Lotta Virrankari, Hannu Mattila, Peppi Saikku,
Ella Sihvonen, Jussi Tervola (toim.)

Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2021:1

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté
VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1

Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen

Lotta Virrankari, Hannu Mattila, Peppi Saikku,
Ella Sihvonen, Jussi Tervola (toim.)

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö
© 2021 tekijät ja sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN pdf: 978-952-00-5434-2
ISSN pdf: 2670-3858

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kuvailulehti

22.6.2021

Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Tekijä/t	Ella Sihvonen, Pirjo Juvonen-Posti, Anna-Kaisa Tuovinen, Laura Seppänen, Peppi Saikku, Sanna Blomgren, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Hannu Mattila, Ella Näsi, Tuija Korpela, Jussi Tervola, Matti Joensuu, Kirsi Unkila, Lotta Virrankari		
Toimittaja/t	Lotta Virrankari, Hannu Mattila, Peppi Saikku, Ella Sihvonen, Jussi Tervola		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	77

Tiivistelmä

Sosiaaliturvan monimutkaisuus on nostettu yhdeksi keskeiseksi ongelmakokonaisuudeksi sosiaaliturvauudistuksessa. Tässä työpaperissa tehdään ensimmäinen katsaus suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuteen tutkimuskirjallisuuden kautta. Monimutkaisuutta tarkastellaan lainsäädännön, toimeenpanon ja asiakkaiden kokemusten tasoilla. Lisäksi Suomen järjestelmän monimutkaisuutta vertaillaan lyhyesti muihin maihin.

Tutkimusten perusteella monimutkaisuus on ongelma esimerkiksi silloin, kun se aiheuttaa etuuksien alikäyttöä, kansalaiset eivät tiedä oikeuksistaan etuuksiin tai monimutkaisuus tekee etuuksien hakemisesta hankalaa. Monimutkaisuuden on myös esitetty aiheuttavan byrokratialoukkuja, mutta aiheesta ei ole juuri tutkimusnäyttöä.

Tutkimukset osoittavat monimutkaisuuden rakentuvan ja ilmenevän kaikilla kolmella edellä mainitulla sosiaaliturvajärjestelmän tasolla. Etuuslainsäädäntö esimerkiksi koostuu useista perhe- ja tulokäsitteistä. Koska sosiaaliturvan toimeenpano on hajautettu eri viranomaisille, viranomaisten välinen yhteistyö ja erityisesti viimesijaiseen toimeentuloturvaan liittyvä harkinta vaikeuttavat sosiaaliturvan toimeenpanijoiden työtä. Tutkimusten mukaan kokemukset sosiaaliturvan monimutkaisuudesta kasautuvat usein niille asiakkaille, jotka saavat samanaikaisesti useita etuuksia ja palveluita.

Asiasanat	monimutkaisuus, sosiaaliturva, sosiaaliturvajärjestelmät, etuudet, asiakaskokemus, sosiaalietuudet		
ISBN PDF	978-952-00-5434-2	**ISSN PDF**	2670-3858
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5434-2		

Presentationsblad

22.6.2021

Forskningsöversikt om den sociala trygghetens komplexitet i Finland

Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:1

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Författare Ella Sihvonen, Pirjo Juvonen-Posti, Anna-Kaisa Tuovinen, Laura Seppänen, Peppi Saikku, Sanna Blomgren, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Hannu Mattila, Ella Näsi, Tuija Korpela, Jussi Tervola, Matti Joensuu, Kirsi Unkila, Lotta Virrankari

Redigerare Lotta Virrankari, Hannu Mattila, Peppi Saikku, Ella Sihvonen, Jussi Tervola

Språk finska **Sidantal** 77

Referat

Den sociala trygghetens komplexitet har lyfts fram som ett centralt problemområde i samband med reformen av den sociala tryggheten. Denna publikation ger en första överblick av forskningen om komplexiteten i det finska systemet för social trygghet. Här granskas komplexiteten i lagstiftningen, i genomförandet och i klienternas erfarenheter. Dessutom jämförs det finska systemets komplexitet kort med andra länder.

Forskningen visar att komplexiteten är ett problem till exempel när den leder till underutnyttjande av förmåner, när medborgarna inte känner till sin rätt till förmåner eller när det blir besvärligt att ansöka om förmåner. Det finns också en teori om att komplexiteten försvårar sysselsättning, men det finns nästan ingen forskning om ämnet.

Forskningen visar att komplexiteten finns och är synlig på alla tre ovannämnda nivåer i det sociala trygghetssystemet. I förmånslagstiftningen förekommer till exempel flera olika familjebegrepp och inkomstbegrepp. Eftersom genomförandet av den sociala tryggheten är decentraliserat till olika myndigheter försvåras arbetet för dem som genomför den av att olika myndigheter måste samarbeta och i synnerhet av prövningen av utkomstskyddet. Forskningen visar att erfarenheterna av den sociala trygghetens komplexitet ofta koncentreras till de klienter som omfattas av flera förmåner och tjänster samtidigt.

Nyckelord komplexitet, social trygghet, sociala trygghetssystem, förmåner, klientupplevelse, sociala förmåner

ISBN PDF 978-952-00-5434-2 **ISSN PDF** 2670-3858

URN-adress http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5434-2

Description sheet

22 June 2021

Research review of complexity in social security in Finland

Publications of the Social Security Committee 2021:1

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Authors Ella Sihvonen, Pirjo Juvonen-Posti, Anna-Kaisa Tuovinen, Laura Seppänen, Peppi Saikku, Sanna Blomgren, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu, Hannu Mattila, Ella Näsi, Tuija Korpela, Jussi Tervola, Matti Joensuu, Kirsi Unkila, Lotta Virrankari

Editor Lotta Virrankari, Hannu Mattila, Peppi Saikku, Ella Sihvonen, Jussi Tervola

Language Finnish **Pages** 77

Abstract

The complexity of social security is singled out as a major set of problems in the social security reform. This working paper provides a first review of the complexity of the Finnish social security system based on research literature. Complexity is examined at three levels: legislation, implementation and customer experience. The complexity of the Finnish system is also briefly compared with other countries.

Studies indicate that complexity becomes a problem, for example, when it causes underuse of benefits; when citizens are not aware of their rights to benefits; or when complexity makes it difficult to apply for benefits. It has also been suggested that complexity hampers employment, but there barely is any research evidence on this.

Studies show that complexity builds up and appears at all the above-mentioned three levels of the social security system. For example, the legislation on benefits consists of several family and income concepts. As the implementation of social security is decentralised to a number of authorities, the need for cooperation between them and, in particular, the discretion related to last-resort income security challenge the work of implementers of social security. Studies show that experiences of the complexity of social security often accumulate on customers who simultaneously receive several benefits and services.

Keywords complexity, social security, social security systems, benefits, customer experience, social benefits

ISBN PDF 978-952-00-5434-2 **ISSN PDF** 2670-3858

URN address http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5434-2

Sisältö

1 Johdanto 8

2 Sosiaaliturvalainsäädäntö ja sen käsitteet monimutkaisuutta tuottamassa 9
2.1 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät käsitteet 10
2.2 Perhekäsitteet sosiaaliturvalainsäädännössä 14
2.2.1 Lapsen hoivaan liittyvät etuudet ja lapsikorotukset 15
2.2.2 Opiskelijaetuudet ja perhesuhteet 17
2.2.3 Asumiseen ja toimeentuloon liittyvien etuuksien perhekäsite 17
2.3 Erilaiset tulokäsitteet sosiaaliturvalainsäädännössä sekä ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisessa 20
2.3.1 Tulokäsite sosiaaliturvalainsäädännössä 20
2.3.2 Ansiotulorajojen käsitteet ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisessa 23
2.4 Kolme esimerkkiä sosiaaliturvalainsäädännön monimutkaisuudesta 26
2.4.1 Epätyypilliset työt: esimerkkinä alustatyö 26
2.4.2 Monimutkaisuus opiskelun mahdollistavissa etuuksissa 28
2.4.3 Järjestelmänäkökulma monimutkaisuuteen: esimerkkinä kuntoutusjärjestelmä 29
2.5 Yhteenveto 35

3 Sosiaaliturvan monimutkaisuus toimeenpanon näkökulmasta 37
3.1 Monimutkaisuutta tuottavat tekijät toimeenpanossa 37
3.2 Toimeentulotukityöhön liittyvä monimutkaisuus Kelan näkökulmasta 39
3.3 Toimeentulotuen toimeenpanon monimutkaisuus sosiaalihuollon näkökulmasta 42
3.4 Monialaiset palvelut ja sosiaaliturvan monimutkaisuus 45
3.5 Yhteenveto 46

4 Asiakasnäkökulma sosiaaliturvan monimutkaisuuteen 48
4.1 Monimutkaisuuden taustalla olevia syitä 48
4.1.1 Asiakkaiden kyvyt ja tarpeet 48
4.1.2 Asiointitavat 49
4.1.3 Sosiaaliturvajärjestelmä 50
4.2 Joidenkin asiakasryhmien monimutkaisia asiointitilanteita 51
4.2.1 Osatyökykyiset 51
4.2.2 Viimesijaisen turvan varassa olevat 52
4.3 Kelan asiakkaiden monimutkaisuuskokemukset 53
4.4 Monimutkaisuuden seurauksia 58
4.4.1 Sosiaaliturvan alikäyttö 58
4.4.2 Kannustinvaikutukset 60
4.5 Yhteenveto 61

5 Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuus kansainvälisesti vertailtuna 62
5.1 Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on monimutkainen osittain laajuutensa vuoksi 62
5.2 Monimutkaisuutta voidaan karsia yhdistämällä etuuksia 64
5.3 Näkemys sosiaaliturvasta perusoikeutena voi korostaa monimutkaisuuden ongelmallisuutta 65
5.4 Tehokas viestintä ja toimeenpano kompensoivat järjestelmän monimutkaisuutta 65
5.5 Monimutkaisuutta voidaan vähentää yhtenäistämällä lainsäädäntöä 66
5.6 Yhteenveto 67

6 Johtopäätökset 68

Lähteet 70

1 Johdanto

Sosiaaliturvauudistusta valmisteleva parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea on linjannut toimintansa alussa kesällä 2020 sosiaaliturvan monimutkaisuuden yhdeksi neljästä nykyjärjestelmän ongelmakokonaisuudeksi. Yksi keskeinen tavoite sosiaaliturvauudistuksessa on yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää.

Monimutkainen sosiaaliturva on sanapari, josta puhutaan paljon suomalaisessa julkisessa ja poliittisessa keskustelussa. Jotta sosiaaliturvajärjestelmää voidaan yksinkertaistaa, nykyjärjestelmän monimutkaisuutta tuottavat tekijät tulisi paikantaa: millaiset tekijät monimutkaisuutta tuottavat, entä ketkä ja minkälaisissa elämäntilanteissa elävät kokevat järjestelmän monimutkaiseksi?

Tässä työpaperissa tehdään ensimmäinen yleiskatsaus suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuteen sekä ajankohtaisten suomalaisten että kansainvälisten tutkimustulosten pohjalta. Monimutkaisuus on vaikeasti määriteltävä ilmiö ja sen tyhjentävä kuvailu on mahdotonta. Monimutkaisuuden ilmenemistä ja rakentumista tarkastellaan niin sosiaaliturvan lainsäädännön, toimeenpanon kuin asiakkaiden kokemusten kautta, sillä järjestelmän tasot ovat yhteydessä toisiinsa. Tulokulma monimutkaisuuteen on siten mahdollisimman kattava, ja järjestelmätason monimutkaisuutta kuvataan erilaisin esimerkein. Tarkastelumme kohdistuu erityisesti paljon palveluja ja etuuksia tarvitseviin tai muutoin haasteellisessa elämäntilanteessa eläviin asiakkaisiin.

Työpaperin aluksi luvussa 2 kuvataan lainsäädännössä ilmeneviä eri työkyky-, perhe- ja tulokäsitteitä. Luvussa tuodaan myös esiin tapausesimerkkeinä epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien jääminen sosiaaliturvan ulkopuolelle sekä opiskelua mahdollistavien etuuksien ja kuntoutusjärjestelmän monitahoisuus. Luku 3 käsittelee sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta toimeentulotuessa ja työikäisten monialaisissa palveluissa. Luvussa 4 käsitellään eri asiakasryhmien kokemuksia monimutkaisuudesta sekä arvioidaan monimutkaisuuden vaikutuksia asiakkaille. Viimeisessä luvussa 5 verrataan lyhyesti Suomen järjestelmän monimutkaisuutta suhteessa muihin maihin sekä tuodaan esiin muutamien maiden uudistuksia, joilla on pyritty yksinkertaistamaan sosiaaliturvajärjestelmää.

2 Sosiaaliturvalainsäädäntö ja sen käsitteet monimutkaisuutta tuottamassa

Kirjoittajat: ***Ella Sihvonen, Pirjo Juvonen-Posti, Anna-Kaisa Tuovinen, Laura Seppänen, Taina Leinonen, Jyri Liukko***

Sosiaaliturvaetuuksia koskevan lainsäädännön käsitteistön yhtenäistäminen on mainittu Marinin hallitusohjelmassa yhdeksi sosiaaliturvan keskeiseksi kehittämiskohteeksi (Valtioneuvosto, 2019, s. 160). Käsitteiden yhtenäistäminen on myös käynnissä olevan sosiaaliturvauudistuksen ja sosiaaliturvan uudistamista valmistelevan komitean tavoitteena. Käsitteistön moninaisuus ja mahdolliset ristiriitaisuudet ovat hankalia niin lainsäätäjien, lakien toimeenpanijoiden (ks. luku 3) kuin myös kansalaisten (ks. luku 4) näkökulmasta.

Vaikka käsitteistön yhtenäistäminen eittämättä selkeyttää sosiaalilainsäädäntöä, yhtenäistäminen ei voi olla itsetarkoitus. Koska lakien tarkoitukset ovat erilaisia, joskus voi olla tarkoituksenmukaista määritellä sama ilmiö eri tavoin eri laeissa. Keskeistä on, että määrittelyt ovat perusteltuja, hyväksyttyjä ja edelleen päteviä tai ne perustuvat harkittuun ja läpinäkyvään sosiaalipolitiikkaan. Käsitteistön vaihtelut ovat hankalia sekä sosiaaliturvaetuuksia saavan asiakkaan, että lain toimeenpanijan näkökulmasta erityisesti silloin, jos sosiaaliturvaa tarvitseva asiakas saa useita etuuksia tai tukia. Esimerkiksi työkyky, tulot tai perhe saatetaan määritellä eri etuuksissa eri tavoin. Lisäksi lainsäätäjän näkökulmasta käsitteiden hajaannus sotkee lainsäädännön linjakkuutta (Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010).

Tässä luvussa käydään läpi työkykyyn liittyvää käsitteistöä sekä perhe- ja tulokäsitteiden kirjoa sosiaaliturvaetuuksissa. Tarkasteluun valitut käsitteet on todettu aikaisemmissa sosiaaliturvan tutkimuksissa merkityksellisiksi kehittämiskohteiksi (mm. STM, 2009) ja nimetty myös hallitusohjelmassa kehittämiskohteiksi (Valtioneuvosto, 2019). Lopuksi tarkastellaan kolmen esimerkin valossa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta pääasiassa aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen. Esimerkit liittyvät epätyypillisiin työsuhteisiin, opiskelun mahdollistamiseen sekä kuntoutusjärjestelmään. Epätyypilliset työsuhteet ovat lisääntyneet jatkuvasti, mutta sosiaaliturvajärjestelmä ja -lainsäädäntö tunnistavat niihin liittyvää problematiikkaa vielä heikosti. Kuntoutusjärjestelmän haasteet ovat hyvin tunnistettu, ja järjestelmätason monimutkaisuuteen on hyvä kiinnittää huomiota myös käynnissä olevassa sosiaaliturvauudistuksessa.

2.1 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät käsitteet

Työurien pidentäminen ja työllisyysasteen nostaminen edellyttävät, että työkyvyltään erilaisista lähtökohdista työelämään osallistuvia tuetaan työhön kiinnittymisessä ja työssä jatkamisessa. Työkyvyn tukemiseksi eri ammattilaisten ja viranomaisten tulisi omaksua laaja-alaisempi ja moniulotteisempi työkykymalli. Laaja-alaisemmassa työkykymallissa huomioidaan niin yksilöllinen tuki kuin työhön ja työllistymiseen kohdistuva työ- ja toimintakyvyn edistäminen. Työikäisen väestön pitäminen työkykyisenä ja ennenaikaisen työkyvyttömyyden ehkäisy edellyttävät myös sosiaali- ja terveydenhuollossa, työ- ja elinkeinohallinnossa, sosiaaliturvalainsäädännössä ja palveluissa työkyvyn tukemisen ajattelu- ja toimintatapojen tarkistamista ja yhteisen osaamisen kehittämistä.

Työkyvyn käsite riippuu näkökulmasta ja kontekstista. Jatkossa tulisi erottaa tietoisemmin toisistaan kaksi eri kontekstia. Ensimmäinen on **työkyvyn arvioinnin konteksti.** Tällöin tyypillisesti esimerkiksi lainsäädännössä määritelty *työkyvyn raja* ohjaa rekrytointia (esim. tietyn ammatin työkykyvaatimukset) tai sosiaalietuuksien (esim. sairauspäiväraha tai työkyvyttömyyseläke) hakemista. Myös eri etuuksissa työkyvyn käsite vaihtelee. Toinen konteksti on **työikäisten työkyvyn edistäminen ja kuntoutus**, jossa tarvitaan työkykyarviointia laajempaa, holistisempaa työkykyajattelua, ymmärrystä ja käsitteitä.

Työkyvyn käsite ja sen tulkinnat vaihtelevat, ja käytössä olevat työkykymallit heijastuvat myös kuntoutuksen, työkyvyn ja työllistymisen tukemisen käytäntöihin. Järvikosken ym. (2018) systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa selvitettiin, millaisia ovat kuntoutuksessa ja työkykyä edistävässä toiminnassa käytetyt **työkyvyn käsitykset ja mallit**. Kirjallisuutta haettiin systemaattisesti kotimaisista ja kansainvälisistä tutkimustietokannoista vuosilta 2000–2016. Aineistosta koottiin kahdeksan kuntoutuksen kannalta oleellista työkyvyn mallia (taulukko 1).

Taulukko 1. Työkyvyn käsitysten ja -mallien luokitus (Järvikoski ym., 2018)

Työkykykäsitysten ja -mallien luokitus
1. Perinteinen lääketieteellinen malli
2. Tasapainomalli
3. Psykososiaaliset työkyvyn mallit
4. Biopsykososiaaliset ja moniulotteiset mallit, mm. ICF
5. Integroitu yksilö - työyhteisö malli
6. Työllistyvyyslähtöinen malli
7. Työkyky yhteiskunnan tai organisaatioiden sosiaalisena konstruktiona -malli
8. Muut laaja-alaiset integratiiviset mallit

Perinteiseen lääketieteellinen malliin ja **tasapainomalliin perustuva työkykykäsitys**, toisin sanoen sairauden tai sairauksien seurauksineen aiheuttama määräaikainen tai pysyvä työkyvyttömyys, on tyypillisesti käytössä länsimaissa ja myös Suomessa sosiaaliturvalainsäädännössä. Työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien, sekä toimeentulon että kuntoutuspalveluiden, lomakkeisiin (esim. A-todistus, B- tai E-lausunto) on lääkärin kuvattava työkyvyttömyyden perusteet lääketieteellisen mallin mukaisesti, toisin sanoen sairaus-, vika- tai vammapohjaisesti. Tätä käytössä olevaa mallia haastaa muun muassa se, että sama sairaus tai vamma asettaa eri työtehtävissä ja elämäntilanteissa oleville henkilöille erilaisia tuen tarpeita työkyvyn kohentamiselle, palautumiselle tai ylläpitämiselle. Myös suuri osa työikäisille tyypillisistä vaivoista on erilaisten oireiden ja kroonisten tilojen yhdistelmiä, joihin ei löydy parantavaa lääketieteellistä hoitoa. (Järvikoski ym., 2018; Juvonen-Posti ym., 2021.)

Kelan kuntoutukseen pääsy muuttui vuonna 2014, kun työkyvyttömyyden uhan kriteeri poistui (Kela, 2014). Lisäksi 1.1.2019 alkaen alle 29-vuotias nuori on voinut päästä Kelan ammatilliseen kuntoutukseen edellä olevasta poiketen ilman sairaus-, vika- tai vammapohjaa. Kriteereinä ovat kuntoutuslain mukaan toimintakyvyn olennainen heikentyminen ja se, että ammatillinen kuntoutus on tarkoituksenmukaista opiskelun tai työllistymisen edistämiseksi (L 566/2005 7a. §). Lisäksi eri työeläkelaeissa on ollut käytössä erilaiset työkyvyttömyyden määritelmät. Yksityisellä sektorilla työkyvyttömyyden määritelmä perustuu yleisiin mahdollisuuksiin tehdä työtä, jota henkilön voidaan hänen taustansa huomioiden olettaa suorittavan. Julkisella sektorilla palvelussuhteessa olevien työkyvyttömyyttä sen sijaan määritellään ammatillisin perustein, jossa huomioidaan henkilön omassa työssä suoriutuminen (L 81/2016). Työuraeläkkeen kohdalla tarkastellaan työkyvyttömyyden lisäksi työuraa.

Monialaisiin työkykykäsitteisiin pohjautuvien palvelumallien käyttö esimerkiksi kuntoutuksessa on yleistynyt samalla kun erilaiset työkykyyn liittyvät ja vaikuttavat tekijät yksilö-, työ- ja työyhteisö- ja yhteiskuntatasolla tunnetaan aiempaa paremmin. Kehityshaasteina ovat yksilön toimijuuden ja työkyvyn heikentymisen tai vahvistumisen prosessit sekä päätöksenteon taustalla olevien järjestelmätasoisten tekijöiden huomioon ottaminen tapauskohtaisessa tarkastelussa. Työkyvyn ja työllistymisen tuessa sekä kuntoutuksessa olisi keskityttävä työstä irrallaan tapahtuvan työkyvyn arvioinnin sijasta realisoituvaan työkykyyn, toimintaan ja suoriutumiseen konkreettisessa työssä sekä työhön osallistumisen mahdollisuuksiin ja esteisiin.

Työkykykäsite liittyy myös siihen, miten **osatyökyvyttömyys** ymmärretään. Tarkastelemme osatyökyvyttömyyttä työpolitiikan työllisyysvaikutuksista tehtyyn ulkomaiseen ja kotimaiseen kirjallisuuskatsaukseen perustuen. Pääpaino katsauksessa oli pohjoismaisissa arviointitutkimuksissa. (Leinonen ym., 2020.) Keskitymme osatyökyvyttömyysetuuksiin ja työntekoon niiden saamisen aikana, kun taas luvussa 2.3.2 käsitellään ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamista yleisemmällä tasolla.

Sairauden vuoksi osittain työstä poissaolon mahdollistava etuus on otettu käyttöön kaikissa Pohjoismaissa. Suomessa osasairauspäiväraha otettiin käyttöön vuonna 2007. Vuodesta 2010 lähtien osasairauspäivärahaa on voinut saada heti omavastuuajan jälkeen, ja vuonna 2014 sen enimmäiskestoa pidennettiin 120 arkipäivään. Osasairauspäivärahajärjestelmän monimutkaisuuteen vaikuttaa työkyvyttömyyden arvioinnin kaksivaiheisuus. Sairausvakuutuslain (L 1224/2004) mukaan lääkärin tulee ensin todeta henkilö omiin tavanomaisiin tehtäviinsä nähden täysin työkyvyttömäksi, minkä jälkeen henkilön voidaan kuitenkin arvioida pystyvän osittain tekemään työtä vaarantamatta terveyttään. Suomessa osasairauspäivärahan käyttö edellyttää, että etuuden saamisen aikana tehdään töitä noin puolipäiväisesti eli 40–60 prosenttia ajasta. Osasairauspäivärahan käyttö on sekä työntekijälle että työnantajalle vapaaehtoista. (Leinonen ym., 2020.)

Osasairauspoissaoloetuuden käyttö täyden etuuden sijaan lisää sekä lyhyen että pidemmän aikavälin työhön osallistumista ja säästää sosiaaliturvakustannuksia. Suomessa osasairauspäivärahan laajamittaisemmalle hyödyntämiselle on kuitenkin ollut lainsäädännöllisiä esteitä. Osasairauspäivärahan käytön lisäämiseksi Suomen nykyistä osasairauspoissaolojärjestelmää tulisi muokata muiden Pohjoismaiden mukaiseksi. Sairauspoissaoloa määrätessä osasairauspäivärahan tulisi olla tasavertainen vaihtoehto täydelle sairauspäivärahalle, osasairauspäivärahan (nykyisin aina 50 prosenttia täydestä sairauspäivärahasta) tulisi voida vaihdella työkyvyn aleneman mukaan ja työnantajien oletettaisiin järjestävän osa-aikaista työtä osasairauspäivärahan käytön yhteydessä. (Leinonen ym., 2020.)

Osittainen työnteko on mahdollista myös työkyvyttömyyseläkkeen saamisen aikana. Työeläkejärjestelmässä osatyökyvyttömyyseläkkeen saajat voivat saada ansioita enintään 60 prosenttia ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajat enintään 40 prosenttia vakiintuneesta keskiansiosta menettämättä eläkettä. Työhön paluuta on pyritty edistämään lieventämällä ansaintarajaa vuodesta 2010 lähtien väliaikaisella lailla, jonka mukaan sekä täyden että osatyökyvyttömyyseläkkeen aikana voi ansaita vähintään takuueläkkeen määrän. Kansaneläkejärjestelmässä ei toistaiseksi ole käytössä osatyökyvyttömyyseläkettä, mutta täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajilla ansioraja on aina takuueläkkeen suuruinen. Molemmissa järjestelmissä eläke on mahdollista jättää lepäämään ansiorajojen ylittyessä. (Leinonen ym., 2020.)

Työkyvyttömyysetuuksien saamisen aikaiseen työhön osallistumiseen vaikuttaa se, kuinka suuri osuus tienatusta lisäansiosta jää käteen, kun tulotason kasvusta mahdollisti aiheutuva verojen kasvu ja sosiaaliturvaetuuksien pieneneminen otetaan huomioon. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla asetettu työryhmä on käsitellyt keinoja työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen paremmaksi yhteensovittamiseksi. Nykyinen järjestelmä on johtanut kannustinongelmiin lisäansioista käteen jäävän osuuden muuttuessa epälineaarisesti tulojen kasvaessa. Lisäksi se, että työeläke ja kansaneläke yhteen sovitetaan työtulon kanssa eri tavoin ja että osatyökyvyttömyyseläke on käytössä pelkästään työeläkejärjestelmässä, on voinut aiheuttaa epäselvyyttä henkilöille, jotka saavat eläkettä molemmista järjestelmistä. Työryhmä ehdotti lineaarisen mallin käyttöönottoa työnteon kannustavuuden parantamiseksi. Lineaarisessa mallissa suojaosan ylittävät työansiot pienentävät maksussa olevaa eläkettä portaattomasti. Lineaarisen mallin käyttöönottoa ehdotettiin erityisesti osatyökyvyttömyyseläkkeessä, mutta sitä suositeltiin jatkovalmistelussa kehitettäväksi myös täydessä työkyvyttömyyseläkkeessä. Lisäksi ehdotettiin osatyökyvyttömyyseläkkeen ja siinä lineaarisen mallin käyttöönottoa kansaneläkejärjestelmässä niiden tapausten osalta, joissa osatyökyvyttömyyseläkettä maksetaan myös työeläkejärjestelmästä. (STM, 2017a.) Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarisesta mallista valmistellaan hallituksen esitystä (suunniteltu voimaantulo 1.1.2023).

2.2 Perhekäsitteet sosiaaliturvalainsäädännössä

Perhe- ja tulokäsitteiden yhtenäistämistä on pohdittu monissa aikaisemmissa sosiaaliturvaa uudistavissa komiteoissa ja työryhmissä (ks. OM, 1992; STM, 1993; STM, 2009). Perhe- ja tulokäsitteet kietoutuvat usein etuuslainsäädännössä toisiinsa esimerkiksi silloin, kun pohditaan, kenen tulot otetaan huomioon etuuksien tarveharkinnassa tai esimerkiksi eräiden etuuksien lapsikorotuksissa (ks. Sihvonen, 2021). Yhteen kietoutumisen taustalla on laissa määriteltyjä elatusvelvollisuuksia, mutta myös olettamia elatuksesta, läheissuhteista ja yhteisen kotitalouden tuomasta tosiasiallisista tai oletetusta taloudellisesta hyödystä. Yleensä etuuksiin vaikuttava henkilöjoukko on suurempi kuin se joukko, joka lainsäädännössä asetetaan elatusvelvolliseksi. Tätä kutsutaan elatusolettamaksi, jossa keskeiseksi perheyhteisyyttä kuvaavaksi käsitteeksi nousee usein yhteinen kotitalous, yhteinen jääkaappi (Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010, s. 32–33).

