

HE 159/2001 vp

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 eläke- ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaava osuus. Etuuksista tehtävän vähennyksen määräksi ehdotetaan viisi prosenttia vuonna 2002.

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2002 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 2001 on ollut 5,2 prosenttia, kun työttömyysvakuutusmaksua on peritty palkansaajalta 0,7 prosenttia ja työntekijäin eläkemaksua 4,5 prosenttia.

Työntekijämaksujen ansiotasoa alentava vaikutus on lain mukaan otettu huomioon eri päivärahoissa laissa säädetyn erillisen laskennallisen vähennyksen kautta. Eri etuuk-sissa vähennys on tehty joko päivärahan perusteena olevasta työtulosta taikka etuudesta. Tapaturmavakuutuslain mukaisessa päivärahaassa 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 viiteen prosenttiin. Vuonna 2001 vähennyksen määrä on ollut viisi 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 sel-

laisissa 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 tarkoitukseksi 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 prosenttiosuutena 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. Vakuutetun saama etuus korvaa hänelle työkyvyttömyydestä aiheutunutta ansionmenetystä sairausvakuutuslaissa säädetyn korvaustason mukaisesti. Sairauspäiväraha 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.

Päivärahaetuksien 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 päivärahaetus voi olla samansuuruinen kuin sen perusteena oleva työtulo, jolloin nettoetus ilman vähennystä muodostuisi 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 bruttoansioiden 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 vahvistettaessa. Tämä toteutettaisiin nykyiseen tapaan vähentämällä päivärahaetuuden perusteena olevasta työtulosta tai päivärahaetuudesta tietty prosenttiosuus.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 2002 työtuloihin perustuvissa sosiaalivakuutusetuksissa työntekijämaksuja vastaavana osuutena tehtävän vähennyksen suuruus olisi viisi prosenttia. Palkansaajilta perittävä työeläkemaksu on vuodesta 1993 noussut tasaisesti lukuun ottamatta vuotta 2001, jolloin maksua alennettiin 0,2 prosenttia. Pitkällä aikavälillä maksun on arvioitu kasvavan. Työttömyysvakuutusmaksussa on ollut suuremmat vaihtelut ja maksujen on arvioitu edelleen alenevan tulevina 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 2002 alkavien päivärahojen perusteena olevissa työtuloissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella tarkemmin säädettäisiin vähennyksen tekemisestä eri etuuksissa. Asetuksella on tarkemmin säädettäisiin vähennyksen tekemi-

sestä työttömyysturvalain ja tapaturmavakuutuslain perusteella maksettavissa päivärahoissa sekä sairausvakuutusjärjestelmän mukaisissa ja kuntoutusrahalain mukaisissa päivärahoissa.

3. Esitykseen liittyvät selvitykset

Sosiaali- ja terveysministeriö on 1.3.2000 asettanut 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. Työryhmässä edustettuina olevien tahojen näkemykset työntekijämaksujen vähennysjärjestelmästä erosivat toisistaan. Työryhmä ei löytänyt yhteistä näkemystä järjestelmän kehittämisen keskeisistä linjauksista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Työntekijäin eläkemaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaavan viiden prosentin suuruisen vähennyksen huomioon ottamisen päivärahojen perusteena olevissa työtuloissa arvioidaan vähentävän sairaus- ja vanhempainrahameinoja sekä kuntoutusrahamenoja yhteensä noin 44,5 miljoonalla eurola (265 miljoonalla markalla) kokonaismenotassossa. Vastaavasti työttömyyspäivärahamenot mukaan lukien vuorottelukorvaukset ja koulutuspäivärahat olisivat arviolta noin 43,7 miljoonaa euroa (260 miljoonaa markkaa) suuremmat, jollei sanottua vähennystä tehtäisi.

Jos vuonna 2002 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 2002 vaikutus olisi noin 80 prosenttia kokonaismenolisäyksestä.

Työttömyysturvan osalta vuodesta 1999 voimassa olevan rahoitusjärjestelmän mu-

kaan valtio maksaa peruspäivärahaa vastaavat menot, joten ansio-osan menonlisäyksellä ei ole vaikutusta valtion menoihin. Sen sijaan menonlisäys vaikuttaisi täysimääräisesti työnantajien ja palkansaajien maksettavaksi tulevien työttömyysvakuutusmaksujen tasoon. Maksutasossa vaikutus olisi 0,05 prosenttia. Menonlisäys toteutuisi sitä mukaan, kuin uusia päivärahoja maksettaisiin. Vuonna 2002 vaikutus olisi alle 50 prosenttia kokonaismenonlisäyksestä.

4.1. Vaikutukset edunsaajiin

Ehdotettu viiden prosentin vähennys on saman suuruinen kuin vuosina 1998 – 2001 voimassa ollut vähennys. Edunsaajien asema ei siten muuttuisi esitetyn vähennyksen seurauksena verrattuna edellisiin vuosiin.

Eläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottaminen viiden prosentin suuruisena päivärahaperusteissa merkitsee käytännössä sitä, että ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha alenee 505 – 1 850 euroa (3 000 – 11 000 markan) suuruisilla kuukausituloilla 0,67 – 1,93 eurolla (4 – 11,50 markalla) ja 2 018 – 5 046 euron (12 000 – 30 000 markan) kuukausituloilla noin 1 – 2,35 eurolla (6 – 14 markalla). Vähennyksen vaikutuksia arvioitaessa on oletettu, että ansiosidonnaisen päivärahan ansio-osuus olisi 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta.

Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan ja kuntoutusrahan osalta vaikutus olisi enimmillään noin 2,35 euroa (14 markkaa) päivältä yli 16 819 euron (100 000 markan) vuosituloilla. Alle 13 455 euroa (80 000 markkaa) vuodessa ansaitsevilla vaikutus olisi alle 1,68 euroa (10 markkaa) päivältä.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Esitystä valmisteltaessa on kuultu Kansaneläkelaitosta, Suomen Ammattijärjestöjen Keskusliitto SAK ry:tä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä, Akava ry:tä, Palvelutyöntajat ry:tä ja Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliittoa.

6. Muita asiaan vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

8. Säättämisjärjestys

Säättämisjärjestyksen kannalta on keskeinen Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentti. 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 taivoiin suojattuun perustoimeentuloturvaan.

Palkansaajan erityismaksujen huomioon ottamista työtuloperusteisissa päivärahaetuukissa perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmattomana.

Edellä olevan mukaisesti hallituksen esitykseen ei voida katsoa sisältyvän sellaisia ehdotuksia, jotka heikentäisivät Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentuloturva. Tämän johdosta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä ehdotetun perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotukset

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 2002 vähennettävä viisi 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 tammi-kuuta 2002.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 2001

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Maija Perho*