

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp)

1 Johdanto

Kela toimitti elokuussa 2021 sosiaali- ja terveysministeriölle arviot sen hoitaman sosiaaliturvan kulujen kehityksestä ja niiden rahoitustarpeesta vuosille 2021–2022 valtion talousarviovalmistelua varten. Arviot perustuvat valtiovarainministeriön talousennusteisiin, väestöennusteeseen ja voimassaolevaan lainsäädäntöön. Lisäksi arvioita tehdessä on otettu huomioon vuonna 2022 voimaan tulevat lainmuutokset, jotka vaikuttavat Kelan etuuksiin. Valtion osuus Kelan hoitaman sosiaaliturvan rahoituksesta vuonna 2022 on Kelan arvion mukaan noin 74 prosenttia. Koronavirusepidemia vaikuttaa edelleen Kelan maksamiin etuuksiin. Kappaleessa 3 on kerrottu tarkemmin kyseisistä arvioista.

Kelan arvion mukaan toimintakulujen valtionosuuden lisätarve talousarvioesitykseen nähden vuodelle 2022 on noin 7 milj. euroa (momentti 33.10.60). Näkymä vuodelle 2022 on, että vaje kyetään kattamaan siirtyvillä erillä. Tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen mahdolliset lisärahoitustarpeet eivät sisälly Kelan arvioihin.

Valtion talousarvioesityksessä 2022 on osoitettu 36,6 milj. euroa Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiin sähköisiin asiakastietojärjestelmiin (momentti 33.01.25). Momentin laajasta käyttötarkoituksesta johtuen osoitettu määräraha ei välttämättä riitä turvaamaan Kelan lakisääteisiä Kanta-palveluja. Kanta-palvelujen lainmuutoksiin ja kehittämiseen tarvittava määräraha on Kelan arvion mukaan 26 milj. euroa vuonna 2022.

2 Yleinen taloustilanne

Talouden arvioidaan kasvavan noin 3 prosentin vauhtia vuosina 2021 - 2022. Kesän aikana on vahvistunut näkemys, että Suomen talous toipuu koronan aiheuttamasta iskusta nopeasti loppuvuoden 2021 ja alkuvuoden 2022 aikana. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kasvupyrähdys jää kuitenkin väliaikaiseksi. Kasvupyrähdysten jälkeen BKT:n kasvu ennustetaan hidastuvan 1-1,5 prosentin haarukkaan.

Työttömyysaste nousee 7,8 prosenttiin alkuvuoden kasvun seurauksena. Erityisesti palvelualojen elpyminen ensi vuonna vahvistaa työllisyyttä ja työttömyysasteen arvioidaan laskevan alle 7 prosentin. Kuluttajahintojen ennustetaan nousevan vajaat 2 prosenttia vuosina 2021 - 2022.

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

VM:n kokonaistaloudelliset ennusteet, syksy 2021	2020	2021	2022
BKT, määrän muutos, %	-2,9	3,3	2,9
Työttömyysaste, %	7,7	7,8	6,8
Inflaatio, %	0,3	1,8	1,6

