Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025 (VNS 3/2021 vp)

1 Taloustilanne

Talouden näkymät ovat kääntyneet voimakkaiden elvytystoimien tukemina positiivisiksi. Koronaepidemian tautitapausten määrän voimakas nousu vuoden 2021 keväällä luo edelleen epävarmuutta ja siirtää talouden toipumisen vuoden 2021 loppupuolelle. Bruttokansantuotteen (BKT) arvioidaan kasvavan 2,6 prosenttia vuonna 2021 ja 2,5 prosenttia vuonna 2022. Vuosien 2022 – 2025 talouskasvun arvioidaan hidastuvan 1,2 – 1,5 prosenttiin.

Vuonna 2020 työttömyysaste oli 7,8 prosenttia. Työttömien määrä on kääntynyt hienoiseen nousuun tautiepidemian pahennuttua keväällä. Talouden toipumisen siirtyessä vuoden 2021 toiselle puoliskolle, työttömyys ei vähene vuonna 2021. Selvemmin työttömyys laskee vuosina 2022 ja 2023, kun talous toipuu epidemiasta ja rajoitustoimista. Vuonna 2022 työttömyysasteen arvioidaan olevan 7,2 prosenttia ja 6,9 prosenttia vuonna 2023. Vuonna 2024 työttömyysaste laskee 6,7 prosenttiin eli vuoden 2019 tasolle. Vuonna 2025 työttömyysaste paranee edelleen 6,5 prosenttiin.

Inflaation VM arvioi olevan 1,4 % vuonna 2021. Vuonna 2022 inflaation arvioidaan olevan 1,5 % ja 1,7 prosenttia vuonna 2023, 1,7 prosenttia vuonna 2024 ja 1,8 prosenttia vuonna 2025. Ansiotason ennustetaan nousevan 2,7 prosenttia vuonna 2021 ja olevan 2,5 prosenttia vuosina 2022 - 2025.

Julkinen talouden alijäämä pysyy mittavana kuluvana vuonna talouden elpymisestä huolimatta ja jää kriisin jälkeen alijäämäisemmäksi. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino. Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen nousee tänä vuonna 71,6 prosenttiin. Vuoteen 2025 mennessä velkasuhde nousee 75,6 prosenttiin.

2 Kelan hoitama sosiaaliturva ja sen rahoitus

Kelan uusimmat ennusteet Kelan hoitaman sosiaaliturvan kulujen ja tuottojen kehityksestä vuosina 2020–2025 ovat valmistuneet maaliskuussa 2021. Ennusteissa on huomioitu valtiovarainministeriön talousennusteet (18.3.2021). Laskelmissa on huomioitu julkisen talouden suunnitelman mukaiset muutokset Kelan etuuksiin, siltä osin kuin niistä on päätetty (merkittävimmät muutokset kuvattu luvussa 3).

PL 450, 00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

PB 450, 00101 Helsingfors
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@kela.fi

www.kela.fi

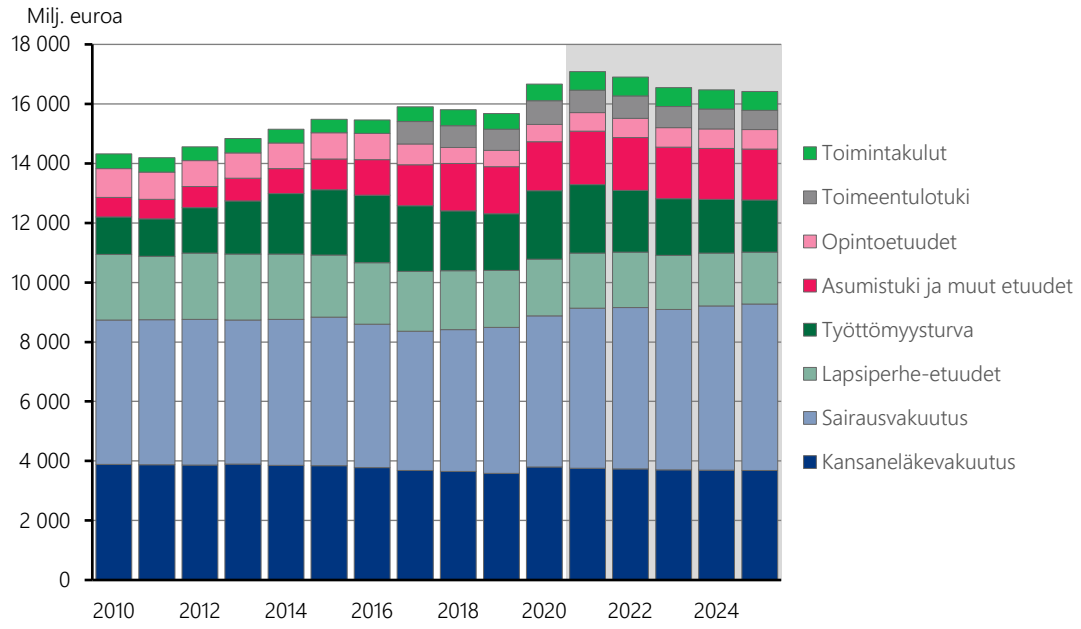
Kelan kulut kasvoivat vuonna 2020 noin miljardilla eurolla edellisestä vuodesta. Suurin koronavirusepidemiasta riippumaton tekijä oli kansaneläkkeisiin ja takuueläkkeeseen tehdyt tasokorotukset. Koronavirusepidemian johdosta työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen kulut kasvoivat vuonna 2020 edellistä vuodesta noin 580 milj. eurolla. Käytännössä tämä kasvu johtui koronavirusepidemiasta, kun työttömyys ja lomautettujen määrät kasvoivat voimakkaasti. Lisäksi työttömyysturvaan tehtiin paljon väliaikaisia lakimuutoksia. Toimeentulotuen perusteella maksettiin loppuvuonna 2020 väliaikaista epidemiakorvausta, joka lisäsi kuluja. Vuonna 2021 oletetaan koronaepidemian edelleen vaikuttavan Kelan kuluja kasvattavasti, kun työttömyysaste pysyy viime vuoden tasolla. Työttömyysturvamenojen lisäksi tämä kasvattaa myös yleisen asumistuen ja toimeentulotuen kuluja. Lisäksi tartuntatautipäivärahaa arvioidaan maksettavan vuonna 2021 noin 90 milj. euroa. Vuodesta 2022 alkaen työttömyysasteen arvioidaan lähtevän laskuun.

