

Sosiaaliturvan monimutkaisuus

Sosiaaliturvakomitean
ongelmaraportti

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2022:1

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1

Sosiaaliturvan monimutkaisuus

Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti

Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0 Nimeä-EiKaupallinen-EiMuutoksia

ISBN pdf: 978-952-00-8436-3

ISSN pdf: 2670-3858

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Sosiaaliturvan monimutkaisuus Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti

Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:1

Julkaisija Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Yhteisötekijä Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto

Kieli suomi

Sivumäärä 32

Tiivistelmä

Hallintojaoston selvitys Suomen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuden vähentämisestä on laadittu osana parlamentaarisen Sosiaaliturvakomitean työtä. Suomen sosiaaliturvajärjestelmää pidetään yleisesti melko monimutkaisena. Etuuksia on paljon ja niiden käsitteet ja määräytymisperusteet sekä haku- ja maksuajankohdat eroavat toisistaan. Eriytymisen taustalla on osittain se, että etuudet ja palvelut on kohdennettu tiettyjen sosiaalisten riskien mukaan. Sosiaaliturvan toimeenpano kuuluu eri organisaatioille, joilla on omat asiointipalvelunsa ja käytäntönsä. Organisaatioiden yhteistyö vaatisi kehittämistä eikä tarvittava tieto kulje riittävästi niiden välillä. Sosiaaliturvaorganisaatioita tai niiden tiedonhallintaa ei tällä hetkellä ohjata organisaatorajat ylittävien tavoittein.

Osa monimutkaisuudesta johtuu lainsäädännöstä, osa sen käytännön toimeenpanosta. Sosiaaliturvaa koskevan tiedon ymmärtäminen ja järjestelmässä toimiminen voi helpottaa siltä osin kuin monimutkaisuutta pystytään vähentämään. Teknologinen kehitys tarjoaa osaltaan toimeenpanoon uusia mahdollisuuksia. Sosiaaliturvan sisältöä kehitettäessä arvioitavaksi tulevat muun muassa vaikutukset turvan kohdentumiseen. Toimeenpanoa kehitettäessä keskeisiä kysymyksiä ovat eri organisaatioiden yhteistyön koordinointi, asiakaslähtöisyyden kehittäminen sekä tiedonkulun ja tietosuojan kysymykset.

Asiasanat sosiaaliturva, sosiaaliturvajärjestelmät, etuudet, digitalisaatio, sosiaaliturvauudistus, parlamentaariset komiteat, uudistukset

ISBN PDF 978-952-00-8436-3

ISSN PDF 2670-3858

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8436-3>

Komplexiteten i den sociala tryggheten

Problemrapport från kommittén för social trygghet

Publikationer av kommittén för social trygghet 2022:1

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Organisation Förvaltningssektionen vid kommittén för social trygghet

Språk finska

Sidantal 32

Referat

Förvaltningssektionens utredning om hur komplexiteten i Finlands system för social trygghet kan minskas har gjorts inom ramen för arbetet i den parlamentariska kommittén för social trygghet. Finlands system för den sociala tryggheten anses allmänt vara rätt invecklat. Det finns många olika förmåner, och de skiljer sig från varandra vad gäller begrepp, bestämningsgrunder och ansöknings- och betalningstider. En av orsakerna till skillnaderna är att förmånerna och tjänsterna har utgått från särskilda sociala risker. Genomförandet av den sociala tryggheten är fördelad på många olika organisationer som har sina egna ärendehanteringstjänster och förfaranden. Organisationernas samarbete behöver utvecklas och informationsgången mellan dem förbättras. Målen för styrningen av organisationerna inom den sociala tryggheten och deras informationshantering sträcker sig för närvarande inte över organisationsgränserna.

Komplexiteten beror både på själva lagstiftningen och på hur lagstiftningen tillämpas i praktiken. Om man kan minska komplexiteten blir det lättare att förstå informationen om den sociala tryggheten och att använda systemet. Även den tekniska utvecklingen medför nya möjligheter. I samband med att innehållet i den sociala tryggheten utvecklas bedömer man bland annat hur det inverkar på hur den sociala tryggheten riktas. Vid utvecklandet av tillämpningen gäller de centrala frågorna samordningen av samarbetet mellan de olika organisationerna, kundorienteringen, informationsgången och dataskyddet.

Nyckelord social trygghet/socialskydd, system för social trygghet, förmåner, digitalisering, reform av den sociala tryggheten, parlamentariska kommittéer, reformer

ISBN PDF 978-952-00-8436-3

ISSN PDF 2670-3858

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8436-3>

The complexity of social security

Report of the Social Security Committee on problems in the social security system

Publications of the Social Security Committee 2022:1

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Group Author Administrative Division, Social Security Committee

Language Finnish

Pages 32

Abstract

The Administrative Division prepared a report on reducing the complexity of the Finnish social security system as part of the work of the parliamentary Social Security Committee. The Finnish social security system is generally considered to be rather complex. There are many benefits, and their concepts, determination criteria and times of application and payment differ from each other. One of the reasons for these differences is that benefits and services have been targeted according to certain social risks. The responsibility for implementing social security rests with various organisations, which have their own services and practices. Cooperation between organisations would need to be improved, as would the flow of information between them. At present, social security organisations or their information management are not guided by cross-organisational goals.

The complexity is due to both legislation and the implementation of social security in practice. If the complexity can be reduced, it will become easier to understand the information on social security and use the system. Technological advances also provide new opportunities for implementation. When further developing the content of social security, it is necessary to assess, for example, how this will affect the targeting of social security. When it comes to improving implementation, the key issues are the coordination of cooperation between different organisations, the improvement of customer orientation and the issues related to information flow and data protection.

Keywords social security, social security systems, benefits, digitalisation, social security reform, parliamentary committees, reforms

ISBN PDF 978-952-00-8436-3

ISSN PDF 2670-3858

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8436-3>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	8
1.1 Sosiaaliturvan monimutkaisuuden vähentämistä koskevan työn lähtökohdista ...	8
1.2 Sosiaaliturvasäännösten sisällön (aineellisen lainsäädännön) kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä	8
1.3 Sosiaaliturvan toimeenpanon kehittämiseen liittyviä näkökulmia	9
2 Selvityksistä sekä toimeenpanoa koskevan selvitystyön etenemisestä	11
2.1 Kelan etuusasiantuntijoiden näkemyksiä käsitteistöstä sekä haku- ja maksuajankohdista	11
2.1.1 Hakuajat	11
2.1.2 Maksamisen ajankohdat	12
2.1.3 Tulokäsitteet	14
2.1.4 Perhekäsitteet	15
2.2 Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa (Ella Sihvonen, 2020)...	15
2.3 Toimeenpanoon liittyneestä selvitystyöstä	17
2.3.1 Toimeenpanon rakenteellinen monimutkaisuus	17
2.3.2 Toimeenpanevien organisaatioiden välisen yhteistyön toimimattomuus	20
2.3.3 Asiointipalvelujen hallintolähtöisyys.....	23
2.3.4 Analytiikan ja automaation hyödyntämätön potentiaali	25
2.3.5 Lähtökohdat toimeenpanon kehittämiseksi digitalisaation näkökulmasta.....	27
3 Kokoavia näkökohtia	29
3.1 Erityisesti sosiaaliturvan säännösten sisältöön (aineelliseen sääntelyyn) liittyviä kokoavia näkökohtia	30
3.2 Kokoavia näkökohtia sosiaaliturvan toimeenpanon osalta	31

ESIPUHE

Sosiaaliturvakomitea aloitti työnsä määrittelemällä sosiaaliturvan keskeisimmät ongelmakokonaisuudet kesällä 2020. Komitean jaostojen asiantuntijat ja selvitystyötä tukeva, tutkimuslaitoksista koottu tutkijaverkosto ovat konkretisoineet määritellyt ongelma-kohtat neljään ongelmaraporttiin. Raporteissa kuvataan, miten komitean määrittelemät ongelmakokonaisuudet näyttäytyvät tutkimuskirjallisuudessa, tilastojen ja ihmisten elämäntilanteiden valossa sekä lainsäädännössä. Raporttien tarkoitus on tuottaa komitealle kattava kuvaus tunnistetuista sosiaaliturvan ongelmista, niiden laajuudesta sekä mahdollisista sosiaaliturvalainsäädäntöön tai sen toimeenpanoon liittyvistä syistä.

