

1. Johdanto

Sosiaaliturvakomitean jaostot laativat vuoden 2021 aikana viisi raporttia, joissa kuvattiin sosiaaliturvajärjestelmän keskeisimmät ongelmat. Joulukuussa komitea otti kantaa esitettyihin ongelmiin, linjaten ratkaisuihin liittyvistä reunaehdoista. Kannanotot julkaistiin 17.12.2021.

Tämä dokumentti syventää ongelmien käsittelyä sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuuden osalta¹ ja esittää mahdollisia tapoja ongelmien ratkaisemiseksi. Esitetyt ratkaisut perustuvat komitean tekemiin linjauksiin, koskien toimeenpanon monimutkaisuutta:

Raportissa kuvattu ongelma	Komitean linjaus
<p>Tieto ei kulje viranomaisten välillä. Etuuksien ja palvelujen toimeenpanovastuu jakautuu suurelle määrälle organisaatioita, jotka kehittävät itsenäisesti toimintamallejaan ja tietojärjestelmiään. Toimijoiden välistä vuorovaikutusta tai tiedon hallinnan kehittämistä ei ohjata kokonaisuutena. Järjestelmään on kehittynyt ”siiloja”, mistä syntyy kaksi ongelmaa. (1) Kukin organisaatio havaitsee asiakkaan oman palvelutehtävänsä tai ammatillisen osaamisensa kautta, jolloin asiakkaan kokonaistilanne ja todellinen palvelutarve voivat jäädä tunnistamatta. (2) Ongelmana on tietojen vaihdon sujuvuus eri tahojen välillä. Etuus- ja palveluprosesseihin syntyy tehottomuutta, kun tietoja liikutellaan esimerkiksi puhelimitse, postitse tai asiakkaan välityksellä.</p>	<p>Edistetään sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon ja tiedonhallinnan kokonaissuunnittelua määrittämällä tähän liittyvät tehtävät ja niiden vastuut. Sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan kokonaissuunnittelun edistäminen tarkoittaisi uudenlaisten roolien määrittelyä toimijoiden kesken. Lainsäädännön, palveluissa sovellettavien toimintamallien, käytettävien lomake- ja tietorakenteiden sekä tietojärjestelmien kehittäminen tavalla, joka mahdollistaisi sujuvan tiedonkulun sekä järjestelmän joustavuuden erilaisten tilanteiden edessä.</p>
<p>Asiointipalvelut ovat hajanaisia. Etuuksien ja palvelujen toimeenpanovastuu jakautuu suurelle määrälle organisaatioita, jotka kehittävät itsenäisesti asiointipalvelujaan. Asiointipalveluja kehitetään kunkin toimijan palvelutehtävän näkökulmasta. Kullakin palvelulla on oma sanasto, toimintalogiikka ja ulkoasu. Lisäksi jokaiseen palveluun kirjaudutaan erikseen ja syötetään samoja tietoja. Usein asiakas joutuu käyttämään monia eri palvelukanavia hoitaakseen yhtä asiaa. Erityisesti useita etuuksia (tai palveluja) tarvitsevien asiakkaiden kohdalla palvelukanavien ja palvelupisteiden hajautuminen vaikeuttaa asiointia ja oman tilanteen hahmottamista. Tämä voi lisätä informaatioloukkuja ja tehdä omaa tilannetta parantavien valintojen tekemisestä vaikeampaa. Henkilökohtaisen palvelun saaminen voi olla vaikeaa, mikä vaikeuttaa</p>	<p>Edistetään sosiaaliturvajärjestelmän sähköisen asiointin kehittymistä asiakkaan elämäntilanteiden ympärille, määrittämällä tähän liittyvät tehtävät ja vastuut. Elämäntilanteiden ympärille rakennettavien asiointipalvelujen kehittäminen tarkoittaisi merkittävää panostusta kokonaissuunnitteluun (ks. kohta 1.4) ja toimijoiden yhteistyössä tapahtuvaan digitaalisten palvelujen kehittämiseen. Asiakkaiden kannalta valinta voisi tarkoittaa helpommin saatavilla olevia ja nykyistä vaikuttavampia palveluja. Asiakkaalle voitaisiin tarjota digitaalinen identiteetti, jonka kautta hän näyttäytyisi eri sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanijoille. Tämä digitaalinen identiteetti voisi sisältää etuuksien ja palvelujen käytön kannalta oleellisia tietoja koskien esimerkiksi koulutusta, etuuspäätöksiä, työ- tai toimintakykyä, tuloja tai perhesuhteita. Tietojen viranomaiskäyttö voisi perustua asiakkaan antamaan</p>

¹ Toimeenpanoon liittyvät ongelmat on esitelty monimutkaisuutta käsittelevässä ongelmaraportissa.

Raportissa kuvattu ongelma	Komitean linjaus
niiden henkilöiden toimimista, joilla ei syystä tai toisesta ole mahdollisuutta asioida sähköisesti.	suostumukseen tai lakisääteiseen oikeuteen käsitellä tietoja.
<p>Tietovarantojen ja analytiikan hyödyntämisen kysymykset. Käytettävissä olevat tietovarannot ja niiden käsittelyyn soveltuva teknologia mahdollistavat ratkaisuja, joilla on merkittävä vaikuttavuus- ja tehokkuuspotentiaali. Tällaisia ratkaisuja ovat mm. erilaiset etuus- tai palveluehdotukset, automaattisesti myönnettävät etuudet sekä tekoälypohjainen palvelutarpeen tai erityisissä riskiryhmissä olevien henkilöiden tunnistaminen. Ratkaisuja ei kuitenkaan voida kehittää tai ottaa käyttöön ilman periaatteellista keskustelua viranomaistoiminnan rajoista ja niiden suhteesta yksityisyyden suojaan tai itsensä määräämisoikeuteen. Lisäksi on otettava huomioon tietosuojalainsäädännön vaatimukset.</p>	<p>Sosiaaliturvaetuuksien saaminen perustuu ensisijaisesti sosiaaliturvan käyttäjän omaan aloitteellisuuteen. Viranomaiset eivät oma-aloitteisesti lähetä etuusehdotuksia, mutta konkreettisesti asiointitilanteessa voidaan ohjata tai neuvoa myös muista etuuksista ja palveluista, joita henkilöllä voisi olla oikeus saada, mikäli oikeus voidaan päätellä toimeenpanijan hallussa olevista tiedoista (esim. lapsilisä, perhe-eläke, eläkkeensaajan lapsikorotus).</p> <p>Sosiaaliturvan toimeenpanijat voivat ennakoivasti tunnistaa henkilöiden palvelutarpeita ja pyrkiä kohdentamaan heille palveluja hyödyntämällä tietovarantoja ja data-analytiikkaa. Kela ja muut merkittäviä tietovarantoja hallussaan pitävät sosiaaliturvan toimeenpanijat voisivat hyödyntää data-analytiikkaa tehdäkseen yksilötason ennusteita erilaisten palvelutarpeiden tunnistamiseksi. Osa ihmisistä saisi tällä tavoin tarvitsemansa avun nykyistä tehokkaammin ja oikea-aikaisemmin. Ongelman ratkaisussa on otettava huomioon tietosuojalainsäädäntö sekä muu tietojenhallinnan kokonaisuuteen liittyvä sääntely ja sen kehittäminen.</p>

2. Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaissuunnittelu ja ohjaus

Tämä kohta kuvaa mahdollisia etenemistapoja perustuen komitean linjaukseen:

Edistetään sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon ja tiedonhallinnan kokonaissuunnittelua määrittämällä tähän liittyvät tehtävät ja niiden vastuut.

Kohta 2.1 kuvaa rakenteellisia muutostarpeita, jotka nähdään kokonaissuunnittelun toteutumisen kannalta välttämättömiksi. Kohta 2.2 havainnollistaa kokonaissuunnittelun tarvetta esittämällä esimerkkejä tiedonkulun haasteista, jotka voitaisiin ratkaista kokonaissuunnittelulla. Kohdassa 2.3 on listattu esitykset jatkotoimenpiteistä.

