

Mellanrapport av kommittén för social trygghet

Kommittén för social trygghet

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2023:27

vn.fi/sv



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Statsrådets publikationer 2023:27

Mellanrapport av kommittén för social trygghet

Kommittén för social trygghet

Statsrådet Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådet

Social- och hälsovårdsministeriet

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-287-896-0

ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

Mellanrapport av kommittén för social trygghet

Statsrådets publikationer 2023:27**Utgivare** Statsrådet

Utarbetad av Kommittén för social trygghet**Språk** svenska**Sidantal**

184

Referat

Den 19 mars 2020 tillsatte Statsrådet en parlamentarisk kommitté för social trygghet för två riksdagsperioder med uppgift att bereda en reform av den sociala tryggheten. Målet för kommittéarbetet är att utveckla den sociala tryggheten både strukturellt och funktionellt i ett långtidsperspektiv. Kommittén behandlar grundskyddet, förtjänstskyddet, utkomststødet, kopplingen mellan dem och finansieringen av dem samt åtgärderna för en bättre samordning av tjänsterna och förmånerna.

Mellanrapporten om arbetet under den första perioden för kommittén för social trygghet godkändes den 30 januari 2023. I de första avsnitten av mellanrapporten beskrivs reformprocessen, strukturen på systemet för den sociala tryggheten och de rättsliga och ekonomiska ramvillkoren för reformen. I avsnitt 4 beskrivs de olika alternativen för ordnandet av den sociala tryggheten.

Avsnitten 5 och 6 i mellanrapporten innehåller kommitténs 31 förslag till kommande regeringar om reformerandet av den sociala tryggheten samt riktlinjerna för arbetet under kommitténs andra period.

Förslagen gäller bland annat barns och familjers sociala trygghet, förmåner i anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga, utkomstskydd för arbetslösa, studier och kompetensutveckling, stöd för boende, utkomststöd, förmånsprocesser och servicestigar, genomförande av den sociala tryggheten och digitalisering. Kommittén föreslår för nästa regering att de orsaksbaserade grundskyddsformånerna ska förenhetligas och sammanslås med beaktande av förtjänstskyddet.

I mellanrapporten framför två medlemmar avvikande meningar.

Nyckelord

social trygghet, reformen av den sociala tryggheten, parlamentariska kommittéer, socialförsäkring, förmåner, tjänster, grundskydd, förtjänstskydd, minimiskydd

ISBN PDF 978-952-287-896-0**ISSN PDF**

2490-0966

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-896-0>

Sosiaaliturvakomitean välimietintö

Valtioneuvoston julkaisuja 2023:27

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Sosiaaliturvakomitea

Kieli ruotsi

Sivumäärä

184

Tiivistelmä

Valtioneuvosto asetti 19.3.2020 parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta kahden eduskuntakauden kestäväälle toimikaudelle. Komiteatyön tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Komitea käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea, niiden välistä yhteyttä, rahoitusta ja palvelujen nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.

Sosiaaliturvakomitean ensimmäisen kauden työn kokoava välimietintö hyväksyttiin 30.1.2023. Välimietinnön ensimmäiset luvut kuvaavat uudistuksen etenemistä, sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta sekä uudistuksen oikeudellisia ja taloudellisia reunaehtoja. Luvussa 4 luodaan katsaus sosiaaliturvan vaihtoehtoihin järjestämistapoihin.

Välimietinnön luvut 5 ja 6 sisältävät komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle.

Ehdotukset koskevat mm. lasten ja perheiden sosiaaliturvaa, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia, työttömyysturvaa, opiskelua ja osaamisen kehittämistä, asumisen tukia, toimeentulotukea, etuus- ja palvelupolkuja sekä sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaatiota. Komitea esittää seuraavalle hallitukselle syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden.

Välimietintöön sisältyy kahden jäsenen eriävät mielipiteet.

Asiasanat sosiaaliturva, sosiaaliturvauudistus, parlamentaariset komiteat, sosiaalivakuutus, etuudet, palvelut, perusturva, ansioturva, vähimmäisturva

ISBN PDF 978-952-287-896-0

ISSN PDF

2490-0966

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-896-0>

Interim Report of the Social Security Committee

Publications of the Finnish Government 2023:27**Publisher** Finnish Government**Group author** Social Security Committee**Language** Swedish**Pages**

184

Abstract

On 19 March 2020, the Government appointed a parliamentary Social Security Committee to prepare a social security reform over the course of two parliamentary terms. The Committee's work aims to achieve a long-term perspective in developing the structure and operation of social security. The Committee addresses questions related to basic social security, earnings-related benefits and social assistance and examines the financing and connections between these forms of support. Attention is also given to ways to better integrate services with benefits.

The interim report which compiles the work done by the Committee during its first term was adopted on 30 January 2023. The first chapters of the interim report describe the progress of the reform, the structure of the Finnish social security system and the legal and financial preconditions for the reform. Chapter 4 provides an overview of alternative ways of organising social security.

Chapters 5 and 6 of the interim report include the Committee's 31 proposals for reforming social security under future governments and the policy guidelines for the Committee's work during its second term.

The proposals relate to issues such as social security for children and families, benefits related to ability and capacity to work and incapacity to work, unemployment security, studying and competence development, housing benefits, social assistance, benefit and service paths, implementation of social security and digitalisation. The Committee proposes that the next Government harmonise and combine caused-based basic social security benefits, taking into account earnings-related benefits.

The interim report includes dissenting opinions from two members.

Keywords

social security, social security reform, parliamentary committees, social insurance, benefits, services, basic social security, earnings-related benefits, minimum security

ISBN PDF 978-952-287-896-0**ISSN PDF**

2490-0966

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-896-0>

Innehåll

Förord	9
1 Inledning	10
1.1 Uppdraget för kommittén för social trygghet.....	10
1.2 Kommitténs sammansättning.....	12
1.3 Arbetsplan och arbetsmetoder.....	14
1.4 Mellanrapportens uppbyggnad och innehåll.....	20
2 Den sociala trygghetens uppbyggnad och principer	21
2.1 Översikt av det nuvarande systemets uppbyggnad och principer.....	21
2.2 Rättsliga ramvillkor för reformen av den sociala tryggheten.....	28
2.2.1 Den sociala trygghetens grund i de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....	28
2.2.2 Förpliktelser enligt Europeiska unionens lagstiftning och fastställande av den sociala dimensionen.....	32
2.3 Sammanfattning.....	36
3 Nivån på och finansieringen av den sociala tryggheten	38
3.1 Nivån på sociala trygghetsförmåner.....	38
3.2 Sociala trygghetsutgifter och finansiering.....	45
3.2.1 Finlands sociala utgifter i internationell jämförelse.....	45
3.2.2 Finansieringen av den sociala tryggheten.....	48
3.3 Den sociala tryggheten och hållbara offentliga finanser.....	49
3.4 Sammandrag.....	61
4 Alternativa sätt att ordna social trygghet	62
4.1 Alternativa sätt att ordna social trygghet som bedömts i utredningen.....	64
4.1.1 Basinkomst.....	64
4.1.2 En enda grundskyddsförmån och deltagandetillägg.....	67
4.1.3 Socialkonto.....	69
4.2 Sammandrag.....	72
5 Förslag till reformer av det nuvarande systemet	73
5.1 Förenhetligande av lagstiftningen om social trygghet.....	74
5.1.1 Beskrivning av nuläget.....	74
5.1.2 Kommitténs förslag 1 och 2.....	76
5.2 Komplicerat verkställande och digitaliseringens möjligheter.....	76
5.2.1 Beskrivning av nuläget.....	76
5.2.2 Kommitténs förslag 3 och 4.....	78

5.3	Samordning av tjänster och förmåner	79
5.3.1	Beskrivning av nuläget	79
5.4	Förmåner med anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga	80
5.4.1	Beskrivning av nuläget	80
5.4.2	Kommitténs förslag 5, 6 och 7	83
5.5	Utkomstskydd för arbetslösa, främjande av sysselsättningen och partiell sysselsättning	85
5.5.1	Beskrivning av nuläget	85
5.5.2	Kommitténs förslag 8 och 9	91
5.6	Studier och kompetensutveckling	92
5.6.1	Beskrivning av nuläget	92
5.6.2	Kommitténs förslag 10, 11 och 12	95
5.7	Social trygghet för barn och familjer	96
5.7.1	Beskrivning av nuläget	96
5.7.2	Kommitténs förslag 13, 14 och 15	105
5.8	Boendeutgifter och ersättande av boendeutgifterna	106
5.8.1	Beskrivning av nuläget	106
5.8.2	Kommitténs förslag 16	110
5.9	Utkomststöd och minskat behov av långvarigt utkomststöd	111
5.9.1	Beskrivning av nuläget	111
5.9.2	Kommitténs förslag 17 och 18	118
5.10	Fungerande förmåns- och servicestigar och tillhandahållande av tjänster	119
5.10.1	Beskrivning av nuläget	119
5.10.2	Kommitténs förslag 19 och 20	124
5.10.3	Digitala lösningar som stödjer arbets- och funktionsförmågan inom tjänster och förmåner...	125
5.10.4	Kommitténs förslag 21 och 22	131
5.10.5	Personligt stöd	132
5.10.6	Kommitténs förslag 23	136
5.10.7	Stöd för sysselsättning av svårsysselsatta personer	136
5.10.8	Kommitténs förslag 24	137
5.10.9	Sysselsättningsfrämjande tjänster inom socialvården	137
5.10.10	Kommitténs förslag 25	138
5.11	Det sociala trygghetssystemets bidrags- och byråkratifällor	139
5.11.1	Beskrivning av nuläget	139
5.11.2	Kommitténs förslag 26 och 27	140
5.12	Bosättnings- och arbetsbaserad social trygghet och internationell rörlighet	141
5.12.1	Beskrivning av nuläget	141
5.12.2	Kommitténs förslag 28, 29 och 30	148

6	Framtidens sociala trygghet	149
6.1	Förslag för följande regering om förenhetligande och sammanslagning av grundskyddsförmånerna	149
6.2	Kommitténs riktlinjer för den andra arbetsperioden	150
6.3	lakttagelser för utvecklandet av tjänster med kopplingar till förmånerna.....	151
7	Bilagor	153
	Bilaga 1 Sektionernas, sekretariatets och kommunikationens sammansättningar vid kommittén för social trygghet	153
	Sektioner	153
	Sekretariat och kommunikation.....	156
	Bilaga 2 Kommittémedlemmarnas avvikande meningar (på finska)	157
	Gröna riksdagsgruppen Vihreä eduskuntaryhmä	157
	Vänsterförbundets riksdagsgrupp Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä.....	158
	Bilaga 3 De permanenta sakkunnigas utlåtanden (på finska)	162
	Finansministeriet Valtiovarainministeriö.....	162
	Finlands näringsliv EK Elinkeinoelämän keskusliitto EK.....	164
	Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT.....	166
	Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Akava rf, STTK rf Palkansaajakeskusjärjestöt: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, STTK ry.....	168
	SOSTE Finlands Social och hälsa rf SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry	171
	Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf Suomen nuorisolan kattojärjestö Allianssi ry.....	174
	Handikappforum rf Vammaisfoorumi ry.....	181

FÖRORD

Kommittén för social trygghet har arbetat under en exceptionell treårsperiod i Finlands historia. Kommittén inledde sitt arbete under coronapandemins inledande fas och beredningen av mellanrapporten inramades av Rysslands invasion av Ukraina. Dessa kriser band såväl kommittémedlemmarnas som de sakkunnigas och tjänstemannakårens resurser. Övergången till distansarbete tvingade oss att tänka om när det gällde kommitténs arbetsmetoder. Trots allt genomförde kommittén sitt uppdrag att bereda en reform av den sociala tryggheten på lång sikt och producerade som planerat föreliggande mellanrapport som avslutning på sin första period.

I mellanrapporten beskriver och definierar kommittén de viktigaste problemkomplexen och politiska tvistefrågorna i den finländska sociala tryggheten. Utifrån detta utredningsarbete innehåller kommitténs mellanrapport 30 förslag till utrednings-, lagberednings- och utvecklingsprojekt som kommande regeringar kan inleda. Dessutom föreslår kommittén för den kommande regeringen att följande fas i reformen av den sociala tryggheten är förenhetligande och sammanslagning av grundskyddsförmånerna med beaktande av förtjänstskyddet. Kommittén har också dragit upp riktlinjer för kommitténs andra period med tanke på den fortsatta beredningen av reformen av den sociala tryggheten.

Kommittén har enhälligt presenterat riktningen för en reform av den finländska sociala tryggheten. Trots att det närmare innehållet i förenhetligandet och sammanslagningen av grundskyddsförmånerna bestäms när reformen framskrider, är detta en betydande linje och framgång för den parlamentariska kommittén. Tiden får utvisa om detta också är en historisk linje i utvecklingen av det finländska sociala trygghetssystemet.

Jag tackar alla som deltagit i kommitténs och sektionernas arbete samt alla sakkunniga och forskare som stött kommitténs arbete. Ni har möjliggjort denna mellanrapport.

Pasi Moisio

Ordförande för kommittén för social trygghet

1 Inledning

1.1 Uppdraget för kommittén för social trygghet

Enligt programmet för statsminister Antti Rinnes regering samt programmet för statsminister Sanna Marins regering inleder regeringen en reform av den sociala tryggheten, som kommer att beredas i en parlamentarisk kommitté och arbetet ska grunda sig på forskning. Reformen sträcker sig över två riksdagsperioder. Beredningen ska vara tvärspektoriell och övergripande, och sakkunskap inom olika områden ska utnyttjas. Samtidigt kommer regeringen att förnya det parlamentariska kommittéarbetet i syfte att stärka öppenheten, delaktigheten och ett brett faktaunderlag i beredningen av stora strukturreformer.

Den förändrade befolkningsstrukturen utmanar hållbarheten i de offentliga finanserna och skapar tryck på att öka sysselsättningen bland befolkningen i arbetsför ålder även med hjälp av den sociala tryggheten. Digitaliseringen och omvälvningen i arbetslivet sätter den sociala trygghetens flexibilitet och förmåga att skydda mot sociala risker på arbetsmarknaden på prov. Anpassningen till gränserna för ekologiska hållbarhet och frigörandet från fossila energikällor förändrar inte bara arbetsmarknaden utan också vårt levnadssätt, och pandemin och kriget i Europa har forcerat denna förändring. Även individernas och familjernas behov och förväntningar på den sociala tryggheten har förändrats över tiden.

Behovet av att reformera den sociala tryggheten beror inte bara på samhällets megatrender utan också på att det sociala trygghetssystemet i sig utvidgas och utvecklas. Dagens sociala trygghet har byggts upp bit för bit under decennier för att svara på aktuella behov, förväntningar och socialpolitiska mål inom de yttre ramar som bestämts av de offentliga finanserna. Otaliga delreformer samt tjänsternas och förmånernas särutveckling har bidragit till att den sociala tryggheten upplevs som komplicerad och inkonsekvent.

Målen för reformen av den sociala tryggheten bygger på de riktlinjer för grunderna och utgångspunkterna för framtidens sociala trygghet som tagits fram inom det parlamentariska TOIMI-projektet som förberett reformen.¹ Målen för reformen är

- Ett system som ur individens synvinkel är tydligare och fungerar bättre än det nuvarande, och som gör det möjligt att samordna arbete och social trygghet i föränderliga livssituationer.
- Social rättvisa och tryggad utkomst när man möter sociala risker.
- Att svara på grundlagens förpliktelse om oundgänglig försörjning och omsorg samt tryggad grundläggande försörjning.
- Att för egen del svara på människors behov av delaktighet och betydelse.
- Att stödja sysselsättning, företagsamhet, aktivitet, människors egna initiativ, delaktighet och livslångt lärande.
- Att garantera människorna ett förutsägbart skydd i olika livsskeden och vid förändringar i livssituationen utan onödiga avbrott och administrativa hinder.
- Att stödja balansen mellan individens rättigheter och skyldigheter på ett sätt som är i harmoni med de offentliga finanserna och förbättrad sysselsättning.

Statsrådet tillsatte den 19 mars 2020 en parlamentarisk kommitté för social trygghet för att bereda en reform av den sociala tryggheten. Kommitténs mandattid sträcker sig över två riksdagsperioder (23.3.2020–31.3.2027).² Enligt beslutet om tillsättande av kommittén och dess uppdrag ska kommittén reformera den sociala tryggheten som helhet. Kommittén behandlar grundskyddet, det inkomstrelaterade skyddet, utkomststödet, sambandet mellan och finansieringen av dessa samt bättre samordning mellan tjänster och förmåner. Kommittén behandlar inte ålderspensioner.

Kommittén ser över den sociala tryggheten för personer i arbetsför ålder, unga, barn och familjer. Reformen genomförs utan att nivån på grundskyddet försämras. Kommitténs uppgift är att bereda en plan för en strukturell och funktionell reform av den sociala tryggheten på lång sikt jämte etappmål. Reformen genomförs stegvis. Kommittén ska utreda och bereda ett förslag till förenhetligande av begreppssystemet och betalningstidpunkterna för förmåner. I den andra fasen ska kommittén utreda och lägga fram ett förslag om förenhetligande av den lagstiftning som gäller grundskyddsförmåner på samma nivå samt av bestämmandet av inkomstrelaterade förmåner. I detta sammanhang granskar reformarbete även andra, till exempel studierelaterade förmåner.

¹ [Reformprojektet Toimi som hänför sig till grundskydd och aktivitet.](#)

² [Parlamentaarisen komitean asettaminen sosiaaliturvan uudistamiseksi: Komitean asetamispäätös](#) [Tillsättande av en parlamentarisk kommitté för en reform av den sociala tryggheten: Beslut om tillsättande av kommittén] (VN/1646/2020).

Dessutom ska kommittén utreda hur de förmåner och tjänster som ingår i den sociala tryggheten kan sammanknytas bättre på ett smidigt sätt och i rätt tid. Arbetet tar hänsyn till att livssituationerna är komplexa och förändras samt till övergångar från en förmån till en annan. Kommittén ska utreda behoven av att utveckla bostadsbidragssystemet samt orsakerna till långvarig användning av utkomststöd och metoder att minska den. I sitt arbete granskar kommittén också hur ansökningsprocessen kan förenklas och digitaliseringen utnyttjas samt behoven av att utveckla informationssystemen.

Kommittén arbetar självständigt och lägger själv fram förslag. Kommittén rapporterar om sitt arbete till ministeruppföljningsgruppen, där social- och hälsovårdsministern är ordförande, men kommittén styrs inte av ministeruppföljningsgruppen. Ordförande för ministeruppföljningsgruppen har under regeringsperiodens första hälft varit social- och hälsovårdsminister Aino-Kaisa Pekonen och under regeringsperiodens andra hälft social- och hälsovårdsminister Hanna Sarkkinen.

1.2 Kommitténs sammansättning

Ordförande för kommittén har varit forskningsprofessor Pasi Moisio från Institutet för hälsa och välfärd. Vice ordförande har varit kanslichef Veli-Mikko Niemi (kanslichef Kirsi Varhila), avdelningschef Liisa Siika-aho (avdelningschef Heli Backman), direktör Essi Rentola samt direktör Eveliina Pöyhönen från social- och hälsovårdsministeriet.³

Kommittémedlemmar:

- Socialdemokratiska riksdagsgruppen, riksdagsledamot Tarja Filatov, ersättare riksdagsledamot Matias Mäkynen
- Sannfinländarnas riksdagsgrupp, riksdagsledamot Riikka Slunga-Poutsalo, ersättare riksdagsledamot Kaisa Juuso (riksdagsledamot Riikka Purra)
- Samlingspartiets riksdagsgrupp, riksdagsledamot Arto Satonen (riksdagsledamot Juhana Vartiainen), ersättare riksdagsledamot Elina Valtonen
- Centerns riksdagsgrupp, riksdagsledamot Katri Kulmuni (riksdagsledamot Anu Vehviläinen), ersättare riksdagsledamot Pekka Aittakumpu
- Gröna riksdagsgruppen, riksdagsledamot Bella Forsgrén, ersättare riksdagsledamot Noora Koponen
- Vänsterförbundets riksdagsgrupp, riksdagsledamot Anna Kontula, ersättare riksdagsledamot Jussi Saramo (riksdagsledamot Paavo Arhinmäki)

³ Kommitténs sammansättning har beskrivits utifrån situationen i januari 2023. Personerna inom parentes har ingått i kommitténs sammansättning, men verkar inte längre i den aktuella uppgiften.

- Svenska riksdagsgruppen, riksdagsledamot Anders Norrback, ersättare riksdagsledamot Veronica Rehn-Kivi
- Kristdemokratiska riksdagsgruppen, riksdagsledamot Sari Essayah, ersättare riksdagsledamot Antero Laukkanen
- Liike Nyt-rörelsens riksdagsgrupp, riksdagsledamot Harry Harkimo (ingen ersättare)

Permanent sakkunniga:

- Social- och hälsovårdsministeriet, avdelningschef Raimo Antila
- Social- och hälsovårdsministeriet, konsultativ tjänsteman Mikko Horko
- Social- och hälsovårdsministeriet, regeringsråd Marjaana Maisonlahti
- Social- och hälsovårdsministeriet, direktör Jaana Rissanen (direktör Hannu Ijäs)
- Justitieministeriet, lagstiftningsdirektör Susanna Siitonen
- Undervisnings- och kulturministeriet, konsultativ tjänsteman Virpi Hiltunen
- Arbets- och näringsministeriet, arbetsmarknadsråd Kimmo Ruth
- Finansministeriet, finansråd Ulla Hämmäläinen
- Miljöministeriet, bostadsråd Tommi Laanti
- Folkpensionsanstalten, generaldirektör Outi Antila
- Arbetshälsoinstitutet, generaldirektör Antti Koivula
- Institutet för hälsa och välfärd, forskningsprofessor Heikki Hiilamo
- Pensionsskyddscentralen, verkställande direktör Mikko Kautto (direktör Jaakko Kiander)
- Finlands näringsliv EK, direktör Ilkka Oksala
- Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT, förhandlingschef Anna Kukka (förhandlingschef Jorma Palola)
- Företagarna i Finland, direktör Janne Makkula
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, socialpolitisk chef Pirjo Väänänen (direktör Saana Siekkinen)
- STTK rf, direktör Minna Ahtiainen (chefsekonom Patrizio Lainà, direktör Katarina Murto)
- Akava rf, ledande sakkunnig Katri Ojala (arbetsmarknadsdirektör Katarina Murto, direktör Pekka Piispanen)
- Finlands Kommunförbund, vice verkställande direktör Hanna Tainio
- SOSTE Finlands Social och hälsa rf, verkställande direktör Eija Koivuranta
- Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf, sakkunnig Titta Hiltunen (sakkunnig Eero Löytömäki)
- Handikappforum rf, ordförande, organisationschef Sari Kokko

För att stödja kommitténs arbete tillsatte statsrådet fem sektioner: sektionen för sysselsättning och kompetens, sektionen för arbets- och funktionsförmåga, sektionen för boende, förvaltningssektionen och sektionen för forskning och utvärdering. Sektionernas sammansättningar finns i bilaga 1 till mellanrapporten.

När arbetet framskred tillsattes under förvaltningssektionen en expertgrupp för att utreda verkställandet av den sociala tryggheten och utnyttjandet av digitaliseringen.⁴ Under sektionen för boende tillsattes arbetsgruppen Laspel, som granskar barns och familjers sociala trygghet och tjänster.⁵

1.3 Arbetsplan och arbetsmetoder

Kommittén för social trygghet inledde sitt arbete våren 2020. På grund av coronarestriktionerna planerades kommitténs arbetsmetoder och mötespraxis så att de skulle lämpa sig för distansarbete. I samarbete med Rådet för strategisk forsknings (RSF) program producerades för kommittén i början av coronakrisen en utredning om pandemins eventuella verkningar med tanke på reformen av den sociala tryggheten.⁶

I början av sitt arbete fastställde kommittén mål, en arbetsplan och arbetsmetoder. Utöver de mål som angavs i uppdraget preciserade som mål för kommittéarbetet att öka kunskapen om social trygghet, att föra en samhällsdebatt om värderingsval i anslutning till social trygghet samt att bereda reformen genom ett öppet och reviderat parlamentariskt kommittéarbete.

Principerna för det reviderade kommittéarbetet:

- Öppenhet: De teman som behandlas lyfts upp till offentlig debatt och reformen genomförs via och med stöd av samhällsdebatten.
- Faktabaserad konstruktiv dialog: Strävan efter tillräckligt parlamentariskt samförstånd.
- Oberoende och arbetsfördelning med regeringen: Kommittén bereder inte lagstiftning utan lägger fram förslag till reformer av lagstiftningen för kommande regeringar. Kommittén fokuserar på omfattande och svåra strukturella problem som inte kan lösas under en regeringsperiod.
- Forskningsgrund: Samarbete med forskarvärlden, öppet kunskapsunderlag, samutveckling och medborgarnas delaktighet.

4 Expertgruppen som utreder verkställandet av den sociala tryggheten och utnyttjandet av digitaliseringen: tillsättande, inbjudna organisationer och uppdrag.

5 Arbetsgruppen för barns och familjers sociala trygghet och tjänster: tillsättande, medlemmar och uppdrag.

6 Kangas, O. (2020). Poikkeukselliset ajat avaavat poikkeuksellisia mahdollisuuksia. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1. STM [Exceptionella tider medför exceptionella möjligheter. Publikationer av kommittén för social trygghet 2020:1. SHM].

I enligt med principen om kommittéarbetets öppenhet finns kommitténs sammanträdesmaterial och annat material som den använder öppet tillgängligt på webbplatsen för reformen av den sociala tryggheten.⁷ Man kom överens om att iaktta Chatham house-regeln på kommitténs möten. Enligt den får man berätta i offentligheten vad som diskuterats på mötena, bara sakinnehållet inte kopplas samman med dem som lagt fram förslagen, om inte något annat överenskoms. På grund av coronarestriktionerna ordnades seminarierna för allmänheten om aktuella teman i reformen av den sociala tryggheten i form av webinarier och senare hybridevenemang.

Syftet med det öppna kunskapsunderlaget för reformen av den sociala tryggheten är att samla och strukturera den kunskap som ligger till grund för kommitténs beslutsfattande samt att säkerställa att den kunskap som ligger bakom beredningen håller vetenskaplig standard. Det öppna kunskapsunderlaget stödjer också den interna och externa kommunikationen om reformens framskridande och de frågor som behandlas. Kunskapsunderlaget byggs upp på reformens webbplats. Den kunskap som hänför sig till reformen sammanfattas och visualiseras i en mera lättförståelig form som stödjer det politiska beslutsfattandet. Målet är också att bygga upp interaktiva visualiseringsverktyg på webbplatsen med vilkas hjälp medborgarna själva kan följa och utvärdera reformen.

Kommitténs arbetsplan har kompletterats under arbetets gång:

- 2020 Kommittén tillsätts för den första riksdagsperioden
- 2020 Kunskapsunderlag om och lägesbild av Finlands nuvarande sociala trygghetssystem
- 2020–2021 De viktigaste problemen med den sociala tryggheten definieras och konkretiseras
- 2021–2022 Problem som ska bli föremål för fortsatt beredning samt riktlinjer för beredningen av förslag
- 2022 Alternativa sätt att ordna den sociala tryggheten utreds
- 2022–2023 Mellanrapporten bereds: förslag till reformer av det nuvarande systemet och riktlinjer för kommitténs arbete under den andra perioden
- 2023 Mellanrapporten publiceras
- 2023 Kommittén tillsätts på nytt för den andra riksdagsperioden
- 2023 Kunskapsunderlaget och lägesbilden uppdateras och de helheter som ska behandlas under den andra perioden bestäms
- 2023–2026 Slutrapporten bereds: alternativ och konsekvensbedömningar i reformens andra fas, kommitténs förslag och riktlinjer
- 2027 Slutrapport: plan för genomförande av reformens följande fas.

7 [Webbplats för reformen av den sociala tryggheten.](#)

Sommaren 2020 definierade kommittén fyra centrala problemkomplex. Sektionerna producerade problemrapporter som konkretiserade helheterna och som publicerades i kommittén för social trygghets publikationsserie 2022:

- Komplexiteten i den sociala tryggheten⁸
- Samordningen av förvärvsarbete och social trygghet⁹
- Stöd som beviljas i sista hand, grundskydd och boende¹⁰
- Samordningen av tjänster och förmåner¹¹.

Vid sidan av den problemrapport som behandlar komplexiteten i den sociala tryggheten producerades en separat forskningsöversikt.¹² Sektionerna producerade dessutom en rapport om val och grundläggande principer inom den sociala tryggheten.¹³

8 Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto (2022). [Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. STM [Förvaltningssektionen vid kommittén för social trygghet (2022). Komplexiteten i den sociala tryggheten: Problemrapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:1. SHM].

9 Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2. STM [Sektionerna för sysselsättning och kompetens och för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Samordningen av förvärvsarbete och social trygghet: Problemrapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:2. SHM].

10 Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. STM [Sektionerna för boende och för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Stöd som beviljas i sista hand, grundskydd och boende: Problemrapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:3. SHM].

11 Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Palvelujen ja etuuskien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. STM [Sektionen för arbets- och funktionsförmåga och för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Samordningen av tjänster och förmåner: Problemrapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:4. SHM].

12 Virrankari, L., Mattila, H., Saikku, P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (red.) (2021). [Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM [Forskningsöversikt om den sociala trygghetens komplexitet i Finland. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:1. SHM].

13 Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteen: Sosiaaliturvakomitean raportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. STM [Sektionen för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Val och grundläggande principer inom den sociala tryggheten: Rapport från kommittén för social trygghet 2022:5. SHM].

Med finansiering från Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS) inleddes tre projekt för att stödja beredningen av reformen av den sociala tryggheten.¹⁴ För att stödja granskningen av balansen mellan rättigheter och skyldigheter och tolkningen av ett nytt socialpolitiskt paradigm producerades faktablad om kopplingarna mellan befolkningsstrukturens förändring och den sociala tryggheten¹⁵, konsekvenserna av klimatförändringen, den krympande biodiversiteten och exploateringen av naturresurserna med avseende på den sociala tryggheten¹⁶ samt en utredning om balansen mellan rättigheter, jämlikhet och gemensamt ansvar i välfärdsstaten.¹⁷ Dessutom producerades en utredning om de utmaningar och utvecklingsbehov för reformen av den sociala tryggheten som följer av omställningen i arbetslivet och på arbetsmarknaden.¹⁸

14 Kotkas, T., Tuovinen, A-K., Nykänen, E. & Kallioma-Puha, L. (2023). [Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12. VNK [Rapporten från projektet Sociala grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i reformen av den sociala tryggheten. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:12. SRK]. Korhonen, S., Alanko, L., Jalonen, K., Hiilamo, H., Ahokas, J., Rouvinen-Wilenius, P. & Hirvelä, A. (2022). [Kohti hyvinvointitalouden ohjausmallia: Hyvinvointilähtöisen politiikkaohjauksen ja hallinnan näkökulmia sosiaaliturvan kehittämisessä sekä yhteiskuntapolitiikassa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:49. VNK [I riktning mot en styrningsmodell för välfärdsökonomi: Perspektiv inom välfärdsorienterad politik och samhällsstyrning angående utvecklingen av socialtryggheten och i samhällspolitik. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:49. SRK]. van Gerven, M., Mesiäislehto, M., Ollonqvist, J., Malava, T., Tuominen, N. & Saikku, P. (2022). [Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51. VNK [Mot sysselsättning längs olika vägar: Särdrag och problem i Finlands socialskyddssystem i internationell jämförelse. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:51 SRK].

15 Kangas, O., Ritschkoff, A-C. & Hildén, M. (red.) (2021). [Suomen väestörakenne ja sosiaaliturva -tietokooste](#). Sosiaaliturvakomitean ja strategisen tutkimuksen tietokumppanuus. Suomen Akatemia [Faktabladet Finlands befolkningsstruktur och den sociala tryggheten. Kunskapspartnerskap mellan kommittén för social trygghet och den strategiska forskningen. Finlands Akademi].

16 Hildén, M. & Schönach, P. (red.) (2022). [Elonkehä, ilmastonmuutos ja sosiaaliturva -tietokooste](#). Sosiaaliturvakomitean ja strategisen tutkimuksen tietokumppanuus. Suomen Akatemia [Faktabladet Biosfären, klimatförändringen och den sociala tryggheten. Kunskapspartnerskap mellan kommittén för social trygghet och den strategiska forskningen. Finlands Akademi].

17 Lehto, M., Liukko, J. & Moisio, P. (2022). [Vapauden, tasa-arvon ja solidaarisuuden rajat sosiaalipolitiikan uudessa paradigmassa](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:6. STM [Frihet, jämlikhet och solidaritet i det nya paradigmet inom socialpolitiken. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:6. SHM].

18 Alasoini, T., Joensuu, M., Juvonen-Posti, P., Järnefelt, N., Riekhoff, A-J., Toivio, P. & Turunen, J. (2022). [Työelämän ja työmarkkinoiden muutos: Haasteita ja kehittämistarpeita sosiaaliturvan uudistamiselle](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:7. STM [Omställningen i arbetslivet och på arbetsmarknaden: Utmaningar och utvecklingsbehov vid reformen av den sociala tryggheten. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:7. SHM].

I slutet av 2021 kom kommittén med 18 ställningstaganden till reformen av det gällande sociala trygghetssystemet utifrån problemrapporterna.¹⁹ I ställningstagandena linjerades upp 1) de sakkomplex i problemrapporterna som tas upp till fortsatt beredning, 2) målen för lösningen av respektive problem, dvs. vad är annorlunda när problemet har lösts samt 3) riktlinjerna för val och grundläggande principer inom den sociala tryggheten. Förslag till lösningar på dessa problem började beredas för kommitténs mellanrapport.

Samtidigt beslöt kommittén att utreda alternativa sätt att ordna den sociala tryggheten med tanke på reformens riktlinjer på längre sikt. För utredningen om alternativa sätt att ordna den sociala tryggheten tillsattes en arbetsgrupp bestående av forskare och experter, som fick i uppgift att särskilt utreda basinkomsten, baskontot (socialkontot) och systemet med en enda grundskyddsförmån samt jämföra dessa med det nuvarande systemet.²⁰

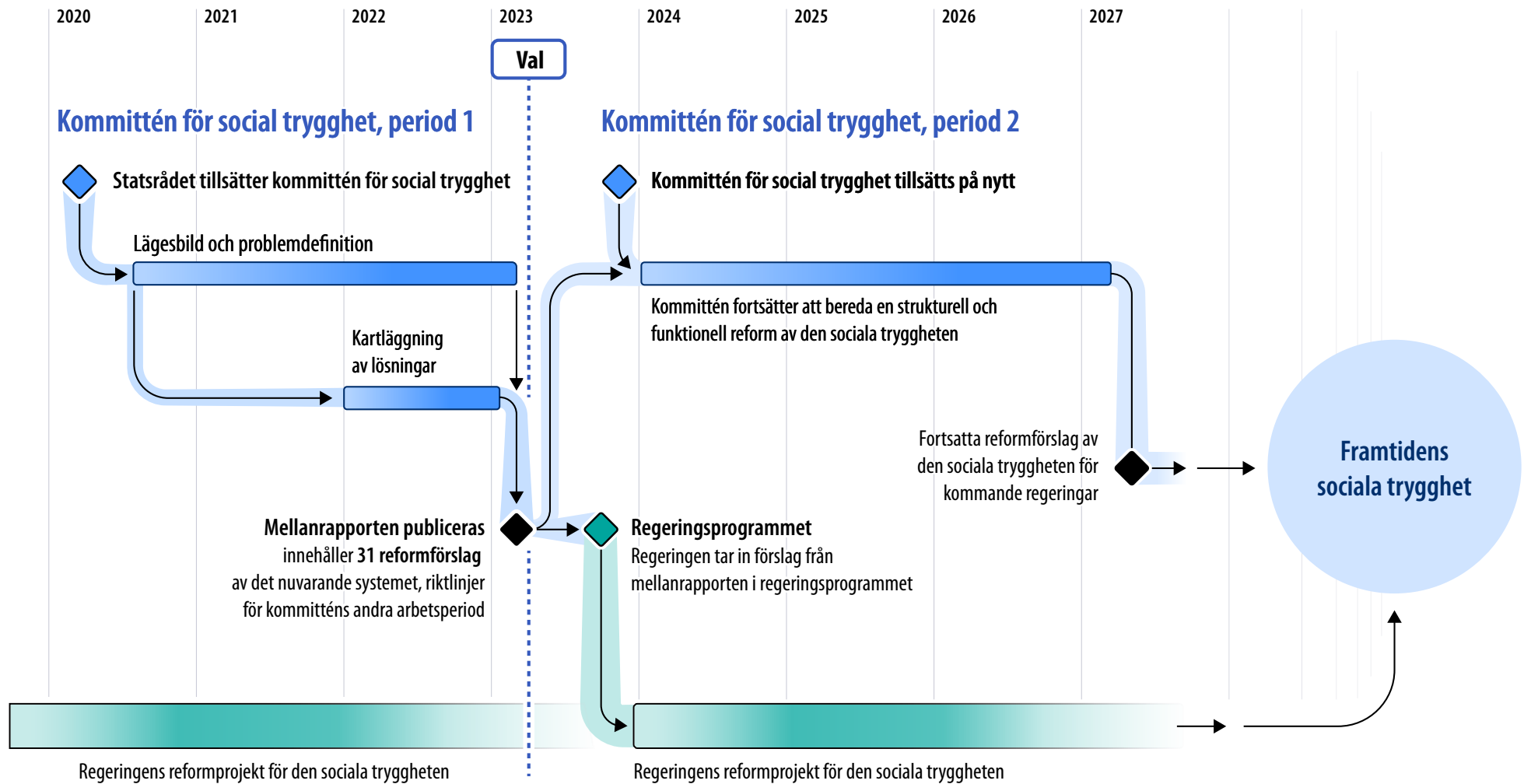
Mellanrapporten började beredas våren 2022. Beredningen framskred i enlighet med principen om två spår: kommittén beredde förslag till reformer av det nuvarande systemet, som framtida regeringar kan ta in i sina program, samt granskade de centrala principerna för en reform av den sociala tryggheten.

Under den första perioden sammanträdde kommittén 22 gånger. Dessutom samlades kommittén riksdagsledamotsmedlemmar 9 gånger.

19 [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmalähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM [Ställningstaganden av kommittén för social trygghet till problemorienterade lägesbildsrapporter. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:3. SHM].

20 [Arbetsgruppen för utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet: tillsättande, medlemmar och uppdrag](#).

Figur 1. Hur reformen av den sociala tryggheten framskrider.



Växelverkan och kommunikation

Syftet med kommunikationen om reformen av den sociala tryggheten är att stödja reformmålen, öka förståelsen och intresset för reformen, stärka reformens trovärdighet samt bygga förtroende. Kommunikationen beskriver på ett förståeligt sätt behovet av reformen av den sociala tryggheten och hur den framskrider ur individens och samhällets synvinkel.

Kommunikationen sammanställer information om den sociala tryggheten som är väsentlig med tanke på reformen, stödjer den offentliga och värdedebatten och värdedebatten inom reformen samt ökar växelverkan med och mellan dem som är intresserade av saken. Projektet har ett kommunikationsnätverk som omfattar kommunikatörerna från kommitté- och sektionsmedlemmarnas bakgrundsorganisationer.

Kommittén för social trygghet har en kolumnserie som särskilt lyfter fram de värdefrågor som ligger bakom reformen samt följer hur reformen framskrider. Vid sidan av kolumnerna beskriver videoserien "Sosiaaliturvastudio" hur reformen framskrider. Det kommuniceras också aktivt om reformen av den sociala tryggheten i sociala medier.²¹

Under den första perioden har kommittén för social trygghet ordnat samråd för bland annat barn- och familjeorganisationer samt studerande- och ungdomsorganisationer. Barn och unga hördes som ett led i beredningen av reformen av den sociala tryggheten genom en enkät och i verkstäder hösten 2022. Ungefär 1 500 unga deltog i enkäten och verkstäderna.²²

1.4 Mellanrapportens uppbyggnad och innehåll

Kapitel 2–4 i mellanrapporten tecknar bakgrunden till arbetet och de baserar sig på de utredningar, den tjänstemannaberedning och det expertarbete som gjorts för kommittén. I kapitel 2 beskrivs uppbyggnaden av och principerna för den sociala tryggheten i Finland och i kapitel 3 nivån på och finansieringen av den sociala tryggheten. I kapitel 4 presenteras resultaten av forskar- och expertgruppens utredningsarbete om alternativa sätt att ordna den sociala tryggheten.

Kapitel 5 och 6 i mellanrapporten innehåller kommitténs förslag och riktlinjer för en stegvis reform av den sociala tryggheten. I kapitel 5 ingår kommitténs 30 förslag till reform av det nuvarande systemet för kommande regeringar. Beskrivningarna av nuläget i underavsnitten i kapitel 5 har beretts som tjänstearbete. I kapitel 6 ingår kommitténs förslag för följande regering om förenhetligande och sammanslagning av grundskyddsförmånerna samt riktlinjer för kommitténs arbete under den andra perioden.

²¹ Reformen av den sociala tryggheten i sociala medier: [Länk till Twitter](#).

²² Mer information om samrådet med barn och unga och om ungas åsikter på adressen stm.fi/sv/socialtrygghetforunga.

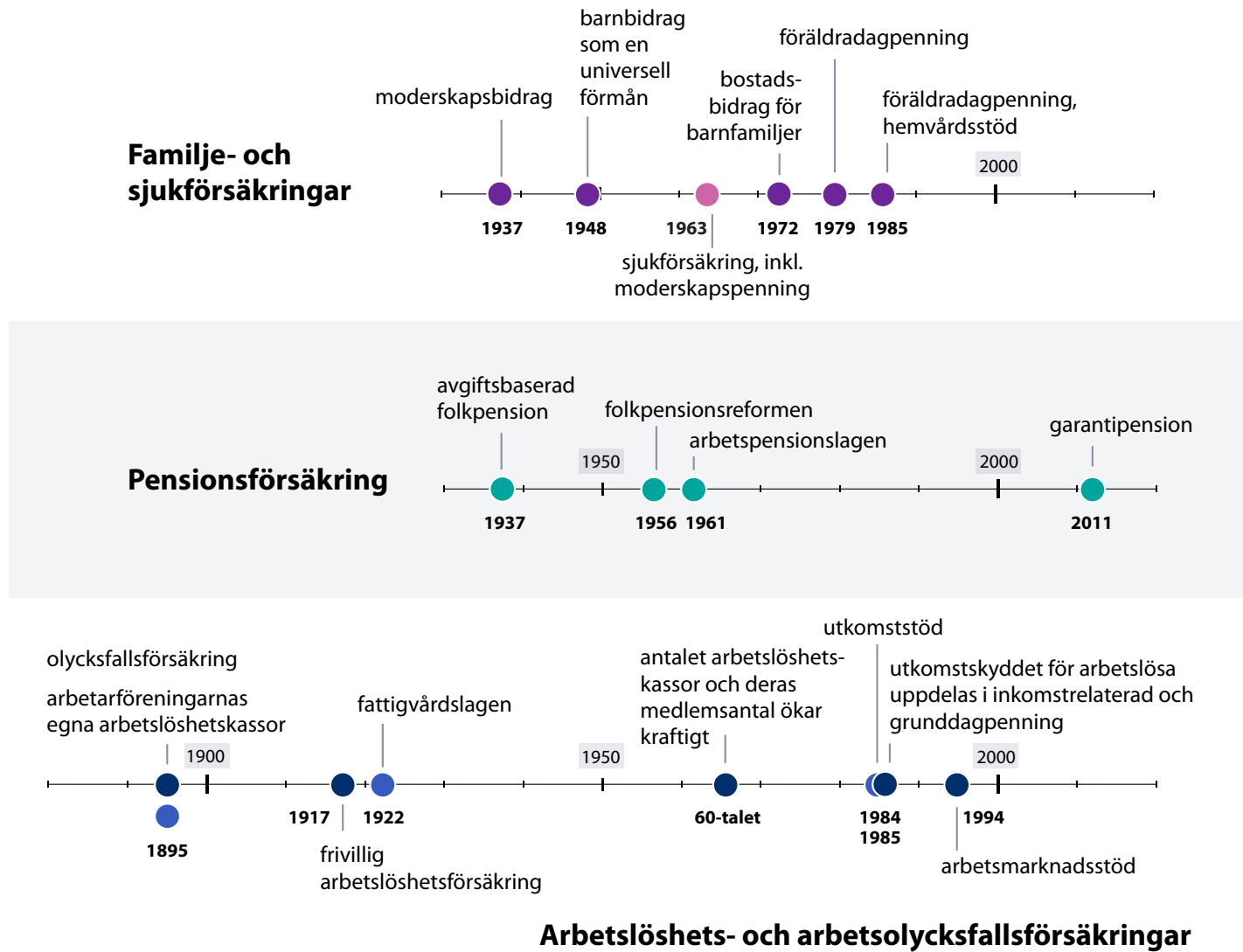
2 Den sociala trygghetens uppbyggnad och principer

2.1 Översikt av det nuvarande systemets uppbyggnad och principer

Den finländska sociala tryggheten består av förmåner och stöd som tryggar försörjningen samt av social- och hälsovårdstjänster. På samma sätt som i andra länder började det sociala trygghetssystemet byggas upp i slutet av 1800-talet genom en socialförsäkring som bestod av arbetslöshets- och arbetsolycksfallsförsäkringar (Figur 2). Ungefär samtidigt övertog kommunerna ansvaret för omsorgen om fattiga och sjuka från kyrkan. År 1937 stiftades folkpensionslagen och lagen om moderskapsbidrag. Barnbidragssystemet genomfördes 1948. På 1950- och 1960-talen konstruerades och reformerades bland annat folk- och arbetspensionssystemen, sjukförsäkringen och utkomstskyddet för arbetslösa samt tillkom en betydande del av hälso- och sjukvården. Reformen av utkomstskyddet för arbetslösa samt arbetspensionssystemet och sjukförsäkringen innebar en utvidgning av att det sociala trygghetssystemet och den moderna socialförsäkringens tillkomst. På 1970- och 1980-talen kompletterades och utvecklades den sociala tryggheten genom bland annat bostads-, familje-, utbildnings-, hälso-, arbetskrafts- och pensionspolitiska åtgärder. Inom socialservicen genomfördes som första steg en reform av barndagvården 1973. Utkomststödet infördes i stället för socialhjälp 1984 och 1985 lagstiftades det om hemvårdsstödet. År 1993 infördes behovsprövat arbetsmarknadsstöd som en ny förmån inom utkomstskyddet för arbetslösa. Den senaste betydande förmånen som införts är garantipensionen från 2011.²³

23 Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M. & Vanne, R. (2012). Sosiaaliturva ja elämännäkö. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Kelan tutkimusosasto. Helsinki [Social trygghet och livsskeden. Utvecklingen av den sociala tryggheten i Finland i ljuset av exempel och statistik. FPA:s forskningsavdelning. Helsingfors].

Figur 2. Utvecklingen av den sociala tryggheten i Finland på en tidslinje.



En betydande del av den sociala tryggheten i Finland bygger på lagstadgade försäkringar (Figur 3). Denna helhet kallas socialförsäkring, som kan definieras som en av det allmänna ordnad lagstadgad försäkring mot sociala risker. Förstådd i vid bemärkelse på detta sätt är försäkringsbaserade sociala trygghetsformer bland annat arbetspensionsförsäkringen, arbetsolycksfalls- och yrkessjukdomsförsäkringen, sjukförsäkringen och utkomstskyddet för arbetslösa samt folk- och garantipensionerna. Socialförsäkringen tryggar försörjningen vid barnafödelse, arbetslöshet, sjukdom, arbetsförmåga och under ålderdomen samt i händelse av ekonomiska förluster till följd av en försörjares död. En del av förmånerna är inkomstrelaterade och baserar sig på arbete, en del baserar sig på bosättning i Finland. De medel som behövs för att betala förmånerna samlas in av de försäkrade och arbetsgivarna genom försäkringsavgifter. Staten finansierar en del av förmånskostnaderna med skattemedel. FPA, arbetspensions- och olycksfallsförsäkringsanstalterna samt arbetslöshetskassorna sköter verkställandet av socialförsäkringen. Privata och frivilliga försäkringar spelar en jämförelsevis liten roll i Finland.

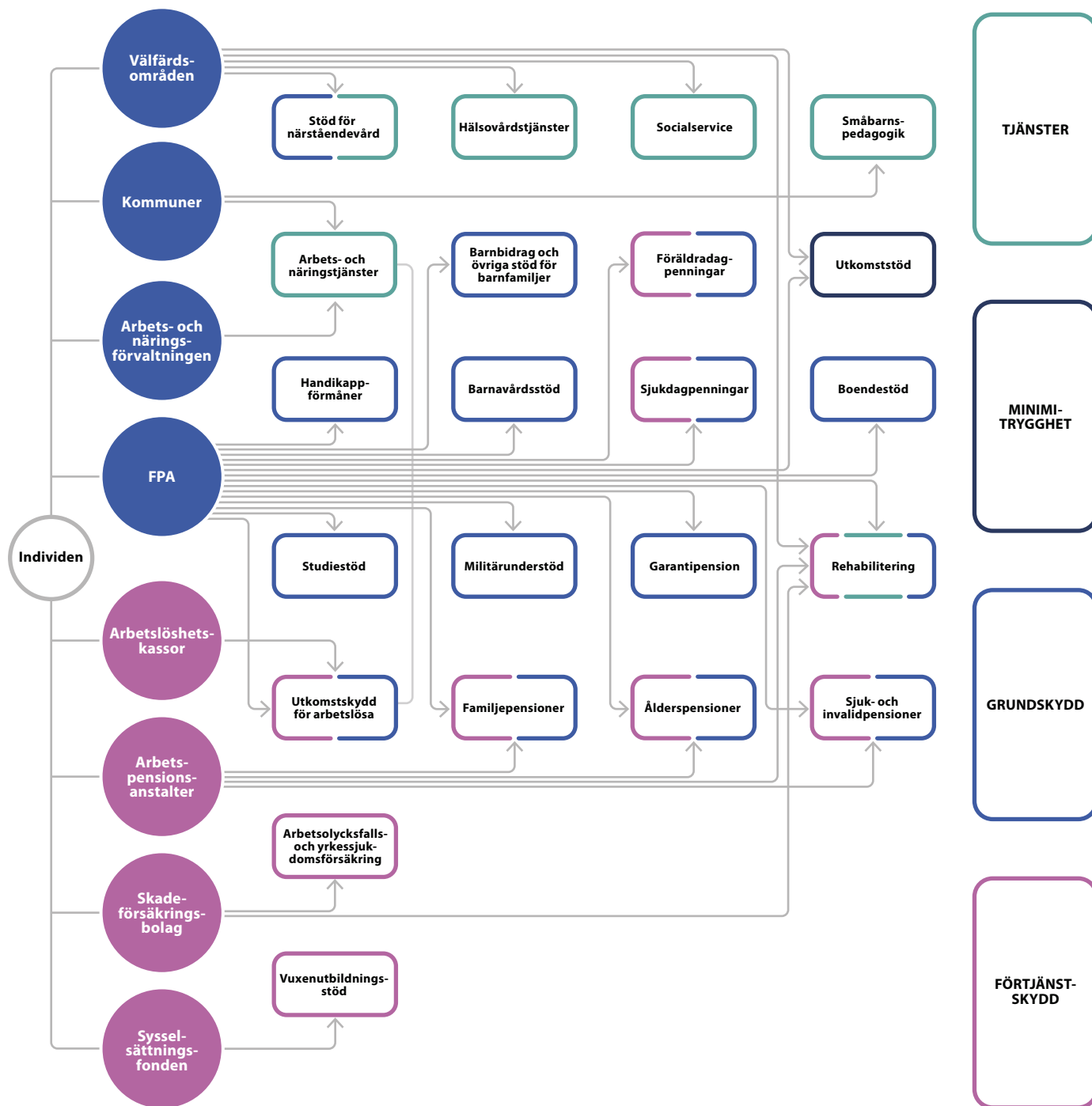
Socialförsäkringen kompletteras av olika skattefinansierade kostnadsersättningar samt det utkomstskydd som kommer i sista hand, dvs. utkomststödet.²⁴ Samhället stödjer till exempel försörjningen under studietiden på olika sätt och jämnar ut de kostnader som barn orsakar familjerna. Bostadsbidraget hjälper låginkomsttagare att klara av boendeutgifterna. FPA kan bevilja grundläggande utkomststöd till en person eller familj som är i behov av stöd och vars övriga tillgängliga medel, såsom inkomster och tillgångar, inte räcker till för de oundgängliga dagliga utgifterna. Valfärdsområdet kan bevilja kompletterande eller förebyggande utkomststöd för att stödja möjligheterna att klara sig själv och för att förebygga utslagning.

Finlands utkomstskyddssystem kan också indelas i inkomstrelaterat skydd, grundskydd och minimitrygghet, som kompletteras av olika kostnadsersättningar, såsom bostadsbidrag, barnbidrag och handikappförmåner. Grundskyddet företräds av orsaksbaserade förmåner till grundbelopp och det inkomstrelaterade skyddet av förtjänstbaserade förmåner. Med minimitrygghet hänvisas i Finland i allmänhet till utkomststödet. Denna indelning är dock inte helt etablerad i den offentliga debatten och ibland räknas till exempel utkomststödet och bostadsbidragen till grundskyddet.²⁵

24 Social trygghet kan definieras och grupperas på olika sätt i olika sammanhang och beroende av aktör. Indelningarna kan också innehålla överlappningar. Exempelvis kostnadsersättningar betalas också av socialförsäkringen (sjukförsäkringens sjukvårdsförsäkring). I stället för kostnadsersättningar och tjänster talar man också om till exempel socialbidrag som kompletterar socialförsäkringen och sociala förmåner i naturaform.

25 Iivonen, S., Tervola, J. & Ollonqvist, J. (2022). [Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäis-turvaetuksista](#). Terveys ja hyvinvoinnin laitoksen Työpöytä 41/2022 [Internationell jämförelse av grundskydds- och minimitrygghetsförmåner. Institutet för hälsa och välfärd Diskussionsunderlag 41/2022].

Figur 3. Verkställare av den sociala tryggheten samt förmåner.



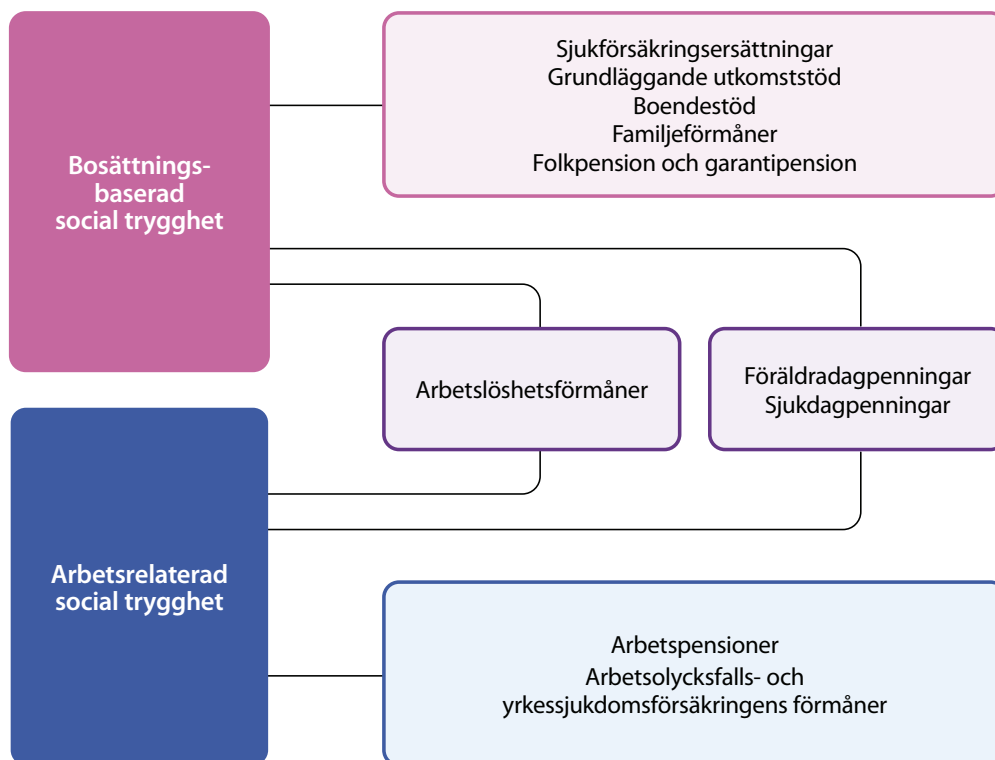
Det nuvarande sociala trygghetssystemet innehåller konkreta val i anslutning till erhållande och beviljande av olika förmåner, deras nivå och villkoren för dem, och i bakgrunden finns principer och mål som avviker från varandra. I rapporten Val och grundläggande principer inom den sociala tryggheten utformas en helhetsbild av de centrala valen och målen inom den sociala tryggheten i Finland.²⁶ I rapporten granskas fyra centrala val – nivån på den sociala tryggheten, orsaksbaserad, individbaserad och förpliktelser – även med avseende på deras historiska utveckling.

Grundenheten inom den sociala tryggheten är i allmänhet individen, men vissa förmåner betalas till familjen eller hushållet, och i vissa fall påverkar makens eller familjens inkomster förmånsbeloppet. Vid undantag från huvudregeln om individbaserad är det i allmänhet fråga om följande: boende, makens eller sambons inkomsters inverkan på förmånsrätten eller förmånsbeloppet, föräldrarnas ansvar för barnens underhåll. Ibland kan en förmån ha drag av såväl individbaserad som hushållsbaserad. Exempelvis folkpensionens fulla belopp är större för den som bor ensam än för den som lever i ett parförhållande, men makens inkomster påverkar inte den andras folkpension.

Rätt till sociala trygghetsförmåner har personer som är fast bosatta eller arbetar i Finland (Figur 4). På grundval av bosättning uppkommer rätt till exempelvis de förmåner som FPA betalar, de hälso- och socialvårdstjänster som välfärdsområdena tillhandahåller samt grundläggande utkomststöd. Den arbetsbaserade sociala tryggheten omfattar arbetspensionerna samt arbetsolycksfalls- och yrkessjukdomsförsäkringen. Utkomstskyddet för arbetslösa är såväl bosättnings- som arbetsbaserat. I vissa fall kan också den som vistas tillfälligt i landet få rätt till utkomststöd.

26 Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteen: Sosiaaliturvakomitean raportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. STM [Sektionen för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Val och grundläggande principer inom den sociala tryggheten: Rapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:5. SHM].

Figur 4. Rätten till social trygghet baserar sig i huvudsak på boende eller arbete.



I lagstiftningen definieras när en person som flyttar till Finland anses vara bosatt i Finland och i vilka situationer en person som vistas utomlands fortfarande anses vara bosatt i Finland. Personer som kommer till landet får rätt till orsaksbaserade förmåner ungefär samtidigt som de får hemkommun. Också personer som arbetar i Finland men som inte flyttar hit permanent får rätt till de flesta förmåner och tjänster på samma sätt som personer som är bosatta i landet. För personer som vistas utomlands tillfälligt eller som befinner sig utomlands av vissa särskilda orsaker (bl.a. utstationerad av en finländsk arbetsgivare, avläggande av examen, forsknings- och stipendiearbete) kan rätten till flera av de förmåner som FPA betalar fortgå i flera års tid. I de senaste reformerna har bosättningsbaserade förmåner i högre grad än förr riktats till sådana som de facto befinner sig i Finland och även omfattas av det finländska servicesystemet. Medborgarskap används sällan för att definiera vem som har rätt till social trygghet.

Trots att den sociala tryggheten utgör en omfattande helhet har i praktiken bara personer som uppfyller vissa lagstadgade villkor rätt till en viss förmån. Det nuvarande sociala trygghetssystemet är i huvudsak orsaksbaserat, så att den sociala tryggheten baserar sig på en på förhand bestämd orsak. Förmåner betalas till exempel på grund av arbetslöshet, föräldraskap eller arbetsoförmåga. Syftet med det orsaksbaserade systemet har varit att

rikta skyddet till dem som behöver det, med hänsyn till individernas olika livssituationer. Orsaksbaserad inriktning av den sociala tryggheten är också ett sätt att dämpa kostnaderna. Villkoren för orsaksbaserade förmåner kan också inbegripa deltagande i tjänster som behövs i den aktuella livssituationen.

