

JOUSTAVA PERUSTURVA

Sosiaali- ja terveystieteiden
periaatteet perusturvan uudistamiseksi

JOUSTAVA PERUSTURVA

**Sosiaali- ja terveysjärjestöjen periaatteet
perusturvan uudistamiseksi**

SOSTE

SOSTEn julkaisuja 1/2019

© SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, 2019

Kuvat: Veikko Somerpuro ja Pexels

Taifto: Taina Leino

ISSN 2489-2483 (PAINETTU)

ISSN 2489-3137 (VERKKO)

ISBN 978-952-6628-35-6 (PAINETTU)

ISBN 978-952-6628-36-3 (VERKKO)

Grano Oy, Kuopio

Sisällys

ESIPUHE	7
----------------	----------

TIIVISTELMÄ	9
--------------------	----------

SMIDIGT GRUNDSKYDD

Social- och hälsovårdsorganisationernas riktlinjer
för revidering av grundskyddet

Förord	13
Resumé	15

FLEXIBLE BASIC SOCIAL SECURITY

The principles of social and healthcare organisations
in the reform of basic social security

Introduction	19
Summary	21

1 MIKSI PERUSTURVAA TARVITAAN?

1.1 Perusturvan määritelmä	27
1.2 Perusturvan tehtävät	28

2 PERUSTURVAN KESKEISET ONGELMAT

2.1 Perusturva näyttäytyy ihmisille monimutkaisena ja byrokraattisena	33
2.2 Perusturvan taso on matala	35
2.3 Pitkittänyt toimeentulotukiasiakkuus	39

3 MITEN PERUSTURVAA TULISI UUDISTAA

3.1 Perusturvan uudistaminen aloitetaan välittömästi ja se tehdään vaiheittain	46
3.2 Perusturvan tasoa korotetaan	47
3.3 Pienituloisten elinkustannusten kasvuun vaikutetaan muillakin politiikoilla	50
3.4 Myös verotus on huomioitava etuuskien riittävää tasoa arvioitaessa	53

3.5	Otetaan tavoitteeksi ihmisten näkökulmasta selkeä etuusjärjestelmä	55
3.6	Etuusjärjestelmän selkeyttäminen aloitetaan ikärajojen sekä perhe- ja tulokäsitteiden yhdenmukaistamisella	59
3.7	Tavoitteena joustava perusturva muuttuvissa elämäntilanteissa	61
3.7.1	Kohti joustavaa perusturvaa	62
3.7.2	Viimesijainen turva osana joustavaa perusturvaa	67
3.7.3	Joustavan perusturvan ja työtulojen parempi yhteensovittaminen	69
3.7.4	Joustava perusturva ja myönteiset kannusteet – uusien kannusteita työllistymiseen ja omaehtoiseen osallistumiseen	70
3.7.5	Joustava perusturva ja palvelut	72
4	JOUSTAVA PERUSTURVA ON HYVINVOINTI-INVESTOINTI	79
	LÄHTEET	84

Esipuhe

SOSTE JA SEN JÄSENJÄRJESTÖT ovat pitkään olleet huolissaan perusturvan riittävydestä ja etuusjärjestelmän monimutkaisuudesta. Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen tarve on viime aikoina noussut vahvasti myös julkiseen keskusteluun. Päättäjät ovat havahtuneet sosiaaliturvan ongelmiin ja puolueet ovat esittäneet omia mallejaan järjestelmän uudistamiseksi. Valtioneuvosto käynnisti TOIMI2030-hankkeen valmistelemaan perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistusta. Myös SOSTE on edustettuna Toimi-hankkeen parlamentaarisisessa seurantaryhmässä, jonka työ päättyy helmikuussa 2019.

Sosiaaliturvan uudistaminen liittyy oleellisesti eriarvoisuuden torjumiseen ja vähentämiseen. Järjestöt olivat edustettuina myös maaliskuussa 2018 raporttinsa jättäneessä professori Juho Saaren vetämässä työryhmässä. Työryhmän keskeisiä ehdotuksia olivat tulonsiirtojen ja palveluiden yhtenäistämisen kannustavammaksi kokonaisuudeksi sekä työn ja perhe-elämän yhteensovittaminen eriarvoisuutta vähentäen.

SOSTE edistää toiminnallaan hyvinvointitaloutta, jossa päämääränä on ihmisten hyvinvointi, joka luo edellytykset kestäväälle kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle. Hyvinvointitaloudessa keskeinen osa on oikeudenmukainen, ymmärrettävä ja selkeä sosiaaliturvajärjestelmä. Se antaa ihmisille näkymän paremmasta huomisesta silloinkin, kun eläminen omalla työllä on tilapäisesti tai pysyvästi mahdotonta. Samalla se rakentaa ihmisarvoista elämää, luottamusta ja toimivampia työmarkkinoita, ja näin hyvinvointia kaikille, ei pelkästään sosiaalietuuksia tietyllä hetkellä saaville.

Osallistuakseen sosiaaliturvan uudistamisesta käytävään keskusteluun on SOSTE lähtenyt yhdessä jäsentensä kanssa muotoilemaan **periaatteita perusturvan kehittämiseksi**. Sosiaali- ja terveystieteiden, muun muassa

työttömien järjestöt, vammais-, potilas-, vanhus- ja lastensuojelujärjestöt, edustavat laajaa joukkoa suomalaisia eri elämäntilanteissa.

SOSTEn hallitus nimesi kesäkuussa 2017 tuekseen perusturvan ja sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen pohdintaan jäsenjärjestöjen asiantuntijoista koostuvan ohjausryhmän. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Viveca Hagmark Folkhälsans förbundetista ja varapuheenjohtajana Pentti Arajärvi Lastensuojelun Keskusliitosta. Ryhmän sihteerinä toimi Anna Järvinen SOSTEesta. Muut jäsenet olivat Anu Aalto Neuroliitosta, Anna Cantell-Forsbom Vantaan kaupungilta, Egezona Kllloqi-Bublaku Palvelualojen ammattiliitto PAM:ista, Päivi Luna Finanssiala ry:stä, Jaana Manssila Talentiasta, Yrjö Mattila Suomen sosiaalioikeudellisesta seurasta, Anne Mäki Invalidiliitosta, Tarja Pajunen Eläkkeensaajien Keskusliitto EKL ry:stä, Juha Pantzar Takuusäätiöstä, Anneli Pohjola Lapin sosiaaliturvayhdistyksestä, Riitta Särkelä Ensi- ja turvakotien liitosta sekä SOSTEesta Jussi Ahokas, Vertti Kiukas, Anne Perälähti, Erja Saarinen ja Aki Siltaniemi.

Lämmin kiitos ohjausryhmän jäsenille aktiivisesta ja innostuneesta työskentelystä. Suuri kiitos myös tämän raportin kirjoittajille – Anna Järvinen, Jussi Ahokas, Aki Siltaniemi, Anne Perälähti ja Erja Saarinen, jotka työstivät aihetta onnistuen kiteyttämään keskeiset kohdat ohjausryhmän työskentelystä. Raportissa tuodaan esille järjestöjen näkemyksiä perusturvan keskeisistä ongelmista sekä ratkaisuehdotuksia niihin. Keskeisenä nähdään perusturvan tason korottaminen sekä järjestelmän muuttaminen selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi ihmisten näkökulmasta. Oleellista etuusjärjestelmän kehittämisessä on myös integroida palvelut tiiviimmin etuuksiin. Näkemyksiä perusturvan kehittämisestä tullaan jatkossakin kehittämään ja tarkentamaan yhdessä SOSTEn jäsenien ja muiden sidosryhmien kanssa.

Helsingissä tammikuussa 2019

Viveca Hagmark

ohjausryhmän puheenjohtaja

Vertti Kiukas

päsihteeri,

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Tiivistelmä

PERUSTURVAN TEHTÄVÄNÄ ON taata kaikille ihmisille oikeus hyvään ja ihmisarvoiseen elämään. Elämisen perusedellytysten turvaaminen kuuluu yhteiskunnan perustehtäviin aivan samalla tavalla kuin esimerkiksi omistusoikeuksien turvaaminen. Ihmiset haluavat olla aktiivisia yhteiskunnallisia toimijoita ja heillä on oltava riittävät edellytykset siihen. Riittävä perusturva edistää ihmisten toimintakykyä ja hyvinvoinnin mahdollisuuksia. Se luo yhteiskunnallista vakautta esimerkiksi vahvistamalla tasa-arvoa, tasaamalla erilaisia yhteiskunnallisia riskejä ja ehkäisemällä ylisukupolvista köyhyyttä. Eriarvoisuuden vähentäminen ja mahdollisuuksien sekä riskien tasaaminen tukevat yhteiskuntarauhaa sekä vakautta synnyttämällä kansalaisten keskinäistä luottamusta ja luottamusta yhteiskunnan instituutioihin.

Suomalainen sosiaaliturva on monimutkainen etuuksien, verotuksen ja palvelujen sekä niihin liittyvien asiakasmaksujen muodostama kokonaisuus. Nykyinen perusturva ei kaikin osin vastaa ihmisten vaihtuviin ja moninaiisiin elämäntilanteisiin eikä työmarkkinoiden muutokseen. Se näyttäytyy ihmisille vaikeasti ymmärrettävänä ja byrokraattisena. Perusturvan taso on matala ja sitä on entisestään leikattu viime vuosina erityisesti indeksileikkausten ja -jäädytysten kautta. Ensisijaisten etuuksien matalan tason vuoksi ihmiset joutuvat turvautumaan pitkäaikaisesti toimeentulotukeen.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöt haluavat olla kehittämässä perusturvajärjestelmää sellaiseksi, että se huomioi mahdollisimman hyvin ihmisten erilaiset elämäntilanteet ja joustaa tilanteiden muuttuessa. Ehdotusten lähtökohdana on luottamus ihmiseen: hänen haluunsa ja kykyynsä tehdä elämänsä eteenpäin vieviä ratkaisuja, jotka järjestelmä mahdollistaa.

SOSTEn ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen ehdotukset perusturvan uudistamiseksi:

1. Perusturva uudistaminen aloitetaan välittömästi ja se tehdään vaiheittain

Etuusjärjestelmän selkeiden epäkohtien korjaaminen tulee aloittaa heti. Muun muassa perusturvan tasoon tarvitaan välittömiä parannuksia. Myös byrokratialoukkuja voidaan alkaa purkaa ilman perusturvan rakenteeseen tehtäviä suurempia muutoksia. Laajemmat uudistukset tulee tehdä huolellisen ja laajan asiantuntijoilla vahvistetun parlamentaarisen valmistelun ja kokeilujen pohjalta vaiheittain vuoteen 2030 mennessä. Etuusjärjestelmään tehtäviä muutoksia on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ja suunnitelmissa on huomioitava eri toimien yhteisvaikutukset.

2. Perusturvan tasoa korotetaan pitkäjänteisesti

Perusturvaa uudistettaessa on tavoitteena oltava eriarvoisuuden ja köyhyyden vähentäminen. Perusturvan tason parantaminen aloitetaan kompensoimalla etuuksiin vuoden 2015 jälkeen tehdyt indeksileikkaukset ja -jäädetykset täysimääräisesti. Vähimmäismääräisten päivärahojen tasot yhtenäistetään. Tämän jälkeen perusturvaa korotetaan asteittain kohti kohtuullisen minimin viitebudjettien mukaista tasoa. Jotta etuudet eivät enää jäisi jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä, kaikki etuudet sidotaan indeksiin. Etuuksien verotusta tarkastellaan rinnakkain etuusjärjestelmän kehittämisen kanssa.

3. Tavoitteeksi ihmisten näkökulmasta selkeä järjestelmä

Ymmärrettävyys ja selkeys ovat keskeisiä vaatimuksia etuusjärjestelmälle. Ihmisten näkökulmasta oleellista on, että etuuden hakeminen on helppoa, päätös on selkeä ja tulee nopeasti. Järjestelmää kehitetään siten, että jatkossa etuuksia haetaan yhdestä sovelluksesta, joka ohjaa ihmisiä niiden etuuksien ja palvelujen piiriin, joihin he ovat oikeutettuja sen hetkisessä elämäntilanteessaan. Kaikki ihmiset eivät kuitenkaan pysty asioimaan sähköisissä palveluissa tai tarvitsevat muuten ohjausta ja neuvontaa. Heillä tulee olla mahdollisuus saada henkilökohtaista tukea. Asiakas saa hakemukseensa yhden päätöksen, jossa nyt eri systä maksettavat etuuslajit on sovitettu yhteen. Päätöksen on oltava selkeä, jotta ihminen ymmärtää perusteet päätökselle ja voi tarvittaessa valittaa siitä. Jokin etuus on koko ajan maksussa ja mahdolliset eri etuuslajien väliset tasauserät huomioidaan järjestelmän sisällä.

4. Etuusjärjestelmän selkeyttäminen aloitetaan ikärajojen sekä perhe- ja tulokäsitteiden yhdenmukaistamisella

Sen lisäksi, että etuusjärjestelmästä tehdään selkeämpi etuuksien saajille sujuvoittamalla etuuden hakemis- ja maksamisprosesseja, selvitetään etuuksien laskennassa käytettävien erilaisten käsitteiden yhdenmukaistamista. Eroja on muun muassa lasten ikärajoissa, perhe- ja ruokakuntakäsitteissä, tulokäsitteissä sekä tarveharkinnassa. Näitä käsitteitä yhtenäistämällä voidaan päästä selkeämpään järjestelmään, jossa eroja olisi enää lähinnä etuuksiin liittyvissä velvoitteissa ja palvelulupauksissa. Yksittäistenkin laskenta-perusteiden muuttaminen voi kuitenkin osoittautua työlääksi, kun muutoksilla voi olla monenlaisia ristikkäisvaikutuksia. Tarvitaankin laajaa selvitystyötä, jossa määritellään, miltä osin etuuksien laskennassa käytettäviä käsitteitä voidaan yhtenäistää ja missä tilanteissa on tarkoituksenmukaista säilyttää erilaisia rajauksia.

5. Tavoitteena joustava perusturva muuttuvissa elämäntilanteissa

SOSTEn sekä sosiaali- ja terveystieteiden pitkän aikavälin visiona on **joustava perusturva**, joka ottaa nykyjärjestelmää paremmin huomioon moninaiset tuen tarvitsemisen tilanteet. Joustava perusturva seuraa ihmisiä kattottomasti muun muassa opiskelun, työssäkäynnin ja sairaus-, työttömyys- ja vanhempainvapaakausien vaihdellessa. Järjestelmän tulee tukea myös pysyvästi vammaisia tai sairaita ihmisiä luomalla heille sujuvia siirtymiä tilanteiden muuttuessa esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn muutosten mukaan.

Etuuksien ovat jatkossakin syyperusteisia, ihmisten erilaiset tarpeet huomioivia ja yksilökohtaisia, jos ei ole selkeää perustetta muulle. Syyperusteita kuitenkin tarkistetaan niin, että väliinpuotoamisia tapahtuu vähemmän ja järjestelmä huomioi joustavammin ihmisten elämäntilanteet ja niissä tapahtuvat muutokset. Samalla etuuksiin liittyvää oikeutta palveluihin vahvistetaan niin, että jatkossa ihmiset saavat nykyistä sujuvammin heidän elämäntilanteeseensa vastaavat palvelut. Järjestelmää muutetaan enemmän mahdollistavaksi ja vähemmän sanktioivaksi muun muassa työttömyysturvan karenseja leikkaamalla ja osallistumisesta palkitsemalla.

Erilaisilla lisillä tulee turvata erityistä tukea tarvitsevien ryhmien, kuten vammaisten ihmisten ja pienituloisten lapsiperheiden riittävä toimeentulo. Erityisesti tulee huomioida niiden ihmisten tilanteet, joilla tuen tarve on jatkuvaa. Etuuksia ja ansiotuloja sovitetaan yhteen nykyistä joustavammin. Tavoiteltavaa on, että etuuksien vähenevät asteittain työn teon lisääntyessä niin, että työn tekemisen lisääminen on mahdollisimman kannattavaa.

6. Joustava perusturva on hyvinvointi-investointi

Kun sosiaaliturvajärjestelmää ja perusturvaa uudistetaan esitettyjen tavoitteiden pohjalta, voivat järjestelmän kokonaiskustannukset nousta lyhyellä aikavälillä. Sosiaali- ja terveysturvan ajatuksena kuitenkin on, että pidemmällä aikavälillä paremmin toimiva etuusjärjestelmä ja vahvempi perusturva johtavat siihen, että yhä harvemmalla on tarvetta turvautua sosiaali-etuuksiin toimentulon rakentamisessa.

Myönteinen vaikutus toimintakykyyn, työmarkkinoille osallistumiseen ja siten kansantulon tuottamiseen sekä toisaalta vähentävä vaikutus kalliiden korjaavien sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen, pitkittyneisiin toimeentulotukiasiakkuuksiin sekä muihin sosiaalisten ongelmien hoitoon käytettäviiin menoihin tarkoittavat sitä, että sosiaali- ja terveysturvan esittämät muutokset perusturvaan voidaan nähdä julkisen sektorin näkökulmasta investointina. Kun investoinnin tuotot realisoituvat viime kädessä ihmisten lisääntyneen hyvinvoinnin kautta, voidaan joustava perusturva nähdä tuottavana hyvinvointi-investointina.

SMIDIGT GRUNDSKYDD

Social- och hälsovårdsorganisationernas riktlinjer
för revidering av grundskyddet

Förord

SOSTE FINLANDS SOCIAL OCH HÄLSA RF och dess medlemsorganisationer har länge varit oroliga för om grundskyddet är tillräckligt och för att förmånssystemet har blivit för invecklat. Behovet av en totalrevision av den sociala tryggheten har också i omfattande grad varit föremål för offentlig diskussion under den senaste tiden. Beslutsfattarna har kommit till insikt om problemen vad gäller den sociala tryggheten och partierna har presenterat egna modeller för en revidering av systemet. Statsrådet har inlett projektet TOIMI2030 för att bereda en totalreform av grundskydd och aktivitet. SOSTE är också representerad i Toimi-projektets parlamentariska uppföljningsgrupp, vars arbete avslutas i februari 2019.

I revideringen av den sociala tryggheten ingår i väsentlig grad att förebygga och minska ojämlikhet. Organisationerna var också representerade i en arbetsgrupp som leddes av professor Juho Saari och som inlämnade en rapport i mars 2018. Viktiga förslag som arbetsgruppen lade fram är att slå samman inkomstöverföringar och tjänster till en mer sporrande helhet samt att samordna arbete och familjeliv i syfte att minska ojämlikhet.

Genom sin verksamhet främjar SOSTE ekonomi av välbefinnande, som har som mål att förbättra människors välfärd, vilket skapar förutsättningar för en hållbar samhällsekonomi och offentlig ekonomi. En viktig del av ekonomi av välbefinnande är ett rättvist, förståeligt och tydligt socialskyddssystem. Det ger människorna tro på en bättre morgondag även när det tillfälligt eller bestående är omöjligt att skaffa sitt uppehälle genom eget arbete. Samtidigt bidrar det till att bygga ett människovärdigt liv, förtroende och en mer välfungerande arbetsmarknad, och därigenom välfärd för alla, inte enbart för dem som får sociala förmåner under en viss tid.

I syfte att delta i diskussion om revideringen av den sociala tryggheten har SOSTE tillsammans med sina medlemsorganisationer upprättat ett utkast till **riktlinjer för utvecklandet av grundskyddet**. Social- och hälsovårdsorganisationerna, bl.a. organisationerna för arbetslösa och personer med funktionsnedsättning samt patient-, äldreomsorgs- och barnskyddsorganisationerna, representerar en bred grupp finländare i olika levnadssituationer.

SOSTEs styrelse utsåg i juni 2017 en styrgrupp bestående av experter från medlemsorganisationerna för att stöda revideringen av grundskyddet och systemet för social trygghet. Ordförande för styrgruppen var Viveca Hagmark från Folkhälsans förbund och vice ordförande Pentti Arajärvi från Centralförbundet för Barnskydd. Sekreterare för gruppen var Anna Järvinen från SOSTE. Övriga medlemmar var Anu Aalto från Finlands Neuroförbund, Anna Cantell-Forsbom från Vanda stad, Egezona Kllokoqi-Bublaku från Servicefacket PAM, Päivi Luna från Finans Finland rf, Jaana Manssila från Talentia, Yrjö Mattila från Socialrättsliga sällskapet i Finland, Anne Mäki från Invalidförbundet, Tarja Pajunen från Pensionstagarnas Centralförbund PCF rf, Juha Pantzar från Garantistiftelsen, Anneli Pohjola från Lapin sosiaali-turvayhdistys, Riitta Särkelä från Förbundet för mödra- och skyddshem samt Jussi Ahokas, Vertti Kiukas, Anne Perälähti, Erja Saarinen och Aki Siltaniemi från SOSTE.

Ett varmt tack till medlemmarna i styrgruppen för ett aktivt och entusiastiskt arbete. Ett stort tack även till skribenterna av denna rapport – Anna Järvinen, Jussi Ahokas, Aki Siltaniemi, Anne Perälähti och Erja Saarinen, vilka bearbetade materialet och lyckades sammanfatta de viktigaste punkterna i styrgruppens arbete. I rapporten redogörs för organisationernas syn på de viktigaste problemen inom grundskyddet och ges förslag till lösningar på dem. Bland de viktigaste anses en nivåhöjning av grundskyddet samt att ändra systemet så att det blir tydligare och mer förståeligt ur ett mänskligt perspektiv. Det väsentliga vid utvecklandet av förmånssystemet är också att integrera tjänsterna närmare till förmånerna. SOSTE kommer också i fortsättningen att utveckla och precisera sina synpunkter på utvecklingen av grundskyddet tillsammans med sina medlemsorganisationer och andra intressegrupper.

Helsingfors i januari 2019

Viveca Hagmark

styrgruppens ordförande

Vertti Kiukas

generalsekreterare,

SOSTE Finlands social och hälsa rf

Resumé

GRUNDSKYDDETS UPPGIFT är att garantera alla människor rätten till ett gott och människovärdigt liv. Tryggandet av de grundläggande förutsättningarna för livet hör till samhällets basuppgifter på samma sätt som t.ex. tryggandet av äganderätten. Människorna vill vara aktiva samhällsliga aktörer och de bör ha tillräckliga förutsättningar för det. Ett tillräckligt grundskydd främjar människornas handlingskraft och möjligheterna till välbefinnande. Ett tillräckligt grundskydd skapar samhällslig stabilitet, t.ex. genom att stärka jämställdhet, utjämna olika samhällsliga risker och genom att förebygga fattigdom över generationsgränserna. Minskad ojämlikhet och en utjämning av möjligheter och risker stöder samhällsron och ger stabilitet, eftersom de bidrar till att skapa ömsesidigt förtroende mellan medborgarna och stärker förtroendet för samhällets institutioner.

