

Hallintojaoston raportti: sosiaaliturvan monimutkaisuuden vähentämisen selvittäminen

1. Johdanto

1.1. Sosiaaliturvan monimutkaisuuden vähentämistä koskevan työn lähtökohdista

Sosiaaliturvakomitean jaostojen jäseniltä kysyttiin kesän 2020 lopulla heidän näkemyksiään Suomen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudesta. Kyselyssä viitattiin sosiaaliturvaan kokonaisuutena eli sekä etuuksiin että palveluihin. Hallintojaosto laati tuolloin, sosiaaliturvan monimutkaisuuteen liittyvää työskentelyään käynnistäessään, yhteenvetoon jaostojen vastauksista. Saaduissa vastauksissa katsottiin yleisesti, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kokonaisuutena tarkasteltuna melko monimutkainen. Myös siitä oltiin yhtä mieltä, että sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä vähentämään.

Jo tässä vaiheessa ennakoitiin toisaalta, että sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuteen saattaa olla haastavaa puuttua. Monimutkaisuutta selittävänä tekijänä nostettiin esiin erityisesti sosiaaliturvan syyperusteinen rakenne eli se, että turva on pyritty kohdentamaan erilaisiin sosiaalisiin riskeihin liittyviin tarpeisiin. Monimutkaisuuden voi katsoa liittyvän myös Suomen sosiaaliturvajärjestelmän suhteelliseen laajuuteen ja kattavuuteen. Esimerkiksi niissä maissa, joissa valtio turvaa vain vähimmäistoimeentulon, julkinen yleinen järjestelmä voi näyttäytyä yksinkertaisempaan, vaikka sitä laajasti täydennettäisiin esimerkiksi yksityisin vakuutuksin tai työnantajien tarjoamin etuuksin.

Vaikka Suomen sosiaaliturvajärjestelmää myös yleisesti pidetään suhteellisen monimutkaisena, yksilöllisiin näkemyksiin turvan tällaisista piirteistä voivat vaikuttaa myös subjektiiviset olosuhteet ja kokemukset. Jaostoille osoitetussa kyselyssä tai hallintojaoston työssä ei ole tullut esiin eriäviä näkemyksiä tai kysymyksiä siitä, mitä turvan monimutkaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Siksi ei ole myöskään noussut esiin tarvetta muodostaa tälle esimerkiksi työmääritelmää tai vastaavaa kuvausta. Monimutkaisuuden vähentämisellä on hallintojaoston työssä käytännössä viitattu mm. tavoitteisiin helpottaa sosiaaliturvaan liittyvän tiedon ymmärtämistä ja järjestelmässä toimimista. Työssä on näkökulmina erotettu yhtäältä lainsäädännöstä johtuva monimutkaisuus ja toisaalta toimeenpanoon liittyvä monimutkaisuus. Komitean työhön liittyvän tutkijaverkoston työpaperissa monimutkaisuuteen liittyviä näkökulmia puolestaan tarkastellaan mm. yhteiskunnallisista kysymyksenasetteluista käsin.

1.2. Sosiaaliturvasäännösten sisällön (aineellisen lainsäädännön) kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä

Sosiaaliturvasta säädettyä tehdään turvan kohdentamiseen liittyviä valintoja, jotka eri tavoin ilmenevät oikeuksien sisältöä koskevissa säännöksissä eli sosiaaliturvan aineellisissa säännöksissä. Näihin säännöksiin tehtävät muutokset ovat siksi normaalisti omiaan muuttamaan myös turvan kohdentumista.

Sosiaaliturvan sisältöä koskevien säännösten kehittämiseen liittyviä näkökulmia voidaan yksinkertaistaen kuvata seuraavasti: Säännökset toteuttavat lainsäätäjän valitsemissa tavoitteita. Etuuksien tavoitteet ovat erilaisia, mikä heijastuu niiden määräytymisperusteisiin. Syyperusteisuus tarkoittaa sitä, että lainsäätäjä on katsonut, että tietyssä elämäntilanteessa olevien henkilöiden toimeentulo on perusteltua turvata tietyllä etuudella. Se, miten kirkkaina lainsäätäjän eri harkinnat ja tavoitteet sääntelyssä ja sen eri yksityiskohdissa ilmenevät, voi tietenkin vaihdella. Käytännössä sääntelyn onnistuneisuus saatetaan eri näkökulmista monesti myös kyseenalaistaa. Tästä riippumatta oikeustila normaalisti muodostuu voimassa olevan lainsäädännön mukaiseksi: esimerkiksi etuudet myönnetään sen mukaan, ja sääntely voi synnyttää turvaan liittyviä odotuksia myös niissä henkilöissä, jotka eivät ole esimerkiksi hakeneet tai saaneet etuuksia. Jos lainsäätäjän näkemys tavoitteista muuttuu, lakeja voidaan muuttaa. Esimerkiksi mahdollisia heikennyksiä tai kustannuksia koskevat kysymykset syntyvät tällöin yleensä vertailusta voimassa olevaan sääntelyyn – siitä riippumattakin, näyttäytykö voimassa oleva oikeustila enää tyydyttävänä.

Esitettävien muutoksien kokonaisvaikutuksien arviointiin on varauduttava lähtökohtaisesti siitä riippumatta, mistä syistä muutoksia esitetään. Jos sosiaaliturvaa koskevien säännösten sisältöä muutetaan sääntelyn selkiyttämiseksi, ratkaistavaksi tulevat siis yhtäältä muutoskohteiden valinta – sen arvioiminen, mikä todella vähentäisi monimutkaisuutta –, ja toisaalta muutoskokonaisuuden muut vaikutukset.

Sosiaaliturvakomitean työssä on esitetty myös varauksellisia näkemyksiä sen suhteen, että etuuksien ja palvelujen nykyisiin sisältöihin eli näiden kohdentamiseen tehtäisiin muutoksia pelkästään sääntelyn yksinkertaistamiseksi. Tästä saattaa tosin olla eriäviäkin näkemyksiä. Turvan kohdentamiseen liittyvien arvojen, tavoitteiden ja valintojen voidaankin perustellusti katsoa olevan sosiaaliturvan keskiössä – mikä ei toki estä näidenkään ajoittaista uudelleen arviointia. Samalla tavoite vähentää sosiaaliturvan perusteetonta monimutkaisuutta tunnustetaan laajasti tärkeäksi, ja aiheeseen palataan toistuvasti julkisessa keskustelussa. Etuuslakien käsitteistön yhtenäistäminen sisältyy tavoitteena myös hallintojooston toimeksiantoon.

Kun sosiaaliturvan monimutkaisuutta ei juurikaan voida vähentää ilman että se vaikuttaisi turvan kohdentamiseen, jouduttaneen komiteatyön tässä vaiheessa vielä muodostamaan ainakin alustava

käsitys myös siitä, millaisia ja miten laajoja muutoksia katsotaan voitavan tavoitella. Etuuksien käsitteistön tarkastelusta odotettavissa olevien konkreettisten tuloksien kannalta on siksi ratkaiseva linjaus, tulevatko etuuksien kohdentumisen muutokset kysymykseen. Jos eivät, käsitteiden yhtenäistämiseen ei tosiasiasa liene mahdollisuutta, vaikka tähän kohdistuvaa selvittämistyötä edistettäisiin. Lisäksi vastattavaksi tulee muita kysymyksiä: Mitkä muutokset toisivat merkityksellistä yhtenäisyyttä? Miten mahdollisessa myöhemmässä lainsäädäntötyössä käytännössä sovitettaisiin yhteen muutosehdotuksiin liittyvät yhtenäistämisen näkökulmat sekä toisaalta etuuskohtaisten kokonaisuuksien näkökulmat? Käsitykset mahdollisista ratkaisuista voinevat työn edetessä tarkentua, mutta näitä kysymyksiä voidaan ennakoida olevan vastassa.

