Kansaneläkelaitos
Etuuspalvelut, lakiyksikkö

Lausunto

Kela®

9.9.2019

Dnro41/010/2019

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 4.7.2019 (STM/76/2019)

Kansaneläkelaitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työeläkelainsäädännön ja sairausvakuutuslain muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa hallituksen esityksestä työeläkelainsäädännön ja sairausvakuutuslain muuttamisesta. Kela esittää lausuntonaan seuraavan.

Sairausvakuutuksen työtulouudistuksesta johtuvat muutokset työeläkelakeihin

Sairausvakuutuslakiin tulosäännöksiin 1.1.2020 voimaan tulevilla muutoksilla on vaikutuksia siihen, miten eläkettä karttuu palkattomilta ajoilta. Muutos vaikuttaa myös tulevan ajan eläkkeen perusteena oleviin tuloihin. Tulouudistuksen myötä on täytynyt pohtia, miten oikeus eläkkeeseen palkattomilta ajoilta lasketaan sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaisen kuntoutusrahan ajalta. Ehdotuksen mukaan oikeus eläkkeeseen näiden etuuksien ajalta laskettaisiin sairausvakuutuslaissa tarkoitetun vuositulon perusteella.

Esityksessä on todettu, että palkattomien aikojen eläkekarttuman laskentaan ehdotetut muutokset edellyttävät muutoksia Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmiin ja työeläkealan yhteisiin tietojärjestelmiin. Kansaneläkelaitoksen tietojen poimintaohjelmien täytyy tutkia, että vuosituloon sisältyy vähintään työntekijän eläkelain vakuuttamisvelvollisuuden alarajan (59,36 euroa vuodessa vuoden 2019 tasossa) verran sairausvakuutuslain 11 luvun 3 §:ssä tarkoitettua palkkatuloa tai 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettua yrittäjätuloa. Jokaisella päivärahaetuudella on oma poimintaohjelmansa. Vakuuttamisvelvollisuuden alarajan muuttuessa vuosittain, raja-arvo tulee päivittää, jotta ohjelmat poimivat oikeat tapaukset. Tiedonvälityksessä Kansaneläkelaitoksen ja työeläkealan välillä voidaan käyttää olemassa olevia rakenteita ja tietokenttiä sellaisenaan, joten tiedonvälitysosuuteen ei tulisi muutosta.

Kelalla ei ole luonnoksesta tältä osin huomautettavaa, kun siinä on huomioitu Kelan tietojen poimintaohjelmien muutostarve.

Työeläkelakien ja sairausvakuutuslain mukainen työtulokäsite

Työpanokseen perustuva osinko

Sairausvakuutuslain palkkatuloa koskevaan säännökseen ehdotetaan lisättäväksi maininta työpanokseen perustuvasta osingosta. Palkkana pidettäisiin sellaista työstä maksettavaa vastiketta, joka maksetaan tuloverolain 33 b §:n 3 momentissa tarkoitettuna työpanokseen perustuva osinkona.

Työpanokseen perustuva osinko perustuu työntekoon, työpanokseen. Työpanokseen perustuva osinko on työstä maksettavaan vastikkeeseen verrattava suoritus, joka maksetaan osingon, työpanososingon, muodossa. Näin ollen se on perusteltua huomioida päivärahaetuuden perusteena olevana palkkatulona. Palkkatulon käsite koskee 1 momentin mukaisesti vain työ- tai virkasuhteen perusteella maksettua palkkaa. Jos henkilö toimii yrittäjänä, hänelle maksettu työpanokseen perustuva osinko ei ole pykälässä tarkoitettua vuositulossa huomioitavaa palkkatuloa.

Sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien perusteena olevassa vuositulossa huomioitava palkka on määritelty siten, että palkkakäsite pääosin vastaa työeläkelakien palkkakäsitettä. Myös palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu sekä työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyvät saman palkkakäsitteen mukaisesti. Työpanososingosta ei ole sairausvakuutuslaissa erikseen säädetty, mutta soveltamiskäytännössä se on jo voitu katsoa sairausvakuutuslain mukaiseksi palkaksi. Asian täsmentäminen lakiin on perusteltua. Muutos selkeyttää tulkintaa siitä, mitä suorituksia pidetään vastikkeena työstä. Työpanokseen perustuva osinko ehdotetaan luettavaksi mukaan myös eläkkeen perusteena olevaan työansioon.

Työsuhdeoptio

Sairausvakuutuslain palkkatulopykälän 3 momentissa säädetään suorituksista, joita ei pidetä pykälässä tarkoitettuna palkkatulona. Momentin 4 kohta koskee työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua. Kohdassa olevaa viittausta ehdotetaan täsmennettäväksi kohdistumaan tuloverolain 66 §:n 3 momenttiin, ei koko pykälään. Kyseessä olisi tältä osin tekninen muutos.