Den sociala tryggheten i Finland är en invecklad helhet av förmåner, skatter och tjänster samt av klientavgifter i anslutning till dem. Det nuvarande grundskyddet motsvarar inte till alla delar människornas varierande och mångskiftande levnadssituationer och inte heller den förändrade arbetsmarknaden. För individen kan den te sig svårförståelig och byråkratisk. Nivån på grundskyddet är lågt och under de senaste åren har det ytterligare skurits ner särskilt med indexnedskärningar och indexfrysningar. På grund av de primära förmånernas låga nivå blir många tvungna att långvarigt ty sig till socialbidrag.

Social och hälsovårdsorganisationerna vill vara med och utveckla socialskyddssystemet så att det så bra som möjligt beaktar olika levnadssituationer och fungerar flexibelt då levnadssituationen förändras. Förslaget utgår från tron på människan: hennes vilja och förmåga att välja lösningar som för livet vidare och vilka systemet möjliggör.

SOSTEs och social- och hälsovårdsorganisationernas förslag till revidering av grundskyddet:

1. Revideringen av grundskyddet inleds omedelbart och görs stegvis

Arbetet med att korrigera klara missförhållanden i förmånssystemet bör inledas genast. Det behövs bl.a. omedelbara förbättringar i grundskyddets nivå. Byråkratifällor kan även börja upplösas utan desto större ändringar i grundskyddets struktur. Mer omfattande revideringar bör göras omsorgsfullt och stegvis utifrån omfattande parlamentariska förberedelser och försök, i vilka man även konsulterat experter, fram till år 2030. Ändringar i förmånssystemet bör granskas övergripande och i planerna bör samverkan av olika åtgärder beaktas.

2. Grundskyddets nivå höjs långsiktigt

Målet för revideringen av grundskyddet bör vara att minska ojämlikhet och fattigdom. Förbättrandet av nivån på grundskyddet inleds med att till fullt belopp kompensera de indexnedskärningar och indexfrysningar som har gjorts efter 2015. Nivån på dagpenningar till minimibelopp förenhetligas. Efter det höjs grundskyddet gradvis till en nivå enligt referensbudgeter med en skälig miniminivå. För att förmånerna inte längre ska ligga efter den allmänna kostnadsutvecklingen, binds alla förmåner till index. Beskattningen av förmånerna granskas jämsides med utvecklingen av förmånssystemet.

3. Målet är ett tydligt system med tanke på individen

De viktigaste kraven på förmånssystemet är att det är förståeligt och tydligt. Ur individens synpunkt är det väsentliga att det är lätt att ansöka om en förmån och att beslutet är tydligt och kommer snabbt. Systemet utvecklas så att förmåner i fortsättningen kan sökas i en enda applikation som styr människorna till de förmåner och tjänster som de är berättigade till i sin aktuella levnadssituation. Alla kan emellertid inte sköta sina ärenden via e-tjänster och de kan även i övrigt behöva handledning och rådgivning. I sådana situationer behöver det även finnas möjlighet att få personligt stöd. Kunden får ett beslut och det innehåller samordnat de förmånsslag som av olika orsaker utbetalas. Beslutet bör vara entydigt så att grunderna för beslutet är lätta att förstå och mottagaren vid behov kan överklaga det.

Utbetalningen av en förmån fortsätter oavbruten och eventuella utjämningsposter mellan olika tillgångsslag ska beaktas inom systemet.

4. Förenklingen av förmånssystemet inleds genom att förenhetliga åldersgränser samt familje- och inkomstbegreppen

Förutom att förmånssystemet görs tydligare genom att göra ansöknings- och utbetalningsprocesserna smidigare med tanke på förmånstagarna, utreds även möjligheterna att förenhetliga de olika begreppen som används vid beräkningen av förmånerna. Skillnader finns bland annat vad gäller barnens åldersgränser, definitionen av begreppen familj, hushåll och inkomst samt i behovsprövningen. Genom att förenhetliga dessa begrepp kan man uppnå ett tydligare system, där skillnader närmast skulle förekomma i skyldigheterna och tjänstelöftena i anslutning till förmånerna. Det kan emellertid vara arbetsamt att ändra enskilda beräkningsgrunder, eftersom ändringarna kan ha många slags korsverkningar. Det behövs ett omfattande utredningsarbete, inom ramen för vilket det fastställs till vilka delar de begrepp som används i beräkningen av förmånerna kan förenhetligas och i vilka situationer det är ändamålsenligt att bibehålla olika begränsningar.

5. Målet är ett smidigt grundskydd i förändrade levnadssituationer

SOSTEs och social- och hälsovårdsorganisationernas långsiktiga vision är ett smidigt grundskydd, som bättre än det nuvarande systemet beaktar många olika stödbehov. Ett smidigt grundskydd innebär ett oavbrutet stöd då bl.a. studier, arbete, sjukdom, arbetslöshet och föräldraledighetsperioder följer på varandra. Systemet ska också bestående stöda personer med funktionsnedsättningar eller sjukdom genom att möjliggöra en smidig övergång när det t.ex. sker förändringar i arbets- och funktionsförmågan.

Förmånerna kommer även i fortsättningen att vara orsaks- och individanknutna med beaktande av individernas olika behov, såvida det inte finns klara grunder för någonting annat. Orsaksgrunderna granskas emellertid så att det ska uppstå så få förlorare som möjligt och att systemet smidigare än tidigare ska beakta människornas levnadssituationer och de ändringar som sker i dem. Samtidig ska rätten till tjänsterna i anslutning till förmånerna stärkas så att människorna i fortsättningen mer flexibelt än för närvarande får tjänster som motsvarar deras levnadssituation. Systemet ändras så att det ger mer möjligheter och innehåller mindre sanktioner bl.a. så att karenserna i arbetslöshetsskyddet avkortas och delaktighet belönas.

Tryggheten för grupper som behöver särskilt stöd bör säkras med olika bidrag, så att personer med funktionsnedsättningar och barnfamiljer med

små inkomster får en tillräcklig försörjning. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid de individer som har ett fortlöpande behov av stöd. Förmåner och arbetsinkomster bör sammanjämkas smidigare än för närvarande. Önskvärt är att behovet av förmåner gradvis minskar i takt med att mängden arbete ökar på så sätt att en ökad mängd arbete är så lönsamt som möjligt.

6. Smidigt grundskydd är en välfärdsinvestering

Då systemet för social trygghet och grundskyddet förnyas utifrån de presenterade målen, kan systemets totalkostnader stiga på kort sikt. Social- och hälsovårdsorganisationernas tanke är emellertid att ett mer välfungerande förmånssystem och ett starkare grundskydd på lång sikt ska leda till att allt färre personer har behov av sociala förmåner i sin försörjning.

Den positiva effekten på funktionsförmågan, delaktigheten på arbetsmarknaden och därigenom på nationalinkomsten samt å andra sidan ett minskat behov av dyra korrigerande social- och hälsovårdstjänster, av långvariga kundrelationer inom utkomstskyddet samt av utgifter för behandlingen av andra sociala problem innebär att de ändringar som social- och hälsovårdsorganisationerna föreslår kan ses som investeringar ur den offentliga sektorns synvinkel. Då intäkterna av investeringarna i sista hand realiserar i form av ökat välbefinnande bland människorna, kan ett smidigt grundskydd ses som en lönsam välfärdsinvestering.

FLEXIBLE BASIC SOCIAL SECURITY

The principles of social and healthcare organisations in the reform of basic social security

Introduction

THE FINNISH FEDERATION FOR SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH (SOSTE) and its member organisations have long been worried about the lack of sufficient basic social security and the complexity of the benefits system. Lately, there has been much public debate about the need for a comprehensive reform of the Finnish social security system. Decision-makers have realised that the social security system is beset by problems, and political parties have proposed various models for reforming it. The government started the TOIMI2030 project to prepare a comprehensive reform of basic social security and activeness. SOSTE is represented in the parliamentary monitoring group for the Toimi project. The group's mandate ends in February 2019.

The reform of social security is closely connected to the prevention and reduction of inequality. NGOs were also represented in the working group led by Professor Juho Saari, which in March 2018 handed in its report on social security in Finland. Among the key suggestions of the working group were to unify income transfer and services into a more cohesive and encouraging whole, and to combine work and family life, while reducing inequality.

SOSTE works to promote the wellbeing economy, with the aim of wellbeing of people, and thereby create the prerequisite for a sustainable economy and public finances. A key part of the welfare economy is a just, comprehensible and clear social security system. This gives people a vision of a better tomorrow even when they are temporarily or permanently unable to support themselves by working. At the same time, it helps to build a dignified life,

confidence and a more functional labour market, providing welfare for all, not just for those in need of social security during a specific time.

In order to take part in the debate about the reform of social services, SOSTE and its members organisations have started formulating principles for the development of basic social security. Social and healthcare organisations, including those representing the unemployed, patients, the elderly, and the protection of children, represent a large group of people in Finland in various situations in life.

In June 2017, SOSTE's Board appointed a steering group consisting of experts from member organizations to discuss the reform of basic security and the social security system. Viveca Hagmark from Folkhälsan's Federation was Chair for the steering group and Pentti Arajärvi from the Central Union for Child Welfare was appointed vice chair. Secretary for the group was Anna Järvinen from SOSTE. The other members were Anu Aalto from the Finnish Neuro Society, Anna Cantell-Forsbom from the City of Vantaa, Egezona Kllokoqi-Bublaku from the Service Union United PAM, Päivi Luna from Finance Finland, Jaana Manssila from Talentia, Yrjö Mattila from the Finnish Society of Social Rights, Anne Mäki from The Finnish Association of People with Physical Disabilities, Tarja Pajunen from the Central Association of Finnish Pensioners (EKL), Juha Pantzar from the Guarantee Foundation, Anneli Pohjola from Lapin sosiaaliturvayhdistys, Riitta Särkelä from the Federation of Mother and Child Homes and Shelters and SOSTE's representatives Jussi Ahokas, Vertti Kiukas, Anne Perälähti, Erja Saarinen and Aki Siltaniemi.

We want to thank the members of the steering group for their active and enthusiastic work. Thank you also to the writers of this report: Anna Järvinen, Jussi Ahokas, Aki Siltaniemi, Anne Perälähti and Erja Saarinen, who worked on the topic, successfully defining the key points of the steering group's work. This report presents the views of the NGOs on the key problems of basic social security and the suggested solutions to them. The key is to raise the level of basic social security and to clarify the system, making it easier for people to understand. It is also essential to integrate services more closely with benefits when developing the benefits system. The work to improve basic social security will continue in cooperation with SOSTE's member organisations and other stakeholders.

In Helsinki in January 2019

Viveca Hagmark

Chair of the steering group

Vertti Kiukas

Secretary General

Finnish Federation for Social Affairs and Health
(SOSTE)

Summary

THE PURPOSE OF BASIC SOCIAL SECURITY is to give all people the right to live a good and dignified life. Securing the necessities of life is one of the basic functions of society, as is, for instance, safeguarding people's right to own property. People want to be actively involved within society and need to have access to what that requires. Adequate basic social security promotes people's ability to be actively engaged and thereby increases their sense of wellbeing. It creates social stability for example by strengthening equality, levelling out various social risks and preventing poverty from being inherited over generations. Reducing inequality, and levelling out opportunities and risks, support a peaceful society and stability by increasing people's trust in each other and the institutions in the society.

Finnish Social Security is a complex set of benefits, taxes, and services and related customer fees. The current basic social security does not fully respond to the varying situations in life that people encounter, nor to changes in the labour market. It comes across as difficult to understand and bureaucratic. The level of basic social security is low and in recent years it has been further reduced, in particular through index cuts and freezes. Because of the low level of primary benefits people are forced to resort to long-term social assistance.

Social and healthcare NGOs want to be involved in developing the basic social service system so that it takes into consideration, as well as possible, peoples' different life situations and is flexible when situations change. The proposals are based on having confidence in people: in their willingness and ability to make the decisions that will move their lives forward and that are enabled by the system.

Proposals by SOSTE and the social and health NGOs to reform basic social security

1. The reform of basic social security must start immediately, and it must be implemented in stages

Correcting the obvious problems of the benefits system should begin immediately. Among other things, the level of basic social security needs immediate improvement. Also, the dismantling of bureaucratic traps can start without major changes to the structures of basic social security. By 2030, wider reforms must be implemented step-by-step after careful expert-supported parliamentary preparation and experimentation. Changes to the benefit system need to be considered in a holistic way and the synergies between the different actions must be considered in the plans.

2. Increase the level of basic social security over the long-term

The reform of basic social security must aim to reduce inequality and poverty. Improving the level of basic social security should begin by compensating in full the index cuts and freezes that have been implemented since 2015. The daily minimum allowance level must be unified throughout the system. After which, basic social security needs to be raised in stages towards a reasonable minimum in accordance with the reference budgets used. So that benefits no longer fail to keep up with the development of general cost of living, all benefits must be tied to the index. The taxation of benefits needs to be examined alongside the development of the benefits system.

3. A system that is easy for people to understand

Clarity is a key requirement for the benefits system. For people using the system it is essential that benefits are easy to apply for, and that decisions are clear and processing times are reasonable. The system will be developed so that benefits can be applied from a single platform that guides people to apply for the benefits and services to which they are entitled to. However, not everybody is able to use electronic devices and may need assistance and advice. Individual support must be made available to these individuals. Each application must receive a single decision that combines all the benefits that the person is entitled to for different reasons. The decision needs to be stated clearly and simply enough for the recipient to understand why a decision has been made and so that the recipient can complain about it if necessary. There

is always some benefit in the payment and any possible equalisation between different types of benefits are to be considered within the system.

4. Clarifying the benefits system must begin from standardising age limits and the concepts of family and income

In addition to making the benefit system clearer by improving the process of applying for and paying benefits, the use of the terminology used in the calculating benefits must be clarified. There are differences, for example, in the age limits of children, the definition of ‘family’ and ‘household’, in concepts of income and in needs assessment. By ensuring that terms are defined clearly, it is possible to achieve a system where differences can be found only in the obligations and service promises concerning benefits. However, changing individual basis for calculation might be difficult, as changes can have multiple cross-effects. Broad studies are needed to define what terms used in the calculation of benefits can be unified and in what situations it is necessary to maintain different definitions.

5. A flexible basic social security for changing situations in life

The long-term vision of SOSTE and social and healthcare NGO’s is a flexible basic social security system that takes better account of the diverse situations where people need support than the current system. A flexible basic social security supports an individual without interruption when they, for example, study, work, are sick, are unemployed, and/or are on parental leave. The system must also support people with permanent disabilities or illnesses by creating a smooth transition for example when their ability to work and function alters.

Benefits will continue to be based on people qualifying for a certain benefit and take into account the individual and different kinds of needs, unless there is a clear reason to act otherwise. However, qualifying for benefits need to be adjusted so that fewer people drop out and the system considers more flexibly peoples life situations and changes in them. At the same time, the right for benefit related services needs to be strengthened so that people get better access to services they need in their life situations in the future. The system will be made more enabling and less sanctioning, for example, by shortening waiting period for unemployment benefits and rewarding for participation.

With various additional benefits we must ensure that groups in need of special assistance, such as people with disabilities or low-income families with children, have a sufficient income. The system must take into account

the situation of people whose need for support is continuous. Benefits and earnings must be combined more flexibly. Ideally, the benefits are reduced step-by-step while the person takes on more work, so that it is as profitable as possible for the individual to work.

6. Flexible basic social security is an investment in wellbeing

As the social security system and basic security are reformed on the basis of the objectives set out, the total cost of the system can increase in the short term. However, the idea of social and health NGOs is that, in the longer term, a better functioning benefit system and a stronger basic security will lead to fewer people having to resort to social benefits in order to maintain their livelihood.

Positive impact on functional capacity, labour market participation and hence on national income generation and, on the other hand, a diminishing effect on the need for expensive remedial social and health services, prolonged social assistance and other expenditure on social care, mean that changes in basic security proposed by social and health NGOs can be seen as an investment from the public-sector perspective. When the return on investment is ultimately realised through increased wellbeing of people, flexible basic security can be seen as a productive welfare investment.



1

Miksi perusturvaa
tarvitaan?



1 Miksi perusturvaa tarvitaan?

1.1 Perusturvan määritelmä

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu sosiaalivakuutuksesta, sosiaaliavustuksista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Sosiaalivakuutus ja sosiaaliavustukset, eli ansiosidonnaiset etuudet ja perusturva, muodostavat toimeentuloturvan. Toimeentuloturvan periaatteena on, että työntekoon perustuvien ansiosidonnaisten etuuksien taso on sidottu ihmisen työansioihin. Jos työhistoriaa ei ole, ihmiselle taataan vähimmäistasoinen perusturva.

Sosiaali- ja terveysministeriön on lakisääteisesti teetettävä perusturvan riittävyden arviointi neljän vuoden välein. Ministeriön toimeksiannosta THL:n kokoama perusturvan riittävyden arviointiraportin työryhmä käyttää väljää perusturvan määritelmää. Perusturva määritellään työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien henkilöiden pääasialliseksi toimeentuloturvaksi, jota kaikkein pienituloisimmilla täydentävät asumisen tuet ja toimeentulotuki. Näin perusturvaan kuuluvia etuuksia ovat kansaneläke, yleinen perhe-eläke, työttömien peruspäiväraha ja työmarkkinatuki sekä sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahat ja vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat. Kokonaiskuvan saamiseksi tarkasteluun sisällytetään myös lapsilisät, opintotuki, kotihoidon tuki ja elatustuki. (Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011–2015.)

Myös tässä raportissa perusturvalla viitataan niiden etuuksien kokonaisuuteen, joka muodostaa ihmisten toimeentulon perustan siinä tapauksessa, että heillä ei ole palkkatuloja, omaisuustuloja tai aiempiin palkkatuloihin sidottuja etuuksia. Perusturvan tehtävänä on taata ihmisille sekä viimesijainen toimeentuloturva että tiettyjä syyperustaisia etuuksia, jotka turvaavat toimeentulon erilaisissa elämäntilanteissa. Toimeentuloturvassa perusturva on lähtökohta, jota ansiosidonnaiset etuudet täydentävät.

1.2 Perusturvan tehtävät

Tässä raportissa kuvattavan järjestöjen perusturvamallin kehittämistyön yhteydessä Teppo Eskelinen ja Joonas Pennanen (2018) laativat filosofisen jäsenyyksen perusturvasta. Julkaisussaan he peräänkuuluttivat normatiivista analyysia ja toivat esiin monia mahdollisia tapoja hahmottaa perusturvaa yhteiskuntafilosofisena kysymyksenä. Tämän analyysin pohjalta järjestöjen perusturvamallin käytännön kehittämisen pohjaksi valikoitui viisi lähtökohtaa, jotka ovat osaltaan ohjanneet raportissa myöhemmin esitettäviä perusturvan kehittämisehdotuksia.

Nämä lähtökohdat ovat

- 1) perusturva ihmisoikeuksien takaajana,
- 2) perusturva elämän perustana,
- 3) perusturva toimintakyvyn rakentajana,
- 4) perusturva tunnustuksen antajana ja luottamuksen rakentajana sekä
- 5) perusturva vakaan yhteiskunnallisen kehityksen takaajana.

Perusturva voidaan ymmärtää **universaalina ihmisoikeutena**. Tällöin ajatellaan, että perusturva ja sen tietty minimitaso tulee taata pelkästään ihmisyyden nojalla. Tämän luonnonoikeusajattelusta nousevan näkökulman mukaan perusturvan tehtävänä on taata kaikille ihmisille oikeus hyvään ja ihmisarvoiseen elämään. Vaikka erimielisyyttä voi syntyä siitä, mitä hyvä ja ihmisarvoinen elämä on ja mitkä sen edellytykset ovat, yleisenä oikeutuksen periaatteena perusturvan näkeminen ihmisoikeuksien takaajana on tärkeä lähtökohhta. (Eskelinen ja Pennanen 2018, 40–41.)

Läheisesti edelliseen lähtökohtaan liittyy ajatus **perusturvasta elämän perustana ja perusturvan takaamisen jälkeisestä tilanteesta inhimillisen toiminnan ”normaalitilana”**. Usein perusturvaa lähestytään julkisessa keskustelussa uudelleenjaon näkökulmasta. Ajatellaan, että yhteiskunnassa normaalitilanne on ”ensijaon” tilanne eli palkkatulojen ja pääomatulojen syntymisen hetki. Näin ollen verotuksen ja etuuksien maksun varaan rakentuva perusturva nähdään normaalitilanteen rikkomisena ja niin sanotusta ”alkutilasta” poistumisena. (Eskelinen ja Pennanen 2018, 37.)

Tämä näkökulma on kuitenkin mahdollista ja jopa perusteltua haastaa. Voidaan nimittäin ajatella, että elämisen perusedellytysten turvaaminen kuuluu yhteiskunnan perustehtäviin aivan samalla tavalla kuin esimerkiksi omistusoikeuksien turvaaminen. Tällöin ”alkutila” onkin rahamääräisten tulojen näkökulmasta jokin muu, kuin minkä tiettyinä hetkenä syntynyt

palkkojen ja omaisuustulojen jakauma osoittaa. Jos elämän perusedellytysten turvaaminen otetaan yhteiskunnallisen toiminnan lähtökohdaksi, silloin perusturvan takaamisen jälkeinen tilanne on todellinen ”alkutila”, josta laajempia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita vasta lähdetään asettamaan.

Mitä sitten ovat ne elämisen perusedellytykset, jotka perusturvan tulee turvata? Tämä on keskeinen kysymys ennen kaikkea perusturvan tasoa ja laajuutta määritettäessä. Toimintakykyteorioiden näkökulmasta vaatimukset perusturvalle kasvavat verrattuna siihen, että perusturvaa pidettäisiin vain aivan viimesijaisten elämän edellytysten takaajana.

