

# Ongelmaraportti IV

## Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

### Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	3
2	KÄSITEMÄÄRITELMÄT	4
3	ONGELMA JULKISESSA KESKUSTELUSSA, TUTKIMUKSESSA JA KANSAINVÄLISESSÄ VERTAILUSSA	4
3.1	Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: tieto- ja tutkimuspohjasta	4
4	ONGELMAN KONKRETISOINTI JA SYIDEN ANALYYSI	5
4.1	Järjestelmän kuvaus	5
4.1.1	Palvelu- ja etuusjärjestelmien erilaiset lähtökohdat	7
4.1.2	Etuudet, tuet ja muut tehtävät lainsäädännössä	9
4.1.3	Palvelut ja muut tehtävät lainsäädännössä	10
4.1.4	Esimerkkitilanteiden ryhmittelyä	13
4.2	Yksilön näkökulma	15
4.2.1	Yksilölle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä	15
4.2.1.1	Palveluja ja etuuksia on vaikea hahmottaa	15
4.2.1.2	Yksilö ei koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta	16
4.2.1.3	Sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti	17
4.2.2	Yksilölle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa	18
4.2.2.1	Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta eikä palveluihin ohjata	18
4.2.2.2	Organisaatiot toimivat siilomaisesti omista lähtökohdistaan	18
4.2.2.3	Tiedot eivät siirry joustavasti	19
4.3	Yhteiskunnan näkökulma	19

4.3.1	Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä	20
4.3.1.1	Palveluihin ei ole kannustimia/velvoitteita	20
4.3.1.2	Organisaatioiden yhteistyölle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita	20
4.3.1.3	Toimintaa ei kohdenneta ja kehittäminen on pistemäistä	21
4.5.2	Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa	22
4.3.1.4	Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia	22
4.3.1.5	Yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä puuttuvat	23
4.3.1.6	Tiedonsiirtymisessä ja -hallinnassa on ongelmia	24
4.4	Yhteenveto: Miksi palvelut ja etuudet eivät kohtaa?	25
5	<b>ONGELMA ELÄMÄNTILANTEIDEN VALOSSA</b>	30
6	<b>YHTEENVETO</b>	32
7	<b>KOMITEAN KANNANOTTO</b>	32

## 1 Johdanto

Sosiaaliturvakomitean tunnistamista Suomen nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeistä ongelmakokonaisuuksista yksi on sosiaaliturvaan kuuluvien tai siihen liittyvien palvelujen yhteensovittaminen toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ja tukiin. Lähdetessä tarkastelemaan ongelmakokonaisuutta voidaan esittää kysymykset: Mitä palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen tarkoittaa? Mitä yhteensovittamisella tavoitellaan?

Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksen mukaan sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet rakentuvat TOIMI-hankkeessa parlamentaarisesti sovittuihin yhteisiin peruspilareihin, jolle tulevaisuuden sosiaaliturvan tulisi rakentua. Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa. Sosiaaliturvan tulee vastata perustuslain mukaisesta välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon veloitteesta sekä perustoimeentulon turvasta.

Komitean asettamispäätöksen mukaan tulevaisuuden sosiaaliturvan tulee osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisuuden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aktiivisuutta, ihmisen omatoimisuutta, osallisuutta ja elinikäistä oppimista kaikissa tilanteissa. Sosiaaliturvan tulee taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä. Lisäksi uudistuksen tulee tukea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa tavalla, joka on myös sopusoinnussa julkisen talouden ja työllisyyden parantamisen kanssa.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteiden tulisikin siten osaltaan vastata sosiaaliturvauudistukselle asetettuihin yleisiin tavoitteisiin. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella voidaan tavoitella esimerkiksi sitä, että henkilön toimeentulo turvataan sellaisiin palveluihin osallistumisen ajalta, jotka vastaavat henkilön yksilöllisiin tarpeisiin ja joilla tähdätään sekä henkilön että yhteiskunnan kannalta merkityksellisiin tavoitteisiin. Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteena voi olla myös toimeentuloa turvaavaa etuutta saavan henkilön tukeminen palvelun avulla siten, että hänen toimeentulonsa ei olisi pitkäaikaisesti tai pysyvästi etuuden varassa.

Yhteensovittamisella voidaan tavoitella henkilön elämäntilanteen kannalta myönteistä muutosta, kuten esimerkiksi hyvinvoinnin lisääntymistä, itsenäisen selviytymisen edistämistä ja yksilöllisen autonomian kasvua. Yhteiskunnan näkökulmasta merkityksellisiä tavoitteita voivat olla esimerkiksi aktiivisuus, osallisuus ja työllisyys, joihin sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksessään viitataan.

Järjestelmätasolla palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen tavoitteena voidaan pitää myös koko sosiaaliturvajärjestelmän vaikuttavuuden lisäämistä. Tämän tavoitteen tarkempi määrittely edellyttäisi vaikuttavuuden käsitteen tarkempaa analysointia ja määrittelyä. Vaikuttavuudella voidaan kuitenkin katsoa olevan keskeinen merkitys sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen kestävyyskannalta. Vaikuttavuuden arvioinnissa olennaista on ainakin tarkastella panosten ja tavoiteltujen tulosten suhdetta. Kysymys koskee siten myös järjestelmän uudistamisella tavoiteltuja tuloksia.

## 2 Käsitelmääritelmät

## 3 Ongelma julkisessa keskustelussa, tutkimuksessa ja kansainvälisessä vertailussa

### 3.1 Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen: tieto- ja tutkimuspohjasta

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvää tutkimustietoa kartoitetaan kesän ja syksyn 2021 aikana sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaoston koordinoimaa tutkijaverkostoa hyödyntäen. Tutkimustiedon kartoittamisessa pyritään selvittämään tietopohjaa ja tietotarpeita, jotka nousevat sosiaaliturvakomitean tunnistamista palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen keskeisistä ongelmista.

Käynnissä on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) hanke [Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmakohdat kansainvälisessä vertailussa \(POLKU\)](#), jossa haetaan kansainvälistä näkökulmaa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmiin. Käynnissä olevassa VN TEAS -hankkeessa [Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa \(SOPU\)](#) tarkastellaan ongelmakokonaisuuden kannalta merkityksellisiä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Käynnissä on myös VN TEAS -hanke [Sosiaaliturvan indikaattorit hyvinvointitaloudessa – ohjausmalli päätöksentekoon ja seurantaan](#).

Valtakunnallista aineistoa palvelujen ja etuuksien yhtäaikaisesta käytöstä ei ole, mikä tekee aiheen määrällisestä kuvailusta vaikeaa. Jossain määrin palvelujen ja etuuksien ristikkäiskäytöstä saadaan tulevaisuudessa kuitenkin tietoa [Kelan Oulu-hankkeesta](#), jossa on yhdistetty laajasti aineistoja Oulun asukkaiden palvelujen ja etuuksien käytöstä vuosina 2013–2018.

Jonkin verran ongelmakokonaisuuteen liittyvää tutkimustietoa on käsitelty toukokuussa julkaistavassa sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevässä työpaperissa. Tutkijaverkoston työpaperi osoittaa, että palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmakokonaisuus linkittyy vahvasti monimutkaisuuteen liittyviin ongelmiin. Monimutkaisuus-työpaperissa käsitellyistä aiheista palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen linkittyvinä voidaan nähdä ainakin seuraavat:

- Työkyvyn käsitteeseen liittyvät ongelmat, mm. tosiasiallisesti työkyvyttömiä työttömien tilanne
- Monialaisten palvelujen ja kuntoutuksen toimeenpanoon liittyvät ongelmat
- Kela-sosiaalitoimi-TE-toimisto -kokonaisuus erityisesti viimesijaisen turvan varassa olevien kohdalla
- Ansiopäivärahaa saavat, jotka päätyvät palveluille vasta päivärahan enimmäisajan päätyttyä.

Monimutkaisina asiointitilanteina, joihin liittyy palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista, tuodaan työpaperissa esille henkilöt, joiden työkyky on alentunut, sekä viimesijaisen turvan varassa olevat henkilöt, jotka asioivat usein sekä TE-palvelujen, Kelan että kunnan sosiaalitoimen kanssa. Erityisesti ongelmia on sellaisten asiakkaiden kohdalla, joilla on useita ja erilaisia tukitarpeita. Molempien edellä mainittujen henkilöryhmien osalta ongelmana nousi esiin se, että asiakkaan (palvelu)tarpeiden sijaan järjestelmässä toimitaan usein etuudet edellä.

## 4 Ongelman konkretisointi ja syiden analyysi

Luvussa tarkastellaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kokonaisuutta ottaen huomioon sosiaaliturvakomitean jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden esittämät näkemykset koskien Suomen nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä ongelmia.

Tarkastelun pohjana ovat olleet sosiaaliturvakomitean viiden jaoston (työ- ja toimintakykyjaosto, työllisyyden ja osaamisen jaosto, asumisen jaosto, hallintojaosto, tutkimus- ja arviointijaosto) jäsenten vastaukset kyselyyn, joka koski palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia. Tunnistettujen ongelmien konkretisointia ja ongelmien syiden analysointia on tehty sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaostossa. Tunnistettujen ongelmien suuruusluokkaa pyritään arvioimaan jatkotyön aikana tutkimustiedon kartoitusvaiheessa.

Perustoimeentulotuen rooli toimeentulotukijärjestelmässä sekä yhteydet sosiaalityöhön edellyttävät myös selvittämistä. Toimeentulotukilainsäädäntöä uudistava työryhmä työskentelee parhaillaan ja komitea odottaa toimeentulotuki-uudistuksen valmistumista ennen toimeentulotuen uudistamista koskevia muutosehdotuksia.

### 4.1 Järjestelmän kuvaus

Palvelu- ja etuusjärjestelmiä on kehitetty pääosin toisistaan erillään lainsäädännön kokonais- ja osittaisuudistuksissa sekä toimeenpanon ja palvelutoiminnan kehittämistä koskevissa hankkeissa. Osin tästä johtuen palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitus, tavoitteet ja toimintalogiikat ovat muotoutuneet erilaisiksi. Palvelu- ja etuusjärjestelmät toimivatkin pääosin toisistaan erillisinä.

Voimassa olevassa lainsäädännössä on useita säännöksiä palvelu- ja etuuslainsäädäntöä toimeenpanevien viranomaisten neuvonta- ja ohjausvelvoitteista ja yhteistyövelvoitteista. Lisäksi on muita säännöksiä, jotka edistävät osaltaan asiakkaan palvelujen yhteensovittamista yksilötasolla.

Palveluja koskevien lakien perusteella laaditaan esimerkiksi yksilöllisiä asiakassuunnitelmia palvelutarpeen arvioinnin perusteella yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Suunnitelman laatiminen tukee tavoitteellista ja suunnitelmallista palvelujen toteuttamista. Suunnitelma sisältää arvioinnin asiakkaan palvelujen tarpeesta, suunnitellut palvelut, palvelujen toteuttamisen aikataulun ja palvelujen tavoitteet. Suunnitelmaa voidaan toiminnan aikana muuttaa joustavasti seurannan ja arvioinnin perusteella asiakkaan tarpeiden tai olosuhteiden muuttuessa. Suunnitelmia on nykyisin tehty myös yhteistyössä eri toimijoiden kesken asiakkaan suostumuksella.

