

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp)

1 Johdanto

Kela toimitti elokuussa 2024 sosiaali- ja terveysministeriölle arviot sen hoitaman sosiaaliturvan kulujen kehityksestä ja niiden rahoitustarpeesta vuosille 2024–2025 valtion talousarviovalmistelua varten. Arviot perustuvat valtiovarainministeriön talousennusteisiin ja väestöennusteeseen. Lisäksi arvioita tehdessä on otettu huomioon Kelan etuuksiin vaikuttavat muutokset. Valtion osuus Kelan hoitaman sosiaaliturvan rahoituksesta vuonna 2025 on Kelan arvion mukaan noin 70 prosenttia. Kelan elokuussa toimittamat arviot etuuksien rahoituksesta on pääosin otettu huomioon hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2025.

Kelan tämän hetken arvion mukaan toimintakulujen valtionosuuden määrä vuoden 2025 talousarviossa on säästöpäätökset huomioiden riittävä, jos lisäsäästöjä ei enää kohdisteta toimintakuluihin eikä uusia muutoksia etuuksiin tehdä. Toimintakuluihin kohdistuvat säästöpainne sisältää kuitenkin merkittäviä Kelan etuuksien toimeenpääntöön ja asiakaspalveluun liittyviä riskejä.

Valtion talousarvioesityksessä 2025 on osoitettu 26,1 milj. euroa Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisiin sähköisiin asiakastietojärjestelmiin (momentti 33.01.25). Kelan tämän hetken arvion mukaan tämä riittää turvaamaan Kelan lakisääteiset Kanta-palvelut vuonna 2025. Kanta-palvelujen lainmuutosten, kehittämisen ja jatkuvuuden turvaamisen tehtävien rahoitus tulee jatkossa varmistaa, jotta kustannustehokkaat ja huoltovarmuutta tukevat kansalliset sote-ratkaisut ovat mahdollisia.

2 Kelan hoitama sosiaaliturva ja sen rahoitus

Kela on elokuussa tarkistanut sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä Kelan meno- ja tuloarviot vuosille 2024–2025 valtiovarainministeriön talousennusteiden ja tapahtuneen kehityksen perusteella.

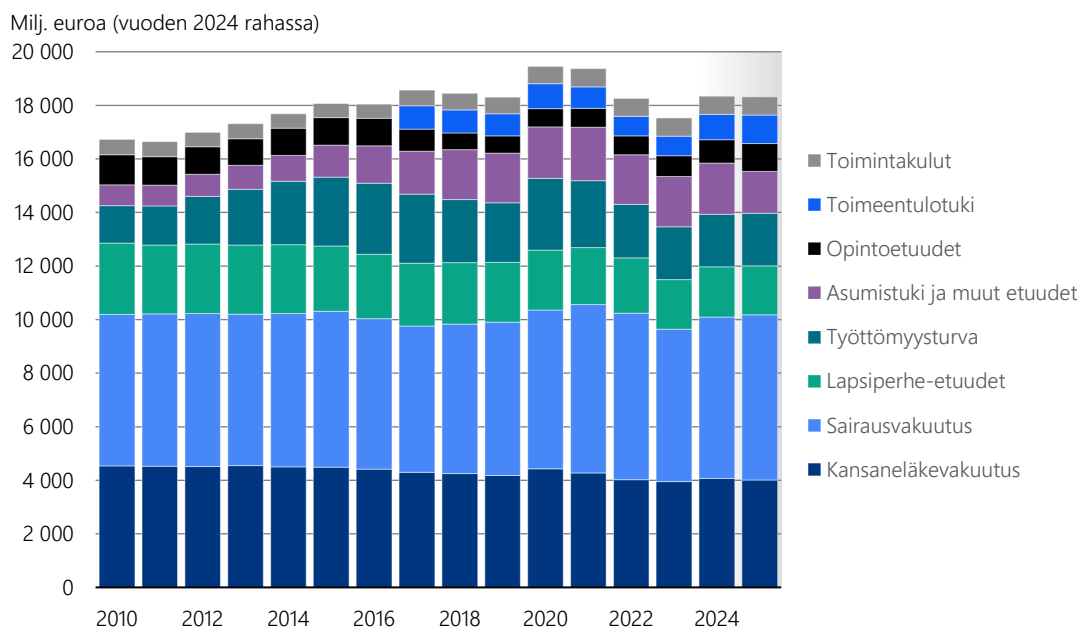
Laskelmassa on huomioitu lukuisia tulevia lakimuutoksia, jotka vaikuttavat Kelan toimintaan (hallituksen esitykset 95, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 133 ja 135/2024 vp). Laskelmissa on lukuisien etuusmuutosten lisäksi huomioitu ns. kanavointi. Kanavointiratkaisussa sairausvakuutuslain mukaisesta valtion perusosuudesta päivärahaetus- ja kuntoutusrahakuluissa luovutaan eli ne rahoitetaan jatkossa vakuutusmaksuilla. Samalla työtulovakuutuksen rahoitusta muutetaan määrittelemällä vuoden 2025 vakuu-

