



*Hyvin-
vointi-
valtion
rajat*

OIKEUS JA KOHTUUS

Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä
ja julkisesta hyvinvointivastuusta

© Stakes

Kannen suunnittelu: Harri Heikkilä

Taitto: Christine Strid

ISBN 951-33-1861-3 (nid.)

ISBN 951-33-1884-2 (PDF)

Stakes, Helsinki 2006

Editia Prima Oy

Helsinki 2006

Saatteeksi

Tämä raportti sisältää analyyskejä ja arvioita suomalaisen hyvinvointivaltion tilasta ja haasteista. Raportti perustuu analyysiin suomalaisten hyvinvoinnin ja sitä tukevan sosiaalipolitiikan kehityksestä ja 1990-luvulla tapahtuneesta osittaisesta suunnanmuutoksesta. Raportin avainkäsite on vastuu – sekä julkinen että yksityinen hyvinvointivastuu. Raportissa pyritään määrittämään julkisen vastuun oikeudellista ja sosiaalipoliittista ydintä sekä sen suhteita yksityiseen ja markkinaperusteiseen vastuuseen. Raportin jälkimmäisessä osassa luonnostellaan eräänlainen hyvinvointivaltion korjausohjelma. Ohjelma suuntautuu kahtaalle – taloudellisesti huono-osaisimpiin väestöryhmiin sekä ikääntyvän väestön hoivan turvaamiseen.

Raportti on yksi keskeinen tuotos Stakesin vuonna 2005 asettamasta ”Hyvinvointivaltion rajat” -hankkeesta. Hanke on tutkinut useasta eri näkökulmasta julkisen hyvinvointivastuun oikeudellisia ja sosiaalipoliittisia perusteita ja tulevaisuuden mahdollisuuksia.

Nyt käsillä oleva ohjelmaraportti perustuu ennen muuta hankkeen kahden jaoston, sosiaalipolitiikkajaoston ja oikeusjaoston yhteistyöhön. Raportissa näitä kahta jaostoa yhdessä kutsutaan työryhmäksi. Raportin työstämiseen ovat osallistuneet seuraavat henkilöt:

Sosiaalipolitiikkajaosto:

Matti Heikkilä, puheenjohtaja (Stakes)
 Anneli Anttonen (Tampereen yliopisto)
 Sakari Hänninen (Stakes)
 Raija Julkunen (Jyväskylän yliopisto)
 Juhani Lehto (Tampereen yliopisto)
 Jorma Niemelä (Diakonia-AMK)
 Jorma Sipilä (Tampereen yliopisto)
 Harri Vertio (Suomen Syöpäyhdistys)
 Reijo Väärälä (STM)

Pasi Moisio, sihteeri (Stakes)
 Milla Roos, sihteeri (Stakes)

Oikeusjaosto:

Pentti Arajärvi, puheenjohtaja (Joensuun yliopisto)
 Pekka Järvinen (STM)
 Jouko Narikka (VM)
 Kari Prättälä (Suomen Kuntaliitto)
 Maija Sakslin (Kansaneläkelaitos)
 Kaarlo Tuori (Helsingin yliopisto)
 Liisa Vehmas (Helsingin oikeusaputoimisto)

Marja Pajukoski, sihteeri (Stakes)

Työryhmän jäsenet ovat toimineet riippumattomina asiantuntijoina eivätkä siten edusta taustayhteisöjensä näkemyksiä.

Työryhmän jäsenillä on raportissa käsitellyistä asioista osin eriäviäkin näkemyksiä, mutta he ovat yksimielisiä siitä, että raportti voi toimia hyvänä julkisen keskustelun edistäjänä ja että kipeätkin asiat tulisi ottaa yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun. Hankkeen asettanut Stakes on tarjonnut edellytykset vapaalle ja samalla vastuulliselle työskentelylle. Raportti on tarkoitettu keskustelunavaukseksi.

Helsingissä syyskuun 20. päivänä 2006

Matti Heikkilä
Sosiaalipolitiikkajaoston puheenjohtaja

Pentti Arajärvi
Oikeusjaoston puheenjohtaja

Tiivistelmä

Stakes. Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Stakes, Helsinki 2006. ISB N 951-33-1861-3

Raportin ensimmäisessä luvussa käsitellään suomalaisen hyvinvointivaltion nykytilaa ja tulevaisuuden haasteita. Suomalaisen hyvinvointi ja toimeentulo ovat kohentuneet viimeiset kymmenen vuotta, mutta samalla tulo- ja hyvinvointierot ovat kasvaneet. Kasvaneiden hyvinvointierojen taustalla on laman pitkä varjo. Laaja ja yhä useammin pysyvä työttömyys on alkanut haastaa Suomen sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Haasteina 2000-luvun Suomessa ovat sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden kasvu, köyhyyden ja syrjäytymisen yleistyminen, hoivaköyhyys sekä laajemmin koko universaalin hyvinvointimallin hidaskäynnin mureneminen. Luvussa arvioidaan myös hiljaista ideologista suunnanmuutosta, joka on tapahtunut suomalaisessa sosiaalipolitiikassa.

Raportin toisessa luvussa tarkastellaan julkisen talouden kestävyysennusteita ja niiden asettamia reunaehtoja sosiaalipolitiikan harjoittamiselle. Suuri kysymys on, onko suomalaisen hyvinvointivaltion mahdollista pitää kiinni nykyisistä julkisista hyvinvointisitoumuksista kahden kolmen vuosikymmenen kuluttua. Toinen julkisen talouden reunaehto koskeva suuri kysymys koskee harjoitetun talouspolitiikan suuntaa. On kysyttävä, sopiiko vahva julkisvetoinen hyvinvointipolitiikka yhteen talouden yleisen kasvupyrkimyksen ja ulkoisen kilpailukyvyn kanssa. Kolmantena kysymyksenä pohditaan sitä, onko tuloeroja kasvattavalle politiikalle vaihtoehtoa.

Raportin kolmannessa luvussa luonnostellaan moraalisesti ja sosiaalipoliittisesti kestävä periaatetta, jonka pohjalta julkisen vallan hyvinvointisitoumukset ja yksilöiden vastuut voitaisiin määrittellä, sovittaa yhteen ja kokonaistilannetta arvioida. Toisin sanoen, luvussa käydään normatiivista keskustelua julkisen ja yksityisen vastuun suhteesta suomalaisessa hyvinvointivaltiossa.

Raportin neljänteen lukuun on koottu ryhmän esittämät konkreettiset toimenpide-ehdotukset ikääntyneiden hoivan järjestämiseksi, perusturvan mitoittamiseksi sekä yksilöoikeuksien määrittelyksi kaikkein huono-osaisimpien kokonaisvaltaisemman huollon kokonaisuudessa. Työryhmän jäsenillä on ehdotuksista osin eriäviäkin näkemyksiä, mutta ryhmä on yksimielinen siitä, että raportti voi toimia hyvänä julkisen keskustelun edistäjänä ja että kipeätkin asiat tulisi ottaa yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun.

Avainsanat: hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka, lama, julkinen talous, yksityinen sektori, hyvinvointivastuu, tuloerot, sosiaaliturva, vanhustenhuolto, reformit, sosiaalitakuu

Sisällys

Saatteeksi

Tiivistelmä

| | |
|--|----|
| Johdanto | 9 |
| 1 SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNNANMUUTOS JA KESKEISIMMÄT KORJAUSTARPEET | 12 |
| Hyvinvoinnin ja tuloerojen kasvu | 12 |
| Sosiaalipolitiikan muutos 1990-luvun murroksessa ja sen jälkeen | 12 |
| Sukupolvet, sukupuolijärjestelmä ja vastuu toimeentulosta | 14 |
| 2 JULKISEN TALOUDEN ENNUSTETTU KEHITYS JA SOSIAALIPOLITIIKAN PELIVARA | 16 |
| Julkisen talouden kestävyys ennusteiden valossa | 16 |
| Talousennusteiden epävarmuuksia | 20 |
| Talousennusteiden merkitys uudistusten kannalta | 22 |
| 3 YKSITYINEN JA JULKINEN VASTUU HYVINVOINNISTA | 23 |
| Yksityisen vastuun ensisijaisuus – oikeudellinen sääntely | 23 |
| Julkinen hyvinvointivastuu – oikeudellinen näkökulma | 25 |
| Kunta–valtio-suhteen arviointia sekä järjestöjen rooli | 28 |
| Julkisen ja yksityisen vastuun suhteet ja sekoitukset – sosiaalipoliittinen näkökulma | 29 |
| Johtopäätöksiä | 32 |
| 4 ESITYKSET KORJAUSTOIMIKSI | 33 |
| Vähimmäisturvan uudistaminen ja muut toimet kaikkein pienituloisimpien aseman kohentamiseksi | 33 |
| Ikääntyneiden hoivan turvaaminen | 37 |
| Sosiaalitakuu | 42 |

Johdanto

Tämä raportti sisältää näkökohtia ja ehdotuksia suomalaisen hyvinvointivaltion lyhyen ja osin keskipitkän aikavälin korjaustoimiksi. Esitykset ja kannanotot perustuvat analyysiin suomalaisten hyvinvoinnin ja sitä tukevan sosiaalipolitiikan kehityksestä ja 1990-luvulla tapahtuneesta osittaisesta suunnanmuutoksesta. Lisäksi raportissa analysoidaan julkista ja yksityistä hyvinvointivastuuta sekä oikeudellisesta että sosiaalipoliittisesta näkökulmasta. Raportti on yksi keskeinen tuotos Stakesin vuonna 2005 asettamasta ”Hyvinvointivaltion rajat” -hankkeesta.

Tarkastelun lähtökohdaksi voidaan todeta, että suomalaisten hyvinvointi ja terveys ovat viimeisimpien tutkimusten mukaan kehittyneet hyvään suuntaan. 1990-luvun laman jälkeinen talouspolitiikka on saavuttanut talouden kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyden paranemista koskevat tavoitteensa.

Lissabonin alkuperäisen strategian mukaisesti myös Suomessa on tavoitteena yhdistää talous, työllisyys ja sosiaalinen koheesio. Eurooppalaisessa vertailussa lähimmäksi tätä ideaalia ovat päässeet Tanska, Norja ja Ruotsi.¹ Suomen kehitys poikkeaa johonkin mittaamaan muista pohjoismaista erityisesti heikomman työllisyyden tason ja sosiaalisten erojen kasvun osalta. Tältä osin Suomen viimeisen vuosikymmenen kehitystä ei voida pitää menestystarinana. Korkean ja sitkeän rakennetyöttömyyden osittaisena seurauksena osa väestöstä ei ole päässyt osalliseksi kasvavasta vauraudesta ja hyvinvoinnista. Terveys- ja tuloerot ovat kasvussa, samoin suhteellinen köyhyys. Tällaisen kokonaisanalyysin pohjalta on korjausohjelma suunnattu ennen muuta ”sosiaalisen

lohkeamisen” estämiseen, so. toimenpiteisiin, jotka tulisi kohdentaa eri tavoin hyvinvoinnin jakauman heikommassa päässä olevien väestöryhmien (tuloköyhät, pitkäaikaistyöttömät, nuoret lapsiperheet, moniulotteisesti huono-osaiset) aseman absoluuttiseen parantamiseen. Tämänkaltaisen kohdennettu sosiaalipolitiikka on tarpeen sosiaalipolitiikan universaalien perusorientaation täydennykseksi.

Yhteiskunnallisen kiinteyden ylläpitäminen edellyttää lyhyellä aikavälillä selkeästi kohdennettuja toimenpiteitä. Luvussa 4. esitetään tällaisia toimeentulon perusturvaan ja vanhusten avohuoltoon.

Hyvinvointi ja julkinen vastuu – eräitä lähtökohtia

Julkisen hyvinvointivastuun rajaamisesta on tullut eurooppalaisen poliittisen keskustelun teema lähinnä siksi, että on tullut entistä vaikeammaksi yhdistää talouspolitiikan tuloksia tuottanut peruslinjaus vanhojen sitoumusten rahoitukseen tai reagointiin uusiin ajankohtaisiin tarpeisiin. Integroituvassa maailmassa on alati vaikeampi verottaa liikkuvaa pääomaa, tavaraa ja työvoimaa. Väestön ikääntyminen lisää julkisten menojen tarpeita ja vähentää työvoimaa.

Vastauksena näihin muutoksiin pyrkii eurooppalainen politiikka kasvattamaan työikäisen väestön toimeentulovastuuta ja tarkistamaan julkisen hyvinvointivastuun rajoja suhteessa kaikkiin sosiaaliturvaa käyttäviin väestöryhmiin. Poliitiikalla tavoitellaan työllisyysasteen nostamista ja osamiseen perustuvaa korkeaa palkkatasoa, työttömyydestä johtuvien sosiaalimenojen supistamista sekä ikääntymisestä aiheutuvan kustannuspaineen hallintaa.

¹ Hytti, H. 2006. The Finnish Employment and Income Security Models in a Nordic Comparison. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 52, KELA 2006.

Hyvinvointivaltion kultakaudeksikin nimitettyyn aikaan, eli 1970- ja 1980-lukuihin, verrattuna nyt korostetaan voimakkaammin, että toimeentulovastuu kuuluu ensisijaisesti ihmisille ja heidän perheilleen. Julkisen vallan on kannettava vastuuta investoinnista ihmiseen ja työvoiman luomiseen (koulutus, työssäkäynnin mahdollistaminen) sekä tilanteista, joissa ihmiset menettävät ansaintakykyään. Nämä vastuut on esimerkiksi Suomessa kirjattu perustuslakiin.

Hyvinvointipolitiikan on siis kyettävä ennakoimaan ne inhimillisten investointien tarpeet ja inhimilliset riskit, joiden katsotaan kuuluvan julkisen vallan vastuulle. On luotava järjestelmä, joka määrittää, miten vastuut kannetaan, ja lopulta hankittava rahoitus järjestelmän ylläpitämiseksi.

Valtio yhdessä muun julkisen vallan kanssa on toisen maailmansodan jälkeisenä aikana ollut melkein pä itsestään selvä kehys hyvinvointipolitiikan tekemiselle ja lainsäädäntöjärjestelmän rakentamisen keskeinen väline. Näin on saavutettu volyymietuja ja kattava järjestelmä ja siten sekä vähennetty hallintokustannuksia että kasvatettu legitimitteettiä.

Politiikassa on vaikeaa rakentaa sellaisia kestäviä instituutioita, joita hyvinvointijärjestelmät uudessa tilanteessa tarvitsevat. On tavattoman tärkeää löytää yhteisymmärrys eliitin ja kansan sekä hyväosaisten, suuren keskiluokan ja vähäosaisten kesken; politiikan tekijöiden tulee nähdä pitkäjänteiset yhteiset edut ja pitää niistä kiinni. Nykypolitiikassa on riskinsä: jos politiikkaa voi kuvata individualistiseksi, mediavälitteiseksi, lyhytjänteiseksi ja kansainvälisesti kompleksiseksi, sen voi olla vaikeaa tuottaa kestäviä järjestelmiä.

Hyvinvointipolitiikka ei myöskään voi onnistua, jos julkinen talous ei ole kunnossa. On tavattoman tärkeää, että hyvinvointipolitiikassa käytetään julkisia varoja vastuullisesti. Ihmisten tarpeiden ja taloudellisten prosessien kantokyvyn pitää kohdata toisensa tasapainoisesti – investointien näkökulmaa väheksymättä mutta myös sitä liioittelematta.

Taloudellisen toimintakyvyn vaatimus koskee tänä päivänä erityisesti kuntia: valtion säädökset jäävät liian helposti kuolleiksi kirjaimiksi, jos kunnalla ei ole todellisia taloudellisia mahdollisuuksia niitä toteuttaa.

Työryhmä esittää yleisarvionaan, että hyvinvointipolitiikan taloudelliset edellytykset ovat Suomessa globalisaation aiheuttamista muutoksista huolimatta kunnossa.

Hyvinvointipolitiikka sisältää sekä ansiosidonnaisia (esim. työeläkkeet), universaaleja (esim. peruskoulu ja perusturva) että valikoivia osia (toimeentulotuki, tarpeenmukaiset palvelut). Sana valikoiva ei tässä tarkoita, ettei kuka tahansa kansalainen kuuluisi etuuskien piiriin, jos hän niitä tarvitsee, vaan tarpeen henkilökohtaista, ammattilaisen toimesta tapahtuvaa harkintaa.

Tässä esityksessä keskitytään lyhyellä aikavälillä valikoivaan sosiaaliturvaan. Se ei tarkoita, että universaali ja ansiosidonnainen sosiaaliturva olisi vähemmän tärkeää; ilman niitä olisi mahdotonta selviytyä välttämättä viimesijaisen sosiaaliturvan kanssa.

Tarveharkintaisen sosiaaliturvan ylläpitäminen on vaikeaa siitä huolimatta, että perustuslaissa määritetään julkiselle vallalle yksiselitteisesti tehtäviä, joiden tulisi varmistaa rahoituksen löytyminen ja toimenpiteiden toteutuminen. Tarveharkintaiseen sosiaaliturvaan, erityisesti siihen, joka liittyy sosiaalityön tehtäviin, sisältyy kuitenkin niin Suomessa kuin muuallakin yleisiä ongelmia. Ensinnäkin poliittinen paine vastata näihin kysymyksiin on yhteiskunnallisen kehityksen nykyvaiheessa laimeaa – väestön enemmistö ei koe itse hyötyvänsä toimeentulotuesta tai sosiaalisten ongelmien hallintaan tähtäävistä palveluista. Suhtautumiseen liittyy usein moralisointia, myös mediassa: ihmisiä jotka

ovat aiheuttaneet itselleen ongelmia, tulisi rangaista eikä kalliisti auttaa. Kritiikki on kuitenkin usein lyhytnäköistä. Se ei tunnusta, että me kaikki voimme saavuttaa huomattavia etuja, jos me yhdessä kykenemme hillitsemään syrjäytymistä ja sen ylisukupolvista jatkuvuutta.

Raportin sisältö

Raportin rakenne on seuraava. Ensimmäisessä luvussa nostetaan esille suomalaisen hyvinvointivaltion haasteita. Ne on johdettu ennen muuta sosiaalipolitiikkaryhmässä keskustelluista anomaliaista ja huolen aiheista. Keskeisenä perustana ovat myös uusimmat tutkimusanalyysit terveyden ja hyvinvoinnin kehityksestä.² Haasteina ovat sosiaalisen ja alueellisen eriarvoisuuden kasvu, köyhyyden ja syrjäytymisen yleistymisen, hoivaköyhyys sekä laajemmin koko universaalien hyvinvointimallin hidas mureneminen. Luvussa arvioidaan myös sitä ideologista suunnanmuutosta, joka on tapahtunut niin eurooppalaisessa kuin suomalaisessakin sosiaalipolitiikassa 1990-luvulla.