Eri hallinnonalojen palvelujen sekä monialaisten palvelujen yhteensovittaminen on ollut tavoitteena useissa toiminnan kehittämishankkeissa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän asiakastason palveluintegraatiosta on käytetty käsitettä toiminnallinen integraatio. Toiminnallisen integraation lähtökohtana on parantaa eri sosiaali- ja terveyspalvelujen saumatonta toimivuutta asiakkaan näkökulmasta.

Alaluvussa kuvataan palvelu- ja etuusjärjestelmiä siltä osin, kuin palveluilla on kytköksiä, yhteyksiä ja liittymäpintoja etuuksiin sekä etuuksilla palveluihin. Tavoitteena on kuvata ongelmakokonaisuuden kannalta keskeisten työikäisten (ml. nuoret) palvelu- ja etuusjärjestelmien lainsäädännöllistä kehikkoa.

Etuuksien osalta tarkastelu kohdistuu työikäisten (ml. nuoret) toimeentuloa turvaaviin etuuksiin ja tukiin työttömyyden, työkyvyttömyyden, kuntoutuksen ja tulottomuuden aikana. Lisäksi otetaan huomioon toimeenpanijoiden muut lakisääteiset tehtävät, jotka ovat merkityksellisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

Palvelujen osalta tarkastelua on pyritty rajaamaan työikäisten (ml. nuoret) palveluihin, joiden tarkoituksena ja tavoitteena voidaan arvioida olevan:

- toimintakyvyn, työkyvyn ja opiskelukyvyn tukeminen, parantaminen ja palauttaminen
- työllistymisedellytysten ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen
- työllistyminen, työssä jatkaminen ja työhön paluu
- osallistumismahdollisuuksien ja elämänhallinnan tukeminen ja parantaminen
- kotoutuminen.

Lisäksi tarkastelu kohdistuu palvelujen järjestäjien muihin lakisääteisiin tehtäviin, jotka ovat merkityksellisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

#### 4.1.1 *Palvelu- ja etuusjärjestelmien erilaiset lähtökohdat*

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusrakenteista on säädetty perustuslaissa. Sosiaaliturvaan kuuluvia palvelu- ja etuusjärjestelmiä koskevan lainsäädännön perustana on perustuslain 19 §, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteella jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittamaa välttämätöntä toimeentuloa turvataan toimeentulotuella. Säännöksessä tarkoitettu huolenpito tarkoittaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman perustoimeentulon taso on korkeampi kuin 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo. Perustoimeentulo turvataan säännöksessä mainittujen sosiaalisten riskitilanteiden, kuten työttömyyden, sairauden ja työkyvyttömyyden, aikana syyperusteisista sosiaaliturvajärjestelmistä myönnettävillä etuuksilla. Säännös ei itsessään sisällä subjektiivista oikeutta perustoimeentulon turvaan. Syyperusteisten etuuksien saamiselle voidaan asettaa lainsäädännössä ehtoja. Oikeus syyperusteiseen etuuteen syntyy, kun etuuden lakisääteiset myöntämisedellytykset täyttyvät etuuden hakijan kohdalla. Esimerkiksi tiettyihin palveluihin osallistumisen kautta etuuksille asetetaan myös vastikkeellisuutta. Palvelujen tavoitteena on samanaikaisesti tukea henkilön kohdanneen riskitilanteen vaikutuksen vähentämistä, jotta henkilö voisi taas ansaita toimeentulonsa.

Syyperusteiset sosiaaliturvaetuudet ovat ensisijaisia viimesijaiseen ja harkinnanvaraiseen toimeentulotukeen nähden, jolla turvataan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämätöntä toimeentuloa. Viimesijaisen tuen saaminen edellyttää, että henkilö (tai hänen perheensä) ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä. Jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon riippumatta siitä, osallistuuko hän tarjottuihin palveluihin tai pyrkiikö hän työllistymään. Viimesijaista tukea ei voi kokonaan menettää, vaikka henkilö ei osallistuisi hänelle tarjottuihin palveluihin tai muihin tukitoimiin. Syyperusteisten sosiaaliturvaetuuksien taso on korkeampi, mutta niiden saamiseksi henkilön pitää täyttää tiettyjä edellytyksiä ja mahdollisesti osallistua palveluihin (vastikkeellisuus), joiden avulla hänen kohdanneen riskin vaikutuksia pyritään vähentämään tai poistamaan.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvoite turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Säännöstä täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännön ja useiden muiden erityislakien säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto. Sosiaali- ja terveystalvelujen riittävyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista talvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Riittäville talveilla ei tarkoiteta pelkästään viimesijaista turvaa. Julkisen vallan, toisin sanoen valtion ja kuntien, velvollisuutena on varmistaa sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertainen saatavuus. Valtion tulee lainsäädäntötoimin, asianmukaisella rahoituksella ja voimavarojen kohdentamisella sekä toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että riittävät sosiaali- ja terveystalvet tulevat turvatuiksi. Sosiaali- ja terveystalvet tukevat ihmisiä myös syyperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin liittyvissä riskitilanteissa ja niillä pyritään myös ehkäisemään ennalta riskitilanteita.

Kunnallisen itsehallinnon perusteista säädetään perustuslain 121 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat: kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon, kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla, kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla eikä tehtäviä voida antaa kunnille lakia alemman asteisella sääntelyllä. Lisäksi kunnilla on verotusoikeus. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat myös kunnan oikeus ottaa päätöksensä perusteella muitakin tehtäviä kuin vain lakisäateisiä tehtäviä ja vaatimus siitä, että annettaessa kunnille lakisäateisiä tehtäviä on samalla varmistuttava niiden riittävästä rahoituksesta (rahoitusperiaate).

Palvelulainsäädännössä oikeus palveluun perustuu kunnan, valtion tai muun toimijan lakisäateiseen velvollisuuteen järjestää talveja sekä yleensä yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin. Palvelua voi saada lainsäädännössä säädetyn subjektiivisen oikeuden perusteella, kyse voi olla määrärahasidonnaisesta palvelusta tai esimerkiksi kunnan itsehallintonsa nojalla kehittämästä palvelusta. Palvelulainsäädäntö onkin luonteeltaan yleisempää kuin etuuslainsäädäntö, jossa etuuksien myöntämisedellytykset on yleensä tarkasti määritelty.

Perustuslain 18 §:n sääntelyllä oikeudesta työhön ja elinkeinovapautteen on merkitystä talvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Myös oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Perustuslaki asettaa kuitenkin viranomaisille työllisyyden edistämiselvoitteen. Työllisyyteen liittyvät talvet kytkeytyvät 19 §:n 2 momentissa säädettyyn syyperusteiseen perustoimeentulon turvaan.



Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Julkisen vallan tulee aktiivisesti luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien toteuttamiseksi. Muita sosiaaliturvan kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva sääntely ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeva sääntely.

#### 4.1.2 *Etuudet, tuet ja muut tehtävät lainsäädännössä*

Alalukuun on koottu ne lait, laeissa mainitut etuudet, tuet ja toimeenpanijoiden muut lakisääteiset tehtävät, jotka ovat keskeisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

Työttömyysturvalaki (1290/2002)

- ansiopäiväraha, peruspäiväraha, työmarkkinatuki
- korotettu ansio-osa ja korotusosa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta
- kulukorvaus kuntouttavan työtoiminnan ajalta

Sairausvakuutuslaki (1224/2004)

- sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha
- kuntoutustarpeen ja -mahdollisuuksien selvittäminen
- tutkimuksiin määrääminen

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)

- kuntoutusraha, osakuntoutusraha, nuoren kuntoutusraha, eläkkeensaajan kuntoutusraha
- harkinnanvarainen kuntoutusavustus
- ylläpitokorvaus

Kansaneläkelaki (568/2007)

- kuntoutuksen varmistaminen, ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö
- tutkimus työkyvyn selvittämiseksi
- määräaikainen työkyvyttömyyseläke (kuntoutustuki)

Työeläkelait, kuten työntekijän eläkelaki (395/2006), julkisten alojen eläkelaki (81/2016), yrittäjän eläkelaki (1272/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006)

- kuntoutusraha, osakuntoutusraha, työkyvyttömyyseläkkeensaajan kuntoutuskorotus
- harkinnanvarainen kuntoutusavustus
- kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen, ennakkopäätös oikeudesta työeläkekuntoutukseen, ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

- määräaikainen työkyvyttömyyseläke (kuntoutustuki), määräaikainen osatyökyvyttömyyseläke (osakuntoutustuki)

Tapaturmavakuutuslait, kuten työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaki (873/2015)

- ansionmenetykskorvaukset, mm. päiväraha, kuntoutusraha, määräaikainen tapaturmaeläke

Liikennevakuutuslaki (460/2016) ja laki liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991)

- ansionmenetykskorvaukset

Potilasvakuutuslaki (948/2019)

- ansionmenetykskorvaukset

Laki vammaisetuksista (570/2007)

- 16 vuotta täyttäneen vammaistuki, eläkettä saavan hoitotuki

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

- perustoimeentulotuki (perusosa ja muut perusmenot)
- täydentävä toimeentulotuki
- ehkäisevä toimeentulotuki
- toimintaraha ja matkakorvaus kuntouttavan työtoiminnan ajalta
- suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

#### 4.1.3 *Palvelut ja muut tehtävät lainsäädännössä*

Alalukuun on koottu ne lait, laeissa mainitut palvelut ja toimeenpanijoiden muut lakisääteiset tehtävät, jotka ovat keskeisiä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

- terveysneuvonta, terveystarkastukset
- opiskeluterveydenhuolto, työterveyshuolto
- sairaanhoito, hoidon tarpeen arviointi, hoito- ja palvelusuunnitelma
- mielenterveystyö, päihdetyö
- lääkinnällinen kuntoutus, toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi, kuntoutussuunnitelma, kuntoutuksen yhdyshenkilö
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

- sosiaalihuollon ilmeisen tarpeen arviointi, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)

- tutkimusta, hoitoa tai lääkinnällistä kuntoutusta koskeva suunnitelma

Työterveyshuoltolaki (1383/2001)

- työterveyshuolto, mm. työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta, terveystarkastukset, kuntoutusta koskeva neuvonta, ohjaus hoitoon ja kuntoutukseen, kuntoutustarpeen selvittäminen, työkyvyn arviointia ja työssä jatkamismahdollisuuksia koskeva lausunto, yhteistyö

Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019)

- opiskeluterveydenhuolto

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

- neuvonta ja ohjaus
- sosiaalityö, sosiaaliohjaus
- sosiaalinen kuntoutus
- mielenterveystyö, päihdetyö
- palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelma, omatyöntekijä
- ilmoitus muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta, monialainen yhteistyö

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

- palvelu- ja hoitosuunnitelma

Mielenterveyslaki (1116/1990)

- mielenterveystyö, hoitosuunnitelma

Päihdehuoltolaki (41/1986)

- päihdehuolto

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987)

