



POLICY BRIEF 2022:32

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Omalla polulla työllisyyteen: työttömien yksilölliset tilanteet huomioitava aktivoinnissa

Minna van Gerven, Tampereen yliopisto/Helsingin
Yliopisto

Merita Mesiäislehto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Joonas Ollonqvist, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Peppi Saikku, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Tämä policy brief käsittelee 'Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa' hankkeen keskeisiä tuloksia. Suomen sosiaaliturva on eurooppalaisittain kattava ja kannustaa työllisyyteen. Järjestelmän haasteena on etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen niin, että ne tarjoavat merkityksellisiä ja oikea-aikaisia palvelupolkuja kaikille työttömille.

Työttömiä koskevat palvelut ja etuudet eivät ota riittävästi huomioon ihmisten erilaisia tilanteita

Kansainvälisesti katsottuna Suomen sosiaaliturvajärjestelmä näyttyy usein hyvin ainutlaatuisena. Sosiaaliturva on eurooppalaisittain kattava, mutta erikoisuutena on, että työttömien käyttämät etuudet, erityisesti toimeentulotuki, mahdollistavat pitkäkestoisen toimeentulon etuudella ilman palvelujen tarjoamista. Erityisesti työttömien kohdalla järjestelmän haasteena on etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen niin, että ne tarjoavat merkityksellisiä ja oikea-aikaisia palvelupolkuja kaikille työttömille.

Yksi tämän vuosikymmenen merkittävimpiä sosiaalipoliittisia uudistuksia Suomessa on sosiaaliturvauudistus, jonka tavoitteena on selkeyttää nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää ja tehdä työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta nykyistä toimivampi myös muuttuvissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvauudistusta valmisteleva komitea on nimennyt neljä kokonaisuutta, joihin sosiaaliturvan ongelmat liittyvät (STM 2020). Näitä ovat 1) sosiaaliturvan monimutkaisuus, 2) työn ja sosiaaliturvan yhdistäminen, 3) toimeentulotuki, perusturva ja asuminen sekä 4) palvelut ja etuudet.

Eri poluilla työllisyyteen-tutkimushankkeessa selvitettiin toimentuloturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmia Suomen työikäisen väestön keskuudessa. Tutkimuksessa vertailtiin Suomen, Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden ja Iso-Britannian sosiaaliturvajärjestelmiä ja tutkittiin, miten Suomelle tyypillisiin haasteisiin on tartuttu muissa maissa. Tutkimuksen tavoitteena oli löytää ratkaisumalleja, joilla voitaisiin vastata työllistymisen esteisiin. Hanke tuotti tutkimustietoa sosiaaliturvaa koskevaan selvitystyöhön ja etenkin sen neljänteen ongelmakokonaisuuteen etuuksien ja palveluiden välisestä suhteesta¹.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Hankkeessa kerättiin vinjetti- ja haastatteluaineistoa sekä hyödynnettiin jo olemassa olevia tilastollisia aineistoja ja aiempia tutkimuksia (systemaattinen kirjallisuuskatsaus). Tutkimuksessa muodostettiin neljä vinjettitapausta: NEET-nuori, ansiosidonnaista/ vakuutusperusteista työttömyysturvaa saava pitkäaikaistyötön, vähimmäisetuutta saava pitkäaikaistyötön ja maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön, joiden saamat palvelut ja etuudet eri maissa olivat tarkastelun kohteena. Tutkimuksessa vertailtiin Euroopan maiden tilastoja sekä kerättiin uutta aineistoa Suomen, Ruotsin, Tanskan, Alankomaiden ja Ison-Britannian (Englannin) sosiaaliturvajärjestelmästä.

Menetelmällisesti tutkimushanke sijoittui monimenetelmällisen tutkimuksen kenttään, jossa hyödynnettiin monimetodista tutkimusasetelmaa sisältäen määrällisiä ja laadullisia tutkimusmenetelmiä sekä moniaineistotriangulaatiota. Vertailumaiden vero- ja etuusjärjestelmiä on verrattu esimerkkilaskelmin hyödyntäen OECD tax-benefit 2.4.0 laskuria sekä EUROMOD (I.40+) että UKMOD (A3.0+) mikrosimulointimalleja.