Förutom orsaksbaserade förmåner omfattar det sociala trygghetssystemet förmåner som i stället för att trygga försörjningen har som mål att till exempel utjämna inkomstoavhängiga kostnader. Ett sådant exempel är barnbidraget, varmed ett syfte är att utjämna de kostnader som orsakas av barn mellan barnfamiljer och andra hushåll. Även bostadsbidraget kan i någon mån betraktas som en förmån som inte är orsaksbaserad, eftersom det stödjer låginkomsttagare i stor utsträckning oberoende av orsak, eftersom nästan alla har boendekostnader.

Till nivån på den sociala tryggheten hänför sig flertalet principiella val, som syns på olika sätt i systemets olika delar samt inom enskilda förmåner. Socialförsäkringen bygger på att försäkra inkomster som gått förlorade på grund av en social risk, och därför bestäms förmånernas storlek enligt de tidigare inkomsterna som föregick försäkringsfallet. Vissa förmånens förpliktande natur kan likaså härledas ur försäkringstänkandet, där man vill att de försäkrade själva ska bidra till att undanröja risken – till exempel genom att de som får en arbetslöshetsförmån är förpliktade att söka arbete.

Det har också ansetts motiverat att nivån på folk- och garantipensionen, som ofta är långvarig, är högre än arbetslöshetsförmånen på grundskyddsnivå och sjukdagpenningen, som är avsedda att vara mer kortvariga. På motsvarande sätt anses det motiverat att nivån på utkomststödet, som är avsett att vara tillfälligt, är lägre än grundskyddet. Det går dock inte att entydigt jämföra nivån på det hushållsbaserade utkomststödet, som kommer i sista hand, med nivån på de individbaserade skattepliktiga grundskyddsförmånerna. Exempelvis en betydande del av dem som får arbetsmarknadsstöd får utkomststöd utöver arbetsmarknadsstödet och det kompletterande bostadsbidraget. Syftet med förtjänstskyddet är att trygga en stabil inkomstnivå, så nivån på förmånen är beroende av den föregående inkomstnivån. Samtidigt baserar sig finansieringen av förtjänstskyddet i stor utsträckning på de försäkrades och arbetsgivarnas försäkringsavgifter.

De val som hänför sig till nivån på förmånerna begränsas i sista hand av de tillgängliga resurserna. Detta tvingar fram val beträffande vem som man vill stödja, hur mycket och varför. På grund av de begränsade resurserna måste man också bedöma de faktiska konsekvenserna av valen samt åtgärdernas effektivitet, dvs. hur bra de insatser som riktas till förmånerna eller tjänsterna främjar målen för dem. Ramvillkoren för de grundläggande valen inom den sociala tryggheten och reformen av den bestäms dessutom av den rättsliga grunden för den sociala tryggheten, som granskas i det följande.

2.2 Rättsliga ramvillkor för reformen av den sociala tryggheten

De grundläggande riktlinjerna för Finlands sociala trygghetssystem sammanfattas i Finlands grundlag (731/1999, grundlagen), och dessutom inramas den finländska socialpolitiken av Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Finlands grundlag, de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland, Europeiska unionens rätt samt de bi- och multilaterala avtal om social trygghet där Finland är part sätter rättsliga ramvillkor för reformen av den sociala tryggheten. I det följande granskas kort grundlagens bestämmelser om social trygghet, och därefter följer en översikt av förpliktelserna enligt Europeiska unionens lagstiftning.

2.2.1 Den sociala trygghetens grund i de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Människovärdets okränkbarhet och jämlikhet

Enligt 1 § 2 mom. i grundlagen ska konstitutionen trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Kravet på människovärdets okränkbarhet uttrycker den allmänmänskliga grunden för de fundamentala rättigheterna och hänvisar till att alla mänskliga individer i princip är jämlika.²⁷ Dessa utgångspunkter styr tolkningen av grundlagens övriga bestämmelser. Dessutom kan bestämmelsen anses förutsätta att i lagstiftningen intas olika arrangemang som skyddar människovärdet och främjar jämlikhet, såsom reglering om sociala förmåner och social- och hälsovårdstjänster samt om individens ställning som mottagare av förmåner och brukare av tjänster.

I 6 § i grundlagen fastställs den grundläggande rättigheten till jämlikhet. Enligt bestämmelsen är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Den grundläggande rättigheten inbegriper krav på både formell och faktisk jämlikhet. Jämlikhet inför lagen betyder att fall som är likadana vad gäller de förhållanden som är av rättslig betydelse ska avgöras på samma sätt. Detta förutsätter dock inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. I stället ska rättsligt väsentliga skillnader mellan människor och förhållanden identifieras och beaktas i beslutsfattandet för att trygga faktisk jämlikhet.²⁸ 6 § innehåller dessutom en förpliktelse att främja jämställdhet mellan könen.

²⁷ RP 309/1993 rd s. 45/II.

²⁸ RP 309/1993 rd s. 46.

Rätt till social trygghet

I 19 § i grundlagen föreskrivs det om rätt till social trygghet. I paragrafen har samlats de centrala grundrättsbestämmelserna med anknytning till social trygghet. I 1 mom. fastställs att alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. I 2 mom. föreskrivs om det konstitutionella uppdraget att garantera var och en rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. I 3 mom. åläggs det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt att främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt 4 mom. ska det allmänna främja vars och ens rätt till bostad och möjligheter att själv ordna sitt boende.

Bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen tryggar subjektiv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Detta innebär att individen kan åberopa rätten direkt med stöd av grundlagens bestämmelse. Hjälpbehovet utreds genom individuell behovsprövning. För att få hjälp förutsätts att personen i fråga inte själv förmår skaffa sig denna trygghet eller att han eller hon inte erhåller sådan genom andra socialskyddssystem eller av andra personer, till exempel make eller föräldrar.²⁹

Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv, dvs. ett så kallat existensminimum. Till ett sådant stöd hör till exempel att se till att den stödbehövande får den föda och har möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras. Det är dock inte fråga om att säkerställa endast de biologiska förutsättningarna för människolivet, utan om att säkerställa sådant stöd och sådan service som tryggar minimiförutsättningarna för ett människovärdigt liv. I den gällande lagstiftningen tryggas denna rätt genom utkomststödet samt vissa stödåtgärder för barn, äldre, personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning, rätten till brådskande sjukvård samt mottagningstjänsterna för asylsökande.³⁰ Lagstiftaren har dock prövningsrätt med avseende på de mekanismer som tryggar tillgodoseendet av rätten. Bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen avspeglar Finlands internationella människorättsförpliktelser och framför allt artikel 13.1. i den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002).

29 T.ex. RP 309/1993 rd s. 10/I; GrUU 31/1997 rd.

30 RP 309/1993 rd s. 73/II-74/I och t.ex. GrUU 18/2001 rd.

I 19 § 2 mom. i grundlagen åläggs lagstiftaren skyldighet att garantera den grundläggande försörjningen i situationer där individen inte själv har möjlighet att skaffa sin försörjning på grund av arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga, ålderdom, barnafödelse eller förlust av en försörjare. Denna grundlagsbestämmelse innehåller inte subjektiv rätt till grundläggande försörjning, men den förutsätter att sådan rätt tryggas genom vanlig lag i de sociala risksituationer som nämns i bestämmelsen.³¹

Bestämmelsen förutsätter att det i de risksituationer som nämns i den finns heltäckande lagstadgade skyddssystem som säkerställer grundläggande försörjning, men den hindrar inte att det ställs villkor för erhållande av förmånerna. Grundlagen skyddar inte heller något uttryckligt förmånssystem som redan ingår i den gällande lagstiftningen eller nivån på förmånerna. Lagstiftaren har således prövningsrätt att inrikta och utveckla den sociala tryggheten i enlighet med samhällets ekonomiska resurser och att säkerställa att den grundläggande försörjningen garanteras även på lång sikt.³² Sådana ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen uppfyller dock inte förutsättningarna i 19 § 2 mom. i grundlagen.³³

Grundlagen lägger inga hinder för att den grundläggande försörjningen tryggas även i sådana risksituationer som inte nämns uttryckligen i bestämmelsen, bara skyddssystemet är heltäckande i de situationer som nämns i bestämmelsen. Grundlagen torde inte heller lägga några hinder för att olika situationer täcks med samma eller en liknande förmån, bara systemet är heltäckande i fråga om de risker som nämns i grundlagen.

Nivån på den grundläggande försörjning som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen är högre än den oundgängliga försörjning som avses i 1 mom. Då man bedömer huruvida den grundläggande försörjningen är tillräcklig, är det av betydelse huruvida en person har förutsättningar att erhålla sin försörjning oberoende av att de normala försörjningsmöjligheterna har försvagats på grund av en sådan omständighet som nämns i bestämmelsen.³⁴

Av förpliktelsen enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa följer skyldighet för det allmänna att säkerställa jämlik tillgång till social- och hälsovårdstjänster. Då man avgör om tjänsterna ska anses tillräckliga är utgångspunkten en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället. Det allmännas förpliktelse att främja befolkningens hälsa hänvisar dels till social- och

31 T.ex. GrUU 6/2009 rd.

32 T.ex. GrUU 25/2013 rd.

33 RP 309/1993 rd s. 75/l.

34 RP 309/1993 rd s. 75/l.

hälsovårdens förebyggande verksamhet, dels till utvecklingen av samhällsförhållandena i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa. Bestämmelsen om det allmännas förpliktelse att stödja personer som svarar för omsorgen om barn så att de har möjlighet att trygga barnens välfärd och individuella utveckla täcker till exempel materiellt stöd för barnfamiljer i form av barnbidrag och beskattningsåtgärder.³⁵

Bestämmelsen i 19 § 4 mom. i grundlagen om det allmännas förpliktelse att främja rätten till bostad och stödja möjligheterna att själv ordna sitt boende garanterar inte subjektiv rätt till bostad. Bestämmelsen gäller det allmännas olika åtgärder för att stödja boendet, utveckla bostadsförhållandena och säkerställa sunda bostäder.³⁶

Näringsfrihet och rätt till arbete

Även näringsfriheten och rätten till arbete som regleras i 18 § i grundlagen har betydelse för det sociala trygghetssystemet. I bestämmelsen bestäms att var och en i enlighet med lag har rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt och åläggs det allmänna att sörja för skyddet av arbetskraften. Dessutom ska det allmänna främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning utfärdas genom lag. Ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund. En central utgångspunkt för bestämmelserna om rätt till arbete är att individen själv engagerar sig för att skaffa sin försörjning. Det allmännas förpliktelse att främja sysselsättningen innebär att det allmänna ska försöka trygga rätten till arbete för envar och sträva efter att förhindra uppkomsten av en grupp permanent arbetslösa.³⁷

Möjlighet att få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv oavsett medellöshet

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Bestämmelsen ålägger myndigheterna en allmän förpliktelse att bland annat sörja för att medellöshet inte utgör ett hinder för en elev att ta emot undervisning.³⁸ Lagstiftningen om studiestöd uppfyller denna förpliktelse.³⁹

35 RP 309/1993 rd s. 75/II-76/I.

36 RP 309/1993 rd s. 76/I-76/2.

37 RP 309/1993 rd s. 71/II-72/II.

38 RP 309/1993 rd s. 68/II och GrUU 14/2003 rd s. 2/I.

39 GrUU 26/2013 rd s. 2-3; GrUU 14/2003 rd s. 2/I.

Internationella människorättskonventioner

De internationella människorättskonventionerna är förpliktande för finska staten och garanterar alla människor samma och lika rättigheter. FN:s konventionssystem innefattar sju konventioner som kan klassificeras som människorättskonventioner och sex protokoll som hänför sig till dem. Viktigast med tanke på den sociala tryggheten är FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen, FördrS 6/1976). FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016) ratificerades av Finland 2016. Med hjälp av konventionen och dess fakultativa protokoll befästs de rättigheter som garanteras i andra människorättskonventioner och åläggs staterna skyldighet att främja, skydda och garantera tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna och grundläggande fri- och rättigheterna för alla personer med funktionsnedsättning. Den tredje viktiga konventionen är FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991). Europarådets system innefattar fyra egentliga människorättskonventioner. Viktigast med tanke på den sociala tryggheten är den (reviderade) Europeiska sociala stadgan (rESS, FördrS 78–80/2002).

2.2.2 Förpliktelser enligt Europeiska unionens lagstiftning och fastställande av den sociala dimensionen

Det hör till medlemsstaternas behörighet att bestämma huvudprinciperna för de sociala trygghetssystemen. Europeiska unionens lagstiftning inverkar dock på förutsättningarna för att få tillträde till medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Unionsmedborgarskap, den fria rörligheten och förbudet mot diskriminering på grund av medborgarskap förpliktar medlemsstaterna att ge tillträde till de sociala trygghetssystemen och visa social solidaritet med även andra än de egna medborgarna. Huvudregeln är att unionsrätten inte direkt påverkar hur systemen finansieras eller under vilka förutsättningar förmåner beviljas. Unionen är dock behörig på områdena för personers rörlighet, arbetsrätt, jämställdhet och fri rörlighet för tjänster, vilket påverkar innehållet i den nationella lagstiftningen om social trygghet.

Den rättsliga grunden för EU:s förordningar 883/2004 och 987/2009, som samordnar de sociala trygghetssystemen, är artikel 48 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF). I förordningarna har sammanförts EU:s gemensamma regler som tryggar människors rätt till sociala trygghetsförmåner när de rör sig mellan olika länder. Förordningarna ersätter inte de nationella sociala trygghetssystemen, utan de samordnar systemen så att personer som rör sig mellan olika länder inte ska förlora grunden till sina sociala trygghetsförmåner.

EU:s grundläggande friheter inverkar direkt på förutsättningarna för individers rätt till sociala trygghetsförmåner. För att genomföra artikel 45 i FEUF, som garanterar fri rörlighet för arbetstagare, har antagits förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet, vars artikel 7 särskilt gäller diskrimineringsförbud med avseende på sociala förmåner, och enligt den ska en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat "åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare". En arbetstagare från en annan medlemsstat ska således ha samma ställning som en arbetstagare från den mottagande medlemsstaten, och såväl direkt som indirekt diskriminering är förbjuden. Artikelns tillämpningsområde, dvs. vem som betraktas som arbetstagare och vilka sociala förmåner är sådana som avses i förordningen, sätter gränser för den rätt till sociala förmåner som grundar sig på den fria rörligheten för arbetstagare. Förordningens begrepp sociala förmåner är omfattande och täcker nästan alla olika nationella sociala förmåner, även till exempel studiestöd och socialvårdsförmåner. Även familjemedlemmarna till en arbetstagare som utnyttjat den fria rörligheten har indirekt nytta av den likabehandling som garanteras arbetstagare.

Direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier genomför på ett mera allmänt plan artikel 21 i FEUF om fri rörlighet för och förbud mot att diskriminera unionsmedborgare. Unionsmedborgarskap medför personlig grundläggande rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Denna rätt är inte bunden till ekonomisk aktivitet. Den centrala tanken i direktivet när det gäller sociala rättigheter är att en unionsmedborgares rättigheter ökar ju längre han eller hon vistas i den mottagande medlemsstaten.

I regel behöver en unionsmedborgare inte beviljas sociala förmåner när det är fråga om vistelse som är kortare än tre månader. Om vistelsen varar längre tid än tre månader, men kortare tid än fem år, ska unionsmedborgaren ha tillräckliga tillgångar och en tillräckligt heltäckande sjukförsäkring för sig själv och sin familj. Efter fem års vistelse får det inte längre sättas gränser för likabehandling. Direktivets begrepp sociala biståndssystem räcker alla stödsystem som inrättats av nationella, regionala eller lokala myndigheter, och som den som inte har tillräckliga tillgångar för att tillgodose sina och sin familjs grundläggande behov tyr sig till. Medlemsstaterna ska visa ekonomisk solidaritet med unionsmedborgare, dock så att de inte blir en orimlig belastning för medlemsstatens ekonomi.

Det finns egna EU-rättsakter om vistelserättigheter för dem som kommer från tredje stater till EU:s territorium, och de innehåller också bestämmelser om likabehandling på området för social trygghet. Syfte med de så kallade invandringsdirektiven är bland annat att säkerställa en rättvis behandling av medborgare i tredjeländer som uppehåller sig lagligt i medlemsstaterna. Direktiven förutsätter likabehandling i förhållande till de egna

medborgarna, men i direktiven föreskrivs om möjligheter att inskränka tillämpningen av arbetslöshetsförmåner och familjeförmåner. Finland har infört de inskränkningar som direktiven tillåter.

Trots att medlemsstaterna i princip har klar behörighet att besluta om sociala trygghets-system, har unionen med stöd av fördragen behörighet att anta lagstiftning i frågor som har direkt samband med rättigheterna till social trygghet. Detta innebär att EU:s harmoniserande lagstiftning ska beaktas och efterlevas när innehållet i sociala trygghetsförmåner regleras. Väsentliga för regleringen om social trygghet är till exempel en del av jämställdhetsdirektiven, såsom direktiv 2006/54/EG om lika lön och direktiv 79/7/EEG, som också gäller likabehandling av kvinnor och män inom yrkesrelaterade system för social trygghet. Med stöd av direktivet är det förbjudet att ha till exempel olika villkor om beviljande eller inskränkning av förmåner eller olika pensionsåldrar samt olika avgiftsnivåer för kvinnor och män. En viktig och ny likabehandlingsrättsakt är direktiv (EU)2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv, som direkt hänför sig till föräldraförmåner. I direktivet föreskrivs det till exempel om 10 dagars pappaledighet, under vilken arbetstagaren ska få betalning eller ersättning som garanterar inkomsterna under arbetsavbrottet. I direktivet föreskrivs också om den del av föräldraledigheten som inte kan överföras mellan föräldrarna. I direktivet om skydd för arbetstagare som är gravida och nyligen fött barn garanteras rätt till lönebetalning och tillräcklig ersättning under en moderskapsledighet på 14 veckor.

EU:s sociala dimension

Europeiska unionens mål har ökat i takt med att integrationen har fördjupats och samtidigt har den ekonomiska gemenskapens ursprungligen ringa sociala dimension stärkts. Unionens sociala mål, som fastställs i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen, är att eftersträva full sysselsättning, bekämpa social diskriminering samt främja socialt skydd. Dessa mål är gamla och sedan tidigare kända som rekommendationer och de ingick redan i det sociala handlingsprogrammet från 1974.

Ett viktigt steg togs 2017, då Europaparlamentet, rådet och kommissionen antog en gemensam deklaration om den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Pelaren innehåller 20 principer, vilkas genomförande styr fastställandet av Europas sociala dimension. Den handlingsplan för pelaren som publicerades 2021 innehåller förslag till EU:s nya allmänna mål för fattigdomsbekämpning, sysselsättning och utbildning fram till 2030. När det gäller fattigdomsbekämpning är målet att minska antalet personer i Europa som riskerar att drabbas av fattigdom eller utslagning med minst 15 miljoner före 2030. Dessutom ska minst 78 procent av människorna i åldern 20–64 år vara sysselsatta före 2030. Finland har satt som nationellt mål att minska antalet personer som riskerar att drabbas

av fattigdom eller utslagning med 100 000 personer, av vilka en tredjedel ska vara barn. En nationell handlingsplan för att främja målet publicerades i oktober 2022.⁴⁰ Finland har satt det nationella sysselsättningsmålet till 80 procent.⁴¹

De 20 principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter indelas i tre delområden: lika möjligheter och tillträde till arbetsmarknaden, rättvisa arbetsförhållanden samt socialt skydd och delaktighet. Flera av pelarens principer gäller direkt social trygghet. Kommissionen har redan föreslagit flera åtgärder utifrån respektive princip, och ytterligare åtgärder planeras för att stärka de sociala rättigheterna inom EU. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande, men de binder medlemsstaterna politiskt.⁴² Med stöd av pelarens princip 12 "Socialt skydd" har antagits rådets rekommendation om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare (2019/C 387/01). Pelarens princip 11 "Barnomsorg och stöd för barn" genomförs genom den europeiska barngarantin, genom vilken medlemsstaterna ges anvisningar och verktyg för att stödja barn i behov av hjälp. I Finland genomförs barngarantin som en del av det nationella barnstrategiarbetet. I samma princip ingår barns rätt till småbarnspedagogik till rimligt pris och till högklassig vård. Till pelarens principer hör också jämställdhet mellan könen och säkerställande av att kvinnor och män behandlas lika och har lika möjligheter.

För att genomföra pelarens princip 14 "Minimiinkomst" antog medlemsländerna den 30 januari 2023 rådets rekommendation om tillräcklig minimiinkomst som säkerställer aktiv inkludering. Syftet med rekommendationen är minska fattigdomen och öka den aktiva inkluderingen bland annat genom att trygga minimiinkomsten och främja integrationen på arbetsmarknaden och tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster oberoende av individernas resurser. Enligt rekommendationen ska medlemsstaterna uppnå en tillräcklig nivå på penningförmånerna med något av alternativen i rekommendationen före 2030.⁴³

För att beakta unionens inverkan är också den europeiska planeringsterminen av betydelse för utvecklandet av de sociala trygghetssystemen. Den europeiska planeringsterminen är en årlig process, med vars hjälp Europeiska unionen samordnar och övervakar

40 [Handlingsplan fram till 2030 för att minska fattigdom och utslagning](#). Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2022:15.

41 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari; Työllisyyttä, osaamista sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vähentämistä koskevien kansallisten tavoitteiden asettaminen. VNK [Den europeiska pelaren för sociala rättigheter; Nationella mål för sysselsättning, kompetens samt minskad fattigdom och utslagning. SRK], VNEUS2021-00864.

42 Genomförandet av rekommendationerna hör till den nationella behörigheten. En rekommendation kan således inte ha direkta verkningar för de offentliga finanserna.

43 a) Det nationella tröskelvärdet för fattigdomsrisk, b) det monetära värdet på nödvändiga varor och tjänster enligt de nationella definitionerna, c) andra nationella nivåer som är jämförbara med dessa nivåer.

medlemsländernas och unionens ekonomiska politik. Med hjälp av planeringsterminen linjeras årligen EU:s ekonomiska prioriteringar, följs framstegen i fråga om medlemsstaternas reformer och sätts fokus på ländernas ekonomiska utmaningar samt bedöms utvecklingen i fråga om makroekonomiska obalanser. Under de senaste åren har även planeringsterminen utvecklats i en mera social riktning. De årliga länderrekommendationerna gäller mål som främjar tillväxt, sysselsättning och stabila offentliga finanser samt strukturella reformbehov. I de rekommendationer som gavs Finland 2022 nämns för första gången en reform av den sociala tryggheten och det rekommenderas att Finland lägger fram policyförslag som gäller en reform av den sociala tryggheten och som syftar till att göra det sociala trygghetssystemet effektivare, förbättra incitamenten till arbete och även stödja de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

2.3 Sammanfattning

Finlands system för social trygghet har fått sin nuvarande utformning till följd av olika mål, den historiska utvecklingen och de val som träffats. Under årtiondena har den sociala tryggheten i Finland utvecklats och byggs upp på samma sätt som i andra välfärdsstater. Resultatet är ett system där olika delar genomför olika mål och syften och av denna orsak grundar sig på delvis motstridiga principer och val. I en internationell granskning är det finländska systemet för social trygghet också anmärkningsvärt heltäckande.

Den sociala tryggheten betraktas allmänt som en tämligen komplicerad helhet. Viljan att rikta stöd till behövande enligt orsak och stödbehov har medfört flera olika förmåner, som det också är möjligt att få samtidigt. Den sociala tryggheten upplevs ofta som mest komplicerad av kunder som behöver mycket tjänster och förmåner, medan systemet är mera hanterbart när det handlar om en enskild förmån eller tjänst. Å andra sidan har man bedömt att den för Finland typiska grundlagsfästa rätten till social trygghet ökar upplevelsen av att den sociala tryggheten i Finland är komplicerad och problematisk jämfört med andra länder. I en internationell granskning förefaller den sociala tryggheten i Finland inte särskilt komplicerad.⁴⁴

Till systemets komplexitet bidrar att verkställandet av den sociala tryggheten ankommer på olika organisationer, som har egen kundservice och egna rutiner. Det finns fortfarande utrymme för utveckling när det gäller styrningen av verkställarna av den sociala tryggheten och deras informationshantering genom mål som överskrider organisationsgränserna.

44 Se Virrankari, L., Mattila, H., Saikku, P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (red.) (2021). [Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM [Forskningsöversikt om den sociala trygghetens komplexitet i Finland. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:1. SHM].

Service- och förmånssystemen har utvecklats separat från varandra i total- och delreformer av lagstiftningen samt i projekt för att utveckla verkställandet och serviceverksamheten. Delvis till följd av detta har service- och förmånssystemens syfte, mål och logik utformats på olika sätt, och service- och förmånssystemen fungerar i huvudsak separat från varandra. I servicelagstiftningen bygger rätten till service på kommunens, välfärdsområdets, statens eller någon annan aktörs lagstadgade skyldighet att ordna tjänster utifrån det individuella servicebehovet. I förmånslagstiftningen är villkoren för att bevilja förmåner i allmänhet noggrant angivna och förmånen ska beviljas den sökande, om denne uppfyller villkoren. Service- och förmånssystemen finansieras också på olika sätt.

Finlands grundlag, internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland, Europeiska unionens lagstiftning samt bi- och multilaterala avtal om social trygghet har påverkat utvecklingen av systemet för social trygghet och ställer rättsliga ramvillkor för en reform av den sociala tryggheten även i framtiden. Det bör påpekas att det inte är möjligt att på förhand i detalj fastställa de krav på en reform av den sociala tryggheten som följer av grundlagen, utan innehållet i dessa krav preciseras när det blir aktuella att bedöma olika nya regleringslösningar i ljuset av grundlagen. Vid sidan av den nationella lagstiftningen drar även Europeiska unionens utveckling upp ramarna för en reform av systemet för social trygghet i Finland, eftersom en förstärkning av unionens sociala dimension samt målet om rättvisa och välfungerande arbetsmarknader och välfärdssystem har fått mera tyngd än tidigare. Förpliktelserna i Europeiska unionens lagstiftning måste beaktas när den finländska sociala tryggheten reformeras.

3 Nivån på och finansieringen av den sociala tryggheten

3.1 Nivån på sociala trygghetsförmåner

De sociala trygghetsförmånerna i Finland består av minimitryggheten, grundskyddet och förtjänstskyddet, som kompletteras av kostnadsersättningar. Utkomststödet är den så kallade miniminivå som kommer i sista hand. Till förtjänstskyddet, dvs. inkomstrelaterade förmåner, hör bland annat inkomstrelaterad dagpenning för arbetslösa, föräldradagpenningar och sjukdagpenningar. Övriga sociala trygghetsförmåner klassificeras som grundskyddsförmåner. Kompletterande kostnadsersättningar är till exempel bostadsbidrag, barnbidrag och handikappförmåner. I de flesta länder har det sociala trygghetssystemet två steg, och består av en minimitrygghet jämte inkomstrelaterade förmåner.⁴⁵ Det heltäckande grundskyddet för arbetslösa och bostadsbidragen gör att i Finland kompletterar utkomststödet andra stöd.

Nivån på grundskyddet

Enligt 4 a § i lagen om folkpensionsindex (456/2001) ska grundtrygghetens tillräcklighet bedömas vart fjärde år. Bedömningen har gjorts av en expertgrupp som leds av Institutet för hälsa och välfärd, och den senaste bedömningsrapporten publicerades i februari 2023.⁴⁶ Som utgångspunkt har arbetsgruppen tagit SATA-kommitténs⁴⁷ och kommittén för socialvårdslagens⁴⁸ riktlinje att den nivå på grundskyddet som anses tillräcklig är sist och slutligen ett politiskt beslut, och den empiriska forskningen kan endast stödja beslutsfattandet. Bedömningen omfattar en ingående granskning av ekonomiskt utsatta hushålls

45 Immervol, H. (2009). Minimum-income benefits in OECD countries: policy design, effectiveness and challenges. IZA Discussion Papers 4627.

46 I detta kapitel har rapporten från 2019 utnyttjats: Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä (2019). *Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019*. Työpaperi 6/2019. Terveystieteiden tutkimuskeskus [Expertgrupp III för grundtrygghetens utvärdering (2019)]. Utvärderingsrapport om grundtrygghetens tillräcklighet 2015–2019. Diskussionsunderlag 6/2019. Institutet för hälsa och välfärd].

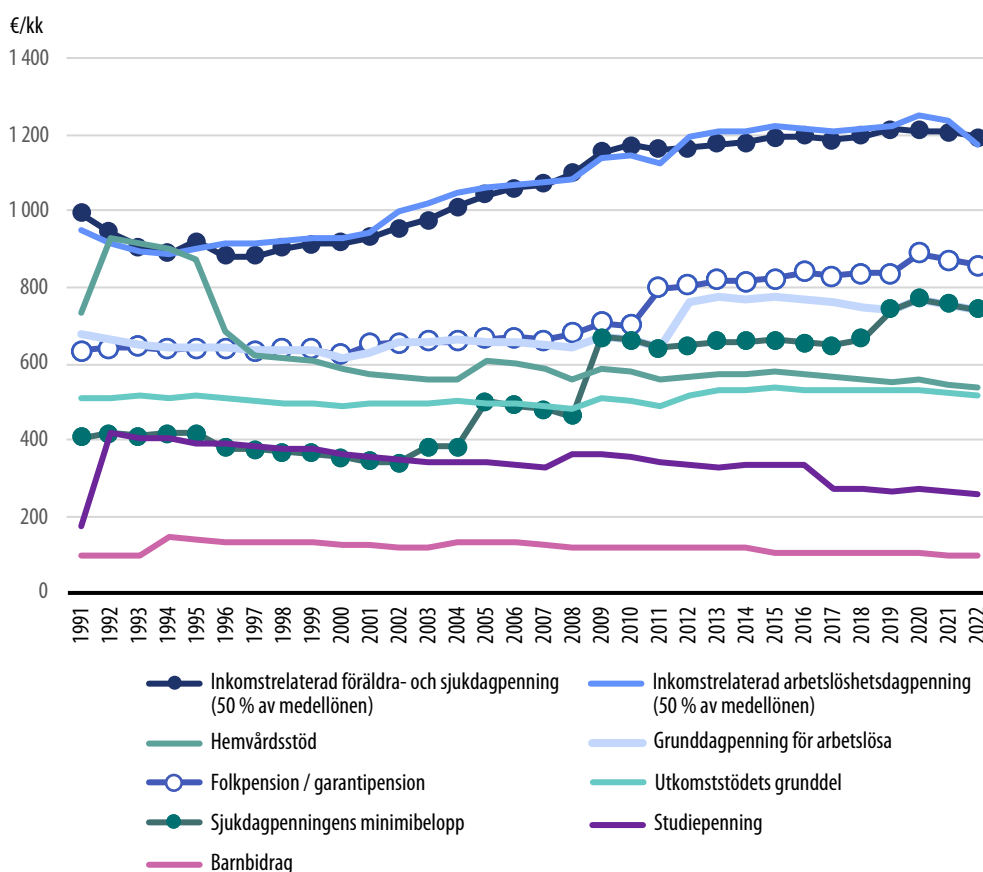
47 *Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotus sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista*. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus selvityksiä 2009:10 [Kommittén för reform av den sociala tryggheten (SATA) förslag till centrala riktlinjer för helhetsreformen av den sociala tryggheten. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:10].

48 *Komiteanmietintö 1971: A 25. Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet* [Kommittébetänkande 1971: A 25. Betänkande I av socialvårdens principkommittén. Allmänna principer].

utkomst, inklusive sådana som får inkomstrelaterad utkomstskydd för arbetslösa och låglöntagarhushåll.

Med undantag av barnbidraget är grundskyddsförmånerna indexbundna.⁴⁹ Nivån på förmånerna följer i stora drag principen för den sociala tryggheten, enligt vilken sådana förmåner ligger på en högre nivå som är avsedda att vara permanenta och där det inte förväntas att mottagaren själv ska skaffa sin försörjning. Den förmån som ligger på den högsta nivån är folkpension/garantipension, följt av arbetslöshets- och sjukdagpenningar, medan utkomststödets grunddel, som är avsedd att vara tillfällig, ligger på den lägsta nivån. Nivåerna på förmånerna uttrycks som bruttobelopp, med undantag för utkomststödet, på vilket ingen skatt innehålls. (Figur 5.)

Figur 5. Utvecklingen av nivån på de viktigaste förmånerna (brutto) 1991–2022 enligt prisnivån 2022.

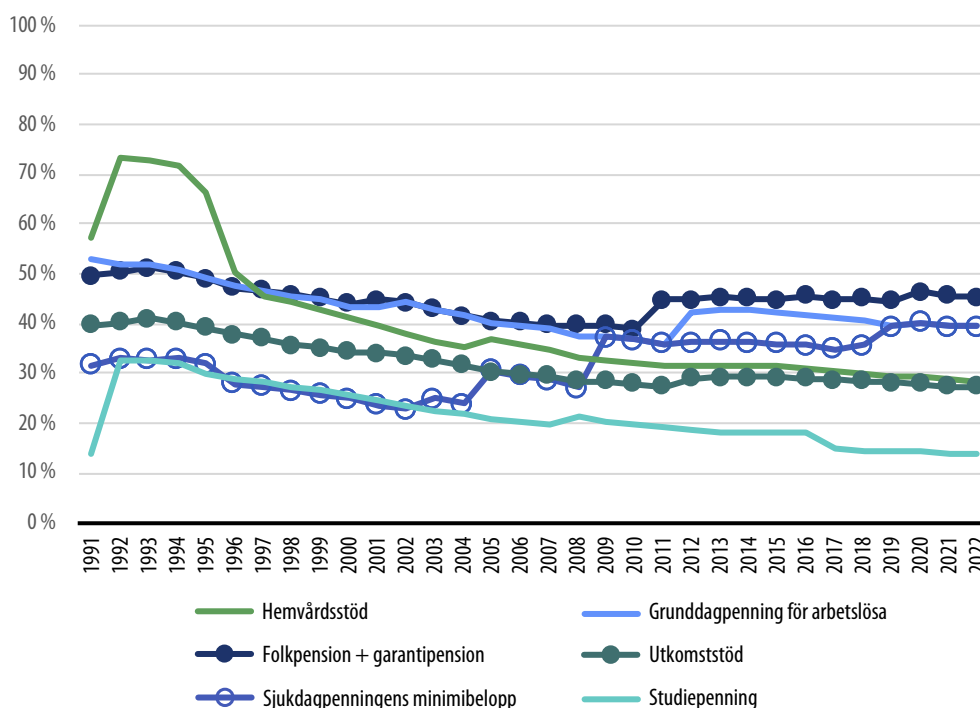


Källa: Institutet för hälsa och välfärd, beräkningar med mikrosimuleringsmodellen SISU.

49 Grunderna för bestämmande av indexbundna förmåner inbegriper i vissa fall eurobelopp som inte är indexbundna. Ett exempel på en sådan bestämningsgrund är det skyddade beloppet 300 euro inom utkomstskyddet för arbetslösa, så att månadsinkomster som understiger det inte påverkar förmånsbeloppet.

En vanlig iakttagelse i samband med tidigare undersökningar är att förmånernas köpkraft har ökat eller förblivit oförändrad på lång sikt, men nivån på förmånerna i förhållande till lönerna har sjunkit.⁵⁰ Detta har bidragit till att den relativa fattigdomsriskerna och inkomstskillnaderna ökade i slutet av 1990-talet.⁵¹ I figur 6 åskådliggörs grundskyddsförmånernas utveckling i förhållande till en låg lön, som definieras som 50 procent av heltidsanställda löntagares medelinkomst. Utvecklingen på senare tid har inneburit att nivåerna på sjukdagpenningens minimibelopp och föräldradagpenningen har höjts till nivån för grunddagpenningen för arbetslösa.

Figur 6. Grundskyddsförmånerna (brutto) i förhållande till en låg lön (50 % av medellönen) 1991–2022.



Källa: Institutet för hälsa och välfärd, beräkningar med mikrosimuleringsmodellen SISU.

50 Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. STM [Sektionen för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Val och grundläggande principer inom den sociala tryggheten. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:5. SHM].

51 Honkanen, P. & Tervola, J. (2014). [Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013](#). Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):3, 306–317. [Skatte- och inkomstöverföringssystemets inverkan på inkomstfördelningen i Finland 1995–2013. Tidningen Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):3, 306–317].

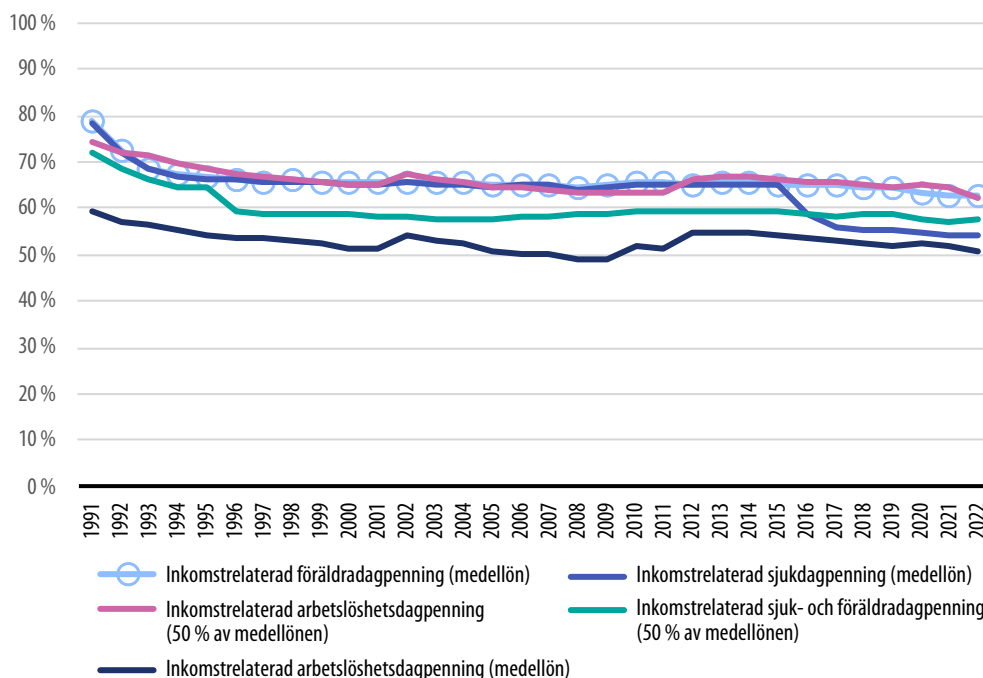
Nivån på förtjänstskyddet

Realnivån på den inkomstrelaterade sociala tryggheten har stigit snabbare än grundskyddsförmånerna. Detta förklaras bland annat med att löntagarnas inkomster har stigit snabbare än den allmänna prisnivån, varvid utvecklingen av de indexbundna förmåner har släpat efter de inkomstrelaterade förmånerna.⁵² På kort sikt utgör den allmänna prisökningen och ökningen av levnadskostnaderna till följd av coronaviruspandemin och Rysslands invasion av Ukraina åtminstone ett tillfälligt avbräck i denna utveckling. På lång sikt leder produktivitetsökningen till att lönerna stiger snabbare än levnadskostnaderna.

Inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning består av en grunddel som är lika stor som grunddagpenningen och av en förtjänstdel ovanpå den. Brytpunkten för den inkomstrelaterade dagpenningens ersättningsgrad är dessutom bunden till grunddagpenningens storlek. Härmed påverkar förändringar i grunddagpenningen för arbetslösa också den inkomstrelaterade dagpenningens nivå. Andra inkomstrelaterade förmåner berörs inte av någon motsvarande beräkningsgrund som är bunden till nivån på grundskyddet. Den inkomstrelaterade dagpenningens och sjukdagpenningens ersättningsgrad sjunker vid högre inkomstnivåer. De inkomstrelaterade förmånernas ersättningsgrad har sjunkit efter 1990-talets början, men sedan hållit sig på ungefär samma nivå en längre tid (Figur 7).⁵³

52 Nivån på indexbundna förmåner indexjusteras utifrån folkpensionsindex. Folkpensionsindex följer Statistikcentralens levnadskostnadsindex. FPA fastställer poängtalet för folkpensionsindex årligen utifrån den genomsnittliga prisnivån i juli, augusti och september.

53 I figuren granskas förhållandet mellan bruttoförmånen och lönen (bruttoersättningsgrad). Beskattningen förändrar ersättningsgraden (nettoersättningsgrad) både på grund av beskattningens allmänna progressivitet och för att beskattningen av olika förmåner och löneinkomster avviker från varandra (bl.a. olika skatteavdrag).

Figur 7. Inkomstrelaterade förmåner i förhållande till den förmånsgrundande lönen 1991–2022.

Källa: Institutet för hälsa och välfärd, beräkningar med mikrosimuleringsmodellen SISU. Den som får arbetslöshetsdagpenning antas inte ha rätt till arbetslöshetsdagpenningens barnförhöjningar.

Nivån på förmånerna i förhållande till referensbudgeten för rimlig konsumtion

Syftet med referensbudgeten är att med hjälp av de förnödenheter som behövs i vardagen beskriva vad som behövs för att ett hushåll ska kunna vara en del av dagens samhälle. Referensbudgeten är en exempelkalkyl, som inte visar hur levnadsstandarden borde uppnås eller inkomsterna konsumeras: de förnödenheter som ingår i budgeten är ett sätt att uppnå en viss konsumtionsnivå och de kan ersättas med andra förnödenheter.

Det är nästan oundvikligt att valet av de förnödenheter som tas in i referensbudgeten och därigenom referensbudgetens storlek är förenad med subjektiva värdeval. Konsumentforskningscentralen har använt en konsumentorienterad metod för att göra upp referensbudgetar för bedömning av grundskyddets tillräcklighet.⁵⁴ Budgetarna representerar en minimikonsumtion som anses rimlig och med vilket hushållet kan klara sig, upprätthålla hälsan och förbli delaktigt i samhället.

54 I den konsumentorienterade metoden är konsumenterna (medborgarna) med och bestämmer vilka varor och tjänster som anses nödvändiga tillsammans med experter. Se bl.a. Lehtinen, A. (2021). *Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien hintapäivitys vuodelle 2021*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2021:191 [Vad kostar det att leva? Prisuppdatering av referensbudgeten för ett rimligt minimum för 2021. Statsvetenskapliga fakultetens publikationer 2021:191].

Inkomsterna för en medelavlönad ensamboende täcker referensbudgeten till 267–339 procent, för en lågavlönad till 150–192 procent och för den som får inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa på grund av en låg lön till 83–114 procent, beroende på boendekostnaderna. Inkomsterna för dem som får arbetsmarknadsstöd eller dagpenningens minimibelopp täcker tillsammans med utkomststöd 76–88 procent av referensbudgeten beroende på boendekostnaderna, och utan utkomststöd 61–88 procent. (Tabell 1.)

Tabell 1. En ensamboendes referensbudget för rimlig minimikonsumtion i euro per månad och förhållandet mellan de disponibla inkomsterna och referensbudgeten i procent efter boendekostnaderna i olika livssituationer och med olika boendekostnader 2021 både med beaktande av utkomststöd och utan det (inom parentes).

Inkomstkälla	Referens- budget, €/mån.	Hyresbostad			Ägarbostad %
		Liten kommun %	Medelstor stad %	Huvudstads- reg. %	
Arbetsmarknadsstöd	659	78	76 (64)*	76 (61)*	88
Garantipension	571	125	122	119	132
Sjukdagp. minimi	659	78	76 (64)*	76 (61)*	88
Studiestöd	659	122	133	104	132
- utan lån	659	23	8	6	33
Inkomstrel. arb. löshetsdagp.	659	101	86	83	114
Arbetspension	571	190	173	170	232
Låg lön	659	167	152	150	192
Medellön	659	303	283	267	339

Källa: Egna beräkningar, Mukkila, S. & Tervola, J. (2021). Vuoden 2021 talousarvion vaikutukset perusturvaan [Inverkan på grundskyddet av budgeten för 2021], Lehtinen, A-R. (2021). Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien hintapäivitys vuodelle 2021 [Vad kostar det att leva? Prisuppdatering av referensbudgeten för ett rimligt minimum för 2021].

*Förhållande utan kalkylerat utkomststöd.

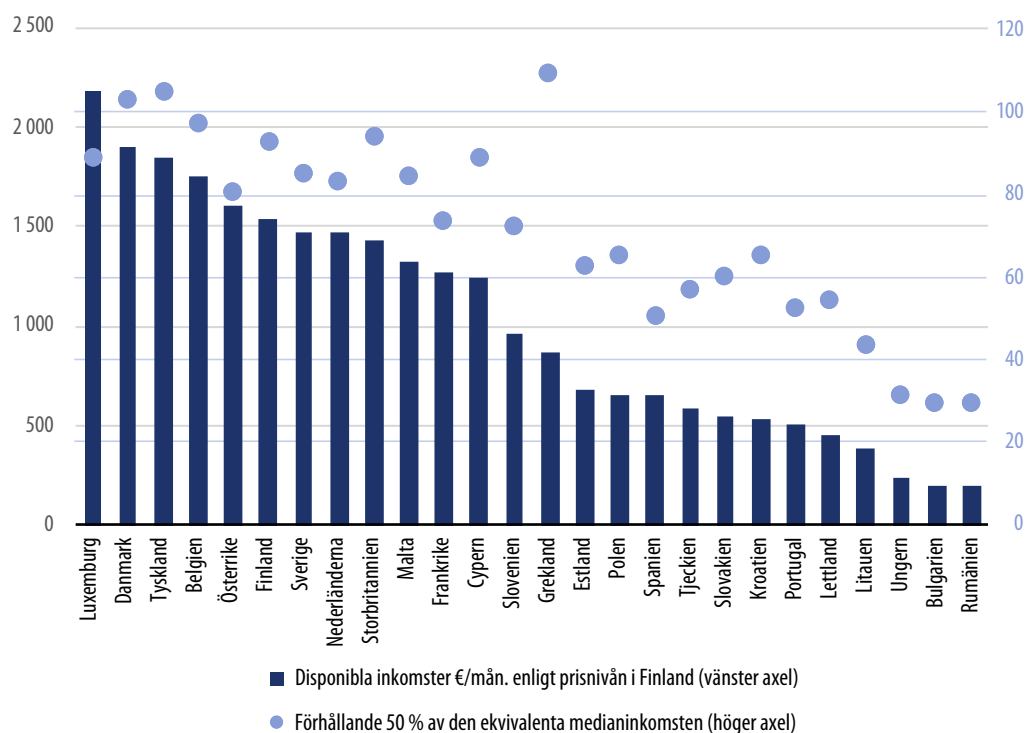
Grundskyddets nivå och täckning jämfört med andra länder

Olika länders sociala trygghetssystem skiljer sig åt i många avseenden. Den grupp som förmånerna riktas till, sättet att ordna dem eller behovsprövningen kan skilja sig mellan länderna. Att jämföra enskilda förmåner är vilseledande, eftersom de olika förmånerna och beskattningen utgör en helhet. Enligt bedömningsrapporter som gäller grundskyddet ligger den inkomstnivå som grundskyddsformånerna möjliggör i Finland på västeuropeiska topp- eller medelnivå beroende på familjeform och livssituation.⁵⁵

55 Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä (2019). [Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019](#). Työpöytä 6/2019. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos [Expertgrupp III för grundtrygghetens utvärdering (2019). Utvärderingsrapport om grundtrygghetens tillräcklighet 2015–2019. Diskussionsunderlag 6/2019. Institutet för hälsa och välfärd].

Finland, liksom i praktiken alla europeiska länder, inklusive Sverige, Danmark och Norge, har fått kritik från Europarådet för den låga nivån på grundskyddet. Finland har dock som enda land gett nationella organisationer möjlighet att framställa klagomål vid sidan av internationella organisationer (ECSR 2019), varför Finland måste rapportera regelbundet om förbättringar i grundskyddet tills nivån uppfyller Europarådets krav. Bara tre länders nivå på grundskyddet uppfyllde den gräns som Europeiska kommittén för sociala rättigheter tillämpar 2017: Tyskland, Danmark och Grekland. I Finland ligger det sammanlagda beloppet av olika förmåner (inkl. utkomststöd) i genomsnitt ganska nära (93 %) den gräns som kommittén tillämpar, dvs. 50 procent av landets medianinkomst (Figur 8). Det är svårt att dra uttömmande slutsatser av den internationella jämförelsen av minimitrygghetens tillräcklighet, eftersom olika länders system är uppbyggda på mycket olika sätt.⁵⁶

Figur 8. Nivån på minimitryggheten för arbetslösa och förhållandet till ECSR:s tillräcklighetsgräns 2017 i genomsnitt i fyra olika familjetyper. Fyra olika familjetyper: ensamboende, ensamförsörjare, par, barnfamilj med två försörjare.



Källa: Tervola, J., Ilmakunnas, I. & Moisis, P. (2019). Why is the adequacy of Finnish basic social security under special scrutiny by the Council of Europe? A critical review. *Research on Finnish Society* 12, 67–70.

⁵⁶ Tervola, J. & Nykänen, E. (2022). [Sosiaaliturvan riittävyttä tulee mitata läpinäkyvästi ja huolellisesti](#). *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2022):2, 223–225 [Den sociala trygghetens tillräcklighet bör mätas genomskådligt och noggrant. *Tidningen Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2022):2, 223–225].

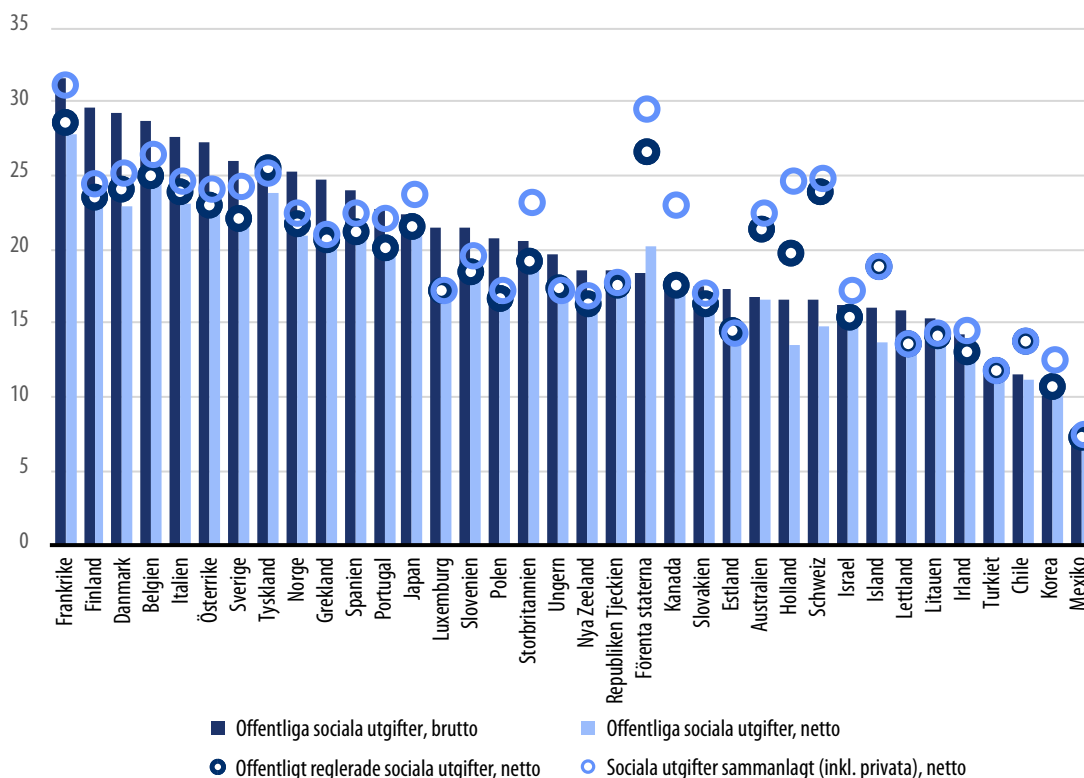
3.2 Sociala trygghetsutgifter och finansiering

De sociala utgifterna⁵⁷ består i huvudsak av utgifter för pensionskyddet, tryggheten vid sjukdom och utkomstskyddet för arbetslösa samt av sådana kostnader för social- och hälsovårdstjänster som täcks med skattemedel. Till de sociala utgifterna räknas inte privata försäkringar, social- och hälsovårdens kundavgifter eller sjukförsäkringens självrisk.

3.2.1 Finlands sociala utgifter i internationell jämförelse

I Finland är de sociala utgifterna i relation till bruttonationalprodukten högre än i EU-länderna i genomsnitt. De sociala utgifternas BNP-förhållande är dock inte exceptionellt högt jämfört med andra nordiska länder eller flera västeuropeiska länder. (Figur 9.)

Figur 9. Brutto- och nettobeloppen av de sociala utgifterna i förhållande till BNP i vissa OECD-länder 2017, %. Länderna i ordningsföljd enligt bruttobeloppet av de sociala utgifterna i förhållande till BNP.



Källa: OECD. Läst 6.7.2021.

57 Här används parallellt termerna sociala trygghetsutgifter och sociala avgifter för offentliga sociala utgifter. Sociala utgifter kan emellertid också ges en vidare definition. Se 3.2.1. Finlands sociala utgifter i internationell jämförelse.

Jämförelsen av olika länders sociala utgifter försvåras av skillnaderna i beskattningen av förmåner samt annat stöd som ges via skattesystemet. I en del av länderna, såsom i Finland, är merparten av de utkomstskyddsersättningar som betalas i form av pengar skattepliktig inkomst. I andra länder är förmånerna inte skattepliktiga i samma utsträckning. Hushållen kan också ha rätt till sociala skatteavdrag, och de kan antingen helt och hållet ersätta egentliga utkomstskyddsförmåner eller lätta upp beskattningen för dem som har rätt till skatteavdrag. I Finland är de sociala skatteavdragen numera av liten betydelse.⁵⁸ I Finland liksom i andra nordiska länder är nettosocialutgifterna klart mindre än bruttosocialutgifterna. I länder där utkomstskyddsförmånerna inte är helt och hållet skattepliktig inkomst, den indirekta beskattningen är lätt och de sociala skatteavdragens roll betydande, kan skillnaden mellan brutto- och nettosocialutgifter vara liten. Skillnaderna mellan länderna krymper när man vänder blicken från de offentliga bruttosocialutgifterna till de offentliga nettosocialutgifterna. Om beskattningsskillnaderna inte beaktas, kan bilden av de sociala utgifternas storlek vara bristfällig. Risken är att policyval som gäller den sociala tryggheten och de offentliga finanserna träffas utifrån en delvis bristfällig bild.

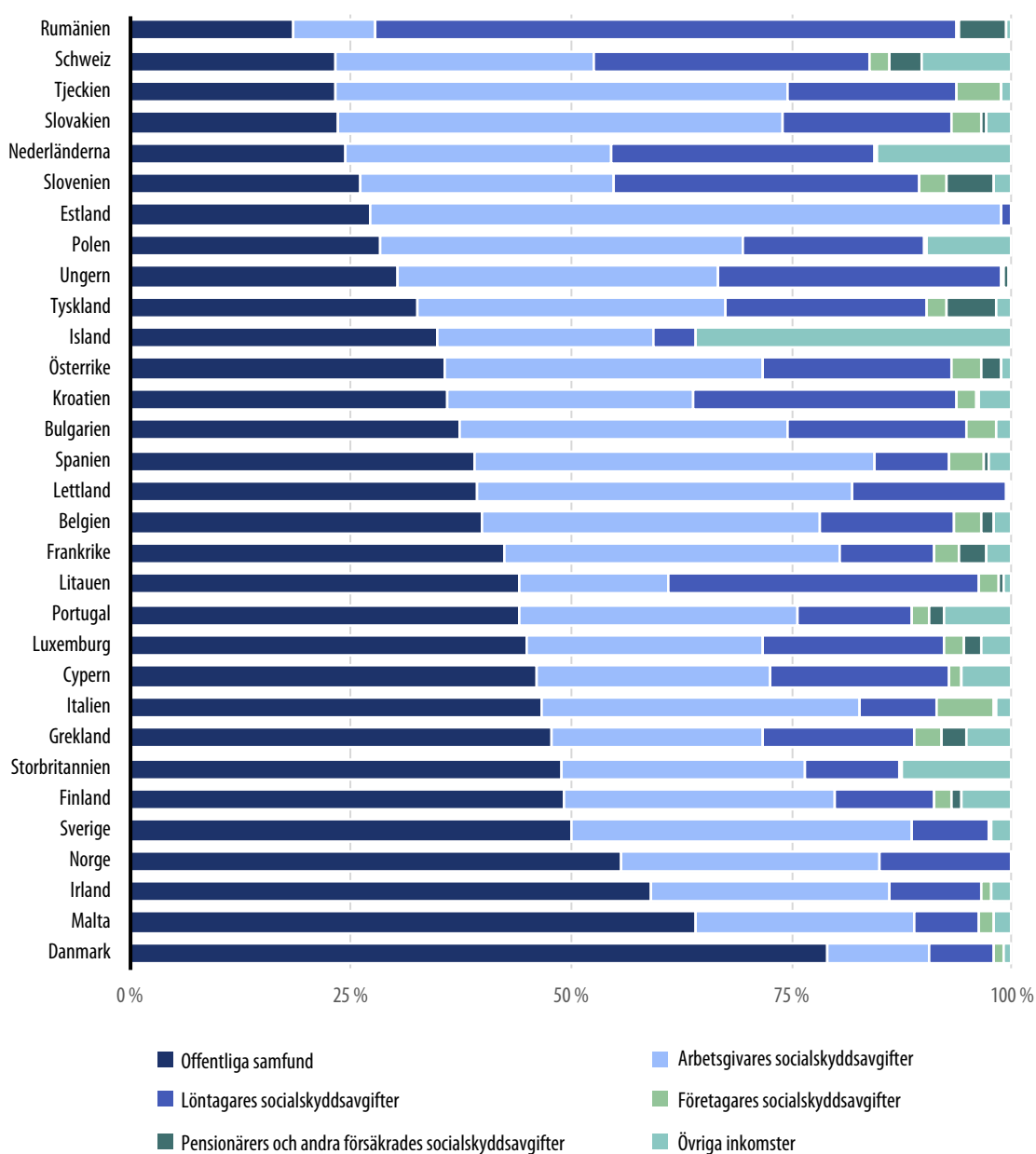
Även omfattningen av begreppet sociala utgifter är av betydelse vid jämförelser mellan länderna. Offentligt reglerade sociala utgifter innehåller förutom offentliga sociala utgifter dessutom sådana privata sociala utgifter som det allmänna förutsätter. Exempel på sådana är förmåner (tjänster), som baserar sig på en obligatorisk hälsoförsäkring, som också kan skaffas privat. Sådana privata sociala utgifter som regleras av det allmänna är av stor betydelse i bland annat Holland, Schweiz och Förenta staterna.⁵⁹ Det mest omfattande begreppet sociala utgifter inbegriper också rent privata sociala utgifter, såsom olika privata (frivilliga) försäkringar eller den andel av ett besök hos privatläkare som man betalar själv.

58 Här avses med sociala skatteavdrag sådana sociala skatteavdrag som ersätter förmåner. För sådana skatteavdrag använder OECD termen "tax breaks for social purposes similar to cash benefits". I Finland gallrade man bland de sociala skatteavdragen i början av 1990-talet (barnavdrag, skatteavdrag för sjukkostnader). Enligt en vidare definition kan sociala skatteavdrag också lätta upp beskattningen av förmåner på det sätt som pensionsinkomstavrdrag lättar upp beskattningen av pensionsinkomst i Finland för en del pensionstagare. Vid en granskning av nettosocialutgifterna avspeglas detta som lägre skatt på förmåner. I Finland följer finansministeriet beloppet av olika skatteutgifter, av vilka skatteutgifterna i anslutning till den sociala tryggheten utgör en del ([länk till finansministeriets webbplats](#)). Begreppet skatteutgifter är inte entydigt, och det är inte lätt att bestämma värdet av dem.

59 Utgiftsposter som OECD klassificerat som offentligt reglerade sociala utgifter kan i Eurostats statistik ingå i offentliga sociala utgifter.