Toisessa luvussa tarkastellaan julkisen talouden reunaehtoja, erityisesti kahta niistä. Ensinnäkin pohditaan, onko kansainvälistyvän Suomen mahdollista pitää kiinni nykyisistä julkisista hyvinvointisitoumuksista 10–15 vuoden

kuluttua. Toinen julkisen talouden reunaehtoja koskeva kysymys koskee harjoitetun talouspolitiikan suuntaa. On kysyttävä, sopiiko vahva julkisvetoinen hyvinvointipolitiikka yhteen talouden yleisen kasvupyrkimyksen ja ulkoisen kilpailukyyn kanssa. Alakysymyksenä voidaan esittää myös tuloeroja kasvattavan politiikan välttämättömyys. Onko tuloerojen kasvu työllisyyttä elvyttävän finanssipolitiikan välttämätön seuraus?

Luvussa kolme käydään normatiivista keskustelua julkisen ja yksityisen vastuun suhteesta suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Tässä yhteydessä myös luonnostellaan sellaista moraalisesti ja sosiaalipoliittisesti (ehkä myös taloudellisesti ja oikeudellisesti) kestäväää periaatetta, jonka pohjalta julkisen vallan hyvinvointisitoumukset ja yksilöiden vastuut voitaisiin määrittellä, sovittaa yhteen ja kokonaistilannetta arvioida.

Raportin neljäs luku sisältää varsinaisen korjausohjelman. Ohjelma muodostaa keskenään limittyvän kokonaisuuden, jossa esitetään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia perusturvan ja hoivan järjestämiseksi. Keskeisiä kysymyksiä ovat ikääntyneiden hoivan järjestäminen, perusturvan mitoitus sekä yksilöoikeuksien määrittely kaikkein huono-osaisimpien kokonaisvaltaisemman huollon kokonaisuudessa (ns. sosiaalitakuu).

2 Mm. Kautto, M. (toim.): *Suomalaisten hyvinvointi 2006* (Stakes 2006); Aromaa A., Huttunen J., Koskinen S. & Teperi J. (toim.): *Suomalaisten terveys* (Duodecim, Stakes, Kansanterveyslaitos 2005).

1

SOSIAALIPOLITIIKAN SUUNNANMUUTOS JA KESKEISIMMÄT KORJAUSTARPEET

Hyvinvoinnin ja tuloerojen kasvu

Suomalaisten hyvinvointi ja toimeentulo ovat kohentuneet viimeiset kymmenen vuotta. Yhä useampi suomalainen kotitalous ilmoittaa menojen kattamisen olevan helpompaa, samalla kun kotitalouksien varallisuus kasvaa. Myös suomalaisten elinajanodote kasvaa ja lisääntyneet elinvuodet ovat lisäksi yleensä terveitä elinvuosia. Koko väestön hyvinvointi on siis kasvanut, mutta samalla hyvinvointierot ovat kasvaneet. Tuloerot ovat kasvaneet voimakkaasti ja terveyserot sosiaaliryhmien välillä ovat lisääntyneet. Osittain edelliset kaksi liittyvät toisiinsa epäterveellisten elintapojen, tupakoinnin ja päihdehaittojen kasaantuessa tulojaon alapäähän.

Kasvaneiden hyvinvointierojen taustalla on laman myötä korkealle tasolle jäänyt työttömyys. Laskentatavasta riippuen noin 100 000 suomalaista on syrjäytynyt työmarkkinoilta enemmän tai vähemmän pysyvästi. Myös muu työmarkkinoiden epävakaistuminen eli pätkä-, tunti-, ja freelancetöiden yleistyminen on kasvattanut hyvinvointieroja. Nuorten aikuisten kiinnittyminen työmarkkinoille on myöhentynyt ja epävakaistunut, mikä alkaa näkyä nyt jo myös lapsiperheiden vanhempien eriarvoistumisena. Työmarkkinoille yrittävien – tai sieltä tippuneiden – toimeentulo jää suhteellisesti koko ajan kauemmaksi työmarkkinoille kiinnittyneiden vaurastuessa. Tämä kehitys on nähtävissä suhteellisen köyhyyden ja erityisesti lapsiköyhyyden jatkuvana kasvuna.

Sosiaalipolitiikan muutos 1990-luvun murroksessa ja sen jälkeen

Suomi kohtasi 1990-luvulla kansainvälistyvän talouden, syvän laman, julkisen talouden akuutit rahoitusongelmat sekä demografisen muutoksen ajankohtaistumisen. Laaja ja yhä useammin pysyvä työttömyys alkoi haastaa Suomen sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Suomi ei ollut yksin tässä tilanteessa, vaan Euroopassa yleisesti alettiin tavoitella sosiaalipoliittisen mallin uudelleenajattelua aktivoivaan suuntaan. Sosiaalipoliittisessa ajattelussa aktiivisuus, työnteon kannattavuus ja kannustavuus, oikeuksia tasapainottavat velvollisuudet ja henkilökohtainen vastuu saivat lisää painoa. Samalla yksilöiden sosiaalipoliittista asemaa alettiin vahvistaa yksilön oikeuksin niin perustuslaissa kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuutta. Uusia oikeuksia ja uusia velvollisuuksia yhdistää aktiivisen kansalaisen ideaali. Suomessa kriisin syvyys loi edellytykset sosiaaliturvan rationalisoinnille tavalla, joka on tehnyt siitä taloudellisesti kestävämpää, mutta nyt 10–15 vuotta laman jälkeen alkaa tuottaa kiistattomia korjaustarpeita.

Aktiivinen ja kannustava sosiaalipolitiikka on vaikuttanut suoranaissimmin suhteessa työttömyyteen. Kannustinuudistuksin on tehty työnteosta kannattavampaa verrattuna työn puutetta tai työkyvyttömyyttä kompensoiviin sosiaali-etuuksiin. Näin laskennallista työn vastaanottamiskynnystä

on madallettu. Kannustinloukkujen täydellinen poistaminen on kuitenkin mahdotonta, jos pyritään takaamaan sosiaaliturvan saajien säällinen toimeentulo.

Kannustinpolitiikkaa on täydentänyt työntekoon tähtäävä aktivointi. Aktiivinen työvoimapolitiikka sai rinnalleen aktiivisen sosiaalipolitiikan. Näitä voi yhdessä luonnehtia sosiaalipolitiikan aktiivilinjaksi, vaikka toimeenpano jakautuukin kahdelle ministeriölle. Pohjoismaissa aktiivi- tai työlinja rakentuu yleisen työhönosallistumisen, täystyöllisyyden ja aktiivisen työvoimapolitiikan pitkälle perinnölle. Muissa Pohjoismaissa työhönosallistumisen suosiminen on rakennettu sisään monipuolisesti sosiaaliturvaan (sairaus-, työkyvyttömyys-, kuntoutus-, perhe- ja työttömyysturvaan). Tanskan sosiaalipoliittinen uudelleenajattelu vuonna 1993 parlamentissa sovitun aktiivisuussopimuksen nojalla on tunnustettu ”Tanskan mallina”. Suomessa kysymys on käsitetty ennen muuta pitkäaikaistyöttömiä tai ns. vaikeasti työllistyviä koskevana.

Suomessa on vuodesta 1994 lähtien toteutettu sarja sosiaalietuuksien aktivoivaan käyttöön tai ehdollistamiseen/vastikkeellistamiseen tähänneitä uudistuksia: työmarkkinatuen käyttöönotto 1994 ja sen ehdollistaminen alle 20-vuotiailta (1996) ja alle 25-vuotiailta (1997), toimeentulotuen sanktiot 1996 ja työvoimapalvelujen uudistaminen 1998, jolloin työhallinnossa otettiin käyttöön yksilölliset työnhakusuunnitelmat, yhdistelmätuki 1998, kuntouttava työllistäminen 2001, työvoiman palvelukeskukset 2004. Tämän vuoden (2006) alussa astui voimaan työmarkkinatuen uudistus, sen aktivointi. Työmarkkinatukea 500 päivää ”passiivisena etuutena” (tai täyden ansiosidonnaisen jälkeen 180 päivää) saanut työtön velvoitetaan tuen jatkumisen vastineeksi osallistumaan tarjottuihin aktiivitoimiin. Tuen voi uusia olemalla työssä viisi kuukautta tai osallistumalla aktiivitoimiin. Ilman aktiivitoimia henkilö siirtyy toimeentulotuen varaan. Uudistusta kutsutaan myös pitkäaikaistyöttömän

yhteiskuntakuuksi. Takuu ei kuitenkaan tarkoita työttömän oikeutta vaan velvollisuutta aktivointiin. Jos aktiivista tekemistä ei voida tarjota, työmarkkinatuki jatkuu. Tämän vuoden (2006) alussa astui voimaan muitakin uusia toimia, matalapalkkatuki, jolla tavoitellaan ikääntyneiden työssäpysymistä, yhdistelmä- ja työllistämistuen korvaava palkkatuki sekä omatoimista työnhakua tukeva palkkatukiseteli.

Aktiivisessa sosiaalipolitiikassa on ollut kyse paitsi julkisen ja oman vastuun rajanvedosta, myös valtion ja kuntien välisestä vastuunjaosta, (valtion) työvoimapalvelujen ja (kuntien) sosiaalitoimen välisestä suhteesta. Uudistuksilla on haettu niiden yhteistyötä ja myös antaa järjestöille kannustin työllistämiseen. Työmarkkinatuen rahoituksen uudistuksella halutaan antaa kunnille kannustin työttömien työllistämiseen ja aktivointiin.

Sosiaalietuuksien ehdollistaminen on edellyttänyt perustuslain tulkintaa niin, että perusoikeuksien määrittelemä välttämätön toimeentulo tai osa siitä voidaan tehdä työtoiminnassa ansaittavaksi. Tulokinnat on tehnyt perustuslakivaliokunta, joka on siirtynyt tälle kannalle eräänlaisena kumulatiivisena ketjuna, niin että nuoret ovat olleet päänavaaja.³ Ratkaisun tukena on pidetty myös sitä perustuslain kohtaa, joka asettaa työllisyyden edistämisen julkisen vallan tehtäväksi.

Tulokset tähänastisesta aktivointipolitiikasta ovat olleet verrattain vaatimattomia, jos tavoitteena pidetään sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Tästä seuraa tarve jatkuvasti uusille innovaatioille. Kun avoimet työmarkkinat säilyvät valikoivina, näyttää siltä, että ”vaikeasti työllistyvien” sijoittaminen työhön vaatii entistä laajempia julkisen sektorin organisoimia työpaikkoja tai edelleen uusia tapoja yhdistää sosiaaliturvan ja palkkatyön kombinoitua.

3 Sakslin, M. & Keskitalo, E. 2005. Contractualism in Finnish activation policy. Teoksessa Sol E., Westerveld M., (eds.) Contractualism in employment services. A new form of welfare state governance. The Hague: Kluwer Law International, Studies in employment and social policy 29, 359–382.

Sukupolvet, sukupuolijärjestelmä ja vastuu toimeentulosta

Väestön ikääntyminen ja sosiaaliturvajärjestelmien kypsyminen pyrkivät sitomaan julkisen talouden resurssit. Sosiaalipolitiikka suuntautuu sekä ajatuksellisesti että rahoituksellisesti selviämään eläkkeistä ja vanhusten hoivasta. Uusiin aloitteisiin ja nuorempien sukupolvien tarpeille jää vähän tilaa. Tämä synnyttää myös ikä- ja sukupolvikonflikteja. Tosin eurooppalaisittain – samalla kun padotaan “vanhojen” riskien ja järjestelmien, ennen muuta eläke- ja sairausvakuutuksen kustannuksia – on välttämätöntä luoda uutta sosiaalipolitiikkaa. Uudella sosiaalipolitiikalla vastataan “uusien vaatimuksiin” kuten sukupuolten tasa-arvoon, työn ja perheen yhdistämiseen, hoivaan, työn teon epävarmistamiseen ja syrjäytymiseen.

Suomalaisilla on tapana ajatella oma yhteiskuntansa sukupuolten tasa-arvon mallimaana, jossa naiset osallistuvat työelämään siinä kuin miehetkin ja jossa julkiset hoivapalvelut tekevät tämän mahdolliseksi. Alle 6-vuotiaiden lasten äitien työllisyys olikin Suomessa vielä 1980-luvun alussa OECD-maiden korkeimpia, mutta nyt alle keskitason. Perheiden valinnanvapauten vedoten meille on luotu sosiaalipoliittisia järjestelmiä, jotka ovat omiaan vähentämään naisten osallistumista työelämään ja pitämään yllä sukupuolen mukaan eriytyvää hoivavastuuta. Erityisesti suomalainen kotihoidontuki antaa sekä taloudellisen että moraalisen kannustimen pitkään kotihoitoon. Monet muutkin tekijät suosivat nyt pitempiä kotihoitajaksoja kuin 25–35 vuotta sitten. Tällaisia ovat muuttunut asenneilmasto, naisten omat orientaatiot, imetyksen kesto määrittelevät suositukset, epäluottamus päivähoitoa kohtaan sekä työelämän epävarmuus ja tiukkuus.

Jos tavoite nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin otetaan vakavasti, on perusteltua pitää huolta siitä, että perhepolitiikkakin kannustaa työntekoon samoin kuin tasoittaa

sukupuolieroa perhevapaiden käytössä ja sitä kautta sukupuolten työmarkkina-asemissa. Pohjoismaat harjoittavat pääpiirteissään samanlaista perhepolitiikkaa, mutta yksityiskohdissa on paljon eroja. Ruotsissa ja Norjassa on onnistuttu luomaan järjestelyjä, jotka sekä pitävät yllä korkeampaa naisten työllisyyttä että jakavat tasaisemmin perhevapaiden käyttöä. Kun Suomessa naiset pitivät vuonna 2004 yhteensä 95 prosenttia kaikista perhevapaapäivistä, Ruotsissa osuus oli 70 prosenttia. Kun Suomessa vuonna 2001 sataa äitiä kohti vanhempainvapaata jakoi 1,6 isää, Ruotsissa vastaava luku oli 66,3 ja Norjassa 44,0.⁴

Naisten työllisyyden kannalta onnistuneempi politiikka nojaa esimerkiksi vanhempainvapaan erillisiin isäkiintiöihin, joustavampiin järjestelmiin sekä perhe-etuuksien ja työajan lyhentämisen yhdistämiseen. Norjalainen hoitoraha, jota voi saada myös alennettuna osa-aikaisen päivähoidon rinnalla, ei houkuttele naisia samalla tavalla kokopäiväisesti kotiin kuin suomalainen kotihoidon tuki. Nyt valmisteilla oleva ehdotus perhevapaiden uudistamiseksi nojaa äitiysrahan ja isien pitämisen vanhempainrahan kompensatioasteen nostoon. Korotettu äitiysraha hyödyttää lähinnä niitä työnantajia, jotka maksavat äitiysvapaan ajalta palkkaa, isien korkeamman kompensatioasteen toivotaan houkuttelevan isää vanhempainvapaalle. Kummankin mekanismin kautta on tarkoituksena jakaa tasaisemmin työnantajien perhekustannuksia ja näin helpottavan äiti-ikäisten naisten työmarkkina-asemaa. Uudistuksen vaikutukset jäävät nähtäviksi.

Nuorten mahdollisuutta ottaa vastuu toimeentulosta ja suunnitella omaa elämää rajoittaa nuorten vaikeus sijoittua työelämään. Työmarkkinoiden epävakaus lisääntyi viime vuosikymmenellä. Merkittävintä oli luonnollisesti työttömyyden nousu, mutta myös yritysten ja julkisen sektorin tavassa käyttää työvoimaa tapahtui tietty siirtymä. Tyypillisten eli toistaiseksi solmittujen ja kokoaikaisten työsuhteiden

4 Takala P. (toim.) 2005. Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela; Haataja, A. 2004. Pohjoismaiset perhevapaat kahden lasta hoitavan vanhemman tukena. *Janus* 12 :1, 25–48.

osuus kaikista palkkatyösuhteista laski lamaa edeltävältä tasolta (1989 81 %) 1990-luvun lopun 75–76 prosenttiin, niin että käänne ajoittui vuoteen 1991. Sen jälkeen tilanne on pysynyt varsin samanlaisena. Keskimääräiseen eurooppalaiseen tasoon verrattuna määräaikaiset työsuhteet ovat meillä yleisempiä, osa-aikatyö yleistymisestäään huolimatta harvinaisempaa. Työmarkkinoiden epävarmuus painottuu nuoriin. 1980-luvun alkupuolella kaikkein nuorimpienkin (15–24-vuotiaiden) työsuhteista kaksi kolmesta oli kokoaikaisia ja pysyviä. Vuonna 1997 osuus oli enää kolmannes, nuorten uusista työsuhteista ”normaaleja” oli enää joka viides (Julkunen & Nätti 1998). Nuorimpien työsuhteista liki puolet on nykyään määräaikaisia, mihin osaltaan vaikuttaa työnteko opiskelun ohella.

Sukupuoli- ja sukupolvijaot yhdistyvät nuorten naisten asemassa. Heidän työmarkkina-asemansa on heikentynyt eniten. Määräaikaisuuden painopiste on siirtynyt miesten kausityöstä erityisesti koulutettujen nuorten naisten tilanteeksi, ja tavallisinta se on opetus-, terveys- ja sosiaalialalla, siis julkisella sektorilla. Suomessa sukupuolikuilu on suurin EU-maista. Suurimmillaan kuilu on 25–44-vuotiailla. Koulutus kyllä edistää työmarkkinoille sijoittumista, mutta keski- ja korkea-asteen koulutuksen saaneilla naisilla määräaikaiset työt ovat yleisiä. Naiset maksavat hintaa sukupuolestaan ja perhevapaajärjestelmästä. Yksinhuoltajuudesta on tullut (eurooppalaiseen tapaan) erityinen työmarkkina- ja köyhyysriski. Kun 1980-luvulla yksinhuoltajien työssäkäynti oli korkeampi kuin parisuhteessa olevien äitien, nyt suhde on kääntynyt päinvastaiseksi.