Suomessa on kattava sosiaaliturva ja vahvat rahalliset kannustimet työllistyä osa-aikaisesti

Tutkimuksessa vertailtiin mikrosimuloinnilla tuotettujen esimerkkilaskelmien avulla eri maiden vero- ja etuusjärjestelmien kattavuutta ja kannustavuutta työn tekoon. Tarkastelua varten muodostettiin vinjetti tapausten pohjalta viisi esimerkkikotitaloutta: NEET-nuori, yksinasuva sekä yksinhuoltaja pitkäaikaistyötön ja vakuutusperusteista työttömyysetuutta saava yksinasuva sekä yksinhuoltaja.

Esimerkkikotitalouksien tulotasoa vertailtiin suhteuttamalla ne maan keskipalkkaan. Kaiken kaikkiaan tulotaso vaihtelee varsin paljon noin 23 prosentista noin 56 prosenttiin maan keskipalkasta. Vaihtelu kuitenkin selittyy pääosin kotitaloustyyppien välisillä eroilla ja maidenväliset erot ovat vastaavasti yllättävän pieniä. Yksinhuoltajilla tulot ovat korkeammat kuin samassa tilanteessa olevilla yksinasujilla. Vastaavasti vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetulla on korkeampi tulotaso kuin muuten samanlaisessa tilanteessa olevilla henkilöillä, jotka eivät ole siihen oikeutettuja. Iso-Britannia kuitenkin poikkeaa tästä, sillä siellä vakuutusperusteisen työttömyysturva ei perustu aiempiin ansioihin. NEET-nuorilla tulotaso on vastaavasti alhaisin (tai lähes alhaisin) kaikista kotitalouksista. Suomen kohdalla NEET-nuorilla (30 % keskipalkasta) tosin on korkeampi tulotaso kuin pitkäaikaistyöttömällä (n. 29 % keskipalkasta) johtuen siitä, että työmarkkinatuki on veronalaistulotuloa, kun taas toimeentulotuki ei sitä ole.

Esimerkkikotitalouksista korkein tulotaso Suomessa on ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavalla yksinhuoltajalla (54 % keskipalkasta) ja toiseksi korkeimmat tulot ovat pitkäaikaistyöttömällä yksinhuoltajalla (reilu 41 % keskipalkasta). Ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavalla yksinasuvalla tulotaso on lähes yhtä suuri (vajaa 41 % keskipalkasta). Laskelmien perusteella kaikkien kotitaloustyyppien tulotaso Suomessa on verrattain korkea muihin verrokkimaihin verrattuna. On kuitenkin muistettava se, että tässä vertailussa ei tutkittu kuinka riittäviä tulotasot ovat.

Työllistymisen rahallista kannustavuutta mitattiin työllistymisveroasteiden (PTR) avulla. Työllistymisveroaste kertoo, kuinka suuri osuus työllistymisen tuomasta tulojen

kasvusta menetetään kasvaneiden verojen ja pienentyneiden sosiaalietuuksien johdosta. Mitä korkeampi veroaste on, sitä matalampia ovat työllistymisen rahalliset kannustimet.

Työllistyessä täysipäiväisesti maan keskipalkalla työllistymisveroasteet vaihtelevat vähemmän kuin käytettävissä olevat tulot, ollen kaikissa tapauksissa 50 ja 80 prosentin välillä. Tämä johtuu osittain siitä, että laskelmissa kaikki saman valtion kotitaloudet työllistyvät samalle keskipalkalle. Suurimmat työllistymisveroasteet ovat niillä kotitalouksilla, joilla käytettävät olevat tulot olivat suurimmat. Toisin sanoen yksinhuoltajilla ja vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuilla on korkeimmat työllistymisveroasteet ja vastaavasti NEET-nuorilla matalimmat. Laskelmien mukaan suurimmat työllistymisveroasteet ovat vakuutusperusteiseen työttömyysturvaan oikeutetuilla yksinhuoltajilla Tanskassa (noin 80 %) ja pienimmät Isossa-Britanniassa asuvalla NEET-nuorella (noin 50 %). Tässäkin vertailussa maiden väliset erot olivat kaiken kaikkiaan yllättävän pieniä. Suomessa työllistymisveroasteet vaihtelevat laskelmien mukaan noin 58 prosentin ja 78 prosentin välillä, ollen keskimääräistä tasoa verrattuna muihin verrokkimaihin.

