

Monimutkaisuutta selvittävän ongelmaraportin 4. lukuun:

Sosiaaliturvan monimutkaisuuden syyt ja yksinkertaistamisen reunaehdot

1 Johdanto

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudella voidaan tarkoittaa eri asioita. Sosiaaliturvaa voidaan myös tarkastella erilaisista näkökulmista, kuten lainsäädännön, asiakkaan, järjestelmän, toimeenpanon ja rahoituksen näkökulmista. Monimutkaisuuteen puuttumiseksi tietoa nykyisen sosiaaliturvan aineellisesta sisällöstä ja sen mahdollisista ongelmista tarvitaan keskustelun ja kannanottojen pohjaksi. Etsittäessä keinoja puuttua sosiaaliturvan monimutkaisuuteen on varauduttava siihen, että samassa yhteydessä nousee harkittavaksi kysymyksiä nykyisen sääntelyn ja sen perusteena olleiden arvovalintojen säilyttämisen tarpeellisuudesta ja siitä, millaista turvaa haluttaisiin jatkossa tarjota. Sosiaaliturvan monimutkaisuuteen ei voida puuttua pelkästään yksinkertaistamisen näkökulmasta. Samassa yhteydessä nousevat esiin myös sosiaaliturvajärjestelmään sisältyvät periaatteet sen tarkoituksesta, rakenteesta, syyperusteisuudesta, vastikkeellisuudesta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien vastaavuudesta. Sosiaaliturvan yksinkertaistamiseksi mahdollisesti tehtävillä muutoksilla on myös erilaisia taloudellisia sekä etuudensaajiin ja etuuksien kohdentumiseen kohdistuvia vaikutuksia.

Tässä luvussa pyritään alustavasti kuvaamaan, miten sosiaaliturvan monimutkaisuuteen liittyviä kysymyksiä olisi mahdollista lähestyä, sen arvioimiseksi, millaista monimutkaisuutta olisi tarkoitus vähentää. Osa sosiaaliturvan monimutkaisuudesta on vuosikymmenien lainsäädäntömuutosten myötä syntynyttä ”tarpeetonta” monimutkaisuutta, osa taas selittyy sillä, että etuuksia on haluttu poliittisesti kohdentaa. Usein on luotu kokonaan uusia etuuksia, koska on haluttu kohdentaa tukea jollekin tietylle ryhmälle. Osa monimutkaisuudesta selittyy sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenteista. Viimeistään sosiaaliturvan uudistamisen tiekarttaa varten komitean on löydettävä yhteinen näkemys siitä, millaista sosiaaliturvan monimutkaisuutta halutaan vähentää – ja millainen hyväksytään.

Lähtökohtaisesti tärkeä selvitettävä asia on, onko lainsäädännöstä löydettävissä monimutkaisuutta, joka on irrallaan aiemmin poliittisiin päätöksiin perustuen tehdyistä kohdentamista koskevista päätöksistä. Etuuksia, tukia ja palveluja koskevan lainsäädännön – mistä kokonaisuudesta jäljempänä tekstissä käytetään lyhyesti nimitystä ”etuuslainsäädäntö” – kysymykset liittyvät siihen, minkä sisältöisinä asiakkaan oikeudet on laissa turvattu. Toimeenpanon kysymykset taas liittyvät ensisijaisesti siihen, miten asiakkaan oikeudet käytännössä toteutetaan. Tämän osalta on tosin syytä huomata myös toimeenpanon nojautuvan lakiin, vähintäänkin keskeisiltä perusteiltaan (esimerkiksi viranomaisrakenteet, oikeusperiaatteet, menettelyn perusteet). Erottelun on tarkoitus kuvata sitä,

milloin monimutkaisuuden tarkastelun painopiste on asiakkaan oikeuksien sisällössä, milloin menettelyissä.

Muistiossa on tässä tarkoituksessa eroteltu seuraavat näkökulmat, joiden on tarkoitus palvella erityyppisten turvan monimutkaisuuteen liittyvien kysymyksien tunnistamista ja arviointia:

- etuuksien, tukien ja palvelujen määräytymistä koskevan lainsäädännön kysymykset ja
- etuuksien, tukien ja palvelujen toimeenpanon kysymykset.

