

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om avgift som för 1993 uppbärs hos olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalterna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag stiftas om en avgift som för 1993 skall uppbäras hos olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalterna. Enligt förslaget skall principen om s.k. totalt kostnadsansvar tillämpas inom olycksfalls- och trafikförsäkringssystemen genom att det hos olycksfalls- och trafikförsäkringsbolagen samt hos lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt 1993 uppbärs en avgift, som i

genomsnitt motsvarar de kostnader som vården av olycksfalls- och trafikskadepatienter åsamkar den offentliga hälsovården.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1993 och gälla till utgången av samma år.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläget

För närvarande deltar staten genom statsandelsystemet i kommunernas kostnader för hälsovården, varvid staten även bidrar till att täcka kostnaderna för vården av olycksfalls- och trafikskadepatienter. Den genomsnittliga statsandelen för hälsovårdskostnaderna har under de senaste åren varit ca 41 — 42 %, medan kommunernas andel har uppgått till ca 45 — 47 %.

Enligt den lag om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) som träder i kraft vid ingången av 1993 betalas den statsandel som avser driftskostnaderna för social- och hälsovården enbart till kommunerna, vilka därmed får vidare ramar än tidigare när det gäller att besluta om den service som skall erbjudas kommuninvånarna. Den kommunspecifika statsandelen bestäms matematiskt och främst utgående från olika faktorer som återspeglar behovet av social- och hälsovårdsservice i kommunen. Exempel på dessa faktorer är kommunens invånarantal och åldersstruktur

etc. Statens och kommunernas inbördes finansieringsandelar kvarstår i stort sett oförändrade i hela landet.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 10 december 1990 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vissa ersättningsfrågor gällande kommunalförbund inom hälsovården. Arbetsgruppen konstaterar i sitt PM daterat den 31 december 1991 att det i och med att statsandelsreformen träder i kraft inte förefaller möjligt att fortsätta med den kommunfaktureringsmetod som baserar sig på respektive sjukhus genomsnittskostnader. Arbetsgruppen förordade en modell enligt vilken man för varje sjukhus tillämpar en på diagnos och patientgrupp baserad prissättning som specificeras enligt klinik eller specialområde. Denna prissättning skall kompletteras med en åtgärdsbaserad prissättning. Den här modellen förutsätter dock att man kommer överens om förfarandet när det gäller de små och medelstora kommunernas finansieringsrisker i samband med den mest avancerade sjukhusservicen.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den

18 december 1991 en kommission med uppgift att utreda det totala kostnadsansvaret mellan olycksfalls- och trafikförsäkringen samt den kommunala hälsovården. Kommissionens kartläggning visade att vården av olycksfalls- och trafikskadepatienter 1990 orsakade den kommunala hälsovården kostnader på sammanlagt ca 308 milj. mk. Av dessa kostnader fördelade sig ca 174 milj. mk på patienter som drabbats av olycksfall i arbete och ca 134 milj. mk på trafikskadepatienter. Inom sjukhusvården var vården av förstnämnda patientgrupp 14 % dyrare än vården av de övriga patienterna. I fråga om trafikskadepatienterna var motsvarande siffra 12 %.

1.2. Bedömning av nuläget

Vid vården av olycksfalls- och trafikskadepatienter inom den offentliga hälsovården står olycksfalls- och trafikförsäkringssystemen endast för den kostnad som uppkommer via klientavgiften. För övrigt deltar nämnda system inte i de faktiska kostnader som vården medför. Om principen angående totalt kostnadsansvar skall börja tillämpas på olycksfalls- och trafikförsäkringssystemen när det gäller den av kommunerna anordnade vården av olycksfalls- och trafikskadepatienter och om detta sker så, att försäkringssystemens ersättningskyldighet baseras på de faktiska vårdkostnaderna, förutsätter detta att man dels inför ett enhetligt faktureringsystem, dels ger dem som ersätter vårdkostnaderna, dvs. försäkringssystemen, möjlighet att utöva tillsyn över grunderna för de kostnader som skall faktureras. Mot bakgrunden av att dessa system har karaktären av skadeersättningssystem är det viktigt att patienternas nuvarande ställning — det är ju patienterna som vårdas och som uppbar ersättningen — inte försvagas. En övergång till ett annat system skulle förutsätta en omfattande fortsatt beredning av ärendet.