- henkilökohtainen apu
- palvelutarpeen selvittäminen, palvelusuunnitelma
- yhteistyö

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)

- ohjaus, työtoiminta
- palvelu- ja hoitosuunnitelma

Sosiaalihuoltolaki (710/1982, osin voimassa)

- vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (27 d §)
- vammaisten henkilöiden työtoiminta (27 e §)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)

- kuntouttava työtoiminta
- aktivointisuunnitelma

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)

- ammatillinen kuntoutus, nuoren ammatillinen kuntoutus, apuvälineet ammatillisena kuntoutuksena
- vaativa lääkinällinen kuntoutus, kuntoutuspsykoterapia, harkinnanvarainen kuntoutus
- matkakorvaukset
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

Työeläkelait, kuten työntekijän eläkelaki (395/2006), julkisten alojen eläkelaki (81/2016), yrittäjän eläkelaki (1272/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006)

- työeläkekuntoutus, kuntoutussuunnitelma
- kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen, ennakkopäätös oikeudesta työeläkekuntoutukseen
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

Tapaturmavakuutuslait, kuten työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) ja maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaki (873/2015)

- kuntoutuskorvaukset, mm. ammatillinen kuntoutus

Liikennevakuutuslaki (460/2016) ja laki liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991)

- työ- ja ansiokykyyn liittyvä kuntoutus, työ- tai toimintakykyyn liittyvä kuntoutus
- ohjaus kuntoutukseen, yhteistyö

Potilasvakuutuslaki (948/2019)

- ammatillinen kuntoutus

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

- työllistymissuunnitelma
- tieto- ja neuvontapalvelut, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinta- ja uraohjaus, valmennus, kokeilu
- työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu
- kulukorvaus, matka- ja yöpymiskustannusten korvaus
- kuntoutus- tai koulutusmahdollisuuden järjestäminen
- yhteistyö

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014)

- kartoitusjakso, monialainen työllistymissuunnitelma

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)

- ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma
- kotoutumiskoulutus, omaehtoisen opiskelun tukeminen, muut kotoutumista tukevat ja edistävät toimenpiteet ja palvelut
- monialainen yhteistyö

Nuorisolaki (1285/2016)

- etsivä nuorisotyö, nuorten työpajatoiminta
- monialainen yhteistyö.

#### 4.1.4 *Esimerkkitalanteiden ryhmittelyä*

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen näkökulmasta on tunnistettu useita esimerkkitalanteita, joissa yhteensovittaminen ei käytännössä toimi tai siinä on ainakin merkittäviä haasteita.

Tarkastelussa käytetyn rajauksen mukaisesti nämä tilanteet koskevat pääosin työikäisiä (ml. nuoret) henkilöitä, jotka ovat toimeentuloa turvaavalla etuudella. Tilanteiden yleisyydestä on tarpeen saada lisätietoa, jotta on mahdollista arvioida niiden merkityksellisyyttä ongelmakokonaisuuden kannalta.

- Henkilö saa pitkään etuutta ilman, että hänen kokonaistilannettaan kartoitetaan, palvelutarvettaan arvioidaan ja häntä ohjataan hänen tarvitsemiinsa palveluihin. Tällöin henkilö ei saa tarvitsemiaan palveluja samanaikaisesti etuuden kanssa. Näissä tilanteissa henkilön saamaan etuuteen ei ole välttämättä (lainsäädännössä tai tosiasiallisesti) kytketty mitään palvelua huolimatta henkilön palvelun tarpeesta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi työttömyysetuutta, sairauspäivärahaa, kuntoutustukea, kotihoidon tukea tai toimeentulotukea saavalla. Esimerkiksi kotihoidon tukea saavalla vanhemmalla voi yksilöllisessä tilanteessa olla työllistymiseen, osaamiseen tai työkykyyn liittyvien palvelujen tarvetta, vaikka kaikilla

kotihoidon tuen saajilla ei vastaavaa palvelun tarvetta ole. Tukikauden päättyessä tilanne voi johtaa siihen, että työllistyminen tai työhön paluu osoittautuu haasteelliseksi.

- Henkilön saama etuus ei kannusta (tai velvoita) eikä tue häntä osallistumaan tarvitsemaansa palveluun. Taustalla voi olla esimerkiksi se, että henkilön saama etuus on tasoltaan korkeampi kuin hänen elämäntilanteeseensa paremmin soveltuva etuus, jolloin kannustinta siirtyä etuudelta toiselle ja palvelun piiriin ei ole. Esimerkkinä tästä tilanteesta on mainittu työttömyysetuus/sairauspäiväraha ja kyseisellä etuudella olon vaikutus kuntoutukseen ohjautumiseen. Kuntoutukseen ohjautuminen sairauspäivärahalta on yleisempää lainsäädännössä Kelalle määritellyn kuntoutustarpeen selvittämismahdollisuuden vuoksi. Toisena tilanteena on mainittu esimerkiksi se, että henkilö saa viimesijaista toimeentulotukea, ei hae ensisijaista etuutta eikä sen vuoksi ohjaudu palvelujen piiriin. Myös esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön voi käytännössä olla vaikea saada tarvitsemaansa palvelua, kuten työllistymistä edistäviä palveluja, vaikka se periaatteessa onkin mahdollista.
- Henkilöllä saattaa olla tarve monelle eri palvelulle samanaikaisesti, limittäin tai peräkkäin, mutta hän ei saa kaikkia tarvitsemiaan palveluja. Henkilön saamaan etuuteen voi olla kytketty vain jokin tai osa hänen tarvitsemistaan palveluista. Palveluja ei välttämättä järjestetä rinnakkain ja limittäin, yksilöllisen tarpeen mukaisesti yhteen sovitettuna kokonaisuutena, vaan esimerkiksi ainoastaan peräkkäin tai palveluja tarjotaan kaikille etuudensaajille samoissa kohdin ja saman sisältöisinä. Esimerkkeinä tästä tilanteesta voivat olla lääkinnällinen kuntoutus/ammattillinen kuntoutus, nuoren ammatillinen kuntoutus/sosiaalinen kuntoutus/kuntouttava työtoiminta ja ammatillinen kuntoutus/TE-palvelu.
- Henkilön saama etuus johtaa siihen, että hänet ohjataan tiettyyn palveluun, joka ei sovellu hänelle tai ei ole hänelle ajankohtainen. Tässä tilanteessa palvelu ei välttämättä käynnisty lainkaan tai keskeytyy, mistä voi olla negatiivisia seurauksia etuuden saamiseen. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi työttömyysetuutta saavalla työttömällä, jolla on työ- ja toimintakyvyn ongelmia.
- Henkilön tarvitsemaan ja saamaan palveluun ei ole kytketty mitään soveltuvaa ensisijaista etuutta. Esimerkkinä tästä tilanteesta on mainittu sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalinen kuntoutus.
- Henkilön siirtyessä etuudelta toiselle tai palvelusta toiseen, sekä etuuksien että palvelujen saamiseen voi liittyä viiveitä, katkoksia ja muita hankaluuksia. Toimeentulo ei ole

ennakoitavissa, mikä vaikeuttaa sitoutumista palvelun aloittamiseen ja palveluun osallistumiseen. Myös siirryttäessä etuudelta toiselle palvelun saaminen voi katketa. Esimerkkinä siirtymätilanteesta on siirtyminen työkykyyn liittyvältä etuudelta työttömyysetuudelle.

- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvät myös ne tilanteet, joissa tiettyyn palvelutarpeeseen vastataan palvelun ohella tai sijasta rahamääräisellä etuudella. Esimerkkeinä näistä tilanteista ovat vammaisetuudet, nuoren kuntoutusraha, sairausvakuutuslain mukaiset sairaanhoidon korvaukset, varhaiskasvatus/kotihoidon tuki ja asiakasmaksut/toimeentulotuki. Näiden tilanteiden ongelmallisuus kuitenkin vaihtelee.

## 4.2 Yksilön näkökulma

Jokaisella ihmisellä on oma yksilöllinen elämäntilanteensa, omat mahdollisuudet, kyvykkyydet, motivaatiot, arvot, perhetilanne jne. Yleisesti on tunnistettu, että yksilön ja yhteiskunnan yhteisessä intressissä on yksilön kyvykkyyksien mukainen osallisuus yhteiskunnassa ja työllisyys, joilla on myös yksilön hyvinvointia, terveyttä ja elämän mielekkyyttä edistäviä vaikutuksia.

Yksilön näkökulmaa koskeva alaluku jakautuu kahteen tarkastelukulmaan. Yhtäältä tarkastellaan palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisessa tunnistettuja ongelmia järjestelmätasolla (sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuutena) ja toisaalta prosesseissa ja toimintatavoissa ilmeneviä ongelmia.

### 4.2.1 Yksilölle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä

#### 4.2.1.1 Palveluja ja etuuksia on vaikea hahmottaa

Palvelujen ja etuuksien piiriin hakeutuminen ja palveluihin pääseminen ovat usein yhteydessä henkilön sosioekonomiseen asemaan, esimerkiksi koulutustaustaan. Hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat osaavat toimia palvelu- ja etuusjärjestelmässä paremmin, saavat palveluja helpommin ja myös hyötyvät niistä enemmän kuin heikommassa asemassa olevat.

Henkilöt kokevat usein epäselväksi sen, minkä järjestelmän palveluihin tai etuuksiin heillä milloinkin olisi oikeus. Tilanne voi olla henkilölle uusi tai ainutkertainen, eikä esimerkiksi työterveyshuollossa tai muussa terveydenhuollossa aina osata neuvoa ja ohjata riittävästi. Etuutta saava ei välttämättä tiedä tai ymmärrä, mitä häneltä odotetaan etuuden saamiseksi tai että hänen pitäisi itse hakeutua aktiivisesti palvelujen piiriin. Se, että kaikilla ei ole osaamista hakea tarvitsemiaan tukitoimia, asettaa vaatimuksia tiedonsaamiselle eri palvelu- ja etuusmahdollisuuksista.

Kokonaisuudessaan palvelu- ja etuusjärjestelmä voi henkilön näkökulmasta näyttää pirstaloituneelta. Palveluille ja etuuksille asetetut tavoitteet eivät toteudu, jos tukea tarvitsevat etuudensaajat ajautuvat sellaisiin palveluihin, joita ei ole heille suunniteltu, jotka eivät sovellu heidän elämäntilanteeseensa tai jotka eivät ole heille ajankohtaisia. Ongelma ilmenee myös siinä, että henkilölle suunnattujen palvelujen tavoitteita ei aseteta yhdessä henkilön itsensä kanssa, jolloin tavoitteet jäävät sisäistämättä tai eri palvelujen tavoitteet koetaan ristiriitaisiksi. Myös henkilöiden ohjaamisesta puuttuu suunnitelmallisuus. Usein toimeentuloa turvaava etuus on maksussa ja jokin palvelu on ehkä ollut käynnissäkin, mutta pidempiaikainen suunnitelma puuttuu. Suunnitelmallisuuden ja systemaattisuuden sekä vaikuttavuuden seurannan puuttuminen johtaa helposti pisteittäiseen tukemiseen, eikä aina optimaalisesti edistä tavoitteiden toteutumista.

