

RP 165/2004 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar.

Enligt propositionen skall en andel som motsvarar arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie på samma sätt som under tidigare år dras av från

arbetsinkomsten eller förmån som utbetalas i fråga om de dagpenningförmåner som beräknas på basis av en persons lön. Avdraget föreslås vara 5,1 procent år 2005.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2005.

MOTIVERING

1. Nuläge

Finansieringen av arbetspensionsskyddet och utkomstskyddet för arbetslösa ändrades under den första hälften av 1990 talet genom en uppdelning av finansieringsansvaret. Sedan 1993 har hos löntagarna uppburits arbetstagares pensionsavgift samt löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. Det sammanlagda beloppet av avgifterna och premierna har åren 1993—2001 varierat mellan 3,2 procent och 6,1 procent. Det sammanlagda beloppet av nämnda avgifter och premier har varit 4,8 procent år 2002 och 2003, då en arbetslöshetsförsäkringspremie om 0,4 procent och i arbetstagares pensionsavgift 4,4 procent har uppburits hos löntagarna. År 2004 var det sammanlagda beloppet av nämnda avgifter och premier 4,85 procent, då en arbetslöshetsförsäkringspremie om 0,25 procent och i arbetstagares pensionsavgift 4,6 procent har uppburits hos löntagarna.

Den sänkande effekt som arbetstagaravgifterna har på förtjänstnivån har enligt lag beaktats i de olika dagpenningarna genom det särskilda kalkylerade avdrag som reglerats genom lag. I fråga om de olika förmånerna har avdraget antingen gjorts från den arbetsinkomst som ligger till grund för dagpenningen eller från förmånen. I fråga om den dagpenning som utgår enligt lagen om olycksfallsförsäkring görs avdraget från förmånen, medan avdraget i fråga om sjuk och arbetslöshetsdagpenningar och dagpenningar som betalas enligt lagen om rehabiliteringspenning görs från den arbetsinkomst som ligger till grund för förmånen.

Beträffande avdraget och dess belopp har sedan 1993 årligen stiftats en särskild lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar. Storleken på detta avdrag har varierat från 1,5 procent till 5 procent. År 2004 var storleken på avdraget 4,85 procent.

I lagen om beaktande av arbetstagares pensionsavgift i fråga om dagpenningar (1344/1992), som trädde i kraft vid ingången av 1993, sägs att pensionsavgiften skall be-

aktas i sådana fall som avses i 10 § sjukförsäkringsförordningen, dvs. när det är fråga om s.k. halvårsinkomster, arbetslöshetsdagpenningar och dagpenningar enligt lagen om olycksfallsförsäkring. Sedan 1996 har avdraget gjorts från löntagares alla de arbetsinkomster som ligger till grund för sjukförsäkringens dagpenning. Dessutom bör ovan nämnda avgifter ha beaktats i alla de dagpenningar där dagpenningsförmånen fastställs utifrån personens arbetsinkomster i ett arbets eller tjänsteförhållande. Alltsedan 1994 har vid fastställandet av dagpenningsförmånerna i fråga om de olika dagpenningsförmånerna beaktats den sänkande effekt som såväl den hos löntagaren uppburna pensionsavgiften som arbetslöshetsförsäkringspremien har på inkomstnivån.

2. De viktigaste förslagen

Syftet med socialförsäkringsdagpenningen är att säkerställa en skälig utkomst för de försäkrade i situationer där den försäkrade till följd av sjukdom, olycksfall, arbetslöshet eller någon annan motsvarande orsak är förhindrad att få normal förvärvsinkomst. Dagpenningen fastställs i de olika systemen som en procentuell andel av förvärvsinkomstgrunden. Sålunda skall den förvärvsinkomst som ligger till grund för dagpenningen fastställas så, att den i så hög grad som möjligt motsvarar den försäkrades gängse inkomstnivå. Därför används som grund för förvärvsinkomsten i stället för den senast utbetalda lönen i regel den försäkrades i beskattningen fastställda inkomst eller medeltalet under en längre tid.

