

Yhteenveto jaostojen toimittamista vastauksista: sosiaaliturvan monimutkaisuudesta

1. Yleistä

1.1. Näkökulmia sosiaaliturvan monimutkaisuuteen

Jaostojen pohdinnassa lähdettiin siitä, että sosiaaliturvajärjestelmä on kokonaisuutena tarkasteltuna melko monimutkainen. Yhdessä vastauksessa asiaa luonnehdittiin toteamalla, että Suomen sosiaaliturva on monimutkainen sen kaikille osapuolille: lainsäätäjälle, eri toimeenpanijoille ja asiakkaille.

Jaostot olivat yhtä mieltä siitä, että sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta tulisi pyrkiä vähentämään. Järjestelmästä tulisi myös tehdä aiempaa helpommin lähestyttävä ja asiointia tulisi helpottaa.

Vastauksissa ennakoitiin kuitenkin myös, että osin monimutkaisuuteen saattaa olla hankalaa puuttua. Monet monimutkaisuutta aiheuttavat seikat johtuvat järjestelmän syyperusteisuudesta. Yhdessä vastauksessa huomautettiin, että sikäli kuin monimutkaisuus johtuu etuuksien ja palvelujen tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta, tulee myös kriittisesti arvioida, missä määrin monimutkaisuus eri tapauksissa todella on ongelma. Vastauksessa viitattiin samassa yhteydessä siihen, että sosiaaliturvajärjestelmässä joudutaan monesti tasapainoilemaan etuuksien ja palvelujen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen ja järjestelmän monimutkaisuuden välillä. Useammassa vastauksissa viitattiin myös siihen, että rajalliset taloudelliset resurssit saattavat osaltaan puoltaa myöntöperusteiden hyvinkin yksityiskohtaista rajaamista. Se, edistääkö esimerkiksi jokin monimutkaiselta tuntuva säännös yksittäistapauksessa todella resurssien ja tuen tarkoituksenmukaista kohdentumista, voi tietenkin vaatia oman pohdintansa. Ratkaisuissa voi myös olla taustalla nimenomaisia poliittisia valintoja. Tavoitteet voivat olla sosiaalipoliittisia, mutta myös muita yhteiskunnallisia tavoitteita.

Vastauksissa viitattiin myös siihen, että vastaavaa tasapainoilua ja jännitteitä voi liittyä myös muihin sosiaaliturvajärjestelmän tavoitteisiin: perimmäisenä tarkoituksena on tukea asiakasta ja auttaa häntä pääsemään oikeuksiinsa, mutta samalla yritetään torjua väärinkäytöksiä. Sujuva ja joutuisa käsittely on sekä asiakkaan että toimeenpanijan etu ja tältä kannalta katsottuna sosiaaliturvan myöntöperusteiden osoittamisen ja toteamisen on hyvä olla mahdollisimman yksiselitteistä ja vaivatonta. Asiakkaan tulisi tuntea luottamusta järjestelmään ja kokea asiointi helpoksi. Samalla myöntöperusteet on nimenomaan tarkoitettu myös saajien joukkoa rajaaviksi.

Niihin saattaa myös liittyä erilaista harkintaa. Asiakkaan olosuhteiden riittävä selvittäminen palvelee sitä, että tuki yleisesti ottaen kohdentuu niille asiakkaille, jolle se on tarkoitettu ja myös yksittäisen asiakkaan asema tulee arvioitua huolella suhteessa niihin perusteisiin, joita tuen myöntämiseksi etukäteen on lainsäädännössä asetettu. Asiakkaan kokemukseksi tässä menettelyssä saattaa kuitenkin jäädä se, että toimeenpanijat etsivät pikemminkin perusteita olla myöntämättä sosiaaliturvaa kuin myöntää sitä, luonnehdittiin yhdessä vastauksessa asetelmaan liittyvää jännitettä.

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuden nähtiin johtuvan paitsi etuuksien ja palvelujen moninaisuudesta, myös siitä, että eri toimeenpanijat hoitavat näitä. Etuus- ja palvelujärjestelmä näyttäytyy pirstaleisena. Myös ohjaus ja neuvonta hajaantuvat eri tahoille. Toimeenpanijat eivät tunne toistensa hoitamaa sosiaaliturvaa ainakaan yksityiskohtaisella tasolla. Vastaavaa osaamisen siiloutumista esiintyy myös toimeenpanijaorganisaatioiden sisällä. Eri etuus- ja palvelukokonaisuuksissa yhteistyövelvoitteita koskevat säännökset poikkeavat toisistaan. Asiakas joutuu monesti asioimaan useassa viranomaisessa. Tieto ei välttämättä kulje viranomaisten välillä tai ei siirtyessään ole hyödynnettävissä. Jotta tiedon kulkua voidaan kehittää toimeenpanijoiden ja asiakkaiden kannalta mielekkääseen suuntaan, joudutaan sovittamaan yhteen niitä näkökohtia, joita liittyy yhtäältä tiedon hyödyntämisen etuihin, toisaalta tietosuojaan ja yksityisyyden suojaan.

Sosiaaliturvan monimutkaisuus liitettiin vastauksissa mm. historiallisiin syihin. Etuuksia ja palveluja on rakennettu eri aikoina ja eri tarpeisiin. Sosiaaliturvan lainsäädäntöön tehdyt muutokset ovat monesti olleet kohteeltaan rajattuja ja ne ovat rakentuneet aiemman sääntelyn varaan. Tarkastelua ei ole välttämättä ulotettu sosiaaliturvan kokonaisuuteen tai muihin asiakkaan asemaan vaikuttaviin näkökohtiin (esimerkiksi verotus, asiakasmaksut). Kokonaiskuvan muodostamista myös vaikeuttavat monet tekijät: esimerkiksi asumisen tukemista ajatellen tosiasialliset olosuhteet vaihtelevat huomattavasti eri osissa maata ja eri kunnissa, mistä yhdessä vastauksessa huomautettiin.