#### *4.2.1.2 Yksilö ei koe hyötывänsä palveluihin osallistumisesta*

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia voi ilmetä silloin, kun etuutta saava ja palveluja tarvitseva henkilö ei itse ole motivoitunut palvelujen käyttöön tai niihin osallistumiseen. Motivaatioon voivat vaikuttaa henkilön käsitys omista kyvyistään ja luottamus omiin mahdollisuuksiinsa suoriutua palvelussa sekä henkilön mahdolliset aiemmat negatiiviset kokemukset järjestelmästä. Palvelu- tai etuusjärjestelmän ammattilaisen näkemys tietyn palvelun tarkoituksenmukaisuudesta tai hyödyistä ei aina vastaa henkilön omaa arviota tilanteestaan.

Motivaation tai sitoutumishalun puute vaikeuttaa toiminta- ja työkyvyn palautumista ja sen merkitys etenkin työtehtäviin tai työmarkkinoille palaamisessa on huomattava. Keskeisenä ongelmana on, että etuusoikeuden syntymisen alkuvaiheessa ei lähdetä tunnistamaan tuen ja palvelun tarvetta, tarvittaessa yhteistyössä eri toimijoiden kesken: millainen henkilön toiminta- ja työkyky on, onko hänellä realistisia mahdollisuuksia palata ilman tukitoimia aiempaan työhönsä tai työnhakijaksi vai tulisiko esimerkiksi lähteä pohtimaan uudelleen koulutusta uuteen työhön tai ammattiin.

Palvelu- ja etuusjärjestelmät eivät nykyisellään riittävästi tue motivaation vähittäistä heräämistä ja asteittaista siirtymistä aktiiviseen toimijuuteen. Henkilön voi olla vaikea lähteä osallistumaan palveluun, jos hänelle ei pystytä konkretisoimaan sitä, miten hän palvelusta hyötyy. Jos henkilö ei ole sitoutunut vastaanottamaan tarjottuja palveluja tai osallistumaan, menettää palvelupolun rakentaminen merkityksensä. Henkilön tulisikin itse kokea hyötывänsä palvelusta elämäntilanteensa myönteisenä muutoksena ja myös omien henkilökohtaisten tavoitteidensa toteutumisena. Toimijatahon ja henkilön yhdessä rakentama näkymä realistisesta oman elämän laadun ja toiminta- ja työkyvyn paranemisesta tai työllistymisestä palvelujen avulla nostaa motivoitumista osallistumiseen ja itsensä kehittämiseen.

Nykytilanteessa kannustimet osallistua palveluihin ovat osin puutteellisia, vaikka esimerkiksi TE-palveluihin ja kuntoutukseen osallistumisen kannustimia onkin olemassa. Palvelun vastaanottaminen



ei aina ole taloudellisesti järkevää, koska se voi vaikuttaa negatiivisesti etuuksiin. Esimerkiksi pelko toimeentulon katkoista ja etuustason alenemisesta tai hakemisen vaikeus voivat vaikuttaa siihen, kuinka motivoitunut henkilö on osallistumaan palveluun. Myös tiedon puute osallistumisen vaikutuksista saattaa vaikeuttaa palveluihin hakeutumista. Toimeentulo ei saisi katketa palveluun tai palvelusta toiseen siirryttäessä. Nämä tilanteet saattavat sekoittaa henkilön taloudellisen tilanteen, mikä ei tee palveluihin osallistumista kannustavaksi. Palveluihin osallistumisen ja käytön tulisi myös olla yhdenvertaista siten, että henkilön tulotilanne tai oikeuksien ja velvollisuuksien suhde ei tosiasiallisesti vaihtelisi sattumanvaraisesti.

Yksilöllisessä tilanteessa opiskelua tai töihin pääsyä palvelujen avulla ei välttämättä aina koeta tavoiteltavaksi asiaksi, vaan esimerkiksi itsensä vapaata toteuttamista tai vapaa-aikaa voidaan arvostaa enemmän. Yksilöllinen elämän- ja perhetilanne voi vaikuttaa henkilön työhön suuntautumiseen. Realistisia työllistymisen mahdollisuuksia ei ehkä käytännössä ole tai koeta olevan. Ansiotyön tekemistä ei koeta kannattavaksi, jos työstä saatavissa oleva lisätulo on ainakin subjektiivisesti arvioituna vähäinen. Tällöin myöskään työllistymisedellytyksiä tai -mahdollisuuksia parantavia palveluja ei koeta hyödyllisiksi.

Motivaatiotekijöiden taustalla on myös laajempi arvomaailman muuttuminen, jonka on eri yhteyksissä nähty olevan kytköksissä yleisempään yhteiskunnalliseen muutokseen, esimerkiksi työelämän vaatimusten ja työn arvostuksen muuttumiseen, yksilökeskeisempään ajatteluun ja toimintaan sekä yksilöllisen vapauden ja itsensä toteuttamisen arvostamiseen.

#### *4.2.1.3 Sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti*

Monissa tapauksissa tietyn etuuden saaminen saattaa määrittää sitä, mitä palveluja henkilölle tarjotaan. Jos esimerkiksi työtön henkilö siirtyy työttömyysetuudelta sairauspäivärahalle, hänelle ei tarjota työkyvyttömyyden aikana työllistymistä edistäviä palveluja, vaikka henkilö voisi haluta tai tarvita niitä. Tällöin myöskään palveluja ja niiden tavoitteita ei suunnitella yhteistyössä henkilön itsensä kanssa.

Lainsäädännössä eri etuuksille asetetut tarkoitukset, tavoitteet ja sitä kautta myös niiden toimintalogiikat ovat erilaisia. Esimerkiksi työttömyysetuuksissa, toimeentulotuessa ja asumistuessa etuuden toimeenpanija ei lähtökohtaisesti tarkastele henkilön työ- ja toimintakykyä. Siten mahdolliset palvelutarpeet tällä sektorilla eivät välttämättä tule ilmi. Kun toimeentuloa turvaavissa etuuksissa ei ole kyseistä elementtiä, seurauksena on, että etuuden toimeenpanija tarkastelee pääsääntöisesti vain sitä henkilön tarvetta, jota etuudella on tarkoitus tukea, esimerkkitilanteessa siten vain toimeentulon tarvetta. Tällöin oikea-aikaista ohjautumista etuudelta sopivaan palveluun ei tapahdu.

#### 4.2.2 Yksilölle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa

##### 4.2.2.1 Palvelu- ja etuustarpeita ei tunnisteta eikä palveluihin ohjata

Palvelujen ja etuuksien löytäminen riippuu usein henkilön omista kyvyistä ja resursseista, kuten osaaminen, toimintakyky, elämänhallinta, kielitaito, välineet, tukiverkosto, kyky ja halu pyytää ja vastaanottaa apua. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat henkilöt putoavat helpoimmin pois palvelujen piiristä. Jos henkilö ei kykene tai osaa selvittää tilannettaan toimeenpanijalle tai toimeenpanija ei osaa tunnistaa tuen tarpeita tai ohjata henkilöä oikein, voi syntyä kokemus epäoikeudenmukaisuudesta.

Henkilö ei aina pysty operoimaan käytössä olevissa tietojärjestelmissä (mm. sähköinen hakeminen, rekisteröityminen asiakkaaksi) tai hänellä ei ole osaamista tai voimavaroja lähteä toimimaan itse. Tällöin saatetaan päätyä siihen, että henkilö ei pääse tarvitsemansa palvelun piiriin tai saa elämäntilanteensa kannalta oikeaa etuutta.

Etenkin heikoimmassa asemassa olevien osalta ongelmana on, että henkilön tilannetta ei arvioida kokonaisuutena eikä hänelle tarjota aktiivisesti tukea, neuvontaa ja ohjausta palvelujen ja etuuksien hakemiseen (myös etuus- ja palveluehdotukset, asiakassuunnitelmat). Alkuvaiheen nopeaa neuvontaa ja ohjausta ei käytetä riittävästi keinona henkilön tukemisessa. Digitaalisten toimintamallien rinnalla käytössä ei ole riittävästi kasvokkain tapahtuvaa asiointia.

Keskeisenä ongelmakohtana on, että ketjussa tunnistaminen – oikea-aikaisuus – oikean palvelun tai palvelujen järjestäminen – palvelun toteutumisen ja vaikuttavuuden seuranta – jälkiseuranta, tulee katkoja, jotka pudottavat henkilöitä pois palveluista ja mahdollisesti myös niihin kytkeytyviltä etuuksilta. Näillä katkoilla on vaikutusta myös siihen, että henkilön toiminta- ja työkyvyn paraneminen ei edisty tavoitellulla tavalla.

##### 4.2.2.2 Organisaatiot toimivat siilomaisesti omista lähtökohdistaan

Palvelujen ja etuuksien toimeenpanijoiden toiminta on usein siiloutunutta. Henkilön tilannetta tarkastellaan organisaatiolähtöisesti siitä näkökulmasta, miten toimeenpanijan omaan toimintakenttään kuuluvat vastuut hoidettaisiin mahdollisimman tehokkaasti. Tästä johtuen henkilölle tulee kokemus siitä, että palvelujen ja etuuksien kokonaisuus ei ole hallussa. Samalla on huomioitava tarpeiden järjestys – ensin täytyy usein turvata henkilön toimeentulo ja vasta sen jälkeen voidaan keskittyä palveluihin osallistumiseen.

Henkilön kokonaisvaltainen tilanne ei tule aina ilmi, jolloin ei ole mahdollista lähestyä suunnitelmallisesti ja systemaattisesti sitä, mitä tukea ja palveluja hän kokonaisuutena tarvitsee. Tällöin henkilöä lähdetään ohjaamaan organisaatiovetoisesti toimijalta toiselle, eikä tarpeellisten

tahojen toimivaa yhteistyöverkostoa rakenneta etuus- ja palvelupolun ympärille, kun yhteistyön prosessit puuttuvat. Organisaatiolähtöisestä toimintatavasta sekä vaillinaisesta yhteistyön tekemisestä välittyy henkilölle kuva, että hänen asiaansa ei tavoitellakaan selvitettävän kokonaisvaltaisesti.

#### *4.2.2.3 Tiedot eivät siirry joustavasti*

Tietojen vaihto eri toimijoiden välillä ei ole riittävän sujuvaa ja kattavaa. Tietosuoja asettaa perustellusti rajoitteita tietojen vaihdolle. Tiedonsiirtymistä koskevan lainsäädännön puutteellisuus tai sen tarjoamien mahdollisuuksien tunnistamattomuus voivat kuitenkin johtaa siihen, että asioita joudutaan hoitamaan henkilön itsensä välityksellä silloinkin, kun se olisi tehokkaampaa tehdä asiantuntijoiden kesken. Tiedonsiirtymisen ongelmat näyttäytyvät henkilöille epäselvyyksinä, useina asiointikertoina eri toimijatahoilla, tietoketjujen katkeamisina sekä myös palvelujen ja etuuksien menetyksinä.