Suurempia eroja työllistymisen rahallisessa kannustavuudessa syntyy, kun tarkastellaan työllistymistä vähäisille työtunneille (10 h/viikko km. palkalla). NEET-nuoria lukuun ottamatta pienten osa-aikaisten töiden vastaanottaminen on rahallisesti erityisen kannattavaa Suomessa verrattuna muihin maihin. Näissä tapauksissa työllistymisveroasteet vaihtelevat 40 prosentista 53 prosenttiin. Ainoastaan Iso-Britanniassa yksinhuoltajilla on paremmat kannustimet tehdä pieniä osa-aikaisia töitä. NEET-nuorten kohdalla Suomessa rahalliset kannustimet (PTR noin 83 %) ovat hieman vahvemmat kuin Tanskassa (PTR noin 86 %) ja Ruotsissa (PTR noin 85 %), mutta selkeästi heikommat kuin Isossa-Britanniassa (PTR noin 65 %). Vahvat rahalliset kannustimet ottaa vastaan pieniä osa-aikaisia töitä Suomessa johtuvat pitkälti siitä, miten työttömyysetuudet on sovitettu yhteen työtulojen kanssa suojaosat mukaan lukien. Näiden seikkojen johdosta rahalliset kannustimet siirtyä osa-aikatöistä täysipäiväisiin töihin ovat Suomessa osin heikompia kuin muissa verrokkimaissa.

Tuloksiin on kuitenkin suhtauduttava hieman varauksella, sillä laskelmat pohjautuvat esimerkkilaskelmiin. Niiden perusteella ei voida siten sanoa, miten yleisiä kyseiset tilanteet ovat. Lisäksi laskelmissa on jouduttu tekemään erilaisia oletuksia kotitalouksista ja hieman erilaisilla oletuksilla tulokset voivat olla hyvinkin erilaisia. Tämän vuoksi tuloksia ei voi täysin yleistää koskettamaan myös muunlaisia kotitalouksia. Epävarmuutta laskelmiin voi aiheuttaa myös erinäköiset epätarkkuudet simulointimalleissa.

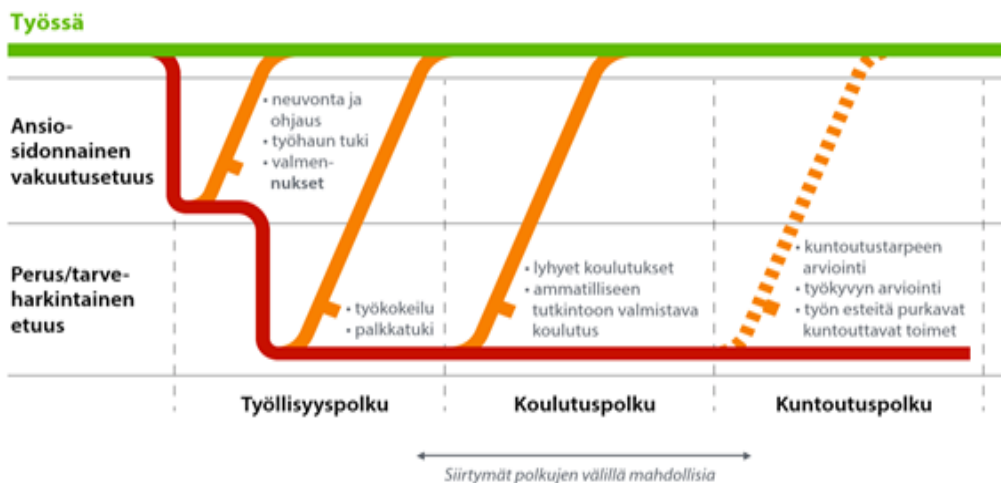
Oikeudet, velvollisuudet ja palvelutarjonta vaihtelevat työttömillä

Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa antavat raamit asiakkaan oikeuksista sekä velvollisuuksista. Tarkasteltujen maiden välillä on selkeitä eroja sosiaaliturvan vastikkeellisuudessa. Vinjettitutkimuksen ja -haastattelujen mukaan kansallisista eroista huolimatta sosiaaliturvan oikeuksien ja velvollisuuksien (epä)tasapaino liittyy usein siirtymiin etuuksien, palveluiden ja työllisyyden välillä. Kriittinen kohta kaikissa maissa on, kun työtön siirtyy vakuutusetuksilta vähimmäisturvaan.

Siirtymä vakuutusetuudelta vähimmäisturvaan aiheuttaa kaikissa tarkastelluissa maissa jyrkän velvollisuuksien kasvun. Samalla etuuden tasot usein laskevat. Maiden välillä on eroja etuusjärjestelmissä: esimerkiksi onko työttömyysvakuutus ansiosidonnainen etuus vai tasasuuruinen etuus ja kuinka kauan korkeamman tason (vakuutusjärjestelmän) etuutta voi saada.

Kuvio 1. Esimerkkejä siirtymistä työttömyysetuuksilla ja palveluissa.

Esimerkkejä siirtymistä työttömyysetuuksilla ja palveluissa



Siirryttäessä etuudelta toiselle palvelutarjonta usein muuttuu (Kuvio 1). Palvelujärjestelmissä oikeudet ja velvollisuudet ovat vähemmän selkeät kuin etuusjärjestelmissä. Oikeus palveluun ei ole yksiselitteistä vaan vaihtelee eri palveluja koskevassa lainsäädännössä. Palvelujen toteutuminen on siten sidoksissa sekä siihen, kuinka lakeja toimeenpannaan kuin siihen, mitkä ovat lain toimeenpanijan taloudelliset resurssit ja

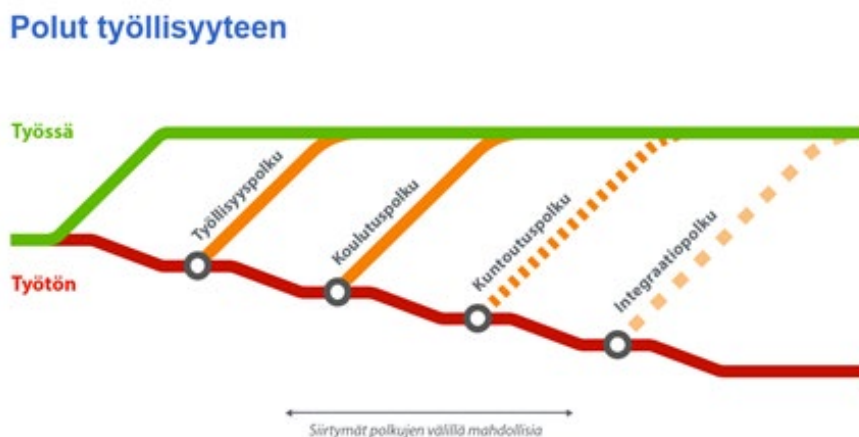
intressit, erityisesti silloin kuin oikeutta palveluun ei lain mukaan ole. Tutkimuksen perusteella palvelut eivät toteudu kaikille yhdenvertaisesti, ja esimerkiksi tarkastelujen asiakasryhmien välillä on suuria eroja siinä missä määrin ja millaisia palveluita heille kohdennetaan. Eniten palveluja kohdistettiin NEET-nuoriin. Sen sijaan työttömyysvaikutuksella oleviin kohdistettiin harvoin intensiivisimpiä palveluita ja heidän odotettiin löytävän polun työllisyyteen itsenäisesti.