tusmaksut siten, että työnantajien rahoitusosuus työtulovakuutuksesta on 68 % ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuus 32 %. Sairaanhoidovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta puolestaan korotetaan siten, että vakuutettujen osuus sairaanhoidovakuutuksen kuluista on 48,6 % ja valtion rahoitusosuus laskee 51,4 %:iin. Valtion rahoitusosuus sairausvakuutuksesta pienenee vuonna 2025 kanavoinnin seurauksena noin 625 milj. euroa. Lisäksi osana kanavointiratkaisua Työllisyysrahaston kiinteästä 50,3 milj. euron rahoitusosuudesta peruspäivärahaan luovutaan 2025 alkaen ja se puolestaan siirtyy valtion vastattavaksi.

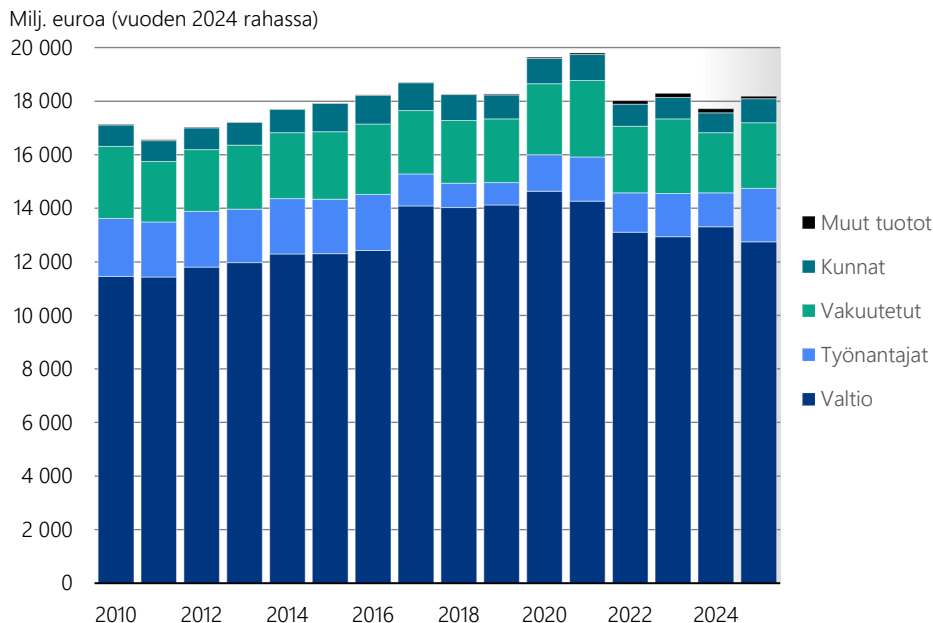
Kelan etuus- ja toimintakulut olivat noin 17,2 mrd. euroa vuonna 2023. Niiden arvioidaan olevan noin 18,3 mrd. euroa vuonna 2024 ja 18,6 mrd. euroa vuonna 2025. Vuonna 2024 kuluja kasvattavat muun muassa eläkkeiden indeksitarkistukset, sairaanhoidokorvausten korotukset, lapsilisien korotukset, opintolainojen takausvastuumenojen ja toimeentulotuen tarpeen kasvu. Vuoden 2024 kulujen kasvua tosin rajoittavat leikkaukset ja indeksijääditys. Vuonna 2025 kulut kasvavat vain hieman 2024 tasosta ja siihen vaikuttaa mm. useat etuusleikkaukset. Vaikka nimelliset kulut hieman kasvavatkin, ovat Kelan kokonaiskulut vuonna 2025 reaalisesti tarkasteltuna vuoden 2024 tasolla (kuva 1).

