	
Portugali	450 pv ∈ 24 kk	vakuutusajasta ja iästä riippuen	
		ikä	vakuutusaika oikeus
		< 30 v	< 24 kk 270 pv
		< 30 v	> 24 kk 360 pv + 30 pv*
		30–40 v	< 48 kk 360 pv
		30–40 v	> 48 kk 540 pv + 30 pv*
		40-45 v	< 60 kk 540 pv
		40-45 v	> 60 kk 720 pv + 30 pv*
		väh. 45 v	< 72 kk 720 pv
		väh. 45 v	> 72 kk 900 pv + 60 pv *
			• lisäpäiviä kutakin 5 vuotta kohti, joilta on rekisteröityjä tuloja viimeisen 20 vuoden aikana
Kreikka	125 pv ∈ 14 kk tai	työssäoloajasta riippuen	

200 pv ∈ 2 v;
ensikertalaiset: 80 pv ∈ 2 v

työtä	oikeus
125 pv	5 kk
150 pv	6 kk
180 pv	8 kk
220 pv	10 kk
250 pv	12 kk

yli 49-vuotiailla

210 pv	12 kk
--------	-------

kaikissa tapauksissa 3 lisäkuukautta alennettua korvausta,

Jos 4050 työpäivää, 12 lisäkuukautta

20-29-vuotiailla työmarkkinoille tulijoilla oikeus 5 kk

Nettokorvaustaso työttömyyden alkuvaiheessa v. 2004

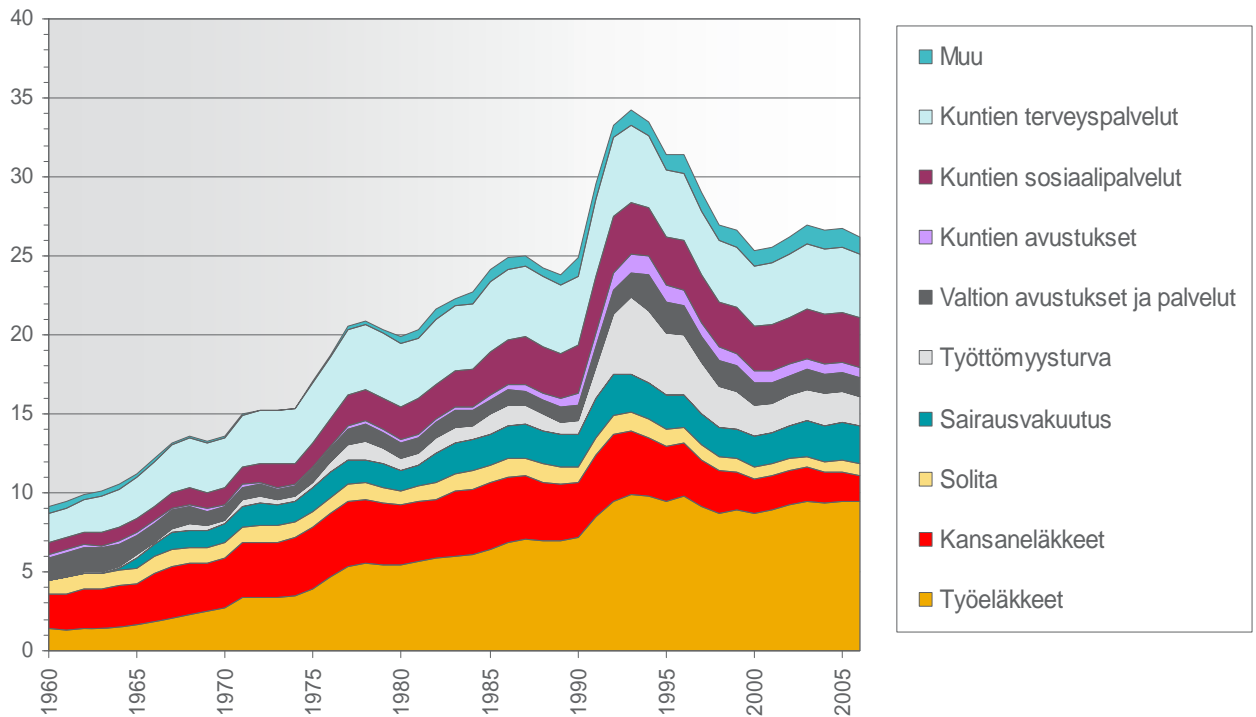
	67 % keskipalkasta				Keskipalkan taso				150 % keskipalkasta								
	Ei lapsia		2 lasta		Ei lapsia		2 lasta		Ei lapsia		2 lasta						
	yksin.	1 ansiot.	2 ansiot.	Yksin- huoltaja	1 ansiot.	2 ansiot.	Yksin- huoltaja	1 ansiot.	2 ansiot.	yksin.	1 ansiot.	2 ansiot.	Yksin- huoltaja				
Suomi	73	80	81	88	85	86	60	67	75	79	79	48	52	66	65	62	70
Ruotsi	82	82	91	92	90	92	77	77	87	88	88	55	55	70	67	59	71
Tanska	84	85	91	90	89	94	61	63	74	77	77	47	48	62	65	60	66
Saksa	62	65	89	82	82	93	61	60	86	91	91	62	61	83	69	71	88
Itävalta	55	58	80	74	76	86	55	57	76	82	82	55	56	72	65	67	77
Alankomaat	81	87	84	85	87	85	71	76	82	83	83	59	60	72	64	62	73
Belgia	83	71	83	79	75	85	63	54	71	74	74	46	41	59	49	46	63
Ranska	77	79	90	90	89	89	73	69	84	84	84	67	67	78	67	67	78
Iso-Britannia	63	61	63	71	69	77	45	45	52	65	65	31	31	42	50	50	52
Irlanti	42	65	71	63	70	76	30	48	60	65	65	23	35	49	47	44	53
Italia	50	50	78	54	55	84	54	56	75	79	79	46	50	65	56	58	69
Espanja	76	73	88	77	77	89	69	69	82	87	87	48	48	65	60	60	74
Portugali	81	79	92	93	93	91	78	77	89	88	88	84	79	89	82	78	88
Kreikka	71	71	74	81	81	74	48	48	59	60	60	34	34	48	38	38	48
19 EU-maan keskiarvo	69	70	82	78	77	85	60	61	75	72	69	51	51	66	60	58	69
Yhdysvallat	62	61	82	52	51	84	62	62	77	61	59	45	45	62	43	43	64
Japani	70	69	86	78	68	87	60	59	77	68	59	50	50	67	58	51	68

SOSIAALIMENOJEN KEHITYS SUOMESSA

Muistio SATA-komitealle

1. Sosiaalimenojen kehitys 1950-luvulta nykypäivään

1940-luvun lopulta alkaen aina 1990-luvun alkuun saakka Suomen sosiaalimenot nousivat tasaisesti. Menot kasvoivat vuodesta toiseen, niin asukasta kohden kuin kokonaissummana, ja sosiaalimenojen bkt-osuudessa tapahtuneet vaihtelut johtuivat poikkeuksetta talouskehityksen vaihteluista. Vielä 1960-luvun alussa suppeana toiminutta sosiaaliturvajärjestelmää laajennettiin, kun uusia palveluja ja etuuksia otettiin käyttöön ja vanhojen kattavuutta laajennettiin. Kasvu oli tasaista: 1960-luvulta 1990-luvun alkuun saakka ei ollut yksittäisiä muutoksia, jotka näkyisivät huomattavina piikkeinä kustannuskehityksessä.



Kuvio 1. Sosiaalimenot suhteessa BTK:hen vuosina 1960 - 2006, prosenttia BKT:sta.

Lähde: STM, Stakes.

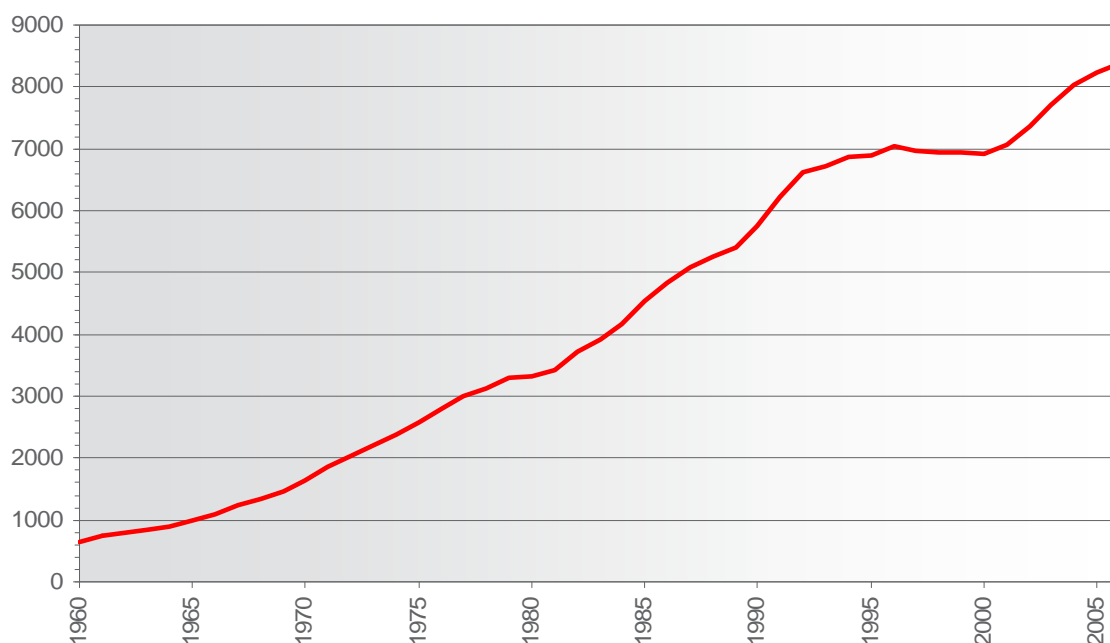
1990-luvun alun lama muutti sosiaalimenojen tasaisen kasvun. Huono taloudellinen tilanne johti työttömyys- ja toimeentuloetuuksien menojen rajuun kasvuun. Samoin alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden määrä nousi. Vastaavasti sosiaalimenojen rahoituspohja suppeni. Lama johti muutoksiin sosiaaliturvajärjestelmässä, kun etuuksien tasoa ja palvelujen saatavuutta jouduttiin monissa tapauksissa karsimaan.



1990-luvun loppupuolelta sosiaalimenot ovat taas jatkaneet kasvuaan, mutta kasvu on ollut maltillista, seuraten likimain ansiotason kasvuvauhtia. 1990-luvun puolivälin jälkeen sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksia on jatkettu, mutta ne eivät ole näkyneet tähän mennessä suurina muutoksina menoissa. Työttömyysmenot ovat vähentyneet merkittävästi viimeisenä kymmenenä vuotena. Kokonaisuudessaan menot ovat kasvaneet pääosin etuuksien indeksoinnin ja palvelujen kustannusten nousun mukana.

Sosiaalimenojen kehitystä on yhtäältä hallinnut sosiaaliturvajärjestelmän laajeneminen, eli palvelujen ja etuuksien suurempi kattavuus, rahamääräisesti suuremmat etuudet ja palvelujen korkeampi taso. Toisaalta menokehitys on heijastanut yhteiskunnallisia ja taloudellisia sekä väestörakenteen muutoksia, jotka vaikuttavat sosiaaliturvan käyttöön ja tarpeeseen.

Reaalilla rahana arvolla mitattuna vuosittaiset sosiaalimenot ovat kasvaneet vuodesta 1960 vuoteen 2005 noin 15-kertaisiksi. Samalla aikavälillä sosiaalimenot asukusta kohden ovat reaalisesti noin 13-kertaistuneet. Sosiaalimenojen bkt-osuus on noussut 9 prosentista nykyiseen noin 25 prosenttiin.



Kuvio 2. Sosiaalimenot per capita vuosina 1960 - 2006, euroja vuoden 2006 hinnoin.

Lähde: STM, Stakes.

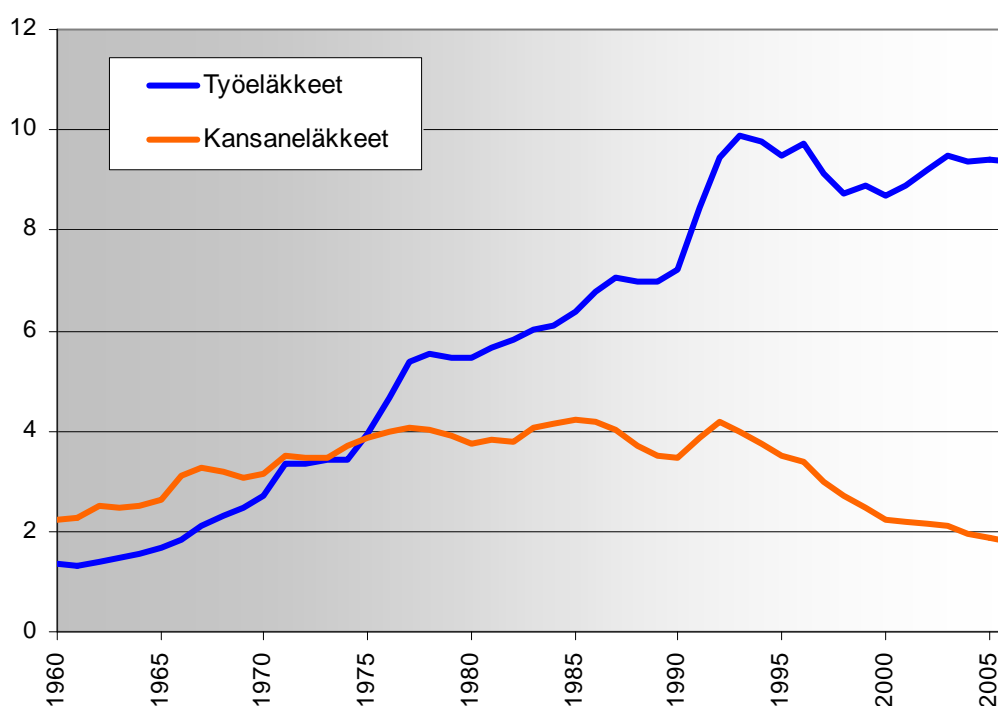
Suurin kasvu on tapahtunut eläkemenoissa. Tämä on seuraus työeläkejärjestelmän kypsymisestä täyteen laajuuteensa, mikä on edelleen käynnissä. Sosiaalimenojen sisällä painotukset eri etuus- ja palveluryhmien välillä ovat muuttuneet ajan myötä. Kustannuserien suhteissa tapahtuneet muutokset kuvaavat lähinnä sosiaaliturvajärjestelmän laajenemista perustarpeista huolehtimisesta (terveydenhoito, eläkkeet) nykyiseen, laajan etuus- ja palvelukirjon kattavaan muotoonsa.



2. Eläkejärjestelmä

Sosiaalimenojen kannalta suurimmat muutokset sosiaaliturvassa ovat kohdistuneet eläkejärjestelmään. Eläke-etuuksien luonteen vuoksi eläkejärjestelmään tehdyt muutokset näkyvät kustannuksissa yleensä vasta pitkällä aikavälillä. 1960-luvulla uudistettu työeläkejärjestelmä ei ole vielä saavuttanut täyttä laajuuttaan; esimerkiksi suurin osa tämän päivän eläkeläisistä ei ole hyötynyt koko työuran mittaisista työeläkekattumista.

Eläkkeet muodostavat nykyään noin 40 prosenttia sosiaalimenoista, ollen selvästi suurin kustannuserä. Eläkekustannusten kasvu on tapahtunut tasaisesti ajan myötä. Suurin yksittäinen nousu eläkemenoissa nähtiin 1956 kansaneläkeuudistuksen yhteydessä. Tuolloin kansaneläkkeestä poistui ansiosidonnaisuus, ja vähimmäismääräinen kansaneläke kattoi kaikki kansalaiset. Samalla lopetettiin kansaneläkemaksujen rahastointi ja siirryttiin verotyyliseen jakojärjestelmään.



Kuvio 3. Eläkemenot suhteessa BKT:hen vuosina 1960 - 2006, prosenttia BKT:sta.

Lähde: STM, Stakes.

Suomessa toimi useita työeläkekassoja jo 1900-luvun alkupuoliskolla, mutta työeläkesäästämisen kenttä oli varsin hajanainen. Nykymuotoisen työeläkejärjestelmän kehitys alkoi työeläkelain säätämisestä vuonna 1961. Tästä seuraavat 30 vuotta työeläke-etuuksia laajennettiin tasaiseen tahtiin. Huomattavimmat muutokset tapahtuivat 1970-luvulla, jolloin yrittäjät ja siihen asti järjestelmän ulkopuolella olleet työntekijäryhmät pääsivät osallisiksi lakisääteiseen työeläketurvaan. Lisäksi työeläkkeiden tavoitetaso nostettiin 40 prosentista 60 prosenttiin eläkepalkasta.

Laman jälkeen työeläkejärjestelmä on ollut suurten muutosten kohteena, kun muun muassa karttumaperusteita ja eläkkeiden indeksointia on muutettu. Indeksointiuudistukset ovat jo alkaneet vaikuttaa eläkemenoihin, muiden uudistusten vaikutukset näkyvät vasta ajan myötä.