3 Kelan hoitama sosiaaliturva ja sen rahoitus

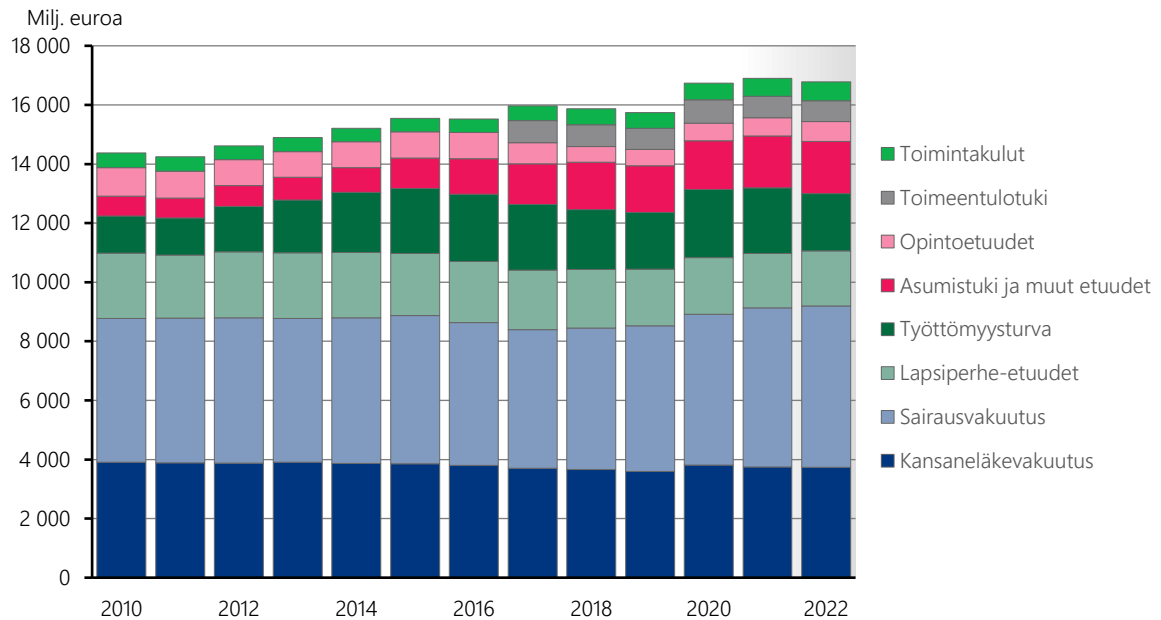
Kela on elokuussa tarkistanut sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä Kelan meno- ja tuloarviot vuosille 2021–2022 valtiovarainministeriön talousennusteiden ja tapahtuneen kehityksen perusteella.

Koronavirusepidemia vaikuttaa edelleen Kelan etuuksiin ja niiden rahoitukseen. Osa sairastuvista ja karanteeniin asetetuista henkilöistä saa Kelasta etuuksia. Taloustilanteen heikkeneminen 2020 ja sen tulevan kehityksen vaikutus perusturvaetuuksiin on huomioitu ennusteissa valtiovarainministeriön talousennusteiden mukaisesti, lisäksi epidemian vuoksi lomautettujen arvioitu lukumäärä sisältyy ennusteisiin. Myös etuuslainsäädäntöön tehdyt lukuisat muutokset on huomioitu ennusteissa.

Kelan etuus- ja toimintakulut olivat noin 16,4 mrd. euroa vuonna 2020. Niiden arvioidaan olevan noin 16,9 mrd. euroa vuonna 2021 ja 17,0 mrd. euroa vuonna 2022. Merkittävimät kuluja kasvattavat tekijät liittyvät koronaepidemiaan ja siitä johtuviin lainsäädännön ja taloustilanteen muutoksiin.

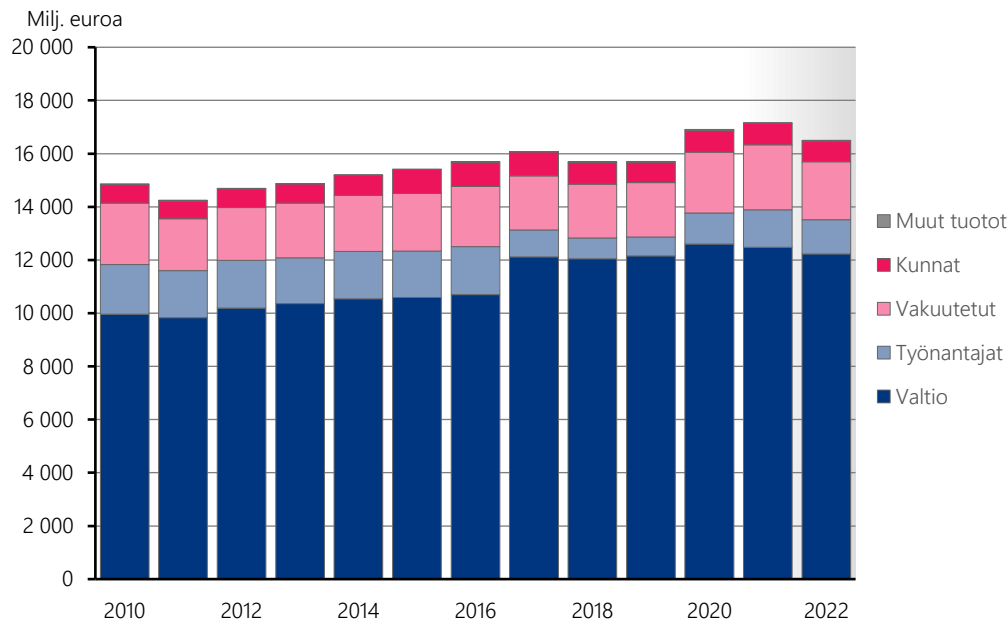
Vuonna 2022 menokehitykseen vaikuttavat oletukset työttömyyden ja väestön kehityksestä. Talousoletuksissa työttömyysasteen arvioidaan olevan 6,8 % vuonna 2022 eli sen arvioidaan putoavan yhden %-yksikön vuodesta 2021. Syntyvyys kääntyi 2020 pieneen nousuun ja laskelmassa on oletettu syntyvyyden edelleen nousevan vuonna 2021 ja tasaantuvan sen jälkeen. Kokonaiskulujen arvioidaan hieman laskevan reaalisesti vuonna 2022 (kuva 1).