Med beaktande av den situation statsekonomin befinner sig i är det omöjligt att skjuta upp beslutet tills en kartläggning av olycksfalls- och trafikförsäkringssystemens korrekta kostnadsansvar är klar. Utgifterna inom den offentliga ekonomin är för närvarande dock av den storleksordningen att ifrågasvarande försäkringssystem år 1993 förväntas bidra med en större andel än tidigare för täckandet av de utgifter som dessa system svarar för.

2. De föreslagna ändringarna

På grundval av det ovan anförda föreslås det att en lag stiftas, som skulle vara i kraft 1993 och enligt vilken hos olycksfalls- och trafikförsäkringsbolagen samt hos den anstalt som svarar för verkställigheten av lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare år 1993 till folkpensionsanstalten skulle uppbäras en avgift i syfte att minska statens andel enligt 59 § 2 mom. folkpensionslagen. Enligt förslaget skall denna avgift uppgå till sammanlagt 330 milj. mk. Beloppet motsvarar i stort sett olycksfalls- och trafikskadepatienternas uppskattade andel av vårdkostnaderna inom den kommunala hälsovården 1991, sedan dessa kostnader minskats med den andel som uppbärs i klientavgifter. De för 1991 uppskattade kostnaderna tjänar som beräkningsgrund eftersom det utgående från tillgänglig information och med beaktande av svårigheten att förutsäga den ekonomiska utvecklingen är vanskligt att på förhand bedöma beloppet av de faktiska vårdkostnaderna 1993. Meningen är att avgiften skall uppbäras endast i fråga om trafikförsäkringen och den obligatoriska olycksfallsförsäkringen samt i fråga om olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare. Det sammanlagda beloppet av avgiften skall fördela sig så, att olycksfallsförsäkringssystemet står för 141 milj. mk, trafikförsäkringen för 177 milj. mk och olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare för 12 milj. mk.

Avsikten är att avgiften skall fördelas i proportion till de försäkringspremieinkomster som de ovan nämnda systemen uppbar 1991. En sådan fördelningsgrund leder till att trafikförsäkringssystemet utsätts för den tyngsta belastningen jämfört med den situationen att dess avgiftsandel bestäms i proportion till den inbördes fördelningen av de uppskattade vårdkostnaderna för de patienter som omfattas av respektive system. Ifall avgiften dock skulle fördelas enligt sistnämnda modell, skulle de förhöjda olycksfallsförsäkringspremierna belastas de indirekta arbetskraftskostnaderna på ett oskäligt sätt, vilket skulle drabba framför allt de arbetskraftsintensiva företagen.

För att den ekonomiska belastningen på försäkringsanstalterna bättre skall motsvara omständigheterna i det skedet då avgiften är aktuell, föreslås det att avgiftsandelarna skall fördelas mellan försäkringsanstalterna inom olycksfalls- och trafikförsäkringssystemen i

proportion till de premieinkomster för olycksfallsförsäkringen och trafikförsäkringen som fastställs genom försäkringsanstaltens bokslut för 1993. Eftersom den kostnad som föranleds av den föreslagna avgiften uttryckligen skall gälla de ovan nämnda försäkringssystemen och inte de försäkringsanstalter som handhar försäkringarna, föreslås det att den utgiftsökning som den planerade avgiften orsakar försäkringsanstalterna 1993 och senare skall kunna inkluderas i premiegrunderna för trafikförsäkringen och för den obligatoriska olycksfallsförsäkringen samt i totalkostnaderna för olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare. Detta bör dock ske så, att det på den premieinkomstökning som avgiften medför inte uppbärs sådan premieskatt som för närvarande uppbärs på trafikförsäkringspremier och inte heller vissa andra lagstadgade premier som uppbärs för ett visst ändamål, såsom premier för främjande av arbetarskydd och premier för främjande av trafiksäkerheten.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Avsikten är att olycksfalls- och trafikförsäkringssystemen 1993 indirekt inom den kommunala hälsovården skall delta med 330 milj. mk i vårdkostnaderna för de patienter som omfattas av dessa försäkringssystem. Detta innebär att statens utgifter 1993 minskar med motsvarande belopp, eftersom avsikten är att i det anslag som reserverats för den statliga garantandelen i folkpensionsfonden såsom avdrag

skall beaktas intäkten av den avgift som erhålls från försäkringssystemen. Statens deltar i finansieringen av olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare med en andel på 29,1 % av de sammanlagda kostnaderna för nämnda försäkring, vilka 1991 uppgick till ca 174 milj. mk. Genom olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare beräknas statens andel av dessa totalkostnader 1993 öka med ca 4 milj. mk till följd av föreliggande proposition.