Perusajatus on se, että ”sosiaalisissa ja poliittisissa yhteisöissä toimiminen, ja siten tyydyttävä ja omanarvontuntoinen elämä, vaatii lähes aina enemmän resursseja kuin mitä elämän ylläpitäminen vaatii” (Eskelinen ja Pennanen 2018, 51). Kun ihmisten halutaan olevan aktiivisia yhteiskunnallisia toimijoita, jotka omaehtoisesti pyrkivät kohentamaan asemaansa, heille tulee myös taata edellytykset toimia tällä tavalla. Perusturva tulisikin ajatella **toimintakyvyn edistäjänä ja riittävien hyvinvoinnin mahdollisuuksien takaajana**.

Perusturva yhteiskunnallisena instituutiona liittyy välttämättä myös ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja yksilöiden sulautumiseen osaksi yhteisöä. Koska ihmiset ovat sosiaalisia olentoja, he tarvitsevat myös sosiaalisia hyviä – mahdollisuuden itsekunnioitukseen, kokemuksen täysivaltaisuudesta sekä toimintakykyisyydestä yhteiskunnassa (Eskelinen ja Pennanen 2018, 59). Tästä syystä perusturvan on **tuotettava ihmisille myös tunnustusta ja sen on rakennettava sosiaalista luottamusta**. Keskeistä on, kokevatko perusturvan varassa olevat ihmiset saavansa positiivista tunnustusta vai synnyttääkö perusturva siihen liittyvän byrokratian ja moralisoinnin sekä sen matalan tason takia nykymuodossaan kielteisiä, peräti häpeän ja leimaavuuden kokemuksia. Toisaalta se, miten ihmiset luottavat sosiaaliturvajärjestelmään ja miten järjestelmä ”luottaa” ihmisiin määrittelee sitä, millaisen muodon perusturva lopulta saa ja miten se koetaan.

Perusturva voidaan nähdä myös **vakaan yhteiskunnallisen kehityksen takaajana**. Se luo yhteiskunnallista vakautta esimerkiksi vahvistamalla tasa-arvoa, tasaamalla erilaisia yhteiskunnallisia riskejä, ehkäisemällä ylisukupolvista köyhyyttä sekä synnyttämällä yhteiskuntaan erilaisia ”hyvän kehiiä”. Eriarvoisuuden vähentäminen ja mahdollisuuksien sekä riskien tasaaminen tukevat yhteiskuntarauhaa ja vakautta synnyttämällä kansalaisten keskinäistä luottamusta sekä luottamusta yhteiskunnan instituutioihin. Perusturvan voidaan nähdä heijastelevan yhteisöä kasassa pitävää yhteiskuntasopimusta (ks. Eskelinen ja Pennanen 2018, 78-79). Kun perusturva lisää yhteiskunnallista vakautta, se lisää myös yhteiskunnan resilienssiä erilaisia uhkia vastaan (Eskelinen ja Pennanen 2018, 80).

lomake blankett



lomake blankett





2

Perusturvan keskeiset ongelmat

omake form

esite

esite broschyr



2 Perusturvan keskeiset ongelmat

2.1 Perusturva näyttäytyy ihmisille monimutkaisena ja byrokraattisena

Suomalainen sosiaaliturva on monimutkainen etuuksien, verotuksen ja palvelujen sekä palveluista maksettavien asiakasmaksujen muodostama kokonaisuus. Nykyinen perusturva ei välttämättä vastaa kovin hyvin ihmisten vaihtuviin ja moninaiisiin elämäntilanteisiin eikä työmarkkinoiden muutokseen. Työsuhteiden epävarmuus, pätkittäisyys, jatkuvat oppimisen ja sopeutumisen vaatimukset sekä työnteon monimuotoistuminen aiheuttavat tilanteita, joissa nykyinen etuusjärjestelmä ei huomioi riittävästi ihmisten tarpeita. Yhä useampi tekee työtä jaksottain, limittäin tai päällekkäin eri statuksella, eri tehtävissä sekä erilaisissa työyhteisöissä. On arvioitu, että jatkossa palkkatyön, sosiaaliturvan ja yrittäjyyden erilaiset ja vaihtuvat yhdistelmät ovat yhä yleisempiä.

Monimutkaisessa järjestelmässä ihmiset saattavat joutua kohtuuttomiin byrokraloukkuihin. Byrokraloukuilla tarkoitetaan etuuksien ja pienten ansiotulojen yhteensovituksessa syntyvää paperisotaa ja asiointipakkoa, etuuksien viivästymistä ja tukien maksamisen katkeamisvaaraa, jotka kaikki ovat negatiivisia kannusteita työn vastaanottamiselle. Palkkatulojen vaikutusta tuloihin on vaikea arvioida, koska eri etuuksien määräytymisperusteet vaihtelevat ja verotus vielä osaltaan vaikuttaa käteen jäävään summaan. Pienten ansiotulojen seurauksena etuudet voivat katketa ja maksatus viivästyä uudelleenlaskennan takia. Lisäksi mahdollinen tukien takaisinperintä jälkikäteen on vaikeasti ennakoitavissa ja voi sekoittaa pienituloisen talouden. Järjestelmän monimutkaisuuden ja ennakoimattomuuden aiheuttaman toimeentulon epävarmuuden vuoksi lyhytaikaisia töitä ei aina uskalleta ottaa vastaan. (Suomalaisten hyvinvointi 2010.)

→ *”Työttömien näkökulmasta byrokratialoukut pitää purkaa: todellinen syy, ettei työtä oteta vastaan on se, että lyhytaikaiset työsuhteet ja keikat vaarantavat toimeentulon, päätösten odottaminen, paperisota, aktivointitoimet eivät riitä.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Perusturvaetuuksien tasot vaihtelevat sen mukaan, onko ihminen sairas, työtön vai pienen lapsen hoitaja. Ihmisten on vaikea siirtyä etuudelta toiselle ja muutoinkin hahmottaa järjestelmää. Erilaisille etuuksien tasoille ei ole välttämättä perusteltua syytä. Päivärahat ovat erilaisia, koska ne ovat syntyneet eri aikoina ja erilaisten yhteiskunnallisten sekä poliittisten prosessien seurauksena: turvaverkko on ommeltu kuin tilkkutäkki. Osa etuuksista on sidottu indeksiin, osassa etuuksista ei puolestaan ole indeksisidonnaisuutta lainkaan, jolloin etuuden tason nostaminen on kiinni kulloisestakin poliittisesta tilanteesta ja päätöksistä. Tämän vuoksi osassa etuuksista ostovoima on pahasti heikentynyt.

Eri etuuksissa on osin perusteettomasti erilainen tarveharkinta. Joissakin tilanteissa palkkatulo aiheuttaa moninkertaisen tarveharkinnan. Esimerkiksi lapsiperheessä työtulot voivat pienentää toimeentulotukea, asumistukea, työmarkkinatukea ja kotihoidon tuen kuntalisää sekä lisätä veroja, jolloin työtulojen vaikutusta käteen jäävään summaan on hyvin vaikea arvioida etukäteen. Lisäksi eri etuuksissa on erilaiset etuuspäivien laskentajärjestelmät. Järjestelmää mutkistaa myös tulojen huomioiminen eri tavalla eri etuuksissa. (Särkelä ja Eronen 2007.)

SOSTE teki syksyllä 2017 jäsenistölleen kyselyn, jossa tiedusteltiin mielenpiteitä perusturvan keskeisistä pulmista. Sosiaali- ja terveysjärjestöt näkevät perusturvan keskeisimpinä ongelmina järjestelmän monimutkaisuuden ja turhan byrokraattisuuden. Etuushakemuksiin tarvitaan paljon liitteitä, ja osin samoja papereita joudutaan toimittamaan usealle taholle. Omia oikeuksia voi olla vaikea ymmärtää, eikä tuen tarvitsija välttämättä osaa tai kykene anomaan kaikkia etuuksia, joihin hän on oikeutettu.

→ *”Järjestelmän monimutkaisuus ja sirpaleisuus hankaloittaa palvelujen ja etuuksien hakemista. Alikäyttö esim. ikääntyneiden kohdalla tietämättömyydestä ja hakemisen hankaluudesta johtuen todellista. Neuvonta ja ohjaus ontuvat. Palvelujen tarvitsijan kohtaaminen ja tiedottaminen ei toteudu.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Ongelmallista on järjestöjen mukaan myös järjestelmän hidas reagointi muuttuviin elämäntilanteisiin. Lisäksi ihmisten on mahdollista pudota eri etuuksien

väliin. Tällaisia väliinputoamisia tapahtuu esimerkiksi silloin, kun ihminen on saanut sairauspäivärahaa enimmäismäärän eikä ole vielä työkykyinen, mutta kuntoutuksen maksajaa ei löydy. Ihminen voi myös joutua tilanteeseen, että hänelle myönnetty kuntoutustuki päättyy ja työkyvyttömyyseläkehakemukseen tulee hylkäys. Vaille etuutta voi jäädä myös yritystoiminnan päättyessä esimerkiksi sairastumisen tai toimintakyvyn alenemisen vuoksi. Vaikea tilanne voi syntyä myös silloin, kun perheeltä otetaan pois omaishoidon tuki ilman, että sille tarjotaan palvelua, joka mahdollistaisi vammaisen tai pitkäaikaissairaana lapsen hoidon muuten kuin vanhempien toimesta. (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)

Myös perusturvan ja erityisesti ensisijaisten etuuksien alhaista tasoa pidetään ongelmana. Sen vuoksi ihmiset joutuvat hakemaan toimeentulotuesta täydennystä. Järjestöissä kannetaan huolta myös osatyökykyisten heikoista työllistymismahdollisuuksista. Järjestelmän ei koeta tukevan myönteisiä muutoksia, vaan pikemminkin se kahlitsee niitä. (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)

Järjestöt näkevät myös, että tehoton ja huonosti toimiva byrokrania aiheuttaa kuluja yhteiskunnalle. Monimutkainen hallinto maksaa paljon ja erilaisien päätösten tekeminen on kallista. Jouhevampi järjestelmä toisi myös säästöjä yhteiskunnalle.

2.2 Perusturvan taso on matala

Suomen perustuslain 19 § 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 19 §:n 2 momentti edellyttää lailla taattavaksi jokaiselle oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Nämä perustuslain säännökset eivät toteudu, jos etuuksien taso ei ole riittävä.

Perusturvan riittävyuden arvioinnissa on todettu, että perusturvan taso ei riitä kattamaan kohtuullisen vähimmäiskulutuksen menoja (Perusturvan riittävyuden arviointiraportti 2011–2015). Perusturva kattaa 73–93 prosenttia kohtuullisen minimin kulutuksesta yksin vuokralla asuvalla. Esimerkiksi yksinasuvan työttömän perusturva kattaa vain noin 73 prosenttia minimibudjetista. Kohtuullisen minimin viitebudjetit ovat kotitalouksille laadittuja kulutus- tai hyödykekorja, jotka koostuvat jokaiselle välttämättömiksi katsotuista tavaroista ja palveluista. Niillä kuvataan, millainen on kohtuullisen minimin mukainen kulutustaso, jolla ihminen tulee toimeen ja kokee voivansa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan tämän päivän Suomessa.

Vuonna 2015 julkaistun perusturvan riittävyyden arviointiraportin mukaan perusturvan taso parani hieman vuosina 2011–2015, mutta sen taso oli edelleen matala. Perusturvaa parannettiin vuosina 2011–2015 jonkin verran. Vuoden 2011 alussa tuli voimaan takuueläke. Seuraavana vuonna tehtiin 100 euron korotus työttömän perusturvaan. Vuonna 2012 korotettiin myös toimeentulotuen perusosaa ja yksinhuoltajakorotusta. Vuodesta 2013 lähtien puolison tulot eivät enää vaikuta työmarkkinatuen määrään. Asumiskustannusten korvauksen huomioiden Suomen vähimmäisturvan tason katsottiin olevan länsieurooppalaista keskitasoa, mutta asumiskustannusten jälkeen tarkasteltuna Suomen suhteellinen sijoitus yksinasuvan vähimmäisturvan tasossa aleni. Perusturvan varassa olevilla asumiskustannukset ovat keskimäärin 40 prosenttia nettotuloista. (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015.)

Tämän jälkeen perusturvaetuuksia on heikennetty erityisesti indeksileikkauksilla ja -jäädytyksillä. Vuonna 2015 tehtiin normaalia indeksikorotusta (1,1 %) pienempi korotus (0,4 %) valtaosaan Kelan etuuksista. Vuonna 2016 indeksi painui 0,4 prosenttia miinukselle. Kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksisidonnaisia etuuksia leikattiin 0,85 prosenttia vuonna 2017 ja indeksit on jäädytetty vuosille 2018–2019. Toimeentulotuki on pidetty leikkausten ja jäädytysten ulkopuolella. Indeksijäädytys koskee muun muassa peruspäivärahoja, työmarkkinatukea, vammaisetuuksia ja Kelan eläkkeitä. Vuoden 2019 alusta vähimmäismääräisiä sairaus- ja vanhempainpäivärahoja sekä kuntoutusrahaa on päätetty korottaa samalle tasolle työmarkkinatuen ja työttömän peruspäivärahan kanssa. Myös takuueläkkeeseen tulee korotus.

Jo ennen perusturvaan tehtyjä leikkauksia Euroopan Neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on antanut Suomelle huomautuksia perusturvan liian matalasta tasosta. Alkuvuodesta 2015 komitea antoi huomautuksen riittämättömästä sosiaaliturvaetuuksien vähimmäistasosta. Se totesi, että Suomen sairauspäivärahan, äitiyspäivärahan, kuntoutusrahan, takuueläkkeen ja työttömyysturvan peruspäivärahan minimimäärät eivät vastaa tasoltaan Suomen ratifioiman Euroopan Neuvoston sosiaalisen peruskirjan edellyttämää tasoa. Komitea katsoi myös, että työmarkkinatuki ja toimeentulotuen perusosa eivät ole riittäviä. Se totesi vuonna 2017 toistamiseen, että työmarkkinatuen taso ei ole riittävä.

Uudistetun Euroopan Sosiaalisen peruskirjan valvonta perustuu sen soveltamista koskeviin raportteihin, joita jäsenmaat antavat määräajoin. Sosiaalisten oikeuksien komitean toteaa tammikuussa 2018 julkistetuissa loppupäätelmissään Suomen 12. määräaikaisraporttiin, että Suomen perustoimeentulotuen sekä vähimmäismääräisten sairaus-, työttömyys- ja äitiyspäivärahojen taso ei ole riittävä.

SOSTEn selvityksen simulointilaskelmat sosiaaliturvan muutoksista osoittavat, että leikkauksen seurauksena pienituloisten toimeentulo on vaikeutunut. Leikkaukset ovat kohdistuneet etenkin työttömiin, lapsiperheisiin ja opiskelijoihin. Indeksijäädytysten lisäksi perusturvaetuuksien varassa elävien ryhmien toimeentuloa on vaikeuttanut etuustulojen verotuksen kiristäminen. (Honkanen 2018.)

Pienituloisten kulutus on kohdistunut 2000-luvulla sellaisiin kulutuseriin, joissa hinta on noussut yleistä inflaatiota nopeammin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lähellä köyhyysrajaa elävillä hintataso on noussut keskimäärin enemmän. Kuluttajahintaindeksi on kohonnut 2000-luvulla keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa, mutta köyhyysrajalla eläville hinnat ovat nousseet keskimäärin 1,9 prosenttia vuodessa eli vuositasolla tarkasteltuna hintataso on noussut heillä keskimäärin 0,4 prosenttiyksikköä enemmän (Savela 2018.) Vaikka ero on melko pieni, on muutos merkittävä pitkällä aikavälillä tarkasteltuna: 17 vuoden aikana eroa kuluttajahintaindeksin kehitykseen on syntynyt jopa 8,2 prosenttia (emt.)

Taustalla ovat asumismenojen sekä elintarvikkeisiin käytettyjen menojen suuri osuus kulutuskorissa. Pienituloiset asuvat usein vuokralla, joten erityisesti vuokrien kuluttajahintoja nopeampi nousu pitkällä aikavälillä voi syödä oleellisesti perusturvan ostovoimaa ja pienituloisten mahdollisuuksia muuhun kulutukseen asumismenojen jälkeen. Viime vuosina elintarvikkeiden hintojen nousu on ollut melko vaimeaa, mikä on lisännyt pienituloisten kulutusmahdollisuuksia. Jos elintarvikkeiden hintojen kasvu tulevaisuudessa kuitenkin kiihtyy viimeaikaisten havaintojen mukaisesti, voi pienituloisten ostovoima pidemmällä aikavälillä heikentyä myös tätä kautta.

Asumisen korkea hinta on yksi keskeinen toimeentulovaikeuksien syy. SOSTEn selvityksen perusteella pienituloisimpien tilanteen heikkeneminen näkyy myös asumiskuluissa. Asumistuen osuus vuokrasta on koko ajan pienentynyt ja tämän johdosta yhä isompi osa tuloista kuluu asumiseen.

Lääke- ja matkakorvauksiin toteutettiin 25 miljoonan euron leikkaukset vuonna 2016 ja vuoden 2017 budjetti sisälsi 134 miljoonan euron leikkauksen lääkekorvauksista. Vuosina 2012–2016 terveydenhuollon matkakorvauksissa asiakkaiden omavastuuosuus yhdensuuntaiselta matkalta nousi 9 eurosta 25 euroon ja matkakatto kaksinkertaistui 157 eurosta 300 euroon. Lääkekorvauksissa otettiin vuonna 2016 käyttöön vuosikohtainen 50 euron alkuomavastuu ja lääkekohtaiset omavastuut nousivat. Samanaikaisesti jo lähtökohtaisesti korkeisiin asiakasmaksuihin tehtiin tasokorotuksia: vuonna 2018 asiakasmaksujen enimmäismääriä korotettiin vuonna 9,4 prosenttia ja vuonna 2016 jopa 27,5 prosenttia. Valtaosa kunnista ja kuntayhtymistä korotti maksuja, joskin hyvin eri tavoin. Asiakasmaksujen

enimmäismaksujen korotuksen tavoitteena oli lisätä maksutuottoja 150 miljoonalla eurolla ja lopullinen toteutuma oli 105 miljoonaa euroa eli 70 prosenttia tavoitteesta.

Nämä päätökset ovat vaikeuttaneet pienituloisten ja paljon sosiaali- ja terveyspalveluja sekä lääkkeitä käyttävien kotitalouksien taloudellista tilannetta ja palvelujen saatavuutta. Kasvatavat palvelumaksut ovat johtaneet asiakasmaksuista vireille tulleiden ulosottojen lisääntymiseen. Vuonna 2017 ulosottoon joutui 355 000 asiakasmaksua. Lisäksi monet joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen: 2017 noin 200 000 henkilöä osti lääkkeitä Kelan toimeentulotuesta myöntämällä maksusitoumuksella ja asiakasmaksuja maksettiin perustoimeentulotuen kautta suoraan laskuttajalle 11 miljoonalla eurolla (Verronen 2018).

Pahimmillaan korkeat maksut ja omavastuuosuudet johtavat siihen, että tarpeenmukaiset palvelut ja lääkkeet jäävät saamatta. Joka viides suomalainen on säästänyt lääkkeitä, lääkäripalveluista tai hoidosta ja kymmenesosa jättää lääkkeet kokonaan hankkimatta (Aaltonen 2018). Pitkäaikaissairaus on suuri taloudellinen rasite yli kolmasosalle sairastavista ja neljäsosa on joutunut tinkimään välttämättömistä menoista, kuten ruuasta lääkkeiden vuoksi (Reumaliitto 2018). Jos ihminen ei mene lääkäriin silloin, kun siihen on akuutti tarve tai hän jättää lääkkeet ottamatta, ovat kerrannaisvaikutukset suuria sekä ihmiselle itselleen heikentyneen terveydentilan vuoksi että yhteiskunnalle, kun jatkossa tarvitaan kalliimpia hoitoja.

Etuuksien matala taso lisää ylipäätäänkin velkaantumisriskiä, sillä minimitasolla oleva turva ei mahdollista varautumista yllättäviin ja äkillisiin välttämättömiin menoihin. Maksuhäiriömerkintäisten ja ulosotossa olevien henkilöjen määrä on noussut Suomessa historiallisestikin tarkasteluna korkealle tasolle. Ulosotossa olevia henkilöitä on lähes 300 000 ja maksuhäiriömerkintöjä lähes 400 000 henkilöllä.

Vuonna 2016 köyhyys- tai syrjäytymisriskissä Suomessa oli noin 849 000 henkilöä, eli 15,7 prosenttia väestöstä. Vuonna 2017 pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvia henkilöitä oli 654 000. Heillä tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanista. Suhteellista köyhyyttä syvempää köyhyyttä kuvaavan minimibudjettirajan perusteella 8,7 prosenttia väestöstä, 471 000 henkeä, elää köyhyydessä. Lapsiperheköyhyys koskettaa Suomessa noin 119 000 lasta.

→ *”Ensisijaisten etuuksien liian alhainen taso näkyy asiakaskunnassamme pitkittyneenä lapsiperheköyhyytenä, josta ei ole ulospääsyä ilman etuuksien tason korotusta ja/tai asumisen kuluihin saatavaa merkittävää helpotusta.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Vanhempien toimeentulo-ongelmilla on kielteisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja kehitykseen. Köyhyys kaventaa lapsen mahdollisuuksia kasvuympäristössään tavanomaisena pidettyyn elämään ja aiheuttaa ulkopuolisuutta. Perheen huono taloudellinen tilanne siirtyy seuraavalle sukupolvelle, ylisukupolvistuu. Tutkimus on osoittanut, että vanhempien köyhyys erityisesti vauva-aikana voi aiheuttaa nuorelle vaikeuksia pitkälle tulevaisuuteen. Näin perheiden tämän hetkiset toimeentulo-ongelmat aiheuttavat yhteiskunnalle kuluja pitkälle tulevaisuuteen.

Köyhyys aiheuttaa inhimillistä kärsimystä, terveyseroja ja eriarvoisuutta. Se lisää syrjäytymisen riskiä rajoittamalla ihmisen mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnassa vallitsevaan elämäntapaan. Tuloerojen kasvun on havaittu vaikuttavan haitallisesti myös talouskasvuun (ks. esim. IMF 2015).