2.1 Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaissuunnittelu ja ohjaus

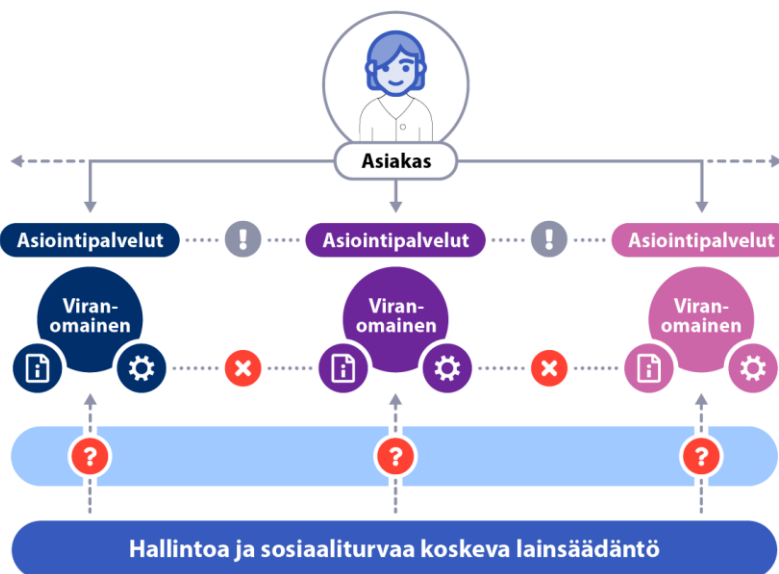
Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden pohjimmainen syy on, että asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen vaatii usein viranomaisten yhteistyötä, mutta yhteistyö ei kuitenkaan aina toimi. Yhteistyön ongelmien taustalla on usein tiedonkulkuun liittyviä syitä. Toimijoilla on erilliset asiakirjamallit, tietorakenteet, sähköiset asiointipalvelut ja asiakasrekisterit. Samasta asiakkaasta kerätään tietoja eri paikoissa ja pahimmillaan tiedot ovat keskenään ristiriitaisia.

Sosiaaliturvan osalta ei ole sovittu valtakunnallisista tavoitteista tai toimintamalleista, jotka ohjaisivat yhtenäistämään asiakastiedon käsittelyä ja hyödyntämistä asiakkaiden todellisen tarpeen

näkökulmasta. Kokonaissuunnittelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä toimintaa, jossa asetetaan koko järjestelmää koskevia tavoitteita ja jossa lainsäädäntöä, toimintamalleja ja tietojärjestelmiä suunnitellaan ja kehitetään niiden pohjalta.

Kuva 1 esittää nykyisien tilanteen, jossa kukin toimeenpaneva viranomainen kehittää toimintamalleja, tietojärjestelmiä ja asiointipalveluja oman tehtävänsä puitteissa. Seurauksena on järjestelmä, joka näyttäytyy asiakkaalle hajanaisena ja monimutkaisena.

Hallintolähtöinen nykytilanne



Elämäntilannelähtöisten palvelujen kehittäminen on hankalaa ja kallista, koska tiedonhallinnan perusrakenne on epäyhtenäinen

Jokaisella viranomaisella on toisistaan erilliset asiointipalvelut, jotka eivät mahdollista saumattomien palvelupolkujen rakentamista.

Viranomaiset kehittävät toimintaa ja tietojärjestelmiä omien tavoitteidensa näkökulmasta.

Ei ole olemassa tahoa, joka asettaisi yhteisiä tavoitteita tai ohjaisi niiden toimeenpanoa.

Kuva 1: Sosiaaliturvan toimeenpanon hajanaisuus

Sosiaaliturvan lainsäädäntö, tietojärjestelmät ja toimintaprosessit ovat monin tavoin toisistaan riippuvia. Lainsäädäntö määrittää tarjottavat etuudet- ja palvelut, toimeenpanovastuut sekä henkilötietojen käsittelyn perustan. Henkilötietoja käsitellään ja välitetään tietojärjestelmillä, jotka rajaavat toiminnan kehittämistä: joustamaton tietojärjestelmä ehkäisee tehokkaasti toiminnan kehittämistä tai sopeuttamista muuttuviin olosuhteisiin. Lainsäädäntö, tietojärjestelmät ja toimintamallit nivoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä luo tarpeen kokonaissuunnittelulle. Sen merkitys on erityisen suuri kehitettäessä tiedonkulkua sosiaaliturvan toimeenpanijoiden välillä.

Nykytilanteessa kullakin organisaatiolla on omat tietojärjestelmänsä ja tapansa käsitellä tietoja, jolloin järjestelmän tasolla havaittavien muutostarpeiden toimeenpano on usein vaikeaa ja kallista. Tilannetta voidaan verrata asetelmaan, jossa eri kieltä puhuvien ihmisten olisi suoriuduttava yhdessä monimutkaisesta tehtävästä. Järjestelmän tasolla tapahtuvan tiedonhallinnan kehittämisen edellyttämää selkeyttä voidaan lisätä kehittämällä yhteentoimivuutta. Laaja-alainen yhteentoimivuuden aikaansaaminen edellyttäisi kuitenkin sopimista käytettävistä asiakirja- ja

tietomalleista, sanastoista, koodistoista ja mahdollisesti myös teknologiaratkaisuista.

Yhteisymmärryksen löytäminen näistä asioista on kuitenkin vaikeaa ilman velvoittavaa ohjausta ja tähän liittyvien viranomaisroolien määrittelyä.

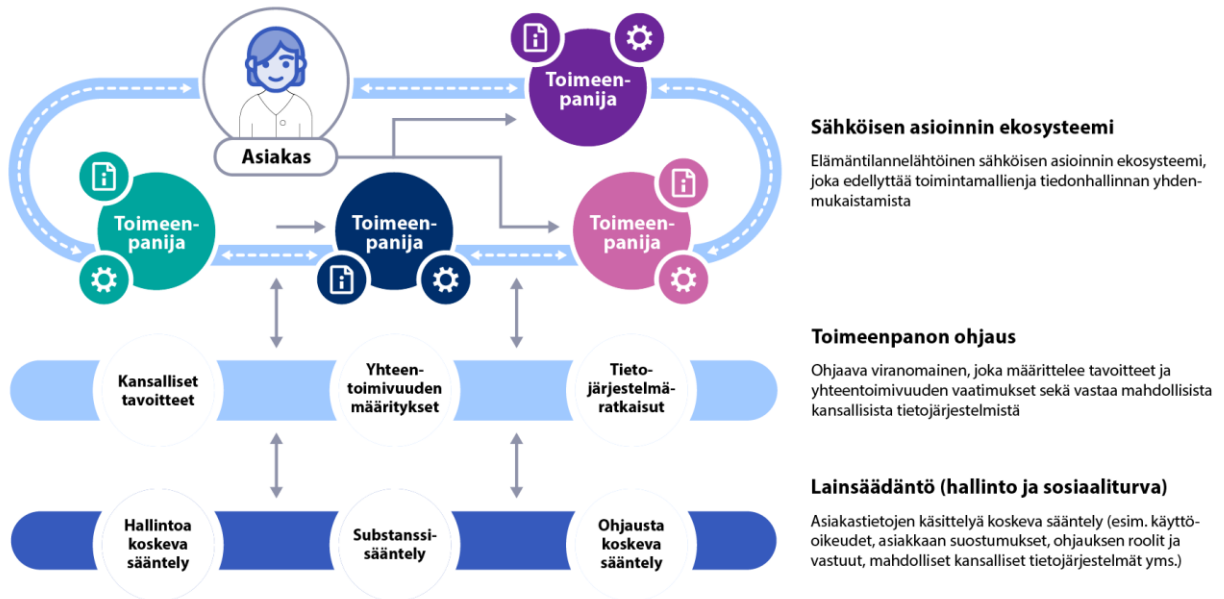
Ilmeinen vertailukohta löytyy sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmästä, jossa yhteentoimivuutta on edistetty jo noin viidentoista vuoden ajan. Terveydenhuollossa tuotetut asiakastiedot välittyvät asiakkaan mukana palveluntuottajalta toiselle ja ovat käytettävissä myös tietoon perustuvan johtamisen tukena. Asukkaille tarjotaan lisäksi kansallinen näkymä omien tietojen katseluun, reseptien uusimiseen sekä suostumusten ja kieltojen antamiseen. Uusia kansallisia palveluja ja yhteentoimivuuden ratkaisuja tuotetaan ja otetaan käyttöön jatkuvasti, mikä on osaltaan nostanut Suomen yhdeksi sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation kärkimaista.

Edellä kuvattu kehitys ei ole syntynyt ilman velvoittavaa ohjausta. Vuonna 2007 annettiin laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (612/2021)², joka sisälsi säädökset (i) asiakastietojen sähköisestä käsittelystä, (ii) ohjauksen ja valvonnan viranomaistehtävistä ja (iii) Kanta-palveluista. Lisäksi yhteentoimivuuden edistämiseksi on käyty vuoropuhelua, koordinoitu eri tahojen toimintaa ja annettu kansallisia tavoitteita edistäviä viranomaismääräyksiä. Nykyisen hallituksen sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustointia koskeva uudistus vahvistaa edelleen ohjauksellista elementtiä. Jatkossa koko sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmälle asetetaan nelivuotistavoitteet, joiden toteutumista seurataan valtion ja toimeenpanijoiden vuosittaisissa neuvotteluissa.