Kuva 1. Kelan kulut etuuslajeittain 2010-2022 vuoden 2021 hintatasossa



Äkillinen kulujen kasvu nosti valtion rahoitusosuutta etuuksista ja toimintakuluista vuonna 2020. Sairausvakuutusmaksut nousivat vuodelle 2021, mutta arvioiden kääntynyt optimistisemmiksi vuodelta 2021 kertyy ylijäämää, joka laskee maksutasoa vuonna 2022. Tuotot on esitetty kuvassa 2.

Kuva 2. Kelan tuotot 2010-2022 vuoden 2021 hintatasossa



4 Kelan toimintakulut ja niiden rahoitus

Kelan toimintakuluja rahoitetaan valtionosuuksilla ja sairausvakuutusmaksuin. Vuonna 2022 Kelan toimintakulut ovat viimeisimpien arvioiden mukaan yhteensä 33,2 milj. euroa suuremmat kuin vuonna 2021 (v. 2021: 610,5 milj. ja v. 2022: 643,7 milj.). Ansiotason arvioitu nousu ja henkilöstösivukulujen muutokset kasvattavat vuoden 2022 toimintakuluja. Näiden lisäksi kasvua aiheuttavat mm. etuuskäsittelyn ja asiointipalvelujen uudistaminen sekä tietoturvan, kriittisen infrastruktuurin ja toiminnanohjausjärjestelmän kehittäminen.

Toimintakulujen rahastoittaiset jako-osuudet vuonna 2021 ovat kansaneläkevakuutus 10 %, sairausvakuutus 39 % ja sosiaaliturvan yleisrahasto 51 %. Vuoden 2022 arvioitujen jako-osuudet ovat kansaneläkevakuutus 10 %, sairausvakuutus 38 % ja sosiaaliturvan yleisrahasto 52 %. Koska sairausvakuutusrahaston jako-osuus Kelan toimintakuluista laskee vuonna 2022, tulee valtion osuus Kelan vuoden 2022 toimintakuluista nousemaan noin 3,6 milj. euroa.

Kelan toimintakulujen valtionosuuden määrä valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2022 on 490,5 milj. euroa (momentti 33.10.60, sisältää raja-yhteyspisteen valtionosuuksia 0,7 milj. euroa). Kelan arvio on, että vuoden 2020 ylijäämän 9,1 milj. euroa lisäksi tarvittava vuoden 2022 toimintakulujen valtionosuuden määrä on 497,7 milj. euroa (sisältäen Raja-yhteyspisteen toimintakulut 0,7 milj. euroa). Kelan arvion mukaan toimintakulujen valtionosuuden lisätarve talousarvioesitykseen nähden vuodelle

2022 on noin 7 milj. euroa. Näkymä vuodelle 2022 on, että vaje kyetään kattamaan siirtävillä erillä.

Etuuskäsittelyn ja asiointipalvelujen uudistamisen kokonaisuus

Valtion talousarvioesityksessä 2022 Kelan rahoitustarve etuuskäsittelyn ja asiointipalvelujen uudistamiseen on huomioitu. Uudistuksen rahoituksen varmistaminen jatkovuosille on edelleen avoinna, mikä aiheuttaa riskejä ja kustannusten lisäyksiä uudistuksen toteuttamiselle.

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

Myöskään Kelan asiointipalvelut eivät enää vastaa kansalaisten 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 järkevä 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.

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

Uudistettava järjestelmäkokonaisuus 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, elämäntilanelähtöiset 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. Uudistus alentaa Kelan tietojärjestelmäkonaisuuden jatkuvuuteen ja kustannustasoon liittyviä riskejä.

Myös Kelan toimintaympäristössä on valmistauduttava merkittäviin muutoksiin. Sosiaaliturvauudistus sekä hyvinvointialueiden 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). Lisärahoitustarpeesta 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.