Suomessakin esiintyvä sukupolvikonflikti kulminoituu eläkkeisiin. Arvostelun mukaan suuret ikäluokat ovat varmistaneet itselleen hyvät eläkkeet nuorempien kustannuksella. On esitetty esimerkiksi ansioeläkkeiden leikkaamista, eläkekattoa ja elinaikakertoimen aikaisempaa käyttöönottoa. Kannattaa huomata, että suuret ikäluokat eivät ole yhtenä-

nen onnekas ikäpolvi. Enemmistö on kulkenut läpi työelämän kansakoulupohjalta ja aloittanut työnteon varhain, hyötymättä eläkkeessä 15–23-vuotiaana tehdystä työstä. Osa syrjäytyi laman aikana. Näitä odottaa vaatimaton eläke. Lisäksi eläkejärjestelmän mukauttaminen⁵ taloudelliseen ja demografiseen muutokseen aloitettiin jo 1990-luvun alussa. Vaikka työeläkkeiden taso on noussut, odotuksia ja sopimuksia on muutettu. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen tavoite ei ollut nostaa kenenkään eläkkeitä vaan varmistaa niiden rahoitettavuus. Jotkin uudistuksen piirteet⁶ antavat toki mahdollisuuden paremman eläkkeen ansaintaan, mutta ne kasvattavat luultavasti enemmän kunkin sukupolven sisäisiä eläke-eroja kuin sukupolvieroja. Eläkkeiden katottomuus jarruttaa lisäeläkkeiden ja vapaaehtoisten eläkevakuutusten yleistymistä. Yleensä sitä pidetään hyvänä asiana julkisen eläkejärjestelmän kestävyden kannalta.

Nykyisessä vanhusten hoidossa on epäkohtia, jotka vaatisivat korjaamista, samoin pitäisi rakentaa uskottava polku vanhusväestön kasvun varalle. Myös julkisten varojen varaamista jälkimmäiseen voi arvostella suurten ikäluokkien kaappauksena. Vastaväitteenä voi esittää, että nykyiset visiot luottavat paljon sekä vanhusväestön omaan ostovoimaan että omaisten (lasten) hoivavastuuseen. Hoidon turvaaminen hyödyttää myös perässä tulevia ikäpolvia jakamalla niiden hoivavastuuta. Asiaan liittyy joukko merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä. Missä määrin pitkäaikaishoito on käsiteltävä sosiaalisena riskinä, joka vakuutetaan kollektiivisesti, missä määrin se on oman vastuun asia? Nyt on hyväksytty omien tulojen käyttö kustannuksiin, entä varallisuuden? Tähän kysymykseen palataan luvussa 4 hoivan rahoitusta arvioitaessa.

5 Julkisen sektorin ja varhaiseläkkeiden eläkeiän nosto, työeläkeindeksien ja tulevan ajan muutokset, kansaneläkkeen työeläkevähenteisyys, työttömyyseläkkeen heikennykset, nyt 2000-luvulla yksilöllisen varhaiseläkkeen ja työttömyyseläkkeen poistaminen.

6 Superkarttuma, 60 prosentin yhteensovitusrajan poisto, kansaneläkkeen ikärajan säilyttäminen 65 vuodessa.

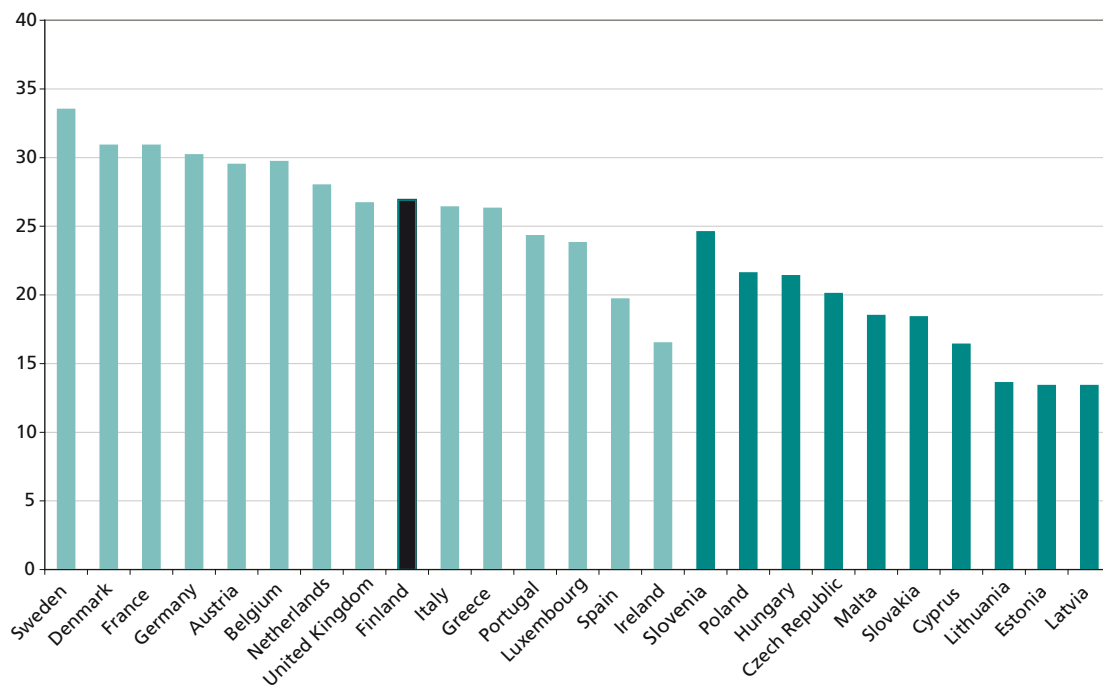
2

JULKISEN TALOUDEN ENNUSTETTU KEHITYS JA SOSIAALIPOLITIIKAN PELIVARA

Julkisen talouden kestävyys ennusteiden valossa

Bruttokansantuotteella mitattuna Suomi on rikkaampi maa kuin koskaan historiansa aikana. Vuonna 2004 Suomen bruttokansantuote oli 150 miljardia euroa eli liki 29 000 euroa asukasta kohden. Vaurastunut Suomi käyttää

myös sosiaaliturvaan ja hyvinvointipalveluihin enemmän rahaa kuin koskaan aikaisemmin. Suhteutettuna bruttokansantuotteeseen Suomi kuluttaa kuitenkin suunnilleen saman osan kansantuotteestaan sosiaaliturvaan ja hyvinvointipalveluihin kuin viisitoista vuotta aiemmin. Vuonna 2004 sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta oli 27 prosenttia. Laman huippuluvuista suhdeluku on alentunut



KUVIO 1. Julkisten sosiaalimenojen osuus (%) BKT:sta EU-maissa 2004*

Lähde: Eurostat, *Population and Social Conditions*

* Kyproksen tieto vuodelta 2003

noin kahdeksan prosenttiyksikköä kymmenessä vuodessa. Sosiaalimenojen lasku selittyy pitkälti työttömyysturvamenojen laskulla työllisyyden parannuttua laman jälkeen, mutta myös esimerkiksi terveysten kehitys on ollut tiukassa kontrollissa. Suomen sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteesta on laskenut alle vanhojen EU15-maiden keskitason (kuvio 1).

Suomen bruttokansantuote kasvoi vuonna 2004 noin kolme prosenttia. Talouskasvun ennakoitaan hidastuvan keskipitkällä aikavälillä työikäisen väestön sekä suhteellisen että määrällisen vähenemisen seurauksena. Suomen väestö kasvaa väestöennusteiden mukaan vuoteen 2030 mennessä noin 5,4 miljoonaan, jonka jälkeen väkiluku alkaa laskea. Työikäisten määrä alkaa vähetä jo huomattavasti aikaisemmin, arviolta vuonna 2010. Yli 65-vuotiaiden osuus väestössä arvioidaan kasvavan nykyisestä 16 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä, vastaavasti työikäisten osuuden arvioidaan laskevan nykyisestä, kansainvälisesti verrattain korkeasta 67 prosentista 58 prosenttiin.

Ennustetun väestörakenteen muutoksen oletetaan hidastavan talouskasvua vähentyvän työvoiman tarjonnan

kautta sekä pitkällä aikavälillä kiristyvän verorasituksen myötä, ikäsidonnaisten sosiaalimenojen kasvaessa väestön ikääntyessä. Talouskasvun ennakoitaankin pohjautuvan lähivuosina lähes pelkästään työllisyysasteen nostamiseen ja tuottavuuden kasvuun (Suomen vakaushjelman tarkistus 4a/2005). Työllisyysasteen nostamiseen on Suomessa huomattavia mahdollisuuksia ja niitä tavoitellaan myös reformoimalla sosiaalipolitiikkaa.

Vuonna 2005 Suomen julkisten menojen suhde bruttokansantuotteesta oli 51,5 prosenttia. Vuosina 2006–2009 julkisten menojen BKT-suhteen oletetaan hieman laskevan tai ainakin pysyvän vakaana. Sosiaalimenot eli sosiaaliturva ja terveydenhuolto muodostavat 55 prosenttia kaikista julkisista menoista. Julkisten menojen pääluokista ainoastaan sosiaalimenojen oletetaan kasvavan lähivuosina. Sosiaalimenojen (sosiaaliturva, terveydenhuolto sekä asuminen ja yhdyskunnat) osuuden julkisista menoista ennustetaan kasvavan 59 prosenttiin vuoteen 2009 mennessä (taulukko 1, kohdat 6, 7 ja 10).

TAULUKKO 1. Julkisyhteisöjen menot (% BKT:stä) tehtävittäin

| | 2003 | 2009 |
|--------------------------------------|------|------|
| 1. Yleinen julkishallinto | 6,1 | 5,6 |
| 2. Puolustus | 1,6 | 1,5 |
| 3. Yleinen järjestys ja turvallisuus | 1,4 | 1,4 |
| 4. Elinkeinoelämän edistäminen | 5,0 | 4,4 |
| 5. Ympäristönsuojelu | 0,3 | 0,3 |
| 6. Asuminen ja yhdyskunnat | 0,4 | 0,4 |
| 7. Terveydenhuolto | 6,5 | 7,3 |
| 8. Vapaa-aika, kulttuuri ja uskonto | 1,2 | 1,2 |
| 9. Koulutus | 6,6 | 6,2 |
| 10. Sosiaaliturva | 21,6 | 22,3 |
| 11. Menot yhteensä | 50,8 | 50,5 |

Lähde: Suomen vakaushjelman tarkistus. 4a/2005. Valtiovarainministeriö.

Sosiaalimenojen kasvu tulevina vuosina liittyy ennen kaikkea kasvaviin eläke-, hoiva- ja terveydenhuoltomenoihin väestön ikääntyessä. Sen sijaan lapsiin liittyvien menojen, kuten koulutusmenojen, ennustetaan pienenevän syntyvien ikäluokkien pienentyessä jo pelkästään väestötieteellisen momenttivaikutuksen myötä. Syntyvyys on Suomessa noin 1,8 syntynyttä lasta naista kohden, mikä tarkoittaa että nykyinen synnytysikässä oleva sukupolvi tuottaa noin 10 prosenttia pienemmän sukupolven kuin mitä se itse on. Syntyvyys naista kohden on ollut Suomessa eurooppalaisittain suhteellisen korkea, mutta vaikka se pysyisi samana, laskee syntyvien lasten määrä 30 vuoden kuluttua noin 20 prosenttia, koska synnytysikään tulevien naisten määrä supistuu.

Jos ikäsidonnaiset menot kehittyvät valtionvarainministeriön julkisen talouden kestävyyttä koskevien ennusteiden mukaisesti, ne tulevat aiheuttamaan julkisen talouden tasapainolle suuren haasteen. Taulukossa 2 on ennustettu julkisen talouden kestävyyttä pitkällä, 20–30 vuoden, aikavälillä. Ennuste perustuu oletuksiin, että

• yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa 16 prosentista 26 prosenttiin,

• sosiaalietuudet ja palvelut säilyvät nykyisellä tasolla,

• talouskasvu ja tuottavuuden kasvu on maltillista (n. 2 %) ja

• työllisyysaste nousee noin 5 prosenttiyksikköä ja työttömyysaste laskee 6,5 prosenttiin. Ennusteessa oletetaan siis työttömyyden säilyvän sangen korkeana suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen jälkeenkin.

TAULUKKO 2. Julkisen talouden menot pitkällä aikavälillä, % BKT:sta

| | 2000 | 2005 | 2010 | 2020 | 2030 | 2050 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Kokonaismenot | 48,8 | 51,4 | 51,9 | 54,5 | 58,1 | 62,6 |
| siitä ikäsidonnaiset menot | | 23,6 | 24,2 | 26,7 | 29,6 | 30,6 |
| eläkkeet | | 10,4 | 11,2 | 12,9 | 14,0 | 13,7 |
| vanhuus- ja varhennetut eläkkeet | | 8,0 | 8,8 | 10,7 | 12,0 | 12,1 |
| muut eläkkeet | | 2,4 | 2,4 | 2,2 | 2,0 | 1,7 |
| terveydenhoito | | 5,5 | 5,6 | 6,2 | 7,0 | 7,4 |
| pitkäaikaishoito | | 1,8 | 1,9 | 2,5 | 3,3 | 4,3 |
| koulutus | | 5,9 | 5,4 | 5,2 | 5,2 | 5,1 |
| Oletukset | | | | | | |
| Työn tuottavuuden muutos | | 2,2 | 1,9 | 2,1 | 1,7 | 1,7 |
| BKT:n määrän muutos | | 3,1 | 2,2 | 1,7 | 1,4 | 1,4 |
| Osallistumisaste, miehet, 20–64 vuotta | | 81,0 | 83,3 | 85,7 | 86,4 | 86,5 |
| Osallistumisaste, naiset, 20–64 vuotta | | 76,4 | 76,6 | 80,3 | 81,5 | 81,9 |
| Osallistumisaste, 20–64 vuotta | | 79,3 | 79,8 | 82,9 | 84,0 | 84,2 |
| Työttömyysaste | | 8,0 | 6,8 | 6,5 | 6,5 | 6,5 |
| Yli 65-vuotiaiden osuus koko väestöstä | | 15,8 | 16,9 | 22,6 | 26,1 | 27,0 |

Lähde: Suomen vakausohjelman tarkistus. 4a/2005. Valtiovarainministeriö.

Näillä oletuksilla julkisen talouden kokonaismenojen suhde kansantuotteesta kasvaisi nykyisestä 51 prosentista 58 prosenttiin seuraavan 25 vuoden aikana. Julkisten menojen kasvu tapahtuisi erityisesti eläke-, terveydenhoito- ja pitkäaikaishoitomenojen kasvun seurauksena. Eläkemenojen arvioidaan kasvavan suhteessa bruttokansantuotteeseen kuudella prosenttiyksiköllä vuoteen 2030 mennessä. Terveysten- ja pitkäaikaishoitomenojen suhteen kansantuotteesta ennustetaan kasvavan neljällä prosenttiyksiköllä.

Suomen julkisen talouden ennustetaan pysyvän ylijäämäisenä 1–2 prosenttia lähivuosina. Pitkällä aikavälillä julkisen talouden ennustetaan kuitenkin kääntyvän alijäämäiseksi. Alijäämän ennustetaan ylittävän kolmen prosentin rajan 2030-luvun puolivälissä. Julkisen sektorin pysyvä alijäämäisyys tulee kasvattamaan valtion ja kuntien velkaisuutta. Julkisyhteisöjen velka suhteutettuna bruttokansantuotteeseen on nyt eurooppalaisittain matala, 43 prosenttia, mutta velan ennustetaan ylittävän 60 prosentin rajan 2030-luvun alkupuolella (Suomen vakausohjelman tarkistus 4a/2005, 26, 46).

Ikäsidonnaisten sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kehitykselle voidaan tehdä ennusteita julkisen

talouden kestävyyslaskelmien tapaa. Marja Vaaraman (2004)⁷ tekemien ennusteiden mukaan (taulukko 3), nykyisellä palvelujen kattavuudella ja käyttöasteella, hoivan intensiteetillä ja kohdentamisella ja henkilöstömitoituksella vanhuspalvelujen asiakasmäärä, hoivapaikkojen määrä ja ikääntyneiden hoivan kokonaiskustannukset 75 vuotta täyttäneiden osalta nousevat noin neljänneksen vuoteen 2015 mennessä ja kaksinkertaistuvat vuoteen 2030 mennessä. Ikääntyneiden määrän kasvun oletetaan noudattavan väestöennusteita. Euromääräisesti tarkasteltuna tämä tarkoittaisi nykyisten noin 1,6 miljardin ikääntyneiden kotipalvelu- ja laitoshoitomenojen kasvamista noin 3,2 miljardiin euroon seuraavan 25 vuoden aikana.

Suomen kokonaisveroaste nousi voimakkaasti 1990-luvulla, 40 prosentista 48 prosenttiin (vuonna 2000), jonka jälkeen veroaste on laskenut nykyiseen 45 prosenttiin. Suomen veroaste on muutaman prosenttiyksikön korkeampi kuin EU-maiden keskitaso. Myös työvoimakustannuksiin kohdistuva verokiila on Suomessa EU-maiden keskitasoa hieman korkeampi.

Verotuksen keventäminen on ollut johdonmukainen osa Suomen hallituksen finanssipolitiikkaa. Tarkoituksena

TAULUKKO 3. 75 vuotta täyttäneiden kotipalveluiden ja laitoshoidon kustannukset 2002 ja ennuste 2015 ja 2030 nykyisellä mallilla (miljoonaa euroa)

| | 2002 | 2015 | 2030 | Kasvu % 2002–2015 | Kasvu % 2002–2030 |
|----------------------------|---------|---------|---------|----------------------|----------------------|
| Kotiin annettavat palvelut | 291,6 | 361,2 | 589,8 | 23,9 | 102,3 |
| Laitoshoido | 1 306,4 | 1 618,6 | 2 642,8 | 23,9 | 102,3 |
| Yhteensä | 1 597,9 | 1 979,8 | 3 232,6 | 23,9 | 102,3 |

* Lähde: Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004. s. 181

⁷ Ikääntyneiden toimintakyky ja palvelut – nykytila ja vuosi 2015. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004, 131–198.

on talouden ja työllisyyden parantaminen lisäämällä kotitalouksien yksityistä kulutusta. Vuonna 2006 ansiotuloverotusta kevennetään edelleen yhteensä miljardilla eurolla. Varallisuusvero poistui vuoden 2006 alussa. Vuonna 2007 ansiotulojen verotusta on tarkoitus edelleen keventää 550 miljoonalla eurolla. Hallituksen vakausohjelmassa lähdetään siitä, että vuosina 2008–2009 tuloveroasteikkoihin tehdään muutokset, jotka estävät verotuksen kiristymisen.

Lähivuosina tapahtuvan suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen myötä työvoimasta poistuu poikkeuksellisen paljon työntekijöitä. Julkisella sektorilla siirtyä eläkkeelle suhteellisesti suurempi osuus kuin yksityiseltä. Matti Vanhasen hallituksen valtionhallinnon tuottavuusohjelman alkuperäiseen tavoitteeseen kuului julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen leikkaamalla puolet valtion työvoiman luonnollisesta poistumasta vuoteen 2011 asti. Nytemmin leikkaustavoite on puolitettu, samoin jokaisen hallinnonalan henkilöstömäärän leikkauksia tarkastellaan erikseen. Joka neljännen eläkkeelle siirtyvän paikan täyttämättä jättäminen vuoteen 2011 asti johtaisi valtion henkilöstön vähenemiseen noin 9 600 henkilötyövuodella. Tämä vastaa noin 7,9 prosenttia valtion koko henkilötyövuosimäärästä. Vuonna 2005 valtion palveluksessa työskenteli 131 000 henkilöä. Valtion työntekijöiden määrä on laskenut yli kolmanneksen 1980-luvun lopun 215 000 henkilöstä, tosin lasku selittyy pitkälti tehtävien siirrolla valtion hallitsemille yhteisöille.