De lagstadgade arbetstagaravgifter som tas ut från arbetstagarens lön sänker personens inkomstnivå under den tid han är i arbetslivet. Om en person t.ex. på grund av sjukdom är förhindrad att arbeta har han rätt till sjukdagpenning. Dagpenningens storlek bestäms i sjukförsäkringslagen. Förmånen som tillkommer den försäkrade ersätter den förlorade inkomst som följer av sjukdom, till den nivå som anges i sjukförsäkringslagen. Sjuk-

dagpenningen är skattepliktig inkomst för personen i fråga, men på den uppbärs inga arbetstagaravgifter motsvarande dem som uppbärs på lönen. De lagstadgade arbetstagaravgifter som uppbärs på löneinkomsten beaktas likväl enligt gällande lag vid fastställandet av förmånen och på så sätt försöker man bibehålla förmånens ersättningsgrad i förhållande till lönen relativt sett på samma nivå.

Dagpenningens ersättningsnivå i relation till de arbetsinkomster som ligger till grund för förmånerna varierar i de olika förmånssystemen. Skillnaderna beror på att förmånerna tjänar olika syften och ändamål. Till exempel har i fråga om nivån (100 procent) för dagpenningen enligt olycksfallsförsäkringen beaktats bl.a. det skadeståndselement som hänför sig till förmånen. På grund av den höga ersättningsnivån kan den dagpenningens förmån som betalas enligt olycksfallsförsäkringen vara lika stor som den arbetsinkomst som ligger till grund för förmånen, varvid nettoförmånen utan avdrag skulle uppgå till ett högre belopp än den nettolön som ligger till grund för förmånen. Detta är dock ett undantag. I regel har i fråga om de olika förmånerna dagpenningens nivå i förhållande till lönen i de enskilda förmånslagarna bestämts så, att den utgör en viss proportionell andel av lönen.

Det är ändamålsenligt att en bättre utkomst fås av arbete än av socialskydd. Om man i de dagpenningens förmåner som grundar sig på bruttoinkomsterna inte beaktade den sänkande effekt som de arbetstagaravgifter vilka uppbärs på lönen har på inkomstnivån, skulle nivån i fråga om socialförsäkringsförmånen inte stå i rätt relation till löneinkomsten. Det föreslås att den sänkande effekt som arbetstagaravgifterna har på inkomstnivån skall beaktas vid fastställandet av dagpenningens förmånen. Avsikten är att detta, såsom för närvarande, skall verkställas genom att en viss procentandel dras av från den arbetsinkomst som ligger till grund för dagpenningens förmånen eller från själva dagpenningens förmånen. Procentandelen skall enligt förslaget till storleken motsvara den sänkande effekt som de lagstadgade arbetstagaravgifterna har på inkomstnivån. Det avdrag som gjorts inom olika dagpenningssystem har alltid till storleken

motsvarat eller varit mindre än det sammanlagda beloppet av arbetstagaravgifterna.

I propositionen föreslås att storleken av det avdrag som motsvarar andelen arbetstagaravgifter i fråga om de socialförsäkringsförmåner som grundar sig på arbetsinkomsterna år 2005 skall vara 5,1 procent. Den pensionsavgift som uppbärs hos löntagarna har sedan 1993 stigit i jämn takt, med undantag av 2001 och 2002. År 2003 var avgiften 4,6 procent, dvs. 0,2 procentenheter större än året innan. År 2004 steg avgiften dock inte, utan den var fortfarande 4,6 procent. År 2005 uppskattas avgiften stiga till 4,7 procent. På sikt beräknas avgiften dock stiga ytterligare.

Med anledning av arbetspensionsreformen betalar arbetstagare som är 53 år och äldre en större pensionsavgift från och med ingången av 2005. Den pensionsavgift som uppbärs av dessa personer är uppskattningsvis 6,0 procent år 2005.

På grund av de två olika stora avgifterna finns det olika alternativ när det gäller fastställandet av den andel som avdras från dagpenningens förmåner. För det första kan man använda två olika avgifter beroende på åldern hos mottagaren av dagpenningens förmånen. För det andra kan den högre avgiften för arbetstagare som är 53 år eller äldre antingen räknas in i det genomsnittliga avdraget från arbetsinkomsterna eller enligt en tredje modell där den högre avgiften för arbetstagare som är 53 år eller äldre inte alls beaktas i avdraget.