Etuuslainsäädännön osalta alla erotetaan kolme eri tasoa, jotka kuvaavat mistä monimutkaisuus aiheutuu ja miten syvälle käyvistä muutoksista sen poistamiseksi voisi olla kyse:

1. Asiallisesti perusteeton sosiaaliturvan monimutkaisuus, jonka perusteeksi ei tunnisteta arvovalintaa tai tarkoitusta tuen kohdentamisesta. Tämän monimutkaisuuden poistaminen ei todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä kustannusvaikutuksia.
2. Monimutkaisuus jonka taustalla tunnistetaan aiemmin tehtyjä ratkaisuja etuuksien kohdentumisesta. Tämän monimutkaisuuden poistamisella on todennäköisesti / yleisesti edellistä kohtaa suurempia vaikutuksia etuuksista aiheutuviin kokonaismenoihin.
3. Muutokset, jotka tarkoittaisivat edellä tarkoitettua merkittävämpien rakenteellisten muutosten tekemistä sosiaaliturvajärjestelmään ja siten arviointitarvetta sosiaaliturvan tarkoituksesta, rakenteesta, syyperusteisuudesta, vastikkeellisuudesta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien vastaavuudesta.

Alla erotetaan vastaavasti myös toimeenpanon osalta kahdentyypisiä kysymyksiä:

1. Perusteettomaan monimutkaisuuteen liittyvät toimeenpanon käytännön kysymykset, jotka voitaisiin ratkaista ainakin pääosin ilman lainsäädännön muutoksia.
2. Toimeenpanoprosessin muihin kehittämistarpeisiin liittyvät yleiset lainsäädännölliset kysymykset.

1.1 Yleistä tavoitteesta

Sekä etuuslainsäädännön että toimeenpanon näkökulmasta olennaisinta monimutkaisuuden vähentämiseksi olisi puuttua tarpeettomaan monimutkaisuuteen ja vaikuttaa siten sosiaaliturvan selkeyteen ja ymmärrettävyyteen.

Komiteatyössä syntyvien muutosehdotusten vaikutus turvan selkiyttämiseen ei suoraan riipu esimerkiksi ehdotuksen toteuttamisen kustannuksista. Samoin ei ole poissuljettua, että myös kustannuksiltaan vähäiset muutokset voivat olla merkityksellisiä. Mikäli esimerkiksi

etuuslainsäädännön muutosehdotukset lopulta koskisivat ainoastaan niitä kysymyksiä, missä yksimielisyys todennäköisesti on kaikkein helpoimmin saavutettavissa – joissa vältettäisiin kaikki vähäistä merkittävämmät vaikutukset sekä turvan jakautumiseen eri asiakkaille, että kaikki vähäistä merkittävämmät osavaikutukset turvan kustannuksiin – nämä reunaehdot yhdessä rajaavat jo varsin voimakkaasti sitä, millaisista muutoksista voi olla kyse.

Etuuslainsäädännön muutosten mahdolliset kustannusvaikutukset perustuvat ensisijaisesti etuuksien arvon muuttumiseen eli aineellisiin muutoksiin etuuksissa. Aineellisen etuuslainsäädännön muutoksiin saattaa kuitenkin liittyä myös toimeenpanokustannusten muutoksia (esimerkiksi silloin, kun säädetään etuuden myöntöperusteiden muuttamisesta siten, että käsittely helpottuu tai vaikeutuu). Alla tarkoitettujen toimeenpanon kustannukset taas voivat muuttua myös riippumatta aineellisen etuuslainsäädännön muutoksista: toimeenpanon tehostuminen voi esimerkiksi säästää menoja, ja toimeenpanijoille asetetut lisävelvoitteet voivat kasvattaa näitä. Muutosten kustannusvaikutuksia on mahdollista arvioida paitsi erikseen, myös eri toimien kokonaisuutena, jolloin eri suuntaiset muutokset voivat myös tasata toistensa vaikutuksia.

2 Monimutkaisuuden syiden tasot etuuslainsäädännössä

2.1 Mitä voitaisiin tehdä perusteettomaan monimutkaisuuteen puuttumiseksi muutoksilla, jotka todennäköisesti eivät aiheuttaisi puuttumista esimerkiksi tuen kohdentumiseen ja/tai turvan rakenteeseen?

Etuuslainsäädännön käsitteistä ja etuuksien määräytymisperusteista saattaisi olla löydettävissä sellaisia kohtia, joita olisi mahdollista yhtenäistää ilman, että puututtaisiin etuuden (haluttuun) kohdentumiseen. Arvioitavaksi voisi tulla vaikkapa se, voitaisiinko esimerkiksi perhe- ja tulokäsitteiden tai tulojen huomioimista koskevien sääntöjen verraten vähäisin muutoksin luoda yhdenmukaisuutta. Lisäksi sellaiset yhdenmukaistavat muutokset, jotka koskevat erityistilanteissa olevia tai muuten pientä saajajoukkoa saattaisivat olla kustannusvaikutuksiltaan kokonaisuudessaan vähäisiä, mutta selkiyttää näihin ryhmiin kuuluvien asemaa. Vaikka tässä tarkoitettujen muutokset ovat kokonaismenoja ajatellen kustannusvaikutuksiltaan vähäisiä, ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että yksittäisten saajien asema muuttuu, missä voi olla kyse parannuksista tai heikennyksistä. Vastaavasti kustannuksiltaan vähäinen muutos voi muuttaa aiemmin tehtyä tarkoituksellista kohdentamista eli arvovalintaa. Vasta tarkempi läpikäyminen osoittaa, mikä monimutkaisuutta aiheuttava sääntely on perusteetonta ja miten mahdollinen muutos vaikuttaisi yksittäisten saajien asemaan tai kokonaiskustannuksiin. Yksilön näkökulmasta järjestelmä voi näyttäytyä monimutkaisena myös siksi, että hänen elämäntilanteensa muuttuessa hänelle ei kerrota, miksi oikeus muuttuu.