Rakenteellisten muutoksien tekemistä on samalla hankaloittanut mm. se, että menojen kasvattamiselle ei yleensä ole edellytyksiä. Laajaa saajajoukkoa koskevan etuuden pienetkin muutokset saattavat lisätä menoja merkittävästi. Toisaalta eri asiakasryhmien aiempien, ns. saavutettujen etujen heikentämiseen suhtaudutaan yleensä varauksellisesti.

1.2. Monimutkaisuuteen liittyvien ongelmien ilmenemisestä

Kaikissa vastauksissa todettiin, että sosiaaliturvan monimutkaisuus on omiaan tuottamaan asiakkaalle vaikeuksia erityisesti muutostilanteissa – kun tuentarve syntyy tai kun asiakkaan

tarpeet muuttuvat. Vaikeutena voi olla oikean järjestelmän ja soveltuvan etuuden tai palvelun löytäminen ja sen piiriin pääseminen.

Asiakkaan tilanteen mahdolliseen mutkistumiseen vaikuttaa etuuksien lisäksi myös se, millaisia palveluja hän tarvitsee. Vaikeuksien riski kasvaa, kun asiakas tarvitsee ja saa useita eri palveluja ja etuuksia, joita eri toimijat hoitavat. Esimerkiksi silloin, kun tuentarve on laajaa tai asiakkaan elämäntilanteeseen liittyy monia muuttuvia tekijöitä, sekä asiakkaan itsensä että sosiaaliturvaorganisaatioiden voi olla vaikea muodostaa kokonaiskuvaa siitä, mistä etuuksista ja palveluista asiakas voisi hyötyä ja mitä näistä hänen kannattaisi hakea. Eri etuuksien ja palvelujen keskinäisiä liittymiä ja niiden vaikutusta toisiinsa on erityisesti näissä tilanteissa myös vaikea hahmottaa. Asiakkaan samanaikaiset tarpeet voivat perustua esimerkiksi hänen omaan terveydentilaansa, perheeseensä sekä opiskelun tai työssäkäynnin mahdollistamiseen (esimerkiksi osatyökykyisellä perheellisellä opiskelijalla). Samalla on tietenkin selvää, että valtaosa etuuksien ja palvelujen hakemisen tilanteista ei muodostu näin mutkikkaiksi vaan hoituu hyvinkin sujuvasti.

Tuentarpeen laajuus saattaa siten liittyä esimerkiksi vaikeisiin tai pitkäaikaisiin terveysongelmiin. Toisaalta myös hyvin yleisiin tilanteisiin saattaa liittyä toistuvaa vaihtelua, joka tällöin jatkuvasti vaikuttaa etuuksiin. Tyypillistä on esimerkiksi, että asiakas saa samanaikaisesti useampaa toisiaan täydentävää etuutta, esimerkiksi työttömyysturvaa, asumistukea ja perustoimeentulotukea, joihin hänen mahdolliset työtulonsa vaikuttavat. Työttömyysetuuden saaja asioi muutenkin aina vähintään kahden tahon kanssa (TE-palvelut ja etuuden maksajat). Myös siirtymät etuudelta toiselle (esimerkiksi työttömyysturvalta sairauspäivärahalle) tai mahdollisuus saada tilanteessaan vaihtoehtoisia etuuksia (esimerkiksi opiskelijalla) ovat voivat olla asiakkaille monimutkaisia.

Asiakkaan kokemukseen sosiaaliturvan ja asioinnin monimutkaisuudesta saattavat osaltaan vaikuttaa myös hänen henkilökohtaiset olosuhteensa: esimerkiksi asiointiin vaikuttavat toimintakyvyn rajoitukset, puutteellinen luku- ja kirjoitustaito tai kielitaito. Näihin tilanteisiin saattaa liittyä erityisen tuen tai erityispalveluiden tarvetta.

Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta ja siihen vaikuttamista ajatellen monimutkaisuuden nähtiin vaikeuttavan järjestelmän kokonaisvaltaista tarkastelua, mille kuitenkin olisi eri näkökulmista tarvetta. Tällaisiksi kysymyksiksi nimettiin vastauksissa mm. toimeentulotuen rooli muita etuuksia paikkaavana vähimmäisturvana sekä järjestelmän kannustinvaikutukset (esimerkiksi kannustimet myös osa-aikaisen tai määräaikaisen työn vastaanottamiseen, opiskeluun tai kuntoutustoimenpiteisiin osallistumiseen).

1.3. Monimutkaisuuteen puuttumisen lähtökohdista ja tavoitteista

Jaostojen vastauksissa sosiaaliturvan monimutkaisuuden nähtiin pahimmillaan uhkaavan asiakkaan oikeuksien tosiasiallista toteutumista. Etuudet ja palvelut voivat jäädä saamatta tai niiden saaminen voi viivästyä, mikäli asiakas ei edes alustavasti hahmota, mihin hänellä voisi olla oikeus, ei osaa etsiä apua tämän selvittämiseksi tai ei yrityksistään huolimatta saa tarvitsemansa neuvontaa. Monimutkaisuuden vähentämisen tavoitteet liittyvätkin viime kädessä sen turvaamiseen, että asiakas saa ne sosiaaliturvan etuudet ja palvelut, joita hän tarvitsee ja joihin hänellä lain mukaan on oikeus.

Tavoitteena voidaan tämän lisäksi pitää ainakin sitä, että asiakas voisi kokea tarpeellisen asioinnin toteutuvan ilman ylimääräistä kuormitusta. Yhdessä vastauksessa tavoitetilaa kuvattiin niin, että järjestelmän tulisi olla asiakkaan kannalta ymmärrettävä ja hän saisi tarvittaessa riittävän tuen.