Tämän sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevän ongelmaraportin lisäksi on koottu seuraavat ongelmaraportit:

- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen
- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Neljän ongelmaraportin lisäksi jaostot ovat tuottaneet komitealle raportin sosiaaliturvan valinnoista ja peruseriaatteista. Sosiaaliturvan valintoja käsittelevän raportin tarkoitus on tukea komiteaa sen päättäessä, mitä sosiaaliturvan ongelmakohtia otetaan jatkoselvitykseen.

Sosiaaliturvan nykyjärjestelmän tunnistettuja keskeisiä ongelmia ja perusvalintoja käsittelevät raportit muodostavat ainutlaatuisen laajan tietopohjan komitean työlle. Raportit, kuten kaikki muukin komitean valmistelumateriaali, ovat avoimesti saatavilla sosiaaliturvauudistuksen tietopohjasta¹. Avoimuuden kautta taustaraportit palvelevat myös komitean pyrkimystä lisätä yleistä tietämystä sosiaaliturvasta.

Sosiaaliturvakomitean puheenjohtaja Pasi Moisio
Tammikuu 2022

1 Sosiaaliturvauudistuksen tietopohja: <https://stm.fi/tietopohja>

1 Johdanto

1.1 Sosiaaliturvan monimutkaisuuden vähentämistä koskevan työn lähtökohdista

Sosiaaliturvakomitean jaostojen jäseniltä kysyttiin kesän 2020 lopulla heidän näkemyksiään Suomen sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudesta. Kyselyssä viitattiin sosiaaliturvaan kokonaisuutena eli sekä etuuksiin että palveluihin. Saaduissa vastauksissa katsottiin yleisesti, että Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on kokonaisuutena tarkasteltuna melko monimutkainen ja monimutkaisuutta tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä vähentämään.

Monimutkaisuutta selittävänä tekijänä nostettiin esiin erityisesti sosiaaliturvan syyperusteinen rakenne eli se, että turva on pyritty kohdentamaan erilaisten sosiaalisten riskien mukaan. Monimutkaisuuden voi katsoa liittyvän myös Suomen sosiaaliturvajärjestelmän suhteelliseen laajuuteen ja kattavuuteen. Esimerkiksi niissä maissa, joissa valtio turvaa vain vähimmäistoimeentulon, julkinen yleinen järjestelmä voi näyttäytyä yksinkertaisempaan, vaikka sitä laajasti täydennettäisiin esimerkiksi yksityisin vakuutusin tai työnantajien tarjoamin etuuksin.

Monimutkaisuuden vähentämisellä on hallintojaoston työssä käytännössä viitattu mm. tavoitteisiin helpottaa sosiaaliturvaan liittyvän tiedon ymmärtämistä ja järjestelmässä toimimista. Työssä on näkökulmina erotettu yhtäältä lainsäädännöstä johtuva monimutkaisuus ja toisaalta toimeenpanoon liittyvä monimutkaisuus. Komitean työhön liittyvän tutkijaverkoston työpaperissa monimutkaisuuteen liittyviä näkökulmia puolestaan tarkastellaan mm. yhteiskunnallisista kysymyksenasetteluista käsin.

1.2 Sosiaaliturvasäännösten sisällön (aineellisen lainsäädännön) kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä

Erilaisiin elämäntilanteisiin on oma tukensa ja tuella omat ehtonsa. Nykyiset etuudet ovat syntyneet pitkän ajan kuluessa, kun on haluttu kohdentaa resursseja tiettyihin tilanteisiin ja tietyille henkilöryhmille.

Nykyisen syyperusteisista etuuksista ja tuista koostuvan järjestelmän tavoitteena on ollut kohdentaa turvaa sitä tarvitseville, ottaen huomioon yksilöiden erilaiset elämäntilanteet ja -valinnat, ja samalla ehkäistä turvan kohdentumista niille, jotka eivät sitä tarvitse. Syyperusteisuus tarkoittaa sitä, että lainsäätäjä on katsonut, että tietyssä elämäntilanteessa olevien henkilöiden toimeentulo on perusteltua turvata tietyllä etuudella. Etuuksien tavoitteet ovat erilaisia, mikä heijastuu niiden määräytymisperusteisiin. Näihin säännöksiin tehtävät muutokset myös normaalisti muuttavat turvan kohdentumista.

Sääntelyä muutettaessa herää monesti kysymyksiä siitä, keiden asema muutoksen seurauksena heikentyisi ja ketkä hyötyisivät muutoksesta sekä kysymyksiä muutoksen vaikutuksesta etuusmenoihin. Vertailuperustana on yleensä voimassa oleva lainsäädäntö.

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

Turvan kohdentumiseen liittyvien arvojen, tavoitteiden ja valintojen voidaan perustellusti katsoa olevan sosiaaliturvan keskiössä. Näitäkin kuitenkin arvioidaan ajoittain uudelleen, kun sääntelyä muutetaan. Jos tavoitteena on nykyistä yksinkertaisempi järjestelmä, turvan kohdentumiseen eri elämäntilanteissa oleville henkilöryhmille tulee muutoksia siten, että turva kohdentuu toisin kuin aikaisemmin – ja todennäköisesti heikommin yksilöllisten elämäntilanteiden mukaan.

Sosiaaliturvan monimutkaisuutta voidaan jossain määrin vähentää myös ilman, että muutokset vaikuttavat kohdentumiseen. Silloin kyse voi olla esimerkiksi haku- ja maksuaikojen tai eri etuuksien hakemisen yhtenäistämisestä.

1.3 Sosiaaliturvan toimeenpanon kehittämiseen liittyviä näkökulmia

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

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

Toimeenpanon koordinaatio voi olla ohjattua tai omaehtoista. Ohjausta voidaan antaa säädöksillä, resursoimalla keskitetysti kehittämistoimintaa ja luomalla rakenteita toimijoiden väliselle yhteistyölle. Nykyisin ohjaus tapahtuu pääsääntöisesti säädöksen kautta. Toimeenpaneuvien organisaatioiden välinen koordinaatio perustuu pitkälti toimijoiden omaehtoiseen yhteistyöhön. Tietyissä yksittäisissä tapauksissa yhteistyöstä on kuitenkin säädetty myös lain tasolla.

Hallintojaoston toimeksianto sisältää useita toimeenpanoa koskevia kohtia. Yhtäältä toimeksiannossa todetaan, että järjestelmästä tulee tehdä asiakkaalle ymmärrettävämpi ja läpinäkyvämpi. Useita etuuksia tulisi voida hakea yhdellä hakemuksella ja toimeenpanossa tulisi hyödyntää digitalisaatiota ja tekoälyn mahdollisuuksia.

Digitalisaatio perustuu datan tai tiedon keräämiseen, yhdistelyyn ja hyödyntämiseen jonkin päämäärän saavuttamiseksi. Sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon tietoarkkitehtuuri on kuitenkin sirpaleinen ja kukin organisaatio kerää tietoa oman hallinnollisen tehtävänsä näkökulmasta käyttäen omia käsitteitä sekä asiakirja- ja tietomalleja. Tästä syystä sosiaaliturvan laajamittaisen digitalisaatiokehityksen perusedellytyksenä olisi tiedon yhteen toimivuuden edistäminen sekä tätä koskevien yhteisten tavoitteiden asettaminen.

Suomalaisessa järjestelmässä ei kuitenkaan ohjata sääntelyllä sosiaaliturva-asiakirjojen muodostamista tai niitä käsittelevien tietojärjestelmien kehittämistä. Suomessa ei myöskään ole viranomaistoimijaa, jonka vastuulle kuuluisi suunnitella tai ohjata sosiaaliturvan tiedonhallintaa kokonaisuuden tasolla. Näin ollen myös yhteisten tavoitteiden asettaminen on vaikeaa.