Vuonna 2005 kuntien palveluksessa oli 431 000 työntekijää, mikä on suunnilleen sama määrä kuin ennen lamaa 1980-luvun lopulla. Kuntien työntekijöiden vähentämiseksi muulla tavalla kuin luonnollisen poistuman kautta ei ole esitetty ohjelmaa. Kuntien osalta suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen yhteydessä on tavoitteena resurssien käytön tehostaminen ja uudelleenohjaus terveyden- ja vanhustenhoitoon. Kuntatalouden tehostaminen suoritettaisiin muun muassa ostopalvelujen avulla sekä rekrytoimalla uudet työntekijät pääosin terveys- ja sosiaalipalveluihin.

Talousennusteiden epävarmuuksia

Elämme maailmassa, jota perustavalla tavalla luonnehtii epävarmuus. On tärkeää tehdä ero riskin ja epävarmuuden välillä. Riski voidaan määritellä todennäköisyyksien avulla, epävarmuudesta voidaan esittää vain ”valistuneita arvauksia”. Voidaankin puhua riskeihin perustuvista ennusteista ja toisaalta ennakkoinneista epävarmuuden oloissa. Poliitiikan merkitys kasvaa epävarmuuden oloissa, sillä epävarmuus luo politiikalle pelivaraa. Epävarmuuteen ja riskeihin varautumista voidaan pitää yhteiskuntapolitiikan tärkeänä ohjenuorana laman jälkeisessä Suomessa. Kyse ei ole suinkaan politiikan katoamisesta vaan politiikan muodonmuutoksesta. Suomessa on toki ennenkin pyritty suojautumaan tulevaisuuden riskeiltä. Itse asiassa Suomen perinteistä talouspolitiikkaa on pitkälle ohjannut eräänlainen ”pahimpaan varautuminen”.

Pahimpaan varautuminen tapahtui myös 1990-luvun alkupuolella, jolloin finanssipolitiikkaa kiristettiin tuntuvasti, koska pelättiin Suomen kansainvälisen luottokelpoisuuden menettämistä. Finanssipolitiikan kiristämisen pakkoa perusteltiin (*ex ante*) silloisilla taloudellista kehitystä koskevilla ennustuksilla, jotka myöhemmin osoittautuivat aivan liian varovaisiksi. Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, Suomessa ei katsottu olevan finanssipoliittisia mahdollisuuksia rakentaa siltaa laman yli (keynesiläistyyppisten) elvytystoimien avulla. Jälkikäteen eräät tutkijat ovat katsoneet, että valittu finanssipolitiikka oli virhe⁸. Toisaalta valitun talouspolitiikan arvostelua on kutsuttu jälkiviisasteluksi siitä syystä, että silloiset linjaukset tehtiin riittämättömän tiedon varassa varautumalla epävarmaan tulevaisuuteen. Tämä oivallus, ja samalla laman opetus, pakottaakin suhtautumaan järjiperäisen varauksellisesti epävarmaa tulevaisuutta koskeviin ennakkointeihin, joita ei tule suinkaan lukea ennustuksina.

8 Kalela, J. & Kiander, J. & Kivikuru, U. & Loikkanen H. & Simpura, J. (toim.) *Down from the Heavens, up from the Ashes*. VATT Publications 27:6 (2001).

Politiikan kaukokatseisuus ei tarvitse tarkoittaa sokeaa uskomista tulevaisuuden ennakoiteihin. Silloin menetetään pikemminkin politiikan mahdollisuuksia ja tilaisuuksia.

Suomessa pitkän aikavälin talouskehityksen ennakoitua harjoittaa mm. valtiovarainministeriö. Se onkin julkaissut julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä, aina vuoteen 2050 ulottuvan, ennakoivan laskelman Suomen vakausohjelman tarkistusta koskevan raporttinsa yhteydessä. Tämän laskelman mukaisesti Suomen julkinen talous kokonaisuutena ei näyttäisi olevan kestäväällä pohjalla, koska julkisen talouden alijäämä ylittäisi kolmen prosentin rajan 2030-luvun puolivälin jälkeen. Pysyvä alijäämäisyys tulisikin kasvattamaan julkista velkaa, jonka suhde kokonaistuotantoon ylittäisi laskelman mukaan 60 prosentin rajan 2030-luvun alkupuolella. Tämä laskelman muotoon kirjoitettu epävarman tulevaisuuden ennakoitinta tietenkin nojaa ratkaisevasti oletuksiin, joiden varaan laskelmat perustuvat.

Valtiovarainministeriön laskelma perustuu ennen kaikkea Eurostatin Suomea koskevaan väestöennusteeseen (2004). Laskelmassa käytetyt talouden makro-oletukset, eli työllisyys, työttömyys, tuottavuus ja korko, puolestaan ovat EU:n talouspoliittisen komitean alla toimivassa väestön ikääntymisen taloudellisia vaikutuksia selvittävässä työryhmässä yhteisesti sovittuja ns. perusvaihtoehdon mukaisia oletuksia. Näihin – kuten muihinkin – oletuksiin pitää suhtautua kriittisesti. Lienee selvää, että väestöennusteet ovat ennakkoinneista tarkimpia, ja siten niiden varassa tehdyt oletukset ovat uskottavimpia. Mutta nekään eivät ole virheistä vapaita. Väestöennusteet ovat aikaisemmin yliarvioineet kuolleisuutta. Tällainen yliarviointi saattaisi tässä tapauksessa entisestään korostaa julkisen talouden kestävydestä kannetun huolen tärkeyttä. Mutta toisaalta väestöennusteissa, jotka ulottuvat aina vuoteen 2030 ja jopa vuoteen 2050, on erityisen vaikeata ennakoida maahanmuuttoa Suomeen, tarkemmin sanottuna maahanmuuton ja

maastamuuton erotusta. Se saattaa olla paljonkin suurempi kuin tässä ennakoitu.

Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelman kriittiset oletukset koskevat kuitenkin työttömyyden ja tuottavuuden kehitystä. On kiinnostavaa, että Suomen vakausohjelman tarkistuksessa vuodelta 2005 olevassa laskelmassa työttömyyden katsotaan pysyvän tulevina vuosikymmeninä 6,5 prosentin tasolla, kun työttömyyden katsottiin vain vuosi aikaisemmin tehdyssä laskelmassa asettuvan tulevina vuosikymmeninä 4 prosentin tasolle. Tämän mielenmuutoksen taustalla on ilmeisesti uusi yhteisymmärrys tai sopimus ”luonnollisesta työttömyysasteesta”. Työikäisten työllisyysasteen odotetaan laskelmassa nousevan runsaaseen 74 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä, mikä ei kovin olennaisesti poikkea Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) skenaarioista. Työn tuottavuuden kohdalla valtiovarainministeriön laskelmassa puolestaan lähdetään otaksumasta, että ennakoitajakson alkupuolella se kasvaa keskimäärin 2 % vuodessa mutta 2030 lähtien keskimäärin vain 1,7 prosentin vuosivauhdilla. Tämä otaksuma poikkeaa olennaisesti VATT:n skenaariosta, jonka mukaan työn tuottavuuden työllistä kohti (vuoteen 2030 ja aina 2050 asti) oletetaan kasvavan 2,7 prosenttia vuodessa eli yhtä nopeasti kuin keskimäärin Suomen itsenäisyyden aikana vuodesta 1917 vuoteen 2004.

Tämän lyhyen valtiovarainministeriön julkisen talouden kestävyuden ennusteiden kriittisen tarkastelun pohjalta on vedettävissä seuraavat johtopäätöksiä. Ennakoitinta epävarmasta tulevaisuudesta on äärimmäisen vaikeaa, eikä sen pitäisi lyhytnäköisesti kaventaa tai korvata (yhteiskunta)politiikan pelivaraa tai velvoitteita. Aikaisempi kokemus ”opettaa”, ettei maxmin-strategian mukainen ”varautuminen pahimpaan” ole välttämättä kovin viisasta politiikkaa. Samoin ennusteiden antama kuva riippuu ratkaisevasti tehdyistä oletuksista, jotka ovat usein sopimuksenvaraisia. Ratkaiseva merkitys on sillä, ketkä näihin

neuvotteluihin ennusteiden oletuksista osallistuvat; toisin sanoen, ennusteissa on aina kyse myös politiikasta.

Talousennusteiden merkitys uudistusten kannalta

Tässä luvussa on tiivistetty tulevaisuuden sosiaalipolitiikan suunnittelua määrittävät taloudelliset reuna-ehdot ja ennusteet. Maltillisin talouskasvu-oletuksin, mutta sangen pessimistisin ikärakenne- ja työllisyysoletuksin ja muuttamatta eläkkeelle siirtymisen ikiä, ennustetaan julkisten menojen suhteen kansantuotteesta nousevan nykyisestä 51 prosentista 58 prosenttiin seuraavan 25 vuoden aikana. Julkisten menojen kasvu tapahtuisi erityisesti eläke-, terveydenhoito- ja pitkäaikaishoitomenojen kasvun seurauksena. Verotuksen keventäminen on ollut johdonmukainen osa Suomen hallituksen finanssipolitiikkaa 2000-luvulla. Verotuksen keventämisestä huolimatta Suomen julkisen talouden ennustetaan pysyvän ylijäämäisenä vielä lähivuosina, mutta julkisen talouden ennustetaan kääntyvän alijäämäiseksi sen jälkeen.

Edellä kuvatut julkisen talouden reunaehdot ja kestävyyslaskelmat asettavat ymmärrettäviä rajoituksia hyvinvointivaltion rajoja pohtivan työryhmän ehdotuksille. Näyttää sangen kiistatta siltä, että suomalaisen hyvinvointimallin sisäistä arkkitehtuuria ei voida muuttaa lisäämällä sosiaalimenoja merkittävästi. Jo nykyisetkin hyvinvointisitoumukset aiheuttavat vaikeuksia julkisen talouden kestävyydelle tulevaisuudessa. Samalla väestön ikääntyminen tulee kaventamaan työikäisten veronmaksajien määrää. Käytännössä tämä merkitsisi siis sitä, että mikäli julkista

hyvinvointivastuuta lisätään jollakin alueella, olisi vastaava kavennus suoritettava jollain muulla alueella.

Sosiaaliset ja alueelliset erot ovat kasvaneet talouden murroksen myötä sekä osin myös harjoitetun sosiaalipolitiikan vuoksi. Hyvinvointierojen kasvu ei ole kuitenkaan luonnonlaki, johon täytyy alistua. Verotus- ja tulonsiirtopoliittikkaa muuttamalla tulos saattaisikin olla toinen. Muutamia hyvinvointipoliittisia kysymyksiä voidaan esittää julkisen talouden kestävyyslaskelmienkin rajoissa:

- Onko nykyinen veropoliittinen linja pitkällä aikavälillä kestävä? Julkisen sektorin sisäinen pelivara määräytyy pitkälti verotulojen kertymästä käsin.
- Onko tuloerojen kasvu työllisyyttä elvyttävän finanssipolitiikan välttämätön seuraus? Edellyttääkö palkkatyön kannustavuutta korostava politiikka perusturvan eli työmarkkinatuen, asumistuen ja toimeentulotuen pitämistä tasolla, joka jää alle köyhyysrajan? Köyhyydellä ja suurilla tuloeroilla on laajakantoisia sosiaalisia ja taloudellisia kerroinvaikutuksia, joiden hinta tulisi ottaa huomioon poliittisia päätöksiä tehtäessä.

Nyt käytössä olevat keinot hyvinvointisitoumusten lunnastamiseen näyttävät olevan verotuksen kiristäminen tai työllisyysasteen sekä tuottavuuden parantaminen. Työllisyysasteen parantamiseen on Suomessa suuria mahdollisuuksia, tuottavuutta kyetään parantamaan sekä yksityisellä ja julkisella sektorilla, mutta verotuksen kiristäminen on mahdollista vain, jos kansalaiset näkevät saavansa julkisen vallan toiminnasta enemmän etuja kuin menetyksiä.

Työryhmä esittää luvussa 4 harkittavaksi erityisen hoivarahaston perustamista puskuriksi kansantalouden vaihteluissa ja varauduttaessa hoivakustannusten jyrkkään nousuun.

3

YKSITYINEN JA JULKINEN VASTUU HYVINVOINNISTA

Yhteiskunnallisessa keskustelussa puhutaan paljon hyvinvointivastuun jakautumisesta julkisen vallan, yksilöiden ja perheiden sekä muiden toimijoiden, kuten yritysten, järjestöjen ja vapaaehtoistoiminnan, kesken. Vastuulla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa erilaisia asioita. Julkisen vallan vastuut ovat yleensä lainsäädännöllä määrättyjä. Vapaaehtoistoiminta edustaa osanottajien moraaliseen vastuuntuntoon perustuvaa toimintaa. Joissakin tapauksissa julkisen sektorin tehtäviä siirretään sopimuksilla yrityksille tai järjestöille. Yksilöillä ja perheillä on sekä lainsäädännöllä määrättyjä vastuita esimerkiksi omien lasten hyvinvoinnista, mutta myös paljon moraalisen vastuuntunnon alueella kuuluvia vastuita.

Tässä luvussa tarkastellaan ensin yksityisen ja julkisen huolenpito- ja elatusvastuun keskinäissuhteita olevan lainsäädännön valossa. Sen jälkeen eritellään julkisen hyvinvointivastuun oikeudellista pohjaa lähinnä perustuslain säännösten valossa. Kolmannessa alaluvussa keskustellaan lyhyesti julkisen hyvinvointivastuun vaihtoehtoisten toteuttajien – valtion ja kuntien – tehtäväjaosta. Seuraavaksi eritellään kansalaisjärjestöjen vastuuta. Tämän jälkeen arvioidaan julkisen ja yksityisen hyvinvointivastuun uusia muotoja. Lopuksi esitetään kokoavasti kaksi johtopäätöstä ja politiikkasuositusta.

Yksityisen vastuun ensisijaisuus – oikeudellinen sääntely

Perheen sisäistä elatus- ja huolenpitovastuuta koskevat säännökset sisältyvät avioliittolakiin ja lakiin lapsen elatuksesta. Yksilön ja julkisen vallan vastuun jakautumisen perusteet taas ovat perustuslaissa. Yksityiskohtaisemmat määräykset sisältyvät asianomaista etuutta tai palvelua koskeviin tavalisella lailla annettuihin säännöksiin.

Perustuslain 19.1 §:n mukainen jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon lähtee siitä, ettei henkilö itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Henkilön oma vastuu on ensisijaista. Sen sijaan 19.2 §:ssä säännökset jokaisen oikeudesta perustoimeentulon turvaan tai 19.3 §:n mukaisista riittävästä sosiaali- ja terveystalvueluista eivät määrittele henkilön omaa vastuuta. 19.2 § säättämässä erityisissä riskitilanteissa koskien työttömyyttä, sairautta, työkyvyttömyyttä ja vanhuutta henkilön voidaan olettaa pääsääntöisesti olevan kykenemätön ottamaan vastuuta säädetyistä perustoimeentulosta. Osaksi tämä pätee myös lapsen syntymää ja huoltajan menetystä koskeviin tilanteisiin. Toisaalta tuen maksaminen lapsen syntymää ja huoltajan menetystä koskevissa tilanteissa samoin kuin riittävien sosiaali- ja terveystalvuelujen järjestäminen

eivät perustuslain mukaan ole sidottuja siihen kykenisikö henkilö huolehtimaan toimeentulostaan tai hankkimaan tarvitsemansa palvelut. Yksilön vastuu kattaa ne alueet toimeentulosta ja huolenpidosta, joita 19.2 §:n edellyttämät etuudet tai 19.3 §:n mukaiset riittävät palvelut eivät kata. 19.1 §:n mukaisella tilanteella ymmärretään yleensä eräänlaista kokonaisvastuuta, jossa henkilö on kokonaan kykenemätön huolehtimaan itsestään. Perheenjäsenten toisiaan koskevista velvoitteista ei ole säädetty perustuslaissa.

Avoliitossa tulee kummankin puolison kykynsä mukaan ottaa osaa perheen yhteiseen talouteen ja puolisoiden elatukseen. Puolisot vastaavat yksin tekemistään veloista. Poikkeuksena ovat perheen elatusta varten otetut velat, kuten vuokra-, sähkö-, vesi-, tms. sopimukseen perustuvat asumiseen liittyvät kulut tai ruokakaupassa tilille ostettava ruoka, silloinkin kun ne ovat toisen puolison nimissä. Avoliitossa olevilla puolisoilla ei ole vastuuta toistensa elatuksesta. Toimeentuloturvalainsäädännössä avoliitto kuitenkin usein rinnastetaan avioliittoon siten, että puolison tulot otetaan huomioon etuudesta päätettäessä.

Lapsen elatuksesta annetun lain mukaan lapsella on oikeus riittävään elatukseen. Se käsittää lapsen kehitystason mukaisten aineellisten ja henkisten tarpeiden tyydyttämisen, lapsen tarvitseman hoidon ja koulutuksen sekä tästä aiheutuvat kustannukset. Vanhemmat vastaavat lapsen elatuksesta kykynsä mukaan. Elatuskykyä arvioitaessa otetaan huomioon heidän ikänsä, työkykynsä ja mahdollisuutensa osallistua ansiotyöhön, käytettävissä olevien varojen määrä sekä heidän lakiin perustuva muu elatusvastuunsa. Huomioon otetaan myös lapsen mahdollisuudet itse vastata elatuksesta. Lapsen oikeus saada elatusta vanhemmiltaan päättyy hänen täyttyessään 18 vuotta. Vanhemmat vastaavat lapsen koulutuskustannuksista myös hänen täytettyään 18 vuotta,

jos se harkitaan kohtuulliseksi. Elatusvastuuta arvioidaan lähinnä avioerotilanteissa avioerotuomion yhteydessä, elatusapuosimusta tehtäessä taikka sitä muutettaessa. Arviointi tehdään myös silloin, kun kunta maksaa elatustukea.