Vaikka muutos on etuuslainsäädännössä ollut kohti suurempaa yksilöllisyyttä ja sopimuksellisuutta, moni etuus on perhekohtainen (Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010, s. 32). Yhteisökeskeisen käsityksen mukaan perheenjäsenten ajatellaan toimivan yhteisöllisesti toisten perheenjäsenten konkreettiset tarpeet huomioiden (Pylkkänen, 2008, s. 78). Yhteisökeskeinen käsitys ei kuitenkaan aina perustu lainsäädäntöön vaan erilaisiin oletuksiin perheenjäsenten tai kotitalouden jäsenten hoivasta ja huolenpidosta.

Moderni lainsäädäntö perustuu yhdenvertaisuuteen ja neutraaliusperiaatteeseen, jonka mukaan lainsäädännön tehtävä ei ole ohjata ihmisten perhekäyttäytymistä, jollei siihen ole erityisiä perusteita (ks. Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010, s. 51–52). Vaikka sosiaalilainsäädännön tarkoituksena ei ole ollut enää aikoihin säännellä perhe-elämää, perhesuhteilla on joissakin sosiaaliturvaetuuksissa merkitystä sille, kenelle etuutta voidaan myöntää ja millä ehdoin (ks. Sihvonen, 2021).

Perhekohtaisissa etuuksissa puolisoiden tulojen huomioiminen on johdonmukaista, sillä tuet määräytyvät perheen tai ruokakunnan yhteisten tulojen ja menojen perusteella ja vastaavasti ne maksetaan yhteisesti koko perheelle tai ruokakunnalle. Yksilökohtaisten etuuksien osalta puolison tuloihin sidottu tarveharkinta on ongelmallisempi. (Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010, s. 35.) Sosiaaliturvaa uudistanut SATA-komitea onkin ehdottanut tarveharkinnasta luopumista ja henkilökohtaisiin etuuksiin siirtymistä, sillä esimerkiksi tuloverojärjestelmä nojautuu nimenomaan yksilökohtaiseen tarkasteluun perustuvaan erillisverotukseen (STM, 2009, s. 62–67).

Faurie ja Kalliomaa-Puha (2010) ovat tarkastelleet sosiaaliturvaetuuksien perhekäsitteitä viiden eri läheissuhteita kuvaavan ulottuvuuden kautta: 1) parisuhteessa elävät aikuiset sekä heidän lapsensa, 2) alaikäiset lapset, vanhemmat ja vanhempien parisuhde, 3) lapsen ikä, 4) sisarukset ja isovanhemmat sekä perheen koko ja 5) kansainvälistyvä perhe.

Tutkimus osoittaa, kuinka sosiaaliturvaa on muutettu ja kehitetty ottamatta huomioon muuta lainsäädäntöä, jolloin muun muassa perhe- ja sosiaalilainsäädännön kiinteä yhteys on uudistuksissa sivuutettu. Seurauksena on ristiriita yksityisoikeudellisen elatuksen ja julkisoikeudellisen elatuksen välillä. (Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010, s. 52.) Olisi selkeintä, jos yksityisoikeudellinen elatusvelvollisuus ja sosiaalioikeudelliset normistot yhdenmukaistettaisiin vastaamaan toisiaan (Gottberg, 1994; Huhtanen, 1998; Faurie & Kalliomaa-Puha, 2010).

Sihvonen (2021) on tarkastellut tuoreessa tutkimuksessaan sosiaaliturvalainsäädännössä käytössä olevia perhe- ja tulokäsitteitä etuuskohtaisesti. Seuraavaksi käydään tiivistetysti läpi Sihvosen tutkimukseen nojaten perhekäsitteet tietyissä keskeisissä sosiaaliturvaetuuk sissa, joissa perhekäsitteellä on vaikutusta etuuden määräytymiseen. Nämä etuudet liittyvät 1) lapsen hoivaan, 2) opiskeluun ja 3) asumiseen ja toimeentuloon.

2.2.1 Lapsen hoivaan liittyvät etuudet ja lapsikorotukset

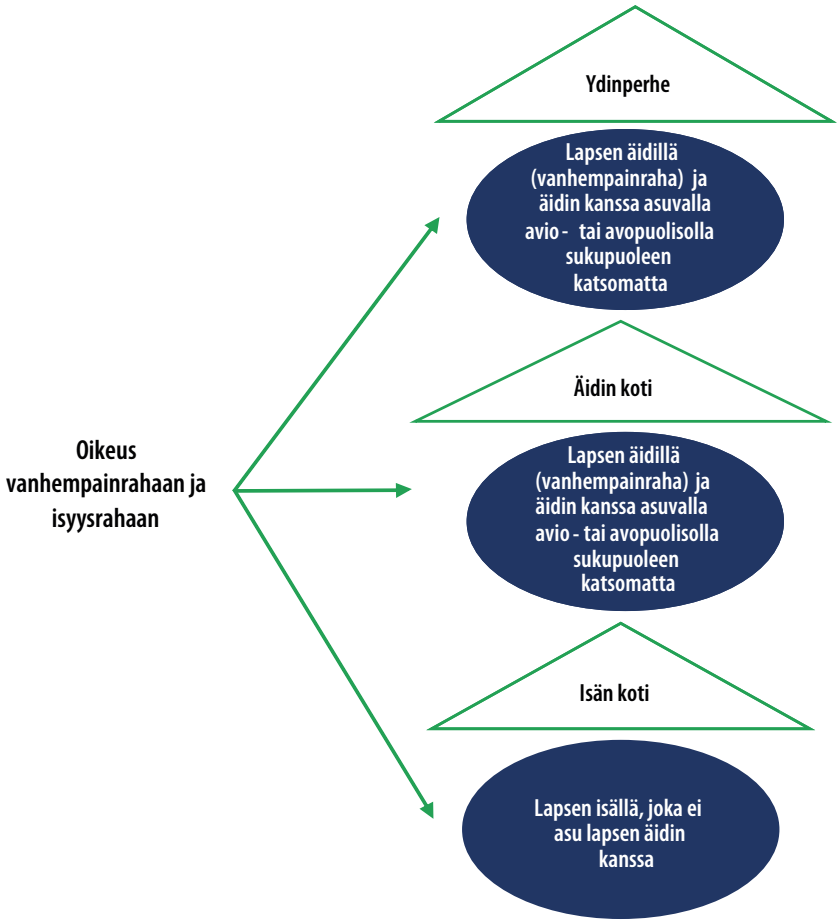
Lapsen hoivaan liittyvissä sosiaaliturvaetuuksissa perhe- ja läheissuhteet eivät vaikuta etuuden määrään muutoin kuin kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen tarveharkintaisessa hoitolisässä. Niissä etuuksissa, joissa on käytössä lapsikorotus, huollettavien lasten lukumäärä vaikuttaa etuuden määrään. **Lapsikorotukset** ovat käytössä työttömyysetuuksissa, vaikka muutoin työttömyysturvajärjestelmän etuudet ovat yksilökohtaisia etuuksia, joihin perhe- ja läheissuhteet eivät vaikuta. Ansiopäivärahassa, peruspäivärahassa, työmarkkinatuessa sekä työttömyysturvalain mukaisessa liikkuvuusavustuksessa otetaan huomioon etuuden saajan huollettavat alle 18-vuotiaat lapset porrastetusti kolmanteen lapseen saakka (ks. L 1290/2002, 6 luku 6. §, 7 luku 4. §, 8 luku, 2. §). Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen työttömyysetuutta saavalle huoltajalle (Sihvonen, 2021, s. 49).

Perhe- ja läheissuhteilla on kuitenkin vaikutusta siihen, kenellä on *oikeus* saada lapsen hoivaan liittyviä etuuksia, kuten sairausvakuutuslain (L 1224/2004) mukaisissa perhe-etuuksissa ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisessa kotihoidon ja yksityisen hoidon tuessa (L 1128/1996): lapsen perhesuhteet ja läheisten mahdollisuus hoivaan liittyviin etuuksiin tulevat huomioiduksi eri etuuksissa hieman eri tavoin (ks. tarkemmin Sihvonen, 2021, s. 20–24, s. 27–30).

Kuviossa 1 on kolme erilaista lapsen perheen kokoonpanoa, joihin vanhempainrahaa voidaan maksaa: ydinperhe - jolla tarkoitetaan äidin, isän ja lapsen muodostamaa kokoonpanoa – sekä äidin perhe ja isän perhe erikseen, silloin kun lapsen vanhemmat ovat eronneet tai jos vanhemmat eivät ole asuneet yhdessä. Ydinperheessä vanhempainrahaa voi saada lapsen äiti tai lapsen isä. Lisäksi vanhempainrahaa voi saada äidin kodissa asuva äidin avio- tai avopuoliso sukupuoleen katsomatta. Isällä on oikeus vanhempainrahaan,

vaikka hän ei asuisi äidin kodissa (isän koti). Isän kodissa asuva isän avio- tai avopuoliso ei kuitenkaan voi saada vanhempainrahaa. Kuten vanhempainrahaa, myös isyysrahaa voi saada lapsen äidin kodissa asuva lapsen isä tai äidin avio- tai avopuoliso sukupuoleen katsomatta sekä lapsen isä, joka ei asu lapsen äidin kanssa. (Sihvonen, 2021, s. 21–23).

Kuvio 1. Perhekäsite ja oikeus lapsen hoivaan liittyviin etuuksiin: vanhempainpäiväraha ja isyysraha.

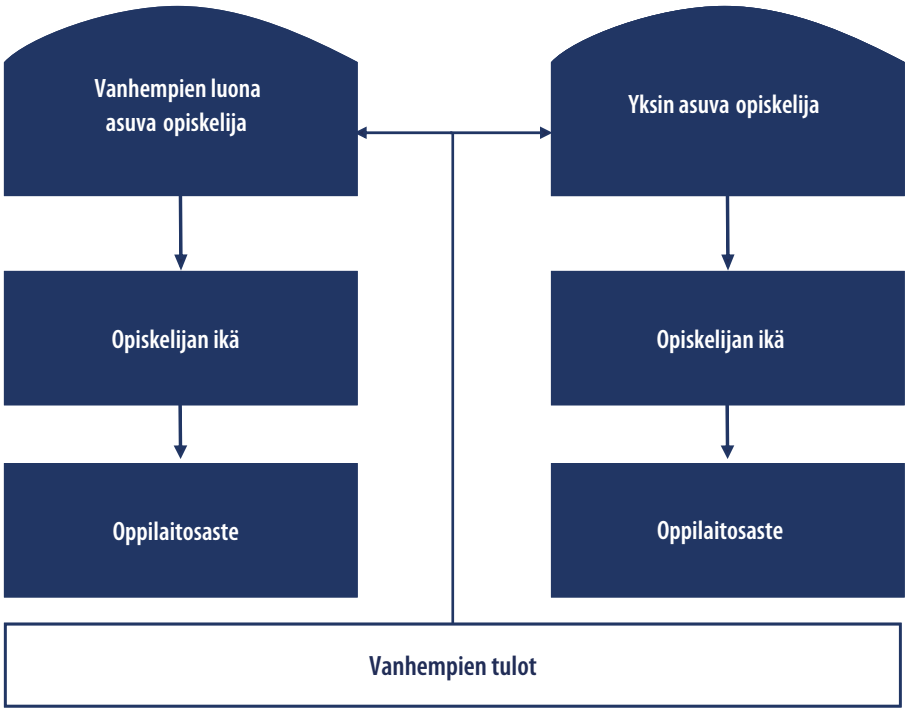


Lapsen hoivaan liittyvistä etuuksista kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea sekä joustavaa ja osittaista hoitorahaa voivat saada lapsen huoltajat. Lisäksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen hoitolisässä – tarkemmin tulorajan määrittelyssä – huomioidaan varhaiskasvatuslain mukaisen valintaoikeuden piirissä olevat lapset toiseen lapseen saakka. (L 1128/1996 13 a. §.)

2.2.2 Opiskelijaetuudet ja perhesuhteet

Opiskelijoiden etuuksissa perhe- ja tulokäsitteet kietoutuvat tiiviisti yhteen. Opintoetuuksien saamiseen vaikuttavat opiskelijan omien tulojen lisäksi tietyissä tilanteissa myös vanhempien tulot. (L 65/1994.) Vanhempien tulojen huomioimiseen vaikuttavat monet eri tekijät: opiskelijan asumismuoto (vanhempien luona vai itsenäisesti), opiskelijan ikä sekä oppilaitosaste (kuvio 2). Vaikutussuhteet ovat moninaiset (ks. Sihvonen, 2021, s. 39–40).

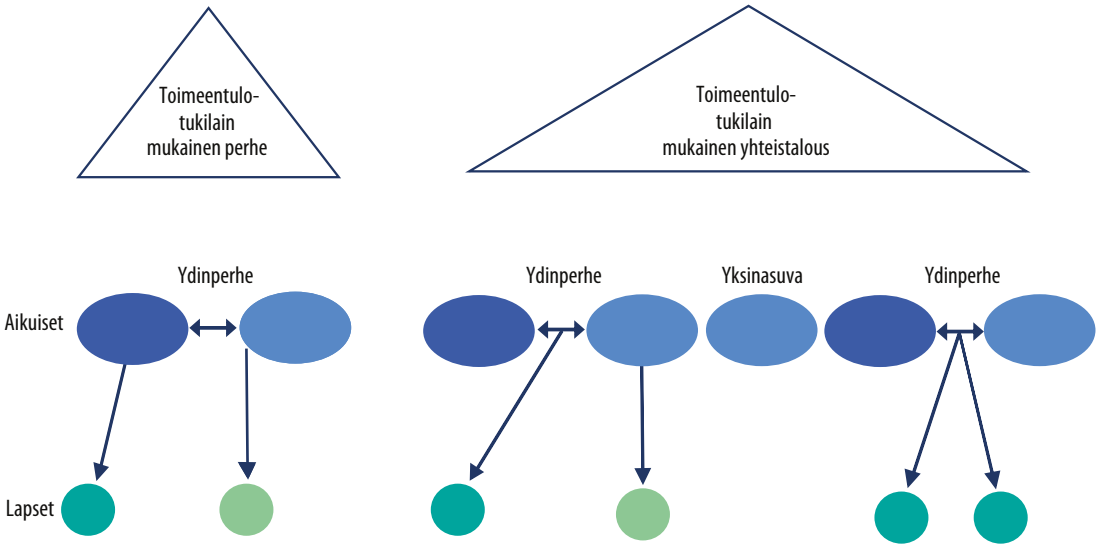
Kuvio 2. Perhesuhteiden vaikutus opintoetuuksiin: vanhempien tulot.



2.2.3 Asumiseen ja toimeentuloon liittyvien etuuksien perhekäsite

Kuten edellä kävi ilmi, työttömyysturvaetuudet ovat pääasiassa yksilökohtaisia etuuksia lapsikorotuksia lukuun ottamatta. Toimeentulotuki on yleisen asumistuen lailla perhekohtainen (yleisessä asumistuessa ruokakuntakohtainen) tuki, johon vaikuttavat perhekohtaiset tulot ja varat. **Toimeentulotukilain mukainen perhe** on ydinperheen kaltainen (ks. L 1412/1997 3. §), mutta lisäksi yhteistaloudessa asumisella on vaikutusta perustoimeentulotuen perusosan määrään (kuvio 3). Näin ollen toimeentulotuen kokonaisuudessa huomioidut läheissuhteet eivät tosiasiallisesti rajoitu toimeentulotukilain mukaiseen perheeseen.

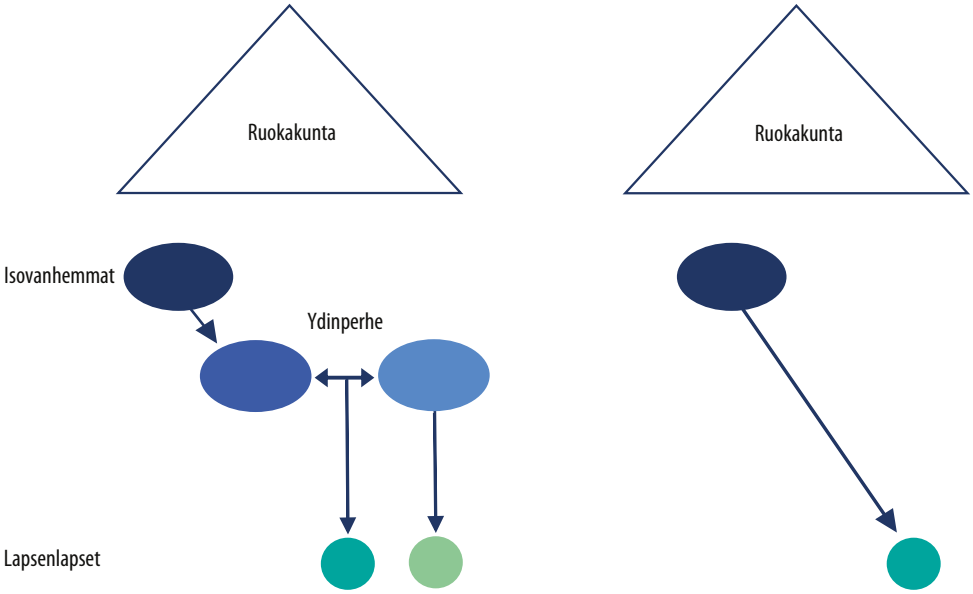
Kuvio 3. Perhe- ja läheissuhteet perustoimeentulotuessa



Perustoimeentulotukea määriteltäessä samaan perheeseen katsotaan kuuluvan avio- tai avopuolisot ja heidän alaikäiset lapsensa. Yhteistalouteen taas kuuluvat kaikki ne henkilöt, jotka asuvat samassa taloudessa, riippumatta esimerkiksi erillisistä vuokrasopimuksista. Yhteistaloudessa asuminen voi laskea toimeentulotuen määrää, jos yhteistaloudessa asumisen katsotaan pienentävän toimeentulotuen hakijan menoja. (Sihvonen, 2021, s. 51.)

Yleisessä asumistuessa on käytössä **ruokakunnan käsite**, joka on ydinperhettä laajempi konstellaatio (kuvio 3). Samaan ruokakuntaan kuuluvat samassa asunnossa asuvat ihmiset, jollei asukkailla ole erillistä vuokrasopimusta (L 938/2014). Samaan ruokakuntaan kuuluvat kuitenkin aina – vuokrasopimuksista huolimatta – samassa asunnossa asuvat avio- tai avopuolisot ja heidän alaikäiset lapsensa, sekä keskenään suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa olevat sukulaiset eli isovanhemmat ja lapsenlapset. (Sihvonen, 2021, s. 45–46.)

Kuvio 4. Yleisen asumistuen ruokakunta ja perhesuhteet



Kuviossa 4 on kuvattu, miten keskenään suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa olevat sukulaiset tulevat huomioiduksi asumistuessa erilaisissa kodeissa eli asumistukikäsitteistön mukaan ruokakunnissa. Ensimmäisessä ruokakuntaan kuuluu niin sanottu laajennettu perhe, johon kuuluu ydinperheen (vanhemmat ja lapset) lisäksi isovanhempia. Toiseen kuvan esimerkkiruokakuntaan kuuluu isovanhempi ja lapsenlapsi.

Sosiaaliturvaetuuksissa käytössä olevista perhekäsitteistä voidaan nostaa vielä esiin eläkkeensaajan asumistuen (L 571/2007), sotilasavustuksen (L 781/1993) sekä työtapaturma ja ammattitautilain (L 459/2015) mukaisen leskeneläkkeen ja lapseneläkkeen perhekäsitteet. Eläkkeensaajan asumistuessa kaikki samassa kotitaloudessa asuvat henkilöt vaikuttavat siihen, onko eläkkeensaaja oikeutettu eläkkeensaajan asumistukeen (ks. tarkemmin Sihvonen, 2021, s. 47). Sotilasavustuksessa taas on käytössä **omaisen käsite**, jolla tarkoitetaan asevelvollisen lasta sekä aviopuolisoa tai avopuolisoa, jos asevelvollisella on avopuolison kanssa yhteinen lapsi (L 781/1993 4. §). Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaista leskeneläkettä voi saada yleensä aviopuoliso, mutta myös avopuoliso, jos menehtyneellä on yhteinen lapsi avopuolison kanssa. Lapseneläkkeeseen on oikeus lapsella, jonka elatuksesta menehtynyt kuollessaan huolehti mukaan lukien leskeneläkkeeseen oikeutetun aviopuolison lapsi (ks. tarkemmin Sihvonen, 2021, s. 57.)

2.3 Erilaiset tulokäsitteet sosiaaliturvalainsäädännössä sekä ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisessa

Sosiaaliturvaetuuksia säätelevässä lainsäädännössä tulot voivat vaikuttaa oikeuteen saada etuutta tai etuuden määrään. Tulokäsite kietoutuu myös usein yhteen perhekäsitteen kanssa. Se kenen tulot vaikuttavat etuuden määrään, vaihtelee etuuksittain (Sihvonen, 2021). Tässä alaluvussa käydään ensin läpi sosiaaliturvalainsäädännön erilaiset tulokäsitteet, minkä jälkeen nostetaan esiin ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisessa sovellettavat erilaiset ansiotulorajan käsitteet.

Tuloihin vaikuttava kulttuurinen normisto on vähäeleisempi verrattuna perhekäsitteiden normistoon. Sosiaaliturvaetuuslainsäädännön tulokäsitteiden yhtenäistämisen voi siten ajatella olevan yksinkertaisempaa. Toisaalta aikaisemmat tutkimuksen osoittavat, että tulokäsite ei liioin ole erillään rakenteellisista ja yhteiskunnallisista tekijöitä (ks. Elomäki & Ylöstalo, 2018).

2.3.1 Tulokäsite sosiaaliturvalainsäädännössä

Sosiaaliturvalainsäädännössä on käytössä ainakin 14 erilaista tulokäsitettä (taulukko 2). Erilaiset tulokäsitteet puolustavat osittain paikkaansa. Erilaisia käsitteitä tarvitaan esimerkiksi kuvaamaan erilaista työsuhteista saatuja tuloja, koska tulokertymät ovat erilaisia (Sihvonen, 2021, s. 64).

Taulukko 2. Sosiaaliturvaetuuksien tulokäsitteet (Sihvonen, 2021).

Tulokäsite	Sosiaaliturvaetuudet ja etuuksia säätelevät lait
Vuositulo	• Äitiysraha, erityisäitiysraha, vanhempainraha (ml. osittainen vanhempainraha), isyysraha, erityishoitoraha, sairauspäiväraha (ml. osasairauspäiväraha), luovutuspäiväraha (L 1224/2004) • Ansiopäiväraha (L 1290/2002) • Kuntoutusraha (ks. L 566/2005)
Vuosityöansio	• Päiväraha, tapaturmaeläke, kuntoutusraha, perhe-eläke (L 459/2015)
Vakiintuneet palkkatulot	• Ansiopäiväraha (L 1290/2002) • Vuorottelukorvaus (L 1305/2002)
Vakiintuneet ansiot	• Aikuiskoulutustuki (ml. soviteltu aikuiskoulutustuki) (L 1276/2000)
Työtulo	• Tartuntapäiväraha (L 1224/2004) • Ansiopäiväraha (L 1290/2002)
Työansio	• Päiväraha (L 459/2015)
Jatkuvat tulot	• Yleinen asumistuki (L 938/2014) • Eläkkeensaajan asumistuki (L 571/2007)
Tulot lähteestä ja veronalaisuudesta riippumatta	• Työmarkkinatuki (L 1290/2002)
Käytettävissä olevat tulot ja varat	• Perustoimeentulotuki (L 1412/1997)
Käytettävissä olevat tosiasialliset tulot	• Sotilasavustus (L 781/1993)
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot	• Kotihoidontuki, yksityisen hoidon tuki (L 1128/1996, ks. 1503/2016)
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	• Opintoraha, opintolainan valtiontakaus, oppimateriaalilisä, asumislisä, korkoavustus (L 65/1994)
Palkka tai muu ansiotulona käytettävä vastike	• Soviteltu ansiopäiväraha (L 1290/2002)
Sairausajan palkka	• Päiväraha (L 459/2015)

Käsite-erot eivät kuitenkaan tyhjene tulokertymien eroihin. Tulokäsitteiden yhtenäistämiseksi sosiaaliturvaetuudet ja tuet voidaan esimerkiksi luokitella sen mukaan ovatko ne tarveharkintaisia vai ansiosidonnaisia etuuksia (taulukko 3). Näiden ryhmien sisällä voi olla tilaa yhtenäistämiselle.

Taulukko 3. Tulokäsitteet ansiosidonnaisuuden ja tarveharkinnan mukaan.

Ansiosidonnaiset etuudet	Tarveharkintaiset etuudet
Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet (vuositulo, työtulo)	**Perustoimeentulotuki** (käytettävissä olevat tulot ja omaisuus)
Työttömyysturvalain mukainen ansiopäiväraha (vuositulo, työtulo, vakiintuneet palkkatulot)	**Yleinen asumistuki** (jatkuvat tulot)
Vuorottelukorvaus (vuositulo, vakiintuneet palkkatulot)	**Eläkkeensaajan asumistuki** (jatkuvat tulot)
Kuntoutuslain mukainen kuntoutusraha (vuositulo)	**Työmarkkinatuki** (tulot lähteestä ja veronalaisuudesta huolimatta)
Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiset etuudet (vuosityöansio, sairausajan palkka, työansio)	**Opintotukilain mukaiset etuudet** (veronalaiset ansio- ja pääomatulot)
	Sotilasavustus (käytettävissä olevat tosiasialliset tulot)
	Kotihoidon ja yksityisen hoidon hoitolisä (veronalaiset ansio- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot)

2.3.2 Ansiotulorajojen käsitteet ansiotulojen ja etuuksien yhteensovittamisessa

Monimutkaisuuden näkökulmasta on hyvä huomioida, että tulokäsitteiden lisäksi eri sosiaaliturvaetuuksissa on erilaisia "etuoikeutetun ansiotulon" eli suojaosan käsitteitä ja tulorajoja. Ansiotulorajojen ylittyminen tarkoittaa sosiaalietuuden vähentämistä tai lakkauttamista, ja usein se voi johtaa myös etuuden takaisinperintään. Toisin sanoen kyse on etuustulojen ja ansiotulojen yhteensovittamisesta. Monimutkaisuutta aiheuttaa muun muassa se, että eri etuuksissa on määrältään **eritasoisia ansiotulorajoja** ja että niistä käytetään eri etuuksissa **erilaisia käsitteitä**. Toisaalta joihinkin etuuksiin ansiotuloilla ei ole vaikutusta. Sinällään tällaiset erot voivat olla täysin perusteltuja esimerkiksi eri sosiaalietuuksien erilaisten sosiaalipoliittisten tai muiden tavoitteiden kannalta. Perusteettomat erot kuitenkin aiheuttavat turhaa monimutkaisuutta sekä lisäävät järjestelmän byrokraattisuutta. (STM, 2009, s. 86.)

Monimutkainen sääntelykokonaisuus voi aiheuttaa tuen saajille epävarmuutta, mikä voi vaikuttaa heihin passivoivasti (ks. luku 4.4.). Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuuden näkökulmasta ongelmallista on myös näiden eri suojaosien kumulatiivinen vaikutus, joka nostaa esimerkiksi työttömän työnhakijan efektiivisen marginaaliveron kohtuuttoman suureksi. (ks. esim. Soininvaara, 2010). Tällöin puhutaan myös **tuloloukoista**, jolla tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi työttömällä ei välttämättä ole kannustinta pienten ansiotulojen hankkimiseen etuustulojen leikkautuessa (STM, 2009, s. 65). Seuraavaksi tarkastellaan sosiaaliturvauudistuksen näkökulmasta keskeisissä etuus- ja tukimuodoissa käytössä olevia ansiotulorajoja sekä vastaavia tilanteita.