Myös lainsäädäntöön perustuvien menettelyjen yhtenäistämiseen voidaan etsiä sellaisia ratkaisuja, jotka eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia etuuskustannuksiin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi eri etuuksien haku- ja maksuajankohtien nykyistä parempi yhteensovittaminen ja hakemiseen liittyvien menettelyiden sujuvoittaminen. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että etuuksien erilaisesta tarkoituksesta johtuen täysi yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista puuttumatta sosiaaliturvan rakenteisiin. Esimerkiksi toimeentulotuen tarkoitus poikkeaa työmarkkinatuesta.

Lainsäädännön läpikäyminen etuuksien perusteiden sekä etuuskohtaisten menettelysäännösten kannalta vaatii eri etuuksien asiantuntemusta ja saattaa etenkin etuuksien perusteiden osalta olla verraten työlästä. Näin kuitenkin saataisiin käsitys siitä, miten vaativia eri muutokset olisivat. Menettelysäännösten osalta arvioitavaksi voisi tulla se, mistä kannattaa säätää yleislainsäädännössä, mistä etuuskohtaisesti.

2.2 Mitkä asiat voisivat tarkoittaa tarvetta muuttaa aiemmin tehtyjä ratkaisuja etuuksien kohdentamisesta?

Monet ajateltavissa olevat etuuksien määräytymisperusteiden muutokset voivat olla sellaisia, että niillä on vaikutuksia etuuksien (poliittisesti haluttuun) kohdentumiseen – viime kädessä siten myös syyperusteisuuteen ja tarveharkintaan sekä ja oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon. Mitä syvällisempiä muutokset ovat, sitä enemmän ne lähestyvät luonteeltaan myös kappaleessa 2.3 tarkoitettuja merkittäviä rakenteellisia muutoksia.

Se, miten merkittäviä muutosten vaikutukset tuen kohdentumiseen ja/tai etuusmenoihin lopulta ovat, voi vaihdella. Mitä merkittävämpi kunkin muutoksen vaikutus – tai eri muutosten yhteisvaikutus – on, sitä enemmän myös näkemykset muutosten hyväksyttävyydestä voivat erota toisistaan. Vaikka etuuksien määräytymisperusteiden muutokset yleensä vaikuttavatkin etuuden kohdentumiseen, mistä syntyy menetyksen riski yksittäisten saajien näkökulmasta, läheskään kaikki muutokset eivät kuitenkaan näyttäytyne ainakaan syvästi periaatteellisina eikä kaikkien muutosten kustannusvaikutus välttämättä ole suuri, etenkin jos eri muutokset vaikuttaisivat eri suuntaan. Osaan niistä muutoksista, joiden vaikutus tuen kohdentumiseen ei ole aivan vähäinen, voinee liittyä myös juridisesti haastavia teknisempiä kysymyksiä. Kyse voi olla esimerkiksi yksittäisen etuuden osalta aiemmin omaksuttujen ratkaisujen uudelleen arvioimisesta. Tällaisten ratkaisujen taustalla voi olla lainsäätäjän nimenomaista harkintaa, mutta kaikkien etuuden yksittäisten piirteiden osalta ei tarvitse kuitenkaan olla kyse edes kyseisen etuuden syvärakenteista. Poissuljettua ei toisaalta liene sekään, että jokin piirre lähemmin tarkasteltuna näyttäytyykin koko etuusjärjestelmän perusteisiin liittyvänä. Eri tilanteiden arviointi vaatiikin lainsäädännön läpikäymistä ja analysointia.

Mitä merkittävämpi kunkin muutoksen vaikutus – tai eri muutosten yhteisvaikutus – etuusmenoihin tai etuuden kohdentumiseen on, sitä enemmän myös näkemykset muutosten hyväksyttävyydestä voivat erota toisistaan.

2.3 Mitkä asiat voisivat tarkoittaa edellä tarkoitettua merkittävämpien rakenteellisten muutosten tekemistä sosiaaliturvajärjestelmään ja arviointitarvetta sosiaaliturvan tarkoituksesta, rakenteesta, syyperusteisuudesta, vastikkeellisuudesta sekä oikeuksien ja velvollisuuksien vastaavuudesta?