Työeläkejärjestelmän luonteesta johtuen suureetkaan eläkeuudistukset eivät näy sosiaalimenoissa lyhyellä aikavälillä. Uudistukset koskevat yleensä karttumassa olevia eläkkeitä, ja näkyvät kustannuksissa vasta uusilla säännöillä karttuneiden eläkkeiden tullessa maksuun. Suurin syy eläkemenojen kasvuun on luonnollisesti ollut se, että työeläkeläisten osuus eläkkeensaajista on kasvanut ja pelkkää kansaneläkettä saavien osuus laskenut. Tämä muutos on käynnissä edelleen: vanhimmissa ikäluokissa on vielä paljon eläkeläisiä, jotka saavat pelkkää kansaneläkettä. Vastaavasti nykyään lähes kaikilla eläkeikään tulevilla on ainakin pieni työeläke. On myös hyvä huomata, että vasta 2000-luvulla on tullut vanhuuseläkeikään ensimmäiset sukupolvet, joille on kertynyt työeläkettä työuran alusta alkaen.

3. Muut sosiaaliturvaetuudet

Vuosien mittaan sosiaaliturvajärjestelmään on tullut useita kymmeniä erilaisia etuuksia. Nykypäivänä eläkkeiden ohella kustannuksiltaan merkittävimmät etuusryhmät ovat sairausvakuutus, perheetuudet ja työttömyysturva. Nämä osat muodostavat yhdessä noin viidenneksen sosiaalimenoista. 1960-luvulla tehdyissä työttömyysturvan ja työeläkejärjestelmän uudistuksissa sekä sairausvakuutuksen synnyssä oli merkittävää myös se, että ne sitoivat sosiaaliturvan ja sitä myötä sosiaalimenojen kehityksen ansiokehitykseen.

Sairausvakuutusjärjestelmä (SV) tuli toimintaan vuonna 1963. Markkamääräisesti mitattuna SV-järjestelmän kustannukset nousivat ensimmäisinä vuosina nopeasti, mutta suhteessa bkt:hen menot olivat alussa varsin pieniä. Ajan myötä SV-kustannusten bkt-osuus kasvoi tasaisesti, kun lakiuudistuksilla lisättiin päivärahopäivien määriä ja sekä päivärahojen ja sairaanhoitokorvausten suuruutta.

Päivärahojen osalta äitiysrahopäivien määrää lisättiin huomattavasti 1970-luvulla. Suurin muutos tapahtui kuitenkin 1982, jolloin päivärahojen määräytymisperusteet uusittiin ja sairaus- ja äitiyspäivärahat lähes kaksinkertaistuivat. Sairauspäivärahajärjestelmää on sittemmin uusittu useaan otteeseen, mutta järjestelmän kustannuksiin ei ole tullut suuria muutoksia.

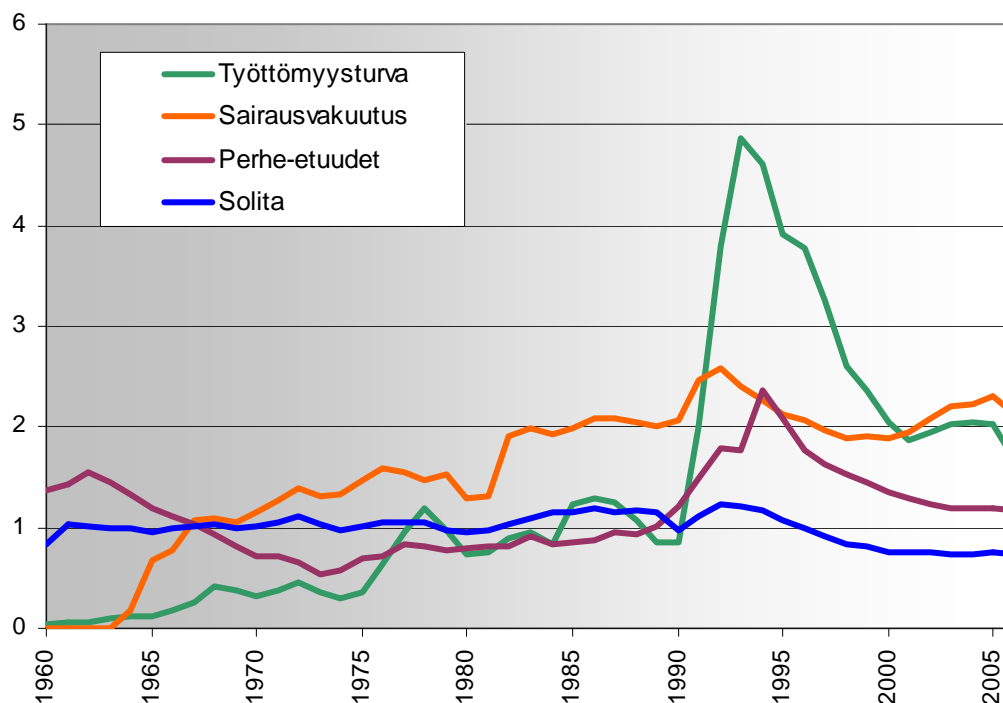
Myös sairaanhoitokorvausten taso ja kattavuus nousivat tasaisesti 1990-luvun alkuun saakka, mutta yksittäiset muutokset eivät tule ilmi menokehityksessä. 1990-luvulta lähtien sairaanhoitokorvausten tasoa on joiltain osin myös laskettu; etenkin lääkekorvausmenojen kasvua on pyritty hillitsemään. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana suhteessa eniten ovat nousseet yksityisten hammaslääkäripalvelujen korvaukset, mutta selvästi suurin kustannuserä sairaanhoitokorvauksissa on lääkekorvaukset. Tärkein tekijä sairaanhoitokorvausten menokehityksessä lienee ollut sairaanhoitopalvelujen ja lääkkeiden yleinen kustannuskehitys.

Nykymuotoisen työttömyysturvan kehitys alkoi vuoden 1960 työttömyysturvauudistuksesta. Vaikka työttömyysturvan kustannukset ovat kasvaneet (toisinaan myös alentuneet) lainsäädännön uudistusten seurauksena, työttömyysmenoihin ovat vaikuttaneet eniten talouskehityksen ja työttömyyden muutokset. 1990-luvun laman ohella työttömyysturvan menot olivat korkeita 1970-luvun lopulla. 1980-luvun puolivälissä työttömyysturvaa uusittiin merkittävästi; ansiopäivärahan ja peruspäivärahan tasoja korotettiin, ja ne muuttuivat veronalaiseksi tuloksi. Myös tämä näkyi nousuna työttömyysturvan menoissa.

Yksi suomalaisen sosiaaliturvan ensimmäisistä suurista uudistuksista oli lapsilisäjärjestelmän toteuttaminen vuonna 1948. Suhteessa muuten alkutekijöissään olleeseen sosiaaliturvajärjestelmään muutos oli merkittävä - vuonna 1950 lapsilisää sai yhteensä 1 262 000 lasta. Vielä vuonna 1960 lapsilisät muodostivat noin 15 % kaikista sosiaalimenoista, kun niiden osuus on nykyään noin 4 %. Äitiys- ja vanhempainpäivärahojen kanssa lapsilisät muodostavat suurimman osan perheille suunnatuista etuuksista. Lisäksi lakisäätöisen lasten kotihoidon tuen käyttöönotto vuonna 1985 lisäsi



huomattavasti perhe-etuuksien menoja. Juuri kotihoidon tuen menot nousivat laman aikana, kun huonon työllisyystilanteen myötä monet vanhemmat jäivät kotiin hoitamaan lapsiaan. Samalla laski vastaavasti kunnallisessa päivähoitossa olleiden lasten määrä ja päivähoiton kustannukset.



Kuvio 4. Suurimpien sosiaalietuusryhmien menot suhteessa BKT:hen vuosina 1960 - 2006, prosenttia BKT:sta.

Lähde: STM, Stakes.

Muista sosiaalietuuksista menoiltaan suurimmat ovat olleet toimeentulotuki ja yleinen asumistuki. Toimeentulotuen perusta oli jo vuoden 1922 köyhäinhoitolaissa, jolla tuettiin varattomien toimeentuloa. Huoltoapulain myötä vuonna 1956 tukea alettiin myöntää tarveperusteisesti muillekin kuin täysin varattomille. Vuonna 1961 säädetyn lapsiperheiden asumistukilain perusteella asumistuki koski vain lapsiperheitä. Vuoden 1975 asumistukilaki laajensi tuen kaikille kotitalouksille nostamalla asumistuen menoja. Työttömyysetuuksien tavoin sekä toimeentuloturvan että yleisen asumistuen kustannukset ovat muuttuneet talouskehityksen mukaan.

Varsinaisten sosiaalietuuksien ohella huomattava muuttuja sosiaalimenoissa on ollut lakisääteiset sotilas-, liikenne- ja tapaturmavakuutukset (SOLITA-vakuutukset). Tapaturmavakuutuslaki on sosiaaliturvajärjestelmän vanhimpia lakisääteisiä osia, ja vuonna 1948 toimeenpantujen sotilasvammakorvausten kanssa se muodosti liki kymmenyksen sosiaalimenoista 1960-luvun alussa. SOLITA-menot olivat suurimmillaan yli prosentin bkt:sta 1980 ja 1990-luvulla, mutta niiden bkt-osuus on viime vuosina pienentynyt etenkin sotilasvamma- ja sotilastapaturmakorvausten vähentyessä.



4. Sosiaali- ja terveystalvet

Sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuskehityksessä paapaino on ollut kuntien jarjestamsvastuulla olevien talvelujen laajenemisessa. Valtio osallistui kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitukseen 1970-luvulta vuoteen 1993 paljolti kuntien kantokykyluokituksen mukaan. Sen jälkeen valtion rahoitusosuudet ovat maaraytyneet laskennallisten tarve- ja kustannustietojen mukaan. Valtion ohjautotetta myös olennaisesti supistettiin 1993.

4.1. Terveystalvelu

Sairaanhoidon kehitystä toisen maailmansodan jälkeen maarittivat etenkin vuoden 1950 keskussairaaloiden rakentamislaki ja vuoden 1956 sairaalalaki. Ensimmäiset keskussairaalat aloittivat toimintansa 1950-luvun alkupuolella. Vuoden 1956 sairaalalain myötä vastuu tervetysten- ja sairaanhoidosta siirtyi kunnalle, ja keskussairaalapiirit muodostivat kuntainliiton. Suomi jaettiin 21 keskussairaalapiiriin, joista jokaiseen tuli keskussairaala. 1970-luvun loppuun mennessä kaikkiin keskussairaalapiireihin oli valmistunut keskussairaala.

Terveystalveluun merkittävin uudistus oli vuoden 1972 kansanterveyslaki, jonka tavoitteena oli taata kaikille kansalaisille samantasoiset tervetystenhuoltotalvelut. Kuntien vastuulle tuli jarjestaa asukkailleen sairaanhoidotalvelut, koulutervetystenhuolto sekä lasten ja nuorten hammashoito. Terveystalvelu järjestettiin kuntien tai kuntainliittojen tervetystenkeskuksissa. Vuonna 2004 tapahtui huomattava muutos, kun kunnallinen hammashoito laajennettiin koko väestöä koskevaksi.

Terveystalveluun menojen bkt-osuus kasvoi tasaisesti 1960-luvun alun kahdesta prosentista viiteen prosenttiin 1970-luvun puoliväliin mennessä, mutta 1970-luvun taantumaa seuranneena vuosikymmenenä tervetystenhuoltomenot pysyivät likimain ennallaan suhteessa bkt:hen. 1980-luvun loppupuolella tervetystenmenot nousivat jälleen sekä markkamääräisesti että suhteessa bkt:hen.

Laman myötä tervetystenmenot kaantytivat sekä reaalisella rahanarvolla että bkt-osuutena mitattuna laskuun, vaikka huonon taloustilanteen vuoksi tervetystenmenojen bkt-osuus saavuttikin huippunsa vasta 1992. Toisaalta asiakasmaksujen osuus tervetystenhuollon kustannuksista kasvoi laman aikana. Samoin nousivat omavastuuosuudet sairausvakuutuksen tervetystenhuoltokorvauksissa. Valtion osuus tervetystenhuollon menoista pieneni huomattavasti laman aikana. Erikoissairaanhoidossa supistukset kohdistuivat paasiassa psykiatriseen laitoshoidon, samoin ikaantytien pitkaikaissairaanhoidon ja hoivan kustannuksia karsittiin. Tervetystenmenot ovat olleet taas kasvu-uralla vuosituhannen vaihteesta lahien.

Vuonna 1979 lakisääteiseksi tullut tyoterveyshoito toi oman lisänsä tervetystenmenoihin. Tyoterveyshoollon kustannukset nousivat 1980-luvulla nopeasti talvelujen kattavuuden ja sisällön laajentumassa, mutta menokehitys kääntyi toiseen suuntaan laman myötä.

4.2. Sosiaalitalvelut

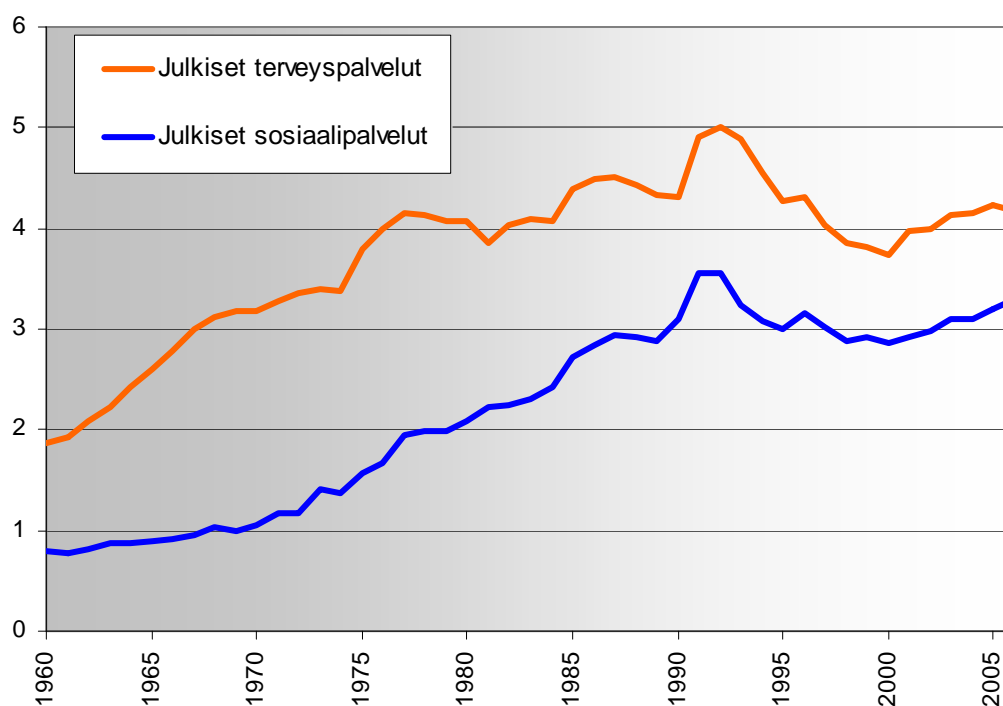
Sosiaalinen muutos, jossa yhteiskunnan vastuu lasten, vanhusten ja vammaisten hoidosta ja hoivasta lisaantyi, johti sosiaalitalveluiden tarjonnan ja kustannusten kasvuun. Lisäksi sosiaalitalvelujen tarvetta lisasivat perherakenteen muuttuminen, muuttoliike ja naisten työssäkäynnin yleistyminen. Sosiaalitalvelujen tarpeen muutos vaikutti myös tarjontapuolen ajattelutapaan. 1960- ja 1970-luvuilla hoitoapu- ja koyhainhoitoajattelusta siirryttiin kohti ajatusta, että sosiaalitalveluja tarjotaan kaikille niitä tarvitseville. Sosiaalitalvelujen suurimmat kustannuserät tulevat nykyaan lasten päivähoidosta ja vanhusten laitoshoidosta.



Lasten päivähoitouudistus vuonna 1973 käynnisti nykymuotoisen päivähoitojärjestelmän kehityksen. Sitä ennen lasten hoito kodin ulkopuolella kuului lastensuojelulain piiriin. Vaikka päivähoiton kattavuutta on lisätty 1970-luvun jälkeen, on päivähoitokustannusten nousu seurannut ennen kaikkea naisten työssäkäynnin kasvusta ja hoitoiässä olevien lasten määrästä. Lasten päivähoiton kattavuutta laajennettiin myös laman aikana ja sen jälkeen, mutta lasten määrän vähentymisen myötä menot eivät ole liiemmin kasvaneet, ja päivähoiton osuus kuntien menoista on laskenut.

Vanhusten vanhainkotihoiton kustannukset nousivat maltillisesti 1960-luvulta lähtien. Laman aikana nämä menot laskivat reaalisesti. Suhteessa muihin sosiaalimenoihin niiden osuus on hiukan pienentynyt ajan myötä. Sen sijaan palveluasumisen käyttö ja kustannukset ovat nousseet palveluasumisen yleistyttyä 1980-luvulta alkaen. Tämä näkyy myös vanhainkodeissa asuvien vanhusten pienentyneenä määränä ja vastaavasti palveluasunnoissa asuvien suurempana määränä 1990-luvulla. Samoin vanhusten ja vammaisten kotipalvelujen määrä ja kustannukset nousivat huomattavasti 1980-luvulla.