2.3 Pitkittänyt toimeentulotukiasiakkuus

Kela maksoi perustoimeentulotukea vuoden 2017 aikana 277 316 kotitaloudelle. Tuensaajia oli 402 564, joka on noin 7 prosenttia väestöstä. Väliaikaiseksi ja viimesijaiseksi tarkoitettusta etuudesta on monelle tullut pitkäaikainen tuki. Kolmasosa tuen saajista sai sitä vähintään 9 kuukaudelta. Erityisesti pääkaupunkiseudulla perustoimeentulotuen tarve on usein jatkuva: 40 prosenttia perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista sai tukea viime vuonna vähintään 9 kuukaudelta. Keskeisesti tätä selittävät seudun muuta maata suuremmat asumiskustannukset. Pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien osuus on kasvanut ja lyhytaikaisesti saavien osuus vähentynyt.

Kaikki toimeentulotukeen oikeutetut ihmiset eivät kuitenkaan sitä hae. Tukea ei joko haluta, kehdata tai osata hakea. Tuen hakeminen vaatii tietotaitoa ja esimerkiksi kykyä hankkia erilaisia liitteitä eri tahoilta. Eri tutkimuksissa esitetyt laskelmat toimeentulotuen alikäytöstä ovat vaihdelleet suuresti. Laajuusarvio on vaihdellut 25–60 prosentin välillä tukeen laskennallisesti oikeutetuista. Toimeentulotuen Kela-siirtoa valmisteltaessa arvioitiin alikäytön määräksi reilut 110 000 ruokakuntaa eli vajaat 30 prosenttia kaikista etuuteen laskennallisesti oikeutetuista.

Viime vuosina toteutetut etuuksien indeksikorotusten jäädyttäminen ja indeksileikkaukset ohjaavat toimeentuloturvajärjestelmää vääriin suuntaan: ne lisäävät toimeentulotuen käyttöä ja ihmisten jäämistä pitkäksi aikaa toimeentulotuen varaan. Toimeentulotuki on vahvasti tarveharkintainen etuus ja sen varaan joutuminen tarkoittaa ihmisille jatkuvaan asioimista etuusbyrokratian kanssa tuloistaan ja menoistaan raportoiden.

Toimeentulotuella on heikompien kannustimien vuoksi myös vaikeampi työllistyä, mikä vaikuttaa negatiivisesti työvoiman tarjontaan pitkällä aikavälillä. Toimeentulotuessa on vahva leikkuri: niin kauan kun ihmisellä on oikeus toimeentulotukeen, eivät pienet lisäansiot tai korotukset muihin ensisijaisiin etuuksiin korota hänelle käteen jäävää rahasummaa. Vain pieni työtulojen suojaisuus tekee tähän poikkeuksen.

Pidentyneellä toimeentulotukiasiakkuudella on todettu olevan kauaskantoisia vaikutuksia. Erityisen huolestuttavaa on, että toimeentulotuen saannin pitkittyminen korreloi lasten yleistyneiden hyvinvointiongelmien kanssa. Tutkimuksessa on osoitettu, että pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden vanhempien lapsista lähes kolme neljästä oli saanut myös itse toimeentulotukea ja lähes puolet oli vaille peruskoulun jälkeistä jatkotutkintoa. Sama ilmiö toistui lasten psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa, psykiatrialääkkeiden käytössä, rikollisuudessa ja kodin ulkopuolelle sijoituksissa. Kalliit erikoissairaanhoidon ja muiden vahvasti korjaavien palveluiden asiakkuudet nousivatkin jyrkästi 1990-luvun alusta 2010-luvulle tultaessa. (Paananen ym. 2012.)



3

Miten perusturvaa tulisi uudistaa



3 Miten perusturvaa tulisi uudistaa

SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖJEN PERUSTURVAN KEHITTÄMISEHDOTUKSILLA tavoitellaan nykyistä paremmin ihmisten elämäntilanteiden mukaan joustavaa perusturvaa. Näiden ehdotusten lähtökohtana on luottamus ihmiseen: hänen haluunsa ja kykyynsä tehdä elämäänsä eteenpäin vieviä ratkaisuja, jotka järjestelmä mahdollistaa. Perusturvan tehtävänä on tukea ihmisten toimintakykyä, minkä vuoksi myös sen riittävä taso on keskeinen kysymys. Mikäli perusturvan taso on liian matala, tulee perusturvasta rajoite ihmisten osallistumiselle. Lisäksi mitä matalampi on perusturvan taso ja mitä enemmän kontrollia sekä vaatimuksia sen saamiseen liittyy, sitä heikommin perusturva tukee ihmisten luottamusta yhteiskuntaan.

Sosiaali- ja terveysturvajärjestöjen perusturvan visiossa nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeiset valinnat säilyvät ennallaan. Etuudet ovat jatkossakin syyperusteisia, enimmäkseen yksilökohtaisia sekä ihmisten erilaiset tarpeet huomioivia. Joidenkin etuuksien saaminen velvoittaa edelleen niiden saajia tiettyihin toimenpiteisiin: esimerkiksi työttömän tulee jatkossakin hakea töitä. Syyperusteita kuitenkin tarkistetaan niin, että väliin-putoamia tapahtuu vähemmän ja järjestelmä huomioi joustavammin ihmisten elämäntilanteet ja niissä tapahtuvat muutokset. Syyperusteisuus mahdollista sen, että jatkossa ihmiset saavat nykyistä sujuvammin heidän elämäntilanteeseensa kuuluvat ja tarpeisiinsa vastaavat palvelut, kuten työllisyys- tai kuntoutuspalvelut. Myös perusturvan ja koulutuksen yhteensovittamista pyritään helpottamaan ja erityisesti pienituloisten työnteon kannustimia parantamaan.

Sosiaaliturvajärjestelmän yksilökohtaisuutta vahvistetaan ennen kaikkea siten, että pitkällä tähtäimellä perhekohtaisen toimeentulotuen käyttöä pyritään korvaamaan ensisijaisella perusturvalla. Ihmisten tarpeet huomioidaan perusturvajärjestelmässä jatkossa entistä monimuotoisemmin. Vahvemman

palveluintegraation lisäksi erilaisia lisiä käytetään ihmisten tukemisessa nykyistä laajemmin ja toimintakykyä vahvistaen. Järjestelmää muutetaan enemmän mahdollistavaksi ja vähemmän rankaisevaksi muun muassa työtömyysturvan karensseja leikkaamalla ja osallistumisesta palkitsemalla sekä huolehtimalla siitä, että kaikilla on tosiasialliset mahdollisuudet vastata heille asetettuihin vaatimuksiin. Ihmisten oikeudet on turvattava asettamalla vain sellaisia velvoitteita, joista he kykenevät selviytymään. Ihmisille pitää taata riittävä tuki työnhakuun ja varmistaa, että esimerkiksi työllisyyttä edistäviin palveluihin voi aidosti osallistua vammasta tai sairaudesta huolimatta.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt näkevät, että antamalla ihmisten eteenpäin pyrkivälle toiminnalle tunnustusta ja vähentämällä epäoikeudenmukaiseksi koettuja sanktioita yhä suurempi osa ihmisistä on tulevaisuudessa työmarkkinoiden käytössä ja motivoitunut antamaan panoksensa yhteiskunnan rakentamiseen. Lopulta tällä voi olla suurempi merkitys kuin järjestelmän negatiivisilla tai taloudellisilla kannustimilla, joihin nykykeskustelussa usein vedotaan.

Seuraavaksi esiteltävät sosiaali- ja terveysjärjestöjen ehdotukset perusturvan kehittämiseksi ottavat kantaa sosiaaliturvan uudistamisen prosessiin, perusturvan tasoon, järjestelmän toiminnalliseen ja rakenteelliseen yksinkertaistamiseen sekä kuvaavat järjestöjen vision tulevaisuuden **joustavasta perusturvasta**.

3.1 Perusturvan uudistaminen aloitetaan välittömästi ja se tehdään vaiheittain

Toimeentuloturvajärjestelmämme on monimutkainen kokonaisuus; kun jotakin osaa muutetaan, sillä on vaikutuksia moneen muuhun osaan ja osin myös verotukseen. Isossa kokonaisuudistuksessa kaikkia vaikutuksia on vaikea arvioida ennalta. Perustoimeentulotuen Kela-siirto on hyvä esimerkki siitä, että kun yhteenkin monimutkaiseen etuuteen tehdään muutoksia, tulee vastaan useita ennakoimattomia ongelmia. Asiakkaat joutuivat siirron alkuvaiheessa kärsimään etuuksien maksatuksen viivästyksestä ja Kelan toimipisteiden ruuhkautumisesta. Heikoimmassa asemassa olevien ihmisten aseman on arvioitu heikentyneen myös siksi, että he ovat jääneet aiempaa useammin ilman sosiaaliturvan tukea. Kun kyseessä on pienituloisten ihmisten toimeentulo, tulee uudistukset toteuttaa huolellisesti suunnitellen ja vaiheittain niin, että ne eivät aiheuta ihmisille lisää huolta toimeentulosta.

Uudistamista vain uudistamisen vuoksi ei kannata tehdä, vaan tulee arvioida, mikä nykyjärjestelmässä on hyvää ja säilytettävää. Myös pienillä,

mutta samaan suuntaan johtavilla muutoksilla voidaan saada aikaan suurikin toimeentuloturvajärjestelmän uudistus. Toimintakäytäntöjä kehittämällä ja teknisillä ratkaisuilla voidaan saada aikaan parannuksia myös ilman lainsäädännön muuttamista. Suurempia muutoksia etuusjärjestelmään suunniteltaessa voi olla tarpeellista edetä mahdollisuuksien mukaan alueellisten tai muuten rajattujen kokeilujen kautta, ennen kuin uudistukset ulotetaan koskemaan koko väestöä.

Uudistuksia tehtäessä tulee ymmärtää etuuksien yhteydet palveluihin sekä ihmisten toimintakykyyn ja kokonaistilanteeseen. Muutosten vaikutuksia tulee arvioida ennakolta ja seurata tarkasti. Jatko uudistuksia koskevien päätösten tulee pohjautua tutkimusnäyttöön.

Laajamittaisen uudistuksen toteuttaminen on järkevää tehdä useamman hallituskauden aikana. Etuusjärjestelmässä on kuitenkin myös selkeitä epäkohtia, joiden korjaamiseen tulee ryhtyä nopeasti. Muun muassa perusturvan matalaan tasoon tarvitaan viipymättä parannuksia. Myös osa ihmisten elämää vaikeuttavista byrokraloukuista on jäänteitä ajalta, jolloin tietojenkäsittely ei mahdollistanut parempia ratkaisuja. Byrokraloukkujen purkaminen voidaan aloittaa monilta osin heti ilman, että perusturvan rakenteeseen välttämättä tehdään muutoksia.

Pitkäjänteisempää valmistelutyötä vaativia uudistuksia valmistelemaan tulee asettaa asiantuntijoilla täydennetty laajapohjainen parlamentaarinen komitea. Kansalaisjärjestöjen edustajat tulee ottaa mukaan valmistelutyöhön. Työryhmällä tulee olla resurssit tehdä tarvittavaa selvitystyötä uudistusten pohjaksi. Kansalaisia tulee kuulla valmistelussa.

3.2 Perusturvan tasoa korotetaan

Perusturvaa uudistettaessa on tavoitteena oltava eriarvoisuuden ja köyhyyden vähentäminen. Suomi on sitoutunut osana YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030-tavoitteita köyhyyden vähentämiseen. Yhtenä alatavoitteena on köyhyyden puolittaminen 2030-luvulle mennessä. Tämä tarkoittaisi yli 400 000 ihmisen tilanteen korjaamista, kun köyhyys- tai syrjäytymisriskissä eli 849 000 henkilöä vuonna 2016. Lisäksi Suomi on EU:n 2020-strategiassa sitoutunut vähentämään köyhyys- tai syrjäytymisriskissä elävien ihmisten määrää 150 000:lla vuosien 2010–2020 välisenä aikana. Tavoitteena oleva 770 000 on edelleen varsin kaukana. Nämä tavoitteet tulee ottaa vakavasti ja köyhyyttä on vähennettävä korottamalla perusturvan tasoa niin, että se takaa kohtuullisen vähimmäiskulutuksen mukaisen elintason kaikille.

Perusturvaetuuksiin tehdyt indeksileikkaukset ja -jäädetykset on kompensoitava

Perusturvan tason parantaminen tulee aloittaa viipymättä kompensoimalla perusturvaetuuksiin vuoden 2015 jälkeen tehdyt indeksileikkaukset ja -jäädetykset täysimääräisesti. Esimerkiksi työttömän peruspäivärahaan tämä tarkoittaa noin 29 euron korotusta kuukaudessa, jotta vuonna 2019 saavutettaisiin taso, jolla etuus olisi ilman tehtyjä indeksileikkauksia ja -jäädetyksiä. Lapsilisässä vastaava korotus on noin 17 euroa ensimmäisen lapsen lapsilisään.

Vähimmäismääräisten päivärahojen tasot on yhtenäistettävä työttömän perusturvan tasolle

Vuoden 2019 alusta vähimmäismääräisiä sairaus- ja vanhempainpäivärahoja sekä kuntoutusrahaa on päätetty korottaa samalle tasolle työmarkkinatuen ja työttömän peruspäivärahan kanssa. Jotta vähimmäismääräisten päivärahojen taso saadaan yhtenäiseksi, tulee näiden päivärahojen tasoa korottaa jatkossa yhdessä työttömän peruspäivärahan ja työmarkkinatuen kanssa.

Etuuksia on asteittain korotettava kohtuullisen minimin viitebudjettien tasolle

Indeksileikkausten ja -jäädetysten kompensoimisen jälkeen perusturvan tasoa tulee edelleen nostaa johdonmukaisesti asteittain niin, että etuudet saavuttavat kohtuullisen minimin viitebudjettien mukaisen tason.

Viitebudjetti on esimerkkilaskelma, joka osoittaa rahan tarpeen arjen sujumiselle välttämättömien tavaroiden ja palveluiden kulutukseen. Viitebudjetit on laadittu yhteistyössä kuluttajien, asiantuntijoiden ja tutkijoiden kanssa. Viitebudjettien mukainen taso mahdollistaa ihmisarvoisen elämän. Se takaa kulutustason, jolla ihminen tulee toimeen, voi ylläpitää terveyttään ja kokee voivansa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Viitebudjettien määrittelemä kulutuksen taso on hyvin maltillinen verrattuna vastaavien kotitalouksien keskimääräiseen kulutukseen. Tuoreiden laskelmien mukaan esimerkiksi yksinasuvalle alle 45-vuotiaalle miehelle viitebudjetti on koko maan keskiarvona 1 217 euroa kuukaudessa ja naiselle 1 213 euroa kuukaudessa. (Lehtinen ja Aalto 2018.)

Viitebudjetteja käytetään myös lakisäteisessä perusturvan riittävyyden arvioinnissa. Viimeisimmässä arviointiraportissa (2015) on todettu, että yksin vuokralla asuvien työmarkkinatukea, vähimmäismääräistä sairaus-

päivärahaa tai opintotukea saavien tulot kattoivat 71 prosenttia viitebudjetista. Työttömien yksinhuoltajien perusturvan taso kattoi noin 90 prosenttia viitebudjetista. Työmarkkinatukea tai sairauspäivärahaa saavien pariskuntien tulot riittivät kattamaan budjetin menot 71–73 prosenttisesti. Työttömien, kotihoidon tuella, sairauspäivärahalla tai opintotuella olevien lapsiperheiden tulot kattoivat 75–79 prosenttisesti viitebudjetin menot.

Vaikka viitebudjettien kattavuus vaihtelee ihmisten tilanteiden mukaan, voidaan niitä siitä huolimatta hyödyntää perusturvan riittävän tason haaruksinnissa. Suoraviivaisesti laskien perusturvaetuuksia tulisi korottaa kautta linjan noin 40 prosenttia, jotta kaikkien perusturvaetuutta saavien toimeentulo nousisi kohtuullisen vähimmäiskulutuksen tasolle. Pitkällä aikavälillä tällainen tavoite on perusteltu ja sosiaali- ja terveysalan järjestöjen perusturvavision mukainen. Lyhyemmällä tähtäimellä tavoitteiden perusturvan tason nostamiseksi täytyy kuitenkin olla maltillisempia.

Tulevan vuosikymmenen aikana lähtökohdaksi tulee ottaa se, että vuoteen 2030 mennessä perusturva kattaa vähintään 90 prosenttia kohtuullisesta vähimmäiskulutuksesta kaikilla perusturvaetuutta saavilla. Esimerkiksi puhtaasti työmarkkinatuen korotuksena toteutettuna tämä tarkoittaisi sitä, että vuosikymmenessä sen tasoa korotettaisiin noin 25 prosenttia suhteessa viitebudjettiin. Vuoden 2018 tasolla tämä tarkoittaisi 174 euron korotusta (697 euroa → 871 euroa). Korotuksissa tulee painottaa ensisijaisten etuuksien tason nostamista niin, että viimesijaiseen etuuteen (toimeentulotuki) joutuisi turvautumaan vuosikymmenen lopulla vain harva.

Lisillä on turvattava riittävä tuki erityismenoihin

Viitebudjetit kuvaavat tasaista tilannetta terveillä ihmisillä. Ne eivät huomioi esimerkiksi pitkäaikaissairaana ihmisen suuria lääkekuluja tai yllätyksellisiä suurempia kuluja. Lisillä ja tarveharkintaisilla osilla on turvattava riittävä tuki esimerkiksi suuriin lääkekuluihin ja muihin terveydenhuollon menoihin.

Indeksikorotusten on oltava pysyviä

Keskeistä riittävän perusturvan tason turvaamisessa on se, että perusturvaetuuksiin tehdään vuosittain etuuksien ostovoiman säilyttävät indeksikorotukset. Kaikki etuudet tulee sitoa indeksiin. Myös erilaisten tuloerojen esimerkiksi tarveharkinnassa tulee olla indeksisidonnaisia. Nyt tuloerot muun muassa lasten kotihoidon tuessa ja opintotuessa sekä suojaosat työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa eivät ole indeksiin sidottuja.

Näiden tulo-rajoiden pitäminen nimellisesti ennallaan merkitsee etuustasojen tosiasiallista vähittäistä alentamista. Tällaiset tulorajat voitaisiin sitoa esimerkiksi työeläkelain mukaiseen palkkakertoimeen, jota jo käytetään muun muassa sairausvakuutuksen päivärahojen samoin kuin työttömyysturvan eräiden tulo-rajoiden laskennassa.

Suuri osa Kelan maksamista etuuksista tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksin mukaan. Perusturvan saajien näkökulmasta elinkustannusindeksiin perustuva kansaneläkeindeksi ei kuitenkaan ole paras väline huolehdittaessa perusturvan ostovoimasta. Tämä johtuu siitä, että usein perusturvan saajien kulutuskori eroaa merkittävästi keskimääräisestä kulutuskorista. Tällöin kansaneläkeindeksin kehitys voi erkaantua merkittävästi indeksistä, joka on laadittu sellaisilla kulutuspainoilla, jotka vastaavat pienituloisten keskimääräistä kulutusrakennetta. Perusturvaa saavien kulutus rakenne tulee huomioida indeksikorotuksissa nykyistä paremmin. Esimerkiksi työeläkeindeksillä, joka perustuu 80 prosenttisesti kuluttajahintaindeksiin ja 20 prosenttisesti ansiotasoindeksiin, voitaisiin turvata perusturvan ostovoima nykyistä paremmin.

3.3 Pienituloisten elinkustannusten kasvuun vaikutetaan muillakin politiikoilla

Perusturvan korotusten rinnalla tulisi jatkuvasti pohtia sitä, miten pienituloisten kulutuskorissa tärkeimpien hyödykkeiden hintojen nousu voitaisiin pitää kurissa. Esimerkiksi asumisen tuen jatkuva korottaminen ei koskaan poista toimeentulon kannalta perimmäistä ongelmaa, joka erityisesti kasvukeskuksissa on asumisen kalleus. Myös laadukkaiden ja maksuttomien tai kohtuuhintaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, päivähoidon ja koulutuksen saatavuus ovat oleellisia pienituloisen toimeentulon kannalta.

Kohtuuhintaisia asuntoja on tuotettava riittävästi

Pitkällä tähtäimellä asuntojen hintoja voidaan kohtuullistaa vain rakentamalla riittävästi uusia asuntoja alueille, joilla ihmiset haluavat asua. Asuntopolitiikka, jossa päämääränä on asuntojen tarjonnan lisääminen ja erityisesti vuokra-asuntokannan kasvattaminen, on lopulta paras keino tukea kohtuuhintaista asumista ja sitä kautta pienituloisten toimeentuloa. Jotta kunnilla olisi kannusteita panostaa asuntopolitiikassaan kohtuuhintaisten asuntojen tuotantoon, tulisi pohtia kuntien ottamista mukaan rahoittamaan asumistukea.

Elintarvikkeiden hintojen kehitys vaikuttaa merkittävästi pienituloisten toimeentuloon

Koska elintarvikkeiden hintojen kehitys vaikuttaa keskeisesti pienituloisten ostovoimaan, voivat esimerkiksi elintarvikkeiden verotusta koskevat päätökset vaikuttaa merkittävästi heidän toimeentuloonsa. Suomessa on puhuttu viime vuosina esimerkiksi siirtymisestä yhteen verokantaan arvonlisäverotuksessa. Koska elintarvikkeiden arvonlisävero on nyt alempi kuin yleinen verokanta, tulisi muutoksia tehdessä arvioida tarkkaan niiden vaikutukset pienituloisten ostovoimaan ja tarvittaessa kompensoida ne perusturvaetuuksien korotuksina. Elintarvikkeiden hintojen nousua tulisi yrittää hillitä myös muutoin, esimerkiksi kaupan kilpailua lisäävillä politiikkatoimilla.

Sairastamisen kulut ihmisille on pidettävä kohtuullisina

Pienituloisten toimeentuloon vaikuttavat myös sairastumisesta aiheutuvat kustannukset, jotka voivat viedä nopeastikin suuren osan käytössä olevista tuloista. Lääkkeet, asiakasmaksut sekä terveydenhoitoon liittyvät matkat ovat keskeisiä menoeriä, joiden kautta pienituloisten ostovoima muihin välttämättömiin hyödykkeisiin voi pienentyä.

Pienituloiset kotitaloudet käyttävät tuloistaan suhteessa enemmän sosiaali- ja terveystalouteen ja lääkkeisiin kuin suurituloiset. He ovat usein ikääntyneitä ja huono-osaisia, joilla on sairastavuuden vuoksi eniten palvelujen ja hoidon tarvetta. Sairastaminen tai vamma heikentää mahdollisuuksia osallistua työhön ja vaikuttaa näin tulotasoon. Monet elävät pelkän perusturvaetuuden varassa ja joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen asiakas- ja lääkemaksuissa.