On merkille pantavaa, että sosiaaliturvajärjestelmään ei ole kehittynyt vastaavia mekanismeja. Kuva 2 on esittää yhteentoimivuuden edistämisen kannalta ”puuttuvat” rakenteet. Kokonaissuunnittelun mahdollistamiseksi tarvittaisiin yhtäältä taho, jonka vastuulla olisi johtaa koko sosiaaliturvajärjestelmää koskevien tavoitteiden asettamista. Toiseksi tarvittaisiin viranomainen, jolla olisi mandaatti antaa toimeenpanon kannalta välttämättömät määräykset (koskien esimerkiksi käytettyjä tietorakenteita) ja jolla olisi vastuu toteuttaa mahdolliset valtakunnallisesti yhteiset tietojärjestelmäpalvelut sekä ohjata elämäntilanelähtöisten asiointipalvelujen ekosysteemin syntymistä. Nämä tehtävät olisi osoitettava lainsäädännössä jonkin viranomaisen vastuulle.

² Asiakastietolaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2021

Sosiaaliturvan digitalisaation mahdollistavat rakenteet



Kuva 2: Yhteentoimivuuden ohjaus

Tämän dokumentin puitteissa ei ole mahdollista analysoida yksityiskohtaisesti tarvittavaa uutta sääntelyä tai näin syntyvien tehtävien sijoittumista nykyiseen viranomaiskenttään. Nämä asiat jäävät mahdollisen jatkoselvityksen kohteiksi. Jatkoselvityksessä olisi järkevää tarkastella myös sosiaaliturvajärjestelmän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteensovittamista. Työ- ja toimintakykyjaoston laatimassa raportissa tunnistetaan etuuksien ja palvelujen yhteensovittamiseen liittyviä haasteita, jotka koskevat erityisesti toimeenpanoa ja toimijoiden välistä yhteistyötä:

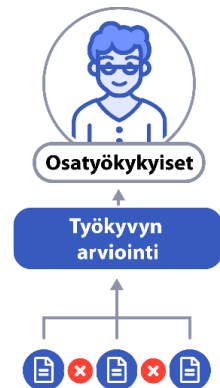
Palvelujen ja etuuksien toimeenpano on harvoin samojen viranomaisten tai toimijoiden tehtävänä, vaikka yhteistoimintavelvoitteita onkin lisätty. Eri organisaatiot katsovat asiaa kukin omasta näkökulmastaan, johtuen osin heille asetetuista tavoitteista [...] kun toimeenpanijoille ei ole asetettu yhteisiä 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 (Ongelmaraportti IV: palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen, s. 20)

Palvelu- ja etuusjärjestelmien yhteen sovittamista koskevien haasteiden ratkaisemisessa tarvitaan myös tiedonhallintaa. Mikäli sosiaaliturvajärjestelmän osalta päädyttäisiin kehittämään kokonaissuunnittelun kannalta tarvittavia rakenteita, ne kannattaisi suunnitella huomioiden sosiaali- ja terveydenhuollossa jo olevat rakenteet.

2.2 Esimerkkejä kokonaissuunnittelulla ratkaistavista tiedonkulun ongelmista

Tämä kohta havainnollistaa kokonaissuunnittelun mahdollisuuksia listaamalla konkreettisia esimerkkejä ongelmista, jotka aiheutuvat viranomaisten toiminnan tai niiden käytössä olevien tietojärjestelmien yhteensopimattomuudesta. Tiedonvälitykseen liittyviä ongelmia on kuvattu tarkemmin hallintojaoston yhteydessä toimivan asiantuntijaryhmän muistiossa.

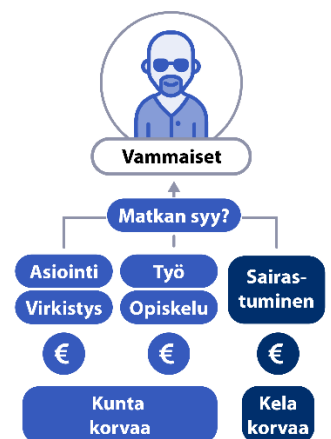
Osatyökykyiset. Työkyvyn ongelmien selvittäminen ja tarvittavien palvelujen suunnittelu edellyttävät usein monialaista yhteistyötä. Kaikilla työkykyä edistävillä toimijoilla on kuitenkin erilaiset tavat mitata ja tulkita työ- ja toimintakykyä, jolloin yhteistä käsitystä asiakkaan tarpeista voi olla vaikea muodostaa. Samaa asiakasta koskevia asiakas-, palvelu-, hoito tai kuntoutussuunnitelmia voi olla useita eri puolilla järjestelmää ja ne voivat pahimmillaan sisältää toisiinsa nähden ristiriitaista tietoa. Tiedon epäyhtenäisyys vaikeuttaa myös palvelujen kehittämistä. Yhtenäisemmän tiedon avulla voitaisiin analysoida erilaisten palveluketjujen vaikuttavuutta ja kehittää järjestelmää tietopohjaisesti. Paremman tietopohjan luominen edellyttäisi kuitenkin yhteisesti sovittujen työ- ja toimintakykymittareiden, tietorakenteiden ja kirjaamiskäytäntöjen luomista ja käyttöönottoa.



Vammaiset. Vammaisuuteen perustuvien etuuksien ja palvelujen saaminen edellyttää vamman aiheuttaman toiminta- tai työkyvyn aleneman todistamista. Tähän tarvitaan lääkärinlausuntoja, jotka eivät kulje toimijoiden välillä automaattisesti vaan asiakas vastaa itse niiden välittämisestä. Vammaisetuksien määräytymisessä huomioidaan myös ns.

erityiskustannukset, jotka ovat toimintakykyä heikentävästä sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvia ylimääräisiä ja jatkuvia etuuden hakijalle aiheutuvia kustannuksia. Ne ovat merkittävilta osin kunnallisten palvelujen käyttämisestä aiheutuvia kuluja eli kunnan perimiä asiakasmaksuja. Kela ei

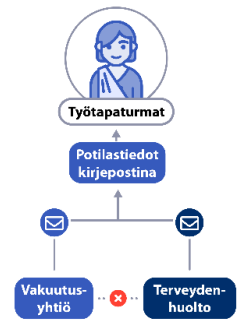
kuitenkaan saa automaattisesti näitä tietoja kunnalta. Kunta korvaa vammaisille henkilöille (1) asiointiin ja virkistytymiseen tai (2) työhön ja opiskeluun liittyvät matkakustannukset. Tämän lisäksi Kela korvaa samoille ihmisille (3) sairausvakuutuksen piiriin kuuluvat matkat. Näin ollen, kun vammaisen henkilö matkustaa vaikkapa sairaalaan, matkan korvaustyyppi riippuu siitä, onko (A) henkilö menossa katsomaan sairastunutta ystäväänsä, (B) onko hän töissä sairaalassa vai (C) onko hän itse sairastunut. Kaikkia haetaan erillisistä palveluista.



Viimesijaista turvaa saavat. Toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kelan ja kuntien kesken siten, että Kela maksaa toimeentulotuen perusosan ja kunta täydentävän tai ehkäisevän osan Kela tarvitsee kuntien sosiaalipalveluissa syntyvää tietoa esimerkiksi toimeentulotuen perusosan alentamispäätösten tekemiseen tai epätavallisen suurten asumiskulujen hyväksymiseen. Toimivia tiedonvälityskanavia ei kuitenkaan ole ja Kelan asiantuntija voi joutua soittamaan kunnan asiakaspalvelukanaviin saadakseen tarvittavan tiedon. Lisäksi on todettu, että kynnyks Kelasta sosiaalihuollolle tehtävien huoli-ilmoitusten tekemiselle on nostettu erittäin korkeaksi ja vaatii käytännössä asiakkaan suostumuksen. Suostumuksen saaminen voi joskus olla käytännössä hankalaa jolloin tieto sosiaalihuollon tarpeesta voi jäädä ilmoittamatta, vaikka se olisi asiakkaan oman edun mukaista.



Työtapaturma-asiakkaat. Suomessa tapahtuu noin 130 000 korvattavaa työtapaturmaa vuosittain. Työtapaturmavakuutuslaitos tarvitsee terveydenhuollolta asian ratkaisemisen kannalta välttämättömät potilastiedot. Terveystietojen ja tapaturmavakuutusten välillä ei kuitenkaan ole sähköistä tietojenvaihtoa ja tästä syystä potilastietoja liikutellaan kirjepostina. Menettely on tehoton ja vaikeuttaa tietojen automaattista käsittelyä sekä luo tarpeettomia tietosuojariskejä. Hoitava terveydenhuollon yksikkö ei myöskään saa automaattisesti tietoa potilaan vakuutusyhtiöstä vaan joutuu käyttämään resursseja asian selvittämiseksi.



2.3 Esitykset jatkotoimenpiteistä

Jatkotoimenpiteenä esitetään toteutettavaksi laajempi selvitys sosiaaliturvajärjestelmän kokonaissuunnittelun ja ohjauksen mahdollisuuksista, huomioiden myös palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen kysymykset. Selvityksen tehtävänä olisi tuottaa:

1. Kuvaus kokonaissuunnittelun ja ohjauksen edellyttämistä viranomaistehtävistä
2. Esitys uusien viranomaistehtävien toimeenpanovastuista tai tähän liittyvistä vaihtoehtoista
3. Arvio esitettyjen vaihtoehtojen kustannuksista ja hyödyistä
4. Arvio lainsäädännön kehittämistarpeista

Selvitys tulisi tuottaa laajapohjaisessa työryhmässä, johon kuuluisivat sosiaaliturvan toimeenpanijoita, tutkimusyhteisön edustajia ja muita ratkaistavien kysymysten kannalta tärkeitä sidosryhmiä. Työryhmää johtaisi sosiaali- ja terveysministeriö.