2 Selvityksistä sekä toimeenpanoa koskevan selvitystyön etenemisestä

2.1 Kelan etuusasiantuntijoiden näkemyksiä käsitteistöstä sekä haku- ja maksuajankohdista

Kela kartoitti hallintojaostoa varten tekemässään selvityksessä etuusasiantuntijoidensa näkemyksiä etuuksien haku- ja maksuaikojen yksinkertaistamisen mahdollisuuksista ja vaikutuksista sekä etuuksien tulo- ja perhekäsitteistä.

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

2.1.1 Hakuajat

Kelan etuudet voidaan jakaa takautuvasti ja ennakoivasti haettavaan etuuksiin. Jako ei ole yksiselitteinen: osaa etuuksista voi hakea sekä ennakolta että takautuvasti. Kyselyn vastauksissa tulivat esiin käsittelyn järjestämisen taustalla olevat käytännön näkökohdat. Hakeminen on tyypillisesti takautuvaa silloin, kun etuuden määrään vaikuttavat sellaiset myöntöjaksolla ilmenevät seikat, jotka eivät välttämättä ole ennakolta tiedossa. Ennakoi-vasti puolestaan haetaan mm. sellaisia etuuksia ja tukia, jotka on tarkoitettu etukäteen tiedossa olevien tai ainakin laskennallisesti ennakoitavien menojen kattamiseen. Etukäteen maksaminen voi liittyä myös vähimmäistoimeentulon turvaamiseen: etuuden tulee olla käytettävissä menojen realisoituessa.

Esiin tuli myös ajatus siitä, että takautuvan hakuajan mitoittamiseen liittyvät näkökohdat vaihtelevat. Mikäli ns. ensisijaisten etuuksien takautuvaa hakuajaa pidennettäisiin, arveltiin niiden tilanteiden lisääntyvän, joissa samalle henkilölle aiemmin maksettuihin ns. toissijaisiin etuuksiin kohdistuisi takaisinperintää. Toisaalta vammaisuuksien verraten pitkää

takautuvaa hakuaikaa (6 kk) perusteltiin etuuden ratkaisemiseksi tarvittavien lääketieteellisten selvityksien hankkimiseen liittyvillä tarpeilla.

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

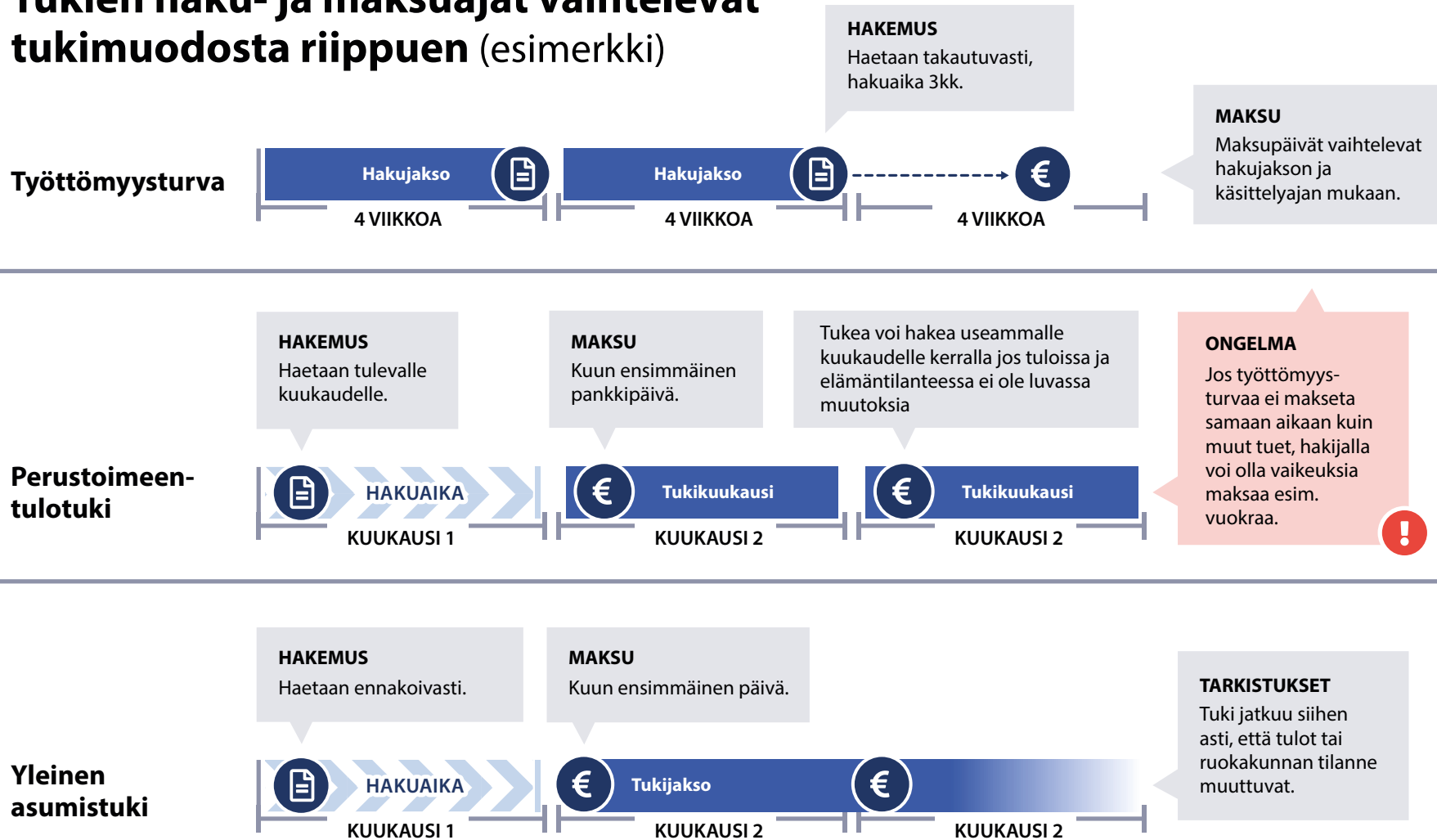
2.1.2 Maksamisen ajankohdat

Kyselyn vastaajat eivät juurikaan yksilöineet tarvetta maksupäivien yhtenäistämälle. Osin maksupäiviä onkin jo yhtenäistetty.

Eri etuuksiin liittyen esiin tuli seuraavia näkökohtia: Opiskelijan tyypillisten etuuksien – opintotuen, koulumatkatuen ja yleisen asumistuen – maksupäivä on jo sama. Perustoimeentulotuen säännöllinen maksupäivä on niin ikään kuukauden ensimmäinen pankkipäivä. Jos maksu ei ehdi tähän, se tapahtuu päätöksen antamisen yhteydessä. Sairausvakuutuslain mukaisissa päivärahoissa on jo keskenään yhdenmukaiset maksujaksot, joilta päivärahat maksetaan jälkikäteen. Käytännössä mikäli päivärahapäätöstä joudutaan käsitelyjärjestelmässä muuttamaan, maksujaksot ja -päivät muuttuvat, mitä kyseenalaistettiin. Lapsilisän osalta pohdittiin, voisiko maksupäivä olla sama kuin esimerkiksi lastenhoidon tuessa. Työttömyysturvassa esiin nousi maksujaksojen liittymä hakemisen jaksoon: työttömyysetuudet maksetaan takautuvasti joko neljän viikon tai kuukauden jaksoissa. Muiden etuuksien toimeenpanon helpottamiseksi ehdotettiin, että työttömyysturvan haku- ja maksujaksona voisi olla kalenterikuukausi.

Kuvio 1. Esimerkki haku- ja maksuaikojen vaihtelusta toimeentuloturvaetuuksissa

Tukien haku- ja maksuajat vaihtelevat tukimuodosta riippuen (esimerkki)



Lisäksi voidaan todeta, että myös sosiaaliturvakeskustelun asettamista edeltäneen Toimihankkeen aikana tehdyissä kyselyissä tuli esiin maksupäiviin liittyviä kysymyksiä, mm. työttömyysturvan maksupäivän osalta.