Kanavoinnin seurauksena valtion rahoitusosuus pienenee ja työnantajien kasvaa sairausvakuutuksen osalta vuonna 2025 ja tämä näkyy Kelan tuotoissa, jotka on esitetty kuvassa 2.

Kuva 1. Kelan kulut etuuslajeittain 2010-2025



Kuva 2. Kelan tuotot 2010-2025



3 Kelan toimintakulut ja niiden rahoitus

Kelan toimintakuluja rahoitetaan valtionosuuksilla ja sairausvakuutusmaksuin. Vuonna 2025 Kelan toimintakulut ovat viimeisimpien arvioiden mukaan yhteensä 16,2 milj. euroa suuremmat kuin vuonna 2024 (v. 2024: 676,7 milj. ja v. 2025: 692,9 milj.). Tämä toimintakulujen kasvu johtuu ansiotason ja hintojen noususta, arvonlisäveron korotuksesta sekä etuusjärjestelmien ja asiointipalvelujen uudistuksen käynnistymisestä. Kelalle osoitetut tuottavuussäästövelvoitteet sisältyvät em. lukuihin ja säästöistä osa toteutuu jo vuoden 2024 puolella.

Kelan toimintakulujen valtionosuuden määrä valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2025 on 495,2 milj. euroa (momentti 33.10.60, sisältää Raja-yhteyspisteen valtionosuuksia 0,7 milj. euroa ja lääkkeenmääraajien ohjaus- ja valvontatehtävän valtionosuuksia 1,0 milj. euroa). Valtio rahoittaa 43,6 % sairausvakuutusrahaston toimintakuluista vuoteen 2024 asti ja 33,4 % vuodesta 2025 alkaen. Sairausvakuutuksen rahoituksen kanavoimisesta johtuen valtion rahoitusosuus Kelan toimintakuluista pienenee 75,4 prosenttiin vuonna 2025 (79,1 % vuonna 2024).

Kelan tämän hetken arvion mukaan toimintakulujen valtionosuuden määrä vuoden 2025 talousarviossa on säästöpäätökset huomioiden riittävä, mutta sisältää riskejä. Kelan arvioissa on huomioitu hallitusohjelmassa, kehys- ja budjettiriihessä 2025 Kelan toimintakuluihin vuodelle 2025 kohdistuvat säästövelvoitteet noin 20 milj. euroa valti-

onosuutena (toimintakuluina noin 27 milj. euroa). Valtion tuottavuusohjelmaan liittyvät sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla Kelaan kohdistuvat säästövelvoitteet vuoteen 2027 mennessä ovat valtionosuutena 34,2 milj. euroa (toimintakuluina noin 45 milj. euroa). Kelan hallitus päätti käynnistää tuottavuusohjelman 11.6.2024 kustannussäästöjen aikaansaamiseksi ja tuottavuuden kehittämiseksi.

Em. mainitut toimintakuluihin kohdistuvat säästöpäätökset aiheuttavat huomattavia riskejä Kelan asiakaspalvelu- ja ratkaisutyöhön. Etuuksiin kohdistuvien säästöpäätösten toimeenpano ja niiden vaikutukset asiakkaisiin lisäävät Kelan työmäärää. Etuuksiin kohdistuvat säästöt siirtävät asiakkaita perustoimeentulotukeen, joka työllistävämpi etuus kuin säästöjen kohteena olevat ensisijaiset etuudet.

4 Työttömyysturva, asumistuki ja toimeentulotuki

Hallitusohjelman seurauksena Kelan toimeenpanemiin etuuksiin on esitetty lukuisia muutoksia, jotka tulevat vaiheittain voimaan vuodesta 2024 lähtien. Osa muutoksista vaikuttaa täysimääräisenä lähes välittömästi voimaantulohetkestä, kun taas osassa vaikutukset näkyvät vasta muutaman vuoden kuluttua voimaantulosta. Kela on osallistunut aktiivisesti valtion talousarviossa sekä Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta käytettyjen arvioiden laatimiseen.

