

Juho Saari

15.4.2020

Sosiaali- ja terveystieteiden professori

Revisoitu 6.5.2020

Tampereen yliopisto

juho.saari@tuni.fi

0408281027

Työelämäprofessori,

Työryhmän puheenjohtaja

Vesa Vihriälä

ASIA: Pyydetty muistio Vesa Vihriälän johtamalle selvitystyöryhmälle

Yleistä

Sanna Marinin johtama hallitus pyrkii ylläpitämään työllisyyttä, tukemaan perheitä, ehkäisemään työttömyyden pidentymistä ja rajoittamaan ylivelkaantumista. Näitä tavoitteita tukevalla toimenpiteillä se vähentää kansantalouden ja yhteiskunnan sopeutumiskustannuksia ja parantaa niiden sopeutumistehokkuutta. Toiminnan julkistaloudellinen ydin on toistaiseksi ollut sopeutumiskustannuksissa, mutta se on nyt vaiheittain siirtymässä kohti sopeutumistehokkuuden lisäämistä. Näiden kahden yhteensovittaminen edellyttää keskeisten vipuvaikutusten tunnistamista ja erilaisten interaktiomekanismien hyvää hallintaa tulevaisuutta koskevan luottamuksen palauttamiseksi, säilyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

Toimintaa suuntaa toistaiseksi koronakriisin aiheuttamat toimenpiteet. Vaiheittain sen kehykseksi asettuu vaihteittain työllisyysasteen, demografisen muutoksen ja julkisen talouden alijäämän aiheuttama trilemma, joka niveltyy yhteen kestäväen kehityksen asettamien vaatimusten ja tavoitteiden kanssa. Kolmivaiheisen muutoksen hallinta edellyttää poikkeuksellista ja monialaista johtajuutta, joka yhdistyy yhteistyöhön ja työnjakoon. Hallituksella on tähän kansan luottamus, mikä luo poliittista tilaa mittaville uudistuspaketeille.

Sosiaali- ja terveystieteellisesti erityisen haasteellinen tilanne on, jos samaan sosiaaliseen riskiin (ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta samaan sosiaaliseen ongelmaan) vastaavia toimenpiteitä ei sektoreilla systemaattisesti koordinoita, sillä yhden lohkon säästöt muuntuvat toisen sektorin kustannuksiksi. Keskeistä on koordinoita riskikohtaisesti tulonsiirrot, palvelut ja yhteiskunnallinen sääntely (laatua takaavat kriteerit, kuten pätevyysvaatimukset ja toimiluvat).

Sosiaali- ja terveystieteiden alueella on koronasta ja trilemmasta aiheutuvaa kysyntää uudistuksille, jotka on seuraavassa ryhmitelty A) välittömiin toiminnallisiin ratkaisuihin, B) rakenteellisiin uudelleenkehittämissä, C) politiikkatoimenpiteiden koordinaatioon ja D) kestäväen kehityksen vaatimiin rakenteellisiin (institutionaalisiin) uudistuksiin.

A) Toiminnalliset ratkaisut (kevät ja alkusyksy 2020)

Tähän kokonaisuuteen kuuluvien toiminnallisten ratkaisujen tavoitteena on turvata eräitä olemassa olevia toimintoja ja uudistuksia. Ne kohdentuvat kuntouttavaan työtoimintaan, sosiaaliseen kuntoutukseen, kriisi- ja sopeutumiskuntoutukseen, sekä matalan kynnyksen palveluihin, ikääntyvän väestön toimintakykyyn sekä asunnottomien tukemiseen. Kyse on pitkälti kymmenen suurimman kaupungin kanssa tehtävästä yhteistyöstä, jota valtio tukee hallinnollisesti nopeasti toimeenpanokelpoisilla uudistuksilla. Näiden ohella on syytä harvita STEA:n resurssointiin, toimintaan ja varojen kohdentamiseen eräitä uudistuksia.