Työttömyysturvaetuuksissa ansiotulojen ja työttömyysetuuden yhteensovittamisessa puhutaan **sovitellusta työttömyysetuudesta ja suojaosasta**. Suojaosan määrä on kuukauden sovittelujakson aikana **300 euroa**, tai jos sovittelujaksona on neljä peräkkäistä kalenteriviikkoa, suojaosa on 279 euroa.[1] Koronaepidemian aikana suojaosia korotettiin väliaikaisesti.[2]

1 Työttömyysturvalain (L 1290/2002, TTL) 4 luvun 5 §:n 1 mom. mukaan "[s]oviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadun tulon siitä osasta, joka ylittää suojaosan, voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa." Ansiopäivärahan sovittelu ansiotuloihin lasketaan seuraavasti (3 mom.): "[s]ovitellun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se mahdollisine lapsikorotuksineen ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana."

2 Korotettu työttömyysetuuden suojaosa on 465 euroa (per 4 viikkoa) tai 500 euroa (per kk), ja korotus on voimassa 1.6.2020-30.6.2021 alkaneilla sovittelujaksoilla.

Yleisessä asumistuessa puhutaan **ansiotulovähennyksestä**. Se tarkoittaa sitä, että kun lasketaan asumistuen määrää, ruokakunnan jäsenten yhteenlasketuista palkkatuloista (ml. YEL:n tai MyEL:n mukaan vahvistettu työtulo) vähennetään **300 euroa** kuukaudessa (L 938/2014 13. §). Sen sijaan *toimeentulotuessa* vähintään 20 prosenttia tulonsaajan ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tulona, mutta tämä summa voi olla kuitenkin enintään **150 euroa** kuukaudessa (L 1412/1997 11. §). Tästä ansiotulovähennyksestä on puhuttu myös **etuoikeutettuna tulona** (STM, 2009, s. 55, s. 66).

Opintotukijärjestelmässä opiskelijan muiden tulojen ja opintoetuuden yhteensovittamisessa puhutaan vapaasta tulosta ja vuosituloraja sta. **Vapaan tulon** määrä on **696 euroa** jokaista tukikuukautta kohden ja **2078 euroa** niiltä kuukausilta, jolloin tukea ei ole nostettu. Näin laskien saadaan opiskelijan vuosituloraja, ja opiskelijan tuleekin itse varmistaa, etteivät hänen vuotuiset tulonsa ylitä vapaan tulon määrää kalenterivuoden aikana. (L 65/1994 17. §). Myös *aikuiskoulutustuessa* **tukikauden aikaisilla tuloilla** on vaikutusta maksettavan aikuiskoulutustuen määrään.[3]

Vanhempainpäivärahaa maksetaan vähimmäismääräisenä, jos tuensaajalla on muita tuloja; näihin lasketaan mukaan myös opintotuki (L 1224/2004, 11 luku 11. §). *Kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen* hoitorahoihin perheen tulot eivät vaikuta, mutta sen sijaan mainittujen tukien hoitolisien määrään vaikuttavat perheen koko ja yhteenlasketut tulot. (ks. Sihvonen, 2021, s. 30).[4]

Osasairauspäivärahaa voidaan yhdistää ansiotuloihin silloin, kun tuensaajan työaika on 40–60 prosenttia normaalista työajasta (L 8 luku 11. §). Kansaneläkelain (L 568/2007) mukaista *työkyvyttömyyseläkettä* maksettaessa voi ansiotuloja olla **837,59 euroa** kuussa ilman, että se vaikuttaa maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen määrään (L 568/2007 17.1. §), mutta tuon summan ylittyessä työkyvyttömyyseläke jää lepäämään työssäoloajaksi (L 568/2007 17.2. §). Edellä kuvattu on koottu alla olevaan taulukkoon 4.

3 Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (L 1276/2000) 12 a §:n 1 mom. mukaisesti ”[p]alkansaajan aikuiskoulutustuen määrään vaikuttaa tukikauden aikana henkilölle maksettu lakisääteinen etuus, palkka tai muu työtulo. Tällöin ei kuitenkaan oteta huomioon niitä eläkkeitä ja sosiaalietuuksia, joita työttömyysturvalain 4 luvun 7 §:n mukaan ei vähennetä työttömyyspäivärahasta. Aikuiskoulutustuen määrä lasketaan siten, että aikuiskoulutustuki ja 50 prosenttia saadusta tulosta saavat kuukaudessa yhteensä nousta määrään, joka aikuiskoulutustukena olisi muutoin voitu maksaa. Aikuiskoulutustuen sovittelussa huomioon otettavaan tuloon sovelletaan työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n 5 momenttia ja 4 §:n 1 ja 3 momenttia.” Lisäksi saman pykälän 3 momentin mukaan ”[a]ikuiskoulutustuen ja tulojen yhteismäärä tukikuukauden aikana on enintään aikuiskoulutustuen perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada perusosana.”

4 “Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen kuukausitulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyvää tulorajaa. Tulorajan ylittävä tulo vähentää hoitolisän täyttä määrää perheen koon mukaan määräytyvällä prosenttiosuudella tulorajan ylittävästä tulosta. Tulorajaa määrättäessä perheen koossa otetaan huomioon perheen lapsista enintään kaksi, joiden tulee lisäksi olla varhaiskasvatuslain 12 §:n mukaisen valintaoikeuden piirissä.” (L 1128/1996 5.3. §)

Taulukko 4. Etuuksien ja tukien ansiotulorajojen käsitteet ja etuuden aikaiset ansiotulorajat (euro).

Etuus/tuki	Ansiotulorajan käsite	Ansiotuloraja (euroissa, 2021 tasossa)	Lainkohta
Työttömyysetuudet (soviteltu työttömyysetuus)	Suojaosa	300 e/kk[5]	TTL 4 luku 5 §
Yleinen asumistuki	Ansiotulovähennys	300 e/kk	YLAT 13 §
Toimeentulotuki	Ansiotulovähennys	max. 150 e/kk[6]	TotuL 11 §
Opintotuki	Vapaa tulo, vuositulo	696 e/kk (tuki kk) 2078 e/kk (tueton kk)	OpintotukiL 17 §
Aikuiskoulutustuki/ ”soviteltu aikuis-koulutustuki”	(Tukikuukauden aikaiset tulot)	Laskennallinen	Aikuiskoulutus-etuusL 12 a §
Vanhempain-päiväraha	(jos tuloja, etuutta maksetaan vähimmäis-määräisenä)		SVL 11 luku 11 §
Kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen hoitolisä	Tuloraja	Tuloraja määräytyy perheen koon mukaan	Hoitotukilaki 5 §
Osasairauspäiväraha		(Työaika 40–60 %)	SVL 8 luku 11 §
Kansaneläke-järjestelmän työkyvyttömyyseläke	TK-eläkkeen aikainen ansiotyö	837,59 e/kk	KEL 17 §

5 Koronaepidemian aikana suojaosuuksia korotettiin väliaikaisesti.

6 Toimeentulotuesta annetun lain 11.3 §:n mukaan ”vähintään 20 prosenttia tulonsaajan ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon tulona. Huomioimatta jätetään kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa.”

2.4 Kolme esimerkkiä sosiaaliturvalainsäädännön monimutkaisuudesta

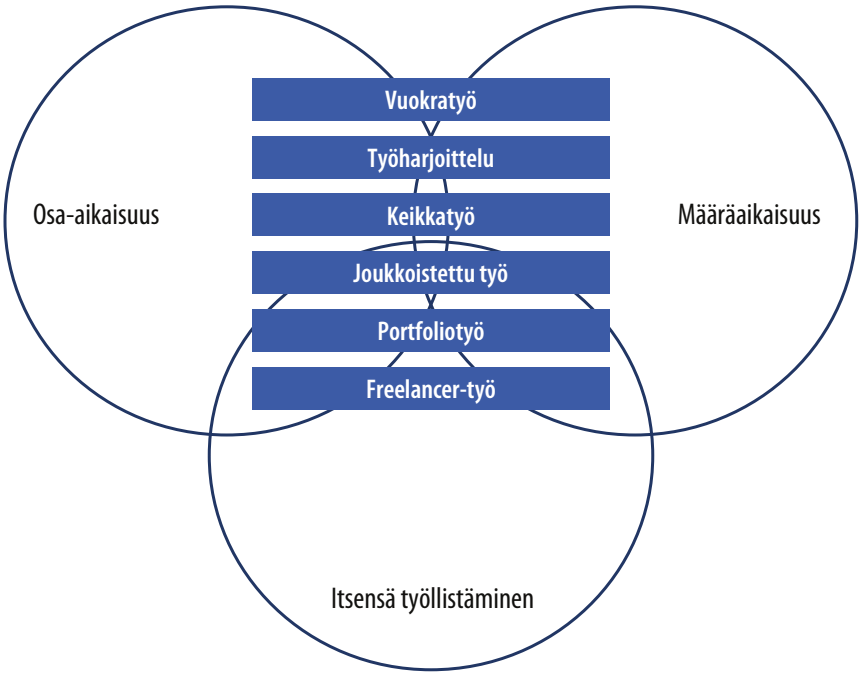
2.4.1 Epätyypilliset työt: esimerkkinä alustatyö

Epätyypillisten työsuhteiden, kuten vuokra-, osa-aika- ja määräaikaisen työn ohella Suomessa on viime aikoina yleistynyt digitaalisilla alustoilla tehtävä työ, eli **alustatyö**. Oikeudellisesta näkökulmasta siihen liittyy epävarmuustekijöitä. Vaikka alustatyö katsotaan työoikeudessa epätyypillisen työnteon muodoksi, se eroaa perinteisestä työsuhteesta monella tapaa (Segerstand, 2020). Sosiaaliturvan näkökulmasta erilaiset epätyypilliset työt kaipaavat selkeyttämistä. Tämän alaluvun teksti pohjautuu Paul Schoukensin (2020) artikkeliin, jossa kuvataan alustatyön erityispiirteitä sosiaaliturvan haasteina, mutta myös muutosmahdollisuuksina. Haasteet luultavasti monimutkaistavat sosiaaliturvan toimeenpanijoiden työtä.

Alustatyö on työllistymisen muoto, jossa organisaatiot tai yksilöt voivat digitaalisen alustan kautta päästä yhteyteen toisten organisaatioiden tai yksilöiden kanssa ongelmien ratkomiseksi tai palvelujen järjestämiseksi maksua vastaan (de Groen ym., 2018). Alustatyö on keino ulkoistaa jo olemassa olevia erillisiä työtehtäviä, mutta jakamistalouden mukaisesti alustatyön avulla saadaan taloudellisen toiminnan piiriin uusia tarpeita myös yksilöiltä tai kotitalouksilta (Sundararajan, 2016). Alustatyöhön kuuluu sekä rutiinimaisia tai asiantuntijuutta vaativia tehtäviä, ja ne voidaan toteuttaa paikallisesti (kuten ruokalähettityö) tai virtuaalisesti. Alustatyön kirjo on heterogeeninen ja määrä toistaiseksi pieni, vaikkakin kasvava.

Työhön sidottu sosiaaliturva on aikanaan rakennettu normaalista standardityöstä käsin, jota luonnehtii työntekijän alisteisuus työnantajalle, kokopäiväisyys ja työsuhteen jatkuvuus sekä työn tuloksena syntyvät työturva ja tuloturva. Epätyypillinen työ voi erota standardityöstä kolmella tavalla. Ensiksi itsensätyöllistäjillä, kuten yksinyrittäjillä, maatalousyrittäjillä, ammatinharjoittajilla, freelancereilla ja apurahansaajilla (ks. Pärnänen ja Sutela, 2014) on vapaus järjestää työnsä ja työaikansa haluamallaan tavalla, eikä työntekijän ja työntekijän välillä ei ole alisteisuutta. Lisäksi tulo voi kertyä useista eri lähteistä. Toiseksi työn kokopäiväisyys ei toteudu osa-aikatyössä, ja kolmanneksi työn jatkuvuus ei toteudu määräaikaisissa työsuhteissa. Perinteisten epätyypillisten töiden lisäksi on syntynyt uudenlaisia epätyypillisiä töitä kuten työharjoittelua, opiskelijatyötä, vuokratyötä ja erilaisia alustatyön muotoja tai niiden erilaisia kombinaatioita. Toisin kuin osa-aikaisella, määräaikaisella työllä tai itsensätyöllistämisellä, joillakin näillä uusilla muodoilla (kuten joukkoistetulla- tai portfoliotyöllä) on vain vähän yhteistä perinteisen standardityön kanssa (ks. kuvio 5). (Schoukens, 2020, s. 437–439; ks. myös Schoukens & Barrio, 2017.)

Kuvio 5. Uusia epätyypillisen työn muotoja suhteessa perinteisiin epätyypillisen työn muotoihin (Schoukens, 2020, s. 439).



Toimeentuloturvajärjestelmien tarkoituksena on korvata tulon menetystä esimerkiksi iän, työttömyyden tai työkyvyttömyyden vuoksi, ja niistä useimmat pohjautuvat olettamukselle säännöllisestä ja samanlaisena toistuvasta työstä. Alustavälitteisestä työstä sen sijaan on vaikea erottaa, mitä toimintaa voi pitää työnä. Tehtävät voivat olla pieniä ja marginaalisia. Esimerkiksi joskus tuloa voi tulla riittävästi, mutta toiminta on liian epäsäännöllistä, jotta sen voisi lukea työksi. Tulo voi olla myös tuottoa pääomasta tai omaisuudesta. Lisäksi sosiaalisen median vaikuttajien sponsoroinnissa syntynyt tulo on voi olla vain epäsuorassa suhteessa alustatoimintaan. (Schoukens, 2020, s. 439–441.)

Sosiaaliturvan kannalta tärkeää on määritellä työnantaja. Työnantaja voi olla joko alustan välityksellä saatu *asiakas* vai *itse alusta*. Sama henkilö voi myös olla samanaikaisesti aktiivinen monilla alustoilla, jotka lisäksi voivat olla eri maissa. Kynnys sosiaalivakuutusjärjestelmiin ei välttämättä ylity, jos useat toimeksiannot ovat liian pieniä. (Schoukens, 2020, s. 441.)

Euroopan komissio hyväksyi marraskuussa 2019 suosituksen työntekijöiden ja itsensätyöllistäjien hyväksymisestä sosiaaliturvan piiriin. Huolimatta itsensätyöllistäjien turvaa koskevasta vapaaehtoisuudesta, suosituksen peruslinja on neutraalisuus tekijän työstatukseen nähden: sosiaaliturvan perusperiaatteet ovat samat kaikille työssä aktiivisille henkilöille. Eron tekeminen palkkasuhteisten ja itsensätyöllistäjien välillä on suuri kysymys alustatyön kehityksessä.[7] Itsensätyöllistäjien turvan vapaaehtoisuus tarkoittaa usein, että komission suositus ei toteudu. (Schoukens, 2020, s. 443–444.)

Alustatyötä tekevien joukossa on paljon matalan tai erittäin matalan tulotason henkilöitä. Vaikka monilla alustatyö on toissijainen tulonlähde, alhaisten tulotasojen huomioiminen sosiaaliturvan järjestämisessä herättää kysymyksiä esimerkiksi sopivasta tuen tasosta. Monet maat ovat ottaneet käyttöön minimikynnyksiä eli tulojen vähimmäismääriä alustatyön tekijöiden sulkemiseksi sosiaaliturvan ulkopuolelle. Alustatyö on osa yhteiskunnallista kehitystä, jossa ihmisten suuri huolenaihe on riittävän tulon hankkiminen elämiseen. Tämä siirtää huomiota työtulon suojelusta tulon suojeluun. (Schoukens, 2020, s. 447–448.)

2.4.2 Monimutkaisuus opiskelun mahdollistavissa etuuksissa

Yhteiskunnallisen muutosvauhdin kiihtyessä on tunnistettu tarve elinikäiselle oppimiselle ja sen mahdollistamiselle myös sosiaaliturvajärjestelmässä. Tällä hetkellä opiskelua ei tueta pelkästään niin sanotuin perinteisin opintoetuuksin, vaan opiskelu on mahdollista eri sosiaalietuusjärjestelmien piirissä oleville, mutta hyvin erilaisin ehdoin. Tämä alaluku pohjautuu Pauli Rautiaisen ja Oskari Korhosen (2019) Sitralle laatimaan raporttiin *"Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?"*. Raportissa on ansiokkaasti tiivistetty keskeiset opiskelun ja sen aikaisen toimeentulon turvaamismuodot sekä niitä koskevat perustuslain kiinnekohdat (ks. taulukko; Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 54).

Sosiaalietuuslainsäädäntö on opiskelun aikaisen toimeentuloturvan näkökulmasta monimutkainen. Esimerkiksi työttömyysturvasääntely sisältää sekä etuuden maksukaudella opiskelun mahdollistavia normeja, että säännöksiä, jotka estävät työttömyysetuuden avulla opiskelun (Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 45). Toisaalta työttömyysetuuksien kuten monien muidenkaan sosiaalietuuksien ensisijaisena tavoitteena ei ole opiskelun mahdollistaminen. Sosiaalietuuksia voidaankin luokitella sen mukaan, miten ne suhtautuvat opiskeluun ja turvaavat sen aikaista toimeentuloa: jotkut etuudet ovat nimenomaan tähän tarkoitettuja (esim. opintoetuudet), jotkut etuudet ovat tältä osin neutraaleja (esim. monet

7 Muun muassa alisteisuus ja taloudellinen riippuvuus työnantajasta sekä alustan harjoittama kontrolli ovat kriteereitä eron määrittämisessä (Kilhoffer ym., 2020).

eläkkeet) ja jotkut etuudet taas sisältävät opiskelua estäviä elementtejä (esim. työttömyysturva). (Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 38.)

Sosiaaliturvajärjestelmän jotkut tukimuodot huomioivat vain niin kutsutun formaalin opiskelun, kun taas nonformaalin/informaalin oppimisen muodot eivät aina ole mahdollisia. Rautiaisen ja Korhosen mukaan ”[*n*]äiden *kytkentöjen vuoksi etuusjärjestelmä on hyvin monimutkainen ja sen kehittäminen edellyttää näiden kytkentöjen huolellista tarkastelua, jotta väliinputoamis- ja kannustinloukkutilanteet vältetään*”. (Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 37). Lisäksi jotkut opintoja mahdollistavat etuudet ovat käytettävissä vain kerran, siis ajallisesti rajatusti. Tällaisia rajauksia sisältyy esimerkiksi opintotukeen, aikuiskoulutustukeen ja vuorottelukorvaukseen. Näistä kahden jälkimmäisen saaminen edellyttää lisäksi pitkää työhistoriaa. (Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 38).

Opiskelua mahdollistavissa ja sen aikaista toimeentuloa turvaavissa erilaisissa sosiaalietuuksissa ja -tuissa on euromääräisten tasoerojen lisäksi eroja sen suhteen, voiko niitä yhdistää muihin etuuksiin tai tukiin, vai ovatko ne toisensa poissulkevia (Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 37). Kaiken kaikkiaan se, miten sosiaaliturvajärjestelmä mahdollistaa elinikäistä oppimista voi näyttäytyä Rautiaisen ja Korhosen (2019, s. 38) mukaan kovin “monimutkaisena hallinnollis-oikeudellisena järjestelmänä”, joka edellyttää yksilöiltä vastaavasti “oikeudellis-hallinnollisia toimintavalmiuksia”. Kalliomaa-Puha (2013) onkin puhunut “homo sociojuridicuksesta” tarkoittaen, että sosiaalilainsäädäntömme edellyttää yksilöltä monenlaista tietoa, taitoa ja kykyä oikeuksiinsa pääsemiseksi (ks. myös luku 4.1.).

Yhteenvetona voidaan todeta, että opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavat sosiaalietuudet kaipaavat monelta osin selkeyttämistä. Yksittäisten etuuksien uudistamisen sijaan järjestelmää tulee kuitenkin uudistaa kokonaisuudessaan siten, että se tukee koherentilla tavalla jatkuvaa, elinikäistä oppimista. Tavoitteena tulisikin olla elinikäisen oppimisen oikeudellisen infrastruktuurin kehittäminen (Rautiainen & Korhonen, 2019, s. 38, s. 63–65).

2.4.3 Järjestelmänäkökulma monimutkaisuuteen: esimerkkinä kuntoutusjärjestelmä

Kuntoutusjärjestelmä koostuu useista eri osajärjestelmistä, joihin kuhunkin liittyvät tietyt palvelut ja näihin kytkeytyvät toimeentuloetuudet (Miettinen, 2011; Ashorn ym., 2013; Juvonen-Posti ym., 2016). Kuntoutuksen tavoitteet, kuntoutukseen pääsyn kriteerit sekä tarjottavan kuntoutuspalvelun sisältö vaihtelevat myös osajärjestelmien välillä. Kuntoutusjärjestelmä on tästä rakenteellisesta syystä monimutkainen kokonaisuus sekä palveluja tarvitsevalle henkilölle että hänen kanssaan työskenteleville ammattilaisille ja viranomaisille (Liukko & Kuuva, 2015; Juvonen-Posti & Pensola, 2016; Saikku, 2018; Liukko, 2020).

Työikäisten kuntoutuksen järjestelmää määritellään tällä hetkellä 32 eri laissa (Juvonen-Posti ym., 2016, s. 174). Työikäisten kuntoutuksen osajärjestelmät myös muuttuvat jatkuvasti, ja nämä muutokset muovaavat kuntoutusjärjestelmän kokonaisuutta. Käynnissä olevat sote- ja työllisyydenhoidon rakenneuudistukset muokkaavat lainsäädäntöpohjaa varovasti arvioiden ainakin viidessä eri laissa.

2.4.3.1 Kuntoutuksen käsite ja osa-alueet

Kuntoutuksen käsite on laajentunut ja kehittynyt passiivisesta ja korvaavasta toiminnasta aktiiviseen yksilön omia ja ympäristön voimavaroja hyödyntävään, ennakoivaan tai ennaltaehkäisevään toimintaan. Kuntoutuksen ja kuntoutumisen käsitteen muutokset kahdenkymmenen vuoden ajalta voidaan tiivistää seuraavasti:

- Valtioneuvoston kuntoutusselonteon mukaan (STM, 2002) kuntoutus on ihmisen tai ihmisen ja ympäristön muutosprosessi, jonka tavoitteena on toimintakyvyn, itsenäisen selviytymisen, hyvinvoinnin ja työllisyyden edistäminen. Kuntoutus on suunnitelmallista ja monialaista, usein pitkäjänteistä toimintaa, jonka tavoitteena on auttaa kuntoutujaa hallitsemaan elämäntilanteensa.
- Kuntoutuksen uudistamiskomitean (STM, 2017b, s. 13) mukaan kuntoutus on kuntoutujan tarpeista ja tavoitteista lähtevä suunnitelmallinen prosessi, jossa kuntoutuja ylläpitää ja edistää toiminta- ja työkykyään ammattilaisten tuella. Kuntoutukseen kuuluu kuntoutujan toimintaympäristöjen kehittäminen. Kuntoutus tukee kuntoutujan ja hänen lähipiirinsä voimavaroja, itsenäistä elämää, työllistyvyyttä ja sosiaalista osallisuutta. Kuntoutus on osa hyvinvointipalvelujärjestelmää ja edellyttää useiden toimijoiden oikea-aikaisia ja saumattomia palveluja ja etuuksia.
- Autti-Rämön ym. (2016, s. 15) määritelmän mukaan kuntoutuminen on prosessi, joka edellyttää kuntoutujan sitoutumista sekä oikea-aikaisia, usein organisaatiosta toiseen saumattomasti jatkuvia kuntoutustoimenpiteitä.

Myös Vappu Karjalainen (2012) ja Marjo Koukkari (2010) ovat pohtineet kuntoutuksen ajallista ja syklistä kehittymistä. Kuntoutuksen kohteena ovat aluksi olleet sairauden, vian tai vamman aiheuttamat fyysiset tekijät. Myöhemmin kuntoutuksen kohteeksi mukaan ovat tulleet psyykkiset, sosiaaliset ja psykososiaaliset tekijät. Laaja-alaisesti kuntoutusta kohdennettaessa huomioidaan nykyisin siis biopsykosiaaliset tekijät. Erityisesti vaikuttavuuden ja toimeenpanon tutkimus on nostanut esille myös dialogisuuden, aluksi asiakkaan ja asiantuntijan välillä ja myöhemmin erityisesti monialaisessa kuntoutuksessa, kuten tyypillisesti työkyvyn ja työllistymisen tuessa, yhteistyön ja vuorovaikutuksen monitoimijaisissa verkostoissa.

Suomessa vakiintui 1970-luvulla kuntoutuksen rakenteellinen nelijako, jonka osa-alueina ovat lääkinnällinen, ammatillinen, sosiaalinen ja kasvatuksellinen kuntoutus (taulukko 5). Lääkinnällisen kuntoutus -termin sijaan Kuntoutuksen uudistamiskomitea (2017) on esittänyt toimintakykykuntoutuksen termiä. Ammatillisen kuntoutuksen sisällöistä puhutaan eri yhteyksissä myös työkyvyn hallinnan, työkyvyn, työhön paluun ja työllistymisen tuen tai työhön kytkeytyvän kuntoutuksen käsitteillä. Seuraavaksi esitellään tarkemmin erityisesti ammatillinen ja sosiaalinen kuntoutus.

Taulukko 5. Kuntoutuksen rakenteellinen nelijako ja osa-alueita kuvaavat käsitteet (kuntoutusportti.fi).

Kuntoutuksen osa-alueita kuvaavat käsitteet	Kuntoutuksen käsitteiden sisältö
Lääkinnällinen kuntoutus	Lääkinnällinen kuntoutus (toimintakykykuntoutus) auttaa kuntoutujaa ylläpitämään tai parantamaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista toimintakykyä.
Ammatillinen kuntoutus	Ammatillinen kuntoutus auttaa työllistymään, pysymään työssä tai palaamaan työhön. Sen tehtävänä on edistää työssä jaksamista, parantaa työkykyä ja lisätä ammatillisia valmiuksia. Ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu työikäisille, joita sairauden tai muun syyn takia uhkaa lähivuosina työkyvyttömyys tai heikentynyt työ- ja ansiokyky.
Sosiaalinen kuntoutus	Sosiaalinen kuntoutus tukee syrjäytyneiden henkilöiden paluuta yhteiskunnalliseen osallisuuteen vahvistamalla kuntoutujan sosiaalista toimintakykyä ja sosiaalisen vuorovaikutuksen edellytyksiä.
Kasvatuksellinen kuntoutus	Kasvatuksellinen kuntoutus tarkoittaa vammaisen tai vajaakuntoisen lapsen tai aikuisen kasvatusta ja koulutusta, jotka usein edellyttävät erityisjärjestelyjä. Sen lähtökohtana ovat yksilölliset tuen tarpeet. Tavoitteena on yksilöllisyyden ja elämänhallinnan kehittäminen kasvatuksen, opetuksen, oppilashuollon ja kuntoutuksen keinojen avulla.

Lääkinnällisen kuntoutuksen toteuttajia ovat perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, Kela ja ohjauksen, neuvonnan, koordinaation ja seurannan osalta myös työterveyshuolto. Eri arkipäiväisissä yhteyksissä ja myös julkisessa keskustelussa kuntoutuksesta puhuttaessa viitataan usein lääkinnälliseen kuntoutukseen.

Ammatillisessa kuntoutuksessa totuttu rooli on sekä Kelan että työeläkelaitosten kautta tarjottavilla ammatillisen kuntoutuksen palveluilla ja etuuksilla. Työ- ja elinkeinohallinnon ja sen palveluiden rooli ammatillisen kuntoutuksen näkökulmasta on vaihdellut, mutta viime vuosina TE-palveluissa on jälleen vahvistettu sekä osatyökykyisten työnhakijoiden palveluja että ammattilaisten osaamista. Myös TE-palveluissa kokeillaan parhaillaan merkittävää rakenneuudistusta. Ammatillisessa kuntoutuksessa sekä työkyvyn ja työllistymisen tuessa haasteena on palveluiden ja etuuksien kytkeytyminen työhön ja työpaikkaan sekä yhteistyö työpaikan toimijoiden kanssa (Juvonen-Posti, 2018). Pitkäaikaiset työllistymistulokset kuntoutuksen jälkeen ovat myös jääneet odotettua vaatimattomimmiksi (Leinonen ym., 2019). Viime vuosina on korostettu ilman työsuhdetta olevien haasteita tarkoituksenmukaisen ammatillisen kuntoutuksen toteutumisessa. Pulmakohdat ovat liittyneet esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa kuntoutuja saattaisi hyötyä yhtä aikaa tai vuorotellen sekä eläkelaitoksen että TE-toimiston palveluista. Tämä tarve kumpuaa siitä, että työeläkekuntoutukseen oikeutettujen joukossa on paljon työttömyyttä ennen ja jälkeen kuntoutuksen (Gould ym., 2014; Laaksonen ym. 2014). TE-toimistojen ja työeläkelaitosten yhteistyö on kuitenkin ammattilaisten mukaan vähäistä (Liukko, 2020; Liukko & Kuuva, 2015).