Monia ongelmia omaaville työttömille ei usein löytynyt sopivia palveluja. Tarvittaviin palveluihin ohjautumisessa palvelutarpeen arvioinnilla on suuri merkitys, esimerkiksi tulevatko asiakkaan terveysongelmat diagnosoitua ajoissa ja riittäväällä tarkkuudella. Omatyöntekijä tai case manager on keskeinen toimija palvelujen koordinoinnissa useimmissa tarkastelluissa maissa. Hyvin "samanlaiset" politiikkatoimet saattavat kuitenkin tuottaa hyvin erilaisia käytäntöjä eri maissa: omatyöntekijän rooli voi vaihdella työnhakijan työnhakuvelvollisuuksien kontrolloinnista kymmenen minuutin tapaamisessa kerran viikossa (Englanti) omatyöntekijän valmennukselliseen tapaamiseen, jossa pyritään tukemaan laaja-alaisesti asiakkaan työllistymistä, kuntoutumista tai opiskelua (Tanska).

Monipolkuisuus ratkaisuna palveluiden ja etuuksien yhteensovittamiseen

Tutkimuksessa tunnistettiin moninaisia palvelupolkuja, kuten työllisyys-, koulutus- ja kuntoutuspolut (Kuvio 2). Tanskassa ja Alankomaissa polun saattoivat muodostaa myös sosiaaliseen integraation pyrkivät toimet, joissa julkilausuttu tavoite työllisyyteen oli ainakin väliaikaisesti poistettu ja pyrkimyksenä oli edistää ihmisten toimintakykyä ja aktiivisuutta.

Kuvio 2. Polut työllisyyteen.



Useimmat polut tähtäsivät yksinomaan työllisyyteen. Työllisyys avoimilla työmarkkinoilla ei usein ole realistinen tavoite pitkäaikaistyöttömällä, ainakaan lyhyellä aikavälillä. Työllisyystavoitteen ensisijaisuuden nähtiin haastatteluissa johtuvan eritoten lyhytkestoisista hallintocykleistä, joissa työn tavoitteet oli kytketty vuosittaisiin budjetteihin ja työllisyysmittareihin. Käytännössä työllisyyden esteitä purkamaan tarvittiin erilaisia pidempiä koulutus- tai kuntoutuspolkuja.

Erilaiset palvelupolut nähtiin usein toisiinsa lomittuvina ja rinnakkaisina. Käytännössä palvelut olivat usein sektorikohtaisia ja toisistaan irrallisia: palveluja annettiin yksi kerrallaan, jolloin ei pystytty vastaamaan henkilön moninaiisiin työllistymisen esteisiin. Tämä korostaa sitä, että politiikkatoimien kannalta keskeistä on ymmärrys työllistymisen esteiden monimutkaisuudesta ja niiden yhteydestä toisiinsa.² Etenkin maahanmuuttajan kohdalla verrokkimaissa pyrittiin integroidumpaan monen eri hallinnon yhteistyöhön. Käytännössä holistinen palvelutarjonta oli kuitenkin harvinaista, ja usein se koettiin liian kalliiksi toteuttavaksi kaikilla asiakkailla.

Maiden välillä on suuria eroja siinä, kuinka kauan työtön voi olla vakuutusetuudella ennen kuin siirtyy (tarveharkintaiselle) vähimmäisturvaetuudelle. Alankomaissa etuuden pituus on lähtökohtaisesti verrokkimaiden lyhin, mutta siellä on tarjolla moninai-simpia polkuja työllisyyteen.

Palveluvalikoima näytti kaikissa maissa pääpiirteissään hyvin samanlaiselta miltei kaikissa vinjettitapauksessa (NEET nuori, pitkäaikaistyötön vähimmäisturvalla, maahanmuuttajataustainen pitkäaikaistyötön), ansiosidonnaisella/ vakuutusetuudella olevaa pitkäaikaistyötöntä lukuun ottamatta. Selkein muutos palvelutarjontaan tuli silloin, jos henkilöllä diagnosoitiin terveysongelma, joka mahdollisti kuntoutuspalvelut ja sitä kautta toisenlaisen palvelureitin.