Det finns avsevärda skillnader mellan EU-länderna när det gäller finansieringsstrukturen för den sociala tryggheten. I Finland och andra nordiska länder stödjer sig finansieringen i hög grad på skattefinansiering som styrs via offentliga samfund. Exempelvis i vissa central-europeiska länderna är skattefinansieringens betydelse betydligt mindre. (Figur 10.)

Figur 10. Finansieringen av sociala utgifter i EU- och EES-länderna enligt finansieringstyp 2019, % av den totala finansieringen.



Källa: Eurostat. Läst 7.6.2022.

3.2.2 Finansieringen av den sociala tryggheten

Finansieringen av den sociala tryggheten och finansieringens struktur spelar en central roll vid beredningen av reformen av den sociala tryggheten. Verkställandet av det sociala trygghetssystemet är splittrat på olika aktörer och de medel som ska betalas ut i form av social trygghet samlas in på olika håll i form av skatter samt försäkringsavgifter av skattenatur.

Förändringar i beloppet eller strukturen av de skatter samt avgifter av skattenatur som samlas in för att finansiera den sociala tryggheten påverkar incitamenten för arbete och inkomstfördelningen mellan medborgarna. Förändringar kan vara ändamålsenliga, om målet är att förbättra incitamenten för arbete, minska inkomstskillnaderna eller på andra grunder påverka inkomstfördelningen mellan olika grupper.

För förmåner och stöd till personer i arbetsför ålder och barnfamiljer användes 2019 cirka 17,1 miljarder euro, dvs. en fjärdedel av de totala utgifterna för den sociala tryggheten. Ungefär hälften av dessa förmåner (8,3 miljarder euro) finansieras av staten i huvudsak med skattemedel. De inkomstrelaterade förmånerna finansieras till största delen med de sjukförsäkrings-, arbetslöshetsförsäkrings- och arbetspensionsavgifter som de försäkrade och arbetsgivarna betalar. Kommunerna finansierar barnavårdsstöden, en del av utkomststödet samt en del av arbetsmarknadsstödet för långtidsarbetslösa.⁶⁰

Principen för finansieringen av den sociala tryggheten är att ansvaret för finansieringen av grundskyddsförmånerna ankommer i huvudsak på staten och ansvaret för finansieringen av förtjänstskyddet på arbetsgivarna och arbetstagarna. De frivilliga avgifternas andel i Finlands sociala trygghetssystem är liten. De viktigaste grundskyddsförmånerna som finansieras av staten är arbetsmarknadsstödet, bostadsbidragen, barnbidraget, underhållsstödet, studiepenningen, det grundläggande utkomststödet, folk- och garantipensionen samt handikappförmånerna.

Kommunerna är med och finansierar grundskyddsförmånerna när det gäller arbetsmarknadsstödet, utkomststödet och hemvårdsstödet. Kommunerna deltar i finansieringen av arbetsmarknadsstödet för långtidsmottagare och finansierar hälften av arbetsmarknadsstödet för dem som varit arbetslösa i 300–999 dagar och 70 procent av stödet för dem som varit arbetslösa 1 000 dagar eller mera. Kommunerna finansierar också hälften av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet samt alla kostnader för kompletterande och

60 [Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019: Sosiaaliturvan menot kasvoivat, mutta sosiaaliturvan menojen bruttokansantuotesuhde säilyi entisellään](#). Tilastoraportti 14/2021. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos [Utgifter för det sociala skyddet samt utgifternas finansiering 2019. Statistikrapport 14/2021. Institutet för hälsa och välfärd]. Se också [Utgifter för det sociala skyddet samt utgifternas finansiering 2020](#). Statistikrapport 15/2022. Institutet för hälsa och välfärd.

förebyggande utkomststöd. Dessutom finansierar kommunerna stöden för hemvård av barn i familjer som är bosatta i Finland, eftersom kommunerna också svarar för finansieringen av småbarnspedagogiken.

Av grundskyddsförmånerna deltar förutom staten även löntagare som inte hör till någon arbetslöshetskassa i finansieringen av grunddagpenningen inom utkomstskyddet för arbetslösa.

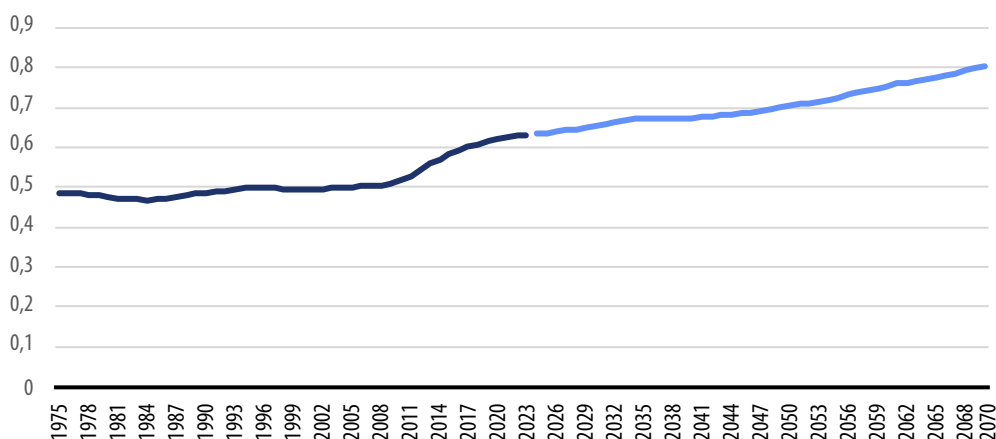
Den inkomstrelaterade sociala tryggheten finansieras i huvudsak med lagstadgade försäkringsavgifter, som betalas av arbetsgivare, företagare samt arbetstagare/löntagare. Staten deltar i finansieringen av förtjänstskyddet i vissa specialfall. De viktigaste inkomstrelaterade förmånerna är arbetspensionerna, det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa, sjukdagpenningarna, föräldradagpenningarna samt arbetsolycksfalls- och yrkessjukdomsförsäkringen.

Genom finansieringsstrukturen kan man också eftersträva effekter som styr användningen och inriktningen av offentliga resurser. Då är det fråga om incitament för den aktör som ansvarar för finansieringen av den sociala tryggheten att påverka kostnaderna för finansieringen av en förmån. I reformen av arbets- och näringstjänsterna 2024 reformeras finansieringen av arbetslöshetsförmånerna så att kommunerna förutom arbetsmarknadsstödet börjar finansiera en del av kostnaderna för den inkomstrelaterade dagpenningen och grunddagpenningen. Målet för finansieringsreformen är att stärka kommunernas incitament att främja sysselsättningen av arbetslösa på ett kostnadseffektivt sätt med hjälp av service.

3.3 Den sociala tryggheten och hållbara offentliga finanser

Den sociala tryggheten och hållbarheten i de offentliga finanserna har centrala kopplingar till varandra. Reformen av den sociala tryggheten kan stärka eller försvaga de offentliga finansernas hållbarhet. En reform av den sociala tryggheten har också konsekvenser för betendet, som indirekt genom sysselsättningen påverkar den offentliga sektorns inkomster och utgifter. De offentliga finansernas hållbarhet sätter en gräns för den sociala trygghetens nivå och täckning i Finland.

Den demografiska försörjningskvoten beskriver antalet barn och ålderspensionärer i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder (15–64-åringar) (Figur 11). Den demografiska försörjningskvoten var länge jämn, ungefär en halv förmånstagare per en person i arbetsför ålder. Försörjningskvoten har försämrats drastiskt från och med decennieskiftet 2010. Försämringen av den demografiska försörjningskvoten förutspås fortgå långt in i framtiden.

Figur 11. Demografisk försörjningskvot och den demografiska försörjningskvotens förutspådda utveckling.

Källa: Statistikcentralen / Befolkningsprognos, befolkningsstruktur.

Andra utvecklingstrender än befolkningsstrukturens förändring som påverkar hållbarheten i de offentliga finanserna är klimatförändringen och förlusten av biologisk mångfald.

På lång sikt utmanar de förändringar i de ekonomiska strukturerna som orsakas av klimatförändringen och de åtgärder som vidtas för att dämpa klimatförändringen de offentliga finansernas hållbarhet direkt och indirekt på sätt som är svåra att förutspå.⁶¹ Covid-19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina kan påverka den globala ekonomiska och produktivitetens utvecklingen så att konsekvenserna avspeglas även i Finlands offentliga finanser.

Åtgärder som vidtas för att bekämpa uppvärmningen av klimatet orsakar offentliga kostnader på kort sikt. Åtgärder som motverkar uppvärmningen av klimatet kan påverka hushållens konsumtionsmöjligheter till exempel i form av högre energipris.

När de åldersrelaterade utgifterna ökar är det i huvudsak fråga om personalutgifter.

Social- och hälsovårdstjänsterna binder allt mera personalresurser i fortsättningen.

Servicebehovet har uppskattats öka med en femtedel på 2020- och 2030-talen.⁶²

År 2019 sysselsatte social- och hälsovårdstjänsterna över 400 000 personer, varav cirka

61 Gregow, H., Mäkelä, A., Tuomenvirta, H., Juhola, S., Käyhkö, J., Perrels, A., Kuntsi-Reunanen, E., Mettiäinen, I., Näkkäläjärvi, K., Sorvali, J., Lehtonen, H., Hildén, M., Veijalainen, N., Kuosa, H., Sihvonen, M., Johansson, M., Leijala, U., Ahonen, S., Haapala, J., Korhonen, H., Ollikainen, M., Lilja, S., Ruuhela, R., Särkkä, J. & Siiriä, S-M. (2021). [Ilmastonmuutokseen sopeutumisen ohjaukskeinot, kustannukset ja alueelliset ulottuvuudet](#). Suomen ilmasto-paneelin raportti 2/2021. [Finlands klimatpanel, rapport 2/2021].

62 Honkatukia, J. & Vaittinen, R. (2022). Ikäntymisen, hoivatarve ja julkisen talouden kestävyys. Teoksessa Karvonen, S., Kestilä, L. & Saikkonen, P. (toim.) (2022). *Suomalaisten hyvinvointi 2022. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos [Åldrande, omsorgsbehov och de offentliga finansernas hållbarhet. I verket Karvonen, S., Kestilä, L. & Saikkonen, P. (red.) (2022). Finländarnas välfärd 2022. Institutet för hälsa och välfärd].*

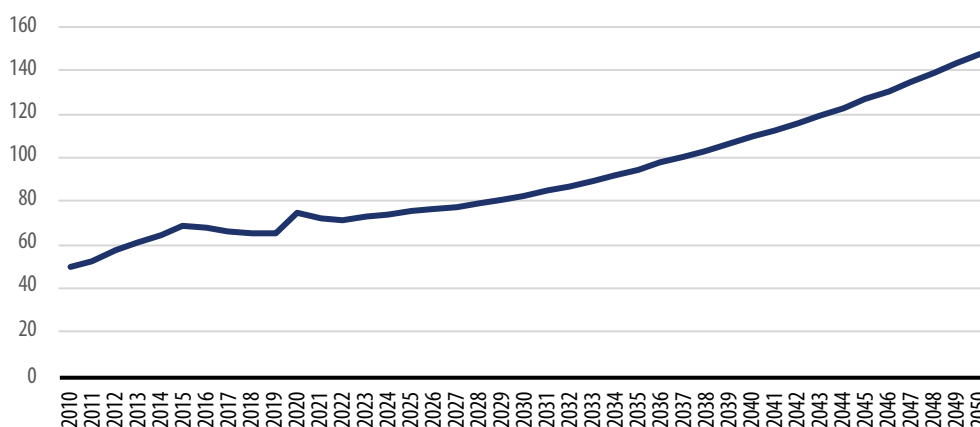
150 000 arbetade som närvårdare eller sjukskötare.⁶³ Om en allt större del av samhällsekonominns personalresurser är bundna till produktionen av vård- och omsorgstjänster, innebär det en utmaning även för tillgången på arbetskraft i den privata sektorn.

Gemensamt för utmaningarna på lång sikt är att de ekonomiska effekterna syns så småningom och växer med tiden.

Långsiktiga utmaningar för de offentliga finanserna som orsakas av förändringen i befolkningsstrukturen

På lång sikt råder det obalans, dvs. ett hållbarhetsgap, mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter. Finansministeriet uppskattar att hållbarhetsgapet kommer att vara cirka 2,5 procent i förhållande till BNP, dvs. cirka 7 miljarder euro 2026.⁶⁴ Den åldrande befolkningen utgör den största utmaningen för de offentliga finansernas hållbarhet. Den förutspådda ökningen av skuldkvoten i den offentliga sektorn ökar riskerna för de offentliga finanserna. Diskrepansen mellan inkomster och utgifter ökar också skuldsättningen i den offentliga sektorn inom den närmaste framtiden. Den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten bedöms fortsätta att växa, om den offentliga sektorns inkomster och utgifter behåller sin nuvarande struktur (Figur 12).

Figur 12. De offentliga samfundens skuld i förhållande till BNP, %.



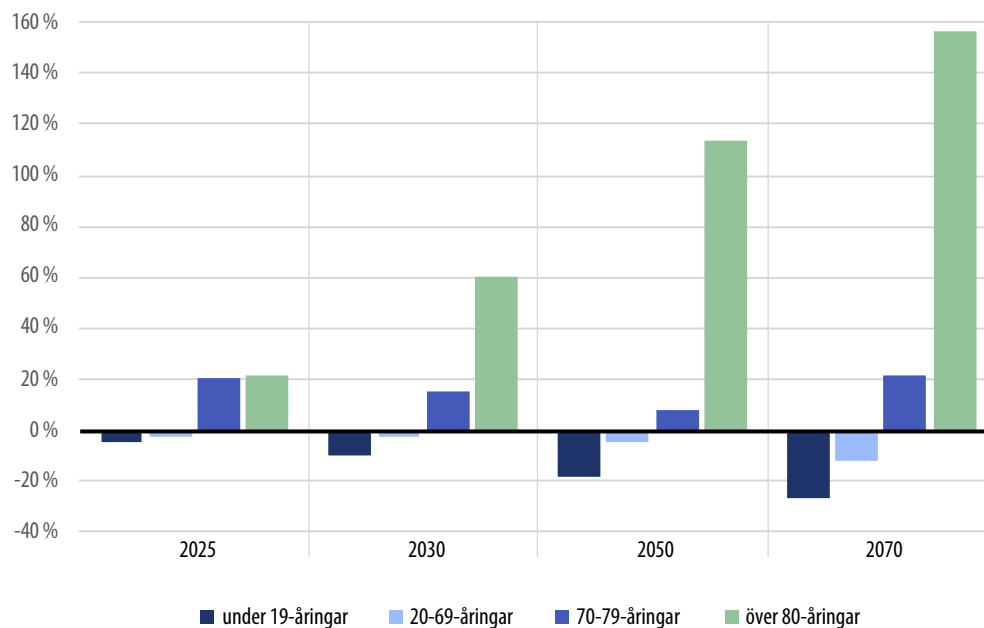
Källa: Statistikcentralen, FM.

63 Tevameri, T. (2022). *Sosiaali- ja terveystalouden työvoima ja yrityskenttä*. TEM toimintakertomus 2022:2. [Arbetskraften och företagsfältet inom social- och hälsovårdssektorn. ANM Branschrapporter 2022:2].

64 Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (2022). *Taloudellinen katsaus, kevät 2022*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:31 [Ekonomisk översikt, våren 2022. Finansministeriets publikationer 2022:31].

Hållbarhetsgapet förklaras i hög grad med de förändringar som inträffar i Finlands befolkningsstruktur under de följande åren och årtiondena. Utvecklingen av hälso- och sjukvårdssystemet och den stigande levnadsstandarden har i enlighet med strävandena lett till att människorna lever allt längre och är allt friskare. Å andra sidan sjönk det totala fertilitetsstalet, som beskriver nativiteten och berättar hur många barn en kvinna föder i medeltal under sin livstid, avsevärt fram till början av 1980-talet och har sjunkit på nytt under det senaste årtiondet. Längre livstid och minskad nativitet leder tillsammans till att befolkningen i arbetsför ålder krymper och befolkningen över 80 år ökar avsevärt under den närmaste framtiden (Figur 13).

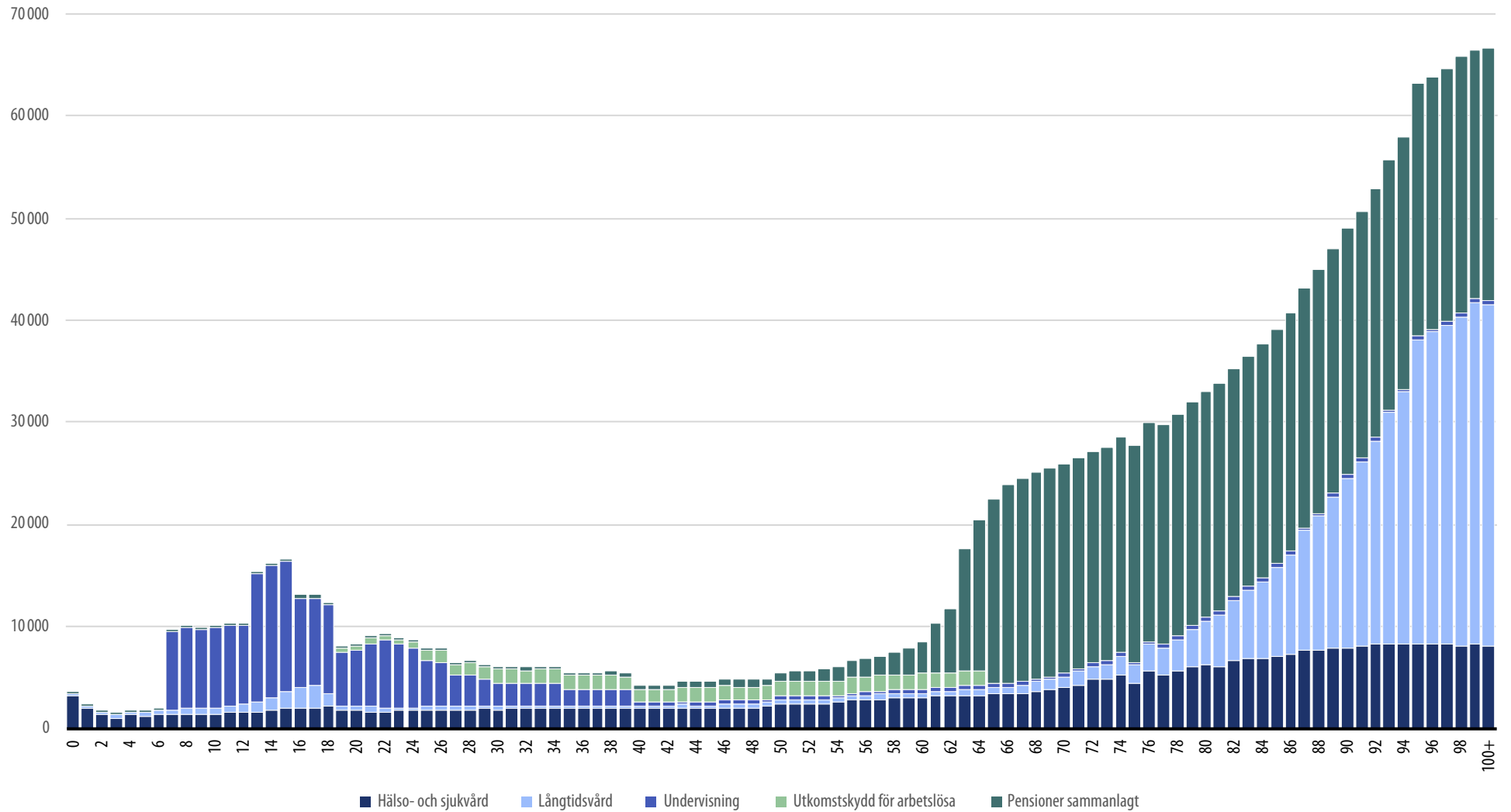
Figur 13. Den förutsedda relativa befolkningsförändringen enligt åldersgrupp i förhållande till 2018.



Källa: Statistikcentralen, Befolkningsprognos 2021.

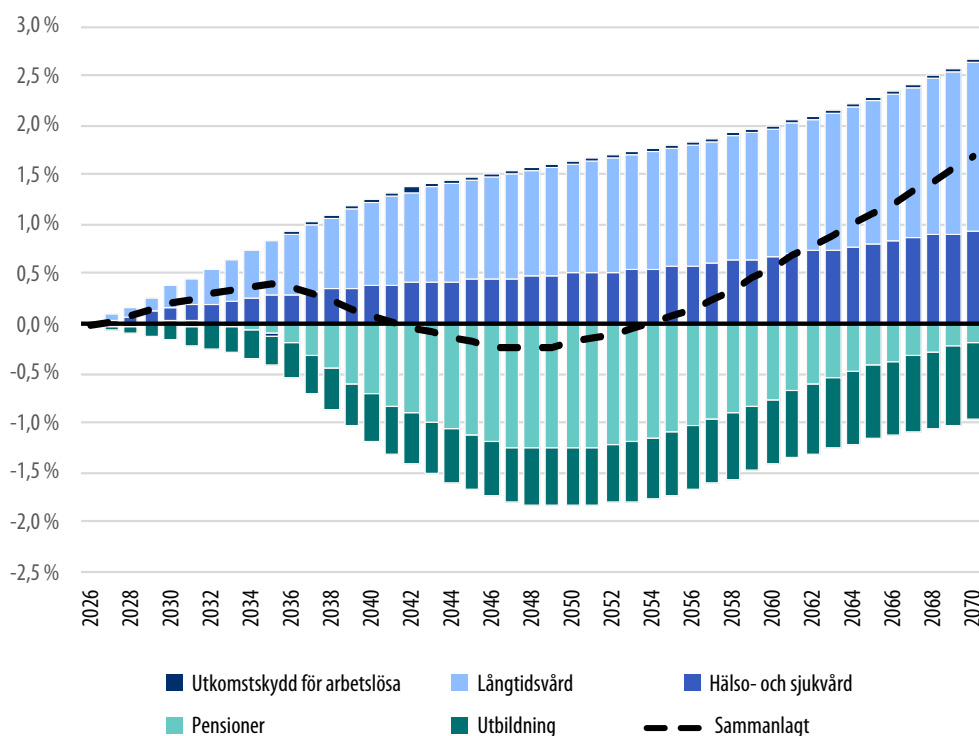
När finansministeriet uppskattar hållbarhetsgapet räknas som åldersrelaterade utgifter pensions-, hälso-, omsorgs- och utbildningsutgifter samt utgifter för utkomstskyddet för arbetslösa. Det växande antalet äldre påverkar utvecklingen av de åldersrelaterade utgifter på ett centralt sätt. Detta kan åskådliggöras genom att granska kostnaderna för de åldersrelaterade utgifterna enligt åldersklass. Kostnaderna för de åldersrelaterade utgifterna stiger brant i de äldre åldersklasserna, vilket förklaras särskilt av de höga pensions-, hälso- och omsorgsutgifterna i dessa åldersgrupper (Figur 14). När de äldre blir fler, märks ökningen av de åldersrelaterade utgifterna inom hela ekonomin.

Figur 14. Åldersrelaterade utgifter enligt åldersklass 2019, euro.



På lång sikt är det naturligt att granska utvecklingen av de åldersrelaterade utgifter genom att sätta dem i relation till bruttonationalprodukten. Sådana granskningar kan göras med hjälp av SOME-modellen, som utvecklats vid social- och hälsovårdsministeriet och som utnyttjas till exempel i hållbarhetskalkyler. Den åldrande befolkningen orsakar det största tillväxtrycket när det gäller behovet av och utgifterna för långtidsvård (Figur 15). Utgifterna för långtidsvård var cirka 2,8 procent i förhållande till BNP 2019. Utgifterna för långtidsvård bedöms dock stiga till cirka 5 procent i förhållande till BNP före 2070.⁶⁵ Hälso- och sjukvårdsutgifterna var cirka 6,5 procent i förhållande till BNP 2019 och de beräknas stiga till cirka 8 procent i förhållande till BNP 2070. Strävan med social- och hälsovårdsreformen är att dämpa kostnadsökningen i dessa sektorer. Utbildningsutgifterna uppskattas minska under hela granskningsperioden, eftersom de åldersklasser som är i skolåldern krymper om inte nativiteten börjar öka klart.

Figur 15. Förändringen i de åldersrelaterade utgifterna sedan 2026, i förhållande till BNP, %. Beräknad med SHM:s SOME-modell.



65 Siffrorna baserar sig på finansministeriets prognos hösten 2021.

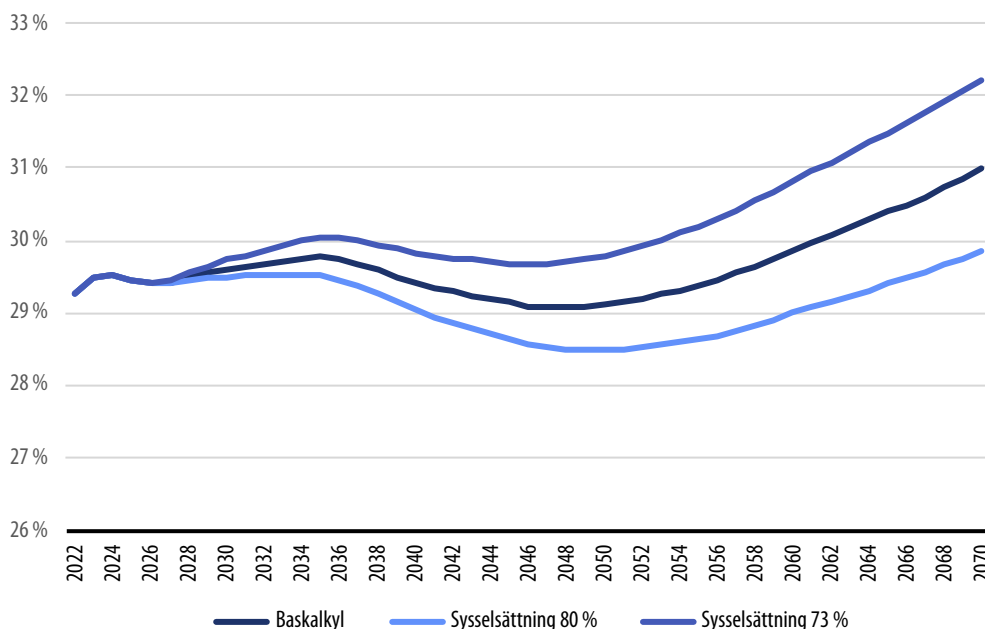
Beräkningarna har karaktären av tryckkalkyler, där uppgifterna och strukturerna för de offentliga finanserna antas förbli oförändrade.⁶⁶ Det är således inte fråga om egentliga prognoser där man beaktar att det sannolikt blir nödvändigt att dämpa ökningen av den offentliga sektorns utgifter eller stärka deras finansieringsunderlag under kommande årtionden. När det gäller finansieringen antas i tryckkalkyler att skatteuttaget, dvs. skatter och avgifter av skattenatur, i förhållande till BNP förblir stabilt på lång sikt. Hållbarhetskalkyler för de offentliga finanserna illustrerar med andra ord hur de offentliga finanserna antas utvecklas med nuvarande inkomst- och utgiftsstruktur. Dessutom påverkas bedömningarna av vissa antaganden om befolknings-, ränte- och sysselsättningsutvecklingen samt den ekonomiska utvecklingen. Även dessa faktorer kan åtminstone delvis påverkas genom politiska beslut.

Strävan är att grunda de långsiktiga bedömningarna av såväl hållbarhetsgapet som de åldersrelaterade utgifterna på så realistiska antaganden som möjligt. De antaganden som gäller den demografiska utvecklingen, såsom antagandet om nivån på nettoinvandringen eller den totala fertiliteten, baserar sig på Statistikcentralens senaste befolkningsprognos. På samma sätt som vilken mätare som helst kastar bedömningarna något över tiden, när de material och prognoser som använts uppdateras. Dessutom är det naturligt att ju längre in i framtiden man tittar, desto osäkrare blir uppskattningarna. Trots detta erbjuder långsiktiga kalkyler för de offentliga finanserna och känslighetsanalyser av dem ett nyttigt och konsekvent sätt att analysera storleksklassen på utmaningen från den åldrande befolkningen och metoderna för att svara på denna utmaning.

I figurerna 16–18 beskrivs olika faktorer inverkan på den långsiktiga utvecklingen av de åldersrelaterade utgifterna. Kalkylerna baserar sig på finansministeriets prognos sommaren 2022. För sysselsättningens del antas i baskalkylen att sysselsättningen landar på 76,5 procent 2070. I alternativet med hög sysselsättning antas sysselsättningen stiga till 80 procent. En högre sysselsättningsgrad dämpar ökningen av de åldersrelaterade utgifterna. På motsvarande sätt skulle en sämre långsiktig sysselsättningsutveckling och en sysselsättning som landar på 73 procent påskynda ökningen av de åldersrelaterade utgifterna.

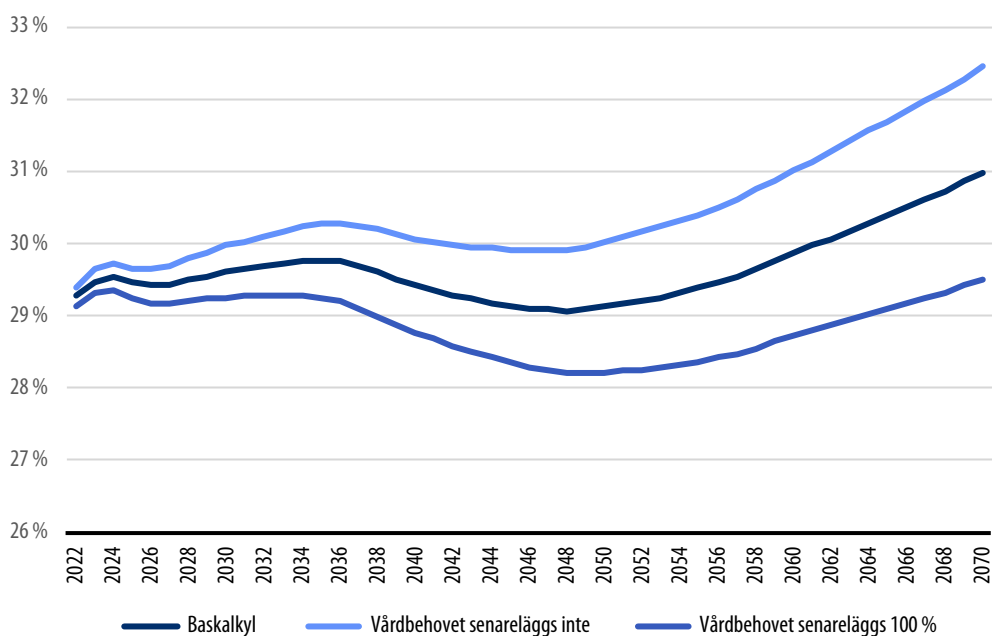
66 Scenarierna för åldersrelaterade utgifter baserar sig på statistisk korrelation mellan kalkylens variabel och den offentliga sektorns utgifter eller inkomster. Om till exempel andelen heltidsarbetande av de personer som räknas in i sysselsättningsgraden ersätts med en större andel deltidsarbetande, krävs högre produktivitet eller sysselsättningsgrad än beräknat för att stabilisera ekonomin. Om till exempel invandrarnas sysselsättningsgrad eller löneinkomster stiger jämfört med nuläget, har nettoinvandringen en positivare inverkan än nu på de offentliga finanserna på lång sikt.

Figur 16. Sysselsättningens förändring och åldersrelaterade utgifter 2022–2070, i förhållande till BNP, %. Beräknad med SHM:s SOME-modell.



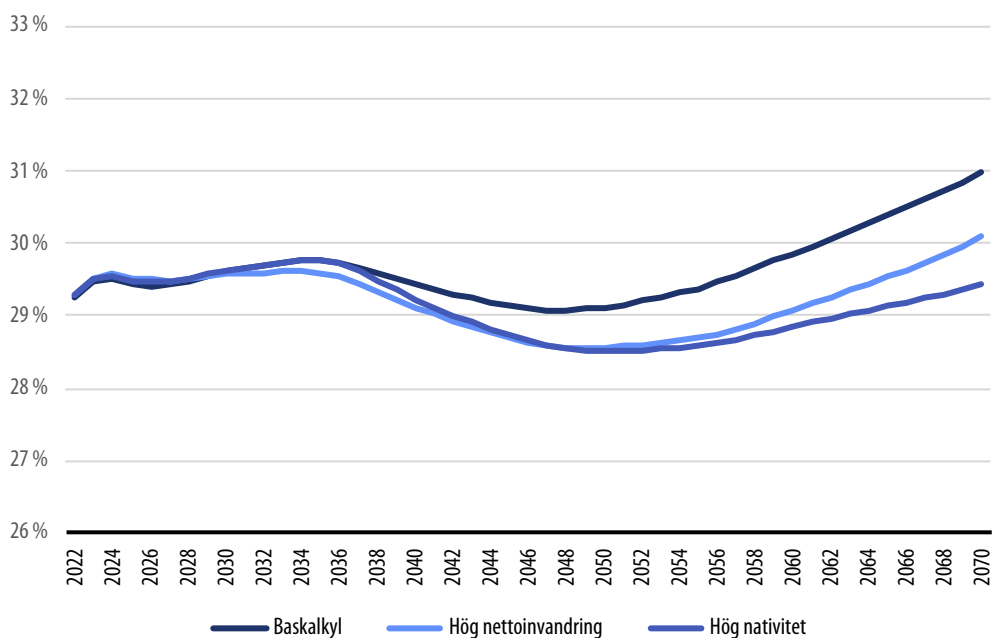
En central faktor för utvecklingen av de åldersrelaterade utgifterna är förändringen i den åldrande befolkningens servicebehov. I baskalkylen över de åldersrelaterade utgifternas utveckling antas att när livslängden ökar senareläggs användningen av vissa tjänster och förmåner med 50 procent. I praktiken betyder detta att hälften av de nya levnadsår som tillkommer när livslängden ökar är friska och hälften är det inte. Parametern servicebehovets förändring kan granskas med olika värden. Om servicebehovet senareläggs med 100 procent, dvs. alla nya levnadsår är friska, dämpas ökningen av de åldersrelaterade utgifterna. Om servicebehovet över huvud inte senareläggs, stiger de åldersrelaterade utgifterna mera än i nuläget.

Figur 17. Servicebehovets förändring och åldersrelaterade utgifter 2022–2070, i förhållande till BNP, %. Beräknad med SHM:s SOME-modell.



Ökningen av de åldersrelaterade utgifterna hänför sig på ett väsentligt sätt till den åldrande befolkningen. Demografiska antaganden påverkar uppskattningarna av de åldersrelaterade utgifternas utveckling. I baskalkylen modelleras nativiteten med hjälp av ett totalt fertilitetstal som får värdet 1,45. I alternativet med hög nativitet antas det totala fertilitetstalet vara 1,7, vilket avsevärt dämpar ökningen av de åldersrelaterade utgifterna. I baskalkylen antas nettoinvandringen vara 15 000 personer per år. I scenariot med hög invandring är nettoinvandringen 22 500 personer per år. Även detta alternativ skulle dämpa ökningen av de åldersrelaterade utgifterna avsevärt, eftersom invandrarna i huvudsak är i arbetsför ålder.

Figur 18. Demografiska förändringar och åldersrelaterade utgifter 2022–2070, i förhållande till BNP, %. Beräknad med SHM:s SOME-modell.



Arbetspensionssystemets hållbarhet kan bedömas både som en del av de offentliga finanserna som helhet eller separat från den övriga offentliga sektorn. På grund av den starka kopplingen till de offentliga finanserna är de utmaningar som hänför sig till finansieringen av arbetspensionssystemet en del av utmaningarna för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, på samma sätt som finansieringen av den sociala tryggheten. Enligt den senaste uppskattningen är arbetspensionssystemets situation 2019 bättre än vad som förutspåtts, och finansieringen av arbetspensionerna vilar i stora drag på hållbar grund, och arbetspensionsavgiften är inte utsatt för något förhöjningstryck under de närmare decennierna.⁶⁷ Pensionssystemets hållbarhet skulle vara utsatt för tryck i sådana scenarier där nativiteten, avkastningen på investeringarna eller den framtida ekonomiska och sysselsättningsutvecklingen blir lägre än väntat. Systemet har ingen automatisk anpassningsmekanism med tanke på förändringar i de ovannämnda faktorerna. Däremot anpassas pensionssystemet automatiskt till ökad livslängd, eftersom den lägsta åldern för ålderspension och nivån på nya pensioner är bunden till den förväntade livstiden.

⁶⁷ Se Tikanmäki, H., Reipas, K., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T. & Sankala, M. (2022). [Lakisäätiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2022](#). Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022. Eläketurvakeskus [Lagstadgade pensioner: långsiktiga kalkyler 2022. Pensionskyddscentralens rapporter 05/2022. Pensionskyddscentralen].

Utifrån det som anförts ovan är de viktigaste utvecklingstrenderna med tanke på den offentliga sektorns utgifter ett ökat behov av hälso- och sjukvård och i synnerhet långtidsvård under de närmaste åren när befolkningen åldras, samt ett måttligt tryck på att höja arbetspensionsavgiften senast från mitten av seklet till följd av den senaste tidens minskade nativitet. Trots att dessa delområden – hälso- och sjukvård, långtidsvård och arbetspensionssystemet – i stor utsträckning står utanför kommitténs arbete, kan kommittén för social trygghet inte låta bli att beakta ramvillkoren för de offentliga finansernas som helhet.

De lösningar som kommittén för social trygghet lägger fram påverkar de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Genom de lösningar som kommittén lägger fram är det möjligt att direkt påverka de sociala trygghetsutgifterna och indirekt utvecklingen av den offentliga sektorns utgifter genom sysselsättningen. Kommitténs lösningar kan ha konsekvenser som är svårare att uppskatta för arbetets produktivitet, den demografiska utvecklingen (nativitet, invandring, förväntad livslängd) och befolkningens hälsa. Särskilt viktiga med avseende på de offentliga finansernas långsiktiga utveckling är dessutom beslut som påverkar utbudet och efterfrågan på arbetskraft samt arbetskraftsmatchningen.

Konsekvenser med anknytning till utbudet på arbetskraft är ekonomiska incitament som har att göra med mottagandet av arbete, hur mycket man arbetar eller hur man orkar i arbetet. Konsekvenser med anknytning till efterfrågan på arbetskraft beror till exempel på kostnaderna för finansiering av den sociala tryggheten via socialförsäkringsavgifterna, eftersom de påverkar priset på arbete.

Det är också möjligt att bygga upp lösningarna i anslutning till finansieringen av den sociala tryggheten så att man genom finansieringslösningarna eftersträvar att styra förmånsfinansiärens verksamhet på ett ändamålsenligt sätt.⁶⁸ Sålunda är också incitamenten och påverkningsmöjligheterna för finansiärerna av den sociala tryggheten (staten, kommunerna, företag, löntagare) av betydelse.

Utifrån forskningsbaserad kunskap kan man uppskatta de totalekonomiska effekterna av reformen av den sociala tryggheten och inrikta de begränsade resurserna på möjligast effektiva sätt med avseende på de offentliga finanserna.

⁶⁸ Som exempel kan nämnas bl.a. det av kommunerna delfinansierade arbetsmarknadsstödet och kommunens andel av finansieringen av det grundläggande utkomststödet samt den avgiftsklassmodell som hänför sig till arbetslöshetspensionerna.

Forskningslitteraturens resultat kan sammanfattas i åtminstone följande slutsatser.⁶⁹

- Det finns alltid bidragsfällor i den sociala tryggheten. Med avseende på sysselsättningen lönar det sig att undanröja ekonomiska bidragsfällor i anslutning till förmåner, inkomstklasser och personer för vilka den sysselsättande effekten av incitament är större än genomsnittet.
- Socialskyddsavgifter, inkomstbeskattning och konsumtionskatter som tas ut för att finansiera den sociala tryggheten inverkar minskande på sysselsättningen och produktionen. Hur stora de uppskattade effekterna är varierar mellan undersökningarna.
- Om skatter och arbetsgivaravgifter riktas till vissa företag eller arbetstagargrupper kan effekterna vara starkare i målgruppen än inom hela ekonomin.
- De negativa effekterna av åtstramad beskattning i anslutning till finansieringen av förmåner är ju större desto mera beskattningen skärps.
- Finansieringsansvaret för den sociala tryggheten har konsekvenser också för ordnandet av service. Om den aktör som ansvarar för ordnandet av service inte bär finansieringsansvaret för servicen eller förmånerna, kan incitamenten för att ordna service vara svaga. Å andra sidan snedvrids incitamenten för att ordna service, om den finansieringsansvariga aktören kan överföra kostnader till andra förvaltningsnivåer.

Åtgärder som förbättrar sysselsättningen och arbetsmarknadens funktion är centrala med avseende på balanseringen av de offentliga finanserna, men det är inte nödvändigtvis möjligt att täcka hela underskottet enbart med deras hjälp.⁷⁰ Åtgärderna för att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och förbättra produktiviteten inom den offentliga förvaltningen är också väsentliga för att trygga hållbarheten i de offentliga finanserna.

69 Slutsatserna som gäller forskningslitteratur motiveras mera ingående i den [bakgrundspromemoria om utgifterna för och finansieringen av den sociala tryggheten som sektionen för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet har producerat för kommittén](#).

70 Enligt finansministeriets uppskattning skulle en uppgång av sysselsättningsgraden med 1 %-enhet i åldersgruppen 15–64 år minska hållbarhetsgapet med 0,3 %-enheter i förhållande till BNP, vilket motsvarar cirka 850 miljoner euro på 2026 års nivå. Exempelvis en uppgång av sysselsättningsgraden med 4 procentenheter skulle täppa till endast ungefär hälften av det uppskattade hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna.

3.4 Sammandrag

Realnivån på de sociala trygghetsförmånerna har under perioden efter 1990-talets början i huvudsak antingen förstärkts eller förblivit oförändrad. Nivån på de inkomstrelaterade förmånerna har förstärkts i förhållande till grundskyddsförmånerna, eftersom lönerna har stigit snabbare än den allmänna prisnivån och nivån på grundskyddsförmånerna har inte höjts i motsvarande mån. I förhållande till den genomsnittliga inkomstnivån har grundskyddsförmånerna i huvudsak sjunkit jämfört med situationen efter 1990-talets början. Den senaste tidens utveckling innebär att sjukdagpenningens och föräldradagpenningens miniminivåer har höjts till nivån för grundskyddet för arbetslösa och grundskyddet för arbetslösa har höjts på 2010-talet.

Den inkomstnivå som grundskyddsförmånerna möjliggör i Finland ligger på västeuropeiska topp- eller medelnivå beroende på familjeform och livssituation. Eftersom utkomstskyddet för arbetslösa och bostadsbidragen i en internationell jämförelse är mycket heltäckande, har minimitryggheten i många fall rollen som komplement till grundskyddsförmånerna.⁷¹ I förhållande till samhällsekonomin storlek ligger de sociala utgifterna i Finland på en hög nivå, men å andra sidan är skillnaden till de andra nordiska länderna inte stor. Vid en internationell jämförelse är det emellertid skäl att beakta att beskattningen av förmåner och det övriga stöd som ges via beskattningen och skattesystemet skiljer sig från land till land. Även omfattningen av begreppet sociala utgifter kan tolkas på olika sätt.

Den åldrande befolkningen och låga nativiteten utmanar de offentliga finansernas hållbarhet redan nu och under kommande decennier. De arbetskraftsbehov som hänför sig till ordnandet av långtidsvård och den fortsatt krympande befolkningen i arbetsför ålder medför utmaningar för tillgången på arbetskraft i olika sektorer. Inte heller klimatförändringen, förlusten av biologisk mångfald eller andra ekonomiska hot utifrån kan ignoreras. Den offentliga ekonomins långsiktiga hållbarhet är förenad med avsevärda utmaningar och i detta avseende är det önskvärd att det skulle gå att dämpa ökningen av social- och hälsovårdskostnaderna och trygga pensionssystemets hållbarhet.

De lösningar som träffas i kommittén för social trygghet kan antingen stärka eller försvaga de offentliga finanserna på lång sikt. Genom att reformera den sociala tryggheten är det möjligt att eftersträva en förbättring av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

71 I de flesta länder övergår en arbetslös till den förmån som kommer i sista hand när maximitiden för inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa går ut. En förmån som det finländska arbetsmarknadsstödet är sällsynt i detta avseende.

4 Alternativa sätt att ordna social trygghet

Kommittén för social trygghet lät göra en utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet, där man granskade hur basinkomsten, socialkontot och en enda basskyddsförmån skulle lämpa sig för Finlands sociala trygghetssystem.⁷² I enlighet med uppdraget behandlades i utredningen de grundläggande principerna, grundlagsenligheten samt internationella erfarenheter när det gäller olika sätt. I utredningen producerades dessutom detaljerade exempelmodeller, vilkas konsekvenser bedömdes med hjälp av mikrosimulering och tidigare forskningslitteratur. Syftet med utredningen var att producera bakgrundsinformation för reformen av den sociala tryggheten.⁷³

En viktig skillnad i de sätt att ordna social trygghet som behandlats ligger i principerna för dem: orsaksbaserad, skyldigheter och finansiering. De västerländska sociala trygghetssystemen bygger på tanken om social försäkring, där medborgarnas utkomst är försäkrad mot sociala risker, såsom arbetslöshet, sjukdom och barnafödelse. Eftersom försäkring grundar sig på risker, är förmånerna orsaksbaserade. Skyldigheter innebär att för att få en förmån förutsätts en viss aktivitet, till exempel deltagande i tjänster eller aktiv jobbsökning. Centrala frågor när det gäller finansieringen är vem som deltar i finansieringen av den sociala tryggheten, och utjämnas inkomsterna mellan individerna eller under livs- cykeln. De val som hänför sig till principerna har kopplingar till olika rättviseuppfattningar och värderingar.

Basinkomsten avviker på många sätt från principerna för den nuvarande sociala tryggheten: den är inte en orsaksbaserad, förpliktande eller inkomstminskande förmån. Med andra ord skulle alla individer i en viss ålder få lika stort stöd till exempel på grund av bosättning i Finland. Det förutsätts ingen särskild orsak eller aktivitet för att få förmånen. Basinkomsten skulle betalas oberoende av inkomstnivå och finansieras med skattemedel.

72 Vaihetoistoisten järjestämistöpojen selvitystyöryhmä (2023). [Sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistövat -selvitys](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1. STM [Arbetsgruppen för utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet. Utredning om alternativa sätt att ordna social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2023:1. SHM].

73 [Arbetsgruppen för utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet: tillsättande, medlemmar och uppdrag](#).

I diskussionen i Finland har målen för basinkomsten på ett eller annat sätt kopplats till samsättningen: att svara på omvälvningen i arbetet, möjliggöra låglönearbete samt gallra bland bidrags- och byråkratifällorna.

En enda grundskyddsförmån hänvisar till förenhetligande av de nuvarande grundskyddsförmånerna och sammanslagning av andra förmåner, såsom vård- och boendeförmåner, till delar av en enda basskyddsförmån. Idén till detta sätt att ordna social trygghet bygger på förslaget om en enda grundskyddslag från ojämlikhetsarbetsgruppen som leddes av Juho Saari⁷⁴, sammanförandet av den centrala socialtrygghetslagstiftningen till en enda lag enligt svenskt och norskt exempel samt drag hos Förenade kungarikets Universal Credit. Syftet med detta sätt att ordna social trygghet är att förenkla det sociala trygghetssystemet, men förmånen skulle fortfarande vara orsaksbaserad och förpliktande och det skulle sålunda vara möjligt att koppla bland annat nödvändiga tjänster till förmånen.

I socialkontot utgörs grunden för eller en del av den sociala tryggheten av ett personligt kalkylmässigt konto, som ökas av de avgifter som tas ur på arbetsinkomsterna och minskas av förmåner som betalas från kontot. De kalkylerade överskottet på socialkontot betalas till individen i form av större pension. Idén med socialkontot är att i högre grad finansiera den sociala tryggheten under individens livscykel än mellan individerna, vilket skulle öka incitamenten att arbeta. Det är dock oklart hur mycket individerna reagerar på incitamenten, som belönas först i pensionsåldern. Huruvida socialkontot innebär att stödet minskar när inkomsterna ökar eller är av begränsad varaktighet och vilka förmåner det omfattar varierar i olika förslag som gäller socialkontot.

De sätt att ordna social trygghet som behandlas i utredningen kan genomföras på väldigt många sätt och de potentiella verkningarna är i hög grad beroende av sättet. Sålunda kan man knappast säga att sätten har generella verkningar. För att utvärdera de närmare verkningarna utformade utredningsarbetsgruppen åskådliggörande konkreta exempelmodeller i växelverkan med kommittén. Exempelmodellernas verkningar utvärderas bland annat med avseende på problemkomplex som lyfts fram i reformarbetet (den sociala trygghetens komplexitet, samordning av förvävsarbete och social trygghet, rollen för det skydd som kommer i sista hand samt samordning av tjänster och förmåner). Dessutom analyserades modellernas verkningar för olika slags hushålls inkomster och incitament att arbeta. För att vara jämförbara har modellerna gjorts kostnadsneutrala med avseende på de offentliga finanserna genom att skärpa personbeskattningen. Beaktansvärt är också att

74 [Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti](#) (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. [Slutrapport från arbetsgruppen som behandlat ojämlikhet (2018). Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2018].

i exempelmodellerna har det träffats otaliga val och beslut som skulle kräva politisk diskussion. Det är också fråga om endast kalkylerade exempelmodeller som inte är direkt genomförbara.

4.1 Alternativa sätt att ordna social trygghet som bedömts i utredningen

4.1.1 Basinkomst

I utredningen har man bedömt en modell där basinkomst betalas till hela Finlands befolkning med undantag av pensionärer och minderåriga. Analysen omfattar två basinkomstmodeller på olika nivåer, en basinkomst som är lika stor som de nuvarande grundskyddsförmånerna (742 €/mån.) samt en lägre basinkomst som är lika stor som studiepenningen (256 €/mån.). Rättesnöret för modellerna var att basinkomsten ska vara så enkel som möjligt utan orsaksbaserade undantag från nivån. Den högre basinkomsten skulle ersätta grundskyddsförmånerna och minska förtjänstskyddsförmånerna med basinkomstbeloppet. Den lägre basinkomsten skulle ersätta endast studiepenningen och minska grund- och förtjänstskyddsförmånerna med basinkomstbeloppet.

Basinkomstens verkningar är mycket beroende av basinkomstmodellens egenskaper och detaljer i finansieringen. De basinkomstmodeller som bedöms här, liksom de andra modeller som bedömts i Finland, minskar inkomstskillnaderna och sänker låginkomstgraden, eftersom de ökar inkomsterna för dem som har lägst inkomst. I modellerna finansieras basinkomsten genom att skärpa beskattningen av löner, företagarinkomster och kapitalinkomster. Av denna orsak förbättrar de bedömda basinkomstmodellerna inte de genomsnittliga ekonomiska incitamenten för arbete, men i genomsnitt försämras de inte heller. I modellen med hög basinkomst beror detta delvis på att nivån på grundskyddet för arbetslösa försämras i och med att barnförhöjningen och förhöjningen för deltagande i sysselsättningsfrämjande åtgärder försvinner. Trots att barnförhöjningarna försvinner skulle barnens låginkomstgrad enligt bedömningen sjunka klart i basinkomstmodellerna, eftersom inkomsterna för många barnfamiljer, till exempel där föräldrarna studerar, ökar.

De följande resultaten gäller en högre basinkomst som är lika stor som grundskyddet. Den har störst direkt inkomsteffekt för mottagarna av studiestöd, eftersom basinkomsten skulle vara nästan tre gånger högre än studiepenningen. Även stödet för hemvård av barn är längre än basinkomsten, men perioderna med hemvårdsstöd är jämförelsevis korta, så basinkomstens inverkan på inkomsterna för mottagarna av hemvårdsstöd är i genomsnitt liten. Basinkomstens inverkan på hur studerande och mottagare av hemvårdsstöd betar sig på arbetsmarknaden kan emellertid vara stor. Enligt tidigare undersökningar reagerar mottagarna av hemvårdsstöd lätt på ekonomiska incitament, så basinkomsten skulle

sannolikt leda till att barnen vårdas längre hemma. Däremot har basinkomsten motstridiga incitamentseffekter på studietiderna: Om studiepenningen ersätts med en högre basinkomst kan det minska arbetet under studierna och därigenom förkorta studietiderna. Å andra sidan skulle skyldigheten att göra framsteg i studierna, som är kopplad till studiepenningen, försvinna, vilket kan förlänga studietiderna för vissa studerande, om inte skyldighet att göra framsteg i studierna kopplas till exempelvis studierätten.

I den offentliga debatten har det framförts att basinkomsten minskar byråkratifällorna och därmed ökar sysselsättningen. Det finns emellertid nästan inga vetenskapliga bevis på att byråkratin skulle påverka sysselsättningen, så det är osäkert om basinkomsten skulle öka sysselsättningen i detta avseende. En annan orsak till byråkratiavvecklingens osäkra inverkan är att basinkomsten inte ersätter alla förmåner som tryggar försörjningen. För att få bostadsbidrag och utkomststöd som ersätter boendekostnaderna krävs fortfarande att man ansöker om förmånerna, och detta medför osäkerhet beträffande hur arbetsinkomsterna påverkar betalningen och beloppet av förmånerna. Det är obestridligt att basinkomstmodellen lättar upp byråkratin och minskar komplexiteten, men inte helt och hållet. Enligt simuleringen skulle antalet mottagare av utkomststöd minska med ungefär en femtedel. Basinkomsten skulle sannolikt minska särskilt kortvarig användning av utkomststöd i olika övergångssituationer.

Basinkomsten fungerar som ett låglönestöd, eftersom den inte är förenat med några skyldigheter eller begränsningar när det gäller arbete. Basinkomsten möjliggör så kallat frivilligt deltidsarbete och kompletterar en låg lön av heltidsarbete, till skillnad från det nuvarande utkomstskyddet för arbetslösa. Basinkomsten skulle också betalas till företagare, vilket kan uppmuntra till företagande, men å andra sidan stödja företag som annars skulle vara olönsamma. Det är möjligt att basinkomsten ökar deltidsarbetet och låglönearbetet, men det finns nästan inga bevis på effekten.

Basinkomsten skulle sannolikt försämra samordningen av tjänster och förmåner, vilket står i strid med kommitténs mål. Basinkomsten skulle ersätta grundskyddet för arbetslösa och studiepenningen, och samtidigt skulle de skyldigheter att delta i tjänster och göra framsteg i studierna som hänföra sig till dem försvinna. Deltagandet i sysselsättningsfrämjande tjänster skulle sannolikt minska. För att få arbetsmarknadsstöd är nyanlända invandrare skyldiga att utarbeta en integrationsplan och delta i integrationsåtgärder enligt den. Basinkomsten ersätter arbetsmarknadsstödet och undanröjer skyldigheten för invandrare, vilket kan ha negativa konsekvenser för integrationen. Å andra sidan kan det vara motiverat att förena basinkomsten med villkoret att man ska ha vistats en viss tid i landet, varvid det skulle betalas någon annan förpliktande förmån under integrationstiden.

Eftersom basinkomsten ersätter skattepliktiga grundskyddsförmåner, är det med tanke på inkomstfördelningseffekterna enklast att basinkomsten också är en skattepliktig förmån. Basinkomst som finansieras av staten men delvis beskattas av kommunerna skulle emellertid förändra balansen i de offentliga finanserna avsevärt genom att öka kommunernas skatteintäkter. Därmed skulle modellen kräva ändringar i till exempel kommunalskattesatserna och socialförsäkringsavgifterna. Bedömningen visar att interna balansen i de offentliga finanserna kan medföra ytterligare utmaningar för beredningen.

De resultat som presenterats ovan gäller framför allt basinkomst som ersätter grundskyddet (742 €/mån.). En låg basinkomst (256 €/mån.) är en måttligare reform med tanke på inkomstfördelningen och skulle knappt förändra inkomstnivån för studerande eller mottagare av hemvårdsstöd i utgångsläget. I modellen skulle basinkomsten inte ersätta andra förmåner än studiepenningen, och den skulle minska nivån på andra förmåner. Även en låg basinkomst skulle förändra studerandes incitament att studera, eftersom studiepenningens begränsningar som gäller arbete och studietider skulle försvinna. Likaså kan även en låg basinkomst eventuellt öka incitamenten att vårda barn hemma efter den övre tidsgränsen på tre år för hemvårdsstöd. En låg basinkomst skulle inte minska den sociala trygghetens komplexitet för andra än studerande. För dem som får grund- och förtjänstskydd kan komplexiteten däremot öka något, när inkomsterna utgörs av flera förmåner än tidigare.

Basinkomstmodellen kan ha konsekvenser för medborgarnas välfärd eller det allmänna förtroendet i samhället, beträffande vilket det finns enkätinformation från vissa försök. Basinkomsten har också setts som ett grönt alternativ därför att den skulle möjliggöra miljö- och klimatvänligare verksamhet utanför traditionellt lönearbete. Eftersom basinkomsten ändå inte är förenad med någon styrmekanism, är dylika konsekvenser osäkra.

På det hela taget är många av basinkomstens potentiellt positiva konsekvenser osäkra i ljuset av forskningsrön. Utifrån bedömningen ovan kan man ändå säga att i Finland skulle en basinkomst som är lika stor som grundskyddet i praktiken vara en inkomstöverföring från de sysselsatta till nuvarande studerande och mottagare av hemvårdsstöd. Utifrån tidigare försök, annan forskningslitteratur och de incitamentskalkyler som presenterats i utredningen är det sannolikt att basinkomsten inte skulle förbättra sysselsättningen. Det finns i princip inga konstitutionella hinder för basinkomsten, men dess förhållande till EU-lagstiftningens exportregler kan försvåra genomförandet av basinkomsten.

4.1.2 En enda grundskyddsförmån och deltagandetillägg

Tanken med en enda grundskyddsförmån är att förenhetliga bland annat bestämningsgrunderna för olika grundskyddsförmåner, de begrepp och definitioner som används i lagen samt procedurbestämmelserna (bland annat ansökan om och utbetalning av förmånen). Modellen med en enda grundskyddsförmån skulle kunna lösa upp det sociala trygghetssystemets komplexitet i detta avseende, vilket är en av de centrala målen för reformen av den sociala tryggheten. Genomförandesättet bestämmer dock verkningarna av även denna modell.

Med grundskydd hänvisas vanligtvis till orsaksbaserade förmåner till grundbelopp, vilka betalas i livssituationer enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Till dessa förmåner hör bland annat arbetsmarknadsstöd, grunddagpenning, sjuk- och föräldradagpenningar till minimibelopp och garantipension. I utredningsarbetsgruppens arbete skisserade man dock upp en mer omfattande modell med en enda grundskyddsförmån, vilken i stor utsträckning baserar sig på förslaget om en enda grundskyddslag från Juho Saaris ojämlikhetsarbetsgrupp. Modellen består av 1) en grunddel som innehåller nuvarande grundskydds- och andra förmåner, 2) en vård del, som innehåller det nuvarande stödet för närståendevård och hemvårdsstöd, 3) en boendedel som ersätter boendeutgifterna, 4) en ersättningsdel som ersätter andra kostnader samt 5) en trygghetsdel, som skulle betalas bland annat när det inte finns någon klar orsak som berättigar till grunddelen. Grund- och vård delen skulle inte kunna fås samtidigt, men annars skulle de olika delarna vara självständiga så att de kan fås samtidigt eller var för sig. Förutom grundskyddet har också inkomstrelaterade förmåner kombinerats i modellen. Till grund- och vård delen samt de inkomstrelaterade förmånerna skulle betalas ett deltagandetillägg, om personen uppfyller vissa kriterier för deltagande.

En princip för grundskyddsförmånen är att det blir enklare att samordna förmånen och arbetsinkomsterna med en enda linjär minskningsgrad. Detta kan öka inkomsternas förutsägbarhet när en person samtidigt får både sociala trygghetsförmåner och arbetsinkomster. Med andra ord är målet att avveckla informations- och byråkratifällor. I den exempelmodell som bedömts närmare i utredningen har linjäriteten främjats genom att slopa de skyddade beloppen inom utkomstskyddet för arbetslösa, eftersom de försvårar linjär samordning av inkomsterna med förmånen, och i forskningslitteraturen finns det inte heller några tydlig motivering till vad som skulle vara den bästa möjliga nivån på det skyddade beloppet. De skyddade beloppen flyttar bidragsfällorna och gör att den andel som jämkas varierar beroende på arbetsinkomsterna.