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

2.1.3 Tulokäsitteet

Esiin tuli seuraavia näkökohtia:

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

Työttömyysturvan tulokäsitteen yksinkertaistamista pidettiin selvittämisen arvoisena. Tämä helpottaisi tulorekisterin hyödyntämistä. Lisäksi ehdotettiin arvioitavaksi, voitaisiinko toimeentuloturvaetuuksien säännöksiä tulojen huomioimisesta yhtenäistää, ottaen huomioon, että moni asiakas saa samanaikaisesti näitä etuuksia (työttömyysturvaa, asumistukea ja perustoimeentulotukea).

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

2.1.4 Perhekäsitteet

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

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

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

Vastaukset ilmentävät myös sitä, että sääntelyn yhtenäisyyttä voidaan pohtia eri näkökulmista: esimerkiksi etuuksia vertaillen, suhteessa yleislainsäädäntöön tai myös etuusrajat ylittävän problematiikan tasolla. Viimeksi mainitun osalta esiin nostettiin se, että lasten vuoroasuminen huomioidaan eri etuuksissa eri tavoin.

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

Erikoistutkija Ella Sihvosen syksyllä 2020 valmistuneessa tutkimuksessa² tarkastellaan sellaisia sosiaalietuuksia ja -tukia, joiden määräytymiseen hakijan tulot ja/tai perhe- ja läheissuhteet vaikuttavat. Tarkasteltavana on laaja joukko etuuksia, joista valtaosa on Kelan maksamia. Tulojen sekä perhe- ja läheissuhteiden vaikutus näihin etuuksiin esitellään tutkimuksessa yksityiskohtaisesti etuus kerrallaan. Lisäksi tarkastellaan samojen etuuksien haku- ja maksamisaikoja. Mukana on myös useita kokoavia taulukoita.

² Tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa

Tutkimuksessa nostetaan esiin se, että käsitteissä sekä haku- ja maksamisajoissa on eroja, joiden syiden tutkiminen on kuitenkin rajattu tehtävän ulkopuolelle. Tutkimus on tehty sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta Kelan tutkimusyksikössä, pohjatiedon tuottamiseksi sosiaaliturvakomitean työhön. Tutkimuksen pääasiallisena aineistona on sosiaaliturvalainsäädäntö, jota analysoidaan yhteiskuntatieteellisistä lähtökohdista. Tutkimuksessa kysytään, voisiko käsitteistön yhtenäistäminen olla keskeinen keino lisätä sosiaaliturvaetuuksien ymmärrettävyyttä.

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

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

Sihvosen johtopäätökset vastaavat olennaisilta osin niitä näkemyksiä, joita Kelan etuus-
asiantuntijat esittivät heille osoitetussa kyselyssä: etuuksien välisille eroille tunnistettiin perusteita, mutta myös yhtenäistämislle nähtiin sija. Sikäli kuin esimerkiksi etuuslakien käsitteitä arvioitaisiin Sihvosen ehdottamalla tavalla kriittisesti, voitaneen alustavasti ennakoida, että yksittäiset käsitteet eivät välttämättä näyttäytyisi vanhentuneina tai perusteettomina, vaan problematiikassa korostunee juuri käsitteiden suhde toisiinsa: ne eroavat toisistaan sosiaaliturvan muodostamassa kokonaisuudessa. Tämä on tässä vaiheessa vasta oletamus. Sääntelyn tavoitteista saatetaan lausua mm. lainvalmisteluaineistossa. Tältä osin voitaneen alustavasti esittää se epäily, että peruskäsitteitä saatetaan perustella melko suppeasti.

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

2.3 Toimeenpanoon liittyneestä selvitystyöstä

Toimeenpanon monimutkaisuuteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty hallintojaoston alaisessa erillisessä asiantuntijaryhmässä. Ryhmä tarkasteli kevään 2021 aikana sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanossa ilmenevää monimutkaisuutta ja digitalisaation mahdollisuuksia sen poistamiseksi.

Toimeenpanosta johtuva monimutkaisuus on etuuksista ja palveluista vastaavien organisaatioiden mukautumattomuutta sosiaaliturvan käyttäjien vaihteleviin tarpeisiin, mikä näyttäytyy hankaluuksina sekä käyttäjille, että heitä palveleville viranomaisille. Toimeenpanon monimutkaisuus johtuu useista eri tekijöistä:

- Toimeenpanon rakenteellinen monimutkaisuus
- Toimeenpanevien organisaatioiden välisen yhteistyön toimimattomuus
- Asiointipalvelujen hallintolähtöisyys (erotuksena asiakaslähtöisyydelle)
- Analytiikan ja automaation hyödyntämätön potentiaali

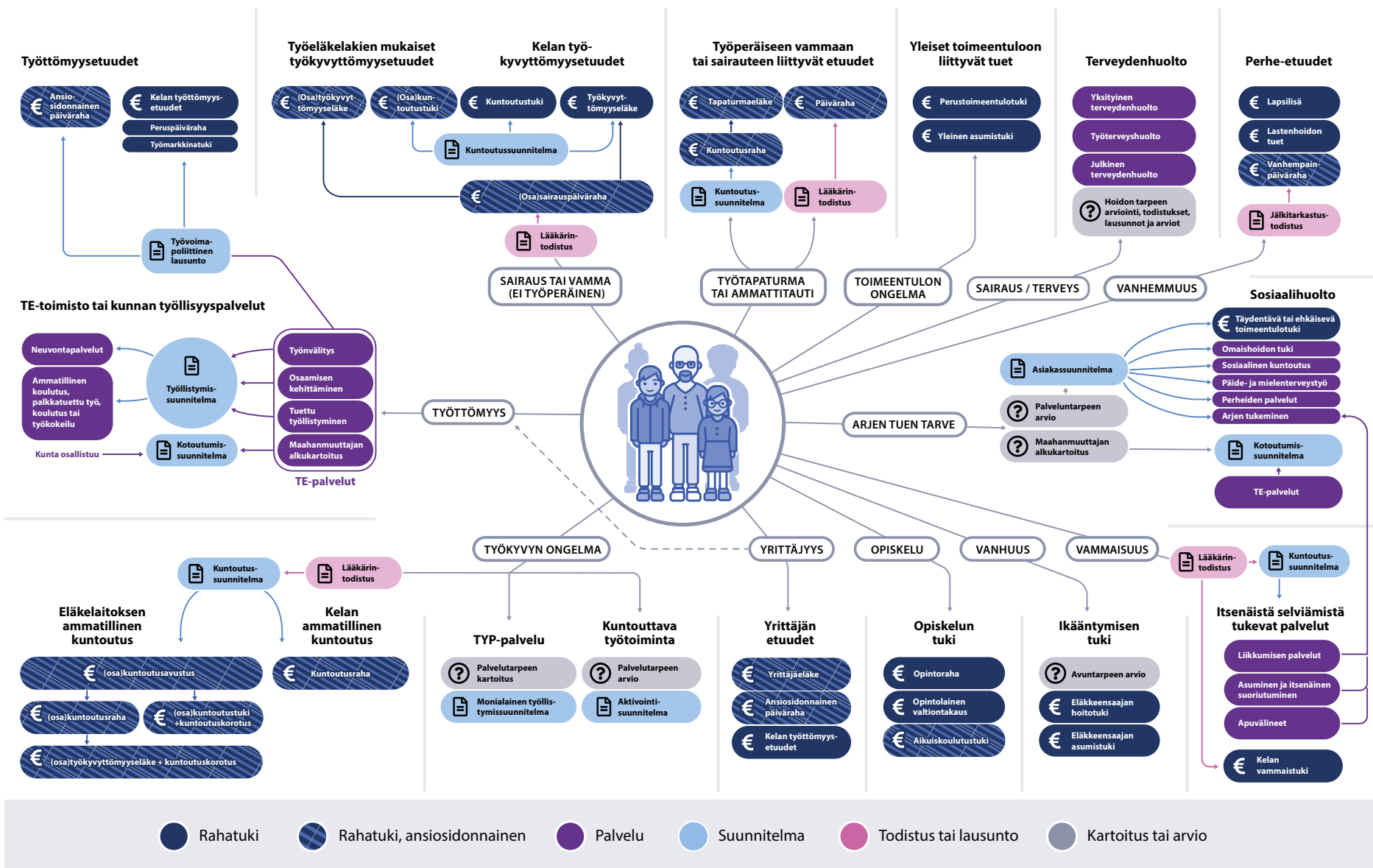
2.3.1 Toimeenpanon rakenteellinen monimutkaisuus

Toimeenpanoon osallistuu suuri määrä organisaatioita (ks. Kuvio 2), joiden tehtävät voivat olla sosiaaliturvan käyttäjän näkökulmasta päällekkäisiä tai jopa epäselviä. Esimerkiksi työttömäksi jäävä henkilö asioi vähintään TE-hallinnon ja etuuden maksajan (Kela tai jokin 21 työttömyyskassasta) kanssa. Kuntoutustarpeessa oleva työtön voi puolestaan päätyä TE-palveluihin, sosiaalihuoltoon, kunnan työllisyyspalveluihin, monialaiseen yhteispalveluun, Kelaan, työeläkelaitokseen, tapaturmavakuutuslaitokseen, terveydenhuoltoon tai oppilaitokseen.