3. Elämäntilannelähtöiset sähköisen asioinnin palvelut

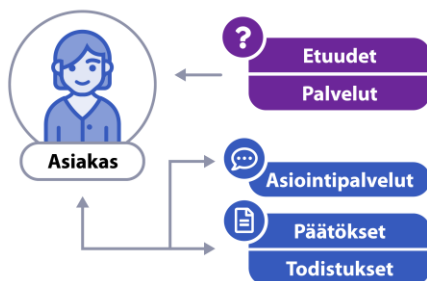
Tämä kohta kuvaa mahdollisia etenemistapoja perustuen komitean linjaukseen:

Edistetään sosiaaliturvajärjestelmän sähköisen asioinnin kehittymistä asiakkaan elämäntilanteiden ympärille, määrittämällä tähän liittyvät tehtävät ja vastuut.

Kohta 3.1 avaa elämäntilannelähtöisten palvelujen merkitystä ja niiden edellyttämiä teknologisia ratkaisuja. Kohta 3.2 kuvaa esimerkitapauksen elämäntilannelähtöisestä palvelusta, jossa osatyökykyisen henkilön todellinen tarve tunnistetaan ja hän saa saumatonta palvelua toimijoiden yhteistyönä. Kohdassa 3.3 on annettu esitykset jatkotoimenpiteistä.

3.1 Elämäntilannelähtöiset palvelut ottavat lähtökohdaksi asiakkaan todellisen tarpeen

Elämäntilannelähtöisillä sähköisen asioinnin palveluilla tarkoitetaan palveluja, jotka rakennetaan asiakkaan todellisten tarpeiden näkökulmasta. Alla on kuvattuna tavoitteet asiakkaan näkökulmasta³:



” Asiakkaana saan helposti tietoa tilanteeseeni sopivista etuuksista ja palveluista.

Minulle tarjotaan luotettavia ja tietoturvallisia asiointipalveluita ja voin seurata asiani etenemistä.

Saan tarpeisiini vastaavaa palvelua sujuvasti yhdestä paikasta ja ymmärrän minulta vaaditut asiat sekä minua koskevat päätökset. Päätökset ja todistukset kulkevat mukanani digitaalisessa muodossa.”

Asiakkailla voi olla vaikeuksia tunnistaa oma tilanteensa tai ymmärtää, mitkä etuudet tai palvelut ovat heille sopivia. Tätä ilmiötä on kuvattu myös työ- ja toimintakykyjaoston palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa raportissa (s. 15):

Henkilöt kokevat usein epäselväksi sen, minkä järjestelmän palveluihin tai etuuksiin heillä milloinkin on 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

³ Tavoitteet on määritelty hallintojaoston yhteydessä toimivan digitalisaatio-asiantuntijaryhmän työskentelyssä syksyllä 2021

tai ymmärrä, mitä häneltä odotetaan etuuden saamiseksi tai että hänen pitäisi itse hakeutua aktiivisesti palvelujen piiriin.

Asiakkaan tietotarpeeseen voitaisiin vastata esimerkiksi sähköisillä itsearviointitesteillä ja neuvontapalveluilla. Elämäntilannelähtöisyyden kannalta olennaista olisi se, että nämä palvelut tarkastelisivat asiakkaan tilannetta kokonaisuutena, ei vain tietyn viranomaistoimijan oman tehtävän näkökulmasta. Nämä palvelut tulisivat kehittää toimijoiden yhteistyössä tai kansallisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollossa vastaavaa kehittämistä on edistetty esimerkiksi Omaolo⁴-palvelussa, joka tarjoaa todennettuun tietoon pohjautuvia oire- ja palvelutarpeen arvioita jo yli 4 miljoonalle suomalaiselle.

Digitaaliset itsearviointi- ja neuvontapalvelut voisivat tuottaa asiakkaan tilannetta koskevaa tietoa sekä asiakkaalle itselleen, että häntä palvelevalle ammattilaiselle. Niiden kautta tuotettu tieto olisi mahdollista välittää viranomaistoimijalle esimerkiksi asiakkaan suostumukseen perustuen. Asiakkaan tuottaman tiedon hyödyntäminen tehostaisi tarpeiden oikea-aikaista tunnistamista sekä ohjausta tarpeita vastaavaan paikkaan. Itsearviointin kehittämistä on aikaisemmin esitetty mm. kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotuksissa⁵.

Digitaalisia ratkaisuja voidaan hyödyntää myös asiakkaan saumattoman asiointiprosessin suunnittelun ja toimeenpanon tukena. Saumattomuudella tarkoitetaan sitä, että viranomaisilla on yhteinen käsitys asiakkaan tarvitsemista palveluista ja ne koordinoivat toimintaansa. Kohdassa 2 kuvattiin yhteentoimivuuden merkitystä viranomaisten välisen yhteistyön näkökulmasta: mitä yhtenäisempi tapa tietojen kirjaamisessa, käsittelyssä ja tulkitsemisessä on, sitä helpompaa on myös nivoa yhteen eri toimijoiden rooleja asiakkaan palveluketjussa. Elämäntapalähtöiset asiointipalvelut ovatkin suurelta osin riippuvaisia myös viranomaisten välisen yhteistyön ja yhteentoimivuuden kehittämisestä.

Yhteentoimivuuden lisäksi saumaton asiakaspulun toimeenpano edellyttää digitaalisia välineitä ammattilaisten konkreettisen yhteistyön mahdollistamiseksi. Tämän voi tarkoittaa esimerkiksi erilaisia yhteisiä asiakassuunnitelmia tai monialaiseen kommunikaatioon tarkoitettuja tietoturvallisia

⁴ Omaolo on valtion erityistehtävayhtiön DigiFinland Oy:n tuottama oire- ja palvelutarpeenarviointiin tarkoitettu digipalvelu

⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160273>

viestintäkanavia. Eräs lupaava kehityskulku liittyy kansallisiin digitaalisiin identiteetteihin. Niiden avulla sekä asiakkaat, että viranomaiset voidaan tunnistaa luotettavasti riippumatta siitä, minkä organisaation sähköisessä palvelussa yhteistyö tapahtuu. Monialaisia tapaamisia voitaisiin järjestää joustavasti eri teknologia-alustoilla, kunhan ne rakennettaisiin siten, että ne hyödyntävät kansallista identiteettiratkaisua.

Kansalliseen digitaaliseen identiteettiin voidaan liittää myös ns. ”digitaalinen lompakko”, minkä avulla asiakkaan perustiedot ja hänen saamansa todistukset ja lausunnot olisivat käytettävissä palveluun kirjautumisen yhteydessä. Asiakas voisi itse hallinnoida tietoja ja antaa suostumuksia niiden käyttämiselle erilaisissa tilanteissa. Digitaalisen lompakon käytännön toimintaa ja tietosuojaa voitaisiin tehostaa siten, että se sisältäisi vain väitteitä (esim. on opiskelija) silloin kun tarkemmille tiedoille tai lausunnoille ei ole tarvetta.

3.2 Esimerkki elämäntilannelähtöisestä palveluprosessista

Kuva 3 esittää kuvitteellisen palvelupolun, jossa asiakkaalla on vaikeuksia pysyä kiinni työmarkkinoilla ja hän tarvitsee apua työkykynsä parantamiseksi. Asiakkaalla on perusvalmiudet älylaitteiden ja internet-palvelujen käyttöön ja hän löytää sosiaalisen median kautta työ- ja toimintakykyä mittaavan itsearviointitestin. Asiakas käynnistää testin, joka kysyy häneltä joukon kohdennettuja kysymyksiä, minkä jälkeen se tuottaa luotettavaan tietoon perustuvan arvion työ- ja toimintakyvystä.

Asiakas tutustuu saamaansa arvioon. Tämän jälkeen palvelu pyytää asiakasta tunnistamaan itsensä kansalaisen digitaalisella identiteetillä, mikä mahdollistaa yksilöllisemmän palvelun ja tarvittaessa myös ammattilaiskontaktin luomisen. Tunnistettuaan asiakkaan, palvelu suosittelee asiointia TE-palveluissa ja pyytää luvan tarpeellisten tietojen välittämiseksi TE-toimistoon. Asiakas antaa suostumuksen, minkä jälkeen hän saa valita jääkö odottamaan vapautuvaa virkailijaa vai jättääkö yhteydenottopyynnön. Asiakas jää jonottamaan.

