

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 4,74 prosenttia vuonna 2008.

Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2008 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—2004 vaihdellut 3,2—6,1 prosentin välillä. Vuonna 2005 maksujen yhteismäärä oli 5,1 prosenttia, kun työttömyysvakuutusmaksua on peritty palkansaajalta 0,4 prosenttia ja työntekijäin eläkemaksua 4,6 prosenttia. Vuosina 2006 ja 2007 maksujen yhteismäärä on ollut 4,88 prosenttia, kun työttömyysvakuutusmaksua on peritty palkansaajalta 0,58 prosenttia ja työntekijäin eläkemaksu alle 53-vuotiailla vakuutetuilla on ollut 4,3 prosenttia.

Työntekijämaksujen ansiotasoa alentava vaikutus on lain mukaan otettu huomioon eri päivärahoissa laissa säädetyn erillisen laskennallisen vähennyksen kautta. Eri etuuksissa vähennys on tehty joko päivärahan perusteena olevasta työtulosta taikka etuudesta. Tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaisessa päivärhassa vähennys tehdään etuudesta, kun sairaus- ja työttömyyspäivärahoissa sekä Kansaneläkelaitoksen maksamisessa kuntoutusrahoissa 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 noin 5 prosenttiin. Vuonna 2007 vähennyksen määrä on ollut 4,88 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 kuu-

den 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

Sosiaalivakuutuksen 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 tietynä prosentiosuutena 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 hä-

nen 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 päivärahaetus voi olla samansuuruinen kuin sen perusteena oleva työtulo, jolloin nettoetus ilman vähennystä muodostuu suuremmaksi kuin etuuden perusteena oleva nettopalkka. Tämä on kuitenkin poikkeuksellista, sillä pääsääntöisesti eri etuuksissa päivärahan taso suhteessa palkkaan on määriteltävä kussakin etuuslaisissa 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 eläke- tai työttömyysvakuutusmaksu, niitä vastaava

vähennys tulee tehdä etuutta laskettaessa. Eri päivärahajärjestelmissä tehty vähennys on ollut määrältään työntekijämaksujen yhteismäärän suuruinen tai yhteismäärää pienempi.

Esityksessä ehdotetaan, että vuonna 2008 työtuloihin perustuvissa sosiaalivakuutusetuuksissa työntekijämaksuja vastaavana osuutena tehtävän vähennyksen suuruus olisi 4,74 prosenttia.

Palkansaajilta on peritty työeläkemaksu vuodesta 1993, jolloin maksua perittiin 3 prosenttia. sen jälkeen maksu on ollut pääsääntöisesti nouseva, vaihdellen 4,0–4,7 prosentin välillä. Työeläkeuudistukseen liittyen vuoden 2005 alusta lukien 53-vuotiaat ja sitä vanhemmat työntekijät maksavat korkeampaa työeläkevakuutusmaksua kuin alle 53-vuotiaat. Vuonna 2005 alle 53-vuotiaiden työeläkemaksu oli 4,6 prosenttia. Vuosina 2006 ja 2007 alle 53-vuotiaiden työeläkemaksu on ollut 4,3 prosenttia, keskimääräinen työeläkemaksu on 4,5 prosenttia ja 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden maksu 5,4 prosenttia. Vuonna 2008 alle 53-vuotiaiden työeläkemaksun on arvioitu nousevan 0,1 prosenttiyksiköllä, jolloin maksu olisi 4,4 prosenttia. Keskimääräinen maksu olisi 4,6 prosenttia ja 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden maksu 5,6 prosenttia palkasta.

Työttömyysvakuutusmaksua on sitä vastoin viime vuosina voitu vuosittain alentaa vuoteen 2003 asti. Vuonna 2004 maksu nousi hieman ollen 0,25 prosenttia ja vuoden 2005 työttömyysvakuutusmaksu oli 0,5 prosenttia. Vuonna 2006 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu nousi 0,08 prosenttiyksikköä ollen 0,58 prosenttia ja vuonna 2007 maksun pysyi ennallaan ollen edelleen 0,58 prosenttia. Vuonna 2008 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun on arvioitu laskevan 0,24 prosenttiyksikköä, jolloin maksu olisi 0,34 prosenttia. Maksun alentuminen johtuu työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastuksen rajan muuttamisesta vuoden 2008 alusta.

Vähennys tehtäisiin verotuksessa todetuista tai arvioiduista työtuloista ja se otettaisiin huomioon vuonna 2008 alkavien päivärahajen perusteena olevissa työtuloissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin vähennyksen teke-

misestä eri etuuksissa. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin vähennyksen tekemisestä työttömyysturvalain ja tapaturmavakuutuslain perusteella maksettavissa päivärahoissa sekä sairausvakuutusjärjestelmän mukaisissa ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 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 vakuutusmaksusta peritään lakisääteiset sosiaaliturvamaksut työttömyysvakuutusmaksu ja työntekijän työeläkevakuutusmaksu mukaan lukien. Niin kutsuttu prosenttivähennys tulee tehdä myös silloin, kun päiväraha tai muu etuus perustuu vakuutusmaksuun.