- Toiminta- ja työkyvyn ylläpitäminen. Kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta Kelan tai kuntien ostopalveluina tuottavien järjestöjen ja yritysten toimintaedellytysten turvaaminen asiakkaiden toimintakyvyn ja arjen rakenteiden ylläpitämiseksi. Tällä alueella ei järjestöillä ja yrityksillä ole voimavaroja pitkien sulkujen ylläpitämiseen ja vaikka palvelut avataan kesäkuun alussa, asiakaskunta muuttuu ja määrä kasvaa merkittävästi ensi talvena. Sama haaste on erilaisille kriisi- ja sopeutumispalveluilla, jotka tukevat murrokseen joutuneita yksilöitä ja perheitä. Toiminta- ja työkykyä kohentavien toimenpiteiden yhteydessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota kriisin aikana kertyneisiin kokemuksiin asiakkaiden kiinnittymisestä palveluihin ja uudistaa toimintatapoja näiden kokemusten valossa.
- Yhteenkuuluvuuden ylläpitäminen. Suomessa on runsaasti erilaisia osallistavia yhteisöjä ja matalan kynnyksen paikkoja, jotka tarjoavat mahdollisuuden kohtaamiseen, aineelliseen apuun ja ohjaavat haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä palvelujen pariin. Niillä on myös oma merkityksensä yksinäisyyden lievittämisessä kaikkein haavoittuvimmissa ryhmissä. Näiden yhteisöjen turvaaminen myös Veikkauksen tuoton alentuessa on keskeistä.
- Ikääntyvän väestön kohtaamispaikat. Samassa yhteydessä olisi mahdollisuus aloittaa ikääntyneelle väestölle turvallisten kohtaamispaikkojen ja -alueiden perustaminen pitäen erityisesti mielessä väestöryhmän sisäinen hajanaisuus ja erilaiset toimintamahdollisuudet. Tämä tasapainottaisi eristämistä aiheuttavia sosiaalisia haittoja, joilla on pysyviä vaikutuksia ikääntyvän väestön elämänlaatuun.
- Haavoittuvassa asemassa olevien asunnottomien tukeminen. Asunnottomien tilanne on merkittävästi heikentynyt kriisin aikana, mikä on myös sisäisen turvallisuuden tavoitteiden kannalta ongelmallista. Tilanteen haltuunotto edellyttää nopeita kohdennettuja toimenpiteitä. Kuntien, palveluntarjoajien ja järjestöjen kohdennetuilla toimenpiteillä on avuntarvitsijat saatettava jälleen palvelujen piiriin. Tämä edellyttää keskitettyä ohjeistusta ja resurssointia. ARA:n, keskeisten vuokranantajien ja Kelan yhteisin toimenpitein on mahdollista ehkäistä vuokratilanteiden kumuloituminen ja hädät. Samalla on syytä ratkaista sosiaalihuoltolain 21 §n mukaisissa asumispalveluissa ja tuetun asumisen palveluissa olevien henkilöiden asumistukeen liittyvät eriytyneet tulkinnat, jotka uhkaavat nyt erityisryhmien asumisen jatkuvuutta.
- STEA:n avustusten arviointi. Samassa yhteydessä tulisi arvioida kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksille aiheutuvat haasteet sekä arvioida järjestölähtöisesti kansalaisjärjestöjen nettipohjaisten palvelujen mahdolliset konsolidointitarpeet vuodesta 2021 eteenpäin. Keskeistä olisi siirtää STEA:n rahoituksesta sinne kuulumattomat menoterät valtion budjettirahoitukseen, mikä antaisi tilaa kansalaisjärjestöjen toiminnan vakauttamiselle. RAY:ltä periytyvä pääoma tulisi kohdentaa koronasta sosiaali- ja terveysjärjestöille aiheutuvien kulujen kattamiseen.

B) Rakenteelliset uudelleenkohdennukset (syksy 2020)

Suomessa on varsin toimivat ja sopeutumiskykyiset työikäiselle väestölle kohdennetut tulonsiirrot ja palvelut. Keväällä 2020 jo tehtyjen päätösten toimeenpano vie merkittävän osan julkisen vallan käytössä olevista voimavaroista ja hallinnon valmistelu- ja toimeenpanokyvystä. Hallinnon kyky valmistella ja toimeenpanna uusia avauksia on siten toistaiseksi rajallinen. Lisäksi on ilmeistä, että eräät määräaikaiksi tarkoitetut uudistukset vaativat vielä rajapintojen tarkistamista päällekkäisyyksien ja aukkojen kartoittamiseksi. Myöskään uudistusten aiheuttamia byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukkuja ei ole vielä systemaattisesti arvioitu.