Monimutkaisuutta ei siten vastauksissa liitetty niinkään siihen, että sosiaaliturvassa olisi monimutkaisista rakenteista johtuen merkityksellisiä katveita. Muutamissa vastauksissa todettiin päinvastoin sosiaaliturvan kattavuuden lähtökohtaisesti olevan hyvä, vaikka vastauksissa toisaalta katsottiin, että riskikohtaisen turvan eri muodot eivät aina muodosta toimivaa kokonaisuutta. Vastauksissa viitattiin tosin muutamissa kohdissa siihen, että asiakas voi jäädä "väliinputoajaksi", päätyä "väärän" etuuden piiriin tai tosiasiallisten tarpeidensa kannalta "väärään putkeen", mikä tosiasiallisesti sitoa sitä, millaiseksi hänen asemansa sosiaaliturvan piirissä muodostuu. Tarkoitetuissa tilanteissa lienee yleensä kyse soveltuvien etuuksien tai palvelujen piiriin pääsemisen ongelmasta.

Useissa vastauksissa korostettiin tarvetta tarkastella sosiaaliturvaa kokonaisuutena, sekä etuuksien että palvelujen näkökulmasta. Yhdessä vastauksessa tuotiin tähän liittyvänä haasteena esiin se, että palvelujen ja palveluprosessien monimutkaisuudesta vaikuttaa olevan saatavilla heikommin tietoa kuin etuuspuolelta. Palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää päästä kiinni myös palveluihin.

Jaostojen vastauksissa esiin tullutta problematiikkaa tarkastellaan alla jaoteltuna sen mukaan, liittyvätkö kysymykset ensisijaisesti sosiaaliturvalainsäädännön aineelliseen sisältöön vai sen toimeenpanoon. Lainsäädännön aineelliseen sisältöön tehtävät muutokset vaativat lainsäädäntötoimia. Toimeenpanon osalta alla taas on pyritty alustavasti erottelemaan, miltä osin menettelyt perustuvat välittömästi lakiin – ja ovat siten muutettavissa vain lainsäädäntötoimin –, miltä osin taas on kyse sellaisista menettelyistä, joita voidaan kehittää myös lainsäädännön muutoksista riippumatta.

Osittain vastaavaan eri näkökulmien erotteluun viitattiin yhdessä vastauksessa siihen problematiikkaan liittyen, että syyperusteinen sosiaaliturva perustuu luokitteleviin kriteereihin eikä hakijan oma kokemus tilanteestaan välttämättä vastaa sitä, miten hänen tilanteensa tulee käsitellyksi. Asiakas voi esimerkiksi kokea olevansa työkyvytön mutta sosiaaliturvapäätöksissä häntä ei pidetä sovellettavien kriteerien mukaan työkyvyttömänä. Vastauksessa todetaan tältä osin, että arvioitaessa näitä tilanteita tulisi monimutkaisuuden kannalta ”erotella järjestelmän määritelmät (tunnistavatko ne ihmisiä oikein) ja toimeenpanon mahdolliset haasteet (normit kunnossa, mutta järjestelmässä esim. tieto ei kulje ja henkilön tilanne arvioidaan vajain tiedoin väärin)”.

Mainitussa vastauksessa ei luonnollisestikaan oteta kantaa siihen, miten kriteerit tulisi esimerkiksi työkyvyttömyyden osalta asettaa, vaan jaotteluun viitataan perustana eritellä eri tilanteissa painottuvia näkökohtia. Selvää on, että mikäli myöntöperusteilta haetaan erottelevuutta, ne eivät voine missään olosuhteissa aina vastata hakijan omaa kokemusta tilanteestaan. Toisaalta sosiaaliturvalainsäädännön aineellisen sisällön, menettelysäännöksiä ja sosiaaliturvan toimeenpanon kehittämisen kannalta on perusteltua pohtia sellaisia kysymyksiä, jotka sääntelyyn tai toimeenpanoon liittyen koetaan toistuvasti epätyytyttäväiksi. On ilmeisen ongelmallista, jos asiakkaat eivät löydä sellaisen etuuden tai palvelun piiriin, josta he hyötyisivät ja joihin heillä olisi lain mukaan oikeus. Samoin on sen osalta, mikäli päätöstä ei syystä tai toisesta anneta oikeiden tietojen perusteella. Aineellisen lainsäädännön eli päätöksenteon perusteiden kehittämisen kysymyksiin puolestaan liittyy enemmän tarkoituksenmukaisuusharkintaa sen suhteen, mitä pidetään tavoitetilana.

Alla on myös toimeenpanon osalta pyritty erottamaan, perustuvatko toimeenpanossa ilmenevät ongelmat välittömästi lainsäädäntöön vai eivät. Jaottelu ei ole täysin yksiselitteinen tai tyhjentävä, mutta sillä pyritään kuvaamaan eri kysymyksien painopistettä. Jaostojen vastauksien pohjalta alla olevassa tarkastelussa painottuu etuuksien näkökulma, vaikka myös koonneissa painotettiin sekä palvelujen että etuuksien arvioimisen tarvetta.

2. Lainsäädännön aineellista sisältöä koskevat kysymykset

2.1. Käsitteet ja määritelmät

Eri etuuslaeissa käytetyt käsitteet poikkeavat toisistaan. Esimerkkinä tästä vastauksissa nostettiin yleisimmin esiin perheen (perheenjäsenten) ja tulojen eri määritelmät, mutta myös esimerkiksi yrittäjänä toimiminen voidaan eri yhteyksissä määritellä eri tavoin.

Myös työkyvyttömyyden arviointiin sovelletaan erilaisia määritelmiä. Yhdessä vastauksessa myös huomautettiin, että ”kuntoutustuen” käsite voi asiakkaan kannalta olla harhaanjohtava, koska kyse on määräaikaisesta eläkkeestä.