Sosiaaliset etuudet ovat pääsääntöisesti yksilökohtaisia. Yksilökohtaisuus on myöntämisperusteiden, ”mitoituksen”, vireillepanon ja päätöksen ja sen täytäntöönpanon yksilökohtaisuutta. Tämä tarkoittaa, että etuuden saamiseen ja suuruuteen vaikuttavat vain henkilön omat tulot ja varat, tms. ja että etuuden tarkoituksena on tyydyttää vain siihen oikeutetun henkilön tarpeet, toinen henkilö ei voi panna etuuden saamista tarkoittavaa hakemusta vireille muutoin kuin valtuutuksella ja että päätös on osoitettava ja myös annettava etuuteen oikeutetulle henkilölle eikä sitä voida ilman eri valtuutusta suorittaa toiselle henkilölle tai edes perheen jäsenelle.

Yksilökohtaisia etuuksia ovat etenkin ansioperusteiset vanhuuseläkkeet ja sairauspäiväraha. Sen sijaan tarveperusteisissa etuuksissa, kuten työmarkkinatuessa, yleisessä asumistuessa ja toimeentulotuessa otetaan huomioon toisten perheenjäsenten tulot. Perhe-eläkkeisiin puolestaan syntyy oikeus perheenjäsenyyden perusteella. Mitoitus liittyy siihen, että yksittäisellä etuudella pyritään yleensä turvaamaan toimeentulo vain yhden sosiaalisen riskin varalta (äitiysavustus, lapsilisä, elatustuki), eikä edun saajan elatustehtävää ei tarvitse ottaa huomioon (poikkeuksina lapsikorotukset työttömyysetuuksissa). Vireillepanoon oikeutetun asianosaisen itsensä lisäksi puhevaltaa voi käyttää huoltaja, holhooja tai valtuutettu asiamies. Poikkeus vireillepanon yksilökohtaisuudesta on yleinen asumistuki, joka myönnetään ruokakunnalle. Koska toimeentulotukea myönnetään hakijalle käytettäväksi hänen perheensä elatukseen, henkilöllä voi olla oikeus hakea tukea perheenjäsenensä puolesta.

Täytäntöönpanon yksilökohtaisuudesta on eräitä poikkeuksia, joista merkittävimpiä on alaikäiselle myönnettävien etuuksien maksaminen huoltajalle. Asumistukipäätös tehdään ruokakunnan edustajan nimiin ja maksetaan hänen ilmoittamalleen tilille. Toimeentulotukea koskevat säännökset ovat tuen maksamisen suhteen epäselvät verrattuna asumistuen säännöksiin. Säännösten perusteella jää avoimeksi, kuka perheenjäsenistä on oikeutettu käyttämään puhevaltaa toisten puolesta ja milloin täysivaltaisen henkilön edustaminen on mahdollista.

Yksittäisistä laeista muun muassa toimeentulotukilaki lähtee siitä, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Julkinen hyvinvointivastuu – oikeudellinen näkökulma

Julkisella hyvinvointivastuulla tarkoitetaan tässä yhteydessä perustuslailla tai muulla lailla julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata, tukea tai edistää yksilöiden sosiaalisia oikeuksia – toimeentuloa tai palveluja. Tässä suhteessa merkitystä ei ole sillä, mille julkisen vallan organalle velvollisuus on säädetty, ei myöskään sillä, minkä vahvuiseksi julkisen vallan velvollisuus tai yksilön oikeus on säädetty. Lainsäädännöllä määritellään viranomaisten tehtävät ja toimivalta, jossa yhteydessä tulee myös julkisen hyvinvointivastuun subjekti määrittelyksi. Vastaavasti on aina tarpeellista määritellä julkisen toimeentuloturvan tai palvelun rahoitus sekä järjestelmään sisältyvä muutoksenhaku, valvonta ja yleensä myös toimeenpano-organisaatio.

Julkisen vallan tehtävä voidaan lailla tai lain nojalla siirtää muulle kuin viranomaiselle edellyttäen, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä

vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvää hallintoa. Julkisen vallan velvollisuudet eivät kuitenkaan siirron johdosta muutu, vaan sillä oleva järjestämistehtävä edellyttää asiallisesti samanlaista järjestämisvelvollisuutta kuin jos se itse toteuttaisi toimeentuloetuudet tai palvelut.

Vahvimpina yksilön oikeuksina ja vastaavasti julkisen vallan velvollisuuksina pidetään subjektiivisia oikeuksia. Niiden yhteydessä oikeuden toimeenpanoon velvoitetulla ei ole harkinnanvaltaa velvoitteen toteuttamisessa. Sosiaalisista oikeuksista tällainen sisältyy perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Tavallisella lailla subjektiiviseksi oikeudeksi on säädetty useimmat toimeentuloetuudet sekä sosiaalipalvelujärjestelmästä lasten päivähoito, eräät vaikeavammaisten palvelut, osia lastensuojeluun liittyvistä palveluista sekä eräät muut ensiaputyypiset sairaanhoidon palvelut.

Subjektiivisia oikeuksia suhteellistuttaa se, että aina ei voida kiistatta todeta henkilön olevan sellaisessa tilassa tai olosuhteissa, että hänellä olisi subjektiivinen oikeus. Tyypillinen esimerkki tällaisesta on kysymys siitä, onko henkilö vaikeavammaisen tai onko henkilö työkyvytön sellaisella tavalla, että hänellä on oikeus eläkkeeseen. Kun toimeentulotuen katsotaan ehkäisevää toimeentulotukea lukuun ottamatta olevan subjektiivisen oikeuden piirissä, on tosiasiallisesti esimerkiksi sangen harkinnanvaraista, koska henkilö on oikeutettu täydentävään toimeentulotukeen.

Astetta heikomman julkisen vallan velvollisuuden ja yksilön oikeuden piirissä ovat ne palvelut, jotka esimerkiksi kunnalla on velvollisuus toteuttaa kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Kunnan on jotensakin realistisesti arvioitava kunnassa esiintyvä tarve ja varauduttava sen tyydyttämiseen. Kunta voi kuitenkin asukkaiden yhdenvertaisuus ja yksilön tarpeet huomioon ottaen säädellä jossain määrin palvelujen antamiskynnystä tai laatutasoa pyrkien käytettävissä olevien määrärahojen asettamiin rajoihin.

Oikeuksia ei kuitenkaan voida asettaa yksioikoisesti edellä mainittuihin kategorioihin, vaan tosiasiallisesti yksilön oikeus toisaalta ja julkisen vallan järjestämisvelvollisuus toisaalta muodostavat liukuvan jatkumon velvoittavuuden ja oikeuden vahvuuden suhteen.

Perustuslain 19 §:ää ja myös tavallisella lainsäädännöllä säädettyä sosiaaliturvaa voidaan tarkastella ns. residuaalisen ja universaalien sosiaaliturvan kannalta. Perustuslain samoin kuin tavallisen lainsäädännön useimmat säännökset ilmentävät lähinnä sosiaaliturvan ns. universaalia mallia. Säännökset koskevat jokaisen oikeutta saada etuutta, julkisen vallan velvollisuutta järjestää jokaiselle palvelu tai tuki taikka muutoin sen kaltaista julkisen vallan velvollisuutta, että periaatteessa jokaisella on oikeus etuuksiin saamisehtojen täytyessä. Toisaalta tämän tapaisella erottelulla ei varsinaista residuaalista sosiaaliturvaa synnykään, kun useat järjestelmät kattavat kaikki yksilöt.

Edellä sanotusta on erotettava tarveharkinta. Tarveharkintaa voidaan soveltaa mm. työmarkkinatuessa ja täydentävissä toimeentulotuessa. Tarveharkinnan edellytyksenä on työmarkkinatuessa, että henkilön perustoimeentulon turva on taattu. Vastaavasti toimeentulotuessa tulee välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon olla taattu.

Palvelujen riittävyttä, jota perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää, ei ole lainvalmisteluasiakirjoissa määritelty muutoin kuin siten, että jokaisella tulee olla edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Perustuslain lapsiperheitä koskeva 19 §:n 3 momentin säännös ja asumista koskeva 4 momentin säännös edellyttävät tuen antamista tai toiminnan edistämistä. Niiden määrittämä taso ei siten määrydy siten, että yhteiskunnan tulee vastata kaikesta tai välttämättä edes merkittävästä osasta kustannuksia, mutta tuen tulee kohdistua yhdenvertaisuus huomioon ottaen kaikkiin yksilöihin. Asumisen edistämistä ja tukemista harjoitetaan huomattavassa määrin tarveharkintaa soveltaen.

Eettinen periaate

Perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien katsotaan heijastavan yhteiskunnassa vallitsevia arvoja. Niitä voidaan tarkastella myös siltä pohjalta, ilmentävätkö ne jotain eettistä periaatetta, jonka pohjalta julkiset hyvinvointivaroitukset voitaisiin johtaa tai josta voitaisiin arvioida nykytilannetta. Sosiaaliturvan kannalta tässä suhteessa voidaan viitata yhtäältä perustuslain 1 §:n ilmentämiin perustavanlaatuisiin arvoihin: valtiosääntö turvaa yksilön ihmisarvon loukkamattomuuden ja jokaisen vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Varsinaisten perusoikeuksien puolelta ehkä julkisen vallan jokaisen toimeentuloa koskevien velvollisuuksien ja jokaiselle turvattavien palvelujen sekä perustuslain 19 §:n 1 momentista voidaan johtaa eräänlainen sosiaaliturvan eettinen periaate:

Mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimeentulo ja sosiaali- ja terveystalvet.

Tätä periaatetta tukee perustuslain 19 §:n 1 momentin sanamuodon nojalla ensinnäkin se, että kyseisessä säännöksessä taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Säännös edellyttää viimesijaista turvaa. Säännöstä kyvystä hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämää turva ei arvioida yleisesti ihmisen kykyihin liittyvänä, vaan hänen tosiasiallista tilannettaan kuvaavana. Toiseksi lähinnä kytkettynä perustuslain 18 §:n julkiselle vallalle asettamiin velvoitteisiin pyrkii edistämään työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön katsotaan mahdolliseksi asettaa yksilölle vaatimuksia ihmisarvoisen elämän edellytysten

hankkimiseen, mutta se ei saa tapahtua välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta tinkien.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti tarkoittama välttämätön toimeentulo on perustuslain nojalla subjektiivinen oikeus ja se voidaan toteuttaa riippumatta muusta lainsäädännöstä. Käytännössä tämä oikeus toteutetaan kuitenkin toimeentulotuesta annetulla lailla. Myös toimeentulotuesta annettu laki sisältää subjektiivisen oikeuden. Toimeentulotukea ja perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaan välttämätöntä toimeentuloa ei tule perustuslakivaliokunnan kannan mukaan samaistaa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama välttämätön huolenpito on subjektiivinen oikeus. Tämän oikeuden osalta ei kuitenkaan voida aina osoittaa muuta lainsäädäntöä, joka toteuttaisi tätä oikeutta nimenomaan subjektiivisena oikeutena. Selkeimmin tällainen yhteys voidaan osoittaa kansanterveyslakiin, erikoissairaanhoidolakiin ja terveydenhuollon ammatinharjoittamisesta annettuun lakiin sisältyvistä säännöksistä, jotka oikeuttavat subjektiivisena oikeutena saamaan akuutin terveydenhuollon. Eräällä tavalla välttämätöntä huolenpitoa toteuttaa myös lastensuojelulain kiireellinen huostaanotto, sikäli kuin huostaanottoa voidaan pitää yksilön oikeutena. Sen sijaan pääosassa muita tapauksia, joissa henkilö saattaisi olla välttämättömän huolenpidon tarpeessa (vammais- ja vanhustenhuollon, päihdehuollon, mielenterveyden hoidon ja asumisen eräät tilanteet) ei voida vastaavaa säännöstä osoittaa. Tällöin julkinen valta käyttää normaaleja palveluja, mutta ne tulisi antaa perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla subjektiivisena oikeutena tilanteessa, jossa välttämättömän huolenpidon tarve on olemassa.

Oikeudellisesti ja sosiaalipoliittisestikin hankala kysymys on perustoimeentulon turvan ja välttämättömän toimeentulon keskinäisen tason suhde. Jo perusoikeuksia koskevassa hallituksen esityksessä ja sen nojalla laaditussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että perus-

tuslain 19 §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa yksilön perustoimeentulojärjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että syyperusteisen (työttömyys, työkyvyttömyys, sairaus, vanhuus, lapsen saaminen ja huoltajan menetyt) vähimmäisetuuden tason on oltava korkeampi kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen välttämätön toimeentulo. Asetelma on jossain määrin ongelmallinen, kun perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla pyritään turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä useimmissa tapauksissa on enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Toisaalta henkilön saadessa pitkäaikaisesti toimeentulotukea hänen saadessa samanaikaisesti vähimmäisetuutta voidaan epäillä tilanteen olevan perustuslain vastainen tai ainakin sen kannalta arveluttava.

Perustuslain TSS-oikeuksia koskevien säännösten ohella julkista valtaa velvoittavat myös perustuslain vapausoikeuksia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat säännökset. Säännösten vaikutus ulottuu kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu toimivaltaa oikeuksien kannalta merkityksellisissä asioissa. Koska erillistä sääntelyä ei edellytetä, perustuslain säännökset oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapauteen (9 §), yksityiselämän suojaan (10 §) tai oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §) ovat välittömästi huomioon otettavia säännöksiä toimeentuloturvaan ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestettäessä. Lainsäätäjän tulee huolehtia siitä, että säännöksiä toteutetaan myös yksityisten välisissä suhteissa. Yksityisten henkilöiden vastuu suhteessa kanssaihmissiin rajoittuu pääsääntöisesti hänen omaan toimintaansa, lukuun ottamatta lasten vanhempia, jotka tiettyyn mittaan vastaavat myös lapsistaan.

Yksityisen ja julkisen vastuun raja on hämärä erityisesti omaishoidossa. Hoidettavien toimintakyky voi olla siinä

määrin heikentynyt, että PL 19.1 §:n edellytykset täyttyvät välittömästi, jos omainen lakkaa hoitamasta omaistaan. Voimassa olevan omaishoitolain perusteella palkkio tulee porrastaa hoidon sitovuuden ja vaativuuden mukaan ja sen tulee olla vähintään 300 euroa kuukaudessa. Toistaiseksi lainsäädäntöprosessissa ei ole otettu kantaa siihen, onko korvauksen suuruudella merkitystä julkiselle vallalle PL 19.1 §:n perusteella asetetun vastuun toteutumisessa tai minkä suuruinen korvaus ei täytä perustuslain edellytyksiä. Kysymyksellä voisi olla merkitystä palkkion suuruuden lisäksi myös hoitajalle palkkion ohella mahdollisesti myönnettäviä palveluja harkittaessa.

Kunta–valtio -suhteen arviointia sekä järjestöjen rooli

Työnjako valtion ja kuntien välillä hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen kokonaisuudessa kulkee siten, että kunnat ovat vastuussa palvelutuotannosta (järjestämisestä), kun taas valtio huolehtii keskitetysti useimpien tulonsiirtojen täytäntöönpanon. Palvelusektorilla on kuitenkin yksi poikkeama tästä säännöstä – työvoimapalvelut, jotka ovat valtion vastuulla myös paikallisella tasolla.

Perustelu tämäntyyppiselle työnjaolle on harkinnan tarve ja paikallisten olojen tuntemuksen tarve. Säättämällä keskeisten palvelujen järjestämistä kunnille on haluttu sallia paikallinen vaihtelu ja samalla tehdä tilaa kunnalliselle itsehallinnolle. Tämäntyyppisen delegoinnin haittapuolina on pidettävä palvelujen saatavuuden, laadun ja asiakaskohdellisuuden merkittävän suurta alueellista vaihtelua. Tämä saattaa kansalaiset keskenään eriarvoiseen asemaan asuinpaikasta riippuen.

Suomessa hyvinvointisektorilla toimii kuntaorganisaation lisäksi ja rinnalla Kansaneläkelaitoksen palveluverkko

sekä työvoimatoimistojen (ja palvelukeskusten) verkosto. Vuosien myötä juuri Kansaneläkelaitokselle on koottu kaikki keskeiset sairausturvaa, perustoimeentuloturva (ml. työttömien perusturva ja asumistuki) sekä perheturvaa koskevat etuudet. Pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa ja kuntouttamisessa puolestaan vastuuta on asteittain siirretty kunnille.

Yleisesti ottaen vastuunjako sosiaalivakuutuksen, työvoimahallinnon ja kuntien kesken on perusteltu ja toimiva. Keskeisin pulma palvelusektorilla on (subjektiivisia oikeuksia lukuun ottamatta) palveluoikeuksien epätarkka sääntely ja sen seurauksena alueellinen eriarvoisuus sekä palvelujen minimilaadun normien vähäisyys, jopa puuttuminen. Nämä asiakokonaisuudet liittyvät valtion normiohjaukseen.

Voidaanko julkista vastuuta siirtää järjestöille?

Yhteiskunnallisessa keskustelussa on pohdittu sitä, voidaanko julkista hyvinvointivastuuta siirtää kansalaisyhteiskunnalle ja erityisesti sen järjestäytyneille muodoille kuten yhdistyksille ja säätiöille. Järjestöillä on kuitenkin toisenlainen tehtävä kuin julkisella vallalla. Vaikka on olemassa yleiseen sosiaali- ja terveystalouteen vaikuttamiseen keskittyneitä järjestöjä, järjestöjen perusluonteeseen kuuluu ajaa joko jäsenistönsä tai jonkun rajatun ihmisryhmän asioita.

Demokraattisessa hyvinvointivaltiossa on tärkeää, että on olemassa yhteiskunnalliseen ja aatteelliseen vaikuttamiseen keskittyneitä edunvalvontajärjestöjä myös hyvinvointipalveluiden alueella. Niin ikään tarvitaan vapaaehtoistoimintaa, yhteisöllisyyttä ja sosiaalisia verkostoja vaalivia järjestöjä, joiden toiminta parhaimmillaan vahvistaa sosiaalista pääomaa ja demokratiaa. Sosiaalisten ja terveydellisten pulmien kohtaamisessa osa kansalaisista käyttäen järjestötoimintaa vertaistuen löytämisen ja identiteetin vahvistamisen kanavana.

Osa järjestöistä on kehittynyt oman alansa asiantuntija-järjestöiksi, joissa parhaimmillaan yhdistyy kokemuksellinen ja asiantuntijatieto. Osa järjestöistä tuottaa myös vaihtoehtoisia tai täydentäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Pienten ryhmien – joihin kuuluvia saattaa olla saman verran kuin kuntien määrä maassamme – alan erityisjärjestö on saattanut tarkoituksenmukaisella tavalla kehittää koko alan asiantuntijuuden ja palvelutuotannon. Julkisen palveluna yksittäisen kunnan olisi lähes mahdotonta kehittää vastaavaa erikoistumista, koska asiakkaita saattaa olla yksi tai joinakin vuosina ei lainkaan.

