

Hallituksen esitys laiksi työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa.

Esityksen mukaan niissä päivärahaetuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, vähennettäisiin aikaisempien vuosien tapaan työtulosta tai maksettavasta etuudesta

työntekijäin eläkemaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaava osuus. Etuuksista tehtävän vähennyksen määräksi ehdotetaan 4,9 prosenttia vuonna 2004.

Esitys liittyy valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Työeläke- ja työttömyysturvan rahoitusta muutettiin 1990-luvun alkupuolella siten, että rahoitusvastuuta jaettiin. Palkansaajilta on vuodesta 1993 lukien peritty työntekijäin eläkemaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua. Näiden maksujen yhteismäärä on vuosina 1993—2001 vaihdellut 3,2—6,1 prosentin välillä. Mainittujen maksujen yhteismäärä vuonna 2002 ja 2003 on ollut 4,8 prosenttia. Työttömyysvakuutusmaksua perittiin palkansaajilta vuonna 2002 0,4 prosenttia maksun ollessa vuonna 2003 0,2 prosenttia. Työntekijäin eläkemaksu oli vuonna 2002 4,4 prosenttia ja tänä vuonna 4,6 prosenttia.

Työntekijämaksujen ansiotasoa alentava vaikutus on lain mukaan otettu huomioon eri päivärahoissa laissa säädetyn erillisen laskennallisen vähennyksen kautta. Eri etuuksissa vähennys on tehty joko päivärahan perusteena olevasta työtulosta taikka etuudesta. Tapaturmavakuutuslain mukaisessa päivärarahassa vähennys tehdään etuudesta, kun sairaus- ja työttömyyspäivärahoissa sekä kuntoutusrahalain mukaisissa päivärahoissa vähennys tehdään etuuden perusteena olevasta työtulosta.

Tehtävästä vähennyksestä ja sen määrästä on säädetty vuodesta 1993 lukien vuosittain annetussa erillislaissa työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. Tehdyin vähennyksen määrä on vaihdellut 1,5 prosentista 5 prosenttiin. Vuonna 2003 vähennyksen määrä on ollut 4,8 prosenttia.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleessa laissa työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta päivärahoissa (1344/1992) säädetään, että työeläkemaksu tulee ottaa huomioon sairausvakuutusasetuksen 10 §:n tarkoittamissa tapauksissa eli niin sanottujen kuuden kuukauden tulojen osalta, työttömyyspäivärahoissa ja tapaturmavakuutuslain mukaisissa päivärahoissa. Vuodesta 1996 lukien

vähennys on tehty kaikista sairausvakuutuksen päivärahan perusteena olevista palkansaajan työtuloista. Lisäksi mainitut maksut on tullut ottaa huomioon myös kaikissa selvaisissa päivärahoissa, joissa päivärahaetuus määräytyy henkilön työ- tai virkasuhteessa saamiensa työtulojen perusteella. Vuodesta 1994 lukien päivärahaetuuksia vahvistettaessa on eri päivärahaetuksissa otettu huomioon sekä palkansaajalta perittävän työeläkemaksun että työttömyysvakuutusmaksun ansiotasoa alentava vaikutus.

2. Keskeiset ehdotukset

Sosiaalivakuutuksen päivärahan tarkoituksena on turvata vakuutetulle kohtuullinen toimeentulo niissä tilanteissa, joissa vakuutettu on estynyt sairauden, tapaturman, työttömyyden tai muun vastaavan syyn vuoksi saamasta normaalia ansiotuloa. Päiväraha määritellään eri järjestelmissä tiettyinä prosentiosuutena ansiotuloperusteesta. Siten päivärahan perusteena oleva ansiotulo tulisi määritellä mahdollisimman oikein vastaamaan vakuutetun vakiintunutta ansiotasoa. Tämän vuoksi viimeisimmän maksetun palkan sijasta ansiotuloperusteena käytetään pääsääntöisesti vakuutetun verotuksessa vahvistettua tuloa tai pidemmän aikavälin keskiarvoa.

Työntekijältä palkasta perittävät lakisääteiset työntekijämaksut alentavat henkilön tuloa hänen ollessa työelämässä. Mikäli henkilö on esimerkiksi sairauden vuoksi estynyt tekemästä työtään, hänellä on oikeus sairauspäivärahaan. Päivärahan taso on määritelty sairausvakuutuslaissa. Henkilön saama etuus korvaa vakuutetulle sairauden vuoksi menetettyä ansiota sairausvakuutuslaissa säädetyn korvaustason mukaisesti. Sairauspäiväraha on henkilölle veronalaista tuloa, mutta siitä ei peritä vastaavia työntekijämaksuja kuin hänen ansaitsemasta palkasta. Palkkatulosta perittävät lakisääteiset työntekijämaksut kuitenkin huomioidaan voimassa olevan lain mukaan etuutta vahvistettaessa ja näin pyri-

tään säilyttämään etuuden korvausaste palkasta suhteellisesti samalla tasolla.