Tiedonvälitys säilytetään usein henkilön itsensä vastuulle. Tämä johtaa siihen, että toimijatahot eivät keskustele yhteisten asiakkaidensa asioista riittävästi yhdessä, mikä saattaa johtaa pitkään jatkuvaan etuuden maksamiseen ilman tietoa ja seuranta henkilö tilanteesta. Esimerkkinä tästä ovat tilanteet, joissa on maksettu työttömyysetuutta tai toimeentulotukea pitkään ilman, että henkilö on ollut tarvitsemassaan palvelussa. Toisena esimerkkinä ovat tilanteet, joissa siirrytään sairauspäivärahalla hakemaan kuntoutustukea tai pysyvää työkyvyttömyyseläkettä, jolloin voi muodostua riski palvelujen katkeamisesta, kun kaikki työ- ja toimintakykyyn liittyvä tieto ei siirry toiselle toimijalle.

### 4.3 Yhteiskunnan näkökulma

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta ongelmien taustalla ovat etenkin erot palvelu- ja etuusjärjestelmien toimintalogiikoissa sekä resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen. Keskeisiä kysymyksiä ovat palvelujen oikea-aikaisuus etuudensaajan yksilölliset tarpeet huomioon ottaen sekä yhteistyö toimijoiden kesken.

Alaluku jakautuu kahteen tarkastelukulmaan. Yhtäältä tarkastellaan tunnistettuja ongelmia järjestelmätasolla (sosiaaliturvajärjestelmä kokonaisuutena) ja toisaalta prosesseissa ja toimintatavoissa ilmeneviä ongelmia. Yhteiskunnan näkökulma sisältää myös toimeenpanijoiden näkökulman, sillä toimeenpanijoiden näkökulma määrittyy yhteiskunnan lainsäädännössä toimeenpanijoille asettamien tavoitteiden ja tehtävien kautta.

#### 4.3.1 Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat sosiaaliturvajärjestelmässä

##### 4.3.1.1 Palveluihin ei ole kannustimia/velvoitteita

Yhteiskunnassa on asetettu sosiaaliturvajärjestelmälle vahva tavoite, jonka mukaan kaikkien vähintään välttämätön toimeentulo tulee turvata. Toimeentuloa turvaavia etuuksia ja tukia koskeva lainsäädäntö lähtee tästä näkökulmasta. Lainsäädäntöön ei ole kaikilta osin kirjattu yhtä vahvasti velvoitetta järjestää tarvittavia palveluja. Myöskään etuuksia saaville henkilöille ei ole etuuksien myöntämisen ehdoissa kaikilta osin asetettu velvoitteita tai kannusteita vastaanottaa tarvitsemiaan palveluja tai osallistua niihin. Toisaalta järjestelmän nykyiset prosessit ja toimintatavat eivät välttämättä myöskään luo henkilöille osallistumiseen kannustavaa toimintaympäristöä.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien toimeenpanijoiden osalta kannustimet ovat usein puutteellisia tai niitä ei ole lainkaan. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei ole riittäviä rahoituksellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että palvelujen järjestäminen ja etuuksien maksaminen paikantuvat eri tahoille. Näin hyödynsaajat ja kustannusten maksajat ovat eri tahoja, jolloin luonnollinen vaikuttavuuteen ohjaava kannustin jää puuttumaan.

##### 4.3.1.2 Organisaatioiden yhteistyölle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita

Palvelujen ja etuuksien toimeenpano on harvoin samojen viranomaisten tai toimijoiden tehtävänä, vaikka yhteistoimintavelvoitteita onkin lisätty. Eri organisaatiot katsovat asiaa kukin omasta näkökulmastaan, johtuen osin heille asetetuista eriytyneistä tavoitteista, esimerkiksi henkilön toimeentulon turvaaminen tai tiettyyn rajattuun palvelutarpeeseen vastaaminen. Toimijoilla ei ole kannustimia asiakkaan kokonaistilanteen huomioimiseen eikä kokonaisvaltaisen yhteistyön tekemiseen. Tämä saattaa johtaa palvelujen sattumanvaraiseen toteutumiseen ja palvelu- ja etuuspolkujen katkeamiseen. Kun toimeenpanijoille ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita eikä niitä vahvasti velvoiteta tekemään yhteistyötä, tai yhteistyön tekeminen ei ole käytännössä mahdollista toimijoiden yrittäessä suoriutua niille asetetuista tehtävistä, henkilön asian hoitaminen jää siihen pisteeseen, mihin kunkin toimijan oma tehtäväkenttä päättyy.

Mistä siilomainen toimintatapa kertoo ja mistä se johtuu? Toimeenpanijoilla on nykyisin huomattavan paljon eri tehtäviä, jolloin ole mahdollisuuksiakaan ottaa huomioon muiden toimijoiden palveluja ja etuuksia. Lainsäädännössä ei ole tarpeeksi vahvasti määritelty tehtäväksi palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista. Toimeenpanijoilla ei välttämättä ole tarpeeksi resursseja tehdä esimerkiksi kokonaisvaltaisia asiakkaiden palvelukartoituksia, mikä heijastuu suoraan asiakastyöhön ja asiakasyhteistyöhön. Kyse on osaamisesta ja yhteiskunnan antamasta organisaatiokohtaisesta tavoitteenasetannasta, jonka mukaisesti toimijoiden on pakko lähteä priorisoimaan tehtäviään.

Eri hallinnonalojen palvelujen yhteiset osallisuuteen ja työllisyyteen tähtäävät tavoitteet ja keinot ovat puutteelliset. Sosiaali-, terveys-, kuntoutus-, työllisyys- ja koulutuspalvelut toimivat usein siilomaisesti ja kytkeytyvät eri etuuksiin. Näin päädytään putkiloihin, joissa henkilölle harvoin yhdistetään monen eri toimijan palveluja yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Aina palvelujen yhdistäminen ei ole edes mahdollista lainsäädännöstä tai toimintakäytännöistä johtuvista syistä, vaikka juuri se olisi henkilön palvelutarpeen perusteella tapa, jolla tulisi toimia. Myös jaettu vastuu asiakkaasta aiheuttaa haasteita. Yhden toimijan prosessissa ei oteta huomioon kyseisen palvelupolun limittymistä muiden toimijoiden vastuulla oleviin palvelupolkuihin eikä palvelupolun limittymistä etuuspolkuun.

Usein resurssit itsessään ovat riittämättömät toimijoille asetettujen tavoitteiden ja tehtävien hoitamiseen, esimerkkinä TE-palvelujen niukentuneet resurssit ja suunnitelmat tulevan pohjoismaisen työvoimapaalveluiden mallin toteuttamiseksi. TE-palveluissa Suomessa on paljon vähemmän työntekijöitä kuin pohjoismaisen mallin esimerkkimaissa ja myös työote on erilainen.

Mekaaniset tietojärjestelmän luomat ilmoitukset tai tarkistuspisteet eivät riitä, jos ei ole riittäviä resursseja ja toimivia palvelutarpeen tunnistamisen apuvälineitä ja käytäntöjä. Yksi ongelmakohta palvelujen oikea-aikaisuudessa ja vaikuttavuudessa on henkilön kokonaistilanteen kartoittamisen vajavaisuus. Esimerkiksi työllistymisessään tukea tarvitsevat työnhakijat joutuvat usein odottamaan liian pitkään henkilökohtaista tilanteen selvittämistä sekä tukea ja palveluja työllistymisen edistämiseksi. Asiakkaan monialaisen yhteispalvelun tarve kartoitetaan vain laissa tarkemmin säädetyissä tilanteissa.

#### *4.3.1.3 Toimintaa ei kohdenneta ja kehittäminen on pistemäistä*

Nykyjärjestelmässä palvelujen ja etuuksien tarpeisiin pyritään vastaamaan horisontaalisella tasolla. Samoja palveluja ja etuuksia tarjotaan samoissa kohdissa huomioimatta sitä, mikä henkilön yksilöllinen tarve palveluille tai etuuksille on. Tästä johtuu se, että asiakasjoukkoihin ollaan yhteydessä samoilla tietosisällöillä ja asiakkaille saatetaan tarjota kaikkia mahdollisia palvelu- ja etuusmuotoja. Näin toimittaessa pyritään toteuttamaan laeissa ja ohjeistuksissa toimeenpanijoille asetettuja vaatimuksia ja velvoitteita. Tämä toimintatapa voi johtaa organisaatiolähtöiseen ja kustannustehottomaan toimintaan, kun suuria asiakasjoukkoja ohjataan satunnaisesti ja osin suunnittelemattomasti. Tällöin henkilöiden yksilölliset tarpeet eivät tule huomioiduiksi, eikä heidän mahdollisesti vertikaalista asiantuntemusta vaativaa palvelutarvettaan tunnisteta.

Toiminnan kehittämisen kokonaiskoordinaation ja jatkuvuuden puutteet haastavat palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ja myös niiden toimintalogiikkojen lähentymisen. Niin lainsäädäntöä kuin toimeenpanoakin on uudistettu yksittäisten hankkeiden ja projektien kautta, mikä väistämättä johtaa toimintojen pisteittäiseen kehittämiseen, eikä saatuja kokemuksia ja hyviä käytänteitä ole saatu

vietyä valtakunnalliseksi toiminnaksi. Hankkeiden ja projektien vaikuttavuutta ei useinkaan ole tutkittu tarpeeksi kattavasti ja vaikutusten seuranta ja arviointi on jäänyt puutteelliseksi.

#### *4.5.2 Yhteiskunnalle näkyvät ongelmat prosesseissa ja toimintatavoissa*

##### *4.3.1.4 Toimijat eivät tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia*

Toimeenpanossa palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen ei onnistu tarkoituksenmukaisella tavalla, kun toimijatahot eivät tunne tarpeeksi hyvin palveluille ja etuuksille asetettuja tavoitteita kokonaisuutena. Yhteisesti jaetut tavoitteet, johdetut käytännöt ja kommunikointikanavat pääosin puuttuvat ja lisäksi vaihtelevat alueellisesti eri toimijoiden kesken. Yhteensovittaminen ei toimi, kun palvelu- ja etuusjärjestelmät eivät ole tietoisia toistensa tavoitteista ja tehtävistä tai tavoitteita ei ole asetettu siten, että on otettu huomioon sekä etuudet että käytettävissä olevat palvelut.

Kun palvelujen ja etuuksien välisiä yhteyksiä ja liittymäpintoja ei tunnisteta, syntyy riski siihen, että palveluja ei tarjota tai niitä tarjotaan, mutta ohjaus tapahtuu etuutta saavan henkilön kannalta väärään aikaan tai väärään paikkaan. Henkilöä ei myöskään ohjata eteenpäin, jos ollaan epävarmoja siitä, mihin ohjaus tullaan tekemään, tai henkilöä ei oteta vastaan toisen toimijan taholla, jos ajankohta on väärä.

Nykyjärjestelmä ja sen mukainen toiminta ei mahdollista palvelun tarpeessa olevien etuudensaajien systemaattista tunnistamista, heidän eteenpäin ohjaamistaan ja palvelu- ja etuuspolkujen yhteistä rakentamista, etenkin, jos otetaan huomioon henkilöiden yksilölliset tarpeet ja vaatimukset. Esimerkkejä tästä ovat sairauspäivärahan saajan kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutustuella eli määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä olevan kuntoutusmahdollisuuksien selvittäminen sekä toimeentulon turvaaminen ja henkilön ohjaaminen etuudelta päihdekuntoutukseen.