Edellä mainituista syistä mahdollisten uusien avausten toimeenpano sijoittuu aikaisintaan syksyyn 2020, jolloin koronasta aiheutuva kuormitus kotitalouksille ja sosiaali- ja terveystalouksille järjestelmille on todennäköisesti suurimmillaan. Tuolloin seuraavat asiakokonaisuudet olisivat perusteltua tuossa yhteydessä, kun tavoitteena on yhteiskunnan toimintakyvyn ylläpitäminen, toimintakyvyn vahvistaminen ja sopeutumistehokkuuden lisääminen.

Mikäli koronakriisi pitkittyy ja sosiaali- ja terveystalouden perusteita joudutaan uudistamaan perusteellisemmin, on syytä analysoida systemaattisemmin erilaiset tavat sovittaa yhteen muuttuva työelämä ja etuudet/palvelut. Tämä on perusteltua, jotta sääntely, tulonsiirrot ja palvelut sekä rahoitusmallit tukevat kunkin työikäiseen väestöön kohdistuvan sosiaalisen riskin (työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, asuminen, työttömyys, koulutus) kohdalla ihmisten ja kotitalouksien työllistymistä ja toimintakykyä mahdollisimman johdonmukaisesti.

- **Työ- ja perhe-elämään, asumiseen, työttömyyteen, ja koulutukseen liittyvien tulonsiirtojen ja palvelujen parempi yhteensovittaminen riskikohtaisesti.**
 - Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen osalta ydin tulee olla haavoittuvassa asemassa oleville perheille suunnattujen kotipalvelujen lisäämisessä. Toistaiseksi on tietämätöntä, kuinka hyvin kotitalouksien sisäinen dynamiikka selviää murroksesta, mutta todennäköisimmin kielteiset vaikutukset ovat suurimmat tässä ryhmässä. Työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen painopistettä tulisi sukupuolten tasa-arvon ja työllisyyden edistämisen vuoksi siirtää kotihoidontuesta päivähoidon tukemiseen vanhempien lisääntyvästä työttömyydestä huolimatta.
 - Asumisen osalta keskeinen kysymys on vuokra-asuntojen rakentamisen turvaaminen ja häätöjen estäminen. Tehokkain instrumentti varmistaa asuntojen uudistustannon jatkuvuus ja erityisesti kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonnan lisäys on ARAn valtion korkotukilainojen hyväksymisvaltuus, minkä vaikutus valtion taloudessa näkyy takausvastuiden lisäyksenä. Vapaarahoitteen tuotannon vähentymistä voidaan kompensoida lisäämällä korkotukilainojen hyväksymisvaltuutta. Korkotuen hyväksymisvaltuuden merkittävä nosto antaisi joustavan mahdollisuuden tukea myös yksityistä sektoria 10-vuotisella korkotuella ja samalla hillitsisi työttömyydestä, epätyypillisistä työsuhteista ja perherakenteiden muutoksesta aiheutuvia asumistuen nousupaineita ja parantaisi kannustinrakenteita. Vuokravelkaongelmaa on pohdittu lähinnä yritysten osalta, mutta toistaiseksi ei ole pohdittu työttömyyttä kohdanneiden kotitalouksien aseman puskurointia hivenen asumis- ja toimeentulotuen yläpuolella olevissa, usein velkaantuneissa ryhmissä, jotka joutuvat taloudellisen tilanteen muutoksen takia hakeutumaan edullisempaan vuokra-

asuntoon ja/tai toiselle paikkakunnalle. Menojen sopeuttaminen näissä ryhmissä voi vaatia muuttoavustuksen tai vastaavan etuuden uudistamista.

