

Ongelmaraportti IV Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen

Ongelmaraportin sisälllys

1. Johdanto
2. Käsitelmäritelmä(t)?
3. Ongelma julkisessa keskustelussa, tutkimuksessa ja kansainvälisessä vertailussa
 - o *Tutkimus- ja arviointijaosto sekä tutkijaverkosto tuottaa myöhemmin.*
4. Ongelman konkretisointi, ongelman syiden analyysi
 - o *Tähän lukuun on laadittu luonnos jaostojen jäsenten näkemysten perusteella ja se on tässä dokumentissa.*
5. Ongelma ihmisten elämäntilanteiden valossa
 - o *Tuotetaan ihmislähtöisiä esimerkkejä ja tilastotarkasteluja luvuissa 3 ja 4 esiin nousevien tilanteiden pohjalta. Hyödynnetään työkyvyttömiä työttömien etuuspoluista jo tehtyjä kuvauksia.*
6. Yhteenveto
7. Komitean kannanotto

Jatkoraportti käsittelee 4. lukua

Sisällys

| | | |
|-------|--|----|
| 4 | Ongelman konkretisointi, ongelman syiden analyysi | 3 |
| 4.1 | Järjestelmän kuvaus | 3 |
| 4.2 | Esimerkkitalanteiden ryhmittelyä yleisellä tasolla | 5 |
| 4.3 | Yksilön näkökulma | 6 |
| 4.3.1 | Osaaminen..... | 6 |
| 4.3.2 | Tiedonsiirtyminen, -hallinta ja tietosuojat..... | 7 |
| 4.3.3 | Kannustimet | 7 |
| 4.3.4 | Motivaatio ja arvot..... | 7 |
| 4.3.5 | Etuuden ja palvelun kytkös..... | 8 |
| 4.3.6 | Yhteistyö | 8 |
| 4.4 | Yhteiskunnan näkökulma | 9 |
| 4.4.1 | Osaaminen..... | 9 |
| 4.4.2 | Tiedonsiirtyminen, -hallinta ja tietosuojat..... | 10 |
| 4.4.3 | Resurssit..... | 10 |
| 4.4.4 | Yhteistyö | 11 |
| 4.4.5 | Työvälineet..... | 12 |
| 4.5 | Yhteenveto: Mitä tarkoitetaan sillä, että etuudet ja palvelut eivät kohtaa? Mistä se johtuu? | 13 |

4 Ongelman konkretisointi, ongelman syiden analyysi

4.1 Järjestelmän kuvaus

Tähän alalukuun täydennetään palvelu- ja etuusjärjestelmän tiivistä kuvausta siltä osin, kuin palvelut linkittyvät etuuksiin ja päinvastoin. Rajataan työikäisten (ml. nuoret) palveluihin, joilla on tavoitteena työ- ja toimintakyky, työllistyminen, työhön paluu ja kotoutuminen. Huomioidaan olemassa oleva tietopohja vs. tutkimustarpeet. Tavoitteena on myös saada käsitys lainsäädännöllisestä kehikosta.

Palvelu- ja etuusjärjestelmien (oikeudellisten) lähtökohtien ja periaatteiden eroavaisuuksista

Palvelut, lainsäädäntö, täydennetään esimerkeillä ongelman kannalta keskeisistä palveluista

Terveystieteiden tutkimuslaki (1326/2010)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Mielenterveyslaki (1116/1990)

Päihdehuoltolaki (41/1986)

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

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)

Sosiaalihuoltolaki (710/1982, osin voimassa) 27 d § vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta, 27 e § vammaisten henkilöiden työtoiminta

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)

Työterveyshuoltolaki (1383/2001)

Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (695/2019)

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)

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

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

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

Potilasvakuutuslaki (948/2019)

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014)

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)

Nuorisolaki (1285/2016)

Etuudet, lainsäädäntö, täydennetään esimerkeillä ongelman kannalta keskeisistä etuuksista

Sairausvakuutuslaki (1224/2004)

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005)

Kansaneläkelaki (568/2007)

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

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

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

Potilasvakuutuslaki (948/2019)

Laki vammaisuuksista (570/2007)

Työttömyysturvalaki (1290/2002)

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

4.2 Esimerkkitilanteiden ryhmittelyä yleisellä tasolla

Tähän alalukuun täydennetään esimerkkejä tilanteista, joissa palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen ei toimi. Mahdollisuuksien mukaan lisätään tietoa siitä, miten yleisiä nämä tilanteet ovat.

Henkilö saa pitkään etuutta ilman, että hänen tilannettaan kartoitetaan, palvelutarvettaan arvioidaan ja häntä ohjataan tarvitsemaansa palveluun. Henkilö ei siten saa tarvitsemaansa palvelua samanaikaisesti etuuden kanssa. Tässä tilanteessa henkilön saamaan etuuteen ei ole välttämättä kytketty mitään palvelua. Tällainen tilanne voi nykyisin olla esimerkiksi työttömyysetuutta, toimeentulotukea, sairauspäivärahaa, kuntoutustukea tai kotihoidon tukea saavalla.

