













# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	7
<b>1 Johdanto</b> .....	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
<b>2 Selvityksistä sekä toimeenpanoa koskevan selvitystyön etenemisestä</b> .....	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
<b>3 Kokoavia näkökohtia</b> .....	29
3.1 Erityisesti sosiaaliturvan säännösten sisältöön (aineelliseen sääntelyyn) liittyviä kokoavia näkökohtia .....	30
3.2 Kokoavia näkökohtia sosiaaliturvan toimeenpanon osalta .....	31





# 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 yksinkertaisempana, 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 muutokkohteiden valinta – sen arvioiminen, mikä todella vähentäisi monimutkaisuutta -, ja toisaalta muutokkokonaisuuden 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.



































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 Omaolo<sup>4</sup> ja Terveyskylä<sup>5</sup> -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.

<sup>4</sup> [Linkki omaolo-sivustolle](#)

<sup>5</sup> [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 automaatiota<sup>6</sup> ja tekoälyä<sup>7</sup> 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 ansionmenetyskorvauksen kaltaiset kuukausittaiset maksut silloin, kun etuuden kestosta on jo olemassa päätös. Myös eläkepäätöksiä 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 ennakkointiin. Tunnistamalla asiakaspopulaatiosta ne osat, joiden kohdalla erilaisten interventioiden 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 substanssilainsäädäntöön. 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 tietosuojan 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.