Sosiaalisella kuntoutuksella ei ole vakiintunutta toteuttajatahoa yli 50 vuoden historiasta huolimatta. Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) mukaisesti "sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu 1) sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, 2) kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen, 3) valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan, 4) ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin ja 5) muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä". (L 1301/2014 17. §.) Sosiaalisen kuntoutuksen tarpeet ovat lisääntyneet, kuten pitkäaikaistyöttömyys, päihde- ja mielenterveysongelmat, köyhyys, huono-osaisuus, nuorten syrjäytyminen, yksinäisyys, ikäihmisten kotona selviytyminen, pandemian ehkäisyn tuoma ongelmien kärjistyminen tai uudet kohderyhmät. Merkittävä osa sosiaalisen kuntoutuksen palveluista, erityisesti työllistymistä tukevista palveluista, järjestetään tällä hetkellä hankkeissa toteuttavien palveluiden kautta. Palvelut toteutuvat siis sisällöllisesti, ajallisesti ja paikallisesti vaihdellen lainsäädännössä kuvatun kuntoutusjärjestelmän ulkopuolella käyttäen vuositasolla merkittävästi taloudellisia resursseja. (Juvonen-Posti ym., 2020a.)

2.4.3.2 Kuntoutuksen toteuttajatahot

Kuntoutusjärjestelmän monimutkaisuutta lisäävät työikäisten työkyvyn ja työllistymisen tuen monet toteuttajatahot. Työikäisten työkyvyn ja työllistymisen tuen osalta kuntoutusjärjestelmä on kuvattu taulukossa 6. Ammatillisen kuntoutuksen työnjakoa selvittänyt tutkijaryhmä on esittänyt rakenteelle neljä muutosehdotusta. Ensiksikin ammatillisen kuntoutuksen toimivuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi tarvitaan asiakkaan kuntoutustarpeen pohjalta toteutuvaa kuntoutuksen järjestäjien ja toteuttajien koordinoitua ja tavoitteellista yhteistoimintaa. Toiseksi kuntoutusjärjestelmän uudistuksessa olisi siirryttävä tavoitteellisemmin monitoimijaiseen yhteistoimintaan. Kolmanneksi ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn on oltava yhdenvertaista eri väestöryhmille. Neljänneksi ammatillisen kuntoutuksen ja monitoimijaisten verkostojen prosessien ohjaamista ja siellä toimimista sekä eri palveluissa näiden johtamisen osaamista on kehitettävä. (Juvonen-Posti & Pensola, 2016.)

Perinteisten palveluntuottajien lisäksi työpaikan toimet ovat ensiarvoisia työikäisten työkyvyn tukemisessa sekä riskien ja ongelmien käsittelyssä. Työpaikan järjestämän työterveyshuollon tehtävät ulottuvat Suomessa työkyvyn ongelmien ehkäisystä niiden selvittelyyn, ratkaisemiseen ja seurantaan. Työpaikan velvollisuuksista säädetään muun muassa työturvallisuuslaissa (L 738/2002), sairausvakuutuslaissa (L 1224/2004), työeläkelainsäädännössä ja työterveyshuoltolaissa (L 1383/2001).

Taulukko 6. Työikäisten työkyvyn ja työllistymisen tuen toteuttajatahot ja tukimuodot (Juvonen-Posti ym., 2016).

Vastuutahto	Kenelle?	Osa-alueet ja tukimuodot
Työpaikat	Työntekijät	Työkykyjohtaminen, työn ja työympäristön suunnittelu ja työkyvyn tuki
Työterveyshuolto	Työntekijät ja yrittäjät, joilla vaikeuksia työssä selviytymisessä	Työssä selviytymisen tukeminen, sairauspoissaolojen hallinta, kuntoutuksen ohjaus, yhteensovittaminen ja seuranta
Vakuutusyhtiöt	Työtapaturman, ammattitaudin tai liikennevahingon takia kuntoutusta tarvitsevat	Työ- ja toimintakykyyn liittyvä kuntoutus (lääkinnällinen); Työ- ja ansiokykyyn liittyvä kuntoutus (ammatillinen)
Työeläkeyhtiöt	Työntekijät ja yrittäjät, joilla sairaus, vika tai vamma todennäköisesti aiheuttaa uhan tulla työkyvyttömäksi, joilla on eläkkeessä tulevan ajan opiskelu ja jotka ovat vakiintuneet työelämään	Ammatillinen sekä ohjaus muuhun ammatilliseen tai monialaiseen kuntoutukseen
Kela	Henkilöt, joilla sairaus, vika tai vamma aiheuttaa työ- ja opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaisen heikentymisen; Vaikeavammaiset; Henkilöt, joiden työ- tai opiskelukyky on mielenterveyden häiriöiden vuosi uhattuna; Henkilöt joilla on jokin toimintarajoitus, josta aiheutuu kuntoutustarve.	Ammatillinen: Lääkinnällinen; Kuntoutuspsykoterapia; Harkinnanvarainen (toiminta voi olla ammatillista, lääkinnällistä tai monialaista kuntoutusta)
Työ- ja elinkeinohallinto	Henkilöt, joilla vamma tai sairaus vähentää mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä	Harkinnanvarainen ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa
Sosiaalihuolto	Vammaispalvelulain piiriin kuuluvat asiakkaat; Arjen toiminnoista ja työstä syrjäytyneet asiakkaan	Vammaispalvelut; Sosiaalinen kuntoutus
Yritykset ja järjestöt (palveluiden tuottajia tai vapaaehtoistyön toimijoita)	Asiakasryhmät, joille järjestetään kuntoutusta; Arjen toiminnoista syrjäytyneet asiakkaat	Ammatillinen; Lääkinnällinen; Sosiaalinen

2.5 Yhteenveto

Tässä luvussa käsiteltiin sosiaaliturvassa sovellettavia ja lainsäädännössä käytettyjä työkyvyn, perheen ja tulon käsitteitä. Lisäksi tarkasteltiin sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta etätyypillisissä työsuhteissa (esimerkkinä alustatyö), opiskelun mahdollistamisessa sekä kuntoutusjärjestelmässä.

Työkyvyn käsitteellä tarkoitetaan usein kahta eri asiaa. Työkyvyn arvioinnissa lainsäädännössä määritelty työkyvyn raja ohjaa työllistymistä tai sosiaaliturvaetuuksien hakemista, kun taas työikäisten työkyvyn edistämisessä ja kuntoutuksessa työkykyä arvioidaan laajemmin. Työkyvyn käsite liittyy myös siihen, miten osatyökyky ja -työkyvyttömyys ymmärretään.

Sosiaaliturvaetuuksissa on käytössä erilaisia perhe- ja tulokäsitteitä, ja niiden vaikutukset oikeuteen saada etuutta tai etuuden määrään vaihtelevat etuuksittain. Ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa eri etuuksissa on käytössä eritasoisia ja käsitteiltään erilaisia ansiotulorajoja; joihinkin etuuksin ansiotuloilla ei ole vaikutusta. Etuudensaajan näkökulmasta järjestelmä voi olla vaikeasti ennakoitavissa, millä voi olla passivoivaa vaikutusta.

Sosiaaliturvajärjestelmä ei nykyisellään tunnista epätyypillisissä työsuhteissa olevia (esim. alustatyö) työntekijöiksi, jolloin epätyypillisissä työsuhteissa olevat jäävät perinteisiin työsuhteisiin sidottujen palveluiden ja etuuksien ulottumattomiin. Opiskelun mahdollistamisen ja sen aikaisen toimeentuloturvan kannalta sosiaaliturvajärjestelmä on myös monelta osin monimutkainen. Opiskelu on mahdollista eri etuuksien ja tukien avulla, mutta hyvin erilaisin ehdoin.

Kuntoutusjärjestelmä koostuu useista eri osajärjestelmistä, joihin kuhunkin liittyvät tietyt palvelut ja palveluihin kiinnittyvät toimeentuloetuudet. Lisäksi kuntoutuksen järjestäjiä ja toteuttajia on useita, mikä entisestään lisää järjestelmän monimutkaisuutta.

Sosiaaliturvalainsäädännön ja sen käsitteistön näkökulmasta sosiaaliturvaa voidaan kehittää seuraavasti:

- Työkykyä ja työllistymisen tukea edistävän toiminnan tulisi nykyistä selkeämmin pohjautua laaja-alaiseen ja moniulotteiseen työkykykäsitykseen.
- Osittaisen työkyvyn laajamittaisemmaksi hyödyntämiseksi 1) osasairauspäivärahan tulisi sairauspoissaoloa määrätessä olla tasavertainen vaihtoehto täydelle sairauspäivärahalle, 2) osasairauspäiväraha voisi vaihdella työkyvyn aleneman mukaan ja 3) työnantajien tulisi järjestää osa-aikaista työtä osasairauspäivärahan käytön yhteydessä.
- Sosiaaliturvan perhekäsitettä tulee yhtenäistää niin, että etuuksiin vaikuttavat perhe- tai läheissuhteet ovat samoja kaikissa etuuksissa, joissa läheissuhteet vaikuttavat oikeuteen saada etuutta tai etuuden määrään.
- Sosiaaliturvan tulokäsitteitä olisi mahdollista yhtenäistää esimerkiksi, niin että ansiosidonnaisissa etuuksissa sovelletaan samaa tulokäsitettä. Myös tarveharkintaisten etuuksien tulokäsitettä voidaan yhtenäistää.
- Työkyvyn ja työllistymisen tuen palvelut sekä etuuksien yhteen sovittaminen olisi jatkossa pohjauduttava palkkatyömallia laajempaan määritelmään työstä ja toiminnasta.
- Järjestelmää tulisi uudistaa siten, että se paremmin mahdollistaisi elinikäistä oppimista ja tukisi erilaisissa elämäntilanteissa olevia opiskelijoita.
- Kuntoutukseen pääsyn kriteerejä ja tarjottavia kuntoutuspalveluja tulisi yhtenäistää eri osajärjestelmien välillä.

3 Sosiaaliturvan monimutkaisuus toimeenpanon näkökulmasta

Kirjoittajat: ***Peppi Saikku, Sanna Blomgren, Hanna-Mari Heinonen, Markku Laatu***

Toimeenpanon näkökulmasta sosiaaliturvan monimutkaisuuden taustalla on erilaisia rakenteellisia palvelu- ja etuusjärjestelmään liittyviä tekijöitä (ks. esim. luku 2.4.3). Tässä luvussa tarkastellaan ensin sosiaaliturvan toimeenpanoon monimutkaisuutta tuottavia tekijöitä aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Sen jälkeen käsitellään erityisesti toimeentulotuen toimeenpanon kanssa työskentelevien Kelan ja sosiaalihuollon työntekijöitä koskevia tutkimustuloksia. Lisäksi tuodaan esille tutkimustuloksia työikäisten monialaisten palvelujen toimeenpanosta sosiaaliturvan näkökulmasta. Tarkasteltavana kysymyksenä on, millaista monimutkaisuutta toimeentuloturvaetuuksien kanssa toimivat työntekijät kokevat työssään. Aineistona hyödynnetään ajankohtaista kotimaista tutkimuskirjallisuutta sekä tätä katsausta varten tehtyjä analyysejä Kelassa vuonna 2018 kerätystä kyselystä toimeentulotukityötä tekeville työntekijöille.

3.1 Monimutkaisuutta tuottavat tekijät toimeenpanossa

Sosiaaliturvan toimeenpanossa niin sanotuilla katutason (street-level) tai ensilinjan (frontline) työntekijöillä on keskeinen tehtävä (Lipsky, 1980; van Berkel ym., 2017). Työntekijänäkökulmasta tarkasteltuna sosiaaliturvan toimeenpanossa voidaan tunnistaa kolme keskeistä monimutkaisuutta tuottavaa tekijää: sosiaaliturvaetuuksien ja palvelujen toimeenpanon edellyttämä viranomaisharkinta, poikkihallinnollisuus ja siihen liittyvä monialainen yhteistyö sekä työn hallinta ja ohjaus (governance). Nämä kolme tekijää kietoutuvat usein myös yhteen.

Viranomaisharkinta on välttämätöntä siksi, että lainsäädännössä on usein mahdotonta ennakoida kaikkia asiakkaiden elämäntilanteita ja tarpeita sekä niitä koskevia viranomaisten ratkaistavaksi tulevia asioita (Rajavaara, 2014, s. 138; Kotkas, 2014). Harkintaa määrittävät niin oikeudelliset, ammattieettiset, hallinnolliset, taloudelliset kuin tutkimukseen, asiantuntijatietoon ja teknologiaan liittyvät näkökohdat (Kalliomaa-Puha ym., 2014). Harkintatilanteisiin liittyvää monimutkaisuutta on eniten silloin, kun joudutaan etuutta myönnettäessä pohtimaan sekä sitä, kenelle etuutta myönnetään, minkälaisissa tilanteissa ja

minkälaiseen dokumentaatioon perustuen, että sitä, kenen vastuulle asiakkuusprosessin eri vaiheiden hoitaminen kuuluu.

Etenkin viimesijaisen tarveharkintaisen toimeentulotuen toimeenpano edellyttää runsaasti viranomaisharkintaa. Tarveharkintaisuuden katsotaan mahdollistavan tuen jakamisen sitä eniten tarvitseville. Lisäksi tuen harkinnanvarainen jakaminen on keino ohjata rahallista tukea tarvitsevat muunlaisen avun ja tuen piiriin. Samalla tuen käsittely on hallinnollisesti työlästä ja ammatillisesti vaativaa. Tuen hakemiseen sisältyy myös asiakasta kontrolloivia ja leimaavia elementtejä. (Kuivalainen, 2013; Blomgren ym., 2016; Blomberg ym., 2016.)

Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta lisää poikkihallinnollinen yhteistyö eri viranomaisten välillä. Asian käsittelyä mutkistavat epäselvyydet prosessiin liittyvistä vastuista, työnjaosta ja yhteistyöstä eri organisaatioiden välillä. Organisaatioilla on erilaisia toimintaperiaatteita ja työskentelytapoja, jolloin asiakkaan tilanne ja tarpeet voidaan arvioida erilaisiksi eri tahoilla (Blomgren ym., 2016; Havold ym., 2018; Lindqvist & Lundalv, 2018; Saikku, 2018; Rajavaara ym., 2019; Blomgren & Saikku, 2020; Korpela ym., 2020a; Kivipelto, 2020; Halmetoja & Rintala, 2020). Jo yhden organisaation sisällä voi olla toimipaikkakohtaista variaatiota etuuksien ja palvelujen toimeenpanon käytännöissä (Jessen & Tufte, 2014; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015).

Työntekijöiden näkökulmasta sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta aiheuttavat myös työn hallintaan ja ohjaukseen liittyvät tekijät, kuten lisääntyvä monitorointi ja ohjeistaminen (New Public Management) tai työskentelyn kytkeytyminen entistä vahvemmin asiakkaiden työllistymisen edistämiseen. Työikäisten sosiaaliturvan toimeenpanossa työntekijöiden tulee aiempaa useammin arvioida asiakkaan työkykyä ja työllistymismahdollisuuksia, huomioiden samalla etuus- ja palvelujärjestelmien asettamat ehdot ja velvoitteet. Laajan kokonaisuuden haltuunotto on vaativa tehtävä työntekijöille. Lisäksi monimutkaisuutta lisäävät jatkuvat uudistukset ja muutokset etuuksia ja palveluja koskevissa toimintapolitiikoissa ja lainsäädännössä. (Jessen & Tufte, 2014; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Moen Gjersøe, 2016; Boulus-Rødje, 2018; Lindqvist & Lundalv, 2018; Juvonen-Posti ym., 2020b.)

Muuttuvissa tilanteissa työntekijät voivat kokea olevansa järjestelmän ja asiakkaan välimaastossa. He pyrkivät noudattamaan ohjeita ja toimeenpanemaan sosiaaliturvaan liittyviä uudistuksia, koskien esimerkiksi uusia velvoitteita tai sanktioita. Samanaikaisesti työntekijät pyrkivät myös suojelemaan asiakkaita kohtuuttomiksi kokemiltaan tilanteilta sekä turvaamaan heidän katkeamattoman toimeentulonsa ja palvelunsa (Moen Gjersøe, 2016; Saikku, 2016; Boulus-Rødje, 2018; Havold ym., 2018).

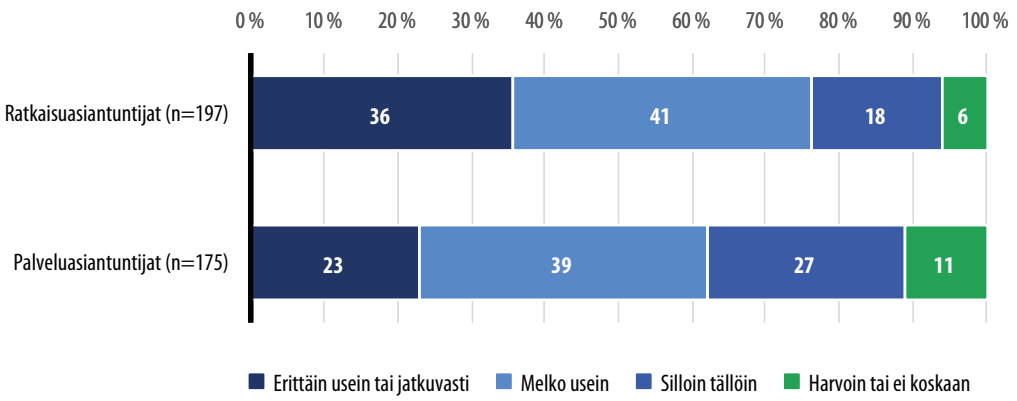
3.2 Toimeentulotukityöhön liittyvä monimutkaisuus Kelan näkökulmasta

Kelassa toteutettiin vuonna 2018 kysely, jossa selvitettiin muun muassa sitä, miten erilaiset toimeentulotuen harkinnanvaraiseen toimeenpanoon liittyvät epäselvyydet ja monimutkaisuudet kuormittavat tuen toimeenpanon etulinjassa työskenteleviä työntekijöitä. Kysely suunnattiin asiakaspalvelussa työskenteleville palveluasiantuntijoille toimistoissa ja puhelinpalvelua hoitavassa Yhteyskeskuksessa sekä toimeentulotukiasioita käsitteleville ratkaisuasiantuntijoille. Kyselyaineisto kerättiin sähköisellä kyselyohjelmistolla ja kyselyyn vastasi 46 prosenttia vastauslinkin saaneista Kelan työntekijöistä (Blomgren ym., 2020, s. 218).

Työntekijöitä pyydettiin arvioimaan sitä, miten usein lainsäädännön ja niitä koskevien soveltamisohjeiden monimutkaisuus, asiakkaiden ”pallottelu” ja viranomaisten vastuusuhteiden epäselvyydet häiritsevät, huolestuttavat tai rasittavat heitä omassa työssään. Kelassa vastuuta asiakkaiden asioiden hoitamisesta on viime vuosina hajautettu (Korpela ym., 2020b, s. 18). Asiakkaiden kohtaamisista ja neuvonnasta vastaavat toimistoissa ja puhelinpalvelussa työskentelevät palveluasiantuntijat. Etuuksien ratkaisutyötä puolestaan hoitavat eri etuuksiin erikoistuneet ratkaisuasiantuntijat.

Kyselyn tulokset osoittavat, että sekä asiakaspalvelutyötä tekevät palveluasiantuntijat että etuuspäätöksiä tekevät ratkaisuasiantuntijat kokevat toimeentulotukilainsäädännön ja/tai niitä koskevien soveltamisohjeiden monimutkaisuuden yleisesti kuormittavana (kuvio 6). Ratkaisuasiantuntijoista yli kolme neljäsosaa (77 %) ja asiakaspalvelussa työskentelevistä miltei kaksi kolmasosaa (62 %) vastasi, että ohjeiden monimutkaisuus ja/tai ristiriitaisuus rasittaa heitä usein tai jatkuvasti.

Kuvio 6. Kelan työntekijöiden kokemukset toimeentulotukilainsäädännön ja soveltamisohjeiden monimutkaisuuden aiheuttamasta kuormituksesta.

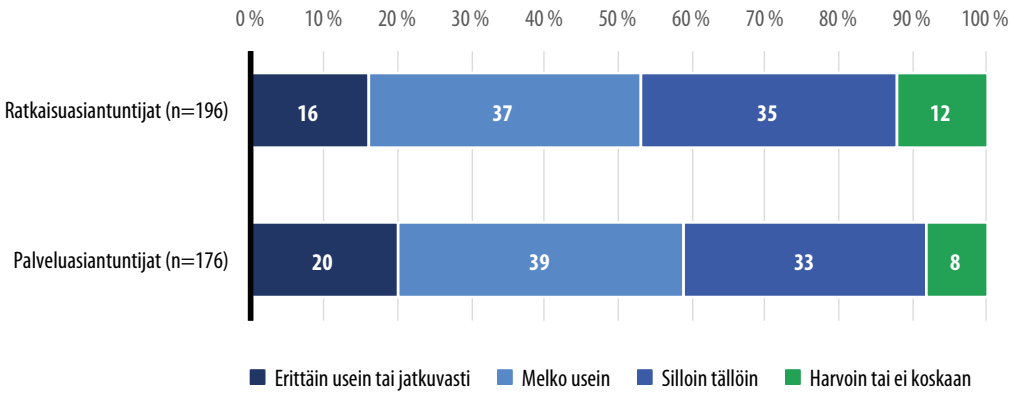


Perustoimeentulotuen myöntämisestä on vuoden 2017 alusta lähtien vastannut Kela, mutta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä ja sosiaalityöstä vastaavat edelleen kunnat. Uudistuksen alkuvaiheessa Kelan ohjeistukset olivat monessa kohdin keskeneräisiä ja etenkin vuoden 2017 aikana ohjeistuksia jouduttiin täsmentämään paikoin samankin päivän aikana (Heinonen & Laatu, 2020, s. 255). Koska kyselyaineisto on kerätty ajankohtana, jolloin toimeentulotukiuudistuksesta oli kulunut jo vuosi, työntekijöiden kokemukset ohjeisiin liittyvistä epäselvyyksistä eivät kuitenkaan enää mene uudistuksen alkuvaiheeseen liittyneiden käynnistysvaikeuksien piikkiin. Vaikuttaakin siltä, että toimeentulotuen soveltamisohjeiden tulkintaan liittyy pysyvämpiä ongelmia, jotka vaikeuttavat työntekijöiden kokemuksen mukaan tuen toimeenpanoa.

Toimeentulotuen toimeenpano edellyttää Kelan ja kuntien yhteistyötä. Toimeentulotukiuudistuksen tavoitteena oli yhtäältä vähentää asiakkaiden juoksuttamista viranomaiselta toiselle. Uudistuksessa arveltiin, että mikäli sekä ensisijaisten etuuksien että perustoimeentulotuen maksamisesta vastaisi Kela, iso osa asiakkaista voisi asioida vain yhdellä luukulla. Toisaalta samaan aikaan oltiin tietoisia siitä, että paitsi taloudellisen tuen myös sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden kannalta Kela-siirto ei merkitsisi asioinnin yksinkertaistumista. Uudistus pikemminkin monimutkaistaisi heidän tilannettaan. Heidän kohdalla riskeiksi tunnistettiin toisaalta jääminen vaille tarvitsemaansa sosiaalityön apua ja toisaalta se, että uudistuksen jälkeenkin tapahtuu asiakkaiden ”pallottelua” viranomaiselta toiselle.

Kyselyn tulokset osoittavat ainakin pallottelua koskevan riskin realisoituneen. Sekä ratkaisuasiantuntijoista (53 %) että palveluneuvojista (59 %) yli puolet vastasi, että asiakkaiden tarpeeton ”pallottelu” häiritsee heitä omassa työssään usein tai jatkuvasti. Vain noin joka kymmenettä vastaajaa juoksuttaminen vaivaa vain harvoin tai ei koskaan. (Kuvio 7.)

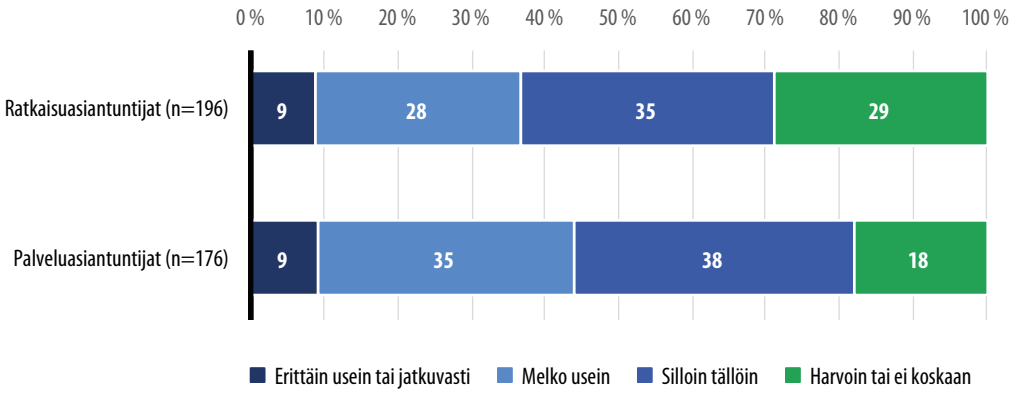
Kuvio 7. Kelan työntekijöiden kokemukset toimeentulotukiasiakkaiden ”pallottelusta” eri viranomaisten välillä.



Yksi mahdollinen selitys toimeentulotukiasiakkaiden tarpeettomalle juoksuttamiselle liittyy viranomaisten vastuusuhteisiin. Asiakkaat saattavat joutua hankalaan välikäteen tilanteessa, jossa Kelan ja kuntien työntekijöiden kesken on organisaatioiden välillä tai niiden sisällä epäselvyyksiä siitä, mitkä asiat tuen toimeenpanossa kuuluvat kenellekin.

Kuviossa 8 esitetään Kelan palvelu- ja ratkaisuasiantuntijoiden näkemyksiä siitä, kuinka usein heitä on työssään rasittanut viranomaisten välisten vastuusuhteiden epäselvyys toimeentulotukiasioissa. Vastuusuhteisiin liittyvät epäselvyydet kasautuvat tulosten perusteella enemmän asiakaspalvelutyössä toimiville. Heistä melkein puolet (44 %) koki vastuusuhteiden epäselvyyksien häiritsevän työtä usein tai jatkuvasti. Ratkaisuasiantuntijoista näin koki reilu kolmannes (37 %).

Kuvio 8. Kelan työntekijöiden kokemukset viranomaisten vastuusuhteiden mahdollisten epäselvyyksien aiheuttamasta kuormituksesta.



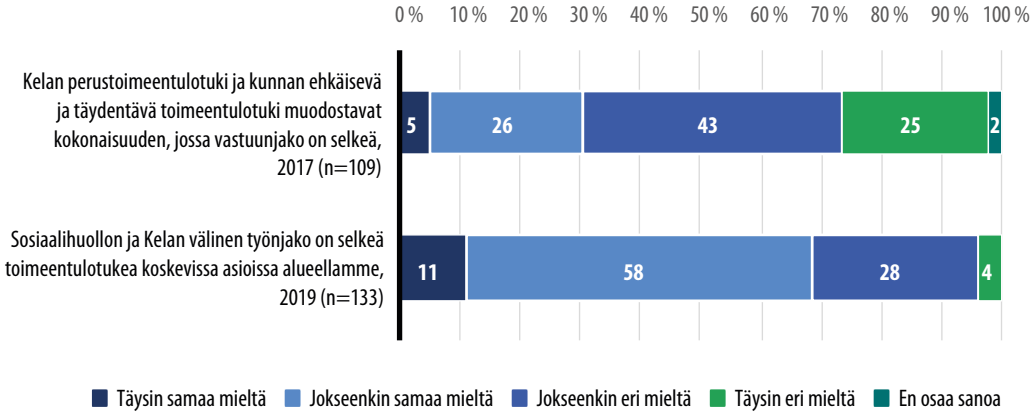
Kelan toimeentulotukityöntekijöiden näkökulmasta monimutkaisuutta aiheuttavat toimeenpanossa siis muun muassa ohjeiden epäselvyys (harkintaan liittyvät kysymykset) ja toimijoiden välisen työnjaon epämääräisyys (poikkihallinnollinen työskentely).