Erilaiset käsitteet merkitsevät sitä, että asiakkaan samaa olosuhdetta arvioidaan eri etuuksien kannalta eri määritelmien kautta. Mahdollista on toisaalta myös, että tosiasiallisesti kokonaan tai osittain samasta asiasta käytetään eri etuuksissa eri käsitettä. Käsitteet ja niiden määritelmät vaikuttavat osaltaan etuuksien kohdentumiseen. Ilmeistä esimerkiksi on, että perhekäsitteisiin liittyy lainsäätäjän harkintoja siitä, milloin henkilöiden keskinäisen suhteen on katsottu olevan perusteltua vaikuttaa heidän etuuteensa. Voidaan kuitenkin pohtia, ovatko kaikki käsitteiden varaan rakentuvat erottelut perusteltuja ja onko niiden keskinäinen suhde – lähinnä etuuksien välillä – johdonmukainen. Sovellettavat käsitteet muodostavat monesti etuuslain sisällä toisiinsa liittyvän kokonaisuuden, mikä osaltaan lisännee haasteita käsitteistöön puuttumisessa.

Tulot: Lakien työtulokäsitteiden erotessa merkittävästi toisistaan (esimerkiksi työttömyysturvan suojaosa, yleisen asumistuen tulovähennys, perustoimeentulotuen ansiotulovähennys), hakijan ansiotulojen vaikutus hänen etuuksiinsa ilmenee eri etuuksissa eri tavoin ja osin myös eri ajanjaksoina. Näin on siitä huolimatta, että moni hakija saa samanaikaisesti juuri työttömyysturvaa, yleistä asumistukea ja perustoimeentulotukea. Hakijan on monesti vaikea ennakoida ansiotulojen vaikutusta etuuksiinsa, ennen muuta silloin, kun nämä vaihtelevat paljon.

Etuuksiin vaikuttavat myös muut kuin ansiotulot. Huomioitavista muista tuloista on säädetty erikseen. Tulokäsitteeseen voi saman lain sisälläkin liittyä eri ulottuvuuksia: esimerkiksi yleisessä asumistuessa tuloja arvioidaan pidemmältä ajalta, mihin on käytössä toisiinsa nähden rinnakkaisia käsitteitä, joita sovelletaan sen mukaan, miten säännöllisiä hakijan tulot ovat (keskiarvotulo ja jatkuva tulo).

Tulojen muutokseen perustuvasta etuuden tarkistamisesta on myös säädetty eri laeissa eri tavoin. Kysymys etuuden tarkistamisesta tosin myös näyttäytyy eri tilanteissa eri tavoin mm. siitä riippuen, miten pitkälle ajalle tukipäätös on annettu ja miten tarkistus vaikuttaa yhtäältä jo maksettuihin, toisaalta vielä maksamattomiin tukieriin.

Perhe: Perheenjäseniin liittyvien käsitteiden määrittely vaikuttaa siihen, miten esimerkiksi parisuhteessa olevat henkilöt, toisilleen sukua olevat henkilöt tai tosiasiallisesti yhdessä asuvat henkilöt mahdollisesti vaikuttavat toistensa etuuksiin.

Esimerkiksi asumismenoista selviytymistä voidaan eri tilanteissa tukea seuraavilla etuuksilla, joihin liittyy perhesiteisiin nojautuvia omia käsitteitään:

- yleinen asumistuki: ruokakunta
- eläkkeensaajan asumistuki: yleisen asumistuen ruokakunnan käsite soveltuu eräissä tilanteissa rajanvetoon sen välillä, kuuluvatko yhdessä asuvat henkilöt yleisen vai eläkkeensaajan asumistuen piiriin
- sotilasavustus: omainen
- perustoimeentulotuki: perhe.

Kaikkien näiden etuuksien osalta voi lisäksi tulla pohdittavaksi, elävätkö samassa asunnossa asuvat henkilöt keskenään avoliitossa. Mainittuja etuuksia koskevissa laeissa avoliiton määritelmät ovat olennaisilta osiltaan yhteneväiset, mutta yhdessä vastauksessa on tältä osin viitattu tulkintojen eriytymisen riskiin. Sotilasavustuksessa sovellettavan omaisen määritelmän mukaan avopuolisoa kuitenkin pidetään lain tarkoittamana ”omaisena” vain, jos avopuolisoilla on yhteinen alaikäinen lapsi.

Ruokakunnan käsite ei yleisessä asumistuessa rakennu puhtaasti perhesiteen varaan. Mikäli samassa asunnossa asuvat henkilöt kuitenkin ovat keskenään parisuhteessa tai laissa määritellyjä sukulaisia, he kuuluvat lain mukaan aina samaan ruokakuntaan. Ruokakunnan käsite sitoo siten heidän etuusasiassaan heidän valinnanvaraansa, kun taas muut yhdessä asuvat henkilöt voivat osin vaikuttaa siihen, käsitelläänkö yleinen asumistuki heidän osaltaan yhteisesti ruokakuntana vai erikseen.

Perustoimeentulotuen laskennallisen perusosan määrään voi puolestaan vaikuttaa vähentävästi myös muu kuin parisuhteeseen tai sukulaisuuteen perustuva ”yhteistaloudessa” asuminen, esimerkiksi kaverusten asuessa yhdessä. Perusosa on yksin asuvan perusosaa pienempi myös täysi-ikäisen henkilön asuessa oman vanhempansa luona. Tähän perustoimeentulotuen määräytymisen erityispiirteeseen palataan heti alempana esimerkkinä siitä, miten tiiviissä yhteydessä toisiinsa etuuksien käsitteistö ja toisaalta niiden määräytymisperusteet ovat.

2.2. Etuuksien määräytymisperusteista

2.2.1. Yleisiä näkökohtia

Eri etuuksien aineelliset määräytymisperusteet rakentuvat eri tavoin. Määräytymisperusteet myös nojautuvat laeissa käytettyihin käsitteisiin, mikä osaltaan vaikeuttaa sekä käsitteiden että määräytymisperusteiden vertailevaa tarkastelua.