Päivärahaetuuksien korvaustaso suhteessa sen perusteena oleviin työtuloihin vaihtelee eri etuusjärjestelmissä. Erot perustuvat etuuksien eri tarkoituksiin ja tavoitteisiin. Esimerkiksi tapaturmavakuutuksen päivärahan tasossa (100 %) on huomioitu muun muassa etuuteen liittyvä vahingonkorvauslementti. Korkean korvaustason vuoksi tapaturmavakuutuksen perusteella suoritettava päivärahaetuus voi olla samansuuruinen kuin sen perusteena oleva työtulo, jolloin nettoetus ilman vähennystä muodostuu suu-remmaksi kuin etuuden perusteena oleva nettopalkka. Tämä on kuitenkin poikkeuksellista, sillä pääsääntöisesti eri etuuksissa päivärahan taso suhteessa palkkaan on määritelty kussakin etuuslaissa tietyksi suhteelliseksi osuudeksi palkasta.

Tarkoituksenmukaista on, että työstä saa paremman toimeentulon kuin sosiaaliturvasta. Jos bruttoansioden perusteella määräytyvissä päivärahaetuksissa ei otettaisi huomioon mainittuja palkasta perittävien työntekijämaksujen ansiotasoa alentavaa vaikutusta, sosiaalivakuutusetuuden taso jäisi vinoutuneeksi palkasta saatavaan tuloon nähden. Työntekijämaksujen ansiotasoa alentava vaikutus esitetään otettavaksi huomioon päivärahaetuutta huomioitaessa. Tämä toteutettaisiin nykyiseen tapaan vähentämällä päivärahaetuuden perusteena olevasta työtulosta tai päivärahaetuudesta tietty prosenttiosuus, joka vastaisi suuruudeltaan työntekijältä perittävien lakisääteisten maksujen ansiotasoa alentavaa vaikutusta. Eri päivärahaajärjestelmissä tehty vähennys on ollut määrältään työntekijämaksujen yhteismäärän suuruinen tai yhteismäärää pienempi.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 2004 työtuloihin perustuvissa sosiaalivakuutusetuksissa työntekijämaksuja vastaavana osuutena tehtävän vähennyksen suuruus olisi 4,9 prosenttia. Palkansaajilta perittävä työeläkemaksu on vuodesta 1993 noussut tasaisesti lukuunottamatta vuosia 2001 ja 2002. Vuonna 2003 maksu oli 4,6 prosenttia eli 0,2 prosenttia edellistä vuotta suurempi. Vuonna 2004 maksun arvioidaan nousevan 4,7 prosenttiin. Pitkällä aikavälillä maksun on arvioitu edelleen kasvavan. Työttömyysvakuu-

tusmaksua on sitä vastoin viime vuosina voitu vuosittain alentaa vuoteen 2003 asti. Vuonna 2004 maksu säilynee samalla tasolla, minkä jälkeen myös työttömyysvakuutusmaksun arvioidaan kääntyvän nousuun. On arvioitu, että pidemmällä aikavälillä maksujen yhteismäärä kasvaisi työeläkemaksun nousun johdosta noin seitsemään prosenttiin.

Vähennys tehtäisiin verotuksessa todetuista tai arvioiduista työtuloista ja se otettaisiin huomioon vuonna 2004 alkavien päivärahojen perusteena olevissa työtuloissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin vähennyksen tekemisestä eri etuuksissa. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin vähennyksen tekemisestä työttömyysturvalain ja tapaturmavakuutuslain perusteella maksettavissa päivärahoissa sekä sairausvakuutusjärjestelmän mukaisissa ja kuntoutusrahalain mukaisissa päivärahoissa.

3. Esitykseen liittyvät selvitykset

Sosiaali- ja terveysministeriö 1.3.2000 asetti kolmikantaisen työryhmän selvittämään, miten palkansaajilta perittävä työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin ottaa huomioon pysyvällä tavalla lainsäädännössä. Työryhmä on 29.3.2001 julkaisemassaan loppuraportissa (STM 2000:31) esittänyt järjestelmän kehittämistä koskevia vaihtoehtoisia malleja sekä vähennysjärjestelmän kehittämistä siitä luopumisesta. Työryhmä ei ollut yksimielinen siitä, kuinka järjestelmää tulisi kehittää.