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 toteu-

tettu 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 varmenettelyä 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). Esitetty lisätarve ei sisälly valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2022, vaikka se on ehdottoman välttämätön toimintavarmuuden ja tietoturvan kehittämisen osalta.

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 tarkoitettut menettelyt vaativat tulevana 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 kustannustehokkaita vaihtoehtoja.

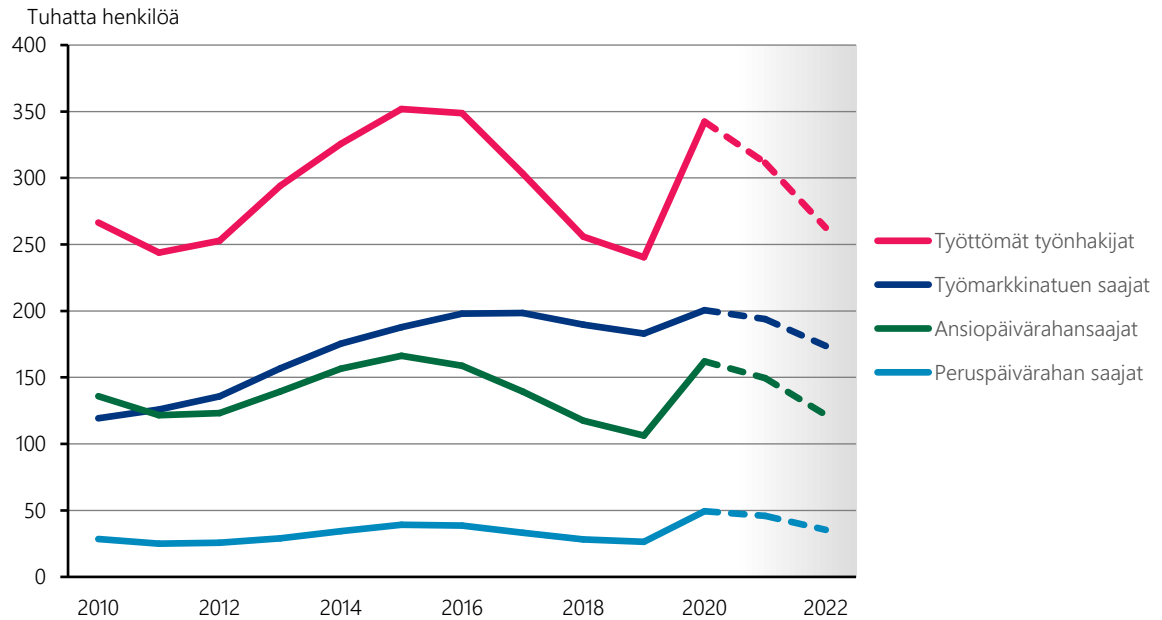
Vuoden 2022 toimintakuluarviot sisältävät tietoturvan kehittämiseen liittyviä kuluja noin 6,2 milj. euroa (valtionosuutena 4,8 milj. euroa). Tietoturvan kehittämisen rahoituksen varmistaminen jatkovuosille on edelleen avoinna. Tämä hankaloittaa pysyvän henkilöstöresurssin ja osaamisen hankintaa.