Pian asiakas ja TE-virkailija tapaavat videoyhteyden välityksellä. Sähköinen alusta mahdollistaa myös viranomaisen rekistereissä ja asiakkaan digitaalisessa lompakossa olevien tietojen katselun. Asiakkaan tilanne käydään läpi ja TE-virkailija ehdottaa työttömän terveystarkastukseen hakeutumista. Asiakas antaa suostumuksen itsearviointitietojen välittämiseksi terveydenhuollolle ja TE-virkailija auttaa häntä varaamaan ajan terveystarkastukseen. Lisäksi asiakas ja TE-virkailija sopivat uudesta keskinäisestä tapaamisesta.

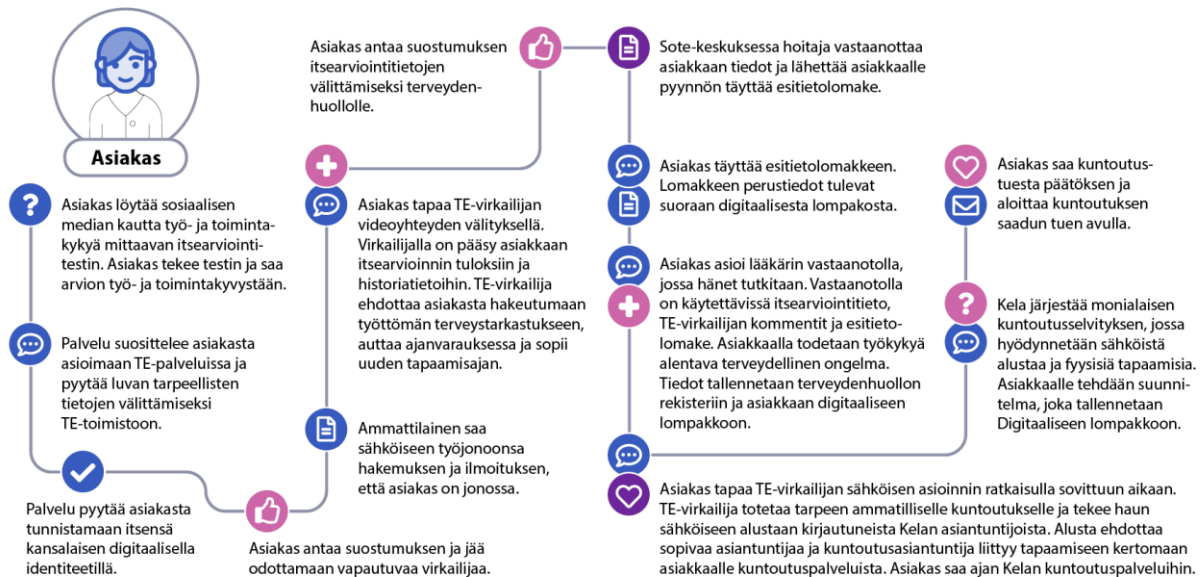
Sosiaali- ja terveyskeskuksessa hoitaja vastaanottaa asiakkaan tiedot ja lähettää asiakkaalle pyynnön esitietolomakkeen täyttämiseksi. Asiakas saa puhelimeensa ilmoituksen ja pääsee täyttämään lomaketta. Lomakkeen perustiedot luetaan suoraan digitaalisesta lompakosta ja loput tiedot asiakas lisää itse. Lääkärin vastaanotolla käytettävissä on sekä itsearviointitieto, TE-virkailijan kommentit ja

esitietolomake. Näiden tietojen ja potilaan tutkimuksen perusteella asiakkaalla todetaan työkykyä alentava terveydellinen ongelma. Todistus työkyvyn alenemasta tallennetaan terveydenhuollon rekisteriin ja asiakkaan digitaaliseen lompakkoon.

Asiakas tapaa jälleen TE-virkailijan sähköisellä alustalla, missä he käyvät yhdessä läpi digitaalisesta lompakosta löytyvän lääkärintodistuksen. TE-virkailija toteaa tarpeen Kelan järjestämälle ammatilliselle kuntoutukselle ja tekee haun sähköiseen alustaan kirjautuneista Kelan ammatillisen kuntoutuksen asiantuntijoista. Alusta ehdottaa TE-virkailijalle asiakkaan taustatietojen perusteella sopivaa kuntoutusasiantuntijaa, jolle lähetetään pyyntö liittyä käynnissä olevaan tapaamiseen. Kelan asiantuntija liittyy mukaan kertomaan mahdollisista kuntoutuspalveluista sekä kuntoutuksen aikaisesta toimeentulosta. Asiakkaalle sovitaan erillinen tapaaminen Kelan kuntoutuspalveluihin.

Kela järjestää monialaisen kuntoutuspalveluyksikön, jossa hyödynnetään sekä sähköistä alustaa, että fyysisiä tapaamisia. Asiakkaalle tehdään monialainen suunnitelma, joka tallennetaan asiakkaan digitaaliseen lompakkoon. Asiakas saa tarvitsemansa palvelut ja etuudet ja pystyy sähköisen alustan kautta seuraamaan etuuksien ja palvelujen tilannetta sekä häneltä vaadittavia toimenpiteitä.

Esimerkki elämäntilannelähtöisestä palvelupolusta



Kuva 3: Elämäntilannelähtöinen asiointiprosessi

Edellä kuvattu kuvitteellinen asiointitilanne ei välttämättä noudata todellista asiointipolkua ja sen tarkoitus onkin ainoastaan havainnollistaa teknologisia mahdollisuuksia asiointiin ja viranomaisyhteistyön sujuvoittamisen näkökulmasta. Valtakunnallisesti yhteinen sähköisen asiointin alustan ei myöskään tarvitse olla yksi fyysinen tietojärjestelmä vaan se voi olla kansallisten määritysten avulla rakennettu asiointipalvelujen yhteentoimiva kokonaisuus.

3.3 Esitykset jatkotoimenpiteistä

Jatkotoimenpiteenä esitetään laadittavaksi elämäntilannelähtöisen asiainnien tiekartta vuosille 2023-2033. Tiekartassa kuvattaisiin

1. Elämäntilannelähtöisten palvelujen kattamat elämäntilanteet
2. Kunkin elämäntilanteen tavoitetila vuonna 2033
3. Konkreettiset toimenpiteet tavoitteeseen pääsemiseksi (esim. digitaalisen identiteetin ja –lompakon toteuttaminen ja käyttöönotto)
4. Alustavat arviot toimenpiteiden kustannuksista ja hyödyistä.

Tiekartta tulisi tuottaa laajapohjaisessa työryhmässä, johon kuuluisivat sosiaaliturvan toimeenpanijoita, asiakkaita, tutkimusyhteisön edustajia sekä muita ratkaistavien kysymysten kannalta tärkeitä sidosryhmiä. Työryhmää johtaisi sosiaali- ja terveysministeriö.

4. Proaktiivinen ohjaus ja neuvonta sekä ennakoiva resurssien kohdentaminen

Tämä kohta kuvaa mahdollisia etenemistapoja perustuen komitean linjauksiin:

Sosiaaliturvaetuuksien saaminen perustuu ensisijaisesti sosiaaliturvan käyttäjän omaan aloitteellisuuteen sekä sosiaaliturvan toimeenpanijat voivat ennakoivasti tunnistaa henkilöiden palvelutarpeita ja pyrkiä kohdentamaan heille palveluja hyödyntämällä tietovarantoja ja data-analytiikkaa.

Kohta 4.1 esittelee data-analytiikan mahdollisuuksia yleisellä tasolla. Kohdassa 4.2 on annettu esitykset jatkotoimenpiteistä.

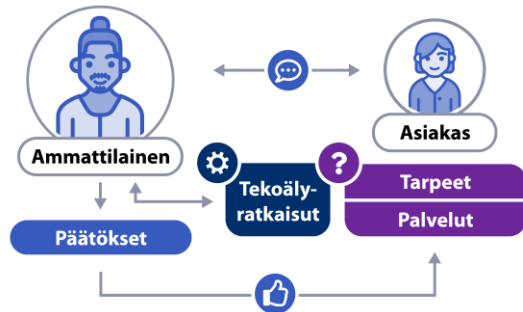
4.1 Tehokkuutta ja vaikuttavuutta data-analytiikan avulla

Sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista on tärkeää, että asiakkaat ohjataan oikea-aikaisesti tarpeita vastaaviin palveluihin. Mikäli asiakkaan tarvetta ei tunnisteta tai hän päätyy väärään palveluun, inhimillisen kärsimyksen lisäksi aiheutetaan järjestelmälle tarpeetonta kuormitusta. Hoitamattomina asiakkaan ongelmat voivat myös syventyä ja kärjistyä.

Kaikista 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 (Ongelmaraportti IV: palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen, s. 18).