Toimijoiden suurta määrää (tai päällekkäisyyttä) ei kuitenkaan voida suoraviivaisesti tulkita ongelmaksi. Nykyiset rakenteet voivat olla seurausta sosiaaliturvajärjestelmälle asetetuista tavoitteista tai muista käytännöllisemmistä syistä. Tosiasiallisten rakenteellisten ongelmien osoittaminen edellyttäisi laajaa keskustelua ja silti eri näkökulmista voitaisiin

päätyä erilaisiin lopputuloksiin. Asiantuntijaryhmän työskentelyn yhteydessä rakenteet on otettu annettuina ja monimutkaisuutta sekä digitalisaation mahdollisuuksia on tarkasteltu toimeenpanevien organisaatioiden yhteistyöhön, asiointikanaviin liittyvien haasteiden ja teknologian yleisen potentiaalin näkökulmista.

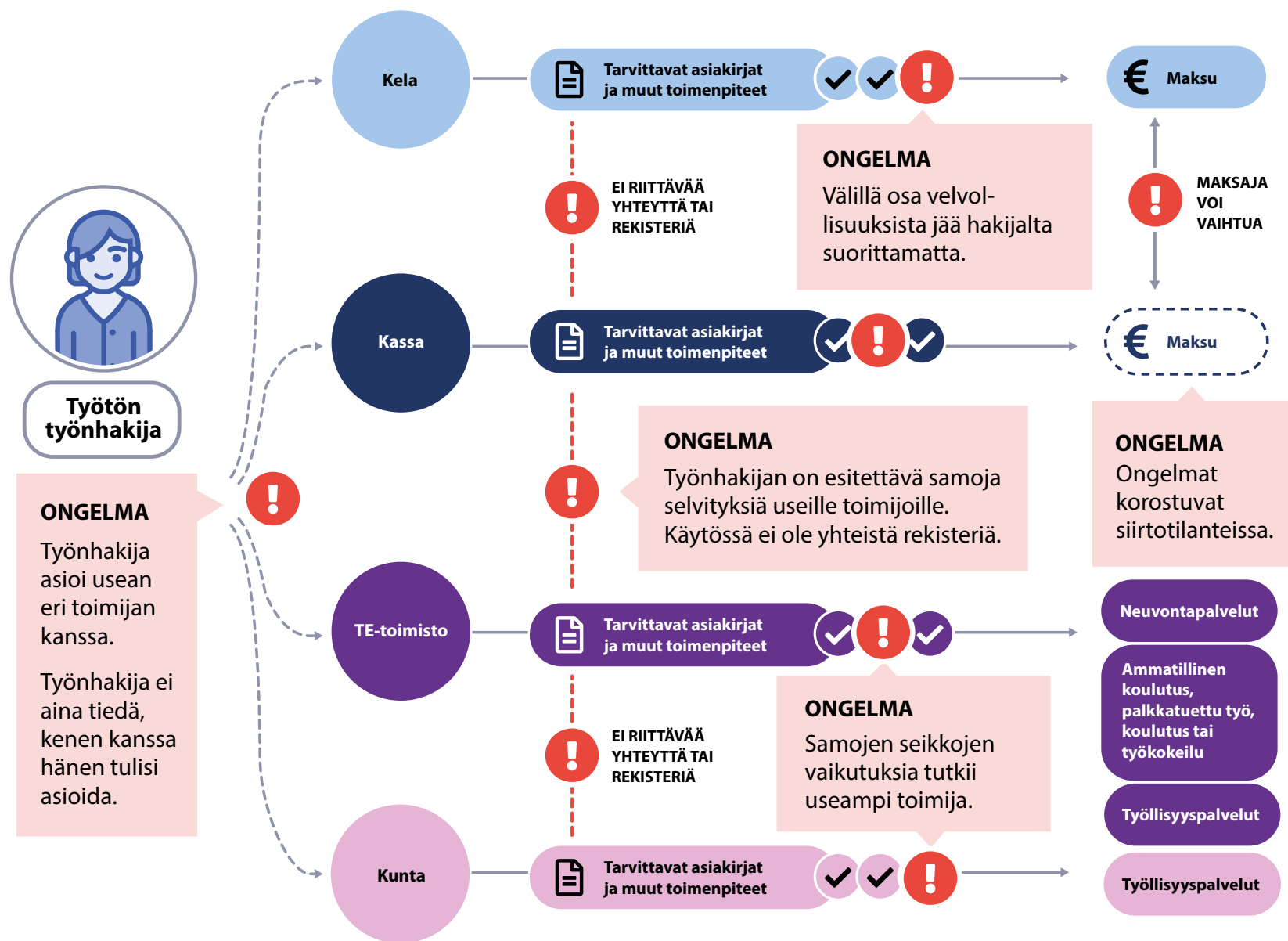
Kuvio 2. Toimeenpanon rakenteellinen monimutkaisuus



2.3.2 Toimeenpanevien organisaatioiden välisen yhteistyön toimimattomuus

Sosiaaliturvaa tarvitseva henkilö joutuu tyypillisesti asioimaan useissa viranomaisissa, joiden välisen yhteistyön ongelmat voivat ilmetä asiakkaalle monimutkaisuutena. Yhteistyön haasteet liittyvät usein tiedon kulkuun. Nykytilanteessa sosiaaliturvaa toimeenpanevilla organisaatioilla on toisistaan erilliset asiakirjamallit, tietorakenteet, sähköiset asiointipalvelut ja asiakasrekisterit. Samasta asiakkaasta kerätään tietoja eri paikoissa ja pahimmillaan tiedot ovat keskenään ristiriitaisia. Tieto liikkuu pääsääntöisesti asiakkaan välittämänä, maapostina, sähköpostina tai puhelimitse. Joissain yksittäisissä tilanteissa organisaatiot ovat edistäneet keskinäistä tietojenvaihtoa, mutta tietojen vaihtoa järjestelmän tasolla ei ole toistaiseksi pohdittu.

Kuvio 3. Tiedonvaihdon ongelmat työnhakijan asiointissa



Tiedonvaihdon edistäminen sosiaaliturvatoimijoiden välillä ei myöskään ole suoraviivaista. Henkilötietojen käsittelylle on aina oltava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen peruste. Käytännössä tämä peruste voi olla joko asiakkaan suostumus tai lakisääteinen käsittelyoikeus. Tästä syystä tietojen vaihdon kehittämisessä on aina huomioitava toimintamallien ja tietojärjestelmien lisäksi myös voimassa oleva sääntely sekä mahdollisuudet sen kehittämiseksi. Näin ollen nykyistä vaikuttavampien tiedon vaihdon mekanismien, integraatoratkaisujen ja yhteisten asiakassuunnitelmien kehittäminen edellyttää säädösten, toimintamallien ja tietojärjestelmien kehittämistä yhtenä kokonaisuutena. Kehittämisen tulisi olla koordinoitua niin eri ammattikuntien (juristit, substanssiasiantuntijat, teknologia-asiantuntijat) kuin eri hallinnon tasojen (ministeriöt, virastot, muut toimeenpanijat) välillä.