5 Työttömyysturva, asumistuki ja toimeentulotuki

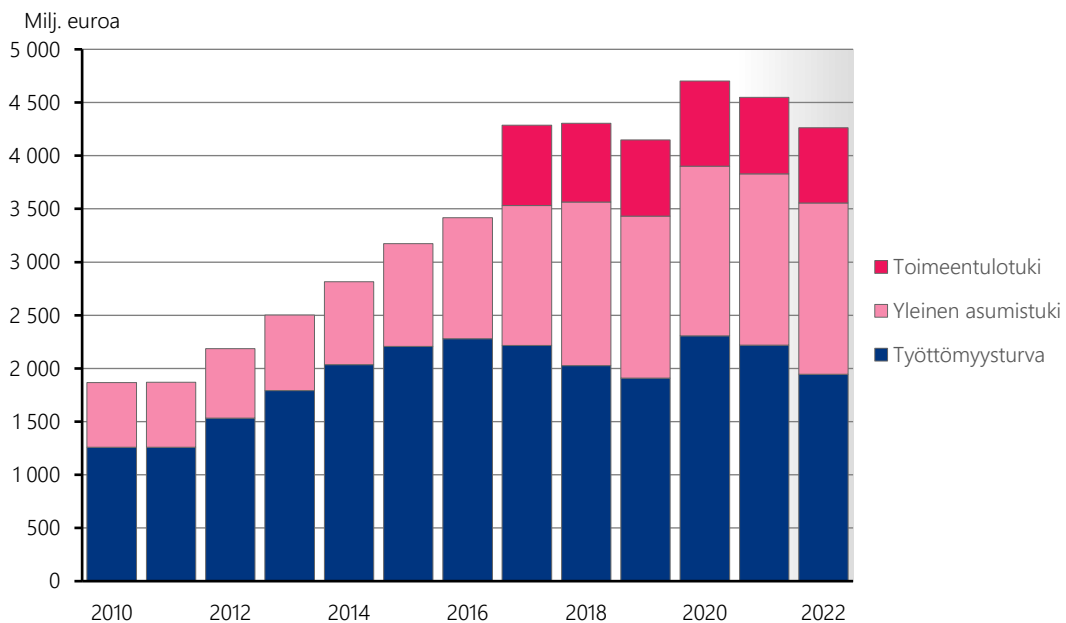
Valtiovarainministeriön oletuksen mukaan työttömyysaste laskee vuonna 2022 saavuttaen epidemiaa edeltäneen tason. Työttömien työnhakijoiden ja työttömyysturvaetuuksien saajien määrien oletettu kehitys ilmenee kuvasta 3.

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 5).

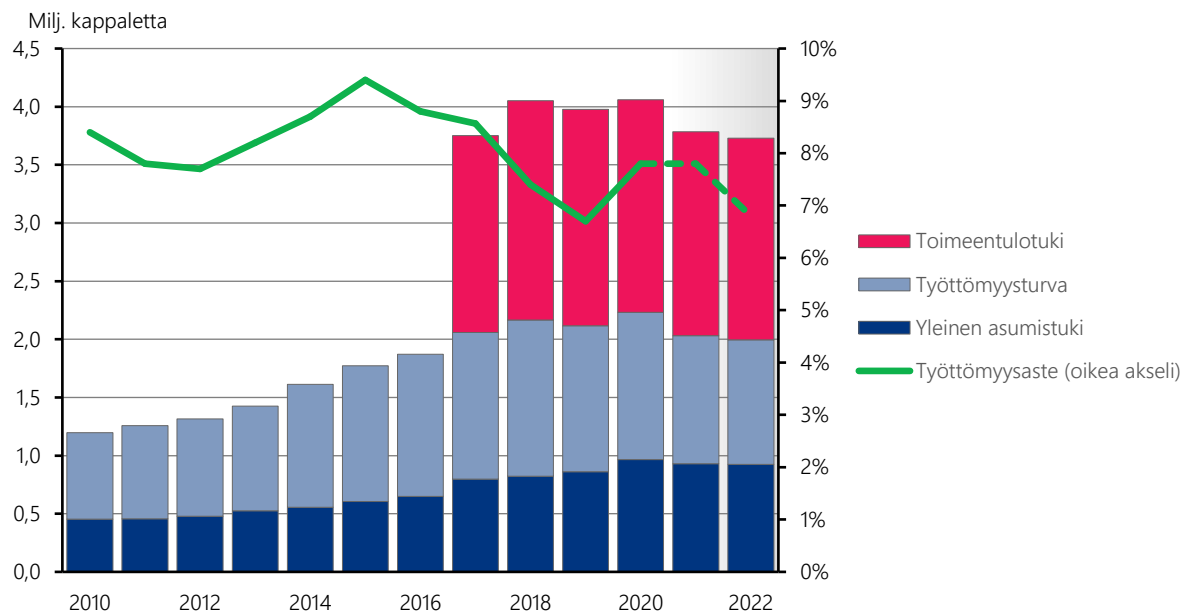
Kuva 3. Työttömät työnhakijat ja työttömyysturvaetuuksien saajat 2010–2022



Kuva 4. Työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen kulut 2010–2022 vuoden 2021 hintatasossa



Kuva 5. Perustoimeentulotuen, työttömyysturvan ja yleisen asumistuen ratkaisut 2010–2022



