



Kirje

17.5.2023

VN/9355/2023
VN/9355/2023-VM-6

Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtioneuvosto asetti maaliskuussa 2020 parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta kaksi eduskuntakautta kestäväälle toimikaudelle. Komiteatyön tavoitteena on sosiaaliturvan rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen pitkällä aikavälillä. Komitea käsittelee perusturva, ansioturva, toimeentulotukea, niiden välistä yhteyttä, rahoitusta ja palvelujen nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.

Lausuttavana oleva välimietintö kokoaa komitean ensimmäisen kauden työn ja siinä kuvataan uudistuksen etenemistä, sosiaaliturvan rakennetta sekä uudistuksen oikeudellisia ja taloudellisia reunaehtoja. Lisäksi välimietinnössä luodaan katsaus sosiaaliturvan vaihtoehtoihin järjestämistapoihin.

Välimietintö sisältää 31 ehdotusta alakohtineen sosiaaliturvan uudistamiseksi sekä linjaukset komitean toisen kauden työlle. Ehdotukset koskevat mm. lasten ja perheiden sosiaaliturvaa, työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviä etuuksia, työttömyysturvaa, opiskelua ja osaamisen kehittämistä, asumisen tukia, toimeentulotukea, etuus- ja palvelupolkuja sekä sosiaaliturvan toimeenpanoa ja digitalisaatiota. Komitea esittää seuraavalle hallitukselle myös syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden.

Valtaosa ehdotuksista koskee erilaisten jatkoselvitysten, lainvalmistelu- ja kehittämishankkeiden toteuttamista seuraavan hallituskauden aikana. Ehdotukset ovat monelta osin hyvin yleisluontoisia, eikä niihin vielä sisälly yksityiskohtia tai tarkempia vaikutusarviointeja.

Valtiovarainministeriön lausunto

Nykymuotoinen sosiaaliturvajärjestelmä on pitkäaikaisen kehityksen tulos. Sosiaaliturvajärjestelmää on rakennettu osa kerrallaan ja näihin osiin liittyvät kehitysvaiheet jakautuvat vuosikymmenten ajalle. Pitkän kehityskaaren aikana järjestelmään on syntynyt tarvetta järjestelmän laajemmin kokonaisuutena huomioon ottavalle uudistamiselle.

Valtiovarainministeriö korostaa, että Suomen julkisen talouden haasteet ovat rakenteellisia. Ikäsidonnaisiin menoihin liittyvät kustannuspaineet sekä työikäisen työvoiman supistuminen haastavat julkisen talouden rahoituskestävyyttä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että sosiaaliturvaa uudistettaessa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

kiinnitetään huomiota julkisen talouden rahoituskestävyyteen. Julkisen talouden tila perustelee sosiaaliturvan uudistamista tavalla, joka alentaisi sosiaaliturvan rahoituskustannuksia, vahvistaisi työllisyyttä, ja turvaisi julkisen talouden rahoituskestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kevään 2023 Taloudellisen katsauksen mukaan julkisen talouden tilanne näyttää nyt välimietinnössä esitettyä heikommalta. Syynä tähän on erityisesti aiemmin ennustettua korkeammat arviot julkisista korkomenoista. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan julkista taloutta tulisi sopeuttaa yhteensä 9 mrd. eurolla, jotta velkasuhteen kasvu saadaan taitettua ja Suomen pitkän aikavälisen julkisen talouden kestävyys turvattua.

Valtiovarainministeriö korostaa, että komitean ehdottoman perusturvaetuuksien yhdistämisen ja yhtenäistämisen osalta, mikäli tulevat hallitukset päättävät sitä edistää, on syytä edetä vaiheittain. Valtiovarainministeriö katsoo, että etuuksien lukumäärän vähentämistä tai yhteen etuuteen siirtymistä on perusteltua selvittää. Lopulliset päätökset etuuksien yhtenäistämisestä tai yhdistämisestä tulisi kuitenkin tehdä vasta, kun ehdotettujen uudistusten taloudelliset vaikutukset ml. vaikutukset työllisyyteen on huolellisesti ennakoarvioitu.

Valtiovarainministeriö toteaa, että komitean välimietinnössä ehdotettujen uudistusten ja selvitysten huomattavan määrä edellyttää tulevalta hallitukselta priorisointia. Uudistusten laadukas valmistelu voidaan turvata keskittämällä resursseja tärkeimmiksi katsottuihin ehdotuksiin. Komitean jatkotyössä tulisi jo varhaisessa vaiheessa tunnistaa sellaiset hankkeet, joissa tarvitaan verotukseen- tai kunta- ja aluelouteen liittyvän asiantuntemuksen hyödyntämistä.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että uudistusten jatkovalmistelussa on arvioitava ja otettava huomioon ehdotusten vaikutukset hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitukseen. Kuntien osalta tässä arvioinnissa on otettava huomioon myös vaikutukset kuntien verotukseen. Molempien osalta lisätehtävät ja velvoitteet sekä rahoituksen menetykset on korvattava täysimääräisesti. Koska työllisyyspalvelut ovat vasta siirtymässä kunnille, on niiden muutoksia valmisteltaessa otettava huomioon myös tehtäväsiirron asettamat vaatimukset aikataululle ja sen aiheuttama lisätyö.