3.3 Toimeentulotuen toimeenpanon monimutkaisuus sosiaalihuollon näkökulmasta

Toimeentulotukiuudistuksen toimeenpanoa ja toteutumista on seurattu vuosina 2017 ja 2019 kuntien sosiaalihuollosta kerätyillä kyselyaineistoilla sekä vuosina 2017 ja 2018 Kelan toimihenkilöiltä kerätyillä kyselyaineistoilla. Kyselyjen tuloksia on raportoitu useissa julkaisuissa (Blomgren & Saikkonen, 2018a, 2018b, 2020; Blomgren ym., 2020; Cammarano & Sjöholm, 2019). Tässä keskitytään muutamaan kysymykseen, joiden avulla voidaan tarkastella sosiaalihuollon ammattilaisten näkökulmasta toimeentulotuen toimeenpanon monimutkaisuutta.

Toimeentulotuen toimeenpanoon liittyvä monimutkaisuus näkyi sosiaalihuollon päälliköiden kyselyvastauksissa vuosina 2017–2019. Kuntien sosiaalityön päälliköiltä kysyttiin vuoden 2017 kyselyssä, muodostavatko perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kokonaisuuden, jossa vastuunjako on selkeä. Päälliköistä 67 prosenttia oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että vastuunjako olisi selkeä. Kelan ja kuntien työnjako on kehittynyt ja selkiytynyt toimeentulotukiuudistuksen ensimmäisen toimeenpanovuoden jälkeen, mutta vuoden 2019 kyselyssä edelleen 32 prosenttia sosiaalityön päälliköistä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että sosiaalihuollon ja Kelan välinen työnjako olisi selkeä. (Kuvio 9.)

Kuvio 9. Sosiaalityön päälliköiden näkemys sosiaalihuollon ja Kelan välisen vastuun- ja työnjaon selkeydestä toimeentulotukiasioissa 2017 ja 2019.

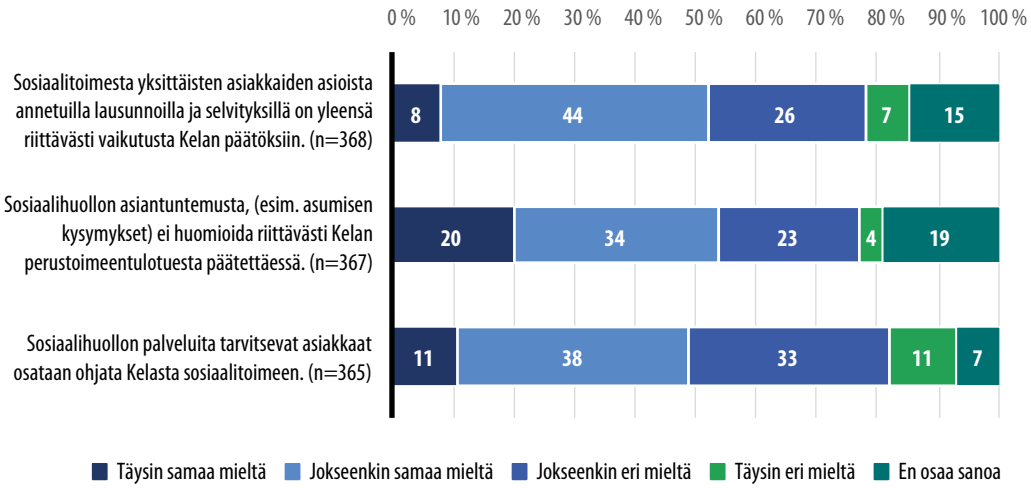


Toimeentulotuen monimutkaisuus näkyy harkinnanvaraisuudesta juontuvana vaikeutena tehdä yhdenmukaisia päätöksiä sekä harkinnan mukanaan tuomana vaikeutena arvioida etukäteen, millaiseen lopputulokseen kunkin asiakkaan kohdalla lopulta päädytään. Toimeentulotukiuudistuksen alkuvaiheessa vuonna 2017 Kelalla ja kunnilla oli tulkintaeroja esimerkiksi siitä, mitkä kulut kuuluvat perustoimeentulotukeen. Kunnissa oli myös näkemyseroja siinä, milloin kunnan tulee asiakasta auttaakseen myöntää toimeentulotukea menoihin, jotka kuuluisi kattaa perustoimeentulotuella. (Blomgren & Saikkonen, 2018b.) Sosiaalityön päälliköt arvioivat, että perustoimeentulotuen siirto Kelan vastuulle teki järjestelmästä monimutkaisen ja sekavan erityisesti niille asiakkaille, jotka tarvitsivat myös täydentävää toimeentulotukea kuluihinsa. Päälliköt eivät kuitenkaan haikailleet vastauksissaan perustoimeentulotuen palauttamista kunnille, vaan osa ehdotti myös täydentävän toimeentulotuen siirtämistä Kelalle. Sen sijaan lähes kaikki vastaajat pitivät tärkeänä ehkäisevän toimeentulotuen tai sitä muistuttavan, muusta toimeentulotuesta riippumattoman rahallisen tuen säilyttämistä osana sosiaalihuollon keinovalikoimaa.

Monimutkaisuutta toimeentulotuen toimeenpanoon tuo lisäksi se, että toimeenpano vaatii kuntien ja Kelan tiivistä yhteistyötä, mutta toimijoilla on myös omat laissa määritellyt vastuualueensa. Työnjaon ja yhteistyön toteutuminen vaativat toisen viranomaisen toiminnan tuntemusta ja kykyä soveltaa lain säädöksiä kunkin asiakkaan kohdalla. Vaikka perustoimeentulotuen järjestämisvastuu on Kelalla, tarvitaan perustoimeentulotukea koskevien päätösten tueksi tai perusteluksi monesti selvityksiä tai lausuntoja kunnan sosiaalihuollolta. Näitä voidaan tarvita esimerkiksi tarpeenmukaisen asumisen arviointiin tai perustoimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyen. Kelan toimihenkilöiden tulisi tietää, millaisissa tilanteissa sosiaalihuollon selvityksiä ja asiantuntija-apua tulisi pyytää ja heidän tulisi tunnistaa tilanteet, joissa perustoimeentulotuen hakijalla on sosiaalihuollon palvelujen tarve. Lisäksi Kelan toimihenkilöiden tulisi tuntea sosiaalihuollon palvelut sekä mahdollisuudet myöntää täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Tutkimuksen mukaan monet Kelan toimihenkilöt eivät kuitenkaan tunne riittävästi sosiaalihuollon palveluja, eivät osaa ohjata asiakkaita niihin eivätkä toisaalta osaa hyödyntää sosiaalihuollon asiantuntemusta ja siellä tehtyjä lausuntoja (Blomgren ym., 2020).

Vuonna 2017 kyselyyn vastanneista sosiaalityöntekijöistä ja -ohjaajista vain noin puolet oli sitä mieltä, että Kelasta osataan ohjata asiakkaita tarvittaessa sosiaalitoimeen. Lisäksi noin puolet oli sitä mieltä, että sosiaalitoimesta annetuilla lausunnoilla ja selvityksillä on yleensä riittävästi vaikutusta Kelan päätöksiin yksittäisissä asiakastapauksissa. Vastaavasti noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että sosiaalihuollon asiantuntemusta ei huomioida riittävästi Kelassa perustoimeentulotuesta päätettäessä. (Kuvio 10.)

Kuvio 10. Sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien näkemykset siitä, miten Kelassa osataan huomioida sosiaalihuollon asiantuntemusta ja ohjata asiakkaita eteenpäin.



Toimeentulotuen työnjaon ja yhteistyön lainmukainen toteutuminen tarkoittavat myös sitä, että kunnan sosiaalihuollon ammattilaisten tulisi tuntea Kelan perustoimeentulotuen käsittelyyn ja päätöksentekoon liittyvät käytännöt, jotta he voisivat neuvoa ja ohjata toimeentulotuen hakijoita oikein. Kuntakyselyjen perusteella sosiaalityössä kului toimeentulotukiuudistuksen jälkeen edelleen paljon aikaa perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn ja asiakkaiden neuvontaan. Vuonna 2017 kyselyyn vastanneista päälliköistä 74 prosenttia oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että sosiaalihuollon asiakastyössä kuluu liikaa aikaa perustoimeentulotuen hakemisen selvittelyyn, ja vuonna 2019 kyselyyn vastanneista päälliköistä 73 prosenttia oli edelleen tätä mieltä. Sosiaalityöntekijät ja -ohjaajat kertoivat myös vuonna 2017, että asiakastapaamisissa kului paljon aikaa perustoimeentulotukiasioiden selvittelyyn (80 % tätä mieltä) ja että perustoimeentulotukipäätöksiin liittyvä asioiden selvittäminen, kuten lausuntojen ja selvitysten tekeminen, veivät kohtuuttoman paljon työaikaa (79 % tätä mieltä).

Toimeentulotuen toimeenpanossa monimutkaisuus juontuu ennen kaikkea tuen viimesijaisuuteen liittyvästä harkinnasta, jota tehdään kahden viranomaisen eli Kelan ja kunnan toimesta. Kahden toimeenpanijan malli ja toimeentulotukeen liittyvä runsas harkinta vaativat hyvin selkeää työnjakoa, toisen viranomaisen toiminnan hyvää tuntemusta sekä toimijoiden tiivistä yhteistyötä, jotta monimutkaisuus ei hidasta tai jopa estä toimeentulotuen ja siihen liittyvien palvelujen tarpeenmukaista myöntämistä.

3.4 Monialaiset palvelut ja sosiaaliturvan monimutkaisuus

Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -hankkeessa muodostettiin kokonaiskuvaa hallinnonalat ylittävästä työikäisten työkyvyn ja työllistymisen tuen palveluista (Juvonen-Posti ym., 2020a).

Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuuden näkökulmasta tulokset kertovat, että sosiaaliturvan toimivuus ja kannustavuus nähtiin yhtenä kriittisimmistä edellytyksistä palvelujen monialaiseen yhteensovittamiseen heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten kohdalla. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) johdon haastatteluissa byrokratia nähtiin toistuvasti esteenä toimivalle palvelujen yhteensovittamiselle ja asiakkaiden tilanteiden edistymiselle. Monimutkaisen sosiaaliturvakokonaisuuden koettiin työllistävän työntekijöitä ja hankaloittavan asiakkaiden siirtymiä kohti työtä tai opintoja. Esiin tuotiin niin eri tahojen tekemä päällekkäinen työ kuin asiakkaan toimeentulon epävarmuus ja etuuksien viivästyminen tilapäisten muutosten tai osa-aikaisen työllistymisen takia. (Blomgen & Saikku, 2020, s. 79–84.)

Konkreettisina esimerkkeinä nostettiin esille esimerkiksi nykyinen työllisen määritelmä, jonka myötä vähäinenkin työtuntimäärä voi estää pitkään työttömänä olleiden, mutta muutamia työtunteja säännöllisesti tekevien henkilöiden palkkatukityöllistämisen. Sama tilanne voi syntyä, jos työtön hyväksyy niin sanotun nollatuntisopimuksen. Työmarkkinatuen maksuosuuksia koskevan sääntelyn koettiin suuntaavan kuntien toimintaa väärin, lyhytkestoisiin ratkaisuihin tai näennäiseen työllistymisen tukemiseen. Osatyökykyisten palkkaus ja siihen työnantajalle tarjolla olevien tukimuotojen kokonaisuus koettiin myös sekavana ja työnantajille vaikeasti hahmotettavissa olevana. Sosiaaliturvan yksinkertaistaminen nousikin kehittämistarpeena esille kaikissa TYP-johdon haastatteluissa. (Blomgren & Saikku, 2020, s. 79–84).

Sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvä monimutkaisuus tuli esille myös koordinoivaa työtä tekevien ammattilaisten kysely- ja haastattelututkimuksessa (Juvonen-Posti ym., 2020b). Eri organisaatioissa koordinoivaa työtä tekevät kuvasivat, että kukin toimintaympäristö antaa valtuudet ja toisaalta rajaa palvelu- ja etuusintegraation toteuttamista. Työkykykoordinaation tai muun vastaavan ammatillisen kuntoutuksen palvelun avulla pystyttiin saattamaan asiakasprosessia ja asiakasta seuraavalle hallinto- ja organisaation tai työpaikan rajalle, muttei läheskään aina pystytty sitä ylittämään tai toteuttamaan tarvittavaa rajapintayhteistyötä. (mt., 123.) Osaamisessa korostuivatkin palvelujärjestelmän, palveluiden ja etuuksien tuntemus sekä monitoimijaisen yhteistyön edellytyksenä eri toimijoiden vastuiden ja osaamisen tuntemus (mt., 124).

Tutkimuksen mukaan etuuksien ennakoivaa yhteensovittamista tehtiin koordinaatiotyössä yllättävän vähän. Epäselväksi jäi, miten etuuksien yhteensovittamistyössä tehtiin yhteistyötä asiakkaan muiden palvelua tuottavien tahojen kanssa. Sekä kansalaiset että palvelujärjestelmässä toimivat ammattilaiset tarvitsevat lisää tietoa toimeentulon vaihtoehdoista kuntoutumisen aikana. Lisäksi asiakastyössä pitäisi konkreettisesti pystyä varmistamaan, ettei toimeentulosiirtymissä asiakkaan toimeentulo katkea. Palkkatulon lisäksi työtulon ja toimeentuloetuuksien yhteensovittaminen työssä jatkamista kannustavaksi olisi myös tärkeää. (Juvonen-Posti ym., 2020b, s. 123–124.)

Työikäisten monialaisessa palvelussa sosiaaliturvan toimenpanon monimutkaisuus juontaa lähtökohtaisesti poikkihallinnollisuuteen: niin eri toimijoiden välisen työn- ja vastuunjaon selkeyteen kuin siihen, miten toimijoiden yhteisillä rajapinnoilla pystytään toimimaan. Nähtävissä on myös työn hallinnasta ja ohjauksesta juontuvaa monimutkaisuutta, mikä kytkeytyy aktivointipolitiikan tavoitteisiin ja toimintalogiikkaan.

3.5 Yhteenveto

Tässä luvussa tarkasteltiin sosiaaliturvan monimutkaisuutta sosiaaliturvaetuuksia toimeenpanevien työntekijöiden näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuuden pohjalta tunnistettiin kolme keskeistä monimutkaisuutta tuottavaa tekijää: viranomaisharkinta, poikkihallinnollisuus sekä työn hallinta ja ohjaus. Samat tekijät nousivat esille toisiinsa liittyvinä myös toimeentulotuen ja monialaisiin palveluihin kytkeytyvän sosiaaliturvan toimeenpanossa.

Toimeentulotuen toimeenpanossa monimutkaisuus juontuu ennen kaikkea tuen viimesijaisuuteen liittyvään harkintaan. Kun tähän yhdistetään useamman toimeenpanijan malli ja toimijoiden välisen työnjaon epämääräisyys, on kokonaisuus hyvin vaikeasti hallittava niin Kelan kuin kuntien sosiaalihuollon työntekijöiden näkökulmista. Epäselvyyttä on myös etuuksiin liittyvässä työntekijäohjeistuksessa. Nämä tekijät monimutkaistavat ja hidastavat asiakkaan toimeentulotuen ja siihen liittyvien palvelujen tarpeenmukaista myöntämistä, pahimmillaan jopa estäen sen.

Työikäisten monialaisessa palvelussa sosiaaliturvan toimenpanon monimutkaisuus juontuu lähtökohtaisesti poikkihallinnollisuuteen, monen eri toimijan toiminnan yhteensovittamiseen. Tunnistettavissa on myös hallintaan kytkeytyvää monimutkaisuutta, joka näkyy muun muassa muuttuvina politiikkalinjauksina ja ohjeistuksina sekä asiakkaan tarpeiden mukaisten palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen vaikeutena.

Työntekijöiden näkökulmasta sosiaaliturvan toimeenpanoa voitaisiin kehittää seuraavasti:

- Eri toimijoiden välisen työnjaon selkeyttäminen, toinen toisensa toiminnan tuntemuksen lisääminen sekä toimijoiden välisen yhteistyön tiivistäminen vähentäisivät osaltaan sosiaaliturvan monimutkaisuutta toimeenpanon näkökulmasta.
- Poikkihallinnollisen yhteistyön taustalla tulisi olla hallinnonalojen yhteiset pitkäkestoiset politiikkalinjaukset toiminnan tavoitteista, jotka myös selkeyttäisivät työn ohjausta ja seurantaa eri hallinnonaloilla.
- Viranomaisharkinnan näkökulmasta sosiaaliturvan toimeenpanon ennustettavuutta ja harkinnan johdonmukaisuutta on mahdollista lisätä esimerkiksi kehittämällä lainsäädännön tulkinnan tueksi etuusohjeita ja kouluttamalla etuusratkaisuja tekevää henkilöstöä. (ks. Molander ym., 2012; Rajavaara, 2014.) Harkinnan tukeminen etuusohjeita täsmentämällä on kuitenkin varsinkin toimeentulotuen kaltaisten etuuksien kohdalla mahdollista vain rajallisesti (Heinonen & Laatu, 2020, s. 256). Lisäksi etuusohjeet voivat lainsäädännön tapaan olla itsessään monitulkintaisia.

4 Asiakasnäkökulma sosiaaliturvan monimutkaisuuteen

Kirjoittajat: ***Hannu Mattila, Markku Laatu, Ella Näsi, Hanna-Mari Heinonen, Tuija Korpela, Jussi Tervola, Matti Joensuu, Kirsi Unkila***

Tässä luvussa käsitellään sosiaaliturvan monimutkaisuutta asiakkaiden näkökulmasta. Luvussa käydään läpi sitä, miten monimutkaisuus voi näkyä sosiaaliturva-asioiden hoitamisessa ja millaisia syitä monimutkaisuuskokemusten taustalta löytyy. Monimutkaisuuden ilmenemistä joidenkin asiakasryhmien elämäntilanteessa kuvataan tarkemmin, minkä lisäksi arvioidaan monimutkaisuuskokemusten yleisyyttä Kelan asiakkaiden joukossa. Lopuksi kerrotaan, mitä vaikutuksia monimutkaisuudella voi olla asiakkaiden elämään.

4.1 Monimutkaisuuden taustalla olevia syitä

4.1.1 Asiakkaiden kyvyt ja tarpeet

Kokemus sosiaaliturvan monimutkaisuudesta riippuu asiakkaan tarpeista, ominaisuuksista, elämäntilanteesta ja -historiasta sekä hänen toimintakyvystään. Toimintakykyyn lukeutuvat esimerkiksi asiointitaidot, palvelujärjestelmän ja lainsäädännön tuntemus sekä asiakkaan sosiaalisen tukiverkoston laajuus ja avunantomahdollisuudet. (Ks. mm. Laatu ym., 2020.)

Sosiaaliturvan tarve vaihtelee kotitalouksittain, yksilöittäin ja yksilön elämänkaaren eri vaiheissa. Osa asiakkaista asioi vain harvoin sosiaaliturvajärjestelmän kanssa, kun taas osa joutuu asioimaan sen kanssa viikoittain. Heidän elämäntilanteensa on myös usein tavanomaista haastavampi ja tuen tarve pitkäkestoisempi. Lisäksi heillä saattaa olla mielenterveysongelmia, päihderiippuvuutta, muistiongelmia, liikunta- ja kielirajoitteita sekä tottumattomuutta nykyaikaisten asiointivälineiden ja -kanavien käyttöön, jotka vaikeuttavat paitsi omien oikeuksien tunnistamista myös asiointia viranomaisten kanssa. Vuonna 2011 tehtyjen laskelmien perusteella jopa 70 prosenttia Kelan paikallishallinnossa työskentelevien toimihenkilöiden työajasta ja -panoksesta meni Kelan asiakaskunnan eniten työllistävän viidenneksen asioiden käsittelyyn (Heinonen ym., 2011).

Kasautuvaa huono-osaisuutta on todettu muun muassa NEET (Not in Education, Employment or Training) -nuorilla (Hiilamo ym., 2017) ja pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla (Castaneda ym., 2012; Tervola & Verho, 2014; Jauhiainen & Raivonen, 2020). Tulonsiirtolajeittain tarkasteltuna kasautuvasti huono-osaisiksi luokiteltavia asiakkaita on tunnistettu tavanomaista enemmän varsinkin vähimmäisturvaan oikeutettujen joukossa (mm. Heikkilä, 1990; Haapola, 2004; Kauppinen ym., 2014; Ohisalo ym., 2015). Viimesijaisen toimeentulotuen saajien riippuvuus tulonsiirroista ja sosiaali- ja terveyspalveluista on usein suurta, heidän asiointivalmiutensa ovat tavanomaista heikommat, ja heidän elämäntilanteensa on tavanomaista haastavampi (Vaalavuo ym., 2020).

4.1.2 Asiointitavat

Sosiaaliturva-asioiden hoitaminen siirtyy yhä enemmän palvelupisteistä verkkoon ja puhelinpalveluun. Vuonna 2019 kaikista Kelaan saapuneista hakemuksista verkkohakemusten osuus oli 72 prosenttia, ja perustoimeentulotukihakemuksissa niiden osuus oli 75 prosenttia (Kela, 2020). Verkkoasiointi tarjoaa lähtökohtaisesti hyvät edellytykset sosiaaliturva-asioiden yksinkertaiseen hoitamiseen, ja monien asiakkaiden mielestä verkkopalvelujen kehittyminen onkin helpottanut etuuksien hakemista. Asiakkaille, joiden asiointivalmiudet ovat keskimääräistä heikommat, verkkopalvelujen edellyttämä vastuunotto omasta asiointiprosessista kuitenkin lisää asioinnin monimutkaisuutta. Verkkopalvelujen käyttäminen edellyttää asiakkailta aiempaa parempia valmiuksia määritellä itse tuen tarve. Asiakkaiden täytyy tehdä sosiaaliturvaa koskevia valintoja ja perehtyä sosiaalisia oikeuksiaan koskeviin asioihin. Lisäksi asiakkaan tulisi kyetä hankkimaan ja käyttämään erilaisia digitaalisia välineitä (ks. mm. Laatu ym., 2010; Laatu & Heinonen, 2017; Laatu, 2015).

Vaikka monet asiakkaat hakevatkin etuutta verkossa, he ottavat tämän lisäksi yhteyttä Kelaan, mikä puolestaan kertoo asioiden hoitamisen monimutkaistumisesta. Melkein puolet perustoimeentulotukea hakeneista henkilöistä ottaa hakemuksen tekemisen lisäksi yhteyttä Kelaan. Yleisimmät syyt yhteydenottoon ovat neuvonnan tarve, vireille laitetun hakemuksen täydentäminen ja käsittelyssä olevaa hakemusta koskeva tiedustelu, esimerkiksi kysymys siitä, milloin etuus maksetaan. (Mattila, 2019.)

Suomessa on tutkittu eri väestöryhmien kokemaa hyötyä sote-verkkopalvelujen käyttämisestä. Sitä enemmän hyötyä verkkopalveluista oli, mitä enemmän käyttää yleensäkin verkkopalveluja, mitä paremmat tietotekniset taidot, mitä parempi terveydentila, mitä aktiivisempi sosiaalisesti, mitä vähemmän kokenut taloudellisia vaikeuksia, mitä nuorempi, mitä koulutetumpi ja mitä kaupunkimaisemmassa ympäristössä asuu. (Heponiemi ym., 2020.) Todennäköisesti samoja tekijöitä löytyisi taustalta, jos koetun hyödyn sijasta selvitettäisiin, mitkä tekijät ovat yhteydessä eri henkilöiden kokemuksiin sosiaaliturva-asioiden hoitamisen monimutkaisuudesta.

Edellä mainittujen ryhmien lisäksi maahanmuuttajat, päihteiden käyttäjät, vangit, mielenterveyskuntoutujat, luku- ja kirjoitusvaikeuksista kärsivät henkilöt ja henkilöt, joilla ei ole sosiaalista tukiverkostoa, voivat joutua muita heikompaan asemaan, kun sosiaali- ja terveyspalvelut sähköistyvät (Heponiemi ym., 2019).

4.1.3 Sosiaaliturvajärjestelmä

Asiakkaiden kokemusta sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudesta määrittää myös sosiaaliturvaa toimeenpaneva järjestelmä: sen yleinen rakenne, yksittäisten organisaatioiden työjärjestelyt ja -prosessit, työntekijöiden osaaminen, arvot ja asenteet sekä eri organisaatioiden työntekijöiden yhteistyö. Karkeasti yleistettynä: mitä enemmän näistä seikoista johtuvia poiskäännyttämisen kokemuksia ja palvelujen väliinputoamisia asiakkuusprosessien hoitoon liittyy, sitä heikommin asiakkaat kokevat saavuttavansa omat oikeutensa. (Ks. mm. Heinonen ym., 2011; Laatu ym., 2020; Määttä, 2011.)

Järjestelmää koskevat monimutkaisuuskokemukset aiheutuvat monista eri syistä. Asiakkaille ei esimerkiksi joitakin erityistapauksia lukuun ottamatta synny automaattista oikeutta johonkin etuuteen tai palveluun, vaan niitä pitää hakea erikseen. Hakeminen taas edellyttää sosiaaliturvaa koskeviin yksityiskohtiin perehtymistä ja usein myös hakemusta täydentävien lisäselvitysten antamista. Asiakkaan saamat päätökset voivat olla myös vaikeasti ymmärrettäviä ja asiakkaan oman oikeustajun vastaisia varsinkin harkintaa vaativissa tilanteissa, joissa viranomaiset tulkitsevat lakia tai tulo-, perhe- ym. käsitteitä eri tavoin (Määttä, 2011; Näsi, 2020; Blomgren, 2016; Blomgren & Saikku, 2020).

Monimutkaisuuskokemuksia aiheuttaa myös sosiaaliturvajärjestelmän ja sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän hajanaisuus. Eri aikoina luoduille etuuskokonaisuuksille on rakennettu omia hallinnollisia järjestelyjään, ja yhden asian hoitaminen saattaa edellyttää asiakkaalta useamman viranomaisen kanssa asioimista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kentällä toimivat kuntien ja kuntayhtymien lisäksi järjestöt ja viime vuosikymmeninä yhä enenevässä määrin myös yritykset. (Ks. mm. STM, 2009.)

Hajautetussa järjestelmässä asiakkaat eivät myöskään tule aina autetuiksi heidän itsensä toivomalla tavalla. Tiedonvaihto on ongelmallista muun muassa salassapitosääntöjen vuoksi, mikä voi hidastaa asiakkaan saamaa palvelua ja aiheuttaa tarpeetonta asiakkaan juoksuttamista. Asiakkaille saatetaan myös tehdä päällekkäisiä palvelukohtaisia asiakassuunnitelmia. Asiakkaan tarvitseman tuen laajuus saatetaan myös tunnistaa vasta, kun se on ehtinyt muodostua erityisen vaikeaksi. (Ks. mm. Hiilamo ym., 2017.) Asioiden hoitamista vaikeuttaa usein se, ettei asiakkaan kokonaistilanne ole eri viranomaisten tiedossa tai tietoa välitetään väärässä vaiheessa asiakkuusprosessia. Esimerkiksi toimeentulotuen

perusosan alentamisesta lähetetään Kelasta kuntien sosiaalialan ammattilaisille ilmoitus vasta alentamispäätöksen jälkeen. (Blomgren & Saikkonen, 2018a; Jokela & Kivipelto, 2019.)

Yksi hallitseva sosiaaliturvan piirre on sen ”tilkkutäkkimäisyys”. Toimeentuloturvassa ja sosiaalipalveluissa havaittuja epäkohtia on yleensä koetettu korjata tekemällä osittaisuudistuksia ja lisäämällä täsmentäviä säännöksiä. Uudistuksia on tehty eri aikoina erilaisissa olosuhteissa ja samalla on yleensä pyritty rajaamaan kohde mahdollisimman tarkasti. Tämän seurauksena sosiaaliturvassa eri etuuksien määräytymisperusteet, niihin liittyvät tulokäsitteet, korvausasteet, ansio- ja perusturvan suhde sekä veronalaisuus on määritelty toisistaan poikkeavalla tavalla (ks. luku 2.3.). Eri etuuksia ja palveluja saavien asiakasryhmien kohdalla on myös tehty erilaisia uudelleenarviointeja niitä koskevien oikeuksien ja velvollisuuksien suhteesta. Ajan kuluessa yksittäisten uudistusten ketjusta on muodostunut asiakkaiden kannalta vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus. Etuuksien ja palvelujen erilaiset ja huonosti yhteen sovitetut määräytymisperusteet johtavat helposti väliinputoamisiin ja erilaisiin kannustinloukkuihin. (Ks. mm. STM, 2009; Hiilamo ym., 2004.)