Esimerkiksi perustoimeentulotuen laskelmassa huomioidaan tuen piiriin kuuluvien tosiasiallisten menojen lisäksi kullekin perheenjäsenelle erikseen laskennallisesti määräytyvä ”perusosa”, jonka on tarkoitus kattaa eräitä elämisen tavanomaisia juoksevia menoja. Yhteistaloudessa

asuminen vaikuttaa lain mukaan pienentävästi perusosan määrään. Sama pienentävä vaikutus toteutuu riippumatta siitä, jakaako henkilö taloutensa parisuhdekumppanin vai esimerkiksi ystävän tai ns. kämppiksen kanssa. Viimeksi mainittuja toimeentulotukiperheeseen kuulumattomia asuinkumppaneita – eli muita henkilöitä kuin hakijan puolisoa ja hakijan omaa ja/tai puolison alaikäistä lasta – ei kuitenkaan muuten oteta huomioon hakijan tukilaskelmassa. Tämä ”perheeseen” nähden ulkopuolisen henkilön osittainen vaikutus tuen määräytymiseen on ominainen nimenomaan perustoimeentulotuella – yleisessä asumistuessa ruokakunnan jäsen tai puoliso on tukilaskelmassa mukana joko kokonaan tai ei lainkaan – ja sen merkitys konkretisoituu viime kädessä vain perustoimeentulotukeen liittyvän perusosan käsitteen kautta.

Kun muidenkin etuuksien määräytymisperusteisiin kuuluu vastaavia, etuuden käsitteistön kautta tarkemmin määrittyviä vaikutuksia, käsitteiden ja määräytymisperusteiden vertaileva jäsentäminen on omiaan vaatimaan runsaasti selityksiä tuekseen, vaikka tätä tehtäisiin melko yleisellä tasolla. Tämä voinee nousta esiin myös monimutkaisuuden kartoittamiseen liittyviä mahdollisia vertailuja tehtäessä.

Etuudet voivat olla yksilökohtaisia tai toisaalta perhe- tai kotitalouskohtaisia esimerkiksi siten kuin yllä esitettiin asumisen tukemiseen liittyvien etuuksien osalta. Etuuksiin vaikuttavista ansio- ja muista tuloista on säädetty etuuskohtaisesti. Keskeisissä toimeentuloturvan tukimuodoissa – työttömyysturvassa, yleisessä asumistuessa ja perustoimeentulotuessa – sovelletaan eri tavoin määriteltyjä ansiotulojen ns. suojaosuuksia, mihin viitattiin jo yllä käsitteitä käsiteltäessä.

Etuudet voidaan laskea päivä- tai kuukausikohtaisesti. Päiväkohtaisesti laskettavissa etuuksissa vaihtelee, miltä päiviltä etuutta maksetaan (esimerkiksi sairauspäivärahaa maksetaan kuudelta päivältä viikossa, työttömyyspäivärahaa viideltä). Joitain etuuksia haetaan etukäteen tai reaaliaikaisesti, toisia jälkikäteen, mikä osaltaan vaikuttaa myös määräytymisperusteiden rakentumiseen. Joissain nämä molemmat vaihtoehdot ovat mahdollisia. Myös se, miten pitkälle tulevalle ajalle etuus voidaan myöntää tai miten pitkältä takautuvalta ajalta se voidaan käsitellä, heijastuu osaltaan siihen, millaista näyttöä määräytymisperusteiden käsillä olosta voidaan laissa edellyttää. Myös erilaiset poikkeussäännökset monimutkaistavat etuuksien rakennetta. Myös se vaihtelee, missä määrin etuuksiin kuuluu ns. vastikkeellisuutta eli asiakkaalle asetettavia toimintavelvoitteita.

Usean etuuden sekä etuuksien ja työtulojen yhteensovittamiseen liittyviin ennakkoinnin vaikeuksiin viitattiin kaikissa vastauksissa. Yhdessä vastauksessa kuitenkin todettiin, että etuuksien etusijajärjestyksestä ja niiden yhteensovittamisesta on olemassa hyvinkin hienojakoisia säännöksiä. Arvioitavaksi jääkin siten, onko näissä säännöksissä aukkoja tai toisaalta yksinkertaistamisen tarvetta vai liittyvätkö yhteensovittamisen haasteet pikemminkin

siihen, että säännösten kokonaisuuden hallinta on mm. erikoistilanteiden vuoksi vaativaa ja osa tilanteista syntyy takautuen. Yhdessä vastauksessa pohdittiin, voisiko etuuksien yhteensovittaminen tapahtua reaaliaikaisesti ja lineaarisesti, mikä vaatisi lainmuutoksia.

Yhdessä vastauksessa mainittiin myös mahdollisuus pohtia eri etuuksien sisällöllistä yhdistämistä.

2.2.2. Etuuskohtaisia näkökohtia

Useissa vastauksissa – ja myös erityisesti työttömyysturvaa ja opintoetuuksia käsitelleessä koonnissa – tuotiin esiin, että sovitellun työttömyysturvan monimutkaiset määräytymisperusteet heikentävät asiakkaan mahdollisuutta ennakoida turvan tasoa. Työelämän muutoksista johtuen yhä useammilla asiakkailla on ansiotuloja säännöllisesti tai kausittain, joiden lisäksi he tarvitsevat sosiaaliturvaa. Näissä olosuhteissa asiakkaan oman talouden juokseva hallinta voi vaatia sosiaaliturvan ennakointia. Vaikka yksittäisen etuuden ehdot olisivat kannustavia – kuten esimerkiksi sovitellussa työttömyysturvassa lähtökohtaisesti katsottiin olevan –, tilanne voi olla toinen, kun hakija saa useampia etuuksia, mikä käytännössä näissä tilanteissa on yleistä. Silloin eri etuuksien erilaiset määräytymisperusteet ja suojaosat vaikeuttavat ennakointia. Uusia työnteon muotoja ajatellen ongelmallista voi olla myös se, että sosiaaliturvalainsäädäntö ei tunne osittaista yrittäjyyttä, vaan henkilön on oltava joko palkansaaja/työtön palkansaaja tai yrittäjä.