Etuusjärjestelmän rakenteisiin kohdistuvat muutokset – kuten etuuksien yhdistäminen tai muut vastaavat sosiaaliturvaa määrittäviin rakenteisiin kohdistuvat muutokset – olisivat merkittäviä, sekä kustannusten että poliittisen painoarvon kannalta. Mikäli arvioidaan mahdollisuutta tällaisiin muutoksiin, näissä ovat omiaan korostumaan järjestelmän perusteisiin ja jopa sen perusperiaatteisiin liittyvät kysymykset sekä näihin liittyvä poliittinen ja muu arvokeskustelu. Kyse voi olla esimerkiksi syyperusteisuuden ja tarveharkinnan asemasta, tai osallisuuden ja merkityksellisyyden edistämisen merkityksestä sosiaaliturvan peruslähtökohtana. Tärkeää on myös huomioida pohdittaessa sosiaaliturvan rahoittajien ja edunsaajien velvollisuuksien ja oikeuksien yhteys: rakenteelliset muutokset saajien oikeuksissa vaatisivat myös rahoittajien velvollisuuksien uudelleenarviointia.

3 Monimutkaisuuden syyt toimeenpanossa

3.1 Perusteettomaan monimutkaisuuteen liittyvät käytännön kysymykset, jotka voitaisiin ratkaista ainakin pääosin ilman lainsäädännön muutoksia.

Viranomaisten tarjoamaan neuvonnan ja ohjauksen järjestämiseen sekä asiakkaan asioinnin tukemiseen liittyy myös käytännön kysymyksiä. Hallintojaoston tulisi selvittää tarkemmin sitä, voitaisiinko tietojärjestelmiin ja digitalisaation hyödyntämiseen liittyvää kehittämistyötä tehdä ilman lakimuutoksia. Tällä hetkellä on epäselvää, miten esimerkiksi eri toimijoiden välistä tietojen vaihtoa ja tietoliikenneyhteyksiä on mahdollista kehittää huomioon ottaen asiakkaan tarpeet, tietosuojaa koskevat säännökset ja yksilön suojaksi säädetyt eri oikeudet.

3.2 Toimeenpanoprosessin muihin kehittämistarpeisiin liittyvät yleiset lainsäädännölliset kysymykset

Tietyillä asiakasryhmillä (kuten nuoret, pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset, lapsiperheet ja vammaiset) on tyypillisesti tarvetta useille etuuksille ja palveluille. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömistä valtaosalla on terveydellisiä ongelmia, jotka vaikuttavat heidän työllistymisen mahdollisuuksiinsa. Kun asiakas asioi usean eri viranomaisen kanssa, kukin viranomainen tarkastelee asiaa oman

perustehtävänsä näkökulmasta ja asiaa koskevat tiedot kerääntyvät kunkin viranomaisen rekisteriin. Tietojenvaihto eri viranomaisten välillä koetaan usein ongelmalliseksi. Tarvittavien tietojen puuttuminen viivästyttää etuusasian käsittelyä, heikentää kuvan saamista asiakkaan kokonaistilanteesta ja palvelutarpeen selvittämistä ja saattaa ohjata asiakkaan jopa väärälle etuudelle tai väärään palveluun, mikä heikentää etuuksien ja palvelujen vaikuttavuutta kokonaisuutena.

Tällä hetkellä asiakkaalle voidaan laatia monen eri tahon palvelusuunnitelmia, joilla ei ole yhteyttä toisiinsa. Myös esimerkiksi viranomaisten yhteistyövelvoitteiden arviointi – esimerkiksi yhteisten asiakassuunnitelmien mahdollistamiseksi – edellyttäisivät lainsäädännön läpikäymistä.

Tiedonhallintalain tultua voimaan tulisi arvioida sen aiheuttamia muutostarpeita etuuslakien tietojen saamista ja luovuttamista koskeviin säännöksiin ja niihin perustuneisiin toimintamalleihin. Etuuskohtaiset tietojensaantia koskevat sääntelyt ja niitä koskevat tulkinnat voivat myös olla epäyhtenäisiä ja puutteellisia.

Digitalisaation mahdollistamien toimintojen ja menettelyjen tueksi – esimerkiksi päätösten sähköiseksi tiedonantamiseksi – tarvitaan lainsäädäntöä. Asiakkaiden profilointiin, automaattiseen päätöksentekoon ja tekoälyn hyödyntämiseen viranomaistoiminnassa liittyy merkittäviä asiakkaan oikeusturvaan ja hyvän hallinnon toteutumiseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Näitä kysymyksiä tulisi tarkastella monipuolisesti ja eri etuuksissa ja palveluissa mahdollisimman yhtenevästi. Automaatiota, tekoälyteknologioita ja tietovarantojen hyödyntämistä koskevaa kansallista lainsäädäntöä ei vielä ole.