4.2 Joidenkin asiakasryhmien monimutkaisia asiointitilanteita

4.2.1 Osatyökykyiset

Sosiaaliturva-asioiden monimutkaisuus voi johtaa siihen, että kansalaiset putoavat sosiaaliturvajärjestelmän eri osien väliin. Tästä esimerkkinä ovat osatyökykyiset henkilöt, joiden työkyky on alentunut. Haastattelututkimusten mukaan (Määttä, 2011; Näsi, 2020) he kokivat ajautuneensa etuus- ja palvelujärjestelmän labyrinttiin, jossa he joutuvat toistuvasti hakemaan erilaisia etuuksia joko niiden määräaikaisuuden tai kielteisten etuuspäätösten vuoksi.

Työkyvyn heikkeneminen aiheuttaa sairauspoissaolojen ja työttömyyden sekä mahdollisen ajoittaisen työssäkäynnin vuorottelua. Työkykyä tukevaan tai edistävään kuntoutukseen hakeminen ja pääseminen koetaan vaikeaksi. Monen osatyökykyisen työhönpaluu viivästyy tai ei onnistu ollenkaan, johtuen sekä alentuneesta työkyvystä että usein myös alhaisesta koulutustasosta ja ikäsyrjinnästä. (Määttä, 2011; Näsi, 2020.) Yksi ulospääsy hankalasta etuuskierteestä olisi työkyvyttömyyseläke, mutta sen kriteerit ovat tiukat. Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäykset ovat 2000-luvulla lisääntyneet sekä työeläke- että kansaneläkejärjestelmässä (Perhoniemi ym., 2018).

Osatyökykyiset ovat väliinputoajia myös siitä näkökulmasta, että mikäli heillä ei ole voimassa olevaa työsuhdetta, heillä ei ole tukenaan työterveyshuoltoa vastaavaa järjestelmää, joka tukisi heidän työkykyään (Perhoniemi ym., 2018). Työttömillä onkin tutkimusten

mukaan tunnistamattomia ja hoitamattomia terveysongelmia (mm. Kerätär ym., 2016). Monesti henkilön status vaihtelee työttömän ja työkyvyttömän välimaastossa (mm. Määttä, 2011; Heikkinen, 2016; Blomgren & Hiljanen, 2020). Vaikka he ovatkin tosiasiassa työkyvyttömiä, heidän toimeentulonsa perustuu työttömyysetuuksiin tai viimesijaisen toimeentulotukeen. Sairauspäivärahan enimmäisaika on vuosi, jonka jälkeen he ovat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä mutta saaneet hylkäävän päätöksen. Sen jälkeen heidät on ohjattu ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi. Itsensä työkyvyttömäksi kokeva henkilö saattaa pyöriä tässä labyrintissä pitkäänkin vuorotellen työttömyysetuuksien, sairauspäivärahan ja eläkehakemusten välillä. (Blomgren & Hiljanen, 2020.) Hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneista jopa 70 prosenttia on seuraavien neljän vuoden aikana työttömänä ja 60 prosenttia päätyy uudelleen sairauspäivärahalle. Usein he kuitenkin hakevat työkyvyttömyyseläkettä toistuvasti, joten yli 40 prosentille myönnetään lopulta työkyvyttömyyseläke esimerkiksi lisäselvitysten jälkeen tai työkyvyn heikennyttyä edelleen (Perhoniemi ym., 2018).

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johdon haastatteluissa väliin putoavina asiakasryhminä nostettiin esille erityisesti kaksi asiakasryhmää: käytännössä työkyvyttömät henkilöt, jotka eivät pääse työkyvyttömyyseläkkeelle sekä sairauspäivärahaa enimmäismäärän saaneet työttömät, jotka palaavat TE-toimiston asiakkaiksi ”työkykyisinä”. Kyseiset asiakasryhmät vievät paljon työntekijäresurssia, mutta toisaalta he voivat jäädä täysin palvelujen ulkopuolelle. Kolmantena väliin putoavana ryhmänä ovat ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavat henkilöt, joilla voi olla esimerkiksi pitkä työttömyystausta, päihdeongelma tai muutoin tarvetta monialaiselle palvelulle. He ohjautuvat palveluun vasta, kun ansiosidonnainen etuus päättyy. Näissä asiakasryhmissä korostui se, että järjestelmässä toimitaan usein palvelun tai palvelutarpeiden sijaan etuudet edellä. (Blomgren & Saikku, 2020, s. 80.)

4.2.2 Viimesijaisen turvan varassa olevat

Sosiaaliturvajärjestelmän väliinputoajiksi voidaan määritellä myös pelkän viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen varassa olevat henkilöt. Tällöin kyse on usein siitä, että henkilöillä ei esimerkiksi kielteisen työttömyysturvalausunnon vuoksi ole oikeutta työttömyysturvaan. (Korpela & Raittila, 2020.) Laki toimeentulotuesta (L 1412/1997, 2 a §) kuitenkin edellyttää, että tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta tukea hakevan henkilön tulee olla ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluihin. Ilmoittautumatta jättäminen voi johtaa perustoimeentulotuen alentamiseen (Veilahti, 2020). TE-palveluiden asiantuntijat ovat arvioineet, että TE-palveluihin on perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen päätynyt aiempaa enemmän sellaisia asiakkaita, joiden työkyvyn on katsottu alentuneen ja heidän olevan työkyvyttömiä, vaikka viralliset työkyvyttömyyden kriteerit eivät täyttyisikään. Asiakkaat voivatkin kokea monimutkaiseksi sen, että vaikka TE-palveluiden asiantuntijat,

mahdollisesti yhdessä kunnan sosiaalitoimen kanssa, ovat todenneet, että asiakkuus TE-palveluissa ei ole tarkoituksenmukaista, heidät kuitenkin lähetetään sinne Kelasta toistuvasti heidän hakiessaan perustoimeentulotukea. (Halmetoja & Rintala, 2020.)

Äärimmäisessä tapauksessa järjestelmän väliinputoajia ovat ne, jotka eivät saa edes toimeentulotukea tarpeestaan huolimatta. Määtän (2010) mukaan tähän tilanteeseen pitkäaikaisesti joutuneet olivat useimmiten velkaantuneita kotitalouksia, rahavaikeuksiin joutuneita yrittäjiä sekä mielenterveysongelmista kärsiviä. Joko järjestelmän hankaluus itsessään esti heitä hakemasta apua tai viranomaiset eivät käyttäneet harkintavaltaansa heidän hyväkseen. (Määttä, 2010.) Vaille sosiaaliturvajärjestelmän tukea voivat jäädä myös ne henkilöt, jotka eivät saa mitään ensisijaista etuutta, eikä heillä ole oikeutta toimeentulotukeen puolison tulojen vuoksi. Toimeentulotuen kohdalla elatusvelvollisuus koskee avioliittolaista (L 234/1929) poiketen myös avopuolisoita.

4.3 Kelan asiakkaiden monimutkaisuuskokemukset

Tietoa asiakkaiden kokemasta sosiaaliturvan ja sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuudesta on saatavissa muun muassa satunnaisesti valitulle väestöotokselle tehdystä puhelinhaastattelusta (Kansalaiskyselyt 2018 ja 2020), johon on osallistunut 1 000 henkilöä, sekä Kelasta etuuspäätöksen saaneille asiakkaille tehdystä kyselystä (Etuuspäätöskysely 2018), johon on vastannut 1 287 asiakasta.

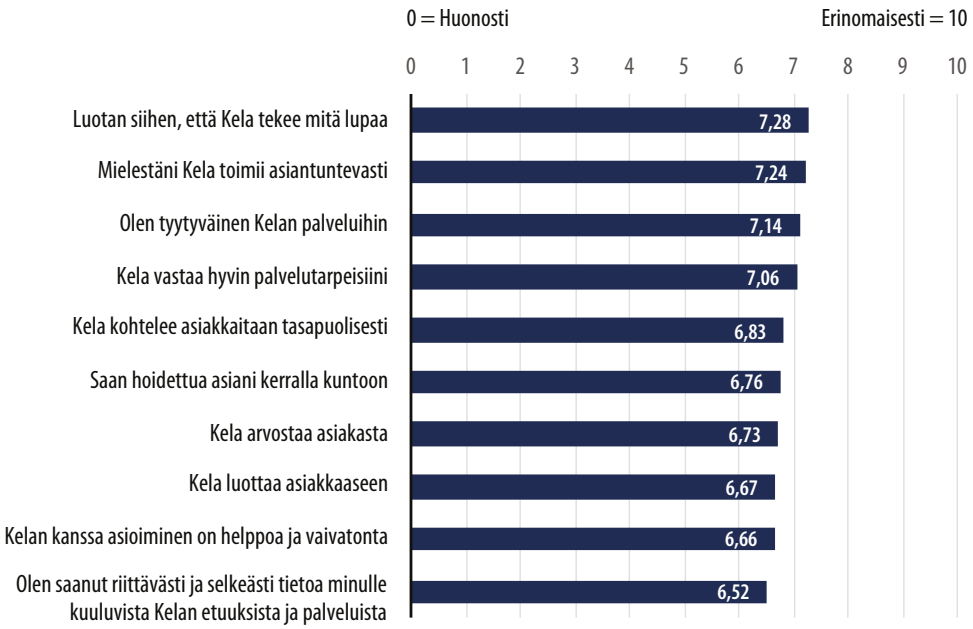
Kansalaiskyselyssä (2020) selvitettiin suomalaisten näkemyksiä eri organisaatioiden toiminnasta yleisesti. Kaikilla haastatelluilla ei ole tuoreita asiointikokemuksia organisaatioista, jolloin arviot perustuvat pitkälti mielikuviin. Tulosten voidaan kuitenkin arvella kuvaavan välillisesti sitä, miten helposti tai monimutkaisesti asiat eri organisaatioiden kanssa hoituvat. Yksityisen sektorin organisaatioiden (apteekki, oma pankki ja oma vakuutusyhtiö) toimintaa arvioidaan myönteisemmin kuin julkisen sektorin organisaatioiden (kotikunnan sosiaalitoimisto, kotikunnan terveyskeskus, Kela, TE-toimisto ja verohallinto) toimintaa. Julkisen sektorin organisaatioista verohallinnon toiminta saa kansalaisilta parhaan arvion. Verottajalla valmiina olevien tietojen perusteella esitäytetyn veroehdotuksen avulla asiointi on epäilemättä muuttunut helpommaksi.

Kelan eri palvelumuodoista kansalaiset arvioivat selvästi parhaaksi suorakorvauksen, jossa asiakas saa korvauksen lääkkeistä, lääkärikäynneistä tai niistä aiheutuneista matkoista suoraan vähennyksenä laskun loppusummasta heti maksutapahtuman yhteydessä (Kansalaiskysely 2020). Myös se, miten helposti palveluja on mahdollista hankkia, kertoo osaltaan asioinnin monimutkaisuudesta. 57 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että Kelan palvelut ovat helposti saavutettavissa (Kansalaiskysely 2018). 51 prosenttia on sitä

mieltä, että Kelan toimistojen määrä ja sijainti on palvelujen saamisen kannalta riittävä (Kansalaiskysely 2020).

Kelan palvelujen eri ominaisuuksien vertailussa asioinnin helppoutta koskevat luonnehdinnat – asioimisen helppous ja vaivattomuus, asian hoituminen kerralla kuntoon ja riittävän tiedon saaminen Kelan palveluista ja etuuksista – vastaavat kansalaisten näkemyksiä heikommin verrattuna väittämiin, jotka kuvaavat kokonaisvaltaisempaa luottamusta Kelaan ja tyytyväisyyttä sen palveluihin (kuvio 11).

Kuvio 11. Kansalaisten suhtautuminen Kelaa koskeviin väittämiin (asteikko 0–10, keskiarvo) (Kansalaiskysely 2020).



Se, kuinka monta kertaa asiakkaat ovat yhteydessä Kelaan asiointiprosessinsa aikana, kertoo osaltaan sosiaaliturva-asioinnin monimutkaisuudesta. 53 prosentilla asiakkaista on saanut hoidettua viimeisimmän Kela-asiansa yhdellä asiointikerralla, mutta 16 prosentilla asiakkaista asian hoituminen on vaatinut vähintään kolme yhteydenottoa. Asioinnin monimutkaisuus vaihtelee jonkin verran etuuksittain. Kelan maksamista etuuksista asiat hoituvat helpoimmin sairaanhoitokorvauksissa ja lääkekorvauksissa. Kuntoutus, lastenhoidon tuki, sairauspäiväraha ja vammaisetuudet edustavat Kelan etuusvalikoiman toista ääripäätä. Noin 30 prosenttia näitä etuuksia hakeneista asiakkaista on ollut vähintään kolme kertaa yhteydessä Kelaan ennen etuuspäätöksen saamista. (Etuuspäätöskysely 2018.)

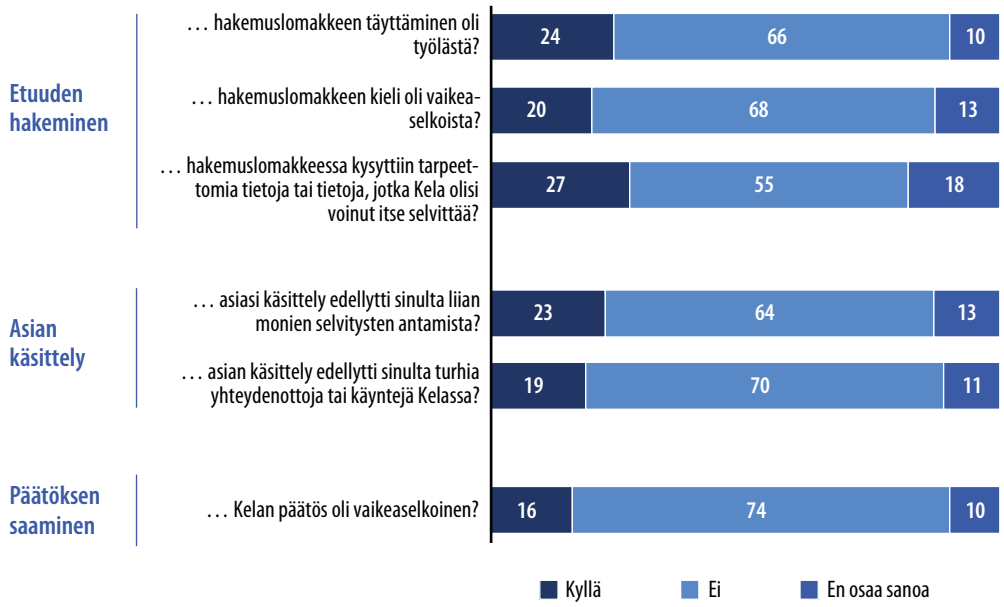
Asiakkaiden kyky selvitä asioinnista omin voimin kertoo paitsi asioinnin monimutkaisuudesta myös asiakkaiden asiointivalmiuksista. 47 prosenttia Kelan asiakkaista on saanut joltakin apua etuuden hakemiseen tai etuuspäätöksen tulkintaan. Kelan etuuksissa on eroja myös tässä asiassa. Eniten (noin 80 prosenttia asiakkaista) apua ovat tarvinneet vammaisetuuksia tai eläkettä hakeneet henkilöt. Opintoetuuksia, eläkkeensaajan asumistukea, kuntoutusta tai perustoimeentulotukea hakeneista 60–70 prosenttia on ollut avun tarpeessa. (Etuuspäätöskysely 2018.)

Kuten aiemmin on jo todettu, myös useamman kuin yhden viranomaisen kytkeytyminen tietyn asian hoitamiseen saattaa monimutkaistaa asiointia. Kelasta etuuspäätöksen saaneista asiakkaista 18 prosentilla asian hoituminen on edellyttänyt myös jonkin muun viranomaisen toimia. (Etuuspäätöskysely 2018.)

Kelan asiakaskunta jakautuu voimakkaasti arvioidessaan asian hoitumisen vaivattomuutta kokonaisuutena. 19 prosenttia arvioi viimeisimmän asian hoituneen kiitettävästi (arvosana 9–10 asteikolla 4–10) ja 29 prosenttia antaa asioinnin vaivattomuudesta heikon arvosanan (4–6). Asiakkaita, joiden on täytynyt sekä ottaa useita kertoja yhteyttä Kelaan että asioida samassa asiassa myös muiden viranomaisten kuin Kelan kanssa, on 5 prosenttia kaikista Kelan asiakkaista. Heistä 57 prosenttia antaa Kela-asioinnin vaivattomuudelle heikon arvosanan. 57 prosenttia kaikista Kelan asiakkaista on sitä mieltä, että kansalaiset jättävät Kelan etuuksia usein hakematta, koska niiden hakeminen on niin vaikeaa. (Etuuspäätöskysely 2018.)

Kun asiointiprosessia puretaan osiin, noin 15–25 prosenttia asiakkaista on kokenut ongelmia sen eri vaiheissa. Ongelmia esiintyy hieman enemmän asiointiprosessin alku- kuin loppupäässä (kuvio 12).

Kuvio 12. Asiakkaiden kokemat ongelmat asiointiprosessin eri vaiheissa, % (Etuuspäätöskysely 2018).



Kelan asiakkaita voidaan tyypitellä myös asiointiprosessin eri vaiheissa ilmenevien hankaluuksien ja kasautuvien asiointiongelmien mukaan. Helpoin tilanne on niillä asiakkailla, jotka eivät pidä hakemuslomakkeen täyttämistä työläänä eivätkä Kelan päätöstä vaikeaselkoisena. Toisessa ääripäässä kokemuksia asioinnin monimutkaisuudesta kertyy runsaasti henkilöille, joiden mielestä hakemuslomakkeen täyttäminen on työlästä ja Kelasta saatu päätös vaikeaselkoinen. Etuuden hakemisessa ja etuuspäätöksen tulkinnassa koetut ongelmat näkyvät myös siinä, miten paljon apua asiakkaat tarvitsevat asioidensa hoitamisessa ja miten he arvioivat oikeuksiensa toteutumista ja asioinnin vaivattomuutta kokonaisuutena. (Taulukko 7.)

Taulukko 7. Etuuden hakemisvaiheessa ja päätöksen saamisvaiheessa koettujen ongelmien yhteys eräisiin muihin asiointikokemuksiin (Etuuspäätöskysely 2018).

	Asiakkaat, joilla on vähän monimutkaisuuskokemuksia; 68 % kaikista asiakkaista	Asiakkaat, joilla on paljon monimutkaisuuskokemuksia; 8 % kaikista asiakkaista
Asiakkaiden kokemukset asiointiprosessin eri vaiheissa	Hakemuslomakkeen täyttäminen ei ole ollut työlästä eikä etuuspäätös ole ollut vaikeaselkoinen	Hakemuslomakkeen täyttäminen on ollut työlästä ja etuuspäätös on ollut vaikeaselkoinen
Tarvinnut joltakin apua etuuden hakemiseen tai etuuspäätöksen tulkintaan (%)	**36**	**84**
”Kelan etuuksien myöntämisperusteet ovat niin monimutkaisia, että hakijan on vaikea hahmottaa omia oikeuksiaan.” Väitteen kanssa samaa mieltä olevat (%)	**47**	**97**
Asioinnin vaivattomuudesta heikon arvosanan (4–6/10) antaneet (%)	**21**	**73**

Vaihtoehtoinen tapa ryhmitellä Kelan asiakkaita asioinnin monimutkaisuuden mukaan on ottaa huomioon yhtäältä asian hoitamiseen vaadittujen yhteydenottojen määrä ja toisaalta se, onko asiakas tarvinnut joltakin apua hakemuksen tekemiseen tai etuuspäätöksen tulkitsemiseen vai ei. Asiakkaita, jotka ovat viimeisintä asiaansa hoitaessaan ottaneet yhteyttä Kelaan vain yhden kerran ja jotka eivät ole tarvinneet keneltäkään apua etuuden hakemiseen eivätkä etuuspäätöksen tulkintaan, on 39 prosenttia asiakkaista. Asiakkaita, joilla yhteydenottoja on ollut vähintään kaksi ja jotka ovat tarvinneet joltakin apua hakemuksen tekemiseen tai päätöksen tulkitsemiseen, on 24 prosenttia asiakkaista. Näiden

ääripäiden väliin jää 37 prosenttia asiakkaista, joiden kohdalla täyttyy jompikumpi asioinnin monimutkaisuuden kriteereistä. (Etuuspäätöskysely 2018.)

Suurella osalla Kelan asiakkaista asiat hoituvat helposti. Etuuden hakemista helppona ja etuuspäätöstä selkeänä pitävistäkin asiakkaista moni tosin tarvitsee joltakin apua asiointiprosessin jossain vaiheessa. Monet asioinnista sinänsä hyvin selviytyvät asiakkaatkin pitävät etuuksien myöntämisperusteita lähtökohtaisesti monimutkaisina. Noin joka kymmenennelle Kelan asiakkaalle kasaantuu monenlaisia kokemuksia asioiden monimutkaisesta hoitumisesta: etuushakemuksen täyttäminen on hankalaa ja siinä tarvitaan apua, saman asian vuoksi täytyy ottaa monta kertaa yhteyttä Kelaan ja kun etuuspäätös lopulta tulee, se on vaikeaselkoinen.

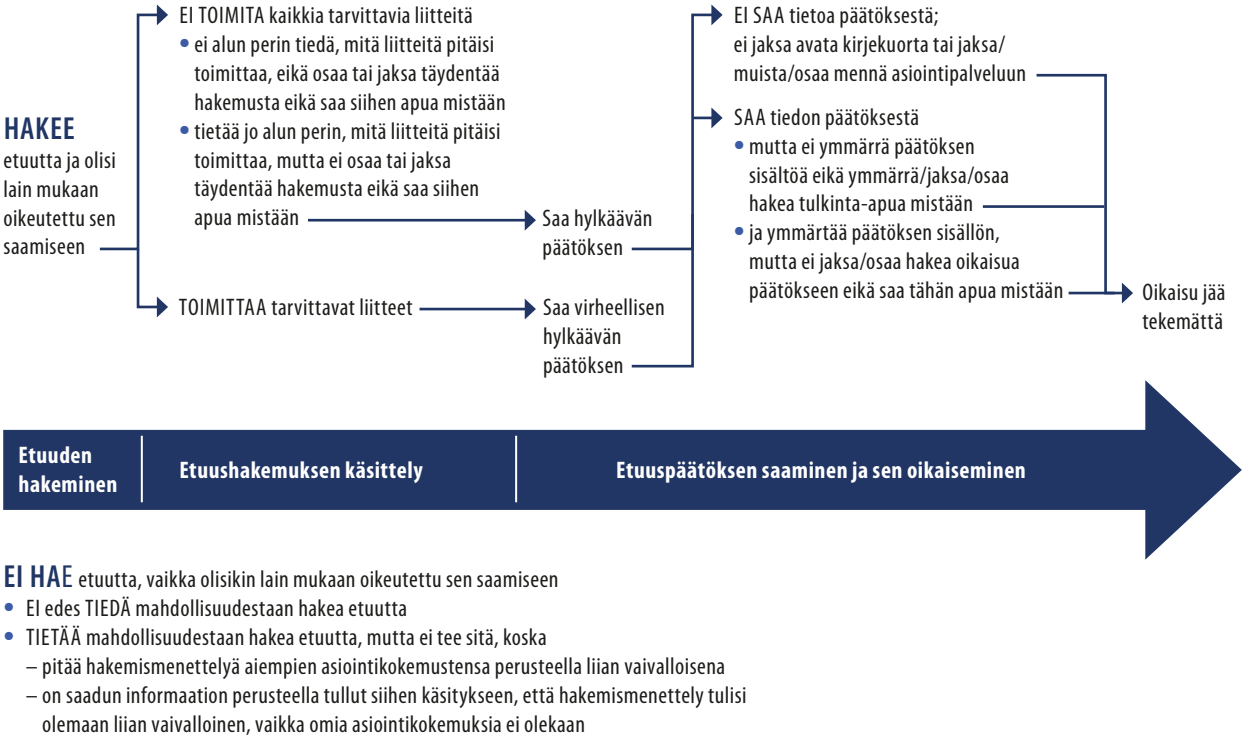
4.4 Monimutkaisuuden seurauksia

4.4.1 Sosiaaliturvan alikäyttö

Etuuksien alikäytöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa etuuksia ei haeta, vaikka niihin olisikin oikeus. Se voi osaltaan kertoa järjestelmän monimutkaisuudesta. (esim. Kleven & Kopczuk, 2011; Blumkin ym., 2018.) Alikäytön syyt jaetaan kolmeen kategoriaan: informaatio-, stigma- ja transaktiosyihin (Currie, 2006). Informaation puute etuusoikeudesta tai koko etuuden olemassaolosta johtaa usein alikäyttöön. Etuuden hakemiseen ja saamiseen liittyvä stigma voi myös olla syy olla hakematta etuutta. Myös transaktiosyyt eli etuuden hakemiseen liittyvä vaiva tai muut kustannukset aiheuttavat alikäyttöä.

Kuviossa 13 on havainnollistettu, mitkä tekijät Kela-asioinnin eri vaiheissa voivat johtaa siihen, että kansalainen ei saa etuutta, johon hänellä lain mukaan olisi oikeus. Etuuden hakemisvaiheessa kyse voi olla siitä, että asiakas ei edes tiedä mahdollisuudestaan saada etuutta tai siitä, että hän arvioi etuuden hakemisen olevan liian vaivalloista. Hakemuksen jättämisen jälkeen Kela saattaa pyytää asiakasta vielä täydentämään hakemusta. Lisätiedot saattavat jäädä joiltain asiakkailta toimittamatta. Joko tämän tai Kelan tekemän virheen vuoksi asiakas voi saada hylkäävän päätöksen, johon olisi mahdollista vielä hakea oikaisua. Osaamisen tai voimavarojen puute voi kuitenkin aiheuttaa sen, että asiakas ei tee oikaisupyyntöä.

Kuvio 13. Sosiaaliturvan alikäyttöön johtavat polut Kela-asioinnissa.



EI HAE etuutta, vaikka olisikin lain mukaan oikeutettu sen saamiseen

- Ei edes TIEDÄ mahdollisuudestaan hakea etuutta
- TIETÄÄ mahdollisuudestaan hakea etuutta, mutta ei tee sitä, koska
  - pitää hakemismenettelyä aiempien asiointikokemustensa perusteella liian vaivalloisena
  - on saadun informaation perusteella tullut siihen käsitykseen, että hakemismenettely tulisi olemaan liian vaivalloinen, vaikka omia asiointikokemuksia ei olekaan

Se, kuinka paljon monimutkaisuus aiheuttaa etuuksien alikäyttöä, ja se, johtuuko alikäyttö enemmän tiedon puutteesta vai byrokratian välttämisestä, ovat hyvin vaikeasti tutkittavia kysymyksiä. Niistä onkin tehty vain vähän syy–seuraussuhteen osoittavia tutkimuksia. Asiasta on kuitenkin indikaatioita. Laihialan ja Nickin (2020) mukaan joka kymmenes ruoka-aputoimija arveli, että etuusbyrokratian monimutkaisuudesta johtuva etuuksien alikäyttö olisi yksi syy lisääntyneelle ruoka-avun tarpeelle.

Suomessa Blumkin ym. (2018) on tutkinut kotihoidontuen kuntalisäsääntöjä. Kuntalisän toimeenpanon siirtäminen kunnalta Kelalle, josta kotihoidontuki pääosin haetaan, nosti kuntalisän käyttöastetta keskimäärin 40 prosentista lähes 100 prosenttiin. Kuntalisän Kela-siirto nosti käyttöä erityisesti matalasti koulutettujen keskuudessa, mikä viittaa siihen, että sosiaaliturvan monimutkaisuudella voi olla voimakkaampi vaikutus alempiin sosioekonomisiin ryhmiin. Lisäksi reformien perusteella pystyttiin arvioimaan kuntalisäsääntöjen monimutkaisuuden vaikutuksia kuntalisän käyttöön: keskimääräistä monimutkaisemmat kuntalisäsäännöt vähensivät kuntalisän käyttöä tutkimuksen mukaan noin 20–30 prosenttia. (Blumkin ym., 2018.)