Tutkimusten mukaan monilla tulot eivät välttämättä riitä kattamaan kaikkia elämän välttämättömiä menoja, jolloin tingitään lääkkeitä ja hoidoista. Suomalaisista joka viides joutuu ainakin toisinaan tinkimään terveydenhoidostaan tai tekemään valintoja välttämättömien lääkkeiden ja ruuan tai muiden tärkeiden elämiseen liittyvien kulujen välillä (Aaltonen 2017). Pienituloisilla tämä osuus on vielä suurempi. Useampi kuin joka kymmenes pienituloinen ikäihminen ei ole mennyt lääkäriin taloudellisten syiden vuoksi (Hannikainen 2018). Viime vuosina lääkekorvauksiin tehdyt leikkaukset ja asiakasmaksuihin tehdyt korotukset ovat entisestään lisänneet riskiä, että ihmiset jättävät palvelut ja lääkkeet hankkimatta tai säästävätkä muista välttämättömistä menoista kuten ruuasta.

Asiakasmaksujen suhteellista osuutta terveydenhuollon rahoituksesta tulee vähentää. Rahoitus on hoidettava aiempaa vahvemmin verotuksen kautta. Terveydenhuollon matkakorvausten omavastuuosuuksia

tulee pienentää ja lääkekorvausjärjestelmää uudistaa. Asiakasmaksuista on luovuttava tai niitä on alennettava, jos ne vaarantavat kotitalouden toimeentulon ja aiheuttavat toimeentulotuen tarvetta.

Kotipalvelujen, erilaisten tukipalvelujen ja terveystalvelujen käytöstä aiheutuvat asiakasmaksut sekä korkeat lääke- ja matkakustannukset voivat yhdessä nostaa hoitokulut kohtuuttoman korkeiksi. Tämä saattaa johtaa siihen, ettei palvelua oteta vastaan tai lääkkeiden käytöstä tingitään. Palveluista kieltäytyminen taloudellisista syistä voi heikentää asiakkaan selviytymistä kotona, jolloin tarve pitkäaikaiseen tehostettuun palveluasumiseen ja laitoshoitoon voi lisääntyä.

Kotona annettavista palveluista perittävien asiakasmaksujen tulo rajaa tulee korottaa Euroopan unionin määrittelemälle köyhyysrajalle, joka on 1 190 euroa kuukaudessa. Tätä alittavalta osalta kotipalveluista ei siis tule periä maksua. Kotipalveluasiakkaat tarvitsevat usein kotipalvelujen lisäksi myös muita palveluja (lääkäripalveluja, tukipalveluja) ja lääkkeitä. Jos asiakasmaksujen tulo raja ei ole riittävän korkea, on vaikea turvata paljon tukea tarvitsevien tarpeenmukainen palvelujen saanti ilman toimeentulotuen käyttöä. Maakuntien tulee noudattaa asiakasmaksun alentamisen tai perimättä jättämisen perusteita tulosidonnaisissa kotiin annettavissa palveluissa, ja maksuissa tulisi huomioida myös muut asiakkaiden välttämättömät terveydenhuollon menot kuten lääke- ja matkakustannukset. Asiakasmaksulakiin tulee kirjata maakunnan velvollisuus arvioida asiakassuunnitelmien laatimisen ja niiden tarkistusten yhteydessä asiakkaiden kokonaistilanne ja mahdollisuus maksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen. Arvioinnissa on huomioitava mm. asiakkaiden palvelujen ja lääkkeiden käytöstä aiheutuneet kustannukset.

Nykyiset maksukatot ovat yhteismäärältään lähes 1 600 euroa vuodessa, mikä ei anna riittävää suojaa pienituloisille ja estä korkean maksurasituksen syntyä. Väestöstä 0,1 prosentilla kaikki maksukatot täyttyivät. Valmistelu asiakasmaksujen sekä lääke- ja matkakustannusten maksukattojen yhdistämiseksi tulee käynnistää, jotta pienituloisten tarpeenmukainen hoito saadaan turvattua. **Asiakasmaksujen maksukatto, matkakatto ja lääkekatto tulee yhdistää yhdeksi maksukatoksi, jonka taso saisi olla korkeintaan 775 euroa 12 kuukauden seurantajaksoilla.** Erilliset maksukatot kuitenkin säilyisivät ja niitä seurattaisiin jatkossakin. Kunkin erillisen maksukatton täyttyessä asiakas ei maksaisi kyseistä palvelu-, matka- tai lääkekohtaista maksua. Kun palveluista, matkoista ja lääkkeistä perittyjen maksujen yhteismäärä ylittää SOSTEn esittämän maksukatton eli 775 euroa, ne olisivat tämän jälkeen maksuttomia.

Avosairaanhoidon lääkäri- ja sairaanhoitajakäytien tulee olla maksuttomia, jotta sairaudet havaitaan varhaisessa vaiheessa sekä vähen-

netään toimeentulotuen käyttöä ja ulosottoja. Asiakasmaksuista luopumisella voidaan varmistaa pienituloisten taloudellisen selviytyminen ja tarpeenmukaisten palvelujen saanti. Päätös vähentäisi asiakasmaksujen perimättä jättämisestä ja alentamisesta aiheutuvaa hallinnollista työtä.

Vuonna 2016 terveyskeskuksen lääkärikäynneistä kertyi asiakasmaksuja yhteensä noin 68 miljoonaa euroa. Asiakasmaksuista saatava rahoitusosuus on suhteellisen pieni kun otetaan huomioon maksujen perinnästä aiheutuvat hallinnolliset kulut. Laskutuksen yksikkökustannukseksi on arviolta vähintään 15 euroa. Helsingissä hallinnolliset kulut veivät vuonna 2012 lääkärivastaanottomaksuista kertyneistä tuotoista runsaan neljänneksen. Helsinki päätti vuonna 2013 luopua terveyskeskusmaksuista. Maksuista luopuminen ei lisännyt terveyskeskuslääkärikäyntejä. Maksuista luopuminen kaventaisi hyvinvointi- ja terveyseroja ja toisi pitkällä aikavälillä säästöjä raskaampien ja kalliimpien palvelujen käytön vähentyessä.

Yhdenvertaiset opiskelu- ja harrastusmahdollisuudet on turvattava

Yhdenvertaiset opiskelumahdollisuudet on turvattava kaikille maksuttomalla toisen asteen koulutuksella. Ihmisten hyvinvointia ja osallisuutta voidaan tukea myös esimerkiksi edullisilla tai maksuttomilla liikunta- ja harrastusmahdollisuuksilla.

3.4 Myös verotus on huomioitava etuuksien riittävää tasoa arvioitaessa

Perusturvaetuuksien tasoa ja riittävyttä arvioitaessa täytyy huomioida etuuksien bruttotason lisäksi myös etuuksien verotus, joka määrittää käteen jäävän etuuden määrän. Kansaneläkelaitoksen maksamista etuuksista osa on veronalaista tuloa, osa taas ei. Veronalaisia etuuksia ovat esimerkiksi vanhempainpäivärahat, työmarkkinatuki, opintoraha, sairauspäiväraha, kuntoutusraha sekä eläkkeet. Verotonta tuloa etuuksien saajille ovat esimerkiksi lapsilisät, yleinen asumistuki, vammaistuet, työllistymistä edistävien palveluiden aikainen kulukorvaus sekä toimeentulotuki.

Verrattuna ansiotuloihin sosiaalietuudet ovat selvästi kireämmin verotettuja. Jo pidemmän aikaa suuntana ollut ansioverotuksen keventäminen on entisestään kasvattanut eroa esimerkiksi perusturvaetuuksien ja ansiotulojen verotuksen välillä. Yleinen perustelu sille, että perusturvaetuudet ovat kireämmin verotettuja kuin ansiotulot on se, että tällä tavalla ansiotuloista tehdään suoraviivaisesti houkuttelevimpia kuin samansuuruisista etuus- tuloista. Käytännössä ero syntyy verotuksessa ansiotulovähennyksestä, jota

ei tehdä etuustuloista. Perusturvaetuuksista ainoastaan eläkkeisiin tehdään verotettaessa eläketulovähennys.

Kun perusturvaa kehitetään, etuuksien verotusta tulee tarkastella rinnakkain etuuksien tason ja etuusjärjestelmän rakenteen kehittämisen kanssa. Vaikka lopulta perusturvan tasoa määriteltäessä nettomääräisillä eli verojen jälkeen käteen jäävillä tuloilla on saajalle suurin merkitys, järjestelmän ymmärrettävyyden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta sillä, millä tavalla nettomääräinen etuus muodostuu, voi olla merkitystä. Toisaalta pidemmällä aikavälillä perusturvan ostovoimaan voi vaikuttaa huomaamattomasti niiden ansiotuloja korkeampi verotus, varsinkin jos perusturvan indeksisidonnaisuudessa on puutteita: ansiotulojen verotuksen keventäminen voi lisätä kulutusta, kiihdyttää inflaatiota ja vaikuttaa negatiivisesti perusturvan ostovoimaan, jos indeksikorjaukset eivät kompensoi inflaatiota täysimääräisesti.

Voi myös olla niin, että perusturvaetuuksien bruttomääräisiin korotuksiin suhtaudutaan kielteisemmin kuin veronmuutoksiin, koska etuuskorotukset kuuluvat valtiontalouden kehysmenettelyn piiriin. Näin ollen on perusteltua esittää myös ehdotuksia verotuksen muuttamiseksi siten, että perusturvan nettomääräistä tasoa voidaan tulevaisuudessa kohottaa.

Periaatteessa perusturvan nettomääräistä tasoa voitaisiin korottaa yleisemmällä pienempiin tuloihin kohdistuvalla veronalennuksella esimerkiksi kunnallisverotuksen perusvähennystä korottamalla. Eläketulot ovat veroista vapaita käytännössä noin 11 000 euron vuosituloon saakka, mutta pelkkää etuustuloa saavien verotus alkaa noin 3 100 eurosta, mikä on kunnallisverotuksen perusvähennyksen täysi määrä vuonna 2018. Pienituloisten kansalaisten verotusta voitaisiin yleisesti keventää kunnallisverotuksen perusvähennystä korottamalla.

Jos verotuksen kevennys haluttaisiin kohdentaa erityisesti sosiaalietuuksien saajiin, voidaan esimerkiksi laajentaa kunnallisverotuksen ansiotulovähennys myös etuustuloihin tai laajentaa kunnallisverotuksen eläketulovähennys myös etuustuloihin. Kun sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä verojärjestelmän rakenteet muuttuvat, vastaavat verovähennykset tulisi ottaa käyttöön myös valtion ansiotuloverotuksessa, jotta haluttu kokonaisvaikutus saavutetaan.

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys vaikuttaa nykyisin työtulojen verotukseen, jos työtuloja on vähintään 2 500 euroa vuodessa. Vähennyksen enimmäismäärä on 3 570 euroa tuloista. Täyden vähennyksen sai vuonna 2018 työtuloista, jotka ovat vuoden aikana 11 400 ja 14 000 euron välillä. Sen jälkeen vähennys pienenee melko hitaasti ja lähestyy nollaa vasta yli 90 000 euron vuosituloissa. Kunnallisverotuksen eläketulovähennys varmistaa yhdessä kunnallisverotuksen perusvähennyksen kanssa, että alle 11 000 euron

vuotuisesta eläketulosta ei tarvitse maksaa veroa silloin kuin muita tuloja ei ole. Vähennyksen vaikutus tuntuu vielä yli 25 000 euron vuosituloissa.

Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen käytön laajentaminen maksaisi noin 200 miljoonaa euroa ja eläketulovähennyksen käytön laajentaminen noin 460 miljoonaa euroa (laskelma vuoden 2015 hintatasoon muunnetuilla parametreilla) (Honkanen 2018). Vähennysten laajentaminen on kohdallisen helppo ja suoraviivainen tapa parantaa perusturvaetuuksien osto-voimaa, eivätkä kustannuksetkaan nouse kovin korkeiksi. Jos vähennyksiä rajataan tuloasteikon yläpäästä, jäävät kustannukset vieläkin matalammaksi ja vähennyksen käyttöönnoton vaikutukset kohdistuvat voimakkaammin kaikkein pienituloisimpiin.

Pidemmällä aikavälillä voisi olla syytä pohtia laajemmin perusturvaetuuksien verotusta ja mahdollisesti harkita myös etuuksien verovapauden laajentamista. Jos etuuksien bruttotaso on sama kuin nettotaso ja kaikkia etuuksia kohdellaan verotuksellisesti samalla tavalla, tulee järjestelmästä helpommin ymmärrettävä. Toisaalta jos esimerkiksi etuuksia haettaessa ja niitä maksettaessa sekä niistä tietoa välitettäessä pystytään esittämään etuuksien saajille selkeästi heille kuuluvat nettomääräiset etuustulot, ei verotuksen yhtenäistämiseksi ole välttämättä tarvetta. Etuuksien veronalaisuutta voi nähdä puoltavan myös hyvinvointivaltion taustalla olevan universalismin idean säilyttäminen: kaikki maksavat veroja ja kaikki myös hyötyvät niillä rahoitettavista palveluista ja etuuksista.

3.5 Otetaan tavoitteeksi ihmisten näkökulmasta selkeä etuusjärjestelmä

Ymmärrettävyys ja selkeys ovat keskeisiä vaatimuksia etuusjärjestelmälle. Kaikkien ihmisten on pystyttävä hakemaan ja saamaan tarvitsemansa etuudet, joihin he ovat oikeutettuja. Olennaista etuusjärjestelmässä ei ole se, että etuuslainsäädäntö on hiottu mahdollisimman yksinkertaisiksi tai että järjestelmä on rakenteeltaan mahdollisimman yksinkertainen, vaan se, että järjestelmä näyttäytyy ihmisille selkeänä ja ymmärrettävänä. Ihmisten näkökulmasta keskeistä on, että etuuden hakeminen on helppoa, päätös on selkeä ja tulee nopeasti. Heille ei ole suurta merkitystä sillä, miten monimutkainen taustalla oleva järjestelmä on. Jotta järjestelmä voi näyttäytyä ihmisille yksinkertaisena, on sen kuitenkin oltava johdonmukainen ja toimittava sujuvasti.

Tulevaisuudessa keskeinen muutostarve onkin sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen etuuksien saajien näkökulmasta. Järjestelmää pitää kehittää siten, että jatkossa etuuksia haetaan yhdestä sovelluksesta, joka

ohjaa ihmisiä kaikkien niiden etuuskien ja palvelujen piiriin, joihin he ovat oikeutettuja sen hetkisessä elämäntilanteessaan. Saman sovelluksen kautta pitäisi olla mahdollista käynnistää etuuskien hakeminen sekä lähettää pyyntö palveluun pääsemisestä. Järjestelmä kysyisi henkilöltä riittävät tiedot ja pyytäisi toimittamaan tarvittavat liitteet. Sovelluksessa tulisi olla chatti-mahdollisuus, puhelinpalvelu tai joku muu vuorovaikutteinen palvelu, josta saa tarvittaessa välittömästi apua hakemuksen täyttämiseen. Jotta talouttaan voi suunnitella, tulisi sovelluksen tarjota myös laskuri, jonka avulla ihminen voi ennakoida, mihin etuuksiin hänellä on oikeus ja minkä suuruisena etuus tulee maksuun.

Eri tahoilla ammattilaisten tulisi aktiivisesti kertoa ihmisille tästä sovelluksesta ja etuuksista, joita on haettavana. Palveluihin tulisi rakentaa hälytysmekanismeja, jotka tunnistaisivat ihmisen mahdollisen etuuden tarpeen ja muistuttaisivat työntekijöitä ohjaamaan asiakkaita hakemaan etuuk-sia sekä osallistumaan palveluihin.

Monelle ihmiselle sähköinen sovellus helpottaa ja yksinkertaistaa etuuden hakemista. Kaikki eivät kuitenkaan pysty asioimaan sähköisissä palveluissa esimerkiksi puutteellisten tietoteknisten taitojen, luku- tai kirjoitustaidon, kielitaidon tai vamman (esim. näkövamma) vuoksi. Niillä ihmisillä, joilla on haasteita sähköisten palvelujen käyttämisessä, tulee olla mahdollisuus hakea tukea henkilökohtaisella tapaamisella tai halutessaan puhelimitse. Järjestel-män toimivuuden kannalta on tärkeää, että riittävät neuvontaresurssit taataan. Henkilökohtainen kontakti mahdollistaa tarpeen vaatiessa ohjauksen myös sosiaalityön palvelujen piiriin.

- *”Näkövammaisten kohdalla alikäyttö voi johtua saavuttamattomista sähköisistä palveluista. Myös kirjoittamisavun puuttuminen vaikeut-taa tukitoiminen hakemista ja asiointia viranomaisessa.”*
- *”Vankiloissa yhteydenpitomahdollisuudet ovat heikot, mikä heikentää asiointia ja vastaamista mm. lisäselvityspyyntöihin. Myös sähköinen asiointi on rajoitettua. Järjestelmää uudistettaessa rikosseuraamus-asiakkaiden kannalta tulee koko ajan uusia loukkuja kuten uudet linjaukset toimeentulotuessa ja sähköinen ilmoittautuminen työttö-mäksi työnhakijaksi.”*

(SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)

Osalla ihmisistä ei ole riittäviä taloudellisia resursseja tarvittavien laitteiden ja yhteyksien hankkimiseen. Sähköisen asioinnin mahdollistavia laitteita tulee olla tarjolla helposti ja saavutettavasti Kelan toimistojen lisäksi esi-

merkiksi kirjastoissa ja terveydenhuollon toimintayksiköissä. Sähköisen asioinnin mahdollistavien laitteiden käytöstä aiheutuvat kulut tulee myös huomioida määriteltäessä esimerkiksi toimeentulotuen perusosan sisältöä. Täydentävästä toimeentulotuesta tulee olla mahdollista saada tukea sähköisen asioinnin ja opiskelun mahdollistaviin laitteisiin. Niitä voidaan pitää nykypäivän yhteiskuntaan osallistumisessa välttämättöminä. Kohtuullisen minimin viitebudjeteissa välttämättömien laitteiden hankinta on huomioitu.

Keskeisenä tavoitteena järjestelmän kehittämisessä on se, että jatkossa asiakas saa hakemukseensa ainoastaan yhden päätöksen, jossa nyt eri syistä maksettavat etuuslajit on sovitettu yhteen. Määräytymisperusteiden on oltava selkeät ja päätöksessä selkeästi perustellut, jotta ihminen ymmärtää perusteet päätökselle ja voi tarvittaessa valittaa siitä. Jos ihmisen olosuhteet pysyvät muuttumattomina, tulee tehdä pitkäkestoisia päätöksiä. Toistaiseksi voimassa olevilla päätöksillä henkilö voi rakentaa elämänsä ja tavoitteitaan pitkäkestoisesti. Määräaikaiset, lyhytkestoiset päätökset pirstaloivat tulevaisuutta.

Liitteitä tarvitsisi tulevaisuudessa toimittaa mahdollisimman vähän ja järjestelmistä jo löytyviä tietoja käytettäisiin automaattisesti hakemuksen pohjana. Asiakkaalle lähetettäviä lisätietopyyntöjä pyrittäisiin vähentämään ja viranomaisen selvittäisi tarvittavat tiedot mahdollisimman pitkälle hyödyntämällä olemassa olevia sähköisiä järjestelmiä. Perusturvaetuuden maksupäivää voitaisiin muuttaa joustavasti niin, että rahat ovat ihmisten käytettävissä oikea-aikaisesti, esimerkiksi silloin kun on vuokran maksun aika.

Mahdolliset eri etuuslajien väliset tasauserät ja vastaavat muut laskennalliset erät huomioidaan järjestelmän sisällä ilman, että ihmisen elämä ja henkilökohtainen talous niistä häiriintyvät. Tavoitteena tulee olla, että siirtymävaiheiden turva paranee, kun maksatuskatkot ja takaisinperinnät eivät sekoita pienituloisen taloudellista tilannetta hänen siirtyessään etuudelta toiselle tai esimerkiksi palkkatyöstä sairauspäivärahalle. Käytännössä järjestelmä voisi toimia niin, että jokin etuus on koko ajan maksussa ja mahdolliset takaisinperinnät hoidetaan järjestelmän sisällä. Takaamalla turvatu toimeentulon eri elämäntilanteissa teknisesti korkeatasoinen ja hakemisen sekä maksamisen näkökulmasta sujuvaksi rakennettu etuusjärjestelmä vahvistaa ja tukee ihmisten omien voimavarojen ja potentiaalain käyttöä.

→ *”Siirtyminen tuelta toiselle tai tuelta töihin ja töistä tuelle pitää olla sellaista, että katkoja tulee mahdollisimman vähän. Ennakkojen maksaminen ilman täysiä tietoja pitää olla mahdollista. Tällöin esim. työnantajan hitaus tai haluttomuus palkkalaskelman toimittamisessa ei lopettaisi tuloja kahdeksi kuukaudeksi.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Tulorekisteriä ja vastaavia välineitä on kehitettävä edelleen määrätietoisesti, jotta etuuksien myöntäminen tapahtuisi ihmisten elämäntilanteiden muutokset paremmin huomioiden. Tavoitteena tulee olla, että julkisista tietojärjestelmistä saadaan entistä paremmin ajantasaista tietoa, jonka avulla voidaan estää suuret takaisinperinnät ja muutenkin vähentää takautuvia korjauksia etuuksiin. Näin korjaukset ja takaisinperinnät eivät enää sekoittaisi ihmisten taloudellista tilannetta, kuten nykyään liian usein tapahtuu.

Kansallisen tulorekisterin hyödyt on otettava käyttöön alusta asti mahdollisimman laajasti. Aluksi tulorekisteri ei tule välttämättä helpottamaan esimerkiksi osa-aikaisesti työskentelevän ja työttömyyskorvausta saavan ihmisen etuuden hakemisen byrokratiaa, koska työnantaja ei ole velvollinen ilmoittamaan tulorekisteriin työntekijän tekemiä työtunteja tai palkan ansainta-aikojaa. Tulorekisteriä koskevaa lainsäädäntöä tulee muuttaa niin, että se palvelee etuuksien maksamisen edellytyksiä tai vaihtoehtoisesti tarvitaan muutoksia etuuslainsäädäntöön. Esimerkiksi niin, että ansiopäivärahan maksamisen edellytykset ja suuruus pystyttäisiin ratkaisemaan vain tuloihin perustuen.