En avgift som varierar enligt mottagarens ålder medför extra administrationskostnader eftersom man vid beviljandet av dagpenning måste utreda mottagarens ålder, och om dagpenningsperioden fortsätter måste man eventuellt tillämpa två olika avdragsbelopp om mottagaren fyller 53 år under dagpenningsperioden. Om den högre avgiften beaktas i form av ett genomsnittligt avdrag för alla personer kan det leda till situationer där avdraget från dagpenningens förmånen för personer under 53 år blir större än vad de i verkligheten betalar. Den genomsnittliga höjning som föranleds av den högre avgiften för arbetstagare som är 53 år och äldre är uppskattningsvis 0,1 procentenheter 2005.

I det alternativ där den högre avgiften inte beaktas utan den andel som avdras från dag-

penningsförmånerna bestäms enligt avgiften för arbetstagare under 53 år är kostnaderna för dagpenningsförmånerna på årsnivå ca 2 miljoner euro större än i de andra alternativen. Med tanke på de problem som beaktandet av den högre avgiften medför föreslås det i propositionen att den högre pensionsavgift som uppbärs av försäkrade som är 53 år och äldre inte skall beaktas vid fastställandet av den andel som avdras från dagpenningarna.

Arbetslöshetsförsäkringspremien har däremot under de senaste åren kunnat sänkas varje år ända fram till år 2003. År 2004 steg avgiften något och var då 0,25 procent. Arbetslöshetsförsäkringspremien förväntas dock stiga till 0,4 procent år 2005 och nivån uppskattas vara den samma även under de följande åren. Man har uppskattat att det totala beloppet av avgifterna och premierna på längre sikt kommer att stiga på grund av en höjning av pensionsavgiften till ca 7 procent.

Avdraget görs från den arbetsinkomst som konstateras vid beskattningen eller från den uppskattade arbetsinkomsten och det beaktas i de arbetsinkomster som utgör grund för dagpenning som börjar betalas ut 2005.

Avsikten är att genom en förordning av social och hälsovårdsministeriet utfärda närmare bestämmelser om hur avdraget skall göras i fråga om de olika förmånerna. I förordningen skall ingå närmare bestämmelser om hur avdraget görs i fråga om dagpenningar som betalas enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa, lagen om olycksfallsförsäkring och lagen om rehabiliteringspenning samt dagpenningar inom ramen för sjukförsäkringssystemet.

3. Utredningar som hänför sig till propositionen

Social och hälsovårdsministeriet tillsatte den 1 mars 2000 en arbetsgrupp på treparts-basis med uppgift att utreda hur den pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie som uppbärs hos löntagarna permanent kan beaktas i lagstiftningen. Arbetsgruppen har i sin slutrapport (SHM 2000:31), som publicerades den 29 mars 2001, lagt fram alternativa modeller för utveckling av systemet, såväl sådana som går ut på att utveckla avdragssystemet som sådana som föreslår att

systemet avvecklas. Arbetsgruppen var inte enig om hur systemet skall utvecklas.

De grupperingar som var företrädare i arbetsgruppen hade klart olika uppfattningar om avdragssystemet gällande arbetstagaravgifterna. Arbetsgruppen hade ingen gemensam syn på de viktigaste punkterna i utvecklandet av systemet.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Genom att ett avdrag på 5,1 procent, vilket motsvarar beloppet av arbetstagers pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie, beaktas i den arbetsinkomst som utgör grund för dagpenningarna, beräknas utgifterna för sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen minska med sammanlagt ca 60 miljoner euro på nivån för de totala utgifterna. På motsvarande sätt är utgifterna för arbetslöshetsdagpenningen, inklusive alterneringsersättning och utbildningsdagpenning, uppskattningsvis ca 58 miljoner euro större om inte nämnda avdrag görs. Dessutom kommer utgifterna för förtjänststödet att vara ca 5 miljoner euro större.

Om det föreslagna avdraget inte görs från de nya dagpenningar som skall betalas år 2005, inverkar utgiftsökningen i fråga om sjukförsäkringen till fullt belopp på statens utgifter. Utgiftsökningen skulle realiseras allteftersom nya dagpenningar beviljas. År 2005 vore verkan ca 80 procent av den totala utgiftsökningen.