Digitaalisilla ratkaisuilla voidaan tukea ammattilaisen ja asiakkaan kohtaamista ja asiakkaan yksilöllisten tarpeiden tunnistamista. Tätä kautta niillä on merkittävä potentiaali työn tehokkuuden ja

koko järjestelmän vaikuttavuuden edistämisen kannalta. Ammatilaisen näkökulmasta digitalisaation tavoite on kuvattu hallintojaoston digitalisaatio-asiantuntijaryhmässä seuraavasti:



” Ammatilaisena saan tarvittavat ja ajantasaiset tiedot asiakkaan tarpeen tunnistamiseksi ja oikeiden palvelujen määrittämiseksi.

Turhat työvaiheet poistuvat ja ajankäyttöni tehostuu. Digitaaliset ratkaisut auttavat minua toimimaan tehokkaammin kohti oikeita päätöksiä, tukevat asiakkaan kohtaamista ja moniammatillista työtä.”

Kun asiakas asioi sosiaaliturvaa toimeenpanevan viranomaisen luona hän kohtaa satunaisen virkailijan, joka tyypillisesti tarkastelee tilannetta oman osaamisensa ja edustamansa viranomaisorganisaation näkökulmista. Näissä puitteissa asiakkaan kokonaisvaltaista tilannetta voi olla vaikea selvittää, jolloin myös tarjottavat etuudet ja palvelut voivat olla todellisen tarpeiden näkökulmasta vääriä tai riittämättömiä.

Kohtaamistilanteita on mahdollista tehostaa data-analytiikan avulla. Asiakkaan kirjautuessa viranomaisen palveluun, järjestelmä voisi luoda profiilin asiakkaasta ja verrata sitä vapaana olevien ammattilaisten profiileihin. Tällä tavoin asiakas pystyttäisiin ohjaamaan sellaisen ammatilaisen luo, jolla on parhaat edellytykset vastata asiakkaan tarpeisiin.

Lisäksi asiakkaan ja ammatilaisen välistä vuorovaikutusta olisi mahdollista tehostaa järjestelmän esittämällä ehdotuksilla. Asiakkaan asioidessa esimerkiksi etuuden maksajan palvelussa, etuuskäsittelijä voisi saada tietojärjestelmältä neuvoja asiakkaalta esitettävien kysymysten kohdentamiseksi tai asiakkaan ohjaamiseksi. Tietojärjestelmä auttaisi tunnistamaan vaikeat tapaukset, jolloin niihin voitaisiin kohdistaa enemmän huomiota. Näin pystyttäisiin lisäämään todennäköisyyttä sille, että asiakas päätyy tarpeidenmukaiseen palveluun ja lopulta työhön tai opintoihin.

Ammattilaista voitaisiin tukea myös asiakkaan kannalta tarpeellisten muiden organisaatioiden palvelujen ja etuuksien tunnistamisessa. Sosiaaliturvajärjestelmä voi näyttäytyä monimutkaisena myös toimeenpanevalle viranomaiselle eikä aina ole selvää, mihin asiakas kuuluisi ohjata. Samalla digitaalisten ratkaisujen avulla voitaisiin tukea eri alojen ammattilaisten tietoturvallista yhteydenpitoa kohdassa 3.2 esitetyn esimerkin mukaisesti. Sähköinen alusta voisi automaattisesti tunnistaa sellaiset toisen viranomaisen edustajat, joilla on erityistä kokemusta käsillä olevasta ongelmasta.

On kuitenkin todettava, että data-analytiikan nykyistä laajempi hyödyntäminen edellyttäisi lainsäädännön kehittämistä. Ennen analytiikkaa hyödyntävien ratkaisujen rakentamista olisi arvioitava

käsittelyn tarkoitusta suhteessa sen luomiin riskeihin yksityisyyden suojan näkökulmasta. Tämä edellyttäisi merkittävästi yksityiskohtaisempaa kuvausta tarpeellisesta tietojen käsittelystä. Tässä yhteydessä tarkoituksena on vain havainnollistaa data-analytiikan mahdollisuuksia asiakkaiden tarpeiden tunnistamisen ja ohjaamisen näkökulmista. Konkreettiset tarvekuvaukset sekä niihin liittyvät tietosuoja-analyysit jäävät mahdollisen jatkoselvityksen kohteeksi.

Ammattilaisten työtä tukevan data-analytiikan lisäksi palveluntarpeessa olevat tai palvelujen piiriin todennäköisesti joutuvat henkilöt voitaisiin tunnistaa ennakoivasti. Rekisteritiedon pohjalta olisi mahdollista laatia ennustemalleja esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja kohdistaa yhteydenottoja tai muita toimia henkilöille tai asiakasryhmille, jotka niistä todennäköisimmin hyötyisivät. Tällaisen tietojenkäsittelyn edistäminen edellyttäisi kuitenkin sekä periaatteellista että juridista tarkastelua. Minkälaisin edellytyksin viranomaisen voisi käyttää henkilöä koskevaa arkaluonteista tietoa tällaisten ennusteiden tekemiseen ilman asiakkaan osallisuutta prosessiin?

4.2 Esitykset jatkotoimenpiteistä

Jatkotoimenpiteenä esitetään laadittavaksi selvitys analytiikan ja tekoälyn konkreettisista mahdollisuuksista sosiaaliturvan toimeenpanon tukena. Kunkin mahdollisuuden osalta annettaisiin myös arvio sen toteutettavuudesta huomioiden tietosuojaa koskeva sääntely. Selvitys toteutettaisiin kohtien 2 ja 3 yhteydessä esitettyjen selvitysten valmistumisen jälkeen.

5. Tiedonhallinnan arkkitehtuuri: pitkän aikavälin visio

Hallintojaoston yhteydessä toimiva digitalisaatiota ja toimeenpanoa kartoittava ryhmä valmisteli syksyn 2021 aikana alustavan vision sosiaaliturvan digitalisaatiosta 2030-luvulla. Valmistelutyö sisälsi kaksi työpajaa, joissa laadittiin luonnokset visiolauseista asiakkaan, ammattilaisen ja johtajan näkökulmista. Lisäksi asiantuntijaryhmän työpajoissa työstettiin arkkitehtuuriluonnos vision toteuttamisen kannalta välttämättömistä uusista rakenteista ja ratkaisuista.

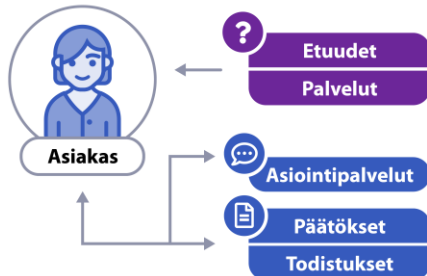
Visiotyössä valittiin tarkoituksella etenemismalli, jossa ensin tuotetaan kaikkien osapuolien kannalta hyväksyttävä yleinen tavoitetila. Kun yhteinen näkemys suurista linjoista on saavutettu, edellytykset konkreettisten muutosten tai yhteisten ratkaisujen suunnittelulle ovat paremmat. Käsillä olevassa työssä ei siis vielä ole tunnistettu konkreettisia tiedonhallinnan ratkaisuja tai niiden edellyttämiä säädösmuutoksia.

Kohta 5.2 kuvaa digitalisaation tavoitteet asiakkaan, ammattilaisen ja johtajan näkökulmista.

Kohdassa 5.3 esitellään tavoitteiden toteutumisen edellyttämät rakenteet ja ratkaisut.

5.1 Digitalisaation tavoitteet eri toimijoiden näkökulmista

Asiakkaan vision lähtökohtia olivat järjestelmän ymmärrettävyyden parantaminen tarjoamalla parempaa tietoa sekä asiointiin sujuvoittaminen:



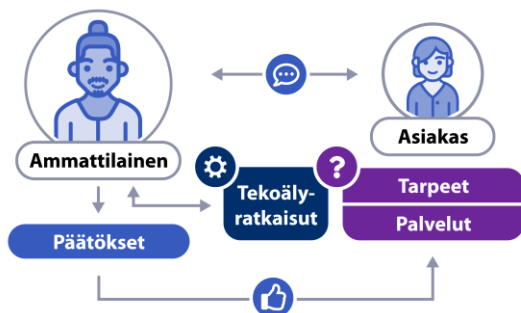
” Asiakkaana saan helposti tietoa tilanteeseeni sopivista etuuksista ja palveluista.

Minulle tarjotaan luotettavia ja tietoturvallisia asiointipalveluita ja voin seurata asiani etenemistä.

Saan tarpeisiini vastaavaa palvelua sujuvasti yhdestä paikasta ja ymmärrän minulta vaaditut asiat sekä minua koskevat päätökset. Päätökset ja todistukset kulkevat mukanani digitaalisessa muodossa.”

Asiantuntijaryhmä näki vision vahvuutena asiakaslähtöisyyden, asiointiin sujuvoitumisen sekä asiakkaalle tarjottavan mahdollisuuden hallita itseään koskevia tietoja. Huolenaiheina puolestaan nähtiin asiakkaan todelliset kyvyt omien tietojen hallinnoimiseen tai ylipäättään digitaalisten ratkaisujen käyttöön. Lisäksi todettiin, että vision toteuttaminen edellyttää yhteisen tahtotilan saavuttamista toimeenpanijoiden kesken.