Etuuksien alikäytön laajuutta on tutkittu Suomessa etenkin viimesijaisen toimeentulotuen osalta. Viimeaikaisissa rekisteritutkimuksissa toimeentulotuen alikäytön on arvioitu olevan laajaa, 20–60 prosenttia riippuen tutkimusjoukon rajauksesta (Bargain ym., 2012; Paukkeri, 2018). Näissä tutkimuksissa ei juurikaan tutkittu alikäytön syitä. Paukkeri (2018) kuitenkin arvioi, ettei alikäyttö ainakaan suuressa määrin johdu kyvyttömyydestä ymmärtää järjestelmää, koska peruskoulun päättöarvosanan ja puolustusvoimien kognitiivisen kykytestin korkeammat tulokset näyttivät olevan yhteydessä yleisempään alikäyttöön.

Eniten tutkittu alikäytön syy on informaatiovaje, joka voi olla osittain oire järjestelmän monimutkaisuudesta. Useissa tutkimuksissa on todettu, että tiedotus etuusoikeudesta vähentää huomattavasti etuuden alikäyttöä. Suomessa Matikka ja Paukkeri (2016) havaitsivat, että henkilökohtainen kirje oikeudesta takuueläkkeeseen nosti selvästi takuueläkkeen käyttöä. Ruotsissa asumistukioikeudesta kertova kirje eläkeläisille nosti selvästi etuuden haku- ja saajamääriä (Engström ym., 2019). Tehokas tiedottaminen ja viestintä voivat siis osaltaan kompensoida järjestelmän monimutkaisuutta. Tiedotuksen sisällöllä on merkitystä. Yhdysvalloissa tiedotus työttömyysturvan monimutkaisista säännöistä itse asiassa vähensi etuuden käyttöä (Hertel-Fernandez & Zenger, 2013).

4.4.2 Kannustinvaikutukset

Sosiaaliturvan monimutkaisuus ja siihen liittyvä ja epävarmuus voivat johtaa myös siihen, että henkilö välttää tilapäisen työn vastaanottamista. Tällainen tilanne voi syntyä, jos työnteon uskotaan aiheuttavan kohtuuttomasti etuusbyrokratiaa tai ennakoimattomia heikennyksiä toimeentuloon. Tällöin puhutaan informaatio- ja byrokratialoukuista (Hiilamo, 2003; Harju ym., 2019). Informaatioloukku viittaa puutteellisen informaation vaikutuksiin ja byrokratialoukku hakubyrokratiaan liittyvän vaivan ja kustannusten vaikutuksiin. Käytännössä nämä kaksi voivat esiintyä yhtäaikaisestikin.

Vaikka informaatio- ja byrokratialoukuista puhutaankin paljon, niiden vaikutuksia työllisyyteen ei ole tutkittu Suomessa. Kansainvälisestikin työllisyysvaikutuksista on vain vähän evidenssiä, ja johtopäätökset vaikutuksen suuruudesta vaihtelevat. Merkittävän tietoaukon paikkaamiseksi Suomessa onkin ehdotettu satunnaistettuja kokeiluja. (Harju ym., 2019.)

Byrokratiaa on Suomessa viime vuosina karsittu jonkin verran. Mahdollisuudet etuuksien sähköiseen hakemiseen ovat lisääntyneet. Työttömyyden aikaisen osa-aikatyön palkkoja ei enää oteta huomioon ansainta-ajankohdan, vaan maksuajankohdan perusteella, millä saattaa olla työllisyyttä lisäävä vaikutus (Harju ym., 2019). Vuonna 2019 käyttöönotettu tulorekisteri voi myös lyhentää byrokratiaan liittyviä viiveitä, kun toimeenpanija saa hakijan tulotiedot lähes reaaliaikaisesti.

4.5 Yhteenveto

Tässä luvussa tarkasteltiin sosiaaliturvan monimutkaisuutta asiakkaiden näkökulmasta. Suuri osa sosiaaliturvaa tarvitsevista kansalaisista pystyy hoitamaan asiansa helposti verkossa. Osalla sosiaaliturva-asiakkaista ei kuitenkaan ole valmiuksia hoitaa asioitaan omin voimin ainakaan kokonaan. Muun muassa erilaiset vajeet yleisessä toimintakyvyssä, heikko kielitaito ja syrjäinen asuinpaikka lisäävät avun tarpeen todennäköisyyttä. Asioiden hoitaminen monimutkaistuu helposti, kun asiakas tarvitsee elämäntilanteessaan useita etuuksia yhtä aikaa tai peräkkäin tai kun asian hoitaminen edellyttää asiointia usean eri tahon kanssa.

Lievimmillään sosiaaliturva-asioiden hoitamisen vaivalloisuus aiheuttaa kansalaisille pientä harmia ja ajan haaskautumista. Merkittävämmin sosiaaliturvan monimutkaisuus vaikuttaa asiakkaiden elämään, kun etuus jää saamatta tai pelko myöhemmin seuraavista hankaluuksista johtaa siihen, että tarjolla olevaa tilapäistä työtä ei lähdetä tekemään.

Asioinnin monimutkaisuutta voitaisiin vähentää näillä keinoilla:

- Tarjotaan kansalaisille perustoimeentulon turvaava etuus, jota ei tarvitsisi erikseen hakea.
- Kehitetään eri toimijoiden tiedonvaihtoa niin, että kansalaisten hyväksyttäväksi voitaisiin tarjota etuusehdotuksia.
- Kehitetään eri toimijoiden tiedonvaihtoa niin, että ainakin osa etuuden hakemiseen tarvittavista tiedoista olisi valmiina etuuden maksajalla, eikä asiakkaan tarvitsisi itse ilmoittaa niitä.
- Yhdistetään nykyisiä etuuksia, jolloin eri etuuksien hakemisen tarve vähenisi.
- Kehitetään etuuden hakemisessa käytettäviä lomakkeita niin, että ne ohjaisivat asiakasta toimittamaan etuuden maksajan tarvitsemat tiedot oikeassa muodossa.
- Käytetään selkokielistä tekstiä sekä ääntä ja kuvaa sosiaaliturvaviestinnässä.
- Otetaan yhteyttä monimutkaisessa elämäntilanteessa oleviin tai muuten asiointivaikeuksia kokeviin henkilöihin ja hoidetaan mahdollisesti useita etuuksia koskevat asiat ja ohjaaminen muiden viranomaisten palveluihin yhdellä asiointikerralla puhelimitse tai kasvokkain.
- Luotetaan nykyistä enemmän asiakkaiden ilmoitukseen etuuksien maksamiseen vaikuttavista asioista, eikä vaadita kaikista asioista todistuksia.

5 Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuus kansainvälisesti vertailtuna

Kirjoittajat: ***Jussi Tervola, Lotta Virrankari***

Tässä osiossa pohditaan, onko Suomen sosiaaliturva sen monimutkaisempi kuin muissa maissa. Koska monimutkaisuus on vaikeasti määriteltävä ilmiö, sen tyhjentävä kuvailu on mahdotonta. Monimutkaisuutta lähestytään järjestelmän, toimeenpanon, asiakkaiden kokemusten ja lainsäädännön tasoilla.

Katsaus perustuu osittain Sosiaali- ja terveysministeriön EU:n jäsenmaiden edustajille syksyllä 2020 lähettämään kyselyyn. Kyselyssä kartoitettiin sosiaaliturvan monimutkaisuudesta käytävää keskustelua eri jäsenmaissa neljän kysymyksen kautta: ”Pidetäänkö sosiaaliturvan monimutkaisuutta maassa ongelmana? Jos ei, niin miksi? Mitä ongelmia monimutkaisuus käytännössä aiheuttaa? Onko maassa tehty uudistuksia, jolla monimutkaisuutta on yritetty vähentää?”. Kyselyyn vastasi 15 edustajaa eri maista.[8] Kyselyn lisäksi tietoja on täydennetty tutkimuksilla ja maiden ajankohtaisilla reformeilla.

5.1 Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on monimutkainen osittain laajuutensa vuoksi

Järjestelmätasolla sosiaaliturvajärjestelmien kansainväliset vertailut on perinteisesti tehty tyypitellen rikkaita maita erilaisiin ideaalityyppeihin eli regiimeihin. Tyypittelyssä näkökulmia voidaan ottaa huomioon moniulotteisemmin verrattuna esimerkiksi yhteen tai kahteen jatkuvaan mittariin. Samalla tyypittely kuitenkin yksinkertaistaa monisävyistä todellisuutta.

Ehkä tunnetuimmassa hyvinvointivaltioiden tyypittelyssä Esping-Andersen (1990) jaottelee maat kolmeen regiimiin: liberaaliin, korporatistiseen ja sosiaalidemokraattiseen. Suomen kuten muiden Pohjoismaidenkin katsotaan olevan lähimpänä sosiaalidemokraattista

8 Kyselyyn vastasivat edustajat Belgiasta, Norjasta, Unkarista, Alankomaista, Irlannista, Sveitsistä, Virosta, Ruotsista, Liettuasta, Kreikasta, Portugalista, Slovakiasta, Tsekistä, Italiasta ja Latviasta.

ideaalityyppiä, jolle luontaista ovat korkeat mutta vastikkeelliset etuudet sekä universaalit etuusoikeudet, jotka eivät riipu juurikaan aikaisemmista vakuutusmaksuista tai kansalaisuudesta. Sosiaalidemokraattisessa regiimissä valtio ei huolehdi vain vähimmäistoimeentulosta kuten liberaalissa regiimissä (esim. USA, Kanada), vaan myös ansiosidonnaisesta sosiaalivakuutuksesta. Korporatisen mallin (esim. Itävalta, Ranska ja Saksa) etuudet taas ovat sidottuja yhteiskuntaluokkaan, ammattiin ja statukseen. Kirkko ja perinteinen perhekäsitys ovat tärkeitä. Valtio ei esimerkiksi edistä naisten työllisyyttä parantamalla perhe-etuuksia, vaan naisten jäämistä kotiin pidetään perheen sisäisenä asiana.[9] (Esping-Andersen, 1990, s. 26–28.)

Vaikka regiimijaottelu on karkeistus, regiimi ja sitä osittain heijastava tulonsiirtojärjestelmän laajuus voivat toimia myös sosiaaliturvan monimutkaisuuden vertailun lähtökohtana erityisesti silloin, kun tarkastellaan sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena. Yksittäisten etuuksien tarkasteluun se soveltuu huonommin (ks. esim. Griggs ja Kempp, 2012; Jauhiainen ym., 2019, s. 109). Liberaalin regiimin maissa, joissa valtio turvaa vain vähimmäistoimeentulon, järjestelmä voi näyttäytyä yleisellä tasolla yksinkertaisempana kuin Suomen kaltaisissa sosiaalidemokraattisen regiimin maissa, joissa eri syyperustaiset riskit katetaan etuuksilla kattavammin. Toisaalta liberaalin regiimin maissa kotitaloudet hyödyntävät laajasti yksityisiä vakuutuksia, säästämistä sekä työnantajien tarjoamia etuuksia. Vakuutusten hankkiminen ja säästöjen sijoittaminen ovat vaativia ja monimutkaisia tehtäviä.

Esping-Andersenin (1990) regiimiajattelun lähtökohtaisena oletuksena voidaan pitää sitä, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ei ole sen monimutkaisempi kuin muiden Pohjoismaiden järjestelmät. Tämä saa vahvistusta STM:n kyselystä. Suurin osa maiden edustajista arvioi, että sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta pidettiin jollain tasolla ongelmana heidän maissaan. Kuitenkin laajemmin monimutkaisuus koettiin ongelmaksi ainoastaan Pohjoismaissa (Ruotsi, Norja) ja Alankomaissa.

Joissain vastauksissa eroteltiin sosiaaliturvan eri osien monimutkaisuutta. Esimerkiksi Irlannin vastauksessa mainittiin, että ansiosidonnaista sosiaalivakuutusta ei juuri pidetä monimutkaisena, toisin kuin vahvasti tarveharkintaista toimeentulotukijärjestelmää.

Tarveharkintaisuus voidaan nähdä monimutkaisena ja ennakoimattomana, koska oikeus etuuteen perustuu sosiaalityöntekijän yksilölliseen harkintaan.

Tältä osin Suomessa Kelan hallinnoima perustoimeentulotuki voi näyttäytyä yksinkertaisempana ja läpinäkyvämpänä verrattuna maihin, joissa tarveharkintaa sovelletaan

9 Esping-Andersenin tilastoaineistot olivat 1980-luvulta, minkä jälkeen tilanne korporatistisissa maissa on kuitenkin muuttunut. Muun muassa perhe-etuuksia on parannettu ja naisten työssäkäynti on yleistynyt.

enemmän eikä tuen määrää ohjata kansallisesti. Toisaalta, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, Suomessa toimeentulotukea saadaan tyypillisesti samanaikaisesti muiden etuuksien kanssa (Tervola ym., 2021). Monta samanaikaisesti saatavaa etuutta todennäköisesti lisää monimutkaisuuden kokemusta ja potentiaalisia byrokratialoukkuja.

5.2 Monimutkaisuutta voidaan karsia yhdistämällä etuuksia

Tulonsiirtojärjestelmän laajuus ei suoraan määritä järjestelmän monimutkaisuutta. Laaja uudelleenjako voidaan toteuttaa myös yksinkertaisesti pienellä määrällä etuuksia, vaikkakin tästä on vain vähän käytännön esimerkkejä. Tällä hetkellä yksikään maa ei ole ottanut käyttöön varsinaista perustuloa, vaikka se on herättänyt paljon kansainvälistä kiinnostusta. Monimutkaisen järjestelmän ja byrokratian karsiminen onkin ollut perustulon kannattajien keskeinen motiivi (Perkiö, 2020).

Vaikka universaalia perustuloa ei ole otettu missään maassa käyttöön, jotkin maat ovat yhdistäneet etuuksia samantyyppisesti. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa kotitalouskohtainen yleistuki (Universal Credit) korvasi vuonna 2013 kuusi aiempaa etuutta: asumistuen, toimeentulotuen, ansiosidonnaisen työttömyysturvan, pienituloisten palkkatuen, elatustuen sekä lapsilisän. Tuen määrä arvioidaan kuukausittain, ja se on tulovähenteinen ja vastikkeellinen (Government of UK, 2021). Yksinkertaistamisen lisäksi mallin keskeinen tavoite on lisätä kannustimia työntekoon ja säästää sosiaaliturvamenoissa (National Audio Office, 2018).

Isossa-Britanniassa yleistuen saajat ovat pääosin tyytyväisiä etuuteen. Uudistuksen toimeenpanossa on ollut kuitenkin paljon haasteita. Etuuksien maksupäivissä on ollut viiveitä, ja uudistus on lisännyt paikallisten viranomaisten työtaakkaa ja kustannuksia. (National Audio Office, 2018.) Etuuden maksamisen ehtoja on myös kiristetty ja tasoa leikattu yleisestä taloustilanteesta johtuen, mikä on lisännyt tyytymättömyyttä (Hytönen 2018).

Myös Ranskassa on päätetty vuoteen 2023 mennessä toteutettavasta reformista, jossa yhdistetään vähimmäisetuudet yhdeksi etuudeksi (Un revenu universel d'activité, RUA). Nykyisin vähimmäisetuuksilla on Ranskassa kullakin omat ehtonsa, eivätkä alle 25-vuotiaat nuoret ole oikeutettuja näihin etuuksiin. Reformia on perusteltu sillä, että nykyjärjestelmän monimutkaisuudesta seuraa etuuksien alikäyttöä, kannustinloukkuja sekä epäluottamusta sosiaaliturvajärjestelmää kohtaan (Vers un revenu universel d'activité, 2020). Reformia on suunniteltu osallistaen: kansalaiset pääsevät tuomaan näkemyksiään esille uudistuksesta esimerkiksi työpajoissa ja kansalaisraadeissa (Ministère des Solidarités et de la Santé, 2019).

5.3 Näkemys sosiaaliturvasta perusoikeutena voi korostaa monimutkaisuuden ongelmallisuutta

Monen maan kyselyvastauksissa sosiaaliturvan monimutkaisuuden keskeisimpänä ongelmana pidettiin sitä, että asiakkaan käsitys oikeudestaan etuuksiin voi hämärtyä monimutkaisuuden vuoksi. Sosiaaliturvan monimutkainen lainsäädäntö ja kriteerit johtavat tilanteeseen, jossa ihmiset eivät tiedä oikeuksistaan tiettyihin etuuksiin tai heidän on vaikea ymmärtää tehtyjä etuuspäätöksiä (ks. luku 4).

Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että mitä monimutkaisempi järjestelmä on, sitä enemmän asiakkaalta vaaditaan tietoa järjestelmästä, jotta hän tietäisi omat oikeutensa. Siten järjestelmän monimutkaisuus voi aiheuttaa etuuksien alikäyttöä (ks. lisää luku 4.4.1). Etuuksien alikäytön kansainvälinen vertailu on usein epävarmaa, koska ilmiötä on tutkittu eri menetelmillä eri maissa. Bargainin ym. (2012) katsauksen perusteella toimeentulotuen alikäyttö ei näytä olevan kuitenkaan Suomessa muita Euroopan maita yleisempää.

Monimutkaisuuden koettu ongelmallisuus riippuu myös siitä, miten sosiaaliturvaan suhtaudutaan eri maissa. Italian ja Liettuan vastauksissa kuvattiin, että monimutkaisuus ei ole noussut ongelmaksi, koska ihmiset ovat valmiita hyväksymään sen, kunhan heitä autetaan hakuprosessissa. Monimutkaisuuden hyväksyttävyys liittyy osittain moraaliseen keskusteluun sosiaaliturvan vastikkeellisuudesta eli voidaanko tai tuleeko asiakkaalta edellyttää tiettyä toimintaa etuuden saamiseksi (esim. Van Oorschot, 2000). Suomessa oikeus sosiaaliturvaan perustuu monelta osin perustuslakiin, ja sosiaaliturva nähdään täällä kenties enemmän oikeutena kuin monessa muussa maassa. Tämä näkökulma voi korostaa sosiaaliturvan monimutkaisuuden kokemuksen ongelmallisuutta Suomessa.

5.4 Tehokas viestintä ja toimeenpano kompensoivat järjestelmän monimutkaisuutta

Järjestelmän monimutkaisuus ei automaattisesti aiheuta etuuksien alikäyttöä. Tehokkaalla toimeenpanolla ja viestinnällä voidaan lisätä asiakkaiden tietoutta oikeuksistaan (ks. lisää luku 4.4.1). Digitalisaation tuomat mahdollisuudet mainittiin kyselyssä monien maiden ratkaisuna monimutkaisuuteen. Esimerkiksi Baltian maissa, Slovakiassa ja osassa Välimeren maissa on helpotettu toimeenpanoa digitaalisuuden avulla. Useat Euroopan maat tarjoavatkin ainakin osaan etuuksistaan mahdollisuuden sähköiseen hakemiseen. Viro on ottanut askeleen pidemmälle ja kyselyvastauksen mukaan korvannut hakemisen osittain automaattisilla sähköisillä etuusehdotuksilla. Kun syntynyt lapsi rekisteröidään Viron väestötietojärjestelmään, vanhemmille tulee automaattisesti ilmoitus sähköpostiin oikeudesta eri perhe-etuuksiin. Vanhempien tulee vain hyväksyä haluamansa etuusehdotukset eikä

heidän tarvitse hakea niitä erikseen. Viron lisäksi myös Itävallassa perhe-etuudet tarjotaan automaattisesti (Scholta ym., 2019). Tällainen proaktiivinen hakujärjestelmä voi yksinkertaistaa järjestelmää asiakkaan näkökulmasta, ja oletettavasti vähentäisi etuuksien alikäyttöä. Suomessa tietojärjestelmien kuten tulorekisterin kehittyessä automaattisten etuusehdotusten tekeminen tulee teknisesti mahdolliseksi yhä useamman etuuden kohdalla.

Yksi monimutkaisuutta aiheuttava tekijä on etuuksien kytkös palveluihin ja erityisesti työllisyys- ja sosiaalipalveluihin (ks. luku 3). Joidenkin etuuksien saamiseksi edellytetään palveluihin osallistumista. Usein palveluilla on kuitenkin eri toimeenpanija kuin etuuksilla, mikä voi monimutkaistaa toimeenpanoa asiakkaan näkökulmasta.

Tällöin toimeenpanoa voidaan yksinkertaistaa yhdistämällä palveluita ja etuuksia monelta eri toimipisteeltä tai viranomaiselta yhdelle toimijalle. Tällaisista monimutkaisuuden vähentämiseen tähtäävistä reformeista on paljon esimerkkejä. Tanskassa työllisyyspalvelut ja -etuudet on siirretty 2000-luvulla yhdelle luukulle ja kuntien vastuulle, Norjassa puolestaan uuden työllisyyden ja hyvinvoinnin viraston (NAV) myötä jokaiseen kuntaan on perustettu yhden luukun palvelupiste. Isossa-Britanniassa työttömien työnhakijoiden työllisyyspalvelut on yhdistetty työelämän ulkopuolella olevien palvelujen kanssa. Tavoitteena kaikissa on ollut tehdä asioinnista käyttäjäystävällisempää ja helpompaa. (Askim ym., 2011.) Suomessakin on paljon esimerkkejä ”luukkujen” yhdistämisestä. Esimerkiksi Kelan ja muiden viranomaisten palveluja on yhdistetty yhteispalvelupisteisiin sekä työvoiman palvelukeskuksiin (TYP). Myös toimeentulotuen Kela-siirron yksi tavoite oli toimeenpanon yksinkertaistaminen, vaikkakin kunnan sosiaalihuollon asiakkaille se lisäsi monimutkaisuuden kokemuksia (Laatu ym., 2020).

5.5 Monimutkaisuutta voidaan vähentää yhtenäistämällä lainsäädäntöä

Järjestelmän ja toimeenpanon lisäksi sosiaaliturva voi olla monimutkaista juridisesti. Tästä esimerkkinä ovat erilaiset käsitteet ja oikeudet eri etuuksissa sekä erillislait kullekin etuudelle (ks. luku 2). Ne voivat korostaa monimutkaisuuden kokemusta asiakkailla, jotka esimerkiksi saavat eri etuuksia samanaikaisesti. Monimutkainen lainsäädäntö vaikeuttaa myös sosiaaliturvan toimeenpanijoiden työtä.

Monissa maissa sosiaaliturvan juridista monimutkaisuutta on pyritty vähentämään yhdistämällä sosiaaliturvalakeja. Suomi näyttäytyykin jokseenkin poikkeuksena siinä, että valtaosa etuuksista on säädetty omissa laeissaan (ks. lisää luku 2). Ruotsi toteutti vuonna 2011 suuren juridisen uudistuksen, jossa yhdistettiin noin 30 sosiaaliturvaan liittyvää lakia yhteen lakiin. Uudistuksen tarkoitus oli yhtenäistää käsitteitä sekä helpottaa sosiaaliturvan

käsittelyä ja ymmärrystä. etuuksien määräytymisperusteita ei juuri muutettu. Uudistusta varten Ruotsin viranomaiset ottivat mallia muun muassa Ranskan, Irlannin, Norjan ja Saksan järjestelmistä. (SOU, 2005.)

Virossakin on tehty samanlaisia uudistuksia. Viron kyselyvastauksen perusteella vuoden 2015 sosiaaliturvalain uudistuksen tarkoitus oli lisätä henkilöiden tietoutta oikeuksistaan etuuksiin ja toisaalta antaa toimeenpanijoille selkeät yleiset perusteet sosiaaliturvan myöntämiselle. Viron yleisessä sosiaaliturvalaissa ei kuitenkaan käsitellä etuuksien yksityiskohtaisia määräytymisperusteita, vaan ne ovat omissa laeissaan. Määräytymisperusteet tosin esitetään melko keskitetysti, esimerkiksi kaikki perhe-etuudet ovat samassa laissa.

Myös Alankomaissa järjestelmää on kyselyvastauksen mukaan yritetty parantaa yksinkertaistamalla yksittäisten etuuksien ehtoja, mutta nämä eivät ole yksinkertaistaneet järjestelmää kokonaisuudessaan. Maa asettaakin komitean pohtimaan suuntaviivoja yksinkertaisemmalle sosiaaliturvalle.

5.6 Yhteenveto

Tässä luvussa käytiin lyhyesti läpi Suomen järjestelmän monimutkaisuutta suhteessa muihin maihin. Kyselyn perusteella sosiaaliturva koetaan monimutkaiseksi myös muissa Pohjoismaissa (Norja, Ruotsi) ja Alankomaissa. Tyhjentävää vastausta Suomen järjestelmän monimutkaisuuteen on kuitenkin mahdoton antaa. Suomen järjestelmän koettu monimutkaisuus johtuu osittain tulonsiirtojärjestelmän laajuudesta ja kattavuudesta sekä näkemyksestä, jossa sosiaaliturva nähdään perustuslaillisena oikeutena.

Toisaalta kyse on osittain muista seikoista. Muissa maissa tehtyjen reformien perusteella Suomen sosiaaliturvaa voitaisiin yksinkertaistaa esimerkiksi seuraavasti:

- Vähimmäisturvaetuuksia voitaisiin yhdistää (Iso-Britannia/Ranska).
- Laissa esiintyviä määräytymisperusteita ja käsitteitä voitaisiin yhtenäistää ja jopa sijoittaa samaan lakiin (Ruotsi).
- Etuuksien hakemista voisi korvata osittain automaattisilla etuusehdotuksilla niihin oikeutetuille (Viro/Itävalta).

On kuitenkin huomioitava, että tässä luvussa keskityttiin ainoastaan kuvaamaan lyhyesti tehtyjä uudistuksia, ei arvioimaan niiden toteutumista.

6 Johtopäätökset

Tässä työpaperissa on käsitelty sosiaaliturvan monimutkaisuuden rakentumista ja ilmenemistä kolmen eri tason eli lainsäädännön, toimeenpanon ja asiakkaiden kokemusten kautta. Lisäksi suomalaisen järjestelmän koettua monimutkaisuutta vertailtiin lyhyesti kansainvälisesti.

Monimutkaisuus on ilmiö, joka itsessään on hankalasti mitattavissa ja arvioitavissa. Monimutkaisuus voi myös olla kattavan sosiaaliturvajärjestelmän valitettava ominaisuus. Työpaperissa on pyritty hahmottamaan sellaisia sosiaaliturvassa ilmeneviä tekijöitä, joiden tuottamaa monimutkaisuutta voitaisiin karsia. Työpaperin kuvaus monimutkaisuudesta ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Sisällön rajauksiin on vaikuttanut toimeksiannon aikaraja, joten kirjallisuuskatsaus ei ole systemaattinen vaan muodostunut kirjoittajien resurssit huomioiden.

Monimutkainen sosiaaliturva on ongelmallista sosiaaliturvan saajille, mutta vaikeuttaa myös toimeenpanijoiden työtä. Etuusjärjestelmän monimutkaisuus saattaa johtaa alikäyttöön tai erilaisiin kannustinloukkuihin. Se, että järjestelmä näyttäytyy monimutkaisena asiakkaalle, juontuu osittain monimutkaisesta lainsäädännöstä ja toimeenpanosta. Paljon palveluja ja etuuksia tarvitseville asiakkaille sosiaaliturva näyttäytyy monimutkaisimpana, kun taas yksittäisen etuuden tai palvelun kohdalla järjestelmä tuntuu hallittavampana.

Lukujen yhteenveto-osioissa on esitetty yksityiskohtaisemmin kehittämisehdotuksia monimutkaisuuden vähentämiseksi. Lainsäädännön tasolla erilaiset perhe- ja tulokäsitteet useita etuuksia samanaikaisesti saavilla saattavat johtaa kannustinloukkuihin. Nykyinen etuusjärjestelmä ei myöskään huomioi tarpeeksi hyvin elinikäistä oppimista, joten tätä on tarpeen kehittää. Osatyökykyisten työllistämisessä olennaista on kehittää osasairauspäivärahajärjestelmää.

Useita etuuksia ja palveluja saavien näkökulmasta sosiaaliturvan toimiva toimeenpano on tärkeää. Tällä hetkellä vastuutahojen roolit ja käytännöt eivät ole kaikilta osin selviä, kuten työpaperissa tuotiin esiin toimeentulotuen ja työikäisten monialaisten palvelujen osalta. Yhteistyötä ja tietämystä toisten vastuutahojen rooleista tulee siis yhä kehittää. Hallinnonalojen yhteiset pitkäkestoiset politiikkalinjaukset selkeyttäisivät myös työn ohjausta ja seurantaa. Toisaalta esimerkiksi viimesijaisessa turvassa on aina mukana myös harkintaa, mikä estää esimerkiksi yksinkertaisten etuuslainsäädäntöohjeiden tuottamisen.