Tanskan ja Alankomaiden monipolkuisuus voi liittyä myös yhden luukun palveluun. Suomessa ja Ruotsissa työttömät tulevat hakemaan palvelua (ja etuuksia) monelta eri luukulta, jolloin se, miltä luukulta palvelua (tai etuutta) haetaan, voi ohjata palveluprosessia ja tarjottavia palveluja.³

Monipolkuisuus nousi verrokkimaissa usein esille ratkaisuna vastikkeellisen aktivointipolitiikkaan ja etuuk-sien ja palvelujen yhteensovittamiseen.

Haastattelujen mukaan aktivoinnin toimeenpanoon toivottiin joustavuutta ja autonomiaa oman työn hallintaan. Suurempi harkinta ja autonomia voi kuitenkin vaarantaa yhdenvertaista kohtelua ja tasa-arvon toteutumista. Käytännössä tämä luo haasteita löytää sosiaaliturvassa tasapaino lainsäädännön yhdenvertaisuuden ja yksilölle kohdistettujen palveluiden räätälöinnin väliltä.

Johtopäätökset

Tutkimuksessa toteutettujen esimerkkilaskelmien mukaan Suomen vero- ja etuusjärjestelmä pärjää vertailussa muihin maihin. Verrattuna Ruotsiin, Tanskaan, Alankomaihin ja Isoon-Britanniaan, työttömien tulotasot ovat keskipalkkaan suhteutettuna korkeat ja rahalliset kannustimet työllistyä täysipäiväisesti ovat samaa tasoa kuin muissakin maissa. Suomen vero- ja etuusjärjestelmä tuottaa verrokkimaihien verrattuna selvästi vahvat rahalliset kannustimet työllistyä osa-aikaisesti. Samaa ei kuitenkaan voi sanoa osa-aikatyön lisäämisen tai osa-aikatöistä täysipäiväiseen työhön siirtymisen rahallisista kannustimista. Tutkimuksen mukaan eri maiden väliset erot ovat yllättävän pieniä ja suurempaa vaihtelua syntyykin maiden sisällä ja työttömän tilanteen mukaan. Pääsääntöisesti ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavilla on korkeimmat tulotasot ja heikoimmat rahalliset kannustimet työllistyä täysipäiväisesti. Lisäksi yksinhuoltajilla tulotaso on korkeampi ja työnteon kannustimet heikommat kuin samassa tilanteessa olevilla yksinasuvilla. Tutkimuksessa ei kuitenkaan selvitetty, miten riittävä työttömien tulotaso vertailumaissa on.

Kaikissa tutkimuksen maissa työllistymistä pyritään edistämään sovittamalla yhteen työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Etuuksien ja palveluiden sovittaminen yhteen on kuitenkin vaikeaa, eikä missään Euroopan maassa ole löydetty yksiselitteistä ratkaisua. Sosiaaliturvajärjestelmät pitävät sisällään selkeät raamit työttömien oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta palvelujärjestelmissä näiden täytäntöönpano ei toteudu tavalla, joka olisi kaikille tarkoituksenmukainen. Tutkimuksen perusteella eri pitkäaikaistyöttömien ryhmien välillä on selviä eroja siinä, missä määrin ja millaisia palveluja heihin kohdistetaan. Eniten investoidaan nuoriin ja työttömiin, joiden etäisyys työmarkkinoista ei ole vielä liian pitkä. Kriittinen vaihe on siirtyä ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta vähimmäisturvalle. Tässä vaiheessa työttömän oikeudet etuuksiin heikentyvät ja velvollisuudet kiristyvät kaikissa maissa. Palveluvalikoima riippuu usein palveluista vastuussa olevan tahon käytettävissä olevista resursseista, eikä oikeus palveluihin ole yhtä selkeä kuin etuuksissa.

Tutkimuksessa tunnistettiin erilaisia polkuja kohti työllisyyttä: työllisyys-, koulutus- ja kuntoutuspolkuja. Lisäksi muutamissa maissa hahmottui osallisuuteen ja sosiaaliseen integraatioon tähtääviä palvelupolkuja, joissa työllistyminen ei ollut ensisijaisena tavoitteena vaan pyrkimyksenä oli edistää ihmisten toimintakykyä ja aktiivisuutta.