Den ekonomiska belastning som avgiften orsakar försäkringssystemen kommer i form av höjda försäkringspremier att påföras försäkringstagarna. Vad olycksfallsförsäkringen beträffar kommer belastningen av avgiften, som man dock medvetet har försökt minimera, genom de försäkringspremier som i första hand betalas av arbetsgivarna att påverka de indirekta arbetskraftskostnaderna. I fråga om trafikförsäkringen kommer kostnadseffekten att påverka dem som äger motorfordon, dvs. både privathushåll och företag. Behovet att höja försäkringspremierna beräknas för olycksfallsförsäkringens del till ca 10 % och för trafikförsäkringens del till ca 7 %.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1993.

4. Beredningen av ärendet

Förslaget har beretts som tjänsteuppdrag. I samband med beredningen har Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund r.f. och Trafikförsäkringsföreningen samt finansministeriet hört.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

I §. I paragrafen definieras avsikten med den föreslagna avgiften och anges vilka försäkringsanstalter avgiften gäller. Avgiften fördelar sig mellan olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalterna inom försäkringssystemen på det sätt som

stadgas i 2 §. I praktiken kommer avgiftsskyldigheten för olycksfalls- och trafikförsäkringens del att gälla samma försäkringsanstalter, eftersom de flesta anstalter beviljar båda typerna av försäkringar. Fördelningen av avgiftsskyldigheten mellan försäkringssystemen grundar sig på det inbördes förhållandet mellan

premieinkomsterna för olycksfallsförsäkringen och trafikförsäkringen utgående från hur dessa inkomster har fastställts genom bokslutet för 1991. Olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare finansieras med dels premieinkomsten från de försäkrade, dels andelar som staten och folkpensionsanstalten betalar. Därför har som grund för den avgiftsandel som gäller lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkring i stället för premieinkomsten använts de i 13 § 1 mom. lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/81) avsedda totalkostnaderna för olycksfallsförsäkringen 1991 minskade med utgifterna för skydd i arbete.

2 §. I paragrafen stadgas om hur avgiftsskyldigheten fördelar sig inom försäkringssystemen. I fråga om andelen för lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkring hänför sig det i 1 § stadgade beloppet helt och hållet till lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt, som ensam handhar olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare. Avgiftsandelen är därmed slutgiltig för sistnämnda anstalt. Den avgiftsandel som i 1 § har stadgats för olycksfallsförsäkringsanstalterna fördelar sig mellan dessa anstalter inom systemet i proportion till de premieinkomster för respektive försäkringsanstalts obligatoriska olycksfallsförsäkringar som fastställs genom bokslutet för 1993. Den premieinkomst som härrör från försäkringar som avses i 57 § lagen om olycksfallsförsäkring (512/71) beaktas sålunda inte. Trafikförsäkringssystemets avgiftsandel fördelas på motsvarande sätt inom systemet i proportion till de premieinkomster som trafikförsäkringsbolagen har uppburit 1993. Ifall avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde träder i kraft vid ingången av 1993, blir det möjligt för utländska försäkringsanstalter att bevilja trafikförsäkringar i Finland. Avsikten är att avgiftsskyldigheten skall gälla också dessa försäkringsanstalter. Med den premieinkomst som fastställs genom bokslut jämställs härvid den premieinkomst som en utländsk försäkringsanstalt i Finland uppbär för ifrågavarande försäkringar.

3 §. I paragrafen stadgas att den utgiftsökning som den i lagen avsedda avgiften åsamkar försäkringsanstalterna år 1993 och senare kan inkluderas i premiegrunderna för olycksfallsförsäkringen och trafikförsäkringen samt hänföras till totalkostnaderna för olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare. Paragrafen är ett undantag från det som i 35 § 1 mom. lagen

om olycksfallsförsäkring och i 18 § trafikförsäkringslagen stadgas om grunderna för fastställande av olycksfalls- och trafikförsäkringspremier och från det som i 13 § lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare stadgas om fastställande av totalkostnaderna enligt nämnda paragraf. Detta förfarande leder till att kostnadseffekten återverkar på försäkringspremierna och på de sammanlagda kostnaderna för lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkring samt därmed i sista hand på försäkringsstagnarna.