6. Kelan Kanta-tehtävät ja niiden rahoitus

Kanta-palvelut ovat osa Kelan lakisääteisiä tehtäviä, jotka perustuvat vuonna 2007 voimaan tulleen lainsäädäntöön (L 61/2007, L 159/2007). Palvelut ovat keskeinen osa valtakunnallisia kansalaisten ja sosiaali- ja terveydenhuollon digipalveluja ja tärkeä sote-toiminnan ja -integraation tuki. Kanta-palvelujen käyttö kasvaa edelleen suunnitellukaudella ja palvelujen toiminnallisuudet laajenevat STM:n ja THL:n määrittelemän etenemissuunnitelmaan pohjautuen. Koko maassa 24/7 käytössä olevat Kanta-palvelut ovat laajentuneet vaiheittain. Omakannan, Potilastiedon arkiston, Reseptikeskuksen ja Lääketietokannan lisäksi Kanta-palveluja ovat nykyisin myös Omätietovaranto, Kuva-aineistojen arkisto, Sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto, Kelain, Rajat ylittävä resepti, yhteistestaus ja kanta.fi. Lisäksi v. 2019 voimaan tulleen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen toissijaisen käytön lain nojalla Kelan tulee kehittää ja ylläpitää resepti- ja asiakastietojen tietoallasta tutkimus- ja viranomaiskäyttöön.

Alkujaan Kelan Kanta-palvelujen kustannusten korvaamiseen varattu valtion talousarvion momentti 33.01.25 on v. 2022 budjetissa laajennettu ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliseen tiedonhallintaan”. Kela pitää hyvänä, että momentin rahoitusta voidaan nyt käyttää korvauksiin Kelalle Kanta-palvelujen kehittämisen ja ylläpidon kustannuksista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen toissijaisen käytön kehittämisen kustannuksista. Haasteelliseksi momentin käytön tekee kuitenkin se, että momentin käyttötarkoitusta on laajennettu samanaikaisesti niin, että sitä voidaan käyttää

muidenkin tehtävien rahoittamiseen, valtionavustuksien myöntämiseen ja lainsäädännön jatkokehittämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Samanaikaisesti kun talousarvion momentin rahoituksen taso on noussut, sen käyttökohteet ovat laajentuneet merkittävästi.

Kelan Kanta-palvelut ovat momentin rahoituskohteina olevista järjestelmistä kokoluokaltaan suurin ja näiden palvelujen kehittämiseen ei ole käytettävissä muuta rahoitusta. Muut käyttökohteet ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, hanketyyppisiä. Kelan kannalta Kanta-palvelujen rahoituksesta on kehittynyt raskas ja vaikeasti ennakoitava kokonaisuus. Valtion budjetin lisäksi kustannuksia katetaan julkisen ja yksityisen terveydenhuollon sekä apteekkien käyttömaksuilla. Käyttömaksuilla korvataan Kelalle palvelujen tuki- ja ylläpitokustannukset sekä palvelujen käyttöön liittyvä asiakasviestintä. Osa käyttökuluista katetaan lisäksi valtion talousarvion momentilta ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen tiedonhallinta” (33.01.25). Kanta-palvelujen rahoitussuunnitteluun vaikuttaa merkittävästi sekin, että käyttäjämaksujen tason on asiakkaiden näkökulmasta pysyttävä mahdollisimman vakaana. Kanta-palvelujen kehittämis- ja lainmuutostkustannukset sekä palvelujen jatkuvuuden turvaamiseksi määrääjain tehtävät laite- ja ohjelmistoinvestoinnit katetaan myös kyseiseltä momentilta.

Vuodelle 2022 valtion budjetin momentille 33.01.25 on varattu n. 36 miljoonaa euroa. Kanta-palvelujen lainmuutoksiin ja kehittämiseen tarvittava määräraha on Kelan arvion mukaan 26 milj. euroa vuonna 2022. Kelan rahoitustarvetta kasvattaa erityisesti uuden Asiakastietolain toimeenpano (säädöskokoelma 785/2021) 1.11.2021 alkaen vaiheittain vuoteen 2029 saakka. Tulossa on uusia palvelukokonaisuuksia myös sote-sektorin ulkopuolisille asiakasryhmille. Tästä syystä ylläpitokustannukset kasvavat ja ne tulevat ainakin aluksi valtion rahoituksen piiriin. Myös Kantaan liitettävien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistaminen lisääntyy lainmuutoksesta johtuen. Lisäksi hyvinvointialueiden muodostamisesta ja muista sote-tarpeista aiheutuu uusia tehtäviä.