Julksen hyvinvointivastuun tulee kuitenkin olla julkisella vallalla, valtiolla ja kunnilla. Julksen vallan on tarkoituksenmukaista olla yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa ja sopimus pohjaisesti kehittää ja tuottaa erityisryhmien palveluita niiden kanssa ja kautta.

Yhteistyö järjestöjen kanssa on viime vuosina vaikeutunut ja jäykistynyt mm. hankintalain, kilpailudirektiivien ja niiden tulkintojen vuoksi niilläkin alueilla, joissa ei ole aitoa kilpailua eikä kaupallisia palveluiden tuottajia. Järjestöjen tuottamien yleishyödyllisten palveluiden aseman määrittämiseksi tarvitaan kansallinen strategia kuten oikeusministeriön työryhmä (2006: 14) esittää⁹.

Julkisen ja yksityisen vastuun suhteet ja sekoitukset – sosiaalipoliittinen näkökulma

Klassisessa sosiaalipoliittisessa ajattelussa sosiaaliturvaa on kuvattu yhteisvastuuna ja se on erotettu omavastuusta tai omasta vastuusta. Sittemmin sosiaalipoliittikan tutkimuksessa hyvinvoinnin tuottajia on ollut tapana jakaa pilareihin tai sektoreihin. Karkein on jako julkiseen ja yksityiseen, mutta

⁹ Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:14.

tämä ei ole kovinkaan selvä jako. Ovatko lailla säädetyt, lakisääteisin vakuutusmaksuin rahoitetut, julkiseen talouteen luetut ja yksityisten eläkevakuutusyhtiöiden organisoimat työeläkkeet julkista vai yksityistä? Yhteisvastuuta ne ovat joka tapauksessa. EU:ssa käytetyssä sosiaalivakuutuspilarien kolmijaottelussa ensimmäistä pilaria kutsutaan käsitteellä julkinen, toista kutsutaan kollektiiviseksi ja kolmatta markkinapohjaiseksi. Ensimmäiseen pilariin kuuluvat lakisääteiset järjestelmät, toiseen työmarkkinaosapuolten sopimukseen perustuvat ja kolmanteen vapaaehtoinen, yksityisoikeudellinen vakuutus. Hyvinvointipluralismia koskevissa tarkasteluissa taas erotetaan tavallisesti neljä pilaria tai sektoria, so. markkinat, valtio (tai julkinen), perhe sekä järjestö-, kolmas tai vapaaehtoissektori. Vaikka pilarien jaottelut ovat epäselviä, selvää on, että hyvinvointia tuottavat ja hyvinvointivastuuta kantavat monet tahot. Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita sekä pilareiden sekoituksista (welfare mix) että niiden mahdollisuuksista korvata ja täydentää toisiaan.

Jaot ovat aina olleet ideaalityyppejä ja pilarit ovat entisestään sekoittuneet julkisen sektorin reformin, sektoreiden väliin putoavien uusien organisoitumismuotojen (esimerkiksi julkiset liikelaitokset) ja erilaisten julkisen ja yksityisen sekoitusten vuoksi. Pohjoismaisen mallin oloissa julkinen ja yksityinen vastuu perheistä, lapsista ja avuttomista on aina sekoittunut, kun julkiset puuttumiset perheisiin ovat olleet mahdollisempia kuin katolisissa ja liberaaleissa maissa.

Julksen ja yksityisen rajaa sekoittavat esimerkiksi kuntien ja yksityisten toimijoiden yhteistyömuodot ja kumppanuushankkeet, kuntien ja järjestöjen yhteiset markkinoilla toimivat säätiöt, ulkoistaminen, tilaaja-tuottajamalli ja ostopalvelut. Myös suomalainen sosiaalivakuutus sisältää julkisen ja yksityisen kombinaatioita; työeläke-, tapaturma-, sairaus- ja ryhmähenkivakuutus edustavat kaikki julkisen ja yksityisen yhdistelmiä.

Sosiaali- ja terveyssektorin yksityiset tuottajat (ml. järjestöt) ja kuluttajat saavat julkista rahoitusta ja tukea monia eri kanavia pitkin. Toisaalta julkiset yhteisöt, kuten Valtiokonttori, Kansaneläkelaitos, kunnat ja kuntayhtymät, ostavat palveluja yksityisiltä tuottajilta.

Julkisten palvelujen asiakasmaksut kattavat n. kahdeksan prosenttia sosiaali- ja terveystalouden rahoituksesta. Julkinen valta tukee rahallisesti (lasten kotihoidon tuella ja omaishoidon tuella) yksityistä hoivatyötä.

Poliittisessa keskustelussa toivotaan, että julkisen tahon vetäytyminen hyvinvointivastuustaan lisää muiden pilarien kykyä ja halua ottaa ja kantaa vastuuta. Odotukset kohdistuvat sekä hyvinvointimarkkinoihin, siis palveluja ja vakuutusia tuottaviin yrityksiin, työnantajien sosiaaliseen vastuuseen, järjestöihin, oma- ja itseapuun, vapaaehtoistyöhön että perheisiin, omaisiin ja omavastuuseen. Ihmisten odotetaan samanaikaisesti ottavan lisää vastuuta niin toimeentulostaan kuin läheisten hoivasta, ja tämän ohella yleistä kansalaisvastuuta. Sosiaalipoliittinen tutkimus antaa hyvin pirstaleista tietoa siitä, miten yksilöt ja perheet pystyvät vastaamaan julkisen vastuun rajoittamiseen. Ruotsalainen ja suomalainen kokemus tuntuu viittaavan siihen, että omaisten tekemä hoivatyö on korvannut julkisen kotipalvelun kaventamista. Toisaalta niin Suomesta kuin muualta on tietoa siitä, miten heikon työmarkkina-aseman ja matalan sosiaaliturvan luoma perheiden taloudellinen ahdinko lisää kaikenlaisia ongelmia, joista pyrkii tulemaan myös periytyviä.

Omaa vastuuta lisätään

Sosiaaliturvan ja palvelujen karsinta tai jättäminen jälkeen muusta tulokehityksestä on karkea ja usein hiipivä tapa lisätä ihmisten omaa vastuuta. Muita pilareita voidaan myös pyrkiä vahvistamaan tietoisilla sosiaalipoliittisilla toimilla.

Sosiaalipolitiikan uusi suunta korostaa työmarkkinoilta hankittavaa toimeentuloa. Sosiaalinen investointivaltio ja sitä pohjustava aktiivisen kansalaisen ideologia pyrkivät tuottamaan toimintakykyä (terveyttä, osaamista), kannustimia ja pakkoja omaan toimeentulovastuuseen. Sosiaalietuuksien tason heikkeneminen tai sen pelko johtavat myös yksityisten eläke- ja sairausvakuutusten yleistymiseen. Näiden asema on pysynyt Suomessa kuitenkin marginaalisena, mikä viestii edelleen luottamuksesta hyvinvointivaltioon.

Suoranaisemmin vastuuttaminen omasta elämästä näkyy marginaaleissa, sosiaali- ja nuorisotyön tai vankeinhoidon projekteissa, jotka ovat itsevastuullisuuden kasvatusta maastoja. Näiden projektien tehtävä on auttaa kansalaisia tekemään omat ratkaisunsa ja sitouttaa heitä vastaamaan ratkaisujensa seurauksista.

Sosiaalipoliittisia toimia täydentää yleinen vastuullisuuden diskurssi. Sen ytimessä on ”järkevä” ja ”vastuuntunteva” käyttäytyminen pikemmin kuin sosiaalipolitiikan yksityistäminen. Vastuunsa tunteva ja vastuun kantamiseen kykenevä kansalainen tekee viisaita valintoja ja elämäntyyllillään edistää omaa terveyttään, perhe-elämää, lasten kasvatusta, työllistyyvyyttään ja omien potentiaaliensa käyttöä. Vastuuntuntoisesti käyttäytyvä kansalainen välttää sosiaalipoliittisen kuorman tuottamista. Myös sosiaalietuuksiin ja niiden rahoitukseen sijoitettua omaa vastuuta perustellaan käyttäytymisvaikutuksilla. Markku Lehdon pohdinnat valottavat tätä. (Lehto 2003, 27): ”*Omapastuun korostamisen taustalla on pyrkimys estää siirtämästä yhteisesti kannettavaksi enempää kuin alun perin on tarkoitettu. Aikeena ei ole saattaa vaikeuksiin joutunutta vielä suurempiin vaikeuksiin. Ajatuksena on, että omavastuu tehostaa opiskelua, lyhentää työttömyysjaksoja ja ehkäisee ennen aikaista eläkkeelle hakeutumista, ja näin keventää sosiaaliturvan rahoitusta – (e)ro on omavastuussa. Tietoisuus omavastuusta saa ihmiset huolellisemmiksi valinnoissaan.*”

Julkisen vastuudiskurssin ohella myös sosiaalipolitiikan omat toimintatavat pyrkivät tuottamaan aktiivista ja vastuullista kansalaista. Tällaisia mekanismeja ovat yksilöiden oikeuksien vahvistaminen, valinnanmahdollisuuksien lisääminen, kannustinten käyttö, aktivointipolitiikka, sosiaalietuuksien vastikkeellistaminen, vastavuoroistaminen ja sopimuksellistaminen. Kaikki nämä pyrkivät kohtelemaan kansalaisia aktiivisina ja vastuullisina subjekteina, jotka pystyvät sekä huolehtimaan itsestään että ihanteellisesti vielä tuntemaan vastuuta kanssaihmisistään. Poliitiikan kääntöpuoli on kuitenkin se, että samalla hylätään niitä kansalaisia, jotka eivät tähän pysty.

Kohti epäsuoraa julkista vastuuta

Useissa tapauksissa sosiaalipolitiikassa voidaan tehdä valintoja sen suhteen, tuottaako julkinen taho itse jotakin palvelua vai tukeeko se palvelun yksityistä tuotantoa rahalla (ostopalveluin, tulonsiirroin, verovähennyksin, kulutussetelein, hoitotuilla). Tilaaja-tuottajamalli, ostopalvelut ja palvelujen kilpailutus pyrkivät vahvistamaan hyvinvointimarkkinoita ja houkuttelemaan lisää yksityisiä tuottajia. Omaishoidon ja kotihoidon tuet lisäävät julkisen sektorin vastuuta perheiden toimeentulosta, mutta vähentävät julkisen sektorin panosta palvelujen tuotannossa. Globaali suunta, jota myös kansainväliset talousasiantuntijat ja ns. Washingtonin konsensus tukevat, on pyrkiä vähentämään julkisen sektorin suoraa tuottajanroolia ja vahvistaa sen epäsuoraa panosta yksityisten tuottajien ja kuluttajien rahoittajana. Taustalla on kuluttajaideaali ja sosiaalipolitiikan kansalaisen lähentäminen markkinoiden kuluttajaan. Suomessa kuntien ostajanrooli etenee nopeammin ja palvelujen käyttäjiä suoraan subventoivat palvelusetelit varovaisemmin. Ostopalveluissa ja tilaaja-tuottajamallissa kunnilla säilyy vastuu

palvelujen tarjollaolosta, mutta kuluttajien valinnanvapaus ei lisäännä.

Julkisen ja yksityisen kombinaatiot tuottavat uudenlaisia vastuukysymyksiä. Tämä näkyy sosiaalipolitiikan kentällä uusia teemojen – uusi julkishallinta, kumppanuus, laatu, laadunvarmennus – nousuna. Hyvinvointimarkkinoiden luominen vaatii paljon uutta sääntelyä. Julkisen ja yksityisen vastuun sekoitukset edellyttävät uusien institutionaalisten kehysten luomista. Julkisen vallan “tilaajavastuu” – vastuu rahoituksesta, tuottajien valinnasta, laadusta, palvelujen jatkuvuudesta kaikissa tilanteissa – lisääntyy, samalla kun suora vastuu palvelun tuottamisesta supistuu. Esimerkkeinä tästä suuntauksesta voidaan mainita seuraavat:

- (1) Eri toimijat on integroitava osaksi systeemiä ja määriteltävä suhteessa toisiinsa. Osapuolten vastuut on kirjattava osto-, hoito- ja palvelusopimuksiin ja -sitoumuksiin.
- (2) Julkisia resursseja jaetaan yksityisille tuottajille (yritykset, järjestöt, perheet, omaiset) ja näin myös kannustetaan ja houkutellessaan heitä tuottamaan palvelua ja apua.
- (3) Yksityisten tuottajien integrointi pakottaa luomaan uusia valvonnan, lupien ja laadunvarmennuksen mekanismeja. Julkisen vallan vastuuseen kuulua varmistua, että sen rahoituksen vastineeksi saadaan riittävän hyvää palvelua. Perheenjäsenet ajatellaan kuitenkin vastuuntunteviksi ja päteviksi niin omien lasten kuin vammaisten ja vanhusten hoivaajiksi, niin että heidän toimintaansa ei normaalitapauksessa valvota. Perheissä saatetaan antaa niin parasta mahdollista kuin kehnoita mahdollista hoivaa, ilman että jälkimmäisessä tapauksessa hoivattavalla olisi mahdollisuutta valittaa.
- (4) Julkiseen palvelutuotantoon verrattuna yksityisten toimijoiden lisääntyminen lisää epäjatkuvuuksia. Julkisen sektorin on vastattava palvelun jatkuvuuksista myös omaisten väsyessä tai järjestöjen ja yritysten poistuessa

markkinoilta. Myös palveluketjujen osien kilpailutus saattaa synnyttää epäjatkuvuuksia, ellei kokonaisuudesta huolehdita.

Epäsuoran julkisen vastuun myötä julkinen vastuu huolenpidosta tulee epäselvemmäksi ja laimeammaksi, kun samalla kannustavat ja vastuuttavat interventiot lisääntyvät.

Johtopäätöksiä

Tässä luvussa esitetyt oikeudelliset ja sosiaalipoliittiset tarkastelut johtavat seuraaviin johtopäätöksiin ja politiikkasuosituksiin.

Hyvinvointipolitiikan kehittämisen ja arvioinnin tulisi kiinnittyä yhdessä sovittuihin perustavanlaatuisempiin periaatteisiin. Tällaisten periaatteiden tulisi ohjata yhteiskuntapoliittista reformityötä ja lainsäädäntöä. Yhden keskeisen periaatteen tulisi määritellä julkisen vastuun yksiselitteistä oikeudellista ja tosiasiallista vahvuutta kaikkein huono-osaisimpien kansalaisten perustarpeista. Käsitksemme mukaan

voimassaoleva perustuslaki luo edellytykset seuraavankaltaiselle sosiaaliturvan eettiselle ohjenuoralle:

Mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet ja sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimeentulo ja sosiaali- ja terveysterveyst.

Konkreettisenä seurauksena tästä eettisestä periaatteesta esitämme luvussa Sosiaalitakuu (s. 40) eräänlaisen sosiaalitakuun luomista lainsäädäntöteitse. Kysymys on reformista, jolla turvataan kaikkein huono-osaisimpien ihmisten palvelujen saaminen ja laatu kohtuullisessa ajassa.

Toisena johtopäätöksenä edellä tehdystä, lähinnä sosiaalipoliittisesta, tarkastelusta on syytä todeta, että julkisen hyvinvointivastuun – usein palvelujen tuotantovastuun – asteittainen ja usein lähes huomaamaton muuntuminen kohti markkinaehtoista mallia, erityisesti kun se tapahtuu yhdessä uuden vastuuttamiskeskustelun kanssa, ei aina toimi, vaan saattaa olla vahingollinen niin asiakkaille kuin julkiselle vallallekin.

4

ESITYKSET KORJAUSTOIMIKSI

Työryhmä on tuottanut joukon toimenpide-ehdotuksia, jotka on tarkoitettu ennen kaikkea keskustelunpohjaksi. Ehdotusten tarkoituksena on kohentaa kaikkein heikoimassa asemassa olevien toimeentuloa kohtuuhintaisilla uudistuksilla. Tämän lisäksi on laadittu joukko ehdotuksia, joilla ikäihmisten hoiva ja huolenpito voidaan kohtuullisesti turvata myös vaiheessa, jossa hoivan tarpeen volyymi nousee jyrkästi.

Ehdotukset eivät kaikilta osin edusta ryhmän yksimielistä kantaa, vaan ryhmän jäsenillä on eriäviä kantoja yksittäisistä ehdotuksista. Ehdotuksia ei ole myöskään ole tarkoitettu toteutettavaksi kerrallaan yhtenä ohjelmana, vaan niistä voidaan poimia eri elementtejä soveltaen.

Esitetyt toimenpiteet aiheuttavat kustannuksia sekä valtiolle että kunnille. Valtion ja kuntien kustannustenjakoon ei esityksissä oteta kantaa. Lähtökohtana kuitenkin on se perustuslaista johdettavissa oleva rahoitusperiaate, jonka mukaan lainsäädännössä tulee huolehtia siitä, että kunnilla on taloudelliset ja muut edellytykset suoriutua tehtävistään ja velvoitteistaan.

Keskeiset politiikkatavoitteet ja rajoitukset esitetyissä korjaustoimissa ovat:

- i) Toimenpiteet eivät luo negatiivisia kannustinvaikutuksia suhteessa työn vastaanottamiseen.
- ii) Toimenpiteiden tulee kohdistua kaikkein pienituloisimpiin.
- iii) Toimenpiteiden kustannusvaikutukset ovat maltillisia.

Vähimmäisturvan uudistaminen ja muut toimet kaikkein pienituloisimpien aseman kohentamiseksi

Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa päähuomio on suunnattu sosiaalivakuutuksen kautta järjestetyn toimeentuloturvan kattavuuteen (universaalisuuteen), sen perusteisiin sekä korvaavuusasteeseen. Oletuksena on ollut, että vain pieni vähemmistö joutuu tulemaan toimeen minimiturvalla, ainakaan pidemmän aikaa. Yhteiskunnallinen kehitys Suomessa on kuitenkin ainakin työttömyyden, ja osin edellisen seurauksena äitiys- ja vanhempainrahan kohdalla, johtanut toisenlaiseen tilanteeseen. Tämän vuoksi huomiota on nyt suunnattava vähimmäisturvan kohtuullisuuteen ja sen sisäiseen rakenteeseen.

Suomessa enää vähemmistö työttömistä saa ansioidottua turvaa. Ennen lamaa ansioturva oli tyypillisin työttömyysetuus ja perusturvan varassa elävät vähemmistönä. Perusturvalla ja ansioturvalle olevien työttömien lukumäärän suhteen muutos on tapahtunut 1990-luvun loppupuolella. Tämä kertoo toisaalta sitkeäksi osoittautuneesta pitkäaikaistyöttömyydestä ja toisaalta nykytyömarkkinoille pääsyn vaikeudesta. Perusturvalla olevien työttömien joukko rakentuu karkeasti siten, että reilut puolet heistä on työttömyyspäivärahan työssäoloehto täyttämättömiä eli työmarkkinoille vasta tulossa olevia työttömiä, ja loput ansioturvalta pudonneita pitkäaikaistyöttömiä. Vähimmäis-

turvan varassa eläviä työttömiä oli heinäkuussa 2006 noin 153 000, ansioturvan saajia 118 000.