Kelan etuus- ja toimintakulut olivat noin 16,4 mrd. euroa vuonna 2020 ja niiden arvioidaan olevan noin 17,1 mrd. euroa vuonna 2021. Vuosien 2022–2025 menokehitykseen vaikuttavat oletukset työttömyyden ja syntyvyyden kehityksestä. Talousoletuksissa työttömyyden arvioidaan lähtevän laskuun vuoden 2022 aikana. Syntyvyys on vuoden 2021 ensimmäisen kolmanneksen ennakkotietojen perusteella lievässä nousussa. Suunnittelukauden loppuajan Kelan kulujen arvioidaan reaalisesti tarkasteltuna laskevan maltillisesti (kuva 1).

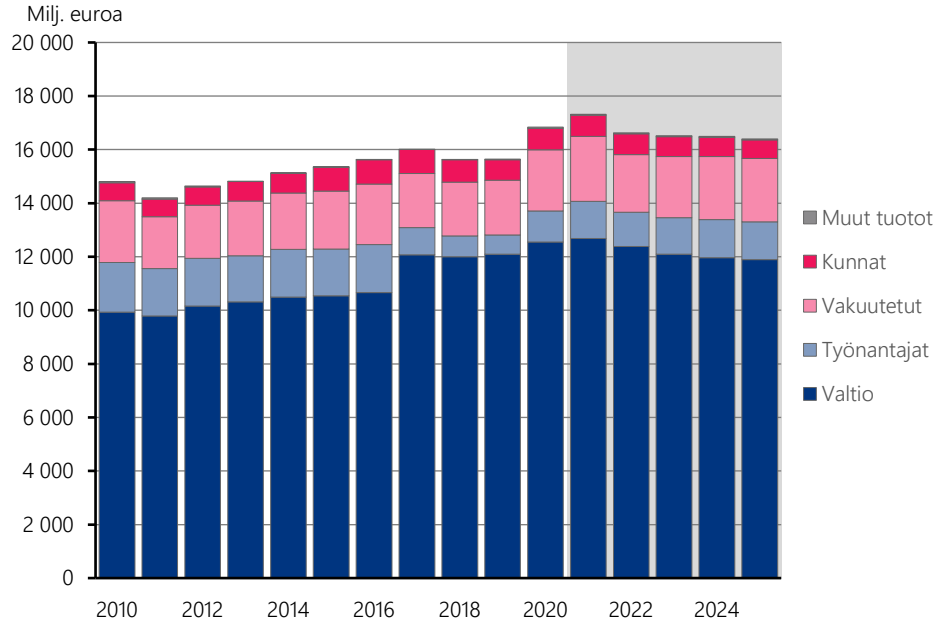
Vuoden 2021 vakuutusmaksuja määritettäessä oli talouden kuva huomattavasti synkempi mitä se on viimeisten ennusteiden mukaan. Koska työllisyyden ja palkkasumman kehitys on huomattavasti positiivisempaa kuin syksyllä 2020 arvioitiin, kertyy vakuutusmaksuja arvioitua enemmän ja siten vakuutusmaksut tämän hetken arvion mukaan laskisivat vuonna 2022. Koko Kelan tuottojen arvioidaan seuraavan kulujen kehitystä, lukuun ottamatta vuotta 2022 jolloin vakuutusmaksujen ylijäämä huomioidaan tuotoissa (kuva 2).