Monipuolisemmat ja tehokkaammin hyödynnetyt tietojärjestelmät mahdollistavat tietojen hakemisen ihmisten täyttämille lomakkeille automaattisesti. Kuten verottaja nyt tekee veroehdotuksen, voisi Kelakin tehdä päätösehdotuksen, johon tiedot haettaisiin sähköisistä tietokannoista. Asiakkaan pitäisi vain tarkistaa päätös ja hyväksyä se. Myös esimerkiksi tasasuuruisten asiakasmaksujen määrittelyssä voisi olla mahdollista tarkistaa automaattisesti tietokannasta, onko henkilö perusturvaetuuden saaja ja jos on, ei laskua lähetettäisi. Mitä laajemmin eri maksut ja etuudet nähdään tietojärjestelmistä, sitä joustavammin niitä voidaan yhteensovittaa ja tarvittaessa jättää perimättä tai maksamatta.

Kun etuusjärjestelmää lähdetään tekemään asiakkaalle ymmärrettävämmäksi ja yksinkertaisemmaksi parantamalla sen teknistä toimintaa ja sujuvoittamalla käytäntöjä, ei välttämättä tarvita suuria rakenteellisia muutoksia. Osin voidaan jopa muokata saamisperusteita laveammiksi niin, että ne monimuotoisemmin tunnistavat ihmisten erilaisia tilanteita, sekä määritellä tarkemmin ihmisten tilanteeseen vastaavia velvoitteita ja oikeuksia palveluihin. Tällöin tällä hetkellä etuusjärjestelmässä olevia varjopaikkoja, jotka mahdollistavat väliinputoamisen, pystytään vähentämään.

Jotta sosiaaliturvaa saavien oikeudet toteutuvat ja järjestelmä tunnistaa monipuolisesti asiakkaiden erilaisia elämäntilanteita, on sosiaaliturvan oluttava rakenteeltaan riittävän moniulotteinen ja tietystä näkökulmasta jopa ”sirpaleinen”. Tämä sirpaleisuus voidaan kuitenkin kumota kehittämällä etuuksien hakemis- ja maksujärjestelmästä tehokas teknisillä ratkaisulla, paremmilla tietojärjestelmillä ja takaamalla riittävä henkilökohtainen tuki asiakkaille.

3.6 Etuusjärjestelmän selkeyttäminen aloitetaan ikärajojen sekä perhe- ja tulokäsitteiden yhdenmukaistamisella

Sen lisäksi, että etuusjärjestelmästä tehdään yksinkertaisempi etuuksien saajille sujuvoittamalla etuuden hakemis- ja maksamisprosesseja, voidaan tätä tavoitetta edistää myös järjestelmän rakennetta tarkistamalla. Ennen kaikkea huomio kannattaa kiinnittää etuuksien laskennassa käytettäviin erilaisiin käsitteisiin, joita yhdenmukaistamalla erot etuuksien välillä kaventuvat juuri etuuden saajan näkökulmasta. Tällä hetkellä etuuksien muodostama kokonaisuus on erittäin monimutkainen. Eroja on muun muassa lasten ikärajoissa, perhe- ja ruokakuntakäsitteissä, tulokäsitteissä sekä tarveharkinnassa.

Kun eri etuuksien laskennassa käytetään pääosin samoja käsitteitä ja etuudet ovat tasoltaan samat, ihmisten elämäntilanteiden muuttuessa perusturvaetus ei käytännössä muuttuisi. Ainoastaan palvelulupaukset ja velvoitteet muuttuisivat. Tämä vähentäisi etuudensaajien kohtaamia yllätyksiä. Pidemmällä tähtäimellä se vaikuttaisi myönteisesti myös etuusjärjestelmän legitimitettiin.

Etuuksien laskennassa käytettävien käsitteiden määrittelyt ovat muodostuneet eri päätöskien seurauksena vuosikymmenien saatossa. Niiden osalta sosiaaliturvajärjestelmämme onkin hyvin monimutkainen ja yksittäistenkin perusteiden muuttaminen voi osoittautua työlääksi. Muutoksilla voi olla hyvin monenlaisia ristikkäisvaikutuksia. Tämän vuoksi tarvitaan laajaa selvitystyötä, jossa määritellään, miltä osin erilaisia etuuksien laskennassa käytettäviä käsitteitä voidaan yhtenäistää ja missä tilanteissa on tarkoituksenmukaista säilyttää erilaisia rajauksia. Perusteettomat erot on poistettava. Vaikutukset eri ihmisryhmiin tulee arvioida huolellisesti. Samoin yhtenäistämisen kustannukset.

Esimerkiksi seuraavien käsitteiden yhtenäistämistä tulee pohtia:

1. **Lasten ikärajat** vaihtelevat eri etuuksissa. Esimerkiksi työttömyysturvan lapsikorotuksissa on 18 vuoden ikäraja, kansaneläkkeen lapsikorotuksissa 16 vuoden ikäraja ja lapsilisässä 17 vuoden ikäraja. Toimeentulotuessa lapsiksi katsotaan alle 18-vuotiaat. Verotuksessa alaikäisellä lapsella tarkoitetaan lasta, joka ennen verovuoden alkua ei ole täyttänyt 17 vuotta. Ikärajojen yhtenäistäminen 18 vuoteen toisi selkeyttä järjestelmään.

Myös oikeus alkaa saada etuutta vaihtelee. Kansaneläkkeessä ja sairausvakuutuksessa ikäraja on 16 vuotta, työttömyysturvassa ja opintotuessa 17 vuotta, työeläkkeessä 18 vuotta ja vammaistuuessa alaraja on 16 vuotta.

Tulisi selvittää, onko eri ikärajoissa sellaisia syitä, jotka vaativat säilyttämään ne, vai voisiko järjestelmää yksinkertaistaa yhdenmukaistamalla ikärajoja.

2. **Perhe- ja ruokakuntakäsitteiden** osalta tulisi selvittää, onko niissä tarpeettomia eroja eri etuuksissa ja päivittää tarvittaessa määritelmät vastaamaan nykyajan erilaisia perhetilanteita. Ekologisesti ja taloudellisesti on järkevää mahdollistaa myös ihmisten kimppa-asuminen ilman pelkoa, että etuus pienenee, koska heidän tulkitaan kuuluvan samaan talouteen.
3. Jotta päästäisiin mahdollisimman yhtenäiseen ja selkeään etuuden hakemiseen ja maksatukseen, tulee selvittää myös eri etuuksien **etuuspäivien laskentaperusteiden** yhtenäistämistä. Nyt osa etuuksista on päivä- ja osa kuukausikohtaisia. Esimerkiksi asumistuki on kuukausikohtainen etuus, kun taas työttömyysetuudet lasketaan päiväkohtaisesti 21,5 päivän jaksoissa ja maksetaan neljän viikon jaksoissa jälkikäteen. Osa päiväkohtaisista etuuksista maksetaan viideltä, osa kuudelta päivältä viikossa. Esimerkiksi työttömän peruspäiväraha maksetaan viideltä päivältä, sairauspäiväraha taas kuudelta päivältä viikossa.
4. Myös **erilaisia tulokäsitteitä** ja niiden soveltamista eri etuuksissa olisi selkeytettävä. Ihmiselle olisi selkeää, että ansiotulot vaikuttaisivat samalla tavalla jokaiseen etuuteen. Toimeentulotuen kaltaisessa etuudessa tarvitaan tiedot kaikista tuloista ja myös varallisuudesta päätöksen tekemiseksi. Jos etuuksia yhdistetään, tulee ratkaista, miten varallisuus huomioidaan.
5. Eri etuuksien päällekkäistä **tarvehankintaa** on selkeytettävä. Työtulojen kasvu vaikuttaa työttömyysetuuden lisäksi myös asumistukeen ja toimeentulotukeen. Ihmisen on vaikea hahmottaa työkeikan tekemisen seurauksia talouteensa, kun ansaittu tulo pienentää useaa etuutta eri määriä. Jos henkilöllä on lisäksi oikeus toimeentulotukeen, eivät pienet lisäansiot juurikaan lisää hänen tulojaan. Työttömyysetuudessa ja asumistuessa on 300 euron suojaosa, mutta toimeentulotuessa suojaosa on paljon pienempi ja toimii eri periaatteella.

Selkeiden ja yhtenäisten myöntämisperusteiden lisäksi joustavaan asiakaskokemukseen vaikuttaa se, että etuus on ihmisellä käytettävissä silloin, kun sitä tarvitsee. Tällä hetkellä eri **etuuksien maksupäivämäärät** vaihtelevat. Esimerkiksi asumistuki maksetaan kuun ensimmäisenä päivänä, kansaneläke

ja vammaisetuudet kuun 7. päivä. Ihmisten omaehtoiselle taloudenhallinnalle olisi tärkeää, että etuudet maksettaisiin niin, että rahat ovat käytettävissä vuokran ja yhtiövastikkeen tullessa maksuun. Sähköisten järjestelmien kehittyessä ihmisillä tulisi olla mahdollisuus sopia säännöllisesti maksussa olevalle etuudelle itselleen sopiva maksupäivämäärä.

Lisäksi **vuoroasumisjärjestelyjä** pohtineen työryhmän huomiot etuuk-sien vaatimista lainsäädäntömuutoksista tulee aloittaa viipymättä. Asumis-tukeen, lastenhoidon tukiin, lapsilisään, elatustukeen, vammaisetuuksiin ja toimeentulotukeen tehdään muutoksia niin, että etuudet ovat joustavasti jaettavissa vanhempien kesken ja mahdollistavat riittävän väljän asumisen, kun lapset asuvat vuorotellen kummankin vanhemman luona. Asumisjärjes-telyjä molempien vanhempien luona tulee tukea riittävästi myös silloin, kun on kyse vammaisesta lapsesta.

3.7 Tavoitteena joustava perusturva muuttuvissa elämäntilanteissa

Pidemmällä tähtäimellä sosiaali- ja terveysalan järjestöt haluavat olla kehittä-mässä toimeentuloturvajärjestelmää sellaiseksi, että se huomioi mahdol-lisimman hyvin ihmisten erilaiset elämäntilanteet ja joustaa tilanteiden muuttuessa. Visionamme on **joustava perusturva**, joka ottaa nykyjärjes-telmää paremmin huomioon moninaiset tuen tarvitsemisen tilanteet.

Joustavalle perusturvalle on tulevaisuudessa entistä suurempi tarve, kun työn teon tavat muuttuvat muun muassa digi-, jakamis- ja alustatalouden myötä. Jo nyt on nähtävissä, että ihmisten tilanteiden monimutkaistuessa nykyjärjestelmän syyperusteet eivät enää täysin toimi. Ihmisillä voi olla sel-laisia syitä etuuteen, joita järjestelmä ei tunnista tai toisaalta heillä voi olla useita syitä, mikä aiheuttaa määrittelyongelmia ja mahdollisesti ajautumisen ”väärän” etuuden piiriin.

Yhtenä vaihtoehtona jo tapahtuneelle ja tapahtuvassa olevalle työelämän ja yhteiskunnan murrokselle on esitetty perustuloa. Ilman syyperustetta mak-settava ja vastikkeeton perusturvaetus jäisi kuitenkin todennäköisesti nykyisissä olosuhteissa tämänhetkisiä syyperusteisia etuuksia selvästi pienem-mäksi. Perustulo, jota joutuisi täydentämään esimerkiksi asumis- ja toimeen-tulotuella, ei kadottaisi byrokraloukkuja, jotka suurelta osin liittyvät juuri näihin etuuksiin. Toisaalta palveluiden ja sosiaalietuusjärjestelmän integraatio voisi myös heikentyä perustuloon perustuvassa perusturvamallissa. Tästä syystä joustava syyperusteinen perusturva on perusteltu vaihtoehto.

Joustavan perusturvan toteuttamisen haasteet liittyvät tyypilliseen toimeen-tuloturvaan koskevaan valintaan: kun etuusjärjestelmässä huomioidaan

kattavasti erilaiset elämäntilanteet, tarkka tarveharkinta ja syiden selvittäminen monimutkaistavat ja kangistavat järjestelmää sekä lisäävät byrokraatiaa. Uskomme kuitenkin, että hyödyntämällä uudenlaisia toimintamalleja ja teknologiaa, toimeentuloturvajärjestelmää voidaan tehdä samanaikaisesti asiakkaan näkökulmasta joustavammaksi ja järjestelmän sekä maksajan näkökulmasta virtaviivaisemmaksi.

3.7.1 Kohti joustavaa perusturvaa

Joustavan perusturvan tavoitteena on luoda joustavia polkuja, kun opiskelu, työssäkäynti ja sairaus-, työttömyys- ja vanhempainvapaakaudet vaihtelevat. Myös pysyvästi vammaisilla tai sairailta ihmisillä järjestelmän tulee tukea sujuvia siirtyviä eri tilanteiden välillä esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn muutosten mukaan.

→ *”Työttömän pallottelu työmarkkinatuen, työttömyyspäivärahan, sairauspäivärahan ja kuntoutusetuuksien välillä on turhaa. Yhtenäisellä etuudella ihmisillä olisi parempi mahdollisuus keskittyä kuntoutumiseen ja työn hakuun. Nyt energia menee etuuksien hakuun.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Yllä esitetty vähimmäismääraisten päivärahojen tasojen ja määrätymisperusteiden yhtenäistäminen selkeyttää jo järjestelmää. Jotta voidaan luoda ihmisille sujuvia polkuja eri elämäntilanteissa, on lisäksi tarpeen selvittää eri etuuksien saamisperusteiden ja niihin liittyvän vastikkeellisuuden toimitusmuutusta.

Joustavassa perusturvassa etuuksien syyperusteet ja niihin liittyvät velvoitteet säilyisivät pääosin ennallaan. Esimerkiksi työttömän henkilön olisi edelleen etsittävä töitä ja opiskelijan suoritettava opintoja. Nykyisten etuuksien liitoskohtia on kuitenkin liudennettava luomalla etuusjärjestelmä, joka seuraa katkottomasti ihmistä, kun elämäntilanne muuttuu. Joustava perusturva on nykyjärjestelmää vähemmän joko-tai-järjestelmä ja mahdollistaa ihmisille siirtymävaiheen tuen, kun hän siirtyy esimerkiksi sairaasta työttömäksi tai opiskelijaksi.

Vaikka nykyisten etuuksien tasoja ja määrätymisperusteita yhtenäistettäisiin, esimerkiksi työttömyyspäivärahojen ja sairauspäivärahan myöntämisperusteiden pitäminen ennallaan säilyttäisi tilanteen, jossa ihmiseen kohdistuvat velvoitteet ja sanktiot muuttuvat voimakkaasti yhdessä yössä siirryttäessä sairaasta työttömäksi. Osa sairauspäivärahakauden enimmäismäärän käyttäneistä ihmisistä on edelleen sairaita ja ainakin osin työkyvyttömiä,

mutta heitä ei katsota riittävän sairaiksi työkyvyttömyyseläkkeelle tai kuntoutukseen. Sairauspäiväraha-kauden loppuessa he joutuvat työttömyysturvan varaan, jossa on etuuskistamme kaikista kovimmat aktiivisuuden vaatimukset sanktioiden uhalla.

→ *”Äärimmäisen vaikea tilanne niillä henkilöillä, jotka ovat tai ainakin kokevat olevansa täysin tai osittain työkyvyttömiä, mutta eivät saa eläkeyhtiöltä tai Kelasta oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen. Sairaudet ja vammat ajavat ihmisiä taloudelliseen ahdinkoon.”*

→ *”Ei tarpeeksi sairas sairaspäivärahalle, ei riittävän terve peruspäivärahalle. Toimeentulotuella vastattu välttämättömistä, mikäli puolisollla ei ole ollut tarpeeksi tuloja. Muutoin jää puolison rahojen varaan.”*

(SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)

Käytännössä etuusjärjestelmän uudistaminen tarkoittaisi sitä, että nykyisten etuuksien saamisperusteita joiltain osin lavennettaisiin ja etuuksiin liitettäviä velvoitteita tarkistettaisiin sekä vahvistettaisiin oikeutta palveluihin. Tulevaisuudessa olisi mahdollista olla joustavammin siirtymävaiheissa esimerkiksi vielä osin sairas työttömyyden alkaessa, jolloin myönnettävään etuuteen kuuluvat velvoitteet ja palvelulupaus eroaisivat työttömän velvoitteista sekä palvelulupauksesta.

Sairausvakuutuslain mukainen työkykyisyyden määritelmä ei aina vastaa nykytyöelämän todellisuutta. Kun lain määritelmän mukaan työkykyä on vielä vähän jäljellä, ei ihmisellä usein ole kuitenkaan realistisia mahdollisuuksia työllistyä. Joustavassa perusturvassa näille ihmisille luotaisiin sopiva ”lokeri”, jossa heihin ei kohdistettaisi vahvempia työttömyysturvan velvoitteita kuin mistä he pystyvät selviämään ja erilaisilla palveluilla ja koulutuksella tuettaisiin jäljellä olevan työkyvyn hyödyntämistä.

Konkreettisesti tämä voisi tarkoittaa sitä, että sairaasta työttömäksi siirtyvä ihminen voisi esimerkiksi tietyn ajan tai tietyillä perusteilla olla vapautettu osin työnhakuun liittyvistä velvoitteista ja sanktioista. Hänet myös ohjattaisiin nykyistä selkeämmin ja nopeammin kuntoutuksen ja muiden toimintakykyä tukevien palvelujen piiriin, jotta taattaisiin mahdollisimman hyvät mahdollisuudet edes osittaiseen työhön paluuseen. Lisäksi jos on osoitettavissa, että ihminen on selkeästi sairas eikä kykene työhön, voitaisiin sairauspäiväraha-kautta jatkaa nykyisen 300 päivän jälkeenkin.

Vastaavasti esimerkiksi sairaasta opiskelijaksi siirtymällä opinnoissa etene- misen vaatimukset voisivat olla siirtymäajan kevyempiä ja hänelle kohdis- tettaisiin palveluja, jotka tukisivat opintoihin kiinni pääsemistä.

Joustavaa perusturvaa kehitettäessä tulisi huomioida laajasti eri etuudet: ainakin työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, kuntoutusetuudet ja vanhempainpäivärahat. Kun nyt määriteltyjä ehtoja etuuk-sien saamiselle täydennetään ehdoilla, joissa henkilön tunnistetaan täyttävän osin esimerkiksi työttömyyden ja sairauden edellytykset, ja määritellään velvoitteet, oikeudet ja palvelulupaukset vastaamaan tällaisia tilanteita, on mahdollista luoda joustavia liukumia esimerkiksi työttömyyden ja sairauden, työttömyyden ja vanhempainvapaiden sekä työttömyyden ja työkyvyttömyys-eläkkeen välille.

Myös eläkkeiden roolia osana joustavaa perusturvaa tulisi pohtia siltä osin kun on kyse työkyvyttömyyseläkkeestä tai määräaikaisesta kuntoutustuesta, joilta ihmiset kykenevät vielä ainakin osin työskentelemään tai palaamaan kokonaan työelämään. Muokkaamalla etuusjärjestelmää joustavammaksi voitaisiin näitä tukia saavista ainakin osa saada vähintään osittain takaisin työelämään.

→ *”Täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä ja osatyökyvyttömyyseläkkeellä työskentelevistä vammaisista henkilöistä osa on sellaisia henkilöitä, joiden työkyky vaihtelee. Esimerkiksi näkövammaisen yrittäjä, jolla on perussairautena diabetes, voi olla perussairautensa vuoksi työkyvytön parin kuukauden ajan ja ei voi tällöin ansaita lainkaan. Terveystilan parantuessa hän voi olla täysin työkykyinen ja pystyy työskentelemään ja ansaitsemaan hyvin. Näissä tapauksissa eläkkeiden kuukausitason ansioraja on varsin joustamaton ja ansiotulojen tarkastelu vuositasolla mahdollistaisi selkeästi paremmin työskente-lyn työkyvyn mukaan.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Kuten todettua, työn tekemisen tavat ja osaamistarpeet muuttuvat tulevai-suudessa teknologian kehityksen vuoksi nopeasti. Yksittäinen tutkinto ei riitä, vaan työntekijöiltä vaaditaan jatkuvaa kouluttautumista. Siksi pidem-mällä tähtäimellä myös opintoetuudet tulisi yhtenäistää muiden perus-turvaetuuksien kanssa niin, että kouluttautuminen olisi läpi työuran aina kannattavaa ja joustavia polkuja löytyisi myös työttömyyden, sairauden tai vanhemmuuden sekä opiskelun välille.

→ *”Kun kaikki etuudet tulee samalta taholta (Kela) mutta siltikään eri etuuksien välillä ei ole mitään yhteyttä. Esim. asiakas on työtön (peruspäiväraha) ja lähtee opiskelemaan vaikka hänellä olisi haas-teellinen tilanne elämässä (opintotuki), sairastuu pahemmin ja joutuu muutamaksi kk sairauslomalle -> kaikissa näissä siirtymävaiheissa*

valtava paperisota ja asiakas joutuu odottamaan etuuksia kohtuuttoman kauan vaikka taloudellinen tilanne on muutenkin epäväkaa. Asiakkaan voimavarat eivät riitä paperisodan hoitamiseen eikä valitusten tekemiseen. Jää toimeentulotuella, mutta ei saa sitä, koska ei ole pystynyt hoitamaan koulun keskeytystä ja muita tarvittavia asioita. Väsyä ja luovuttaa.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)

Opiskelijoilla joustava perusturva voisi olla osin lainaperustaista, mutta pidemmällä aikavälillä tulisi pyrkiä asteittain pienentämään lainan osuutta etuudesta. Kun tiedetään, että vanhempien koulutustausta vaikuttaa myös lapsien kouluttautumiseen, on kouluttautumiseen kannustaminen nähtävänä vahvana panostuksena tulevaisuuden hyvinvointiin. Koulutustaso on yhteydessä nuoren toimeentuloon, terveyteen ja työllisyyteen ja työkyvyttömyyteen tulevaisuudessa. Mitä parempi koulutus, sen paremmat hyvinvoinnin edellytykset nuorella on tulevaisuudessa.