Esitetyt työttömyysturvan muutokset sekä valtionvarainministeriön talusoletukset huomioon ottaen työttömien työnhakijoiden ja työttömyysturvaetuuksien saajien määrien oletetaan kehittyvän kuvan 3 mukaisesti. Työttömyysturvan ohella yleinen taloustilanne heijastuu viiveellä myös yleisen asumistuen sekä perustoimeentulotuen saajamääriin. Lähtökohtaisesti esitetyistä muutoksista työssäoloehtoaa koskevat muutokset siirtävät tilastollisesti saajia ansioturvalta perusturvalle.

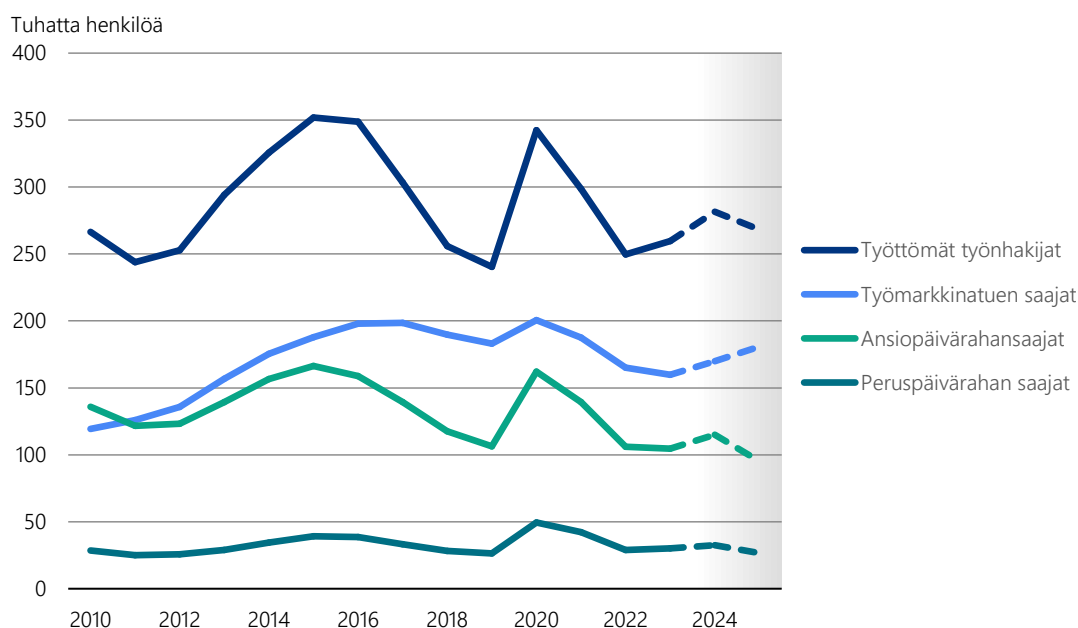
Työttömyysturvan muutokset (toteutuneista mm. suojaosan ja lapsikorotusten poisto sekä suunnitteilla oleva korotusosan poistaminen) pienentävät työttömyysturvaetuuksien tasoa ja kasvattavat välillisesti yleisen asumistuen sekä perustoimeentulotuen tarvetta. Yleiseen asumistukeen on suunnitteilla leikkauksia (mm. suojaosan poisto ja etuusoikeuden poistuminen omistusasujilta, omaisuuden huomioiminen, kuntaryhmien yhdistäminen), jotka osaltaan vaikuttavat perustoimeentulotuen saajamäärin kasvattavasti. Lisäksi, etuuksiin kohdentuvat leikkaukset (ml. indeksijäädytys), inflaation ja korkojen taso sekä energian hintaan liittyvä epävarmuus lisäävät väistämättä omalta osaltaan kansalaisten taloudellisen tuen tarvetta, joka näkyy lisäyksenä perustoimeentulotuen saajamäärissä. Esitettyjen muutoksien sisältämät etuuskuluarviot perusturvan työttömyysetuuksien, yleisen asumistuen sekä perustoimeentulotuen osalta on esitetty kuvassa 4.

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.