1990-luvun alkupuolella vanhusten ja vammaisten palvelujen sekä lapsiperheiden sosiaalipalveluiden reaaliset kustannukset ja niiden osuus sosiaalimenoista laskivat. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kyseiset menot sekä niiden osuus sosiaalimenoista ovat taas kasvaneet.



Kuvio 5. Julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden (nettomääräiset) kustannukset suhteessa BKT:hen vuosina 1960 - 2006, prosenttia BKT:sta.

Lähde: STM, Stakes.



Lähteitä:

Stakesin ja sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalimenotilastot

Niemelä, Heikki & Salminen, Kari (2006): Suomalainen sosiaaliturva

Kelan tilastolliset vuosikirjat

Hietaniemi, Marjukka & Ritola, Suvi (toim.) (2007): Suomen eläkejärjestelmä

Ohtonen, Jukka; Koski, Paula & Vinni, Kari (1983): Katsaus Suomen terveydenhuoltojärjestelmän kehitykseen



Sosiaalimenoprojektioita

Pitkän aikavälin arvio sosiaalimenoista ja sosiaaliturvan rahoituksesta

Projektion taustalla ovat syksyllä 2007 julkaistun vakausohjelman oletukset talouskehityksestä

- Arviot lähiajan ja keskipitkän aikavälin talouskehityksestä ovat tämän jälkeen muuttuneet olennaisesti heikommaksi
- Muutos talousnäkymissä tulee nostamaan projektiossa esitetyn perusuran mukaista sosiaalimenojen kansantuoteosuutta
- Projektiota päivitetään vuoden 2009 aikana keskipitkän aikavälin talouskehitystä koskevien uudempien arvioiden pohjalta

Sosiaalimenolaskelmien sisällöstä

- Oheiset sosiaalimenoskenaariot ovat projektioita sosiaaliturvan nykytilasta annetun väestöennusteen ja muiden oletusten suhteen. Perusskenaarion oletukset ja niiden suhteen tehdyt herkkyystarkastelut eivät ole politiikkasuosituksia. Vaihtoehtoprojektioiden avulla tarkastellaan peruslaskelman herkkyyttä keskeisille oletuksille.
- Sosiaalimenojen bkt-suhteeseen vaikuttaa vahvasti oletukset talouden kehityksestä. Keskipitkällä aikajänteellä talouskehitys määritetään VM:n ennustelukujen mukaan. Pitkällä aikavälillä talouden oletetaan kehittyvän trendinomaisesti ja kasvu-uralta poikkeavia suhdannevaihteluja ei mallinneta.

Pääoletukset perusvaihtoehdossa

- Keskipitkän aikavälin taloudelliset oletukset VM:ltä
- Tuottavuuden (ansiotason) reaalikasvu: v. 2012 =>1,75 %
- Työllisyysaste nousee vuoteen 2025 mennessä 74 %:iin, jonka jälkeen pysyy ennallaan
- Työttömyysaste 5,7 %
- Eläkkeellesiirtymisiä odote nousee 3 vuotta (2005-2050)
- Reaalikorko = pääoman tuottoaste: 4,0
- Kuluttajahintainflaatio 2 %
- Väestömuutokset: TK:n vuoden 2007 väestöennuste

Etuuksien ja palvelujen indeksointi- ja kustannuskehitysoletukset perusvaihtoehdossa

- työeläkkeet lainsäädännön mukaan
- Kelan ja kuntien etuuksien kehityksen oletetaan seuraavan kuluttajahintojen kehitystä, kuitenkin niin, että pitkällä aikavälillä myös viidesosa reaalipalkkakehityksestä heijastuu etuuksien keskimääräiseen tasoon
- julkiset palvelut: työvoimakustannusten osuus ansiotason kehityksen mukaan, loppuosa menoista kuluttajahintainflaation mukaan

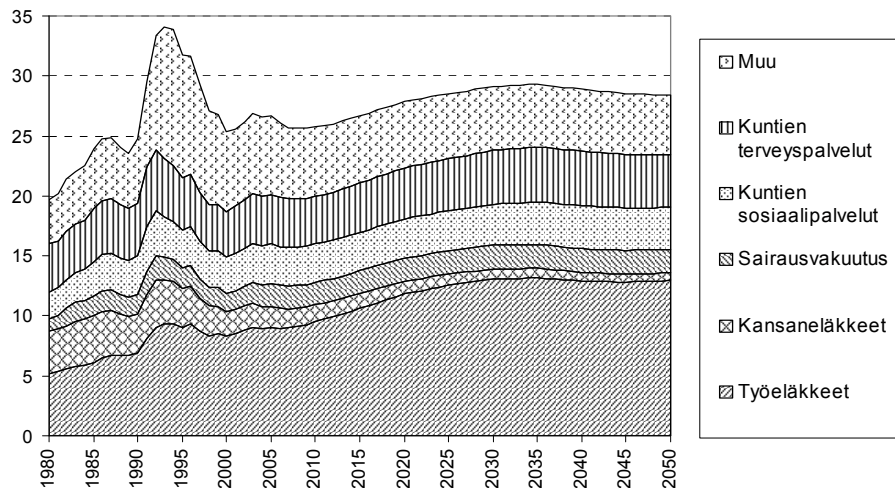
Oletukset väestön terveydestä ja toimintakyvystä perusvaihtoehdossa

- Oletus julkisten terveydenhuolto- ja pitkäaikaishoitopalvelujen käytöstä perusvaihtoehdossa:
väestön terveyden ja toimintakyvyn parantuminen myöhentää palvelujen käyttöä (50 %:n suhteessa elinajan pidentymiseen)

Sosiaalimenot 1980–2005 ja projektio vuoteen 2050, perusvaihtoehto

7

Prosenttia BKT:sta



SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

STM/TAO/Aiita 20.1.2009

Demografiavaihtoehdot

8

Perusennusteen oletukset: A) hedelmällisyysluku 1,84
(TK 2007) B) odotettavissa oleva elinikä 85,5 vuonna 2040
C) nettomaahanmuutto 10 000 henkeä vuodessa

Vaihtoehtoiset oletukset **syntyvyydestä**:

- hedelmällisyysluku 1,35
- hedelmällisyysluku 2,10

Vaihtoehtoiset oletukset **kuolleisuudesta**:

- odotettavissa oleva elinikä 82 vuonna 2040
- odotettavissa oleva elinikä 89 vuonna 2040

Vaihtoehtoiset oletukset **maahanmuutosta**:

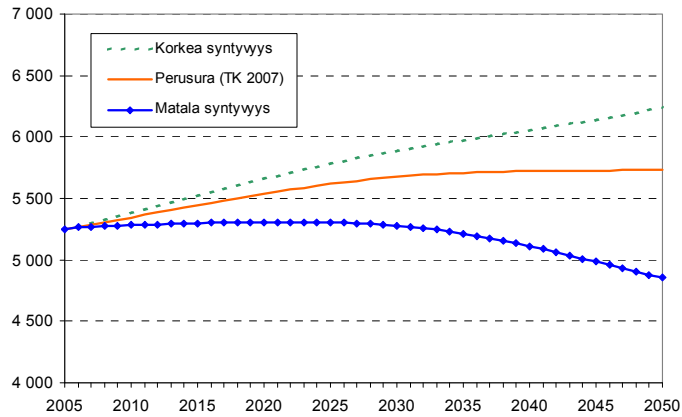
- nettomaahanmuutto 0 henkeä vuodessa
- nettomaahanmuutto 20 000 henkeä vuodessa

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

STM/TAO/Aiita 20.1.2009

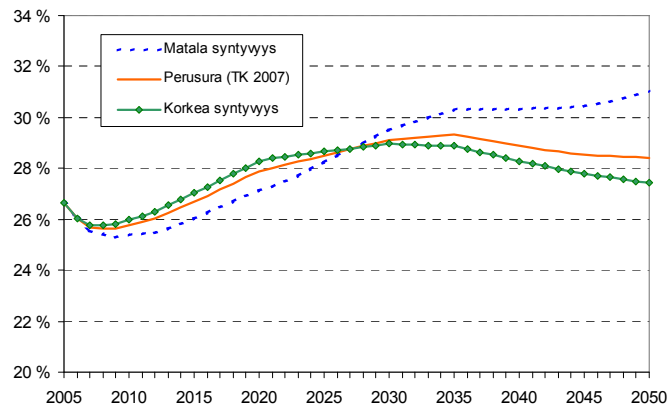
Demografinen kehitys eri syntyvyysoletuksilla

Väestö, 1000 henkeä



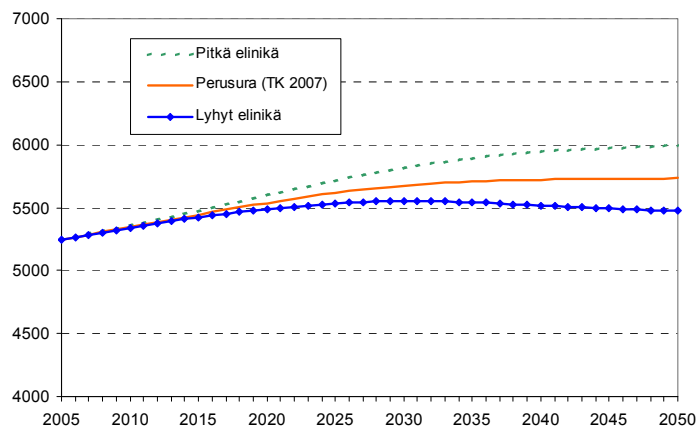
Projektio sosiaalimenoista 2005-2050 – vertailu vaihtoehtoisin syntyvyyskenaarioihin

Prosenttia bkt:sta



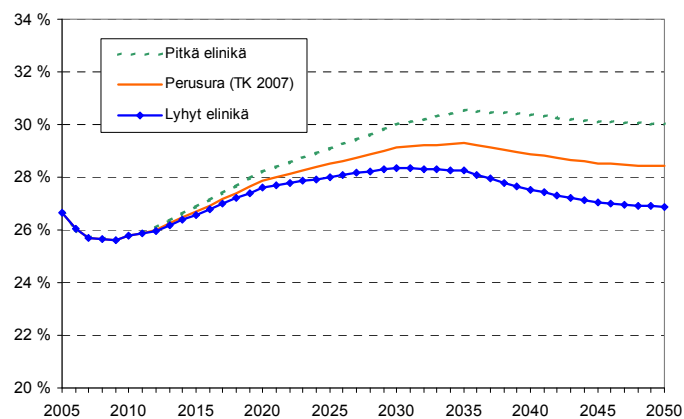
Demografinen kehitys eri kuolleisuusoletuksilla

Väestö, 1000 henkeä



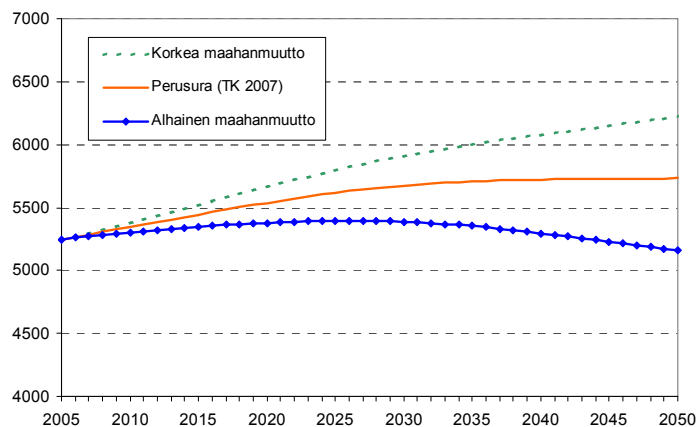
Projektio sosiaalimenoista 2005-2050 – vertailu vaihtoehtoisin kuolleisuuskenaarioihin

Prosenttia bkt:sta



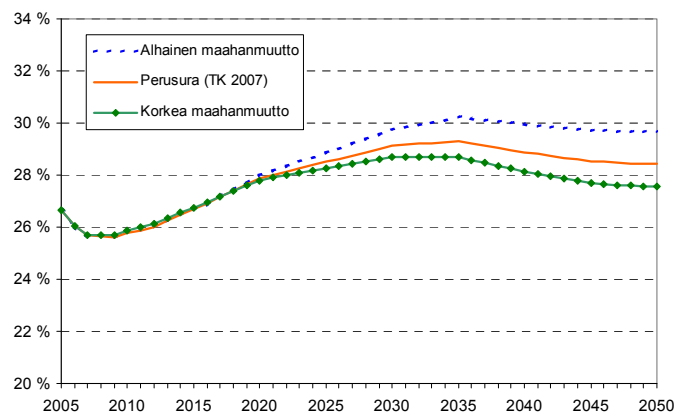
Demografinen kehitys eri maahanmuutto-oletuksilla

Väestö, 1000 henkeä



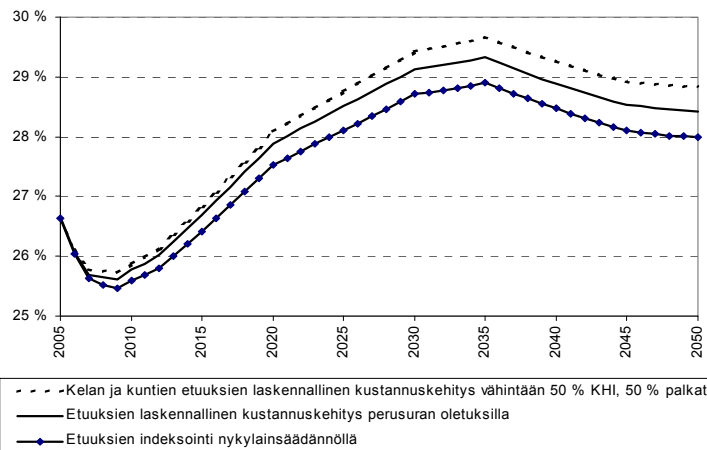
Projektio sosiaalimenoista 2005-2050 – vertailu vaihtoehtoisiiin maahanmuuttoskenaarioihin

Prosenttia bkt:sta



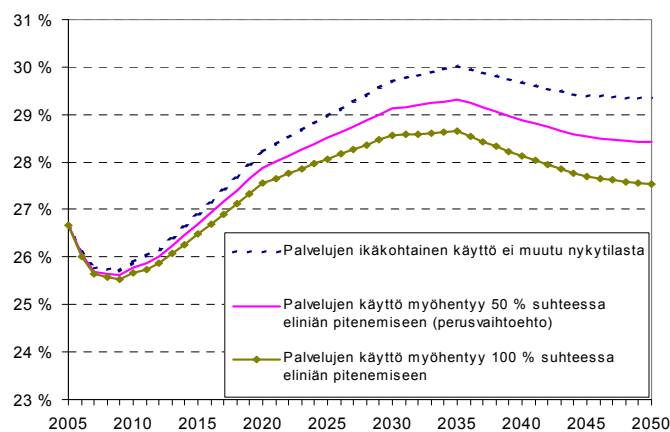
Sosiaalimenot vuoteen 2050 eri oletuksilla Kelan ja kuntien etuuksien kustannuskehityksestä

Prosenttia BKT:sta

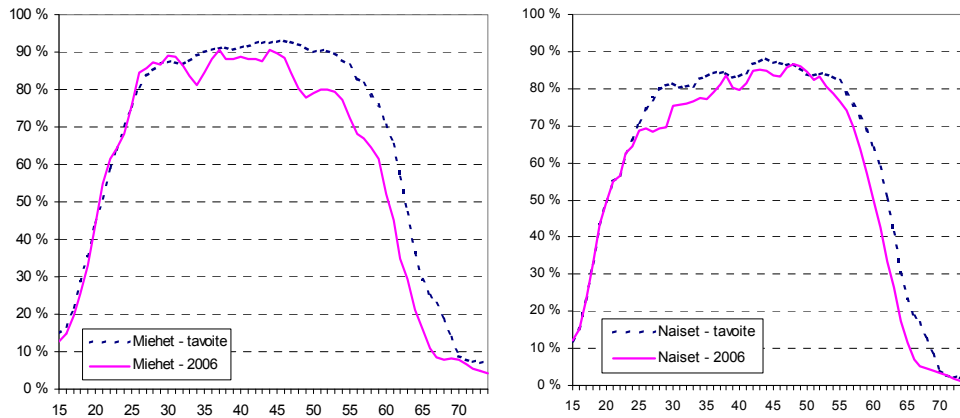


Sosiaalimenot vuoteen 2050, eri oletukset väestön terveyden ja toimintakyvyn paranemisesta

Prosenttia BKT:sta



Työllisyysasteen jakautuminen ikäluokittain – nykytilanne ja perusennusteen mukainen 74 % työllisyysaste 2025