Hyvinvointialueiden myötä Kanta-palveluihin tehdään kiireellisiä rekisterinpitäjien muutoksia, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa syntynyt asiakastieto saadaan käyttöön kaikille uusille toimijoille. Myös tulevaisuuden sote-keskusohjelman hankkeet edellyttävät hyvinvointialueiden tiedonhallinnan kansallista digitaalista alustaa. Sote-uudistusta palveleva Toivo-ohjelma asettaa vaatimuksia Kanta-palvelujen tietosisällön jatkuvalla kehittämiselle ja laajentamiselle.

Suomi on kehittämässä Kanta-palveluun pohjautuvaa keskeiset terveystiedot kokoavaa potilasyhteenvetoa yhteistyössä EU:n Patient Summary (potilasyhteenveto) -hankkeen kanssa vuosina 2021-2024. Tämän lisäksi jatketaan EU-tasoista Rajat ylittävä reseptipalvelun jatkokehittämistä. Lääkehoidon kehittämisessä osallistutaan lääketurvallisuutta edistävään UNICOM-hankkeeseen. Osa EU-hankkeiden rahoituksesta tulee EU:n

kautta ja kansallinen osuus katetaan momentilta 33.01.25. Rahoitusmalliin on kansallisesti sitouduttu rahoitushakemuksen yhteydessä.

Käyttäjämäärien ja asiakkaille tarjottavien palveluiden laajentuessa tarvitaan jatkuvaa palvelutoiminnan ja tietoturvallisuuden varmistamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon arkisto, Kansallinen koodistopalvelu ja Omatietovaranto rahoitetaan vuosina 2021-2023 kokonaisuudessaan momentilta 33.01.25, sillä asiakailta 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. Covid19 -pandemia on vuonna 2021 vaatinut paljon työtä mm. Omakantaan koronatestauksen suunnittelun ja toteutuksen vuoksi. Sen vuoksi osa suunnitelluista Kanta-tehtävistä on jäänyt odottamaan vuoroaan. Koronatehtävät jatkuvat vuonna 2022. Kela on saanut korvauksen koronatehtävistä THL:ltä rahoitussopimuksen perusteella.

Uusien Kanta-palveluihin liittyvien tehtävien rahoitus

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen toissijaisesta käytöstä tuli voimaan keväällä 2019. Laki velvoittaa Kelaä Kanta-tietopalvelutuotannon toteuttamiseen viranomais- ja tutkimuskäytön tarpeisiin vuoden 2021 alusta lukien. Palvelukokonaisuuden rakentaminen vaatii tietoturvalisen tietotalustan, jonka kehittäminen on käynnissä (Kanta-tietotalusta, tietotuotanto- ja raportointipalvelu). Tietotalusta pitää sisällään Reseptin ja Potilastiedon arkiston tietosisällöt ja tulevaisuudessa myös Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon arkiston tiedot. Tietotalustan kehittämisen rahoitus Kelalle ei ole sisältynyt Toivo-ohjelman Valtava-hankkeen suunnitelmaan niin, että kehittäminen olisi edennyt lain edellyttämässä laajuudessa ja aikataulussa. Palvelutoiminta ei voi jatkossakaan perustua lyhytaikaiseen hankerahoitukseen. Kelalta puuttuu toistaiseksi kohdennettu rahoitus Kanta-tiedon toisiokäytön kehittämiseen ja jatkuvaan palvelutoimintaan. Valtion talousarvioesityksessä 2022 momenttia 33.01.25 'Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen tiedonhallinta' on päivitetty siten, että se mahdollistaa toisio- ja THL-lakien mukaisten Kelalle aiheutuvien kustannusten kattamiseen STM:n harkinnan mukaan, mutta samanaikaisesti muitakin momentin käyttökohteita on laajennettu merkittävästi.

7. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja uuden hallinnon tason uudistus yhteiskunnassa vuoden 2023 alusta vaikuttaa myös Kelan toimintaan laajasti. Uudistuksen lainsäädäntömuutokset, aluetason toiminnan käynnistyminen sekä tehtävien siirtyminen kunnilta alueille aiheuttaa laajasti muutoksia Kelan eri toiminnoissa. Ensinnäkin mm. Kelan etuustietojärjestelmiin, tukijärjestelmiin, tiedonvaihtoon, maksujenhallintaan

sekä rahoitukseen järjestelmiin on tehtävä pakolliset muutokset. Muutoksia on tehtävä laajasti myös Kanta-palveluihin.