Kelan toimintakulut olivat noin 546 milj. euroa vuonna 2020 (noin 3,3 % kokonaiskuluista). Toimintakulujen arvioidaan olevan noin 619 milj. euroa vuonna 2021 (noin 3,6 % kokonaiskuluista) ja noin 644 milj. euroa vuonna 2022 (noin 3,8 % kokonaiskuluista). Toimintakulujen osuuden kokonaiskuluista arvioidaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä 3,9 prosenttiin.

Kuva 1. Kelan kulut etuuslajeittain 2010-2025 vuoden 2021 hintatasossa



Kuva 2. Kelan tuotot 2010-2025 vuoden 2021 hintatasossa



3. Kelan etuuksiin esitettyjä uusia muutoksia

Julkisen talouden vuosien 2022–2025 suunnitelman ajanjaksolle Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kohdistuu joitakin ennusteissa huomioituja muutoksia:

- **Kansaneläkejärjestelmän osatyökyvyttömyyseläke.** Vuodesta 2024 alkaen kansaneläkejärjestelmään tulee uutena etuutena osatyökyvyttömyyseläke, samalla otetaan käyttöön osatyökyvyttömyyseläkkeiden lineaarinen tulosovitusmalli. Lakiesityksen valmistelu on vielä kesken.
- **Perhe-eläkeuudistus.** Kehyskaudella uudistuksen vaikutukset näkyvät vain perhe-eläkeoikeuden laajentamisen osalta. Yhteistaloudessa edunjättäjän kanssa asuvat avopuolisot, joilla on edunjättäjän kanssa yhteinen alaikäinen lapsi tulevat leskeneläkkeen piiriin.
- **Perhevapaauudistus.** Muutoksen on esitetty tulevan voimaan 1.8.2022. Uudistuksen arvioidaan lisäävän isien vanhempainpäivärahan käyttöä. Uudistuksen arvioidaan kasvattavan työtulovakuutuksen kulujen ja korottavan sairausvakuutusmaksuja. Lisäksi uudistuksen arvioidaan vähentävän kotihoidon tuen kuluja. Vaikutukset tulevat voimaan täysimääräisesti 2024.
- **Lääkärinpalkkioihin sekä tutkimukseen ja hoitoon** kohdistuu leikkauksia vuodesta 2023 alkaen. Yhteensä säästetään noin 64 milj. euroa.
- **Lääkekorvauskuluihin** tavoitellaan noin 90 miljoonan euron vuotuisia säästöjä vuodesta 2023 alkaen.

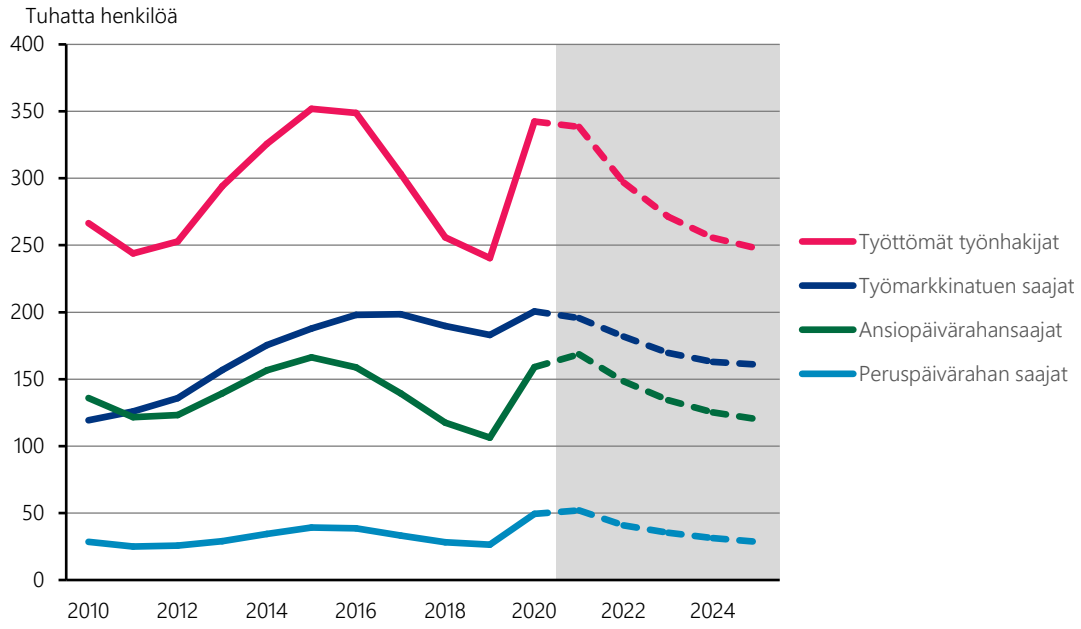
Lisäksi Kela on ennusteissaan huomioinut vuoden 2021 lainmuutokset, joita ei tässä erikseen eritellä.