Ammattilaisen vision lähtökohtia olivat työn tehokkuuden lisääminen, päätöksenteon tuki ja analytiikan hyödyntäminen asiakkaan ohjauksessa ja neuvonnassa:

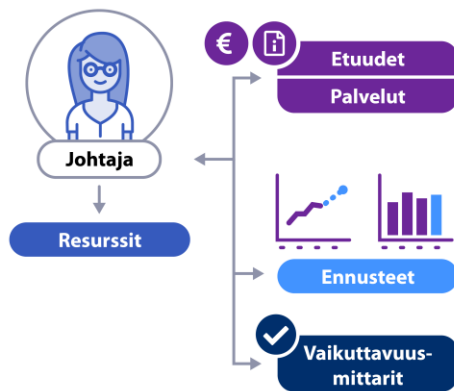


” Ammatillisena saan tarvittavat ja ajantasaiset tiedot asiakkaan tarpeen tunnistamiseksi ja oikeiden palvelujen määrittämiseksi.

Turhat työvaiheet poistuvat ja ajankäyttöni tehostuu. Digitaaliset ratkaisut auttavat minua toimimaan tehokkaammin kohti oikeita päätöksiä, tukevat asiakkaan kohtaamista ja moniammatillista työtä.”

Ammattilaisen vision vahvuutena nähtiin painotus työn tehokkuuteen ja asiakkaan vaikuttavaan kohtaamiseen. Samalla kuitenkin todettiin, että vision toimeenpano edellyttäisi tiedon hyödyntämisen merkittävää tehostamista ja liikkuvuutta eri toimijoiden välillä. Huolenaiheina nähtiin toimijoiden sitoutuminen vision toimeenpanoon, yhteentoimivuuden puutteet, digiratkaisujen kyky tarjota asiakkaan näkökulmasta oikeanlaista tukea sekä lainsäädännön kehittämisen haasteet.

Johtajan vision lähtökohtana oli järjestelmän vaikuttavuuden kehittäminen tietoon perustuvilla päätöksillä:



” Johtajana saan ajantasaista tietoa käytetyistä etuuksista ja palveluista sekä niiden kustannuksista.

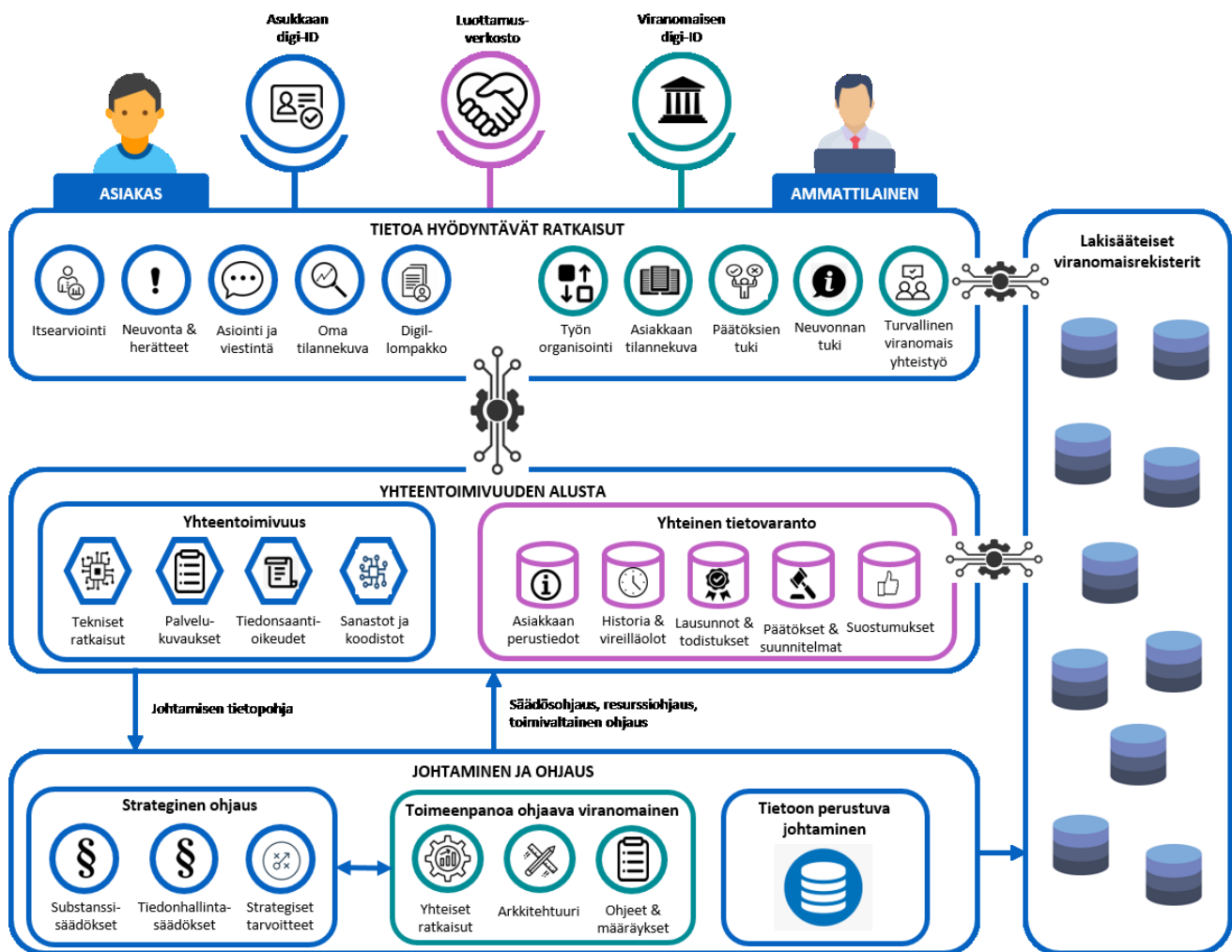
Saan luotettavia ennusteita etuus- ja palvelutarpeiden ennakkointiin, jolloin voin kohdistaa resursseja vaikuttavammin.

Sosiaaliturvan toimeenpanolle on yhteisesti hyväksytyt ja toimivat vaikuttavuusmittarit.”

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan visio tukee resurssien tehokasta kohdentamista sekä järjestelmän ketterää kehittämistä. Keskeisenä ajatuksena nähtiin se, että kun tieto annetuista etuuksista ja palveluista yhdistetään asiakkaan työ- ja toimintakyvyssä tapahtuviin muutoksiin, voidaan tunnistaa vaikuttavuuden näkökulmasta parhaat toimintamallit. Huolenaiheiksi nostettiin epätietoisuus konkreettisista vaikuttavuusmittareista, yhteismitallisen tiedon puuttuminen (yhteentoimivuus) sekä toimijoiden kyky hyödyntää tuotettavaa vaikuttavuustietoa. Lisäksi todettiin, että vision toteutuminen edellyttää yhteistä tahtotilaa hyödynnettävistä mittareista ja yhteentoimivuuden edistämisestä.

5.2 Vision toimeenpanon edellyttämät rakenteet ja ratkaisut

Edellä kuvatut toimijakohtaiset tavoitteet edellyttävät toteutuakseen ohjauksen rakenteiden, toimintamallien, tietojärjestelmien ja niiden yhteentoimivuuden kehittämistä. Kuva 4 esittää hahmotelman loogisesta arkkitehtuurista, jonka avulla tavoitteiden saavuttaminen voisi olla mahdollista.



Kuva 4: Tavoitetilan tiedonhallinnan arkkitehtuuri

Tavoitearkkitehtuuri koostuu neljästä pääkomponentista, joista pääosa liittyy tietojärjestelmäratkaisuihin. Nämä komponentit eivät kuvaa konkreettisia tietojärjestelmiä vaan ovat pikemminkin loogisia arkkitehtuurin osia. Tällä tarkoitetaan sitä, että kukin komponenteista voi toteutua myös useampana tietojärjestelmäratkaisuna, jotka yhdessä muodostavat komponentin kuvaaman toiminnallisuuden.

Lakisääteiset viranomaisrekisterit (kuvan oikea reuna)

Viranomaisten oikeus käsitellä henkilötietoja kytkeytyy niiden lakisääteiseen tehtävään. Erityisesti arkaluonteisen henkilötiedon käsittely on yksityisyydensuojaa rajoittavaa ja tästä syystä on aina punnittava tämän rajoittamisen oikeasuhtaisuutta suhteessa rajoittavan viranomaisen tehtävään sekä muiden perusoikeuksien toteutumiseen. Viranomaiset eivät siis voi muodostaa yhteistä rekisteriä, jossa kaikki tieto olisi kaikkien käytettävissä. Tästä syystä myös jatkossa kukin viranomainen vastaa pääsääntöisesti omassa toiminnassaan syntyvistä henkilörekistereistä ja tietojen vaihto niiden välillä perustuu aina lakiin.