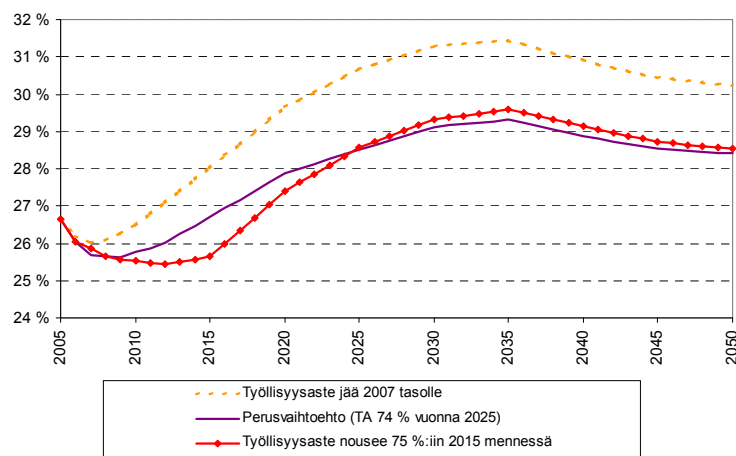
Lähde: Tilastokeskus, STM

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

STM/TAO/Alita 20.1.2009

Sosiaalimenot vuoteen 2050 eri pitkän aikavälin työllisysoletuksilla

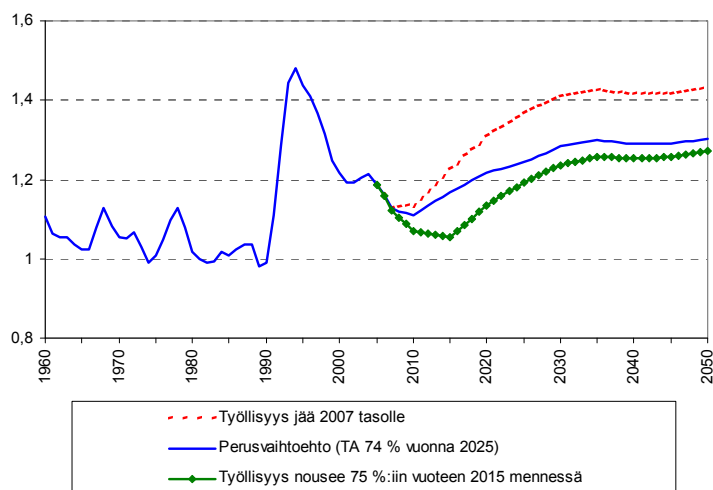
Prosenttia BKT:sta



SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

STM/TAO/Alita 20.1.2009

Elatussuhde vuosina 1960–2050 eri työllisysoletuksilla



Sosiaalimenojen rahoitus – pitkän aikavälin tarkastelu

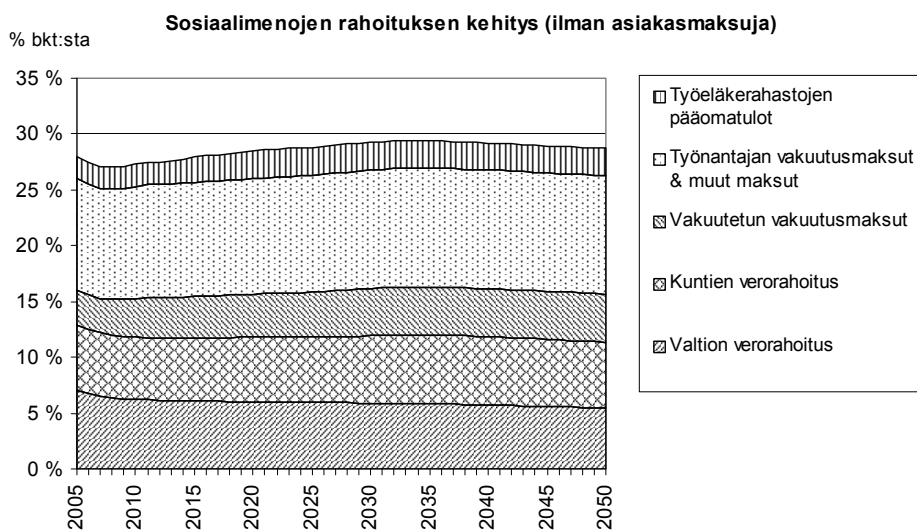
Sosiaaliturvan rahoitusprojektion oletukset

- Tarkastellaan, miten menojen kasvu kohdistuu eri rahoituslähteille.
- Projektiossa rahoitus seuraa pääosin menoja (kädestä suuhun -periaatteella)
 - Kun etuudella/palvelulla on useampi rahoittaja, rahoitusosuudet jakautuvat joko lainsäädännön mukaan tai pysyvät lähtövuoden mukaisina.
 - Pienempiä rahastoja (esim. sairausvakuutus) ei huomioida laskelmissa.
- Työeläkejärjestelmässä rahastot huomioidaan ja maksutaso poikkeaa menoista.
 - TE-maksuja nostetaan siten, että työeläkerahastojen arvo suhteessa bkt:hen pysyy lähtötasollaan (=> tulot menoja suuremmat)
 - Pääomatulot muodostavat osan rahoituksesta.

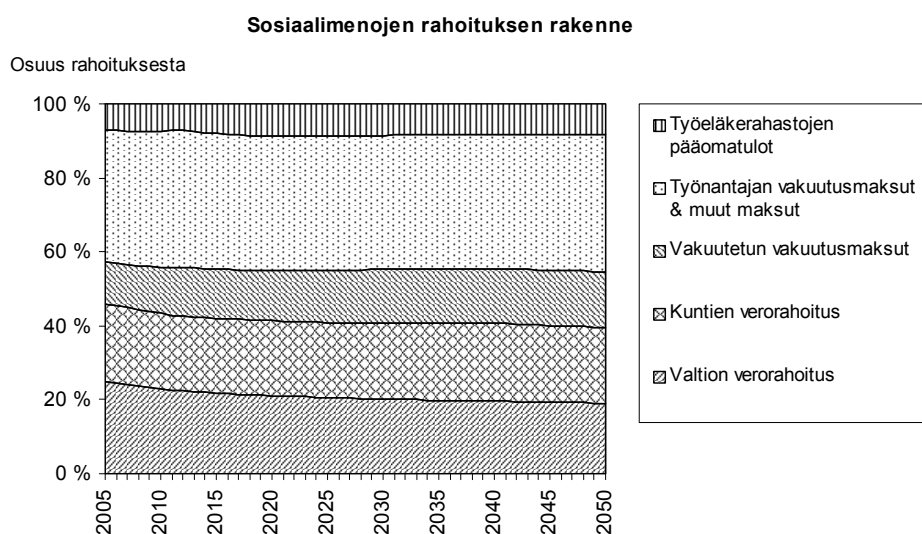
Rahoitusosuuksien jaottelu

- Työnantajan vakuutusmaksut ja muut maksut:
 - eläkevakuutusmaksut, työtulovakuutus (sv), työttömyysvakuutus sekä mm. sairausajan palkka ja tapaturmavakuutus
 - Huom: erä sisältää julkisen sektorin työnantajamaksut
- Vakuutetun vakuutusmaksut:
 - työeläkevakuutus, sairausvakuutus, työttömyysvakuutus
- Kuntien rahoitus:
 - Kuntien palvelut ja etuudet sekä Kelan lastenhoito- ja työttömyysetuuksia
- Valtion verorahoitus:
 - Valtionosuudet kunnille, useimmat Kelan etuudet, ansiosidonnainen työttömyysturva, osa työeläkkeiden rahoituksesta (Myel, Yel, Vael)
- Asiakasmaksut eivät ole mukana.

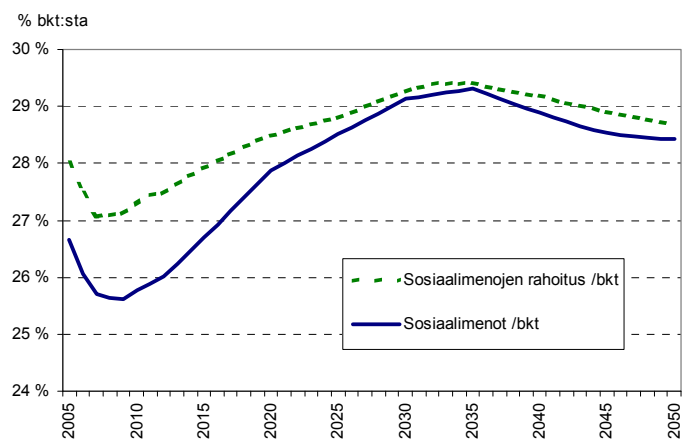
Sosiaalimenojen rahoitus, perusmenouran mukainen projektio 2005–2050



Sosiaalimenojen rahoituksen rakenne, perusmenouran mukainen projektio 2005–2050



Sosiaalimenot ja niiden rahoitus SATA-perusskenaariossa 2005–2050



Suomen sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu

Seuraavassa on verrattu Suomen väestörakennetta ja sen tulevaa muutosta, työllisyyttä ja työttömyyttä, työkyvyttömyyttä, köyhyyttä, koulutustasoa sekä sosiaaliturvaa muihin EU-maihin (25/27). Jossain tapauksissa tietoa ei ole saatavissa kaikista jäsenmaissa. Vertailukohteena olevien maiden lukumäärä näkyy nimittäjästä. Vertailuissa on mainittu Suomen sijoitus EU-maiden kesken. Mitä pienempi sijaluku, sitä parempana voidaan sijoitusta pitää. Tosin tämä lähestymistapa on jossain tapauksissa hieman ongelmallinen eikä se tuo esiin maiden välisiä eroja, jotka saattavat ovat hyvin pienet. Tietolähteenä on Eurostatin tuottamat viimeisimmät tilastotiedot.

Sosiaalimenot ja tuottavuus

sosiaalimenot, brutto	16/27
sosiaalimenot, netto	7/14
BKT/asukas	9/27
työn tuottavuus	10/26

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 keskitasoa. Vuonna 2007 Suomen sosiaalimenot olivat 25,3 prosenttia bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Tällä tasolla ne ovat olleet jo varsin pitkään.

Sosiaalimenovertailuihin liittyy useita huomioitavia seikkoja. Voidaanko sosiaalimenojen korkeata osuutta bkt:sta pitää hyvänä vai huonona asiana. Korkeata osuutta voidaan pitää osoituksena tuhlaillevasta järjestelmästä, mutta toisaalta hyvin alhaisen osuuden voidaan katsoa kertovan sosiaaliturvan alhaista tasoa tai sen kattavuuden on puutteista. Tässä vertailussa sijaluku 1 on annettu maalle, jolla on alhaisin bkt-osuus.

Perinteinen sosiaalimenolaskelma ei huomio verojärjestelmä kautta esim. verohuojennuksina annettavaa tukea ei huomioida. Lisäksi sosiaalietuuksien verollisuus vaihtelee maittain huomattavasti. Erityisesti pohjoismaissa etuudet ovat pääosin verotettavaa tuloa ja siten tasoltaan hieman korkeampia. Näiden verotukseen liittyvien seikkojen huomioimiseksi on laskettu ns. nettososiaalimenot. Nämä laskelmat eivät muuta Suomen sijoitusta ratkaisevasti. Sen sijaan maiden väliset erot pienenevät selvästi.

On syytä huomata että sosiaalimenoihin ei lasketa mukaan opiskelun tukemista eikä kansalaisten tai työnantajan omasta intressistä työntekijöilleen ottamat vapaaehtoiset vakuutukset.

Suomen bruttokansantuotteen määrä asukasta kohden 9. korkein ja on 17 prosenttia yli EU-maiden keskimääräisen. Työn tuottavuutta voidaan tarkastella laskelmalla bkt:n määrää tehtyä työtuntia tai työllistä kohden. Työllistä kohden laskettuna Suomi sijoittuu 9:ksi ja työtunteja kohden laskettuna 10:ksi. Sekä bkt:n määrän että työn tuottavuuden osalta Suomi voisi sijoitua paremmin, sillä meillä on yksi korkeimmista naisten työllisyysasteista ja lisäksi naiset tekevät pääsääntöisesti kokopäivätyötä.

Työllisyys ja työttömyys

työllisyys, miehet	15/27
työllisyys, naiset	4/27
työllisyys, 55-64 v. miehet	15/27
työllisyys, 55-64 v. naiset	3/27
työttömyys, miehet	19/27
työttömyys, naiset	15/27
nuorisotyöttömyys, miehet	19/27
nuorisotyöttömyys, naiset	18/27
pitkäaikaistyöttömyys, miehet	10/27
pitkäaikaistyöttömyys, naiset	7/27
maahanmuuttajien työllisyyskuilu	18/25
työttömissä kotitalouksissa elävien 18-59 v. osuus	17/26
työttömissä kotitalouksissa elävien lasten. osuus	5/26
työvoimasta poistumisikä, miehet	11/20
työvoimasta poistumisikä, naiset	6/20

Naisten työllisyys on Suomessa EU-maiden parhaimmista. Sen sijaan miesten työllisyys jää alle EU-maiden keskitason. Iäkkäiden työllisyyden suhteen Suomen sijoitus on jokseenkin sama kuin koko väestön työllisyyden. Sen sijaan iäkkäiden työllisyysasteiden kohoaminen on meillä ollut viime vuosina yksi jäsenmaiden nopeimmista. Suomi onkin yksi niistä harvoista maissa, joka ylittää komission jäsenmaille asettamat työllisyystavoitteet. 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, miesten jopa naisia aavistuksen korkeampi. 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 sijoittuu vertailussa perinteisesti parhaiden joukkoon. Tämä johtuu osittain siitä, että siellä työntekijän sairauslomalla ei ole maksimiaikaa ja siten yli vuoden sairauslomalla olevat lasketaan edelleen työllisiin. Tämä on Ruotsissa kohtuullisen yleistä; vuonna 2005 sairauspäivärahaajaksista peräti 18 % prosenttia kesti yli vuoden. Suomessa tämä ei ole mahdollista, sillä vuoden sairausloman jälkeen henkilö siirtyy yleensä työkyvyttömyyseläkkeelle eikä siten lueta enää työllisiin.

Työttömyys on Suomessa edelleen melko korkea. Suomea huonompi tilanne on lähinnä uusissa jäsenmaissa sekä Ranskassa, Saksassa ja Belgiassa. Nuorisotyöttömyyden suhteen Suomen tilanne on yhtä heikko. Sen sijaan pitkäaikaistyöttömyys ei meillä ole aivan niin suuri ongelma kuin kokonaistyöttömyyden perustella voisi arvioida. Työttömyysjaksot ovat Suomessa siten lyhyemmät kuin useimmissa jäsenmaissa. Työttömyyden lisäksi meillä on ongelmana maahanmuuttajien työllistyminen. Ero maahan muuttaneiden sekä Suomessa syntyneiden työllisyysasteessa on pienentynyt viime vuosina, mutta ero on edelleen 12 prosenttiyksikköä. Tosin tämä ero on vielä suurempi mm. Ruotsissa ja Tanskassa. Tämän mittarin ongelma liittyy siihen, ettei se ei huomioi mitenkään maahanmuuttajien heterogeenisyyttä. Osa maahanmuuttajista tulee yksin, tavoitteenaan työllistyä ja elättää tuloillaan kotimaan jäänyt perhe. Osa muuttajista tuo tullessaan mukanaan koko perheen.

Suomen työttömyyden yleisyys näkyy myös työttömissä kotitalouksissa elävien osuuden korkeutena. Positiivista on kuitenkin se, että Suomen lapsista vain noin 5 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. Se on melko korkea Suomen naisilla, mutta miehillä vain keskimääräistä tasoa. Toisaalta tässäkin on hyvä huomata se, että nämä keskimääräiset työvoimasta poistumisiät ovat Suomen miehillä ja naisilla hyvin lähellä toisiaan.

Väestörakenne, elinaika ja ikäriippuvaiset menot

kokonaishedelmällisyys	3/25	
ensisynnyttäjien keski-ikä	7/17	
elinajan odote, miehet	13/26	
elinajan odote, naiset	5/26	
terveen elinajan odote, miehet	17/18	
terveen elinajan odote, naiset	18/18	
sairauden tai työkyvyttömyyden takia työvoimaan kuulumattomat, miehet		15/19
sairauden tai työkyvyttömyyden takia työvoimaan kuulumattomat, naiset		11/19
vanhuushuoltosuhte, 2005	13/25	
vanhuushuoltosuhte, 2030	25/25	
vanhuushuoltosuhte, 2040	17/25	
ikäriippuvaiset menot/bkt, 2004	20/25	
ikäriippuvaiset menot/bkt, 2040	20/25	

Syntyvyyden suhteen Suomen tilanne on kansainvälisesti vertaillen hyvä. Kokonaishedelmällisyys on EU-maiden 3. korkein ja ensisynnyttäjien keski-ikä hieman alle keskimääräisen. Suomalaisten naisten elinajan odote on korkea, mutta miesten elinaika jää alle keskimääräisen. Tilannetta huonontaa vielä se, että suomalaisten ns. terveen elinajan odote on lähes EU-maiden alhaisin. Tämä pätee sekä suomalaisiin miehiin että naisiin.

Terveen elinajan odote on hieman ongelmallinen mittari, sillä se lasketaan ottamalla huomioon haastatelluiden itsensä raportoimat toimintakyvyn ja terveyden rajoitteet. Tämän on havaittu olevan hyvin kulttuurisidonnaista. Esimerkiksi Puolassa on terveen elinajan odote korkeampi kuin Suomessa. Näistä metodologisista ongelmista huolimatta, voidaan katsoa mittarin kertovan merkittävistä ongelmista suomalaisten aikuisten terveydentilassa ja toimintakyvyssä. Sama viesti välittyy tarkasteltaessa sairaiden tai työkyvyttömyyden takia työvoimaan kuulumattomien osuutta. Osuudet ovat meillä melko korkeat. Tosin tämä on vielä meitä yleisempää Unkarissa, Ruotsissa, Iso-Britanniassa ja Puolassa. Tämä saattaa osittain liittyä työkyvyttömyysetuuksiin ja niiden myöntämisperusteihin. Ne vaihtelevat maittain.