4. Työmarkkinatuki, asumistuki ja perustoimeentulotuki

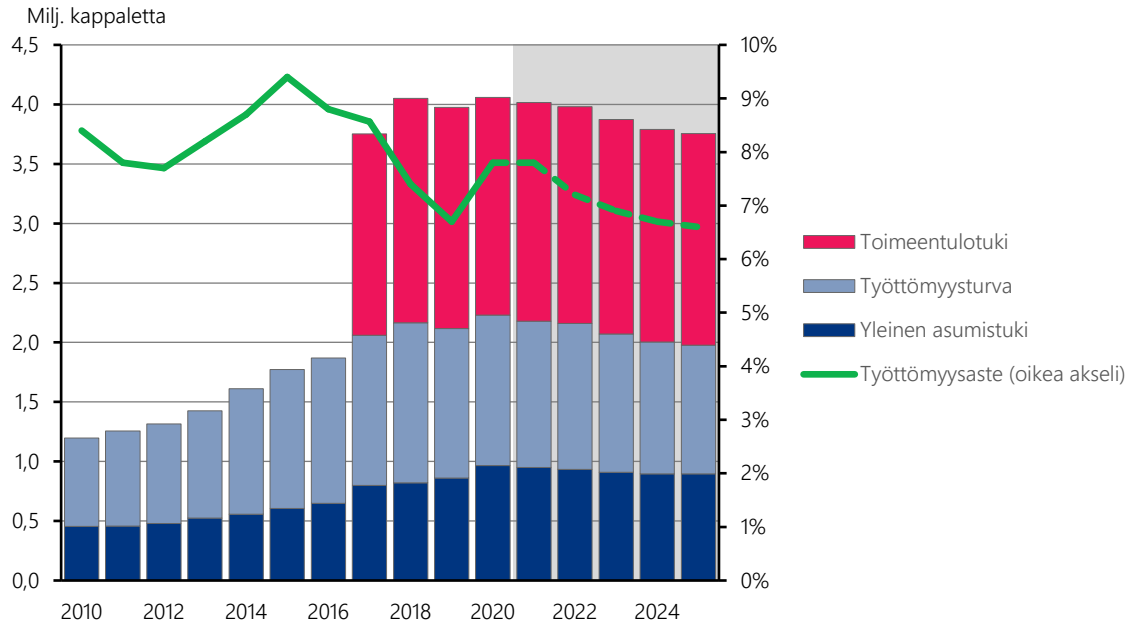
Valtiovarainministeriön oletuksen mukaan työttömyysaste laskee hitaasti vuosien 2022 – 2025 välillä saavuttaen lopulta epidemiaa edeltäneen tason. Työttömien työnhakijoiden ja työttömyysturvaetuuksien saajien määrien oletettu kehitys ilmenee kuvasta 3.

Kelan ratkaisutyön määrästä lähes puolet koostuu työttömyysturvan, asumistuen ja perustoimeentulotuen ratkaisuista eli etuuksista, jotka ovat läheisesti yhteydessä talouden suhdannevaihteluihin. Yleisen työllisyystilanteen muutokset heijastuvat työttömyysturvaetuuksien ohella vähitellen myös yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen saajamääriin, ja tätä kautta Kelassa tehtävän ratkaisutyön määrään (kuva 4).

Kuva 3. Työttömät työnhakijat ja työttömyysturvaetuuksien saajat 2010–2025



Kuva 4. Perustoimeentulotuen, työttömyysturvan ja yleisen asumistuen ratkaisut 2010– 2025



5. Kelan toimintakulut ja niiden rahoitus

Kelan toimintakuluja rahoitetaan valtionosuuksilla ja sairausvakuutusmaksuin. Julkisen talouden suunnitelmassa Kelan toimintakuluihin vuodelle 2022 osoitetaan valtionosuuksia noin 483 milj. euroa, jossa on huomioitu mm. perhevapaauudistuksen toimeenpanon edellyttämät muutokset.