Voimassa olevan 3 momentin 4 kohdan mukaan työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua ei pidetä palkkana. Kohtaan ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan työsuhdeoption käyttämisestä syntyvä etu kuitenkin olisi, edellä mainitusta pääsäännöstä poiketen, tietyin edellytyksin palkkana pidettävää tuloa.

Työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua ei lähtökohtaisesti pidetä palkkana, koska työsuhdeoptiosta saatavan edun arvo määräytyy osakkeen arvonkehityksen perusteella eikä työntekijän työpanoksella ole välitöntä vaikutusta työsuhdeoptiosta saatavan edun määrään. Työntekijän saaman hyödyn määrä ei ole edusta sovittaessa palkan tavoin selkeästi arvioitavissa. Ehdotetun säännöksen mukaan työsuhdeoptiosta saatava etu olisi palkkatuloa, jos työsuhdeoptiolla merkittävän osakkeen sovittu merkintähinta olisi olennaisesti alempi kuin osakkeen käypä arvo option antamishetkellä ja etu käytettäisiin ennen kuin edun saamisesta on kulunut vähintään vuosi. Kela kannattaa muutosta ja muutos on yhteneväinen työeläkelakeihin ehdotettujen muutosten kanssa.

Osakepalkkio
Palkkatulopykälän 3 momentin 5 kohdassa säädetään osakepalkkioista. Termien muutoksen lisäksi 3 momentin 5 kohdan sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että säännöksestä kävisi selvästi ilmi, että palkkiona saatavan edun arvon tulee palkkion lupaamisen ja antamisen välisenä aikana määräytyä säännöksessä tarkoitettujen osakkeiden arvonkehityksen perusteella vähintään vuoden mittaisena aikana (ns. vuoden odotusaika). Täsmennys vastaisi sovellettavaa käytäntöä.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 kohta, jonka mukaan yhtiön osakkaan nostamaa voitto-osuutta tai osinkoa ei pidetä palkkana, ellei kyse ole 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta työpanososingosta. Säännös vastaa sairausvakuutuslain soveltamiskäytäntöä. Palkkana ei jatkossakaan pidettäisi sellaista voitto-osuutta tai osinkoa, joka ei ole vastiketta tehdystä työstä.

Työansiokäsitettä koskevat muutokset ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021, jotta tulorekisteriin ehditään tehdä tarvittavat muutokset ennen voimaantuloa. Voimaantuloajankohta on Kelankin näkökulmasta hyvä.

Esitetyt muutokset ja Kanta-palvelut

Kela kannattaa työeläkelakeihin esitettyjä täsmennyksiä siitä, mitkä tiedot ovat välttämättömiä työeläkeasian ratkaisemiseksi. Esityksen mukaan tavoitteena on, että tiedot voitaisiin tällöin luovuttaa ilman rekisterinpitäjän nimenomaista harkintaa ja mahdollisuuksien mukaan tietojärjestelmäpalveluiden avulla. Sähköinen luovutus ilman henkilötason harkintaa on käytännössä mahdoton toteuttaa ilman tarkkaa määrittelyä luovutettavista asiakirjoista.

Lakiluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa (sivu 17) on todettu, että muilla ehdotetuilla muutoksilla ei ole huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Kela haluaa korostaa, että vaikka ehdotettu asiakirjojen luovutus ilman harkintaa ja erityisesti digitalisaation ja kansallisten tietojärjestelmäpalveluiden hyödyntäminen on erittäin kannatettavaa, edellyttää se panostusta ao. palveluiden kehittämiseen ja täten rahoituksen kohdentamista tämän edellyttämiin investointeihin. Perusteluissa tulisi siksi mahdollisuuksien mukaan tuoda esille myös tähän liittyvät kustannukset ja niiden kohdistuminen eri toimijoille sekä vastaavasti eri toimijoille syntyvät kustannussäästöt ja muu toiminnan hyöty. Osin asia on esillä kohdassa Vaikutukset sosiaaliturvan toimeenpanoon ja viranomaisten toimintaan (sivu 21) mutta sitä tulisi vielä tarkentaa kansallisten terveydenhuollon tietojärjestelmäpalveluiden (Kanta-palvelut) osalta.

Kysely- ja välityspalvelun kehittäminen ehdotetun mallin mukaisesti edellyttää myös muutosta lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007). Asiakastietolain nykyinen muotoilu mahdollistaa todistusten ja lausuntojen välittämisen potilaan yksilöidyllä suostumuksella sille terveydenhuollon ulkopuoliselle toimijalle, jota varten asiakirja on laadittu. Kelan näkemyksen mukaan asiakastietolaki ei kuitenkaan mahdollista pykälässä 198 § kuvattua tapaa välittää lausuntoja ja muita asiakirjoja Kanta-palvelujen kautta.