Vuonna 2022 toteutetaan ainoastaan pakolliset, rekisterinpitäjyyteen liittyvät sekä tehtävien siirroista tapahtuvat muutokset. Myös kaikkien Kelan etuuspäätösten ja asiakasta ohjaavan materiaalin läpikäynti on tehtävä kuntien ja kuntayhtymien sote-palvelujen siirtyessä hyvinvointialueille (lukuisa määrä Kelan etuuslakeja on myös muutettu sote-uudistuksesta johtuen ns. sote sata –lainsäädäntökokonaisuudessa). Jos lisäksi esimerkiksi toimeentulotukeen ja työttömyysturvaan tulee rahoitusmuutoksia, nämä muutokset on pikaisesti saatava Kelan tietoon siltä osin, kun ne ajoittuvat vuoden 2023 alkuun.

Kela on mukana uudistuksessa, joka koskee yhteisen asiakkaan ympärillä olevia etuuksia ja palveluja. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:ssä edellytetään, että hyvinvointialueet tekevät yhteistyötä asiakkaiden polkujen yhteensovittamiseksi muiden toimijoiden kanssa. Tämä koskee myös Kelaa. Meneillään olevissa hallitusohjelman hankkeissa ja kokeiluissa koestetaan erilaisia toimintamalleja. Hyvien toimintamallien ydin on siinä, että alueet, Kela ja muut toimijat tekevät yhdessä työtä monialaisissa tiimeissä palvelujen ja etuuksien tarpeessa olevien yhteisten asiakkaiden hyväksi. Hyvät toimintamallit tulee saattaa osaksi pysyvää toimintaa hyvinvointialueiden, kuntien, Kelan, TE-palvelujen ja muiden toimijoiden arjen työssä.

Toimintamallien laajentaminen kansallisesti edellyttää investointeja, resursointia sekä oikeanlaisia mahdollistavia välineitä toteutukseen. Tällä hetkellä yhteiskunnasta puuttuu arkaluonteisten asiakastietojen käsittelyyn tarvittava vuoropuheluväline. Tämä johtaa siihen, että sote-uudistuksen tavoitteet voivat jäädä toteutumatta. Välineen hankinta tulisi toteuttaa viimeistään vuoden 2023 alkuun mennessä. Tämä edellyttää sen toteuttamista jo vuoden 2022 aikana. Monialaisen asiakasyhteistyön kautta pystymme paljon nykyistä paremmin pysähtymään erityisesti heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden kohdalle ja yhteistyössä muiden viranomaisien ja toimijoiden kanssa. Tämä tulisi ottaa huomioon toiminnan resursoinnissa ja osaamisen kohdentamisessa.

Monikanavarahoituksen purkamistyö on vielä kesken, parlamentaarinen työryhmä työstää kokonaisuutta 15.11.2021 saakka. Mikäli päätösten pohjalta Kelan ja hyvinvointialueiden osalta tulee toteutumaan tehtävänjakoja lähivuosina, tulee niiden toteuttamiseen panostaa ja investoida heti päätösten jälkeen. Jos rahoitusvastuu siirtyy valtiolta alueille, Kelan taloushallinto ja muut järjestelmät tulee päivittää. Näihin tulee varata riittävät resurssit. Laajemmat muutokset, esimerkiksi etuuksien toimeenpanon hajautuessa alueille, tietojärjestelmien rakentaminen edellyttää laajamittaisia investointeja riippuen tehdyistä ratkaisuista. Kela voi edelleen toimia etuuspäätösten tekemisen ja maksatuksen teknisenä operoijana, vaikka päätökset sisällöllisestä toimeenpanosta siirtyisivätkin hyvinvointialueille, näin voitaisiin hyödyntää Kelan olemassa olevia, kustannustehokkaita kansallisia tietojärjestelmiä.

8. Lopuksi

Kela korostaa lausunnossaan erityisesti seuraavia asioita:

- Kelan toiminnan kehittämisen rahoitus tulee turvata usean vuoden aikajännteellä, 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.
 - Etuuskäsittelyn ja asiointipalvelujen uudistaminen
 - Tietoturvan kehittäminen
 - Kriittisen infrastruktuurin huoltovarmuuden kehittäminen
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen ja lainmuutokset edellyttävät Kanta-tietojärjestelmäpalvelujen jatkuvaa kehittämistä. Myös Kanta-palvelujen rahoitus tulee turvata usean vuoden aikajännteellä riittävällä rahoituksella.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edetessä Kelalle on varattava riittävä aika ja resurssit muutosten toteuttamiseen.
- 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