1.3. Sosiaaliturvan toimeenpanon kehittämiseen liittyviä näkökulmia

Sosiaaliturvan aineellinen lainsäädäntö määrittelee järjestelmän kattamat etuudet ja palvelut, jotka heijastavat sosiaaliturvajärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Tavoitteiden toteutuminen riippuu kuitenkin toimeenpanosta – siitä miten etuudet ja palvelut organisoidaan sosiaaliturvaa tarvitsevien ihmisten saataville. Onnistunut toimeenpano toteuttaa säädöksissä asetettuja tavoitteita tehokkaasti, minimoiden asiakkaan ja viranomaistoimijan kokeman monimutkaisuuden.

Sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpano jakautuu lukuisten itsenäisesti toimivien organisaatioiden vastuulle, joiden tehtävät voivat olla limittäisiä tai jopa toisteisia. Sosiaaliturvan käyttäjien tarpeet eivät aina noudata hallinnollisia rajoja, jolloin yhden asian hoitaminen voi edellyttää asiointia useissa viranomaisissa. Joskus voi myös olla epäselvää, minkä organisaation palvelujen piiriin asiakas kuuluu. Tätä monimutkaisuutta voidaan vähentää koordinoimalla eri viranomaisten toimintaa.

Toimeenpanon koordinaatio voi olla ohjattua tai omaehtoista. Ohjausta voidaan antaa säädöksillä, resursoimalla keskitetysti kehittämistoimintaa ja luomalla rakenteita toimijoiden väliselle yhteistyölle. Nykyisin ohjaus tapahtuu pääsääntöisesti säätämällä lakeja. Nykyinen koordinaatio perustuukin toimijoiden omaehtoiseen yhteistyöhön ja joissain tapauksissa lainsäädäntöön.

Hallintojaoston toimeksianto sisältää useita toimeenpanoa koskevia kohtia. Yhtäältä toimeksiannossa todetaan, että järjestelmästä tulee tehdä asiakkaalle ymmärrettävämpi ja läpinäkyvämpi. Useita etuuksia tulisi voida hakea yhdellä hakemuksella ja toimeenpanossa tulisi hyödyntää digitalisaatiota ja tekoälyn mahdollisuuksia. Toimeenpanon tasolla tämä edellyttänee sen arvioimista, onko tarpeen asettaa yksittäistä toimijaa laajempia tavoitteita.

2. Selvityksistä sekä työn tähänastisesta etenemisestä

Kuten edellä todettiin, hallintojaoston työn edetessä on alkanut voimistua se käsitys, että sosiaaliturvan aineelliseen lainsäädäntöön ei voida tehdä juurikaan sellaisia muutoksia, jotka eivät

samalla vaikuttaisi sääntelyn mukaisiin aineellisiin oikeuksiin eli turvan kohdentumiseen. Mahdollisuuksia pintapuolisiin, helppoihin muutoksiin voidaan arvioida olevan tarjolla erittäin vähän. Kysymykset aineellisen lainsäädännön yhtenäistämisestä palautuvat siten pääsääntöisesti kysymyksiin aineellisen lainsäädännön sisällön mahdollisesta muuttamisesta. Tällaisia ehdotuksia nousi esiin myös Kelan tänä talvena tekemässä selvityksessä, jossa kartoitettiin Kelan Etuuspalvelujen lakiyksikössä työskentelevien eri etuuksien asiantuntijoiden näkemyksiä etuuksien käsitteistöstä sekä haku- ja maksamisajankohdista. Saaduista vastauksista kerrotaan alla.

Mainitun Kelan etuusasiantuntijoille osoitetun kyselyn sisältämiä teemoja oli tätä ennen selvitetty syksyllä 2020 valmistuneessa, Kelan etuuksien käsitteistöä sekä haku- ja maksamisajankohtia koskeneessa erikoistutkija Ella Sihvosen tutkimuksessa, josta myös kerrotaan alla. Aiemmista hankkeista, joita tässä ei selvitetä lähemmin, voidaan mainita sosiaaliturvan uudistamista pohjistanut Toimi-hanke, jonka aikana on mm. tehty kansalaiskysely, jossa kysyttiin, onko asiakas kokenut sosiaaliturvan asioissa hankaluuksia. Hankkeen aikana toteutettiin vastaava kysely myös Kelan toimihenkilöille. Jatkossa esiin nousee lisäksi kysymyksiä siitä, millaisia tiedon tarpeita liittyy myös muiden toimijoiden kuin Kelan etuuksiin ja palveluihin.

Lisäksi alla kerrotaan hallintojaoston alaisen, sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta ja digitalisaation hyödyntämistä selvittävän erillisen asiantuntijatyöryhmän työstä.

Sosiaaliturvan monimutkaisuuteen liittyvää problematiikkaa on lisäksi tarkasteltu tutkimus- ja arviointijaoston toimesta, missä on painottunut sosiaaliturvaan liittyvä yhteiskunnallinen kehys.

2.1. Kelan etuusasiantuntijoiden näkemyksiä käsitteistöstä sekä haku- ja maksuajankohdista

Kela kartoitti alustavassa selvityksessään etuusasiantuntijoidensa näkemyksiä etuuksien haku- ja maksuaikojen yksinkertaistamisen mahdollisuuksista ja vaikutuksista sekä etuuksien tulo- ja perhekäsitteistä. Kyselyn tuloksista on Kelassa laadittu 17.3.2021 päivätty muistio, josta ilmenevät myös etuusasiantuntijoille esitetyt kysymykset.

Kyselyssä nousi esiin etuusasiantuntijoiden erilaisia huomioita, näkemyksiä ja ehdotuksia. Monet näistä olivat etuuskohtaisia, mutta myös yleisempiä näkökohtia esitettiin. Näistä kerrotaan alla tiivistäen ja Kelan muistioon nojautuen. Tarkoituksena on antaa yleiskuva siitä, mitä Kelan etuusasiantuntijat tässä yhteydessä toivat esiin. Huomioita tai ehdotuksia ei siksi ole alla valikoitu muilla kuin kerrottavan tiivistämiseen liittyvillä perusteilla. Alla ei siten oteta kantaa myöskään ehdotuksien toteuttamisen edellytyksiin tai eri näkökohtien painoarvoon. Sikäli kuin alla viitataan näkemyksiin etuuksien eroista tai niiden perusteista, myös nämä maininnat perustuvat kyselyn tuloksiin. Tällaiset maininnat tai niiden puuttuminen eivät siis ilmennä hallintojaoston käsitystä asiasta.

Hakuajat

Selvityksessä Kelan etuudet jaetaan takautuvasti ja ennakoivasti haettavaan etuuksiin, viitaten samalla siihen, että jako ei ole yksiselitteinen: osaa etuuksista voi hakea sekä ennakolta että takautuvasti. Vastauksissa tulivat esiin ensinnäkin käsittelyn järjestämisen taustalla olevat käytännön näkökohdat. Hakeminen on tyypillisesti takautuvaa silloin, kun etuuden määrään vaikuttavat sellaiset myöntöjaksolla ilmenevät seikat, jotka eivät välttämättä ole ennakolta tiedossa. Ennakoivasti puolestaan haetaan mm. sellaisia etuuksia ja tukia, jotka on tarkoitettu etukäteen tiedossa olevien tai ainakin laskennallisesti ennakoitavien menojen kattamiseen. Mainittu tavoite voi samalla liittyä vähimmäistoimeentulon turvaamiseen: etuuden tulee olla käytettävissä menojen realisoituessa.

