

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa.

Esityksen mukaan niissä päivärahaetuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, vähennettäisiin aikaisempien vuosien tapaan työtulosta tai maksettavasta etuudesta työntekijän työeläkevakuutusmaksua ja pal-

kansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaava osuus. Etuuksista tehtävän vähennyksen määräksi ehdotetaan 4,5 prosenttia vuonna 2009.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2009 alusta.

## PERUSTELUT

### 1. Nykytila

Työeläke- ja työttömyysturvan rahoitusta muutettiin 1990 luvun alkupuolella siten, että rahoitusvastuuta jaettiin. Palkansaajilta on vuodesta 1993 lukien peritty työntekijän työeläkevakuutusmaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua. Työeläkeuudistukseen liittyen vuoden 2005 alusta lukien 53-vuotiaat ja sitä vanhemmat työntekijät ovat maksaneet korkeampaa työeläkevakuutusmaksua kuin alle 53-vuotiaat. Vuonna 2008 alle 53-vuotiaiden työeläkemaksu on 4,1 prosenttia sekä ja 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden maksu 5,2 prosenttia palkasta. Keskimääräinen työeläkevakuutusmaksu on 4,3 prosenttia. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 2008 0,34 prosenttia.

Näiden maksujen yhteismäärä on vuosina 1993—2007 vaihdellut 3,2—6,1 prosentin välillä. Vuonna 2008 maksujen yhteismäärä on 4,44 prosenttia, kun palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,34 prosenttia ja työntekijän eläkemaksu on alle 53-vuotiailla vakuutetuilla 4,1 prosenttia.

Työntekijämaksujen ansiotasoa alentava vaikutus on lain mukaan otettu huomioon eri päivärahoissa laissa säädetyin erillisen laskennallisen vähennyksen kautta. Eri etuuksissa vähennys on tehty joko päivärahan perusteena olevasta työtulosta taikka etuudesta. Tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaisessa päivärahassa vähennys tehdään etuudesta, kun sairaus- ja työttömyyspäivärahoissa sekä Kansaneläkelaitoksen maksamissa kuntoutusrahoissa vähennys tehdään etuuden perusteena olevasta työtulosta.

Tehtävästä vähennyksestä ja sen määrästä on säädetty vuodesta 1993 lukien vuosittain annetuissa erillislaissa työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa. Tehdyn vähennyksen määrä on vaihdellut 1,5 prosentista noin 5 prosenttiin. Vuonna 2008 vähennyksen määrä on ollut 4,44 prosenttia.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulleessa laissa työntekijäin työeläkemaksun huomioon ottamisesta päivärahoissa (1344/1992) säädetään, että työeläkemaksu tulee ottaa huomioon sairausvakuutusasetuksen 10 §:n tarkoitetuissa 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 päivärahaetuus määräytyy henkilön työ- tai virkasuhteessa saamiensa työtulojen perusteella. Vuodesta 1994 lukien päivärahaetuuksia vahvistettaessa on eri päivärahaetuksissa otettu huomioon sekä palkansaajalta perittävän työeläkemaksun että työttömyysvakuutusmaksun ansiotasoa alentava vaikutus.

### 2. Keskeiset ehdotukset

Sosiaalivakuutuksessa 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 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. Henkilön saama etuus

korvaa vakuutetulle sairauden vuoksi menetettyä 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 päivärahaetuus voi olla samansuuruinen kuin sen perusteena oleva työtulo, jolloin nettoetuus 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 määriteltäessä. Tämä toteutettaisiin nykyiseen tapaan vähentämällä päivärahaetuuden perusteena olevasta työtulosta tai päivärahaetuudesta tietty prosenttiosuus, joka vastaisi suuruudeltaan työntekijältä perittävien lakisääteisten maksujen ansiotasoa alentavaa vaikutusta. Työntekijän eläkelaisissa (395/2006) ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) sekä niiden nojalla annetuissa asetuksissa säädetään siitä, mistä tuloista työnantajan on perittävä ja tilitettävä työntekijän työeläkevakuutusmaksu ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu.

Maksuja jää kuitenkin myös perimättä paitsi laiminlyönnin, myös tietämättömyyden vuoksi. Huolimatta siitä, onko työntekijän bruttotulosta tosiasiallisesti vähennetty eläketai työttömyysvakuutusmaksu, niitä vastaava vähennys tulee tehdä etuutta laskettaessa. Eri päivärahajärjestelmissä tehty vähennys on ollut määrältään työntekijämaksujen yhteismäärän suuruinen tai yhteismäärää pienempi.

Vuonna 2009 alle 53-vuotiaiden työeläkemaksun on arvioitu nousevan 0,2 prosenttiyksiköllä, jolloin maksu olisi 4,3 prosenttia. Keskimääräinen maksu olisi 4,5 prosenttia ja 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden maksu 5,4 prosenttia palkasta. Vuonna 2009 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun on arvioitu laskevan 0,14 prosenttiyksiköä, jolloin maksu olisi 0,2 prosenttia.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 2009 työtuloihin perustuvissa sosiaalivakuutusetuuksissa työntekijämaksuja vastaavana osuutena tehtävän vähennyksen suuruus olisi 4,5 prosenttia. Vähennys tehtäisiin verotuksessa todetuista tai arvioiduista työtuloista ja se otettaisiin huomioon vuonna 2009 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 Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) mukaisissa päivärahoissa.