Johtaminen ja ohjaus (kuvan alareuna)

Johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus koostuu (1) strategisesta ohjauksesta, (2) strategiaa toimeenpanevesta viranomaistoiminnasta sekä (3) tietoon perustuvan johtamisen ratkaisuksista.

Strateginen ohjaus (1) koostuu sosiaaliturvan substanssisäädöksistä, tiedonhallinnan sääntelystä sekä järjestelmälle asetettavista tavoitteista. Keskeisin kehittämisen tarve liittyy tiedonhallinnan sääntelyyn sekä rakenteisiin, joiden kautta strategiset tavoitteet asetetaan.

Tiedonhallinnan sääntelyn tasolla kuvattaisiin yhtäältä yleiset sosiaaliturvan sähköisen asiakastiedon käsittelyn lähtökohdat, jotka voivat liittyä esimerkiksi asiakirjoihin ja niiden sisältöön, salassapitoon, käyttöoikeuksiin, säilytykseen ja toissijaiseen käyttöön (tietojohdaminen). Toisaalta viranomaisten yhteistyön kannalta tarvittavat tiedonsaanti- ja luovutusoikeudet olisi kuvattava kutakin viranomaista koskevissa laeissa tai erikseen annettavissa monialaista yhteistyötä koskevissa säädöksissä. Lisäksi lain tasolla tulisi määritellä kansallisten tavoitteiden ohjauksen ja toimeenpanon kannalta välttämättömät viranomaistehtävät ja roolit.

Toimeenpaneva viranomaisen (2) olisi strategista ohjausta toteuttava toimija. Sen tehtävänä olisi tarkentaa kansallisesti asetettavia tavoitteita kokonaissuunnittelun avulla. Käytännössä tämä tarkoittaisi organisaatorajat ylittävien asiakasprosessien mallintamista ja tähän liittyvien tietojärjestelmävaatimusten määrittelyä. Toimeenpaneva viranomaisen voisi antaa määräyksiä koskien käytettäviä tietojärjestelmäratkaisuja tai niiden tietosisältöjä.

Tietoon perustuvan johtamisen ratkaisut (3) tukisivat kansallisten tavoitteiden toimeenpanoa. Koontitiedon pohjalta voitaisiin tarkastella asiakkaille annettujen etuuksien ja palvelujen erilaisia yhdistelmiä sekä niiden vaikutuksia mm. asiakkaan työ- ja toimintakykyyn. Näin edistettäisiin järjestelmän vaikuttavuusperusteista kehittämistä. Tietoja ei käsiteltäisi tunnisteellisesti vaan ne voisivat olla tilanteesta ja tarpeesta riippuen anonymisoituja tai pseudonymisoituja.

Yhteentoimivuuden alusta (kuvan keskiosa)

Yhteentoimivuuden alusta koostuu teknisistä määrittelyistä ja ratkaisuksista, jotka takaavat tiedon kulkeutumisen sinne missä sitä tarvitaan. Tietojen välittäminen viranomaisten välillä perustuisi säädöksiin ja niissä yksilöityihin tiedonsaantioikeuksiin. Yhteentoimivuuden alusta voisi myös tukea yksityisyyden suojan toteutumista tarjoamalla tiettyjä suojamekanismeja, kuten käyttöoikeusmäärittelyt, asiakassuhteen varmistaminen ja suostumustenhallinta. Yhteentoimivuuden alusta koostuu kahdesta osasta: (1) yhteentoimivuuden määrittelyistä sekä (2) yhteisestä tietovarannosta.

Yhteentoimivuuden määrittelyt (1) ovat asiakastietojen käsittelyyn liittyviä velvoittavia määräyksiä ja näiden määrittelyjen toteutumista tukevia teknisiä ratkaisuja. Määräykset voivat koskea mm.

käytettäviä tietorakenteita, sanaostoja, koodistoja ja tapa, jolla asiakastietoa kirjataan. Niiden lisäksi tarvitaan myös tekniset ratkaisut, jotka ohjaavat tietojen välittämistä ja varmistavat, että kukin viranomaisella saa käyttöönsä vain välttämättömän tiedon. Tämä edellyttää sitä, että järjestelmään on kuvattu kunkin viranomaisen tarjoamat palvelut ja oikeudet saada tietoa.

Yhteinen tietovaranto (2) on tekninen ratkaisu, joka mahdollistaa tietojen tallentamisen samalle tekniselle alustalle. Yhteinen alusta edistää yhteentoimivuuden määritysten toimeenpanoa, koska pelkkä tietojen tallentaminen yhteiselle alustalle edellyttää sovittujen tietomuotojen omaksumista. Lisäksi se tekee tietojen välittämisestä monialaisessa yhteistyössä helpompaa, koska tietoja ei tarvitse noutaa lukuisista erilaisista järjestelmistä, jotka mahdollisesti noudattavat erilaisia määrittämiä. On huomattava, että yhteinen tietovaranto ei välttämättä muodostaisi viranomaisten yhteistä rekisteriä ja kunkin viranomaisen oikeus käyttää sen tietoja perustuisi lakiin ja käyttöoikeuksiin. Vertailukohdaksi voi ottaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon Kanta-palvelut.

Tietoa hyödyntävät ratkaisut (kuvan yläreuna)

Kuvan yläreunassa on esitetty ratkaisut, jotka hyödyntävät yhteentoimivuuden alustan välittämää tietoa. Ne tukevat sekä asiakkaan että ammattilaisen tarpeita ja voivat olla näille myös yhteisiä. Kyse ei ole yhdestä portaalista, joka tarjoaisi kaiken toiminnallisuuden ”yhdeltä luukulta” vaan kokoelmasta yhteen toimivia ratkaisuja, jotka mahdollistavat asiakkaiden saumattomat palveluketjut. Oleellista on se, että palvelu on sujuvaa ja asiakkaalle ymmärrettävää, ei niinkään se tarjotaanko se yhdeltä luukulta. On käytännön kysymys, perustuuko toteutus yhteen vai useampaan ratkaisuun.

Asiakkaan näkökulmasta tietoa hyödyntävät ratkaisut voivat liittyä itsearviointiin, neuvontaan, asiointiin tai omien tietojen katseluun. Niitä voi olla useita ja ne voidaan tarjota eri viranomaisten toimesta mobiilisovelluksina tai verkkopalveluina. Elämäntilanelähtöisyys asettaa näille palveluille kuitenkin kaksi ehtoa. Yhtäältä (1) palvelujen täytyy toteuttaa kansalliset yhteentoimivuuden määritykset. Niihin täytyy voida kirjautua kansalaisen digitaalisen identiteetin avulla ja niiden on pystyttävä hyödyntämään asiakkaan digitaalisessa lompakossa olevia tai asiakkaasta muualla saatavilla olevaa tietoa. Toisaalta (2) palvelujen on muodostettava toiminnallisesti yhtenäinen kokonaisuus, jotta asiakas ymmärtäisi kunkin palvelun roolin osana omaa palveluprosessiaan. Tähän tarvitaan toimijarajat ylittävää kokonaissuunnittelua. Kokonaissuunnittelusta vastaisi yllä mainittu toimeenpano ohjaava viranomais.

Ammattilaisen näkökulmasta tietoa hyödyntävät ratkaisut voivat olla työn organisointiin, asiakkaan tilannekuvaan, päätöksenteon ja neuvonnan tukeen sekä tietoturvalliseen viranomaisyhteistyöhön liittyviä. Niiden avulla viranomaisella saa täysimääräisen hyödyn siitä tiedosta, jonka käsittelyyn hänellä on lakisääteinen oikeus. Viranomaisella ei toisaalta tarvitse nähdä kaikkea henkilötietoa sellaisenaan vaan tietyissä tilanteissa voi riittää, että ammattilaiselle tarjotaan jonkinlainen indikaatio,

joka ohjaa kysymään asiakkaalta tietyn kysymyksen tai tunnistamaan erityistä huomiota vaativia tapauksia. Tietoa hyödyntävät ratkaisut voivat myös tuntea yksittäisten ammattilaisten osaamisprofiilin, mikä auttaisi parantamaan asiakkaan ja ammattilaisten kohtaantoa.

Kuvan yläreunassa ovat digitaaliset identiteetit, jotka mahdollistavat kansalaisen ja ammattilaisen luotettavan tunnistamisen erilaisissa digitaalisissa konteksteissa. Asiakas voi kirjautua samalla tunnukseella kaikkiin viranomaispalveluihin ja kuljettaa mukanaan identiteettiin liitettyä digitaalista lompakkoa. Ammattilainen voi puolestaan tulla mihin tahansa sähköisellä alustalla tapahtuvaan tilanteeseen siten, että kaikki osapuolet voivat olla varmoja hänen henkilöllisyydestään ja ammattistatuksestaan. Ammattilaisille voidaan myös tarjota reaaliaikaista tietoa tavoitettavissa olevista ammattilaisista organisaatorajat ylittävästi. Näin yksittäinen ammattilainen voisi pyytää konsultaatiota joustavasti muiden viranomaisten edustajilta.