Opiskelua eri elämäntilanteissa tuetaan eri lakien perusteella määräytyvin etuuksin (opintotuki siihen liitännäisine tukineen; aikuiskoulutustuki; kuntoutusraha; työttömyysetuus mahdollisine kulukorvauksineen). Koulutusta suunnittelevan voi olla vaikea selvittää, mihin tukiin hän voi olla oikeutettu ja mikä etuuden määrä olisi. Etuuksien määrästä ja enimmäiskestosta on säädetty erikseen. Siihen, mitkä etuudet tulevat kyseeseen, vaikuttavat monet opiskelijaan ja hänen elämäntilanteeseensa liittyvät seikat, mikä teemaa käsitelleessä vastauksessa liitettiin tietoisin pyrkimykseen eriyttää tuki.

Asumista käsitelleessä vastauksessa todettiin monen kotitalouden saavan asumismenoihinsa rinnakkaista tukea yleisestä asumistuesta ja perustoimeentulotuesta. Osa kotitalouksista saa lisäksi kunnan harkintansa mukaan maksamaa toimeentulotukea ylisuurista asumismenoista selviytymiseksi. Yleisen asumistuen määräytymisperusteet rajaavat tuen määrän niin, että lopputulosta voidaan todelliseen vuokratasoon nähden pitää systemaattisesti matalana. Asumis- ja perustoimeentulotukea koskevissa laeissa asumismenoista hyväksyttävistä määristä on säädetty erikseen ja lopputulokseen vaikuttavat myös lakien mukaiset muut määräytymisperusteet, mm. kotitalouden tulot.

Yleisestä asumistuesta annetun lain mukaan asunnon tulee olla ns. kelpollinen asunnoksi, mikä tarkoittaa mm. sitä, että asunnon tulee olla vakinaiseen asuinkäyttöön tarkoitettu tai kelpaava. Eläkkeensaajan asumistuessa ja perustoimeentulotuessa vastaavaa edellytystä ei ole. Valtaosa asunnoista täyttää kyseisen edellytyksen, mutta niissä poikkeustilanteissa, joissa näin ei ole, asuntoa voidaan näissä tuissa kohdella eri tavoin, mikä hakijan kannalta voi näyttäytyä ristiriitaisena. Yleisen asumistuen ja sotilasavustuksen myöntöjaksoista ei ole säädetty aivan yhtenevästi. Yleisen asumistuen tarkistaminen saatetaan kokea monimutkaiseksi; tarkistusajankohta myös vaihtelee sen mukaan, millä perusteella asumistuki tarkistetaan. Kimppakämppien asukkaat eivät aina ymmärrä, miten heidän tulisi toimia saadakseen asumistukea erikseen. Mikäli ruokakunnan määritelmää pohditaan muuten, lain selkiyttämisen mahdollisuuksia voinee arvioida. Yleisessä asumistuessa, jonka piiriin lapsiperheet kuuluvat, vuoroasuvat lapset voivat kuulua vain yhteen ruokakuntaan. Sikäli kuin työkyvyttömyyseläkkeissä otettaisiin käyttöön suunnitteilla oleva ns. lineaarinen malli, asiakkaalle voisi tulla toistuvia siirtymiä eläkkeensaajan ja yleisen asumistuen välillä.

Työ- ja toimintakykyyn liittyviä etuuksia käsitellessä vastauksessa katsottiin, että työkyvyttömyyseläkkeiden kriteerit voivat olla vaikeaselkoisia. Määräaikaisen työkyvyttömyyden vuoksi maksettavien etuuksien välinen yhteensovittaminen on monimutkaista.

3. Toimeenpanoa koskevat kysymykset

Jaostojen vastauksissa nostettiin toimeenpanon osalta melko yhdenmukaisesti esiin hakemisen ja asioinnin menettelyt, tiedon kulku, toimeenpanijoiden yhteistyö sekä asiakkaan ohjaus ja neuvonta.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää laissa. Muilta osin siihen, miltä osin ja millä tarkkuudella toimintaa ohjaavat normit ovat laissa, liittyy lainsäätäjän harkintaa. Lain ohjaava vaikutus on sitova, mutta kaikesta ei ole tarkoituksenmukaista säätää laissa yksityiskohtaisesti tai välttämättä lainkaan.

3.1. Toimeenpanon lainsäädännössä olevat perusteet

3.1.1. Hakemisen ja menettelyn perusteet

Etuslaeissa säädetään etuuksien hakemisesta, esimerkiksi hakuajasta ja hakemisen menettelyistä. Henkilön edustamisesta säädetään myös yleislainsäädännössä. Etuudet tulevat vireille hakemuksesta. Etuslaeissa on säädetty myös asiakkaan tiedonantovelvollisuudesta ja velvollisuudesta ilmoittaa olosuhteiden muuttumisesta. Se, mitä tietoja käsittelyssä tarvitaan,

perustuu etuuslain aineellisiin säännöksiin. Säännöksissä saattaa olla tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen liittyviä tarkennuksia ja sääntelyä liitteistä. Vastauksissa pohdittiin mahdollisuutta yksinkertaistaa hakemista. Hakemisen säädännäiset perusteet lienee mahdollista käydä tältä kannalta läpi, jolloin olisi mahdollista pohtia myös, miltä osin perusteiden yhdenmukaistamisesta voisi olla hyötyä. Vastauksissa pohdittiin myös mahdollisuutta yhdistää etuuksien vireille tuloa, mikä tarkoittaisi sitä, että sama asiakkaan vireillepanotoimi voisi lain nojalla johtaa usean etuuden vireille tuloon. Tähän tietenkin liittyisi useita ratkaistavia periaatteellisia ja käytännön kysymyksiä.

Etuuslaeissa on säädetty myös etuuksien maksupäivistä. Vastauksissa pohdittiin, auttaisiko näiden yhdenmukaistaminen asiakkaan henkilökohtaisen talouden ennakkointia ja hallintaa.