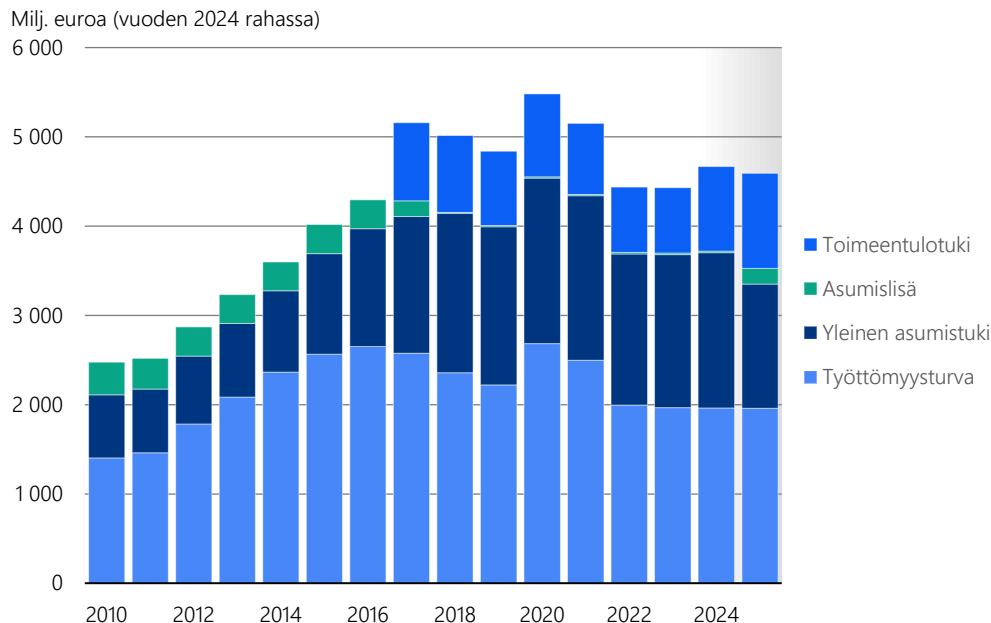
Kela kiinnittää huomiota siihen, että vuosien 2023 ja 2024 aikana on valmisteltu rinnakkain useita poikkeuksellisen suuria sosiaaliturvaa ja toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevia muutoksia varsin nopealla aikataululla. Muutoksista osa on suunniteltu tulemaan voimaan porrastetusti vuoden 2024 aikana ja osa myöhemmin. Kela pitää ensi vuoden näkymää kokonaisuutena toimeenpanon kannalta haasteellisenä mutta arvioi, että jos ehdotettujen muutosten sisältöihin ja aikatauluihin ei tule merkittäviä muutoksia, kokonaisuus voidaan viedä toimeenpanossa läpi. Kela toivoo mahdollisuutta arvioida asiaa toimeenpanon näkökulmasta uudelleen, jos esityksen sisältöön tai aikatauluihin tulisi lainsäädäntöprosessin aikana vähäistä suurempia muutoksia.

Yksittäisten muutosten vaikutuksia on arvioitu muutoksiin liittyvien hallituksen esityksissä. Mittaluokaltaan suurien muutosten vaikutusten yksikäsitteinen arviointi on kuitenkin aina epävarmaa. Kun suuria muutoksia on useita, on täysin mahdollista, että useista muutoksista kumuloituu ennalta arvaamattomia vaikutuksia, jotka ovat yksitään arvioituja vaikutuksia suurempia. Tällaiset tekijät aiheuttavat oman riskinsä myös etuuksien toimeenpanon sujuvalle hoitamiselle.

Kuva 3. Työttömät työnhakijat ja työttömyysturvaetuuksien saajat 2010–2025



Kuva 4. Työttömyysturvan, yleisen asumistuen, asumislisän ja toimeentulotuen kulut 2010-2025



5 Kanta-palvelujen rahoitus

Kanta-palvelut on laaja kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan digitaalinen palvelualusta, joka on osa Kelan lakisääteisiä tehtäviä. Kanta-palvelut perustuvat lainsäädäntöön (L 61/2007, L 552/2019, L 703/2023, L 706/2023).