65-vuotta täyttäneiden määrä suhteessa 15-64 vuotiaisiin on meillä tällä hetkellä keskimääräistä tasoa EU-maiden kesken. Ikärakenteen muutos tulee kuitenkin olemaan Suomessa EU-maiden nopein. Vanhuushuoltosuhte on meillä ajanjaksona 2020-2030 EU-maiden korkein. Tämän jälkeen on kehitys osassa jäsenmaista Suomea nopeampi, mutta vanhuushuoltosuhte säilyy meillä edelleen korkeana. Sama kehitys nähdään tarkasteltaessa ns. ikäriippuvaisten menojen kehitystä. Julkisten eläke-, terveys-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot ovat Suomessa tällä hetkellä viidenneksi korkeimmat. Vuonna 2040 tilanne on sama. Positiiv-

visena voidaan pitää sitä, että huolimatta vanhuushuoltosuhteemme EU-maiden nopeimmasta kehityksestä eivät menomme nouse jäsenmaiden suurimmaksi bkt:seen suhteutettuna. Tähänkin mittariin liittyy ongelmia, sillä se sisältää vain julkiset menot. Osassa jäsenmaita julkiset järjestelmät tarjoavat vain minimietuustason, jota täydentävät huomattavat lisäetuudet, erityisesti eläke-etuudet. Niitä tämä laskelma ei huomioi. Näin on erityisesti Iso-Britanniassa sekä Irlannissa..

Koulutustaso

koulutustaso, 25-64 v., miehet	13/25
koulutustaso, 25-64 v., naiset	8/25
koulutustaso, 25-34 v., miehet	8/25
koulutustaso, 25-34 v., naiset	6/25
koulutuksen varhain lopettavat, 18-24 v., miehet	6/25
koulutuksen varhain lopettavat, 18-24 v., naiset	5/25
koulutukseen ed. 4 viikon aikana osallistuneet, miehet	4/27
koulutukseen ed. 4 viikon aikana osallistuneet, naiset	4/27

Suomalaisten koulutustaso on hyvä. Mitä nuorempia ikäryhmiä tarkastellaan, sitä parempi koulutustaso meillä on. Erot niiden jäsenmaiden kesken, joilla on vähiten 25-34 –vuotiaita, joilla on vain peruskoulutason suoritettuna, ovat hyvin pienet. Ns. koulupudokkaita, millä tarkoitetaan 18-24 –vuotiaita, joilla on vain peruskoulu suoritettuna eivätkä ole missään jatkokoulutuksessa, on yksi keskeinen mittari, jolla seurataan syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määrää. Tällä mittarilla Suomi sijoittuu lähes kärkeen, ts. meillä on tällaisia nuoria melko vähän.

Elinikäisen koulutuksen merkitystä korostetaan nykyisin, jotta pystytään vastaamaan nopeasti yhteiskunnan ja työelämän muuttuviin haasteisiin ja näin kehittämään työntekijöiden kykyjä ja taitoja. Koulutukseen edellisen neljä viikon aikana osallistuneiden miesten ja naisten osuudet ovat Suomessa EU-maiden neljänneksi korkeimmat. Edelle menevät vain Iso-Britannia, Tanska ja Ruotsi. Lähes kaikissa jäsenmaissa naiset ovat paremmin koulutettuja ja he osallistuvat myös innokkaammin täydennyskoulutukseen.

Köyhyys ja tuloerot

köyhyysriski	7/27
köyhyysriski, lapset	1/27
köyhyysriski, 65v. täyttäneet, miehet	12/27
köyhyysriski, 65v. täyttäneet, naiset	16/27
tulonsiirtojen köyhyyttä vähentävä vaikutus	3/27
tuloerot	5/27

Köyhyyttä tai pikemminkin köyhyysriskiä tarkastellaan kansainvälisissä vertailuissa laskemalla ns. köyhyysraja, joka määritellään suhteessa koko väestön keskimääräisen tuloon. Se lasketaan jakamalla käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohden. Kotitalouden nettotulot jaetaan kotitalouden jäsenten lukumäärällä siten, että 1. aikuinen saa arvon 1, 2. ja sitä seuraavat aikuiset 0,5 ja lapset 0,3. Ne, joiden näin lasketut tulot ovat alle 60 % koko väestön vastaavasta mediaanista, katsotaan elävän köyhyysriskissä. Tulokäsite sisältää todellisten rahatulojen lisäksi laskennallisia tuloeria, joka perustuu kotitalouden omistusasunnossa asumisesta saamaan etuun vuokralla asumiseen verrattuna.

Suomen köyhyysriski on yksi EU-maiden alhaisimmista ja köyhissä talouksissa elävien lasten osuus on jäsenmaiden alhaisin. Meillä köyhyysrajan alle jäävät lähinnä työttömät, opiskelijat sekä iäkkäät eläkeläiset. Varsinkin yli 75-vuotiaiden suomalaisten naisten tulotaso on erittäin alhainen, sillä heistä moni elää vain kansaneläkkeen varassa, koska he eivät aikanaan osallistuneet työelämään. Tosin on huomattava, että köyhyysriski rajan alle jäävien kotitalouksien ja henkilöiden osuus on Suomessa noussut selvästi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä poistaa köyhyysriskiä erittäin tehokkaasti. Vain Ruotsissa ja Tanskassa tulonsiirtojen vaikutus on Suomea suurempi.

Köyhyysriski on hyvin suhdanneherkkä mittari. Kun taloudessa menee yleisesti hyvin, nousee köyhyysriskirajan alittavien määrä, koska sen raja nousee yleisen tulotason noustessa. Tällöin alimpiin tuloluokkiin kuuluvien tulot eivät yleensä nouse yhtä nopeasti ja tulokseksi saadaan köyhyysriskirajan alittavien määrän kasvu. Taloudellisessa taantumassa tapahtuu päinvastoin. Tämän ongelman välttämiseksi voidaan laskea köyhyysriskin alittavien määrä kiinteällä, välittuun vuoteen perustuvalla kiinteällä mediaanitulolla. Tällöin verrataan vuodesta toiseen samana pidetyn rajan alittavien määrä. Rajaa tarkistetaan vain elinkustannusindeksillä. Jos valitaan vertailuvuodeksi vuosi 2000, on köyhyysriskin alittavien määrä laskenut Suomessa selvästi. On syytä huomata, että köyhyysraja lasketaan kullekin maalle erikseen ja maiden väliset erot ovat huomattavat. Kyse on suhteellisesta köyhyydestä.

Tuloeroja verrataan periteisesti ns. gini-kertoimella. Siinä verrataan ylimmän ja alimman tulokvintiilin tuloja toisiinsa. Suomessa kerroin on 3,6, ts. ylimmän tulokvintiilin käytettävissä olevat tulot ovat 3,6 kertaiset alimpaan verrattuna. Tämä on EU-maiden viidenneksi pienin. Pienemmät tuloerot löytyvät Tanskasta, Sloveniasta, Ruotsista ja Tšekistä. Erot näiden maiden kesken ovat kuitenkin pienet.

Sosiaalietuuksien taso

työttömyysloukku	13/27
päivähoitomaksun osuus kotitalouden nettotuloista	3/14
toimeentulotuen taso	5/16
mediaanieläke/mediaanitulo	17/24
65 v. täyttäneen mediaanitulo/0-59 v. mediaanituloon	19/25
eläkkeen nettokorvausaste, 2006	16/17
eläkkeen nettokorvausaste, 2046	12/17
eläkkeen ostovoiman pysyvyys	12/23
verot ja sotumaksut/työvoimakustannukset	23/27

EU-maiden kesken on paljon tehty erilaisia laskemia erilaisista työttömyys- ja kannustavuusloukuista. Työttömyysloukkulaskelmassa verrataan työttömänä olevan henkilön nettotulojen muutosta, jos hän työllistyy. Tuloksiin vaikutta paljon laskemaa varten tehtävät oletukset sekä valitut esimerkkitapaukset (tulotaso ja perherakenne). Tällaisissa vertailuissa Suomi sijoittuu usein keskivaiheille. Näiden ”loukkujen” suuruus on viime vuosina hieman pienentynyt Suomessa. Samansuuntaiset ovat tulokset laskettaessa aktivointiloukkua (inactivity trap), ts. verrataan työvoiman ulkopuolella olevan henkilön nettotulojen kasvua kun hän työllistyy. Tällaiset loukut ovat suurimmat yksinhuoltajilla.

Jäsenmaiden kesken on myös pyritty vertailemaan eri etuuksien tasoja, mm. eläkkeiden ja toimeentulotuen osalta. Suomen toimeentulotuki näyttäisi olevan jäsenmaita vertailen kohtuullinen, mutta jää silti hieman alle ns. köyhyysriskirajan, kuten useissa muissakin jäsenmaissa. Eläkkeiden osalta on laskettu ns. eläkkeiden nettokorvausaste vertaamalla teoreettisesti laskettua täyttä eläkettä (40 v. työura, eläkkeelle 65-vuotiaana, keskituloinen) eläköitymistä edeltävän vuoden tuloihin ottamalla huomioon verotuksen vaikutus. Laskemat kattavat lakisääteiset, pakolliset ja yleiset kattavat eläkejärjestelmät. Toisin sanoen kokonaan yksityiset ns. kolmannen pilarin eläkkeet eivät sisälly laskemiin. Näin laskettuna suomalaisten eläkkeet ovat noin 65 % aiemmasta nettotulosta. Tämä on jäsenmaiden heikoimpia tasoja. Tulevina vuosina suomalaisten uusien alkavien eläkkeen korvausaste nousee aluksi hieman eläkeuudistuksen myötä, mutta pidemmällä aikavälillä korvausaste laskee hieman elinaikakertoimesta johtuen. Kehitys on jokseenkin samankaltainen useimmissa jäsenmaissa. Suomalaisen eläkkeellä olevan henkilön eläkkeen ostovoiman säilyminen on keskimääräistä EU-tasoa. Eläkkeiden todellista, nykyistä tasoa on verrattu laskemalla nykyisten 65-74 –vuotiaiden eläkeläisten mediaanieläkettä 50-59 –vuotiaiden mediaanituloon. Tässä vertailussa Suomi pärjää hieman paremmin, mutta jää edelleen alle jäsenmaiden keskimääräisen tason.

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

Yhteenveto

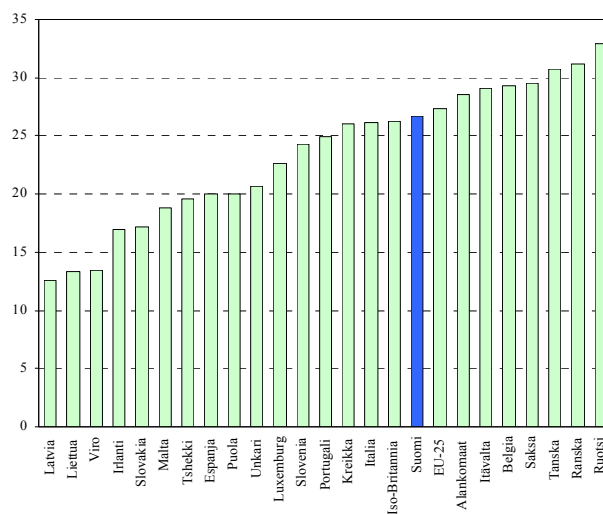
Sosiaaliturvan rahoituksen kestävyys ja uudistamisen kannalta on keskeistä pitää työllisyysaste korkeana ja nostaa sitä edelleen. Varsinkin ikäluokassa 60-64- vuotiaat on työllisyyttä nostettava edelleen. Tavoitteena tulee olla nimenomaan tuottavan työn ja tuottavuuden kasvattaminen, mihin väestön korkea koulutustaso antaa hyvät mahdollisuudet. Keskeisenä haasteena on väestön terveyden ja toimintakyvyn kohottaminen. Erityisesti työkyvyttömyyden ja mielenterveysongelmien ehkäisemisen tulee panostaa. Myös korkea työttömyys tulee saada poistettua. Nuorten työttömyyden purkamiseksi tulee etsiä keinoja ja heidän pääsemiseksi sekä kiinnittymiseen työmarkkinoille tulee panostaa aiempaa enemmän.

Suomalaista sosiaaliturvaa voidaan tasoltaan ja kattavuudeltaan pitää hyvänä keskimääräisenä EU-maiden tasoisena, joka poistaa melko tehokkaasti tuloeroja ja köyhyyttä. Tehtäessä muutoksia etuuksien tasoihin tulee mahdollisuuksien mukaan huolehtia siitä, että ne eivät kasvata erilaisia työllistymisen esteenä olevia tuloloukkuja.

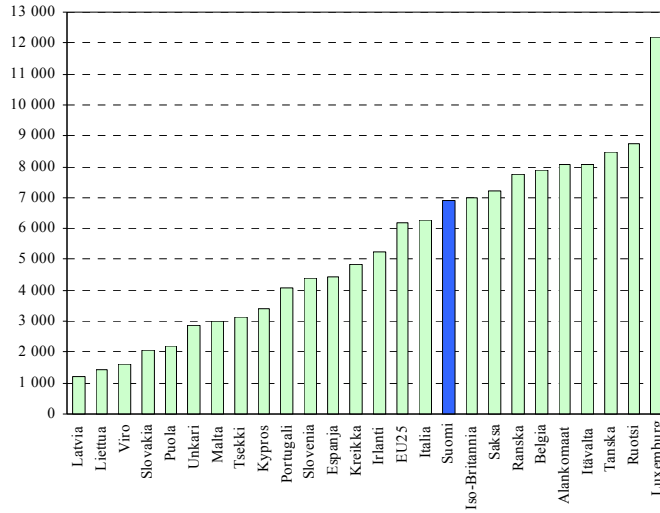
Sosiaaliturvan kansainvälinen vertailu indikaattorein

Tiina Palotie-Heino
neuvotteleva virkamies
Sosiaali- ja terveysministeriö
21.11.2007

Sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen EU-maissa vuonna 2004, %



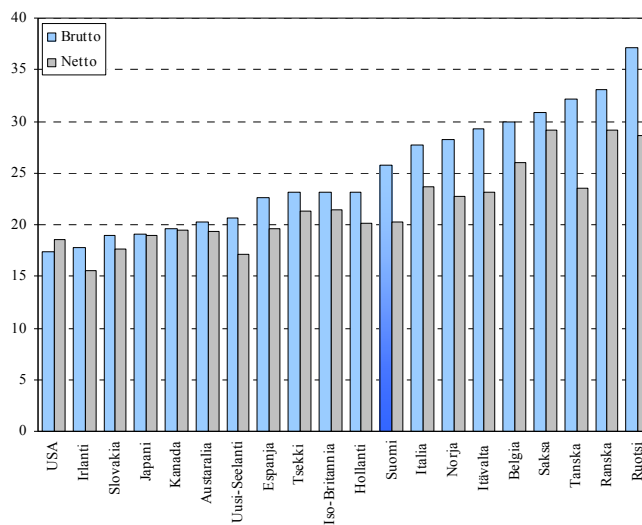
Sosiaalimenot asukasta kohden ostovoima- pariteetilla, 2004



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

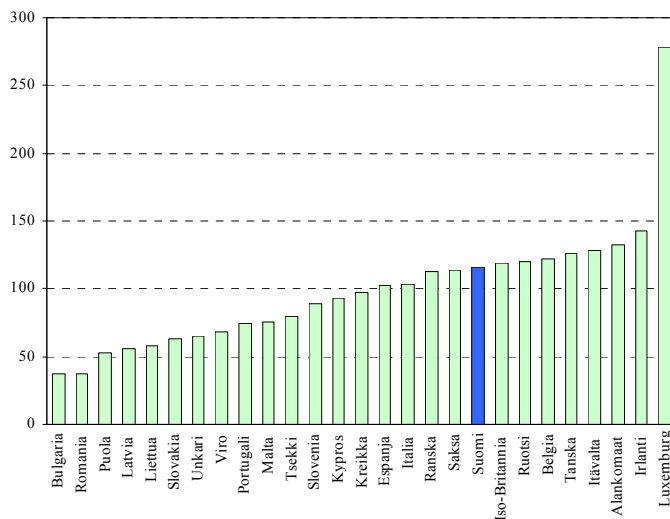
Julkiset sosiaalimenot/bkt, brutto ja netto 2003,%



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: OECD

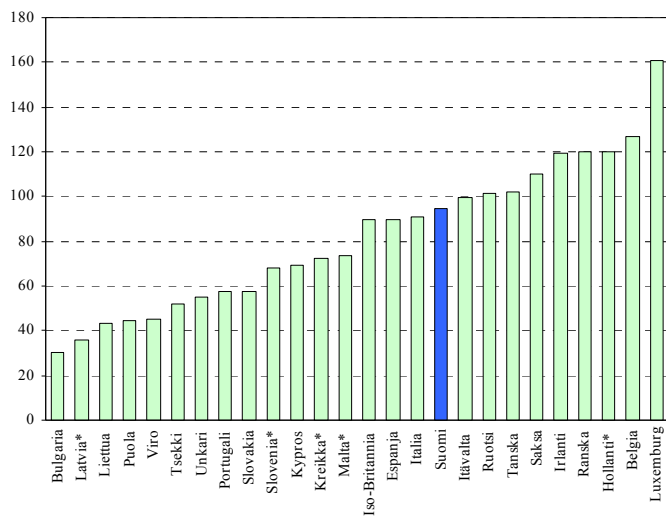
BKT/asukas ostovoimapariteetilla, 2006 EU27=100