Henkilön saama etuus estää häntä ohjautumasta tarvitsemaansa palveluun tai muuten saamasta tarvitsemaansa palvelua. Henkilön saama etuus ei kannusta (tai velvoita) häntä osallistumaan tarvitsemaansa palveluun. Syynä voi olla esimerkiksi se, että henkilön saama etuus on tasoltaan korkeampi kuin hänen elämäntilanteeseensa paremmin soveltuva etuus, jolloin kannustinta siirtyä etuudelta toiselle ja palvelun piiriin ei ole. Esimerkkinä tästä tilanteesta on mainittu työttömyysetuus/sairauspäiväraha ja kyseisellä etuudella olon vaikutus kuntoutukseen ohjautumiseen: sairauspäivärahalta kuntoutukseen ohjautuminen on yleisempää lainsäädännössä määriteltujen tarkistuspisteiden seurauksena. Syynä voi olla myös esimerkiksi se, että henkilö saa viimesijaista toimeentulotukea, ei hae ensisijaista etuutta eikä sen vuoksi siirry palvelun piiriin. Myös esimerkiksi työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön voi olla käytännössä vaikea saada tarvitsemaansa palvelua, kuten TE-palvelua, vaikka se periaatteessa onkin mahdollista.

Henkilöllä on tarve monelle eri palvelulle samanaikaisesti ja rinnakkain, mutta hän ei saa kaikkia tarvitsemiaan palveluja. Henkilön saamaan etuuteen voi olla kytketty vain jokin tai osa hänen tarvitsemistaan palveluista. Palveluita ei välttämättä järjestetä rinnakkain ja limittäin, yksilöllisen tarpeen mukaisesti yhteen sovitettuna kokonaisuutena, vaan esimerkiksi peräkkäin. Esimerkkeinä tästä tilanteesta voi olla lääkinnällinen kuntoutus/ammattillinen kuntoutus, nuoren ammatillinen kuntoutus/sosiaalinen kuntoutus/kuntouttava työtoiminta, ammatillinen kuntoutus/TE-palvelu jne.

Henkilön saama etuus johtaa siihen, että hänet ohjataan tiettyyn palveluun, joka ei sovellu hänelle tai ei ole hänelle ajankohtainen. Tässä tilanteessa palvelu ei välttämättä käynnisty lainkaan tai keskeytyy, mistä voi olla negatiivisia seurauksia etuuden saamiseen. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi nk. tosiasiallisesti työkyvyttömällä työttömällä.

Henkilön tarvitsema ja saama palvelu johtaa tietyn etuuden saamiseen ja samalla estää häntä saamasta toista, hänen elämäntilanteeseensa paremmin soveltuvaa etuutta. Tai henkilön

tarvitsemaan ja saamaan palveluun ei ole kytketty mitään soveltuvaa ensisijaista etuutta. Esimerkkinä jälkimmäisestä tilanteesta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalinen kuntoutus.

Henkilön siirtyessä etuudelta toiselle tai palvelusta toiseen, sekä etuuksien että palvelujen saamiseen voi liittyä viiveitä, katkoksia ja muita hankaluuksia. Tässä tilanteessa toimeentulo ei ole ennakoitavaa, mikä vaikeuttaa sitoutumista palvelun aloittamiseen ja palveluun osallistumiseen (ns. byrokraloukku). Siirryttäessä etuudelta toiselle palvelun saaminen voi katketa.

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

4.3 Yksilön näkökulma

Tämä alaluku perustuu jaostojen jäsenten näkemyksiin palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen liittyvistä ongelmista. Näkemyksiä on saatu kaikilta viideltä jaostolta.

Jokaisella yksilöllä on oma yksilöllinen elämäntilanteensa, mahdollisuudet, kyvykkyydet, motivaatiot, arvot jne. Yleisesti on tunnustettu, että yksilön ja yhteiskunnan yhteisessä intressissä on yksilön kyvykkyyksien mukainen osallisuus yhteiskunnassa ja työllisyys.

4.3.1 Osaaminen

Tutkimukseen perustuen palvelujen piiriin hakeutuminen ja palveluihin pääseminen ovat usein yhteydessä sosioekonomiseen asemaan, esimerkiksi koulutustaustaan. Hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat osaavat toimia järjestelmässä paremmin ja saavat palveluita helpommin ja myös hyötyvät niistä enemmän kuin heikommassa asemassa olevat.

