

RP 159/2001 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 % år 2002.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2002.

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 % och 6,1 %. Det sammanlagda beloppet av nämnda avgifter och premier har varit 5,2 % år 2001, då hos löntagarna har uppburits en arbetslöshetsförsäkringspremie på 0,7 % och i arbetstagares pensionsavgift 4,5 %.

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 % till 5 %. År 2001 var storleken av avdraget 5 %.

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 beaktas 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 avdra-

get 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 i fråga arbetsinkomster i ett arbets- eller tjänsteförhållande. Allt sedan 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.

1. 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 i fråga 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 arbetsförmågan, till den nivå som anges i sjukförsäk-

ringslagen. Sjukdagpenningen är skattepliktig inkomst, 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.

Dagpenningförmånernas 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. T.ex. har i fråga om nivån (100 %) för dagpenningen enligt olycksfallsförsäkringen beaktats bl.a. det skadeståndselement som hänför sig till förmånen. På grund av den höga ersättningsnivån kan den dagpenningförmån 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 i de dagpenningförmåner som grundar sig på bruttointkomsterna inte den sänkande effekt som de arbetstagaravgifter vilka uppbärs på lönen har på inkomstnivån beaktades, 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 dagpenningförmånen. Avsikten är att detta, såsom för närvarande, skall verkställas genom att en viss procentandel dras av från den arbetsinkomst som ligger till grund för dagpenningförmånen eller från själva dagpenningförmånen.

I propositionen föreslås att storleken av det avdrag som motsvarar andelen arbetstagaravgifter i fråga om de socialförsäkringsförmåner som grundar sig på arbetsinkomsterna år 2002 skall vara 5 %. Den pensionsavgift som uppbärs hos löntagarna har sedan 1993

stigit i jämn takt, med undantag av 2001 då avgiften sänktes med 0,2 %. På sikt beräknas avgiften stiga. När det gäller arbetslöshetsförsäkringspremien har det förekommit större variationer och bedömningen är att premierna sjunker ytterligare under de kommande 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 %.

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 2002.

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.

2. 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. De grupperingar som var företrädare i arbetsgruppen hade olika uppfattningar om avdragssystemet gällande arbetstagaravgifterna. Arbetsgruppen kunde inte komma fram till en gemensam syn på de viktigaste punkterna i utvecklandet av systemet.

3. Propositionens verkningar

3.1. Statsekonomiska verkningar

Genom att ett avdrag på 5 %, vilket motsvarar beloppet av arbetstagares pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie, beaktas i den arbetsinkomst som utgör grund för dagpenningarna, beräknas utgifterna för sjukdagpenningen, föräldradagpenningen och rehabiliteringspenningen minska med sammanlagt ca 44,5 milj. euro (265 milj. mk) på nivån för de totala utgifterna. På motsvarande sätt är utgifterna för arbetslöshetsdagpenningen, inklusive alterneringsersättning och utbildningsdagpenning, uppskattningsvis ca 43,7 milj. euro (260 milj. mk) större om inte nämnda avdrag görs.

Om det föreslagna avdraget inte görs från de nya dagpenningar som skall betalas år 2002, inverkar utgiftsökningen i fråga om sjukförsäkringen till fullt belopp på statens utgifter. Utgiftsökningen skulle realiseras allteftersom nya dagpenningar beviljas. År 2002 vore verkan ca 80 % 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 verkningen 0,05 %. Utgiftsökningen realiseras allteftersom nya dagpenningar betalas. År 2002 vore verkan mindre än 50 % av den totala utgiftsökningen.

3.2. Verkningar för förmånstagarna

Det föreslagna avdraget på 5 % är lika stort som avdraget åren 1998 — 2001. Förmånstagarnas ställning påverkas således inte i jämförelse med tidigare år till följd av det föreslagna avdraget.

Det att pensionsavgiften och arbetslöshetsförsäkringspremien beaktas till 5 % i grunderna för dagpenningen innebär i praktiken att beloppet av den enligt förtjänsten avvägda

arbetslöshetsdagpenningen minskar med 0,67—1,93 euro (4—11,50 mk) om inkomsterna per månad är 505—1 850 euro (3 000—11 000 mk) och med ca 1—2,35 euro (6—14 mk) om inkomsterna är 2 018—5 046 euro (12 000—30 000 mk) per månad. Vid uppskattningen av avdragets verkningar har man utgått ifrån att förtjänstdelen av den enligt förtjänsten avvägda dagpenningen uppgår till 45 % av skillnaden mellan dagslönen och grunddelen.

I fråga om sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen är verkningen högst ca 2,35 euro (14 mk) per dag vid inkomster som överstiger 16 819 euro (100 000 mk). För personer med inkomster som understiger 13 455 euro (80 000 mk) per år är verkningen mindre än 1,68 euro (10 mk) per dag.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Vid beredningen har hörts Folkpensionsanstalten, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf, Akava ry, Palvelutyönäntajat ry samt Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

6. Ikraftträdande

Lagen förslås träda i kraft den 1 januari 2002.

7. 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 sociallagstiftningen. 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 ingen 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 således inte kraven i grundlagens 19 § 2 mom.

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:

Lagförslagen

Lag

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

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Om genom 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 fem procent 2002.

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 2002.

Helsingfors den 28 september 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Maija Perho*