- Työttömyyden aiheuttamien haittojen hillitsemiseksi on jo tehty mittavasti toimenpiteitä muun muassa työssäoloehdoissa ja yrittäjien tilanteen tukemisessa sekä kotona olevan vanhemman tukemisessa. Tässä kokonaisuudessa olisi syytä pitää huolta siitä, että palkkatuen ehdot soveltuvat laajojen lomautusten ja 1.4. – 30.6.2020 voimassa olevan työlainsäädännön jälkeiseen aikaan.
- Koulutuksen osalta tulee luoda mahdollisuudet tutkinto-opintojen pidentämiseen ja mahdollisuudet elinikäisen oppimisen välittömään aloittamiseen. Koulutus on toimiva tapa puskuroida työttömyyttä, koulutustarjontaa on mahdollista nopeasti lisätä ja aikuiskoulutustuen saatavuuden lisääminen on kysynnän luomiseksi paras väline. Aikuiskoulutustuen ehtoja olisi siten syytä lieventää. Samalla tulisi selvittää valmistumisen jälkeisen ensimmäisen työpaikan määräaikaista tukea työelämätaimien vahvistamiseksi.
- **Muiden politiikkalohkojen toimenpiteet (Syksy 2020)**
 - Toimeentulotuen ja sosiaalihuollon tiiviimmän koordinaation mahdollistamiseksi sekä asiakkaiden toimintakyvyn turvaamiseksi toimeentulotuen pitkäaikaiskäyttö tulisi kytkeä esimerkiksi sosiaalityöntekijän tai –ohjaajan tapaamiseen, jonka yhteydessä sovittaisiin sosiaaliseen kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan sekä muihin aktivointipalveluihin ohjauksesta. Tämä tulisi tehdä mieluummin aikaisemmin kuin myöhemmin toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkuuksien ehkäisemiseksi. Samassa yhteydessä voisi arvioida kuntouttavan työtoiminnan ja osallistavan sosiaaliturvan uudistamisen tarpeet vaikuttavuuden ja osallisuuden edistämisen näkökulmista.
 - Mielenterveyspalvelujen kehittämisen suuntaaminen terveys- ja sosiaalipalveluiden perustasolla järjestettävään moninaiseen psykososiaaliseen hoitoon olisi perusteltua. Kehitysohjelma sisällään osaamisperustaista mielenterveysongelmien hoitoa, joka ulottuu arjen tuesta mielenterveyshäiriöihin kohdistuvaan psykoterapiaan. Tämä toteutetaan jalkauttamalla psykiatrasta osaamista osaksi perustason toimintaa. Palveluiden oikea-aikaistamisen suunnittelua ohjaa tuore Mielenterveysstrategia 2030.
 - Kotitalouksien velkaantumisen hillintään liittyvät toimenpiteet ovat toistaiseksi riittäviä. Korkotasoon ja suorainontaan liittyvät linjaukset ovat ilmeisesti vaikuttavia. Suotavaa olisi, että ne jatkuisivat myös välittömän koronavaiheen jälkeen. Korkotaso on varsin houkutteleva velkaantuneille keskiluokille, jotka siltaavat kulutusluotoilla tulojen tilapäiseksi katsottua laskua. Tämä on merkittävä riski, mikäli työttömyys lisääntyy pitkällä aikavälillä.
 - Maahanmuuttoon liittyvät uudistukset eivät ole tässä vaiheessa ajankohtaisia. Kuitenkin työvoiman keskipitkän aikavälin kysyntä edellyttää myös tämän alueen uudistamista. Koska työvoiman tarjonta taantuvilta alueilta Euroopassa kasvaa, koronavaiheen jälkihoitoon liittyy myös mahdollisuus ikärakenteen korjaamiseen. Tähän liittyen on mahdollista tehdä työperäistä maahanmuuttoa edistäviä ratkaisuja.
 - Asunnottomuuden puolittamistavoitteelle kohtuuhintaisen ARA-tuotannon lisääminen on keskeistä myös pitkäaikaisasunnottomuuden ennaltaehkäisyssä. Asunnottomuuden ennaltaehkäisyssä keskeistä on asumisneuvonnan jatkaminen vähintään nykytasolla.

- Lastensuojelun jälkihuollon uudistaminen aikuistumisen tueksi. Asumisen tuen uudistamisen yhteydessä tulisi ratkaista lastensuojelun jälkihuollon piirissä olevien nuorten asumiseen liittyvät ongelmat (asuntojen saatavuus sekä tuki asumiselle) osana laajempaa lastensuojelun jälkihuollon muuttamista aikuistumisen tueksi. Uudistus on nuorten tulevaisuuteen liittyvä investointi, joka vähentää ylisukupolvisen huono-osaisuuden riskiä ja on yhteensopiva sisäisen turvallisuuden tavoitteiden kanssa.
- Lasten, sairaiden, työkyvyttömiä/vammaisten sekä vanhusten osalta on jo menossa riittävä valmistelu. Näiden ryhmien osalta jo nykyisten uudistusten juurruttaminen on kyllin vaativa prosessi, eikä organisaatiot pysty merkittäviin uusiin avauksiin.