Henkilöt kokevat usein epäselväksi sen, minkä järjestelmän palveluihin tai etuuksiin heillä milloinkin olisi oikeus. Tilanne voi olla henkilölle uusi eikä esimerkiksi työterveyshuollossa tai muussa terveydenhuollossa aina osata neuvoa ja ohjata riittävästi. Henkilö (etuudensaaja) ei välttämättä tiedä tai ymmärrä, mitä häneltä odotetaan ja/tai että hänen pitäisi itse hakeutua aktiivisesti palvelujen piiriin.

Etuuksien ja palvelujen ”löytäminen” riippuu usein henkilön omista kyvyistä ja resursseista, kuten osaaminen, toimintakyky, elämänhallinta, kielitaito, välineet, tukiverkosto, kyky ja halu pyytää ja vastaanottaa apua. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevat putoavat herkemmin pois palvelujen piiristä. Henkilö ei kykene tai osaa selvittää tilannettaan toimeenpanijalle, jolloin voi syntyä kokemus epäoikeudenmukaisuudesta. Henkilö ei aina pysty operoimaan tietojärjestelmissä (mm. sähköinen hakeminen tai rekisteröityminen asiakkaaksi) tai hänellä ei ole voimavaroja lähteä toimimaan itse.

Jos palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen haluttaisiin toimivan myös heikoimmassa asemassa olevien osalta hyvin, toimintaa tulisi muuttaa siten, että heidän tilannettaan arvioidaan kokonaisuutena ja heille tarjotaan aktiivisesti tukea, neuvontaa ja ohjausta palvelujen ja etuuksien hakemiseen (myös etuus- ja palveluehdotukset, asiakassuunnitelmat).

4.3.2 *Tiedonsiirtyminen, -hallinta ja tietosuoja*

Tiedonvälitys säilytetään usein henkilön itsensä vastuulle. Toimijatahot eivät keskustele yhteisten asiakkaiden asioista keskenään riittävästi tai tällaiset yhteistyöprosessit puuttuvat. Tämä saattaa johtaa pitkään jatkuvaan etuuden maksamiseen ilman tietoa ja seurantaa henkilön tilanteesta. Esimerkkinä ovat tilanteet, joissa on maksettu perustoimeentulotukea tai työttömyysetuutta ilman, että henkilö on ollut missään palvelussa.

Tietojen vaihdon eri toimijoiden välillä pitäisi olla nykyistä helpompaa ja kattavampaa. Tietosuoja asettaa tiukat rajoitteet ja asioita joudutaan hoitamaan henkilön itsensä välityksellä, kun se olisi tehokkaampaa tehdä asiantuntijoiden kesken.

4.3.3 *Kannustimet*

Nykytilanteessa kannustimet osallistua palveluihin ovat osittain puutteellisia. Henkilön tulisi selkeästi hyötyä palvelusta. Palvelun vastaanottaminen ei kuitenkaan aina ole taloudellisesti järkevää, koska se voi vaikuttaa etuuksiin. Nämä tilanteet saattavat sekoittaa henkilön taloudellisen tilanteen, eivätkä tee palveluihin osallistumista houkuttelevaksi.

Palveluihin osallistumisen ja käytön tulee olla kannustavaa ja yhdenvertaista siten, että henkilön tulotilanne tai oikeuksien ja velvollisuuksien suhde ei vaihtelisi tosiasiasa sattumanvaraisesti. Toimeentulo ei saisi katketa palvelusta toiseen siirryttäessä.

TE-palveluiden puolella kannustimet ovat myös puutteellisia. Tämä johtuu siitä, että palveluiden järjestäminen ja etuuksien maksaminen paikantuvat eri tahoille. Näin hyödynsaajat ja kustannusten maksajat ovat eri tahoja, jolloin TE-palveluilta puuttuu luonnollinen vaikuttavuuteen ohjaava kannustin.

4.3.4 *Motivaatio ja arvot*

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia ilmenee myös silloin, kun henkilö ei itse ole motivoitunut palvelujen käyttöön tai niihin osallistumiseen. Motivaatioon voivat vaikuttaa esimerkiksi arvot ja asenteet. Motivaatioon vaikuttavat myös mahdolliset aiemmat negatiiviset kokemukset järjestelmästä.

Opiskelua tai töihin pääsyä ei välttämättä koeta tavoiteltavaksi asiaksi, vaan esimerkiksi vapaa-aikaa ja itsensä vapaata toteuttamista arvostetaan enemmän. Realistisia työllistymisen mahdollisuuksia ei

ehkä käytännössä ole tai koeta olevan tai voidaan tehdä edullisuusvertailuja. Työn tekeminen ei ole ”kannattavaa”, kun käytettävissä oleva lisätulo on liian pieni ”vaivaan” nähden. Myös tiedon puute saattaa aiheuttaa arkuutta lähteä osallistumaan aktiivisesti palveluihin, kuten kuntoutukseen. Lisäksi koetuilla byrokratia- ja kannustinloukuilla voi olla vaikutusta siihen, kuinka innokkaasti henkilö lähtee osallistumaan (esim. pelko toimeentulon katkoista tai hakemisen vaikeus).

Motivaation tai sitoutumishalun puute palveluihin osallistumiseen vaikeuttaa työ- ja toimintakyvyn palautumista ja sen merkitys työtehtäviin tai työmarkkinoille palaamisessa on myös huomattava. Heti etuudenmaksun alkuvaiheessa tulisi lähteä tunnistamaan yhteistyössä (työntekijä, työnantaja, TE-palvelut ja työterveyshuolto/terveydenhuolto), millainen henkilön toimintakyky on, onko hänellä realistisia mahdollisuuksia palata ilman tukitoimenpiteitä siihen työhön mitä hän on tehnyt tai palata työnhakijaksi vai tulisiko lähteä pohtimaan esimerkiksi uudelleen koulututtumista uuteen työhön tai ammattiin.

Palvelu- ja etuusjärjestelmät eivät nykyisellään riittävästi tue motivaation vähittäistä heräämistä ja asteittaista siirtymistä aktiiviseen toimijuuteen. Toimijatahon ja henkilön yhdessä rakentama näkymä realistisesta oman elämän laadun ja työkyvyn paranemisesta tai työllistymisestä palvelujen kautta nostaa motivoitumista osallistumiseen ja itsensä kehittämiseen. Jos henkilö ei itse ole sitoutunut vastaanottamaan tarjottuja palveluja tai osallistumaan, menettää palvelupolun rakentaminen merkityksensä.

4.3.5 *Etuuden ja palvelun kytkös*

Monissa tapauksissa tietyn etuuden saaminen määrittää liian tiukasti sitä, mitä palveluja henkilölle tarjotaan. Jos esimerkiksi työtön henkilö siirtyy sairauspäivärahalle, hänelle ei tarjota työkyvyttömyyden aikana työllistymistä edistäviä palveluja, vaikka henkilö voisi haluta tai tarvita niitä. Työkyvyttömyyseläkkeelle työttömyysetuudelta siirtyvä joutuu puolestaan lopettamaan kuntouttavan työtoiminnan, vaikka säännöllisessä toiminnassa käymisestä olisi henkilölle hyötyä myös eläkkeellä ollessa ja sillä voisi olla tehokkaasti toimintakykyä ylläpitävä vaikutus. Palvelujen tulisi olla enemmänkin mukaan kutsuvia kuin luotaan työntäviä.

4.3.6 *Yhteistyö*

Toimijatahot eivät ole aktiivisesti suoraan yhteydessä henkilöön. Tästä syystä henkilön kokonaisvaltainen tilanne ei tule ilmi, eikä ole mahdollista lähestyä suunnitelmallisesti sitä, mitä tukea ja palveluja hän tarvitsee. Henkilöä lähdetään ohjaamaan organisaatiovetoisesti.

Järjestelmä kokonaisuudessaan näyttää pirstaloituneelta yksilön näkökulmasta. Palvelujen ja etuuksien tavoitteet eivät toteudu, kun paremman puutteessa tukea tarvitsevia ohjataan tai he

ajautuvat sellaisiin palveluihin, joita ei ole heille suunniteltu tai jotka eivät ole heille ajankohtaisia. Palvelujen tavoitteita ei suunnitella yhteistyössä henkilön kanssa.

4.4 Yhteiskunnan näkökulma

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta jaostojen jäsenten vastauksista nousivat esiin mm. resurssit ja niiden kohdentaminen, palvelujen oikea-aikaisuus yksilön tarpeet huomioiden sekä tarpeenmukainen yhteistyö.

4.4.1 Osaaminen

Toimeenpanossa haasteena on se, että henkilöiden etuuden ja/tai palvelun tarpeita ei tunnisteta, heitä ei aktiivisesti motivoida ja ohjata eikä etenäkään työ- ja toimintakykyä tukevia ja parantavia palveluja, kuten kuntoutusta, tarjota ja järjestetä. Miksi näin tapahtuu? Palvelujen ja etuuksien tarpeiden oikea-aikainen tunnistaminen vaatii henkilöstöltä osaamista ja kyvykkyyksiä. Toimeenpanijoilla ei välttämättä ole tarpeeksi asiantuntijoita tekemään palvelukartoituksia tai ei ole osaamista tai tietoa kaikista mahdollisista palveluista ja muista mahdollisuuksista.