3. Esitykseen liittyvät selvitykset

Sosiaali- ja terveysministeriö 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 terveysministeriössä virkatyönä tehty kolmikantainen selvitystyö siitä, miten palkansaajilta perittävä työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin ottaa huomioon pysyvällä tavalla lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi työssä olivat edustettuina Kansaneläkelaitos, valtiovarainministeriö sekä keskeiset työmarkkinajärjestöt. Työryhmällä ei ollut yhteistä näkemystä järjestelmän kehittämisen keskeisistä linjauksista.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Työntekijäin työeläkevakuutusmaksua ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua vastaavan 4,74 prosentin suuruisen vähennyksen huomioon ottamisen päivärahojen perusteena olevissa tuloissa arvioidaan vähentävän sairaus- ja vanhempainrahameinoja sekä kuntoutusrahamenoja yhteensä noin 70 miljoonalla eurolla kokonaismenotasossa. Vastaavasti työttömyyspäivärahamenot mukaan lukien vuorottelukorvaukset, koulutuspäivärahat ja ansiotukimenot olisivat arviolta noin 55 miljoonaa euroa suuremmat, jollei sanottua vähennystä tehtäisi.

Jos vuonna 2008 maksuun tulevissa uusissa päivärahoissa ei tehtäisi esitettyä vähennystä sairausvakuutuksen osalta, menonlisäys vaikuttaisi työnantajien ja vakuutettujen rahoittamia työtulovakuutuksen menoja lisäävästi, eikä sillä vuoden 2006 alusta voimaan tulleen sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen vuoksi ole välitöntä vaikutusta valtion menoihin. Menonlisäys toteutuisi sitä mukaan, kuin uusia päivärahoja myönnettäisiin. Työnantajien ja vakuutettujen maksujen maksutasoissa vaikutus olisi 0,05 prosenttiyksikköä kummassakin. Vuonna 2008 vaikutus olisi noin 75 prosenttia kokonaismenonlisäyksestä, eli muutos olisi 53 miljoonaa euroa kokonaismenoissa ja maksutasossa 0,04 prosenttiyksikköä sekä työnantajien että vakuutettujen maksuissa kummassakin.

Työttömyysturvan osalta vuodesta 1999 voimassa olleen rahoitusjärjestelmän mukaan 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 maksettaisiin. Vuonna 2008 vaikutus olisi noin 26 miljoonaa euroa kokonaismenoissa ja maksutasossa 0,02 prosenttiyksikköä.

4.2. Vaikutukset edunsaajiin

Ehdotettu vähennys olisi 4,74 prosenttia eli 0,14 prosenttiyksikköä matalampi kuin vuonna 2007.

Eläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottaminen 4,74 prosentin suuruisena päiväraha-perusteissa merkitsee käytännössä sitä, että työttömyysturvan ansiopäiväraha alenee 1000 euron suuruisilla kuukausituloilla 0,99 euroa päivässä, 2000 euron suuruisilla kuukausituloilla päiväraha alenee 1,98 eurolla ja 3000 euron suuruisilla kuukausituloilla 1,32 eurolla. Vaikutus on suurempi, jos ansiopäiväraha sisältää korotetun ansio-osan tai työllistymisohjelmallisän.

Sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan ja kuntoutusrahan osalta vaikutus olisi noin 1,13 euroa päivältä 10 000 euron vuosituloilla. 20 000 euron vuosituloilla vaikutus olisi 2,25 euroa päivältä, 32 000 euron vuosituloilla 2,06 euroa päivässä sekä 50 000 euron vuosituloilla 2,01 euroa päivältä. Alle 31 000 euron vuosituloilla ehdotus alentaisi päivärahan tasoa 4,74 prosentilla, ja sitä suuremmilta vuosituloilta 2—3 prosenttia.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Esityksestä on pyydetty lausunto kolmikantaiseen selvitystyöhön osallistuneilta keskeisiltä työmarkkinajärjestöiltä, Kansaneläkelaitokselta ja Tapaturvavakuutuslaitosten liitolta.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2008 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

8. Säättämisjärjestys

Säättämisjärjestyksen 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 määritellyjä 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 tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentuloturvaan.

Palkansaajan erityismaksujen huomioon ottamista työtuloperusteisissa päivärahaetuuksissa 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:

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 2008 vähennettävä 4,74 prosenttia.

kevakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eri etuuslajeissa annetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

3 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2008.

2 §

Tarkemmat säännökset työntekijän työelä-

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*