Kelan arvio on, että vuoden 2020 ylijäämän 9,1 milj. euroa lisäksi tarvittava vuoden 2022 toimintakulujen valtionosuuden määrä on 492,9 milj. euroa. Arvio ei sisällä liikkumavaraa. Vuosien 2022 - 2025 toimintakulujen valtionosuuden kasvut selittyvät pääosin tietoturvan ja kriittisen infrastruktuurin kehittämisellä sekä etuuksien hakemisen ja käsittelyn uudistamisella. Lisäksi on otettu huomioon VM:n ansiotaso- ja kuluttajahintaindeksin oletukset. Edellä mainittuja Kelan kehittämiseen liittyviä lisätarpeita vuosille 2022 – 2025 ei ole mainittu eikä ilmeisesti otettu huomioon julkisen talouden suunnitelmassa.

Vuosina 2023 – 2025 tarvittavat valtion ennakot ovat Kelan arvioiden mukaan 514,2 milj. euroa vuonna 2023 sekä 522,6 milj. euroa vuonna 2024 ja 528,3 milj. euroa vuonna 2025.

Kelan kriittisen infrastruktuurin huoltovarmuuden kehittäminen

Kela operoi ja ylläpitää IT-käyttöpalveluita omana työnään sekä Kelan etuustoiminnan että sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeisiin (Kanta). Kelan käyttöympäristö on toteutettu kahdella konesalilla, jotka sijaitsevat samalla paikkakunnalla Kelan omissa tiloissa. Nykyinen ratkaisu sisältää merkittäviä riskejä Kelan huoltovarmuuskriittisten toimintojen lamaantumiselle tilanteissa, jossa kyseiselle paikkakunnalle kohdistuisi merkittäviä häiriöitä. Tällaisia häiriöitä voisivat olla esimerkiksi sähkönjakeluun, tietoliikenteeseen tai suuronnettomuuksiin tai tulipaloihin liittyvät paikalliset riskit. Kelan koko päätöstuotanto ja asiointipalvelu ovat sähköisen tiedonhallinnan piirissä ja kuvattu tilanne vaarantaisi kaiken Kelan etuuksien ratkaisu- ja maksatustoiminnan.

Kolmannen konesalin tarkoituksena on lisätä Kelan vikasietoisuutta sekä toimia varamenettelynä tilanteissa, joissa käyttöpalveluiden toiminta nykyisellä paikkakunnalla on estynyt. Kolmatta konesalia tullaan käyttämään varautumisen tukena esimerkiksi palautumistoiminnan harjoitteluun, mikä parantaa merkittävästi Kelan kyvykkyyttä vastata vikatilanteisiin ja toipua poikkeavista häiriötilanteista. Tämä vähentää merkittävästi yhteiskunnan kannalta kriittisiin palveluihin kohdistuvia riskejä, kuten häiriöitä tai tietojen saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyviä ongelmia.

Kokonaisuuden kannalta olisi järkevää toteuttaa varamenettely yhtä aikaa Kanta-palvelujen ja Kelan sosiaaliturvan maksamiseen liittyvien järjestelmien osalta. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon Kelan tietoihin kohdistuvat turvallisuusvaatimukset, sekä lisäksi Kanta –palveluita koskeva erillissäätely.

Kelan kriittisen infrastruktuurin huoltovarmuuden kehittämisen pysyvät kustannukset ovat vuodesta 2022 alkaen toimintakuluina noin 5,5 milj. euroa (4,3 milj. euroa valtionosuutena).

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 2010-2020 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.

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 yläpidettäviä. 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.

Ohessa arvio uudistuksen kokonaiskustannuksista:

(milj. euroa)	2021	2022	2023	2024	2025	Yhteensä 2021 - 2025	"karkea" 2026 - 2031	Yhteensä 2021 - 2031
Oma työ	6,8	8,6	10,9	14,1	13,7	**54,1**	35,0	89,1
Ostopalvelut	6,7	9,2	12,5	16,3	12,5	**57,2**	31,0	88,2
Laite- ja investointikustannukset	2,8	0,6	3,1	1,0	3,5	**11,0**	10,0	21,0
Yhteensä	**16,3**	**18,4**	**26,5**	**31,4**	**29,7**	**122,3**	**76,0**	**198,3**
Lisärahoitustarve, toimintakulut	6,8	11,3	17,6	21,9	17,9	**75,4**	42,9	118,3
Toimintakulujen valtionosuuden lisätarve	5,3	8,8	13,7	17,1	13,9	**58,8**	33,5	92,3

Kokonaisuudessaan hankkeen kustannusarvio vuosille 2021-2031 on toimintakuluina noin 200 milj. euroa. Arvio toimintakulujen lisärahoitustarpeesta on noin 120 milj. euroa (vuoden 2022 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. Kela arvioi saavutettavien vuotuisten taloudellisten hyötyjen olevan toimintakuluina vähintään 6 milj. euroa vuoteen 2032 mennessä.