3.1.2. Tiedon kulkua koskeva sääntely

Tiedon liikkuminen eri toimijoiden välillä on keskeisessä asemassa silloin, kun asiakas asioi useassa viranomaisessa. Vastauksissa todettiin tiedonsiirron olevan toimijoiden kesken osin puutteellista. Eri toimijoiden rekisterit eivät riittävästi ”keskustele keskenään”. Asiakas joutuu toimimaan tiedonkuljettajan roolissa eri toimijoiden välillä: esittämään esimerkiksi samoja selvityksiä sekä TE-toimistolle että työttömyysetuuden maksajalle. Nämä prosessit ovat usein käynnissä rinnakkain, ja asiakkaan voi olla vaikea hahmottaa, mitä tietoja eri tahoilla on hänestä ja mitä vielä tarvitaan.

Tiedonhallintalain mukaan viranomaisten tulee hyödyntää toistensa rekistereitä ja kysyä asiakkaalta vain se tieto, joka ei ole muuten saatavissa. Siltä osin kuin tiedonhallintalaki mahdollistaa tiedonvälityksen, on kysymys sen toimeenpanosta. Samoin on tulorekisterin hyödyntämisen osalta siltä osin kuin tieto jo on rekisterissä. Muilta osin vastauksissa todettiin, että lainsäädäntö ei mahdollista kaikkien digitalisaation tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Lainsäädännössä olevat perusteettomat tiedonsaannin esteet tulisi purkaa, ja tiedon välityksen ja hyödyntämisen mahdollistavaa sääntelyä kehittää. Viimeksi mainitun osalta voi olla kysymys yhtäältä tiedonsaannista, toisaalta siitä, minkä tietojen varaan etuuksien myöntöperusteet rakentuvat ja onko näitä mahdollista kehittää siten, että saatavilla oleva tieto palvelee ratkaisutoimintaa.

Päätöksenteon sujuvuutta palvelee lähtökohtaisesti parhaiten se, että mahdollisimman paljon relevanttia tietoa on käytettävissä suoraan lain nojalla. Tältä kannalta pohdittiin mahdollisuutta muidenkin kuin tulorekisterin yhteiskäyttöön. Mikäli tiedon välittymistä ja käyttöä päädyttäisiin vahvistamaan lainmuutoksin, säätämisen yhteydessä tulevat luonnollisesti pohdittavaksi myös asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvät kysymykset. Vaikka asiakkaan edun mukaista lähtökohtaisesti on, että viranomaisten rekistereissä olevia tai asiakkaan jo aiemmin toimittamia

tietoja käytetään hänen asioistaan päätettäessä, tietojen välittämisestä ja käyttämisestä säädettäessä joudutaan arvioimaan myös tietosuojaan ja yksityisyyden suojaan liittyviä näkökohtia. Silloin, kun asiakkaan sosiaaliturvasta päätetään myös muiden kuin hänen itsensä kyseiselle viranomaiselle toimittamien selvitysten perusteella, joudutaan myös arvioimaan, millä edellytyksillä asiakasta tulisi erikseen kuulla ennen päätöksentekoa. Sikäli kuin lainsäädännössä ei yksiselitteisesti rajata kuulemisvelvollisuutta, arviointi tapahtuu toimeenpanon yhteydessä.

3.1.3. Viranomaisten yhteistyö ja neuvontavelvollisuus

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolakia sovelletaan mm. valtion ja kunnan viranomaisissa sekä itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa ja myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hyvään hallintoon kuuluvat mm. palveluperiaate sekä viranomaisen neuvonta- ja yhteistyövelvoitteet. Viranomaisen neuvonta- ja yhteistyövelvoitteet liitetään hallintolain säännöksissä viranomaisen toimivaltaan: viranomaisen tulee neuvoa asiakasta hallintoasian hoitamisessa toimivaltansa rajoissa. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallintolaki muodostaa siten perustan myös sosiaaliturvan viranomaisten ja näihin rinnastuvien toimijoiden velvoitteille. Tämän lisäksi eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta säädetään erikseen laissa.

Sikäli kuin etuus- ja palvelujärjestelmän toimijoiden velvoitteita keskinäiseen yhteistyöhön tai asiakkaan ohjaukseen ja neuvontaan päädyttäisiin lainsäädäntöteitse vahvistamaan, ensimmäisenä askeleena lienee toimijoiden nykyisten velvoitteiden kartoittaminen ja arviointi. Uusista ohjauksen, neuvonnan ja yhteistyön velvoitteista kannattaneet säätää vain siltä osin kuin hallintolakiin ja hallintolakia täydentäviin säädöksiin sisältyvää perustaa olisi pidettävä riittämättömänä tai sen katsottaisiin kaipaavan täsmentämistä. Muilta osin kyse on nykyisten velvoitteiden toimeenpanon tehostamiseen liittyvistä kysymyksistä. Ajateltavissa lienee esimerkiksi, että lainsäädäntöön otettaisiin asiakkaan palvelutarpeen kartoittamista ja tähän liittyvää yhteistyötä (esimerkiksi yhteisiä palvelusuunnitelmia) tai monialaista neuvontaa koskevia velvoitteita. Esimerkiksi työttömänä olevalle henkilölle voidaan tällä hetkellä laatia monen eri tahon palvelusuunnitelmia, joilla ei ole yhteyttä toisiinsa – esimerkiksi työllistymissuunnitelma, aktivointisuunnitelma, kuntoutussuunnitelma, kotoutumissuunnitelma – mikä perustuu siihen, että viranomaisten tehtävät määritellään erikseen lainsäädännössä ja suunnitelmat liittyvät kunkin viranomaisen tehtävän hoitamiseen. Erityislainsäädännöllä saattaisi

olla mahdollista koordinoita suunnitelmiin liittyviä vastuita tai esimerkiksi niiden yhteisen käytön periaatteita.

Vastauksissa todettiin ongelmallista olevan myös, mikäli viranomaisten toimivaltarajojen epäselvyys – esimerkiksi jaettu tai päällekkäinen vastuu – johtaa siihen, ettei mikään taho toimi asiakkaan asiassa. Viranomaisen toimivallan ei pidä olla avoin tai yleinen, vaan siihen täytyy liittyä riittävät määreet. Mikäli yhteistyön ja ohjauksen perusteita määritellään lainsäädännössä, joudutaan pohtimaan myös näitä näkökohtia. Lisääntyneet toimintavelvoitteet vaativat yleensä myös taloudellisia ja henkilöstöresursseja.