Yksityiskohtaiset perustelut ja pykälään kohdistuvat kommentit, 198 §
Kela kannattaa muutosehdotusta siitä, että laissa tarkkarajaisesti määriteltäisiin,

mitä terveydentilaa koskevia lausuntoja eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen olisi mahdollista saada työeläkeasian ratkaisemiseksi ilman tietoja luovuttavan rekisterinpitäjän nimenomaista harkintaa tai rekisteröidyn suostumusta. Tämä on välttämätön edellytys myös sähköiselle tietojen luovutukselle ilman rekisterinpitäjän, käytännössä henkilötason, harkintaa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin todettu asianmukaisesti tämän olevan edellytys sille, että tiedot saataisiin vastaisuudessa sosiaali- ja terveystietoja koskevasta valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta (Kanta-palvelut). Kanta-palveluissa on toteutettu lakiluonnoksessa mainittu kysely- ja välityspalvelu. Kelan asiantuntija-arvion mukaan on tarkoituksenmukaista toteuttaa potilasasiakirjojen välitys nimenomaan kysely- ja välityspalvelun avulla. Sen laajeneminen eläkelaitoksille ja Eläketurvakeskukselle välitettäviin asiakirjoihin edellyttää kuitenkin palvelun kehittämistä ja siten investointeja, mikä on huomioitava ao. toiminnan rahoituksessa sekä Kelalle että vakuutusyhtiöille.

Kanta-palveluiden kehittämisessä on panostettu erittäin merkittävästi tietosuojaan ja tietoturvaan ja sen edellyttämään tietojärjestelmäpalveluiden sertifiointiin ja toimijoiden omavalvontaan. Nämä tulee jatkossa varmistaa myös mahdollisten uusien palvelun käyttäjien osalta, mikä on edellytys myös kansalaisten luottamukselle ao. toimintamalliin.

Pykälän 198 kohdat a) ja b) ovat sähköisen tiedonvälityksen ja kansallisten rekisterien hyödyntämisen kannalta perusteluja ja tarkoituksenmukaisia. Niiden käytännön toimeenpano edellyttää kuitenkin vielä tarkkarajaisempaa tietoteknisen ratkaisun edellyttämää määrittelyä ja toteutusta, mikä tulee huomioida lain toimeenpanon kustannuksia ja aikataulua arvioitaessa.

Pykälän 198 kohta c) on nykyisten kansallisten ja myös alueellisten ja paikallisten tietojärjestelmäpalveluiden avulla tällä hetkellä mahdoton toteuttaa. Sähköisessä palvelussa ei voi nykytilanteessa määritellä ilman henkilötason työtä, mitä ovat välttämättömät tiedot. Myös mahdollinen henkilöarvion tietojärjestelmätuki ja laajempi digitalisaation hyödyntäminen edellyttää kehitystyötä.

Kela haluaa tuoda esille myös sen, että tällä hetkellä terveydenhuollon organisaatioiden toimintamallit ja potilasasiakirjojen arkistoinnin ajankohta valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin vaihtelee. Jos toimintaa halutaan kehittää siten, että eläkelaitoksille ja Eläketurvakeskukselle voidaan välittää asiakirjat kansallisten palveluiden kautta, tulee varmistaa terveydenhuollon organisaatioiden asianmukainen toiminta ja se, että kaikki tarvittavat asiakirjat on arkistoitu ja siten välitettävissä edelleen. Tämä on edellytys myös potilaan oikeusturvalle ja asianmukaisille päätöksille.

Eläkelaitoksen oikeus saada terveydentilaa koskevia tietoja eläkeasiain ratkaisemista varten ja Kelan etuuslait

Työeläkelakeja ehdotetaan muuttavaksi siten, että niissä määriteltäisiin, mitä terveydentilaa koskevia lausuntoja eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen olisi mahdollista saada työeläkeasian ratkaisemiseksi ilman tietoja luovuttavan rekisterinpitäjän nimenomaista harkintaa tai rekisteröidyn suostumusta. Tyel 198 §:n nykytilaa vastaava sääntely on sairausvakuutuslain 19 luvun 1 §:ssä, kansaneläkelain 86 §:ssä ja Kelan kuntoutuslain 59 §:ssä. Mikäli työeläkelakeja muutetaan

ehdotetulla tavalla, tulisi käynnistää myös vastaavan muutoksen valmistelu edellä mainittuihin Kelan toimeenpanemiin lakeihin esityksessä esiintuotujen perustelujen pohjalta.

Etuusjohtaja

Anne Neimala

Lakiyksikön päällikkö

Mia Helle