Tietoturvakehittämisen välttämättömät lisäpanostukset

Tarve nykyaikaistavalle tietoturvan kehitystyölle Kelassa on välttämätön ja akuutti. Nykyisillä resursseilla tietoturvan ja huoltovarmuuden sekä varautumisen kokonaisvaltaiselle, ajan uhkakuvien vaatimalle kehittämiselle ei ole edellytyksiä. Nämä tarpeet Kela on tuonut esiin sekä kuluvana vuonna että aiempina vuosina eri yhteyksissä sekä valtion kehys- ja talousarvioprosessin yhteydessä.

Lisärahoitus mahdollistaa kehittämistoimien keskittämisen tietoturvaan, huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyvän teknologiapainotteisen havainnoinnin ja osaamisen kehittämiseen, haavoittuvuuksien hallinnan kehittämiseen, tietoturvallisuuteen

liittyvän reagoinnin sekä havaittujen tietoturvapoikkeamaepäilyjen tutkinnan kehittämiseen. Samalla kohotetaan merkittävästi Kelan resilienssiä erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa.

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.

Kela pyrkii vuosien 2021-2031 välisenä aikana uusimaan etuuskäsittelyn järjestelmät ja alustat kohti turvallisempia, modernimpia ja käyttökuluiltaan kustannustehokkaampia vaihtoehtoja.

Kelan tietoturvallisuuden kehittämisen pysyvä lisätarve on vuodesta 2023 alkaen noin 6,2 milj. euroa (valtionosuutena 4,8 milj. euroa).

6. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen (sote-uudistus)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevan lainsäädännön tultua hyväksytyksi ja vahvistetuksi hyvinvointialueille syntyy laaja ja mittava toimeenpanourakka ennen kuin lainsäädäntö tulee kokonaisuudessaan voimaan 1.1.2023. Uuden hallinnontason organisointi ja toiminnan käynnistäminen sekä samaan aikaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät lukuisat lainsäädännön edellyttämät vaatimukset tulevat aiheuttamaan toimeenpanolle merkittäviä haasteita. Samaan aikaan alueilla on käynnissä myös hallitusohjelman hankkeita ja kokeiluja, jotka työllistävät (mm. työllisyyskokeilut, Tulevaisuuden sote-keskus –ohjelman hankkeet, Työkykyohjelman hankkeet). Lisäksi sote-rakenneuudistuksen ja muun kehittämistyön kautta tehdään parasta aikaa merkittävä määrä digitalisaation edistämiseen sekä asiakas- ja potilastietojärjestelmien että muiden operatiivisten järjestelmien kehittämiseen liittyviä laajoja kehittämistoimia. Sote-uudistus on historiallisen laaja hallinnollinen, sisällöllinen, henkilöstöön, järjestelmiin sekä prosesseihin ja palveluihin ulottuva muutos, jonka toimeenpano vaatii selkeää toteuttamissuunnitelmaa. Pelkästään IT-järjestelmämuutosten toteuttaminen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti tulee kestämään vähintään vuosikymmenen.

Tälle laajalle uudistukselle tulee antaa toimeenpanorauha ja alueille mahdollisuus toteuttaa lainsäädännön vaatimat laajat muutokset. Aikataulu on todella tiukka. Meneillään olevassa monikanavarahoituksen purkamistyössä arvioidaan eri vaihtoehtoja, miten rahoitukseen sekä sote-palveluihin liittyviä muita kokonaisuuksia tulisi tulevaisuu-

dessa organisoida, jotta hyvinvointialueiden ohjaavuus toimintaan olisi mahdollisimman hyvä ja rahoitus saataisiin jatkossa turvattua. Arvioitavana olevat ratkaisuvaihtoehdot ovat osin todella laajoja muutoksia, joiden toimeenpano tulisi viemään vuosia. Esimerkiksi mahdollinen sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanon siirto Kelalta hyvinvointialueille ovat muutoksia, joiden vaikutuksia ei pystytä tällä hetkellä riittävästi arvioimaan, kun ei ole tietoa uudistuksen käytännön toteutuksesta. Asiakkaiden oikeudet ja etuudet eivät voi vaarantua hallinnollisten muutosten vuoksi. Tämän vuoksi olisi välttämätöntä odottaa, että hyvinvointialueet saavat rakennettua ja myös vakiinnutettua toimintansa. Muut laajat muutokset on syytä siirtää arvioitavaksi ja toteutettavaksi vasta myöhemmin. Lisäksi monikanavarahoituksen purkamiseen liittyy merkittävä määrä investointikysymyksiä, joita ei olla toistaiseksi riittävästi tarkasteltu. Mahdolliset etuuksien toimeenpanoon liittyvät muutokset tuovat investointitarpeita alueille mm. etuuksien toimeenpanoon tarvittavien järjestelmien ja lukuisten integraatioiden (rakentaminen kestää yleensä 2-4 vuotta) rakentamisen, laajan kumppaneiden kanssa tarvittavan tiedonvaihdon luomisen ja ylläpidon. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että Kelan tietojärjestelmiä ei voi ilman merkittäviä investointeja irrottaa alueiden käyttöön johtuen niiden keskinäisistä integraatioista. Näitä investointeja ei ole arvioitu meneillään olevassa työssä eikä myöskään sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan.