Den höjning av försäkringspremien som följer av införandet av avgiften enligt denna lag innebär inte att de premieinkomster som försäkringsanstalterna får för att täcka sitt försäkringsansvar skulle stiga på motsvarande sätt. Därför är det inte heller motiverat att använda denna andel av försäkringspremien som grund vid beräkningen av försäkringspremieskatt på premieinkomst för trafikförsäkring eller av premie för främjande av trafiksäkerheten, ej heller av premie för främjande av arbetarskydd enligt olycksfallsförsäkringen, premie som uppbärs till följd av försummelse att teckna försäkring eller premie som avses i 12 § lagen om rehabilitering som ersätts enligt lagen om olycksfallsförsäkring (625/91). Inte heller bör nämnda andel beaktas vid fastställandet av sådana i paragrafen uppräknade kostnader som åsamkas försäkringsanstalterna till följd av vissa indexjusteringar. Ovan nämnda andel skall inte heller beaktas vid fastställandet av de utgifter för skydd i arbete som avses i lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare.

4 §. I paragrafen stadgas att avgiften 1993 skall uppbäras hos försäkringsanstalterna kalendermånadsvis och i form av jämnstora förskottsater. Avsikten är att belastningen av avgiften därmed bättre skall balansera de premieinkomster som flyter in till försäkringsanstalterna. I paragrafen definieras först storleken av det förskott som de olika försäkringssystemen månatligen skall betala. Förskottet utgör 1/12 av de avgiftsandelar som skall betalas enligt 1 §. Inom försäkringssystemen fördelar sig förskottet mellan försäkringsanstalterna i proportion till de premieinkomster för olycksfallsförsäkringen och trafikförsäkringen som har fastställts genom bokslutet för 1991. Lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt skall i förskott betala 1/12 per kalendermånad av den avgiftsandel som stadgas i 1 §.

Enligt paragrafens 2 mom. skall försäkrings-

anstalten betala förskottet senast den 15 dagen i varje kalendermånad. Avsikten med förskottet, som via social- och hälsovårdsministeriet kanaliseras till folkpensionsanstalten, är att minska statens andel enligt 59 § 2 mom. folkpensionslagen. I praktiken uppbär Olycksfallsförsäkringsanstalternas Förbund r.f. och Trafikförsäkringsföreningen förskotten av försäkringsanstalterna, varefter social- och hälsovårdsministeriet vid anvisandet av den i 1 § stadgade avgiften till folkpensionsanstalten debiterar nämnda föreningars konton på ett belopp som motsvarar förskotten.

5 §. I paragrafen stadgas att de avgiftsandelar, som har betalats i förskott, inom försäkringssystemen skall justeras att motsvara proportionerna beträffande de premieinkomster som de olika försäkringsanstalterna 1993 har haft för olycksfalls- och trafikförsäkringen. Denna justering görs efter att 1993 års premieinkomster har fastställts genom bokslut. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer för varje försäkringsanstalt dels förskottet, dels den slutliga avgiftsandelen.

6 §. I paragrafen stadgas om social- och hälsovårdsministeriets rätt att meddela närmarer föreskrifter om verkställigheten av lagen.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1993 och gälla till utgången av 1993.

3. Lagstiftningsordning

Kännetecknande för vad som skall betraktas som skatt är att för den som blir föremål för beskattningen stadgas en avgift och att denna används till att täcka statens utgifter för ett ändamål som inte är definierat på förhand. Trots att den i propositionen föreslagna avgift som skall uppbäras hos försäkringsanstalterna avser att minska statens ansvar vid finansieringen av minimipensionerna, kan avgiften betraktas som en avgift av skattenatur. Därför kan den föreslagna lagen, som avses gälla endast till utgången av 1993, inte lämnas vilande i den ordning som 66 § riksdagsordningen stadgar. Eftersom ärendet lämnar rum för tolkning anser regeringen det dock ändamålsenligt att riksdagens grundlagsutskott ger sitt utlåtande angående detta.

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

Lag

om avgift som för 1993 uppbärs hos olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalterna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

De försäkringsanstalter som har rätt att i Finland bevilja försäkringar som avses i lagen om olycksfallsförsäkring (608/48) och i trafikförsäkringslagen (279/59) samt den i 2 § lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/81) avsedda lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt skall på det sätt som stadgas nedan för att minska statens andel enligt 59 § 2 mom. folkpensionslagen år 1993 till folkpensionsanstalten betala en avgift som uppgår till inalles 330 miljoner mark. Detta belopp fördelar sig så, att de försäkringsanstalter som beviljar olycksfallsförsäkringar står för en andel av 141 miljoner mark och de försäkringsanstalter som beviljar trafikförsäkringar för en andel av 177 miljoner mark. Lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt står för en andel av 12 miljoner mark.