Työryhmässä edustettuina olevien tahojen näkemykset työntekijämaksujen vähennysjärjestelmästä erosivat merkittävästi toisistaan. Työryhmällä ei ollut yhteistä näkemystä järjestelmän kehittämisen keskeisistä linjauksista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Työntekijäin eläkemaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaavan 4,9 prosentin suuruisen vähennyksen huomioon ottamisen päivärahojen perusteena olevissa työtuloissa arvioidaan vähentävän sairaus- ja

vanhempainrahamenoja sekä kuntoutusrahamenoja yhteensä noin 50 miljoonalla eurolla kokonaisuutena. Vastaavasti työttömyyspäiväraha- ja koulutuspäivärahat olisivat arviolta noin 46 miljoonaa euroa suuremmat, jollei sanottua vähennystä tehtäisi. Lisäksi ansiotukimenot olisivat noin 4 miljoonaa euroa suuremmat.

Jos vuonna 2004 maksuun tulevissa uusissa päivärahoissa ei tehtäisi esitettyä vähennystä sairausvakuutuksen osalta, menolisäys vaikuttaisi täysimääräisesti valtion menoja lisäävästi. Menolisäys toteutuisi sitä mukaan, kuin uusia päivärahoja myönnettäisiin. Vuonna 2004 vaikutus olisi noin 80 prosenttia kokonaisuutena.

Työttömyysturvan osalta vuodesta 1999 voimassa olleen rahoitusjärjestelmän mukaan valtio maksaa peruspäivärahaa vastaavat menot, joten ansio-osan menolisäyksellä ei ole vaikutusta valtion menoihin. Sen sijaan menolisäys vaikuttaisi täysimääräisesti työntekijöiden ja palkansaajien maksettavaksi tulevien työttömyysvakuutusmaksujen tasoon. Maksumäärä vaikutus olisi 0,05 prosenttia. Menolisäys toteutuisi sitä mukaan, kuin uusia päivärahoja maksettäisiin. Vuonna 2004 vaikutus olisi noin 22 miljoonaa euroa kokonaisuutena ja maksumäärä 0,02 prosenttiyksikköä.

4.2. Vaikutukset edunsaajiin

Ehdotettu vähennys olisi 4,9 prosenttia eli 0,1 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2003.

Eläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottaminen 4,9 prosentin suuruiseksi päiväraha-perusteissa merkitsee käytännössä sitä, että ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha alenee 500 euron suuruisilla kuukausituloilla 0,5 eurolla. Vaikutus kasvaa tulojen kasvaessa siten, että 2 100 euron kuukausituloilla päiväraha alenee 2,18 eurolla. 2 200 euron kuukausituloilla vaikutus pienenee 1,12 euroon ja nousee taas sen jälkeen siten, että 4 500 euron kuukausituloilla päiväraha alenee 2,05 eurolla.

Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan ja kuntoutusrahan osalta vaikutus olisi noin 1,70 euroa päivältä 15 000 euron vuosi-

tuloilla. 30 000 euron vuosituloilla vaikutus olisi 2,00 euroa päivältä ja 40 000 euron vuosituloilla 2,60 euroa päivältä. Alle 25 000 euron vuosituloilla ehdotus alentaisi päivärahan tasoa noin 4,9 prosentilla, 26 000—40 000 euron vuosituloilla noin 3 prosenttia ja sitä suuremmilla vuosituloilla noin 2—3 prosenttia.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä.

6. Muita asiaan vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2004 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2004.

8. Sääntämismenettely

Sääntämismenettelyn kannalta on keskeinen Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentti. Suomen perustuslakiin sisältyvä perustoimeentulon käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvalainsäädännöstä riippumaton. Sääntömenettelyn tarkoituksena ei siten ole turvata tavallisella lailla määritellyjä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksena mukaan laadittava siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä. Järjestelmien ei kuitenkaan tarvitse ulottua sellaisiin henkilöihin, joilla lakisääteiset turvajärjestelmät ja oma tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden on toimeentulon edellytykset, vaikka heidän normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovatkin esimerkiksi sairauden vuoksi heikentyneet. Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia ei siten vastaisi sellai-

set muutokset, jotka merkitsisivät olennaisella tavalla puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentuloturvaan.

Palkansaajan erityismaksujen huomioon ottamista työtuloperusteisissa päivärahaetuuksissa perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmattona. Edellä olevan mukaisesti hallituksen esitykseen ei voida katsoa sisältyvän sellaisia ehdotuksia, jotka heikentäisivät

Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloturvaa. Tämän johdosta lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä ehdotetun perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään

1 §

Jos laissa tai asetuksessa säädetään, että päivärahan tai sitä vastaavan etuuden määrässä on otettava huomioon henkilön työ- tai virkasuhteessa saadut työtulot, näistä työtuloista tai maksettavasta etuudesta on vuonna 2004 vähennettävä 4,9 prosenttia.

maksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eri etuuslajeissa annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2004.

2 §

Tarkemmat säännökset työntekijäin eläke-

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2003

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Sinikka Mönkäre*