Jos henkilön eri etuuksien ja palvelujen käytöstä yli sektorirajojen ei ole kokonaiskuvaa, on vaikeaa hahmottaa henkilön kokonaistilannetta ja palvelutarpeita. Tilanne voi ilmetä myös silloin, kun henkilön elämäntilanne muuttuu, jolloin hänen etuuden ja/tai palvelun tarpeensa voi muuttua, eikä tätä välttämättä tunnisteta. Usein ei myöskään kysytä tai huomioida henkilön omaa tilannetta tai tahtotilaa. Asiantuntijuus voi olla niin vahvaa, että jäädään ikään kuin oman asiantuntijuusalan vangiksi, eikä pystytä tarkastelemaan asiakkaan elämäntilannetta kokonaisuutena. Näin toimittaessa käy helposti niin, että henkilöä ohjataan etuuksiin ja palveluihin organisaatiolähtöisesti ja kiinnittämällä ohjaus mekaanisesti esimerkiksi laissa säädettyihin kosketuspintoihin.

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

Asiointiinsa tukea tarvitsevien kohdalla ongelma liittyy sekä etuus- että palvelutarpeiden tunnistamiseen, sillä henkilö tarvitsee usein muutakin tukea kuin hakemansa etuuden. Usein hän tarvitsee palveluihin päästäkseen enemmän kuin vain ohjauksen toiselle toimijalle, toisin sanoen henkilökohtaista ja yksilöllistä neuvontaa, tukea ja asiointipalvelua. Kun näissä tilanteissa etuuden tai etuuksien saaminen ja palvelut eivät toimi oikea-aikaisesti yhteen, henkilö jää ilman tarvitsemaansa

apua tai hän ohjautuu esimerkiksi elämäntilanteensa kannalta väärälle etuudelle. Toimijoiden nykyiset palvelumallit eivät välttämättä sovellu näille ihmisille.

4.4.2 Tiedonsiirtyminen, -hallinta ja tietosuoja

Haasteena **toimeenpanossa** on, että lainsäädännössä olevat mm. tiedonsiirtoa koskevat rajoitukset tulevat käytännön tilanteissa vastaan. Tieto ei pääse kulkemaan toimijalta toiselle asian hoitamiseen vaadittavalla tavalla tehokkaasti. Tietosuojaalainsäädäntö ja siihen liittyvät ei-toimijatahojen tulkinnat ja muodostuneet käytännöt johtavat eriytyneisiin toimintatapoihin, jotka joissakin tilanteissa jopa estävät tarpeenmukaisen tiedon liikkumisen. Tietosuoja asettaa rajoituksia, koska joudutaan edellyttämään asiakkaan suostumusta ja tietojen luovutusta koskevat säännökset rajoittavat tietojen vaihtoa. Tietosuoja-asiat vaikeuttavat siten yhteistyötä ja yhteydenottoja kumppaneihin.

Myös tiedon liikkuminen viranomaisilta palveluntarjoajille on merkittävä ongelma, tätä ei ole huomioitu esimerkiksi asumisen näkökulmasta. Jos asiakas ei pysty itse hankkimaan kohtuuhintaista asuntoa, ylikallista asuntoa tuetaan pitkiäkin aikoja toimeentulotuella.

Tietosuoja ei aina tosiasiallisesti mahdollista monialaista suunnittelua ja palvelujen nivomista yhteen. Tietosuoja perustuu eri viranomaisten toisistaan irrallisiin ja erillisiin rekistereihin, joiden välillä tiedonvaihtoa ei tapahdu, vaikka se olisi lainsäädännössä sallittuakin. Esimerkiksi toimeentulotuessa tehdään saman lain piiriin kuuluvia ratkaisuja ja harkintaa erilaiseen tietopohjaan perustuen.

Yhteistä asiakassuunnitelmaa ei tehdä tai eri toimijoiden välillä sitä ei ole saatavilla, jolloin toimijatahot eivät hyödy omaa toimintaansa suunnatessaan jo kerätyistä tiedoista. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) ulkopuolella henkilön kokonaistilanteen kartoittamista hidastaa myös se, ettei työ- ja toimintakykyä koskeva tieto siirry tehokkaasti ammattilaisilta toisille. Esimerkiksi TE-virkailijan tulee pyytää mahdollinen B-lausunto henkilöltä suoraan paperisena, eikä se siirry automaattisesti.

4.4.3 Resurssit

Palvelujen ja etuuksien tarpeiden oikea-aikainen tunnistaminen edellyttää **toimeenpanoon** riittäviä resursseja sekä lainsäädännön tukea. Lainsäädännössä tulisi olla selkeästi tehtävänä palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Toimeenpanijoilla ei välttämättä ole tarpeeksi resursseja tehdä asiakkaiden palvelukartoituksia, mikä heijastuu suoraan asiakastyöhön ja asiakasyhteistyöhön.

Mekaaniset tietojärjestelmän luomat ilmoitukset tai tarkistuspisteet eivät riitä, jos ei ole riittäviä resursseja ja toimivia palvelutarpeen tunnistamisen apuvälineitä ja yhteistyökäytäntöjä. Yksi selkeä ongelmakohta palvelujen vaikuttavuudessa ja oikea-aikaisuudessa on henkilön kokonaistilanteen kartoittamisen vajavaisuus TE-palveluissa. Työllistymisessään tukea tarvitsevat työnhakijat joutuvat usein odottamaan liian pitkään henkilökohtaista tilanteen selvittämistä ja tukea ja palveluja

työllistymisen edistämiseksi. Esimerkiksi asiakkaan monialaisen yhteispalvelun tarve kartoitetaan vain laissa tarkemmin säädettyissä tilanteissa.