Kanta-palveluilla on tärkeä rooli sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatiossa ja hyvinvointipalvelujen tukemisessa. Ilman Kanta-palveluja ei sote-sektorilla olisi eri organisaatioiden ja tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta. Kansallinen ratkaisu säästää kustannuksia, kun suoria eri tietojärjestelmien välisiä integraatioita ei tarvita ja tieto liikkuu yhden pisteen kautta yksityisten ja julkisten sote-toimijoiden välillä. Laajasti kansalaisten käytössä (yli 3 miljoonaa säännöllistä käyttäjää) oleva OmaKanta-palvelu auttaa varmistamaan kansalaisten hyvinvointia ja tukee itse- ja omahoitoa. Näin ollen Kela näkee, että ei ole kustannustehokasta kohdistaa valtion talouden tasapainottamisen toimenpiteitä momentille ”Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen tiedonhallinta” (33.01.25), josta rahoitetaan Kanta-palvelujen lainmuutosten ja kehittämisen kustannukset.

Kanta toimii valmiina ratkaisuna erilaisissa tiedon välitystarpeissa, joita ovat mm. tiedon kulku hyvinvointialueiden ja yksityisen sektorin välillä, tiedon kulku hyvinvointialueiden omien eri järjestelmien välillä sekä tiedonkulku hyvinvointialueiden ja eri viranomaisten välillä.

Panostamalla Kanta-palvelujen hyödyntämiseen ja jatkokehittämiseen, on mahdollista saada merkittäviä kustannussäästöjä verrattuna siihen, että sama tekninen ratkaisu tehtäisiin erikseen jokaisella hyvinvointialueella. Lisäksi saadaan kerättyä kansallisesti arvokasta tietoa tietojohdantamista ja tutkimustyötä varten. Tämä edellyttää kuitenkin vahvaa ohjausta, jossa rahoitus on merkittävä tekijä. Ohjauksessa merkittävä asia on saada kaikki eri sote-tiedonhallinnan toimijat (kansalliset sekä hyvinvointialueet että heidän järjestelmätoimittajansa) tekemään yhtäaikaaisesti samoja kehittämiskohteita. Kanta-palvelujen rahoitussuunnittelun haasteena on ennakoida lain velvoittamien uusien palvelujen ja asiakasryhmien tuleminen käyttömaksuasetuksen piiriin. Kela pitää tärkeänä, että on Sosiaalihuollon asiakastietovarannon jatkuvan palvelun kustannukset katettaisiin valtion talousarvion momentilta 33.01.25 siihen asti kunnes palvelun valtakunnallinen käyttöönotto on tehty ja kustannukset voidaan kattaa asiakkailta perittävistä käyttömaksuista. Valtakunnallinen käyttöönotto kestää useita vuosia, ja sinä aikana toimintaa ei voi rahoittaa käyttömaksuilla.

Vuoden 2025 aikana Kanta-palveluissa jatkuu asiakastietolain ja reseptilain muutosten toimeenpano. Lisäksi THL on päättänyt, että Kanta-palveluissa tulee kehittää sote-toimialan digitalisaatiota edistäviä hoidon seurannan ja toimintakyvyn seurantaan liittyviä tehtäviä.

Kela osallistuu STM:n pyynnöstä EU:n EHDS-asetuksen valmisteluun sekä kansallisella tasolla että EU-tasolla ja Kanta-palvelut ovat kansallisesti tässä kokonaisuudessa oleellisessa roolissa kansalaisten oikeuksien turvaamisessa. Tulevat toimeenpanon tehtävät ovat merkittävät sekä laajat ja niille on taattava rahoitus.

Valtion talousarvion momentilta 33.01.25 katetaan vuonna 2025 välttämättömät palvelujen jatkuvuuden turvaamisen ja asiakaspalvelun tehtävät, niiltä osin kun niistä ei voi vielä periä käyttömaksuja.

Toisiolaki velvoittaa Kelaä tietopalvelujen toteuttamiseen viranomais- ja tutkimuskäytön tarpeisiin.

Kelan näkemyksen mukaan yllä luetellut Kanta-palvelujen lainmuutosten, kehittämisen ja jatkuvuuden turvaamisen tehtävien rahoitus tulee turvata, jotta voidaan taata kustannustehokkaat, huoltovarmuutta tukevat kansalliset sote-ratkaisut.

Lisätietoa Kanta-palveluista ja palvelujen käytöstä on [kanta.fi -sivustolla](https://kanta.fi).

6 Yleistuen valmistelu ja yhden hakemuksen malli

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa perusturvan uudistuksen, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Yleistukea koskeva lainsäädäntö olisi tarkoitus tulla voimaan portaittain vuoden 2026 alusta lukien.