Om strävan med modellen med en enda grundskyddsförmån är att minska antalet mottagare av utkomststöd, kan detta genomföras med hjälp av boendedelen. Någon reform av bostadsbidragen har emellertid inte granskats inom ramen för det utredningsarbete som beställts av kommittén för social trygghet. Det skulle emellertid krävs ett grundligt

resonemang kring hur boendedelen av den enda grundskyddsförmånen borde utformas för att den skulle stödja de bostadspolitiska målen, minska behovet av utkomststöd samt stödja minskad bostadslöshet och arbetskraftens rörlighet.

En enda grundskyddsförmån innehåller också en trygghetsdel, vars syfte är att trygga den oundgängliga försörjningen när det inte finns någon klar orsak som berättigar till grunddelen. I förslaget har man utgått ifrån att trygghetsdelen skulle kunna vara tillfällig som huvudsaklig inkomstkälla, och om behovet av stöd drar ut på tiden ska mottagarens situation utredas inom välfärdsområdets socialvårdstjänster. Då skulle trygghetsdelen i stor utsträckning kunna vara beroende av inkomstprövning och basera sig på en kalkyl, utan den byråkrati som behovsprövning medför. I detta alternativ ansvarar välfärdsområdena för den egentliga trygghet som kommer i sista hand jämte socialvårdstjänster.

Som en del av en enda grundskyddsförmån har man granskat ett deltagandetillägg, vars syfte är att stärka den enda grundskyddsförmånens karaktär av omställningsskydd i olika livssituationer och öka deltagandet i samhället. Det skiljer sig från det så kallade workfare-tänkandet, som förpliktar till arbete, på så sätt att deltagandetillägget inte grundar sig på obligatoriska och sanktionerade skyldigheter, utan målet är deltagande som ökar förtroendet. Genom deltagandetillägget kan man också stärka grundskyddets samt förtjänstskyddsförmånernas kopplingar till ändamålsenliga tjänster.

Simuleringen av en enda grundskyddsförmån fokuserar på grunddelen och deltagandetillägget. En närmare definition av modellens övriga delar har ställts utanför utredningen. När grundskyddsförmånerna ska förenhetligas blir man tvungen att träffa otaliga val om hur förmånerna ska förenhetligas och på vilken förmåns särdrag en sådan förmån ska baseras. Exempelvis betalas nu barnförhöjningar och förhöjningar för deltagande i sysselsättningsfrämjande åtgärder inom utkomstskyddet för arbetslösa, men inte inom sjuk- och föräldradagpenningarna. I exempelmodellen har deltagandetillägget, som påminner inom förhöjningarna för deltagande i sysselsättningsfrämjande åtgärder, och barnförhöjningarna kopplats även till förmåner som betalas på grund av sjukdom och barnafödelse, vilket ökar förmånsutgifterna. I det nuvarande systemet är grund- och förtjänstskyddsförmånerna på många sätt knutna till varandra. I exempelmodellen har man stannat för att göra motsvarande ändringar även i de inkomstrelaterade sjuk- och föräldradagpenningarna. Det är emellertid fråga om en exempelmodell, och vid förenhetligandet hade man bra kunnat stanna även för andra slags lösningar.

Utifrån simuleringsresultaten är den enda grundskyddsförmånens direkta verkningar för inkomstfördelningen samt incitamenten för arbete tämligen måttliga. Inkomstskillnaderna och fattigdomsgraderna sjunker mycket litet. På grund av att de skyddade beloppen inom utkomstskyddet för arbetslösa slopas minskar incitamenten för deltidsarbete något, men på motsvarande sätt lönar det sig bättre att övergå från deltidsarbete till heltidsarbete än

i det nuvarande systemet. Incitamenten för heltidsarbete förändras dock inte i genomsnitt. När det gäller resultaten måste man ändå beakta att det har gått att simulera endast en liten del av de centrala elementen i en enda grundskyddsförmån. I utredningsgruppens arbete har man inte simulerat till exempel trygghetsdelens inverkan eller samordningen av förmåner och tjänster. Av dessa orsaker ger de verkningar som simulerats i modellen en bristfällig bild av inriktningen och storleken av de förändringar som den enda grundskyddsförmån som presenteras i utredningen orsakar.

4.1.3 Socialkonto

Socialkontot är ett sätt att finansiera och använda förmåner som har formen av ett konto. I en kontomodell av enklaste form finansierar en person sin användning av förmåner genom eget arbete på sitt personliga (kalkylerade) konto. Arbete ökar kontots saldo, förmåner som lyfts minskar det. Kontouttagen kan vara begränsade, och via det kan medlen dessutom omfördelas. Man får tillgång till eventuellt överskott på kontot till exempel när man går i pension.

Ett viktigt antagande bakom socialkontot är också att incitamenten för att arbeta kan bli starkare än i de traditionella skatte- och socialförsäkringsavgiftsbaserade systemen. Socialkontots mål är att minska bidragsfällorna samt den så kallade moralförlusten, dvs. den ökade risktagningen därför att en del följer av riskerna drabbar andra. Moralförlusten minskar, eftersom arbetslöshet eller studier förbrukar medel på det egna kontot. Socialkontot uppmuntrar dessutom till att undvika att använda förmåner och till att arbeta, eftersom detta ökar det överskott som betalas i pensionsåldern. Det är möjligt att perioderna av arbetslöshet och studier förkortas när incitamenten ökar. En motivering till socialkontomodellerna har också ansetts vara att en betydande del av inkomstöverföringarna – framför allt när det gäller förmåner i anslutning till studier och arbetslöshet – är överföringar som görs under individens livscykel. Socialkontot skulle sålunda öka genomskådligheten hos finansieringen av den sociala tryggheten ur individens synvinkel.

Olika förmåner kan omfattas av kontomodellen i större eller mindre utsträckning, och en enskild förmån kan också finansieras som en kombination av den traditionella socialförsäkringen och kontomodellen. Kontot kan ha formen av ett riktigt eller kalkylerat konto, och i sin lättaste form kan det vara endast ett användargränssnitt till den egna sociala tryggheten. Social trygghet som har formen av ett konto förutsätter alltså inte nödvändigtvis några stora ändringar i det nuvarande systemet. Till socialkontot kan kopplas både orsaksbaserade och basinkomstliknande universella förmåner. Kontosaldo och dess utveckling kan kopplas till tjänster, skyldigheter och förmånsnivån, eller så kan det vara separat från dessa. Flexibiliteten kan anses vara en fördel med kontomodellen.

Den exempelmodell som bedöms i utredningen omfattar studieförmåner (studiepenning och vuxenutbildningsstöd) samt utkomstskydd för arbetslösa (arbetsmarknadsstöd, grunddagpenning, inkomstrelaterad dagpenning och altherningsersättning). I modellen ändras de ovannämnda förmånerna till ett konto för alla 18–64-åringar. Penningförmånerna är personliga och orsaksbaserade. Förmånerna kan tas ur med regelbundna mellanrum till ett begränsat belopp i enlighet med de nuvarande förmånsreglerna. I socialkontomodellen ändras inte bestämningsgrunderna för de nuvarande förmånerna.

De förmåner som omfattas av socialkontomodellen finansieras med avgifter, som styrs (kalkylmässigt) till det personliga kontot. Individens socialkonto växer när hen är i arbete. Förmåner som tas ut till exempel när man är arbetslös eller studerar minskar kontosaldot. Man får tillgång till eventuellt överskott på kontot när man går i pension. Underskott på kontot behöver inte betalas tillbaka.

Utifrån simuleringsresultaten är en så kallad paretoförbättring – dvs. en förändring där vissa personers disponibla inkomst ökar utan att någons disponibla inkomst försämrar – möjlig.⁷⁵ Konsekvenserna för beteendet är dock förenade med större osäkerhet än normalt, eftersom socialkontots incitament är sådana att de beslut som fattas på arbetsmarknaden påverkar de disponibla inkomsterna med flera års eller årtiondens fördröjning. Incitamenten ökar inte för de personer som inte upplever det som realistiskt att uppnå överskott på kontot under sin livstid. Utan konsekvenser för beteendet, i en statistiskt kostnadsneutral modellering, förefaller kontomodellen vara en inkomstöverföring från befolkningen i arbetsför ålder till pensionärer med goda inkomster. I en sådan genomskärningsgranskning minskar modellen inkomstskillnaderna mätt med ginikoefficienten, eftersom pensionärer med goda inkomster vanligtvis har lägre inkomster än sysselsatta personer.

Den bedömda kontomodellen ändrar inte bestämningsgrunderna för förmåner, men tillför systemet en ytterligare förmån, överskottet på kontot, så förmånssystemet kan bli mer komplicerat. Socialkontot gör dock finansieringen av den sociala tryggheten mer genomskådlig. Socialkontot förutsätter också något slags digitalt användargränssnitt, via vilket man kan följa saldot på kontot och som det skulle vara motiverat att förena med möjlighet att ansöka om de förmåner som hör till kontot. Uppbyggnaden av ett nytt centraliserat användargränssnitt skulle samtidigt möjliggöra enklare verkställande av förmånerna ur kundens synvinkel.

75 Bedömningen av kontomodellen följer Määttäns och Salminens (2015) tidigare arbete. Till följd av vissa metoduppdateringar ger den bedömning som gjorts här något positivare resultat än tidigare när det gäller kontomodellens verkningar.

Merparten av de nuvarande förmånerna stannar utanför den bedömda kontomodellen. Den bedömda modellen uppmuntrar till arbete samt kortare arbetslöshets- och studieperioder. Detta bidrar till att lösa problemen med samordning av förvärvsarbete och social trygghet genom att öka insynen i den egna sociala tryggheten: hur den intjänas och förbrukas och hur besparingar samlas. Modellen löser ändå inte de problem som har att göra med det skydd som kommer i sista hand eller boendeförmånerna. Både utkomststödet och boendeförmånerna står utanför kontomodellen och förblir oförändrade. Den bedömda modellen tar inte heller som sådan ställning till samordningen av tjänster och förmåner. I socialkontomodellen förblir dock förmånerna orsaksbaserade, så detta kan användas för att hänvisa till tjänster och inriktade tjänsterna.

Även andra skyldigheter kan kopplas till kontomodellen och via den kan tjänster inriktas. I exempelmodellen kan de skyldigheter som hänför sig till arbetslöshet förbli oförändrade, så att för att kunna lyfta en arbetslöshetsförmån måste man anmäla sig som arbetslös arbetssökande. På så vis kan tjänsterna också inriktas och individen hänvisas till tjänster. I socialkontomodellerna kan skyldigheter eller inriktning av tjänster också kopplas till exempelvis användningen av kontot. Om kontot snabbt krymper, det görs upprepade uttag på kontot utan att det växer till eller ett visst saldo på kontot kan till exempel indikera behov av att bedöma servicebehovet. Detta kan utnyttjas för att hänvisa kunden till behövliga tjänster.

Socialkontomodellen är med finländska ögon sett ett jämförelsevis främmande sätt att genomföra den sociala tryggheten. Drag från kontomodellen kan emellertid inkluderas även i andra modeller som bedömts för reformen av den sociala tryggheten. Exempelvis en enda grundskyddsförmån kunde förenas med kontomodellens syn på den egna användningen av förmåner: förmånerna växer till och lyfts. Kontomodellen kan förenas med incitament även i detta fall så att ett positivt kontosaldo tillfaller en själv.

Den socialkontomodell som bedömts är sist och slutligen en förenkling av socialkontonas möjligheter att fungera som en del av den framtida sociala tryggheten. Det finns skillnader bakom den simulerade socialkontomodellen och filosofin för socialkontomodeller. Detta beror delvis också på att det är svårt att modellera en socialkontomodell som skulle ersätta det nuvarande komplicerade systemet med det material som finns tillgängligt. Den modellering som gjorts i utredningen innehåller många osäkerheter som måste beaktas när man granskar resultaten av bedömningen.

4.2 Sammandrag

Utredningen presenterade principerna för alternativa sätt att ordna social trygghet samt utredde de potentiella verkningarna om de skulle genomföras i Finland.⁷⁶ De sätt som behandlas i utredningen kan genomföras på många olika sätt, och verkningarna varierar mycket beroende på sättet. Sålunda kan man säga att sätten knappast har några generella verkningar.

De olika sätten att ordna social trygghet speglades i de problempunkter som lyfts fram i reformen av den sociala tryggheten (den sociala trygghetens komplexitet, samordning av förvärvsarbete och social trygghet, rollen för det skydd som kommer i sista hand samt samordning av tjänster och förmåner). Samtliga modeller erbjuder lösningar på vissa identifierade problem, men samtidigt förvärrar de eventuellt andra. Inte en enda av de sätt att ordna social trygghet som granskats mer ingående i utredningen löser som sådant centrala problem hos den nuvarande sociala tryggheten.

Det är förenat med stor osäkerhet att försöka förutspå verkningarna när det görs stora ändringar i den sociala tryggheten. Trots att det finns tämligen mycket forskningsdata, är kunskapen om eventuella konsekvenser för beteende av olika sätt att ordna social trygghet tunn. Försöken har gett glimtar av vissa svårigheter, men försök kan ge endast mycket begränsad information om modellernas konsekvenser för beteendet på lång sikt eller inom olika befolkningsgrupper.

Utredningen innehåller inga policyrekommendationer, utan avsikten är att erbjuda bakgrundsinformation för inte bara kommittén för social trygghet utan också experter och medborgare som är intresserade av bakgrunden till och konsekvenserna av stora förändringar i den sociala tryggheten på systemnivå. Många av de argument som hänför sig till sätten att ordna social trygghet är till sin karaktär principiella rättvisepåståenden, som det sällan går att svara på med empiriska forskningsdata.

76 Vaihtoehtoisten järjestämistöpojen selvitystyöryhmä (2023). [Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehdoista järjestämistövoista](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1. STM [Arbetsgruppen för utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet. Utredning om alternativa sätt att ordna social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2023:1. SHM].

5 Förslag till reformer av det nuvarande systemet

Kapitlen 5 och 6 innehåller förslag och riktlinjer för en reform av den sociala tryggheten av den parlamentariska kommittén för social trygghet. Kapitel 6 innehåller kommitténs förslag till följande regering om förenhetligande och sammanslagning av grundskyddsformånerna samt riktlinjer för kommitténs andra arbetsperiod. I kapitel 5 ingår 30 förslag av kommittén till en reform av det nuvarande systemet. Kommittén har producerat dessa förslag på grundval av sektionsarbetet. Kommande regeringen kan plocka in dem i sina program.

Kommitténs förslag innehåller flertalet utrednings-, lagberednings- och utvecklingsprojekt som bör genomföras stegvis. För de projekt som inleds utifrån förslagen inrättas arbetsgrupper och beredningen av reformerna separeras från kommittéarbetet. För att främja förslagen bör de olika reformalternativens konsekvenser för de offentliga finanserna, sysselsättningen och olika persongrupper (inkl. konsekvenser för barn, könen och jämlikheten) bedömas på ett heltäckande sätt. Det är också möjligt att genomföra förslagen med flera olika kostnadseffekter. Om följande regering tar in ett förslag i sitt program, kan den samtidigt ta ställning till de tillgängliga resurserna.

Beskrivningarna av nuläget i detta kapitel har beretts som tjänstearbete. I slutet av varje avsnitt finns kommitténs förslag inskrivna.

5.1 Förenhetligande av lagstiftningen om social trygghet

5.1.1 Beskrivning av nuläget

Den komplicerade lagstiftningen om social trygghet

Kommittén för social trygghet har i sitt utredningsarbete granskat familjebegreppen, de varierande ansökningstiderna och betalningstidpunkterna för olika förmåner, mångfalden av olika löne- och inkomstbegrepp samt skillnaderna mellan procedurbestämmelserna i olika förmånslagar. För kommittén har det producerats en undersökning om familje- och inkomstbegreppen inom sociala trygghetsförmåner.⁷⁷

Kommittén linjerade att delreformer av ansöknings- och betalningstidpunkterna, familjebegreppen och inkomstbegreppen börjar beredas i kommitténs förvaltningssektion. Det var fråga om åtgärder som skulle ha kunnat föras framåt snabbt, som skulle ha varit lätta att genomföra och som inte skulle ha påverkat förmånernas innehåll.

Under utredningsarbetet framgick det att familjen som begrepp inte i sig är problematiskt i lagstiftningen om social trygghet. De skillnader mellan förmånerna som upplevts som komplicerade och svårförståeliga hänför sig ofta till hur familjeförhållandena påverkar förmånsrätten eller förmånsbeloppet. I förmånslagarnas familjebegrepp är det således fråga om hur förmånerna inriktas, dvs. om större principiella frågor. Skillnaderna beror på de politiska beslut som fattats om inriktningen av förmånerna. Dessa frågor har utretts i sektionen för boende och i arbetsgruppen för barns och familjers sociala trygghet och tjänster.

När det gäller betalningsdagarna kan man konstatera att en stor del av förmånerna betalas den första dagen i månaden eller i början av månaden. För dagpenningförmånerna enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) och förmånerna enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) finns ingen fast betalningsdag, utan betalningsdagen varierar och förmånen betalas i perioder av en viss längd. Betalningsdagarna för förmåner till barnfamiljer varierar. Det finns skillnader i betalningsdagarna för pensioner, men de flesta pensioner betalas i början av månaden. Ett mer omfattande förenhetligande av betalningsdagarna skulle förutsätta ändringar i informationssystemen. Beroende på förmån och det nuvarande förmånssystemet kan ändringarna förutsätta att ett helt nytt

77 Sihvonen, E. (2021). [Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuksissa](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 24/2021. Kela [Studie om familje- och inkomstbegreppen i samband med sociala trygghetsförmåner. Social trygghet och hälsa: rapporter 24/2021. FPA].

informationssystem byggs upp eller mindre ändringar i det nuvarande systemet. Ändringar i betalningsdagarna kan också påverka kundens hantering av sin ekonomi. Det var inte möjligt att förenhetliga betalningsdagarna enligt en snabb tidtabell.

Förenhetligade ansökningstider skulle göra det möjligt att ansöka om förmåner samtidigt. Enligt kommitténs utredning varierar ansökningstiderna. För en del av förmånerna finns ingen retroaktiv ansökningstid alls, för en del gäller en retroaktiv ansökningstid på sex månader och för många förmåner ligger ansökningstiden däremellan. Ansökningstiderna är i stor utsträckning etablerade och ansökningstiderna enligt samma lagar är tämligen enhetliga (sjukförsäkringslagen, lagen om utkomstskydd för arbetslösa, pensionslagarna). I utredningsarbetet har det ansetts utmanande att förenhetliga ansökningstiderna särskilt därför att en del av förmånerna söks på grund av förmånens syfte och karaktär på förhand och en del kan sökas retroaktivt. Målet att göra det möjligt att ansöka om förmåner samtidigt kan främjas även på annat sätt än genom lagstiftningen genom att utveckla elektroniska ansökningstjänster.

I samband med utredningen lyftes sådana ändringar upp till lagberedning som genomfördes i samband med andra lagberedningsprojekt. Till dess hör att göra det lättare att betala allmänt bostadsbidrag till hyresvärderna samt att bringa (den retroaktiva) ansökningstiden för FPA:s rehabiliteringspenning i överensstämmelse med (den retroaktiva) ansökningstiden för rehabiliteringspenning enligt arbetspensionslagarna.

Enligt kommitténs utredning innehåller lagstiftningen om social trygghet flera olika inkomstbegrepp, som också används inkonsekvent. De olika löneslag som ligger till grund för förmånerna är inte samstämmiga. Omfattande förenhetligande kräver att konsekvenserna utreds med avseende på olika förmåner. Ändringar skulle ha konsekvenser för bestämmandet av förmånerna och eventuellt för nivån. I kommittén har man också behandlat de lönebegrepp som ligger till grund för socialförsäkringsavgifterna.

Kommittén har granskat de olika förmånslagarnas procedurbestämmelser. Det har i princip varit fråga om FPA:s förmåner. Med procedurbestämmelser avses regleringen av bland annat förfarandet för att meddela beslut, betalningssätt, återkrav, ändringssökande samt rättelse och undanröjande av lagakraftvunna beslut. De olika förmånslagarnas procedurbestämmelser har i betydande del samma innehåll, med undantag av tekniska skillnader i formuleringarna och momentindelningen. Det finns dock vissa innehållsmässiga skillnader mellan förmånerna. Det har inte gått att hitta grunder för alla skillnader och det blir aktuellt att bedöma i vilken utsträckning det är nödvändigt att föreskriva separat om förfarandena i varje förmånslag. Förmånslagarnas reglering överlappar också delvis förvaltningslagens (434/2003) reglering.

5.1.2 Kommitténs förslag 1 och 2

1. Procedurbestämmelser och lönebegrepp

- Det utreds vilka överlappningar det finns mellan procedurbestämmelserna i olika förmånslagar samt mellan förmånslagarnas och förvaltningslagens reglering. Möjligheterna att samla förmånslagarnas procedurbestämmelser i en lag utreds. Alternativt förenhetligas procedurbestämmelserna i de nuvarande förmånslagarna. Motiverade skillnader i procedurbestämmelserna kvarstår. Överlappningar mellan den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen undanröjs.
- Möjligheterna att förenhetliga de lönebegrepp som ligger till grund för socialförsäkringsavgifterna utreds liksom möjligheten att samla det lönebegrepp som ligger till grund för socialförsäkringsavgifterna i en lag.

2. Inkomstbegrepp, retroaktiva ansökningstider och lönebegrepp

- Ett förenhetligande av de termer som hänför sig till de olika förmånernas inkomstbegrepp utreds. Exempelvis termerna arbetsinkomst eller årsinkomst har ingen enhetlig innebörd.
- Åtminstone ett förenhetligande av de retroaktiva ansökningstiderna utreds.
- Skillnaderna i de lönebegrepp som ligger till grund för förmånerna utreds och konsekvenserna av ett eventuellt förenhetligande beskrivs.

5.2 Komplicerat verkställande och digitaliseringens möjligheter

5.2.1 Beskrivning av nuläget

Att det är komplicerat att verkställa den sociala tryggheten betyder att de förmåner eller tjänster som fastställts i lagstiftningen genomförs på ett onödigt komplicerat sett ur kundens synvinkel. Bakom komplexiteten finns ofta problem i myndigheternas samarbete. Varje verkställare koncentrerar sig på att utföra sin egen lagstadgade uppgift, och ingen har en helhetsbild av till exempel de åtgärder som förutsätts för att kunden ska hitta samsättning. Olika förvaltningsområden, service- och förmånssystem samt deras separata finansieringskanaler kan leda till deloptimering och bortstyrning.

För att rätta till situationen borde det sättas gemensamma mål för aktörerna, vilka styr verksamheten på ett sätt som är effektivt med tanke på hela samhället. Dessutom borde det skapas mekanismer för att följa och utvärdera hur målen uppnåts. Detta förutsätter satsningar för att utveckla samarbete mellan myndigheterna samt definition av myndighetsuppgifterna för att styra verkställandet av den sociala tryggheten.

När styruppgifterna i anslutning till verkställande definieras måste också behoven av att utveckla informationshanteringen beaktas. Detta temaområde har behandlats mer ingående i kommitténs problemrapport om komplexitet.⁷⁸ I nuläget har de organisationer som verkställer den sociala tryggheten separata dokumentmallar, datastrukturer, e-tjänster och kundregister. Uppgifter om samma kund insamlas på olika ställen och i värsta fall är uppgifterna motstridiga.

Följden är ett system där stigarna för att uträtta ärenden är osammanhängande och information överförs genom att den förmedlas av kunden, som fysisk post, e-post eller per telefon. Systemets funktion ger inte heller upphov till något kunskapsunderlag som skulle möjliggöra nationell uppföljning av utvärdering av effektiviteten. För att åtgärda dessa brister måste processerna för att producera information och informationssystemen samordnas. Här behövs nationella specifikationer och verksamhetsmodeller för att komma överens om dem.

I framtiden bör information om kunden och de tjänster och förmåner som tillhandahålls denne produceras i enhetlig form, så att det uppkommer ett kunskapsunderlag som möjliggör digitalisering. Med hjälp av kunskapsunderlagen kan kunden erbjudas en vy över den egna situationen. För yrkesutbildade personers bruk kan det utvecklas olika sammanställningar av kundens situation, beroende på myndighetsrollen och åtkomsträttigheterna. För dem som är i ledande ställning kan det produceras aktuella rapporter om systemets effektivitet. Dessutom ger ett enhetligt kunskapsunderlag förutsättningar att utnyttja lösningar som baserar sig på artificiell intelligens.

För att inlösa dessa möjligheter krävs det att lagstiftningen, verksamhetsmodellerna och informationssystemen utvecklas i en riktning. Eftersom det är fråga om en förändring på nivån för hela det verkställande systemet, behövs det någon aktör som sätter målen för förändringen och styr genomförandet av dem. Förutom målsättningar behövs det nationella specifikationer av informationshanteringen och eventuellt nya informationssystemlösningar som kan samutnyttjas.

78 Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto (2022). [Sosiaaliturvan monimutkaisuus: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. STM [Förvaltningssektionen vid kommittén för social trygghet (2022). Komplexiteten i den sociala tryggheten. Problemrapport från kommittén för social trygghet 2022:1. SHM].

En egen specialfråga är bättre samordning när lagstiftningen och informationshanteringen utvecklas. I det sociala trygghetssystemet behandlas konstitutionellt känsliga personuppgifter, så i all utvecklingsverksamhet måste man beakta de ramvillkor som hänför sig till dataskyddet. Detta framhäver ytterligare behovet av att samordna utvecklingen av lagstiftningen, verksamhetsmodellerna och informationssystemen. Som ett led i lagberedningen måste man kunna beakta behoven av att utnyttja information och skapa förutsättningar för att utveckla effektfulla verksamhetsmodeller, med hänsyn till dataskyddet. Endast på detta sätt kan man producera lagstiftning som utnyttjar digitaliseringens möjligheter.

När digitala kanaler och lösningar utvecklas måste man beakta den del av befolkningen som inte kan utnyttja dem på egen hand. Digital kommunikation får inte undantränga andra sätt att uträtta ärenden och myndigheten måste alltid ta hänsyn även till kundens behov och eventuella personliga egenskaper. Å andra sidan kan digitala lösningar gagna alla så att de effektiviserar myndigheternas samarbete och koordination samt förbättrar förutsättningarna för kunskapsbaserad ledning.

5.2.2 Kommitténs förslag 3 och 4

3. Social- och hälsovårdsministeriet utreder tillsammans med andra ministerier de behov av att utveckla lagstiftningen som verkställandet av social trygghet och styrningen av informationshanteringen förutsätter samt alternativa sätt att genomföra dem. Ett centralt mål är att skapa en verksamhetsmodell som stödjer utvecklandet av aktörernas samarbete och informationsutbyte. Författningar och de åtgärder som verkställandet av dem förutsätter bereds utifrån utredningen. Vid beredningen och verkställandet av lagstiftningen om social trygghet beaktas automatiseringens möjligheter (särskilt inkomstregistret, Kantatjänsterna). Utvecklingen av inkomstregistret påverkas så att inkomstregistrets informationsinnehåll omfattar även företagare.
4. Det arbete för att främja digitaliseringen som inletts tillsammans med kommittén för social trygghet fortsätter i samarbete på bred basis. Som ett led i detta arbete utarbetas en digitaliseringsstrategi som baserar sig på kundernas behov och som beskriver de åtgärder som läggs fram under 2023–2030 för att utveckla e-tjänsterna, informationsutbytet mellan myndigheterna och det nationella kunskapsunderlaget. Strategin utnyttjar möjligheterna med EU:s digitala identitet och digitala plånbok.

5.3 Samordning av tjänster och förmåner

5.3.1 Beskrivning av nuläget

I kommitténs problemrapport som gäller samordning av tjänster och förmåner⁷⁹ samt i kommitténs ställningstaganden⁸⁰ har man identifierat centrala problempunkter i anslutning till interoperabiliteten mellan tjänster och förmåner. Ett särdrag hos Finlands system för social trygghet i internationell jämförelse är att förmånstagaren inte i samma utsträckning involveras i tjänsterna eller andra stödåtgärder när förmånsperioden drar ut på tiden. Då tillgodoses inte individens rätt till tjänster och på motsvarande sätt är individen inte skyldig att delta i tjänsterna. Det handlar särskilt om förhållandet mellan förmåner vid arbetsoförmåga, utkomstskydd för arbetslösa och utkomststöd samt social- och hälsovårdstjänster, rehabiliteringstjänster och sysselsättningstjänster.

Förmåns- och servicesystemen har utvecklats genom i huvudsak separata lagstiftningsreformer och utvecklingsprojekt, och deras syfte, mål och verksamhetslogik har utformats på olika sätt. I förmånslagstiftningen är villkoren för att bevilja förmåner i allmänhet noggrant definierade och en sökande ska beviljas en förmån om villkoren uppfylls. Service- och lagstiftningen baserar sig åter på skyldighet att ordna tjänster utifrån det individuella servicebehovet. Förmåns- och servicesystemen har flera olika verkställare inom flera olika förvaltningsområden och systemen finansieras på olika sätt.

I lagstiftningen om social trygghet föreskrivs det om villkoren för att bevilja förmåner och stöd som tryggar försörjningen. Oundgänglig försörjning tryggas i alla situationer. Individen har inte ålagts skyldighet att delta i behövliga och ändamålsenligt tjänster i villkoren för alla förmåner. På motsvarande sätt har aktörerna sällan starka förpliktelser att ordna behövliga tjänster i rätt tid eller så uppfylls inte förpliktelserna.

Frågan är principiell: hur starkt uppmuntrar och förpliktar samhället individen att agera för att få en förmån och vilka skyldigheter medför detta för samhället att tillhandahålla tjänster? Incitament och skyldigheter att delta i behövliga och ändamålsenliga tjänster i villkoren för att få en förmån kan generera övergripande nytta för individen och samhället när tjänsterna är effektiva för att nå mål som satts gemensamt.

79 Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Palvelujen ja etuuskien yhteensovittaminen: Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. STM [Sektionen för arbets- och funktionsförmåga och för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Samordningen av tjänster och förmåner: Problemrapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:4. SHM].

80 [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmahtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM [Ställningstaganden av kommittén för social trygghet till problemorienterade lägesbildsrapporter. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:3. SHM].

Alla förmåner är inte förenade med ekonomiska incitament att delta i behövliga och ändamålsenliga tjänster eller så är incitamenten otillräckliga. Aktörerna har inte heller tillräckliga incitament att ordna behövliga tjänster och hänvisa till dem. Service- och förmånsbehoven identifieras inte, individen hänvisas inte till tjänster och lämpliga tjänster tillhandahålls inte i rätt tid. Aktörerna känner inte till andra aktörers tjänster och förmåner. Information överförs inte smidigt och samarbetsnätverken och samarbetskanalerna mellan aktörerna är bristfälliga. Möten med kunden, motivation att delta i tjänsterna och planmässig verksamhet saknas ofta. Individen har svårt att uppfatta helheten av tjänster och förmåner, och upplever ofta att hen inte har någon nytta av att delta i tjänsterna.

Problemen konkretiseras till exempel hos arbetslösa som har utmaningar när det gäller arbetsförmågan, hos personer som länge fått utkomststöd och som inte har rätt till någon förmån som kommer i första hand, vid övergång till sjuk- och invalidpensioner (inkl. rehabiliteringsstöd, dvs. sjuk- eller invalidpension för viss tid), hos brottspåföljds klienter samt hos en del mottagare av förmåner vid arbetsoförmåga, personer med funktionsnedsättning, invandrare och unga. Betydelsen av tjänster som stödjer arbets- och funktionsförmåga, sysselsättning och kompetens framhävs vid utmaningar i anslutning till arbets- och funktionsförmågan samt i situationer där förmånen blir långvarig (t.ex. sjukdagpenning, rehabiliteringsstöd, utkomstskydd för arbetslösa, utkomststöd, hemvårdsstöd). Hos en betydande del av förmånstagarna sammanfaller dock inte behovet av stöd eller förmågan att ta emot service med tidpunkten för erhållandet av förmånen, eller så varierar behovet av service vad gäller såväl omfattning som den sakkunskap som behövs. Överlag skulle det behövas mera forskningsdata om samordningen av tjänster och förmåner i Finland.

Strävan har varit att beakta samordningen av tjänster och förmåner i de andra avsnitten och i de förslag av kommittén som ingår i dem.

5.4 Förmåner med anknytning till arbetsförmåga och arbetsförmåga

5.4.1 Beskrivning av nuläget

Systemet för förmåner vid arbetsoförmåga och tjänster med anknytning till det har granskats i flera undersökningar. Undersökningarna visar att det inte är vanligt att man återgår till arbetslivet efter rehabiliteringsstöd, dvs. sjuk- eller invalidpension för viss tid: enligt undersökningar som gjorts om arbetspensionssystemet återgår cirka 10–25 procent av dem som fått rehabiliteringsstöd till arbetet. Ett gällande anställningsförhållande, ung ålder och deltagande i rehabiliteringsåtgärderna ökar sannolikheten för att man ska

återgå till arbetet. Om rehabilitering skulle inledas tidigare skulle övergången till permanent sjuk- eller invalidpension minska.⁸¹

I rehabiliteringen borde man koncentrera sig på den arbetsförmåga och verksamhet samt de prestationer som realiseras i det konkreta arbetet samt på möjligheterna till och hindren för att delta i arbetet. Arbetsförmågemodellerna bör inte framhäva sjukdomens eller skadans ställning, utan beakta betydelsen av individ- och kontextfaktorer, arbetslöshet och sociala problem.⁸²

Det nuvarande systemet för förmåner vid arbetsoförmåga är relativt komplicerat och det förmår inte svara flexibelt på förändringar i individernas livssituationer. Systemet har byggts upp under en tid då man antingen var i arbete eller beroende av social trygghet. Förmånerna vid arbetsoförmåga tar inte hänsyn till de förändringar som inträffat i arbetslivet, som att arbetet inte längre är strikt bundet till tid och plats. Numera kan en individs arbete bestå av arbete som utförs för flera olika arbetsgivaren eller av arbete som utförs både som löntagare och som företagare. En person kan också samtidigt vara arbetstagare och studerande. Förmånerna vid arbetsoförmåga stödjer inte alltid att man fokuserar på individens befintliga arbetsförmåga och därigenom stödjer mål om återgång till arbetet eller återställande av arbetsförmågan.

Lagstiftningen om förmåner vid arbetsoförmåga innehåller flera definitioner av arbetsoförmåga som har utformats för olika ändamål. Skillnaderna mellan förmånerna i begreppen som gäller arbetsoförmåga gör systemet svårt att förutsäga och förstå ur kundens synvinkel. Av de olika definitionerna av arbetsoförmåga följer att en person kan betraktas som arbetsförmögen enligt en lag, men enligt en annan lag vara arbetsförmögen (t.ex. sjukförsäkringslagen och pensionslagarna). De olika definitionerna kan leda till att det blir avbrott i individernas förmåns- och servicestigar eller så kan de inte hänvisas systematiskt till tjänster.

81 Koskenvuo, K., Laaksonen, M., Blomgren, J., Pösö, R., Seppänen-Järvelä, R. & Näsi, E. (2021). [Selvitys kuntoutustukea saaneista. Aiempi tutkimus ja rekisteriseuranta vuonna 2015 kuntoutustuen aloittaneista](#). Työpapereita 163/2021. Kela [Utredning om mottagare av rehabiliteringsstöd. Tidigare undersökning och registeruppföljning i fråga om dem som börjat få rehabiliteringsstöd 2015. Diskussionsunderlag 163/2021. FPA].

82 Järvikoski, A., Takala, E-P., Juvonen-Posti, P. & Härkäpää, K. (2018). [Työkyvyn käsite ja työkykymallit kuntoutuksen tutkimuksessa ja käytännössä](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 13/2018. Kela [Begreppet arbetsförmåga och modeller för arbetsförmåga inom rehabiliteringsforskning och -praxis. Social trygghet och hälsa: rapporter 13/2018. FPA].

En problem- och riskpunkt som identifierats är hur tjänsterna fortsätter i situationer där en person övergår från en förmån till en annan. Utmaningar framkommer vid övergången från en förmån till en annan (bl.a. sjukdagpenning – rehabiliteringsstöd, sjukdagpenning – arbetslöshetsförmån), då det inte får förekomma störningar i tryggheten av försörjningen, servicekedjan eller tillhandahållandet av tjänster.

Sjukdagpenningen som förmån är stel när det kommer till bland annat definitionen av arbetsförmåga, intjänandet av betalningsdagar och maximitiden. Till följd av detta förekommer det situationer där personer trots svårigheter med arbets- och funktionsförmågan blir tvungna att ansöka om tryggad försörjning genom utkomstskydd för arbetslösa, studiestöd eller utkomststöd och blir utan de tjänster eller andra stödåtgärder som de behöver. Denna situation kommer emot till exempel när maximitiden för sjukdagpenningen gått ut och individen inte får rätt till rehabiliteringsstöd/sjuk- eller invalidpension. En förklarande faktor är skillnaderna i definitionerna av arbetsförmåga mellan sjukdagpenningen (sjukförsäkringslagen – yrkesrelaterad arbetsförmåga) och invalidpensionen (pensionslagarna – allmän arbetsförmåga). Exempelvis utkomstskydd för arbetslösa och sysselsättningsfrämjande tjänster är då inte nödvändigtvis rätta och rättidiga lösningar med tanke på individens livssituation och arbets- och funktionsförmåga.

Vid ansökan om förmåner vid arbetsförmåga riktas uppmärksamheten på bevisning av arbetsförmågan med medicinska utredningar. I vissa situationer blir en person tvungen att bevisa att hen varit arbetsförmögen för att rätt till förmån vid arbetsförmåga ska uppstå. Ett exempel på detta är en situation där man ansöker om sjukdagpenning på grund av en ny sjukdom efter att maximitiden gått ut. Då måste personen visa att hen varit arbetsförmögen minst en dag för att på nytt kunna få sjukdagpenning.

När någon ansöker om en förmån vid arbetsförmåga förutsätts det att hen bevisar sin arbetsförmåga med läkarintyg och/eller läkarutlåtande. I lagstiftningen föreskrivs det om skyldighet för verkställarna av förmåner vid arbetsförmåga (sjukdagpenning och rehabiliteringsstöd/sjuk- eller invalidpension) att utreda individens rehabiliteringsbehov eller rehabiliteringsmöjligheter när arbetsförmågan drar ut på tiden vid på förhand fastställda tidpunkter (sjukdagpenning 60, 150 och 230 betalningsdagar, rehabiliteringsstöd/sjuk- eller invalidpension innan förmånsbeslutet meddelas). Det är alltid frivilligt att delta i utredning av rehabiliteringsbehovet samt behövlig och ändamålsenlig rehabilitering eller andra tjänster.

För närvarande är det ofta svårt att pröva på att arbeta eller återgå till arbetslivet i situationer där en person får sjukdagpenning. I praktiken kan man arbeta bara tillfälligt några timmar i veckan för att inte förlora förmånsrätten. Alternativet är att pröva på att återgå till arbetet med partiell sjukdagpenning, där begreppet arbetsförmåga dock är det samma som vid sjukdagpenning (fullständig arbetsförmåga), arbetsnedgången är strikt

begränsad (40–60 %) och rätten till förmån förutsätter heltidsarbete innan arbetsförmågan börjande. Också förhållandet mellan partiell sjukdagpenning och arbetsprövning (lagen om företagshälsovård 1383/2001 och arbetspensionslagarna) är oklart.

Det komplicerade systemet och dröjsmål kan leda till att personer börjar få fel förmåner med tanke på deras livssituation eller att övergången från en förmån till en annan räcker för länge. Utvecklingen av förmåner för personer vilkas arbetsförmåga har försämrats avsevärt och som för närvarande får en arbetslöshetsförmån borde utvärderas (t.ex. situationer där sjukdagpenningens perioden har upphört och individens arbetsförmåga inte har återställts, men hen får inte rätt till sjuk- eller invalidpension).

5.4.2 Kommitténs förslag 5, 6 och 7

5. Skillnaderna i fråga om begreppet arbetsförmåga mellan olika förmåner utreds, eventuella oändamålsenliga skillnader undanröjs och möjligheterna att införa ett separat begrepp partiell arbetsförmåga/partiell arbetsförmåga i olika förmåner bedöms.
6. De förmåner i anslutning till arbetsförmåga och arbetsförmåga som tryggar försörjningen förenklas och görs flexiblare i mån av möjlighet. Det säkerställs att lagstiftningen stödjer upprätthållande och förbättring av arbets- och funktionsförmågan samt utnyttjande av den befintliga arbetsförmågan.
7. Med beaktande av tillgången på tjänster och tjänsternas tillgänglighet bedöms möjligheterna att foga incitament och skyldigheter att delta i bedömning av servicebehovet och tjänster som överenskommit med kunden till förmånerna med anknytning till arbetsförmåga och arbetsförmåga.

Förslagen förutsätter omfattande stegvis utrednings- och lagberedningsarbete, för vilket det tillsätts ett trepartsprojekt. Arbetet omfattar utvärdering av den gällande lagstiftningen samt konsekvensbedömningar av olika utvecklingsalternativ. När beredningen framskrider involveras behövliga organisationer inkl. organisationer för personer med funktionsnedsättning.

Målet är att reformera förmånerna med anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga så att de börjar utgöra en mera förutsägbar, tydlig och förståelig helhet än för närvarande. Lagstiftningen gör det möjligt att trygga försörjningen med en förmån som är avsedd för en sådan persons livssituation som har utmaningar i anslutning till arbets- och funktionsförmågan. Samtidigt blir det möjligt att bygga upp planmässiga och hållbara servicestiger i situationer där det är ändamålsenligt att börja stödja arbets- och funktionsförmågan med tjänster.

Målet är att utveckla förmånerna med anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga genom att reformera sjukdagpenningen, rehabiliteringsdagpenningen och rehabiliteringsstödet. Under förmånstiden borde det finnas faktisk möjlighet att utreda individens service- och rehabiliteringsbehov. Detta gör det möjligt att återställa arbets- och funktionsförmågan med stöd av tjänster.

Utgångspunkten är att utkomstskyddet för arbetslösa i fortsättningen ska riktas till personer som på grund av avsaknad av arbete är i behov av tryggad försörjning. Utkomstskyddet bör utredas för personer som har sådana servicebehov i anslutning till arbets- och funktionsförmågan att sysselsättningsfrämjande tjänster inte är primär eller rättidig metod. Förmånssystemet som helhet borde trygga smidiga övergångar mellan olika förmåner.

Lagstiftningen borde utvecklas så att aspekten är individens befintliga arbets- och funktionsförmåga samt att förbättra den i stället för att fokusera på arbetsoförmågan. Samordningen av förvärvsinkomster och förmåner förenklas och görs flexibla. Systemet reformeras så att det uppmuntrar till arbete.

Målet är att säkerställa människorna får rätta tjänster och förmåner i rätt tid. Strävan med förslagen är att förhindra att människor börjar få förmåner som är fel med tanke på deras livssituation och arbets- och funktionsförmåga, liksom onödiga övergångar från en förmån till en annan och utdragna förmånsperioder. Dessutom är strävan att svara på brister som identifierats i granskningen av service- och rehabiliteringsbehovet samt säkerställa att individen hänvisas till tjänster, är motiverad och har faktisk möjlighet att delta i tjänsterna.

Strävan med förslagen är att den sociala tryggheten ska garantera en skälig försörjning när en person på grund av utmaningar i anslutning till arbets- och funktionsförmågan inte kan delta i arbetslivet. Social trygghet är i regel en tillfällig lösning, som gör det möjligt att stödja försörjningen och komma ut i arbetslivet med stöd av tjänster.

Syftet med förslagen är att individen ska uppleva att hen har nytta av att delta i tjänsterna (motivation). Individen ska alltså spela en aktivare roll än nu och verksamheten ska vara inriktad på att förbättra arbets- och funktionsförmågan och återgång till arbetet eller sysselsättning i stället för att uppmärksamheten fästs på att få och leva på förmåner.

Motivationen att delta i tjänster stöds när individen får en vy över vad deltagande och å andra sidan icke-deltagande leder till med tanke på försörjningen och välfärden på längre sikt. När man ansöker om och får förmåner med anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga kan det till exempel föreligga skyldighet att delta i bedömning av rehabiliteringsbehovet och om det vid behov blir aktuellt med en rehabiliterings- eller någon annan stödåtgärd att delta i den.

I situationer där arbetsoförmågan väntas vara tillfällig kartläggs vid de tidpunkter då sjukdagpenningen ses över inte bara individens rehabiliteringsbehov utan också behovet av sysselsättningstjänster och tjänster för kompetensutveckling inom de inom de gränser som arbetsförmågan tillåter. Förmåns- och servicesystemet borde utvecklas planmässigt så att individen förväntas delta i främjandet av den egna sysselsättningen. Samtidigt måste det ses till att de tjänster som behövs genomförs och är tillräckliga. När förmånssystemet utvecklas bör man beakta betydelsen av de åtgärder som vidtas på arbetsplatsen för att främja arbetsförmågan och stödja återgång till arbetet och deras koppling till förmånerna.

Under den fortsatta beredningen måste man närmare utreda vilka forskningsdata som finns tillgängliga, också om reformer som genomförts i olika länder, och utvärdera den gällande lagstiftningen och motiveringen till den samt konsekvenserna av de olika utvecklingsalternativen (bl.a. konsekvenserna för försörjningen, kostnaderna, finansieringen och sysselsättningen, konsekvenserna för hälsa och välfärd). När förmånerna med anknytning till arbetsförmåga och arbetsoförmåga utvecklas beaktas det utredningsarbete som gäller en reform av arbetsmarknadsstödet (se kommitténs förslag i avsnitt 5.5).

5.5 Utkomstskydd för arbetslösa, främjande av sysselsättningen och partiell sysselsättning

5.5.1 Beskrivning av nuläget

Servicesystemet och tjänsterna

Syftet med förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa, dvs. grunddagpenningen, den inkomstrelaterade dagpenningen och arbetsmarknadsstödet, är att trygga en arbetslös arbetssökandes ekonomiska möjligheter att söka arbete och förbättra sina förutsättningar att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden. Som motvikt till dessa rättigheter uppkommer skyldighet att delta i sådana tjänster som förbättrar personens förutsättningar att komma in på eller återvänta till arbetsmarknaden. Det allmänna har i grundlagen ålagts skyldighet att främja sysselsättningen och försöka garantera var och en rätt till arbete. Utgångspunkten för det sociala trygghetssystemet är individens egen aktivitet för att skaffa sin försörjning.

I enlighet med arbets- och näringsjäsenternas nya kundservicemodell som infördes i början av maj 2022 ordnas för alla arbetssökande en inledande intervju på plats i arbets- och näringsbyråns eller kommunens lokaler, om kommunen deltar i kommunförsöket för främjande av sysselsättningen. Den inledande intervjun ordnas inom fem vardagar efter att jobbsökningen inletts. Innan servicemodellen för arbetslösa reformerades och personresurserna i anslutning till detta utökades har en jobbsökningsintervju ordnats för cirka 30–50 procent av de arbetslösa inom två veckor efter att jobbsökningen inleddes. Problemet har blivit att en arbetssökande har kunnat få en förmån under en lång tid utan att det servicebehov som är en förutsättning för sysselsättning bedöms eller utan att hen hänvisas till behövliga tjänster. Detta gäller en betydande del av de långtidsarbetslösa mottagarna av arbetsmarknadsstöd.

Även partiellt sysselsatta arbetssökande har före arbets- och näringsjäsenternas nya kundservicemodell kunnat få jämkad arbetslöshetsförmån utan att det eventuella servicebehov som förutsätts för tilläggsysselsättning har bedömts. Hos partiellt sysselsatta har man inte heller regelbundet följt sökandet efter tilläggsarbete eller heltidsarbete i stället för deltidsarbetet. Utgångspunkten i lagstiftningen är ändå att arbete kommer före utkomstskydd. Följden av att arbete kommer i första hand är att förutom fullt utkomstskydd för arbetslösa förutsätter även jämkat utkomstskydd för arbetslösa att målet är heltidssysselsättning eller heltidsarbete, som gör att man kan försörja sig själv utan behov av jämkad förmån. Endast för dem som får delsjuk- eller delinvalidpension räcker det med att söka deltidsarbete för att få rätt till arbetslöshetsförmån.

Ändringar i förmånslagstiftningen räcker inte ensamma till för att påverka individernas arbetsmarknadsställning i situationer där till exempel matchningsproblem som gäller arbetsförmågan eller kraven i arbetet och individens yrkeskompetens försvårar sysselsättningen. För att lösa dessa matchningsproblem förutsätts att tjänsterna stärks. Matchningsproblemen löses och förebyggs i arbets- och näringsjäsenternas nya kundservicemodell (bedömningen av servicebehovet effektiviseras jämfört med tidigare).

Det är viktigt att serviceprocessen enligt arbets- och näringsjäsenternas nya kundservicemodell genomförs i enlighet med lagstiftningen. Det är skäl att följa genomförandet av kundservicemodellen, dess effektfullhet samt kopplingen mellan den och social- och hälsovården och rehabiliteringen.

Bidragfällornas negativa sysselsättningseffekter kan minskas ur individens synvinkel genom att förbättra incitamenten att arbeta eller utöka utbudet av tjänster i anslutning till förmånerna samt deras förpliktande natur. Bidrags- och byråkratifällorna behandlas mer ingående i avsnitt 5.11.

När det gäller verkställarna av service- och förmånssystemen är incitamenten ofta bristfälliga eller obefintliga. Det finns inte tillräckliga finansiella incitament att ordna tjänster. Detta beror delvis på att olika instanser ansvarar för ordnandet av tjänster och för finansieringen av förmåner. Vid den behovsbedömning som gjordes i samband med reformen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice ansågs man att sambandet mellan ansvaret för ordnandet av tjänster och ansvaret för finansieringen av arbetslöshetskostnader bör stärkas.⁸³ Genom att reformera arbetskraftstjänsterna och ansvaret för deras ordnande är det möjligt att komma från de siloliknande tjänsterna och stärka verkställarens incitament. Ur arbetslösa arbetsökandes synvinkel främjas samordningen av servicesystemen i arbets- och näringstjänsternas nya kundservicemodell.

De sammantagna effekterna av arbets- och näringstjänsternas nya kundservicemodell och reformen av ansvaret för att ordna arbetskraftstjänster bör följas och bedömas bland annat med avseende på inriktningen av tjänster och sysselsättningen. Under följande regeringsperiod bör behovet av nya sysselsättningsfrämjande åtgärder ses över utifrån dessa bedömningar.

Arbetslöshetsförmånerna

Syftet med arbetslöshetsförmånerna är att trygga en arbetslös arbetsökandes möjligheter att söka arbete och förbättra sina möjligheter att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden.⁸⁴ Av denna orsak är en förutsättning för att få arbetslöshetsförmåner att mottagaren av utkomstskydd för arbetslösa försöker hitta heltidssysselsättning. En arbetsökande anses söka heltidsarbete, om målet för jobsökningen och en eventuell sysselsättningsplan är att sysselsättas i heltidsarbete.

I arbets- och näringstjänsternas nya kundservicemodell ingår också jobsökningsskyldighet. På grund av jobsökningsskyldigheten ska den arbetsökande söka möjliga jobb på det sätt som anges i sysselsättningsplanen som förutsättning för att få arbetslöshetsförmåner. De möjliga jobb som söks kan vara till exempel heltidsarbete eller deltidarbete. I princip förutsätts att en arbetsökande söker fyra möjliga jobb under en granskningsperiod på en månad. Den kvantitativa jobsökningsskyldigheten kan minskas, om det

⁸³ Regeringens proposition RP 207/2022 rd till riksdagen med förslag till lagstiftning som gäller en omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företags servicen har överlämnats till riksdagen 6.10.2022.

⁸⁴ I 1 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om lagens syfte. Enligt bestämmelsen ska en arbetslös arbetsökandes ekonomiska möjligheter att söka arbete och förbättra sina förutsättningar att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden tryggas genom att de ekonomiska förluster som arbetslösheten orsakar ersätts i enlighet med denna lag.

inte är möjligt att söka fyra möjliga jobb under granskningsperioden. Omständigheter i anslutning till den arbetssökande som beaktas är då dennes arbetserfarenhet, utbildning och övriga kompetens samt arbetsförmåga och eventuella skydd för yrkesskicklighet enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Jobsökningsskyldigheten gäller också deltidsanställda samt arbetssökande som gör korta arbetsperioder. I dessa situationer är det möjligt att få jämkad arbetslöshetsförmån, om personen samtidigt söker heltidsarbete. Om arbetsinkomsten stannar under det skyddade beloppet (300 euro när jämkningsperioden är en månad och 279 euro när den är fyra veckor), minskar arbetsinkomsten inte beloppet av arbetslöshetsförmånen. Av den lön som överstiger det skyddade beloppet minskar endast hälften den fulla arbetslöshetsförmån. I avsnitt 5.11 om bidrags- och byråkratifällorna i det sociala trygghetssystemet konstateras att en arbetslös incitament att ta emot deltidsarbete med stöd av arbetslöshetsförmån i internationell jämförelse är tämligen bra i Finland. Också en företagare vars företagsverksamhet utgör bisyssla kan få jämkad arbetslöshetsförmån.

Eftersom syftet med arbetslöshetsförmånerna är att trygga en arbetslös arbetssökandes möjligheter att söka arbete och förbättra sina förutsättningar att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden, specificeras i lagen om utkomstskydd för arbetslösa de situationer där en förmån inte kan betalas på grund av sysselsättning. Arbetslöshetsförmån betalas inte till personer som anses vara sysselsatta på heltid i lönearbete (arbetstiden överstiger 80 procent av den fulla arbetstiden i uppgiften) eller i huvudsyssla i företagsverksamhet (helhetsprövning). Avsikten är att begränsa beviljandet av utkomstskydd för arbetslösa till personer som i själva verket inte kan ta emot heltidsarbete.⁸⁵ Ur lagstiftningens synvinkel genomför begränsningarna även följande mål:

1. Utkomstskyddet för arbetslösa blir inte ett låglönestöd för heltidsarbete.
2. Utkomstskyddet för arbetslösa blir inte ett permanent stöd för olönsam företagsverksamhet.

Särskilt det senare målet förhindrar snedvriden konkurrens mellan företagen.

Dessutom är det skäl att utvärdera den förutsättningar som hänför sig till säsongbetonad företagsverksamhet och bransch eller till tjänster för företagaren i lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om offentlig arbetskrafts- och företagservice (916/2012)

⁸⁵ Enligt 2 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har arbetssökande som får invalidpension i form av delpension rätt till arbetslöshetsförmåner, trots att de inte söker heltidsarbete.

samt tillämpningspraxis för bestämmelserna. Utvärderingen görs för att säkerställa att lagstiftningen och tillämpningspraxis gör det möjligt att inleda och fortsätta med även säsongbetonad företagsverksamhet.

Under kommittéarbetet har man diskuterat förutsättningarna för aktörer i kreativa branscher och idrottsutövare att få arbetslöshetsförmåner. På samma sätt som företagare och de som är sysselsatta i eget arbete, påverkas rätten till arbetslöshetsförmån för aktörer i kreativa branscher och idrottsutövare av om sysselsättningen är på heltid. Upprätthållande av yrkesskickligheten påverkar inte rätten till arbetslöshetsförmån. Arbetsinkomsten i kreativa branscher utgörs vanligtvis av löne- och företagarinkomst samt av stipendier och upphovsrättsersättningar. Rätten till arbetslöshetsförmån påverkas av arbetskraftspolitisk bedömning och av att det vid beräkningen av den inkomstrelaterade dagpenningens storlek tills vidare inte är möjligt att kombinera dessa olika inkomstkällor som grund för dagpenningen. Inkomst av idrottande inräknas inte in i arbetsvillkoret som är förutsättning för inkomstrelaterad dagpenning och på inkomsten betalas inte arbetslöshetsförsäkringsavgifter.

Verksamhet som inte kan anses bedrivas i egentligt förtjänstsyfte (sysselsättning i eget arbete) påverkar i vissa situationer rätten till arbetslöshetsförmån. Sådan verksamhet är till exempel stipendiearbete, verksamhet som närståendevårdare och sådan familjevård som inte bedrivs i förtjänstsyfte. Syftet med utkomstskyddet för arbetslösa är att trygga en arbetslös arbetssökandes ekonomiska möjligheter att söka arbete och förbättra förutsättningarna att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden. I dessa situationer bedöms därför hur bindande personens verksamhet är. Avsikten är att begränsa beviljandet av utkomstskydd för arbetslösa till personer som i själva verket inte kan ta emot heltidsarbete. Om verksamheten inte är så bindande att den hindrar tillträde eller återgång till arbetsmarknaden (dvs. den hindrar inte mottagande av heltidsarbete), betalas utkomstskydd för arbetslösa oberoende av verksamheten, till exempel närståendevård.

Under kommittéarbetet har man funderat på om sådana social- och hälsovårdstjänster som stödjer och möjliggör mottagande av arbete beaktas tillräckligt när man bedömer om närstående- och familjevård är huvud- eller bisyssla. Avtalet om närståendevård mellan närståendevårdaren och välfärdsområdet kan innehålla utfästelser som gäller dessa tjänster. När det gäller stipendiearbete har frågan om de arbetskraftspolitiska utlåtandenas enhetlighet aktualiserats. Man har försökt klargöra situationen genom att koncentrera hela landets arbetskraftspolitiska utlåtanden om stipendiearbete till Nylands arbetskrafts- och näringsbyrå.

Utkomstskyddet för arbetslösa och studier

Med vissa undantag betalas inte arbetslöshetsförmån till personer som studerar på heltid.⁸⁶ Begränsningen som gäller studier genomför målet att utkomstskyddet för arbetslösa inte är studiestöd. Å andra sidan styr höjningen av läropliktsåldern och skyldigheten för dem som är under 25 år att söka till utbildning de unga att skaffa sig yrkeskompetens. Utbildning har konstaterats förebygga upprepad eller utdragen arbetslöshet. Enligt en undersökning om ansökningskyldigheten är den motiverad, men det finns vissa utvecklingsbehov bland annat när det gäller användningen av fallspecifik prövning.⁸⁷ Sambandet mellan erhållande av arbetslöshetsförmån och kompetensutveckling behandlas mer ingående i avsnitt 5.6 om studier och kompetensutveckling. I samma avsnitt konstateras också behovet av en utredning om den sociala tryggheten för unga, som innehåller en internationell analys.

Arbetsmarknadsstödet

Rätt till arbetsmarknadsstöd har en arbetslös som inte uppfyller arbetsvillkoret eller som har fått grunddagpenning eller inkomstrelaterad dagpenning för maximitiden och som är i behov av ekonomiskt stöd (behovsprövning). Mottagare av arbetsmarknadsstöd berörs av samma arbetskraftspolitiska förutsättningar för erhållande av arbetslöshetsförmån som mottagare av grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning. Förvärvsinkomsterna jämkas och från arbetsmarknadsstödet belopp avdras samma lagstadgade förmåner som vid grunddagpenning och inkomstrelaterad dagpenning.

I behovsprövningen av arbetsmarknadsstöd beaktas i princip mottagarens egna inkomster i helhet. Behovsprövning tillämpas inte under den tid man deltar i sysselsättningsfrämjande service och inte på arbetsmarknadsstöd som betalas till en person som fyllt 55 år, om hen har uppfyllt arbetsvillkoret när hen blev arbetslös.

Om en person saknar yrkesutbildning, kan arbetsmarknadsstöd erhållas först efter som längst 21 veckors väntetid. Arbetsmarknadsstöd betalas till nedsatt belopp (partiellt arbetsmarknadsstöd) till den som bor i föräldrarnas hushåll och inte har uppfyllt arbetsvillkoret för arbetslöshetsdagpenning.

⁸⁶ Undantagen gäller situationer där arbetslöshetsförmåner betalas uttryckligen på grund av heltidsstudier när en person deltar i sysselsättningsfrämjande service.

⁸⁷ Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (red.) (2022). [Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. VNK [Skyldighet att söka till utbildning som villkor för utkomstskydd för ungdomar: Granskning av ändamålsenlighet med tanke på registermaterial, TE-tjänster, läroanstalter och ungdomar. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:2 SRK].