2 §

Den ovan i 1 § stadgade avgiftsandelen för olycksfallsförsäkringsanstalterna fördelar sig mellan dessa anstalter på basis av de i lagen om olycksfallsförsäkring avsedda försäkringarna, med undantag av försäkringar som avses i 57 §, varvid andelen står i proportion till de försäkringspremieinkomster som fastställts genom bokslutet för 1993. Avgiften för trafikförsäkringsanstalterna fördelar sig mellan dessa anstalter i proportion till de premieinkomster för trafikförsäkringen som fastställts genom bokslutet för 1993. Den i 1 § stadgade avgiftsandelen för lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt är slutgiltig.

3 §

Utän hinder av stadgandena i 35 § 1 mom. lagen om olycksfallsförsäkring, 18 § trafikförsäkringslagen och 13 § lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare, kan den utgiftsökning, som denna lag åsamkar försäkringsanstalterna, år 1993 och senare inkluderas i försäkringspremiegrunderna för den obligatoriska olycksfallsförsäkringen och för trafikförsäkringen samt hänföras till totalkostnaderna för olycksfallsförsäkringen för lantbruksföretagare.

På den premieinkomstökning som följer av denna lag uppbärs dock inte sådan försäkringspremieinkomst som avses i lagen om skatt på vissa försäkringspremier (664/66), sådan premie för främjande av trafiksäkerheten som avses i 18 § trafikförsäkringslagen, sådan premie för främjande av arbetarskydd som avses i 35 § 2 mom. lagen om olycksfallsförsäkring, ej heller premier enligt 58 § och 60 § 6 mom., och inte kostnader som avses i 2 § lagen om bindande av vissa skadestånd för olycksfall vid lönenivån (957/71) eller premier enligt 12 § lagen om rehabilitering som ersätts enligt lagen om olycksfallsförsäkring (625/91). Ej heller beaktas i denna lag avsedd avgift vid fastställandet av de utgifter för skydd i arbetet som avses i 14 § lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare.

4 §

Olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalterna är skyldiga att kalendermånadsvis betala förskott på den avgift som avses i 1 §. Förskottet utgör varje kalendermånad 1/12 av de belopp som försäkringsanstalterna skall betala i enlighet med 1 §. Förskottet fördelar sig mellan olycksfallsförsäkringsanstalterna och mellan trafikförsäkringsanstalterna i proportion till de försäkringspremieinkomster som genom bokslutet för 1991 har fastställts för den obligatoriska olycksfallsförsäkringen och för trafikförsäkringen.

Lantbruksföretagarnas olycksfallsförsäkringsanstalt skall dock kalendermånadsvis i förskott betala 1/12 av det belopp som fastställts i 1 §.

Försäkringsanstalterna skall senast den 15 dagen i varje kalendermånad betala förskott av premieinkomsten för olycksfallsförsäkringen till Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund r.f. och av premieinkomsten för trafikförsäkringen till Trafikförsäkringsföreningen. Social- och hälsovårdsministeriet förmedlar avgifterna till folkpensionsanstalten. Social- och hälsovårdsministeriet har rätt att då det förmedlar det i 1 § stadgade beloppet till folkpensionsanstalten debitera ovan nämnda föreningars kon-ton på ett belopp som motsvarar de betalda förskotten.

5 §

De avgiftsandelar som de ovan i 4 § 1 mom. avsedda olycksfalls- och trafikförsäkringsanstalterna har betalat i förskott justeras att motsvara den i 2 § stadgade fördelningen av avgiftsandelarna efter det att 1993 års försäkringspremieinkomster för olycksfalls- och trafikförsäkringen har fastställts genom bokslut.

Social- och hälsovårdsministeriet fastställer för varje försäkringsanstalt förskottet samt den slutgiltiga avgiftsandelen. Olycksfallsförsäkringsanstalternas Förbund r.f. och Trafikförsäkringsföreningen sköter uppbörden av de slutgiltiga avgiftsandelarna enligt 1 mom. samt

redovisningen av dessa till försäkringsanstalterna.

6 §

Närmare föreskrifter om verkställigheten av denna lag meddelas vid behov av social- och hälsovårdsministeriet.

7 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och gäller till utgången av 1993.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 16 oktober 1992

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Social- och hälsovårdsminister *Jorma Huuhtanen*