Toimeenpanossa haasteena on se, että henkilöiden palvelun ja/tai etuuden tarpeita ei tunnisteta, heitä ei aktiivisesti motivoida ja ohjata eikä etenkin toiminta- ja työkykyä tukevia ja parantavia palveluja tarjota. Palvelujen ja etuuksien tarpeiden oikea-aikainen tunnistaminen vaatii toimijatahojen henkilöstöltä osaamista ja kyvykkyyksiä. Toimeenpanijoilla ei välttämättä ole tarpeeksi asiantuntijoita tekemään palvelukartoituksia tai ei ole osaamista tai tietoa kaikista mahdollisista palveluista ja muista mahdollisuuksista.

Jos henkilön eri palvelujen ja etuuksien käytöstä yli sektorirajojen ei ole kokonaiskuvaa, on vaikea hahmottaa henkilön kokonaistilannetta ja palvelutarpeita. Tilanne voi ilmetä myös silloin, kun henkilön elämäntilanne muuttuu, jolloin hänen palvelun ja/tai etuuden tarpeensa voi muuttua, eikä tätä välttämättä tunnisteta. Usein ei myöskään huomioida henkilön omaa tilannetta tai tavoitteita. Asiantuntijuus voi olla niin vahvaa, että jäädytään ikään kuin oman asiantuntijuusalan vangiksi, eikä

pystytäkään tarkastelemaan asiakkaan elämäntilannetta kokonaisuutena ja asiakkaan lähtökohdista. Näin toimittaessa käy helposti niin, että henkilöä ohjataan palveluihin ja etuuksille organisaatiolähtöisesti ja kiinnittämällä ohjaus mekaanisesti esimerkiksi laissa säädettyihin kosketuspintoihin.

Työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet sekä työkyvyn tukeen ja parantamiseen liittyvät palvelut eivät toimi synkronoidusti. Ongelmana ovat usein osaamisvajeet ammattilaisilla liittyen nimenomaan työkykyyn: hoidetaan vain sairautta eikä huomioida samanaikaisesti ja riittävästi asiakkaan työtä, ammattia ja työkykyä. Myös osittain tai kokonaan työkyvyttömät, jotka ovat työttömyysetuudella, ovat näistä syistä usein ongelmassa. TE-palveluiden osalta haasteena on henkilön kohtaavien ammattilaisten osaamisen puutteet liittyen työ- ja toimintakyvyn tunnistamiseen, kartoittamiseen ja tulkintaan suhteessa työnhakuun ja henkilön työnhakuammattiin.

Asiointiinsa tukea tarvitsevien kohdalla ongelma liittyy sekä palvelu- että etuustarpeiden tunnistamiseen, sillä henkilö tarvitsee usein muutakin tukea kuin hakemansa etuuden. Usein hän tarvitsee palveluihin päästäkseen enemmän kuin vain ohjauksen toiselle toimijalle, toisin sanoen henkilökohtaista ja yksilöllistä neuvontaa, tukea ja asiointipalvelua. Kun näissä tilanteissa etuuden tai etuuksien saaminen ja palvelut eivät toimi oikea-aikaisesti yhteen, henkilö jää ilman tarvitsemaansa apua tai hän ohjautuu esimerkiksi elämäntilanteensa kannalta väärälle etuudelle. Toimijoiden nykyiset palvelumallit eivät välttämättä sovellu näille ihmisille.

#### *4.3.1.5 Yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä puuttuvat*

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista toimeenpanossa vaikeuttaa myös se, että toimeentuloa turvaavat etuudet ja niihin liittyvät palvelut ovat eri toimijoiden vastuulla. Tämä haastaa toimijoita tekemään yhteistyötä, edellyttää yhteensopivia tietojärjestelmiä sekä yhteydenpitokanavia ja osaamista yhteistyön tekemisessä. Esimerkiksi tietojärjestelmien osalta toimeenpanijoilla on erilaisia alustoja, jotka osaltaan vaikeuttavat yhteistyön tekemistä, mikä näyttäytyy tehottomuutena, henkilöiden tarpeiden tunnistamattomuutena sekä epäselvyytenä siitä, mikä taho toimii henkilön kanssa. Yhteistyön tekeminen voi kuitenkin olla haastavaa myös saman toimijan, kuten kunnan tai Kelan, sisällä.

Tästä yhteistyön tekemisen keskeisestä roolista on esimerkkinä henkilön kuntoutustarpeen tunnistaminen, toiminta- ja työkyvyn arviointi sekä kuntoutukseen ja muihin palveluihin ohjaaminen. Prosessi nojautuu vahvasti hoitavan tahon eli perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon tai työterveyshuollon kykyyn tehdä kuntoutussuunnitelmia. Kuntoutussuunnitelma mahdollistaa etuutta saavan työntekijän tai muun työikäisen henkilön kuntoutuksen tarpeen tunnistamisen esim. Kelassa ja sitä kautta myös kuntoutuksen käynnistyminen osuu todennäköisemmin oikeaan ajankohtaan. Ongelmia yhteistyössä kuvatussa tilanteessa saattaa syntyä, jos ei ole osaamista siitä, miksi

kuntoutussuunnitelma tulee tehdä, mitä suunnitelman tulisi sisältää tai jos ei ole aikaa tai resursseja tehdä suunnitelma asianmukaisella tavalla.

#### *4.3.1.6 Tiedonsiirtymisessä ja -hallinnassa on ongelmia*

Haasteena toimeenpanossa on, että lainsäädännössä olevat tiedonsiirtoa koskevat rajoitukset tulevat käytännön tilanteissa vastaan. Tieto ei aina pääse kulkemaan toimijalta toiselle asian hoitamiseen vaadittavalla tavalla tehokkaasti. Tietosuojalainsäädäntö ja siihen liittyvät eri toimijatahojen tulkinnat ja muodostuneet käytännöt ovat johtaneet eriytyneisiin toimintatapoihin, jotka joissakin tilanteissa voivat estää tarpeenmukaisen tiedon liikkumisen. Oikeus saada toisella toimijalla olevia asiakastietoja vaihtelee sektoreittain esimerkiksi sen osalta, milloin tarvitaan asiakkaan suostumus ja milloin voidaan toimia suoraan lainsäädännön perusteella.

Eri toimijoilla olevien tietojen erilaisuus ja toimijoiden kyvyttömyys yhdistellä tietoja vaikeuttavat sekä palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamista että niiden oikea-aikaista tarjoamista. Esimerkkinä näistä henkilöiltä kerättävien tietojen näkökulma- ja painopiste-eroista ovat Kelalla olevat tiedot, jotka keskittyvät etuuksien kautta tehtävään toimeentulon turvaamiseen tai kuntoutuksen kautta toteutuviin palveluihin ja toisaalta TE-palveluissa olevat tiedot, joissa on kartoitettu henkilön mahdollisuutta työllistyä. Samanlaisia painopiste-eroja toimeenpanijatahoilla on työeläkelaitosten tiedoissa (historiatiedot työsuhteista), sosiaalitoimessa (sosiaaliin olosuhteisiin liittyvät tiedot) jne.

Tiedonhallinta ei aina tosiasiallisesti mahdollista monialaista suunnittelua ja palvelujen nivomista yhteen. Tiedonhallinta perustuu eri viranomaisten toisistaan erillisiin rekistereihin, joiden välillä tietojenvaihtoa ei tapahdu, vaikka tietojen yhteiskäyttöä koskevaa lainsäädäntöä joiltain osin onkin olemassa. Yhteistä asiakassuunnitelmaa ei tehdä tai eri toimijoiden välillä sitä ei ole saatavilla, jolloin toimijatahot eivät hyödy omaa toimintaansa suunnatessaan jo kerätyistä tiedoista. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) ulkopuolella henkilön kokonaistilanteen kartoittamista hidastaa myös se, ettei työ- ja toimintakykyä koskeva tieto siirry tehokkaasti ammattilaisilta toisille. Esimerkiksi TE-virkailijan tulee pyytää mahdollinen B-lausunto henkilöltä suoraan paperisena, eikä se siirry automaattisesti.

Tietojärjestelmien puutteet ja digitaalisuuden keinojen hyödyntämättä jättäminen edesauttavat toimeenpanossa sitä, että henkilön palvelun ja/tai etuuden tarvetta ei tunnisteta. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaisikin tiedonsiirron kyseisessä tilanteessa, tieto ei välttämättä liiku tai ole käytettävissä tietojärjestelmien moninaisuuden tai tiedon kohtaamattomuuden takia.

Tietojärjestelmien yhteensovittaminen mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa on tarpeellista, jotta palvelujen yhteensovittaminen ja oikean etuuden ja palvelun saaminen asiakkaan kannalta oikea-aikaisesti toteutuisi. Asiakkaiden ohjaaminen TE-palvelujen, kuntien, Kelan ja työeläkelaitosten välillä



toimii vaihtelevasti eikä riittävän kattavasti tai systemaattisesti. Edellä kuvatut ongelmat johtuvat osin tietojärjestelmissä olevista puutteista, tietoturvallisten yhteydenpitovälineiden puuttumisesta sekä tavoitettavuusongelmista, joita tulee organisaatorajat ylitettäessä.

#### 4.4 Yhteenvedo: Miksi palvelut ja etuudet eivät kohtaa?

Toimintaprosessien ja toimintatapojen näkökulmasta, palvelujen ja etuuksien kohtaamattomuudessa on kyse siitä, että henkilöiden palvelujen ja/tai etuuksien tarpeita ei tunnisteta, mistä johtuen he jäävät ilman tarvitsemiaan palveluja ja/tai etuuksia. Kyse on myös siitä, että silloinkin kun tarpeiden tunnistamista tapahtuu, oikea-aikainen ohjaus ja palvelujen ja etuuksien tarjoaminen eivät toteudu.

Järjestelmän näkökulmasta, edellä mainituista seikoista johtuen henkilöt voivat jäädä toimeentuloa turvaavalle etuudelle pitkäänkin ilman, että he aktiivisesti hakeutuisivat tai heitä ohjattaisiin ja tuettaisiin hakeutumaan tarvitsemiensa palvelujen piiriin. Kysymykseen tulevat myös tilanteet, joissa henkilöt jäävät heidän elämäntilanteensa kannalta väärälle etuudelle. Tätä selittää se, että jos perustarpeet täyttyvät, henkilö ei välttämättä tavoittele tai osaa itsenäisesti tavoitella muutosta elämäntilanteessaan, kuten esimerkiksi toiminta- ja työkyvyn paranemista, työllistymistä, työhön paluuta tai muuta osallistumista.