Toimeentulotuki ja työmarkkinatuki ovat usein yhdessä maksettavia etuuksia. Matalan tason vuoksi työttömyysturvaa täydennetään pysyväisluonteisesti kunnallisella toimeentulotuella. Työmarkkinatuki yksinään takaa taloudellisen turvan vain alle puolelle sen saajista. Toimeentulotuen ja asumistuen merkitys täydentävinä etuuksina on suuri työttömillä. Työmarkkinatuen saajista yli kolmannes saa myös toimeentulotukea, pitkäaikaistyöttömistä jopa kolme neljästä.

Toimenpide 1: Työttömyysturvan vähimmäistason korottaminen

Yhä korkeana pysyvän työttömyyden myötä osalle kotitalouksia tarveharkintaisesta toimeentulotuesta on muodostunut pysyvähkö osa toimeentuloa. Nykyinen työmarkkinatuen ja työttömyysturvan peruspäivärahan taso on johtanut siihen, että varsinkin pitkään työttömänä olleet joutuvat usein täydentämään toimeentuloturvaansa toimeentulotuella. Yksi keino vähentää toimeentulotuen tarvetta työttömien keskuudessa on korottaa ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien tasoa.

Työryhmä esittää työmarkkinatuen ja työttömyysturvan peruspäivärahan korottamista niin, että tarve turvautua toimeentulotukeen poistuu yksinasuvalla työttömällä. Tavoitteen saavuttamiseksi työttömyysturvan perusturvan tasoa tulisi korottaa noin kaksi euroa päivässä (43 euroa kuukaudessa). Toimenpide lisäisi työttömyyspäivärahamenoja vuositasolla n. 121 miljoonaa euroa. Vastaavasti verotulot kasvaisivat n. 34 miljoonaa euroa, toimeentulotukimenot vähenisivät n.14 miljoonaa euroa ja asumistukimenot vähenisivät n. 14 miljoonaa euroa vuositasolla. Julkisten menojen nettolisäys toimenpiteen seurauksena olisi siten arviolta 60 miljoonaa euroa vuositasolla.

Toimenpide 2: Sidoksen purkaminen perus- ja ansioturvan väliltä

Työryhmä esittää harkittavaksi mahdollisuutta ansiodonnaisen päivärahan ja vähimmäispäivärahan sekä työmarkkinatuen välisen tasokorotusten sidoksen purkamista. Nykyjärjestelmässä jokainen työttömyysturvan tasokorotus vähimmäispäivärahassa ja työmarkkinatuessa korottaa myös ansioturvaa. Tämän sidoksen vuoksi perusturvan korottaminen on kallista ja korotus tuottaa lisäkompensatiota myös sinne, missä sitä välttämättä ei tarvittaisi. Nykyinen sidos on vahvasti periaatteellinen ja poliittinen. Se on ennen muuta työntekijäjärjestöjen intressissä.

Toimenpide 3: Pienimpien palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhdistäminen eli ns. välityömarkkinoiden luominen

Yleisestä työllisyyden kasvusta huolimatta vaikeasti työllistyvien määrä on asettunut noin 160 000–170 000 henkilön tasolle. Kysymys on sellaisesta pitkäaikaistyöttömien ryhmästä, joka ei täytä työkyvyttömyyseläkkeen ehtoja mutta jonka sijoittuminen työmarkkinoille ei ole todennäköistä edes merkittävien tukitoimienkaan avulla. Viimeksi toimia eräänlaisten välityömarkkinoiden luomiseksi tälle ryhmälle on esittänyt ns. Tupo 2 -työryhmä mietinnössään (Työhallinnon julkaisu 361, 2006).

Työryhmän käsityksen ja muiden Pohjoismaiden kokemusten mukaan työtilaisuudet välityömarkkinoilla olisivat soveltuva ratkaisu useille kymmenille tuhansille työnhakijoille. Vuoden 2006 alusta voimaan tullut työnantajalle maksettava palkkatuki, joka muodostuu perustuesta ja lisäosasta, voi olla välityömarkkinoiden keskeinen elementti. Osalle työttömistä välityömarkkinat olisivat ponnahduslauta avoimille työmarkkinoille, osalle taas pysyväisluonteisempi ratkaisu. Palkkatuetun työn (yritykset) ohella välityömarkkinoihin voitaisiin katsoa kuuluvan työharjoittelu, sosiaaliset

yritykset, osuuskunnat, kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja työpajat. Väilyömarkkinoita voitaisiin pitää yhtenä askeleena kohti osallistumistuloa, joka maksettaisiin työn tekijälle. Väilyömarkkinoihin verrattuna osallistumistulo edustaa paljon laajempaa käsitystä työstä ja aktiivisesta kansalaisuudesta, johon myös työttömällä on (perustuslain mukainen) oikeus. Kiinnittäessään huomion ihmisten toimintamahdollisuuksiin, osallistumistulon avulla voidaan entistä paljon paremmin hyödyntää inhimillisiä voimavaroja, joita nyt on kesannolla. Tätä kautta voidaan samalla vahvistaa sosiaalista koheesiota.

Toimenpide 4: Toimeentulotuen sitominen reaaliin elinkustannuksiin

Toimeentulotuen perusosan euromäärän vahvistaa eduskunta. Viimeksi tasomääritys tehtiin vuonna 2001, jolloin yksinäisen henkilön ja yksinhuoltajan perusosa oli 361,86 euroa kuukaudessa. Tuen määrä on sidottu kansaneläkeindeksiin ja se siten seuraa hintatason muutoksia. Vuosittaisten indeksitarkistusten johdosta perusosa vuoden 2006 alussa oli yksinäiselle aikuiselle (1. kuntaryhmässä) 382,70 euroa kuukaudessa. Voidaan sanoa, että tämä vähimmäisetuus seuraa yleistä elinkustannusten muutosta. Sen sijaan tuen tason määrääminen eduskunnan toimesta ja mahdolliset tasokorotukset olisi perusteellisemmin arvioitava.

Työryhmä esittää, että toimeentulotuen tosiasiallinen euromääräinen taso voitaisiin suhteuttaa kotitalouksien todellisiin kulutusmenoihin laskennallisen minimihyödykekorin hinnan avulla. Samoin vähimmäisetuuksien keskinäisen järjestyksen logiikan tulisi olla kirkas. Tämä tarkoittaa sitä, että työmarkkinatuen/ työttömyysturvan peruspäivärahan, sairausvakuutuksen vähimmäispäivärahan (ml. äitiys-, isyyys- ja vanhempainrahan vähimmäistaso), kotihoidontuen sekä kansaneläkkeen tasojen tulisi olla perustellussa suhteessa toisiinsa.

Toimenpide 5: Verotettavan tulon alarajan korottaminen

Suomessa verotetaan ennakonpidätyksessä myös kaikkein alimpia sosiaaliturvaetuuksia, lukuun ottamatta toimeentulotukea. Suomen malli perustuu nykyisellään siihen, että verokynnys on mahdollisimman alhainen, jotta kaikki maksavat veroa hyvinvointipalvelujen rahoittamiseksi. Tämä malli toimii, jos kaikilla on pysyvä kokoaikainen työsuhde. Laajan rakennetyöttömyyden oloissa tämä malli on menettänyt toimivuutensa ansioturvan ulkopuolella olevien työttömien osalta.

Valtion tuloverotuksessa pienin verotettava ansiotulo on 12 200 euroa vuodessa, käytännössä valtion veroa aletaan maksaa noin 13 500 euroa ylittävistä bruttotuloista. Näin monet tulonsiirtoja saavat ihmiset eivät maksa valtion tuloveroa. Sen sijaan kunnallisveroa maksetaan selvästi pienemmistä tuloista kuin valtion veroa. Kunnallisverotuksen perusvähennyksen seurauksena tulot (muitten vähennysten jälkeen) on vapautettu kunnallisverotuksesta 1 480 euron vuosituloon saakka, jonka jälkeen vähennys on 20 prosenttia 14 100 euron vuosituloihin saakka. Näin esimerkiksi työttömät maksavat kunnallisveroa perusvähennyksen ylittävältä osalta, sillä työttömien perusturva on runsaat 6 000 euroa vuodessa.

Työryhmä ehdottaa kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärän korottamista nykyisestä 1 480 eurosta 3 000 euroon. Tämä ei vaikuttaisi paljoa tulonsiirtojen ja palkkatulojen keskinäiseen kannustavuuteen, koska perusvähennyksen korotus vaikuttaisi kumpaankin tulolajiin sekä lisäksi eläkeläisten verotukseen. Toimenpide pienentäisi verotuloja arviolta n. 245 miljoonaa euroa ja toimeentulotukimenoja n. 45 miljoonaa euroa. Julkisten menojen nettolisäys toimenpiteen seurauksena olisi siten n. 200 miljoonaa euroa vuositasolla.

Toimenpide kaventaisi kuntien veropohjaa ja vaikuttaisi eniten kunnissa, joissa on paljon pienituloisia ja eläkeläisiä. Toimenpiteen kustannusvaikutukset kunnille voitaisiin kompensoida, esimerkiksi valtionosuuksissa. Lisäksi perusvähenyksen muutosten yhteydessä tulee myös selvittää kytkentä eläketulovähennyksen ja ansiotulovähennyksen kanssa.

Toimenpide 6. Lapsilisän ja yksinhuoltajakorotuksen etuoikeuttaminen suhteessa toimeentulotukeen

Toimenpide olisi ehdottoman tehokas tapa lisätä köyhien lapsiperheiden ostovoimaa. Mitään kannustinongelmaa ratkaisu ei loisi, koska kaikilla tulotasolla olisi (etuoikeutettu) lapsilisä; toimeentulotuki taas leikkautuu asteittain pois työtulojen kasvaessa. Toimenpide saattaisi kuitenkin lapsiperheet toimeentulotuessa varsin etuoikeutettuun asemaan suhteessa muihin toimeentulotukiasiakkaisiin, mikäli lapsilisät etuoikeutettaisiin täysimääräisenä toimeentulotuessa.

Työryhmä esittää lapsilisän kokonaan etuoikeuttamista toimeentulotuessa, samalla kun perusosan lapsipainoja muutetaan niin, että 50 tai 75 prosenttia lapsilisän etuoikeuttamisesta seuraavasta taloudellisesta hyödyistä leikkautuu pois. Toimenpide vaatii toimeentulotuen perusosan lapsipainojen yhteensovittamista lapsilisän, lapsilisän porrastusten sekä yksinhuoltajakorotuksen kanssa. 25 prosentin osuuden suojaaminen lapsilisistä toimeentulotuessa tällä menetelmällä lisäisi toimeentulotuen menoja arviolta 29 miljoonaa euroa vuositasolla. 50 prosentin suojaaminen lisäisi toimeentulotuen menoja arviolta 66 miljoonaa vuositasolla. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen suojaaminen kokonaan toimeentulotuessa kohdentuisi pienituloisille yksinhuoltajatuloille. Lapsilisän yksinhuoltajakorotuksen suojaaminen kokonaan lisäisi toimeentulotuen menoja arviolta 12 miljoonaa euroa vuositasolla.

Toimenpide 7: Kotihoidon tuen muuttaminen osa-aikatyön mahdollistamiseksi

Pienten lasten kotihoidontuki on alun perin kehitetty kodin ulkopuolisen päivähoidon vaihtoehdoksi. Nyttemmin on ilmennyt, että kotihoidontuen turvin lapsiaan kotona hoitavat kotitaloudet ovat kaikkein pienituloisimpia ja matalimmin koulutettuja. Kotihoidontuki myös (osaltaan) syrjäyttää pienten lasten äitejä työmarkkinoilta ja samalla alentaa lapsiperheiden työllisyydestä.

Työryhmä ehdottaa kotihoidon tuen saantiehtojen muuttamista siten, että tukea voisi saada alennettuna myös silloin, kun lapsen huoltaja tekee osa-aikaista työtä kodin ulkopuolella. Yhteys työmarkkinoihin säilyy ja lasten hoito koostuisi osa-aikaisesta päivähoidosta sekä kotihoidosta. Tällöin kuntien tulee lisätä osa-aikaisen päivähoidon tarjontaa.

Toimenpide 8: Terveystuon maksukattojen uudelleen arviointi

Ostavastuiden ja käyttömaksujen korkeuteen on reagoitu säätämällä niiden kokonaismäärälle kattoja. Koska katot on määrätty eri kustannustyypeiltä erikseen, kertyy sekä terveystuon että sosiaalipalveluita käyttävälle henkilölle maksettavaksi merkittävä määrä maksuja, ennen kuin kustannusten kokonaismäärä ylittää asetetut katot. Pienituloisille henkilöille tämä merkitsee erittäin huomattavaa taloudellista kynnystä asianmukaisen sairauden hoidon toteuttamiselle. Ennen katon saavuttamista voidaan omavastuita ja maksuja korvata toimeentulotuesta, mikäli tuen saannin kriteerit täyttyvät, mutta toimeentulotuen hakeminen saattaa muodostaa kynnyn tai esteen asianmukaisen hoidon saamiselle. Joistain maksuista on myös mahdollista myöntää harkinnanvaraisesti vapautus.

Työryhmä ehdottaa, että maksukattojärjestelmä arvioidaan uudelleen. Arvioinnissa tulee selvittää, mikä on kohtuullinen terveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen maksujen ja omavastuiden yhteismäärä, joka palvelujen käyttäjän on maksettava. Samalla tulee arvioida, onko edelleen perusteltua, että kaikkia sosiaali- ja terveystalvelujen käyttöön liittyviä maksuja ei oteta huomioon maksukattoa laskettaessa, vai tulisiko nekin sisällyttää laskelmaan.

Ikääntyneiden hoivan turvaaminen

Kysymys vanhojen ihmisten tarvitseman kotona, palveluasumisessa ja laitoksissa tuotettavan hoidon ja hoivan turvaamisesta on yksi yhteiskuntamme mittavimmista haasteista tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Ennusteiden mukaan (ks. luku 2), nykyisellä palvelujen järjestelmällä ikääntyneiden hoivan kokonaiskustannukset 75 vuotta täyttäneiden osalta nousevat noin neljänneksen vuoteen 2015 mennessä ja kaksinkertaistuvat vuoteen 2030 mennessä. Euromääräisesti tarkasteltuna tämä tarkoittaisi nykyisten noin 1,6 miljardin ikääntyneiden kotipalvelu- ja laitoshoitomenojen kasvamista noin 3,2 miljardiin euroon seuraavan 25 vuoden aikana. Mainituissa laskelmissa ei ole otettu huomioon 2006 maaliskuussa voimaantullutta subjektiivista palvelujen ja hoivan tarpeen arviointiin pääsyn oikeutta. Tämä tulee todennäköisesti lisäämään palvelujen kysyntää nykyiseen verrattuna.

Vanhusten kohdalla yksi keskeinen kotona selviytymistä estävä tekijä on *dementia*. Dementoivat sairaudet johtavat yleisesti toimintakyvyn nopeaan alenemiseen ja palvelutarpeen mittavaan kasvuun, ensin avo- ja myöhemmin väli- muotoisten ja laitoshoitopalvelujen osalta. Epidemiologisten tutkimusten mukaan demencian esiintyvyys ikäluokittain on seuraava: alle 65-vuotiailla 0,26 prosenttia, 65–74-vuotiailla 4,2 prosenttia, 75–84-vuotiailla 10,7 prosenttia ja yli 85-vuotiailla 36 prosenttia.¹⁰ Suomessa noin 85 000 vähintään keskivaikeasti dementoitunutta henkilöä ja määrän arvioidaan kasvavan vuoteen 2030 noin 150 000:een.

Mekaanisen ns. nykymallin rinnalle voidaan laskea toinen hoivan kehityksen malli tai ennuste, jossa dementoituneiden tarpeet on otettu huomioon.¹¹ Tämä malli tai skenaario tähtää tasoon, jonka palvelujärjestelmän tulisi saavuttaa, jos halutaan vastata ikääntyneiden tarpeisiin demenciahoidon vaatimukset kunnolla huomioiden. Mallissa lähdetään siitä, että 55 prosenttia dementoituneista hoidetaan tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidossa, loput kotona. Käytännössä tässä mallissa pitkäaikainen laitoshoido ja tehostettu palveluasuminen varataan (kokonaan) dementoituneille henkilöille, muut asuvat kotonaan kotiin annettavan avun turvin. On tietysti aiheellista kysyä, voidaanko todellisuudessa näin menetellä. Seuraavassa esitetään ns. nykymallin ja demenciahoidon tarpeet huomioon ottavan mallin kustannukset vuosina 2002–2030:

10 Sulkava R. 1999. Dementia kasvaa kansanterveysongelmaksi – olemeko valmiit? *Kansanterveys* (6): 9–10.

11 Ikääntyneiden toimintakyky ja palvelut – nykytila ja vuosi 2015. *Tulevaisuusselonteon liiteraportti 5*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 33/2004, 131–198.

TAULUKKO 4. Kotipalveluiden ja laitoshoidon kustannukset 2002 ja ennuste 2015 ja 2030 nykyisellä mallilla ja dementiahoidon tarpeet huomioon ottavalla mallilla (miljoonaa euroa)

| | | 2002 | 2015 | 2030 | Kasvu % 2002–2015 | Kasvu % 2002–2030 |
|----------------------------|------------------------|-------|-------|-------|----------------------|----------------------|
| Kotiin annettavat palvelut | Nykymalli | 292 | 361 | 590 | 24 | 102 |
| | Dementian hoidon malli | 292 | 986 | 1 469 | 238 | 404 |
| Laitoshoito | Nykymalli | 1 306 | 1 619 | 2 643 | 24 | 102 |
| | Dementian hoidon malli | 1 306 | 1 942 | 3 171 | 49 | 143 |
| Yhteensä | Nykymalli | 1 598 | 1 980 | 3 233 | 24 | 102 |
| | Dementian hoidon malli | 1 598 | 2 928 | 4 640 | 83 | 190 |

Taulukosta ilmenee, että hyvään hoitoon tähtäävä ja dementoituneiden tarpeet huomioonottava malli miltei kaksinkertaisesti kustannukset vuoteen 2015 mennessä ja likimain kolminkertaisesti kustannukset vuoteen 2030 mennessä.

Henkilöstömitoituksesta

Suomessa vanhusten laitoshoidon ja myös palveluasumisen henkilöstömitoitus on selkeästi alemmalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa. Teppo Krögerin¹² tekemien laskelmien mukaan keskimääräiset asiakasmäärät yhtä työntekijää kohti eri Pohjoismaissa vanhusten laitoshoidossa ja palveluasumisessa eri työvuorojen aikana ovat taulukon 5 mukaiset.