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

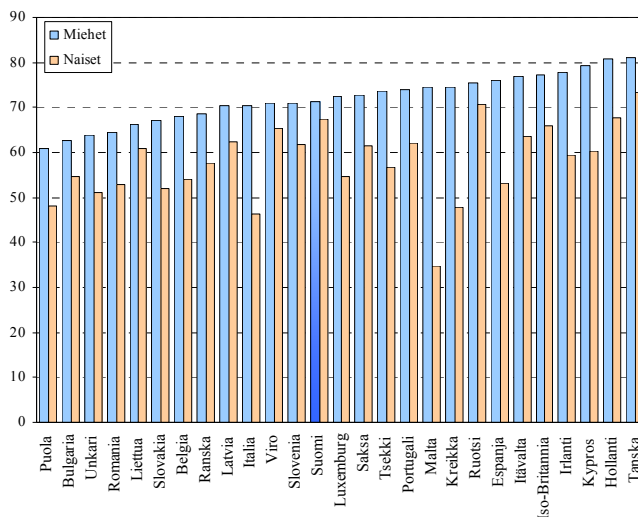
Työn tuottavuus, BKT/tehty työtunti, ostovoima- pariteetilla 2005, EU15 = 100



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

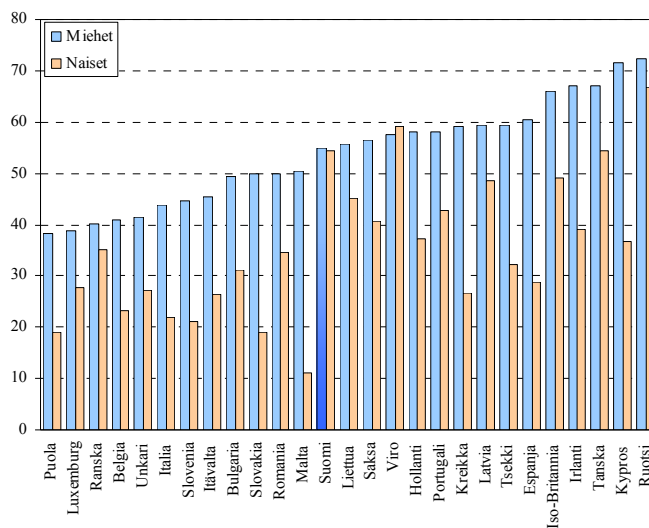
Työllisyysaste vuonna 2006, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

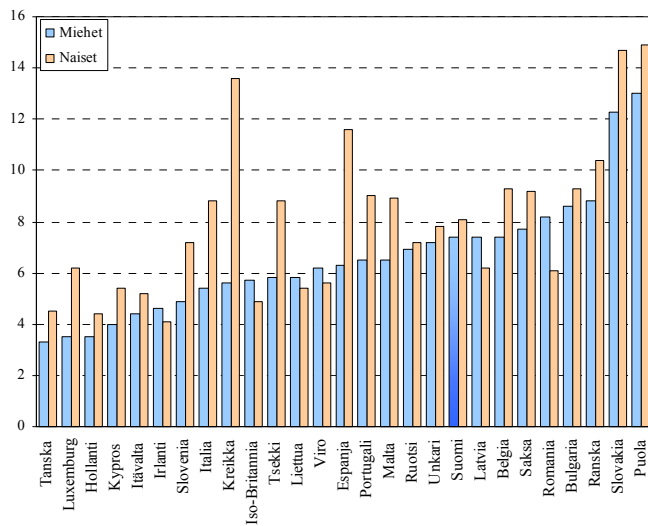
55-64 v. työllisyysaste vuonna 2006, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

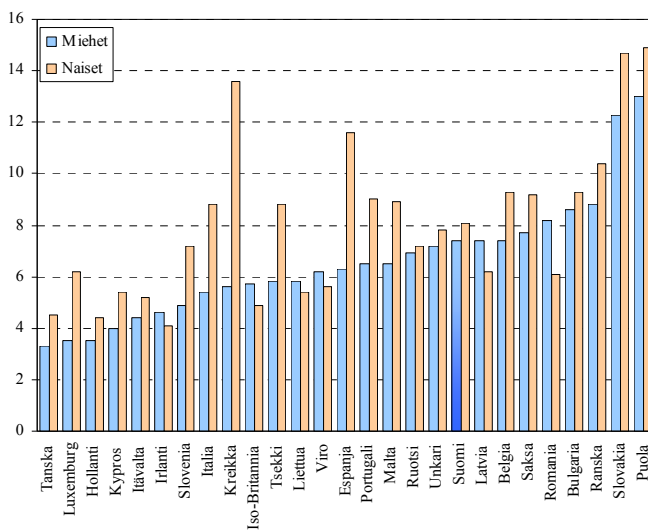
Työttömyysaste vuonna 2006, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

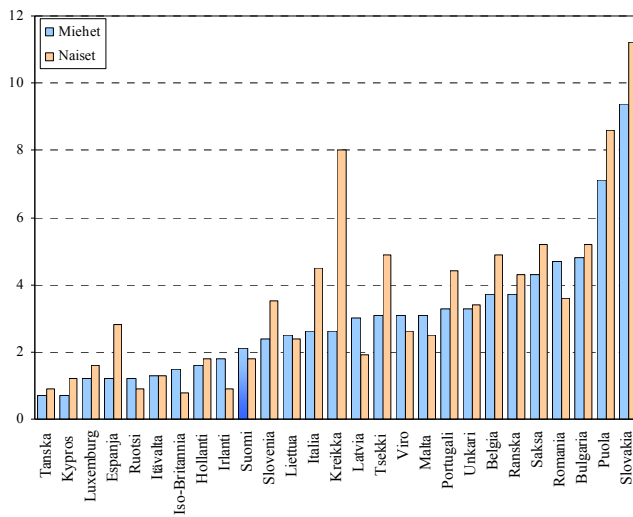
Nuorisotyöttömyysaste vuonna 2005, 15-24 v. %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

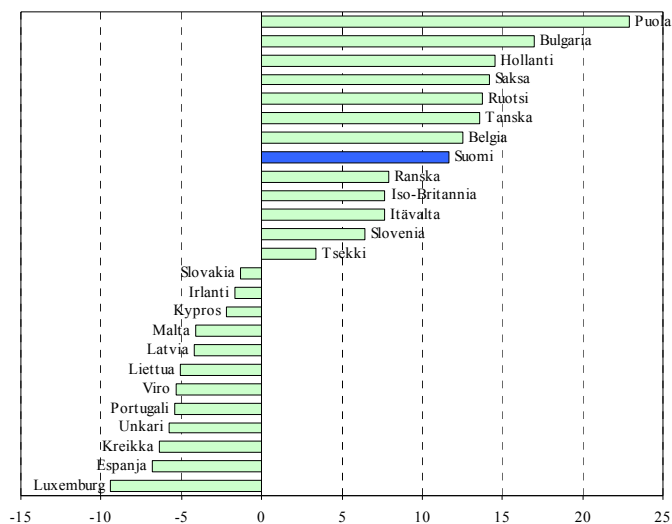
Pitkäaikaistyöttömyysaste vuonna 2006, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

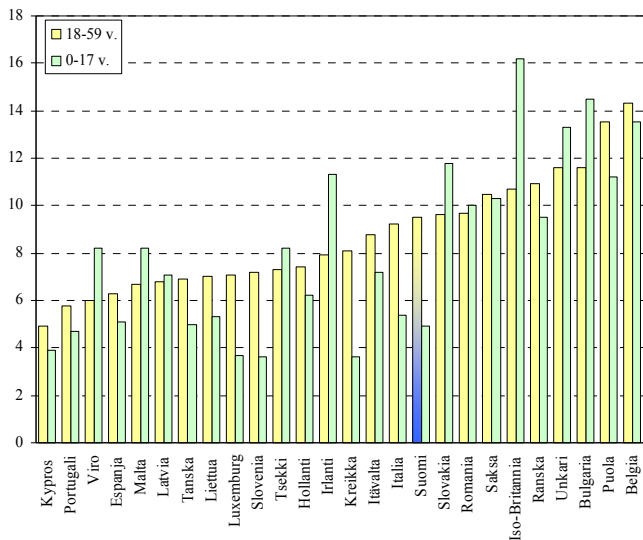
Maahanmuuttajien työllisyyskuilu suhteessa ko. maassa syntyneiden työttömyysasteeseen, 2005, %-yksikköä



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

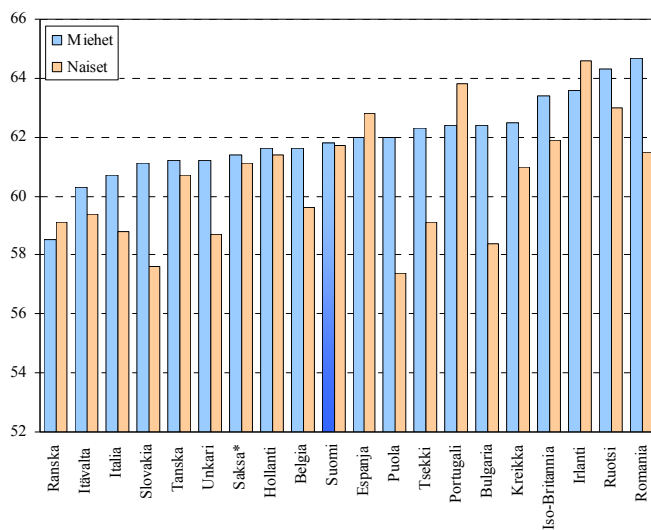
Työttömissä kotitalouksissa elävien osuus, % 18-59 ja 0-17 -vuotiaat. Pois lukien 18-24 vuotiaat opiskelijat.



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

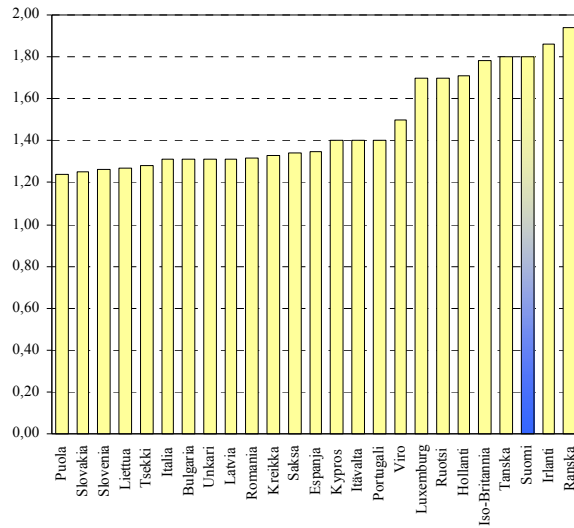
Keskimääräinen työstä poistumisikä vuonna 2005



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: LFS

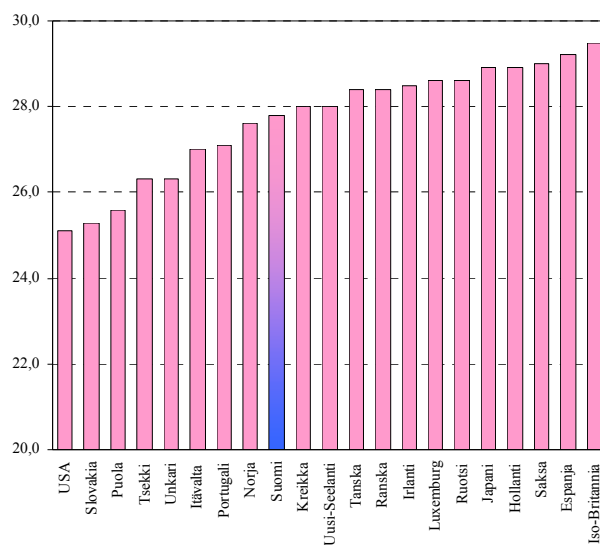
Kokonaishedelmällisyys vuonna 2005



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

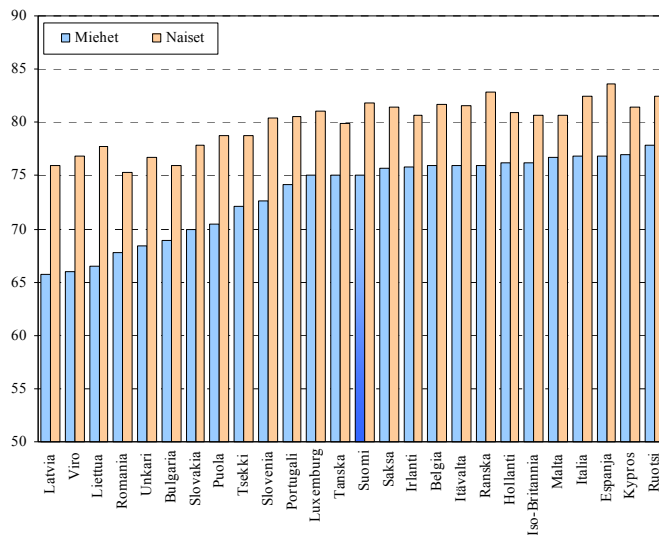
Ensisynnyttäjien keski-ikä, 2004



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

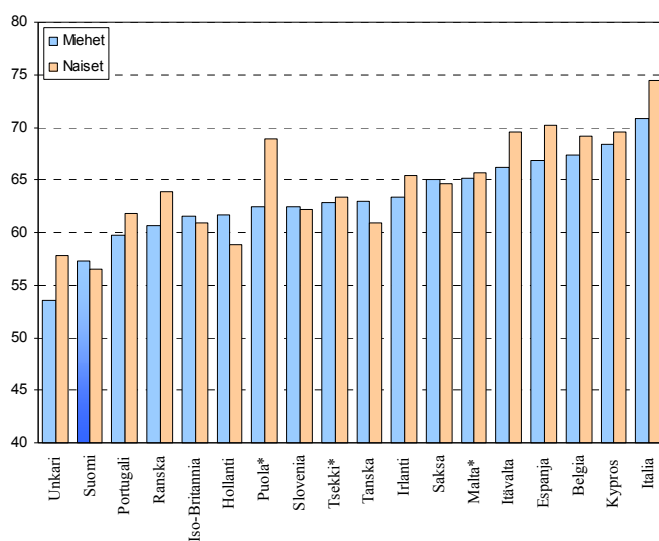
Elinajan odote vuonna 2003, vuotta



STM/TAO20.11.200//1P4/pant

...lähde: Eurostat

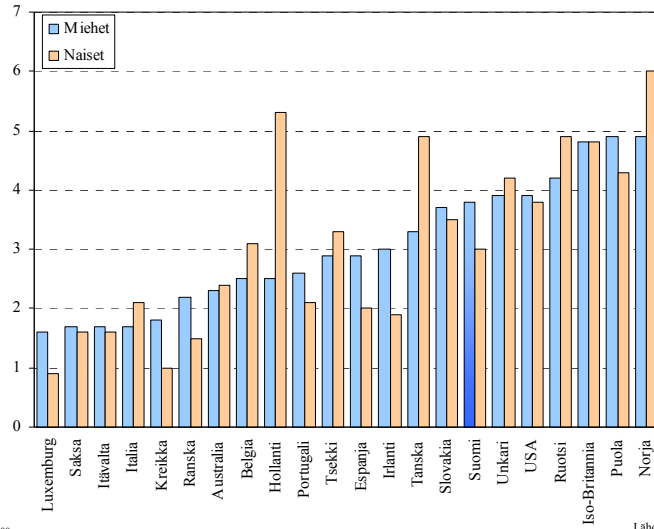
Terveen elinajan odote vuonna 2003, vuotta



STM/TAO20.11.200//1P4/pant

12
Lähde: Eurostat

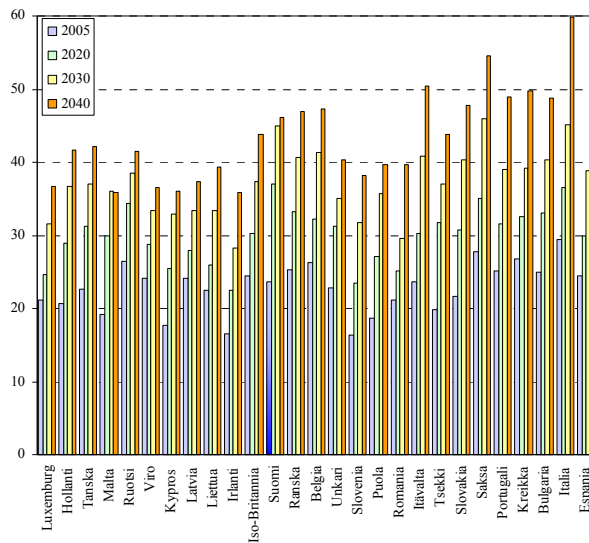
Sairauden tai työkyvyttömyyden takia työvoimaan kuulumattomien osuus, 25-49 v., 2005, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/pant

