

**Hallituksen esitys Eduskunnalle 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 5,1 prosenttia vuonna 2005.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2005 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, kun työttömyysvakuutusmaksua on peritty palkansaajalta 0,4 prosenttia ja työntekijäin eläkemaksua 4,4 prosenttia. Vuonna 2004 mainittujen maksujen yhteismäärä oli 4,85 prosenttia, kun työttömyysvakuutusmaksua on peritty palkansaajalta 0,25 prosenttia ja työntekijäin eläkemaksua 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 päivärasssa 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. Tehdyn vähennyksen määrä on vaihdellut 1,5 prosentista 5 prosenttiin. Vuonna 2004 vähennyksen määrä on ollut 4,85 prosenttia.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleessa laissa työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta päivärahoissa (1344/1992) säädetään, että työeläkemaksu tulee ottaa huo-

mioon 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 sellaisissa päivärahoissa, joissa päivärahaetus määräytyy henkilön työ- tai virkasuhteessa saamiensa työtulojen perusteella. Vuodesta 1994 lukien päivärahaetuksia 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 tietyinä 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 mene-

tettyä 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 pyritään 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 prosenttia) on huomioitu muun muassa etuuteen liittyvä vahingonkorvauselementti. Korkean korvaustason vuoksi tapaturmavakuutuksen perusteella suoritettava päivärahaetus voi olla samansuuruinen kuin sen perusteena oleva työtulo, jolloin nettoetus ilman vähennystä muodostuu suuremmaksi 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 päivärahaetuuksissa 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 päivärahajärjestelmissä tehty vähennys on ollut määrältään työntekijämaksujen yhteismäärän suuruinen tai yhteismäärää pienempi.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 2005 työtuloihin perustuvissa sosiaalivakuutusetuksissa työntekijämaksuja vastaavana osuutena tehtävän vähennyksen suuruus olisi

5,1 prosenttia. Palkansaajilta perittävä työeläkemaksu on vuodesta 1993 noussut tasaisesti lukuunottamatta vuosia 2001 ja 2002. Vuonna 2003 maksu oli 4,6 prosenttia eli 0,2 prosenttiyksikköä edellistä vuotta suurempi. Vuonna 2004 maksu ei kuitenkaan noussut, vaan oli edelleen 4,6 prosenttia. Vuonna 2005 maksun arvioidaan nousevan 4,7 prosenttiin. Pitkällä aikavälillä maksun on arvioidu edelleen kasvavan.

Työeläkeuudistukseen liittyen vuoden 2005 alusta lukien 53-vuotiaat ja sitä vanhemmat työntekijät maksavat korkeampaa työeläkemaksua. Näiltä henkilöiltä perittävä työeläkemaksu on vuonna 2005 arviolta 6,0 prosenttia.

Kahdesta erisuuruudesta maksusta johtuen päivärahaetuuksista vähennettävän osuuden määrittelyssä on eri vaihtoehtoja. Ensinnäkin määrittelyssä voidaan käyttää kahta eri maksua riippuen päivärahaetuuden saajan iästä. Toiseksi 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden korkeampi maksu voidaan joko laskea keskimääräiseen työtulosta tehtävään vähennykseen tai kolmannen mallin mukaan 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden korotettua maksua ei oteta vähennyksessä lainkaan huomioon.

Saajan iän mukaan vaihteleva maksu aiheuttaisi ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia, koska päivärahan myöntämisen yhteydessä tulisi selvittää saajan ikä ja myös päivärahan jatkua joutua voitaisiin joutua soveltamaan kahta eri vähennyksen määrää, jos saaja täyttäisi päivärahaikään aikana 53 vuotta. Korkeamman maksun huomioiminen kaikkien henkilöiden keskimääräisellä vähennyksellä johtaisi tilanteisiin, jossa päivärahaetuudesta vähennettäisiin alle 53-vuotiailta suurempi vähennys kuin mitä he todellisuudessa maksavat. Arviolta 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden korkeammasta maksusta johtuva keskimääräinen korotus olisi 0,1 prosenttiyksikköä vuonna 2005.

Vaihtoehdossa, jossa korkeampaa maksua ei oteta huomioon, vaan päivärahaetuuksista vähennettävä osuus määritellään alle 53-vuotiaiden maksun mukaan, päivärahaetuuksien kustannukset ovat vuositasolla noin 2 miljoonaa euroa suuremmat kuin muissa vaihtoehdoissa. Huomioiden kuitenkin kor-

keamman maksun huomioimisesta aiheutuvat ongelmat esityksessä ehdotetaan, että 53-vuotiailta ja sitä vanhemmilta vakuutetuilta perittävää korkeampaa työeläkemaksua ei huomioitaisi päivärahojen määrästä vähennettävää osuutta määriteltäessä.