Usein resurssit ovat riittämättömät toimijoille asetettujen tavoitteiden ja tehtävien hoitamiseen, esimerkkinä TE-palveluiden niukentuneet resurssit ja tulevan pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin toteuttaminen. Esimerkiksi TE-palveluissa Suomessa on paljon vähemmän työntekijöitä kuin pohjoismaisen mallin esimerkkimaissa. Myös työote on erilainen.

Resurssien riittämättömyydestä voi johtua myös se, että toimijatahot voivat keskittyä vain palvelutarpeen kartoitukseen ja arviointiin, eivät asiakkaan palvelemiseen. Lopputulemana voi olla pelkkä ohjaus toisen palvelujärjestelmän piiriin. Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta on mm. sosiaalihuoltolain toimeenpanossa. Kyse on myös siitä, mihin resurssit kohdennetaan, eli jaetaanko ne tarpeen mukaan, oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

4.4.4 Yhteistyö

Etuuksien ja palvelujen yhteensovittamista toimeenpanossa vaikeuttaa myös se, että toimeentuloa turvaavat etuudet ja niihin liittyvät palvelut ovat eri toimijoiden vastuulla. Lainsäädännössä on melko paljon ohjausta, neuvontaa ja yhteistyötä koskevaa sääntelyä.

Toimeenpanossa etuuksien ja palvelujen yhdistäminen ei onnistu tarkoituksenmukaisella tavalla, kun toimijatahot eivät tunne tarpeeksi hyvin etuuksille ja palveluille asetettuja tavoitteita kokonaisuutena. Yhteisesti jaetut tavoitteet, johdetut käytännöt ja kommunikointikanavat puuttuvat sekä vaihtelevat alueellisesti eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi TE-, sosiaali- ja terveys- ja kuntoutuspalvelujen yhteiset työllisyyteen tähtäävät tavoitteet, keinot ja visio ovat puutteelliset. Etuuksien ja palvelujen sovittaminen yhteen ei toimi, kun tukijärjestelmät eivät ole tietoisia toistensa tavoitteista tai tuen tavoitteita ei ole asetettu siten, että on otettu huomioon sekä etuudet että käytettävissä olevat palvelut.

Palvelujen ja etuuksien toimeenpano on harvoin samojen viranomaisten tehtävänä, vaikka yhteistoimintavelvoitteita onkin lisätty. Eri organisaatiot katsovat asiaa omasta näkökulmastaan, johtuen osin heille asetetuista tavoitteista, esim. henkilön toimeentulon turvaaminen tai tiettyyn rajattuun palvelutarpeeseen vastaaminen. Toimijoilla ei ole kannustimia asiakkaan kokonaistilanteen huomioimiseen eikä yhteistyön tekemiseen. Tämä saattaa johtaa palvelujen sattumanvaraiseen toteutumiseen ja palvelupolkujen katkeamiseen.

Haasteena on, että toisten toimijoiden tuki- ja palvelujärjestelmiä ja eri etuus- ja palvelupolkuja ei tunneta. Kun etuuksien ja palvelujen välisiä yhteyksiä ei tunnusteta, syntyy riski siihen, että palveluja ei tarjota tai niitä tarjotaan, mutta ohjaus tapahtuu henkilön kannalta väärään aikaan.

Sosiaali-, terveys-, kuntoutus-, työllisyys- ja koulutuspalvelut toimivat usein siilomaisesti ja pohjautuvat eri etuuksiin ja samalla yksilön näkökulmasta myös eri velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Näin päädytään putkiloihin, joissa henkilölle harvoin yhdistetään monen eri toimijan palveluja kokonaisuudeksi. Aina palvelujen yhdistäminen ei ole edes mahdollista, vaikka juuri se olisi henkilön palvelutarpeen perusteella tapa, jolla tulisi toimia. Yhden toimijan palveluprosessissa ei oteta huomioon kyseisen palvelupolun limittymistä muiden toimijoiden vastuulla oleviin palvelupolkuihin eikä palvelupolun limittymistä etuuspolkuun.

Jaettu vastuu asiakkaasta aiheuttaa haasteita sen ohella, että tieto eri toimijoiden välillä ei liiku mm. tietosuojaan liittyvien syiden takia. Palveluihin pääsyä on tuettava nykyistä enemmän. Eniten tämä näkyy perustoimeentulotuesta, joka aiemmin oli sosiaalipalvelua, jolloin toimeentulotuen myöntämiseen voitiin liittää henkilön muun tilanteen kartoittaminen ja auttaminen eteenpäin.

Kuntoutustarpeen tunnistaminen ja palveluihin ja kuntoutukseen ohjaaminen nojautuu vahvasti hoitavan tahon eli työterveyshuollon ja terveydenhuollon kykyyn tehdä kuntoutussuunnitelmia. Kuntoutussuunnitelma mahdollistaa työntekijän tai muun työikäisen henkilön kuntoutuksen tarpeen tunnistamisen esim. Kelassa ja sitä kautta myös kuntoutuksen käynnistyminen osuu todennäköisemmin oikeaan ajankohtaan.

4.4.5 Työvälineet

Digitaalisuuden keinojen hyödyntämättä jättäminen sekä tietojärjestelmien puutteet edesauttavat **toimeenpanossa** sitä, että henkilön etuuden ja/tai palvelun tarvetta ei tunnisteta. Vaikka tietosuoja- ja substanssilainsäädäntö mahdollistaisivatkin tiedonsiirron, ei tieto välttämättä liiku tai ole käytettävissä tietojärjestelmien moninaisuuden tai tiedon kohtaamattomuuden takia.

Tietojärjestelmien yhteensovittaminen mm. sosiaali- ja terveydenhuollossa on tarpeellista, jotta palvelujen yhteensovittaminen ja oikean etuuden ja palvelun saaminen asiakkaan kannalta toteutuisi. Esimerkiksi Kelalla on velvoite ohjata sosiaalityön tuen tarpeessa olevia etuusasiakkaita kuntaan, mutta edelleen on paljon asiakkaita, jotka eivät tule sinne ohjatuksi johtuen osin tietojärjestelmissä olevista puutteista sekä tietosuojaan liittyvistä asioista.

Yhteydenpito ja asiakkaiden ohjaaminen mm. työvoimaviranomaisten, Kelan ja työeläkelaitosten välillä toimii vaihtelevasti, ei riittävän kattavasti eikä systemaattisesti. Tämä johtuu tietoturvallisten yhteydenpitovälineiden puuttumisesta sekä tavoitettavuusongelmista, joita tulee organisaatorajat ylitettäessä.

4.5 Yhteenveto: Mitä tarkoitetaan sillä, että etuudet ja palvelut eivät kohtaa? Mistä se johtuu?

Jaostojen jäsenten vastausten perusteella etuuksien ja palvelujen kohtaamattomuudessa on kyse siitä, että henkilöiden etuuden ja/tai palvelujen tarvetta ei tunnisteta, mistä johtuen he jäävät ilman tarvitsemiaan etuuksia ja/tai palveluja. Kyse on myös siitä, että silloinkin kun tarpeiden tunnistamista tapahtuu, oikea-aikainen ohjaus ja palvelujen järjestäminen eivät toteudu.

Edellä mainituista seikoista johtuen henkilöt voivat passivoitua ja jäädä toimeentuloa tukevalle etuudelle ilman, että he aktiivisesti hakeutuisivat tai heitä ohjattaisiin ja tuettaisiin hakeutumaan palvelujen piiriin. Kysymykseen tulevat myös tilanteet, joissa henkilöt jäävät nk. väärälle etuudelle. Tätä selittää se, että jos perustarpeet täyttyvät, henkilö ei välttämättä tavoittele tai osaa itsenäisesti tavoitella jotakin muuta, kuten esimerkiksi toiminta- ja työkyvyn paranemista, työllistymistä tai työhön paluuta.

Kyse on myös sen tunnistamisesta, että monissa kohdin pelkkä toimeentulon tukeminen tai etuuden myöntäminen ei ole riittävää tukemista. Kokonaisvaltaiseen tukemiseen pitkän ajan kuluessa luodut rakenteet (etuus- ja palvelujärjestelmät) eivät toimi saumattomasti yhteen. Tästä syntyy tilanteita, joissa tukea tarvitseva henkilö saa etuuden, mutta ei palvelua tai saa palvelun, mutta ei oikeaa tai ensisijaista etuutta. Tähän kuvioon liittyvät myös oikea-aikaisuus ja sellaiset toiminnot, jotka tukevat henkilöä tarkoituksenmukaisella tavalla etuus- ja palvelupolulla (neuvonta ja ohjaus).

Jaostojen jäsenten vastausten perusteella nykyjärjestelmässä on tunnistettavissa lukemattomia eri ongelmakohtia, jotka osuvat eri elämäntilanteissa tai ympäristöissä toimiviin henkilöryhmiin. Mitään selkeää yhteistä nimittäjää ei löydy sille, mistä yksiselitteisesti johtuu se, että etuudet ja palvelut eivät näissä tilanteissa kohtaa.