Työntekijän eläkelain 72 §:ssä säädetään eläkkeen perusteena olevasta tulosta (vakuutuspalkka) silloin, kun työntekijä lähetetään Suomesta ulkomaille työskentelemään tai kun hänet otetaan ulkomailta palvelukseen siten, että hän kuuluu työntekijän eläkelain soveltamisalaan. Tällöin eläkkeen perusteena olevana työansiona on pidettävä sitä palkkaa, jota vastaavasta työstä Suomessa olisi maksettava. Jos vastaavaa työtä Suomessa ei ole, työansiona pidetään sitä palkkaa, jonka muutoin voidaan katsoa vastaavan sanottua työtä. Myös tällaisesta vakuutuspalkasta peritään lakisääteiset sosiaaliturvamaksut työttömyysvakuutusmaksu ja työntekijän työeläkevakuutusmaksu mukaan lukien. Niin kutsuttu

prosenttivähennys tulee tehdä myös silloin, kun päiväraha tai muu etuus perustuu vakuutuspalkkaan.

### 3. Esitykseen liittyvät selvitykset

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 1 päivänä maaliskuuta 2000 kolmikantaisen työryhmän selvittämään, miten palkansaajilta perittävä työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin ottaa huomioon pysyvällä tavalla lainsäädännössä. Työryhmällä ei ollut yhteistä näkemystä järjestelmän kehittämisen keskeisistä linjauksista.

Vuonna 2005 käynnistyi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä virkatyönä tehty kolmikantainen selvitystyö siitä, miten palkansaajilta perittävä työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin ottaa huomioon pysyvällä tavalla lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lisäksi työssä olivat edustettuina Kansaneläkelaitos, valtiovarainministeriö sekä keskeiset työmarkkinajärjestöt. Työryhmällä ei ollut yhteistä näkemystä järjestelmän kehittämisen keskeisistä linjauksista.

Hallitus asetti 14.6.2007 komitean valmistelemaan sosiaaliturvan uudistamista (SATA-komitea). Komitean tehtävänä on muun muassa laatia ehdotus ansioturvan kehittämiseksi. Osana ansioturvan kehittämistä komitea pyrkii lainsäädännössä pysyvään ratkaisuun siitä, miten palkansaajilta perittävä työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksu otetaan huomioon etuuksia määrättäessä.

## 4. Esityksen vaikutukset

### 4.1. Taloudelliset vaikutukset

Työntekijän työeläkevakuutusmaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaavan 4,5 prosentin suuruisen vähennyksen huomioon ottamisen päivärahojen perusteena olevissa tuloissa arvioidaan vähentävän sairaus- ja vanhempainrahamenoja sekä kuntoutusrahamenoja yhteensä noin 73 miljoonalla eurolla kokonaismenotasossa. Vastaavasti työttömyyspäivärahamenot muuttuvat lukien vuorottelukorvaukset, koulutus- ja ansiotukimenot olisivat arviolta

noin 51 miljoonaa euroa suuremmat, jollei sanottua vähennystä tehtäisi.

Jos vuonna 2009 maksuun tulevissa uusissa päivärahoissa ei tehtäisi esitettyä vähennystä sairausvakuutuksen osalta, menonlisäys vaikuttaisi työnantajien ja vakuutettujen rahoittamia työtulovakuutuksen menoja lisäävästi. Vuoden 2006 alusta voimaan tulleen sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen vuoksi vähennyksellä ei ole välitöntä vaikutusta valtion menoihin. Menonlisäys toteutuisi sitä mukaa kuin uusia päivärahoja myönnettäisiin. Työnantajien ja vakuutettujen maksujen maksutasoissa vaikutus olisi 0,05 prosenttiyksikköä kummassakin. Vuonna 2009 vaikutus olisi noin 75 prosenttia kokonaismenonlisäyksestä, eli muutos olisi 56 miljoonaa euroa kokonaismenoissa ja maksutasossa 0,04 prosenttiyksikköä sekä työnantajien että vakuutettujen maksuissa kummassakin.

Työttömyysturvassa 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 0,04 prosenttiyksikköä. Menonlisäys toteutuisi sitä mukaa kuin uusia päivärahoja myönnettäisiin. Vuonna 2009 vaikutus olisi noin 26 miljoonaa euroa kokonaismenoissa ja maksutasossa 0,02 prosenttiyksikköä.

### 4.2. Vaikutukset edunsaajiin

Ehdotettu vähennys olisi 4,5 prosenttia eli 0,06 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2008.

Eläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottaminen 4,5 prosentin suuruisena päiväraha-perusteissa alentaisi työttömyysturvapäivärahaa 1 000 euron suuruisilla kuukausituloilla 0,94 euroa, 2000 euron suuruisilla kuukausituloilla 1,89 euroa ja 3 000 euron suuruisilla kuukausituloilla 1,25 euroa. Vaikutus on suurempi, jos ansiopäiväraha sisältää korotetun ansio-osan tai työllistymisohjelmallisän.

Sairauspäivärahaa, vanhempainpäivärahoja ja kuntoutusrahaa ehdotus alentaisi alle 33 000 euron vuosituloilla 4,5 prosentilla ja

sitä suuremmilla vuosituloilla 2—3 prosentilla.

### **5. Asian valmistelu**

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunto keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä, Kansaneläkelaitokselta ja Tapaturmavakuutuslaitosten liitolta.

### **6. Riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

### **7. Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

### **8. Säättämisyjärjestys**

Säättämisyjärjestyksen 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 täl-

laisten 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 päivärahaetuoksissa 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 esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus*

## **Laki**

### **työntekijän työeläkevakuutusmaksun 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 taikka työntekijän eläkelain (395/2006) 72 §:ssä tarkoitettu vakuutuspalkka, näistä työtuloista tai maksettavasta etuudesta on vuonna 2009 vähennettävä 4,5 prosenttia.

#### 2 §

Tarkemmat säännökset työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eri etuuslajeissa annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

#### 3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009.

---

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2008

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Sosiaali- ja terveysministeri *Liisa Hyssälä*