Kyse on sen tunnistamisesta, että usein pelkkä toimeentulon turvaaminen tai yksittäisen etuuden myöntäminen ei ole riittävää tukemista. Kokonaisvaltaiseen tukemiseen pitkän ajan kuluessa luodut rakenteet (palvelu- ja etuusjärjestelmät) eivät toimi saumattomasti yhteen. Tästä syntyy tilanteita, joissa tukea tarvitseva henkilö saa etuuden, mutta ei tarvitsemaansa palvelua, tai saa palvelun, mutta ei oikeaa tai ensisijaista etuutta. Kokonaisuuteen liittyvät myös oikea-aikaisuus ja sellaiset toiminnot, jotka tukevat henkilöä tarkoituksenmukaisella tavalla etuus- ja palvelupolulla (neuvonta ja ohjaus, vastuullinen asiakasohjaus, case management).

Nykyjärjestelmässä on tunnistettavissa lukemattomia eri ongelmakohtia, jotka osuvat eri elämäntilanteissa tai ympäristöissä toimiviin henkilöryhmiin. Eri henkilö- ja asiakasryhmillä palvelujen ja etuuksien kohtaamattomuus ilmenee eri tavoilla, joista osan taustalla on lainsäädännöllisiä kysymyksiä ja osan taustalla taas lähinnä toimeenpanoon ja toimintakäytäntöihin liittyviä tekijöitä. Mitään selkeää yhteistä nimittäjää ei löydy sille, mistä yksiselitteisesti johtuu, että palvelut ja etuudet eivät näissä tilanteissa kohtaa.

Keskeisimpiä selittäviä tekijöitä yksilön kannalta tarkasteltuina ovat osaamiseen, kyvykkyyksiin ja motivaatioon sekä kannustimiin ja palveluista saatavaan koettuun hyötyyn liittyvät asiat. Selkeästi nousee esiin, että henkilön näkökulmasta on usein kyse tiedon puutteesta (informaatiovaje) tai siitä, että henkilö ei osaa tai kykene toimittamaan tarvittavia asioita eri toimijatahoille (tiedonsiirtyminen ja -hallinta). Kannustimet tai niiden puuttuminen selittävät osaltaan sitä, että henkilöt eivät lähde

aktiivisesti hakeutumaan tarvitsemiinsa palveluihin tai osallistumaan heille tarjottuihin palveluihin. Henkilön näkökulmasta palveluihin hakeutuminen voi vaikuttaa vaikealta tai palveluihin osallistuminen tuo epävarmuutta toimeentulon kannalta, jopa niin, että palveluihin osallistuminen heikentää tai ei ainakaan paranna tulotaso.

Lähtökohtaisesti palvelu- ja etuusjärjestelmien tavoitteet, kuten esimerkiksi työllistyminen tai työllisyysasteen nostaminen, asetetaan yhteiskunnan suunnalta. Yhteiskunnalliset tavoitteet eivät välttämättä aina vastaa henkilöiden omia yksilöllisiä tavoitteita, kokemuksia tai elämän- ja perhetilanteita. Näissä tilanteissa saattaa käydä niin, että yhteiskunnan tarjoamat palvelut ja etuudet eivät vastaa henkilön yksilöllisiin tavoitteisiin, mikä osaltaan selittää sitä, miksi henkilö ei koe hyötyvänsä tarjotusta palvelusta eikä siksi lähde osallistumaan palveluun tai keskeyttää sen.

Yhteiskunnan kannalta selittävät tekijät etuuksien ja palvelujen kohtaamattomuudessa keskittyvät toimijoiden osaamiseen, tiedonhallintaan ja tiedonsiirtymiseen, resursseihin ja toimintatapoihin. Palvelu- ja etuusjärjestelmillä tulisi olla sektorirajat ylittäviä yhteisiä tavoitteita, esimerkiksi terveys, toiminta- ja työkyky, osallisuus, työllisyys. Näiden pitäisi näkyä resursseissa, prosesseissa ja yhteistyön tekemisen tavoissa.

Toimijatahojen osaaminen tai sen puutteet ilmenevät siinä, että henkilöiden tilannetta ei osata tarkastella tai ei ehditä tarkastelemaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Tavoitteet on usein asetettu toimeenpanijoilla sellaisiksi, että henkilön tilanteen kokonaisvaltainen tarkastelu tulee mahdottomaksi. Tähän liittyy läheisesti myös resurssien niukkuus, jolloin toiminta alkaa väistämättä siiloutumaan: kukin toimijataho tarkastelee henkilön tilannetta oman toimintakenttensä kautta, yrittäen selvittää niistä tehtävistä, jotka sille on lainsäädännössä asetettu. Toisaalta tähän väistämättä liittyy myös päällekkäisen työn tekeminen: henkilön tilannetta selvitetään kussakin siilossa erikseen, eikä kerätty tieto siirry toisen toimijan hyödynnettäväksi. Siiloutunut toimintamalli kuluttaa myös resursseja.

Tiedonhallintaan ja tiedonsiirtymiseen sekä tietojärjestelmiin liittyvät haasteet ovat keskeisiä toimeenpanijoiden näkökulmasta. Monin kohdin nähdään, että tarvittava tieto ei ole käytettävissä reaaliaikaisena kaikilla toimijoilla tai jopa niin, että tiedot ovat erilaisia eri toimijoilla. Kokonaisvaltaisia organisaatorajat ylittäviä asiakassuunnitelmia ei ole käytettävissä ja jokainen toimijataho lähtee operoimaan henkilön kanssa aina alusta, kun pohjatiedot toisten toimijoiden tekemisistä puuttuvat tai ovat henkilön itsensä varassa. Asiakasyhteistyötä mahdollistava lainsäädäntö koetaan puutteelliseksi, eivätkä monialaisen asiakasyhteistyön välineet vastaa toimijoiden ja asiakkaiden tarpeita.

Tarkasteltaessa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia kokonaisuutena, ne on mahdollista tiivistää sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmista seuraaviin:

- Palvelu- ja etuusjärjestelmien tarkoitukset, tavoitteet ja toimintalogiikat eroavat.

- Palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille kannustavaa tai velvoittavaa.
- Etuus- ja palvelupolku ei toimi yksilön kannalta.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien yhteisesti asetetut läpileikkaavat tavoitteet (suuret ideologiset taustatavoitteet) puuttuvat tai niiden saavuttamista ei ainakaan seurata ja arvioida kokonaisuutena. Palvelujen ja etuuksien välinen kuilu johtuu yhdessä tekemisen puutteesta: keskitytään joko turvaamaan toimeentuloa tai järjestämään palvelua. Tällöin systemaattinen kokonaisvaltainen työskentelyote jää puuttumaan.

Lainsäädännössä säädetään toimeentuloa turvaavien etuuksien ja tukien myöntämisen ehdoista, ja välttämätön toimeentulo turvataan kaikissa tilanteissa. Kaikkien etuuksien ehdoissa ei ole veloitteita palveluihin osallistumiseen, eikä toimijatahoilla tosiasiallisesti ole vahvaa veloitetta tarjota ja järjestää palveluja. Kyse on periaatteellisesta, laajakantoisesta ja rakenteellisesta kysymyksestä: kuinka vahvasti yhteiskunta velvoittaa yksilöä toimimaan etuuden saamiseksi ja mitä veloitteita tämä puolestaan yhteiskunnalle asettaa palvelujen tarjoamisessa? Kannustimet puuttuvat sekä etuudensaajilta hakeutua ja osallistua palveluihin, että toimijatahoilta ohjata palveluihin sekä tarjota, järjestää ja rahoittaa palveluja.

Yksilöllisten etuus- ja palvelupolkujen ongelmat voi tiivistää seuraavasti:

- Tukea tarvitseva ei tunne palveluja ja etuuksia eikä osaa itse hakeutua niiden piiriin.
- Etuus- ja palvelutarpeet jäävät viranomaisilta ja muilta toimijoilta tunnistamatta.
- Asiakkuuden tunnistamista ja haltuunottoa (ml. seuranta) ei tehdä yksilön tilanteen mukaisesti: suuri osa pääsee eteenpäin kevyen ohjauksen kautta, osa tarvitsee vahvan tukemisen.
- Ohjaus etuuksilta palveluihin ja palveluista etuuksille ei toimi riittävästi, vaikka lainsäädännössä veloitetaankin ohjaukseen.
- Sopiva palvelu ei käynnisty oikea-aikaisesti eikä toteudu samanaikaisesti etuuden kanssa.
- Etuus- ja palvelupolun jatkuvuus ja seuranta ja eri toimijoiden yhteistyö eivät toimi riittävällä tavalla.
- Toimeenpanijat priorisoivat tekemistä ja resursseja omista lähtökohdistaan ja tehtävistään.
- Osa asiakkaista ei saa tarvitsemaansa henkilökohtaista pidempiaikaista tukea (vastuullinen asiakasohjaus, case management).

Yksilön näkökulmasta palvelujen ja etuuksien toimiva yhteensovittaminen tarkoittaa sitä, että henkilön saama etuus ja palvelu nivoutuvat yhteen, tukevat toisiaan ja vastaavat henkilön yksilöllisiin tarpeisiin ja elämäntilanteeseen. Sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta palvelujen tarkoituksena on tällöin auttaa ja tukea etuudensaajaa yhteisesti asetettujen tavoitteiden kannalta positiiviseen muutokseen, siirtymään elämäntilanteesta toiseen, esim. työkyvyttömyydestä työ- ja

toimintakykyisyyteen tai työttömyydestä työhön. Tällöin etuuksien tarkoituksena on turvata toimeentuloa palveluun osallistumisen ajalta.

Samalla on huomioitava, että kaikissa tilanteissa ei ole tarvetta sovittaa yhteen etuutta ja palvelua. Huomattava osalla etuudensaajista ei ole samanaikaista palvelujen tarvetta. Jos etuusjärjestelmä kannattelee henkilön aktiivista toimijuutta, hän voi myös itse lähteä viemään elämäntilannettaan eteenpäin. Toisaalta kaikki etuuksia saavat eivät ole kykeneviä tai halukkaita muutokseen, jolloin palveluilla ei usein ole tavoiteltua vaikutusta. Asiakkaan kohtaaminen (neuvonta ja ohjaus, vastuullinen asiakasohjaus, case management) on myös palvelua. Tavoitteena tulisikin olla sekä yksilön oman aktiivisen roolin vahvistaminen, että riittävä kannattelu etuus- ja palvelupolulla.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisessa tulisi lähteä liikkeelle mahdollistamisesta, jonka elementteinä palvelu- ja etuuspoluilla voivat olla esim. elämänhallinta, toimintakyvyn koheneminen, kyky toimia ja osallistua, opiskelu- ja työkyvyn koheneminen, opiskelu ja työllistyminen. Palvelu- ja etuusjärjestelmiä ja niitä koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi myös arvioida yhteisten, jaettujen tavoitteiden asettamista. Lisäksi palvelu- ja etuuslainsäädäntöä kehitettäessä tulisi ottaa huomioon myös toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö.

**Taulukko 1.** Palvelu- ja etuusjärjestelmään sekä palvelu- ja etuusprosesseihin liittyvät ongelmat yksilön ja yhteiskunnan näkökulmista tarkasteltuina.