C) Poliittikkatoimenpiteiden koordinaatio (talvi 2020, kevät 2021)

Vaalikauden jälkipuolella on valtioneuvoston sisällä perusteltua koordinoitua eriarvoisuuden vähentämiseen ja toimintakyvyn edistämiseen tähtäävät toimenpiteet yhdeksi sisäisesti johdonmukaiseksi sopeutumistehokkuutta vahvistavaksi toimenpidekokonaisuudeksi osaoptimoinnin sekä aukkoja ja päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Keskeinen osa tätä koordinaatiota on sosiaalimenojen julkistaloulosuuden muutoksen seuranta. Kriisin jälkeen sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen asetuu toistaiseksi historiallisesti tarkastellen poikkeukselliselle tasolle. Sosiaalimenot myös todennäköisesti syrjäyttävät muita julkisia menoja.

Samassa yhteydessä olisi syytä tarkastella kriittisesti niitä työryhmiä, joiden tehtäväksi annot on koronan myötä vanhentunut tai joiden asialistaan kuuluvia uudistuksia on koronapakettien osana jo tehty. Tarkastelu ajoittuu syksylle 2020 ja keväälle 2021. Tämä vapauttaisi työvoimaa muiden uudistusten eteenpäin viemiseen.

D) Rakenteelliset uudistukset (aloitus loppusyksy 2020, kevät 2021)

Useimmat koronakriisin aiheuttamat välittömät muutokset liittyvät mitoittamiseen ja voimavaroihin, eivätkä edellytä sosiaali- ja terveystalouden rakenteellista uudistamista. Koronakriisi kuitenkin muodostaa luonnollisen koasetelman ja stressitestin, joka mahdollistaa myös tulonsiirto- ja palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja sopeutumiskyvyn arvioinnin. Arvioinnit tulee ottaa huomioon uudistuksia jatkettaessa. Yleisten suuntaviivojen puitteissa on lisäksi perusteita eräille uudelleenarvioinneille esimerkiksi seuraavasti:

- Vastikään aloittaneen sosiaaliturvakomitean tehtäväksi anto tulisi tarkentaa vastaamaan uusia olosuhteita. Tehtäväksi anto on lähtökohtaisesti toimiva ja pyrkimys etuuksien määrätymisperusteiden yhtenäistämiseen ja etuuksien lähentämiseen perusteltu. Tehtäväksi annossa on kuitenkin myös linjauksia, joiden toimeenpano ei ole välttämättä työllisyyden edistämisen ja eriarvoisuuden vähentämisen suhteen mielekäästä tai julkistaloudellisesti mahdollista uusissa olosuhteissa. Keskeiseksi teemaksi tulisi nostaa työ- ja toimintakyvyn edistäminen ja sopeutumiskyvyn takaaminen. Erittäin huomiota voisi kohdentaa etuuksien käyttöjaksojen pituuteen, sekä byrokraatia-

ja kannustinloukkujen ohella erilaisiin informaatioloukkuihin ja valvontakustannuksiin.

- Sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen uudelleenarviointi järjestämisvastuiden johdonmukaisuuden takaavasti erityisesti terveydenhuollossa. Käytännössä tämä edellyttää terveyspalvelujen nykyistä tiiviimpää rakentamista yliopistosairaaloiden ympärille.
- Samassa yhteydessä tulisi edelleen parantaa sosiaalihuollon ja työllisyyspalvelujen yhteistyötä. Näitä voisi jatkossa uudistaa yhtenä kokonaisuutena, koska niiden yhtymäkohdat vahvistuvat NEET-nuorten palveluissa, aktivointitoimenpiteissä, erilaisissa palkkatuissa ja täydennyskoulutuksessa. Myös eri sektoreiden henkilökunta tekee tulevaisuudessa aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä ja tehtäväkuvat ovat osin päällekkäisiä.
- Maakuntien kehittämissuunnitelmat tulisi päivittää ja aluekehitysrahat uudelleensuunnata vastaamaan koronan jälkeisen tilanteen hallintaa. Erityistä huomiota tulisi kohdentaa maakuntien sopeutumis- ja uudistuskyvyn lisäämiseen edistämällä jatkuvaa oppimista yksityisten ja julkisten palvelutuottajien yhteistyönä sekä uudistamalla asuinalueita ekologisesti kestävämmiksi. Toistaiseksi tässä valmistelussa on ollut enemmän paikallista aloitteellisuutta kuin johdonmukaista toimintaa.