Under kommittéarbetet har det framkommit att särskilt arbetslösa som fått arbetsmarknadsstöd länge har större behov av sysselsättningsstöd och behov av sektorsövergripande tjänster än andra. I arbets- och näringstjänsternas nya kundservicemodell som infördes i början av maj 2022 ingår effektivare bedömning av servicebehovet än tidigare. Modellen gäller också arbetslösa som har fått arbetsmarknadsstöd länge. Det är motiverat att utifrån den information som insamlas genom uppföljning av reformen och annan information om personer som fått arbetsmarknadsstöd länge utreda ändamålsenligheten av och möjligheterna med en reform av arbetsmarknadsstödet i situationer där det har blivit svårare att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden.

5.5.2 Kommitténs förslag 8 och 9

På samma sätt som i nuläget är syftet med arbetslöshetsförmånerna även i fortsättningen att trygga en arbetslös arbetssökandes ekonomiska möjligheter att söka arbete och förbättra förutsättningarna att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden.

8. De problempunkter och utvecklingsbehov som hänför sig till bedömningen av om företagsverksamhet och eget arbete är huvud- eller bisyssla utreds. I utredningsarbetet bör uppmärksamhet fästas på parallell sysselsättning i både lönearbete och som företagare, säsongbetonad företagsverksamhet, konstnärer, idrottare, plattformsekonominns sätt att organisera arbetet samt arbete som utförs med uppdragsavtal. Målet är att göra systemet mer förutsägbart och genomskådligt för den arbetssökande samt att det ska uppmuntra till arbete.
9. Arbetsmarknadsstödet funktionsduglighet och behoven av att reformera det i situationer där det har blivit svårt att komma in på eller återvända till arbetsmarknaden utreds.

5.6 Studier och kompetensutveckling

5.6.1 Beskrivning av nuläget

I ställningstagandena från kommittén för social trygghet angavs riktlinjer för studier och kompetensutveckling samt kontinuerligt lärande och kompetensutveckling.⁸⁸ Dessutom behandlade kommittén våren 2022 utifrån bakgrundsberedning i sektionen för sysselsättning och kompetens riktlinjer för utvecklandet av förmåner och tjänster för unga samt för studiestödet. Enligt kommitténs åsikt stöds kompetensutveckling även i fortsättningen inom olika förmånssystem enligt individens situation och de mål som angetts för förmånerna. När det gäller studiestödet har kommittén linjerat att syftet med studiestödet är i första hand att stödja heltidsstudier, liksom för närvarande, och studiestödet gör det möjligt att förvärva arbetsinkomster och arbetserfarenhet vid sidan av studierna.

Målen för tjänster och förmåner för kompetensutveckling är olika hos unga och hos vuxna. De förmåner som möjliggör studier, dvs. studiestöd, vuxenutbildningsstöd och i vissa situationer även arbetslöshetsförmåner, har uppkommit och utvecklats från olika utgångspunkter för att möjliggöra studier i olika situationer. Varje förmånsform är förenad med villkor som hänför sig till syftet och användningsändamålet. Stödnivån och bestämmandet av stödnivån varierar enligt förmånsform.

Kontinuerligt lärande är ett viktigt sätt att anpassa sig till de förändringar som den tekniska utvecklingen, den gröna övergången och befolkningsstrukturen för med sig på ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt. Behoven av kompetensutveckling under arbetskarriären är enorma, och det går inte att svara på alla behov av kontinuerligt lärande enbart med allmänna medel. Av denna orsak är det särskilt viktigt att de begränsade offentliga resurserna inriktas på ett sätt som är ändamålsenligt med tanke på samhället och arbetslivet. En ändamålsenligt inriktning av de offentliga resurserna betyder sådan utbildning som förutom att den gagnar individen och arbetslivet har positiva konsekvenser för samhället.

När utbildningsutbudet, informations-, rådgivnings och styrtjänsterna samt andra tjänster reformeras är målet att möjliggöra kompetensutveckling vid sidan av arbete och familjeliv och att rikta utbildning som stöds med allmänna medel särskilt till de grupper som är i störst behov, till exempel genom att utöka den uppsökande verksamheten och utbildningar med låg tröskel. Även förmånssystemet borde stödja dessa mål. De begränsade

⁸⁸ [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälähtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM [Ställningstaganden av kommittén för social trygghet till problemorienterade lägesbildsrapporter. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:3. SHM].

allmänna medlen kan riktas till åtgärder som utökar utbudet (utbildningsutbudet och anknyttande tjänster) eller till åtgärder som utökar efterfrågan (möjliggörande av deltagande i utbildning inkl. förmåner).

I enlighet med riktlinjerna för reformen av kontinuerligt lärande bör systemet för utkomstskydd för arbetslösa utvecklas så att arbetslösa har bättre möjligheter än nu att studera utan att förlora arbetslöshetsförmånen. Utifrån riktlinjerna föreslog regeringen ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa⁸⁹ som gäller studier och som trädde i kraft i början av 2023. Huruvida studierna utgör huvud- eller bisyssla bedöms i fortsättningen utifrån studiernas omfattning endast i fråga om de studier som anges särskilt. Andra studier som en arbetsökande bedriver än de särskilt angivna studierna inverkar inte på den arbetsökandes rätt till arbetslöshetsförmån.

Hos dem som enbart har grundskola är sysselsättningsgraden låg och allt flera lediga arbetsplatser förutsätter hög kompetens. Strävan är att uppmuntra unga att utbilda sig med hjälp av både tjänster och förmånssystem. Strävan med de reformer som gjorts i utbildningssystemet, såsom den utvidgade läroplikten och reformen av högskolornas antagning av studerande, har varit att säkerställa att varje ung person som går ut grundskolan genomgår utbildning på andra stadiet och att minst 50 procent av de unga avlägger högskoleexamen. Hur dessa reformer påverkar ungas vilja att söka sig till utbildning och avlägga examen utvärderas. Syftet med skyldigheten för unga i anslutning till utkomstskyddet för arbetslösa att söka till utbildning har varit att i första hand styra unga som saknar utbildning till sådan. Enligt en undersökning som gjorts om ansökningskyldigheten är den motiverad, men den är förenad med vissa utvecklingsbehov, bland annat när det gäller den fallspecifika prövningen.⁹⁰

Syftet med studiestödet är i enlighet med 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet utveckla sig själv. Målet för de reformer av studiestödet som gjorts på 2010-talet har varit att göra studiestödet tillräckligt och påskynda studierna för att få folk att stanna kvar längre i arbetslivet. Dessutom har det gjorts nedskärningar i studiepenningen och stödtiden på högskolestadiet av statsfinansiella orsaker. Å andra sidan har även nya stödelement fogats till systemet, såsom studielånskompensation. Genom reformerna har stödet blivit mera lånebetonat och antalet

89 RP 176/2022 rd.

90 Haikkola, L., Uusikangas, S., Korpela, T., Jauhiainen, S. & Hiilamo, H. (red.) (2022). [Koulutukseen hakuvelvoite nuorten työttömyysturvan ehtona: Tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua rekisteriaineistojen, TE-palvelujen, oppilaitosten ja nuorten näkökulmista](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:2. VNK [Skyldighet att söka till utbildning som villkor för utkomstskydd för ungdomar: Granskning av ändamålsenlighet med tanke på registermaterial, TE-tjänster, läroanstalter och ungdomar. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:2. SRK].

stödmånader räcker numera till en lägre och en högre högskoleexamen. Staten garanterar studielånet och tryggar också den ekonomiska situationen för låginkomsttagare med studielån (räntestöd för låginkomsttagare, flexibla betalningsarrangemang för borgensansvarsskulden samt betalningsbefrielse). Det är dock skäl att utvärdera studielånets säkerhet och karaktär av investering, eftersom syftet med studielånet är att möjliggöra heltidsstudier tillsammans med studiepenningen och bostadsbidraget.

Enbart studiepenningens nivå är knapp jämfört med grundskyddsförmånerna. Den totala nivån på studiestödet till fullvuxna och personer som bor självständigt överstiger dock i allmänhet grundskyddsförmånerna, till exempel beloppet av arbetsmarknadsstöd, när även statsborgen för studielån beaktas utöver studiepenningen. Enligt utvärderingsrapporten om grundtrygghetens tillräcklighet 2015–2019 täcker studiestödet inklusive statsborgen för studielån tillsammans med bostadsbidraget den studerande minimikonsumtion.⁹¹ Studiestödet har samordnats med andra förmåner så att mottagarens av studiestöd kan i vissa situationer få vissa förmåner samtidigt (familjeförmåner, bostadsbidrag). När systemen reformeras måste sambanden mellan förmånerna beaktas.

Det nuvarande studiestödssystemet är svårbegripligt, eftersom studiepenningen har flera olika nivåer: den varierar enligt den studerandes ålder och boendeform och i andra läroanstalter än högskolor kan studiepenningen hos de yngsta stödtagarna sänkas eller höjas beroende på föräldrarnas inkomster. På högskolestadiet används dessutom flera olika maximala stödtider för dem som inlett sina studier vid olika tidpunkter och framstegen i studierna följs enligt läsår och vid behov under hela studietiden. Studiestöd beviljas separat för lägre och för högre högskoleexamen, eftersom högskoleexamen är tudelad. I samband med reformen av kontinuerligt lärande har man identifierat behov av att utveckla studiestödet så att det stödjer kontinuerligt lärande bättre än nu. Då granskas bland annat möjligheten till ytterligare stödmånader i nya högskolestudier, studiestödets inkomstgränser och rätten till studielånkompensation även vid andra examina än den första. Även statsrådets utbildningspolitiska redogörelse innehåller förslag till utvecklande av studiestödssystemet utifrån det nuvarande systemet.⁹² Avsikten är att ta in alternativen

91 Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä (2019). [Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019](#). THL – Työpaperi 6/2019. Terveys ja hyvinvoinnin laitos [Expertgrupp III för grundtrygghetens utvärdering (2019). Utvärderingsrapport om grundtrygghetens tillräcklighet 2015–2019. Diskussionsunderlag 6/2019. Institutet för hälsa och välfärd].

92 [Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse](#). Statsrådets publikationer 2021:24.

för en reform av studiestödet i den utbildningspolitiska redogörelsens genomförandeplan. I framtidsöversikten nämns behovet av en totalreform av studiestödet som en lösning för att trygga jämlika ekonomiska förutsättningar för studier.⁹³

5.6.2 Kommitténs förslag 10, 11 och 12

10. Förmånssystemet bör stödja människornas kontinuerliga lärande och främja jämlikt deltagande. Särskild uppmärksamhet bör ägnas dem som är i störst behov av kompetensutveckling. Bristande kompetens, som hindrar eller hotar hindra fullödigt deltagande på arbetsmarknaden, bör lösas genom tillgång på tjänster, tjänsternas tillgänglighet och genomförande samt genom att reformera förmånssystemet.

- Det utreds hur bestämmelserna om samordning av studier på deltid och arbetslöshetsförmån kunde utvecklas. Vid utvecklingen bör beaktas de ändringar som gäller studier i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som trädde i kraft i början av 2023 (RP 176/2022 rd) och ändringarnas konsekvenser bedömas.
- Det utreds om det är möjligt att utveckla förmånssystemet så att det skulle stödja en utveckling i servicesystemet för kontinuerligt lärande och förbättra jämlikt deltagande. Förutsättningarna att beakta olika typer av utbildning, företagare, personer med korta visstidsanställningar, personer med låg utbildnings-/kompetensnivå och personer utanför arbetsmarknaden bättre än nu i förmånerna för kontinuerlig utveckling utreds.

11. Att söka till utbildning bör vara det primära för unga som saknar yrkesexamen, dock med hänsyn till individens utgångspunkter och behovet av tryggad försörjning. Det är problematiskt om de komplicerade förmåns- och servicesystemen och deras inbyggda incitament leder till att någon blir utan utbildning eller andra tjänster.

- Det görs en utredning om ungas sociala trygghet (förmåner och tjänster). Utredningen innehåller en internationell analys. Resultaten av utredningen utnyttjas i reformarbetet på längre sikt av den sociala tryggheten.

⁹³ [Ministeriöiden tulevaisuuskatsaus 2022: Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2022:58 [Ministeriernas framtidsöversikt 2022: Samhällets tillstånd och frågor som kräver beslut. Statsrådets publikationer 2022:58].

12. Studiestödssystemet bör trygga jämlika ekonomiska förutsättningar för studier. Målet är att studiestödssystemet ska stödja försörjningen under studietiden, smidiga studier, examen inom den målsatta tiden och en meningsfull studiestig med avseende på den studerandes välfärd och motivation.

- Förutsättningarna att inleda en totalreform av studiestödssystemet utreds. Vid beredningen beaktas aktuella utvärderingar och utredningar i anslutning till studiestödssystemet.

5.7 Social trygghet för barn och familjer

5.7.1 Beskrivning av nuläget

Föräldrarnas underhållsansvar

Barn har lagstadgad rätt att få underhåll av bägge föräldrarna (lagen om underhåll av barn 704/1975). Föräldrarna ansvarar alltid för underhållet oberoende av hur till exempel vårdnaden om barnet eller barnets boende har ordnats. När föräldrarna och barnet bor tillsammans ordnas underhållet i allmänhet fritt och frivilligt. Om barnet inte bor permanent med sin förälder eller sina föräldrar, eller om föräldern eller föräldrarna annars inte ombesörjer tillräckligt underhåll av barnet, kan föräldrarna förpliktas att betala underhållsbidrag till barnet. Om föräldrarna inte bor tillsammans, behöver de i allmänhet komma överens om underhållet och om man inte når en överenskommelse, måste domstolen fatta beslut om underhållet.

Föräldrarna har rätt att komma överens om underhållsbidraget utan myndigheter, men ett sådant avtal är inte verkställbart. Underhållsbidrag kan tas ut genom utsökning endast med stöd av ett av barnatillsyningsmannen fastställt avtal eller domstolens beslut. I situationer där underhållsbidraget försummas eller den underhållsskyldigas underhållsförmåga är bristfälligt betalas underhållsstöd av Folkpensionsanstalten endast med stöd av ett av barnatillsyningsmannen fastställt avtal eller domstolens beslut.

Parterna och de myndigheter som sköter underhållsärenden kan använda justitieministeriets anvisning för att uppskatta underhållsbidragets storlek. Enligt anvisningen ska man när underhållet bestäms beakta omständigheter i anslutning till barnets boende och vardag. Anvisningen har karaktären av en rekommendation och erbjuder hjälp främst i typiska underhållssituationer. För att uppskatta vad som är skäligt underhållsbidrag använder barnatillsyningsmannen och domstolen individuell prövning. I anvisningarna tas inte separat hänsyn till växelvist boende, där barnet bor lika mycket eller nästan lika mycket hos båda föräldrarna. I juni 2022 har justitieministeriet tillsatt en arbetsgrupp som

ska bereda ett förslag som kompletterar de nuvarande anvisningarna och som gäller synpunkter som ska beaktas när underhållsbidraget bestäms för barn som bor växelvis hos föräldrarna.

Förmånssystemet

Barns rätt till social trygghet tillgodoses i regel via föräldrarna. När ett barn föds och växer upp har föräldrarna rätt till familjeledigheter samt olika familjeförmåner som FPA betalar. Till de förmåner som betalas till barnfamiljer hör moderskapsunderstöd, adoptionsbidrag, barnbidrag, föräldradagpenningar som betalas under graviditets- och föräldraledighet, stöd för vård av barn, underhållsstöd, handikappbidrag för personer under 16 år samt specialvårdspenning. Andra förmåner som är viktiga med tanke på barnfamiljers försörjning och hänför sig till mellanrapportens övriga sakkomplex är bland annat allmänt bostadsbidrag, utkomststöd, arbetslöshetsförmåner jämte barnförhöjningar, sjukdagpenningar och stöd för närståendevård. Med undantag av barnbidraget, bostadsbidraget och stödet för närståendevård är samtliga ovannämnda förmåner bundna till folkpensionsindex som motsvarar förändringen i konsumentpriserna. De maximala boendeutgifterna för det allmänna bostadsbidraget är bundna till levnadskostnadsindex. Vårdarvodena enligt stödet för närståendevård justeras kalenderårsvis med den lönekoeficient som avses i 96 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006).

Barnbidrag betalas för varje barn som är permanent bosatt i Finland till utgången av den månad då barnet fyller 17 år. Barnbidraget är skattefri inkomst, med vars hjälp man vill utjämna kostnaderna för barn mellan barnfamiljer och andra hushåll. Barnbidraget stiger när antalet barn ökar (syskonförhöjning). Barnbidraget är inte indexbundet. Rätt till barnbidrag har barnets förälder eller vårdnadshavare eller en annan person som ombesörjer barnets vård och fostran. Barnbidrag för ett barn kan betalas till endast en person. I vissa situationer kan barnbidraget betalas till barnet självt, om det har fyllt 15 år. När barnet är i anstaltsvård på kommunens bekostnad kan barnbidraget betalas till kommunen.

En person som lyfter barnbidrag och som inte är sambo eller gift kan få ensamförsörjartillägg till barnbidraget.⁹⁴ Tillägget betalas för varje barn för vilket personen får barnbidrag. Trots namnet är ensamförsörjartillägget oberoende av vårdnadsformen: man kan få tillägget fast föräldrarna skulle ha gemensam vårdnad. Över 90 procent av dem som får barnbidrag är kvinnor.⁹⁵ Barnbidraget betalas för alla barn och till kostnaderna sett är det en betydande förmån eftersom förmånsutgiften uppgår till cirka 1,3 miljarder euro per år.

94 Ett samboförhållande hindrar att ensamförsörjartillägg betalas även om sambon inte är barnets förälder. Ingående av äktenskap förhindrar att ensamförsörjartillägg betalas även i det fallet att makarna bor åtskilda från varandra.

95 Kelasto (2021).

Barnbidragens realvärde, dvs. köpkraft, har sjunkit kännbart efter 1994. Barnbidraget för det första barnet är reellt 32 procent lägre än 1994. Om barnen är flera och det inte är fråga om en ensamförsörjare, har barnbidragens realvärde sjunkit ännu mera. Barnbidragens andel av inkomstbildningen är större hos hushåll med många barn, låga inkomster och ensamförsörjartillägg.

Underhållsstöd betalas om en andra förälder inte har fastställts för barnet, barnet inte får underhåll av den andra föräldern eller nivån på underhållsbidraget är låg, eftersom den underhållsskyldigas så kallade underhållsförmåga är bristfällig. I slutet av 2021 betalades underhållsstöd till sammanlagt 68 035 personer, av vilka 85 procent var kvinnor.⁹⁶

Utkomststödet beaktar till exempel växelvist boende bättre än de förmåner som kommer i första hand. Utkomststöd som är avsett för barnets kostnader kan betalas till två hushåll vid växelvist boende, medan till exempel barnbidrag, hemvårdsstöd och bostadsbidrag betalas till endast den ena adressen.

Systemet för föräldradagpenning reviderades genom den familjeledighetsreform som trädde i kraft den 1 augusti 2022. Antalet föräldradagpenningdagar ökade jämfört med tidigare och dagpenningdagarna kvoterades tydligare än förr till båda föräldrarna. Systemet för barnavårdsstöd samt rätten att vara borta från arbetet tills barnet fyller tre år förblev i huvudsak oförändrade; rätten till hemvårdsstöd gjordes flexiblere så att stöd kan fås redan innan rätten till småbarnspedagogik börjar. Lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och arbetsavtalslagen (55/2001) ändrades på det sätt som systemet för föräldradagpenning förutsätter.

Barnförhöjning till inkomstrelaterad dagpenning, grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd inom utkomstskyddet för arbetslösa betalas till en person som har vårdnaden om ett barn som är under 18 år. Arbetslöshetsförmån med barnförhöjning betalas stegvis upp till det tredje barnet. Barnförhöjningen gäller också rörlighetsunderstöd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Barnförhöjningen betalas till barnets bägge föräldrar, om de är mottagare av arbetslöshetsförmån. Förhöjningen betalas också till en mottagare av arbetslöshetsförmån, om mottagarens makes eller sambos barn bor i samma hushåll som mottagaren.⁹⁷

Om barnets far inte bor i samma hushåll som barnet, beviljas barnförhöjning från det att faderskapet fastställts. Vårnadsförhållandet gäller från det att faderskapet fastställts. Om föräldrarna är sambor, får fadern rätt till barnförhöjning innan faderskapet fastställts på grund av sambons barn. Barnförhöjning kan också betalas till ett barn som är bosatt

96 Kelasto (2021).

97 Jfr. Folkpensionsanstaltens förmånsanvisning, grunddagpenning 2022.

utomlands, om den sökandes underhållsskyldighet har utretts, oberoende av om barnet bor i ett land som tillämpar EU:s lagstiftning eller ett så kallat tredjeland.

Omhändertagande av barnet eller att barnet blir fosterbarn avbryter inte automatiskt underhållsskyldigheten. I dessa situationer betalas barnförhöjning till den som är underhållsskyldig, dvs. i princip föräldern; familjehemsföräldrarna till ett omhändertaget barn som är i familjevård har inte rätt till barnförhöjning inom utkomstskyddet för arbetslösa. Barnförhöjning betalas oftast inte till en extra vårdnadshavare som domstolen förordnat.

Förhöjningar för barn betalas också till pensioner och studiepenning, men exempelvis inte till sjukdagpenning. I utkomststödet beaktas varje familjemedlems inkomster och utgifter, så även för varje barn beaktas en egen grunddel, som täcker basutgifterna för det dagliga livet (dessutom beaktas andra basutgifter som förorsakas av barnets individuella behov separat).

Barnfamiljers försörjning

År 2021 hörde 37 procent av Finlands befolkning till barnfamiljer. Ungefär en tredjedel av barnfamiljerna är annat än kärnfamiljer som består av två föräldrar och deras biologiska barn. Ungefär 85 procent av enföräldersfamiljerna utgör hushåll som består av mamma och barn.⁹⁸

Enligt Statistikcentralens inkomstfördelningsstatistik var antalet relativt sett ekonomiskt utsatta barn 114 300 i Finland 2020, då antalet ett år tidigare var 128 100. Andelen ekonomiskt utsatta barn av alla barn krympte alltså från 12,4 procent till 11,1 procent. En barn anses vara relativt sett ekonomiskt utsatt om det bor i ett hushåll vars inkomster är mindre än 60 procent av landets medianinkomster.⁹⁹ Den inkomstbaserade låginkomstgraden beaktar inte den senaste tidens prisstegring. Enligt den fattigdomsmätare baserad på en skälig minimireferensbudget som använts vid bedömningen av grundskyddets tillräcklighet kommer den kraftiga inflationen att öka fattigdomen 2022.¹⁰⁰

I ekonomiskt utsatta barnfamiljer är inkomstöverföringarnas andel av de disponibla inkomsterna stor. Av de hushållstyper som får allmänt bostadsbidrag var de flesta ensam

98 [Finlands officiella statistik: Familjer 2020](#).

99 [Finlands officiella statistik: Inkomstfördelningsstatistik 2020](#).

100 Hiilamo, A., Räsänen, T., Korpela, T., Mukkila, S., Mäkinen, L. & Ristikari, T. (2022). [Hintojen nousun vaikutuksia lapsiperheköyhyyteen voidaan lieventää vain vähän lapsilisäjärjestelmän muutoksilla](#). Kelan tutkimusblogi [Prisstegringens inverkan på barnfamiljersfattigdomen kan lindras endast litet genom ändringar i barnbidragssystemet. FPA:s forskningsblogg]. Utredningskonstellationen beaktar inte konsekvenserna av lagstadgade indexhöjningar eller separata förmånshöjningar.

boende (71 %) och näst flest (21 %) var barnfamiljer. Av de barnfamiljer som får bostadsbidrag är 70 procent familjer med en förälder.¹⁰¹ År 2021 fick cirka 9,4 procent av alla barnfamiljer utkomststöd, och största delen av dem (60 %) var familjer med en förälder. Siffran motsvarar cirka 52 000 barnfamiljer. Knappt 3 procent av barnfamiljerna fick långvarigt utkomststöd, dvs. över sex månader. Av de personer som bodde i hushåll som fått utkomststöd var nästan 24 procent under 18 år 2021.¹⁰²

Låginkomstmätarna eller användningen av utkomststöd berättar inte om barnens upplevelser. Det finns endast litet information om barns subjektiva fattigdomserfarenheter på befolkningsnivå. I enkäterna Hälsa i skolan har åttonde- och niondeklassare tillfrågats om deras upplevelse av familjens ekonomiska situation. År 2021 rapporterade ungefär var fjärde att familjens ekonomiska situation var antingen dålig eller endast måttlig. Siffran har sjunkit sedan 2015, då ungefär 30 procent av de unga upplevde att familjens ekonomiska situation var dålig eller måttlig. Samtidigt har också antalet sådana barn minskat vilkas vårdnadshavare rapporterade stora eller mycket stora utkomstsvårigheter.¹⁰³ Finländska undersökningar förenar ekonomisk knapphet som upplevts i barndomen med senare arbetslöshet¹⁰⁴, psykiska problem¹⁰⁵, dålig skolframgång¹⁰⁶ samt överskuldssättning.¹⁰⁷ Särskilt barnfamiljsfattigdom som upplevts i spädbarnsåldern förenas med utsatthet i vuxen ålder.¹⁰⁸

101 FPA-statistik Bostadsbidrag 2021.

102 Toimeentulotuki 2021. Tilastoraportti, SVT 34/2022. Terveys ja hyvinvoinnin laitos. Utkomststöd 2021. Statistikrapport 34/2022. Institutet för hälsa och välfärd.

103 Resultaten av enkäten Hälsa i skolan. Institutet för hälsa och välfärd.

104 Lallukka, T., Kerkelä, M., Ristikari, T., Merikukka, M., Hiilamo, H., Virtanen, M., Øverland, S., Gissler, M. & Halonen, J. I. (2019). *Determinants of long-term unemployment in early adulthood: A Finnish birth cohort study*. SSM - Population Health, Volume 8.

105 Bask, M., Haapakorva, P., Gissler, M. & Ristikari, T. (2021). *Growing up in economic hardship: The relationship between childhood social assistance reciprocity and early adulthood obstacles*. International Journal of Social Welfare, 30(2), 130–139.

106 Ristikari, T., Keski-Säntti, M., Sutela, E., Haapakorva, P., Kiilakoski, T., Pekkarinen, E., Kääriälä, A. J., Aaltonen, M., Huotari, T., Merikukka, M., Salo, J., Juutinen, A., Pesonen-Smith, A. & Gissler, M. (2018). *Suomi lasten kasvuypäristönä: Kahdeksantoista vuoden seuranta vuonna 1997 syntyneistä*. Raportti 7/2018. Terveys ja hyvinvoinnin laitos [Finland som uppväxtmiljö för barn: Aderton års uppföljning av barn födda 1997. Rapport 7/2018. Institutet för hälsa och välfärd].

107 Hiilamo, A., Keski-Säntti, M., Kääriälä, A. & Hiilamo, H. (2021). *Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät: rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997*. Itlan tutkimukset 2021:2. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr [Unga vuxna med betalningsanmärkningar: registerundersökning av ålderskohorterna 1987 och 1997. Itlas undersökningar 2021:2. Självständighetsjubileets barnstiftelse sr].

108 Ristikari, T., Merikukka, M. & Hakovirta, M. K. (2018). *Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes*. Longitudinal and Life Course Studies, 9(3), 312-326.

Identifierade utvecklingsbehov

Underhåll och omsorg är kärnan i familjelagstiftningen. Merparten av den familjerelaterade regleringen handlar om frågan hur familjens och det allmännas ansvar ska fördelas när det gäller underhåll och omsorg. När man diskuterar familjebegreppet diskuterar man också denna ansvarsfördelning och dess rättvisa innehåll. Särskilt i lagstiftningen om social trygghet hänför sig familjedefinitionen till en rättvis ansvarsfördelning mellan privaträttsligt underhåll och offentligt underhåll.¹⁰⁹

I förmånslagstiftningen är familje- och inkomstbegreppen ofta sammanslingrade till exempel när man dryftar vems inkomster som ska beaktas i behovsprövningen av förmåner eller i barnförhöjningarna till vissa förmåner. I bakgrunden finns de lagstadgade underhållsskyldigheterna, men också antaganden om underhåll, närståenderelationer och den faktiska eller antagna nyttan av gemensamt hushåll. I allmänhet är den persongrupp som påverkar förmånerna större än den grupp som i lagstiftningen anges som underhållsskyldig.¹¹⁰ Eftersom reglerna inte ålägger familjen underhållsskyldighet, är det fråga om ett antagande, så kallat underhållsantagande, enligt vilket de som bor i samma bostad eller som annars tolkas som närstående i själva verket deltar i varandras underhåll. Trots att det finns knappt någon forskning om huruvida antagandet stämmer, har det godkänts som utgångspunkt för regleringen av många behovsprövade förmåner.

Kommittén för social trygghet har i sina ställningstaganden¹¹¹ konstaterat att det varierar hur familjemedlemmar och närståenderelationer beaktas i olika förmåner och att i bakgrunden finns bland annat underhållsskyldigheter, faktiskt/antaget tillgängligt underhåll och de gemensamma boendeutgifterna för gemensam bostad.

Barnförhöjningarna till förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa är exempel på det så kallade omfattande familjebegreppet: även barnets biologiska förälders sambo eller make som bor i samma hushåll som barnet kan få barnförhöjning till sin arbetslöshetsförmån, trots att hen inte har lagstadgad underhållsskyldighet med avseende på barnet.

109 Se t.ex. Faurie, M. & Kallioma-Puha, L. (2010). Jäakaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Teoksessa Hämmäläinen, U. & Kangas, O. (toim.) (2010). [Perhepiirissä](#). Kelan tutkimusosasto [Kylskåp, adress eller släktband? Familjedefinitioner i sociallagstiftningen. I verket Hämmäläinen, U. & Kangas, O. (red.) (2010). I familjekretsen. FPA:s forskningsavdelning].

110 Virrankari, L., Mattila, H., Saikku P., Sihvonen, E. & Tervola, J. (red.) (2021). [Tutkimuskatsaus Suomen sosiaaliturvan monimutkaisuuteen](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:1. STM [Forskningsöversikt om den sociala trygghetens komplexitet i Finland. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:1. SHM].

111 [Sosiaaliturvakomitean kannanotot ongelmälhtöisiin tilannekuvaraportteihin](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2021:3. STM [Ställningstaganden av kommittén för social trygghet till problemorienterade lägesbildsrapporter. Publikationer av kommittén för social trygghet 2021:3. SHM].

Situationer där ett barn har två hem och bor växelvis i dem beaktas på varierande sätt inom offentlig service, förvaltningen och social trygghet. I den förvaltningsövergripande åtgärdsplanen för barns växelvisa boende ansågs det viktigt att revidera särskilt bostadsbidragssystemet så att växelvist boende underlättas även i ekonomiskt utsatta familjer.¹¹² Utvecklande av bostadsbidragen behandlas mer ingående i avsnitt 5.8. För att stödja situationer för barn som bor växelvis (och även andra situationer för barn med två hem) har det föreslagits bland annat att barnbidraget ska betalas till två föräldrar, att båda föräldrarna ska beaktas i underhållsstödet, att utkomststödet ska revideras så att det motsvarar de utgifter som situationerna orsakar, m.m.

Utifrån undersökningar, för att förbättra försörjningen i hushåll med en förälder, har man föreslagit att det ska säkerställas att alla barn garanteras underhåll även av den andra föräldern.¹¹³ Det har också föreslagits att underhållsbidragen ska vara en prioriterad förmån i utkomststödet.¹¹⁴

Enligt ställningstagandena från kommittén för social trygghet bör familjeinriktningen av de stöd som kommer i sista hand och av boendestödet utvecklas så att den motsvarar dagens behov. Barn bör beaktas på ett enhetligt/konsekvent sätt i rättigheterna till olika förmåner och stöd samt när dessa fastställs.

Eftersom också underhållsskyldighetsfrågor hänför sig till situationer där barn bor växelvis eller annars har två hem, borde man när den sociala tryggheten utvecklas beakta även underhållsansvar, liksom hur ansvaret för barns underhåll ser ut i praktiken, hur smidigt systemet för avtal och beslut om underhållsbidrag reagerar på förändringar i föräldrarnas inkomst- eller förmögenhetsnivå m.m. Dessutom, vilket kommittén för social trygghet också har konstaterat, bör man i samband med avtal eller beslut om barns boendearrangemang komma ihåg att barnets bästa kommer i första hand. Förmånssystemet ska inte styra valen när det gäller barns boendearrangemang.

112 [Toimenpidesuunnitelma lainsäädännön ja toimintatapojen uudistamiseksi vuoroasuvien lasten tilanteissa](#). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2021:34 [Åtgärdsplan för revidering av lagstiftningen och rutinerna för situationer för barn som bor växelvist. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:34].

113 Haapanen, M. & Hakovirta, M. (2019). [Lapsen elatus, vanhemprien toimeentulo ja köyhyys](#) [Underhåll av barn, föräldrarnas utkomst och fattigdom]. *Janus* vol. 27 (4) 2019, 395–412.

114 Hakovirta, M., Hiilamo, H. & Jokela, M. (2019). [Elatusapu ja elatustuki kuuluvat myös köyhimmille lapsille](#). Turun yliopiston blogi [Underhållsbidrag och underhållsstöd tillkommer även de fattigaste barnen. Åbo universitets blogg].

De olika indikatorerna på barnfamiljers fattigdom är förenade med avsaknad av eller små förvärvsinkomster, som vid sidan av arbetslöshet kan bero på till exempel studier, hemvård av små barn eller något annat betydande vårdansvar. Barns ekonomiska ställning kan i regel främjas genom att föräldrarna i större utsträckning deltar i arbetsmarknaden och därigenom får arbetsinkomster. Inkomstfördelningsstatistiken visar att när föräldrarnas arbetsinkomst ökar förbättras också barnens ekonomiska ställning.¹¹⁵ Metoderna för att främja sysselsättningen är emellertid olika för olika grupper.

I och med den reform av familjeledigheterna som trädde i kraft i augusti 2022 ökade antalet föräldraledighetsdagar och ledigheterna kan användas på ett mera flexibelt sätt. Föräldradagpenningens perioderna förlängdes och dagpenning betalas längre än förr, vilket är ägnat att förbättra försörjningen i småbarnsfamiljer. Målet för reformen är att vårdansvaret ska fördelas jämnare inom familjen. Om en jämnare fördelning av föräldrarnas vårdansvar uppnås, har reformen positiva effekter för sysselsättningen och jämställdheten i arbetslivet. Reformens verkningar följs i förvaltningsövergripande samarbete under social- och hälsovårdsministeriets ledning.

Systemet för barnavårdsstöd har inte reviderats i samband med familjeledighetsreformen. Ställningen för hemvårdsstödet av barn diskuteras regelbundet. Olika aktörers åsikter om förmånens ställning varierar: å ena sidan anses det att en förmån som gör det möjligt att vårda barn under tre år hemma är nyttig ur små barns synvinkel, å andra sidan har man varit orolig för hur ställningen för i synnerhet större barn påverkas om de vårdas utanför småbarnspedagogiken på grund av den så kallade syskonförhöjningen. På samma sätt som de som använder familjeledigheterna är också största delen av mottagarna av hemvårdsstöd kvinnor.¹¹⁶ Under den innevarande valperioden ansåg till exempel en forskararbetsgrupp som arbetat för arbets- och näringsministeriet att för att öka kvinnors deltagande i arbetslivet och barns deltagande i småbarnspedagogiken borde hemvårdsstödet upphöra och i stället borde det införas ett inkomstbundet och skattepliktigt barnbidrag som är knutet till barnets ålder.¹¹⁷ Man har också diskuterat att förkorta eller avtrappa stödperioden så att nivån på stödet skulle vara högre när barnet är litet och sjunka när barnet växer. Även sänkta avgifter inom småbarnspedagogiken har konstaterats göra det mera lönsamt att arbeta i barnfamiljer och således också sannolikt förbättra

115 Ruotsalainen, P. (2021). [Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyysriski suurin nuorissa ja isoissa perheissä](#). Tieto & trendit -verkkójulkaisu [Barn lever i alla inkomstfördelningsklasser – fattigdomsriskerna störst i unga och stora familjer. Webbpublikationen Tieto & trendit].

116 FPA:s barnfamiljsförmånsstatistik 2022.

117 Työllisyyden tutkijatyöryhmä (2021). [Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti](#). Työ- ja elinkeinoministriön julkaisuja 2021:40 [Rapport från forskararbetsgruppen för sysselsättning. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:40].

sysselsättningen.¹¹⁸ För att förbättra sysselsättningen har det dessutom föreslagits till exempel att för- och eftermiddagsverksamheten för små skolelever, skiftesvården samt vårdarrangemangen under semestrar ska utvecklas.¹¹⁹

För att utveckla barnbidragssystemet har det utöver de förslag som det hänvisas till ovan föreslagits bland annat att avtrappningen av barnbidragen (syskonförhöjningen) ska slopas och att barnbidragen för barn under skolåldern ska höjas samt att barnbidraget ska betalas tills barnet fyller 18 år. Det har också föreslagits att barnbidragen ska göras till en prioriterad förmån i utkomststödet. Det har också föreslagits att barnbidragets ensamförsörjartillägg ska slopas och att underhållsstödet i stället ska höjas kännbart, varvid stödet i högre grad skulle riktas till de ekonomiskt mest utsatta hushållen med en förälder.¹²⁰

Det har inte gjorts några egentliga totalreformer av barnbidragssystemet, trots att man under årens lopp har identifierat utvecklingsbehov hos systemet. I nuläget styrs till exempel barnbidragets ensamförsörjartillägg inte i enlighet med det ursprungliga syftet till endast personer som de facto försörjer barnet ensam¹²¹, eftersom den kan betalas till barnets andra hem även till exempel i en situation där det inte finns något faktiskt behov av ekonomiskt stöd. Å andra sidan får till exempel den som är sambo eller gift med barnets icke-biologiska förälder inte ensamförsörjartillägg, även om att hen i själva verket skulle stå för barnets kostnader helt ensam. Ensamförsörjartillägget betalas till endast en person, inte till två föräldrar till exempel i en situation med växelvist boende. Om en person inte är gift eller sambo, betalas för barnet ofta både barnbidragets ensamförsörjartillägg och underhållsbidrag (eller underhållsstöd som ersätter underhållsbidraget).

Om barnbidragssystemet skulle revideras så att en högre nivå på barnbidraget skulle riktas till den så kallade småbarnstiden, skulle man kunna minska fattigdomsriskerna, som ofta drabbar småbarnsfamiljer. Slopas barnbidragets syskonförhöjningar skulle det förtydliga systemet till exempel med tanke på styvfamiljer. Å andra sidan borde fattigdomsriskerna för

118 Tervola, J. (2019). [Varhaiskasvatusmaksujen kevennykset osuvat keskituloisiin, mutta lisäävät työnteon kannustimia pienituloisilla](#). Tutkimuksesta tiiviisti 8/2019. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos [Lättnader med avgifterna inom småbarnspedagogiken gynnar medelinkomsttagare, men ökar incitamenten att arbeta bland låginkomsttagare. Forskningssammandrag 8/2019. Institutet för hälsa och välfärd].

119 Se t.ex. Youssef, Z. (2022). [Analyysi: Yhden vanhemman perheet yleistyvät nopeasti](#). Suomen startup-yhteisö [Analys: Familjer med en förälder blir snabbt vanligare. Suomen startup-yhteisö].

120 Se t.ex. SHM arbetsgruppspromemorior 26:2000.

121 Enligt förarbetena till barnbidragslagen är lagens syfte att trygga att ensamförsörjartillägget betalas endast till mottagare av barnbidrag som faktiskt försörjer barnet ensamma (RP 75/1993 rd, s. 8).

flerbarnsfamiljer beaktas i helhetslösningen. I situationer med två hem borde likaså båda föräldrarnas ekonomiska situation granskas. Att kategoriskt halvera barnbidraget och dela det på två hushåll har rentav misstänkts öka barnfattigdomen.¹²²

Vid sidan av granskningen av förmånssystemet för barn och familjer bör barn- och familjeaspekten integreras på bred basis i granskningen av hela förmånssystemet. När till exempel utkomstskyddet för arbetslösa, utkomststödet, bostadsbidragen eller rehabiliteringsförmånerna utvecklas bör man således i tillräcklig utsträckning beakta även barnens och familjernas synvinkel samt de förmåner och tjänster som riktas till dem. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. När man dryftar förslag till riktlinjer bör förslagets konsekvenser för barn, liksom deras konsekvenser för könen, bedömas.

5.7.2 Kommitténs förslag 13, 14 och 15

13. Utvecklande av barnbidragssystemet. En arbetsgrupp tillsätts för att reformera barnbidraget. Arbetsgruppen utreder syskonförhöjningarna samt möjligheten att införa en åldersspecifik gradering och att betala barnbidrag tills barnet fyller 18 år, varvid konsekvenserna för studiestödssystemet beaktas samtidigt så att förändringarna inte försämrar studiemöjligheterna för barn under 18 år. Det utreds hur barnbidraget skulle kunna fördelas på två föräldrar. Man dryftar de olika förhöjningarnas och stödets roll och nivå inom barnbidragssystemet (ensamförsörjartillägg, syskonförhöjning), med beaktande av ekonomiskt utsatta barnfamiljers situationer och stödbehov jfr. förslag 14.

14. Förebyggande och minskning av risken för barnfattigdom. Man låter göra en utredning där det kartläggs hur förmånssystemet fungerar för ekonomiskt utsatta barnfamiljer som hotas av fattigdomsrisk. Avsikten är att utreda hur förmånssystemet tillsammans med servicesystemet förebygger att de faktorer som ökar risken för barnfattigdom leder till fattigdom samt lindrar eller undanröjer fattigdom. I utredningen granskas de olika förmånernas barntillägg och deras roll för att trygga barnfamiljers utkomst och underhållet av barn. Dessutom granskas hur underhållsansvaret kan fördelas samt hur det system som skapats för att avtala och besluta om samt verkställa underhållsbidraget fungerar.

122 Miettinen, A., Hakovirta, M. & Räsänen, T. (2021). [Lapsilisän jakaminen vuoroasumistilanteessa ei ratkaise lapsiperheköyhyttä](#). Kelan tutkimusblogi [Delning av barnbidraget vid växelvist boende löser inte barnfamiljers fattigdom. FPA:s forskningsblogg].

Det utreds vilka olika förmåner som behövs för att förebygga och minska ekonomisk utsatthet i situationer där barn har två hem med beaktande av även föräldrarnas underhållsförmåga samt de förslag från kommittén för social trygghet som gäller bostadsbidrag.

15. Stöd för samordning av barnavård och förvärvsarbete. Tröskeln till förvärvsarbete sänks i barnfamiljer genom att utveckla förmåns- och servicesystemet (särskilt sysselsättningstjänster, småbarnspedagogik, kundavgifter, för- och eftermiddagsvård, skiftesvård av små skolelever) samt arbetslivets rutiner med beaktande av möjligheterna att ordna barnavården särskilt under spädbarnstiden samt i hushåll med en förälder och där föräldrarna har skiftarbete. En reform av systemet för barnavårdsstöd inleds som tar hänsyn till barnets bästa, föräldrarnas valfrihet samt reformens samband med småbarnspedagogikens tjänster och tillgodoseendet av barns rätt till småbarnspedagogik. I detta sammanhang utnyttjas den utredning som föreslagits i punkt 14 och informationen om familjeledighetsreformens effekter.

5.8 Boendeutgifter och ersättande av boendeutgifterna

5.8.1 Beskrivning av nuläget

I statsrådets bostadspolitiska redogörelse för 2021–2028 konstateras att staten stöder även i fortsättningen boendet med hjälp av efterfråge- och utbudsstöd.¹²³ Efterfråge-, skatte- och utbudsstöden för boendet som helhet borde vara så kostnadseffektiva, effektfulla och genomskådliga som möjligt. När stöden för boende utvecklas borde man också beakta de allmänna bostadspolitiska målen, målen att minska segregationen samt verkningarna för bostadsmarknaden.

Boendet stöds direkt genom det allmänna bostadsbidraget, bostadsbidraget för pensionsstagare samt studiestödets bostadstillägg. Av dessa har det allmänna bostadsbidragets del accentuerats till följd av totalreformen av det allmänna bostadsbidraget 2015 och de lagändringar som gjorts efter det. Genom dessa lagändringar har det allmänna bostadsbidraget reformerats i en enklare riktning. Den styrande inverkan i anslutning till valet av bostad har lättats upp bland annat genom att slopa de normer som gällde bostadskvadratmeter samt ålder och standard. Numera bestäms stödet på grundval av antalet vuxna och barn i hushållet, hushållets fortlöpande inkomster, den kommun där bostaden är

¹²³ Statsrådets redogörelse (2021). [Utvecklingsprogram för bostadspolitiken 2021–2028](#). SRR 12/2021 rd.

belägen och de godtagbara boendeutgifterna. Dessutom har det tillkommit ett skyddat belopp på 300 euro i bostadsbidraget, vars syfte är att göra det lättare för stödmottagare att arbeta. Den senaste betydande reformen innebar att största delen av de studerande började omfattas av det allmänna bostadsbidraget 2017.

Överlag har reformerna utökat gruppen av mottagare av det allmänna bostadsbidraget och minskat den bostadspolitiska styrningen av bidraget. Bostadsmarknadens utbudssida i de växande städerna reagerar stelt på ökad efterfrågan och behov till följd av den långsamma produktionsprocessen för nya bostäder och befolkningsökningen i bosättningscentra. I de senaste årens bostadsproduktion har nya bostäders medelstorlek krympt avsevärt, vilket delvis kan vara en följd av dagens bostadsbidrag och nybyggnationens popularitet som investeringsobjekt.¹²⁴

Reformerna av det allmänna bostadsbidraget 2015 och 2017 har haft en kraftigt ökande inverkan på stödutgifterna. Redan innan de studerande började omfattas av det allmänna bostadsbidraget 2017 hade antalet hushåll som får allmänt bostadsbidrag ökat 2014–2016 från cirka 206 000 hushåll till cirka 267 000 hushåll. År 2021 fick cirka 392 000 hushåll allmänt bostadsbidrag. Utöver reformerna har utveckling av nivån på de allmänna bostadsutgifterna, särskilt hyresnivån i bosättningscentra, haft betydelse för utgiftsökningen.

De godtagbara maximala boendeutgifterna har inte följt hyresnivåns allmänna uppgång, vilket har lett till att de ofta stannar under stödmottagarnas faktiska boendeutgifter. Många som får allmänt bostadsbidrag kompletterar därför sitt stödbehov med utkomststöd. Fenomenet är långvarigt och har sina rötter i 1980-talet.¹²⁵ Behandlingen av boendeutgifterna i utkomststödet avviker från det allmänna bostadsbidraget bland annat på så vis att i utkomststödet godkänns boendeutgifterna i princip till det faktiska beloppet, utom när utgifterna överskrider den nivå som betraktas som skälig på orten. Eftersom utkomststödet är den förmån som kommer i sista hand, beaktas vid beviljande både förmögenheten och inkomsterna hos familjemedlemmar som bor i gemensamt hushåll med stödtagaren. Begreppen hushåll och gemensamt hushåll sammanfaller inte inom det allmänna bostadsbidraget och utkomststödet. Dessutom är utkomststödet förenat med prövning till skillnad från det allmänna bostadsbidraget.

124 Vainio, T., Kuismanen, K., Ala-Kotila, P. & Vesanen, T. (2021). [Asuntotuotannon laatu-
muutokset 2005–2020: Korkeampaa, tiiviimpää, energiatehokkaampaa](#). Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:29 [Förändringar i bostadsproduktionens art 2005–2020: Högre, tätare, energieffektivare byggande. Miljöministeriets publikationer 2021:29].

125 Se Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (1986). Perustoimeentulotyöryhmän muistio [Social- och hälsovårdsministeriet (1986). Promemoria av arbetsgruppen för grundläggande utkomst].

Efter totalreformen 2015 är det allmänna bostadsbidraget en i huvudsak genomskådlig och jämförelsevis bra inriktad stödform. Följden av att det skyddade beloppet införts och av att företagsinkomster beaktas är att det numera är möjligt att få stöd även med större löne- och företagsinkomster än tidigare. Det skyddade beloppet (förvärvsinkomstavrdraget) vid allmänt bostadsbidrag har ökat kostnaderna för systemet, men det har inte styrt extra euron till hushåll som är utan inkomster.¹²⁶ I samband med reformen 2015 slopades förmögenhetsprövningen i samband med allmänt bostadsbidrag, varvid stödet i större omfattning än tidigare riktades till låginkomsttagare. När studerande började omfattas av det allmänna bostadsbidraget 2017 accentuerades utmaningarna i anslutning till begreppet hushåll, och det uppstod frågor om det ekonomiska ansvaret mellan medlemmarna i ett hushåll.

Konsekvenserna av de ändringar som gjorts i det allmänna bostadsbidraget efter 2014 har inte bedömts som en helhet. Utöver konsekvenserna är det skäl att bedöma olika ändringsbehov och utvecklingstrender i anslutning till bostadsbidraget. I detta sammanhang borde särskild uppmärksamhet fästas vid hur olika val påverkar uppnåendet av inkomstfördelningsmålen och de bostadspolitiska målen för bidraget samt de offentliga finansernas hållbarhet.

Det är mycket vanligt att även utkomststödet används för att ersätta boendeutgifter, och utkomststödet kompletterar regelbundet grundskyddet. I avsnitt 5.9 om utkomststödet föreslås en omfattande utredning i syfte att krympa utkomststödet kompletterande roll och hitta potentiella reformobjekt. Det är skäl att inkludera bostadsbidraget i denna utredning som en del av helheten, eftersom största delen av de hushåll som får utkomststöd på grund av boendekostnaderna också får bostadsbidrag.

Frågor om bostadsbidragets inriktning

När det gäller inriktningen av bostadsbidraget borde man besluta om stödet ska riktas till de mest ekonomiskt utsatta hushållen eller ska stödet också uppmuntra till att skaffa förvärvsinkomster och samtidigt stödja boendet för låginkomsttagare som arbetar. Denna grundläggande fråga gör att man också måste avgöra hur stödet ska inriktas enligt olika inkomstklasser och vilka inkomster som ska beaktas i stödet. Samtidigt borde

126 Se Jauhiainen, S., Sihvonen, E., Räsänen, T., Veilahti, A. & Mikkola, H. (2019). [Asumista tukemassa - Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa](#). Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155. Kela [Stöd för boende. Det allmänna bostadsbidraget ur bidragstagarnas och hyresvärdarnas perspektiv och i europeisk jämförelse. Social trygghet och hälsa, undersökningar 155. FPA].

man bedöma hur förvärvsinkomstavrdraget fungerar och borde hushållens förmögenhet inverka på förmånsbeloppet. Det är också skäl att bedöma stödets inverkan på den regionala tillgången på arbetskraft.

Utöver dessa omständigheter är inriktningen av det allmänna bostadsbidraget förenad med variation mellan olika kommungrupper via de maximala boendeutgifterna. Maximibeloppet av allmänt bostadsbidrag är högre i kommuner där boendekostnaderna anses vara högre än genomsnittet. När det gäller det allmänna bostadsbidraget kan man se två alternativ: antingen är förmånen avsedd att utgöra en jämn kompensation till exempel i förhållande till boendekostnaderna i hela landet eller alternativt borde förmånen beakta de lokala förhållandena. Kommungrupperingen är i sista hand en ganska grov klassificering för att beakta de lokala förhållandena, för till exempel hyresnivån kan variera lika mycket inom stora städer som mellan städer och glesbygd.¹²⁷

Frågor i anslutning till begreppet hushåll

I det allmänna bostadsbidraget tillämpas begreppet hushåll, där utgångspunkten är att personer som permanent bor i samma bostad hör till samma hushåll. Till olika hushåll hör personer som besitter en del av bostaden med stöd av ett separat hyresavtal eller ett motsvarande besittningsavtal. Begreppet hushåll har blivit besvärligt för till exempel studerande par.

Konsekvenserna av en individualisering av bostadsbidraget behandlades i kommittén för social trygghet utifrån beredning i sektionen för boende.¹²⁸ Den centrala iakttagelsen i bedömningen var att om begreppet hushåll i det allmänna bostadsbidraget skulle individualiseras skulle det öka den offentliga sektorns utgifter samt försvaga inriktningen av det allmänna bostadsbidraget från låginkomstklasserna till högre inkomster på ett sätt som inte ansågs motiverat med avseende på samhällelig rättvisa.

Också barns växelvisa boende och sociala trygghet har utretts i ett separat forskningsprojekt.¹²⁹ Utifrån undersökningen är växelvist boende mera sällsynt i ekonomiskt utsatta

127 Exempelvis 2021 var de genomsnittliga kvadratmeterhyrorna för ettor i området Helsingfors 1 35 % högre än i området Helsingfors 4. [Länk till statistiken \(Statistikcentralen\)](#).

128 Den promemoria som sammanställer resultaten behandlades på arbetsmötet för kommittén för social trygghet 14.2.2022. [Promemorian publicerades i mötesmaterialet](#).

129 Miettinen, A., Hakovirta, M., Saarikallio-Torp, M., Haapanen, M., Kurki, P., Kallio-maa-Puha, L., Sihvonen, E., Heinonen, H. & Kivistö, N. (2020). [Lasten vuoroasuminen ja sosiaaliturva: Vuoroasumisen nykytila ja merkitys etuus- ja palvelujärjestelmän kannalta](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:51. VNK [Barn i växelvist boende och den sociala tryggheten: Nuläget när det gäller växelvist boende och dess betydelse för förmåns- och servicesystemet. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:51. SRK].

familjer än i andra familjer. I ekonomiskt utsatta familjer kan ett hinder vara att föräldrarna inte har möjlighet att bo nära varandra eller skaffa en tillräckligt stor bostad. I projektet utreddes kostnadseffekterna om växelvist boende skulle beaktas i det allmänna bostadsbidraget. För närvarande kan ett barn höra till endast ett hushåll, trots att barnet skulle bo nästan lika mycket hos vardera föräldern. I kalkylerna uppskattades hur mycket bostadsbidragsutgifterna skulle öka, om barn som bor växelvis skulle beaktas i båda föräldrarnas bostadsbidrag. Kostnadseffekten av utvidgningen av bostadsbidraget skulle enligt kalkylerna vara cirka 51–75 miljoner euro per år. Utgifterna för bostadsbidraget skulle öka med 2–5 procent. Om man vill främja beaktandet av växelvist boende i bostadsbidraget, vore det skäl att utreda och bedöma även andra utvecklingsalternativ för bostadsbidraget.

5.8.2 Kommitténs förslag 16

16. En utredningshelhet genomförs, där de reformer som gjorts utvärderas, och som producerar övergripande information och åtgärdsförslag för att reformera bostadsbidragen. I utredningen analyseras och bedöms följande frågor:

- I nuläget riktas det allmänna bostadsbidraget även till låglönehusåll och fungerar därigenom också som låglönestöd. Vilka konsekvenser har denna utvecklingstrend och hur borde bostadsbidraget inriktas?
- Har det nuvarande förvärvsinkomstavrdraget, alltså det så kallade skyddade beloppet förbättrat bostadsbidragstagarnas utkomst, välfärd eller sysselsättning? Hur fungerar definitionen av bostadsbidragets bassjälvrisk tillsammans med centrala jämningsbestämmelser som gäller andra förmåner?
- Hur skulle en höjning av de maximala boendeutgifterna för bostadsbidraget påverka antalet mottagare av utkomststöd? Överlappningen mellan utkomststödet och det allmänna bostadsbidraget samt skillnaderna mellan systemen granskas.
- Det utreds vilka konsekvenser sloandet av förmögenhetsprövningen har haft och har konsekvenserna varit ändamålsenliga för individen och samhället.

I fråga om de maximala boendeutgifterna är det skäl att bedöma:

- Borde det allmänna bostadsbidraget inriktas regionvis?
- Är den nuvarande kommungrupperingen ett ändamålsenligt sätt att beakta regional variation jämfört med till exempel pendlingsområdena?

När det gäller det problemkomplex som hänför sig till begreppet hushåll utreds:

- Hörande till ett hushåll. Vem vill man att ska höra till samma hushåll och gemensamt ansvara för boendekostnaderna i den gemensamma bostaden? Det allmänna bostadsbidraget granskas till exempel med avseende på kollektivhushåll.
- Mångsidigare boendesituationer. I situationer med växelvist boende granskas om det är möjligt för barnet att höra till båda föräldrarnas hushåll och principerna för bestämmande av bidraget i sådana fall fastställs: uppstår det nya mottagare av fullt bidraget eller delas bidraget till exempel i enlighet med barnets boende mellan föräldrarna.
- Studerande som mottagare av allmänt bostadsbidrag. Konsekvenserna av att studerande överföres till det allmänna bostadsbidraget bedöms. Lämpar sig det allmänna bostadsbidraget för att stödja boendet för studerande som befinner sig i olika situationer eller borde det finnas en separat stödform för studerande?

5.9 Utkomststöd och minskat behov av långvarigt utkomststöd

5.9.1 Beskrivning av nuläget

Utkomststödet är ett långvarigt komplement till andra förmåner för många hushåll. Utkomststödet syftar dock på att vara det ekonomiska stöd som kommer i sista hand och som tryggar individens och familjens försörjning och främjar deras möjligheter att klara sig på egen hand. Behovet av utkomststöd beror på att de disponibla inkomsterna inte räcker till för att täcka sådana utgifter som bedömts vara oundgängliga för en person. Boende- och hälsovårdsutgifter framhävs som utgiftsposter som man inte förmår täcka med andra inkomster. Exempelvis långtidsarbetslöshet är i många fall en orsak till att man behöver utkomststöd.

Om villkoren för de förmåner som kommer i första hand inte uppfylls, övergår en person ofta till utkomststöd därför att hen är utan inkomster. Utkomststödet är avsett som tillfälligt stöd för särskilda utgifter och situationer, så de inciterar till att främja sysselsättningen och stärka kompetensen som hänför sig till det och som särskilt gäller arbetslösa sökande kommer in i bilden när stödet drar ut på tiden. Utkomststödet som ett ekonomiskt stöd inom socialvården har stark koppling till socialvårdens tjänster, som eftersträvar lösningar som förbättrar kundens livssituation, som att förbättra förutsättningarna att hitta sysselsättning. Tillhandahållandet av sysselsättningsfrämjande tjänster vilar dock i huvudsak på arbets- och näringsförvaltningens ansvar.

Den reform av lagen om utkomststöd (1412/1997) som beretts i enlighet med regeringsprogrammet har antagits i riksdagen och trätt i kraft den 1 januari 2023.¹³⁰ I reformen förbättrades sambandet mellan socialt arbete och det grundläggande utkomststödet och de mest utsatta kundernas ställning som sökande av utkomststöd.

I förhållande till annan social trygghet har utkomststödet, som kommer i sista hand, till uppgift att fungera som tillfällig komplement till det övriga systemet och i speciella situationer. Det berättar något om skalan att helheten av sociala trygghetsutgifter med tjänster, pensioner och förmåner i Finland enligt siffrorna 2019 uppgår till cirka 72 miljarder euro. Härav går cirka en procent (750 miljoner euro) till att trygga den försörjning som kommer i sista hand, dvs. finansiera utkomststödet. En dryg fjärdedel av mottagarna av utkomststöd (28 %) får långvarigt stöd, dvs. minst 10 månader under ett år. Enligt den senaste statistiken hade cirka 12 procent av mottagarna av grundläggande utkomststöd fått det utan avbrott under åtminstone tre år.¹³¹ För största delen av mottagarna kompletterar utkomststödet andra förmåner, såsom utkomstskydd för arbetslösa och bostadsbidrag, som inte räcker till för att täcka hushållets oundgängliga utgifter. Det behovsprövade utkomststödet är förenat med underutnyttjande. I Finland underutnyttjas utkomststödet mindre än i Sverige.¹³²

En annan viktig grupp som får långvarigt utkomststöd är människor som likaså är arbetslösa men inte får grundskyddsformåner som kommer i första hand, och som är beroende av utkomststöd och bostadsbidrag för sin försörjning. Av de hushåll som fått utkomststöd över tre år hade 30 procent inga inkomster alls eller så bestod de på sin höjd av en skattefri icke-orsaksbaserad förmån, såsom bostadsbidrag.