Yksilö	Yhteiskunta
<p>Sosiaaliturvajärjestelmän tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Palveluja ja etuuksia on vaikea hahmottaa (mihin oikeus, milloin, mistä voi saada)</li> <li>• Yksilö ei koe hyötyvänsä palveluihin osallistumisesta (systemaattisuus, suunnitelmallisuus ja kannusteet puuttuvat)</li> <li>• Sopivia palveluja ei tarjota oikea-aikaisesti</li> </ul>	<p>Sosiaaliturvajärjestelmän tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Taustalla ovat palvelu- ja etuusjärjestelmien erilaiset lähtökohdat ja toimintalogiikat</li> <li>• Palvelujen järjestämiseen ei ole olemassa riittäviä kannustimia tai velvoitteita</li> <li>• Organisaatioiden (toimijatahojen) yhteistyölle ei ole asetettu yhteisiä tavoitteita</li> <li>• Toimintaa ei kohdenneta ja kehittäminen on pistemäistä</li> </ul>

Yksilö	Yhteiskunta
<p>Prosessien ja toimintatapojen tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Palvelun tai etuuden tarvetta ei tunnisteta eikä palveluihin ohjata</li><li>• Organisaatiot (toimijatahot) toimivat siilomaisesti (omista lähtökohdistaan)</li><li>• Tiedot eivät siirry joustavasti (yksilö – toimijataho, toimijataho – toimijataho, toimijataho – yksilö)</li></ul>	<p>Prosessien ja toimintatapojen tuottamat haasteet/ongelmat:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Organisaatiot (toimijatahot) eivät tunne tai tunnista toisten toimijoiden palveluja ja etuuksia</li><li>• Yhteistyöverkostot ja -kanavat toimijoiden välillä puuttuvat</li><li>• Tiedonsiirtymisessä ja -hallinnassa sekä tietopohjien yhdistämisessä on ongelmia</li></ul>

## 5 Ongelma elämäntilanteiden valossa

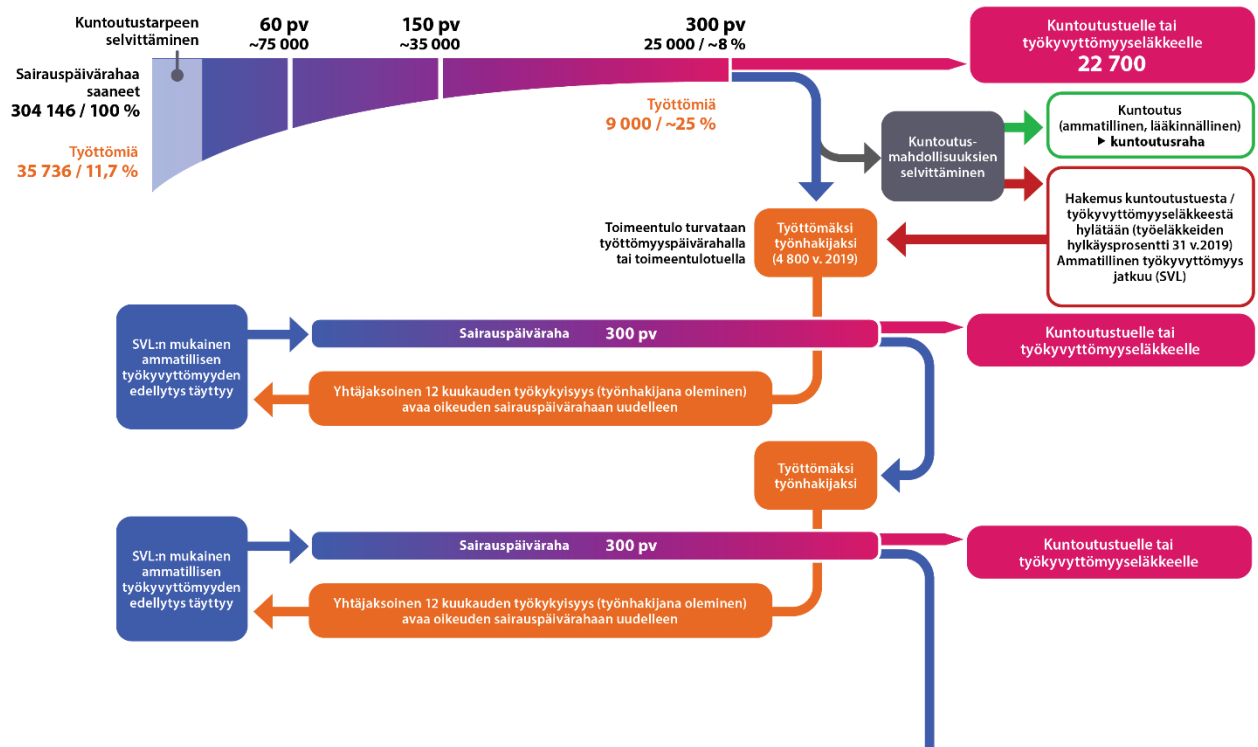
Komitea kiinnitti huomiota tosiasiallisesti työkyvyttömiä työttömien tilanteeseen jo sosiaaliturvauudistuksen alkuvaiheessa, kun se nosti esiin sosiaaliturvajärjestelmässä tunnistettuja ongelmakohtia. Tähän liittyen työ- ja toimintakykyjaostossa on tehty selvitystyötä, jossa tarkasteltiin pitkittyvää työkyvyttömyyttä sekä sen aikaista toimeentulon turvaamista. Keskiössä tässä tarkastelussa olivat henkilöt, joilla elämäntilanteeseen liittyi työttömyyttä sekä pitkittyneitä haasteita työ- ja toimintakyvyssä.

Selvitystyöstä kohonneiden keskeisten havaintojen pohjalta on laadittu kuva 1. Siinä on kuvattu, kuinka henkilön etuuspolku kulkee tilanteissa, joissa sairauden, vian tai vamman aiheuttama työkyvyttömyys oikeuttaa sairauspäivärahaan, mutta oikeutta kuntoutustukeen tai työkyvyttömyyseläkkeeseen ei synny.

Kuvan 2 keskeinen tarkoitus on kuvata sitä, kuinka etuuksista muodostuu näissä tilanteissa kehä, josta henkilöllä on haastavaa ilman vaikuttavaa tukea ja palveluja päästä pois.

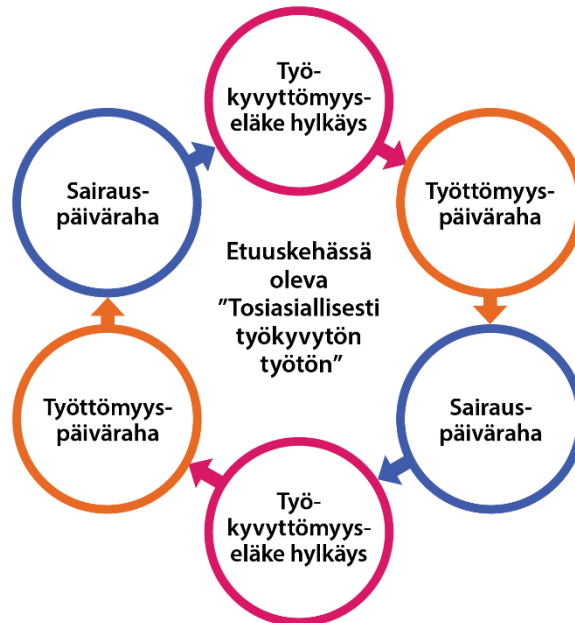
Kuva 1

### Työkyvyttömyys ja toimentulon turvaaminen



Kuva 2

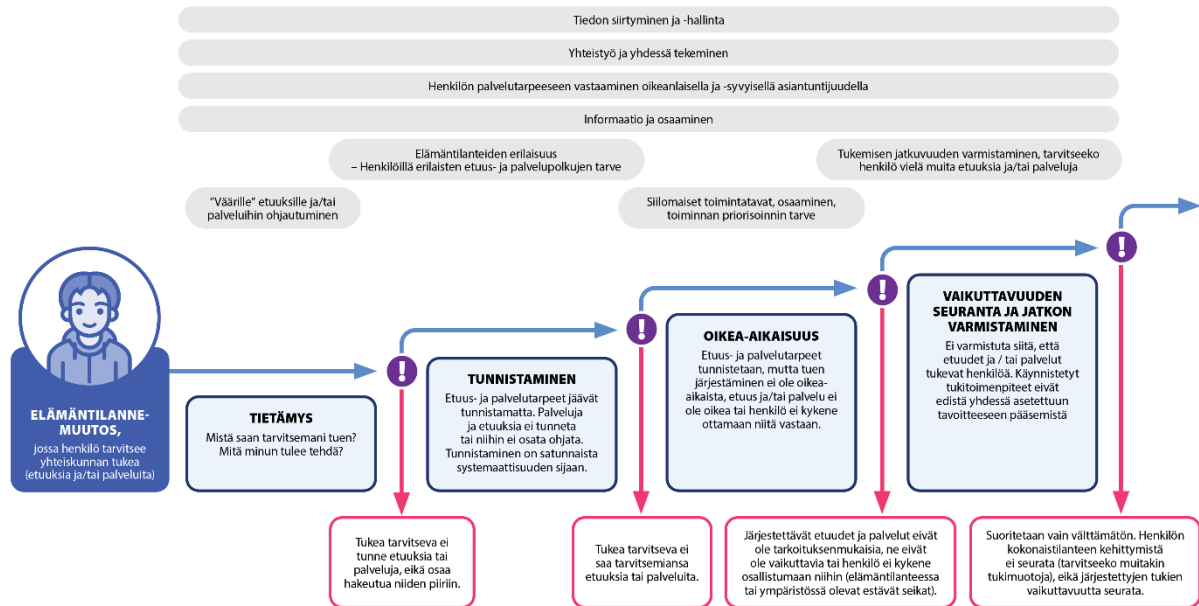
## Etuuskehä



Työ- ja toimintakykyjaoston työskentelyssä yhdeksi keskeiseksi ongelmakohtaksi nykytilanteessa on tunnistettu etuus- ja palvelupolkujen toimimattomuus yksilön kannalta. Tätä ilmiötä on kuvattu kuvassa 3. Siinä on kiinnitetty huomiota siihen, mitkä ovat ne nivelkohdat ja asiat, joissa henkilöllä on riski pudota etuuksien ja/tai palvelujen väliin tai pois niiden piiristä. Keskeiset ongelmat tässä ilmiössä liittyvät tietämykseen, tunnistamiseen ja osaamiseen, oikea-aikaisuuteen ja tuen järjestämiseen sekä tukemisen vaikuttavuuden seurantaan ja mahdollisesti tarvittavien lisätukien järjestämiseen.

Kuva 3

### Etuus- ja palvelupolun "sudenkuopat"



Komitea on kiinnittänyt huomiota nuoriin sekä heidän etuus- ja palvelupolkuihinsa. Nuorten osalta työ- ja toimintakykyjaoston työskentelyssä on tunnistettu ongelmakohtia, joita on hyvä lähteä kuvaamaan. Nuoren etuus- ja palvelupolusta on tarkoitus tehdä visualisoitu kuvaus, joka valmistuu myöhemmin.

## 6 Yhteenveto

## 7 Komitean kannanotto