Hallitusohjelman mukaisesti Kansaneläkelaitoksessa toteutetaan myös yhden hakemuksen malli, joka ensimmäisessä vaiheessa koskisi työttömyystukea sekä asumistukea. Tarkoitus on, että yleistukiehdotuksen ensimmäinen vaihe sekä yhden hakemuksen malli olisi valmisteltu hallituksen puoliväliriiheen mennessä.

7 Työllisyyspalvelujen rakenneuudistus ja kotoutumisen kokonaisuudistus

Työllisyyspalvelujen rakenneuudistus ja kotoutumisen kokonaisuudistus tulevat voimaan 1.1.2025. Työllisyyspalvelujen rakenneuudistuksessa työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyy TE-palveluilta kunnille. Kunnat ovat muodostaneet työllisyysalueet ja uudistuksen toimeenpanoa on valmisteltu kunnissa vuoden 2024 aikana.

Kelan rooliin kuuluu toimia uuden monialaista työllistymistä edistävän lainsäädännön pohjalta, nykyistä laajemmin, asiakkaan monialaisen palvelun yhtenä osapuolena tuottamassa asiakkaalle oikeita etuuksia ja palveluja oikea-aikaisesti. Tämä edellyttää Kelalta resursointia lainsäädännön toimeenpanoon. Lainsäädännön pohjalta Kelan tehtävänä on ohjata ja neuvoa asiakasta oikeiden palvelujen piiriin nykyistä laajemmin sekä osallistua tarpeen mukaan asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman tekemiseen.

8 Lopuksi

Kela korostaa lausunnossaan erityisesti seuraavia asioita:

- Hallitusohjelman, kehys- ja budjettiriihen 2025 etuuksiin ja palveluihin liittyvät muutokset ja säästöpäätökset kohdistuvat laajaan joukkoon Kelan asiakkaita. Ovatpa muutokset positiivisia tai negatiivisia, ne lisäävät Kelan työmäärää. Ensisijaisista etuuksista säästäminen lisää jonkun verran perustoi-meentulotukeen turvautuvien määrää.

- Muutosten toimeenpano ja samanaikainen toimintakulujen pieneminen lisäävät Kelan työmäärää ja aiheuttavat myös huomattavia riskejä Kelan asiakaspalvelu- ja ratkaisutyöhön.
- Käytännössä tämä voi näkyä seuraavasti:
 - Asiakkaat saavat päätöksensä hitaammin (ratkaisutoiminnan läpimeinoaikojen pidentyminen),
 - Asiakkaat joutuvat jonottamaan puhelinpalvelussa ja palvelupisteillä (asiakaspalvelun ruuhkautuminen)
 - Lainmuutoksia ei saada toteutettua ajoissa (lainmuutosten toimeenpanon viivästyminen).
- Kelan sairausvakuutusmaksujen tulisi olla ennakoitavia ja niiden suuruuden pitäisi perustua sairausvakuutuksen etuusmenojen kehitykseen. Vuodesta 2025 toteutettavat sairausvakuutuksen rahoituksen muutokset osana kokonaiskanavointia pitäisi olla poikkeusmenettely.
- Kelan toimintakulujen rahoitus tulee turvata usean vuoden aikajänteellä, jotta Kela kykenee suunnitelmallisesti ja kustannustehokkaasti toteuttamaan lakisääteiset tehtävänsä, ylläpitämään lainsäädännön edellyttämän palvelutason sekä uudistamaan etuusjärjestelmät ja asiointipalvelut.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen ja lainmuutokset edellyttävät Kanta-tietojärjestelmäpalvelujen jatkuvaa kehittämistä. Kanta-palvelujen rahoitus tulee turvata pitkäjänteisesti riittävällä rahoituksella.
- Lainmuutoksiin pitää varata riittävästi aikaa ja muutosten toimeenpanoon tarvittava määrä resursseja. Kela tarvitsee muutoksen suuruudesta riippuen 6–36 kuukautta muutostyöhön, jotta nykyisiin tehtäviin kohdistuvat jo päätetyt tai uudet lainmuutokset sekä mahdolliset uudet tehtävät pystytään toimeenpanemaan onnistuneesti.

Outi Antila
pääjohtaja

Kai Ollikainen
talousjohtaja