Kokoavasti voidaan sanoa, että

- 1) nykyiset hoivan kustannusmallit eivät riittävästi ota huomioon dementoivien sairauksien, vanhuusiän depression ja yksinäisyyden merkitystä tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon tarvetekijöinä.
- 2) malleissa ei myöskään ole otettu huomioon tarpeita tarkistaa sekä laitoshoidon että kotihoidon henkilöstömitoituksia.
- 3) näistä syistä johtuen laskelmat pitkäaikaishoivan volyymikehityksestä ovat selkeästi alimitoitettuja.

TAULUKKO 5. keskimääräiset asiakasmäärät yhtä työntekijää kohti eri Pohjoismaissa vanhusten laitoshoidossa ja palveluasumisessa

| | Tanska | Suomi | Norja | Ruotsi |
|-------------------------|--------|-------|-------|--------|
| Päivävuoro arkipäivisin | 6,2 | 15,0 | 7,5 | 8,6 |
| Iltavuoro arkipäivisin | 11,3 | 17,5 | 8,9 | 9,7 |
| Pyhäpäivinä | 9,4 | 16,8 | 8,8 | 9,7 |
| Öisin | 26,4 | 30,0 | 13,3 | 26,1 |

¹² Suullinen tiedonanto.

Hoivan turvaaminen tulevaisuudessa

Hoivaa tarvitsevien ikääntyneiden määrä tulee siis kasvaan, samaan aikaan kun työelämä vaatii hoivaa antavilta omaisilta ja ystäviltä yhä suurempaa sitoutumista ja joustoa. Ratkaisuna tähän voisi olla julkisen hoivavastuun vahvistaminen kumppanuusmallilla.

Ikääntyneiden hoivan järjestäminen muodostuisi tällöin seuraavista elementeistä:

- (a) **Julkiset (kunnalliset) palvelut, jotka on kustannettu verovaroin.** Järjestämisvastuu säilyy kunnilla. Palvelut ovat luonteeltaan universaaleja, millä tarkoitetaan sitä, että hoivan tarve ratkaisee, ei tarpeessa olevan taloudellinen asema. Palveluista päättäminen perustuu kuitenkin ammatilliseen yksipuoliseen tarveharkintaan, kuten nykyisinkin.
- (b) **Oikeudenmukaisesti mitoitettut käyttäjämaksut.** Pitkäaikaisen laitoshoidon, avohuollon ja asumispalveluiden kyseessä ollessa lähtökohtana ovat hoidettavan käytävissä olevat tulot.
Nykyisessä pitkäaikaishoidon maksujärjestelmässä otetaan huomioon hoidettavan eläketulot sekä omaisuuden tuotto. Useassa tapauksessa pitkäaikaishoidossa olevalla henkilöllä on myös asunto- ja muuta realisoimatonta omaisuutta, jolla ei nykyisten säännösten mukaan ole merkitystä hoitomaksua määrättäessä. *Käsityksemme mukaan tätä periaatetta tulisi uudelleen arvioida.* Ei kenties ole enempää moraalisesti kuin sosiaalipoliittisestikaan oikein, että pitkäaikaishoidossa olevan vanhuksen hoito ja hoiva kustannetaan pääosin verovaroista yhteisvastuun periaatteella, samalla kun hänellä on merkittävää kiinteätä tai muuta omaisuutta.
- (c) **Yksityisen palvelutuotannon roolin vahvistaminen.** Yksityisillä hoivapalveluilla on kaksi ”asiakastyppiä” – kunta ja hoivansa itse maksava asiakas. Osa kuntien

järjestämisvastuusta toteutuu yksityisesti tuotettujen palvelujen ostoina, jolloin asiakkaan asema on sama kuin kunnan tuottamissa palveluissa. Tämän lisäksi markkinoilla tuotettuja hoivapalveluja suunnataan suoraan asiakkaille, ohi kuntajärjestäjän. Tällöin asiakkaalla on kaksi mahdollisuutta: joko ostaa haluamiaan palveluja suoraan markkinahintaan tai saada kustannuksiin kunnan tukea. Kunnan tuki palvelusetelin muodossa voi olla joko asiakkaalle myönnetty tai suoraan palvelun tuottajalle. Palvelusetelin hallittu käyttö vanhusten hoivassa voi laajentaa käytävissä olevien palvelujen määrää ja kirjoa. Ennen kaikkea sen katsotaan lisäävän kuluttajan eli apua tarvitsevan vanhuksen valinnan mahdollisuuksia.

- (d) **Omaishoito ja siihen liitetty taloudellinen tuki.** Omaisten antamaa lähinnä epävirallista hoitoa ja huolenpitoa on viime vuosina pyritty ”virallistamaan” ja kasvatamaan omaishoidon tuen avulla. Omaishoidontuki on kunnan maksama veronalainen kuukausipalkkio tehdystä hoivatyöstä. Tukeen sisältyy myös kunnan antama sitoumus antaa erilaisia kotipalveluja omaishoidon tueksi sekä vapauttaa omaishoitaja määrääjain sitovasta työstä. Käsityksemme mukaan omaishoidontuessa tulisi nykyistä enemmän painottaa palveluja erityisesti silloin, kun omaishoitaja on eläkeikäinen henkilö, yleensä hoidettavan puoliso. Kun omaishoitajana toimii työikäinen läheinen, tulisi rahasuorituksen olla keskeisessä roolissa – onhan tuki tällöin aina osa hoitajan toimeentuloa.
- (e) **Hoivarahaston perustaminen.** Hoivan rahamääräiset tuet Suomessa maksetaan joko hoivan tarpeessa olevalle henkilölle tai hoivaajalle. Kuntien maksama omaishoidon tuki maksetaan hoivatyötä tekeväälle henkilölle. Kansaneläkelaitoksen maksama eläkkeensaajan hoitotuki maksetaan hoivaa tarvitsevalle henkilölle. Näiden tukien lisäksi niiden saajilla on oikeus erilaisiin palve-

luihin. Palveluista vastaavat kunnat tuottamalla ne itse tai käyttämällä järjestöjen tai hoivayritysten tarjoamia palveluja. On perusteltua, että hoiva rakentuu näiden kolmen elementin varaan myös tulevaisuudessa. Eläkkeensaajan hoitotuen tavoitteena on turvata avun ja palvelujen saaminen kotiin. Siihen on oikeutettu henkilö, joka saa eläkettä tai siihen rinnastettavaa etuutta ja jonka toimintakyky on heikentynyt yhtäjaksoisesti vähintään vuoden ajan siten, että hän tarvitsee apua, ohjausta ja valvontaa tai hänellä on erityisiä kustannuksia. Omaishoidon tuen tarkoituksena on tukea perheessä tehtävää hoivatyötä kunnan palveluin sekä tukemalla hoivatyötä tekevän henkilön toimeentuloa ja turvaamalla hänelle muun muassa eläkkeen kertyminen.

Nykyinen eläkkeensaajan hoitotuki on rahoitettu kansaneläkerahastosta, jonka tuloja ovat työnantajien maksamat kansaneläkemaksut, kansaneläkerahaston omaisuuden tuotot sekä valtion suoritukset. Hallitus on esittänyt eduskunnalle eläkkeensaajan hoitotuen rahoituksen muutosta siten, että eläkettä saavan henkilön hoitotuki rahoitettaisiin kokonaan valtion varoista. Muutos merkitsisi sitä, että työnantajamaksuja ei enää käytettäisi hoitotuen rahoittamiseen. Omaishoidon tuen ja palvelut rahoittavat kunnat ja valtio valtionosuusjärjestelmällä.

Näiden olemassa olevien hoivan tuottamiseen liittyvien järjestelyjen lisäksi työryhmä esittää harkittavaksi valtion talousarvion ulkopuolisen hoivarahaston perustamista. Rahaston tarkoituksena olisi varautuminen hoivan kustannusten jyrkkään nousuun ja vaikeasti ennakoitaviin vaihteluihin. Se olisi aidosti rahastoiva ja toimisi puskurina kansantalouden vaihteluissa.

Rahaston tulot koostuisivat työnantajien maksusta ja henkilöverotuksen yhteydessä ansio- ja pääomatulosta perittävistä maksuista sekä rahaston sijoitustoiminnan

tuotoista. Maksut olisivat vähennyskelpoisia verotuksessa, kuten lakisääteiset työttömyysvakuutusmaksut. Kysymys olisi siten ns. korvamerkitystä verosta eikä uudesta vakuutuksesta, sillä oikeus saada etuuksia ja palveluita, palvelujen laatu, laajuus tai etuuksien suuruus ei olisi sidottu siihen, miten henkilö on osallistunut järjestelmän rahoitukseen, vaan ainoastaan hoivan, avun ja palvelujen tarpeeseen. Myös tässä mielessä rahoitus rinnastuisi lakisääteiseen työttömyysvakuutusmaksuun tai sairausvakuutusmaksuun. Jotta rahaston hallinto olisi mahdollisimman edustuksellinen, tulisi rahaston hallinnossa olla edustettuina työnantajien, työntekijöiden, kuntien, valtion ja palvelujen tuottajien edustajat. Rahaston toimintaa valvoisi vakuutusvalvontavirasto. Rahasto voitaisiin sijoittaa esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi.

Rahasto voitaisiin liittää kaikkiin kolmeen edellä mainittuun hoivan järjestämisen muotoon. Rahastosta voitaisiin maksaa tukea hoitajalle, jolloin lienee tarkoituksenmukaisinta, että tämä tuki korvaisi nykyisen omaishoidon tuen. Rahastosta voitaisiin myös maksaa tukea hoivaa tarvitsevalle henkilölle, jolloin on ratkaistava, korvaisiko tuki nykyisen hoitotuen vai täydentäisikö se sitä. Lisäksi rahaston kautta voitaisiin ohjata rahoitusta palvelujen tuottajille. Rahoituksen ohjaaminen palvelujen järjestämisestä vastaaville kunnille olisi ongelmallista valtionosuusjärjestelmän vuoksi. Palveluja tuottaville järjestöille ja yrityksille rahaston tuki voitaisiin ohjata esimerkiksi samalla tavoin kuin nykyisin lasten päivähoidon yksityisen hoidon tuki.

Perustuslain 87 § mukaan valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi voidaan perustaa talousarvion ulkopuolinen rahasto. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen edellyttää kuitenkin vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä. Yleensä rahastojen perus-

tamiseen on suhtauduttu pidättyvästi, sillä niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Rahaston perustaminen rajoittaisi eduskunnan mahdollisuuksia päättää hoivan tukiin ja palveluihin kulloinkin ohjattavien varojen määrästä, kun kysymyksessä ei enää olisi talousarviota koskeva päätös. Rahaston perustamisesta säädettävässä laissa tulisi kuitenkin säätää, kenellä olisi oikeus saada tukia, tuen saamisen ehdoista ja suuruuden määräytymisen perusteista. Eduskunnan tulisi päättää myös maksujen suuruudesta, sillä maksut olisivat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion veron perusteista ja suuruudesta on säädettävä täsmällisesti lailla. Lailla on myös säädettävä, millä perusteilla ja kuinka paljon maksun suuruutta voidaan muuttaa.

(f) **Hoitovapaata koskevat säännökset työsopimuslakiin ja ansiomenetyksen kompensatio sosiaalivakuutuksen kautta.** Nykyinen työsopimuslaki sekä työehtosopimukset antavat hyvin rajallisen mahdollisuuden jäädä pakottavissa tilanteissa perhesyistä pois työstä lyhyeksi ajaksi. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan voida pitää riittävänä. Olisi tähdättävä malliin, jossa työntekijällä olisi oikeus pitempiaikaisesti tehdä lyhennettyä työaika tai jäädä määräajaksi kokonaan pois työstä pysyväs- luonteisemman hoitojärjestelyn mahdollistamiseksi. Tällä tavoin työelämä joustaisi kasvavan hoitovastuun edessä. Samalla voitaisiin julkisten hoito- ja hoivapalvelujen sekä laitoshoidon kysyntää vähentää tai ainakin myöhentää.

Mitkä sitten olisivat ne tyypilliset tilanteet, joissa huonokuntoisen kotonaan asuvan vanhuksen aikuinen lapsi tai muu omainen ottaisi hoitovastuuta? Tällaisia olisi ainakin kolme.

Ensinnäkin voidaan puhua ennakoimattomasta tilanteesta, toimintakyvyn äkillisestä heikkenemisestä eli tilanteesta, jossa ikääntynyt vanhempi ei enää entisin järjestelyin selviä kotona. Syy saattaa olla sairastuminen tai tapaturma. Julkinen kotipalvelu ja kotisairaanhoido eivät ehdi tai kykene riittävästi lisäämään palveluaan, jolloin jonkun omaisen on oltava läsnä. Myöskin ikääntyneen henkilön vastaisen hoidon perusteellisempi järjestely edellyttää usein peräänantamatonta ja kokopäiväistä asiointia usean viranomaisen kanssa.

Toiseksi, lukuisat keski-ikäiset ihmiset, naiset ja miehet, olisivat myös halukkaita siirtymään pitempiaikaisesti lyhennettyyn työaikaan voidakseen osallistua oman vanhempansa tai muun lähisukulaisensa hoitamiseen. Kyse on usein ihmisistä, joiden omat lapset ovat jo lähteneet kotoa ja joiden työmarkkina-asema on siinä määrin vakaa, että uudenlaista ratkaisua halutaan kokeilla. Monet työelämän kuluttamat keski-ikäiset saattavat myös kokea inhimillisen vastuunsa olevan jaettavissa uudelleen siten, että omasta urasta, toimeentulosta ja kenties mukavuudestakin halutaan tinkiä omien vanhempien viimeisten vuosien elämänlaadun hyväksi.

Kolmas mahdollinen tilanne saattaisi olla pitkäaikaisesti sairaan, esimerkiksi syöpäsairaan terminaalivaihe. Potilaan lapsella tai muulla lähiomaisella tulisi olla työpaikkansa vaarantumatta mahdollisuus jäädä kokonaan pois työstä määräajaksi, usein verrattain lyhyeksi ajaksi, saattaakseen läheistään hoitoprosessin loppuvaiheessa. Vastaavan kaltainen tilanne saattaisi olla myös esimerkiksi toipuminen isosta leikkauksesta. Nämä tilanteet eivät tule vastaan aivan yllättäen, joten määräaikaisiin sijais- ym. järjestelyihin voidaan ryhtyä työpaikalla ajoissa.

Kokoavasti voisi siis esittää, että työssä olevan omaisen hoitovapaa kattaisi

- (i) lyhytaikaiset ennakoimattomat hoidon järjestelytilanteet,
- (ii) pitempiaikaisen siirtymisen lyhennettyyn työaikaan sekä
- (iii) määräaikaisen työstä poisjäämisen omaisen hoidon terminaalivehessä.

Sosiaalitakuu

Aiemmin luvussa 3 olemme kehittäneet sosiaaliturvan kehittämistä ohjaavan eettisen periaatteen, joka toimisi ohjenuorana määriteltäessä julkisen vallan vastuun laajuutta ja luonnetta erilaisissa tilanteissa ja väestöryhmissä. Tästä eettisestä periaatteesta johdamme sosiaalitakuun, jota seuraavassa tarkemmin kuvataan.

Moniongelmaisten ihmisten avun turvaaminen tapahtuu yleensä lastensuojelun, päihdetyön ja toimeentulotuen yhteistyön kautta. Julkisella vallalla on erityinen vastuu näiden kaikkein huono-osaisimpien väestöryhmien palvelujen turvaamiseksi. Ongelmaksi näiden palvelujen saannin kannalta on muodostunut, että moniongelmaisten asema vaihtelee kunnittain. Valtakunnantason ohjaus perustuu puitesäännöstöön, suosituksiin ja arviointeihin, minkä seurauksena käytännöt voivat olla hyvinkin erilaisia eri kunnissa, varsinkin kun osa palveluista on määrärahasidonnaisia. Toisin sanoen, kunta voi järjestää palvelut voimavarojensa puitteissa.

Terveyspalveluissa alueellista eriarvoisuutta on lähdetty vähentämään säätämällä hoitotakuu eli määräaika, jonka kuluessa kuntien on järjestettävä hoito. Moniongelmaisten palvelujen saannin turvaamiseksi asuinpaikasta riippumatta tulisi säätää myös eräänlainen sosiaalitakuu.

Sosiaalitakuulla viitataan niihin lainsäädännöllisiin toimiin, joilla varmistetaan kaikkein huono-osaisimpien tai hädänalaisimpien ihmisten palvelujen laatu ja saaminen kohtuullisessa ajassa. Tähän kategoriaan kuuluvat lastensuojelu, päihdepalvelut (akuutti päihdehuolto), toimeentulotuki ja asunnottomuus. Sosiaalitakuuseen tähtäävä lainsäädäntövalmistelu on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriössä. Perusidealtaan sosiaalitakuussa on kyse terveydenhuollon hoitotakuuseen rinnastettavasta järjestelmästä eli palveluntarpeen arvioinnin takaamisesta kohtuullisessa ajassa myös ei-kiireellisissä tapauksissa. Kiireettömän hoidon määräajat terveydenhuollossa tulivat voimaan maaliskuussa 2005. Ensimmäiset kokemukset takuusta ovat myönteisiä. Hoitotakuun myötä asiakkaat ovat saaneet yhteyden terveyskeskuksiin aikaisempaa helpommin ja pääsevät paremmin hoidon tarpeen arviointiin.

Sosiaalipalvelujen saatavuutta tulee pyrkiä parantamaan säätämällä perusteet, jotka selkeyttävät, minkä ajan kuluessa asiakkaan palvelutarve tulee arvioida. Ikääntyneiden, yli 80-vuotiaiden, palvelutarpeen arvioinnin määräajat tulivat voimaan vuonna 2006 (ns. hoivatakuu). Uudistuksessa lainsäädäntöön lisättiin asiakkaan oikeus palvelun tarpeen arviointiin määräajan kuluessa. Myös sosiaalityön palveluihin tulee säätää lailla määräajat, joiden puitteissa asiakkaan tarve palveluun tulee arvioida. Kiireelliset tapaukset hoidetaan edelleen sosiaalipäivystyksensä.

Uudistuksen ei kuitenkaan tulisi päättyä vain palvelujen ja tulonsiirtojen tarpeen nopeaan arviointiin. Työryhmän mielestä sosiaalitakuun tulee sisältää myös erittäin vahva (ehdoton) oikeus palveluihin ja muihin toimenpiteisiin, silloin kun siihen nähdään olevan tarvetta. Terveydenhuollon hoitotakuun tapaan tulisi myös sosiaalitakuussa säätää määräajat palvelujen saamiselle.