I fråga om utkomstskyddet för arbetslösa betalar staten enligt det finansieringssystem som gäller fr.o.m. 1999 de utgifter som motsvarar grunddagpenningen, och därför inverkar utgiftsökningen i fråga om förtjänstdelen inte på statens utgifter. Däremot inverkar utgiftsökningen till fullt belopp på nivån på de arbetslöshetsförsäkringspremier som arbetsgivarna och löntagarna skall betala. På avgifts och premienivå är verkningsgraden 0,06 procent. Utgiftsökningen realiseras allteftersom nya dagpenningar betalas. År 2005 vore verkan ca 33 miljoner euro i fråga om de totala utgifterna och 0,03 procentenheter på avgifts- och premienivå.

4.2. Konsekvenser för förmånstagarna

Det föreslagna avdraget vore 5,1 procent, dvs. 0,25 procentenheter större än år 2003.

Det att pensionsavgiften och arbetslöshetsförsäkringspremien beaktas till 5,1 procent i grunderna för dagpenningen innebär i praktiken att beloppet av den enligt förtjänsten avvägda arbetslöshetsdagpenningen minskar med 0,53 euro om inkomsterna per månad är 500 euro. Verkningarna ökar när inkomsterna ökar så, att dagpenningen minskar med 2,14 euro om inkomsterna är 2 100 euro per månad. Om inkomsterna är 2 200 euro per månad, minskar verkningen till 1,09 euro och ökar igen därefter så att, om inkomsterna är 4 500 euro per månad, minskar dagpenningen med 2,13 euro.

Beträffande sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen är verkningen ca 1,8 euro per dag vid årsinkomster på 15 000 euro. Om årsinkomsterna är 25 000 euro är verkningen 3,0 euro per dag och om årsinkomsterna är 35 000 euro är verkningen 2,5 euro per dag. Vid inkomster som understiger 29 000 euro per år sänker förslaget dagpenningens nivå med ca 5,1 procent, vid inkomster på 30 000—40 000 euro per år blir verkningen ca 3 procent och vid större inkomster per år blir den ca 2—3 procent.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. De centrala arbetsmarknadsorganisationerna och Folkpensionsanstalten har hörts i samband med beredningen.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

8. Lagstiftningsordning

Med tanke på lagstiftningsordningen intar 19 § 2 mom. i Finlands grundlag en central ställning. Begreppet tryggad grundläggande försörjning i Finlands grundlag är oberoende av den gällande socialskyddslagstiftningen. Avsikten med bestämmelsen är således inte att trygga enskilda förmåner eller att som sådan bevara nivån på dessa förmåner, som regleras genom vanliga lagar. Lagstiftarens intention är att de socialskyddssystem som tryggar den grundläggande försörjningen skall göras så heltäckande att inga grupper ställs utanför systemen. Systemen behöver likväl inte omfatta personer som, enligt en helhetsbedömning, genom de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och sin situation i övrigt, t.ex. familjeförhållanden, har förutsättningar att försörja sig fastän deras normala utkomstmöjligheter t.ex. på grund av sjukdom har försämrats. Sådana ändringar som innebär ett väsentligt ingrepp i det tryggande av den grundläggande försörjningen som skyddas på ovan nämnt sätt motsvarar alltså inte kraven i 19 § 2 mom. i Finlands grundlag.

Grundlagsutskottet har ansett att det att löntagarnas specialavgifter beaktas i de på arbetsinkomsten grundade dagpenningförmånerna inte utgör något problem. I enlighet med det ovan anförda kan regeringens proposition inte anses innehålla förslag som skulle försvaga det skydd för den grundläggande försörjningen som avses i 19 § 2 mom. grundlagen. Därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
Om det i lag eller förordning bestäms att i beloppet av dagpenning eller motsvarande förmån skall beaktas de arbetsinkomster som en person fått i arbets eller tjänsteförhållande, skall från dessa arbetsinkomster eller från förmån som utbetalas avdras 5,1 procent 2005.

2 §
Närmare bestämmelser om beaktandet av arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om olika förmånsslag utfärdas genom förordning av social och hälsovårdsministeriet.

3 §
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Helsingfors den 14 september 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Sinikka Mönkäre*