3.2. Muita näkökohtia toimeenpanoon: mitä olisi mahdollista kehittää lainsäädäntömuutoksien ulkopuolella?

3.2.1. Hakemisen ja muiden menettelyjen helpottaminen

Hakemisen menettelyjen helpottamista voidaan pohtia myös nykyisen lainsäädännön rajoissa. Sikäli kuin säännökset esimerkiksi sallivat suullisen vireille panon, tosiasiallinen aloite asian vireille panoon voi tulla myös viranomaiselta esimerkiksi muun asian hoitamisen yhteydessä ja tämän vaatima asiakkaan tahdonilmaisu toteutua asiakkaan näkökulmasta vähimmäistoimin.

Sähköisen asioinnin mahdollisuuksien hyödyntäminen helpottaa monien asiakkaiden asiointia. Vastauksissa viitattiin kuitenkin myös siihen, että sähköinen asiointi ei sovellu kaikille asiakkaille ja tämän vaihtoehtoja tarvitaan edelleen. Hakemisessa ja muussa asioinnissa on tarvittaessa turvattava myös henkilökohtainen neuvonta. Hakemuslomakkeita ja mahdollisen lisäselvityksen pyytämisen menettelyä voidaan kehittää mm. selkeän kielenkäytön näkökulmasta.

3.2.2. Tiedonkulun tukeminen

Tiedonkulkua ja sen välineitä on mahdollista kehittää myös nykyisen lainsäädännön mukaisesti. Välineissä ja yhteistyössä voidaan hyödyntää digitaalisuutta, kunhan sääntely sallii tiedon siirtyä. Kyse voi olla esimerkiksi yhteisistä työ- ja viestintävälineistä, yhteistyökäytännöistä tai yhteisistä prosesseista (esimerkiksi ns. palvelupoluista). Tiedonhallintalaki on tullut voimaan vasta hiljattain eli sen sallimien käytäntöjen muodostuminen saattaa olla osin kesken.

3.2.3. Viranomaisten yhteistyön sekä ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen

Vastauksissa todettiin asiakkaan olevan monesti vaikea saada kokonaisvaltaista neuvontaa. Myös muutoksien vaikutuksia on vaikea selvittää ennakkoon. Viranomaisilla on omat neuvonta- ja ohjauksjärjestelmänsä, joissa asiaa arvioidaan kyseisen viranomaisen vastuiden näkökulmasta. Neuvontaa on saatettu eriyttää myös viranomaisen sisällä, mikä turvaa osaltaan

erityisasiantuntemusta, mutta voi olla omiaan vähentämään kokonaisnäkemystä. Neuvova viranomainen ei aina hahmota etuus- ja palvelujärjestelmän kokonaisuutta ja sen tarjoamia mahdollisuuksia. Palvelutarpeita ei tunnisteta yli organisaatorajojen. Asiakkaalla on yleensä oltava omista tarpeistaan ainakin alustava ymmärrys. Sosiaaliohjaus saattaa joissain tapauksissa auttaa asiakasta, mutta mahdollista lienee pohtia, millä muilla keinoilla voitaisiin turvata yhtäältä matalan kynnyksen palvelu, toisaalta moniammatillinen tuki ja riittävä neuvonta erityiskysymyksissä. Keinoja voinevat olla mm. palvelujen räätälöiminen esimerkiksi erilaisiin siirtymätilanteisiin tai erityisille kohderyhmille, mitä jo tehdäänkin.

Yhdessä vastauksessa katsottiin neuvonnan ja ohjauksen työkuultuuriin ja -käytäntöihin liittyvän tilanteen rajaamisen ja ”poisohjaamisen” kulttuuria. Tämä liittyy osin hallinnollisen toimivallan perusteisiin. Asiakkaan kannalta syntyy kuitenkin helposti vaikutelma torjutuksi tai pallotelluksi tulemisesta. Asiakkaan kannalta haastavaa voi olla myös se, ettei neuvonta ole sitovaa, koska neuvonnassa ei vielä ole kyse hallintopäätöksestä. Näiden näkökohtien osalta toimijoiden sisällä voitaneen pohtia, miten ohjaus toteutuisi mahdollisimman asiakasystävällisesti.

Useissa vastauksissa todettiin, että erityisesti työkyvyttömyyteen liittyvät selvittelyprosessit katkeavat helposti. Tällaisissa tilanteissa asiakas voisi hyötyä siitä, että prosessi olisi koordinoitu ja yhtenäinen. Vastauksissa viitattiin muutenkin siihen, että silloin, kun asiakkaan oma asiointikyky on rajoittunut, hänen oma vastuunsa toimia ja koordinoita asioitaan muodostuu hänen kannaltaan raskaaksi. Tämä tietenkin korostuu monimutkaisissa selvittelytilanteissa. Järjestelmän toimijoiden tukiessa asiakasta pääsemään oikeuksiinsa, järjestelmälle ei poikkeustilanteita lukuun ottamatta synny esimerkiksi korvausvastuuta sillä perusteella, että jokin etuus tai palvelu jää saamatta. Tässä mielessä järjestelmän vastuu tukea asiakasta ja reagoida asiakkaan tarpeisiin hänen puolestaan ei korvaa asiakkaan omaa toimintaa ja hänen tahdonilmaisujaan. Liiallista ”holhoavuutta” on myös pidetty ongelmallisena. Etenkin silloin, kun asiakkaan oma kyky toimia on rajoittunut, asiakas kuitenkin hyötyy suunnitelmallisista neuvonnan ja ohjauksen prosesseista ja viranomaisten yhteistyöstä. Tällöin on asiakkaan etu, että hänen oma roolinsa voi tarvittaessa toteutua vähimmällä ajateltavissa olevalla panoksella, mikä voinee olla yhtenä kehittämisen suuntana.