Esiin tuli myös ajatus siitä, että takautuvan hakuajan mitoittamiseen liittyvät näkökohdat vaihtelevat. Mikäli ns. ensisijaisten etuuksien takautuvaa hakuaikaa pidennettäisiin, arveltiin niiden tilanteiden lisääntyvän, joissa samalle henkilölle aiemmin maksettuihin ns. toissijaisiin etuuksiin kohdistuisi takaisinperintää. Toisaalta vammaisuuksien verraten pitkää takautuvaa hakuaikaa (6 kk) perusteltiin etuuden ratkaisemiseksi tarvittavien lääketieteellisten selvityksien hankkimiseen liittyvillä tarpeilla.

Vastauksiin sisältyi ehdotuksia hakuajojen yhtenäistämistä: Kuntoutusrahan ja kuntoutusetuuksien takautuva haku aika voitaisiin yhtenäistää, sen ollessa tällä hetkellä kuntoutusrahassa neljä ja kuntoutusetuuksissa kuusi kuukautta. Näin rahaetus voitaisiin takautuvissa tilanteissa myöntää kuntoutuksen alkamisesta. Opintotukeen – jossa ei tällä hetkellä ole lainkaan takautuvaa haku aikaa – ehdotettiin kuukauden takautuvaa haku aikaa, jotta takautuvuus olisi sama kuin koulumatkatuessa ja yleisessä asumistuessa, joita opiskelijalle usein myös maksetaan. Lisäksi esitettiin, että Kelan hoitaman aikuiskoulutustuen lainatakauksen takautuvaa haku aikaa pidennettäisiin nykyisestä yhdestä kuukaudesta kuuteen kuukauteen, mikä vastaisi Työllisyysrahaston maksaman aikuiskoulutustuen takautuvaa haku aikaa. Myös siihen viitattiin, että mikäli perhevapaa uudistus toteutuu esitetyssä muodossa, kaikille vanhempainpäivärahoille tulisi sama haku aika. Työttömyysturvassa taas pohdittiin takautuvan etuuskäsittelyn suhdetta siihen, että työnhaku saatetaan voimaan tulevalle ajalle.

Maksamisen ajankohdat

Kelan muistiossa todetaan, että vastaajat eivät juurikaan yksilöineet tarvetta maksupäivien yhtenäistämiseksi. Lisäksi muistiossa todetaan, että maksupäiviä on jo osin yhtenäistetty.

Eri etuuksiin liittyen esiin tuli seuraavia näkökohtia: Opiskelijan tyypillisten etuuksien – opintotuen, koulumatkatuen ja yleisen asumistuen – maksupäivä on jo sama. Perustoimeentulotuen säännöllinen maksupäivä on niin ikään kuukauden ensimmäinen pankkipäivä. Jos maksu ei ehdi tähän, se tapahtuu päätöksen antamisen yhteydessä. Sairausvakuutuslain mukaisissa päivärahoissa on jo keskenään yhdenmukaiset maksujaksot, joilta päivärahat maksetaan jälkikäteen. Käytännössä mikäli

päivärahapäättöstä joudutaan tarkistamaan, maksujaksot ja -päivät muuttuvat, mitä kyseenalaistettiin. Lapsilisän osalta pohdittiin, voisiko maksupäivä olla sama kuin esimerkiksi lastenhoidon tuessa. Työttömyysturvassa esiin nousi maksupäivien liittymä hakemisen jaksoon: työttömyysetuudet maksetaan takautuvasti joko neljän viikon tai kuukauden jaksoissa. Muiden etuuksien toimeenpanon helpottamiseksi ehdotettiin, että työttömyysturvan haku- ja maksujaksona voisi olla kalenterikuukausi.

Tukien haku- ja maksuajat vaihtelevat tukimuodosta riippuen (esimerkki)



Tässä yhteydessä voidaan lisäksi todeta, että myös Toimi-hankkeen aikana tehdyissä kyselyissä tuli esiin maksupäiviin liittyviä kysymyksiä, mm. työttömyysturvan maksupäivän osalta.

Etuuksien maksamiseen liittyvänä aineellisena kysymyksenä viitattiin siihen, että joitain etuuksia maksetaan viideltä ja toisia kuudelta päivältä viikossa.

Tulokäsitteet

Esiin tuli seuraavia näkökohtia:

Sairausvakuutuslain mukaisissa etuuksissa on jo yhtenäinen tulokäsité. Tämän lain mukaiset päivärahaetuudet määräytyvät henkilön vuositulon perusteella. Tulojen huomioimisessa on kuitenkin eroja muihin etuuksiin, esimerkiksi työttömyysturvaan ja lastenhoidon tukiin nähden.

Työttömyysturvan tulokäsitteen yksinkertaistamista pidettiin selvittämisen arvoisena. Tämä helpottaisi tulorekisterin hyödyntämistä. Lisäksi ehdotettiin arvioitavaksi, voitaisiinko toimeentuloturvaetuuksien

säännöksiä tulojen huomioimisesta yhtenäistää, ottaen huomioon, että moni asiakas saa samanaikaisesti näitä etuuksia (työttömyysturvaa, asumistukea ja perustoimeentulotukea).

Esiin nousivat myös erilaiset tulojen huomioimiseen liittyvät rakenteelliset ratkaisut: Osassa etuuksia tulo huomioidaan sen ansainta-ajankohdan, osassa sen maksamisen ajankohdan mukaan. Pääosassa etuuksia tulot huomioidaan bruttona, mutta eräissä poikkeuksellisesti nettoina (perustoimeentulotuessa ja sotilasavustuksessa). Joissain etuuksissa tiedossa oleva tulo huomioidaan tarkalleen sen todellisen määrän mukaan, toisissa taas saatetaan joutua ennakoimaan tuloja ja laskemaan esimerkiksi keskiarvotulo. Tämän eron katsottiin selittyvän etuuksien erilaisella luonteella. Etuudet eroavat toisistaan myös sen suhteen, mitkä tulot huomioidaan. Asiakas saattaa kiinnittää tähän huomiota erityisesti siirtyessään etuudelta toiselle. Voisi arvioida, onko eroille riittävät etuuskohtaiset perusteet. Lisäksi eri etuuksiin liittyy tulojen huomioimista rajoittavia ns. suojaosia, mitkä asiakas voi kokea hankalina. Myös yrittäjätulojen huomioimisen yhtenäisyyttä eri etuuksissa voisi arvioida. Tulojen huomioimista koskevat säännökset liittyvät käytännössä etuuden tarkistamisperusteita koskeviin säännöksiin, jotka myös voidaan kokea monimutkaisina.

Perhekäsitteet

Muistion mukaan ratkaisutoiminnan haasteet liittyvät usein erityisesti asiakkaan yksilöllisten olosuhteiden selvittämiseen, mitä käsitteiden soveltaminen voi vaatia (esimerkiksi sen arvioimiseen, onko asiakkaan olosuhteissa kyse avoliitosta). Vastauksissa esitettiin lisäksi seuraavia huomioita:

Opintotukilain säännöstä vanhemman uuden aviopuolison tulojen huomioimisesta alaikäisen nuoren opintotuessa, silloin kun kaikki osapuolet asuvat samassa taloudessa, pidettiin lapsen elatusta koskevaan sääntelyyn nähden ristiriitaisena.