Suomessa palveluilla pyritään edistämään työllisyyttä tai ammatilliseen tutkintoon tähtäävän koulutuksen suorittamista, vaikka pitkäaikaistyöttömillä polku työllisyyteen voi usein olla hyvin pitkä. Tutkimuksen mukaan Suomi voi oppia muiden maiden monipolkuisemmista järjestelmistä, jotka tunnistavat muitakin kuin yhden päätavoitteen työttömälle eli tavoitteen työllistyä nopeasti avoimille työmarkkinoille. Moninaisemmat palvelupolut antaisivat mahdollisuuksia tarjota työttömille nykyistä joustavammin erilaista toimintaa.

Oppia sosiaaliturvauudistukselle

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että sosiaaliturvauudistuksen ratkaisumalleissa tulisi huomioida sosiaaliturvaetuuksien ja palveluiden poikkileikkaavat ratkaisut, joissa työikäisen yksilöllinen tilanne on otettu huomioon. Oikeudenmukainen sosiaaliturva edellyttää sekä joustavuutta että harkintaa, sillä työikäiset ovat lähtökohtaisesti eri asemassa suhteessa työmarkkinoihin. Sosiaaliturvan joustava toimeenpano on siten ratkaiseva osa sosiaaliturvajärjestelmän toimivuutta.

Muihin tarkasteltuihin maihin vertailtaessa näyttää, että Suomessa pitkäaikaistyöttömät jäävät helposti paikoilleen palvelukierteeseen ja järjestelmä koetaan passiivivana, vaikka se pyrkii aktivoimiseen tukemalla siirtymiä erilaisiin palveluihin. Etuudet määrittävät vahvasti työttömälle kohdistettavia palveluja ja työtön saattaa jäädä kierteseen, jossa palveluihin osallistutaan vastikkeena etuudesta eikä sen takia että ne

aidosti auttavat työtöntä lähemmäksi työllisyyttä. Työttömyyden pitkittyminen johtaa usein palveluiden vähenemiseen, sillä resurssit keskitetään usein heille, joilla on paremmat mahdollisuudet työllistyä. Lyhykestoinen hallintocykli ja siihen liittyvät mittarit kannustavat tällaiseen lähestymistapaan. Tulosten perusteella, esitetään seuraavia toimenpide-ehdotuksia:

Toimenpide-ehdotukset

- 1. Sosiaaliturvan tavoitteeksi myös osallisuuden edistäminen.** Sosiaaliturvan julkilausuttuna tavoitteena tulee olla nykyistä selvemmin myös osallisuuden edistäminen, joka antaa mahdollisuuksia joustavampaan sosiaaliturvaan eri elämäntilanteissa. Tämä haastaa myös nykyajatteluamme sosiaaliturvan yhteydestä työvoimapolitiikkaan.
- 2. Palvelupolkujen moninaisuus, jossa sosiaalinen integraatio välipolkuna työllisyyteen.** Sosiaalinen integraatio tulee tunnistaa voimakkaammin yhtenä aktiivoinnin tavoitteena. Myös erilainen vapaaehtoistyö, hoivatyö ja muu aktiivisuus voi edistää ihmisten hyvinvointia ja osallisuutta yhteiskuntaan, ja pidemmällä aikavälillä mahdollistaa myös työmarkkinoille siirtymistä.
- 3. Toimeenpanon kehittäminen on ratkaisevaa.** Sosiaaliturvan toimeenpanon tulee olla yhtenä avainkehityskohtana sosiaaliturvauudistuksessa. Lainsäädännön ohella toimeenpanon menestykseen vaikuttaa myös moni muu tekijä kuten esimerkiksi taloustilanne, organisaatio-, tietojärjestelmä- ja johtamisrakenteet, sekä poikkialhollisuus ja monialainen yhteistyö. Kyse on siten varsin mittavasta uudistustyöstä.
- 4. Aktivointitoimien vaikuttavuuden arviointi.** Aktivointipalvelujen vaikuttavuudesta tiedetään (etenkin vertailevasti eri maiden välillä) vähän ja tutkimusta tulee kehittää, jotta ymmärrettäisiin paremmin mitkä mekanismit palveluissa auttavat ihmisiä eteenpäin poluilla työllisyyteen. Etulinjan työhön tarvitaan enemmän tietoon pohjautuvaa ymmärrystä siitä, mitkä aktivointitoimet (ja missä vaiheessa) auttavat asiakkaita eteenpäin. Lisäksi vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi huomioida työllistymisen ohella laajemmin vaikutukset osallistujien hyvinvointiin ja osallisuuteen sekä luoda yhteisiä mittareita näiden vaikutusten todentamiseen.
- 5. Monialaisen yhteistyön ja omatyöntekijätoiminnan kehittäminen uusissa rakenteissa.** Suomen monitoimijaisessa järjestelmässä niin etuuksien kuin palveluiden hallinnointi jakautuu usealle eri sektorille. Tällä hetkellä meneillään on mittava palvelujärjestelmän uudistus, jossa niin TE-palvelujen kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuut muuttuvat. Samalla myös monialaisen yhteistyön rakenteet ovat muu-