Kotihoidon- ja omaishoidontuessa keskeistä olisi aluksi luopua eriarvoistavista kuntapohjaisista järjestelmistä ja yhteensovittaa nämä tuet joustavaan perusturvaetuuteen. Suomen väestö vanhenee nopeasti ja ikäihmisten palvelutarpeisiin vastaaminen käy yhä vaikeammaksi. Omaishoidon tuen tason nostaminen ja tuen kehittäminen on välttämätöntä. Omaishoito – niin omien lasten kuin vanhempien tai puolison hoitaminen – pitäisi pystyä nykyistä paremmin sovittamaan yhteen myös työnteon kanssa. Kotihoidon tuen uudistaminen tulee aloittaa viipymättä osana vanhempainvapaaudistusta.

→ *”Erityislasten vanhemmat ovat kohtuuttoman tilanteen edessä. Taloustilanteen kiristyessä omaishoidon tuen kriteereitä uudistetaan ja moni vanhempi tippuu tuelta, vaikka lapsen hoidollisuus vaan kasvaa ja lapsen hoitoa ei muulla tavalla voi järjestää. Myös vammaisen lapsen vanhemmalla pitäisi olla oikeus tehdä töitä, eli yhteiskunnan tulisi tukea työntekeä ja järjestää lapsen hoito silloin kuin vanhempi on töissä. Nyt näin ei ole, vaan vanhemmat tekevät pieniä työaikoja, eivät saa tai tippuvat tuelta, mutta kaupunki ei tarjoa palveluita, jotta lapsen hoito järjestyisi ja vanhempi pystyisi huolehtimaan myös lapsen eläuksesta.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Joustavan perusturva päälle voidaan maksaa ansioihin perustuvaa osuutta. Ansioturvan yhtenäistäminen vaatii oman prosessinsa, jotta se toimii yhteen yhtenäisen joustavan perusturvaetuuden kanssa.

Yksinyrittäjät, freelancerit ja itsensä työllistäjät tulee ottaa perusturvan piiriin nykyistä kattavammin.

Erilaisilla lisillä tulee turvata erityistä tukea tarvitsevien ryhmien, kuten vammaisten ihmisten ja pienituloisten lapsiperheiden riittävä toimeentulo. Erityisesti tulee huomioida niiden ihmisten tilanteet, joilla tuen tarve on jatkuva. Erilaisten tukien myöntämisedellytyksiä ei saa kiristää liikaa. Esimerkiksi vammaisille ihmisille on jatkossakin tarjottava riittävä tuki vammasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen, jotta ihminen saa tarvittavat apuvälineet arkielämästä selviytymisen sekä opiskelun ja työn teon tueksi. Apuvälineiden on oltava edelleen maksuttomia ja myös niiden käyttämisestä ja huollosta aiheutuvat kustannukset tulee huomioida.

Lapsiperheköyhyyden vähentämiseksi tulee lapsiperheiden nykyisiä etuuksia kehittää tai muokata tarvittaessa kokonaan uusia etuusmuotoja.

Asumisen tukea tulee kehittää yhdessä muiden perusturvaetuuksien yhtenäistämisen kanssa. Kalliit asumiskulut ovat merkittävä ongelma erityisesti pääkaupunkiseudulla ja niihin ei voida vaikuttaa vain asumistuen uudistamisella, vaan tarvitaan pitkäjänteistä asuntopolitiikkaa, jolla varmistetaan riittävä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen määrä. Ilman tosiasiallisia mahdollisuuksia löytää edullisia asuntoja ei tuensajia voi velvoittaa löytämään edullisempia asuntoja tuen pienentämisen uhalla.

Asumistuessa tehty muutos hyväksyttävien enimmäisasumismenojen sitomisesta elinkustannusindeksiin vuokraindeksin sijasta heikentää pidemmällä aikavälillä merkittävästi etuuden tasoa. Jos asuntopolitiikalla ei samaan aikaan pystytä vaikuttamaan asuntojen hintoja alentavasti, kasvaa tarve tukea ihmisten toimeentuloa enemmän muiden etuuksien kautta.

Asumisen tukea tulee kehittää ennakoitavammaksi. Tulorekisterin myötä olisi mahdollista päästä kohti kuukausikohtaisesti laskettavaa asumisen tukea, joka vähenisi lineaarisesti työtulojen kasvaessa. Tällä hetkellä voi tuen tason korotuksessa olla viivettä, kun tulot pienenevät tai etuutta voi joutua jälkikäteen maksamaan takaisin, kun tulot nousevat. Mahdollisimman reaaliaikaisesti muuttuva tuki vähentäisi näitä ongelmia.

Asumisen tukijärjestelmän ei tule ohjata ihmisiä luopumaan kimppa-asumisesta ja valitsemaan ensisijaisesti yksin asumista sen takia, että tulokinnat kämppekaverin kanssa samaan talouteen kuulumisesta vähentävät tukea. Yhteisöllisemmän asumisen tukeminen on taloudellisesti ja ekologisesti järkevää. Yksinasumiseen kannustava järjestelmä ei tue myöskään sosiaalisten riskien vähentämistä. Yksinäisyyden on todettu olevan Suomessa merkittävä terveysriski. Yksilöllisempi tuki saattaisi kannustaa ihmisiä asumaan enemmän yhdessä.

Perusturva tulisi integroida jatkossa paremmin aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja työllistymistä edistäviin toimiin. Yksi tapa lisätä esimerkiksi

pitkäaikaistyöttömän tai osatyökykyisen työllistymismahdollisuuksia olisi se, että joustavaa perusturvaetuutta voisi käyttää joustavasti työllistämisen tukena henkilökohtaisen palkkatuen tapaan.

Eläkeläisköyhyyden on ennustettu kasvavan rajusti tulevaisuudessa Suomessa. Syynä on työelämän murros. Tulevaisuuden eläkeläisköyhiä ovat nykyisin pätkätöitä tekevät, osa-aikaiset ja nollasopimuksilla työskentelevät. Heille ei kerry työeläkettä samoin kuin yhtäjaksoisia, pitkiä työuria tekeville kansalaisille, joita on tähän mennessä ollut enemmistö. Etuusjärjestelmää kehitettäessä on pohdittava ratkaisuja myös tähän tilanteeseen.

Vammaisten lasten ja nuorten tukisäätiö Vamlas on ehdottanut vammaisille nuorille uudenlaista, joustavaa nuoren kuntoutusrahaa. Vammaiselle nuorelle poikkeamat opinnoissa, tauot esimerkiksi pitkien kuntoutusjaksojen tai sairastumisien vuoksi sekä paikkakunnan vaihtumisesta aiheutuvat muutokset palveluissa vaikeuttavat merkittävästi opiskelua, harjoitteluja ja työllistymistä. Vammaisen tai pitkäaikaissairaana nuoren siirtäminen opintotuen piiriin voi olla ongelmallista, koska opintotuki on rakennettu vahvasti ei-vammaisten ja opinnoissaan suunnitelmallisesti edistyvien nuorten tueksi. Uusi nuoren kuntoutusraha toimisi vammaisen ja pitkäaikaissairaana nuoren etuutena opinnoissa, kuntoutusjaksoilla sekä harjoittelu- ja työllistymisjaksoilla 30-vuotiaaksi saakka. Se mahdollistasi heille pitkäkestoisen ja joustavan toimeentulon tuen koko opiskelujaksiksi ja kannustaisi samalla korkeakouluopintojen suorittamiseen. Uusi kuntoutusrahaetus voitaisiin maksaa myös palkkatuen kaltaisena tukena. Näin tuettaisiin merkittävällä tavalla erityisesti vammaisten nuorten työllistymistä ja hakeutumista myös lyhytkestoisiin ja määräaikaisiin työtehtäviin. Lisäksi mahdollisuus tehdä ansiotyötä opintojen aikana vähentäisi riskiä jäädä loppuiksi köyhyyteen työkyvyttömyyseläkkeen varaan. (Vamlasin työpaperi 29.9.2017.)

3.7.2 Viimesijainen turva osana joustavaa perusturvaa

Järjestelmää pitää viedä siihen suuntaan, että viimesijaiseksi, väliaikaiseksi tueksi tarkoitettu toimeentulotuki ei muodostuisi kenellekään pitkäkestoiseksi tuen lähteeksi. Samalla on varmistettava, että kaikki viimesijaiseen tukeen oikeutetut pääsevät sen piiriin. Edellä esitetty ensisijaisten etuuksien tasokorotus vähentää jo merkittävästi ihmisten tarvetta hakea viimesijaista

toimeentulotukea. Jos asuntopolitiikalla pystytään pienentämään asumiskuluja, myös se vähentää tarvetta hakea toimeentulotuesta täydennystä ensisijaisiin etuuksiin. Joustavan perusturvan kehittäminen niin, että se kattaa laajemmin erilaiset elämäntilanteet, vähentää sekin toimeentulotuen tarvetta. Lisäksi voi olla perusteltua yhdistää perustoimeentulotuki joustavaan perusturvaetuuteen ja taata näin kaikille yhtenäisen etuus yhdeltä luukulta.

→ *”Joskus selkeintä on olla vain toimeentulotuella. Jos yht’äkkiä saakin sairauspäivärahaa, pajatto menee sekaisin, eikä tiedä miten paljon saa toimeentulotukea seuraavassa kuussa. Pahinta on, että juuri ja juuri ylittää rajat, jolloin on maksettava laskut ensin, ja elää jännityksessä saako tukea vai ei.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Nykyinen täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäisivät kuntiin/maakuntiin vahvasti sosiaalityöhön sidoksissa olevaksi harkinnanvaraiseksi etuudeksi. Kuitenkin niin, että maakuntien ja Kelan kahden suuntainen tiedonvaihto olisi saumatonta ja sosiaalityöntekijä pääsisi näkemään asiakkaan etuustiedot, ilman että asiakkaan tarvitsisi toimittaa tulotietojaan uudelleen kuntaan/maakuntaan.

Vaikka etuutta voidaan pyrkiä normittamaan mahdollisimman pitkälle, tarvitaan viimesijaisessa etuudessa aina jonkin verran yksilöllisten tilanteiden huomioon ottamista. Kelan prosesseihin sopivan, selkeästi normitetun, kaikille yhdenmukaisesti maksettavan etuuden ja yksilöllisen tarveharkinnan välillä tasapainottelu on haasteellista. Tuleekin varmistaa, että ei tehdä sel-laista lainsäädäntöä, jossa edellytetään tilannekohtaista harkintaa, mitä käytännössä ei kuitenkaan Kelan käsittelytyössä ole mahdollista toteuttaa. Tällä hetkellä Kelalle on esimerkiksi annettu oikeus tehdä päätös toimeentulotuen perusosan alentamisesta. Päätös edellyttäisi kuitenkin sellaista ihmisen kokonaistilanteen arviointia ja palvelujen piiriin ohjaamista, että sosiaalityöntekijän lausunnon eikä etuuskäsittelijän tulisi ratkaista perusosan alennukset.

Kelaan tarvitaan laajempaa sosiaalityön osaamista ja lisää sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Ensivaiheessa on selvää, että vähintään Kelan työntekijöiden osaamista sosiaalityön tarpeen arvioinnissa on vahvistettava sekä kehitettävä asiakkaiden ohjausta sosiaalityön piiriin. Viranomaisten yhteistyötä tulee pikaisesti kehittää hyödyntäen erilaisia sähköisiä yhteyksiä kunnan/maakuntien ja Kelan yhteistyössä. Tiedonsiirron lainsäädännölliset esteet pitää poistaa. Esimerkiksi nuorten tilanteissa tiedonvaihtoa tulisi kehittää myös ylisektoraalisesti muun muassa opetustoimen kanssa.

Uudistaminen voidaan aloittaa kehittämällä nykyistä perustoimeentulotukea niin, että laajennetaan linjauksia siitä, mitä muista perusmenoista voidaan maksaa. Lisäksi tuen myöntämistä tulee joustavoittaa lisäämällä Kelalle mahdollisuuksia huomioida laajemmin asiakkaan kokonaistilanne. Esimerkiksi tuen myöntämismahdollisuudet vähäisten menoylijäämien kohdalla poistaisivat tarvetta asioida kahdella luukulla. Muun muassa sairaiden ja eläkeläisten turha asiointi sosiaalitoimessa loppuisi, jos he voisivat saada maksusitoumuksen lääkkeisiin pienestä menoylijäämästä huolimatta. Myös perheiden kokonaistilanteen yksilöllistä harkintaa tulee lisätä. On esimerkiksi kohtuutonta lasten kannalta pakottaa perhe muuttamaan vanhempien erotessa, kun toinen vanhempi muuttaa pois, ja asunnon vuokra ei näin enää mahdu asetettuihin enimmäisrajoihin.

Sosiaalitoimella tulee olla mahdollisuus myöntää täydentävää toimeentulotukea ilman Kelan perustoimeentulotukipäätöstä aina silloin kun se tarkoituksenmukaista.

Sosiaalibarometrissa 2018 tulee esiin, että perustoimeentulotuen Kela-siirto on tuottanut paljon vääriä toimeentulotukipäätöksiä, joita joudutaan korjaamaan. Tämä ei ole hallinnollisesti tehokasta eikä inhimillistä asiakasta kohtaan. Perustoimeentulotuen turhaa hallinnollista työtä tulee vähentää varmistamalla Kelan työntekijöille riittävä koulutus ja riittävästi aikaa päätösten tekemiseen. Näin vähennetään turhia vääriä päätöksiä ja niistä valittamiseen ja oikaisuihin kuluvia resursseja.

3.7.3 Joustavan perusturvan ja tulojen parempi yhteensovittaminen

Etuuksia ja ansiotuloja on sovittava yhteen nykyistä joustavammin. Tavoiteltavaa on, että etuudet vähenevät asteittain työn teon lisääntyessä niin, että työn tekemisen lisääminen on mahdollisimman kannattavaa. Etuuksien ja tulojen yhteensovittamisen on oltava asiakkaalle helposti ymmärrettävää niin, että hän pystyy ennakoimaan käteen jäävien tulojen määrän. Etuuksissa tulisi olla yhtenevät suojaosat ja sama vähenemisprosentti selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi korkeampi suojaosuus on perusteltavissa etuuksien saajan erityistilanteella (esim. vammaiset ihmiset ja kansaneläke), suojaosuuksien muutokset tulisi kompensoida siten, että toimeentuloturva ja ihmisten kannustimet tehdä töitä eivät oleellisesti heikenny.

→ *”Perustoimeentulon etuuden ja palkkatulon yhteensovittamisen tulisi olla yksinkertaista ja helppoa. Vähäisenkin työtulon ansaitsemisen pitäisi olla kannustavaa, näin saataisiin osatyökykyiset kiinni työelämään.” (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Nykyisen sovitellun työttömyyspäivärahan on todettu olevan taloudellisesti varsin kannustava ja siitä saatuja kokemuksia kannattaa hyödyntää, kun suunnitellaan joustavan perusturvaetuuden ja tulojen yhteensovittamista. Etuus on kuitenkin byrokraattinen ja käsittelyn aiheuttamat maksatuskatkot vähentävät ihmisten uskallusta ottaa vastaan lyhytaikaisia keikkatöitä. Parin tunnin keikkahomman puuttuva palkkatodistus työnantajalta voi keskeyttää tuen maksatuksen pitkäksi aikaa. Pian voimaantulevalla lakimuutoksella pyritäänkin parantamaan maksatuksen viiveiden aiheuttamia kannustinloukkuja sovittamalla palkkatulo yhteen työttömyysetuuden kanssa silloin kun palkka maksetaan. Tämän lisäksi etuuden myöntämistä olisi sujuvoitettava muutenkin.

Osatyökykyisten näkökulmasta tärkeä kysymys on osatyökyvyttömyyseläkkeiden ja työkyvyttömyyseläkkeiden sekä ansiotulon yhteensovittaminen. Viimeaikainen sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tehty selvitystyö niin sanotun lineaarisen mallin käyttöönottamiseksi molempien edellä mainittujen eläke-etuuskien ja tulojen yhteensovittamisessa antaa hyvän pohjan tulevaisuuden kehittämistyölle. Kun valittuja toteutustapoja päästään kokeilemaan tulorekisterin käyttöönoton jälkeen, tulee kehittämistä jatkaa saatujen kokemusten perusteella. Saatua oppeja voidaan jatkossa hyödyntää myös muiden perusturvaetuuskien ja ansiotulojen yhteensovittamisessa. Tavoitteena tulee olla, että jatkossa mahdollisimman monien etuuskien kohdalla sovelletaan lineaarista mallia, jossa käteen jäävä kokonaistulo periaatteessa kasvaisi jatkuvasti ansiotulojen noustessa.

On syytä huomioida, että monet joustavan perusturvan keskeiset kysymykset ja ongelmakohdat liittyvät myös ansiosidonnaiseen turvaan erityisesti niiden ihmisten osalta, joilla ansio-osat ovat pieniä. Siksi perusturva- ja ansioturvajärjestelmää tuleekin kehittää rinnakkain ja niiden rakenteellisia ongelmia ratkaista yhdessä kuitenkin molempien järjestelmien erityiskysymykset huomioiden.

3.7.4 Joustava perusturva ja myönteiset kannusteet – uusia kannusteita työllistymiseen ja omaehtoiseen osallistumiseen

Perusturvan kehittämisessä peruslähtökohtana on oltava luottamuksen ja ihmisen oman toiminnan mahdollistava järjestelmä kontrollointiin perustuvan järjestelmän sijasta. Keskeistä tulee olla ihmisten perustuslain suojaamien perusoikeuksien toteutumisen. (Särkelä ja Eronen 2007.)

Kaikilla ihmisillä on kykyjä ja osaamista, joita heidän pitää voida käyttää. Ihmiset haluavat olla aktiivisia, tehdä töitä ja hallita omaa elämäänsä. Järjestelmän on tuettava ihmisten osallisuutta ja luotava heille mahdollisuuksia käyttää kaikkia kykyjään ja osallistua ilman, että he järjestelmän jäykkyyden

vuoksi joutuvat rajoittamaan työntekoaan, kouluttautumistaan tai esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan osallistumista. Näitä mahdollisuuksia voivat rajoittaa paitsi etuusjärjestelmät, jotka tekevät aktiivisuuden jopa taloudellisesti rankaisevaksi, myös muut esteet, kuten tilojen esteellisyys tai vaikkapa informaation esteellisyys.

Joustavassa perusturvassa työttömien työnhakijoiden velvoite olla työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin säilyy. Järjestelmä kaipaa kuitenkin lisää luottamusta ihmisen omaan kykyyn määritellä ne toimenpiteet, jotka parhaiten parantavat hänen tilannettaan. Työllistymissuunnitelma työllistymisen tueksi tulee laatia aidossa yhteistyössä työttömien ja osatyökykyisten kanssa ja räätälöidä palvelut yksilökohtaisesti. Kun ihminen on motivoitunut ja sitoutunut yhdessä tehtyyn suunnitelmaan, ei häntä tarvitse sanktioiden uhalla pakottaa sen toteuttamiseen. Ihmisille velvollisuuksia asetettaessa on samalla varmistettava, että heillä on tosiasialliset mahdollisuudet vastata niihin.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla voidaan vaikuttaa merkittävästi sosiaaliturvan tarpeeseen. Nykyisen aktiivimallin tyypiset toimet, joiden tarkoituksena on ”kannustaa” ihmisiä toimeentulon leikkaantumisen uhalla, taas eivät ole toivottavia. Rangaistuksiin ja kontrolliin pohjautuvan aktivoinnin sijaan ihmisiä tulee kannustaa palkitsemalla aktiivisuudesta. Työttömän etuuteen tulisi myöntää korotus aktiivisuudesta – bonus siitä, että hän vähentää aktiivisesti omaa riskiään työttömyyden pidentymisestä.

Viimeaikaisessa puheessa aktivoinnilla ja kannusteilla on viitattu pääasias- sa karensien asettamiseen tai työttömien tukien leikkaamiseen. Jo ennestään matalan perusturvan leikkausten haitat työttömän hyvinvoinnille ovat ilmeisiä, sen sijaan sanktioiden väitetyistä hyödyistä ei juuri ole todisteita. Sosiaalibarometrissa (2017) TE-toimistojen johtajat eivät usko sanktioiden parantavan työllisyyttä. Heikoimmin työllisyyttä parantaa heidän mielestään työttömyysturvan tason ja keston leikkaaminen (22 %) sekä vahvemmat sanktiot työttömyysturvasta kieltäytyjälle (15 %). Sosiaalibarometrissa 2018 sosiaali- ja terveysjohtajista 40 prosenttia ja sosiaalityöntekijöistä 56 prosenttia katsoo, että toimeentuloturvan sanktiot lisäävät eriarvoisuutta.

Vääränlainen ja liian suoraviivainen aktivointi, joka ei huomioi työttömien erilaisia tilanteita ja toimintakyvyn eroja, voi lisätä passiivisuutta, tarpeettomia karensseja ja ihmisten putoamista viimesijaiselle toimeentulotuelle. Toimeentulotuelta on heikompien kannustimien vuoksi vaikeampi työllistyä.

On myös huomioitava, että kun järjestelmään lisätään vastikkeellisuutta, se vaatii lisäbyrokratiaa, koska velvoitteiden noudattamista pitää valvoa. Lisääntynyt byrokratia syö helposti ihmiselle syntyneet taloudelliset kannusteet. Lisääntynyt byrokratia rasittaa myös palvelujärjestelmää.

Tulevaisuudessa karsenneja tulee lieventää. Valmistelussa olevassa omaehtoisen työnhaun mallissa on oikean suuntaisia ehdotuksia karsennejen lieventämiseksi, mutta muutokset ovat kuitenkin riittämättömiä. Ehdotetut karsennit ovat yhä esimerkiksi paljon tiukempia kuin Ruotsissa. 90 päivän karsenneja tulisi lyhentää selvästi. Järjestelmää on vietävä siihen suuntaan, että niin sanotusta moitittavasta menettelystä tulee ensin vain huomautus ja seuraukset kovenevat moitittavan menettelyn toistuesssa. Ensisijaista tulee olla työttömyysetuuden alentaminen sen sijaan, että työttömyysetuuden menettää kokonaan laiminlyönnin perusteella.

Työllistymisen lisäksi on ymmärrettävä myös muun osallisuutta lisäävän aktiivisuuden merkitys. Myös niille ihmisille, joille työllistyminen ei ole mahdollista, tulee etuusjärjestelmän tukea mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan kykyjensä mukaan.