Där som det orsaksbaserade grundskyddet alltid är riktat till en viss grupp enligt förmån, omfattar utkomststödet alla olika kundgrupper. Bedömningen av rätten till stöd omfattar alltså människor i mycket olika situationer.¹³³ Eftersom utkomststödet är avsett att utgöra

130 Reformen av lagen om utkomststöd i projektportalen, i punkten Dokument den egentliga propositionen och annat material. [Länk till social- och hälsovårdsministeriets webbplats.](#)

131 Sosiaalivakuutus (2022). [Toimeentulotuki on tarkoitettu väliaikaiseksi etuudeksi, mutta kymmenet tuhannet jäävät sen varaan vuosiksi](#) [Socialförsäkring (2022). Utkomststödet är avsett att utgöra en tillfällig förmån, men tiotusentals blir beroende av det i åratall].

132 Tervola, J., Jokela, M. & Ollonqvist, J. (2022). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare* (preprint).

133 Se t.ex. Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). [Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti](#). Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. STM [Sektionerna för boende och för forskning och utvärdering vid kommittén för social trygghet (2022). Stöd som beviljas i sista hand, grundskydd och boende. Problemrapport från kommittén för social trygghet. Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:3. SHM].

den stödform som kommer i sista hand inom socialvården, är det en administrativt tung lösning att använda det för att långvarigt stödja kunder som är i behov av även annat stöd än socialvårdens. Att komplettera grundskyddet med långvarigt utkomststöd står också i konflikt med den sociala trygghetens graderade struktur enligt 19 § i grundlagen. Långvarigt beroende av utkomststöd är också problematiskt ur incitamentssynvinkel.

Utkomststöd erhålls för mångahanda behov. Utkomststöd kan beviljas för brådskande stödbehov, övergångsfaser i livet eller överraskande exceptionella utgifter. För det andra kan utkomststöd behövas på grund av en komplicerad personlig situation, när andra förmåner helt enkelt inte ger tillräcklig trygghet. Utkomststöd kan också erhållas som enda stöd. Då söks det i stället för andra förmåner, villkoren för andra förmåner uppfylls inte eller så har andra förmåner ännu inte börjat betalas ut. Dessutom kompletterar utkomststödet regelbundet grundskyddet.

Utkomststödet som komplement till grundskyddet

I problemrapporten Stöd som beviljas i sista hand, grundskydd och boende av kommittén för social trygghet specificerades de centrala orsakerna till att utkomstskyddet kompletterar grundskyddet. I utvärderingsrapporten om grundtrygghetens tillräcklighet har som riktgivande mätare utnyttjats referensbudgetarna för skälig minimikonsumtion. Enligt dem räcker inkomstnivåerna hos mottagare av arbetslöshetsförmån, hemvårdsstöd eller minimibeloppet av sjuk- eller föräldradagpenning inte till för att täcka en skälig minimikonsumtion. Många mottagare av grundskydd som har skäliga boendeutgifter kan få rätt till utkomststöd när hushållets inkomster och utgifter beaktas som en helhet i utkomststöds-kalkylen. Det allmänna bostadsbidraget ersätter i medeltal 50 procent och som mest 80 procent av boendeutgifterna. Hyresnivån på bostäder har stigit klart snabbare än den allmänna prisnivån. Boendekostnaderna kan bidra till att man behöver utkomststöd. Enligt exempelkalkylerna har de separata höjningarna av grundskyddet och bostadsbidraget under årens lopp dock lyckats förhindra att den kalkylerade rätten till utkomststöd skulle ha ökat överlag jämfört med 1990-talet.¹³⁴

134 Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä (2019). [Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019](#). THL – Työpaperi 6/2019. Terveys ja hyvinvoinnin laitos [Expertgrupp III för grundtrygghetens utvärdering (2019). Utvärderingsrapport om grundtrygghetens tillräcklighet 2015–2019]. THL – Diskussionsunderlag 6/2019. Institutet för hälsa och välfärd].

En grundorsak till långvarig användning av utkomststöd är långtidsarbetslösheten, som har varierat kraftigt i Finland enligt den ekonomiska situationen. Efter depressionen som började 2008 steg andelen långtidsarbetslösa av arbetskraften ända till 2016.¹³⁵ Ändringarna är sannolikt en viktig förklaring till att den långvariga användningen av utkomststöd ökade under samma tidsperiod.¹³⁶

Trots att e-tjänsterna gjort det enklare för många att ansöka om grundläggande utkomststöd hos FPA, är villkoren för att få stöd sådana att de förutsätter att kundens inkomster, utgifter och övergripande situation utreds ingående. Tillsammans med andra förmåner blir stödhelheten komplicerad. En del av kunderna kan dessutom behöva kompletterande eller förebyggande utkomststöd som beviljas enligt socialvårdens regionala riktlinjer och det individuella servicebehovet. Ansökan om det ökar byråkratin och utredningarna. Antalet beslut om grundläggande utkomststöd är stort, men det beviljade stödet kan bli ganska litet och följande månad kan kundkalkylen på nytt visa överskott, varvid stöd inte beviljas. Kostnaderna för administrativt arbete kan bli mycket stora i förhållande till det beviljade stödbeloppet.

Stödbehovet kan påverkas strukturellt genom att främja boende till skäligt pris till exempel genom att utöka bostadsutbudet särskilt på orter med inflyttningsöverskott och minska långtidsarbetslösheten på olika sätt. Lösningarna på dessa vidsträckta frågor ligger inte enbart i utkomststödssystemets eller något annat förmånssystemets händer. En fråga som hänför sig till systemet är däremot om inriktningarna mellan systemen kan göras på något annat sätt, så att behovet av utkomststöd kunde minska. Här behövs noggrann utvärdering och närmare analys av olika situationer där utkomststöd erhålls, för att se sambandet mellan utkomststöd och andra förmåner. När sambanden utreds blir det lättare att uppfatta olika politikåtgärders konsekvenser för även utkomststödtagarnas faktiska inkomstnivå och å andra sidan konsekvenserna för hela systemet.

I och med överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA har kunskapsunderlaget breddats avsevärt och för första gången är det möjligt att granska helheten av inkomster och utgifter hos till exempel kunder som långvarigt får mindre utkomststödposter som kompletterar grundskyddet. Med hjälp av granskningen kan man se vilka kostnader som orsakar behov av att långvarigt komplettera grundskyddet med utkomststöd och skulle dessa kostnader kunna ersättas eller sänkas genom andra system. I förhållande till helheten som gäller bostadsbidrag måste man utreda i synnerhet grundskyddets och

135 Sotkanet (2021). [Långtidsarbetslösa, % av arbetskraften](#).

136 Sotkanet (2021). [Personer som bor i hushåll som \(långvarigt\) fått utkomststöd](#) (indikatorerna 493 och 4021).

bostadsbidragets tillräcklighet för skäliga bostadsutgifter. Det är också skäl att beskriva sjukkostnadernas betydelse som bakomliggande orsak till att någon börjar få utkomststöd och eventuellt underutnyttjande av utkomststödet särskilt i fråga om sjukliga äldre.

Utkomststödtagare som länge är utan inkomst

När man undersökt erhållandet av utkomststöd har man märkt att sannolikheten att bli av med beroendet av enbart den trygghet som kommer i sista hand minskar avsevärt efter ett par månader. Före det har ungefär hälften av kunderna börjat få förmåner som kommer i första hand eller är av någon annan orsak inte längre beroende av enbart den trygghet som kommer i sista hand. För en betydande del drar situationen dock ut på tiden. Antalet personer som är utan förmåner som kommer i första hand och förvärvsinkomster i minst ett år utan avbrott är cirka 10 000–11 000. Unga utgör en stor del av dem som är utan förmåner som kommer i första hand och förvärvsinkomster. Största delen av dem som länge varit beroende av enbart trygghet som kommer i sista hand har hänvisats till arbets- och näringsstjänsterna, där de ändå har fått ett utlåtande som hindrar betalning av utkomstskydd för arbetslösa, eftersom de inte har uppfyllt de skyldigheter som hänför sig till utkomstskyddet för arbetslösa, till exempel skyldigheten att söka till utbildning. Trots ett hindrande utlåtande kan arbetslöshetsförmån ändå betalas under tiden för sysselsättningsfrämjande tjänster, vilket framhäver tjänsternas roll i situationen.¹³⁷ Olika förlorasituationer kan betraktas som vändpunkter i individernas liv, där systemet kan lyckas stödja individen att komma in i en god cirkel eller misslyckas i detta försök. I det senare fallet kan behovet av det stöd som kommer i sista hand dra ut på tiden och sannolikheten för att olika – till exempel sociala och hälsomässiga – risker ska realiseras öka.¹³⁸

Orsakerna till att människor blir utan inkomster har behandlats i kommitténs problemrapport Stöd som beviljas i sista hand, grundskydd och boende. I rapporten konstaterades bland annat att ur klientens synvinkel skulle det vara ändamålsenligt och samhällligt mest effektivt om individerna skulle få de förmåner och tjänster de behöver i tid så att det inte uppstår något behov av den trygghet som kommer i sista hand. För unga är en viktig fråga starkt kopplad till övergångsfaser i studierna och det stöd som erhålls i studierna. Man skulle kunna tänka att särskilt för unga kan tjänster som tillhandahålls redan i ett

137 Förmåner och tjänster inom utkomstskyddet för arbetslösa behandlas i avsnitt 5.5.

138 Korpela, T. & Raittila, S. (2020). Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella [Förlorare efter överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA. Hur länge kompletteras de förmåner som kommer i första hand med utkomststöd]. I verket Korpela T., Heinonen, H., Laatu, M., Raittila, S. & Ylikännö, M. (red.) (2020). Ojista allikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit. Kela, Teemakirja 18 [Ur askan i elden? Utkomststödsreformens första metrar. FPA, Temabok 18].

tidigare skede förhindra att problemen hopas och att den unga drivs bort från studie- och sysselsättningsstigen. I detta avsnitt fokuserar vi dock på situationer där man hamnat på stöd som beviljas i sista hand.

För att minska risken för att långvarigt hamna på stöd som beviljas i sista hand borde det säkerställas att den personliga service och aktivitetskoppling som motsvarar klientens behov är tillräckligt högklassig. Situationen för personer som långvarigt fått grundläggande utkomststöd borde alltid utredas, oberoende av om det är fråga om bakomliggande behov av social- och hälsovårdstjänster eller yrkeskompetensstärkande tjänster eller ovilja att delta i tjänsterna. För dem som får trygghet som kommer i sista hand är tjänster som tillhandahålls och är tillgängliga i rätt tid väsentliga för att främja möjligheterna att klara sig själv.

Inom utkomststödet sker hänvisning till tjänster för närvarande via oro eller lagstadgade hänvisningsskyldigheter som framkommer i samband med ansökningsförfarandet som gäller antingen FPA:s grundläggande utkomststöd eller andra FPA-förmåner eller FPA-tjänster. Kunderna tar också själva direkt kontakt med socialvården. I samband med reformen av lagen om utkomststöd har man velat sänka tröskeln för att ta kontakt ytterligare i situationer där servicebehov framkommer i samband med kundens förmånsbehandling. I lagstiftningen infördes möjlighet att träffa kunden i samarbete mellan FPA och socialvården och rätt för kunden att också själv begära ett sådant möte. Lagändringarna syftar också till att förbättra förutsättningarna för systematiskt samarbete. Den roll som socialvårdens synpunkter spelar vid behandlingen av det grundläggande utkomststödet har definierats tydligare än tidigare för att klarlägga myndigheternas uppgifter.

För närvarande innehåller lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) och lagen om främjande av integration (1386/2010) skyldighet att delta i sysselsättnings- eller integrationsfrämjande service när personen har fått arbetslöshetsförmån eller utkomststöd en viss tid. I lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte föreskrivs om skyldighet för socialvårdsmyndigheten att inleda utarbetandet av en sektorsövergripande plan tillsammans med kunden, i fråga om nyanlända vilar skyldigheten från ingången av 2023 på kunden. Det är förpliktande för kunden att delta i utarbetandet av planen eller i den service som överenskommit i den. Om FPA beslutar att sänka kundens grunddel, underrättar FPA socialvården så att kunden kan erbjudas tjänster. Dessa meddelanden går automatiskt från FPA till socialvården.

På grund av de omfattande ändringar som gjorts och är aktuella i servicesystemet (social- och hälsovårdsreformen och reformerna av sysselsättningstjänster) är det motiverat att i framtiden granska vilka experter som behövs för att svara på servicebehoven hos kunder som får utkomststöd för att de är utan inkomster. Om en kund nås och börjar omfattas av tjänster, är det motiverat att upprätthålla nära kontakt till utbetalaren av

ekonomiskt stöd. En högklassig bedömning av servicebehoven är en förutsättning för att kunna motivera kunden att också delta i tjänster som riktade till hen på korrekt sätt. För socialvårdens del förutsätter en högklassig bedömning av servicebehovet att det finns tillräckligt med experter på socialt arbete för uppgiften och att tjänster också tillhandahålls. Kundens egen motivation är en central förutsättning för att lyckas.

Utmaningar som gäller kundernas livskompetens ställer egna krav på servicehandledningen och serviceprocessen. Det är sällan fråga om en intervention av engångsnatur, utan kundrelationen kräver långsiktiga satsningar varje månad, i bland i flera år. Om man vill skärpa deltagandeskyldigheterna, är det ansvarsfullt att ombesörja även servicesystemets bärkraft att svara på servicebehoven på erforderligt sätt. Man vet ännu inte tillräckligt om den totala nyttan av de nuvarande tjänsterna för människors liv eller hur kostnadseffektiva de är. Man vet inte heller om tjänste- och förmånshelheterna producerar sådana totalnyttan för kunden och samhället som eftersträvas. Efter att anordnaransvaret överförts på välfärdsområdena och när den sekundära användningen av Kanta-information avancerar kommer man i fortsättningen att få bättre information om tjänsterna än nu.

När det gäller utkomststödet har servicesystemet ändrats efter överföringen till FPA och nu när välfärdsområdena inlett sin verksamhet förändras helheten ännu mera. Dessutom måste konsekvenserna av de ändringar som gjordes i lagen om utkomststöd i början av 2023 bedömas. Det finns ännu inte forskningsdata om allt, men det är möjligt att samla in information för konsekvensbedömning av reformerna även snabbt med hjälp av utredningar och registeruppgifter.

För närvarande har orsakerna till långvarig användning av utkomststöd inte undersökts genom longitudinella undersökningar, endast genom fallstudier. I dessa har det framkommit att långvarig användning är förenad med flera överlappande problem som inte har utretts ordentligt. En individ kan vara långvarig stödkund i flera år utan att till exempel arbets- eller funktionsförmågan eller hälsotillståndet skulle ha utretts. Även betydelsen av olika stödformer som utgör ett mellanting, dvs. inkluderande verksamhet (frivilligt arbete, hobbyverksamhet, studier, småskaligt lönearbete), skulle kunna utredas ytterligare liksom huruvida de skulle kunna kombineras med ekonomiskt stöd.

Erhållandet av utkomststöd är förenat med skyldighet att försöka sörja för det egna underhållet och skyldighet att anmäla sig som arbetslös arbetssökande, om det inte föreligger något motiverat hinder. Skyldigheten är förenad med sanktionsmöjlighet genom att sänka grunddelen. Sänkning av grunddelen är en helhet som behöver utvecklas i framtiden. Det har framförts olika motstridiga åsikter om sänkningens betydelse och konsekvenser, men det finns inga tillförlitliga forskningsdata om effekten. Det vore åtminstone motiverat att samordna den med klientprocessen på ett sätt som är förståeligt för kunden och administrativt effektivare för myndigheterna än nu.

5.9.2 Kommitténs förslag 17 och 18

17. Strävan borde vara att krympa utkomststödet roll som en stödform som regelbundet kompletterar grundskyddet. För att uppnå målet fortsätter utvärderingen av ändamålsenligheten hos överlappande grundskydd och utkomststöd.

- Man försöker fortfarande målmedvetet hitta lösningar på de stora problemen med långtidsarbetslöshet och det ringa utbudet av boende till skäligt pris.
- Det görs utvärderingsforskning om de inbördes förhållandena mellan utkomststöd och grundskydd och bakgrundsfaktorerna till långvarigt utkomststöd för att hitta eventuella reformobjekt.

18. Minskad användning av långvarigt utkomststöd är förenad med behov av att få alla delaktiga i samhället, var och en enligt egen förmåga. Målet är att personer som får utkomststöd och som länge varit utan förmåner som kommer i första hand effektivare ska hänvisas till bedömning av servicebehovet och tjänster.

- För att främja målet följer man hur de ändringar som trädde i kraft i lagen om utkomststöd i början av 2023 samt de nya välfärdsområdena intensifierar samarbetet mellan FPA och socialvården för att utreda kundernas situationer.
- Inom styrningen av genomförandet av välfärdsområdena bedömer man om tillhandahållet av tjänster för utkomststötagare kan effektiviseras ytterligare som sektorsövergripande arbete inom välfärdsområdena. I samband med att hänvisningen till tjänster effektiviseras måste det ses till att tjänster tillhandahålls i motsvarighet till behovet. Det är viktigt att kostnadseffekterna och personalkonsekvenserna av ett ökat utbud av tjänster bedöms.
- Servicehänvisningen mellan FPA och socialvården fortsätter liksom stärkandet av det statistik- och forskningsdataunderlag som hänförs sig till socialvårdens tjänster, så att tjänsterna kan utvecklas i en ändamålsenlig riktning.

5.10 Fungerande förmåns- och servicestigar och tillhandahållande av tjänster

5.10.1 Beskrivning av nuläget

Vem som helst i arbetsför ålder kan bli en förlorare på förmåns- och servicestigen eller hamna i en spiral av olika förmåner. Detta kan gälla såväl sysselsatta som arbetslösa och de som annars står utanför arbetslivet. Personer som har en arbetsplats eller högst en kort arbetslöshet i bakgrunden klarar dock av att ta sig tillbaka i arbete bättre än de som länge varit arbetslösa eller annars stått utanför arbetslivet. Institutet för hälsa och välfärd har i en undersökning konstaterat att hos dem som länge varit arbetslösa anhopas servicebehovet och det finns ett dolt behov av tjänster.¹³⁹ Enligt undersökningen ökade anlitandet av social- och hälsovårdstjänster och steg kostnaderna när antalet arbetslöshetsmånader ökade. I granskningen av förmåns- och servicestiger accentueras därför tjänsterna för personer som länge varit arbetslösa eller annars stått utanför arbetslivet samt för personer med funktionsnedsättning, långtidssjuka och partiellt arbetsförmögna.

I lagstiftningen har det emellertid satts egna mål för olika tjänster och förmåner, vilka härrör från syftet med det aktuella service- eller förmånssystemet. Olika förvaltningsområden, service- och förmånssystem samt den separata finansieringen av dem kan leda till deloptimering och bortstyrning. Risken här är att målen inom olika förvaltningsområden är motstridiga och inte sammanfaller tidsmässigt, vilket kan leda till att kundprocessen drar ut på tiden eller att kunden faller mellan olika förmåner och tjänster.

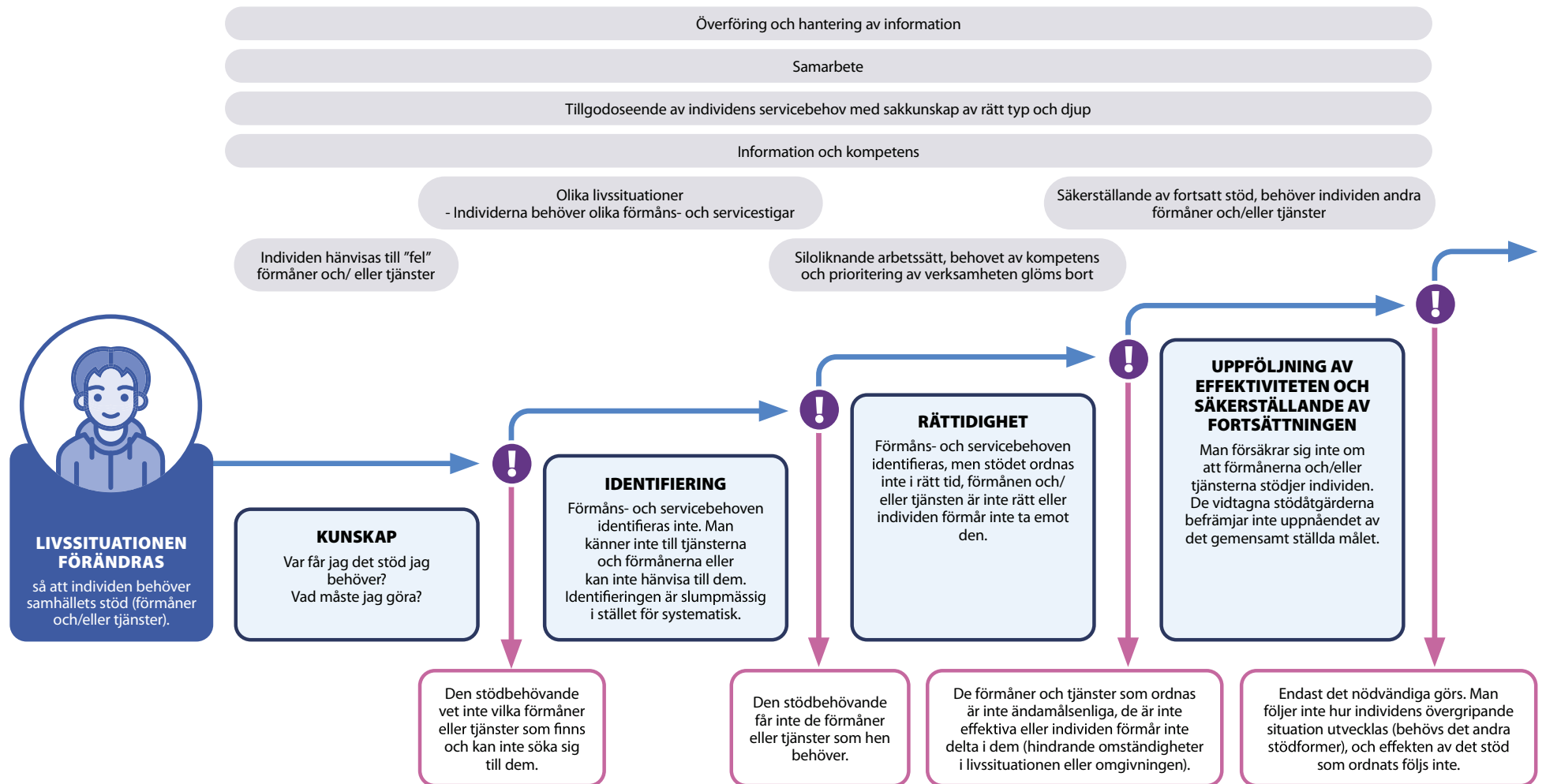
Med avseende på målen för reformen av den sociala tryggheten borde förmåns- och servicesystemen och samordningen av dem granskas som en helhet. Till målen hör också att åstadkomma en positiv vändning i individens livssituation, att individen ska må bra och vara delaktig i samhället, att upprätthålla och främja arbets- och funktionsförmågan, att förbättra förutsättningarna för självständig försörjning samt sysselsättning i lämpligt arbete alltid när det är möjligt.

Med effektiva, effektfulla och rätt inriktade tjänster kan de senare förmånsutgifterna minskas. Dessa satsningar på tjänster kan i bästa fall också vara metoder att stärka de offentliga finanserna, när man beaktar de förmånsbesparingar och ökade skatteinkomster som följer av högre sysselsättning.

I figur 19 presenteras vad som förutsätts för att trygga förmåns- och servicestigen och vad effektfulla tjänster kräver av verksamheten.

139 Väisänen, V. & Sinervo, L. (2021). [Työttömien sosiaali- ja terveystalveluiden käyttö rekisteritietojen valossa](#). Tutkimuksesta tiiviisti 76/2021. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos [Arbetslösas användning av social- och hälsovårdstjänster i ljuset av registeruppgifter. Forskningsrapport 76/2021. Institutet för hälsa och välfärd].

Figur 19. "Fallgropar" på förmåns- och servicestigen.



Från början av 2023 ordnas tjänster som är centrala för förmånstagare i arbetsför ålder av välfärdsområdena¹⁴⁰, FPA och arbets- och näringsmyndigheterna. Social- och hälsovårdstjänster är till exempel allmänna hälso- och sjukvårdstjänster och socialvårdstjänster, hälsoundersökningar av arbetslösa, missbrukar- och mentalvårdstjänster, social och medicinsk rehabilitering, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och övriga socialvårdstjänster som främjar sysselsättning, handikapptjänster samt boendetjänster. FPA ordnar och ersätter tjänster inom medicinsk och yrkesinriktad rehabilitering. Även arbetspensionsanstalterna ordnar yrkesinriktad rehabilitering. Arbets- och näringstjänsterna tillhandahåller bland annat rådgivning och handledning med anknytning till sysselsättning, utvärderingar, försök, träning samt utbildning. I lagstiftningen föreskrivs dessutom om sektorsövergripande samarbete, samordning av tjänster och sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (TYP).

I 13 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) föreskrivs det att kommunen, i fortsättningen välfärdsområdet, ska ordna hälsoundersökningar för arbetslösa. För närvarande genomförs de inte överallt på det sätt som lagstiftningen förutsätter, eftersom styrprocessen, kompetensen och resurstilldelningen varierar från region till region.

Under statsminister Sanna Marins regeringsperiod har tjänsterna utvecklats inom flera olika projekt och reformer. Deras centrala mål är att identifiera behovet av tjänster, erbjuda behovslena tjänster samt utveckla metoder som stödjer sysselsättning eller återgång till arbetet. Dessa projekt presenteras kort i tabell 2.

140 I denna text avses med välfärdsområde också Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen.

Tabell 2. Projekt och reformer för att utveckla tjänsterna.

Projekt	Viktigaste åtgärder	Tidtabell
Reformen av rehabiliterings-systemet	Effektivare hänvisning till rehabilitering i alla åldersgrupper, utvecklande av tjänsterna, utvecklande av informationen om arbets- och funktionsförmåga, stärkande av kompetensen.	2020–2022
Den nordiska modellen för arbetskraftsservice	I den nordiska modellen för arbetskraftsservice söker den arbets-sökande arbete på eget initiativ och får individuellt stöd för sin jobb-sökning i ett tidigare skede och intensivare. Den arbetssökande ska söka ett visst antal möjliga jobb för att rätten till utkomstskydd för arbetslösa ska fortsätta.	Fr.o.m. 2.5.2022
Programmet för arbetsförmåga	Stödet för arbetsförmågan integreras i framtidens social- och hälso-central, stödd arbetsträning baserad på kvalitetskriterier, stärkande av experternas kompetens samt utvärderings- och uppföljningsstudie.	2019–2023
Programmet ARBETE2030	När arbetet och arbetslivet förändras måste också kompetensen och rutinerna revideras. Programmet skapar en lägesbild av förändringen, möjliggör behövlig utveckling och sprider nya modeller och verktyg så att de blir tillgängliga för så många som möjligt. De nya rutiner som utvecklats inom programmet har sammanställts till en "verktygsback för kompetensreform" för det finländska arbetslivets bruk. Den erbjuder verktyg för branschernas och arbetsplatsernas föränderliga behov och prognostiseringen av dem.	Fr.o.m. 2020
Programmet för psykisk hälsa i arbetslivet	En verksamhetsmodell utvecklas för samarbetet mellan arbetsplatserna och företagshälsovården och arbetsplatserna och företagshälsovården ges också verktyg, metoder och kunskap för att stödja psykisk hälsa. En förändring av verksamhetskulturen och en attitydförändring i frågor som gäller psykisk hälsa stöds genom att det sprids information om hur den psykiska hälsan kan stödas i arbetslivet.	2021–2022 (Åtgärderna fortsätter med RRP-finansiering till utgången av 2024.)
Reformen av arbets- och närings-tjänsterna 2024	Målet för reformen är att överföra arbets- och näringstjänsterna till kommunerna. När samma anordnare ansvarar för sysselsättnings-tjänsterna, kommunens utbildningstjänster och näringstjänsterna stöder de bättre målen för snabb sysselsättning. I samband med överföringen skapas en finansieringsmodell för kommunerna som sporrar dem att utveckla sin verksamhet så att den främjar syssel-sättning.	Reformen träder i kraft 1.1.2025.

Projekt	Viktigaste åtgärder	Tidtabell
Reformen av sektorsövergripande tjänster	Den sektorsövergripande samservicen som främjar sysselsättningen ändras vad gäller bestämmelserna om kundkriterier, organisering och verksamhetsställen samt sektorsövergripande stöd för unga och det stiftas en ny lag om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen. Lagen innehåller bestämmelser om en samarbetsmodell för sektorsövergripande stöd (liknande den nuvarande TYP-verksamhetsmodellen) samt om samservice för sektorsövergripande stöd för unga (liknande den nuvarande Navigatorverksamheten). Genom reformen eftersträvas tidigare stöd än nu för arbetssökande samt förebyggande av att utmaningarna till följd av utdragen arbetslöshet anhopas och lagstiftning om verksamhet som liknar Navigatorverksamheten för unga.	Träder i kraft samtidigt som reformen av arbets- och närings-tjänsterna.
Programmet Framtidens social- och hälsocentral	Stärker tjänsterna på basnivå samt förskjuter tyngdpunkten till förebyggande arbete.	2020–2023
Strategin för psykisk hälsa	Som ett led i strategin för psykisk hälsa genomförs utvecklingsprogrammet Tjänster för rehabilitering i arbetslivet IPS - Sijoita ja Valmenna! I IPS-projekt utförs evidensbaserad arbetsträning för stödd sysselsättning som en tjänst som är integrerad i psykiatrisk vård och rehabilitering. Målgruppen är personer i arbetsför ålder med svåra psykiska problem och rehabiliteringsklienter inom mentalvården, vilkas tillträde och återgång till samt möjligheter att stanna kvar på arbetsmarknaden stöds genom samordning av tjänster (också förmåner). De preliminära sysselsättningsresultaten av modellen är lovande även i förhållande till internationella resultat. Det pågår fem regionala försök och modellen utvidgas till sex nya välfärdsområden med finansiering för programmet för hållbar tillväxt.	2020–2023
Projektet för brottsförebyggande	Målet med projektet är att utveckla brottsförebyggande tjänster och förbättra hänvisningen av personer till dem. En särskild målgrupp är unga som uppvisar symptom genom att begå brott och använder berusningsmedel. Målet är också att förebygga återfallsbrottslighet samt att främja att personer som gjort sig skyldiga till brott och personer som frigges från fängelset hänvisas till tjänster som förebygger återfallsbrottslighet, såsom rehabiliteringsprogram och missbrukarvård och mentalvårdstjänster.	2019–2023

Forskningsdata visar att det lokala samarbetet har ökat i betydelse vid utvecklandet av servicehelheter för arbetslösa. Det är särskilt viktigt att utveckla sektorsövergripande service som stödjer arbetslösas sysselsättning i samband med reformen av social- och hälsovårds- samt sysselsättningstjänsterna.¹⁴¹

För att samordna förmåner och tjänster borde det säkerställas att välfärdsområdenas social- och hälsocentraler har tillgång till tillräckligt med behovsrelaterade tjänster för att stödja arbets- och funktionsförmågan hos personer i arbetsför ålder. Ett metodurval måste utvecklas för att identifiera de utmaningar som hänför sig till arbetsförmågan samt för att planera och genomföra behövliga tjänster. Detta förutsätter ofta sektorsövergripande samarbete och samordning av aktörerna.

Alla aktörer som delar i kundens servicehelhet borde ha en enhetlig uppfattning om kundens behov, mål och sin egen roll i kundprocessen. För att främja dessa mål förutsätts resurser, gemensamt överenskomna verksamhetsmodeller samt kompetensutveckling som stödjer arbetsförmågan. Dessutom behöver sådan informationshantering utvecklas på bred basis som möjliggör bedömning av verksamhetens effektivitet samt behövligt informationsutbyte mellan olika aktörer.

5.10.2 Kommitténs förslag 19 och 20

- 19.** Stödandet, uppföljningen och bedömningen av arbets- och funktionsförmågan samt de tjänster som stödjer arbets- och funktionsförmågan stärks när hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen revideras.
- 20.** Det utreds hur man skulle kunna sätta gemensamma mål för förmåns- och servicesystemens olika aktörer när det gäller arbets- och funktionsförmåga, sysselsättning och delaktighet såväl som hur måluppfyllelsen skulle kunna följas med gemensamma nationella indikatorer.

141 Saikku, P., Rajavaara, M. & Seppälä, U. (2017). [Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa](#). Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7/2017. Kela [Sektorsövergripande samarbete och den lokala hanteringen av sysselsättning. Integrativ litteraturoversikt. Social trygghet och hälsa: rapporter 7/2017. FPA].

5.10.3 Digitala lösningar som stödjer arbets- och funktionsförmågan inom tjänster och förmåner

För att identifiera behoven av stöd för arbetsförmågan samt för att planera och genomföra lämpliga tjänster förutsätts ofta samarbete mellan aktörerna. Detta är emellertid utmanande eftersom varje aktör närmar sig kunden med blicken fäst på sin egen lagstadgade uppgift och uppgifterna om kunden är utspridda i olika aktörers informationssystem. Ur kundens synvinkel är verksamheten ofta osammanhängande och komplicerad, vilket kan dämpa engagemanget i gemensamma mål.

Att informationen om tjänster som stödjer arbetsförmågan är splittrad och oenhetlig gör det också svårt att följa förmåns- och servicestigarnas effektfullhet. Inom service- och förmånsystemen uppkommer en stor mängd information, som skulle kunna utnyttjas för att samordna tjänster och förmåner. Med hjälp av informationen skulle man kunna följa till exempel vilka tjänster kunden får, vad de kostar och hur de påverkar arbetsförmågan. Detta förutsätter emellertid avsevärda satsningar på att skapa ett gemensamt kunskapsunderlag.

Nedan beskrivs mer ingående informationshanteringsens nuläge och utvecklingsmöjligheterna i fråga om tre separata kategorier: (1) uppföljning av bedömning av effektfullheten, (2) identifiering av behovet av stöd för arbets- och funktionsförmågan och (3) planering och genomförande av tjänster.

Uppföljning och bedömning av effektfullheten

Inom social- och hälsovården, sysselsättnings- och näringstjänsterna samt rehabiliteringssystemet uppkommer kontinuerligt stora mängder kundinformation, som gäller till exempel tjänster som getts kunderna, kostnaderna för dem samt kundens arbets- och funktionsförmåga. Det skulle vara möjligt att utnyttja den samlade informationen för att följa och bedöma service- och förmånsystemets effektfullhet¹⁴².

Syftet med uppföljningen och bedömningen av effektfullheten är att svara på frågorna om hur olika kombinationer av tjänster (och förmåner) påverkar kundens arbetsförmåga eller hur effektfullheten skiljer sig mellan olika regioner eller tjänsteproducenter. I sista hand är målet att bearbeta tjänsterna och verksamhetsmodeller så att de uppmuntrar till arbete och förbättrar sysselsättningen kostnadseffektivt.

142 Motsvarande utveckling föreslogs redan i slutrapporten från kommittén som ska dryfta en reform av rehabiliteringssystemet: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2017:41 [Förslag till reform av rehabiliteringssystemet från kommittén som dryftar rehabiliteringsreformen. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2017:41].

I nuläget är det svårt att få svar, eftersom den behövliga informationen är i oenhetlig form och utspridd i olika aktörers informationssystem. Kundens arbets- och funktionsförmåga mäts och beskrivs på varierande sätt. Praxis för att registrera uppgifter i klient- och patientdatasystemen växlar (ofta fri text), varvid informationens form varierar rentav mellan yrkesutbildade personer som utför registreringen. Detta försvårar utnyttjandet av information.

För att åstadkomma ett enhetligt kunskapsunderlag måste man komma överens om praxis för informationsproduktion och specifikationer i anslutning till lagringsformen för information.

Informationen om arbets- och funktionsförmågan borde börja förenhetligas nationellt genom att välja gemensamma indikatorer på arbets- och funktionsförmåga. Om aktörerna inte har en gemensam uppfattning om vad arbets- och funktionsförmåga är och hur den mäts, kan inte heller den information som insamlas vara interoperabel. För att åstadkomma gemensam mätpraxis behövs en beslutsmodell vars hjälp man väljer de indikatorer på arbets- och funktionsförmåga som ska tillämpas nationellt i olika situationer. Förslaget till beslutsmodell beskrivs detaljerat i det utredningsarbete som Institutet för hälsa och välfärd genomförde 2021.¹⁴³

Valet av nationellt enhetliga indikatorer på arbets- och funktionsförmåga lägger grunden för produktion av information som beskriver arbets- och funktionsförmågan. Val av indikatorer räcker dock inte ensamt till utan man måste också förenhetliga sätten att registrera mätresultaten i klient- och patientdatasystemen. Detta förutsätter att de datastrukturer, den terminologi och de kodverk som ska användas specificeras samt att informationssystemen ändras så att de stödjer gemensam informationsproduktion.

Dessutom måste det skapas metoder att sammanställa den insamlade informationen till ett kunskapsunderlag som stödjer den nationella styrningen. Detta förutsätter att såväl lagstiftningen som myndighetsverksamheten utvecklas. I nuläget är social- och hälsovårdstjänsternas och arbets- och näringstjänsternas kunskapsunderlag separata från varandra och det är inte praktiskt möjligt att kombinera informationen som stöd för uppföljningen och bedömningen. Förutom uppgifterna om tjänster är också förmånssystemets uppgifter utspridda i de olika förmånsbetalarnas register.

143 Anttila, H., Jeskanen, J., Konttinen, R., Mäkelä, M., Pättikangas, M., Rätty, T., Taina, J. & Valkeinen, H. (2021). [Työ- ja toimintakykytiedon konsepti](#). 11/2021. Terveystieteen tutkimuskeskus ja hyvinvointivaltiosihteeri [Konsept för information om arbets- och funktionsförmåga. 11/2021. Institutet för hälsa och välfärd].

För att förmåns- och servicestigarna och deras effektivitet ska kunna följas och bedömas, behövs ett tväradministrativt kunskapsunderlag, som samlar denna information. Detta förutsätter att ansvaret för att sammanställa kunskapsunderlaget och kombinera uppgifterna bestäms. Med hjälp av det tväradministrativa kunskapsunderlaget skulle man kunna skapa nationella indikatorer, med vilkas hjälp man kan följa målen för samordningen av tjänster och förmåner. Med hjälp av kunskapsunderlaget skulle man kunna stödja den nationella styrningen och utvecklingen av social- och hälsovårds- och arbets- och näringsystemen. I beredningen måste frågor som gäller dataskyddet och olika myndigheters behörighet beaktas.

Bättre kunskapsunderlag och material stärker förutsättningarna att bedöma förmånernas och tjänsternas effektivitet. Detta räcker dock inte ensamt, utan effektiviteten måste mätas. Tjänsterna borde förbättra individens arbets- och funktionsförmåga samt sysselsättningsförutsättningar jämfört med en situation där individen inte deltar i service. För närvarande finns det mycket begränsat med tillförlitlig information om effektiviteten hos tjänster för att stödja arbets- och funktionsförmågan. Högklassiga forskningsdata om tjänsternas effektivitet som på ett tillförlitligt sätt identifierar orsakssamband gör det möjligt att producera tjänster kostnadseffektivare.

Identifiering av behovet av stöd för arbets- och funktionsförmågan

Problem med arbets- och funktionsförmågan borde åtgärdas i ett så tidigt skede som möjligt, för om arbetslösheten eller annan frånvaro från arbetslivet drar ut på tiden kan problemen fördjupas och det bli ännu svårare att hitta sysselsättning. Man har märkt att individens egen bedömning av sin arbets- och funktionsförmåga på ett bra sätt förutsäger situationen när det gäller arbets- och funktionsförmågan och dess utveckling, sjukfrånvaro, övergång till sjuk- eller invalidpension samt arbetslöshet. För att kundens egna bedömning ska kunna utnyttjas effektivt behövs det ett nationellt elektroniskt självbedömningsverktyg för arbets- och funktionsförmågan.¹⁴⁴ Med dess hjälp kan kunden bedöma sin situation, få handledning och kontakt med tjänstetillhandahållaren samt administrera användningen av information om sig själv.

144 Redan i slutrapporten från kommittén som ska dryfta en reform av rehabiliteringssystemet föreslogs att ett självbedömningsverktyg ska utvecklas: [Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi](#). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2017:41 [Förslag till reform av rehabiliteringssystemet från kommittén som dryftar rehabiliteringsreformen. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2017:41]. Se förslag 27.

Om uppmärksamhet fästs på kundens arbets- och funktionsförmåga när hen utträtt ärenden med olika aktörer i servicesystemet, kan förändringar i arbets- och funktionsförmågan identifieras i ett tidigt skede. Smidigt samarbete mellan aktörerna gör det möjligt att hänvisa kunden till behövliga tjänster som förbättrar arbetsförmågan i rätt tid.

Hälsoundersökningarna av arbetslösa är en viktig del av identifieringen av servicebehovet. För att de ska fungera effektivare än nu förutsätts att informationsutbytet mellan arbets- och näringstjänsterna och hälso- och sjukvården utvecklas. Hälso- och sjukvården har sällan information om kundens arbetsuppgifter, utmaningarna med att utföra dem, kundens önskemål och andra omständigheter med anknytning till arbetsförmågan, varvid läkaren bedömer endast hälsotillståndet. Den faktiska arbets- och funktionsförmågan eller de åtgärder som behövs för att återställa den identifieras kanske inte.

För dem som är i arbete hänför sig utvecklingsbehovet i första hand till informationsutbyte mellan aktörerna. Om patienten kan hänvisas från specialistsjukvården eller primärvården till företagshälsovården för bedömning av arbetsförmågan blir det möjligt att anpassa arbetet till arbetstagarens hälsomässiga förutsättningar och således åtgå till arbetet tidigare utan att patientens återhämtning äventyras. Vid behov ska patienten kunna hänvisas till rehabilitering för att förbättra arbetsförmågan. Om det skapas ett elektroniskt remiss- och responssystem mellan olika aktörer (offentlig-privat) skulle informationsutbytet påskyndas och bli smidigare.

I framtiden skulle Kanta-tjänsterna kunna kompletteras med en funktionalitet med vars hjälp aktörer inom social- och hälsovården kan skicka impulser till varandra. Impulserna skulle hjälpa tjänsteproducenterna att koordinera sin verksamhet så att hälso- och sjukvårdstjänsterna kan integreras starkare än nu som en del av tjänsterna för att främja arbetsförmågan och sysselsättningen. I Kanta-tjänsterna kan också lagras information om patientens företagshälsovård, vilket skulle göra kontakten tekniskt rätlinjigare.

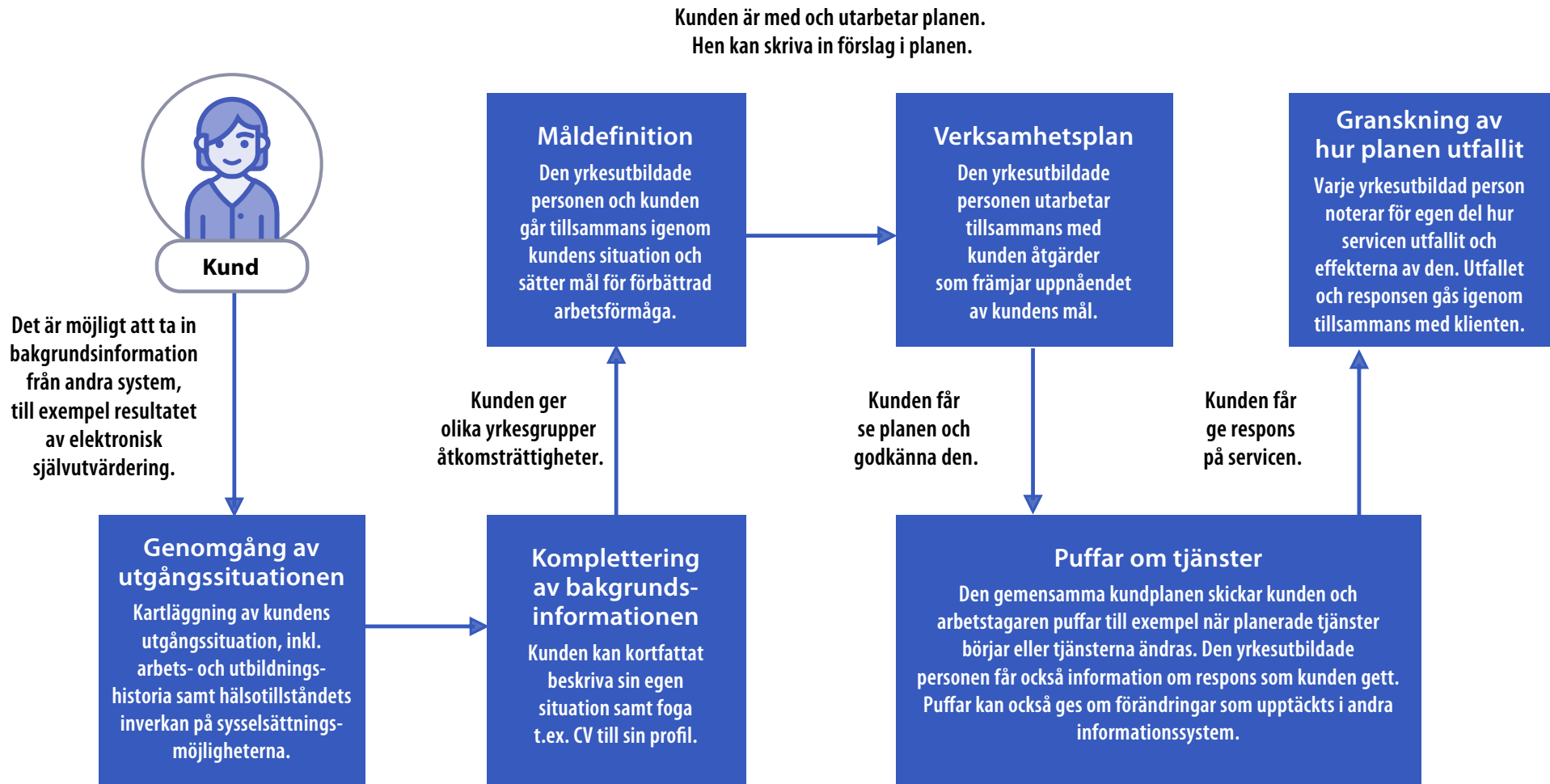
Planering och genomförande av tjänster

Om kunden har service- och förmånsbehov som omfattas av flera myndigheters ansvar, är det viktigt att se till att myndigheternas verksamhet är tillräckligt koordinerad. Tjänsterna bör planeras som en helhet, så att de motsvarar kundens faktiska behov och främjar kundens sysselsättningsmöjligheter. Myndigheterna måste vara medvetna om sin egen roll när kundens servicehelhet genomförs och om eventuella beroendeförhållanden mellan åtgärder som olika aktörer ansvarar för.

Sektorsövergripande samarbete kan inte genomföras utan att nödvändiga uppgifter om kunden överförs mellan myndigheterna med beaktande av respektive myndighets behörighet. Varje verkställande instans måste ha tillgång till all information som behövs för att utföra den egna uppgiften som en del av kundens servicehelhet.

Den gemensamma kundplanen är kundens, arbets- och näringsförvaltningens, social- och hälsovårdens, FPA:s, arbetspensionsanstalternas och eventuellt andra aktörers, såsom läroanstalters, gemensamma verktyg för att samordna kundens tjänster och förmåner. Planen gör det också möjligt för kunden att uppfatta sin egen situation och härigenom främjar den engagemanget i de gemensamt satta målen. Kundplanen är det dokument som samlar den information som är central för tillhandahållandet och samordningen av tjänster på ett ställe. För att kundplanen ska fungera på önskat sätt måste varje aktör sköta om sitt eget ansvarsområde och någon instans ha samordningsansvaret. Kontinuerlig vård är en viktig förutsättning för en fungerande kundplan. (Figur 20.)

Figur 20. Gemensam kundplan.



De aktörer som ansvarar för tjänster och förmåner borde ha tillgång till ett informations-säkert kommunikationsverktyg som möjliggör flexibel växelverkan. Verktöget skulle visa olika experters tillgänglighetsuppgifter och kompetensprofiler samt möjliggöra realtida diskussion eller utbyte av meddelanden. I praktiken skulle verktöget likna de kommunikationsverktyg som allmänt används på arbetsplatser (jft. Teams) med den skillnaden att det måste gå att behandla känsliga personuppgifter med verktöget. För närvarande sker kommunikationen mellan myndigheter med telefon, med hjälp av säker e-post eller via kunden. Detta fördröjer skötseln av ärenden och kan göra kundens stig osammanhängande.

Det gemensamma kommunikationsverktyget bör genomföras i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet samt Kommunförbundet. Social- och hälsovårdsministeriet skulle ansvara för samordningen av projektet. En preliminär utredning om behovet av verktöget och dess funktionalitet har redan gjorts inom ramen för Jalostamo-samarbetet som samordnas av Kommunförbundet. I juni 2022 ordnades dessutom en rundabordsdiskussion mellan Kommunförbundet och ministerierna, där man konstaterade att det finns behov av att utveckla ett sådant verktyg.

5.10.4 Kommitténs förslag 21 och 22

- 21.** Det utvecklas ett nationellt elektroniskt självbedömningsverktyg för arbets- och funktionsförmågan, med vars hjälp den som är i arbetsför ålder vid behov kan få information om sin arbetsförmåga, råd för att befrämja sin situation samt kontakt med den myndighet eller någon annan aktör som motsvarar behovet.

Smidiga servicestigar främjar genom att det utvecklas en elektronisk remiss- och responskanal mellan den offentliga hälso- och sjukvården, företagshälsovården samt arbets- och näringstjänsterna.

Utvecklandet av det elektroniska självbedömningsverktyget samt remiss- och responskanalen är förenat med kostnader och anslagsbehov.

Beredningen av den sektorsövergripande kundplanen fortsätter särskilt med avseende på personer i arbetsför ålder. I beredningen beaktas behoven av att utveckla lagstiftningen, verksamhetsmodellen och informationssystemen.

Ett informationssäkert kommunikationsverktyg utvecklas för de aktörer som svarar för tjänsterna och förmånerna. Utvecklandet av det informationssäkra kommunikationsverktyget är förenat med kostnader och anslagsbehov.

- 22.** De verksamhetsmodeller som hänför sig till insamlingen av ett kunskapsunderlag för tjänster i anslutning till arbetsförmågan- och rehabiliteringstjänster förenhetligas i tväradministrativt samarbete. Lagstiftning som behövs för att genomföra det enhetliga kunskapsunderlaget utreds och bereds. Utredningsarbetet kan vara förenat med anslagsbehov.

5.10.5 Personligt stöd

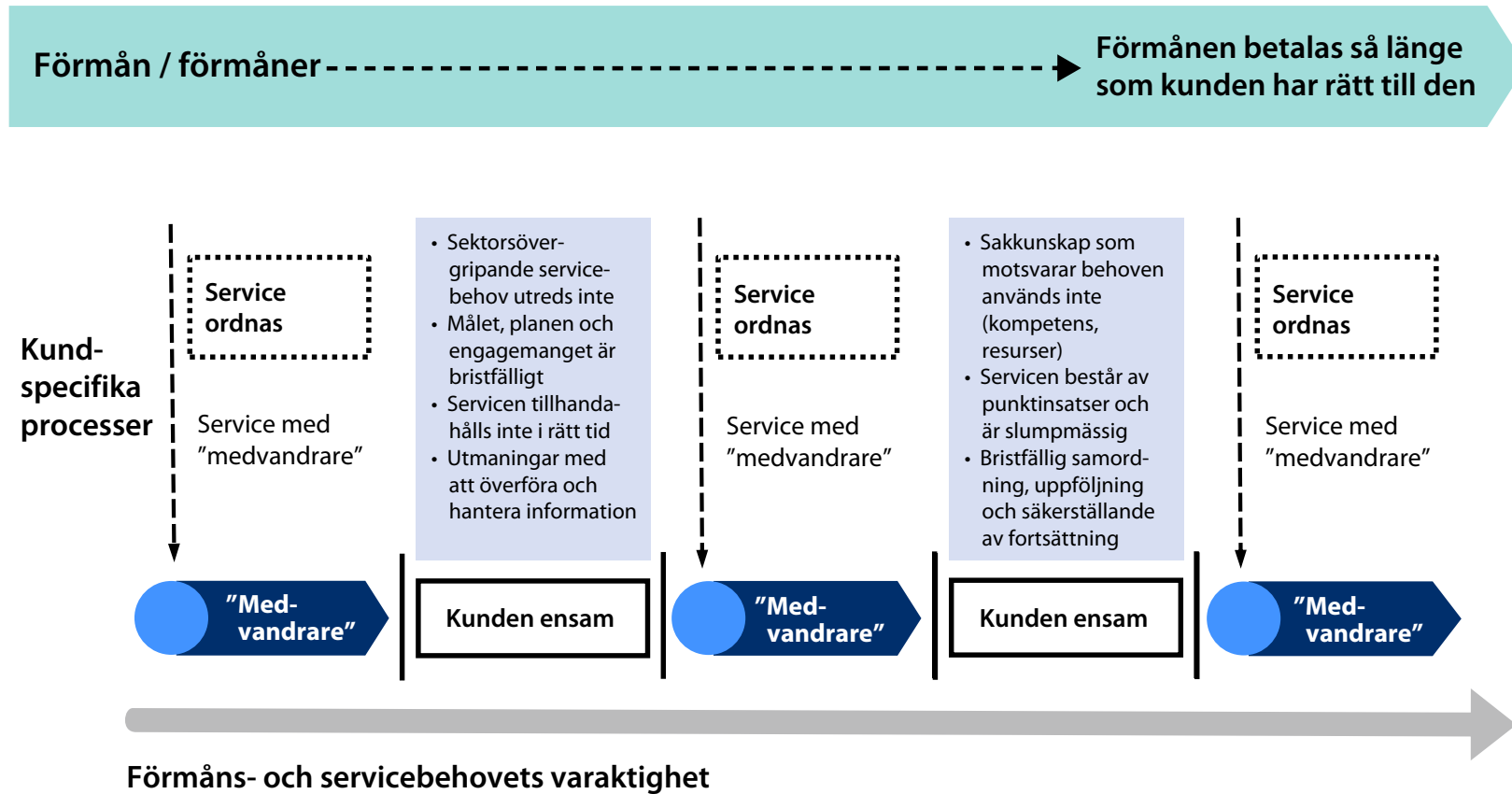
Som en problempunkt i det nuvarande sociala trygghetssystemet har identifierats situationer där en person på grund av nedsatt arbets- och/eller funktionsförmåga inte förmår agera på det sätt som systemet förutsätter och själva söka sig till tjänster. Exempel stora kundvolymerna bland förmånssökandena leder till att dem som verkställer förmånerna måste ha strukturerade metoder för att informera kunderna om möjligheterna till tjänster. Då hamnar de kunder som behöver personlig servicerådgivning eller servicehandledning i en situation där de inte själva kan söka till och således inte börjar omfattas av tjänster.

Utifrån såväl forskningsdata¹⁴⁵ som praktiska erfarenheter står det klar att till service- och förmånsprocesserna kommer sådana kunder som inte förmår agera självständig enligt de grundprocesser och anvisningar som lagstiftningen om tjänster och förmåner drar upp ramarna för. Delvis till följd av detta hamnar kunderna in i förmånsspiraler eller på förmåner som inte motsvarar deras livssituation.

Det personliga kundstöd som i nuläget tillhandahålls av olika aktörer och i olika former är i huvudsak bundet till någon tjänst eller livssituation (=splittrat verksamhets sätt). Till följd av detta består medvandrarship i kundernas förmåns- och serviceprocesser ofta av punktinsatser och saknar element med anknytning till fortlöpande förmåns- och servicekedjor och överskridningar av organisationsgränserna samt samordning av förmåns- och servicehelheten. (Figur 21.)

145 Juvonen-Posti, P., Saikku, P. & Turunen, J. (red.) (2020). [Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi -loppuraportti](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. VNK [Livslångt deltagande eller livet på arbetsvillkor? Samordning och utvärdering av effektivitet av sektorövergripande tjänster för personer i arbetsförs ålder - forskningsrapporten. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:40. SRK].

Figur 21. "Medvandring" i förmåns- och servicekedjorna – nuläge.



Ett sätt att stödja de människor som har konstaterats ha behov som förutsätter sektorsövergripande sakkunskap eller annat behov av personligt stöd är att i högre grad än tidigare använda så kallade ansvariga arbetstagare, egna kontaktpersoner, medvandrare, egna handledare, lotsar, samordnare, case managers osv.

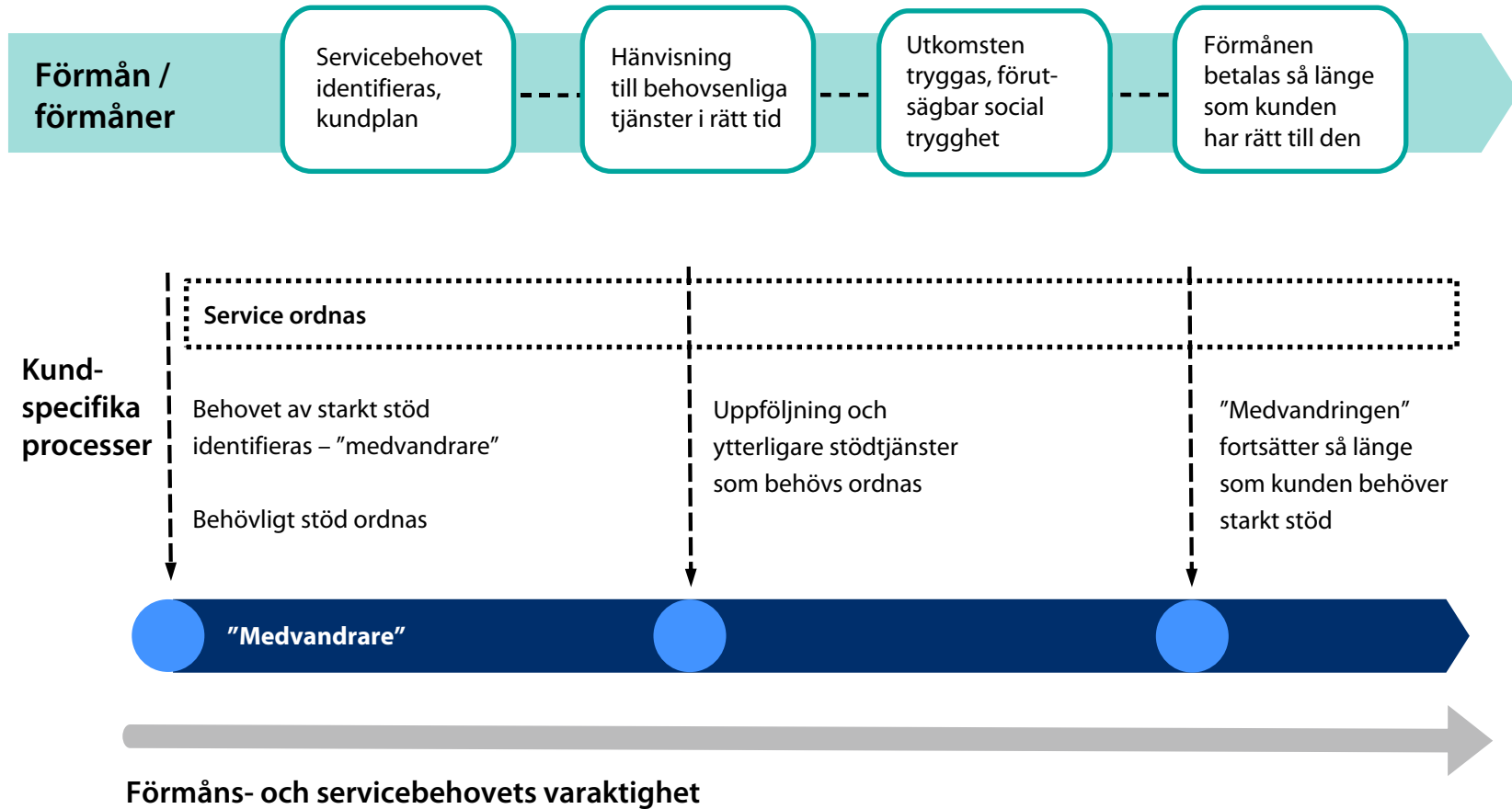
Exempel på säkerställande av personligt stöd i det nuvarande systemet:

- egen kontaktperson för socialvårdsklienten
[socialvårdslagen (1301/2014) 42 §]
- kontaktperson för klienten inom medicinsk rehabilitering
[hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) 29 §]
- NUOTTI-couch för klienten inom yrkesinriktad rehabilitering för unga
[lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) 7 a §]
- samordnare för arbetsförmågan, arbetstränare
- servicehandledare, kundansvarig.