toksessa. Murrosvaiheessa yhteisen suunnan ja tavoitteiden asettaminen niin valtakunnallisella kuin alueatasolla on erityisen tärkeää, jotta palvelut eivät hajaudu ja asiakkaiden palvelupolut eivät katkea. Tarvitaan myös lisää tutkimustietoa omatyöntekijöiden toiminnasta tarkastelluissa maissa, jota voidaan hyödyntää toiminnan kehittämisessä Suomessa.

6. Asiakaslähtöinen sosiaaliturva vaatii asiakkaiden moninaisten tarpeiden kohtaamista. Sosiaaliturvauudistuksen lähtökohta on tuottaa joustavampaa ja ihmisen näköistä sosiaaliturvaa uudella vuosikymmenellä, mutta nykyisin palautekettjut asiakkaista, tai edes asiakastyön etulinjasta, politiikkaan eivät juuri toteudu: on tärkeää tiedostaa tämä politiikan ja hallinnon kuilun, ja sen jälkeen etsiä tapoja varmistaa asiakaslähtöisyyden toteutuminen.

Lisälukemista

van Gerven M (2022) Nordic welfare states: up to challenge? In B. Greve (Ed.), De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States (pp. 47-64). Berlin, Boston: De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110721768-004>

van Gerven M, Mesiäislehto M, Saikku P, Ollonqvist J, Malava T, Tuominen N (2022) Eri poluilla työllisyyteen. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmat kohdat kansainvälisessä vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:51 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-369-2>

Malava T, van Gerven M, Mesiäislehto M, Saikku P (2021) Sosiaaliturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmat Euroopassa. Tutkimuksesta tiiviisti 04/2021. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki Sosiaaliturvaetuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmat Euroopassa, <https://www.julkari.fi/handle/10024/143487>

Viitteet

¹ Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia Suomessa on käsitelty mm. sosiaaliturvakomitean ongelmaraportissa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8448-6>

² OECD:n Faces of Joblessness in Finland (2020) tutkimuksessa todettiin sama asia. Tutkimuksen mukaan lähes 70 prosenttia Suomessa työtä vailla olevista kohtasi vähintään kaksi samanaikaista estettä, jolloin yhden esteen purkaminen ei välttämättä takaa työllistymistä. OECD (2020) A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies – Faces of Joblessness in Finland. <https://www.oecd.org/els/soc/OECD-2020-FoJ-Finland.pdf>.

³ Työikäisten monialaista palvelua Pohjoismaissa on aiemmin tutkittu mm. julkaisussa Juvonen-Posti ym. 2020 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5s>.

Lisätietoja:

Sosiaalipolitiikan professori Minna van Gerven, Tampereen yliopisto, Minna.van-Gerven (at) tuni.fi, p. 0294 528 228

Eri poluilla työllisyyteen -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Sosiaalineuvos Markus Seppelin

sosiaali- ja terveysministeriö

markus.seppelin(at)gov.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet