Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021 (HE 146/2020 vp)

1 Johdanto

Koronaepidemian vaikutus työttömyyden lisääntymisen, lainsäädännön muutosten ja käyttäytymisvaikutusten kautta Kelan etuusmenoihin vuonna 2020 arvioitiin heti epidemian alkuvaiheessa. Maaliskuun kehyslaskelmaa tehtäessä oli jo suurten etuuksien osalta reagoitu epidemiaan. Valtion toisessa lisätalousarviossa Kela sai epidemiasta johtuvan lisärahoituksen. Syyskuussa päivitetyn laskelman perusteella koronaepidemian vaikutus Kelan menoihin on noin 0,7 mrd. euroa vuonna 2020.

Vuoden 2021 etuusmenojen on arvioitu olevan noin 0,8 mrd. euroa suuremmat kuin mitä oli oletettu lokakuussa 2019 tehdyssä ennusteessa. Tämä johtuu pääasiassa epidemiasta johtuvasta huonontuneesta taloustilanteesta. Samaan aikaan myös muut oletukset ovat muuttuneet ja ennusteet ovat päivittyneet vajaan vuoden takaisesta toteumien kautta. Laskelmissa on oletettu, että epidemian suorat vaikutukset rajoittuvat vuoteen 2020 ja ainoastaan heikentynyt taloustilanne kasvattaa vuoden 2021 kuluja.

Kela kiinnittää huomiota erityisesti valtion talousarvioesityksessä (momentti 33.10.60) esitettyyn Kelan toimintakulujen valtionosuuden määrään (469,1 milj. euroa), joka on alle Kelan esittämän tason. Kelan arvion mukaan toimintakuluihin vuonna 2021 tarvittavan valtionosuuden määrä on vähintään 478,4 milj. euroa, jotta Kelan etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun palvelutaso ja -kyky voidaan turvata vaaditulla tasolla sekä Kelan tietoturvaa, etuusjärjestelmiä ja asiointipalveluja voidaan kehittää vastaamaan toimintaympäristön muutoksia riittävän nopealla aikataululla. Edellä mainittu arvio ei sisällä liikkumavaraa, jonka tulisi Kelan näkemyksen mukaan olla vähintään 10 milj. euroa vuonna 2021, jotta mm. työmäärän yllättäviin muutoksiin kyetään varautumaan. Arvio ei myöskään sisällä perhevapaauudistuksen kehittämiskuluja eikä muita hallitusohjelman uudistuksia.

Valtioneuvoston vuoden 2021 valtion talousarvioesityksessä osoitettu 10,4 milj. euroa Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiin sähköisiin asiakastietojärjestelmiin (momentti 33.01.25) ja STM:n päätöksellä osoitettu 6 milj. euroa eivät ole riittäviä turvaamaan Kelan lakisääteisiä Kanta-tehtäviä. Kelan arvion mukaan määrärahatarve on 24,3 milj. euroa, joten lisämäärärahan tarve vuonna 2021 on vähintään 7,9 milj. euroa ja mahdollisesti suurempi, jos momentilla on Kelan lisäksi muita käyttäjiä. Arvio sisältää olemassa olevien Kanta-palvelujen kehittämisen ja jatkuvuuden varmistamisen, asiakastietolain muutosten toimeenpanon ja sote-uudistukseen liittyvät tehtävät.

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FPA
PB 450, 00056 FPA
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@fpa.fi

www.kela.fi | www.fpa.fi

2 Yleinen taloustilanne

Talouden arvioidaan supistuvan 4,5 prosenttia vuonna 2020. Kesän aikana epidemia rauhoittui, mikä sai kotitaloudet liikkeelle ja kuluttamaan useissa maissa Suomi mukaan lukien. Talous toipuu kuitenkin hitaasti taloudenpitäjien vähäisen luottamuksen sekä epävarmuuden kasvun seurauksena. Koronatartuntojen voimakas lisääntyminen ja uudet rajoitukset varjostavat toipumista edelleen, ja talous on uudelleen taitekohdassa. Bruttokansantuotteen arvioidaan kasvavan 2,6 prosenttia vuonna 2021 ja 1,7 prosenttia vuonna 2022. Talous toipuu alkuvuoden pysähdyksestä asteittain. Nopeimmin palautuu yksityinen kulutus, mutta yksityisten palveluiden kulutuksen kasvu jää edelleen vaisuksi. Investointien toipumista heikentää asuinrakentamisen väheneminen. Vienti ja teollisuustuotanto kärsivät epidemian jatkumisesta ja kääntyvät kasvuun vasta ensi vuoden puolella.

Työttömyysaste nousee kuluvana vuonna 8,0 prosenttiin. Talouden vaatimattoman toipumisen seurauksena työttömyysasteen arvioidaan nousevan ensi vuonna 8,2 prosenttiin ja kääntyvän talouskasvun myötä laskuun vasta vuonna 2022.

Taloustilanteen muutokset heijastuvat Kelan eri etuuksiin, niiden rahoitukseen ja toimeenpanoon.

VM:n kokonaistaloudelliset ennusteet, syksy 2020	2019	2020	2021
BKT, määrän muutos, %	1,1	-4,5	2,6
Työttömyysaste, %	6,7	8,0	8,2
Inflaatio, %	1,0	0,4	1,2

3 Kelan hoitama sosiaaliturva ja sen rahoitus

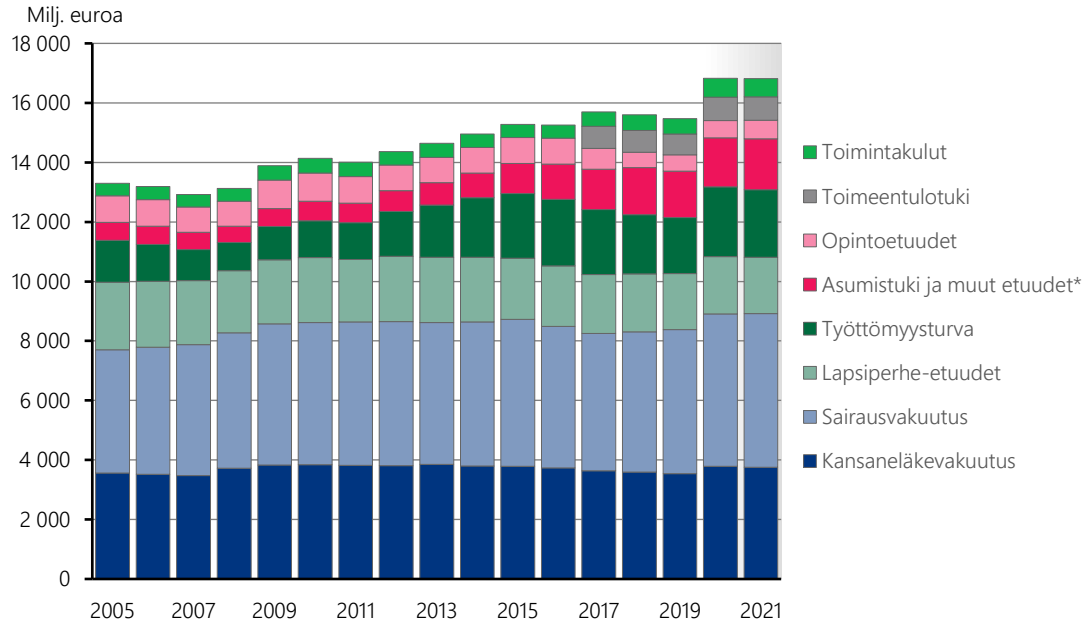
Kela on syyskuussa tarkistanut sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä Kelan meno- ja tuloarviot vuosille 2020–2021 valtiovarainministeriön talousennusteiden ja tapahtuneen kehityksen perusteella.

Koronavirusepidemia ja siitä johtuva voimakas isku talouteen vaikuttavat merkittävästi Kelan etuuksiin ja niiden rahoitukseen. Osa sairastuvista ja karanteeniin asetetuista henkilöistä saa Kelasta etuuksia. Taloustilanteen nopea heikkeneminen ja sen vaikutukset Kelan perusturvaetuuksiin on huomioitu ennusteissa valtiovarainministeriön talousennusteiden mukaisesti. Lisäksi epidemiasta johtuvien lomautettujen arvioitu lukumäärä sisältyy ennusteisiin. Myös vuoden 2020 aikana etuuslainsäädäntöön tehdyt lukuisat muutokset on huomioitu ennusteissa. Palkkasumman jäädessä huomattavasti vielä viime syksyllä ennustettua pienemmäksi myös sairausvakuutusmaksujen tuotot jäävät merkittävästi aiemmin arvioitua pienemmiksi.

Kelan etuus- ja toimintakulut olivat noin 15,4 mrd. euroa vuonna 2019 ja niiden arvioidaan olevan noin 16,9 mrd. euroa vuonna 2020. Merkittävimmät kuluja kasvattavat muutokset koronaepidemian lisäksi ovat kansan- ja takuueläkkeen, perusturvan (työttömyysturva ja sv-vähimmäispäivärahat) sekä lapsilisien korotukset.

Vuonna 2021 menokehitykseen vaikuttavat oletukset työttömyyden ja väestön kehityksestä. Talousoletuksissa työttömyyden arvioidaan hieman nousevan vuonna 2021. Syntyvyyden laskun on oletettu alkuvuoden tietojen perusteella kääntyneen pieneen nousuun. Kokonaiskulujen arvioidaan jonkin verran nousevan vuoden 2020 tasosta vuonna 2021 (kuva 1).

Kuva 1. Kelan kulut etuuslajeittain 2005-2021 vuoden 2020 hintatasossa

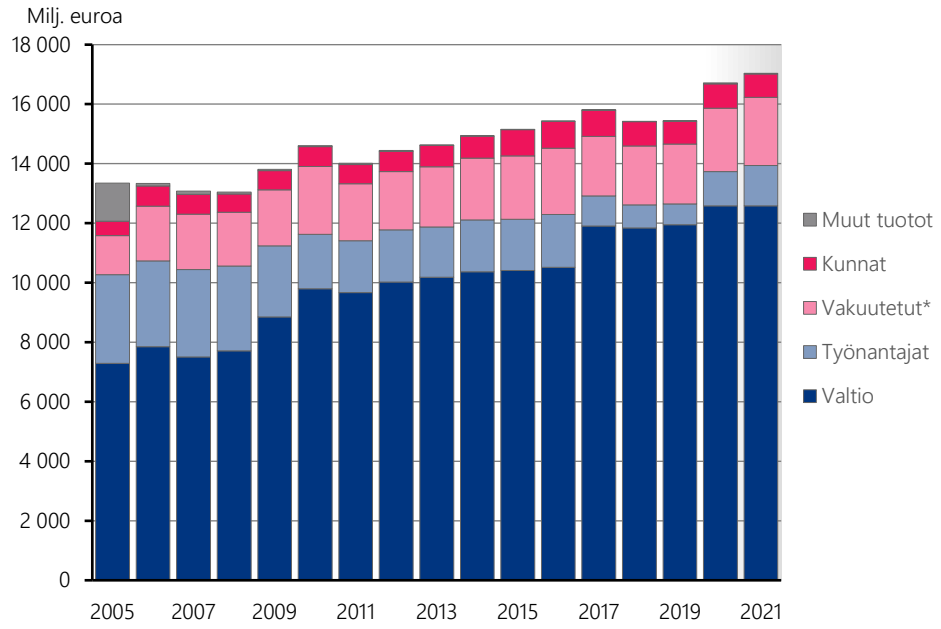


Äkillinen kulujen kasvu nostaa valtion rahoitusosuutta etuuksista ja toimintakuluista vuonna 2020. Vakuutusmaksutuotot jäävät aiemmin arvioitua pienemmiksi. Syksyllä 2019 tehtyihin arvioihin verrattuna etuuskulut ovat vuonna 2020 noin 850 milj. euroa suuremmat, mutta vuoden 2020 tuotot vain noin 630 milj. euroa suuremmat sairausvakuutusmaksutuottojen pienentyessä. Sairausvakuutusmaksuihin kohdistuu merkittävää nousupainetta vuodelle 2021 johtuen kasvavista kuluista vuonna 2020 ja pienevästä maksupohjasta vuosina 2020–2021. Tuotot on esitetty kuvassa 2.

Kelan toimintakulut olivat noin 518 milj. euroa vuonna 2019 (noin 3,4 % kokonaiskuluista). Toimintakulujen arvioidaan olevan noin 635 milj. euroa vuonna 2020 (noin

3,8 % kokonaiskuluista) ja noin 619 milj. euroa vuonna 2021 (noin 3,6 % kokonaiskuluista).

Kuva 2. Kelan tuotot 2005-2021 vuoden 2020 hintatasossa



4 Kelan toimintakulut ja niiden rahoitus

Kelan toimintakuluja rahoitetaan valtionosuuksilla ja sairausvakuutusmaksuin. Vuonna 2021 Kelan toimintakulut ovat viimeisimpien arvioiden mukaan yhteensä 16,3 milj. euroa pienemmät kuin vuonna 2020 (v. 2020: 635,0 milj. ja v. 2021: 618,7 milj.). Vuonna 2020 toimintakulut sisältävät koronaepidemian vaikutuksia noin 50 milj. euroa. Suurin osa em. vaikutuksista on arvioitu kertaluonteisiksi, eivätkä vaikutukset periydy vuodelle 2021. Koronaepidemian myötä mm. etätyöskentely ja Kelan puhelinpalvelu ovat lisääntyneet huomattavasti vuonna 2020. Tämän kasvun arvioidaan jäävän suurelta osin pysyväksi. Tämän vuoksi noin 5 milj. euroa vuoden 2020 koronaepidemian toimintakuluvaikutuksista arvioidaan periytyvän myös jatkovuosille. Talousoletuksiin sisältyvä työttömyysasteen nousu sekä voimassa olevaan työehtosopimukseen sisältyvät palkankorotukset kasvattavat vuoden 2021 toimintakuluja noin 30 milj. euroa. Näiden lisäksi kasvua aiheuttaa tietoturvan kehittäminen.

Työttömyysasteen nousu lisää Kelan sosiaaliturvan yleisrahaston etuuksiin kohdistuvaa etuustyötä, mikä kasvattaa valtion kokonaan rahoittaman sosiaaliturvan yleisrahaston toimintakuluja. Vastaavasti valtion osittain rahoittamien sairausvakuutusrahaston toimintakulujen osuus pienenee. Edellä mainitut rahastojen osuusmuutokset kasvattavat valtion osuutta Kelan toimintakuluista noin 3 milj. euroa vuonna 2021.

Kelan toimintakulujen valtionosuuden määrä valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021 on 469,1 milj. euroa (momentti 33.10.60, sisältää liikkumavaraa 4 milj. euroa ja raja-yhteyspisteen valtionosuuksia 0,7 milj. euroa). Kelan näkemyksen mukaan tuo määrä ei ole riittävä. Kelan arvion mukaan toimintakuluihin vuonna 2021 tarvittavan valtionosuuden määrä ilman liikkumavaraa on vähintään 478,4 milj. euroa, jotta Kelan etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun palvelutaso ja -kyky voidaan turvata vaaditulla tasolla sekä tietoturvaa, etuusjärjestelmiä ja asiointipalveluja voidaan kehittää vastaamaan toimintaympäristön muutoksia riittävän nopealla aikataululla.

Kelan toimintakuljen valtionosuuden lisätarve vuodelle 2021 on 14 milj. euroa ilman liikkumavaran korotusta.

(milj. euroa)	Valtionosuus
Pysyvät koronaepidemian vaikutukset IT-kuluihin	3,9
Rahasto-osuuksien muutosten vaikutus valtionosuuteen	3,0
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun nousu	0,5
Etuuksien hakemisen ja käsittelyn uudistaminen	3,9
Tietoturvakehittämisen välttämättömät lisäpanostukset	2,0
Muut toimintakulut	0,7
Valtionosuuden lisätarve vuonna 2021 ilman liikkumavaran korotusta	**14,0**
Liikkumavaran korotus 10 milj. euroon	6,0
Valtionosuuden lisätarve vuodelle 2021 yhteensä	**20,0**

Yllä oleva arvio ei sisällä perhevapaauudistuksen kehittämiskuluja eikä muita hallitusohjelman uudistuksia.

Etuuksien hakemisen ja käsittelyn uudistamisen kokonaisuus

Kelan etuuskäsittelyä uudistetaan sekä prosesseja että järjestelmiä kehittämällä. Nykyinen rahoitus ei turvaa järjestelmien riittävän nopeaa uudistamista ja Kelan on vaikea vastata asiakkaiden tarpeisiin, sosiaaliturvauudistuksen vaatimiin lainsäädännön muutoksiin ja muihin yhteiskunnan uusiin tarpeisiin riittävällä tavalla.

Uudistettava kokonaisuus on erittäin laaja ja koostuu pääosin räätälöidyistä, keskuskonepohjaisista järjestelmistä. Vuosina 2010-2019 uudistettiin asiakirja-arkisto ja etuusasiakirjatuotanto, osa maksamisen järjestelmistä, viisi etuusjärjestelmää sekä aloitettiin asioinnin kokonaisuudistus Kelassa. Uudistuksen arvioidaan kestävän vuoteen 2031 saakka.

Uudistuksen kohteena ovat

- Sähköiset asiointipalvelut – 35 kpl
- Etuuskäsittelyn järjestelmät – 40 kpl
- Merkittäviä etuuskäsittelyn tukijärjestelmiä – 20 kpl

- Tiedonvaihdon järjestelmät – 5 kpl

Uudistuksen tavoitteina on erityisesti turvata Kelan toimeenpanokyky sosiaaliturvan lainsäädännön muuttuessa ja tarjota Kelan asiakkaille sujuvat, elämäntilannelähtöiset asiointipalvelut. Uudistus mahdollistaa kaikkien Kelan etuuksien hakemisen sähköisesti ja monen etuuden hakemisen kerralla asiakkaan elämäntilanteen mukaisesti. Lisäksi uudistus helpottaa merkittävästi tiedonvaihtoa Kelan ja Kelan kumppaneiden välillä, alentaen Kelan toimintakustannuksia sekä alentaa Kelan tietojärjestelmäkokonaisuuden jatkuvuuteen ja kustannustasoon liittyviä riskejä. Tietojärjestelmässä esiintyvät toimintakatkokset aiheuttavat sekä ylimääräisiä ja ennakoimattomia kustannuksia että asiakkaille viivästyksiä.

Kela toimeenpanee sosiaaliturvaa tietojärjestelmien avulla. Suurin osa nykyisin käytössä olevista järjestelmistä on luotu 1990- ja 2000-luvuilla, ja järjestelmät ovat elinkaarensa päässä. Nykyiset järjestelmät toimivat ympäristössä, johon markkinoilta on saatavissa erittäin huonosti osaamista. Samaan aikaan nykyjärjestelmien syväosaajat eläköityvät kiihtyvään tahtiin 2020-luvulla. Käytännössä Kelan kyky toimeenpanna sosiaaliturvan muutoksia on vaarassa.

Kelan asiointipalvelut eivät enää vastaa käyttäjien tarpeisiin. Kelan nykyiset asiointipalvelut ja etuuksien käsittelyjärjestelmät on rakennettu maailmaan, jossa etuuksien hakeminen tapahtui paperilla ja eri osapuolet vaihtavat tietojaan yön aikana. Hakeminen tapahtuu kuitenkin nykyään sähköisesti, ja tieto liikkuu Kelan ja Kelan kumppaneiden välillä reaaliaikaisesti. Kelan nykyiset asiointipalvelut ja etuusjärjestelmät eivät enää taivu tarvittaviin muutoksiin.

Nykyinen Kelan järjestelmäkokonaisuus on työläs ylläpitää eikä järin joustava. Järjestelmien uudistamistyössä niistä tehdään nykyistä joustavampia ja helpommin ylläpidettäviä. Tämä nopeuttaa jatkossa lakimuutosten läpivientiä ja helpottaa järjestelmien tietoturvan pitämistä ajan tasalla. Tietoturvan uhkakuvat muuttuvat koko ajan ja niiden hallintaan täytyy myös panostaa.

Kelan toimintaympäristössä on valmistauduttava merkittäviin muutoksiin. Sosiaaliturvauudistus sekä maakuntien ja Kelan välinen työnjako saattaa muuttaa jatkossa Kelan tehtäviä. Koronavirusepidemian aiheuttama haastava taloudellinen tilanne luo painetta sosiaaliturvan toimeenpanossa.

Kelan etuuksien hakemisen ja käsittelyn uudistamisen lisärahoitustarve vuodelle 2021 on noin 5 milj. euroa (valtionosuutena noin 4 milj. euroa). Vuotuinen lisärahoitustarve vaihtelee toimintakuluina välillä 5 – 22 milj. euroa (valtionosuutena noin 4 – 17 milj. euroa). Kokonaisuudessaan hankkeen kustannusarvio vuosille 2021-2031 on toimintakuluina noin 200 milj. euroa. Arvio toimintakulujen lisärahoitustarpeesta on noin 120 milj. euroa (vuoden 2021 valtionosuudella noin 90 milj. euroa). Lisärahoitustarpeessa

on otettu huomioon nykyiset käytettävissä olevat resurssit ja uudistuksen aikana syntyneet taloudelliset hyödyt. Taloudellisia hyötyjä syntyy etuuksien manuaalikäsittelyn ja asiointipalvelujen tehostamisesta sekä etuuksien käsittelyn automatisoinnista asteittain. Olennaisin syy tietojärjestelmän uudistukselle ja investoinnille on kuitenkin sosiaaliturvan toimeenpanon varmistaminen myös tulevina vuosina ja vuosikymmeninä.

Tietoturvakehittämisen välttämättömät lisäpanostukset

Voimassaolevilla resursseilla tietoturvan kokonaisvaltaiselle, ajan uhkakuvien vaatimalle kehittämiselle ei ole edellytyksiä, vaikka tarve tietoturvaa nykyaikaistavalle kehitystyölle Kelassa on välttämätön ja akuutti. Lisärahoituksen avulla toteutettavat kehittämistoimet keskitetään tietoturvaan liittyvän teknologiapainotteisen havainnoinnin ja osaamisen kehittämiseen, haavoittuvuuksien hallinnan kehittämiseen, tietoturvallisuuteen liittyvän reagoinnin sekä havaittujen tietoturvapoikkeamaepäilyjen tutkinnan kehittämiseen.

Kelan tietoturvallisuuden kehittämisen pysyvä lisätarve on noin 6 milj. euroa (valtionosuutena 4,9 milj. euroa), joka kasvaa asteittain vuosina 2021 – 2023 alla olevan taulukon mukaisesti (milj. euroa):

milj. euroa	2021	2022	2023
Toimintakulujen lisärahoitustarve	2,5	2,0	1,8
Kumulatiivinen lisärahoitustarve	2,5	4,5	6,3
Valtionosuutena kumulatiivinen	2,0	3,5	4,9

Vuoden 2021 osalta lisätarve on 2,0 milj. euroa valtionosuutena. Lisäresurssien avulla käynnistetään välittömät toimenpiteet teknologia-painotteisen kyber- ja tietoturvaliitännäisen havainnoinnin ja osaamisen kehittämisen, haavoittuvuuksien hallinnan kehittämisen, tietoturvallisuuteen liittyvän reagoinnin sekä havaittujen tietoturvapoikkeamaepäilyjen tutkinnan kehittämisen osalta. Kelan teknologiapohjaiset varautumis-, toipumis- ja jatkuvuuden turvaamiseen tarkoitetut menettelyt vaativat tulevina vuosina jatkuvaa päivittämistä vastatakseen nykypäivän toimintaympäristöä ja vaatimuksia. Edellä mainittujen lisäksi varoja käytetään Julkisen hallinnon digitaalisen turvallisuuden kehittämisohjelman toimeenpanosuunnitelman avulla havaittujen kehittämiskohteiden, kuten turvallisuusarkkitehtuurin edistämiseen, yhteiskunnalle tärkeiden palveluiden turvallisuuden edistämiseen sekä yhteensopivuuden parantamiseen muun julkisen hallinnon kanssa.

Liikkumavara toimintaympäristön ja asiakkaiden tarpeiden muutoksiin ennalta arvaamattomissa tilanteissa

Valtion talousarvioesitys sisältää toimintakulujen valtionosuuteen 4 miljoonan euron liikkumavaran (noin 1 % Kelan toimintakulujen valtionosuudesta). Kelan näkemyksen mukaan liikkumavara ei ole Kelan toiminnassa tapahtuviin muutoksiin nähden riittävä. Liikkumavaran valtionosuuden tulisi olla vuonna 2021 vähintään 10 milj. euroa, jolloin pysyvä lisäys Kelan toimintakulujen valtionosuuteen olisi vähintään 6 milj. euroa. Pidemmällä tähtäimellä liikkumavaran tulisi olla noin 5 % Kelan toimintakulujen valtionosuudesta.

Kelan työmäärä on viime vuosina kasvanut merkittävästi uusista tehtävistä ja olemassa olevien tehtävien työmäärien kasvusta johtuen. Uusia tehtäviä ei ole voitu täysimääräisesti resursoida tiukasta rahoitustilanteesta johtuen. Lisäksi epävarmuutta tuovat yleisen taloustilanteen heikentyminen ja uuden hallitusohjelman tuomat muutokset.

5 Työttömyysturva, asumistuki ja toimeentulotuki

Työttömän perusturva, yleinen asumistuki ja vuodesta 2017 alkaen perustoimeentulotuki ovat Kelan työmäärän kannalta keskeisiä etuuksia. Suhdanteiden vaikutus etuuksien tarpeeseen sekä etuuslainsäädännön kautta tulevat muutokset vaikuttavat kyseisten etuuksien kuluihin, mutta myös merkittävällä tavalla etuuksien toimeenpanoon ja sitä kautta Kelan toimintakuluihin.

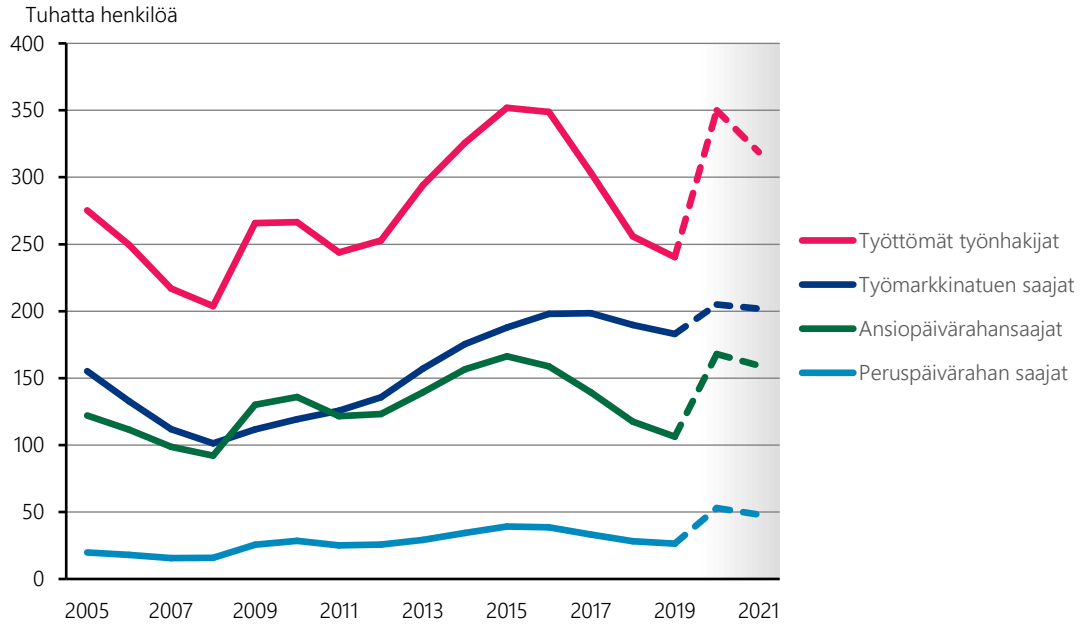
Valtiovarainministeriön oletuksen mukaan työttömyysaste kasvaa vuosina 2020 ja 2021, sitten kääntyy hitaaseen laskuun vuodesta 2022 alkaen. Työttömien työnhakijoiden ja työttömyysturvaetuuksien saajien määrien oletettu kehitys ilmenee kuvasta 3.

Koronavirusepidemia on nopeasti vaikuttanut taloustilanteeseen, minkä arvioidaan jatkossa näkyvän lisääntyneenä työttömyytenä ja työttömyysetuuksien määrän kasvuna. Työttömyyden kasvu lisää myös yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen menoja (kuva 4).

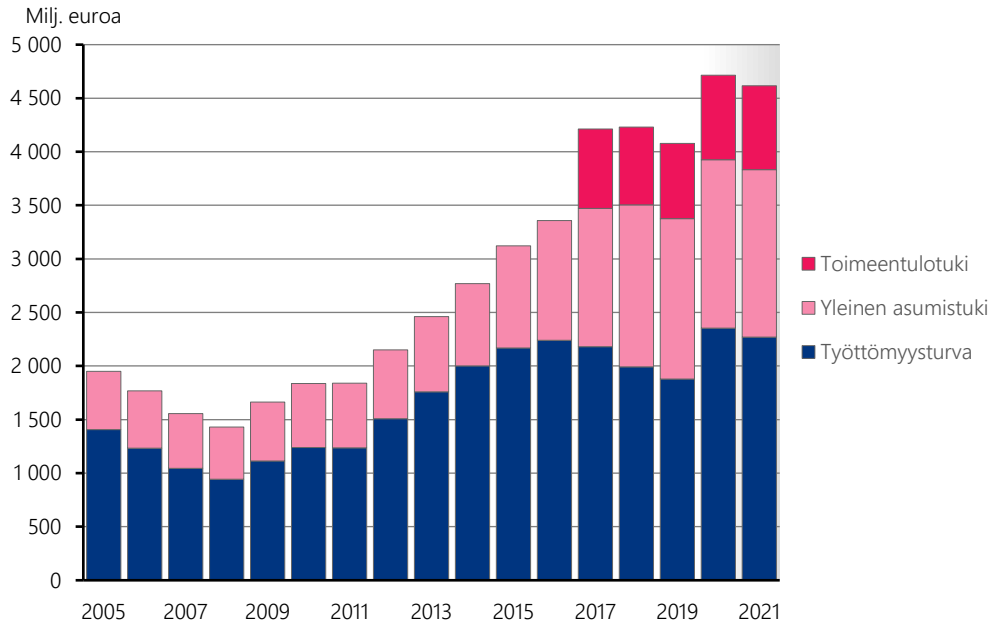
Yleiseen asumistukeen on koronaepidemian myötä tullut uusia saajia työttömyyden, lomautusten ja yrittäjien väliaikaisen työttömyysturvan myötä. Lisäksi osa opiskelijoista jäi ilman kesätyöpaikkaa ja he ovat olleet asumistuella myös kesän. Kelan työttömyysrahoilla olevien kehitys näkyy jatkossakin yleisen asumistuen saajamäärissä.

Epidemiatilanteessa perustoimeentulotuella voidaan lisäksi joutua paikkaamaan muita etuuksia, joiden hakemuksia ei ehditä käsitellä hakemusmäärän aiheuttaman ruuhkan vuoksi. Toistaiseksi näin ei ole suuressa mittakaavassa käynyt, mutta edelleen on mahdollista, että perustoimeentulotukeen voi kohdistua ylimääräistä painetta lähitulevaisuudessa.

Kuva 3. Työttömät työnhakijat ja työttömyysturvaetuuksien saajat 2005–2021

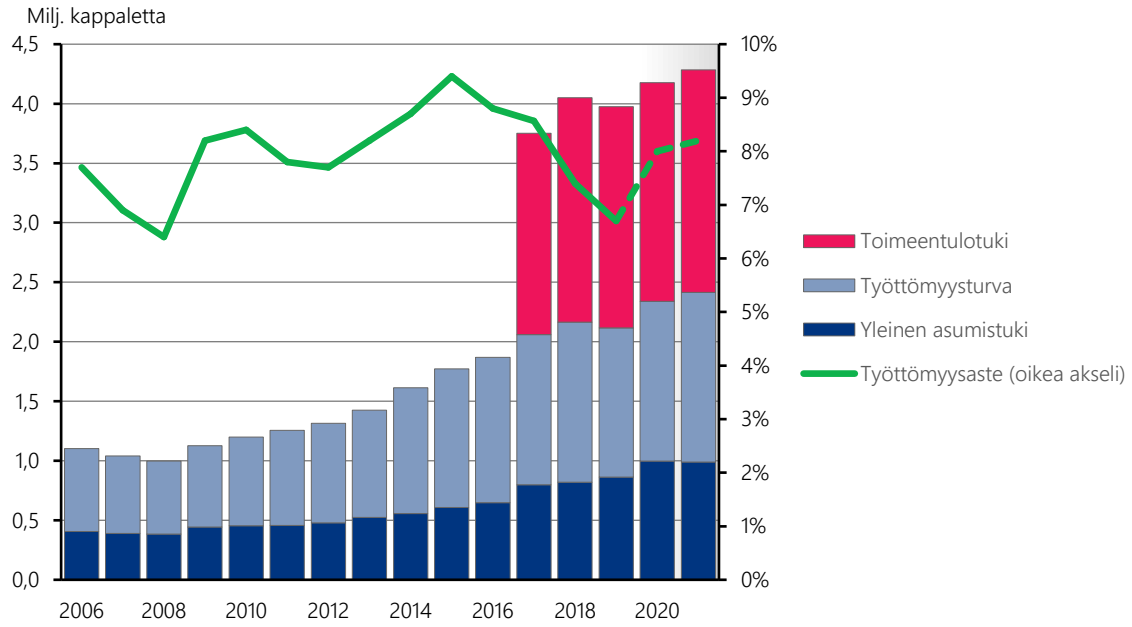


Kuva 4. Työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen kulut 2005-2021 vuoden 2020 hintatasossa



Yleisen työllisyystilanteen muutokset heijastuvat työttömyysturvaetuuksien ohella vähitellen myös yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen saajamääriin, ja tätä kautta Kelassa tehtävän ratkaisutyön määrään (kuva 5).

Kuva 5. Perustoimeentulotuen, työttömyysturvan ja yleisen asumistuen ratkaisut 2006–2021



7. Kelan Kanta-tehtävät ja niiden rahoitus

Kanta-palvelut ovat osa Kelan lakisääteisiä tehtäviä, jotka perustuvat vuonna 2007 voimaan tulleeseen lainsäädäntöön (L 61/2007, L 159/2007). Palvelut ovat keskeinen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiolle ja uusien kansallisten sote-rakenteiden tuki. Palvelujen avulla mahdollistetaan tiedon liikkuvuus sosiaali- ja terveydenhuollossa, säästytään päällekkäisiltä kustannuksilta mm. tutkimus- ja hoitokuluissa sekä luodaan edellytykset kansalaisen omalle osallistumiselle.

Kanta-palveluja käyttävät kansalaiset, sote-organisaatiot, sote-ammattihenkilöt, apteekit, viranomaiset ja alan tutkimuslaitokset. Kansalaisille näkyvin on Omakanta-palvelu, jonka kylkeen on rakenteilla kansalaisten itsehoidon edistämiseksi hyvinvointitiedon tallennusalusta Omatietovaranto. Sote-sektorille suunnattuja palveluja ovat terveydenhuollon tiedonkulkua edistävät Potilastiedon arkisto ja Kuva-aineistojen arkisto sekä sosiaalihuollon asiakirjojen kansallinen tallennus ja välitysalusta Sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto. Kansallisen lääkitystiedonhallinnan olennaisia osia ovat Kanta-palvelujen lääketietokanta, Kelain ja Resepti -palvelut. Kanta-palvelut ja Kela toimivat Suomen kansallisena yhteyspisteenä, jotka tukevat kansainvälistä sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonvaihtoa ja yhteistyötä.

Kanta-palvelujen rahoitus koostuu käyttömaksuista ja Kanta-palvelujen kehittämiseen kohdistuvasta rahoituksesta valtion talousarvion momentilta Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen tiedonhallinta 33.01.25. Momentin nimi on muuttunut ja käyttötarkoitus on merkittävästi Kanta-palvelujen kehittämistä laajempi. Momentin loppusumma on 10,4 miljoonaa euroa. Kelan näkökulmasta Kanta-palvelujen toiminnan ja rahoitussuunnittelun pitkäjänteisyyttä, läpinäkyvyyttä ja seurannan reaaliaikaisuutta parantaisi, jos momentin käyttötarkoitus määriteltäisiin pelkästään Kelan Kanta-tehtävien rahoittamiseen. Palvelujen tuki- ja ylläpitokustannukset katetaan tällä hetkellä pääosin sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain määrittelemällä käyttömaksuasetuksella. Käyttömaksuina Kelan käyttöön kerätään julkiselta ja yksityisestä terveydenhuollosta ja apteekeilta ensi vuonna arviolta 21 miljoonaa euroa. Kelan rahoitustarvetta kasvattaa suhteessa aiempaan vuoden 2020 alusta tehty työnjaon tarkistus, jossa THL:n tehtäviä siirrettiin Kelaan, esimerkiksi sote-organisaatioiden Kanta-palvelujen käyttöönottojen tuki ja asiakasviestintä. Kela pitää tärkeänä Kanta-palvelujen rahoitusmallin kehittämistä niin, että se tukee laajan ja edelleen kasvavan järjestelmäkokonaisuuden valtion rahoitusosuuden kehittämistä pitkäjänteisesti, suunnitelmallisesti ja läpinäkyvästi.

STM:n päätöksellä 13.10.2020, Kanta-palvelujen kehittämiseen on osoitettu lisärahoitusta 6 miljoonaa euroa vuodelle 2021. Edellä mainitut vuodelle 2021 esitetyt määrärahat eivät ole riittäviä turvaamaan Kelan lakisääteisiä Kanta-tehtäviä. Kelan tämän hetken arvion mukainen valtion rahoitustarve on 24,3 milj. euroa. Tästä 20,0 milj. euroa kohdistuu olemassa olevien Kanta-palvelujen kehittämiseen ja jatkuvuuden varmistamiseen, 3,8 milj. euroa kohdistuu varautumiseen Asiakastietolain muutoksiin ja 0,5 milj. euroa sote-uudistukseen liittyviin tehtäviin. Kelan lisämäärärahan tarve vuonna 2021 on siis 7,9 miljoonaa euroa sillä edellytyksellä, että momentille 33.01.25 kohdistettu määräraha 10,4 miljoonaa euroa on kokonaisuudessaan käytettävissä Kelan Kanta-tehtäviin.

Kelan Kanta-palveluihin kohdistuu vuosille 2021-2025 runsaasti lainsäädäntöön ja sote-toiminnan kehittämiseen pohjautuvia kehittämistarpeita. Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonvaihdon toteutuminen edellyttää täydennyksiä Kanta-palvelujen tietosisältöön ja tekniseen rakenteeseen. Tulevaisuuden sote-keskusohjelman hankkeet edellyttävät maakuntien tiedonhallinnan kansallista digitaalista alustaa. Kanta-palvelujen päälle käynnistetty tietoalustan rakentaminen on toimiva pohja tässä työssä. Lisäksi uusia ja olemassa olevia tietosisältöjä ja teknisiä rajapintoja tulee kehittää, jotta sote-keskusohjelman hankkeet saavuttavat tavoitteensa.

Sote-uudistusta palveleva Toivo-ohjelma (aikataulu 02/2020-03/2023) asettaa vaatimuksia Kanta-palvelujen tietosisällön jatkuvalle kehittämiselle ja laajentamiselle. Tämä on tarpeellista ja kustannustehokasta ja hyödyttää laajaa käyttäjäjoukkoa toisin kuin erillisen tiedonkeruun ratkaisut.

Kansallinen lääkityslista on jo vuosia ollut asiakkaiden toivotuin kehittämiskohde. STM on käynnistänyt hankkeen, jota tulee tiiviisti toimeenpanna Kelassa. Kansallisella lääkityslistalla saavutetaan lukuisia prosessi- ja kustannushyötyjä, jotka on kuvattu THL:n tekemässä konseptissa. Kelalle ei ole osoitettu erillisrahaa lääkityslistan kehittämistehtäviin, vaan ne rahoitetaan samasta momentista kuin muut Kanta-tehtävät.

Todistusten ja lomakkeiden välitys terveydenhuollosta eri lakisääteisiä tehtäviä hoitaville toimijoille Kanta-viestinvälitystä hyödyntäen laajenee vaiheittain ja tukee samalla Tiedonhallintalain toimeenpanoa. Yksi Kelan lakisääteinen tehtävä on varmistaa Kantaan liitettävien tietojärjestelmien yhteentoimivuus yhteistestauksella. Käyttäjämäärien ja asiakkaille tarjottavien palveluiden laajentuessa palveluiden jatkuvan toiminnan varmistamiseksi kehitetään teknistä palveluympäristöä ja sisäisiä teknisiä osapalveluita mm. koodistopalvelua ja asiakkuudenhallinnan järjestelmiä.

Suomi on kehittämässä Kanta-palveluun pohjautuvaa keskeiset terveystiedot kokoavaa potilasyhteenvetoa yhteistyössä EU-tasoisen Patient Summary (potilasyhteenveto) -hankkeen kanssa vuosina 2021 -2024. Lisäksi jatketaan EU-tasoista Rajat ylittävä resepti -palvelun jatkokehittämistä. Lisäksi osallistumme lääkehoidon sektorilla UNICOM-hankkeeseen, joka edistää lääkitysturvallisuutta. EU-hankkeisiin osa rahoituksesta tulee EU:n kautta ja loppuosa katetaan momentilta 33.01.25, johon on kansallisesti sitouduttu rahoitushakemuksen yhteydessä.

8. Lopuksi

Kela korostaa lausunnossaan erityisesti seuraavia asioita:

- Kelan toiminnan kehittämisen rahoitus tulee turvata usean vuoden aikajänteellä, jotta Kela kykenee jatkossakin toteuttamaan lakisääteiset tehtävänsä tehokkaasti ja taloudellisesti sekä ylläpitämään lainsäädännön edellyttämän palvelutason. Erityisen tärkeää tämä on seuraavien välttämättömien, useita vuosia kestävien kehityshankkeiden sujuvan toteutumisen varmistamiseksi.
    - Etuuksien hakemisen ja käsittelyn uudistamisen rahoitus vuodelle 2021 ja tuleville vuosille
    - Kelan tietoturvakehittämisen välttämättömiä lisäpanostukset vuosille 2021 - 2023
- Kelan toimintakulujen valtionosuuteen tulisi sisällyttää myös riittävä liikkumavara toimintaympäristön ja asiakkaiden tarpeiden muutoksiin ennalta arvaamattomissa tilanteissa.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen ja lainmuutokset edellyttävät Kanta-tietojärjestelmäpalvelujen jatkuvaa kehittämistä. Ainakin osa kansalli-

sesta infrastruktuurin ylläpidosta tulisi jatkossa rahoittaa suoraan valtion talousarvion kautta. Tällä tarkoitetaan palveluja, joille ei löydy muuta selkeää rahoittajaa.

- Lakisääteisten uusien tehtävien toteuttamisen aiheuttamien toimintakulujen rahoitus tulisi aina varmistaa lainsäädännön kautta samassa yhteydessä, kun uudesta tehtävästä säädetään. Jotta merkittävät nykyisiin tehtäviin kohdistuvat lainmuutokset tai kokonaan uudet lakisääteiset tehtävät pystytään toimeenpanemaan onnistuneesti, Kela tarvitsee muutoksen suuruudesta riippuen 6–36 kuukauden mittaisen ajan muutosten toteuttamiseen.

Outi Antila
pääjohtaja

Kai Ollikainen
talousjohtaja