Kommittén som dryftar rehabiliteringsreformen föreslog i sin slutrapport att för att hantera rehabiliteringsprocessen för kunder som behöver olika tjänster bör den aktör som bär huvudansvaret för kundprocessen införa en modell med ansvarsfull kundstyrning (case management).¹⁴⁶ Vid behov ska den processansvariga aktören utse en ansvarig person, som svarar för samordningen av den servicehelhet som omfattar kundens rehabilitering. Kunder som behöver mycket och olika tjänster har särskilt nytta av den ansvariga personen. När kundens rehabiliteringsprocess förutsätter olika aktörers sektorsövergripande nätverkssamarbete, är det den ansvariga personens uppgift att samordna det. Med uppgiften som ansvarig person avses inte en ny tjänst eller verksamhet, utan ett nytt grepp om arbetet för varje nuvarande arbetstagare inom organisationen (case management-grepp), som arbetstagaren kan använda med beaktande av den arbetstidsresurs och kompetens som uppgiften förutsätter. Man kommer överens om ansvarig person i kundplanen och den ansvariga personen vandrar med kunden under rehabiliteringsprocessen enligt kundplanen tills man bedömer att det mål som satts tillsammans med kunden har nåtts. (Figur 22.)

¹⁴⁶ Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2017:41 [Förslag till reform av rehabiliteringssystemet från kommittén som dryftar rehabiliteringsreformen. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2017:41].

Figur 22. "Medvandring" i förmåns- och servicekedjorna – vision.



Det är viktigt att konstatera att endast en liten del av kunderna behöver intensivt personligt stöd under förmåns- och serviceprocesserna. Största delen kan själv söka sig till tjänsterna efter att de fått information om vilka möjligheter som erbjuds. Säkerställandet av personligt stöd för kunden gäller de kunder som av någon orsak inte förmår gå vidare i grundprocesserna (förmåns- och serviceprocesserna) så att förmånerna eller tjänsterna stödjer dem i rätt tid och i behövlig utsträckning. Till dessa personer hör till de som behöver särskilt stöd enligt definitionen i 3 § 3 punkten i socialvårdslagen (1301/2014), och som redan i lagstiftningen har särskilda rättigheter på grund av sin utsatta ställning.

Genom att utveckla modellen med en ansvarig arbetstagare är det möjligt att frigöra resurser från skötseln av grundprocesserna till att stödja dem som är i behov av sektorsövergripande stöd. Samtidigt fungerar grundprocesserna bättre när kundvolymerna inom dem rör sig smidigare och det säkerställs att de som är i behov av sektorsövergripande stöd får del av sådan sakkunskap som deras situation kräver.

För att utveckla och införa modellen med en ansvarig arbetstagare förutsätts resurser och bedömning av om man genom att investera i modellen kan få verkställande- och serviceresurserna i effektivare användning och förhindra att förmånsperioderna drar ut på tiden. Saker som bör utredas under den fortsatta beredningen är bland annat de befintliga modellerna och situationen när det gäller användningen av dem, internationella erfarenheter av motsvarande verksamhetsmodeller samt eventuella behov av lagstiftningsreformer, kostnadseffekter och finansiering.

5.10.6 Kommitténs förslag 23

- 23.** För att säkerställa att ändamålsenliga tjänster och lagstadgade förmåner erhålls utvecklas en modell med en ansvarig arbetstagare för dem som behöver mest stöd. Förslaget är sannolikt förenat med kostnader och anslagsbehov.

5.10.7 Stöd för sysselsättning av svårssysselsatta personer

Stödteam för arbetsförmågan och arbetsträning baserad på kvalitetskriterier

Målet för programmet för arbetsförmåga är att partiellt arbetslösa ska hitta sysselsättning och stanna kvar i arbetet i högre grad än förr. I programmet för arbetsförmåga görs stödet för arbetsförmågan till en del av social- och hälsocentralernas verksamhet så att arbetslösa kunders behov av stöd för arbets- och funktionsförmågan identifieras bättre än tidigare och de hjälps på vägen till arbetslivet. Stöd för arbetsförmågan betyder en multi-professionell servicehelhet och en individuell servicestig, som stärker kundens arbets- och

funktionsförmåga och förutsättningar att hitta sysselsättning. I programmet för arbetsförmåga har utvecklats multiprofessionella stödteam för arbetsförmågan och målet är att göra verksamhetsmodellen till en permanent del av social- och hälsocentralernas serviceurval. Sektorsövergripande nätverkssamarbete har stärkt samordningen av tjänster och gjort tjänsterna mera heltäckande.

I programmet för arbetsförmåga ingår också pilotförsök med stödd arbetsträning baserad på kvalitetskriterier. Målgrupper för stödd arbetsträning är i synnerhet klienter inom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, klienter inom sysselsättningsstödjande verksamhet och arbetsverksamhet enligt den så kallade gamla socialvårdslagen (710/1982) samt klienter inom arbetsverksamhet enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstöd (519/1977) och rehabiliteringsklienter inom mentalvården.

Inom stödd arbetsträning baserad på kvalitetskriterier är metoden att snabbt söka arbete på den öppna arbetsmarknaden och individuellt stöd från en arbetstränare före sysselsättningen och på arbetsplatsen. Utgångspunkter för arbetsträningen är den arbetssökandens egna önskemål om sysselsättning och arbetets innehåll samt kompetens och färdigheter. Arbetsträning baserad på kvalitetskriterier är modellerad verksamhet. Arbetsträning har utvecklats redan tidigare även inom organisationer framför allt i verksamhet för personer med utvecklingsstörning och erfarenheterna är goda. Organisationer och yrkesutbildade personer har föreslagit att arbetsträningen rentav borde etableras som en lagstadgad form av service.

5.10.8 Kommitténs förslag 24

- 24.** Införandet av stödteam för arbetsförmågan och arbetsträning baserad på kvalitetskriterier stärks och genomförandet av och kostnader för dessa verksamhetsmodeller utreds och följs. Stödteamen för arbetsförmågan och arbetsträning baserad på kvalitetskriterier beaktas när hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen revideras. Förslaget är förenat med kostnader och anslagsbehov.

5.10.9 Sysselsättningsfrämjande tjänster inom socialvården

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte för långtidsarbetslösa har genomförts genom att servicen organiserats på olika sätt i kommunen, till exempel tillsammans med kommunens ungdomstjänster och i verkstadsmiljö samt i form av arbetsverksamhet på kommunens arbetsplatser. Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är en lagstadgad form av service inom socialvården, men ibland blandas den ihop med annan verkstadsverksamhet.

Å andra sidan har till exempel andelen unga som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte i ungdomsväsendets verkstäder ökat i vissa regioner, medan det i andra regioner inte finns några åtgärder alls i verkstäderna för unga. Efter att välfärdsområdena övertagit ansvaret för arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte har liknande verksamhet efterlysts även i kommunerna, som i framtiden ansvarar för arbets- och näringstjänsterna. Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte betraktas inte som särskilt sysselsättningsfrämjande och effektiv service. Till detta kan bidra även de regionala skillnaderna i målgrupp och sätten att ordna arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

Bestämmelser om sysselsättningsstödande verksamhet för personer med funktionsnedsättning, arbetsverksamhet och arbetsträning finns för närvarande i den så kallade gamla socialvårdslagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. I slutrapporten av arbetsgruppen som utrett behovet att reformera lagstiftningen och servicesystemet inom socialvården som stöder arbetslivsdelaktighet 2014 föreslogs mera omfattande och enhetliga bestämmelser om socialvårdens tjänster som främjar arbetslivsdelaktighet för personer med och utan funktionsnedsättning. Enligt rapporten skulle socialvården koncentrera sig på social rehabilitering av personer i en svag arbetsmarknadspolitisk ställning, som delas upp i social rehabilitering som främjar arbetslivsfärdigheterna och i social rehabilitering som främjar delaktigheten.¹⁴⁷ Lagreformen genomfördes dock inte och en utvärdering och reform av den sysselsättningsstödande verksamheten är fortfarande aktuell.

5.10.10 Kommitténs förslag 25

- 25.** Den lagstiftningshelhet som gäller arbets- och funktionsförmåga inom social- och hälsovården och dess roll för att främja sysselsättningen i förhållande till arbets- och näringstjänsterna ses över. Vid översynen fasts uppsmärksamhet även vid arbetsfördelningen mellan social- och hälsovårdens sysselsättningsfrämjande tjänster samt vid interoperabiliteten med sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen.

Dessutom utreds olika sätt att producera arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och kostnaderna för dem samt arbetsverksamhetens roll i förhållande till social rehabilitering och arbets- och näringstjänsterna samt de förmåner och den finansiering som hänför sig till dem.

¹⁴⁷ [Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti](#). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32 [Slutrapport av arbetsgruppen för utredning av behovet att reformera lagstiftningen och servicesystemet inom socialvården som stöder arbetslivsdelaktighet. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:32].

5.11 Det sociala trygghetssystemets bidrags- och byråkratifällor

5.11.1 Beskrivning av nuläget

För den som får en orsaksbaserad förmån är samordningen av den sociala tryggheten i huvudsak tydlig och förutsägbar. Incitamenten blir otillräckliga när försörjningen även kompletteras med bostadsbidrag eller utkomststöd utöver förvärvsinkomster och en orsaksbaserad förmån, till exempel utkomstskydd för arbetslösa. Inkomsterna av förvärvsarbete beaktas på olika sätt i olika förmåner och skyldigheterna avviker från varandra. I dessa situationer påverkas försörjningen som helhet av en eller flera samordningsmekanismer eller beräkningsformler. Samordningen av tjänster och förmåner spelar en viktig roll för bidrags- och informationsfällorna och för att minska dem.

Det finns fortfarande bidragsfällor i det finländska skattesystemet och sociala trygghetssystemet framför allt i situationer där en individ eller ett hushåll får flera överlappande förmåner, och särskilt om individen eller hushållet får utkomststöd. Hos dem som får inkomstrelaterad arbetslöshetsdagpenning är sysselsättningsskattegraderna högre än genomsnittet och arbetslöshetsfällor något vanligare än i genomsnitt. Problem med incitamenten för arbete gäller också dem som får sjuk- eller invalidpension. Inkomstgränserna vid både full och delsjuk- eller delinvalidpension gör att det inte lönar sig att arbeta mera.

I internationell jämförelse är incitamenten för arbete vid kortvarig arbetslöshet inte mycket svagare i Finland än genomsnittet. Vid utdragen arbetslöshet är däremot incitamenten för sysselsättning svaga i Finland jämfört med andra länder. I internationell jämförelse är arbetslösas incitament att ta emot deltidsarbete som stöds av jämkad dagpenning tämligen bra i Finland. Jämfört med de flesta andra länder tycks däremot de ekonomiska incitamenten för mottagare av jämkad dagpenning att övergå till heltidsarbete vara tämligen svaga i Finland jämfört med de flesta andra länder.

Ur sysselsättningsynvinkel är det väsentliga hur människorna reagerar på incitamenten att arbeta och byråkrati- och informationsfällorna. Enligt undersökningar har nivån på arbetslöshetsdagpenningen och arbetslöshetsdagpenningens periodens maximala längd inverkan på arbetslöshetsperiodernas längd och därmed sysselsättningen. Om nivån på förmånen höjs eller förmånsperioden förlängs blir vanligtvis arbetslöshetsperioderna längre, vilket sannolikt minskar sysselsättningen. När man utöver utkomstskyddet för arbetslösa beaktar även annan social trygghet (bl.a. bostadsbidrag och utkomststöd) och beskattningens inverkan, har de ekonomiska incitamenten för arbete enligt undersökningar inverkan på sysselsättningsbeslutet, men verkningarna är i genomsnitt små eller måttliga. Verkningarna varierar dock mellan grupperna och i såväl internationella som inhemska undersökningar har man märkt att till exempel småbarnsmammor reagerar

lättare än andra på ekonomiska incitament. Enligt inhemsk forskningslitteratur reagerar dessutom de som får inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa lättare på incitament än de som får arbetsmarknadsstöd.

De ekonomiska incitamenten för sysselsättning beror på hur mycket de disponibla inkomsterna ökar när en person övergår från att ha varit arbetslös till att bli sysselsatt. Incitamenten kan förbättras antingen genom att minska de arbetslösas disponibla inkomster till exempel genom att sänka förmånsnivåerna eller genom att öka de sysselsattas disponibla inkomster genom att lätta upp beskattningen av arbete eller utsträcka de sociala förmånerna i högre grad än nu även till sysselsatta. När bidragsfällorna ska lösas upp blir man således oundvikligen tvungen att balansera mellan incitamenten för arbete, tillräcklig social trygghet och hållbara offentliga finanser. Ur sysselsättningssynvinkel kan bidragsfällornas skadliga effekter på sysselsättningen minskas med hjälp av de skyldigheter och tjänster som hänför sig till erhållandet av förmåner.

Det sociala trygghetssystemet borde som helhet uppmuntra till arbete. Uppmärksamhet bör fästas vid incitamenten för arbete och bidragsfällorna även med avseende på främjandet av sysselsättning och stärkandet av finansieringsunderlaget för det sociala trygghetssystemet.

5.11.2 Kommitténs förslag 26 och 27

- 26.** Kommittén anser att det inte går att helt och hållet bli av med bidragsfällorna så länge som man vill att försörjningen för arbetslösa och dem som står utanför arbetskraften ska motsvara den nordiska välfärdsstatens nivå. Även om bidragsfällorna inte kan undanröjas helt och hållet måste de minskas och deras placering måste påverkas. Med avseende på sysselsättningen och de offentliga finanserna måste upplösningen av de ekonomiska bidragsfällorna inriktas på förmåner, inkomstfällor och personer beträffande vilka incitamentens sysselsättande effekt är större än genomsnittet.
- 27.** När det gäller byråkratifällorna föreslår kommittén att när den sociala tryggheten förenklas borde strävan vara att i tillämpliga delar förenkla även reglerna om samordning av förvärsarbete och social trygghet i fråga om olika förmåner. Om verkställandet av den sociala tryggheten blir mindre komplicerat kan även byråkratifällorna lösas upp och därmed sysselsättningen främjas.

5.12 Bosättnings- och arbetsbaserad social trygghet och internationell rörlighet

5.12.1 Beskrivning av nuläget

Frågor som gäller internationell rörlighet har kopplingar till reformen av den sociala tryggheten ur flera olika synvinklar. Även de grundläggande frågorna om det sociala trygghetssystemets värdegrund återspeglas på något olika sätt i internationella situationer. Synvinkeln varierar beroende på om man tittar på personer som lämnar Finland och betalning av finländsk social trygghet till utlandet eller tittar man på personer som kommer till Finland och deras tillträde till Finlands sociala trygghetssystem.

När den sociala tryggheten reformeras är det skäl att granska olika förslag och alternativ även med avseende på internationell rörlighet. En viktig fråga hänför sig till sambandet mellan förmåner och tjänster och deras förpliktande natur. Ett tydligare samband mellan förmåner och tjänster bidrar till att förmedla information om en persons eventuella utlandsvistelse. Samordning av tjänster och förmåner är viktig också för integrationen av personer som kommer till Finland och för deras integration i arbetslivet.

Trots att reformen av den sociala tryggheten i huvudsak behandlar den bosättningsbaserade sociala tryggheten, är det viktigt att i reformen beakta även Finlands arbetsbaserade sociala trygghet. Största delen av den arbetsbaserade tryggheten utgörs av arbetspensionen samt arbetsolycksfalls- och yrkessjukdomsförsäkringen. Allt arbete i Finland måste i princip arbetspensionsförsäkras, om lönen är minst 62,88 euro i månaden (år 2022). Allt arbete i Finland måste också försäkras mot arbetsolycksfall och yrkessjukdomar. Arbetsgivaren är skyldig att ta försäkring, om lönesumman för alla arbetstagare överstiger 1300 euro i året. Förmåner som betalas på grund av ett olycksfall som inträffat eller en yrkessjukdom som yppat sig i Finland betalas överallt i världen.

När det gäller den bosättningsbaserade sociala tryggheten är situationen mera komplicerad. Sjukförsäkringens arbetsinkomstförsäkring finansieras nästan helt och hållet med arbetsgivarnas och arbetstagarnas försäkringsavgifter. Endast cirka 10 procent av sjukförsäkringssystemets förmåner finansieras av statliga medel och denna andel motsvarar mini-midagpenningarnas andel. Rätt till förtjänstbaserade förmåner uppstår dock inte direkt på grund av de betalda försäkringsavgifterna. Även den bosättningsbaserade sociala tryggheten är skattefinansierad. Rätt till bosättningsbaserad social trygghet uppkommer enbart genom att man bor i Finland. Mera korrekt är det fråga om bosättning eller vistelse i Finland på det sätt som lagen bestämmer.

Bosättningsbaserade förmåner som FPA verkställer är

- Sjukförsäkringens förmåner och ersättningar (sjukdagpenning, föräldradagpenningar, läkemedelsersättningar, ersättningar för privata hälso- och sjukvårdstjänster, dagpenning vid smittsam sjukdom, rehabilitering)
- Barnbidrag och hemvårdsstöd för barn som är med i Finland
- Grunddagpenning inom utkomstskyddet för arbetslösa
- Folkpension

Det räcker med att uppfylla förutsättningen som gäller arbete för att få ovannämnda förmåner. Rätt till dem kan dock uppstå endast genom att flytta till Finland. Det allmänna bostadsbidraget förutsätter igen faktisk bosättning i Finland. Personer som arbetar i Finland eller som har hemkommun i Finland har rätt till offentliga hälso- och sjukvårdstjänster.

Samordning av de sociala trygghetssystemen

De internationella bestämmelserna om social trygghet har uppstått ur behovet att reglera rättigheterna till social trygghet och betalningsskyldigheterna när människor rör sig mellan olika länder. I alla länder är rättigheterna till social trygghet i princip tryggade endast för personer som är försäkrade, bor och arbetar i landet, dvs. för dem som deltar i finansieringen av de sociala trygghetssystemen. Utan internationella bestämmelser skulle personer som kommer från utlandet bli tvungna att betala försäkringsavgifter men inte nödvändigtvis få några förmåner. Å andra sidan skulle de kunna få överlappande förmåner från ursprungslandet och det nya landet, samt bli tvungna att betala avgifter till båda länderna. Det har upplevts som viktigt att trygga till exempel sjukvårdsrättigheter och betalning av pensioner även i vissa situationer när en person beger sig utomlands. De internationella bestämmelserna om social trygghet är centrala ur arbetsgivarnas synvinkel, eftersom arbetsgivarna finansierar en betydande del av den sociala tryggheten.

EU:s lagstiftning

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och dess genomförandeförordning (EG) N:o 987/2009 är de viktigaste rättsakterna som påverkar rättigheterna till social trygghet för personer som rör sig mellan EU/EES-länderna och Schweiz. Målet för förordningarna 883/2004 och 987/2009 är att samordna rättigheterna till social trygghet för personer som rör sig mellan medlemsstaterna. Målet är att en person inte ska förlora sina rättigheter till social trygghet därför att hen har utnyttjat den fria rörligheten, som tryggas i EU-fördragen. De grundläggande

principerna i samordningsförordningarna 883/2004 och 987/2009 är följande: 1. Likabehandling 2. Sammanläggning av perioder 3. En tillämplig lagstiftning 4. Export av förmåner 5. Bra samarbete mellan institutionerna och god förvaltning.

I kontexten i förordningarna 883/2004 och 987/2009 är social trygghet ett EU-begrepp, och det sammanfaller inte nödvändigtvis med hur social trygghet förstås nationellt. Förmånerna kan indelas i tre grupper när man funderar på om de hör till samordningsförordningarnas tillämpningsområde. 1) Förmåner som hör till förordningarnas tillämpningsområde i sak. 2) Förmåner som hör till förordningarnas tillämpningsområde i sak, men som inte behöver betalas utanför landet, dvs. förutsättningar som gäller boende kan tillämpas på dem. Till dessa hör så kallade icke-avgiftsbaserade specialförmåner. 3) Förmåner som inte alls omfattas av EU:s samordning av den sociala tryggheten. Till dessa hör socialvårdsförmåner och sociala tjänster.

Förmåner enligt finsk lagstiftning som omfattas av förordning 883/2004 är

- Sjukförsäkringsförmåner
- Offentlig hälso- och sjukvård
- Rehabiliteringsförmåner
- Pensioner enligt folkpensionslagen
- Pensioner enligt arbetspensionslagarna
- Handikappförmåner som det föreskrivs om i lagen om handikappförmåner (570/2007)
- Familjepensioner
- Förmåner enligt arbetsolycksfalls- och yrkessjukdomsförsäkringen
- Förtjänstskydd och grundskydd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa
- Barnbidrag
- Vårdpenning och vårdtillägg inom stödet för hemvård av barn

Samordningsförordningarna 883/2004 och 987/2009 tillämpas på att medborgare i medlemsstaterna som är bosatta i någon medlemsstat och som har omfattats av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater, samt på deras familjemedlemmar samt på efterlevande makar och föräldralösa barn. Samordningsförordningarna tillämpas också på personer som saknar medborgarskap och på flyktingar, deras familjemedlemmar samt deras efterlevande makar och föräldralösa barn. Samordningsförordningarna 883/2004 och 987/2009 tillämpas också på medborgare i tredjestater som vistas lagligt i ett EU-land och som rör sig mellan EU-länder. Definitionen av personer som är berättigade till social trygghet och de lagliga grunden för definitionen förklaras mer ingående i kapitel 1 om det nuvarande systemets uppbyggnad och principer i mellanrapporten.

I början av Finlands EU-medlemskap var en viktig fråga huruvida Finland kan upprätthålla ett bosättningsbaserat skattefinansierat system för social trygghet, där rättigheterna till förmåner bygger enbart på boende i landet, och inte till exempel betalning av avgifter och skatter. Frågan om huruvida Finland kan eller lönar det sig för Finland att behålla ett brett skattefinansierat och bosättningsbaserat social trygghetssystem har dock förlorat sin aktualitet med åren. Det finns flera orsaker till detta. För det första utvidgades EU:s förordning om samordning av den sociala tryggheten 883/2004 till att omfatta även icke-arbetandes rättigheter från och med 2010. För det andra har flera EU-länders system utvecklas i riktning mot en mera blandad form, så att de innehåller mera rättigheter som baserar sig på till exempel skattskyldighet eller bosättning än tidigare. För det tredje har pandemin samt omvälvningen i arbetet ökat intresset för lösningar som liknar Finlands grundskyddssystem.

Att icke-aktiva personer, dvs. personer som inte ska betraktas som arbetstagare, togs med i den personkrets som omfattas av samordningen 2010 har medfört nya slags utmaningar för alla medlemsstater. På icke-aktiva personer tillämpas enligt samordningsförordningarna bosättningslandets lagstiftning, vilket har lett till att alla medlemsstater är intresserade av även bosättningsfrågor och definitionen av bosättning på EU-nivå.

Överenskommelser om social trygghet

Finland har överenskommelser om social trygghet med följande länder: Australien, Chile, Indien, Israel, Japan, Kanada och Quebec, Kina, Korea och Förenta staterna. Tillämpningsområdet för bilaterala avtal om social trygghet är betydligt snävare än EU-lagstiftningen. De huvudsakliga effekterna är att överlappande försäkringsavgifter förhindras och pensioner kan exporteras. Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket innehåller bestämmelser om samordning av social trygghet.

Bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall

När det gäller bosättningsbaserad social trygghet är den centrala frågan hur snabbt rätten till bosättningsbaserade förmåner borde börja efter ankomsten till landet och å andra sidan hur länge rätten till förmåner kan fortsätta efter att man begett sig utomlands. Denna fråga om solidaritet och systemets legitimitet dryftades inom spetsprojektet för mobil social trygghet.¹⁴⁸ Den bosättningsbaserade lagstiftningen ändrades 2019 (lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall 16/2019). Ändringarna klargjorde principerna för när bosättningsbaserad social trygghet börjar och upphör vid flyttning till och från Finland.

¹⁴⁸ [Bosättningsbaserad social trygghet i internationella situationer](#). Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:11.

Lagändringarna bereddes i en arbetsgrupp där man började med att fastställa gemensamma principer. I arbetsgruppen behandlades aspekter på bland annat finansiering, kommunikation, legitimitet och tydlig lagstiftning. I arbetsgruppens arbete utreddes också de grundläggande principerna för det finländska systemet för social trygghet, som är likabehandling, skattefinansiering, solidaritet och orsaksbaserad. Arbetsgruppen för mobil social trygghet ansåg att det inte framkommit några grunder för att ändra de grundläggande principerna för bosättningsbaserad social trygghet. Resultatet av funderingarna var att den bosättningsbaserade sociala tryggheten är i första hand avsedd för människor som fysiskt befinner sig i Finland.

Till följd av arbetsgruppens arbete fastställdes och strömlinjeformades principerna för bosättning, vilket innebar att tillträdet och utträdet påskyndades. Lagen om bosättningsbaserad social trygghet i gränsöverskridande fall trädde i kraft den 1 april 2019. I och med lagändringarna förutsätts det inte att de som kommer till Finland för att arbeta uppfyller förutsättningarna för boende om lönen är minst 767,98 euro i månaden (år 2022). Genom ändringarna förtydligades också att efter ett års vistelse i landet borde en person få tillträde till bosättningsbaserad social trygghet, om inte andra grunder redan har uppfyllts.

Tillfällig vistelse utomlands för dem som lämnar Finland förkortades från ett år till sex månader. I situationer där EU:s lagstiftning tillämpas bestäms dock bosättning enligt andra regler och den kategoriska gränsen på sex månader kan inte tillämpas på tillfällig vistelse. I EU-situationer förutsätter definition av bosättning dialog mellan ut- och inreselandet.

Identifierade utmaningar med avseende på rörlighet

Personer som lämnar Finland

Människors rörlighet ökar hela tiden och blir mer varierande. Människor rör sig på grund av arbete men också av andra orsaker. Det har inte angetts några ändringsbehov när det gäller dem som lämnar Finland på grund av arbete. Större utmaningar hänför sig till personer som rör sig av någon annan orsak än eget arbete. Arbetspension som intjänats i Finland betalas överallt i världen, men bosättningsbaserad social trygghet får man i princip inte med sig utomlands. En utmaning när det gäller bosättningsbaserad social trygghet är emellertid att verkställarna av den sociala tryggheten inte nödvändigtvis känner till utlandsvistelser, varför människor kan få bosättningsbaserad social trygghet felaktigt. Till situationen bidrar också digitaliseringen av förmåns- och servicessystemet.

Ett nytt inslag i rörligheten är distansarbete utomlands, som ökat under coronakrisen. Under de senaste åren har distansarbete blivit vanligare bland såväl arbetstagare som företagare i Finland, liksom i Europeiska unionens andra medlemsländer och i hela världen. Till följd av covid-19-pandemin har distansarbete blivit vanligare såväl inom staterna

som över gränserna. De förändrade arbetsmetoderna, utvecklandet av digitala förbindelser och de ökade möjligheterna till platsoberoende arbete via internet har gjort att det blivit populärare att utföra arbetet utomlands. Distansarbete som utförs utomlands, liksom distansarbete som utförs i Finland av sådana som kommit från utlandet, är förenat med olika beaktansvärda synpunkter med tanke på såväl social trygghet som beskattning och arbetsrätt. Vistelserätt, skatterätt och arbetsrättsliga frågor berörs av egna nationella och internationella bestämmelser, som inte finns samlade på ett heltäckande sätt med avseende på gränsöverskridande distansarbete.

Personer som kommer till Finland

Finlands snabbt åldrande befolkning leder oundvikligen till ett hållbarhetsgap, och invandring är ett sätt att fylla detta gap. Ur den sociala trygghetens synvinkel är utmaningarna beroende av den bakomliggande orsaken till ankomsten till Finland. När en person kommer till Finland för att arbeta öppnas för hen i praktiken nästan hela det sociala trygghetssystemet, oberoende av om hen kommer från ett EU/EES-land eller Schweiz eller ett så kallat tredjeland. Situationen är en annan om en person kommer till Finland av någon annan orsak än arbete (inkl. make och andra familjemedlemmar till den som kommer för att arbeta).

Trots att förhoppningen är arbetsrelaterad invandring och att invandrare snabbt ska hitta sysselsättning, har vi inte förmått genomföra tillräckliga åtgärder för att främja arbetsmarknadssituationen för människor med utländsk bakgrund. Det är också mycket sannolikt att Finland i framtiden får ta emot allt flera flyktingar samt andra som satt sig i rörelse på grund av försämrade levnadsförhållanden (t.ex. krig, fattigdom, utsiktslöshet, klimatflyktingar). Frågor som aktualiseras då är om det finansiella underlaget för Finlands bosättningsbaserade sociala trygghet är hållbart och kan Finlands sociala trygghet behålla sin legitimitet bland medborgarna.

Andelen utlandsfödda över 18 år som löpte risk för fattigdom eller marginalisering (AROE) var 25,3 procent 2021, vilket är över 11 procentenheter högre än motsvarande andel av dem som är födda i Finland. Risken för fattigdom eller marginalisering bland dem som är födda inom EU var 20,3 procent. Andelen födda utanför EU som löpte risk för fattigdom eller marginalisering var 27,8 procent 2021, dvs. nästan dubbelt större än för dem som är födda i Finland.¹⁴⁹

149 Eurostat (2022).

Sysselsättningsgraden bland invandrare är klart lägre än bland dem som är födda i Finland, trots att skillnaden har krympt de senaste åren. Skillnaderna i sysselsättnings- och arbetslöshetsgrad ökar ytterligare när situationen granskas enligt olika invandrargrupper eller kön. Sysselsättningsgraden bland utlandsfödda män ligger när den allmänna sysselsättningsgraden, medan sysselsättningsgraden bland utlandsfödda kvinnor är cirka 10 procentenheter lägre. Det finns dock en betydande skillnad mellan dem som är födda inom respektive utanför EU.¹⁵⁰ En sak som ofta tas upp till diskussion är att bland dem som har utländsk bakgrund är hemvårdsperioderna med barn i genomsnitt längre. En utmaning när det gäller invandrarkvinnors användning av hemvårdsstödet är att användningen av stödet främjar inte deltagandet i integrations- eller sysselsättningsfrämjande åtgärder för den förälder som sköter barnen hemma. Enligt undersökningar har småbarnspedagogiken också en positiv inverkan på den senare integrationen för barn med utländsk bakgrund.¹⁵¹

Forskningsdata som granskar förmånsanvändningen visar att invandrare använder mera av FPA:s grundskyddsförmåner än personer som är födda i Finland. När det gäller användningen av grundskyddsförmåner är situationen inte densamma för alla invandrare, utan situationen är sämst bland dem som är födda utanför EU, eftersom det är mycket vanligt att de får förmåner. Användningen av förmåner ökar av bland annat invandrarnas yngre åldersstruktur, deltagande i sysselsättningsfrämjande tjänster, sämre sysselsättning och ställning på arbetsmarknaden samt låga inkomster. Exempelvis utkomststöd, bostadsbidrag och förmåner för barnfamiljer betalas oftare till de yngre än de äldre åldersgrupperna. Invandrare omfattas också mera sällande av inkomstrelaterade förmåner.¹⁵² Överlag kan man konstatera att en lyckad integrationsprocess stödjer också en hållbar socialpolitik.¹⁵³

150 OECD (2018). Working together. Skills and labour market integration of immigrants and their children in Finland. OECD Publishing. Paris.

151 Tervola, J. (2018). [Supporting gender equality and integration. Immigrant families' child care choices in the Nordic policy context](#). Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 149. Kela [Social- och hälsotrygghetundersökningar 149. FPA].

152 Jauhiainen, S. & Raivonen, L. (2020). [Maahanmuuttajien Kelan etuuskien käyttö vuonna 2018](#). Kelan työpapereita 157/2020 [Invandrades användning av FPA-förmåner 2018. FPA:s diskussionsunderlag 157/2020].

153 Ahtela, J. & Rentola, E. (2014). [Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta](#). Sosiaali- ja terveysturvan raportteja ja muistioita 2014:26 [Utredning om samordningen av Finlands bosättningsbaserade sociala trygghet och EU-lagstiftningens krav. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:26].

5.12.2 Kommitténs förslag 28, 29 och 30

28. Stärkt ömsesidighet. Finlands bosättningsbaserade sociala trygghet betalas i princip endast till personer som faktiskt vistas i Finland. Ett tydligare samband mellan förmåner och nuvarande tjänster bidrar till att förmedla information om utlandsvistelsers inverkan på den sociala tryggheten. Det är också viktigt att förmånerna och tjänsterna kopplas samman med avseende på samordningen av integrationstjänster och social trygghet för personer som flyttar till Finland.

- Förmedling av realtida information om huruvida personer som rör sig mellan länder omfattas av social trygghet särskilt med grannländerna (i första hand Estland) bereds.

29. Beröringspunkter mellan multilokalt arbete och social trygghet.

- Hindren för multilokalt gränsöverskridande distansarbete undanröjs. Beröringspunkterna mellan multilokalt gränsöverskridande distansarbete samt social trygghet, beskattning och arbetsrätt utreds.

30. Finansieringens hållbarhet och möjlighet till frivillig sjukförsäkring.

- Lägesbilden uppdateras när det gäller kommensurabiliteten mellan rätt till bosättningsbaserad social trygghet och deltagande i finansieringen.
- Möjligheten att ansluta sig till sjukförsäkringen frivilligt genom att betala försäkringsavgiften i en situation där villkoren inte uppfylls annars utreds.

6 Framtidens sociala trygghet

6.1 Förslag för följande regering om förenhetligande och sammanslagning av grundskyddsförmånerna

Kommittén för social trygghet understöder att man som följande steg i reformen av den sociala tryggheten utreder en enda grundskyddsförmån. Den enda grundskyddsförmånen skulle vara en orsaksbaserad förmån. Villkoren och grunderna för beviljande av grundskyddsförmånen skulle vara olika beroende på livssituationen. Kommittén föreslår stegvis övergång till en enda grundskyddsförmån.

Kommittén för social trygghet föreslår att de orsaksbaserade grundskyddsförmånerna förenhetligas och sammanslås med beaktande av förtjänstskyddet. Förenhetligandet ska omfatta förutsättningarna för beviljande av förmåner och bestämningsgrunderna i tillämpliga delar samt verkställandet. Avsikten är att stegvis förtydliga och förenkla förmånssystemet och verkställandet av det samt underlätta övergången för en förmån till en annan. Förenhetligandet och sammanslagningen av förmånerna bereds så att den nuvarande socialförsäkringens principer om orsaksbaserad och behovsprövning kvarstår.

Förenhetligandet och sammanslagningen berör följande grundskyddsförmåner med beaktande av förtjänstskyddet:

- arbetsmarknadsstöd
- grunddagpenning
- sjukdagpenning
- FPA:s rehabiliteringspenning
- föräldradagpenningar.

Kommittén föreslår att regeringen utreder vilka förmånsvillkor som ska förenhetligas och hur, samt bedömer konsekvenserna av alternativ sätt att förenhetliga förmånerna (konsekvenser för förmånstagare, inkl. konsekvenser för könen och för barn, kostnadseffekter och effekter på de offentliga finanserna, övriga konsekvenser) åtminstone i fråga om följande villkor:

- ansökningstider
- betalningsdagar och betalningstider
- självrisktid
- barnförhöjning

- åldersrelaterade villkor
- nivå
- förhöjningsdel, kostnadsersättning/ersättning för uppehälle
- familjemedlemmars inverkan
- samordning med förvärvsarbete och förvärvsinkomster (löneinkomster och företagarkinomster)
- maximal längd.

Verkställandet förenklas genom att främja en kundorienterad ansökningsprocess, som även beaktar ansökan om parallella förmåner och stöd.

6.2 Kommitténs riktlinjer för den andra arbetsperioden

Utöver det förslag som framförs ovan föreslås i kapitel fem i mellanrapporten flertalet utrednings-, lagberednings- och utvecklingsprojekt för den kommande regeringen. Vid behov kan kommittén främja fortsatt utredning av förslagen, om de inte tas med i följande regeringsprogram.

Under sin andra period fortsätter kommittén att reformera den sociala tryggheten genom att behandla följande helheter och lägga fram behövliga förslag för kommande regeringar:

- Erhållande av "fel" förmån med tanke på livssituationen, arbets- och funktionsförmågan eller servicebehovet samt samordning av förmåner med tjänster och ökat deltagande från förmånstagarnas sida (t.ex. arbetsmarknadsstöd, sjukdagpenning, rehabiliteringspenning, rehabiliteringsstöd, utkomststöd). I detta arbete behandlas grundskyddet och förtjänstskyddet.
- Ställningen för den sociala trygghet som kommer i sista hand (för närvarande utkomststödet) inom det sociala trygghetssystemet. I sitt arbete bedömer kommittén hur väl förhållandet mellan utkomststödet och grundskydds-förmånerna motsvarar hierarkin mellan 1 och 2 mom. i grundlagens 19 §. Samtidigt granskas de strukturella utvecklingsförslag som gäller utkomststödet och grundskyddsförmånerna samt ändamålsenliga sätt att verkställa utkomststödet. Dessutom bedöms de utvecklingsförslag som hänför sig till nivåerna på den trygghet som kommer i sista hand och grundskyddet samt förslagens konsekvenser för det sociala trygghetssystemet som helhet och målen för olika förmåns- och stödformer.
- Utvecklande av bostadsbidraget utifrån den föreslagna utredningen (avsnitt 5.8).

- Individspecifika och familje- och hushållsspecifika förmåner och stöd, med beaktande av familjeförhållanden, underhållsansvarsfrågor, barns rättigheter och jämställdhet mellan könen.
- Balans mellan rättigheter och skyldigheter, solidariskt ansvar och lika-behandling inom framtidens sociala trygghetssystem. Målet är att utjämna de sociala riskerna på ett rättvist samt socialt och ekonomiskt hållbart sätt.
- Den långsiktiga reformen av den sociala trygghetens hela struktur och granskningen av alternativa sätt att ordna den sociala tryggheten fortsätter.

De mål för reformen som sattes i beslutet om tillsättande av kommittén för social trygghet ligger till grund för reformen av den sociala tryggheten och kommitténs andra arbetsperiod. Reformen ska bidra till att säkerställa hållbara offentliga finanser genom att stärka sysselsättningen och befolkningens arbets- och funktionsförmåga. Detta eftersträvas i första hand genom strukturella reformer som förbättrar sysselsättningen, delaktigheten och effektiviteten.

Under sin andra period fastställer kommittén indikatorer för uppföljning och utvärdering av reformen av den sociala tryggheten.

Kommittén anser att det är viktigt att följa hur den sociala dimensionen och behörighetsfördelningen i anslutning till den utvecklas mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna.

6.3 Iakttagelser för utvecklandet av tjänster med kopplingar till förmånerna

Reformen av den sociala tryggheten har kopplingar till reformerna av servicesystemen, såsom social- och hälsovårdsreformen, reformen av arbetskraftstjänsterna och rehabiliteringsreformen. Kommittén har konstaterat att förändringar i förmånssystemen inte ensamma räcker till för att nå målen för reformen av den sociala tryggheten, utan även tjänsterna spelar en central roll. Med rättidiga, behovsenliga och effektfulla tjänster kan utdragna förmånsperioder förhindras. För att kunna trygga att tjänster med kopplingar till förmånerna är tillgängliga i rätt tid och tillräckliga, måste servicesystemens personalresurser och tillgången på arbetskraft ombesörjas. Föregripande utkomststöd stödjer också effektfulla tjänster.

Kommittén anser att för att stärka servicesystemets effektivitet behövs det mer heltäckande och tillförlitligare information om tjänsternas verkningar. En förutsättning för att bedöma effektiviteten är att det finns tillräcklig statistik över tjänsterna samt att det går

att få uppgifter om sam användning av förmåner och tjänster. Effektiviteten hos tjänster som används tillsammans med förmåner bör också utvärderas i större utsträckning än nu med forskningsmetoder som möjliggör utvärdering av orsakssamband. Detta skulle stödja kunskapsunderlaget för utvecklandet av förmåns- och servicessystemen och systemens förmåga att stärka befolkningens arbets- och funktionsförmåga, sysselsättning och delaktighet i framtiden.

7 Bilagor

Bilaga 1 Sektionernas, sekretariatets och kommunikationens sammansättningar vid kommittén för social trygghet

Sektioner

Sektionernas sammansättning beskrivs enligt situationen i januari 2023. De personer som nämns inom parentes har ingått i sektionernas sammansättningar, men sköter inte längre denna uppgift.

Sektionen för sysselsättning och kompetens

Ordförande: Marjaana Maisonlahti, regeringsråd, social- och hälsovårdsministeriet

Vice ordförande: Janne Savolainen, specialsakkunnig, undervisnings- och kulturministeriet (Tiina Polo, undervisningsråd, undervisnings- och kulturministeriet; Kirsi Heinivirta, planeringschef, undervisnings- och kulturministeriet)

Medlemmar:

- Elina Palola, direktör, social- och hälsovårdsministeriet
- Minna Nieminen, specialsakkunnig, arbets- och näringsministeriet (Mari Marttila, specialsakkunnig, arbets- och näringsministeriet)
- Virpi Hiltunen, konsultativ tjänsteman, undervisnings- och kulturministeriet (Ville Heinonen, konsultativ tjänsteman, undervisnings- och kulturministeriet)
- Pasi Pajula, chef för kompetenscentret, Folkpensionsanstalten
- Mia Vartiainen, undervisningsråd, Utbildningsstyrelsen (Jouni Järvinen, undervisningsråd, Utbildningsstyrelsen)
- Vesa Rantahalvari, ledande sakkunnig, Finlands näringsliv EK
- Patrik Tötterman, sakkunnig i sysselsättnings- och socialpolitik, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT (Sirpa Sivonen, utvecklingschef, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT)
- Pirjo Väänänen, socialpolitisk chef, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Samppa Koskela, jurist, sakkunnig i socialskyddslagstiftning, STTK rf
- Heikki Taulu, ekonom, Akava rf

Sektionen för arbets- och funktionsförmåga

Ordförande: Raimo Antila, avdelningschef, social- och hälsovårdsministeriet

Vice ordförande: Liisa Siika-aho, avdelningschef, social- och hälsovårdsministeriet

Medlemmar:

- Pirjo Moilanen, konsultativ tjänsteman, social- och hälsovårdsministeriet (Inka Hassinen, regeringsråd, social- och hälsovårdsministeriet)
- Tuija Oivo, arbetsmarknadsråd, arbets- och näringsministeriet (Patrik Tötterman, specialsakkunnig, arbets- och näringsministeriet)
- Tomi Ståhl, utvecklingschef, Folkpensionsanstalten
- Marjukka Hietaniemi, utvecklingschef, Pensionsskyddscentralen
- Peppi Saikku, forskningschef, Institutet för hälsa och välfärd (Eeva Nykänen, ledande expert, Institutet för hälsa och välfärd)
- Päivi Husman, direktör, Arbetshälsoinstitutet
- Auli Rytivaara, sakkunnigläkare, Finlands näringsliv EK
- Minna Salli, sakkunnig i arbetslivsutveckling, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT (Anna Kukka, sakkunnig i arbetslivsutveckling, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT)
- Sinikka Näätäsaari, chef för pensionspolitik, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Ida Nummelin, sakkunnig i social- och hälsopolitik, STTK rf (Erkki Auvinen, arbetslivssakkunnig, STTK rf; Riitta Työljärvi, sakkunnig i social- och hälsopolitik, STTK rf)
- Katri Ojala, ledande sakkunnig, Akava rf (Hanna-Maija Kause, ledande sakkunnig, Akava rf)
- Ellen Vogt, specialsakkunnig, Finlands Kommunförbund
- Merja Heikkonen, konsultativ tjänsteman, generalsekreterare, delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning Vane

Sektionen för boende

Ordförande: Mikko Horko, konsultativ tjänsteman, social- och hälsovårdsministeriet

Vice ordförande: Tommi Laanti, bostadsråd, miljöministeriet

Medlemmar:

- Markus Seppelin, direktör, social- och hälsovårdsministeriet
- Jukka Mattila, finansråd, finansministeriet
- Liisa Meritähhti-Lustig, regeringssekreterare, miljöministeriet
- Marja-Leena Valkonen, förmånschef, Folkpensionsanstalten
- Laura Hassi, specialsakkunnig, boende, Finlands Kommunförbund
- Paula Saikkonen, forskningschef, Institutet för hälsa och välfärd
- Anna Järvinen, specialsakkunnig, SOSTE Finlands Social och hälsa rf
- (Mirja Kaspianranta, specialsakkunnig, justitieministeriet; Johanna Hossa, specialsakkunnig, justitieministeriet)

Förvaltningssektionen

Ordförande: Jaana Rissanen, direktör, social- och hälsovårdsministeriet
(Hannu Ijäs, direktör, social- och hälsovårdsministeriet; Essi Rentola, direktör, social- och hälsovårdsministeriet)

Vice ordförande: Eeva Nykänen, ledande expert, Institutet för hälsa och välfärd
(Kirsi Päivänsalo, konsultativ tjänsteman, social- och hälsovårdsministeriet)

Medlemmar:

- Joni Komulainen, regeringsråd, social- och hälsovårdsministeriet
- Outi Luoma-aho, budgetråd, finansministeriet
- Mia Helle, chef för juridiska enheten, Folkpensionsanstalten
- Mari Kuuvalo, jurist, Pensionsskyddscentralen
(Jaana Rissanen, utvecklingschef, Pensionsskyddscentralen)
- Vesa Rantahalvari, ledande sakkunnig, Finlands näringsliv EK
- Niina Paakkonen, arbetsmarknadsforskare, Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT
- Sinikka Näätäsaari, chef för pensionspolitik, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Katariina Sahlberg, jurist, STTK rf (Antti Koskela, ekonom, STTK rf; Seppo Nevalainen, ekonom, STTK rf; Patrizio Lainà, chefsekonom, STTK rf)
- Katri Ojala, ledande sakkunnig, Akava rf
- (Virpi Korhonen, lagstiftningsråd, justitieministeriet)

Sektionen för forskning och utvärdering

Ordförande: Essi Rentola, direktör, social- och hälsovårdsministeriet
(Hannu Ijäs, direktör, social- och hälsovårdsministeriet)

Vice ordförande: Minna Liuttu, finansråd, social- och hälsovårdsministeriet

Medlemmar:

- Eeva Raevaara, konsultativ tjänsteman, social- och hälsovårdsministeriet
- Risto Alatarvas, specialsakkunnig, statsrådets kansli
- Olli Kärkkäinen, ledande specialsakkunnen, finansministeriet
- Hennamari Mikkola, chef för forskningsenheten, Folkpensionsanstalten
- Susan Kuivalainen, avdelningschef, Pensionsskyddscentralen
- Jussi Tervola, forskningschef, Institutet för hälsa och välfärd
- Carita Aschan, direktör för kompetenscentret, Arbetshälsoinstitutet
- Tuomas Matikka, ledande forskare, Statens ekonomiska forskningscentral VATT
(Essi Eerola, forskningsdirektör, Statens ekonomiska forskningscentral VATT)
- (Johannes Heikkonen, lagstiftningsråd, justitieministeriet)

Sekretariat och kommunikation

Inom kommitténs och sektionernas sekretariat och kommunikation har under kommittén för social trygghets första period arbetat följande personer:

Kommittén

Milja Tiainen, Sara Mäkäräinen, Eeva Vartio, Marko Leimio, Susanna Rahkonen, Ritva Liukonen, Katariina Pursimo, Laura Honkonen, Susanna Polvi, Inka Syväjärvi, Emmi Ritola, Mirva Hyötylä, Krista Ruuskanen, Kirsi Hiljanen, social- och hälsovårdsministeriet
Maarit Lassander, Markus Kanerva, statsrådets kansli
Simo Mentula, finansministeriet

Sektionen för sysselsättning och kompetens

Pekka Paaermaa, Joni Rehunen, Eeva Vartio, Marko Leimio, social- och hälsovårdsministeriet
Jenni Wessman, Timo Meling, Meri Pensamo, arbets- och näringsministeriet
Saara Ikkela, Tiina Polo, undervisnings- och kulturministeriet

Sektionen för arbets- och funktionsförmåga

Milja Tiainen, Anne Kanto-Ronkanen, Eva Aalto, Henna Huhtamäki, Emma Salokorpi, social- och hälsovårdsministeriet
Ismo Hiljanen, Folkpensionsanstalten
Minka Hauta-aho, Pensionsskyddscentralen

Sektionen för boende

Susanna Grimm-Vikman, Ritva Liukonen, Katariina Rainio, social- och hälsovårdsministeriet
Mikko Friipyöli, miljöministeriet
Jukka Mattila, finansministeriet
Rita Lääkkölä, Folkpensionsanstalten

Förvaltningssektionen

Eva Ojala, Markku Heinäsenaho, Henna Huhtamäki, Eva Aalto, Tiina Muinonen, Katariina Pursimo, social- och hälsovårdsministeriet
Teija Hautera, Folkpensionsanstalten

Sektionen för forskning och utvärdering

Tuomas Helminen, Sara Mäkäräinen, Ilari Keso, Marianne Koivunen, Jere Päivinen, social- och hälsovårdsministeriet
Simo Mentula, Allan Seuri, finansministeriet

Kommunikationen

Anna Työrinoja, Jasmiina Driksna, Tuulia Nieminen, Roosa Purhonen, Sonja Kärkkäinen, Jani Osolanus, social- och hälsovårdsministeriet

Bilaga 2 Kommittémedlemmarnas avvikande meningar (på finska)

Gröna riksdagsgruppen | Vihreä eduskuntaryhmä

Eriävä mielipide sosiaaliturvkomitean välimietintöön

Sosiaaliturvkomitean välimietintö on onnistunut kokonaisuus, joka oikein toteutettuna voi saada aikaan merkittäviä muutoksia yhteiskunnassamme. Kaikista heikoimmassa asemassa olevia tulee tukea ja siksi onkin tärkeää, että sosiaaliturvan kehittämisessä käytetään ennen kaikkea kannustimia eikä raippaa. Pakottamista tehokkaampaa ovat riittävät ja laadukkaat palvelut sekä toimivat palveluketjut.

Välimietinnössä ei tulisi linjata, että työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksien saamiseen liittyisi veloitteita osallistua palveluihin. Sen sijaan välimietinnössä tulisi korostaa palveluiden laadun ja määrän kasvattamista ja luottamusta ihmisiin.

Bella Forsgrén

Vihreät

Vänsterförbundets riksdagsgrupp | Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

Eriävä mielipide sosiaaliturvakomitean väliraportin luvun 5 esitykseen 7

Luvun 5 esityksen 7 mukaan: *”Huomioiden palvelujen saatavuus ja saavutettavuus, arvioidaan mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin.”*

Vasemmisto kannattaa tietoperustaista päätöksentekoa ja toivottaa tervetulleeksi kaiken neutraalisti toteutetun tutkimuksen erilaisten säädösratkaisujen vaikutuksista. Sosiaali- etuuksiin liitettyjen velvoitteiden osalta tällaiselle tutkimukselle olisi kiistatta tarvetta. Esitys 7 on kuitenkin muotoiltu siten, että se pitää sisällään selkeän toivetilan työkyvyttömiin kohdistettujen velvoitteiden lisäämisestä etuusjärjestelmään. Vasemmistoliiton edustajana en voi linjausta hyväksyä.

Sosiaalietuuksien yhteydessä velvoitteilla tarkoitetaan ehtoja, joiden täyttämättä jättäminen on sanktioitu etuuden pienentämisen tai keskeyttämisen uhalla. Esityksen mukaisesti näitä velvoitteita kohdistettaisiin ryhmään, jonka työkyvyttömyys on systemaattisesti todennettu – siis sairaisiin ja vammaisiin ihmisiin.

Kyseisessä kohdassa tarkoitettuja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia olisivat ainakin sairauspäiväraha, työkyvyttömyyseläke ja kuntoutustuki. Kaikki nämä etuudet (sairauspäiväraha 60 päivän jälkeen) edellyttävät lääkärin B-lausuntoa, joka sisältää yksityiskohtaiset tiedot työkyvyttömyydestä. Kela voi myöntää etuuden vain, jos asiakkaan sairaus, vika tai vamma ovat esteenä toimeentulon turvaavalle työnteolle.

Todennetusti työkyvyttömiä ei tietenkään voida velvoittaa samankaltaisiin palveluihin kuin työttömyysturvalainsäädännössä tehdään, joten kyseeseen tulisivat lähinnä sosiaali- ja terveystalvet.

Linjaus olisi radikaali, sillä perinteisesti suomalaisessa sosiaali- ja terveystalvetjärjestelmässä on lähdetty vapaaehtoisuudesta. Sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000) asiakkaan velvollisuudeksi määritellään ainoastaan se, että hänen on annettava hyvinvointialueelle ne tiedot, jotka tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa (12 §). Potilaslain (785/1992) säännöksissä vastaavaa velvoitetta ei ole.

Velvoittavuuden sijasta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä on korostunut asiakkaiden autonomia. Potilaslain 6 §:n mukaan potilaan hoidon on tapahduttava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaalla on oikeus kieltäytyä tietyistä hoidosta tai hoitotoimenpiteestä. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteuttaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide sekä muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

1. Epäilen, että esityksessä kaavailut velvoitteet saattaisivat osoittautua perustuslain näkökulmasta ongelmallisiksi. Kun puhutaan ihmisten itsemääräämisoikeuden rajoituksista sosiaali- ja terveyspalveluissa tai sanktioista, jotka rajaavat ihmisen oikeutta perusturvaan, ollaan väistämättä tekemisissä perusoikeusjärjestelmän fundamenttien kanssa.

Eräissä tapauksissa sosiaaliturvaetuksissa on jo nykyisellään velvoitteita osallistua sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tällainen on ainakin kuntoutustukeen sisältyvä velvoite osallistua kuntoutukseen, ja välillisesti työllistymissuunnitelman noudattamispakon kautta myös osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan.

On kuitenkin huomattava, että jo näiden elementtien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on huomattavia aukkoja ja siten on epäselvää, ovatko ne yhdenmukaisia perusoikeusjärjestelmämme kanssa. Mikäli tätä tietä haluttaisiin jatkaa pidemmälle, tulisi ensin vähintäänkin arvioida nykyinen oikeustila.

2. Katson, että ihmisten määrääminen sosiaali- ja terveyspalveluihin ei edes ajatuksena ole realistinen tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuudessa on huomattavia puutteita. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon odottavista noin joka yhdeksäs joutuu odottamaan hoitoon pääsyä yli lakisääteisen aikarajan¹, ja psykiatrisen erikoissairaanhoidon kohdalla noin joka neljäs.² Lähes puolet sosiaalipalveluita, joka neljäs lääkärin vastaanottopalveluita ja joka kahdeksas hoitajien palveluita tarvinneista arvioi saamansa palvelut riittämättömiksi.³

1 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Jonotilanne erikoissairaanhoidossa. Keskiarvo kuukausilta tammi-marraskuu 2022](#). Viitattu 28.1.2023.

2 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Jonotilanne erikoissairaanhoidossa, psykiatria. Keskiarvo kuukausilta tammi-marraskuu 2022](#). Viitattu 28.1.2023.

3 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. [Kansallisen terveys-, hyvinvointi ja palvelututkimus FinSoten tuloraportti 2020: sosiaali- ja terveyspalvelut](#). Sosiaali- ja terveyspalvelut. Viitattu 28.1.2023.

Mikäli ihmiset komitean esityksen toiveen mukaisesti hakeutuisivat palveluihin nykyistä enemmän etuuden menettämisen uhalla, aliresursoitujen sosiaali- ja terveystalouden olosuhteissa se käytännössä tarkoittaisi, että koetun tarpeen vuoksi palveluja hakevien kohdalla saavutettavuus vastaavasti heikkenisi. Tiedämme, että useimmissa sosiaali- ja terveystalouksissa asiakkaan oma motivaatio, autonomian ja itseohjautuvuuden tukeminen korreloivat vahvasti palvelun tehokkuuden kanssa.⁴ Siten niukkojen sosiaali- ja terveystalouksien allokointi heikosti motivoituneille ryhmille saattaisi johtaa paitsi inhimillisesti kohtuuttomiin asetelmiin, myös taloudellisen kustannustehokkuuden heikkenemiseen.

3. Pidän mahdollisena, että mikäli palveluihin määrääminen yleistyisi, vaikuttaisi se myös niihin periaatteisiin, joilla sosiaali- ja terveystalouksia tuetaan.

Edellisessä kappaleessa esitettyyn viitaten, palveluiden käyttäjien omaehtoinen motivaatio on tärkeä osa sosiaali- ja terveystalouksien toimintaetiikkaa. Palveluiden hyötyjen selvittäminen ja perustelevuus asiakkaalle on osa sosiaali- ja terveystalouksien työntekijöiden ammattitaitoa. Mikäli ihmiset ohjattaisiin palveluihin määräyksillä, heikentäisi se sosiaali- ja terveystalouden insentiiviä asiakkaiden kokemuksen ja motivaation huomioimiseen.

4. Myös velvoitteilta toivotut työllisyysvaikutukset ovat hataralla pohjalla.

On tietysti mahdollista, että velvoitteiden säätäminen työkyvyttömyysetuuksiin lisäisi tai nopeuttaisi joidenkin kohdalla työkykyä palauttavien palvelujen piiriin hakeutumista. Kun kuitenkin huomioidaan edellä kuvattu syrjäyttämisaikutus, on epäselvää, johtaisiko se myönteisiin työllisyysvaikutuksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että aina on myös ihmisiä, jotka eivät halua tai kykene toimimaan edellytetyllä tavalla. Tässä ryhmässä velvoitteet johtaisivat sanktioiden myötä toimeentulotuen käytön lisääntymiseen. Nimenomaan työllistymisnäkömielien kannalta toimeentulotukea pidetään kaikkein ongelmallisimpana etuutena.

5. Kysymys on myös arvovalinnoista. Vaatimus perusturvaan ulottuvien velvoitteiden asettamisesta työkyvyttömyytilanteille on heijastuma ajattelumallista, jossa työelämän ulkopuolella olevien nähdään välttelevän työtä ja elävän veroja maksavien yhteiskunnan jäsenten siivellä. Vasemmisto ei jaa tällaista ihmiskuvaa. Samalla haluan muistuttaa lukuisista tutkimuksista,⁵ jonka mukaan ihmisillä on taipumus vastata heille osoitettuihin käyttä-

4 Sukula, S., Vainiemi, K. & Laukkala, T. (2015). GAS. Menetelmästä sovellukseen. Kelan tutkimusosasto, s. 27–31.

Punna, M., Malinen, K., Sevón, E. & Sihvonen, S. (2017). Kannattaako asiakkaan toimijuuden ja itseohjautuvuuden vahvistaminen? Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 54/2017, s. 155–158.

5 Pekkarinen, E. (2010). Stadilaispojat, rikokset ja lastensuojelu. Viisi tapaustutkimusta kuudelta vuosikymmeneltä. Helsingin yliopisto. Väitöskirja.

tymisodotuksiin: kansalaisiaan epäilevä ja sen aktiivisuutta vähättelevä hallinto tuottaa hajotettua yhteisöllisyyttä ja suuntaa ihmisten aktiivisuutta muualle kuin yhteiskunnan rakennustyöhön, eli siis tuottaa itsessään juuri niitä ilmiöitä, joilta se yrittää suojautua.

Eesityksen rajaus velvoitteiden sopimisesta ”yhdessä asiakkaan kanssa” lieventää yllä esitettyjä ongelmia, mutta ei riitä poistamaan niitä. Muotoilu johtaisi käytännössä tilanteeseen, jossa kertaalleen suostumuksensa antaneella henkilöllä ei olisi enää mahdollisuutta muuttaa mieltään – vaikka palvelu ei vastaisi kuvattua tai oma terveydentila tai elämäntilanne muuttuisi. Vasemmiston lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveyspalveluiden vapaaehtoisuuden periaatteesta ei pidä voida luopua sopimuksella etenkin, kun kyseessä ovat henkilöt, joiden fyysisessä tai psyykkisessä tilassa voi tapahtua äkillisiä ja odottamattomia muutoksia.

Helsingissä 30.1.2023

Anna Kontula
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

Bilaga 3 De permanenta sakkunnigas utlåtanden (på finska)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Finansministeriet | Valtiovarainministeriö

Lausunto sosiaaliturvakomitealle koskien sosiaaliturvakomitean välimietintöä

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että sosiaaliturvaa uudistettaessa julkisen talouden kestävyteen liittyvät reunaehdot otetaan huomioon ja valmistelun lähtökohdissa huomioidaan myös järjestelmän taloudellinen kestävyys. Suomen julkisessa taloudessa on valmiiksi merkittävä rakenteellinen alijäämä ja ikäsidonnaisten menojen kasvupaineet sekä muut julkista taloutta rasittavat tekijät perustelevat sosiaaliturvan uudistamista tavalla, joka alentaisi sosiaaliturvan rahoituskustannuksia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sosiaaliturvan uudistamisella tulisi voida avoimesti tavoitella julkisen talouden vahvistamista työllisyyden kasvun lisäksi myös menosäästöjen kautta.

Julkisen talouden tila ohjaa ja rajoittaa sosiaaliturvan uudistamismahdollisuuksia

Suomen julkisen talouden rakenteet on luotu nykyistä suotuisamman väestö- ja talouskehityksen aikana, minkä seurauksena julkisen sektorin rahoituspohja ei riitä ylläpitämään nykyistä menotasoa. Jo pitkään ennakoidusta väestörakenteen kantokyvyn heikkenemisestä on tullut kuluvan vuosikymmenen ongelma, joka haastaa julkista taloutta. Ilman ennakoitua suurempaa talouskasvua Suomi on ajautumassa tilanteeseen, jossa julkisen talouden sopeuttamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat välttämättömiä.

Valtiovarainministeriön syksyn 2022 arvion mukaan julkisen velkasuhteen vakauttaminen edellyttää yhteensä 9 miljardin euron suuruista vakauttamista seuraavan kahden vaalikauden aikana. Julkista taloutta voidaan vakauttaa meno- ja tulopuoleen vaikuttavilla sopeutustoimilla sekä työllisyyttä ja talouskasvua uskottavasti vahvistavilla toimilla. Jos toimenpiteitä lykätään uhkaa velkasuhteen vakauttamiseksi vaadittava sopeutuksen määrä suurentua velanhoidokustannusten kasvaessa. Julkisen talouden tasapainosta huolehtimalla varaudutaan mahdollisiin tuleviin riskeihin ja turvataan tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksia.

Julkista taloutta koskevat menopaineet eivät rajaudu pelkästään väestön ikärakenteeseen. Suomen on lähivuosina tehtävä merkittäviä investointeja vihreään siirtymään ja ehkäisevä luontokatoa. Vihreän siirtymän ja luontokadon torjunta tukevat talouskasvua pitkällä aikavälillä, mutta rasittavat julkista taloutta lyhyellä aikavälillä. Menopaineista huolimatta

on keskeistä huolehtia siitä, että talouskasvua pitkällä aikavälillä kasvattavat tutkimus- ja kehitysinvestoinnit pystytään rahoittamaan.

Covid19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa näkyvät suurina alijääminä lähihistoriassa sekä myös tulevien vuosien talousarvioissa. Näiden kriisien pidemmän aikavälin vaikutukset Suomen talouskehitykseen selviävät vasta tulevaisuudessa. Kriisit korostavat julkisen talouden kestäkyvystä huolehtimisen merkitystä.

Perusturvaetuuksien yhtenäistämällä voidaan tavoitella työllisyyden kasvua ja menosäästöjä

Perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä on odotettavissa prosessi, johon sisältyy suuri määrä etuus- ja palvelulainsäädäntöjen yksityiskohtia koskevia päätöksiä. Esimerkki tällaisesta päätöksestä voisi olla mm. tulisiko erilaiset korotusosat olla kaikissa etuuksissa vai poistaa kaikista etuuksista. Tai miten EU-lainsäädännön eksportointisäännökset otetaan huomioon yhdistettäessä etuuksia. Jokainen tällainen yksittäinen päätös on samalla valintatilanne, jossa vaihtoehtoisesti joidenkin etuuden saajien asema heikkenee tai etuusmenot ja julkisen talouden kustannukset kasvavat. Yhtenäistämisen ja yhdistämisen osalta tehtävät ratkaisut voivat olla työllisyyttä heikentäviä tai vahvistavia. Keskeistä olisikin, että eri osien summa muodostuisi julkista taloutta ja työllisyyttä vahvistavaksi kokonaisuudeksi.

Etuuksien yhtenäistämässä ja yhdistämisessä olisi otettava kantaa siihen miten eri etuuksien rahoitus tulee järjestettäväksi. Etuuksien rahoitusta uudistaessa on huomioitava, että rahoituksen osalta tehtyihin ratkaisuihin sisältyy jo nykyisessä rakenteessa ohjausvaikutuksia, jotka osaltaan vaikuttavat sosiaaliturvaetuuksiin liitettyihin palveluihin tai yleisemmin kannustavat hillitsemään etuusmenoja.

Vaikutusten arviointi tukee palvelujärjestelmän kehittämistä

Valtiovarainministeriö tukee komitean välimietinnön kirjauksia palvelujärjestelmän- ja palveluihin liittyvän vaikutusarvioinnin kehittämistä. Julkisen talouden budjettirajoitteesta johtuen palveluinvestointien kannattavuus palautuu aina kysymykseen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Laadukas ennakoarviointi on mahdollista vain laadukkaan jälkikäteisarvioinnin pohjalta. Laadukasta jälkikäteisarviointia edistää, jos arviointinäkökulma huomioidaan jo lakia valmistellessa tai palvelujärjestelmän kehittämisessä hyödynnetään vaikutusten arvioinnin mahdollistavia kokeiluja. Suurten uudistusaihioiden vaiheistaminen ennen valtakunnallista täytäntöönpanoa tarjoaisi mahdollisuuden arvioida uudistuksen vaikutuksia niin kansalaisiin kuin järjestelmän rahoituskestävyyteen. Tämän lisäksi se mahdollistaisi toimeenpanoon liittyvien käytännön kysymysten ratkaisun hallitusti.

Helsingissä 1.3.2022

Ulla Hämäläinen, Finanssineuvos



Finlands näringsliv EK | Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lausunto

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta tulonsiirtoineen ja palveluineen on rakennettu sen oletettaman varaan, että meillä on työllisten määrä korkea. Pitkään meitä auttoi se, että työikäisen väestön suhteellinen osuus oli Suomessa moniin muihin maihin verrattuna erittäin edullinen. Näin ei kuitenkaan enää ole.

Väestön ikärakenne on Suomessa kehittynyt erittäin epäedulliseen suuntaan ja valitettavasti tämä kehitys vain voimistuu. Työikäisen väestön suhteellinen osuus vähentyy meillä merkittävästi. Syntyvyys Suomessa on ollut liian matala ja näyttää edelleen laskevan.

Hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus edellyttää huomattavasti suurempaa työllisten määrää. Tähän voidaan vaikuttaa monella keinolla, kuten työperäisellä maahanmuutolla sekä koulutusjärjestelmän kehittämisellä yms. Yksi keino työllisten määrän lisäämisessä on kannustinloukkujen purkaminen. Tämä edellyttää muutoksia sosiaaliturvaan.

Vuosi sitten julkaistun ETLA:n selvityksen mukaan työttömyysloukussa on 136 500 suomalaista ja tuloloukussa yli puoli miljoonaa suomalaista. Näiden loukkujen purkaminen edellyttää mm. työttömyysturvan porrastamista, todellista omavastuuta asumisen tukiin sekä työtulojen osalta lievempää leikkuria asumistuessa. Työttömyysloukulla tarkoitetaan, että työn vastaanottaminen ei ole taloudellisesti kannustavaa. Tuloloukulla tarkoitetaan, että lisätyön tekeminen ei ole taloudellisesti kannustavaa.

Valitettavasti Sotu-komitea ei onnistunut tekemään konkreettisia esityksiä sosiaaliturvan uudistamiseksi nykyistä kannustavammaksi. Epäonnistuminen johtuu osin ulkoisista syistä ja osin komitean omasta työskentelytavasta.

Korona esti kokoustyöskentelyn lähes kokonaan keväällä 2020. Sitä ennen oli kuitenkin hukattu jo 9 kuukautta. Komitea asetettiin vasta maaliskuussa 2020, vaikka hallitus oli aloittanut jo kesäkuussa 2019.

Ansiokkainta komitean työssä ja sen väliraportissa on kattava maamme sosiaaliturvan ja sen haasteiden läpikäynti. Toisaalta samankaltainen läpikäynti tehtiin jo edellisellä vaalikaudella, jolloin toteutettiin sosiaaliturvan uudistusta kartoittava parlamentaarinen Toimi-hanke. Olisi luullut, että sen työn pohjalta olisi nyt voitu jatkaa Sotu-komiteassa ja siirtyä kohti konkretiaa ja uudistusesityksiä.

Jostain syystä näin ei tehty.

Pyrkimys löytää yksimielisyys kaikkien eduskuntapuolueiden kesken on mahdollista komiteamietinnössä, kunhan vain teksti kirjoitetaan tarpeeksi yleiselle tasolle, kuten nyt on tehty. Sosiaaliturvan lainsäädäntöä ei voi näin kirjoittaa. Lakien on oltava niin konkreettisia, että lainsäätäjät ja lainsoveltajat ymmärtävät, mitä uudistuksella tarkoitetaan.

Seuraavalla vaalikaudella on päästävä jo itse uudistustyöhön. Tämä voi onnistua vain, jos pyrkimyksestä yksimielisyyteen luovutaan. Selvää on, että uudistukset edellyttävät kompromisseja, jotta niiden taakse saadaan riittävä enemmistö.

Työnteon on oltava kannattavampaa kuin tukien varassa oleminen. Seuraavalla vaalikaudella toteutettavalle sosiaaliturvauudistukselle on asetettava kunnianhimoinen työllisyystavoite sekä julkisen talouden vahvistumista koskeva tavoite. Keinot on mitoitettava siten, että tavoitteet voidaan saavuttaa.

Ilkka Oksala, Johtaja, Työelämä-vastuualue
Elinkeinoelämän keskusliitto



**Kunta- ja
hyvinvointialueyönantajat**

Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT | Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT

Lausunto 62/04.01.00/2023, 1.3.2023

Sosiaaliturvakomitean välimietintö

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta olla mukana parlamentaarisen komitean ja sen alaisten jaostojen työskentelyssä.

KT toteaa, että sosiaaliturvakomiteassa on kuluneen kauden aikana tehty ansiokasta selvitystyötä monimutkaisesta sosiaaliturvan etuuksien ja palveluiden kokonaisuudesta. KT:n näkemyksen mukaan kuitenkin valmistelussa on toistaiseksi jäänyt vähemmälle huomiolle sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen vaikutukset julkisen talouden kestävyYTEEN ja työllisyyden edistämiseen.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa sosiaaliturvakomitean välimietinnön ehdotusta, että seuraavalla hallituskaudella selvitettäisiin syyperusteisten perusturvetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä. KT pitää keskeisenä, että sosiaaliturvaa kehitetään nykyjärjestelmän pohjalta, säilyttäen etuuksien periaatteet syyperustaisuudesta ja tarveharkinnasta. Lisäksi KT pitää välttämättömänä, että myös jatkossa uudistusta ja erityisesti ansioturvan kehittämistä valmistellaan kolmikantaisesti, kun työnantajat ja työntekijät rahoittavat ansiosidonnaista sosiaaliturvaa vakuutusmaksuilla. KT esittää kolmikantavalmistelun kirjaamista myös seuraavaan hallitusohjelmaan.

KT pitää tärkeänä, että sosiaaliturvajärjestelmää kehitetään etuuksien ja palveluiden kokonaisuutena. Osana sosiaaliturvan kehittämistä on hyvä arvioida myös etuuksien kannustimia, vastikkeellisuutta sekä sitä, miten etuuden saajaa integroidaan työmarkkinoille tai vahvistetaan muuten yksilön vahvempaa sosiaalista integroitumista yhteiskuntaan. Esimerkiksi työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvissä etuuksissa on tärkeää, että asiakas osallistuu palvelutarpeen arviointiin ja interventioihin kuten esim. ammatilliseen kuntoutukseen. Palveluiden tarkoituksena on tukea yksilöä elämän eri vaiheissa ja auttaa yksilöä siirtymään eteenpäin nivelkohdissa. Tämä edellyttää, että tarvittavia palveluita on

saatavilla ja saavutettavissa. KT pitääkin tärkeänä, että etuus- ja palvelukokonaisuuden kehittämisessä arvioidaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöpulasta kärsivien hyvinvointialueiden mahdollisuus tarjota palveluita.

KT toteaa, että komitean välimietinnön viidennessä luvussa on esitetty lukuisia, sinänsä kannatettavia toimenpiteitä/selvityksiä. Seuraavalla hallituskaudella näiden pohjalta toteutettaviksi valittavien toimenpiteiden osalta on varattava myös riittävät taloudelliset ja muut valmisteluun tarvittavat resurssit.

KT korostaa, että vero- ja etuusjärjestelmän vaikutuksia työn vastaanottamisen taloudellisiin kannustimiin on arvioitava. Kannustin- ja työttömyysloukkuja on purettava ja työttömyysturvaa on porrastettava siten, että se kannustaa työn vastaanottamiseen. Sosiaaliturvan uudistamisessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota kehittämistoimien kustannuksiin sekä niiden vaikutuksiin julkisen talouden kestävyteen ja työllisyyden edistämiseen.

Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT



Akava



Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Akava rf, STTK rf | Palkansaajakeskusjärjestöt: Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Akava ry, STTK ry

Palkansaajakeskusjärjestöjen lausunto sosiaaliturvakomitean välimietintöön

Palkansaajakeskusjärjestöt SAK ry, Akava ry ja STTK ry lausuvat yhteisesti seuraavaa.

Esitys seuraavalle hallitukselle perusturvaetuuksien yhtenäistämisestä ja yhdistämisestä sekä komitean linjaukset toisen kauden työlle

Sosiaaliturvakomitea esittää välimietinnön alaluvussa 6.1 syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden. Yksi perusturvaetus olisi syyperusteinen etuus.

SAK, Akava ja STTK katsovat, että sosiaaliturvauudistuksessa tulee säilyttää etuuksien syyperusteisuus. Pidämme syyperusteisuutta keskeisenä periaatteena sosiaaliturvan pitkän aikavälin kehittämisessä. Näin voidaan varmistaa sekä järjestelmän rahoituksellinen kestävyys että palvelujen ja etuuksien oikea kohdentuminen.

Pidämme perusturvaetuuksien yhdistämisen selvittämistä kannatettavana. Tarkempia yksityiskohtia mahdollisesta yhdestä perusturvaetuudesta ei ole tiedossa vielä tässä vaiheessa. Perusturvaetuuksien mahdollinen yhtenäistäminen ja yhdistäminen on laaja ja monimutkainen hanke, jolla voi olla monenlaisia heijastusvaikutuksia, kuten vaikutukset etuuksien tasoon ja tarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen, etuusmenoihin, työllisyyteen ja ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan. On tärkeää huolehtia siitä, ettei etuudelta synny väliinputoajia eikä turvaa heikennetä. Keskeistä on myös selvittää, miten etuus niveltyy muuhun sosiaaliturvaan.

Huolellinen vaikutusten arviointi ja vaiheittainen eteneminen on tärkeää. Etuuksien mahdollisesta yhdistämisestä voidaan päättää vasta, kun ensin on suunniteltu ihmisten elämäntilanteiden kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet. Uudistuksessa

ei pidä keskittyä tarkastelemaan ainoastaan etuusjärjestelmän muutoksia: etuuteen kytkeytyvällä palvelukokonaisuudella ja eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisellä on tärkeä merkitys, kun sosiaaliturvaa halutaan kehittää toimivammaksi.

Sosiaaliturvaa kehitettäessä tavoitteena pitää olla, että etuuden hakeminen ja sen saaminen on mahdollisimman yksinkertaista. Monimutkaisesta järjestelmästä täytyy luoda etuudensaajille nykyistä selkeämmin ymmärrettävä ja ennakoitava. Uudistusten vaikutuksia tulee arvioida huolellisesti etuudensaajien ja palkansaajien näkökulmasta.

Korostamme komitean alkuperäistä toimeksiantoa, jonka mukaan sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa.

Työnantajat ja työntekijät rahoittavat ansiosidonnaista sosiaaliturvaa vakuutusmaksuilla. Tämän vuoksi ansioturvan kehittämisen tulee jatkossakin perustua kolmikantaiseen työryhmävalmisteluun. Palkansaajakeskusjärjestöt esittävät kolmikantavalmistelun kirjaimista myös seuraavaan hallitusohjelmaan. Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittämistä koskevat kysymykset tulee jättää sosiaaliturvakomitean tarkastelun ulkopuolelle.

Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut

Välimietinnön alaluvun 5.11 nykytilan kuvauksessa kannustinloukkuihin liittyvää tilannetta kuvataan puutteellisesti. Kannustinloukkujen merkitystä ei pidä ylikorostaa, koska selkeät kannustinloukut ovat jo suurelta osin purettu suomalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä. Kannustinloukuista ei voida päästä myöskään kokonaan eroon niin kauan kun halutaan säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoinen toimeentulo työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville.

Nykytilan kuvauksessa todetaan, että kannustinloukkuihin voi vaikuttaa etuuksiin ja palveluihin vaikuttamalla. Suomessa palvelujärjestelmä ei tue työllistymistä yhtä tehokkaasti kuin muissa Pohjoismaissa. Tästä huolimatta välimietinnön ehdotuskohdassa on keskitytty vain etuussäästöihin. Työnteon kannustimien parantamiseen liittyy olennaisena osana työvoimapalveluiden rooli työllistymisen tukena. Tässä vaiheessa ei ole vielä selvää käsitystä siitä, miten paljon keväällä 2022 käyttöön otettu pohjoismainen työvoimapalvelumalli ja TE2024 tulevat vaikuttamaan palvelujärjestelmän toimivuuteen ja kannustavuuteen. Esimerkiksi asiakasmaksujen vaikutus työllistymisen kannusteisiin pitää ottaa myös huomioon.

Myös ansiosidonnaisten etuuksien osalta taloudellisia kannustinloukkuja koskevaa tutkimuksellista taustaa on kuvattu puutteellisesti. Työllistymisen esteet liittyvät tutkitusti pitkittyneen työttömyyden osalta terveydentilaan sekä työnhaun ongelmiin. Työllisyyden edistämässä tulee olla kyse työllistymisen tukemisesta työvoimapalveluiden avulla.

Sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata riittävä toimeentulo sairauden, työkyvyttömyyden, perhevapaiden, työttömyyden tai vanhuuden varalta. Komitean työssä on kuitenkin noussut esiin sosiaaliturvan uudistaminen etenkin työllisyyden edistämisen ja julkisen talouden vahvistamisen näkökulmasta.

Turvan tason tai keston heikentäminen ei suoraan johda työllistymiseen vaan lisää usein tarvetta toimeentulotuella. Sosiaaliturvakomiteassa on toisaalta pyritty etsimään keinoja toimeentulokiriippuvuuden vähentämiseen. Palkansaajakeskusjärjestöt painottavat, että työllistymisen edistämässä etenkin positiivisten kannusteiden ja palvelujärjestelmän kehittämisen tulisi olla avainasemassa, ei sosiaaliturvan heikentämisen. Palveluja on parannettava osana sosiaaliturvan kehittämistä. Ennaltaehkäisevät ja yksilölliset palvelut, osaamisen vahvistaminen, työvoimapalveluiden parempi integrointi sosiaali- ja terveyspalveluihin parantavat työllistymisen mahdollisuuksia.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet

Alaluvussa 5.4 esitetyillä työkyvyttömyysetuuksia koskevilla ehdotuksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi etuudensaajan toimeentuloon ja oikeuteen saada palveluita, eri etuusjärjestelmien rahoitukseen ja rahoitusvastuun jakautumiseen, etuusmenoihin sekä työllisyyteen. Ehdotusten selvittäminen edellyttää laajamittaista vaiheittaista kolmikantaista selvitys- ja lainvalmistelutyötä.

Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat, että pelkästään etuusjärjestelmää tai etuuden nimeä muuttamalla ei välttämättä voida vaikuttaa henkilön tilanteeseen, keskeisempi rooli on etuuteen kytkeytyvällä palvelukokonaisuudella ja eri toimijoiden välisen yhteistyön kehittämisellä. Huomioon tulee ottaa myös luvussa kuusi esitetty perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja sen vaikutukset.

Samoin kiinnitämme huomiota siihen, että kannustimien ja velvoitteiden asettamista pohditaan alaluvussa ainoastaan suhteessa yksilöön. Myös työnantajan rooli ja vastuu edistää työntekijän työhön paluuta tai palveluntarjoajan ja sosiaaliturvan toimeenpanijan velvollisuus tarjota oikea-aikaisia palveluita ja ohjausta on oleellista.

1.3.2023

SAK ry Akava ry STTK ry



SOSTE Finlands Social och hälsa rf | SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry

Lausunto

Sosiaaliturvauudistusta ollaan tekemässä toimeentuloturvaa käyttäviä ihmisiä varten. Jotta tämä näkökulma säilyy kirkkaana, tulee heitä edustavat järjestöt pitää jatkossa tiiviisti mukana uudistamistyössä ja myös eri väestöryhmien suoraa kuulemista tulee jatkaa.

Sosiaaliturvauudistusta on jatkettava Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä muut Suomen ratifioimat sosiaaliturvaa koskevat sopimukset velvoittavat Suomea. Välimietinnössä ei tehdä ehdotuksia sosiaaliturvan tasoon. Jatkotyössä tulee huomioida ihmisoikeusvelvoitteiden edellytys, että oikeutta sosiaaliturvaan tulee toteuttaa käytössä olevien voimavarojen mukaan mahdollisimman täysimääräisesti (ns. progressiivinen toteutuminen). Oikeuksien heikennykset ovat sallittuja vain tarkoin määritellyissä tilanteissa, ja vähimmäistason syrjimätön toteutuminen on aina turvattava.

Uudistuksessa on turvattava erityisesti heikoimmassa asemassa olevien ihmisten oikeudet. Esimerkiksi etuuksien ja palvelujen vastikkeellisuus ei saa tehdä niistä tosiasiallisesti syrjiviä. Ehdot eivät saa olla ihmisen terveydentilan, toimintakyvyn tai työkyvyn kannalta kohtuuttomia, eikä kielitaidon tai digitaitojen ja -välineiden puute saa asettaa ketään eriarvoiseen asemaan.

Välimietinnössä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia on vähän, lähinnä mietinnön ehdotukset koskevat erilaisten selvitysten käynnistämistä. Ilman konkreettisia ehdotuksia on vielä vaikea arvioida, miten uudistukset tulisivat vaikuttamaan eri ihmisryhmiin. Uudistuksessa on edettävä huolellisten, eri elämäntilanteet ja väestöryhmät huomioivien ihmisoikeusvaikutusten arviointien pohjalta.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien kokonaisuutta ehdotetaan joustavoitettavan ja selkeytettävän. Jos ns. väärällä etuudella olevien ihmisten tilanteita halutaan ratkaista, on kehitettävä myös työkyvyn arviointia. Tällä hetkellä joitain diagnooseja tai niiden aiheuttamaa toimintakyvyn alenemaa ei huomioida. Osa sairauksista tai toimintakyvyn alenemista on myös sellaisia, että selkeää diagnoosia ei löydy tai sen selvittäminen

kestää kauan. Diagnoosin puute tai toimintakyvyn aleneman huomioimatta jättäminen vaikeuttavat työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien saamista, vaikka henkilö on selkeän oireiston ja toimintarajoitteen vuoksi työkyvytön. Diagnoosien lisäksi tulisi tarkastella yksilöllisesti henkilön tosiasiallista toimintakyvyn alenemaa. Esimerkiksi monisairaiden kohdalla pitäisi huomioida sairauksien kokonaiskuorman vaikutus toimintakykyyn, eikä arvioida vain kutakin diagnoosia sinällään.

Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuuksien yhteensovittamista ansiotulojen kanssa luvataan yksinkertaistaa ja joustavoittaa. Lineaarisen mallin kehittämistä työkyvyttömyyseläkkeisiin tulee jatkaa.

Välimietinnössä ehdotetaan arvioitavan, tulisiko työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin liittää kannusteita ja velvoitteita, jotta ihmiset osallistuisivat palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaviin palveluihin. Palveluihin osallistuminen on varmistettava laadukkailla ja oikea-aikaisilla palveluilla, joihin ihmiset haluavat osallistua. Palveluihin pakottaminen sanktioiden uhalla ei useinkaan rakenna ihmisten motivaatiota toivotulla tavalla. Palveluihin osallistumisen sanktioiminen on kohtuutonta erityisesti tilanteissa, joissa palveluita ei tosiasiallisesti ole saatavilla, tai esimerkiksi lastenhoitoa ei ole tarjolla palvelun ajaksi. Tällä hetkellä ongelmana on usein se, että ihmiselle ei ole tarjolla mitään palvelua, johon hän toimintakykynsä puitteissa voisi osallistua. Lisäksi monet palvelut ovat maksullisia. Esimerkiksi kuntoutuspsykoterapia on monen tavoittamattomissa korkean omavastuuosuuden takia.

Lasten ja perheiden sosiaaliturvaa kehitettäessä on tehtävä pitkäjänteisiä päätöksiä ja panostettava kaikkien lapsiperheiden ja pienenevien ikäluokkien hyvinvointiin sekä köyhyyden ja eriarvoisuuden ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Perusturvaetuuden rinnalla on investoitava perhe-etuuksiin. Tämä tukee myös yhteiskunnan sosiaalista kestävyyttä ja julkisen talouden rahoituskestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Yleistä asumistukea uudistettaessa tulee huomioida tuen merkittävä vaikutus pienituloisten ihmisten asumisen turvaamisessa. Uudistuksia tehtäessä on arvioitava huolellisesti ehdotusten heijastusvaikutukset ihmisen elämään ja muiden etuuksien käyttöön. Uudistukset eivät saa heikentää merkittävästi pienituloisten ihmisten asemaa. Ne eivät saa myöskään aiheuttaa uusia kannustinloukkuja. Esimerkiksi asumistuen kohdentamista uudella tavalla alueittain tulee arvioida huolellisesti. Jos muutoksella halutaan ohjata ihmisiä halvemmille asuinalueille, mutta jos sieltä ei ole toimivia julkisia liikenneyhteyksiä tai esimerkiksi vuoropäivähoitoa tarjolla, voi pienituloisten ihmisten työllistymismahdollisuudet heiketä.

Vuoroasuvien lasten tilannetta on jo selvitetty ja on todettu, että on tärkeää uudistaa erityisesti asumistukijärjestelmää siten, että vuoroasuminen helpottuisi myös pienituloisissa perheissä. Nyt tulee ottaa seuraava askel ja tehdä asumistukeen vuoroasumista helpottavia muutoksia nopeasti.

Toimeentulotuen osalta komitean keskeinen tavoite on vähentää pitkäaikaista toimeentulotuen käyttöä. On vaikea nähdä, miten päästään irti pitkäaikaisesta toimeentulotuen tarpeesta, jos ensisijaisten etuuksien taso ei ole korkeampi. Ensisijaisten etuuksien tasoa tulee nostaa. Taloudellisen tuen ohella on huolehdittava sosiaali- ja terveystalouden tarjonnasta ihmisen elämäntilanteen mukaan.

Erlaisia sähköisiä välineitä kehitettäessä tulee huomioida myös ne ihmiset, joilla ei ole osaamista, välineitä tai muuten mahdollisuuksia sähköisten välineiden käyttämiseen. Esimerkiksi ehdotetun kansallisen työ- ja toimintakyvyn sähköisen itsearviointivälineen kohdalla ihmisillä tulee olla mahdollisuus saada tukea tällaisen itsearviointivälineen käyttöön, jotta mahdollisimman moni pystyisi siitä hyötymään. Niille, joille sähköinen asioiminen ei syystä tai toisesta onnistu, pitää olla vastaava palvelu saatavilla muuten.

Sosiaaliturvakomitean on seuraavalla hallituskaudella tärkeää edistää yhden perusturvaetuuden konkretisointia. Etuudesta tulee tehdä sellainen, että sosiaaliturvajärjestelmää saadaan aidosti selkeytettyä ja joustavoitettua sekä sosiaaliturvan väliinputoamia ja katkoksia etuuden maksussa saadaan vähennettyä. Yhden perusturvaetuuden tulee huomioida perhetilanteiden monimuotoisuus ja vastuut lapsen elatuksesta. Myös omaishoitotilanteet tulee huomioida.

Yhden perusturvaetuuden myötä siirtymät eri elämäntilanteiden välillä tulee tehdä sujuviksi. Nyt yksilö ottaa tulottomuusrisikin palvelulta ja etuudelta toiselle siirtyessään. Jo pelkästään riskin pelko aiheuttaa muuttuvien palveluiden ja siirtymien välttämistä, sillä taloudellisten puskurien puuttuessa lyhyeenkään tulottomuuteen ei ole varaa. Esimerkiksi sairauspäivärahalta työttömyysturvalle siirtymisessä negatiivisia kannusteita aiheuttavat työttömyysturvan omavastuupäivät. Ihmiset eivät hakeudu työttömyysturvalta sairauslomalle, koska omavastuupäivät heikentävät heidän talouttaan. Näin ei kerry tietoa heidän sairaushistoriastaan ja myöhemmin ei löydy riittävästi perusteita henkilön työkyvyttömyyden toteamiselle, vaikka sille olisi tarve.

Ensimmäisenä askeleena etuuksien yhdenmukaistamisessa tulisi helpottaa etuuksien hakemista. Käyttöön tulisi ottaa veroehdotuksen kaltainen etuusehdotus, jossa viranomaisen kertoo asiakkaalle kaikki ne etuudet, joihin hän on oikeutettu. Useiden eri hakemusten sijaan hän saisi yhden hakemuksen perusteella tiedon kaikista hänelle kuuluvista etuuksista Kelan sekä muiden viranomaisten tietojen perusteella. Tärkeää olisi samalla vahvistaa ihmisten ohjausta tarpeenmukaisten palvelujen piiriin.

Helsingissä 1.3.2023

Eija Koivuranta
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Ungdomssektorns takorganisation i Finland Allians rf | Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry

Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry:n lausunto sosiaaliturvkomitean välimietinnöstä

Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry edistää nuorten osallisuutta yhteiskunnassa sekä kouluttaa, palvelee ja tuo yhteen järjestöissä, kunnissa ja seurakunnissa työtä tai vapaaehtoistyötä tekevät nuorisoalan toimijat. Allianssin jäsenenä on noin 140 nuorisojärjestöä ja muuta nuorisoalalla toimivaa yhteisöä – käytännössä kaikki Suomessa toimivat nuorisoalan järjestöt.

Komitean tähänastisesta työstä & nuorista sosiaaliturvan saajina

Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi kiittää mahdollisuudesta olla mukana sosiaaliturvkomitean työssä asiantuntijajäsenenä. On arvokasta, että myös nuorten asiat ovat saaneet oman edustuksen tähän kunnianhimoiseen ja laajaan parlamentaariseen uudistukseen. Sosiaaliturvauudistusta ollaan ylipäättään tekemässä toimeentuloturva käyttäviä ihmisiä varten. Jotta tämä näkökulma säilyy kirkkaana, tulee heitä edustavien järjestöjen olla jatkossakin tiiviisti mukana uudistustyössä.

Allianssi haluaa kiittää siitä, että uudistusta on tehty poikkeuksellisen avoimesti. On tärkeää, että komitea halusi toteuttaa erillisen lasten ja nuorten kuulemisen uudistuksen tueksi. Tulevaisuudessa tarvitaan vielä erillinen nuorten aikuisten kuuleminen, jotta myös heidän eletty todellisuutensa ja sen haasteet saadaan päätöksenteon tueksi. Vain nuoret laajasti huomioimalla on mahdollista luoda sosiaaliturvajärjestelmä, joka vastaa myös tulevaisuuden tarpeisiin.

Tähänastinen työ kiteytyy nyt käsillä olevaan välimietintöön. Allianssi pitää sitä pääpiirteissään oikean suuntaisena. On tosin todettava, että uudistus olisi voinut edetä nopeammin. Välimietinnössä esitetään yhä lukuisten erilaisten selvitysten tekemistä. Selvitykset ovat tärkeitä ja uudistuksen tulee toki olla tietoperustainen, mutta olisi myös korkea aika siirtyä selvityksistä konkreettisempiin esityksiin. Suurin osa välimietinnön esityksistä on vielä sellaisella tasolla, josta on vaikea arvioida, miten ne lopulta tulevat vaikuttamaan sosiaaliturvan saajiin. Tässä lausunnossa keskitytäänkin kommentoimaan periaatteellisia

kysymyksiä, perusturvaetuuksien yhtenäistämistä sekä muutamia nuorten kannalta relevantteja nykyjärjestelmän kehittämissuhteita.

Suomen väestörakenteen muutos on tunnistettu haasteeksi sosiaaliturvakomitean toimeksiantossa. Väestön ikääntyessä onkin niin, että tulevaisuuden Suomi voi tasan yhtä hyvin kuin nykypäivän nuoret. Tätä ei kuitenkaan olla välimietinnössä tunnistettu kovin hyvin. Suomessa on lähes miljoona nuorta eli 15–29-vuotiasta. Nuorten ikäluokkien koko on pienentynyt jatkuvasti. 2000-luvulla syntyy noin puolet vähemmän lapsia kuin 50 vuotta aiemmin.

Suomessa on tällä hetkellä noin 60 000 syrjään jätettyä nuorta ja jopa joka neljäs nuori kärsii mielenterveyden häiriöistä. Olisikin ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että uudistus vähentää nuorten syrjäytymistä. Tällä on kauaskantoisia vaikutuksia, myös kansantaloudellisesti.

Välimietinnössä ei näy juuri ollenkaan ns. mielenterveyden kriisi, joka koskettaa erityisesti nuoria. Nuorten mielenterveys ja jaksaminen ovat huolestuttavalla tolalla. Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä ei kuitenkaan kovin hyvin tue esimerkiksi osittaisen työkyvyn hyödyntämistä. Toimeentulolla ja mielenterveydellä on yhteys, ja uudistuksella voidaan joko pahentaa mielenterveyden kriisiä tai edesauttaa sen ratkaisemista. Tämän täytyy olla työn seuraavassa vaiheessa suuremmissa fokuksessa. Myös ehdotusten mielenterveysvaikutuksia tulee arvioida osana päätöksentekoa. OECD arvioi jo vuonna 2018 mielenterveyden häiriöiden kustantavan Suomelle 11 miljardia euroa vuodessa. Mikäli kehitys saadaan käännettyä nuorten syrjäytymisen ja mielenterveyden osalta, olisi sillä merkittäviä positiivisia vaikutuksia Suomen taloudelliseen tulevaisuuteen.

Nuoruus on lyhyt elämänvaihe, johon liittyy paljon siirtymiä: peruskoulusta toiselle asteelle, toiselta asteelta korkeakoulutukseen, vanhempien luota omaan asuntoon, opiskeluista työelämään. Koska nuoren elämään liittyy paljon nopeita siirtymiä, statusten vaihdoksia ja niiden limittymistä, sosiaaliturvajärjestelmän byrokraatialoukkujen ja informaatioloukkujen vaikutus nuorten arkeen on merkittävä.

Nuorten työurat ovat tyypillisesti lyhyitä ja katkonaisia eikä heille siksi ole juuri kertynyt varallisuutta. Tämä korostaa sosiaaliturvan merkitystä elämän nivelvaiheissa ja yllättävissä tilanteissa. Nuoret ovat elämän siirtymävaiheissa hyvin riippuvaisia sosiaaliturvasta ja käyttävätkin verrattain paljon sosiaaliturvaetuuksia.

Uudistuksessa tulee purkaa byrokrania- ja kannustinloukkuja. Kaikenlaisten työ- ja opiskelumahdollisuuksien vastaanottamisen tulee olla nuorille mahdollista ja kannattavaa. Sosiaaliturvajärjestelmän tulee vastata paremmin työelämän epävarmuuteen ja tarjota turvaa yhtä lailla työuraansa aloitteleville, epätyypillisissä työsuhteissa oleville, osatyökykyisille ja yrittäjänä toimiville nuorille.

Toimeksiannossa on linjattu, että uudistus toteutetaan perusturvaa heikentämättä. Tästä on syytä pitää kiinni.

Perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen

Perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen on toivottu suunta myös nuorten kannalta. Allianssi näkee myönteisenä, että tästä on löydetty yhteinen sävel myös parlamentaarisesti.

Välimietinnössä perusturvaetuuksien yhdistämistä on vasta luonnosteltu. Olisi tärkeää, että tässä yhteydessä varmistettaisiin, että nuoria kohdellaan sosiaaliturvajärjestelmässä ja sitä uudistettaessa yhdenvertaisesti muihin väestöryhmiin nähden ja ikään perustuvat nuoria syrjivät elementit, kuten työttömyysturvan erilliset ehdot alle 25-vuotiaille, poistettaisiin.

Mikäli yhdistettyihin perusturvaetuuksiin tulee aktiivisuuskriteereitä, niiden tulee olla sellaisia, että nuorilla on tosiasiallinen mahdollisuus täyttää ne. Aktiivisuus tulee nuorten kohdalla ymmärtää laajasti. Nuorten pitkäaikaistyöttömien kohdalla korostuvat matala koulutustaso ja mielenterveysongelmat. Esimerkiksi mielenterveyspalveluihin osallistuminen olisi perusteltua laskea aktiivisuudeksi. Samalla on huolehdittava, että palveluverkko vastaa tarpeisiin ja palveluita on aidosti saatavilla. Palveluihin osallistumattomuuden sanktioiminen on kohtuutonta erityisesti tilanteissa, joissa palveluita ei tosiasiallisesti ole saatavilla. Tällä hetkellä ongelmana on usein se, että ihmiselle ei ole tarjolla mitään palvelua, johon hän toimintakykynsä puitteissa voisi osallistua. Lisäksi monet palvelut ovat maksullisia. Esimerkiksi kuntoutuspsykoterapia on monen tavoittamattomissa korkean omavastuuosuuden takia.

Allianssi on pettynyt siihen, että opintotuki puuttuu nyt yhdistettävien etuuksien listasta. Opiskelijoiden mukaan ottaminen olisi kuitenkin oleellista, sillä heidän velaton sosiaaliturvansa on merkittävästi muita perusturvaetuuksia alhaisemmalla tasolla. Olisi välttämätöntä saada jatkovalmistelussa edes kustannus- ja vaikutusarviot opiskelijoiden sosiaaliturvan sisällyttämisestä yhdenvertaisesti perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen.

Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista

Opiskelu ja osaamisen kehittäminen

Jo sosiaaliturvakomitean toimeksiannossa on linjattu, että uudistustyö tarkastelee myös muita, esimerkiksi opiskeluun liittyviä etuuksia. Olisi oleellista, että välimietinnössä ehdotettu opintotuen kokonaisuudistus toteutettaisiin. Jos tätä ei tehdä eikä opiskelijoita oteta mukaan yhtenäistettävään perusturvaetuuteen, niin lähes 300 000 ihmisen pääasiallinen sosiaaliturva jää täysin uudistamatta. Opintotuen saajat ovat keskimäärin 22-vuotiaita, eli

kyse on pitkälti nuorista. Voidaankin todeta, että ilman opintotuen uudistamista tai opiskelijoiden mukaan ottamista yhdistettyyn perusturvaetuuteen nuorten sosiaaliturva jäisi isolta osin uudistamatta.

Opintotuen uudistaminen on ollut poukkoilevaa ja kokonaistarkastelu olisi tarpeen, huomioiden myös lukuisat isot viime vuosien koulutuspoliittiset uudistukset kuten todistusvalinta, ensikertalaiskiintiöt ja oppivelvollisuuden pidentäminen. Suomi on asettanut kunnianhimoisen tavoitteen: yli puolella nuorista tulisi tulevaisuudessa olla korkeakoulututkinto. Suomen koulutustaso jäi kuitenkin nyt ensimmäistä kertaa alle OECD-maiden keskiarvon. Koulutustason nostaminen vaatii toimia sekä koulutuspolitiikan että sosiaaliturvan saralla, eikä kumpikaan ratkaise asiaa vain yksinään.

Uudistuksessa tulee asettaa tavoitteeksi se, että jatkossa opintotuki turvaisi opiskeluajan toimeentulon, sujuvan opiskelun ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekkään opintopolun. Opintotuen lainapainoitteisuutta tulee purkaa.

Allianssi kritisoi sitä, että välimietinnössä linjataan, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. On totta, että pelkän perusteen varassa olevien työllisyysaste on matala ja yhä useampi avautuvista työpaikoista edellyttää korkeaa osaamista. Tähän ongelmaan on kuitenkin jo osin pyritty vastaamaan oppivelvollisuuden pidentämisellä.

Nuorten velvollisuus hakea koulutukseen on ajatuksena ymmärrettävä, mutta käytännössä usein toimimaton. Pelkkä velvoite ei motivoi sellaista nuorta, jolla ei ole halua tai kykyä osallistua koulutukseen. Nuoria tulisikin kannustaa koulutukseen ennemmin palveluiden ja koulutusjärjestelmän kautta, kuin sanktioilla.

Tulottomina toimeentulotukea saavat nuoret ovat käytännössä usein työttömiä, mutta vailla työttömyysturvaa. Syynä tähän ovat alle 25-vuotiaille työttömille ja vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille työttömyysturvassa asetetut erityisehdot: nuorilla on tukea saadakseen velvollisuus hakeutua koulutukseen ja sen lisäksi pitkä viiden kuukauden odotusaika. Näin pitkä odotusaika on poikkeus, jota on hyvin vaikea perustella. Lisäksi se kohdistuu myös niihin nuoriin, jotka ovat toimineet sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmien asettamien odotusten kannalta "oikein". Allianssi esittää, että odotusaika poistettaisiin.

Toisin kuin voisi kuvitella, työvoimapolitiittinen sanktiointi ei tarkoita automaattisesti lupausta palveluista tai tuesta nuorelle. Usein työttömällä nuorella on muitakin haasteita kuin vain koulutuksen tai työn puute. OECD:n 2020 julkaiseman Faces of Joblessness -raportin mukaan nuorten pitkäaikaistyöttömien kohdalla korostuvat matala koulutustaso sekä mielenterveysongelmat.

Koulutusjärjestelmä, joka pyrkii kasvattamaan osaavia ja kunnon kansalaisia, on erilaisissa elämäntilanteissa olevia nuoria kohtaan monimutkainen, epälooginen ja eri suuntiin kannustava. Ensikertalaiskiintiön myötä nuoren ei aina kannata hakeutua koulutukseen, sillä paikan vastaanottaminen vaikeuttaa unelma-alalle pääsyä tulevaisuudessa. Opintotuen tukikuukausien vähentämisen myötä nuorten ei kannata opiskella alaa, jonka sopivuudesta ei ole varma. Lisäksi opintojen aikainen velkaantuminen ymmärrettävästi karkottaa monia koulun penkiltä.

Sosiaaliturvajärjestelmä (opintotuki, työttömyysturvan velvoitteet) ja koulutusjärjestelmä asettavat siis nykyään nuorille keskenään ristiriitaisia vaatimuksia ja kannusteita. Kokonais-tarkastelua todella tarvitaan.

Lapsilisä

Allianssi suhtautuu varovaisen positiivisesti lapsilisän ulottamiseen myös 17-vuotiaille. On hyvä, että lapsilisän kesto olisi jatkossa linjassa elatusvelvollisuuden keston kanssa. Toisaalta viimeistään jatkovalmistelussa tulee pohtia tarkemmin, mikä tarkoitus ja merkitys lapsilisällä on toisen asteen opiskelijoiden opintojen tukemisessa tulevaisuudessa, kun oppivelvollisuuden pidentämisen myötä lähes kaikki ovat tuossa iässä suorittamassa toisen asteen opintoja.

Alaikäisten lapsilisästä ja opintotuesta puhuttaessa tulee myös ottaa huomioon, että moni ammattikouluopiskelija joutuu koulutustarjonnan vuoksi muuttamaan omilleen jo hyvin nuorena, heti toiselle asteelle siirtyessään. Etenkin heille täytyy olla mahdollisuus saada opintotukea, jolla on mahdollista kattaa peruselämisen kustannuksia. Opintotukea tulee-kin olla mahdollista saada koko toisen asteen opintojen ajalta.

Ehdotuksen lopulla oleva lisäys *”huomioiden samalla vaikutukset opintotukijärjestelmään niin, etteivät muutokset heikennä lasten opiskelumahdollisuuksia pienituloisissa perheissä”* vaatii nähdäksemme vielä tarkennusta. Periaate on tärkeä, mutta jää hyvin avoimeksi, miten tämä ollaan toteuttamassa.

Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen

Nuorten asumista on tuettava jatkossakin riittävästi. Tukea saavat nuoret ovat kaikenlaisissa elämäntilanteissa eli siitä hyötyvät mm. työttömät, pienipalkkaiset, epätyypillisissä työsuhteissa olevat, opiskelijat, perheelliset ja terveytensä kanssa kamppailevat nuoret. Yleistä asumistukea uudistettaessa tuleekin huomioida tuen merkittävä vaikutus pienituloisten ihmisten asumisen turvaamisessa.

Välimietinnön asumislinjaukset ovat vielä pitkälti selvityksiä ja avoinna olevia kysymyksiä, joihin on siksi vaikeaa ottaa suoraan kantaa. Allianssi näkee, että yleisessä asumistuksessa on uudistustarpeita.

Asumistukea tulisi yksilökohtaistaa, jotta se vastaisi paremmin nuorten elämäntilanteisiin. Nuoret muuttavat usein yhteen olosuhteiden johdosta ja harvemmin sillä ajatuksella, että he samalla yhdistäisivät taloutensa – mitä asumistuen ruokakunta-kohtaisuus käytännössä olettaa. Onkin hyvä, että yhdeksi selvitettäväksi asiaksi on nostettu se, keiden halutaan jatkossa kuuluvan samaan ruokakuntaan. Myös nuorten käytännön asumiskokemuksista ja -näkömyksistä tulee saada lisää tietoa päätöksenteon tueksi: nyt aiheesta on käyty yhteiskunnallista keskustelua jo vuosia, mutta tutkimusta aiheesta ei ole juuri tehty.

On hyvä, että välimietinnössä linjataan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen päällekkäisyydestä. Suuret asumismenot käytännössä ajavat monet turvautumaan toimeentulotukeen. Kun tavoitteena on toimeentulotuen tarpeen vähentäminen, on myös asumisen tukeminen otettava tarkasteluun mukaan.

Välimietinnössä linjataan myös arvioitavan, soveltuuko yleinen asumistuki eri tilanteissa olevien opiskelijoiden asumisen tukemiseen vai tulisiko opiskelijoilla olla erillinen tukimuoto. Allianssi näkee tärkeänä, että opiskelijoiden asumista tuetaan samasta järjestelmästä kuin kaikkien muidenkin asumista. Opiskelija-asuntoja ei riitä kaikille, ja opiskelijat kilpailevatkin pitkälti samoilla vuokramarkkinoilla kuin muutkin. Siksi myös tuen tason on syytä olla yhteneväinen.

Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen

Kuten välimietinnössäkin todetaan, nuoret ovat ylikorostuneita toimeentulotuen saajissa ja heistä moni on myös vailla ensisijaisia etuuksia. Tämä vaatii erityistä huomiota sosiaaliturvaa uudistettaessa, sillä toimeentulotuki on passivoiva. Saajan ei käytännössä kannata ottaa vastaan lyhyttäkään työtä, koska palkka leikataan lähes suoraan pois tulojen selvittäminen aiheuttaa katkoksia etuuden saamiseen. Ei ole yhteiskunnallisesti mielekästä, että sosiaaliturvajärjestelmämme asettaa nuoret tilanteeseen, jossa ei taloudellisesti katsottuna kannata opiskella tai työllistyä työhön, jonka palkka on alle toimeentulotuen.

Toimeentulotuen tarvetta voidaan sosiaaliturvajärjestelmän sisällä vähentää ensisijaisia etuuksia parantamalla sekä varmistamalla nuorten oikeus niihin. On vaikeaa nähdä, miten toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää, jos ensisijaisten etuuksien taso ei ole korkeampi.

Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen

On tärkeää kehittää palvelutarpeiden kokonaisvaltaista arviointia ja sen perusteella tehtyä oikea-aikaista palveluohjausta. Moniammatillisia ja toiminnallisia työ- ja toimintakyvyn arviointeja tulee lisätä. Näitä arviointeja voidaan toteuttaa välityömarkkinoilla, esimerkiksi työpajoilla. Ne tuottavat laaja-alaisesti tietoa palvelutarpeista ja parantavat palveluohjauksen osuvuutta.

Ehdotus etuus- ja palvelujärjestelmien eri toimijoille asetettavista yhteisistä tavoitteista ja seurantaindikaattoreista työ- ja toimintakyvyn, työllisyyden ja osallisuuden osalta on tarkoituksenmukainen. On tärkeää, että tavoitteissa huomioidaan laajasti sosiaalinen vahvistuminen arjenhallinnan, sosiaalisten taitojen, elämänhallinnan sekä opiskelu- ja työelämävalmiuksien vahvistumisen näkökulmista.

Myös vastuutyöntekijä-mallia on tarkoituksenmukaista kehittää. Tarvitsemme uudenlaista työnkuvaa, jossa yhdistyy viranomaisvastuu, rinnalla kulkeva työote, aidosti monialainen verkostotyö ja mahdollisuus yhteensovittaa etuuksia ja palveluita niin yksilöllisissä tilanteissa kuin organisaatioidenkin toiminnan tasolla. Vain näin voimme tehokkaasti tukea palvelupolkujen yhtenäisyyttä ja ehkäistä putoamista palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

On selvää, että vastuutyöntekijä-malli edellyttää rahallista resursointia, sillä malliin kuuluvia tehtäviä ei voida siirtää millekään tällä hetkellä olemassa olevalle ammattiryhmälle. Monialaisen työn kentillä vastuutyöntekijä-mallin mukaan toimittaisiin jo, mikäli lait, muut rakenteet ja rahoitusjärjestelyt sen vain olisivat mahdollistaneet. Nuorten osalta tulee tarkastella, sopisiko uusi malli toteutettavaksi ja koordinoitavaksi esimerkiksi Ohjaamosta käsin.

Työ- ja toimintakykyä edistävän lainsäädäntökokonaisuuden tarkasteleminen on tärkeää. On varmistettava, että palvelut vastaavat riittävän kattavasti eri asiakastarpeisiin. Tällä hetkellä ei ole välttämättä lainkaan tarjolla palveluita, jotka keskittyisivät vahvistamaan työ- ja toimintakykyä sekä arjenhallintaa. Tämä on puute.

On turvattava se, että työ- ja elinkeinopalveluista pääsee palvelutarpeiden mukaisesti joustavasti ja nopeasti palveluihin, jotka tukevat näitä tavoitteita. Tällä hetkellä keskeisiä palveluita ovat kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus. Tässä tarkastelu- ja kehittämistyössä tulee kuulla myös järjestökenttää, joka työskentelee heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien asiakkaiden parissa ja tuntee heidän palvelutarpeensa. Huomiota on kiinnitettävä myös monialaisiin palveluihin, hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspinta-yhteistyöhön sekä hyvinvointialueiden yhteistyöhön järjestöjen kanssa.

VAMMAISFOORUMI

Vammaisjärjestöjen yhteinen ääni

Handikappforum rf | Vammaisfoorumi ry

Lausunto sosiaaliturvakeskustelun välimietintöön

Vammaisfoorumi ry on 27 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 220 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta ihmistä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus mainitaan välimietinnössä lähinnä kansainvälisenä ihmisoikeussopimuksena ja oikeusnormilähteenä. Välimietinnössä ei eritellä YK:n vammaissopimusta ja sen velvoitteita tarkemmin, vaikka kyseinen sopimus on Suomessa voimassa laintasoisena.

Sosiaaliturvaa käsittelee YK:n vammaissopimuksen artikla 28. Se edellyttää toimia, joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden ja heidän perheidensä oikeus riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan. YK:n vammaissopimus edellyttää myös taloudellista tukea vammaisille henkilöille ja muiden kanssa yhdenvertaista oikeutta eläke-etuuksiin.

Sosiaaliturvan uudistamisen näkökulmasta olennaisia YK:n vammaissopimuksen artikloja ovat myös esteettömyyttä ja saavutettavuutta käsittelevä artikla 9, koulutusta käsittelevä artikla 24, kuntoutusta käsittelevä artikla 26 sekä työtä ja työllistymistä käsittelevä artikla 27.

YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan yleiset velvoitteet 3 kohta velvoittaa osallistamaan vammaiset henkilöt ja vammaisjärjestöt. Esimerkiksi työelämään liittyvissä asioissa kolmikantainen työryhmä ei välttämättä ole riittävä, vaan lisäksi on osallistettava vammaisjärjestöt. Sosiaaliturvaa uudistettaessa on välttämätöntä pitää mielessä YK:n vammaissopimuksen osallistamisvelvoite.

Vammaiset henkilöt välimietinnössä

Välimietinnössä eivät juurikaan näy vammaiset henkilöt eivätkä vammaisuuteen liittyvät erityiskysymykset. Etenemistapana on ollut keskimääräisen henkilön näkökulma. Tämä keskimääräinen henkilö on joko työtön tai työkyvytön. Henkilön toimintakyvyille

ei sosiaaliturvajärjestelmässä anneta painoarvoa. Myös jaostojen työskentelyssä ja sosiaaliturvauudistuksen järjestämissä eri ryhmien kuulemisissa vammaiset henkilöt ja vammaisjärjestöt ovat jääneet sivurooliin. Jatkotyöskentelyssä on välttämätöntä ottaa nykyistä laajemmin, monipuolisemmin ja paremmin mukaan vammaisuuteen liittyvät erityiskysymykset.

Työkyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli

Pääministeri Marinin hallituskaudella joustavampaa työkyvyttömyyseläkkeen mallia pohdittaneen työryhmän monen vuoden työ valitettavasti vesittyi viime metreillä. On välttämätöntä, että eläkejärjestelmien ja ansioiden joustavampaa yhteensovittamista viedään eteenpäin osana sosiaaliturvan kehittämistä ja uudistusta. Mallin tulee kannustaa työntekijää urakehitykseen, ottamaan vastaan palkankorotuksia, bonuksia, lisää työtä tai uusia työtehtäviä, jos nämä osoittautuvat työkyvyn puolesta mahdollisiksi. Työkyvyn menetyksen tai alentumisen kompensaatona maksettava työkyvyttömyyseläke ei saa olla esteenä yhdenvertaisille mahdollisuuksille työelämässä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kokosi kolmikantaisen työryhmän pohtimaan työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansioiden joustavampaa yhteensovittamista. Työryhmä oli jatkoa jo pääministeri Sipilän hallituskaudella aloitettuun työryhmätyöskentelyyn, jossa pohdittiin osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarista mallia.

Suomessa on yleistä, että vammaisen henkilö saa pääasiallisen toimeentulonsa työkyvyttömyyseläkkeestä. Riippuen vammautumisen ajankohdasta ja syystä, eläkettä maksaa joko vakuutusyhtiö, työeläkeyhtiö tai Kansaneläkelaitos. Kaikissa eläkettä maksavien tahojen lainsäädännössä on hieman toisistaan poikkeavat säännöt siitä, miten eläkkeet suhtautuvat mahdollisiin työssä tai yrittäjänä ansaittuihin ansiotuloihin. Viime vuosina tavoitteena on ollut kehittää joustavampaa suhdetta työeläke- ja kansaneläkejärjestelmien maksamien työkyvyttömyyseläkkeiden ja ansioiden välille.

Yksi työmarkkinoilla heikossa asemassa oleva ryhmä ovat vammaiset henkilöt, jotka saavat päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä nuorella iällä, jolloin eläke maksetaan pääasiassa kansaneläkejärjestelmästä. Kansaneläkettä saavat eivät ole ehtineet kerryttää työeläkettä, joten eläkkeen taso on matala. Työkyvyttömyyseläkettä saaville on asetettu ansioraja, jonka ylittyessä eläke jätetään maksamatta. Kun nuori ihminen ponnistaa työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämää, on ansiotason nostaminen osoittautunut vaikeaksi tiukan ansiorajan takia. Päästäkseen toimeentulossa riittävälle tasolle, tulisi yhtäkkiä kuntoutua täysin työkykyiseksi, mikä Kelan eläkettä saavilla on yleensä mahdotonta. Eläkkeen lepäämään jättämisen mahdollisuus ei ole tuonut ratkaisua tähän ongelmaan.

Vammaisissa henkilöissä on myös osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia. Usein osatyökyvyttömyyseläke on myönnetty melko nuorella iällä, jolloin eläkekertymä ei vielä ole ollut kovin suuri. Osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia sitoo myös ansioraja, joka asettaa kehikon

työtunneille. Osatyökyvyttömyyseläkeläisen työkyky voi yltyä 60 prosentin työpanokseen, mutta ansioraja pakottaa tekemään töitä alemmalla työkyvyn asteella, esimerkiksi 54 prosenttisesti. Joka kerran, kun esimerkiksi asiantuntijatyössä työehtosopimuksen mukainen palkankorotus nostaa työntekijöiden palkkoja, osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva joutuu vähentämään työmäärää, vaikka työkyvyssä ei olisi tapahtunut muutoksia. Tilanne voi aiheuttaa myös ristiriitoja työnantajan kanssa.

Näistä lähtökohdista Vammaisfoorumin tavoitteena on ollut kehittää malli, jossa työkyvyttömyyseläke reagoi ansioihin niin, että se vähitellen vähenee taustalta, mikäli työllä kykenee ansaitsemaan enemmän ilman, että tuloihin muodostuisi yhtäkkistä pudotusta. On välttämätöntä, että tämä malli viimein kehitetään. Sen on perusteltua olla osa sosiaaliturvauudistuksen jatkotyöskentelyä.

Konkreettisia toimenpide-ehdotuksia vähän

Välimietinnössä on vähän konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Lähinnä mietinnön ehdotukset koskevat erilaisten selvitysten käynnistämistä. Koska konkreettisia ehdotuksia ei juuri ole, on vaikea arvioida, miten uudistukset tulisivat vaikuttamaan vammaisiin henkilöihin tai vammaisten lasten perheisiin.

Uudistuksessa on tehtävä huolelliset vaikutusarviointit. Myös vammaisvaikutusten arviointi on tehtävä. Vammaisten henkilöiden oikeuksien vaikutusten arviointi on tehtävä kaikissa niissä lainvalmisteluissa, joilla on vaikutuksia vammaisten henkilöiden elämään. Vammaispolitiikka ei tyhjenny sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaan kattaa kaikki eri elämän alat elinkaarimallin mukaisesti.

Digitalisaatio, saavutettavuus ja vaihtoehtoiset asiointitavat

Sosiaaliturvan kehittämiseen liittyy erilaisia digitaalisia palveluja. Digitalisaatiossa on otettava vakavasti saavutettavuus. Erilaisten digitaalisten palvelujen saavutettavuus on varmistettava sekä asiakkaan, omaisen tai huoltajan että alalla työskentelevän näkökulmasta. On huomattava, että vammaisen henkilö ei automaattisesti ole vain asiakas, vaan hän voi olla sektorilla työskentelevä ammattilainen.

Kaikki eivät voi käyttää digitaalisia palveluja. Tämän vuoksi on aina oltava myös vaihtoehtoinen tapa asioida. On voitava asioida puhelimitse, sähköpostitse, chat-palvelun kautta tai käymällä paikan päällä.

Helsingissä 27.2.2023

Sari Kokko
puheenjohtaja, Vammaisfoorumi ry
järjestöjohtaja, Näkövammaisten liitto ry

SNELLMANSGATAN 1 A, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
valtioneuvosto.fi/sv/
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-287-896-0 PDF

ISSN: 2490-0966 PDF