Välimietinnössä korostetaan viranomaisten ja toimijoiden saumatonta yhteistyötä ja tietojen vaihtoa monessa kohtaa. Tämä on sosiaaliturvan ja palveluiden yhteen toimivuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta tärkeää. Näitä valmisteltaessa on varmistettava, että tietojenvaihdolle säädetään riittävät ja selkeät perusteet. Lisäksi on otettava huomioon, että tämän suuntainen kehittäminen todennäköisesti vaatii toimijoilta investointeja tietojärjestelmiin ja niiden yhteensopivuuteen.

Sosiaaliturvaetuuksia ja etuuksiin liittyvää palvelujärjestelmää uudistaessa tulisi kiinnittää huomiota etuudesta tai palvelusta vastaavan tahon kannusteisiin. Ohjauksen näkökulmasta järjestelmään tulisi sisältyä riittävät kannusteet järjestää palvelut asiakasta tehokkaasti työelämään paluuseen tukeviksi tai pitkäaikaista toimeentuloa turvaavien etuuksien saantia ehkäisevästi.

Valtiovarainministeriö tukee komitean välimietinnön kirjauksia palvelujärjestelmän- ja palveluihin liittyvän vaikutusarvioinnin kehittämisestä. Julkisen talouden resurssirajoitteista johtuen palveluinvestointien kannattavuus palautuu aina kysymykseen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Laadukas ennakoarvointi on mahdollista vain laadukkaan syy-seuraussuhteita tarkastelevan jälkikäteisarvioinnin pohjalta. Laadukasta jälkikäteisarviointia edistää, jos arvioinnin näkökulma huomioidaan jo lakia valmistellessa tai palvelujärjestelmän kehittämisessä hyödynnetään vaikutusten arvioinnin mahdollistavia kokeiluja. Suurten uudistusaihioiden vaiheistaminen ennen valtakunnallista täytäntöönpanoa edistäisi mahdollisuuksia arvioida uudistuksen vaikutuksia niin kansalaisiin kuin järjestelmän rahoituskestävyyteen. Lisäksi vaiheistaminen mahdollistaisi toimeenpanoon liittyvien käytännön kysymysten ja ongelmien ratkaisun hallitusti.

Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä on tunnistettu omaksi erityiskysymykseksi lainsäädännön ja tiedonhallinnan kehittämisen parempi yhteensovittaminen. Mietinnön mukaan sosiaaliturvajärjestelmässä käsitellään valtiosääntöisesti arkaluonteista henkilötietoa, jolloin kaikessa kehittämistoiminnassa on huomioitava tietosuojaan liittyvät reunaehdot, joka puolestaan korostaa tarvetta sovittaa yhteen lainsäädännön, toimintamallien ja tietojärjestelmien kehittämistä. Komitean näkemyksenä on, että osana lainvalmistelua olisi pystyttävä huomioimaan tiedon hyödyntämisen tarpeet ja luotava edellytykset vaikuttavien toimintamallien kehittämiseksi, tietosuoja huomioiden, koska vain tällä tavoin voidaan tuottaa digitalisaation mahdollisuudet hyödyntävää lainsäädäntöä.

Mietinnössä on myös todettu, että uudistuksessa tarvitaan laaja-alaista tiedonhallinnan kehittämistä, joka mahdollistaa järjestelmän toiminnan vaikuttavuusarvioinnin sekä tarvittavan tietojenvaihdon eri toimijoiden välillä (s.121).

Komitea ehdottaa tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseksi toimenpiteinä muun muassa, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhdessä muiden ministeriöiden kanssa sosiaaliturvan toimeenpanon ja tiedonhallinnan ohjauksen edellyttämät lainsäädännön kehittämistarpeet sekä niiden toteuttamisen vaihtoehdot. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena tältä osin esitetään olevan toimintamallin luominen, joka tukee toimijoiden välisen yhteistyön ja tiedonkulun kehittymistä. Valtiovarainministeriö pitää komitean havaintoa lainsäädännön ja tiedonhallinnan kehittämisen paremmasta yhteensovittamisesta sekä näihin liittyvien arviointien tarpeesta oikeansuuntaisina ja erittäin perusteltuna. Tiedonhallinnan ohjauksen hajautuminen toimialoittain ja viranomaisittain toisistaan poikkeaviksi menettelytavoiksi ja käytännöiksi, heikentää osaltaan tehokasta ja tietoturvallista tietojen käsittelyä, ja näin myös etuusjärjestelmän ja palvelujen tarkoituksenmukaista toimintaa. Sosiaaliturvan tiedonhallinnan ohjausta koskevan lainsäädännön kehittämisen osalta valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että toimialan tietovarantojen yhteensopivuuden yleisesti ohjauksesta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tehtävässä valmistelutyössä analysoidaan huolellisesti olemassa olevan sääntelyn lisäksi myös vastuuviranomaisten käytännön toimenpiteet sekä niiden ohjausvaikutukset. Tämä erityisesti jo sen vuoksi, ettei ehdotuksesta lähdettäisi muuttamaan lainsäädäntöä ilman ymmärrystä nykyisin laissa säädettyjen tehtävien täytäntöönpanosta.

Voimassa oleva tiedonhallinnan yleissääntely velvoittaa jo tällä hetkellä toimialasta vastaavan ministeriön ohjaamaan toimialansa tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteensopivuutta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tietojärjestelmien yhteensopivuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi tulisivatkin uuden lainsäädännön tarpeen arviointivaiheessa arvioida nykyisen lainsäädännön täytäntöönpanon toteutumista sekä sitä, onko tiedonhallinnan ohjauksen ongelmat lainsäädännöllä ratkaistavissa, vai onko kyse enemmän lain täytäntöönpanoon liittyvistä haasteista. Tiedonhallintalain 6 §:n 2 momentissa sosiaali- ja terveysministeriölle on säädetty velvollisuuteen ohjata toimialansa yhteisten tietovarantojen yhteensopivuuden ohjaaminen ylläpitämällä tietovarantoja koskevia linjauksia. Lain 22 §:n 3 momentissa on ministeriölle säädetty velvollisuus ohjata toimialallaan usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla ohjaamalla tietojenvaihdossa käytettäviä tietorakenteiden kuvauksia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittu sääntely muodostaa tiedonhallinnan ohjauksen osalta suhteellisen yhtenäisen ja ohjauksen kannalta tarvittavan toimivallan muodostavan kokonaisuuden, jonka tehokkaalla täytäntöönpanolla olisi mahdollista edistää tälläkin hetkellä komitean mietinnössä esitettyjä tavoitteita ja ratkaista mietinnössä tunnistettuja ongelmakohtia.

Valtiovarainministeriö katsoo että komitean mietinnössä on nostettu hyvin esiin tiedonhallinnan ohjauksen ja sitä koskevan sääntelyn vaikutusten arviointien merkitys. Valtiovarainministeriö haluaa nostaa esille huomion, että vaikka tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentissa on lainvalmistelusta vastaaville ministeriöille säädetty erillinen velvollisuus arvioida valmisteleman sääntelyn vaikutuksia sääntelyn kohteena olevien tiedonhallintaan, ei käytännössä vaadittua arviointia ole sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön osalta kattavasti tehty. Esimerkiksi vuoden 2022 toimeentulotukilain muutosehdotuksessa

(HE 127/2022 vp) sääntelyn valmistelusta vastaava ministeriö ei ole arvioinut ehdotuksen tiedonhallintaan kohdistuvia vaikutuksia. Valtiovarainministeriö haluaakin nostaa komitean jatkovalmistelua varten esiin uudistuksen toimeenpanoon kuuluvana tehtävänä laissa säädettyjen vaikutusten arviointien asianmukaisen toteuttamisen, jotta komitean mietinnössä esittämien toimenpiteiden voidaan valita asianriittävään selvittämiseen perusten.

Ongelmaraportissa on nostettu esiin myös eri toimijoilla olevien tietojen erilaisuus ja toimijoiden kyvyttömyys yhdistellä tietoja, jotka vaikeuttavat sekä palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista sekä niiden oikea-aikaista tarjoamista. Edelleen raportissa on tunnistettu haasteeksi se, ettei tiedonhallinta aina tosiasiallisesti mahdollista monialaista suunnittelua ja palvelujen nivomista yhteen, koska tiedonhallinnan perustuu eri viranomaisten toisistaan erillisiin rekistereihin, joiden välillä tietojenvaihtoa ei tapahdu.

Valtiovarainministeriö yhtyy komitean jaostojen ongelmaraportissa esittämään näkemykseen tietoi-
neistojen ylläpitovastuiden ja niitä koskevan sääntelyn tietojen hyödyntämiselle aiheuttamista haas-
teista. Viranomaisten tietovarannot ja niiden hyödyntämistä sekä ylläpitoa koskeva sääntely ja käytän-
nöt on muodostettu tietovarantokohtaisesti ja eri toimialoilla toisistaan poikkeavasti. Ongelmaa on py-
rity sääntelyntasolla ratkaisemaan tiedonhallintalaissa, jossa on säädetty toimialoista vastaaville minis-
teriöille velvollisuus muodostaa tietovarantojen kehittämisessä käytettäviä linjauksia tietovarantojen
yhteensopivuuden varmistamiseksi (tiedonhallintalaki 6 §:n 2 momentti). Käytännössä tiedonhallinta-
laissa tarkoitettuja linjauksia ei kuitenkaan ole annettu lain voimaantulon 1.1.2020 jälkeen.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvien tehtävien kohden-
tuessa sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle, on sosiaali- ja terveysministeriöllä päävastuu sosiaali-
turvan uudistamisen toteuttamisessa tarvitsemien yhteensopivuutta edistävien linjausten muodostami-
sesta. Valtiovarainministeriöllä on puolestaan vastuu ohjata sosiaali- ja terveysministeriöitä laatimaan
tietovarantojen kehittämisessä tarvittavia linjauksia. Valtiovarainministeriön tiedonhallintalain 6 §:n 1
momentin 2 kohdassa säädettyyn vastuuseen ylläpitää julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yh-
teensopivuuden linjauksia kuuluu myös se, että valtiovarainministeriö koordinoi ja ohjaa muun muassa
julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen sanastojen määrittelyä sekä ministeriöiden toimialakohtais-
ten yhteensopivuuden linjausten laatimista, joilla mahdollistetaan osaltaan tietojärjestelmien yhteenso-
pivuus (ks. HE 284/2018).