Säädösten tasolla tiedon kulun ongelmat voivat näyttäytyä esimerkiksi tiedonsaantioikeuksien puutteena. Tällaisissa tapauksissa tietoja voidaan liikutella vain asiakkaan itsensä kuljettamana tai hänen suostumukseensa perustuen. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan suostumus soveltuu kuitenkin huonosti tietojen käsittelyperusteeksi tapauksissa, joissa rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välillä vallitsee epäsuhta. Viranomaisen ja kansalaisen välinen suhde on tyyppiesimerkki tällaisesta epäsuhdasta. Suostumuksen käyttö viranomaistoiminnassa on kuitenkin mahdollista, mikäli sääntely kokonaisuutena arvioiden luo riittävät edellytykset arkaluontoisten henkilötietojen suojan tosiasialliselle toteutumiselle. Tämä edellyttää aina tilannekohtaista harkintaa.

Vaikka tiedonsaantioikeudesta oltaisiinkin säädetty, voi toimijoiden väliseen tietojenvaihtoon silti liittyä säädöksiin palautuvia haasteita. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan henkilötietojen tiedonsaantioikeus on sidottava joko välttämättömyys- tai tarpeellisuusperusteeseen. Sosiaaliturvaa koskevassa sääntelyssä välttämättömyysperuste vaikuttaisi olevan näistä yleisempi. Se viittaa säädökseen, jossa toimijalle annetaan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä oman tehtävänsä kannalta *välttämättömät* tiedot. Näissä tapauksissa tietoja luovuttavan tahon vastuulla on arvioida luovutuksen välttämättömyyttä. Tietojen luovutukseen kohdistuu siis aina tapauskohtaista harkintaa tapauskohtaista harkintaa. Varsinkin säännöllisesti tapahtuvan tietojen vaihdon osalta menettely ei aina luo edellytyksiä sujuvalle tietojenvaihdolle.

Toimeenpanon tehokkuuden kannalta parempi ratkaisu on sitoa henkilötietojen luovuttaminen tarpeellisuusperiaatteeseen. Tällöin säädöksessä on yksilöitävä tarkkarajaisesti tiedot, jotka katsotaan tiedon vastaanottajan kannalta tarpeelliseksi. Kun luovutettavat tiedot on sidottu tarpeellisuuskriteeriin ja ilmaistu selkeästi säädöksessä, tietojen välittäminen toimijalta toiselle on tietosuojan näkökulmasta selkeämpää, koska siihen ei sisälly samanlaista harkintaa. Näin myös tietojärjestelmien välillä toteutettavien integraatioiden ja oma-aloitteisen tietojen luovutuksen edistäminen on helpompaa.

Esimerkiksi, jos toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä yksilöitäisiin tiedot, jotka Kela tarvitsee sosiaaliviranomaiselta perusosan alentamisharkinnan tueksi, kunta voisi tarjota ne sähköisen rajapinnan (tai Kanta-palvelujen) välityksellä Kelan käyttöön. Näin voitaisiin välttyä puhelimitse tai sähköpostilla tapahtuvilta lausuntopyyntöiltä. Tarpeellisuuskriteerin heikkoutena on kuitenkin se, että tietojen tarpeellisuutta ei aina pystytä ennakoidaan tai määrittelemään riittävän tarkkarajaisesti. Kun uusia tietotarpeita ilmenee, ne edellyttävät raskaita säädösmuutoksia.

Usein toimijoiden välisen koordinaation haasteet ovat myös puhtaasti säädöksistä riippumattomia, eli toimintamallien, tietojärjestelmien tai molempien kehittymättömyyttä. Tyypillisesti tiedonsaantioikeudet ovat sidottu lainsäädännössä välttämättömyysperiaateeseen jolloin käytännön toimivuus riippuu pitkälti siitä, miten tietojenvaihto on organisoitu toimintamallien tasolla. Kun vakiintuneita toimintamalleja tai tietojärjestelmäintegraatioita ei ole, tieto liikkuu puhelimitse, salattuna sähköpostina tai kirjeinä. Säädöksiin kirjattu tiedonsaantioikeus onkin vasta lähtökohta sujuvalle tiedonhallinnalle: toimeenpanon tasolla on pystyttävä sopimaan yhteisistä toimintamalleista ja tehtävä tarvittavat tietojärjestelmämuutokset.

Asiantuntijaryhmän työssä on tunnistettu toimijoiden tiedonkulkuun liittyviä konkreettisia haasteita mm. työ- ja liikennetapaturmien, työkykypalvelujen, työttömyyden ja toimeentulon, vammaisuuden, pitkäaikaissairauden sekä kotoutumisen näkökulmista.

2.3.3 Asiointipalvelujen hallintolähtöisyys

Sosiaaliturvan toimeenpanijoiden asiointipalvelujen monimutkaisuus johtuu niiden hajanaisuudesta. Kullakin toimeenpanijalla on omat erilliset asiointiprosessinsa sekä niihin kytkeytyvät sähköiset ratkaisunsa. Voidaan sanoa, että sosiaaliturvan asiointipalveluja kehitetään enemmän viranomaistehtävien kuin asiakastarpeiden näkökulmasta. Asiointipalvelut edustavat siksi ennemminkin hallinnon tarpeita kuin asiakkaiden kohtaamia riskejä tai elämäntilanteita.

Tarve yhtenäisemmille asiointipalveluille olisi ilmeinen. Sosiaaliturvan toimeenpanijoiden tehtävät liittyvät toisiinsa monilla eri tavoilla, jotka palautuvat sosiaaliturvan käyttäjien tarpeisiin. Nämä tarpeet eivät aina tyhjenny yksittäisen viranomaisen tai toimeenpanijan palvelutehtävään vaan tarvitaan useamman toimijan osallistumista. Tästä syystä asiakaslähtöisyyden periaatteen tosiasiallinen toteutuminen edellyttäisi organisaatioiden välistä koordinaatiota ja yhteistyötä.

Velvoitteita asiakaslähtöisyyden edistämiseksi seuraa myös lainsäädännöstä.

Hallintolain mukaan sosiaaliturvaa toimeenpanevat organisaatiot ovat velvoitettuja noudattamaan hallinnon palveluperiaatetta (7 §), jonka ytimessä on asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen asiointia järjestettäessä. Hallintolain 10 §:ssä säädetään erikseen velvollisuudesta edistää viranomaisyhteistyötä. Konkreettisempia velvoitteita on sisällytetty tiedonhallintalakiin (906/2019), jonka 20 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla.

Toisaalta osa lainsäädännöstä on sellaista, että se efektiivisesti ehkäisee asiakaslähtöisyyden periaatteen toteutumista. Usein tämä lainsäädäntö kuitenkin toteuttaa jotain muuta sosiaaliturvajärjestelmän kannalta tärkeää periaatetta. Esimerkiksi, jos asiakkaan yhtä etuutta haetaan ennakolta ja toista takautuvasti, niitä on vaikea yhdistää saman asiointipalvelun piiriin. Tai jos asiakkaan saamien etuuksien käsitteistöt poikkeavat oleellisesti toisistaan, voi niiden esittäminen samassa palvelussa olla hankalaa. Lisäksi koosteisien tai viranomaisten yhteisien asiointikanavien luomisessa täytyy huomioida tietosuojasääntelyn asettamat reunaehdot. Asiakaslähtöisyyden edistäminen edellyttääkin usein hankalien tietosuojaan liittyvien haasteiden ratkaisemista mikä voi tuottaa entistä monimutkaisempia toteutustapoja.

Tilanteissa, joissa asiakkaan täytyy tuottaa tietoa monille eri viranomaisille tai asioida useissa eri palveluissa saman asian hoitamiseksi, olisi aina mahdollista pohtia tarkoituksenmukaisempaa tapaa järjestää palvelu. Asiointikokemuksesta voidaan tehdä asiakkaalle nykyistä saumattomampi kokemus, mikäli näin halutaan tehdä. Keskeinen haaste ei liity teknologiaan vaan lainsäädäntöön sekä organisaatioiden välisten yhteisten toimintamallien kehittämiseen. Ilman yhteisiä tavoitteita ja niiden toimeenpanon koordinaatiota asiakaslähtöisyyden edistäminen on vaikeaa.