Jatkossa on tärkeää investoida Kelan asiakkaiden tilanteiden parempaan tunnistamiseen. Tämän kautta pystytään asiakkaan kokonaistilanne kartoittamaan ja hoitamaan eri viranomaisten välisellä monialaisella asiakasyhteistyöllä sitouttaen asiakas mukaan oman elämänsä suunnitteluun. Näin saataisiin, nykyistä paremmin, asiakkaiden tarvitsemat etuudet ja palvelut tuotettua oikea-aikaisesti asiakkaan tarpeen mukaisesti. Monialainen asiakasyhteistyö edellyttää investointeja resursseihin, osaamiseen, välineisiin ja lainsäädännön muutoksiin. Tämä toteutuu tietojärjestelmiä ja sähköisiä palveluja kehittämällä. Oikea-aikaisesti resurssia ja osaamista panostettaessa säästetään yhteiskunnan kustannuksia, kun häiriökysyntä vähenee, jälkikäteiset hallinnollisesti raskaat ja kalliit prosessit kuten muutoksenhaut, oikaisut, virheiden korjaukset vähenevät. Asiakkaan prosessien sujuvaa etenemistä on edistettävä yhteistyöllä eri toimijoiden kesken.

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 osa valtakunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon digipalveluja ja kansallisten sote-rakenteiden ja -integraation tuki. Kanta-palvelujen käyttöaste kasvaa edelleen suunnittelukaudella ja palvelujen toiminnallisuudet laajenevat STM:n & THL:n ohjauksessa. Nykyisiä Kanta-palveluja ovat Omakanta, Omatietovaranto, Potilastiedon arkisto, Kuva-aineistojen arkisto, Sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto, Kelain, Resepti, Lääketietokanta, Rajat ylittävä resepti, yhteistestaus ja kanta.fi.

Kanta-palvelujen rahoitusmalli on vaikeasti hallittava iso kokonaisuus. Kanta-palvelujen tuki- ja ylläpitokustannukset sekä palvelujen käyttöön liittyvä asiakasviestintä katetaan asiakkailta perittävillä käyttömaksuilla ja valtion talousarvion momentilta ”Sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliset sähköiset asiakastietojärjestelmät” (33.01.25). Kyseessä on useisiin käyttötarkoituksiin käytettävä momentti, jota käyttävät STM ja THL. STM:n kanssa tehdyn rahoitussopimuksen perusteella momentille varattua rahoitusta ohjataan Kelan Palvelurahastoon Kanta-palveluille. Kanta-rahoituksen läpinäkyvyyttä, ennakoitavuutta ja seurannan reaaliaikaisuutta parantaisi, jos momentin käyttö osoitettaisiin vain Kelan Kanta-tehtäviin. Kanta-palvelujen rahoitussuunnitteluun vaikuttaa merkittävästi myös se, että asiakkailta perittävät käyttömaksut perustuvat STM:n maksuasetukseen ja sitä varten tehtävään Kanta-palvelujen käytön kustannusten ennakkoarvioon, jonka tason on asiakkaiden näkökulmasta pysyttävä vakaana. Kanta-palvelujen kehittämisen kustannukset ja palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi määräajoin tehtävät investoinnit katetaan valtion talousarvion momentilta 33.01.25. Vuosien 2020-2021 osalta osa kustannuksista katetaan momentilta 28.70.05 (VM:n yhteinen sote-momentti). Vuonna 2020 valtio rahoitti Kanta-palveluja 14,4 miljoonalla eurolla. Vuonna 2021 toimintaan on osoitettu 16,1 milj. euron rahoitus. Rahoitustarpeeseen vaikuttaa mm. asiakastietolain uudistus ja palvelujen toiminnallisuuksien kehittäminen.

Uutena koronapandemian aiheuttamana toiminnallisuutena Kanta-palveluihin toteutetaan EU-säädöksen mukainen koronatodistus Omakantaan. Tälle nopealle kehittämiselle on osoitettu THL:n koronatodistusprojektin kautta rahoitusta. STM:n ohjauksessa koronatodistuksesta kehitetään myös yleiskäyttöinen rokotustodistus Omakannan perustoiminnallisuudeksi. Jatkotyön kustannukset on tarkoitus kattaa valtion talousarviosta.