Valtiovarainministeriö haluaa nostaa edellä mainitun lisäksi huomioon otavaksi ehdotusten jatkovalmistel-
lussa sen, että tiedonhallintaa ja sen ohjausta koskevan lainsäädännön kehittämisessä tulisi varmistaa
sääntelyn riittävä yhdenmukaisuus ja samansuuntaisuus kaikkien niiden sosiaaliturvan toimeenpanoteh-
täviä toteuttavien osalta, jotka toimivat vuorovaikutuksessa toisiinsa. Esimerkiksi kun sosiaaliturvan toi-
meenpanotehtävät kohdentuvat pääosin Kansaneläkelaitoksen, hyvinvointialueiden, työttömyyskasso-
jen, eläkevakuutusyhtiöiden ja muiden vakuutustoimijoiden vastuulle, eivät voimassa olevassa tiedon-
hallinnan sääntelyn vaatimukset muodosta riittävän yhtenäistä kokonaisuutta tehokkaan ohjauksen ja
turvallisen tiedonhallinnan toteuttamiseksi. Esimerkiksi tiedonhallintalaissa tietoturvasuutta ja häiriö-
tilanteisiin varautumista koskevia 4 luvun säännöksiä sovelletaan viranomaisten lisäksi julkista hallinto-
tehtävää toteuttaviin yrityksiin. Lain tiedonhallinnan yleistä ohjausta koskevia 3 luvun säännöksiä sovel-
letaan puolestaan vain valtion, hyvinvointialueiden ja kunnallisiin viranomaisiin.

Lain tiedonhallinnan järjestämistä koskevia 4 §:n säännöksiä sovelletaan puolestaan valtion, hyvinvointi-
alueiden ja kunnallisten viranomaisten lisäksi myös itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin (mm. Kela)
sekä muihin kuin viranomaisiin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää ja yrityksiin niiden käyttäessä
julkista valtaa. Työttömyyskassojen, eläkevakuutusyhtiöiden sekä lakisääteisiä vakuutuksia toimeenpa-
noa toteuttavien yritysten tiedonhallinnan ja tietovarantojen ohjaus perustuu taas pääosin tehtävä- ja
toimialakohtaiseen erityislainsäädäntöön sekä myös finanssivalvonnan lain nojalla antamiin määräyksiin
(ks. esim. finanssivalvonnan vakuutustoimijoiden hallinnon järjestämistä, valvontaa ja riskienhallintaa
koskevia määräykset henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden (FIVA 6/2015), työeläkevakuutusyhtiöiden

(FIVA 2/2017), Merimieseläkekassan (FIVA 10/2017), Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen (FIVA 8/2018), työttömyyskassojen (FIVA 3/2021) sekä eläkesäätiöiden ja eläkekassojen (FIVA 11/2021) osalta). Tiedonhallinnan sääntelyn hajautuminen toimialoittain useaan erilaiseen ohjausrakenteeseen aiheuttaa ohjauksen lisäksi ongelmia myös lain soveltajille niiden tulkittessa yleis- ja erityislainsäädännön vaatimuksia sosiaaliturvan toimeenpanotehtävissä.

Muita huomioita

Välimietinnössä on jonkin verran esitelty erityisesti kohdistettuja käyttötapauksia digitalisaation hyödyntämiseksi ja näiltä osin on myös mainittu todennäköisesti määräraharatpeita syntyvän. Tästä hyvänä esimerkkinä on s. 121 mainittu ”Työ- ja toimintakykyä tukevat digitaaliset ratkaisut palveluissa ja etuuk-sissa.” Valtiovarainministeriö toteaa, että tässä lausunnossa edellä esitetyt havainnot ja kommentit koskevat myös näitä erityisesti kohdistettuja käyttötapauksia sosiaaliturvan uudistuksen digitalisaatioon liittyen.

Välimietinnöstä ei käy selvästi ilmi onko kokonaisuuden järjestämisessä tietotekniikkatoteutuksien osalta tarkoitus hyödyntää pilvipalveluita. Valtiovarainministeriö suosittelee nostamaan tämän tarkaste-lun mukaan valmisteluun ja arvioimaan asian osalta myös hyötyjä sekä riskejä, sekä ennen muuta tunnistamaan pilvitekniikan hyödyntämistä hidastavat tekijät ja tunnistamaan toimenpiteet niiden poista-miseksi.

Välimietinnössä viitataan muun muassa tietosuojan ja GDPR:n vaatimuksen mukaisuuksiin ja tulkintoi-hin. Tähän liittyen Valtiovarainministeriö suosittelee jatkovalmistelua seuraamaan käynnissä olevan Cir-cus-hankkeen (pilvitietosuojasopimukset valtiohallinnossa) tuotoksia, jossa esimerkiksi analysoidaan kansainvälisten pilvipalvelutoimittajien (MS, Oracle, AWS ja Google) sopimusmalleja ja –ehtoja, sekä sovitetaan näitä mahdollisuuksien mukaan maamme tarpeisiin ja vallitsevaan lainsäädäntöön.

Valtiovarainministeriön vastaukset lausuntopalvelussa esitettyihin kysymyksiin

2.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 3 valmistelussa?

Valtiovarainministeriö suosittelee, että sääntely ja toimintamallit tulisi pitää yksinkertaisina ja yhdenmu-kaisina yhteen toimivuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi. Selvityksessä tulisi arvioida miltä osin Tie-donhallintalaki (906/2019) riittää pohjana sosiaaliturvatoiminnan tiedonhallinnan kehittämiseksi esimer-kiksi toimijoiden välisen yhteen toimivuuden ja tietoturvallisuuden varmistamisessa. Myös tiedonhallin-talautakunnan julkaisemia tiedonhallintalakiin pohjautuvia suosituksia kannattaa hyödyntää mahdolli-simman kattavasti.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös miten kattavasti toimijakentässä on tosiasiallisesti toteutettu tiedonhallintalain vaatimukset. Yleislainsäädäntöön kan-nattaa tukeutua kattavasti. Lisäksi tulee arvioida, missä määrin ongelmien ratkaisemiseksi riittää toimin-tamallien kehittäminen ja jalkauttaminen tiedonhallintalain säädösten toimeenpanon varmistamiseksi.

On huomattava, että sosiaaliturvan toimeenpanotehtäviä toteuttavista toimijoista hyvin suuri osa ovat muita kuin valtion virastoja ja laitoksia, joihin tiedonhallintalain 3 luvussa säädettyä ohjausmekanismia ei sovelleta. Tiedonhallintalain 5 §:ssä säädettyä velvollisuutta ylläpitää tiedonhallintamallia ja arvioida muutosten vaikutuksia tiedonhallintaan, ei myöskään sovelleta kaikkiin sosiaaliturvatehtäviä toteutta-viin toimijoihin. Huomioiden tämä raja tiedonhallintalain soveltamisalassa suhteessa sosiaaliturvatoi-mijoihin tulisi arvioida, missä laajuudessa laissa tunnistettuja tiedonhallintalain 3 luvun ohjausmenette-lyitä kuten muutosvaikutusarviointimenettelyitä tai tiedonhallintalautakunnan toimintaa voidaan hyö-dyntää sosiaaliturvan tiedonhallinnan ja tietoturvan kehittämisessä ja ylläpitämisessä.

Valtiovarainministeriö suosittelee jatkovalmistelua tunnistamaan ja arvioimaan menettelyitä, joilla toimijoiden järjestelmien tietoturva-vaatimukset asetetaan ja vaatimustenmukaisuutta arvioidaan ja todennetaan. Näin tulee ennalta varmistua siitä, että tietoturva ei nouse ongelmaksi yhteensopivuuden ja yhteistyön mahdollistamisessa. Tiedonhallintalaissa on asetettu tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimukset ja niiden toimeenpanon tueksi on laadittu Tiedonhallintalautakunnan toimesta Julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteerit (Julkri), joita valtiovarainministeriö suosittelee käyttämään sekä tietoturvakriteerien asettamisen, että vaatimusten mukaisuuden arvioinnin tukena. Asian erityinen tärkeys korostuu myös siksi, että tietoturva kokonaisuudessaan on yksi keskeinen tietosuojaa tukeva elementti.

Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista säädetään erikseen laissa viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista (1406/2011).

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Välimietinnössä nostetaan esiin, että sosiaaliturvakomitean yhteydessä aloitettua työtä digitalisaation edistämiseksi jatketaan laajapohjaisessa yhteistyössä. Osana tätä työtä laaditaan asiakkaiden tarpeisiin perustuva digitalisaation strategia, joka kuvaa vuosien 2023–2030 aikana esitettävät toimenpiteet sähköisen asioinnin, viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja kansallisen tietopohjan kehittämiseksi. Strategia hyödyntää EU:n digitaalisen identiteetin ja digitaalisen lompakon mahdollisuudet.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan järjestelmien yhteensopivuuden yksi edellytys on niitä käyttävien toimijaryhmien yhteinen näkemys myös järjestelmien tietoturva- ja tietosuojavaatimuksista ja niiden todentamisesta. Vastaavat haasteet eivät koske vain sosiaalipalveluiden sektoria, vaan ovat laajemmin kansallisia. Valtiovarainministeriö suosittelee huomioimaan tietoturva-vaatimukset jo alkuvaiheessa ja yhteen sovittamaan osallistuvien toimijoiden näkemykset niistä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että salassa pidettävän tiedon käsittelyn vaatimukset pohjautuvat julkisuuslakiin, tiedonhallintalakiin ja tietoluokitteluasetukseen, sekä sektorikohtaisessa erityislainsäädännössä tehtyihin tietoturvaan ja tietosuojaan liittyviin kirjauksiin. Tiedonhallintalaissa on asetettu tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimukset. Niiden toimeenpanon tueksi on laadittu Tiedonhallintalautakunnan toimesta suosituksia kuten jo edellä mainittu Julkisen hallinnon tietoturvallisuuden arviointikriteerit (Julkri), jotka voivat toimia sekä tietoturvakriteerien asettamisen että vaatimustenmukaisuuden arvioinnin tukena.

Valtiovarainministeriö suosittelee jatkovalmistelun yhteydessä selvittämään hyödyt ja edellytykset sosiaaliturvajärjestelmän edustajien osallistumiselle julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietoturvan kehittämiseksi ylläpidettyihin yhteistyöjärjestelyihin kuten Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään VAHTI-toimintaan. Johtuen tiedonhallintalain soveltamisalan rajauksista toimijakentän kattava osallistuminen tiedonhallintalautakunnan yhteistyöjärjestelyihin ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Nämä mahdollisuudet kannattaa kuitenkin selvittää, samoin kuin hyödyt lautakunnan suositusten kattavasta hyödyntämisestä kehittämisen tukena.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä jatkaa sosiaaliturvakomitean yhteydessä aloitettua laajapohjaista yhteistyötä digitalisaation edistämiseksi ja että osana tätä työtä laaditaan sosiaaliturvan asiakkaiden tarpeisiin perustuva digitalisaation strategia vuosille 2023-2030.

Strategia kuvaisi toimenpiteitä sähköisen asioinnin, viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja kansallisen tietopohjan kehittämisessä. Sosiaaliturvakomitea tuo esille, että strategiassa tulisi tunnistaa eurooppalaisen digitaalisen identiteetin ja digitaalisten lompakoiden tulevaisuudessa tarjoamat mahdollisuudet.