Työttömyysvakuutusmaksua on sitä vastoin viime vuosina voitu vuosittain alentaa vuoteen 2003 asti. Vuonna 2004 maksu nousi hieman ollen 0,25 prosenttia. Vuoden 2005 työttömyysvakuutusmaksun arvioidaan kuitenkin nousevan 0,4 prosenttiin, jolla tasolla sen arvioidaan pysyvän myös seuraavina vuosina. 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 2005 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 asetti 1.3.2000 kolmikantaisen työryhmän selvittämään, miten palkansaajilta perittävä työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin ottaa huomioon pysyvällä tavalla lainsäädännössä. Työryhmä on 29 päivänä maaliskuuta 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 5,1 prosentin suuruisen vähennyksen huomioon ottamisen päivärahojen perusteena olevissa työtuloissa arvioidaan vähentävän sairaus- ja vanhempainrahamenoja sekä kuntoutusrahamenoja yhteensä noin 60 miljoonalla eurolla kokonaisenmenotasossa. Vastaavasti työttömyyspäivärahamenot mukaan lukien vuorotetelukorvaukset ja koulutuspäivärahat olisivat arviolta noin 58 miljoonaa euroa suuremmat, jollei sanottua vähennystä tehtäisi. Lisäksi ansiotukimenot olisivat noin 5 miljoonaa euroa suuremmat.

Jos vuonna 2005 maksuun tulevissa uusissa päivärahoissa ei tehtäisi esitettyä vähennystä sairausvakuutuksen osalta, menonlisäys vaikuttaisi täysimääräisesti valtion menoja lisäävästi. Menonlisäys toteutuisi sitä mukaan, kuin uusia päivärahoja myönnettäisiin. Vuonna 2005 vaikutus olisi noin 80 prosenttia kokonaisenmenolisäyksestä.

Työttömyysturvan osalta vuodesta 1999 voimassa olleen rahoitusjärjestelmän mukaan valtio maksaa peruspäivärahaa vastaavat menot, joten ansio-osan menonlisäyksellä ei ole vaikutusta valtion menoihin. Sen sijaan menonlisäys vaikuttaisi täysimääräisesti työntekijien ja palkansaajien maksettavaksi tulevien työttömyysvakuutusmaksujen tasoon. Maksutasossa vaikutus olisi 0,06 prosenttia. Menonlisäys toteutuisi sitä mukaan, kuin uusia päivärahoja maksettaisiin. Vuonna 2005 vaikutus olisi noin 33 miljoonaa euroa kokonaisenmenoissa ja maksutasossa 0,03 prosenttiyksikköä.

4.2. Vaikutukset edunsaajiin

Ehdotettu vähennys olisi 5,1 prosenttia eli 0,25 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2004.

Eläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottaminen 5,1 prosentin suuruisena päiväraha-perusteissa merkitsee käytännössä sitä, että ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha alenee 500 euron suuruisilla kuu-

kausituloilla 0,53 eurolla. Vaikutus kasvaa tulojen kasvaessa siten, että 2 100 euron kuukausituloilla päiväraha alenee 2,14 eurola. 2 200 euron kuukausituloilla vaikutus pienenee 1,09 euroon ja nousee taas sen jälkeen siten, että 4 500 euron kuukausituloilla päiväraha alenee 2,13 eurolla.

Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahojen ja kuntoutusrahan osalta vaikutus olisi noin 1,8 euroa päivältä 15 000 euron vuosituloilla. 25 000 euron vuosituloilla vaikutus olisi 3,0 euroa päivältä ja 35 000 euron vuosituloilla 2,5 euroa päivältä. Alle 29 000 euron vuosituloilla ehdotus alentaisi päivärahan tasoa noin 5,1 prosentilla, 30 000—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. Valmistelun yhteydessä on kuultu keskeisiä työmarkkinajärjestöjä ja Kansaneläkelaitosta.

6. Muita asiaan vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

8. Säättämisjärjestys

Säättämisjärjestyksen kannalta Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentti on keskeinen. Suomen perustuslakiin sisältyvä perustoimeentuloturvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvalainsäädännöstä riippumaton. Säännöksen tarkoituksena ei siten ole turvata tavallisella lailla määriteltyjä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentuloa turvaavat sosiaaliturvajärjestelmät on lainsäätäjän tarkoituksen 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 sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät olennaisella tavalla puuttumista edellä tarkoitettuihin tavoin suojattuun perustoimeentuloturvaan.

Palkansaajan erityismaksujen huomioon ottamista työtuloperusteisissa päivärahaetuuksissa perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmattomana. 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 tavallisessa 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 virkasuhteesta saadut työtulot, näistä työtuloista tai maksettavasta etuudesta on vuonna 2005 vähennettävä 5,1 prosenttia.

2 §

Tarkemmat säännökset työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eri etuuslajeissa annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2005.

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Sinikka Mönkäre*