Toimeentulotuen perhekäsite eroaa yleisen asumistuen ruokakunnan käsitteestä. Toimeentulotuessa tulee lisäksi sovellettavaksi yhteistalouden käsite. Sovellettavien käsitteiden ero tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yleinen asumistuki myönnetään aina yhteisesti samassa asunnossa asuville vanhemmille ja heidän täysi-ikäisille lapsilleen, mutta toimeentulotukea täysi-ikäistyneen nuoren on haettava erikseen, vaikka hän asuisi vanhempansa luona. Vanhemman luona asuminen vaikuttaa tällöin pienentävästi nuoren omaan perustoimeentulotukeen. Sotilasavustuksen omaisen käsitteen taas todettiin lapsettoman avoparin kohdalla johtavan eri tulokseen kuin yleisen asumistuen ruokakunnan käsitteen ja toimeentulotuen perhekäsitteen. Jos omaisen käsite muutettaisiin niin, että asevelvollisen avopuoliso aina huomioitaisiin sotilasavustuksessa, yhdenmukaisuus mainittujen etuuksien kesken lisääntyisi, mutta sotilasavustuksen menojen arveltiin kasvavan.

Vastaukset ilmentävät myös sitä, että sääntelyn yhtenäisyyttä voidaan pohtia eri näkökulmista: esimerkiksi etuuksia vertaillen, suhteessa yleislainsäädäntöön tai myös etuusrajat ylittävän

problematiikan tasolla. Viimeksi mainitun osalta esiin nostettiin se, että lasten vuoroasuminen huomioidaan eri etuuksissa eri tavoin. Tätä problematiikkaa visualisoidaan asumisen jaostossa.

2.2. Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa (Ella Sihvonen, 2020)

Erikoistutkija Ella Sihvosen syksyllä 2020 valmistuneessa tutkimuksessa tarkastellaan sellaisia sosiaalietuuksia ja -tukia, joiden määräytymiseen hakijan tulot ja/tai perhe- ja läheissuhteet vaikuttavat. Tarkasteltavana on laaja joukko etuuksia, joista valtaosa on Kelan maksamia. Tulojen sekä perhe- ja läheissuhteiden vaikutus näihin etuuksiin esitellään tutkimuksessa yksityiskohtaisesti etuus kerrallaan. Lisäksi tarkastellaan samojen etuuksien haku- ja maksamisaikoja. Mukana on myös useita kokoavia taulukoita. Tutkimuksessa nostetaan esiin se, että käsitteissä sekä haku- ja maksamisajoissa on eroja, joiden syiden tutkiminen on kuitenkin rajattu tehtävän ulkopuolelle. Tutkimus on tehty sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Kelan tutkimusyksikössä, pohjatiedon tuottamiseksi sosiaaliturvakomitean työhön. Tutkimuksen pääasiallisena aineistona on sosiaaliturvalainsäädäntö, jota analysoidaan yhteiskuntatieteellisistä lähtökohdista. Tutkimuksessa kysytään, voisiko käsitteistön yhtenäistäminen olla keskeinen keino lisätä sosiaaliturvaetuuksien ymmärrettävyyttä.

Sihvosen johtopäätöksenä on arvio siitä, että perhe- ja tulokäsitteissä on jonkin verran yhtenäistämisen varaa. Tarkastelluissa etuuksissa esimerkiksi tulokäsitteitä on peräti 14. Sihvonen puoltaa myös haku- ja maksuajankohtien yhtenäistämistä, todeten näiden kuuluvan myös sosiaaliturvakomitean työn tavoitteisiin. Hän toteaa haku- ja maksuajankohtien tarkastelemissaan etuuksissa vaihtelevan huomattavasti. Esimerkiksi takautuvat hakuajat vaihtelivat pääasiassa 1 - 4 kuukauden välillä, pisimmän takautuvuuden ollessa kuusi kuukautta. Sihvonen nostaa havaintonaan esiin myös sen, että perhe- ja tulokäsitteet kietoutuvat lainsäädännössä läheisesti yhteen ja näitä on myös sosiaaliturvan uudistamishankkeissa aina tarkasteltu toisiensa yhteydessä.

Käsitteistön sekä haku- ja maksamisajankohtien yhtenäistämisen ei Sihvosen mukaan tulisi kuitenkaan olla myöskään itsetarkoitus. Osa erilaisista käsitteistä on tarpeen: lakien tarkoitus voi olla eri, ja myös samassa laissa voidaan tarvita erilaisia tulokäsitteitä sovellettavaksi erilaisiin työsuhteisiin. Haku- ja maksamisajankohtien eroja taas selittää osaltaan etuuksien liittyminen erilaisiin tilanteisiin. Sihvonen esittääkin, että periaatteelliseksi lähtökohdaksi tulisi käsitteistön kehittämisessä ottaa vaatimus siitä, että erilaiset käsitteet perustuisivat harkittuun sosiaalipolitiikkaan tai niille olisi muuten perusteltu ja hyväksyttävä syy, joka edelleen on pätevä. Seuraavaksi tulisikin hänen mukaansa selvittää, mihin käsitteiden sekä haku- ja maksamisajankohtien erot perustuvat. Lisäksi voitaisiin hänen mukaansa arvioida käsitteisiin liittyvää oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa sekä sitä, kohtelevatko käsitteet kaikkia samassa tilanteessa olevia yhdenvertaisesti.

Sihvosen johtopäätökset vastaavat niitä näkemyksiä, joita Kelan etuusasiantuntijat esittivät samoja kysymyksiä koskeneessa kyselyssä: etuuskien välisille eroille tunnustettiin perusteita, mutta myös yhtenäistämiseksi nähtiin sija. Kuten ylempänä johdannossa todettiin, voimassa oleva sääntely muodostaa tyypillisesti perustan kansalaisten odotuksille, vaikka kaikkien lakiin päätyneiden ratkaisujen perusteet eivät olisikaan ilmeisiä tai ne olisivat kritiikille alttiita. Sikäli kuin esimerkiksi etuuslakien käsitteitä arvioitaisiin Sihvosen ehdottamalla tavalla kriittisesti, voitaneen alustavasti ennakoita, että yksittäiset käsitteet eivät välttämättä näyttäytyisi vanhentuneina tai perusteettomina, vaan problematiikassa korostunee juuri käsitteiden suhde toisiinsa: ne eroavat toisistaan sosiaaliturvan muodostamassa kokonaisuudessa. Tämä on tässä vaiheessa vasta oletamus. Sääntelyn tavoitteista saatetaan lausua mm. lainvalmisteluvaiheissa. Tältä osin taas voitaneen alustavasti esittää se epäily, että peruskäsitteitä saatetaan perustella melko suppeasti.

Käytännössä esimerkiksi etuuslain käsitteen muuttaminen vaatisi vaihtoehtoisen ratkaisun rakentamista, sen muokkaamista osaksi säädöstä erilaisine seurannaisvaikutuksineen sekä muutoksien tosiasiallisten – esimerkiksi kansalaisiin ulottuvien – vaikutusten arviointia. Tämä on mahdollista, mikäli ratkaisu löydetään ja sitä pidetään hyväksyttävänä. Prosessiin liittyvien eri näkökulmien etuuskohtainen yhteen sovittaminen olisi todennäköisesti haastavaa, samoin kuin se, että samaan aikaan olisi luultavasti tarpeen koordinoita erilaisia rinnakkaisia muutoshankkeita.