Lähde: OECD, LFS

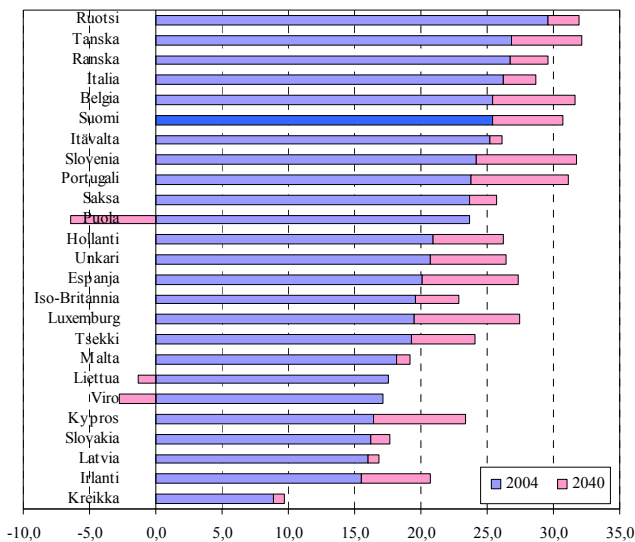
Vanhuushuoltosuhte, 65v.+ määrä suhteessa 15-64 -vuotiaisiin



STM/TAO20.11.2007/TPH/pant

Lähde: Eurostat

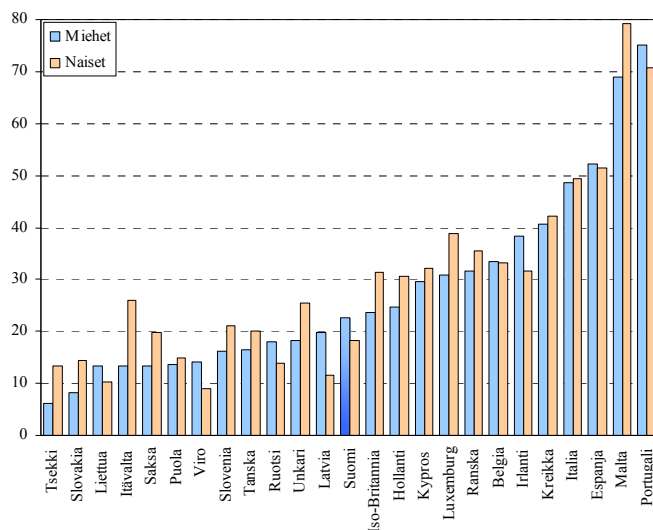
Ikäriippuvaisten julkisten menojen osuus BKT:sta ja ennuste, % Eläke-, terveys, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot



STM/TAO20.11.2007/1PH/pant

Lähde: Eurostat

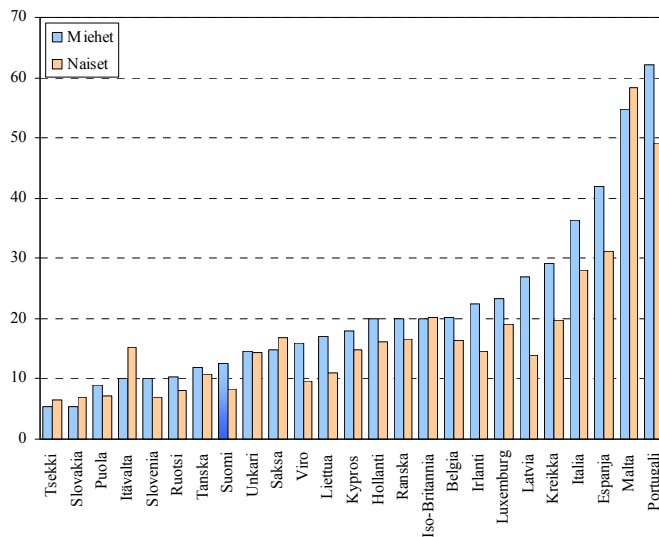
Osuus 25-64v. väestöstä, jolla vain keskitason koulutus, 2006, %



STM/TAO20.11.2007/1PH/pant

Lähde: Eurostat

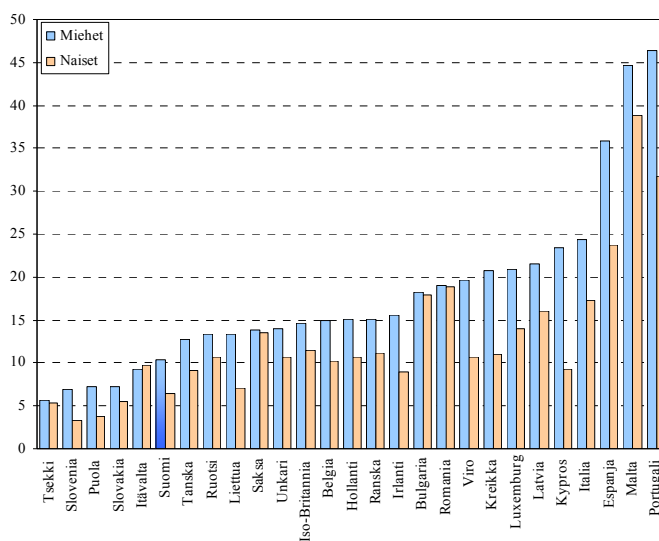
Osuus 25-34v. väestöstä, jolla vain keskitason koulutus, 2006, %



STM/TAO20.11.200//1PH/pant

Lähde: Eurostat

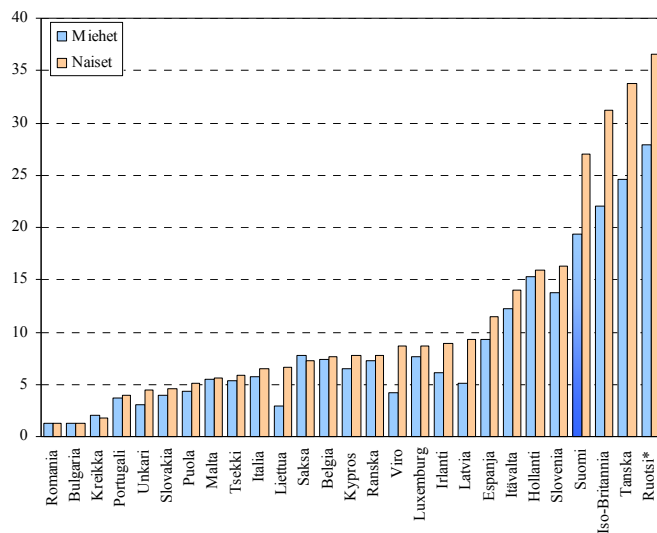
Koulutuksen varhain lopettavat 2006, 18-24 v, joilla vain peruskoulutaso eivätkä jatkokoulutuksessa ed. 4 viikon aikana, %



STM/TAO20.11.200//1PH/pant

Lähde: Eurostat

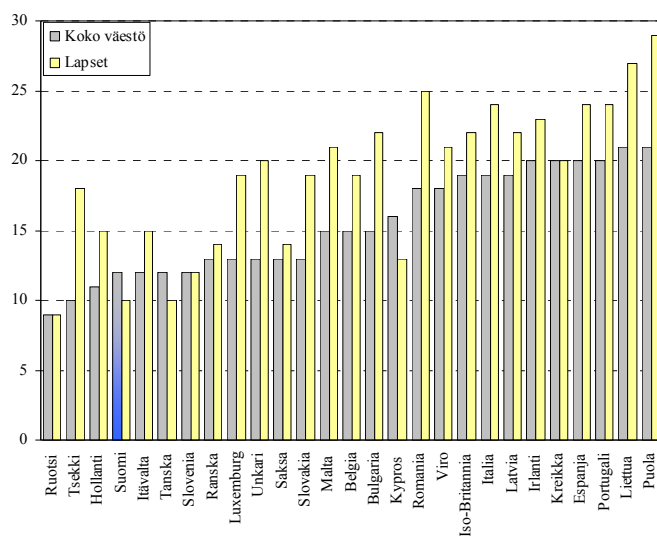
Koulutukseen edellisen 4 viikon aikana osallistuneet vuonna 2006, %



STM/TAO20.11.200 //TPH/paht

* 2005
Lähde: Eurostat

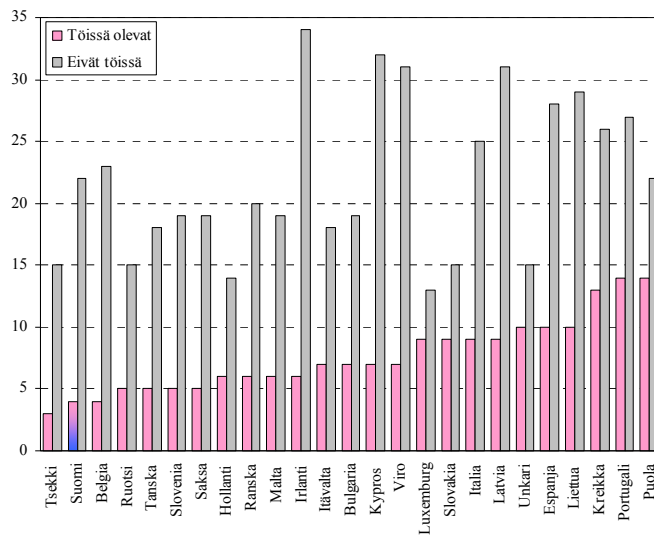
Köyhyysaste/riski 2004, % (käytettävissä olevat tulot alle 60 % mediaanista)



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

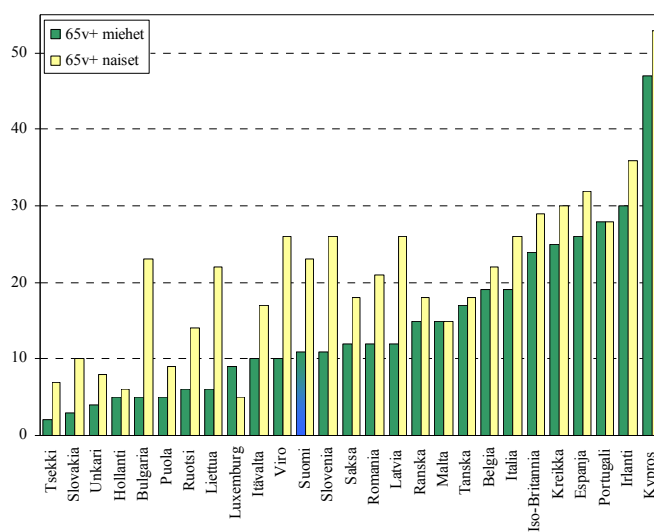
Köhyysriski/aste 2004, % (käytettävissä olevat tulot alle 60 % mediaanista)



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

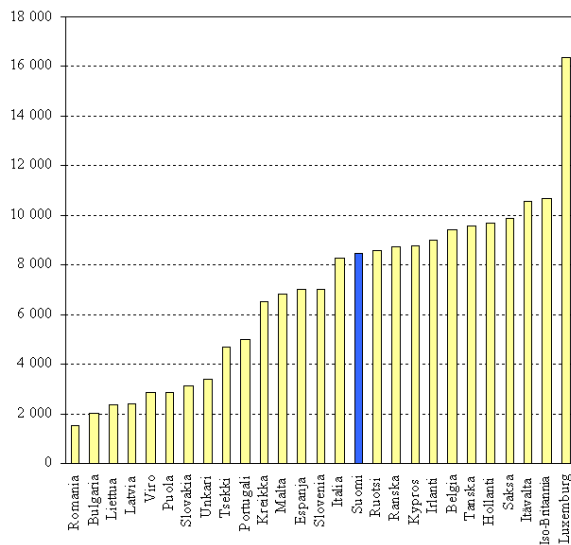
Köhyysriski/aste 2004, % (käytettävissä olevat tulot alle 60 % mediaanista)



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

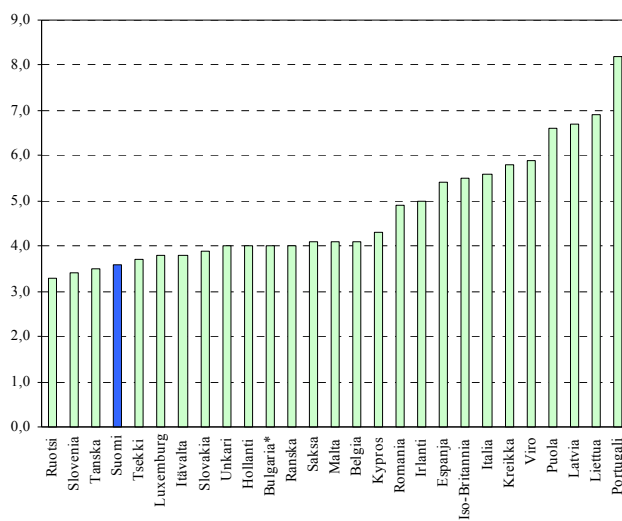
Köyhyysriskiraja, ostovoimapariteetilla, yksinäinen henkilö, 2004, euroa



STM/TAO20.11.2007/TPH/p

Lähde: Eurostat

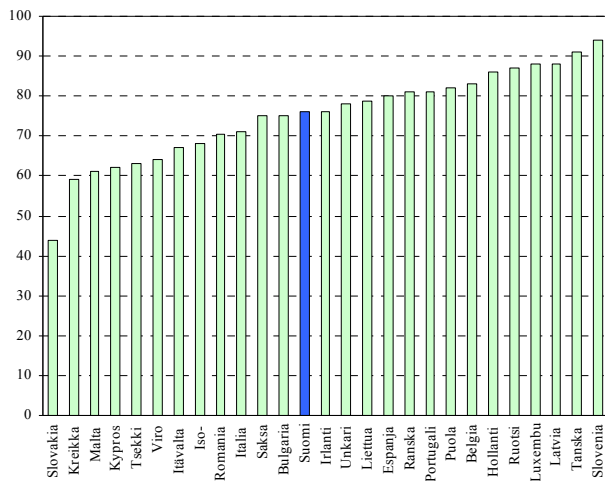
Tuloerot S80/S20, vuonna 2005



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

* 2004
Lähde: Eurostat

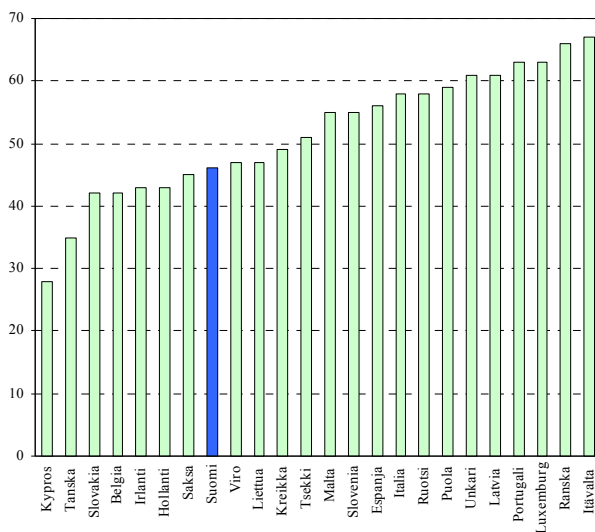
Työttömyysloukku 2006, palkka 67 % keskimäärin palkasta,
yksinäinen henkilö, osuus palkasta, joka "verotetaan pois" suhteessa
työttömävspäivärahaan. %



* 2004
Lähde: Eurostat

STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

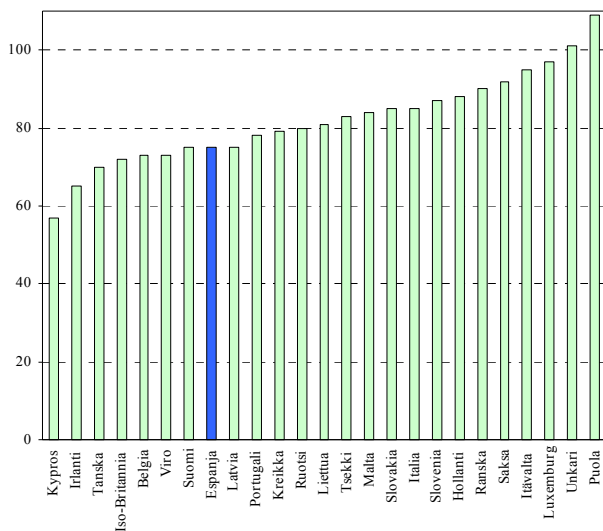
65-74 -vuotiaan mediaaniläke suhteessa 50-59
-vuotiaan mediaanituloon, 2004, %



Lähde: Eurostat

STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

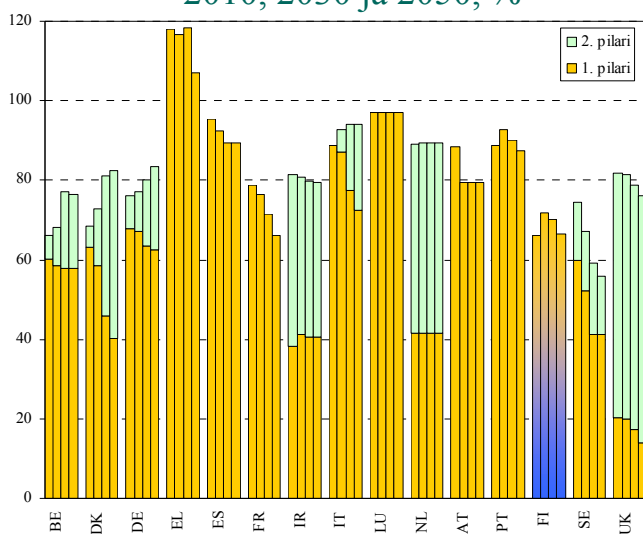
65 täyttäneiden mediaanitulot suhteessa 0-59 vuotiaiden mediaanituloon, 2004, % (kulutusyksikköä kohden)