Vuosien 2022-2025 Kanta-palvelujen vuosittaiset kehittämiskulut arvioidaan noin 26 miljoonaksi euroksi. Rahoitustarve kasvaa seuraavien merkittävien hankkeiden tai tulossa olevien lainsäädännön muutosten toimeenpanon vuoksi:

- Kansallisen lääkityslistan toimeenpanohanke (2021-2030)
- EU-yhteishankkeet mm. Patient Summary (2021-2024) ja UNICOM (2020-2024). (EU hankkeisiin osa rahoituksesta tulee EU:n kautta ja osa katetaan momentilta 33.01.25. Rahoitusmalliin sitoudutaan rahoitushakemuksen yhteydessä.)
- Uudistuvan asiakastietolain toimeenpano (HE 212/2020)
- Valviran Soteri-uudistuksen vaikutusten toimeenpano
- Sote-uudistuksen toimeenpano (maakuntarekisterien muodostaminen, tulevaisuuden sote-keskusohjelman hankkeet)
- Toivo-ohjelman Valtava-hanke
- Henkilötunnuksen uudistamisen toimeenpano
- Biopankkilain vaikutusten toimeenpano.

Investointeja tarvitaan vuosina 2022-2025 myös tietoturvan ja palvelutuotannon toimintavarmuuden kehittämiseksi. Lisäksi Kanta-arkkitehtuuriin liittyvän ensihoidon tietovarannon kehittämisen ja ylläpidon jatkuva rahoitus tulee turvata.

Sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto, Kansallinen koodistopalvelu ja Omatietovaranto rahoitetaan vuosina 2021-2023 kokonaisuudessaan momentilta 33.01.25, sillä asiakkailta perittävien käyttömaksujen määräytymisperusteet eivät toistaiseksi kata näitä palveluja. Momentilta 33.01.25 rahoitetaan myös yhteistestaus, jonka tarkoituksena on varmistaa Kantaan liitettävien asiakas- ja potilastietojärjestelmien yhteentoimivuus.

Uusien Kanta-palveluihin liittyvien tehtävien rahoitus

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen toissijaisesta käytöstä tuli voimaan keväällä 2019. Lainsäädäntö velvoittaa Kelaa Tietopalvelutuotannon toteuttamiseen viranomais- ja tutkimuskäytön tarpeisiin. Ennakoitavissa on merkittävää palvelukysynnän kasvua, koska Kanta-palvelujen toisiolakiin perustuva hyödyntäminen tuli mahdolliseksi vuoden 2021 alussa. Tarvittavan palvelukokonaisuuden rakentaminen vaatii oman tietoturvallisen Tietoalustan, jonka kehittäminen on käynnistetty (Kanta-tietoalusta, tietotuotanto- ja raportointipalvelu). Tässä vaiheessa Tietoalusta pitää sisällään Reseptin ja Potilastiedon arkiston tietosisällöt ja tulevaisuudessa myös Sosiaalihuollon asiakastiedon arkiston tiedot. Tietoalustan kehittäminen ja muu toisiolain toimeenpanon vaatima rahoitus ei sisälly Toivo-ohjelman kustannuksiin eikä se voi jatkossakaan perustua lyhytaikaiseen hankerahoitukseen. Toimeenpano edellyttää valtion budjetista osoitettavaa riittävää rahoitusta tähän toimintaan.

Suunnittelukaudelle ajoittuu mahdollisesti myös Genomikeskuksen IT-ratkaisujen toteuttaminen valmisteluvaiheessa olevan lainsäädännön mukaisesti. Genomidataa hyödynnetään tutkimuksen lisäksi myös potilaan hoidossa. Genomitiedon hallinta vaatii erityisosaamista, kansainvälistä yhteistyötä ja IT-infrastruktuurin kehittämistä, ja näihin tehtäviin tarvitaan erillinen, ennakoiva ja riittävä rahoitus, jotta kyetään etenemään vaaditussa aikataulussa.

Lukuisten lainsäädännöstä nousevien toimeenpanovaatimusten vuoksi Kanta-palveluiden kustannuksiin vaikuttavat keskeisesti palvelutoiminnan sisältö ja palvelujen käytön laajuus, jotka ovat olleet voimakkaassa kasvussa jo usean vuoden ajan.

8. Lopuksi

Kela kiinnittää huomiota myös tarkastelujaksolla mahdollisesti annettavien uusien tehtävien tai mahdollisesti muuttuvien tehtävien aiheuttamaan työmäärälisäykseen sekä tästä aiheutuvaan toimintakulujen lisärahoitustarpeeseen ja rahoituksen varmistamiseen menettelytavoista päätettäessä. Lainsäädäntöön perustuvien uusien tehtävien aiheuttamien toimintakulujen rahoitus tulisi aina varmistaa myös lainsäädännön tasolla.

Outi Antila
pääjohtaja

Kai Ollikainen
talousjohtaja