2.3. Toimeenpanoon liittyneestä selvitystyöstä

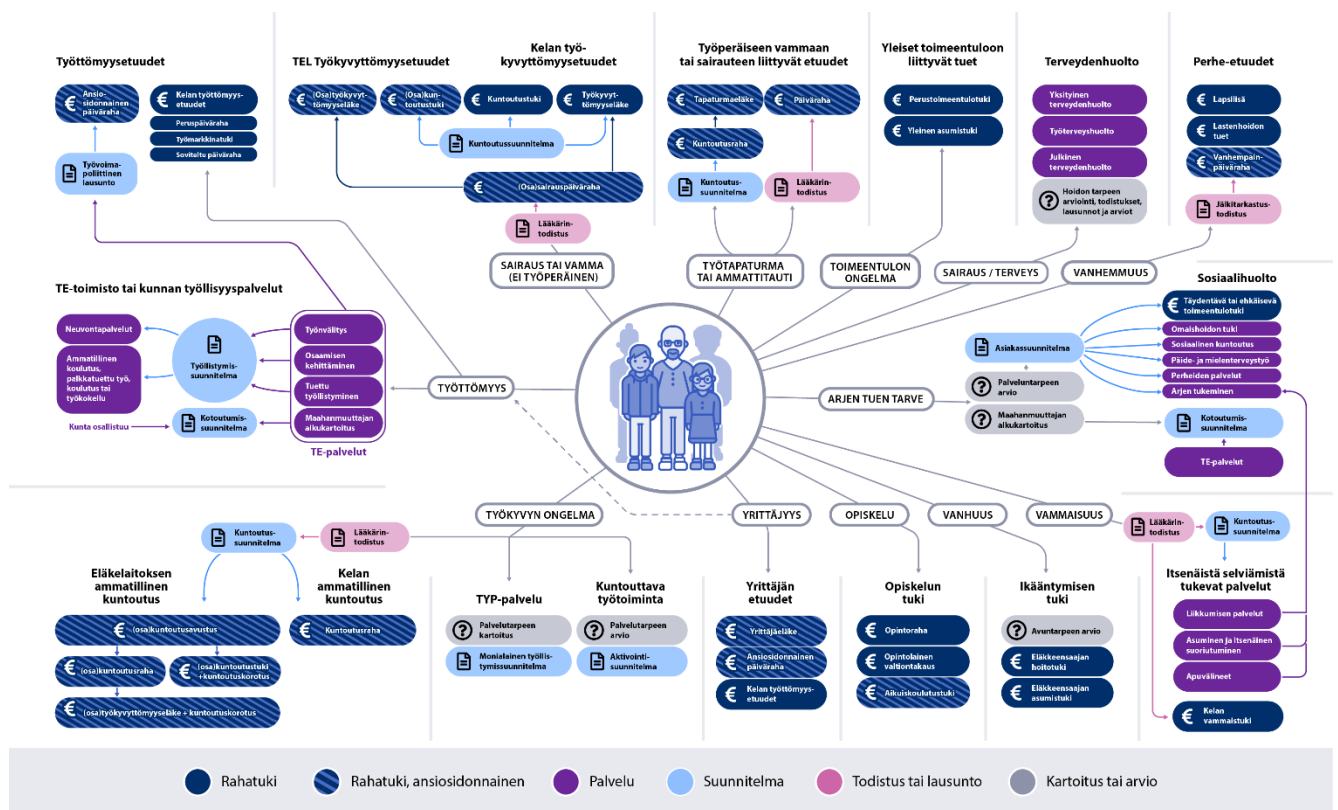
Toimeenpanon monimutkaisuuteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty hallintojooston alaisessa erillisessä asiantuntijaryhmässä. Alla esitetty pohdinta perustuu tässä ryhmässä tehtyyn työhön, ja osin tiedossa oleviin aiempiin selvityksiin. Yleisemmällä tasolla erotettuja toimeenpanon monimutkaisuutta aiheuttavia mekanismeja on ryhmän työssä pyritty konkretisoimaan mm. esimerkein.

Toimeenpanosta johtuva monimutkaisuus on etuuksista ja palveluista vastaavien organisaatioiden mukautumattomuutta ihmisten vaihteleviin tarpeisiin, mikä näyttäytyy hankaluuksina sekä sosiaaliturvan käyttäjille, että heitä palveleville viranomaisille. Toimeenpanon monimutkaisuutta syntyy ainakin neljän toisiinsa kytkeytyvän mekanismin välityksellä:

1. Toimeenpanon rakenteellinen monimutkaisuus
2. Toimeenpanevien organisaatioiden välisen yhteistyön toimimattomuus
3. Asiointipalvelujen hallintolähtöisyys (erotuksena asiakaslähtöisyydelle)
4. Analytiikan ja automaation hyödyntämätön potentiaali

Toimeenpanon rakenteellinen monimutkaisuus

Toimeenpanoon osallistuu suuri määrä organisaatioita, joiden tehtävät voivat olla sosiaaliturvan käyttäjän näkökulmasta päällekkäisiä tai epäselviä (ks. liitteessä 1 oleva kuva). Esimerkiksi työttömäksi jäävä henkilö asioi vähintään TE-hallinnon ja etuuden maksajan (Kela; jokin 21 työttömyyskassasta) kanssa. Kuntoutustarpeessa oleva työtön voi puolestaan päätyä TE-palveluihin, sosiaalihuoltoon, kunnan työllisyyspalveluihin, monialaiseen yhteispalveluun, Kelaan, työeläkelaitokseen, tapaturmavakuutuslaitokseen, terveydenhuoltoon tai oppilaitokseen.