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Lähde: Eurostat

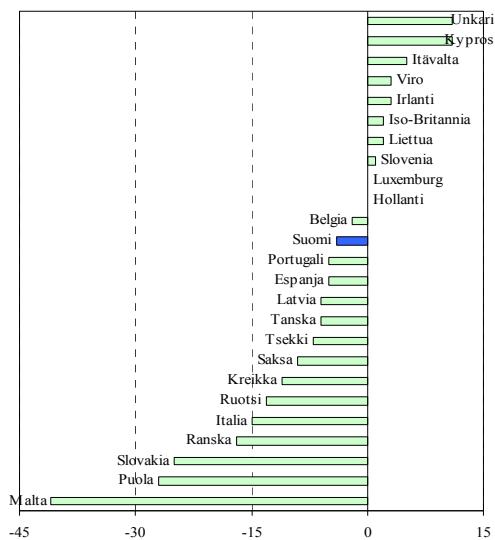
Eläkkeen nettokorvausaste vuosina 2002/2003, 2010, 2030 ja 2050, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

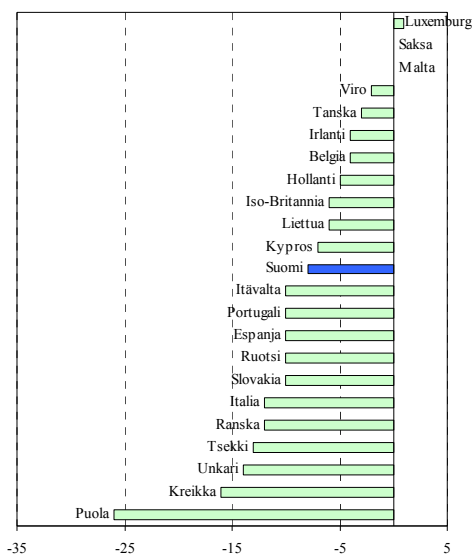
Lähde: ISG:n alustavat laskelmat

Lakisääteisen/pakollisen eläkkeen nettokorvausasteen muutos 2005-2050, %-yksikköä



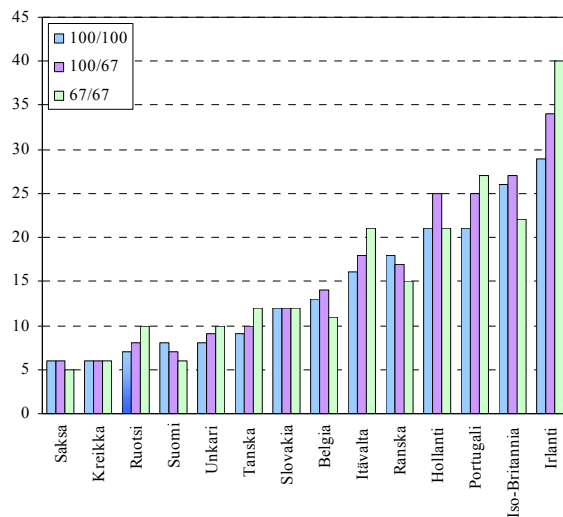
STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Eläkkeen nettokorvausasteen muutos 10 vuotta eläkkeelle siirtymisen jälkeen, %-yksikköä



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

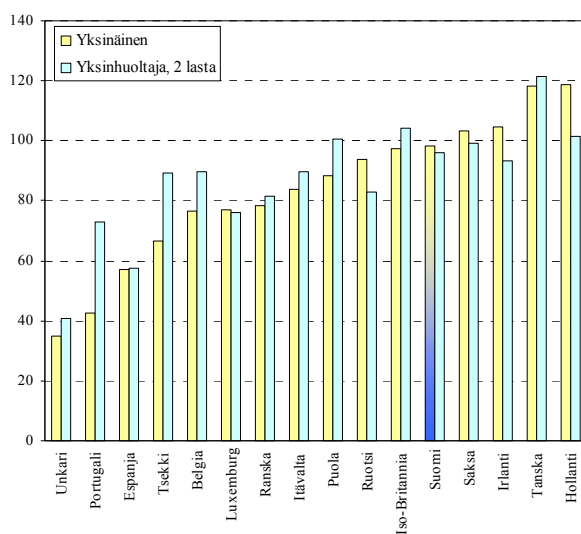
Päivähoitomaksujen osuus kotitalouden nettotuloista eri tulotasoilla, %, pari, kaksi lasta



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

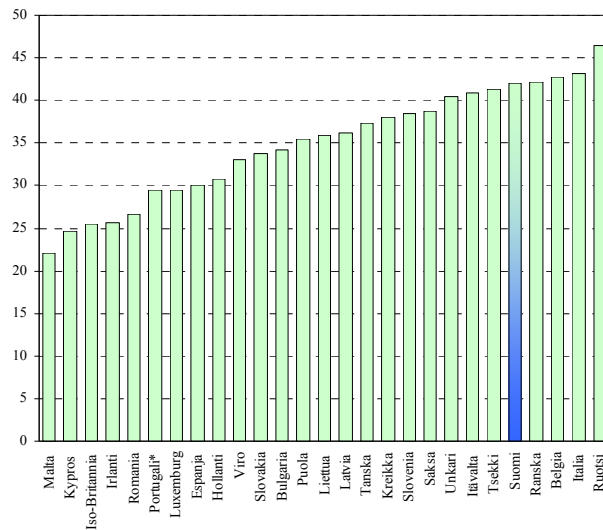
Lähde: OECD

Toimeentulotuki suhteessa köyhyysriskirajaan, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/paht

Verojen ja sotumaksujen osuus työvoimakustannuksista, 2005, %



STM/TAO20.11.2007/TPH/pant

Lähde: 2004

Yhteenveto

- sosiaalimenot keskimääräistä EU-tasoa, nettona selvästi alle
- bkt yli EU:n keskimääräisen
- työn tuottavuus keskimääräistä EU-tasoa
- työllisyys melko hyvä, erityisesti naisten ja iäkkäiden
- työttömyys, varsinkin nuorisotyöttömyys edelleen yleisempää kuin EU-maissa!
- pitkäaikaistyöttömyys ei niin iso ongelma
- maahanmuuttajien työllisyys heikko!
- työstä poistumisikä keskimääräistä tasoa, naisilla hyvä

STM/TAO20.11.2007/TPH/pant

Yhteenveto

- syntyvyys hyvä
- ensisynnyttäjien keski-ikä keskimääräistä EU-taso
- miesten elinajanodote keskimääräistä tasoa, naisten hyvä, ero Suomessa poikkeuksellisen suuri!
- terveen elinajanodote on Suomessa alhainen!
- sairaus ja työkyvyttömyys Suomessa suurta!
- 65+ v. osuus nousee vuoteen 2020 ja 2030 mennessä EU-maista nopeitten!
- ikäriippuvaiset julkiset menot 6. korkeimmat 2004 ja 2040
- hyvä koulutustaso ja sen ylläpito

Yhteenveto

- köyhyys/köyhyysriski alhainen, lähinnä työelämän ulkopuolella olevat sekä iäkkäät naiset
- tuloerot pienet
- työttömyysloukku keskimääräistä EU-tasoa
- eläkeläisten tulot/eläkkeet alle EU-maiden keskimääräisen
- tulevat eläkkeet suhteessa samaa tasoa kuin nykyiset
- eläkkeellä olevan (työ)eläke säilyttää melko hyvin ostovoimansa

Yhteenveto

- päivähoitomaksut alhaiset
- toimeentulotuki jää alle köyhyysriskirajan, kuten useimmissa muissakin maissa
- verot ja sotu-maksut korkeat, mutta näillä katettavat menoerät vaihtelevat maittain
- tulkinnat tehtävä varovasti, tunnettava maiden järjestelmät!

VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TYÖLLISTYMINEN

Vammaisten henkilöiden kykyjä ja mahdollisuuksia ei tunnisteta yleisesti. Suurin osa vammaisista henkilöistä on työelämän ulkopuolella. Myös odotukset vammaisten henkilöiden työllistymiseksi ovat edelleen vähäiset. Työn ulkopuolelle jäämisestä seuraa, että vammaisten henkilöiden tulotaso on matalampi kuin väestöllä keskimäärin.

Vammaisten henkilöiden työllistymiskynnys on korkea, vaikka työllistymisen tukimuotoja on runsaasti käytettävissä. Vajaakuntoisten (ml. vammaiset) työttömyysaste on keskimääräistä suurempi ja heidän työttömyytensä kestää keskimääräistä pidempään. Työnantajien myönteinen suhtautuminen on avainasemassa ja nämä tarvitsevat tietoa sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksista että käytettävissä olevista tukimuodoista. Lisäksi vammaiset henkilöt itse ja heidän läheisensä tarvitsevat rohkaisua työhön osallistumiseen.

TEM:n tukimuodot

Yhdenvertaisuuslain säädöksiin edistetään yhdenvertaisuutta ja kielletään syrjintä mm. vammaisuuden perusteella koulutuksessa ja työllistymisessä. Lakiin sisältyy mahdollisuus kohtuullisiin mukauttamistoimiin työpaikoilla.

Työhallinto järjestää ammatillisena kuntoutuksena ammatinvalintaa, urasuunnittelua sekä näihin liittyen terveydentilaa ja soveltuvuutta selvittäviä tutkimuksia. Lisäksi työhallinnon palveluina järjestetään työhönvalmennusta ja työkokeilua sekä työvoimapoliittista koulutusta.

Työvoimatoimistojen työhönsijoituspalvelut ja muu ohjaus on työmarkkinoiden käytettävissä olevien henkilöiden käytettävissä. Työnhakijastatuksessa on ilmennyt epäselvyyttä, mikä on aiheuttanut työvoimatoimiston palvelujen puutetta on ollut eläkkeeltä työmarkkinoille palaavien henkilöiden kohdalla.

Palkkatuki on työnantajille suoritettava kannustin vammaisten henkilöiden palkkaamiseen avoimille työmarkkinoille (alentuneen tuottavuuden kompensoimiseksi). Vuonna 2006 vammaisten henkilöiden palkkatuen saamisen ehtoja parannettiin.

Työolosuhteiden järjestelytuella voidaan korvata työnantajalle välineitä, ulkoisia muutoksia tai toisen työntekijän antamaa tilapäistä tukea työpaikalla työhönsijoituksen tai työssä pysymisen tukemiseksi. Tuen käyttö on vähäistä, vaikka sen tarve on ilmeinen.

Sosiaalisia yrityksiä koskeva lainsäädäntö on antanut mahdollisuuden aikaisempaa suurempien työvoimapoliittisten tukien saamisen yrityksille, jotka hakeutuvat sosiaalisten yritysten rekisteriin ja näin sitoutuvat työllistämään pitkäaikaistyöttömiä ja vajaakuntoisia henkilöitä. Vammaisten henkilöiden työhön osallistumisen kannalta sosiaaliset yritykset eivät ole vastanneet odotuksia.



STM:n tukimuodot

STM:n hallinnonalalla työhön osallistumisen tuki muodostuu 1) työllistymisen liittyvien ja työllistymistä mahdollistavien palvelujen sekä 2) työn ja sosiaaliturvan (toimeentulo) yhteensovittamiseen liittyvistä toimista.

1.1 Työllistymiseen liittyvät palvelut (suorat toimet)

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (sosiaalihuoltolaki 27 d §) henkilöille, joilla on vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisen elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi (sosiaalihuollon) tukitoimia työllistykseen avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan osana järjestetään työsuhteista työtä noin 60 työkeskuksessa ja toimintaan osallistuu noin 3500 henkilöä.

Työtoimintaa järjestetään sekä sosiaalihuoltolain 27 e §:n että kehitysvammalain 2 §:n mukaisesti. Työtoiminta on työn luonteista palvelua ilman työsuhdetta. Työtoimintaa järjestetään henkilöille toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Työtoimintaan osallistuvien henkilöiden toimeentulo perustuu sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella maksettaviin etuuksiin. Vammaisten työtoimintaan osallistuu noin 14 000 henkilöä, joista suuri osa kehitysvammaisia ja mielenterveyskuntoutujia. Näiden lisäksi noin 10 000 pitkäaikaistyötöntä henkilöä osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan.

1.2 Työllistämistä mahdollistavat palvelut (välillinen tuki)

Lääkinnällinen kuntoutus mukaan lukien apuvälineet toimintakyvyn parantamiseksi.

Kuljetuspalvelut opiskelu- ja työmatkoihin. Vuonna 2007 yht. 86 726 kuljetuspalvelujen saajaa, joista arviolta 10 % tarvitsee palvelua työmatkoilla. Lisäksi vammaispalveluna voi saada tukea oman auton hankintaan. Työhön osallistuminen parantaa myös vammaisen henkilön mahdollisuuksia saada invalidien autoveronpalautusta.

Henkilökohtainen apu opiskeluun ja työhön osallistumiseksi vahvistuu vaikeavammaisten henkilöiden osalta, kun vammaispalvelulain muutos tulee voimaan 1.9.2009 alkaen.

Tulkkipalvelut opiskelua varten sekä työelämässä tarvittava tulkkaus rajoituksin. Tulkkipalvelujen järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta Kelalle, jolloin saadaan maan kattava yhtenäinen järjestelmä.

2. Sosiaalivakuutuksen tuki työllistymiseksi

Kelan kuntoutus: ammatillinen kuntoutus sekä vaikeavammaisen lääkinällinen kuntoutus (ammatillisen kuntoutuksena mm. kuntoutustutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja, työhönvalmennusta, työkykyä ylläpitävää ja parantavaa kuntoutusta sekä koulutusta).



Kuntoutustuki nuorille ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuuksien selvittämiseksi eli työkyvyttömyyseläke myönnetään vasta, kun on ensin selvitetty koulutus- ja työllistymisedellytykset.

Vammaistuki jokapäiväisen elämän, työelämän ja opiskelun tukemiseksi ja vammaisuudesta johtuvien erityiskustannusten kompensoimiseksi.

Mahdollisuus ansaita vähäisessä määrin (588,66euroa/kk) eläkettä menettämättä.

Kansaeläkkeen lepäämään jättämismahdollisuus 6 kk – 5 v ja sekä tähän liittyen erityisvammaistuki 2 vuoden ajan.

Suurten työnantajien eläkevastuun jakaminen vammaisten työllistymisen kynnyksen madaltamiseksi.

Käynnissä olevat kehittämistoimet sekä haasteet

TEM on koonnut seurantaryhmän Mika Vuorelan esitysten toimeenpanoa varten. Lisäksi on aloittamassa alaryhmät seuraavia asioita varten:

- Vajaakuntainen käsitteen korvaamista (osatyökykyinen?) pohtiva ryhmä
- Työllistymisedellytysten arviointia ja kehittämistä pohtiva ryhmä

Vuorelan sosiaali- ja terveysministeriötä koskevista esityksistä on käynnissä työeläkkeen lepäämäänjättämisen mahdollistava lainsäädäntövalmistelu. Valmistelussa on esillä malli, jonka mukaan työeläkkeen voisi jättää lepäämään 2 vuodeksi ja ansaintaraja olisi 600 e/kk.

Työpankkikokeilu Satakomitean toimesta (STM:n ja TEM:n yhteistoimintana) vuoden 2009 aikana. STM on varannut määrärahan (400 000 euroa) työpankkikokeilun aloittamiseksi. Työpankki tarjoaa työsuhteista työtä henkilölle, jonka on vaikea löytää paikkaansa työmarkkinoilta. Pankki vuokraa edelleen työntekijöitä tarjoten työnantajalle riskittömän vaihtoehdon vammaisen henkilön palkkaamiseen. Työpankki tarjoaa myös tukea sekä työllistää työntekijän niinä aikoina kun tämä ei ole ulkopuolisen työntäjän tehtävissä.

Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen on hallituksen ohjelmassa. Velvoittavuuden ikärajan poistamisen lisäksi on tarkoitus kehittää toiminnan sisältöä osana KASTE-ohjelmaa. Satakomitean tavoitteena on lyhentää työttömyysjaksoja ja lisätä aktivointiastetta. Tämän tavoitteen toteutumiseksi tarvitaan kuntouttavan työtoiminnan lisäämistä ja sen sisällön kehittämistä. Satakomitean linjauksia odotetaan keväällä 2009. Nykyiseen lakiin tehtävä muutos velvoittavuuden ikärajan poistamisesta on tarkoitus valmistella vuonna 2009.

Työterveyshuoltoa työttömille –hankkeet

Vammaisten henkilöiden työllistymisen edistämisen pohdintaa:

- realiteetin tunnustaminen: on paljon ihmisiä on kykyjä ja taitoja, vaikka 100 % työsuoritus ei ole mahdollinen. Nämä kyvyt kannattaisi ottaa käyttöön ja samalla ihmisille antaa mahdollisuus tulla mukaan vähäisemmälläkin panoksella (työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen nykyistä joustavammaksi)



- koko väestön osalta työelämän monimuotoisuuden lisääminen (joustot, räätälöinti, osittaminen...) ja turvallisten siirtymien (työelämän ja muun elämän välillä) aikaan saaminen
- sosiaali- ja terveystieteiden sekä työvoimaviranomaisten työllistymisosaamisen parantaminen (työvoiman palvelukeskus -tyyppinen kumppanuus koko maan kattavaksi)
- järjestelmämme pirstaleisuuden eheyttäminen - ammatillisen kuntoutuksen vastuun selkiyttäminen (OECD:n tuore suositus Suomelle)



- 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 Mielen terveys- ja päihdesuunnitelma. Mieli 2009 –työryhmän ehdotukset mielen terveys- 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.
ISBN 978-952-00-2772-8 (inh.)
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)