Kuten sanottu, teknologian tasolla vaihtoehtoja on olemassa. Asiakaslähtöisiä asiointipalveluja pystytään rakentamaan jo nykyisin arkikäytössä olevan teknologian avulla. Lisäksi kehitteillä on joitain uudenlaisia lähestymistapoja teknologian hyödyntämiseksi.

Yksi lupaava kehityskulku liittyy kansalaisen digitaaliseen identiteettiin, johon liittyvää säädöskehikkoa ollaan juuri luomassa EU:n tasolla³. Tulevaisuudessa eurooppalaisilla voi olla digitaalinen kansalaisuus, joka mahdollistaa kirjautumisen julkisiin palveluihin ja joka kuljettaa mukana oleelliset henkilötiedot, todistukset, lausunnot, päätökset ja muut viranomaistoiminnassa tarvittavat asiakirjat sekä mahdollistaa näiden tietojen asiakaslähtöisen hallinnan. Vastaavasti viranomaisilla voisi olla omat digitaaliset identiteettinsä, jolloin kansalaiset ja viranomaiset voisivat kohdata joustavasti ja luotettavasti erilaisissa

3 [Linkki EU:n sivustolle](#)

verkkopalveluissa. Tämä voisi olla merkittävä yksittäinen askel matkalla kohti asiakaslähtöisiä asiointipalveluja.

Asiakkaiden tarpeisiin voidaan kehittää myös erilaista ohjausta ja neuvontaa tarjoavia digitaalisia ratkaisuja. Sosiaaliturvan osalta tällaisia onkin jo syntynyt esimerkiksi Kelassa, missä chat-robotti pystyy palvelemaan tiettyjä asiakasryhmiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueella ohjauksen ja neuvonnan ratkaisut ovat kuitenkin selvästi edistyneempiä ja niillä alkaa jo olla vakiintunut asema. Esimerkiksi Omaolo⁴ ja Terveyskylä⁵ -palvelut tuottavat luotettavia oire- ja palvelutarvearvioita perustuen asiakkaan antamiin tietoihin ja mahdollistavat kommunikoinnin asiakkaan ja ammattilaisen välillä. Vastaavaa tekoälyavustettua välinettä suunnitellaan parhaillaan myös työ- ja toimintakyvyn itsearviointiin, mikä voisi jatkossa tehostaa esimerkiksi asiakkaan, TE-palvelujen ja sote-palvelujen välistä vuorovaikutusta.

Teknisten ratkaisujen lisäksi asiakaslähtöisyyden toteutumiseen voidaan vaikuttaa monilla periaatteellisilla valinnoilla. Eräs tällainen valinta liittyy siihen, miten asiakkaan antamiin tietoihin lähtökohtaisesti suhtaudutaan. Esimerkiksi Verohallinnossa sovelletaan lähtökohtaista luottamusta ja mahdollisia väärinkäytöksiä paljastetaan jälkikäteisvalvonnan keinoin. Sosiaaliturvan osalta asiakkaan itse toimittamat tiedot lähtökohtaisesti eivät riitä, vaan asian ratkaisemiseksi tarvitaan usein toisen viranomaisen antama todistus tai muu tosite. Tämän aiheuttaa monimutkaisuutta sekä asiakkaan että asiaa hoitavan viranomaisen näkökulmasta.

Vastaavia periaatteellisia valintoja liittyy myös ennakoivaan palvelutarpeen tunnistamiseen sekä viranomaisen proaktiivisuuteen etuus- tai palveluprosesseissa, esimerkiksi etuus- ehdotusten muodossa. On kuitenkin selvää, että edellä mainituissa tapauksissa punnittavana on myös muita arvoja kuin asioinnin helppous ja yksinkertaisuus.

2.3.4 Analytiikan ja automaation hyödyntämätön potentiaali

Suomalaisista kerätään tietoa lukuisiin julkisen hallinnon henkilörekistereihin. Sosiaaliturvajärjestelmän kannalta näistä keskeisimpiä ovat mm. väestötietorekisteri, tulorekisteri, etuuksien maksajien rekisterit, tapaturma- ja ammattitautirekisterit, työnantajarekisteri, työ- ja elinkeinotoimiston asiakasrekisteri, potilastiedon arkisto ja sosiaalihuollon arkisto.

4 [Linkki omaolo-sivustolle](#)

5 [Linkki terveyskylä-sivustolle](#)

Suomalaisen tietoympäristön erityinen vahvuus on, että kaikki nämä tiedot ovat teknisesti yhdistettävissä toisiinsa henkilötunnuksen avulla. Asian käänköpuolena on se, että tietojen yhdisteltävyyteen liittyy tietoturvaan ja tietosuojaan kohdistuva merkittävä riski. Julkisten palvelujen digitalisaatiossa onkin suurelta osin kyse siitä, miten onnistumme hallitsemaan tätä riskiä ja minkälaista riskitasoa olemme valmiita sietämään. Tietosuojalainsäädäntö sekä valmisteilla olevat automaatiota⁶ ja tekoälyä⁷ koskevat säädökset ovat osa tätä punnintaa.

Henkilötietojen käsittely on aina perustuttava johonkin EU:n tietosuojasetuksen tunnistamaan käsittelyperusteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käsittelyn täytyy perustua lakiin tai rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen. Tästä syystä nykyisissä henkilötietorekistereissä olevia tietoja ei voida hyödyntää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, ilman suostumusta tai muutoksia lainsäädäntöön. Lainsäädäntöäkin kehitettäessä on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi siihen, minkälaisen riskin sääntely synnyttää rekisteröidylle, miten tiedonkäsittely on rajattu välttämättömään ja minkälaisia suojakeinoja sääntelyyn on sisällytetty. Samassa yhteydessä on punnittava myös perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuutta suhteessa rajoittavan viranomaisen tehtävään sekä yksityisyyden suojan toteutumista suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely muodostuu parhaillaan ja on oletettavaa, että sääntelyn selkiytyessä automaatioaste tulee nousemaan. Automaation laaja edistäminen tulee kuitenkin edellyttämään lainsäädännön ja rekisteritiedon (mm. tulorekisterin) koordinoitua kehittämistä. Automaation kannalta edellytyksenä on, että erilaiset etuuk-sien määräytymisperusteet tai muut ehdot ovat sellaisia, että ne voidaan päätellä olemassa olevasta tai kerättävissä olevasta rekisteritiedosta. On kuitenkin selvää, että etuuk-sien määräytymisperusteiden sisältöön kohdistuu myös muita kuin automaatioon liittyviä tavoitteita. Näin ollen rekistereitä ja säädöksiä tulisi kehittää rinta rinnan, digitalisaation mahdollisuudet tarkoituksenmukaisella tavalla huomioiden.

Sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyy paljon automaatiopotentialiaa. Esimerkkejä tästä ovat maksusitoumuksiin perustuvien korvausten maksaminen tai ansionmenetykskorvauksen kaltaiset kuukausittaiset maksut silloin, kun etuuden kestosta on jo olemassa päätös. Myös eläkepäättöksiä voitaisiin jo nykyisin antaa nopeammin ja automaattisemmin sekä hyödyntäen ennakkointia. Esimerkiksi perhe-eläke voitaisiin ainakin periaatteessa maksaa kuolintiedon myötä.

6 [Linkki oikeusministeriön hankesivustolle](#)

7 [Linkki EU:n sivustolle](#)

Analytiikkaa voitaisiin hyödyntää myös asiakaspalvelussa. Esimerkiksi asiakaspalvelija voisi saada analytiikkaan pohjautuvaa tietoa, joka auttaisi tunnistamaan asiakkaan piileviä tai vasta syntymässä olevia palvelutarpeita. Mikäli tekoälyn avulla tunnistettaisiin nykyistä tehokkaammin ja oikea-aikaisemmin ne henkilöt, jotka tarvitsevat erityistä tukea, resursseja voitaisiin kohdentaa sinne missä niiden vaikuttavuus on suurin. Potentiaalia liittyy esimerkiksi kuntoutuksen tarpeen tunnistamiseen ja tähän liittyvien erilaisten vaihtoehtojen kar-toittamiseen. Tällaisia ratkaisuja voidaan verrata esimerkiksi terveydenhuollossa käytettyihin diagnostiikkatyökaluihin.

Pidemmälle vietyinä analytiikkaa voitaisiin käyttää myös laajempaan ennakointiin. Tunnistamalla asiakaspopulaatiosta ne osat, joiden kohdalla erilaisten interventoiden vaikuttavuus on suurin, on mahdollista kohdentaa ja suunnitella sosiaaliturvaa toimeenpanevien organisaatioiden toimintaa. On mahdollista, että näin voitaisiin ehkäistä esimerkiksi syrjäytymistä tai pitkäaikaistyöttömyyttä. Tämän tyyppinen henkilöiden profilointi vaatisi kuitenkin tuekseen yksityiskohtaiset perustelut, joiden oikeasuhtaisuutta ja yhteensopi-vuutta perusoikeuksien kannalta olisi punnittava viime kädessä perustuslakivaliokunnassa.

2.3.5 Lähtökohdat toimeenpanon kehittämiseksi digitalisaation näkökulmasta

Edellä on kuvattu sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuutta lisääviä tekijöitä. Niiden taustalla oleva yhteinen tekijä liittyy sosiaaliturvaa toimeenpanevien organisaatioiden yhteistyöhön ja koordinaatioon. Digitalisaation aikakaudella organisaatioiden toiminta perustuu laajalti automaattiseen tietojenkäsittelyyn, mikä asettaa yhteistoiminnalle uusia vaatimuksia. Parhaimmatkaan tietojärjestelmät eivät ymmärrä toisiaan ilman yhdessä sovittuja määrämuotoisia tietorakenteita ja protokollia.

Sosiaaliturvan digitalisaation perushaasteena onkin tiedonhallinnan yhtenäisyyden puute. Tekoälyratkaisut, tiedon sujuva kulkeutuminen ja asiakkaan elämäntilanteisiin sopeutu-vat asiointipalvelut edellyttävät, että eri toimijoiden tuottamat tiedot ovat tietojärjestel-mien ymmärrettävissä ja yhdisteltävissä tilannekohtaisesti. Laajamittainen yhteistyö ja yhteentoimivuus edellyttäisikin, että toimijat käyttäisivät yhteisiä sanastoja, koodistoja ja kirjauskäytänteitä.

Toisaalta tämäkään ei yksistään riitä. Sosiaaliturvan toimintamallit ja tietojärjestelmät olisi myös organisoitava siten, että yhtenäistä tietoa pystytään hyödyntämään tehokkaasti. Sosiaaliturvan näkökulmasta tähän liittyy kaksi isoa haastetta.

Ensinnäkin, sosiaaliturvan toimeenpano on hajautunut lukuisiin organisaatioihin, jotka toimivat hallinnon tai yhteiskunnan eri sektoreilla. Kansallinen ohjaus on rajoittunut subtanssilainsäädäntöön. Toimeenpanoa tai tiedonhallintaa ei käytännössä ohjata lainkaan. Tilannetta kannattaa verrata sosiaali- ja terveydenhuoltoon, jossa suomi on tiedonhallinnan yhteentoimivuuden osalta maailman kärkeä. Yhtenäisyyttä on edistetty toimivaltaisella ohjauksella ja velvoittavalla lainsäädännöllä. Potilastiedon arkisto, kansallinen sähköinen resepti, Omakanta ja Omaolo ovat olleet merkittäviä askelia yhtenäisyyden suuntaan. Sosiaaliturvajärjestelmän osalta vastaavia edistysaskelia ei ole otettu. Kaikilla toimijoilla on omat tietojärjestelmänsä, asiakkaalle ei tarjota yhtenäistä näkymää omiin tietoihinsa eikä kansallisesti ole sovittu asiakirjarakenteista, käsitteistä tai koodistoista, jotka tukisivat toimijoiden välistä yhteistyötä.

Toiseksi, sosiaaliturvajärjestelmä on toiminnallisesti heterogeenisempi kuin sosiaali- ja terveydenhuolto, mikä lisää myös tietosuojaan liittyvien haasteiden kulmakerrointa. Tästä syystä sosiaaliturvan lainsäädännön kehittäminen digitalisaatiota edistävällä tavalla vaatii erityisen paljon myös lainvalmistelijoilta.

3 Kokoavia näkökohtia

Muun muassa seuraavat sosiaaliturvajärjestelmän piirteet ovat nousseet esiin järjestelmän monimutkaisuutta lisäävinä:

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

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

Sosiaaliturvaan kuuluvia etuuksia maksavat eri tahot. Lisäksi sosiaaliturvaan kuuluu paljon erilaisia palveluja, joiden määräytymisperusteisiin liittyyneen vastaavia kysymyksiä kuin etuuksissa. Sosiaaliturvan kenttä on siten kaikkiaan huomattavan laaja. Toistaiseksi etuuksia koskevissa selvityksissä on keskitytty Kelan etuuksiin. Tarkastelun laajentamisesta näiden alustavien selvityksien jälkeen lienee jatkossa perusteltua käydä keskustelua.

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

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

Molemmissa käytössä olevissa Kelan etuuksia koskevissa selvityksissä nousee esiin se, että Kelan etuuksien perhe- ja tulokäsitteissä sekä haku- ja maksuajankohdissa on eroja.

Ella Sihvosen tutkimuksen johtopäätöksenä on, että käsitteisiin sekä haku- ja maksuajankohtiin liittyvän moninaisuuden perusteita tulisi analysoida tarkemmin. Alustavasti Sihvonen arvioi moninaisuuden olevan osin perusteltua. Etuuskohtaisia arvioita tai muutosehdotuksia hän ei esitä. Kelan etuusasiantuntijoille osoitetussa kyselyssä puolestaan nousee esiin etuuskohtaisia näkökohtia. Kyselystä kertyneet havainnot vaatisivat kuitenkin jatkotyöstämistä – vähintään ehdotuksien yksityiskohtaista arvioimista ja tähän perustuva valintaa, jotta ne voitaisiin ottaa mahdollisina kehittämiskohteina työn alle. Lisäksi lienee tässä vaiheessa perusteltua arvioida, miten selvitystyötä tulisi vielä syventää ja laajentaa – myös muihin kuin Kelan etuuksiin, joita tähän asti on pääasiassa tarkasteltu – ja problematiikkaa työstää tarkoituksenmukaisella tavalla eteenpäin.

Kehittämistyössä joudutaan pohtimaan myös muutoksien vaikutusta etuuden tarkoitukseen. Yhtenäisyyttä lisäävien muutoksien toteuttaminen vaatisi todennäköisesti samalla monien etuuskohtaisten kysymyksien uudelleen järjestämistä laeissa. Esitettävien muutoksien vaikutuksia sekä hyväksyttävyyttä jouduttaisiin joka tapauksessa arvioimaan myös muista kuin yhtenäistämiseen liittyvistä näkökulmista. Tarkoitettu lainsäädäntöprosessiin liittyvä kokonaisarviointin vaatimus saattaakin olla omiaan vähentämään jossain määrin sen merkitystä, missä tarkoituksessa muutoksia ensisijaisesti esitetään.

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

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

Myös alla käsiteltävien toimeenpanoon liittyvien kysymysten osalta voidaan joutua arvioimaan, millaisilla muutoksilla olisi merkitystä etuusasiakkaiden kannalta. Esimerkiksi hakemisen yhtenäistämällä todennäköisesti olisi merkitystä.

3.2 Kokoavia näkökohtia sosiaaliturvan toimeenpanon osalta

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

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

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

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

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

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

Toimeenpanon onnistumista voitaisiin tukea tietoon perustuvalla johtamisella. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tietoon perustuva johtaminen on jo pitkään ollut yksi digitalisaation kärkiteemoista. Tietovarantojen hyödyntämisen mahdollisuuksia voitaisiin tarkastella myös sosiaaliturvajärjestelmän osalta. Ajantasainen järjestelmätason tieto etuuksien ja palvelujen käytöstä, asiakasprosesseista, kustannuksista ja vaikuttavuudesta voisi tukea päätöksentekoa kaikilla tasoilla.