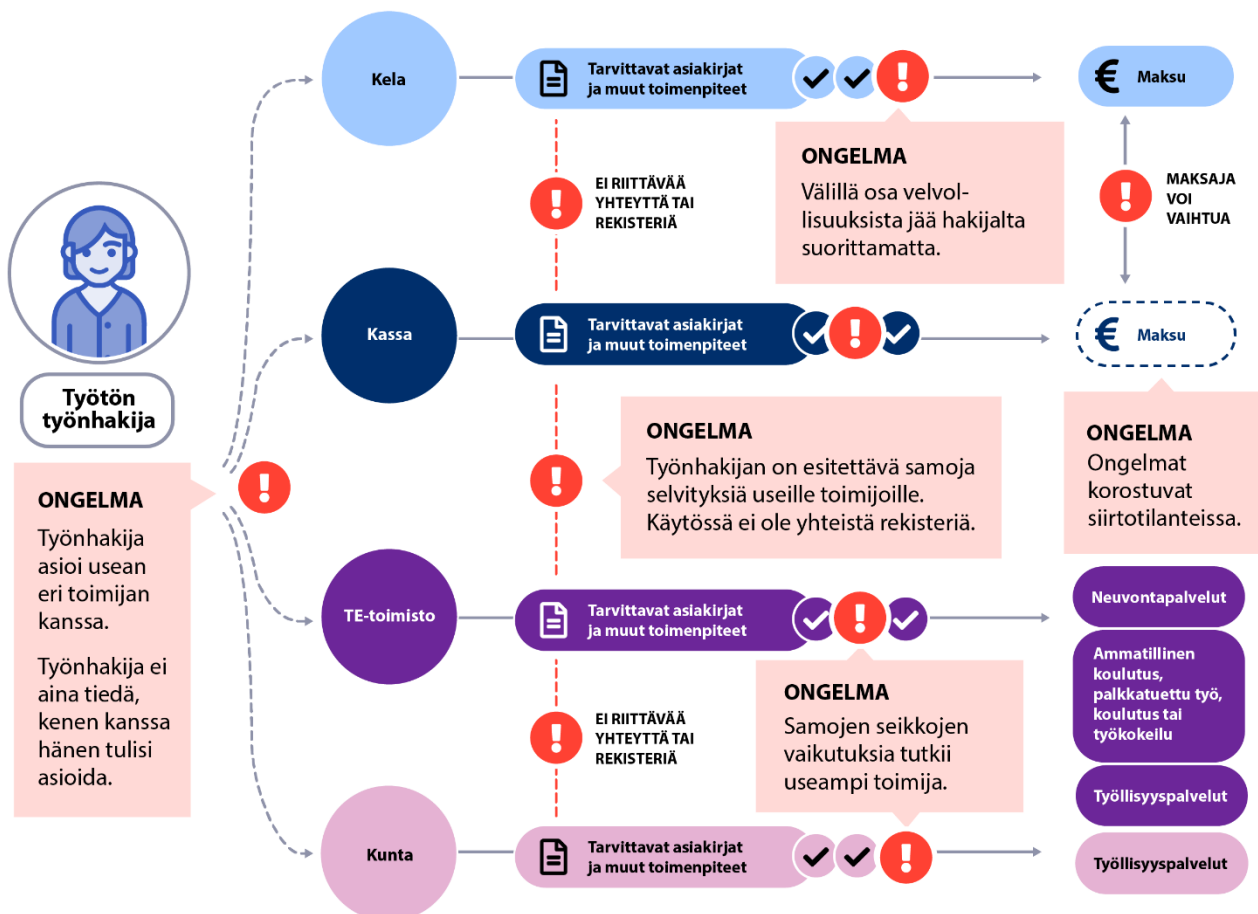
Toimijoiden suurta määrää (tai päällekkäisyyttä) ei kuitenkaan voida suoraviivaisesti tulkita ongelmaksi. Nykyiset rakenteet voivat olla seurausta sosiaaliturvajärjestelmälle asetetuista tavoitteista tai muista käytännöllisemmistä syistä. Tosiasiallisten rakenteellisten ongelmien osoittaminen edellyttäisi laajaa keskustelua ja silti eri näkökulmista voitaisiin päätyä erilaisiin lopputuloksiin. Tässä yhteydessä rakenteet otetaan annettuina ja tarkastellaan monimutkaisuutta toimeenpanevien organisaatioiden yhteistyöhön ja asiointikanaviin liittyvien haasteiden näkökulmasta.

Toimeenpanevien organisaatioiden välisen yhteistyön toimimattomuus

Sosiaaliturvaa tarvitseva henkilö joutuu tyypillisesti asioimaan useissa viranomaisissa, joiden välisen yhteistyön ongelmat voivat ilmetä asiakkaalle monimutkaisuutena. Yhteistyön ongelmat voivat olla

seurausta säädöksissä, toimintamalleissa tai tietojärjestelmissä olevista puutteista. Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta ja digitalisaation mahdollisuuksia selvittävä asiantuntijaryhmä on tunnistanut lukuisia tällaisia ongelmia.

Yleinen asiakastietojen hajanaisuus vaikeuttaa viranomaisyhteistyötä ja asiakkaan kokonaisvaltaista palvelemista. Kullakin viranomaisella on omat asiakas- tai potilastietojärjestelmänsä, joiden välillä ei ole sähköistä tietojen siirtoa (pl. terveydenhuollon sisäinen tietojenvaihto Kanta-palvelujen välityksellä). Eri viranomaisilla on samaa henkilöä koskevia asiakassuunnitelmia, jotka voivat sisältää jopa toisiinsa nähden ristiriitaista tietoa. Ainoastaan laki monialaisesta työllistymistä edistävstä yhteispalvelusta mahdollistaa TE-palvelujen, kunnan ja Kelan yhteisesti hallinnoiman asiakassuunnitelman. Pääsääntöisesti asiakastiedot kulkevat toimijoiden välillä kuitenkin asiakkaan suostumuksella ja silloinkin asiakkaan itsensä kuljettamana, sähköpostilla tai puhelimitse. Viranomaisten yhteisten asiakassuunnitelmien tai tilannekuvien tarve on ilmeinen, mutta tietosuojaa koskevat reunaehdot asettavat vaatimuksia niin säädösten, toimintamallien kuin tietojärjestelmien kehittämiseksi.



Asiantuntijaryhmän työssä on noussut esiin esimerkiksi toimeentulotuen, työttömyysetuuksien, työtapaturmien ja vammaisten tarvitsemien etuuksien ja palvelujen tietojen vaihtoon liittyviä kysymyksiä.

Asiointipalvelujen hallintolähtöisyys

Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta ja digitalisaation mahdollisuuksia kartoittava asiantuntijaryhmä ei ole vielä yksityiskohtaisesti käsitellyt asiointipalveluihin liittyvää monimutkaisuutta. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että sähköisiin asiointipalveluihin liittyy monimutkaisuuden vähentämisen näkökulmasta paljon kehittämisen varaa.

Vaikka palvelut ja etuudet on säädösten tasolla määritelty erillisiksi ja niiden toimeenpanovastuu on osoitettu eri viranomaisille, ei ole selvää estettä asiointipalvelujen kokoamiselle asiakaslähtöisemmäksi kokonaisuudeksi.

Asioinnin yksinkertaistamisen lisäksi sähköisillä palveluilla voidaan myös poistaa informaatioloukkuja. Informaatioloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa sosiaaliturvan käyttäjä ei tiedä olevansa oikeutettu johonkin tai ei uskalla tehdä omasta näkökulmastaan hyviä valintoja (esim. vastaanottamalla väliaikaista työtä) koska hän ei hahmota muutoksen kokonaisvaikutusta toimeentuloon. Automaattinen tietojenkäsittely mahdollistaa erilaisten vaihtoehtojen tai toimeentulovaikutusten arvioimisen ja näiden arvioiden tarjoamisen asiakkaalle. Koettua monimutkaisuutta voitaisiin vähentää myös tarjoamalla ohjausta ja neuvontaa, joka kattaa yksittäistä viranomaista laajemman kokonaisuuden. Kaikki henkilöt eivät pysty itsenäisesti käyttämään digitaalisia kanavia, mutta ne jotka pystyvät, vapauttavat fyysisiä resursseja niitä tarvitseville. Lisäksi samoja välineitä voidaan hyödyntää myös kasvokkain tapahtuvassa ohjauksessa ja neuvonnassa.

Analytiikan ja automaation hyödyntämätön potentiaali

Viranomaisilla on hallussaan laajoja tietovarantoja, joiden avulla on mahdollista tunnistaa asukkaan palveluntarve tai oikeus etuuteen. Tarvittava teknologia ja tietomassat ovat olemassa eikä tietosuojasääntelykään aseta yksiselitteistä estettä. Kuvattuun toimintaan liittyy kuitenkin vaikeita perusoikeuksiin ja arvoihin palautuvia kysymyksiä, jotka olisi ratkaistava ennen ratkaisujen määrittelemistä. Tämä vaatii laajempaa yhteiskunnallista ja poliittista keskustelua. Vastaavaan tietovarantojen hyödyntämiseen perustuisivat myös ns. etuusehdotukset.

Prosessien ja päätöksenteon automaatiota voitaneen tulevaisuudessa edistää niissä tilanteissa, joissa päätökseen ei sisälly harkintaa. Keskeisiä mahdollistajia prosessien kehittämisessä ovat eri viranomaisten ylläpitämät rekisterit, esimerkiksi Verohallinnon ylläpitämä Tulorekisteri.

Yleisesti sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä ja toimeenpanoa voitaisiin tukea tietoon perustuvalla johtamisella. Tämä edellyttäisi sosiaaliturvan yhtenäisen tietopohjan määrittelyä ja keräämistä. Ajantasainen järjestelmätason tieto etuuksien ja palvelujen käytöstä, asiakasprosesseista, kustannuksista ja vaikuttavuudesta tukisi päätöksentekoa kaikilla tasoilla.

3. Kokoavia näkökohtia

Muun muassa seuraavat sosiaaliturvajärjestelmän piirteet ovat hallintojaoston työn aikana nousseet esiin sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta lisäävinä:

- Etuuksia on paljon ja niissä jokaisessa on omat määräytymisperusteensa
- Etuuksien tulokäsitteet eroavat toisistaan
- Etuuksien perhesuhteita ja muita läheissuhteita koskevat käsitteet eroavat toisistaan
- Etuuksien haku- ja maksuajankohdat eroavat toisistaan
- Sosiaaliturvan toimijoiden asiointipalvelut ovat erillisinä hajanaisia
- Sosiaaliturvan toimeenpanossa tarvittava tieto ei riittävästi kulje viranomaisten välillä

Mainittuja piirteitä selittävät osaltaan monet sosiaaliturvajärjestelmään liittyvät seikat. Esimerkiksi etuuksien laajalla kirjolla on yhteys Suomen sosiaaliturvajärjestelmän kattavuuteen, ja käsitteiden sekä haku- ja maksuajankohtien eroilla liittymiä etuuksien eri tarkoituksiin. Toimeenpanon nykyistä hajanaisuutta puolestaan selittävät osaltaan sosiaaliturvaa hoitavien viranomaisten tehtävät ja tehtäviin perustuvat toimivaltuudet. Myös jatkotyössä jouduttaneen ottamaan kantaa siihen, miltä osin mainitut sosiaaliturvan piirteet ja rakenteet voivat olla perusteltuja, ja miltä osin taas niihin olisi perusteltua pyrkiä vaikuttamaan muutoksien aikaan saamiseksi. Siltä osin kuin eri piirteet näyttäytyvät ongelmallisina, saatetaan joutua tekemään myös valintoja sen suhteen, mitä kehittämisessä asetetaan etusijalle.

Sosiaaliturvaan kuuluvia etuuksia maksavat eri tahot. Lisäksi sosiaaliturvaan kuuluu paljon erilaisia palveluja, joiden määräytymisperusteisiin liittyyneen vastaavia kysymyksiä kuin etuuksissa. Sosiaaliturvan kenttä on siten kaikkiaan huomattavan laaja. Toistaiseksi molemmat selvitykset, joita hallintojaostoa varten on syksyllä 2020 ja talvella 2021 tehty käsitteistä, ovat koskeneet ennen muuta Kelan etuuksien käsitteitä. Näistä selvityksistä ensimmäinen eli erikoistutkija Ella Sihvosen tutkimus on tehty sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Kelan tutkimusyksikössä, jälkimmäinen taas on ollut Kelan etuusasiiantuntijoillaan teettämä kysely. Tarkastelun laajentamisesta näiden alustavien selvityksien jälkeen lienee jatkossa perusteltua käydä keskustelua.

3.1. Erityisesti sosiaaliturvan säännösten sisältöön (aineelliseen sääntelyyn) liittyviä kokoavia näkökohtia

Hallintojaoston toimeksiannossa viitataan yhtenäistämisen osalta nimenomaan etuuksien käsitteistöön ja maksuajankohtiin sekä hakemisprosessin yksinkertaistamiseen. Tavoitteena on toimeksiannon mukaan ”tarjota asiakkaalle ymmärrettävämpi kokonaisuus ja mahdollisuus hakea yhdellä hakemuksella useita etuuksia parantaen samalla järjestelmän läpinäkyvyyttä”. Etuusiakin on kuitenkin niin paljon, että työn rajauksia jouduttaneen jo käytännön syistä arvioimaan tarkasti.

Komitean ja hallintojaoston työssä hyödynnettäväksi on toistaiseksi tehty kaksi käsitteitä koskevaa selvitystä: sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Kelan tutkimusosastolla syksyllä 2020 toteutettu erikoistutkija Ella Sihvosen selvitys, jossa kartoitettiin alustavasti pääasiassa Kelan etuuksien perhekäsitteitä sekä haku- ja maksuajankohtia sekä Kelan talvella 2021 toteuttama kysely Etuuspalvelujensa lakiyksikön etuusasiantuntijoille. Nämä molemmat nostavat esiin sen, että Kelan etuuksien perhe- ja tulokäsitteissä sekä haku- ja maksuajankohdissa on eroja.

Sihvosen tutkimuksessa esitetään, että käsitteiden sekä haku- ja maksuajankohtien eroja tulisi analysoida tarkemmin. Lähemmän tarkastelun arvoisena tutkimuksessa nähdään nimenomaan käsitteiden sekä haku- ja maksuajankohtien moninaisuus, jonka osalta alustavana arviona kuitenkin on, että tämä on osin perusteltua. Siihen, miltä osin moninaisuus tarkemmin katsottuna on perusteltua, ei oteta kantaa eikä yksittäisiin etuuksiin liittyviä kehittämiskohteita nouse selvästi esiin. Kelan etuusasiantuntijoille osoitetussa kyselyssä puolestaan nousee esiin runsaasti etuuskohtaisia havaintoja ja ehdotuksia, joista edellä kerrottiin. Kyselystä kertyneet havainnot vaatisivat kuitenkin jatkotyöstämistä – vähintään ehdotuksien yksityiskohtaista arvioimista ja tähän perustuvaa valintaa –, jotta ne voitaisiin ottaa mahdollisina kehittämiskohteina työn alle. Lisäksi lienee tässä vaiheessa perusteltua arvioida, miten selvitystyötä tulisi vielä syventää ja laajentaa – myös muihin kuin Kelan etuuksiin, joita tähän asti on pääasiassa tarkasteltu – ja problematiikkaa työstää tarkoituksenmukaisella tavalla eteenpäin. Kehittämiskohteiden valinta vaatii siten vielä pohdintaa ja myös kannanottoja kehittämistyötä määritteleviin mahdollisiin rajauksiin sekä tavoitteisiin.

Kuten edellä todetaan, käsitteistön yhtenäistäminen tarkoittaisi lähes kaikissa tapauksissa etuuksien määräytymisperusteiden ja siten myös niiden kohdentumisen osittaista muuttamista. Tällöin joudutaan pohtimaan myös muutoksien vaikutusta etuuden tarkoitukseen. Yhtenäisyyttä lisäävien muutoksien toteuttaminen vaatisi todennäköisesti samalla monien etuuskohtaisten kysymysten uudelleen järjestämistä laeissa. Esitettävien muutoksien vaikutuksia sekä hyväksyttävyyttä jouduttaisiin joka tapauksessa arvioimaan myös muista kuin yhtenäistämiseen liittyvistä näkökulmista. Tarkoitettu lainsäädäntöprosessiin liittyvä kokonaisarviointiin vaatimus saattaakin olla omiaan vähentämään jossain määrin sen merkitystä, missä tarkoituksessa muutoksia ensisijaisesti esitetään.

Jotta käsitteiden yhtenäistäminen samalla täyttäisi sille hallintojaoston toimeksiannossa asetetun tavoitteen – johtaisi asiakkaalle ymmärrettävämpään kokonaisuuteen – on lisäksi olennaista pohtia, mitkä muutokset voisivat tosiasiasa edistää tätä tavoitetta. Jos esimerkiksi joidenkin etuuksien pääasialliset kohderyhmät ovat selvästi erilliset, näiden etuuksien eroilla tai yhtäläisyyksillä ei todennäköisesti ole ainakaan asiakaskunnan enemmistön kannalta juurikaan merkitystä. Yhtenäistävien muutoksien vaikutusta ajatellen merkitystä voisi olettaa olevan mm. sillä, mitkä etuudet asiakkaiden näkökulmasta useimmin liittyvät toisiinsa. Yhtenäistämisen mahdollisuuksia voitaisiin tällöin arvioida esimerkiksi yleisimpien etuusyhdistelmien osalta.

Kysymyksiin mahdollisten muutoksien merkityksestä ja vaikutuksesta liittyvät väistämättä myös kysymykset muutoksien tarkoituksenmukaisesta mittaluokasta. Lainmuutoksia suunniteltaessa tulisikin jo hyvissä ajoin selvittää myös se, millaista henkilökuntaa suunniteltavat muutokset koskisivat ja vaikuttavatko harkittavat muutokset tästä näkökulmasta mielekkäiltä. Esimerkiksi hyvin harvalukuista joukkoa koskevan muutoksen yleisen merkityksen voinee monesti kyseenalaistaa. Edellä jo useasti sivutut kysymykset siitä, millaiset aineellisen lainsäädännön muutokset komitean uudistamistyössä katsotaan mahdollisiksi, liittyvät samoin olennaisesti kysymyksiin uudistamisen rajoista ja sen vaikuttavuudesta. Tähän liittyvän pelivaran määrittelemine on siksi olennainen kysymys hallintojaoston toimeksiannon toteuttamisen kannalta.

Toimeenpanon ja sen säännöksiä kehittäminen ei sen sijaan ole samalla tavoin väistämättä sidoksissa aineellisten oikeuksien sisältöön. Tästä huolimatta esimerkiksi haku- ja maksuajankohtien merkittävät rakenteelliset muutokset todennäköisesti edellyttäisivät myös aineellisen lainsäädännön määräytymisperusteiden vastaavaa työstämistä. Sama tarve voi nousta esiin, mikäli monimutkaisuutta pyritään vähentämään automaatiota lisäämällä. Monissa tapauksissa toimeenpanoa voidaan kuitenkin kehittää myös aineellista lainsäädäntöä muuttamatta. Toimeenpanon kehittäminen vaatii kuitenkin yleensä investointeja kehittämistyöhön. Sosiaaliturvajärjestelmässä toimimista voidaan lisäksi tukea aktiivisesti esimerkiksi viestinnän keinoin, kuten jo tehdäänkin.

Myös alla käsiteltävien toimeenpanoon liittyvien kysymyksiä osalta voidaan joutua arvioimaan, millaisilla muutoksilla olisi merkitystä etuusasiakkaiden kannalta. Esimerkiksi hakemisen yhdistämistä lienee perusteltua arvioida sen kannalta, mitä etuuksia asiakkaan olisi asiointin helpottamiseksi tarkoituksenmukaista hakea yhdellä ja samalla hakemuksella. Tämä on Kelan kertoman mukaan lähtökohtana myös vireillä olevassa Kelan verkkohakemisen kokonaisuudistuksessa. Ei ole tarkoituksenmukaista – eikä miltään kannalta realistinen lähtökohta – että asiakas voisi hakea esimerkiksi kaikkia Kelan etuuksia samalla hakemuksella. Vastaavasti voidaan arvioida, missä kohden haku- ja maksuajankohtien yhtenäistäminen selkiyttäisi toimimista.

3.2. Kokoavia näkökohtia sosiaaliturvan toimeenpanon osalta

- Sosiaaliturvaa toimeenpanelee suuri joukko organisaatioita ja sen käyttäjälle syntyy usein monia erillisiä asiointisuhteita, vaikka kyse olisikin yhden tarpeen hoitamisesta
- Toimeenpanijoiden keskinäinen koordinaatio, toimeenpanon mahdollinen yleinen ohjaus, tietojen vaihtaminen ja koottujen asiointipalvelujen kehittäminen vähentäisi sekä asiakkaan että ammattilaisen kokemaa monimutkaisuutta
- Automaatioon ja data-analytiikkaan liittyy toimeenpanon kannalta merkittäviä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia

Sosiaaliturvaa toimeenpanelevien organisaatioiden lukuisuus ja tehtävien limittäisyys korostavat niiden välisen koordinaation ja tietojen vaihdon tarvetta. Sosiaaliturvaa käyttävän ihmisen tarpeet eivät useinkaan noudata hallinnollisia rajoja, jolloin hänen on asioitava monessa paikassa.

Jokaisella toimeenpanelevalla organisaatiolla on omat asiakasrekisterinsä, jotka ovat erillisiä ja epäyhtenäisiä. Ne voivat sisältää samaa asiakasta koskevia suunnitelmia, jotka pahimmillaan sisältävät toisiinsa nähden ristiriitaista tietoa. Automaattinen tiedonvälitys toimijoiden välillä on puutteellista ja tietojen vaihto toteutuu usein asiakkaan itsensä koordinoimana. Puutteita on niin tiedonsaantisäädöksissä, organisaatioiden välisissä toimintamalleissa kuin tietojärjestelmissäkin.

Myös sähköiset asiointipalvelut ovat organisaatiokohtaisia. Näin ollen asiakas käyttää pahimmillaan useita erillisiä sähköisiä palveluja saman asian hoitamiseen. Ei kuitenkaan ole lähtökohtaista estettä asiakaslähtöisempien, yhteen toimivien tai toimijoiden yhteisten asiointikanavien kehittämiseksi. Parhaimmillaan asiakaslähtöinen asiointikanava voisi asiakkaan näkökulmasta auttaa hallitsemaan järjestelmän monimutkaisuutta: asiakkaalle tarjottaisiin palvelua, ohjausta ja neuvontaa, jotka yksinkertaistaisivat asiointia ja ehkäisisivät informaatioloukkujen syntymistä.

Tietojenvaihdon ja asiakaslähtöisten asiointipalvelujen kehittäminen saattaisivat edellyttää organisaatiokohtaisten tavoitteiden sijaan järjestelmätasolla asetettuja tavoitteita ja niiden koordinoitua toimeenpanoa.

Automaatioon ja data-analytiikkaan liittyy paljon hyödyntämättömiä mahdollisuuksia. Olemassa olevia tietovarantoja voitaisiin hyödyntää ennakoivaan palvelutarpeen tunnistamiseen tai mahdollisesti ns. etuusehdotusten mahdollistajana. Tällaisten kehityskulkujen edistäminen edellyttäisi kuitenkin periaatteellista keskustelua eri näkökohtien – mm. eri perusoikeuksien – välisistä suhteista sekä viranomaisen ja yksilön vastuunjaosta. Lisäksi Tulorekisterin ja lainsäädännön yhteen sopivuutta kehittämällä voidaan lisätä etuuksien prosessiautomaatiota.

Toimeenpanon onnistumista voitaisiin tukea tietoon perustuvalla johtamisella. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tietoon perustuva johtaminen on jo pitkään ollut yksi digitalisaation

kärkiteemoista. Tietovarantojen hyödyntämisen mahdollisuuksia voitaisiin tarkastella myös sosiaaliturvajärjestelmän osalta. Ajantasainen järjestelmätason tieto etuuksien ja palvelujen käytöstä, asiakasprosesseista, kustannuksista ja vaikuttavuudesta voisi tukea päätöksentekoa kaikilla tasoilla.