Valtiovarainministeriö tukee komitean näkemystä. Suomi on suhtautunut positiivisesti eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lainsäädäntöaloitteeseen ja osallistuu aktiivisesti eurooppalaisen digitaalisen

identiteetin lompakon kokeiluihin. Digitaalisten lompakoiden arvioidaan edistävän entistä asiakaslähtöisempien palvelukokonaisuuksien syntymistä.

3. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet (välimietinnön ehdotukset 5, 6 ja 7)

3.1 Onko eri etuuksia ja eläkkeitä koskevien lakien työkyvyttömyyden käsitteissä epätarkoituksenmukaisia eroja ja jos kyllä, niin millaisia?

Suomessa sairauspäivärahaa voi saada enintään 300 arkipäivältä, jos on ammatillisesti työkyvytön eli kykenemätön tekemään tavallista työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä. Työkyvyttömyyden määritelmä on työkyvyttömyyseläkkeessä pääosin sairauspäivärahaa tiukempi. Työkyvyttömyyseläkehakemuksen yhteydessä työkykyä arvioidaan useimmissa tapauksissa suhteessa mihin tahansa työhön, jota henkilön voidaan kohtuudella olettaa tekevän. Nykyjärjestelmä mahdollistaa pitkän ja passiivisen ammatilliseen työkyvyttömyyteen perustuvan sairauspäivärahakauden. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa pitkän sairauspäivärahakauden myötä etäisyys työmarkkinoista on kasvanut ja työhön paluu vaikeutunut, mutta henkilö ei kuitenkaan ole oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen.

4. Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen (välimietinnön ehdotukset 8 ja 9)

4.1 Komitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Mitä tilanteita ehdotetun selvityksen tulisi koskea?

Työmarkkinatuen toimivuuden ja uudistamisen tarpeiden selvittäminen edellä mainituista lähtökohdista on perusteltua. Erityisesti huomioon ottaen, että työmarkkinatuki on alkujaan tarkoitettu etuudeksi ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tuleville ja uudelleen työmarkkinoille hakeutuville työnhakijoille.

Valtiovarainministeriön näkemyksenä on, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti työmarkkinatuen saajiin vaikuttavan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän näkökulmasta. Työttömyysturvalainsäädännön lisäksi keskeisiä lakeja ovat esimerkiksi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita, sekä työllistämistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevat lainsäädännöt. Lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota eri etuuksien välisiin siirtymiin, esimerkiksi kuntoutustukien, sairauspäivärahan- työmarkkinatuen ja perustoimeentulotuen välillä, ja arvioida näiden etuuksien ja niihin liittyvän palvelujärjestelmän yhteensopivuutta.

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12)

5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

Valtiovarainministeriö korostaa, että etuusjärjestelmän kehittämisessä jatkuvan oppimisen tarpeisiin julkisten menojen kustannustehokkuus on keskeistä. Kuten väliraportissa todetaan, kaikkiin jatkuvan oppimisen tarpeisiin ei voida vastata yksin julkisin varoin. Julkiset menot tulee kohdentaa tavalla, joka edistää erityisesti matalasti koulutettujen osallistumista tarpeelliseen lisäkoulutukseen. Korkeasti koulutettujen henkilöiden taloudellinen asema on keskimäärin korkeampi kuin matalasti koulutettujen, kun huomioidaan henkilön käytettävissä olevat tulot koko elinkaaren ajalta.

Etuusjärjestelmässä tulisi huomioida paremmin henkilöiden aikaisempi koulutus ja työkokemus. Mikäli henkilöllä on jo esim. aikaisemmin suoritettu korkeakoulututkinto, niin etuusjärjestelmän ei tulisi kannustaa toisen saman tason korkeakoulututkinnon suorittamiseen tai pitkäkestoiseen tutkintoperusteiseen täydennyskoulutukseen. Uusien saman tason korkeakoulututkintojen suorittaminen syrjäyttää koulutuksesta ensimmäistä korkeakoulupaikkaansa hakevia nuoria. Tutkimustiedon mukaan moninker-

taiset korkeakoulututkinnot eivät hyödytä yksilöä työmarkkinoilla samalla tavalla kuin nuorten ensimmäiset tutkinnot (Virtanen ja Vanhala 2023). Esimerkiksi nykyuotoinen aikuiskoulutustuki kohdistuu merkittävästi korkeakoulutetuille, sillä vuonna 2020 noin puolet tuen saajista oli jo vähintään yhden korkeakoulututkinnon suorittaneita.

Myöskään ammatillisen koulutuksen osalta etuusjärjestelmän ei tulisi kannustaa useampien saman tason tutkintojen suorittamiseen. Mikäli henkilö on jo suorittanut ammatillisen tai korkeakoulututkinnon, tulisi osaamisen kehittämisen perustua tutkinnon osien, tai tutkinnon osia pienempien kokonaisuuksien, eikä kokonaisen ammatillisen tutkinnon suorittamiseen.

Työttömyysturvalla opiskelun rajaamisella voitaisiin vähentää moninkertaisen koulutuksen kysyntää. Tässä voitaisiin ottaa huomioon sekä työllistyminen että koulutuksen kysyntä, jolloin työttömyysturvalla opiskelu syrjäyttäisi mahdollisimman vähän muita koulutuksesta.

5.2 Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. Miten nuorten sosiaaliturvaa tulisi uudistaa, jotta etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet eivät aiheuttaisi koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä?

Oppivelvollisuusiän nostaminen velvoittaa nuoria pysymään koulutuksen piirissä joko toisen asteen tutkintoon suorittamiseen tai siihen asti, kunnes henkilö täyttää 18 vuotta. Nuorten sosiaaliturvan kokonaisuuden suunnittelussa tulisi huomioida, että opintotukea korkeammat etuudet, esimerkiksi kuntoutusraha, kohdentuvat kustannustehokkaasti.

5.3 Komitea ehdottaa selvitettäväksi edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Millainen opintotukijärjestelmän uudistus tukisi opiskeluaajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua?

Opintotukijärjestelmässä voitaisiin huomioida paremmin koulutuksesta keskimäärin odotettavissa olevat hyödyt henkilölle. Opintotukijärjestelmä on perinteisesti perustunut yhteen yhtenäiseen opintotukijärjestelmään toisen asteen koulutuksessa ja korkeakoulutuksessa. Tukijärjestelmien eriyttäminen koulutusasteiden mukaan voisi huomioida paremmin erot koulutuksen tuotoissa. Toisen asteen opiskelijoille voitaisiin luoda oma opintotukimalli, joka huomioisi paremmin nuorten tilanteen ja koulutuksesta saatavan odotetun hyödyn.

Korkeakoulutettujen keskimääräiset elinkaaritulot ovat merkittävästi korkeammat kuin toisen toiseen koulutuksen saaneilla. Samaan aikaan opiskelijoiden saamat tuet painottuvat korkeasti koulutettuihin ja elinkaarituloilla mitattuna suurituloisiin. Siten voisi olla perusteltua, että korkeakoulutuksen osalta opintolainalla olisi suurempi rooli opintojen aikaisessa tuessa kuin toisen asteen opiskelijalla. Lisäksi opintolainan takaisinmaksu voitaisiin sitoa nykyistä selvemmin tulevien toteutuneiden tulojen tasoon, jotta lainan takaisinmaksu kohdentuisi paremmin henkilön koulutuksesta saamiin todellisiin hyötyihin. Lainapainotteisuuden kasvattaminen lisäisi opiskelijoiden kannusteita nopeaan valmistumiseen. Tuloihin sidottu opintolainan takaisinmaksu suojaaisi opiskelijoita riskiltä, että tulotaso jää opintojen jälkeen alhaiseksi.

7. Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen (välimietinnön ehdotus 16)

7.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 16 edistämisessä? Mikä asia tai mitkä asiat on tärkeintä selvittää?

Asumistuki on tuen kohdentumisen ja läpinäkyvyyden kannalta hyvä tapa tukea pienituloisten kotitalouksien asumista. Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että asumisen tukemisen kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti. Asuntojen hintojen- ja vuokrien nousu on ollut kasvavilla alueilla yleisen hintatason kehitystä nopeampaa, mikä osaltaan selittää asumistuen- ja asumisen tukemiseen kohdistuvan toimeentulotuen menojen kasvua. Lisäksi menojen kasvun taustalla vaikuttavat vuosina 2015 ja 2017 tehdyt yleisen asumistuen uudistukset.

Komitean ehdotus sisältää kattavan joukon yleiseen asumistukeen liittyviä tarkasteluja. Ansiotulovähennystä, kuntaryhmiä ja muita asumistukeen liittyviä valintoja tarkastellessa olisi syytä arvioida näihin ratkaisuihin sisältyviä kustannuksia, jotta eri valintojen kustannus-hyöty – näkökulma voidaan huomioida ja rajallisia resursseja kohdentaa halutulla tavalla.

Vaikka asunto- tai maankäyttöpoliitikka ei ole komitean tehtäväkentässä, komitea voisi esittää suosituksia tai tehdä ainakin selkeitä huomioita sosiaaliturvamenoihin keskeisesti vaikuttavista lähtökohdista. Seuraavassa on kuvattu politiikkavalintojen vaikutuskanavia asumisen hintaan.

Tutkimuksiin perustuva politiikkasuositus on, että asumiskustannusten nousua voidaan hillitä, kun joustetaan maapolitiikkaa ja kaavoitusprosessia kasvukeskuksissa (esim. Elias Oikarinen, 2015). Seppo Laakson tutkimusten mukaan rakentamisen sääntelyn lisääminen nostaa asuntojen hintoja. Valtio ja kunnat voivat toimia asumisen hintaa ja kustannuksia alentavasti tai ainakin sen nousua estäen vähentämällä sääntelyä, lisäämällä kaavoitusta ja tonttitarjontaa.

Valtion on mahdollista vaikuttaa kuntien asettamiin asuntotuotannon tavoitteisiin esimerkiksi MAL-neuvotteluissa. Kv. tutkimusten (Glaeser ja Gyourko v. 2008) mukaan kasvuseudun asuntokannan tulisi kasvaa 3-4 % vuodessa, jotta asuntotarjonta ei muodostuisi kasvun esteeksi.

Usein asumisen kustannusten rajaamiseksi esitetään ARA-tuotannon lisäämistä, mutta tutkimusten mukaan (esim. VATT) asumisen kohtuuhintaisuutta ei ratkaista ARA-tuotannolla. Lisäksi ARA-tuotannon korkotukimenot kasvavat lähivuosina moninkertaisiksi rajoittaen mahdollisuuksia tuotannon lisäämiseen. Valtion tukemassa asuntokannassa (ARA-asunnoissa) asuu enää vain 28 % asumistuensaajista, kun vielä vuonna 2016 osuus oli 42 %. Myös valtioneuvoston asuntokannan suurempaa hyödyntämistä asumistuensaajien asumisessa voisi edistää tarkoituksenmukaisilla kannustimilla.

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18)

8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämisessä?

Ehdotusta 17 voisi olla perusteltua yhdistää ehdotukseen 4.1 työmarkkinatukea koskevasta selvityksestä, kun kyse on työttömyysturvaa täydentävistä tai työmarkkinoilta syrjäytyneistä työikäisistä henkilöistä, jotka eivät ole eläkkeen saajia.

10. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokraloukut (välimietinnön ehdotukset 26 ja 27)

10.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 26 ja 27 osalta?

Valtiovarainministeriö yhtyy sosiaaliturvakomitean näkemykseen siitä että, työllisyyden ja julkisen talouden näkökulmasta kannustinloukkujen purkamista on perusteltua kohdistaa etuuksiin, tuloluokkiin ja henkilöihin, joiden kohdalla kannustinten työllisyysvaikutus on keskimääräistä suurempi.

12. Syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen ansioturva huomioiden (komitean esitys seuraavalle hallitukselle)

12.1 Komitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden aluvussa 6.1. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Mitä hyötyjä ja haasteita perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä?

Nykyisin etuusosoikeus määräytyy jonkin syyn perusteella ja etuuteen kytkeytyy palvelujärjestelmä, jonka päämääränä on poistaa sosiaaliturvalla korvattavan tulottomuuden tai pienituloiseen syy. Käytännössä tämä näkyy siten, että lyhytkestoisen työkyvyttömyyden ajalta maksetaan sairauspäivärahaa ja henkilö asioi terveydenhuollon palveluissa. Jos henkilö on työtön työnhakija, hänelle maksetaan työttömyyskorvausta ja häntä ohjataan työllistymistä tukeviin palveluihin. Perusturvaetuuksien yhtenäistämisen tai yhdistämisen edut liittyisivät potentiaalisesti niihin tilanteisiin, kun saman henkilön kohdalla täyttyy useampia tulottomuuteen tai pienituloisuuteen johtavia syitä ja on epäselvää, minkä etuuden tai palvelujärjestelmän piirissä henkilön tulisi olla. Samat hyödyt voitaisiin saavuttaa myös nykyisen järjestelmän

sisällä monialaista palvelua, etuudensaajan sekä palvelunjärjestäjien veloituksia tai kannusteita kehittämällä.

Yhtenä haasteena nykyisen etuus- ja palvelujärjestelmän toimeenpanossa on asiakastiedon hajautuminen eri tehtäviä hoitavien tahojen rekistereihin. Juridisesti on perusteltua, että asiakkaista kerätään vain se tieto, joka on tehtävän hoitamisen kannalta välttämätöntä. Toisaalta syntyy tilanne, jossa yksikään toimija ei pysty muodostamaan kokonaiskuvaa asiakkaan tilanteesta, eivätkä julkisesti tuotetut tilasto ja seurantatiedot pysty havaitsemaan samojen henkilöiden palvelujen- ja etuuksien käyttöä kokonaisuutena.

Perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämiseen sisältyy uudistuksen laajuudesta riippuva määrä etuus- ja palvelulainsäädäntöjen yksityiskohtia koskevia päätöksiä. Esimerkki tällaisesta päätöksestä voisi olla mm. tulisiko erilaiset korotusosat olla kaikissa etuuksissa vai poistaa kaikista etuuksista. Tai miten EU-lainsäädännön eksportointisäännökset otetaan huomioon yhdistettäessä etuuksia. Jokainen tällainen yksittäinen päätös on samalla valintatilanne, jossa vaihtoehtoisesti joidenkin etuuden saajien asema heikkenee tai etuusmenot ja julkisen talouden kustannukset kasvavat. Yhtenäistämisen ja yhdistämisen osalta tehtävät ratkaisut voivat olla työllisyyttä heikentäviä tai vahvistavia. Keskeistä olisi-kin, että eri osien summa muodostuisi julkista taloutta ja työllisyyttä vahvistavaksi kokonaisuudeksi.

Potentiaalisten etujen lisäksi perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä merkittäviä haasteita, joita ei valmistelun aikaisemmassa vaiheessa olla arvioitu. Etuuksien yhtenäistämässä ja yhdistämisessä olisi otettava kantaa siihen miten eri etuuksien rahoitus tulee järjestettäväksi. Etuuksien rahoitusta uudistaessa on huomioitava, että rahoituksen osalta tehtyihin ratkaisuihin sisältyy jo nykyisessä rakenteessa ohjauvaikutuksia, jotka osaltaan vaikuttavat sosiaaliturvaetuuksiin liitettyihin palveluihin tai yleisemmin kannustavat hillitsemään etuusmenoja.

14. Julkisen talouden kestävyys

14.1 Sosiaaliturvauudistuksessa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Komitea on linjannut, että uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tulisiko sosiaaliturvan uudistamisella tavoitella parannusta julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä ja jos kyllä, niin miten?

Tulonsiirtoihin liittyy kannustinvaikutuksia, jotka vaikuttaa työn tarjontaan ja työllisyyteen. Siten sosiaaliturva vaikuttaa julkiseen talouteen suoria etuusmenoja laajemmin. Valtiovarainministeriö katsoo, että työnteon kannusteita tulisi vahvistaa kohdennetusti niiden etuudensaajien kohdalla, jotka voivat käyttäytymistään muuttamalla edistää omaa toimeentuloaan. Valtiovarainministeriö on esittänyt keväällä 2023 julkaistussa meno- ja rakennekartoituksessa vaihtoehtoja sosiaaliturvaan kohdistuvasta julkisen talouden sopeutuksesta.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu

Tiedoksi

VN/9355/2023-VM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: