

Puheenjohtajiston linjausesitys

Sosiaaliturvan monimutkaisuus (Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen pitkällä aikavälillä)

Sosiaaliturvalainsäädännön monimutkaisuus

Selvitystyössä on tarkasteltu perhekäsitteitä, eri etuuksien hakuaikojen vaihtelua, maksuajankohtien vaihtelua, erilaisten palkka- ja tulokäsitteiden moninaisuutta sekä eri etuuslaeissa esiintyvien menettelytapasäännösten eroavuuksia. Komitealle on tuotettu tutkimus perhe- ja tulokäsitteistä sosiaaliturvaetuuksissa (Ella Sihvonen, Kela, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 2021).

Komitea linjasi, että haku- ja maksuajankohtia, perhekäsitteitä ja tulokäsitteitä koskevia osauudistuksia aletaan valmistella hallintojaostossa. Kysymys oli nopeasti edistettävistä toimista, jotka olisi ollut helposti toteutettavia ja jotka eivät vaikuta etuuksien sisältöön.

Komitean selvitystyössä kävi ilmi, että perhe käsitteenä ei sinänsä ole sosiaaliturvalainsäädännössä ongelmallinen. Monimutkaisiksi koetut ja vaikeasti ymmärrettävät etuuksien eroavuudet liittyvät usein siihen, miten perhesuhteet vaikuttavat etuusoikeuteen tai etuuden määrään. Etuuslakien perhekäsitteistä on siten kyse etuuksien kohdentamisesta eli suuremmista periaatteellisista kysymyksistä. Eroavaisuudet ovat poliittisesti haluttua etuuden kohdentamista, ei tahatonta lainsäädännön monimutkaisuutta. Näitä asioita selvitetään asumisenjaostossa sekä lasten ja perheiden sosiaaliturva ja palvelut –työryhmässä.

Komitean selvitystyön perusteella voidaan todeta, että suuri osa etuuksista maksetaan kuukauden 1. päivä tai kuukauden alkupuolella. Sairausvakuutuslain päivärahaetuuksissa ja työttömyysturvalain mukaisissa etuuksissa ei ole kiinteää maksupäivää, vaan maksupäivä vaihtelee ja etuus maksetaan tietyn pituisissa jaksoissa. Lapsiperheiden etuuksien maksupäivissä on vaihtelua. Eläkkeiden maksupäivissä on eroavaisuuksia, mutta useimmat eläkkeet maksetaan kuukauden alkupuolella.

Maksupäivien laajempi yhtenäistäminen edellyttäisi muutoksia tietojärjestelmiin. Etuudesta ja nykyisestä etuusjärjestelmästä riippuen muutokset saattavat edellyttää kokonaan uuden tietojärjestelmän rakentamista taikka pienempiä muutoksia nykyiseen järjestelmään. Lisäksi maksupäivien muuttamisessa on otettava huomioon maksujenhallintaan ja maksujen oikea-aikaiseen välittymiseen asiakkaiden tilille liittyviä seikkoja sekä kirjanpitoon liittyviä seikkoja. Maksupäivien yhtenäistämistä ei nopealla aikataululla ollut mahdollista toteuttaa.

Hakuaikojen yhtenäistäminen palvelisi tavoitetta hakea etuuksia samanaikaisesti. Komitean selvityksen mukaan hakuaajat vaihtelevat. Osassa etuuksia ei ole lainkaan takautuvaa hakuaikaa, osassa puolestaan on 6 kuukauden takautuva hakuaika ja useassa etuudessa hakuaika on jotain tältä

väliltä. Hakuajat ovat pitkälti vakiintuneet ja samojen lakien mukaiset hakuajat ovat aika hyvin yhdenmukaisia (SVL, TTL, eläkkeet). Selvitystyössä hakuaikojen yhtenäistäminen on nähty haastavaksi erityisesti sen vuoksi, että osaa etuuksia haetaan etuuden tarkoituksesta ja luonteesta johtuen ennakkollisesti ja osaa voidaan hakea takautuvasti. Tavoitetta etuuksien hakemiseksi samanaikaisesti voidaan edistää myös muuten kuin lainsäädännön keinoin kehittämällä sähköisiä hakemuspalveluita.

Selvityksen yhteydessä lainmuutosvalmisteluun nostettiin muutoksia, jotka toteutetaan muiden lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä. Nämä ovat yleisen asumistuen vuokranantajalle maksamisen helpottaminen sekä Kelan kuntoutusrahan (takautuvan) hakujan saattaminen vastaamaan työeläkelakien mukaisen kuntoutusrahan (takautuvaa) haluaikaa.

Komitean selvityksen mukaan sosiaaliturvalainsäädännössä on useita eri tulokäsitteitä. Etuuksien perusteena olevat eri palkanlajit eivät ole yhtenäisiä. Laaja-alaisempi yhtenäistäminen vaatii vaikutusten selvittämistä eri etuuksien näkökulmasta. Muutoksilla olisi vaikutuksia etuuksien määräytymiseen ja mahdolliseen tasoon. Komiteassa on myös käsitelty sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevia palkkakäsitteitä. Lisäksi tulokäsitteisiin liittyviä termejä käytetään epä johdonmukaisesti.

Komiteassa on tarkasteltu eri etuuslakien menettelytapasäännöksiä. Lähtökohtaisesti kysymys on ollut Kelan etuuksista. Menettelytapasäännöksillä tarkoitetaan mm. päätöksenantomenettelyä, maksamistapaa, takaisinperintää, muutoksenhakua ja lainvoimaisen päätöksen oikaisua ja poistamista. Menettelytapasäännökset eri etuuslaeissa ovat merkittävältä osin saman sisältöisiä, lukuun ottamatta sanamuodoissa ja momenttijaoissa esiintyviä teknisluonteisia eroavaisuuksia. Joitain etuuskohtaisia sisällöllisiä eroavaisuuksia kuitenkin esiintyy. Kaikille eroavaisuuksille ei ole löytynyt perusteita ja arvioitavaksi tulee missä määrin menettelyistä on tarpeellista säätää erikseen jokaisessa etuuslaissa. Etuuslakien sääntely on myös osittain päällekkäistä hallintolain sääntelyn kanssa.

Toimeenpanon monimutkaisuus

Sosiaaliturvan toimeenpanon monimutkaisuus on sitä, että lainsäädännössä määriteltyjä etuuksia ja palveluja toteutetaan asiakkaan kannalta tarpeettoman monimutkaisesti. Osalla sosiaaliturvan käyttäjistä on tarpeita, joihin vastaaminen edellyttää viranomaisten yhteistyötä, joka ei kuitenkaan aina toteudu. Jokaisella viranomaisella on omat tehtävänsä ja tavoitteensa, joiden ympärille ne järjestävät oman toimintansa. Asiakas joutuu asioimaan erillisissä hallinnon siiloissa, mikä näyttäytyy monimutkaisuutena. Samalla työllistymisen kannalta parhaat ratkaisut voivat jäädä tunnistamatta.

Sosiaaliturvan uudistamisessa tulisikin keskittyä myös toimeenpanevien viranomaisten yhteistyön sujuvuuteen. Tämä edellyttää velvoittavaa lainsäädäntöä ja järjestelmän tasolla tapahtuvaa toimeenpanon ohjausta. On asetettava yhteisiä tavoitteita, jotka suuntaavat toimintaa kokonaisuuden kannalta vaikuttavalla tavalla.

Vertailun vuoksi: vastaavista ohjaustehtävistä ja tavoitteista on jo säädetty sosiaali- ja terveydenhuollossa (612/2021) ja samankaltaista ohjausmallia esitetään myös otettavaksi käyttöön TE-palveluissa¹. Mikäli sosiaaliturvajärjestelmän osalta päädyttäisiin vastaavaan ratkaisuun, ohjausrakenteiden yhtenäisyys voisi luoda edellytyksiä myös etuuksien ja palvelujen yhteen sovittamiselle.

Digitalisaatio on yhteistyön kehittämisen kannalta keskeinen mahdollistaja. Kehittämisen peruslähtökohtana on asiakastiedon yhtenäistäminen. Mikäli sosiaaliturvan toimeenpanijat tuottaisivat asiakastietoa samalla tavalla, syntyisi digitalisaation mahdollistava tietopohja. Asiakkaalle voitaisiin tarjota yksi näkymä omaan tilanteeseen sekä digitaalinen lompakko omien tietojen hallinnoimiseksi. Ammattilaisille voitaisiin tarjota erilaisia koosteita asiakaspalvelun ja päätöksenteon tueksi. Päätöksiä voitaisiin tukea myös erilaisilla data-analytiikkaan perustuvilla tekoälyratkaisuilla. Lisäksi johtavassa asemassa oleville olisi mahdollista tuottaa ajantasaiset raportit järjestelmän vaikuttavuudesta.

Tietoon perustuva johtaminen loisi uusia mahdollisuuksia järjestelmän tehostamiselle. Mikäli pystymme keräämään yhteismitallista tietoa (i) asiakkaille annetuista etuuksista ja palveluista, (ii) niiden kustannuksista sekä (iii) vaikutuksista asiakkaan työ- tai toimintakykyyn, voimme analysoida erilaisten palveluketjujen tuloksellisuutta ja kohdentaa resursseja vaikuttavalla tavalla.

On selvää, että edellä mainittujen ratkaisujen kehittäminen edellyttäisi tietosuojaan liittyvien kysymysten ratkaisemista. Tietosuojan ei kuitenkaan voida katsoa muodostavan mitään selkeää estettä kehittämiselle. On vain varmistettava, että kehitetyt ratkaisut ovat perusoikeuksien

¹ [Linkki TEMin hankkeeseen: Hallituksen esitys eduskunnalle työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi](#)

näkökulmasta hyväksyttäviä. Täytyy täsmentää, mitä tietoja käsitellään, kuka käsittelee, mitä tarkoitusta varten ja minkälaisia suojakeinoja soveltaen. Tietosuojaa on siis vain yksi osa-alue, joka täytyy huomioida konkreettisesti suunnittelutyössä.

Tässä keskeiseen rooliin nousee myös toimeenpanon ja lainvalmistelun välinen vuorovaikutus. Koska sosiaaliturvan asiakastiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia, niiden käsittelyn on perustuttava lakiin. Onkin tärkeää, että lainvalmistelun yhteydessä huomioidaan toimeenpanon kannalta tavoiteltavat toimintaprosessit. Näin varmistetaan, että tiedonkäsittelyä koskeva lainsäädäntö ei tarpeettomalla tavalla rajaa toimeenpanon kehittämistä.

Edellä todetun perusteella esitetään, että osana sosiaaliturvan uudistamistyötä selvitetään mahdollisuudet seuraavien viranomaistehtävien määrittelemiseksi:

1. Sosiaaliturvan toimeenpanon digitalisaatiota koskevien kansallisten tavoitteiden asettaminen
2. Toimeenpanossa käytettävien tietojärjestelmien ja yleisen tiedonhallinnan ohjaus
3. Mahdollisten kansallisesti yhteisten tiedonhallintaratkaisujen suunnittelu ja toteutus
4. Lainvalmistelun tukeminen toimeenpanon ja tiedonhallinnan näkökulmista

Yhteisten tavoitteiden määrittely olisi syytä aloittaa jo ennen edellä mainittujen viranomaisvastuiden luomista. Lyhyellä aikavälillä olisi mahdollista luoda toimeenpanijoiden yhteinen visio jaetuista asiakkaista ja mahdollisuuksista vastata heidän tarpeisiinsa 2030-luvulla. Vision lähtökohtana tulisi olla viranomaisten yhteistyön kehittäminen, tarpeettoman asioinnin poistaminen sekä asiakkaan omien vaikutusmahdollisuuksien tukeminen kohti työllistymistä tai itsenäistä pärjäämistä.

Lisäksi visiossa tulisi kuvata reitti asiakasprosesseissa syntyvän tiedon yhtenäistämiseksi tavalla, joka mahdollistaa edellä kuvatun laaja-alaisen digitalisaation.

Esitetään, että edellä kuvatut uudistukset valmistellaan vuosien 2023-2024 aikana. Varsinaiset lainsäädännön ja mahdolliset tietojärjestelmien kehittämishankkeet käynnistetään valmisteluhankkeiden pohjalta. Uudistuksien valmistelun toimenpiteet on kuvattu tarkemmin taulukossa 1.

Komitean linjaus jatkotoimenpiteistä

Seuraavat lainvalmistelutyöt on aloitettu nykyisen eduskuntakauden aikana, mutta selvitystyön pohjalta tehtävät lainsäädäntömuutokset toteutetaan seuraavalla eduskuntakaudella:

- Selvitetään eri etuuslakeihin sisältyvien menettelytapasäännösten sekä etuuslakien ja hallintolain sääntelyn päällekkäisyyksiä. Selvitetään mahdollisuutta koota etuuslakien menettelytapasäännökset yhteen lakiin. Vaihtoehtoisesti menettelytapasäännöksiä

yhtenäistettäisiin nykyisiin etuuslakeihin. Perustellut erot menettelytapasäännöksissä säilytetään. Yleislainsäädännön ja erityislainsäädännön väliset päällekkäisyydet poistetaan.

- Selvitetään sosiaalivakuutusmaksujen perusteena olevien palkkakäsitteiden yhtenäistämisen mahdollisuuksia sekä mahdollisuutta koota sosiaalivakuutusmaksujen perusteena oleva palkkakäsite yhteen lakiin.

Seuraavat lainvalmistelutyöt aloitetaan sen jälkeen, kun edellä mainitut työt on saatu päätökseen:

- Selvitetään eri etuuksien tulokäsitteisiin liittyvien termien yhdenmukaistamista. Esimerkiksi termeillä työtulo tai vuositulo ei ole yhtenäistä merkitystä.
- Selvitetään ainakin takautuvien hakuaikojen yhtenäistämistä.

Seuraava selvitystyö aloitetaan edellä mainitun lainvalmistelutyön kanssa samaan aikaan:

- Selvitetään etuuksien perusteena olevien palkkakäsitteiden eroavuuksia ja kuvataan mahdollisen yhtenäistämisen vaikutuksia.

Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden vähentämiseksi käynnistetään kolme valmistelevaa hanketta. Hankkeet on kuvattu alla olevassa taulukossa.

Hankkeen aihe	Päätuotokset	Aikataulu
Sosiaaliturvan toimeenpanon kokonaissuunnittelu	- Kuvaus kokonaissuunnittelun ja ohjauksen viranomaistehtävistä - Uusien viranomaistehtävien toimeenpanon vaihtoehdot ja niiden kustannusvaikutukset - Lainsäädännön kehittämistarpeet	4/2023 – 4/2024
Elämäntilannelähtöisten palvelujen kehittäminen digitalisaation keinoin	- Yhteisiasiakkaiden ja heidän elämäntilanteidensa kuvaus - Kunkin elämäntilanteen näkökulmasta asetettavat tavoitteet vuonna 2033 - Toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi - Toimenpiteiden kustannukset ja hyödyt - Lainsäädännön kehittämistarpeet	4/2023 – 4/2024
Analytiikka, tekoäly ja tietoon perustuva johtaminen	- Tavoitteet analytiikan ja tekoälyn hyödyntämiselle toimintaprosessien tehostamisessa - Tavoitteet tietoon perustuvan johtamisen hyödyntämiselle etuuksien ja palvelujen yhteensovittamisen näkökulmasta - Toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi hyödyntämiseksi - Toimenpiteiden kustannukset ja hyödyt - Lainsäädännön kehittämistarpeet	4/2023 – 4/2024

Taulukko 1: Toimeenpanon monimutkaisuuden vähentämiseksi käynnistettävät selvityshankkeet