Sosiaaliturvan monimutkaisuutta on mahdollista vähentää helpottamalla etuuksien hakemista. Eri toimijoiden paremmalla tiedonvaihdolla voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa kansalaisille voitaisiin tarjota eri etuusehdotuksia tai vähintäänkin hyödyntää suoraan hakemuksissa tarvittavia, eri toimijoilla olevia tietoja. Tällaiset järjestelmät vaativat kuitenkin toimivia tietojärjestelmiä ja yksityisyydensuojan huomioimista. Myös yleisesti samanaikaisesti saatavien etuuksien yhdistäminen helpottaisi sekä hakemista että mahdollistaisi tulojen ennakoinnin olosuhteiden muuttuessa. Resurssien fokusoiminen asioinnissa paljon apua tarvitseviin henkilöihin esimerkiksi tarjoamalla yhden luukun palveluja on myös yksi tapa vähentää asiakkaiden kokemaa monimutkaisuutta, etuuksien alikäyttöä ja kannustinloukkuja. Monissa Euroopan maissa monimutkaisuutta on yritetty vähentää tämänkaltaisilla keinoilla.

LÄHTEET

Ashorn, U., Autti-Rämö, I., Lehto, J., & Rajavaara, M. (toim.). (2013). *Kuntoutus muuttuu - entä kuntoutusjärjestelmä?* (Teemakirja 11). Kela. http://hdl.handle.net/10138/42325

Askim, J., Fimreite, A.L., Moseley, A., & Pedersen, L.H. (2011). One-stop shops for social welfare: The adaption od an organizational form in three counties. *Public Administration, 89*(4), 1451–1468. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x

Autti-Rämö, I., Salminen, A-L., Rajavaara, M. ja Ylinen, A. (toim.). (2016). *Kuntoutuminen*. Duodecim.

Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality, 10*(3), 375–395. https://doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8

van Berkel, R., & Caswel, D., Kupka, P., & Larsen, F. (toim.). (2017). *Frontline delivery of Welfare-to-Work in Europe: Activating the Unemployed.* New York: Routledge.

Blomberg, H., Kallio, J., & Kroll, C. (2016). Häpeää ja laiskuutta. Asiakkaiden, muiden kansalaisten sekä katutason työntekijäryhmien käsitykset toimeentulotukiasiakkuudesta. *Yhteiskuntapolitiikka 81*(3), 301–312. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016060813388

Blomgren, J., & Hiljanen, I. (5.11.2020). Työtön vai työkyvytön? *Kelan tutkimusblogi*. https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/5606

Blomgren, S. (2016). Asiakkaat julkisissa palveluissa – helppous ja mutkattomuus vai epävarmuus ja läpinäkymättömät toimintatavat. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen, & P. Saikku (toim.), *Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa* (s. 41–73). (Raportti 4/2016). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3

Blomgren, S., Karjalainen, J., Karjalainen, P., Kivipelto, M., Saikkonen, P., & Saikku, P. (2016). Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. (Raportti 4/2016). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3

Blomgren, S., & Saikkonen, P. (2018a). Toimeentulotukiuudistus haastoi kuntien ja Kelan yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia. (Tutkimuksesta tiiviisti 7/2018). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-093-8

Blomgren, S., & Saikkonen, P. (2018b). Viimesijaisen turvan palveluissa vielä parannettavaa: toimeentulotukiuudistuksen kuntakyselyn tuloksia. (Tutkimuksesta tiiviisti 12/2018). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-116-4

Blomgren, S., & Saikkonen, P. (2020). Viimesijainen turva toimeentulotukiuudistuksen jälkeen: kuntien näkemyksiä yhteistyöstä Kelan kanssa. (Tutkimuksesta tiiviisti 28/2020). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-544-5

Blomgren, S., Saikkonen, P., Heinonen, H-M., & Laatu, M. (2020). Miten yhdenvertaisuus toteutuu viimesijaisessa turvassa? Kelan ja kuntien yhteinen vastuu. Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, & M. Ylikännö (toim.), *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit* (s. 212–243). (Teemakirja 18). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981

Blomgren, S., & Saikku, P. (2020). Heikossa työmarkkina-asemassa oleville suunnattujen palvelujen yhteensovittaminen ja kehittämistarpeet - asiakkaiden ja johdon näkökulma. Teoksessa P. Juvonen-Posti, P. Saikku, & J. Turunen (toim.), *Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti* (s. 57–89). (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40). Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5

Blumkin, T., Kosonen, T., & Kotakorpi, K. (2018). *Complexity and benefit take-up: Empirical evidence from the Finnish homecare allowance.* Discussion Papers 123, Aboa Centre for Economics. https://ace-economics.fi/kuvat/dp123.pdf

Boulus-Rødje, N. (2018). In Search for the Perfect Pathway: Supporting Knowledge Work of Welfare Workers. Computer Supported Cooperative Work. *The Journal of Collaborative Computing, 27*(3-6), 841–874. https://doi.org/10.1007/s10606-018-9318-0

Cammarano, E. & Sjöholm, M. (2019). *Toimeentulotuen ja aikuissosiaalityön tilanne kunnissa 2018*. (Uutta kunnista 4/2019). Kuntaliitto.

Castaneda, A. E., Rask, S., Koponen, P., Mölsä, M., & Koskinen, S. (toim.). (2012). *Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa.* (Raportti 61/2012). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-739-4

Caswell, D., & Høybye-Mortensen, M. (2015). Responses from the Frontline: How Organisations and Streetlevel Bureaucrats Deal with Economic Sanctions. *European Journal of Social Security 17*(1), 31–51. https://doi.org/10.1177/138826271501700102

Currie, J. (2006). The take-up of social benefits. Teoksessa A. Auerbach, D. Card, & J.M. Quigley (toim.), *Public policy and the income distribution* (s. 80–148). Russell Sage Foundation.

Elomäki, A., & Ylöstalo, H. (toim.). (2018). *Tasa-arvoa talousarvioon - talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi*. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 52/2018). Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-603-4

Engström, P., Forsell, E., Hagen, J., & Stefánsson, A. (2019). Increasing the take-up of the housing allowance among Swedish pensioners: a field experiment. *International Tax and Public Finance, 26*(6), 1353–1382. https://doi.org/10.1007/s10797-019-09538-9

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Faurie, M., & Kalliomaa-Puha, L. (2010). Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Teoksessa U. Hämäläinen, & O. Kangas (toim.), *Perhepiirissä* (s.28–61). Kela.

Gottberg, E. (1994). Yksityinen elatus. Teoksessa K. Nousiainen (toim.), *Mistä jääkaappi täyttyy? Yksityisen ja julkisen elatuksen ongelmia* (s. 13–44). (Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 42). Helsingin yliopisto.

Gould, R., Laaksonen, M., Kivekäs, J., Ropponen, T., Kettunen, S., Hannu, T., Käppi, I., Ripatti, P., Rokkanen, T., & Turtiainen, S. (2014). *Työkyvyttömyyseläkettä edeltävät vaiheet. Asiakirja-aineistoon perustuva tutkimus.* (Raportteja 6/2014). Eläketurvakeskus. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-202-1

GOV.UK. (i.a.). Universal Credit. Saatavilla 22.4.2021. https://www.gov.uk/universal-credit

Griggs, J., & Kemp, P. A. (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy, 12*(4), 391–412. https://doi.org/10.1080/14616718.2012.711987

de Groen, W.P., Kilhoffer, Z., Lenaerts, K. ja Mandl, I. (2018). *Employment and working conditions of selected types of platform work*. Publications Office of the European Union.

Haapola, I. (2004). *Köyhyyden kynnyksellä – toimeentulotuen dynamiikka 1990-luvun Suomessa*. (Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, 79). Kela.

Halmetoja, A., & Rintala, T. (2020). Perustoimeentulotuen siirto Kelaan hankaloitti asiakastyötä TE-palveluissa. *Yhteiskuntapolitiikka, 85*(4), 416–424. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020091669815

Harju, J., Kanninen, O., Karhunen, H., Kosonen, T., Matikka, T., & Verho, J. (2019). Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2018). Valtioneuvosto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-657-7

Havold, O.K.S., Harslof, I., & Andreassen, T.A. (2018). Externalizing an 'Asset Model' of Activation: Creative Institutional Work by Frontline Workers in the Norwegian Labour and Welfare Service. *Social Policy Administration, 52*(1), 178–196. https://doi.org/10.1111/spol.12305

Heikkilä, M. (1990). *Köyhyys ja huono-osaisuus hyvinvointivaltiossa: tutkimus köyhyydestä ja hyvinvoinnin puutteiden kasautumisesta Suomessa*. (Sosiaalihallituksen julkaisuja, 8). Sosiaalihallitus.

Heikkinen, V. (2016). Pitkäaikaistyötön vai pysyvästi työkyvytön: Tyyppitarinoita 2000-luvun teollisuuskaupungista. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0280-1

Heinonen, H-M., & Laatu M. (2020). Huolella harkiten? Kunnista Kelaan siirtyneiden työntekijöiden kokemuksia toimeentulotukityön harkinnan edellytyksistä. Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila, & M. Ylikännö (toim.), *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit* (s. 244–277*)*. (Teemakirja 18). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981

Heinonen, H-M., Tervola, J., Laatu, M. (2011). *Haastavat asiakkuusprosessit Kelassa: tutkimus haastavista asiakasryhmistä ja sosiaaliturvan (toimeenpanon) ongelmista*. (Nettityöpapereita 20/2011). Kela. http://hdl.handle.net/10138/24597

Heponiemi, T., Kujala, S., Kouvonen, A., Taipale, S., Rantanen, T., Topo, P., Sonja, I-T., Hörhammer, I., Kemppainen, L., Buchert, U., Safarov, N., Järveläinen, E., Juujärvi, S., & Pöyry-Lassila, P. (2019). *Palvelukulttuuria uudistamalla kaikki mukaan digitaaliseen yhteiskuntaan, Tilannekuvaraportti.* THL . http://hdl.handle.net/10138/317762

Heponiemi, T., Jormanainen, V., Leemann, L., Manderbacka, K., Aalto, A-M., & Hyppönen, H. (2020). Digital Divide in Perceived Benefits of Online Health Care and Social Welfare Services: National Cross-Sectional Survey Study. *J Med Internet Res, 22*(7). https://doi.org/10.2196/17616

Hertel-Fernandez, A., & Wenger, J.B. (2013). *Taking up social benefits: A cautionary tale from an unemployment insurance survey experiment*. SSRN working paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2341885

Hiilamo, H. (2003). Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja, 99*(3), 294–311.

Hiilamo, H., Karjalainen, J., Kautto, M., & Parpo, A. (2004). *Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki: tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksista. (*Tutkimuksia, 139). Stakes.

Hiilamo, H., Komp, K., Moisio, P., Sama, T. B., Lauronen, J-P., Karimo, A., Mäntyneva, P., Parpo, A., & Aaltonen, H. (2017). *Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia.* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2017). Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-351-4

Huhtanen, R. (1998). Onko toimeentulo yksilön oikeus vai perheen velvollisuus. Teoksessa P. Kosonen, & M. Sakslin (toim.), *Sosiaalietuuksien muutokset. Vastuunjaon ongelmia* (s. 91–113). (Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 29). Kela.

Hytönen, J. (10.10.2018). Britannian yleistuki on yhä keskeneräinen. *Sosiaalivakuutus*. https://sosiaalivakuutus.fi/britannian-yleistuki-on-yha-keskenerainen/

Jauhiainen, S., & Raivonen, L. (2020). *Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018.* (Työpapereita 157). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020120198868

Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti, A., & Mikkola, H-M. (2019). *Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa.* Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, 155. Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201902043938

Jessen, J.T., & Tufte, P.A. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy, 43*(2), 269–288. https://doi.org/10.1017/S0047279413000998

Jokela, M., & Kivipelto, M. (7.2.2019). Vähimmäisturvan varassa olevilla on moninkertainen riski toimeentulotuen alentamiseen. *THL-blogi.* https://blogi.thl.fi/vahimmaisturvan-varassa-olevilla

Juvonen-Posti, P. (2018). *Work-related rehabilitation for strenghtening working careers. A multiperspective and mixed methods study of its mechanisms*. [Väitöskirja, Oulun yliopisto]. http://urn.fi/urn:isbn:9789526219271

Juvonen-Posti, P., Lamminpää, A., Rajavaara, M., Suoyrjö, H., & Tötterman, P. (2016). Työikäisten kuntoutumisen monialainen järjestelmä. Teoksessa I. Autti-Rämö, A-L. Salminen, M. Rajavaara, & A. Ylinen (toim.), *Kuntoutuminen* (s.160–175). Duodecim.

Juvonen-Posti, P., & Nevala, N., & Kaleva, S. (2020b). Koordinoivaa työtä tekevät palveluintegraation areenana. Teoksessa P. Juvonen-Posti, P. Saikku, & J. Turunen (toim.), *Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti* (s. 90–127). (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40). Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5

Juvonen-Posti, P., & Pensola, T. (2016). *Kohti koordinoitua yhteistoimintaa: Ammatillisen kuntoutuksen selvitys*. Työterveyslaitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-261-663-0 (PDF)

Juvonen-Posti, P., Saikku, P., & Turunen, J. (toim.). (2020a). *Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti.* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40). Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5

Juvonen-Posti, P., Tarvainen, K., Helin-Salmivaara, A., Räsänen, K., & Liira, J. (2021). Lääkäri työkykyä tukemassa. *Duodecim, 137*(3), 293–300. https://www.duodecimlehti.fi/xmedia/duo/duo16056.pdf

Järvikoski, A., Takala, E-P., Juvonen-Posti, P., & Härkäpää, K. (2018). *Työkyvyn käsite ja työkykymallit kuntoutuksen tutkimuksessa ja käytännöissä.* (Kelan sosiaali- ja terveysturvan raportteja 13). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018121050326

Kalliomaa-Puha, L. (2013). Homo sociojuridicus – mitä asiakkaalta ja potilaalta odotetaan? Teoksessa S. Hänninen, T. Kotkas, E. Nykänen, M. Pajukoski, & M. Sakslin (toim.), *Muuttuva sosiaalioikeus (*s. 97–123*)*. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kalliomaa-Puha, L., Kotkas, T., & Rajavaara, M. (2014). Harkitusti sosiaaliturvaa. Harkintavalta tutkimuskohteena. Teoksessa L. Kalliomaa-Puha, T. Kotkas, & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 8–18). (Teemakirja 13). Kela. http://hdl.handle.net/10138/45435

Karjalainen, V. (2012). Yksilöllistymiskehitys muuttaa kuntoutusta – mutta miten? Teoksessa V. Karjalainen, & I. Vilkkumaa (toim.), *Kuntoutus kanssamme. Ihmisen toimijuuden tukeminen* (s. 11–26). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-782-0

Kauppinen, T. M., Angelin, A., Lorentzen, T., Bäckman, O., Salonen, T., Moisio, P., & Dahl, E. (2014). Social background and life-course risks as determinants of social assistance receipt among young adults in Sweden, Norway and Finland. *Journal of European Social Policy, 24*(3), 273–288. https://doi.org/10.1177/0958928714525818

Kela. (27.1.2014). Ammatilliseen kuntoutukseen pääsy aiempaa helpompaa. *Kela*. https://www.kela.fi/-/ammatilliseen-kuntoutukseen-paasy-aiempaa-helpompaa

Kerätär, R., Taanila, A., Jokelainen, J., Soukainen, J., & Ala-Mursula, L. (2016). Work disabilities and unmet needs for health care and rehabilitation among jobseekers: A community-level investigation using multidimensional work ability assessments. *Scandinavian Journal of Primary Health Care, 34*(4), 343–351. https://doi.org/10.1080/02813432.2016.1248632

Kilhoffer, Z., De Groen, W., Lenaerts, K., Smits, I., Hauben, H., Waeyaert, W., . . . Robin-Olivier, S. (2020). *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers* Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion, Directorate B. Bryssel: European Commission. https://www.ceps.eu/ceps-publications/study-to-gather-evidence-on-the-working-conditions-of-platform-workers/

Kivipelto, M. (toim.). (2020). *Osallistavaa aikuissosiaalityötä - osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilun tulokset.* (Raportti 7/2020). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-489-9

Kleven, H.J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy, 3*(1), 54–90. https://doi.org/10.1257/pol.3.1.54

Korpela, T., Heinonen, H-M., & Laatu, M., Raittila, S., & Ylikännö, M. (toim.). (2020a). Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. (Teemakirja 18). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981

Korpela, T., Heinonen, H-M., Laatu, M., Raittila, S., & Ylikännö, M. (2020b). Johdanto. Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila & M. Ylikännö (toim.), *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit* (s. 8–27). (Teemakirja 18). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981

Korpela T., & Raittila S. (2020). Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen: kuinka pitkään ensisijaisten etuuksien puutetta paikataan toimeentulotuella. Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila, & M. Ylikännö (toim.), *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit* (s. 388–429). (Teemakirja 18). Kela.

Kotkas, T. (2014). Viranomaisharkinnan oikeudelliset rajat. Teoksessa L. KalliomaaPuha, T. Kotkas, & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 40–61). (Teemakirja 13). Kela. http://hdl.handle.net/10138/45435

Koukkari, M. (2010). *Tavoitteena kuntoutuminen: kuntoutujien käsityksiä kokonaisvaltaisesta kuntoutuksesta ja kuntoutumisesta*. [Väitöskirja, Lapin yliopisto]. http://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-2011291056

Kuivalainen, S. (toim.). (2013). Toimeentulotuki 2010-luvulla - tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. (Raportteja 9/2013). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7

L 781/1993. Sotilasavustuslaki 20.8.1993/781. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19930781

L 65/1994. Opintotukilaki 21.1.1994/65. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940065

L 1128/1996. Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 20.12.1996/1128. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961128

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412

L 1276/2000. Laki aikuiskoulutusetuuksista 28.12.2000/1276. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20001276

L 1383/2001. Työterveyshuoltolaki 21.12.2001/1383. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383

L 1290/2002. Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290

L 1305/2002. Vuorotteluvapaalaki 30.12.2002/1305. https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021305

L 1224/2004. Sairausvakuutuslaki 21.12.2004/1224. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20041224

L 566/2005. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista 15.7.2005/566. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566

L 571/2007. Laki eläkkeensaajan asumistuesta 11.5.2007/571. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070571

L 938/2014. Laki yleisestä asumistuesta 14.11.2014/938. https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20140938

L 459/2015. Työtapaturma- ja ammattitautilaki 24.4.2015/459. https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150459

L 81/2016. Julkisten alojen eläkelaki 29.1.2016/81. https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20160081

Laaksonen, M., Blomgren, J., & Gould, R. (2014). *Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoria. Rekisteripohjainen tarkastelu*. (Raportteja 5/2014). Eläketurvakeskus. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-200-7

Laatu, M. (8.9.2015). Säästääkö palveluseteli ja lisääkö se asiakastyytyväisyyttä? *Kelan tutkimusblogi*. https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/2711

Laatu, M., Airio, I., & Mattila H. (2020). Perustoimeentulotukiasiakkaiden käsityksiä ja kokemuksia toimeentulotukiuudistuksesta ja Kelan palveluista. Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila, & M. Ylikännö (toim.), *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit* (s. 116–148). (Teemakirja 18). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981

Laatu, M., & Heinonen, H-M. (26.4.2017). Perustoimeentulotuen Kela-siirron voittajat ja häviäjät. *Kelan tutkimusblogi*. https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/3873

Laatu, M., Salminen, A-L., Kalliomaa-Puha, L., & Autti-Rämö, I. (2010). *Setelillä kuntoon?* (Kuntoutus-lehti 3/2010). https://yhteisomedia.fi/files/attachments/kuntoutus-lehden_artikkelit/2010/laatu-ym-setelilla-kuntoon.pdf

Laihiala, T., & Nick, R. (2020). *Koronakriisin vaikutukset ruoka-apuun keväällä 2020.* Ruoka-apu.fi. https://ruoka-apu.fi/wp-content/uploads/2020/09/Koronakriisin-vaikutukset-ruoka-apuun_Laihiala-ja-Nick-2020-1.pdf

Leinonen, T., Solovieva, S., & Viikari-Juntura, E. (2020). Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät. Teoksessa J. Alasalmi, H. Busk, A. Kauhanen, T. Leinonen, S. Solovieva, T. Valkonen, & E. Viikari-Juntura. (toim.), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33). Valtioneuvoston kanslia. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6

Leinonen T., Viikari-Juntura, E., Husgafvel-Pursiainen, K., Juvonen-Posti, P., Laaksonen, M., & Solovieva, S. (2019). The effectiveness of vocational rehabilitation on work participation: a propensity score matched analysis using nationwide register data. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health, 45*(6), 651–660. https://doi.org/10.5271/sjweh.3823

Lindqvist, R., & Lundalv J. (2018). Activation, medicalisation and inter-organisational cooperation in health insurance - implications for frontline social work in Sweden. *European Journal of Social Work, 21*(4), 616–627. https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1293010

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation.

Liukko, J. (2020). *Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytännöt sekä kuntoutuksen toimivuus ja vaikuttavuus. Asiantuntijahaastatteluihin ja kirjallisuuteen perustuva selvitys. (*Raportteja 6/2020). Eläketurvakeskus. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-307-3

Liukko, J., & Kuuva, N. (2015). *Toimijoiden yhteistyö työkykyongelmien hallinnassa. Ammattilaisten haastatteluihin perustuva tutkimus.* (Raportteja 3/2015). Eläketurvakeskus. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-218-2

Matikka, T., & Paukkeri, T. (2016). *Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program.* (VATT Institute for Economic Research Working Papers, 83). VATT. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-183-7

Mattila, H. (2019). Perustoimeentulotukea hakevien asiointi Kelassa. (Työpapereita 149). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019061820876

Miettinen, S. (2011). *Muutoksen mahdollisuus Suomen kuntoutusjärjestelmässä.* [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8478-0

Ministère des Solidarités et de la Santé. (09.10.2019). *Les ateliers citoyens*. https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/la-mise-en-oeuvre/faciliter-l-acces-aux-droits/revenu-universel-d-activite-la-concertation/article/les-ateliers-citoyens

Moen Gjersøe, H. (2016). Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline. *Nordic Journal of Working Life Studies, 6, S1*. https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4889

Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E.O. (2012). Professional discretion and accountability in the welfare state. *Journal of Applied Philosophy, 29*(3), 214–230. https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x

Määttä, A. (2010). Toimeentulotuen väliinputoajat. *Janus Sosiaalipolitiikan Ja sosiaalityön Tutkimuksen Aikakauslehti, 18*(1), 20–34. https://journal.fi/janus/article/view/50546

Määttä, A. (2011). Työkyvytön vai työtön? Työkyvyttömyydestä aiheutuva sosiaaliturvan väliinputoaminen elämänkaaren eri vaiheissa. *Kuntoutus, 34*(1), 18–28.

National Audit Office. (2018). Rolling out Universal Credit. Saatavilla 21.4.2021 https://www.nao.org.uk/report/rolling-out-universal-credit/

Näsi, E. (2020). Understanding the complexity of lowered work ability: Individuals' perceptions of factors that affect returning to work after sickness absence. [Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto]. http://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202004173334

Van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics, 28*(1), 33–48. https://doi.org/10.1332/0305573002500811

Ohisalo, M., Laihiala, T., & Saari, J. (2015). Huono-osaisuuden ulottuvuudet ja huono-osaisuuden kasautuminen leipäjonoissa. *Yhteiskuntapolitiikka, 80*(5), 435–446. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015102215027

OM. (1992). *Komiteamietintö: Perheet ja laki.* Oikeusministeriö.

Paukkeri, T. (2018). The take-up of welfare benefits: combining a static and dynamic perspective. Teoksessa T. Paukkeri (toim.), *Essays on public economics* (s. 11–72). (VATT Publications 72). VATT. http://urn.fi/URN:ISBN 978-952-274-220-9

Perhoniemi, R., Blomgren, J., & Laaksonen, M. (2018). Mitä hylkäävän työkyvyttömyyseläkepäätöksen jälkeen? *Yhteiskuntapolitiikka, 83*(2), 117–131. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201804196717

Perkiö, J. (2020). From rights to activation: The evolution of the idea of basic income in the Finnish political debate, 1980–2016. *Journal of Social Policy, 49*(1), 103–124. https://doi.org/10.1017/S0047279418000867

Pylkkänen, A. (2008). Miten oikeus määrittelee perheen? Teoksessa E. Sévon, & M. Notko (toim.), *Perhesuhteet puntarissa* (s. 71–92). Palmenia.

Pärnänen, A., & Sutela, H. (2014). Itsensätyöllistäjät Suomessa 2013. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yits_201400_2014_12305_net.pdf

Rajavaara M. (2014). Ammattilaisten harkintavalta sosiaaliturvan edellytyksenä ja riskinä. Teoksessa L. Kalliomaa-Puha, T. Kotkas, & M. Rajavaara (toim.), *Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen* (s. 136–155). (Teemakirja 13). Kela. http://hdl.handle.net/10138/45435

Rajavaara, M., Määttä, A., Kokko, R-L., & Tarkiainen, L. (toim.). (2019). Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin. *Näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun*. (Teemakirja 17). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019050314102

Rautiainen, P., & Korhonen, O. (2019). *Millä ehdoilla? Kuinka elinikäistä oppimista säännellään?* (Sitran selvityksiä 154). Sitra. https://www.sitra.fi/julkaisut/milla-ehdoilla/

Saikku, P. (2016). Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa S. Blomgren, J. Karjalainen, P. Karjalainen, M. Kivipelto, P. Saikkonen, & P. Saikku (toim.), Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa (s. 74–102). (Raportti 4/2016). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3

Saikku, P. (2018). *Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä.* [Väitöskirja, Helsingin yliopisto]. (Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja ,74). Helsingin yliopisto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3303-8

Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewicz, M., & Becker, J. (2019). From one-stop shop to no-stop shop: n e-government stage model. *Government Information Quarterly, 36*, 11–26. https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.010

Schoukens, P. (2020). Digitalisation and social security in the EU. The case of platform work: from work protection to income protection? *European Journal of Social Security, 22*(4), 434–451. https://doi.org/10.1177/1388262720971300

Schoukens, P., & Barrio, A. (2017). The changing concept of work: When does typical work become atypical? *European Labour Law Journal, 8*(4), 306–332. https://doi.org/10.1177/2031952517743871

af Segerstand, A-H. (11.6.2020). Kansainvälinen digitaalinen alustatyö – miten määritellään työsuhde ja soveltuva laki? *Asianajotoimisto Lukander Ruohola Hto Oy.* https://www.lrhto.fi/blogi/kansainvalinen-digitaalinen-alustatyo-miten-maaritellaan-tyosuhde-ja-soveltuva-laki/

Sihvonen, E. (2021). *Perhe- ja tulokäsitteet sosiaaliturvaetuuksissa*. (Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202102013434

Soininvaara, O. (2010). *Sata-komitea: Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa*. Kustannusosakeyhtiö Teos.

SOU. (2005). *Socialförsäkringsbalk Del 1*. Statens offentliga utredingar 114. https://www.regeringen.se/49b6ab/contentassets/080e82c5f21d4ed6b68d2985b4262674/forsakringsbalk-volym-1-del-1-missiv-t.o.m.-avd.-b

STM. (1993). *Perhekäsitetyöryhmän muistio*. (Sosiaali- ja terveysministeriön muistio, 26). Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM. (2002). *Kuntoutusselonteko 2002. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle*. Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM. (2009). *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi*. (Selvityksiä, 62). Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM. (2017a). *Kannustinloukut – Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli. Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanke (OTE)*. (Raportteja ja muistioita, 32). Sosiaali- ja terveysministeriö.

STM. (2017b). *Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi.* (Raportteja ja muistioita, 41). Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sundararajan, A. (2016). *The sharing economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism*. The MIT Press.

Tervola, J., Jokela, M., & Ollonqvist, J. (2021). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. INVEST working papers 27/2020. https://osf.io/preprints/socarxiv/kw6uh/

Tervola, J., & Verho, J. (2014). Maahanmuuttajien sosiaaliturvan käyttö vuonna 2011. (Työpapereita 64/2014). Kela. http://hdl.handle.net/10138/135889

Vaalavuo, M., Haula, T., & Bakkum, B. (2020). Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. (Raportti 2020/4). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-454-7

Valtioneuvosto. (2019). *Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.* Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. (Valtioneuvoston julkaisuja, 31). Valtioneuvosto. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3

Veilahti A., 2020. Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa. Kohti vastikkeellisempaa perusturvaa? Teoksessa T. Korpela, H-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila, & M. Ylikännö (toim.), *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit* (s. 360–387). (Teemakirja 18). Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090165981

Vers un Revenu Universel d'Activité. Saatavilla 21.4.2021 https://www.consultation-rua.gouv.fr/