Keskeisimpiä selittäviä tekijöitä henkilön itsensä kannalta tarkasteltuna ovat osaamiseen ja kyvykkyyksiin, tiedonsiirtymiseen, kannustimiin, motivaatioon sekä arvoihin liittyvät asiat. Selkeästi nousee esiin, että henkilön näkökulmasta on hyvin usein kyse tiedon puutteesta (informaatiovaje) tai siitä, että henkilö ei osaa tai kykene toimittamaan tarvittavia asioita eri toimijatahoille (tiedonsiirtyminen ja -hallinta). Kannustimet tai niiden puuttuminen selittävät osaltaan sitä, että henkilöt eivät lähde aktiivisesti hakeutumaan tai osallistumaan heille tarjottuihin palveluihin. Henkilön näkökulmasta palveluihin hakeutuminen voi vaikuttaa vaikealta tai palveluihin osallistuminen tuo epävarmuutta toimeentuloturvan kannalta (byrokraatialoukut), jopa niin, että palveluihin osallistuminen heikentää tai ei ainakaan paranna tulotasoa (kannustinloukku).

Yksi haaste palveluihin osallistumisessa liittyy henkilöiden motivaatioon ja arvomaailmaan. Lähtökohtaisesti palvelu- ja etuusjärjestelmien tavoitteet, kuten esimerkiksi työllistyminen tai työllisyysasteen nostaminen, asetetaan yhteiskunnan suunnalta. Nämä tavoitteet eivät välttämättä

aina osu yksiin henkilöiden omien tavoitteiden tai tahtotilojen kanssa. Voi esimerkiksi olla, että henkilö arvottaa vapaa-ajan ja itsensä toteuttamisen sen edelle, mitä mahdolliset työllä ansaitut lisäansiot hänelle tuottaisivat. Näissä tilanteissa saattaa käydä niin, että yhteiskunnan tuottamat etuudet ja palvelut eivät kohtaa henkilön oman arvomaailman kanssa, mikä osaltaan selittää sen, miksei henkilö lähde osallistumaan hänelle tarjottuihin palveluihin.

Yhteiskunnan kannalta selittävät tekijät etuuksien ja palvelujen kohtaamattomuudessa keskittyvät osaamiseen, tiedonsiirtymiseen ja tietosuojaan, resursseihin, toimintatapoihin ja työvälineisiin. Tulisikin olla sektorirajat ylittäviä yhteisiä tavoitteita: terveys, toiminta- ja työkyky, osallisuus, työllisyys. Näiden pitäisi näkyä resursseissa, prosesseissa ja yhteistyön tekemisen tavoissa.

Toimijatahojen osaaminen tai sen puutteet ilmenevät siinä, että henkilöiden tilannetta ei osata tarkastella tai ei ehditä tarkastelemaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Toimintatavat ja tavoitteet on usein asetettu toimeenpanijoilla sellaisiksi, että henkilön tilanteen kokonaisvaltainen tarkastelu tulee mahdottomaksi. Tähän liittyy läheisesti myös resurssien niukkuus, joka kuvautuu selkeästi jaostojen jäsenten vastauksista. Tällöin toiminta alkaa väistämättä siiloutumaan ts. kukin toimijataho tarkastelee henkilön tilannetta oman toimintakenttensä kautta, yrittäen selvittää niistä tehtävistä, jotka sille on lainsäädännössä annettu.

Tiedonsiirtymiseen, tietosuojaan ja työvälineisiin (ml. tietojärjestelmät) liittyvät haasteet kohoavat myös isona haasteena toimeenpanijoiden näkökulmasta. Monin kohdin nähdään, että tarvittava tieto ei ole käytettävissä reaaliaikaisena kaikilla toimijoilla tai jopa niin, että tiedot ovat erilaisia eri toimijoilla. Kokonaisvaltaisia organisaatorajat ylittäviä asiakassuunnitelmia ei ole käytettävissä ja jokainen toimijataho lähtee operoimaan henkilön kanssa aina alusta, kun pohjatiedot toisten toimijoiden tekemisistä puuttuvat tai ovat henkilön itsensä takana.

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmat on mahdollista tiivistää sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmista seuraaviin:

- Palveluun osallistuminen ei ole kannustavaa/velvoittavaa.
- Palveluja ei tunneta eikä niihin osata hakeutua.
- Sopivaa palvelua ei ole tarjolla tai sitä ei tarjota oikea-aikaisesti.

Yksilön näkökulmasta etuuksien ja palvelujen toimiva yhteensovittaminen tarkoittaa sitä, että henkilön saama etuus ja palvelu tukevat toisiaan ja vastaavat henkilön tarpeisiin ja elämäntilanteeseen. Sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta palvelujen tarkoituksena on auttaa ja tukea etuuden saajaa siirtymään elämäntilanteesta toiseen, esim. työkyvyttömyydestä työ- ja toimintakykyisyyteen tai työttömyydestä työhön, ja etuuden tarkoituksena on tällöin turvata toimeentuloa palveluun osallistumisen ajalta.

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

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