3.7.5 Joustava perusturva ja palvelut

Etuudet tarvitsevat rinnalleen laadukkaita sosiaali- ja terveys, kuntoutus-, koulutus- ja työllisyyspalveluja. Ihmisille tulee tarjota heidän tarpeistaan lähtevää kokonaisvaltaista neuvontaa etuuksista ja palvelujärjestelmästä sekä palveluohjausta. Moni nykyjärjestelmän monimutkaisuuden ihmisille aiheuttama ongelma ratkeaisi toimivalla palveluohjauksella. Ihmisten palvelutarpeet tulee arvioida ja ohjata heidät yksilöllisen tarpeen mukaisiin palveluihin. Niiden, joiden omat resurssit eivät riitä, tulee saada apua oman asiansa eteenpäin viemiseen ja ratkaistuksi saamiseen.

→ *"Byrokratian rattaiden väliin putoaa moni (etenkin nuori), joka jää vaille tarvitsemaansa palvelua eikä saa tai osaa hakea tukea oikeilta tahoilta. Esim. nuori on tullut koulukiusatuksi ja jäänyt silloin ilman tarvittavaa tukea (aikuisen läsnäoloa ja mt-puolen tuki) -> myöhemmin nuoren asiat jäävät kaikki kesken, mutta hän ei kerro aiemmista vaikeista kokemuksistaan edelleenkään -> nuori pomppoilee eri etuuksien ja palveluiden välillä, mutta ei saa todellista apua -> mt-ongelmat kasvavat ja nuori jää kotiin seinien sisälle -> kun pääsee oikean avun piiriin (mt-tuki ja sairausloma), kaikki tukiasiat menevät uusiksi -> selviää että asiakas on niin huonossa kunnossa, että on pitkän kuntoutuksen tarpeessa." (SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.)*

Palvelujärjestelmän on tuettava työkäisiä ja -kykyisiä ihmisiä työllistymään ja pääsemään pois toimeentuloturvalta. Työkykyisyydestä huolehtiminen, muun muassa työttömien terveystarkastukset ja riittävät mielenterveys- ja

päihdepalvelut, on tässä merkittävää. Erityisesti työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääneille nuorille on tarjottava vahvaa ohjausta ja tukea. Myös osatyökykyisten osallistumismahdollisuuksia on tuettava. On varmistettava, että saatavilla on palveluita ja yksilöllistä ohjausta työllistymiseen jo työttömyyden alkuvaiheessa. Esimerkiksi STM:n vuonna 2018 asettamien tutkimushenkilöiden Oivon ja Kerättären esittämän Työkykyohjelman toimeenpaneminen olisi hyvä lähtökohta työikäisten palvelujärjestelmän kehittämiseksi. Tässäkin ohjelmassa korostuu palvelutarpeen selvittäminen ja arviointi sekä sen pohjalta toteutuva oikea-aikaisiin ja oikeanlaisiin yksilöllisiin palveluihin pääseminen.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt on perustettu paikkaamaan ihmisten tiedon, tuen, ja palvelujen saannin aukkoja ja vajeita. Lisäksi ne toimivat tärkeänä vapaaehtoistoiminnan areenana 500 000 vapaaehtoiselle. Järjestöjen jäseninä, vapaaehtoisina sekä tuen, tiedon, palvelujen käyttäjinä ovat erityisissä ja haastavissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä kuten pitkäaikaissairaita, vammaisia, pitkäaikaistyöttömiä, päihde- ja mielenterveyskuntoutujia. Näiden ihmisten auttaminen ja osallistaminen on sote-järjestöjen keskeinen tehtävä.

Järjestöt tarjoavat erilaisia työllistymisen mahdollisuuksia vaikeasti työllistyville ja osatyökykyisille ihmisille. Järjestöt tarjoavat heikosti työllistyville palkkatuetta työtä, työkokeiluja, kuntouttavaa työtoimintaa ja oppisopimuspaikkoja sekä palkkaavat heitä tavallisiin työsuhteisiin. Uudenlaisia toimintamalleja ja tukimuotoja on kehitetty ja otettu käyttöön vaikeasti työllistyvien tilanteen kohentamiseksi. (Peltosalmi ym. 2018.) Järjestöjen tarjoama kokonaisvaltainen tuki ja toiminta tarjoavat ihmisille mahdollisuuden ottaa ensimmäisiä askelia kohti työelämää. Siksi on tärkeää vahvistaa ja hyödyntää järjestöjen mahdollisuuksia tarjota ihmisille tukea ja matalan kynnyksen toimintaa sekä työllistää etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevia.

Palvelut tulee jatkossa räätälöidä yksilöllisesti ja asiakaslähtöisesti. Esimerkiksi työllisyyspalveluissa tarvitaan kanssakulkijuutta eli palveluita ja tukea, jotka seuraavat ihmistä tämän työmarkkinapolulla tilanteiden muuttuessa. On virheellistä kuvitella, että yhdenlainen palvelumalli voisi toimia kaikille ihmisille yhtä tehokkaasti, sillä ihmisten tarpeet ovat erilaisia. Palvelujärjestelmää tuleekin jatkossa kehittää entistä enemmän tarvelähtöisesti.

Jotta palvelu- ja etuusjärjestelmän integraatiota voidaan vahvistaa tuloksetta, on myös tehostettava niiden tutkimusta ja arviointia. On esimerkiksi tiedostettava, ketkä tosiasiallisesti hyötyvät palveluista ja kenelle palveluihin sijoittaminen saattaa olla jopa haitallista. Vaikka osalle pienituloisista ihmisistä kasautuu osattomuutta ja hyvinvoinnin vajeita, osalle riittäisi se, että heillä on riittävä toimeentulo. Antamalla riittävät taloudelliset

resurssit heille, joilla ei ole tarvetta muulle tuelle, mahdollistetaan ihmisten oma aktiivisuus ja elämänhallinta. Silloin taas kun palvelutarvetta on, palvelut tulevat etuuksien rinnalla ihmisten tueksi.

Teknisesti etuusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän vuoropuhelua tulisi pystyä parantamaan. On löydettävä keinoja, joilla tieto järjestelmien välillä kulkee siten, että ihmisille voidaan tarjota oikeanlaista tukea. Jos esimerkiksi etuusjärjestelmän puolella huomataan pitkiä etuusjaksoja tietyillä yksilöillä, olisi palvelujärjestelmän saatava tieto tästä ja siellä tulisi olla riittävät resurssit ihmisten tavoittamiseen ja palvelutarpeen arvioimiseen. Esimerkiksi työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääneiden nuorten ja maahanmuuttajien tavoittamiseksi tarvitaan monenlaisia keinoja ja monenlaista viestimistä eri kanavissa.

Tällä hetkellä esimerkiksi sosiaalityöntekijöille varataan aikoja pääasiassa niille, jotka ovat itse halukkaita asiakashaastatteluun, eikä niille, jotka ovat syrjäytymisvaarassa. Etsivää työtä tulisikin jatkossa vahvistaa etuusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän integraatiota hyödyntämällä.

Keskeistä etuusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän vuoropuhelussa on se, että ihmisille tarjotaan näköaloja tulevaisuuteen. On siis oltava etuus- ja palvelupolkuja, joihin yksilö voi luottaa silloin, kun sitoutuu itse niitä kulkemaan. Esimerkiksi pitkään sairauden vuoksi työmarkkinoilta syrjässä olleen ihmisen tulee voida luottaa siihen, että kuntoutuspalveluiden jälkeen saatavilla on työmarkkinoille valmentavaa palvelua, mahdollisesti palkkatukityöpaikka ja vielä työllistymisen jälkeenkin annettavaa tukea sekä valmennusta.

Väyliä kotoutumiseen, opiskeluun ja työmarkkinoille tulee olla aidosti tarjolla ja järjestelmästä johtuvat katkokset pitää pyrkiä jatkossa minimoimaan. Monesti juuri pettymykset siirtymäkohdissa ovat niitä, jotka romahduttavat ihmisten toimintakyvyn ja siten estävät etenemisen esimerkiksi opintoihin tai avoimille työmarkkinoille. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena tulee olla se, että sekä etuusjärjestelmä että palvelujärjestelmä joustavat tarvittaessa esimerkiksi uudenlaisten etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisten kautta, jos yksilön kannalta tällainen ratkaisu nähdään parhaana.

Palveluiden saatavuuden näkökulmasta tulee pitää huoli myös siitä, että ihmisten on itse mahdollista hakeutua niiden piiriin ja olla itse aloitteellisia. Kun sähköiset palvelut yleistyvät, on varmistettava, että kaikilla on yhtäläinen mahdollisuus saada niitä ja tarvittaessa löytää itselle sopivampi korvaava palvelu.





4

Joustava perusturva on
hyvinvointi-investointi

4 Joustava perusturva on hyvinvointi-investointi

TÄSSÄ JULKAISUSSA ON ESITETTY sosiaali- ja terveysjärjestöjen näkemyksiä siitä, miten suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää ja erityisesti perusturvaa tulisi tulevina vuosina ja vuosikymmeninä kehittää. Pidemmän tähtäimen visiona on **joustava perusturva**, joka vastaa nykyistä etuusjärjestelmää paremmin ihmisten muuttuviin elämäntilanteisiin ja on etuuksien saajien näkökulmasta yksinkertainen, ymmärrettävä ja oikeudenmukaiseksi koettu.

Tärkeimpiä eroja ovat ensisijaisen perusturvan nykyistä korkeampi taso, eri etuuksien tasojen ja määräytymisen yhdenmukaisuus sekä suurempi määrä erilaisia yhdistelmiä etuuteen liittyvistä palvelulupauksista, oikeuksista ja velvoitteista. Joustava perusturva perusteiltaan on yksilökeskeinen, syyperustainen, ja ennen kaikkea ihmisten tarpeisiin reagoiva niin etuuksien kuin palveluidenkin näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveysjärjestöt esittävät, että sosiaaliturvan korjaamista lähdettäisiin tekemään välittömästi, mutta askel kerrallaan yksittäisten uudistusten kautta. Kerralla toteutettavasta sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksesta tulisi auttamattomasti liian suuri urakka, joka voisi tuottaa lainsäädännön valmistelun ja toimeenpanon aikana myös paljon odottamattomia haasteita.

Jo yksittäisistäkin järjestelmän eri osien korjaustoimista voi tulla haastavia, sillä vuosien saatossa sosiaaliturvajärjestelmästä on kehittynyt monimutkainen ja sen sisällä ristikkäisvaikutukset ovat suuria. Näin yhden osan muuttaminen voi vaikuttaa muihin osiin odottamattomalla tavalla. Esimerkiksi toimentulotuen Kela-siirto on osoittanut, että sosiaaliturvaan tehtävät muutokset tulee valmistella hyvin ja niiden toimeenpanoon tulee varata riittävät resurssit. Siksi uudistuksessa tarvitaan perusteellista valmistelua ja ennakkoselvittämistä.

Yksittäiset sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutosehdotukset, joiden kanssa voidaan edetä välittömästi liittyvät perusturvan tasoon, etuusjärjestelmän

yksinkertaistamiseen saajan näkökulmasta sekä etuusjärjestelmän rakenteiden yksinkertaistamiseen. Esimerkiksi perusturvan tasoon tehtävät korjaukset voidaan aloittaa sekä etuuksien yhtenäistämisen selvittämistyö voidaan toteuttaa jo seuraavan hallituskauden aikana. Etuuksien hakemisen ja maksamisen parannuksia voidaan niin ikään tehdä nopeastikin sitä mukaa, kun teknologiset tekijät ja tietojärjestelmien kehitys sen sallivat. Julkaisussa tehdyt ehdotukset on laadittu siten, että pidemmällä tähtäimellä ne johtavat järjestöjen vision mukaiseen joustavaan perusturvaan.

Viimeaikaisessa keskustelussa sosiaaliturvan (uudistamisen) valintoja on usein hahmotettu kolmen tekijän kautta. Nämä ovat tulonjaon tasaisuus, julkisen talouden kestävyys sekä työnteon kannustimet. Yleensä on nähty, että näiden tekijöiden välillä vallitsee jonkinlainen ristiriita. Jos esimerkiksi halutaan lisätä työn teon kannustimia ja pitää samalla huolta julkisen talouden kestävydestä, ei välttämättä voida pitää kiinni tulonjaon tasaisuudesta tai ainakin tuloerojen kaventamisesta tulee vaikeaa. Jos taas kannustimia halutaan lisätä tulonjakoa tasoittaen, se on vaikeaa ilman julkisten menojen nettokasvua.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen katsannon mukaan edellinen jaottelu kaipaa lisäykseksi neljättä tekijää – toimintakykyä. Sosiaaliturvan ja erityisesti perusturvan tehtävänä on pitää huoli ihmisten toimintakyvystä ja luoda siten edellytykset aktiiviselle elämälle, osallisuudelle ja hyvinvoinnille. Kun perusturvan vaikutus toimintakykyyn huomioidaan ja perusturvaa rakennetaan siten, että se aidosti tukee toimintakykyä, positiiviset ulkoisvaikutukset voivat olla pitkällä aikavälillä niin merkittävät, että esimerkiksi huoli julkisen talouden kestävydestä voi kadota.

Nimittäin mitä enemmän perusturva tukee ihmisten toimintakykyä, antaa myönteistä tunnustusta, tukee siirtymiä ja vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta, sitä selvempää on, että se lisää ihmisten työllistymistä ja yhteiskunnallista osallistumista laajemminkin. Vaikka tällaisten ”hyvän kehien” muodostuminen on järjestöjen näkökulmasta tärkeää, pitkään jatkuneen pienituloisuuden päättäminen ja köyhyysriskin vähentäminen kaikissa väestöryhmissä ovat kuitenkin arvokkaita tuloksia jo sinällään. Toki nämäkin kehityskulut heijastuvat pitkällä aikavälillä yhteiskunnan eheyteen, jolla voi niin ikään olla positiivisia vaikutuksia yhteisömme kykyyn vastata tulevaisuuden moninaiisiin haasteisiin.

Kun sosiaaliturvajärjestelmää ja perusturvaa uudistetaan esitettyjen tavoitteiden pohjalta, voivat järjestelmän kokonaiskustannukset nousta lyhyellä aikavälillä. Tässä julkaisussa on esitetty joitakin arvioita lyhyen aikavälin uudistusten kustannuksista. Esimerkiksi perusturvan tason korottaminen viime vuosien indeksijäädytysten ja -leikkausten kompensoinnin kautta ja eri etuuksien tasojen yhtenäistäminen tuottavat todennäköisesti satojen

miljoonien eurojen nettolisäykset julkisiin menoihin. Näitä muutoksia etuusjärjestelmään on käytännössä mahdotonta tehdä budjettineutraalisti. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen ajatuksena kuitenkin on, että pidemmällä aikavälillä paremmin toimiva etuusjärjestelmä ja vahvempi perusturva johtavat siihen, että yhä harvemmalla on tarvetta turvautua sosiaalietuuksiin toimentulon rakentamisessa.

Lyhyellä aikavälillä pienituloisten toimentulon parantaminen julkisia nettomenoja lisäämällä kasvattaa talouden kokonaiskysyntää ja vaikuttaa siten positiivisesti talouskasvuun ja työllisyyteen. Erityisesti kasvuvaikutus on myönteinen silloin, jos reformit toteutetaan heikomman taloussuhdanteen aikana.

Esimerkiksi jos parempi perusturva ja siihen liitetyt palvelut lisäävät pitkällä aikavälillä työmarkkinoille osallistuvien määrää 50 000 henkilöllä nykytilanteeseen verrattuna, ja oletetaan heidän kaikkien työllistyvän, tarkoittaisi se vuoden 2017 hintatasossa hyvin maltillisilla oletuksilla työllistytävien palkkatasosta noin miljardin euron eli lähes 0,5 prosentin lisäystä bruttokansantuotteeseen.

Kun jo työttömyysturvan perusturvan saajia on tällä hetkellä kuukaudessa keskimäärin yli 200 000 henkilöä, potentiaalia pitkän aikavälin kasvun vahvistamiseen on runsaasti. Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen tekemien laskelmien mukaan myös osatyökykyisten paremmassa työllistymisessä on tällä hetkellä arviolta 1,3 miljardin euron hyödyntämätön potentiaali.

Toinen sosiaali- ja terveysjärjestöjen ehdotusten ja joustavan perusturvan pitkän aikavälin myönteinen vaikutus liittyy niin sanottuihin sosiaalisiin kustannuksiin ja niiden häviämättömyyden lakiin (ks. Urponen 2014). Usein keskustelussa sosiaaliturvasta tämä kysymys pitkälti sivuutetaan eikä nähdä niitä kauaskantoisia vaikutuksia, joista sosiaaliturvan leikkauksilla tai riittämättömillä palveluilla voi olla ihmisten elämään ja yhteiskunnan vastuisiin ja vakauteen pitkällä tähtäimellä.

On esimerkiksi osoitettu, että lapsiperheköyhyydellä on pitkät jäljet ja lapsena koettu köyhyys näkyy läpi koko elämänkaaren. Yleensä kaikkien sosiaalisten ongelmien kohdalla pätee se, että mitä varhaisemmassa vaiheessa ongelmia lähdetään ratkaisemaan, sitä vähemmän sosiaalisia kustannuksia koituu pitkällä tähtäimellä.

Mikäli parempi perusturva yhdessä siihen integroitujen palveluiden kanssa onnistuu estämään sosiaalisten ongelmien kasautumista ja tukemaan ihmisiä ajoissa ongelmien kanssa, pitkällä tähtäimellä korjaavia sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitaan vähemmän. Koska näihin palveluihin ei voida tulevaisuudessa kohdentaa rajatonta määrää resursseja, painopisteen siirtämisellä oikea-aikaiseen tukeen ja tarvelähtöisiin palveluihin sosiaaliturvan rakenteita voidaan muuttaa kestäväan suuntaan. Luonnol-

lisesti tämä painopisteen muutos vaikuttaa myös julkiseen talouteen positiivisesti.

Myönteinen vaikutus toimintakykyyn, työmarkkinoille osallistumiseen ja siten kansantulon tuottamiseen sekä toisaalta negatiivinen vaikutus intensiivisten ja siten kalliiden korjaavien sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen, pitkittyneisiin toimeentulotukiasiakkuuksiin sekä muihin sosiaalisten ongelmien hoitoon käytettäviin menoihin tarkoittavat sitä, että sosiaali- ja terveysjärjestöjen esittämät muutokset perusturvaan voidaan nähdä julkisen sektorin näkökulmasta investointina. Kun investoinnin tuotot toteutuvat viime kädessä ihmisten lisääntyneen hyvinvoinnin kautta, voidaan joustava perusturva nähdä tuottavana hyvinvointi-investointina.

LÄHTEET

- Aaltonen, Katri (2017) Affordability of medicines from the pharmaceutical system perspective. Comparative analysis of Finland and New Zealand. *Studies in social security and health*: 146.
- Eskelinen, Teppo ja Pennanen, Joonas (2018) Miksi perusturvaa tarvitaan? Filosofinen jäsenyys perusturvan roolista ja oikeutuksesta. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Hannikainen, Katri (2018) Ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Tutkimuksesta tiiviisti 3. Helmikuu 2018.
- Honkanen, Pertti (2018) Esimerkki- ja simulointilaskelmia sosiaaliturvan muutoksista 2012-2019. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- IMF (2015). Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. Staff Discussion Notes No. 15/13. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- Peltosalmi, Juha; Eronen, Anne; Litmanen Tapio; Londén Pia; Näätänen, Ari-Matti; Ruuska, Petri; Selander, Kirsikka (2018) Järjestöbarometri 2018. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Lehtinen, Anna-Riitta ja Aalto Kristiina (2018) Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Helsinki: Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2018:101.
- Paananen, Reija; Ristikari, Tiina; Merikukka, Marko; Rämö, Antti; Gissler, Mika (2012) Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Helsinki: THL.
- Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015 (2015). Helsinki: THL.
- Reumaliitto (2018) Tutkittua tietoa pitkäaikaissairauden kustannuksista.
- Savela, Olli (2018) Köyhyysrajalla hinnat ovat nousseet enemmän. Tieto & Trendit. 3.5.2018. Tilastokeskus.
- SOSTEn jäsenille tehty kysely perusturvan kehittämisestä 2017.
- Särkelä, Riitta ja Eronen, Anne (toim.) (2007) Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Urponen, Kyösti (2014) Sosiaalityö poliittisena taloustieteenä. Teoksessa Särkelä, Riitta; Siltaniemi, Aki; Rouvinen-Wilenius, Päivi; Parviainen, Heikki; Ahola, Eija (toim.) Hyvinvointitalous. Helsinki: SOSTE Sosiaali ja terveys ry, 57–64.
- Verronen, Vappu (2018) Sote-asiakasmaksut toimeentulotuen ja ulosoton luvuissa. SlideShare-esitys. 6.6.2018. Kelan tilastot.

JOUSTAVA PERUSTURVA

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen periaatteet perusturvan uudistamiseksi

Tämä julkaisu esittelee sosiaali- ja terveysjärjestöjen näkemyksiä siitä, miten suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää ja erityisesti perusturvaa tulisi tulevinä vuosina ja vuosikymmeninä kehittää.

Järjestöjen perusturvan kehittämisehdotuksilla tavoitellaan nykyistä paremmin ihmisten elämäntilanteiden mukaan joustavaa perusturvaa.

Joustava perusturva vastaa nykyistä etuusjärjestelmää paremmin ihmisten muutuviin elämäntilanteisiin ja on etuuksien saajien näkökulmasta yksinkertainen, ymmärrettävä ja oikeudenmukaiseksi koettu. Tärkeimpiä eroja ovat ensisijaisen perusturvan nykyistä korkeampi taso, eri etuuksien tasojen ja määräytymisen yhdenmukaisuus sekä joustavammin ihmisen elämäntilanteen mukaan määritellyt etuuteen liittyvät palvelulupaukset, oikeudet ja velvoitteet.

Näiden ehdotusten lähtökohtana on luottamus ihmiseen: hänen haluunsa ja kykyynsä tehdä elämäänsä eteenpäin vieviä ratkaisuja, jotka järjestelmä mahdollistaa. Perusturvan tehtävänä on pitää huoli ihmisten toimintakyvystä ja luoda siten edellytykset aktiiviselle elämälle, osallisuudelle ja hyvinvoinnille.



ISBN 978-952-6628-35-6 (PAINETTU)
ISSN 2489-2483 (PAINETTU)

ISBN 978-952-6628-36-3 (VERKKO)
ISSN 2489-3137 (VERKKO)

