

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om beaktande av arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om beaktande av arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar.

Enligt propositionen skall en andel som motsvarar arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift 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 4,98 procent år 2007.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2007.

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 procent och 6,1 procent. Det sammanlagda beloppet av nämnda avgifter och premier har varit 4,8 procent år 2002 och 2003, då en arbetslöshetsförsäkringspremie om 0,4 procent och i arbetstagares pensionsavgift 4,4 procent har uppburits hos löntagarna. År 2004 var det sammanlagda beloppet av nämnda avgifter och premier 4,85 procent, då en arbetslöshetsförsäkringspremie om 0,25 procent och i arbetstagares pensionsavgift 4,6 procent har uppburits hos löntagarna, och år 2005 4,98 procent, då en arbetslöshetsförsäkringspremie om 0,4 procent och i arbetstagares pensionsavgift 4,6 procent har uppburits hos löntagarna. År 2006 var det sammanlagda beloppet av nämnda avgifter och premier 4,88 procent, då en arbetslöshetsförsäkringspremie om 0,58 procent och en arbetstagares pensionsavgift för personer under 53 år 4,3 procent har uppburits hos löntagarna.

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 procent till cirka 5 procent. År 2006 var storleken på avdraget 4,88 procent.

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 avdraget 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 arbetsinkomster i ett arbets- eller tjänsteförhållande. Alltsedan 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.

2. 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 beskatningen fastställda inkomst eller medeltalet under en längre tid.

De lagstadgade arbetstagaravgifter som tas ut från arbetstagarens lön sänker personens 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 sjukdom, till den nivå som anges i sjukförsäkringslagen. Sjukdagpenningen är skattepliktig inkomst för personen i fråga, 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. Till exempel har i fråga om nivån (100 procent) 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 man i de dagpenningförmåner som grundar sig på bruttoinkomsterna inte beaktade den sänkande effekt som de arbetstagaravgifter vilka uppbärs på lönen har på inkomstnivån, 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 dagpenningför-

månen. 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. Procentandelen skall enligt förslaget till storleken motsvara den sänkande effekt som de lagstadgade arbetstagaravgifterna har på inkomstnivån. I lagen om pension för arbetstagare (395/2006) och i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) och de förordningar som utfärdats med stöd av dessa bestäms från vilka inkomster arbetsgivaren skall uppbära och redovisa arbetstagar pensionsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. På grund av försummelse och även okunskap drivs avgifter emellertid inte alltid in. Oberoende av om pensions- eller arbetslöshetsförsäkringspremien i verkligheten har avdragits från arbetstagar bruttoinkomst, skall motsvarande avdrag göras när förmånen räknas ut. Det avdrag som gjorts inom olika dagpenningssystem har alltid till storleken motsvarat eller varit mindre än det sammanlagda beloppet av arbetstagaravgifterna.

I propositionen föreslås att storleken av det avdrag som motsvarar andelen arbetstagaravgifter i fråga om de socialförsäkringsförmåner som grundar sig på arbetsinkomsterna år 2007 skall vara 4,98 procent. Den pensionsförsäkringsavgift som uppbärs hos löntagarna har sedan 1993 stigit i jämn takt, med undantag av 2001 och 2002. År 2003 var avgiften 4,6 procent, dvs. 0,2 procentenheter större än året innan. År 2004 steg avgiften dock inte, utan den var fortfarande 4,6 procent.

I och med arbetspensionsreformen från och med ingången av år 2005 betalar arbetstagare som fyllt 53 år en högre arbetspensionsförsäkringsavgift än personer under 53 år. År 2005 är arbetspensionsavgiften 4,6 procent för personer under 53 år. År 2006 är arbetspensionsavgiften 4,3 procent för personer under 53 år. Den genomsnittliga avgiften är 4,5 procent av lönen och 5,4 procent för dem som fyllt 53 år. År 2007 antas arbetspensionsavgiften för personer under 53 år stiga med 0,1 procentenheter, varvid avgiften skulle vara 4,4 procent. Den genomsnittliga avgiften antas vara 4,6 procent av lönen och 5,6

procent för dem som fyllt 53 år.

Arbetslöshetsförsäkringspremien har däremot under de senaste åren kunnat sänkas varje år ända fram till år 2003. År 2004 steg avgiften något och var då 0,25 procent. Arbetslöshetsförsäkringspremien steg till 0,5 procent år 2005. År 2006 steg arbetslöshetsförsäkringspremien med 0,08 procentenheter till 0,58 procent. År 2007 antas premien vara på den samma nivå.

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 2007.

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.

I 72 § i lagen om pension för arbetstagare bestäms om den inkomst som utgör grund för pensionen (försäkringslön) när en arbetstagar från Finland sänds utomlands för att arbeta eller när arbetstagar anställs utomlands så att han eller hon omfattas av tillämpningsområdet för lagen om pension för arbetstagare. Då betraktas den lön som skulle betalas för motsvarande arbete i Finland som den arbetsinkomst som utgör grund för pensionen. Om motsvarande arbete inte finns i Finland, betraktas den lön som annars kan anses motsvara nämnda arbete som arbetsinkomst. Även på en sådan försäkringslön uppbärs lagstadgade socialskyddsavgifter inklusive arbetslöshetsförsäkringspremie och arbetstagares arbetspensionsförsäkringsavgift. Så kallat procentavdrag skall göras även när dagpenning eller annan förmån grundar sig på försäkringslönen.

3. 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. Arbetsgruppen var inte enig om hur systemet skall utvecklas.

År 2005 inleddes en utredning som tjänsteuppdrag på trepartsbasis som leds av social- och hälsovårdsministeriet om hur man i lagstiftningen permanent kunde beakta arbetspensionsavgiften och arbetslöshetsförsäkringsavgiften som uppbärs från löntagarna. Förutom social- och hälsovårdsministeriet deltog Folkpensionsanstalten, finansministeriet samt centrala arbetsmarknadsorganisationer i utredningen. Arbetsgruppen var inte enig om hur systemet skall utvecklas.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Genom att ett avdrag på 4,98 procent, vilket motsvarar beloppet av arbetstagares arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie, beaktas i den arbetsinkomst som utgör grund för dagpenningarna, beräknas utgifterna för sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen minska med sammanlagt ca 70 miljoner euro på nivån för de totala utgifterna. På motsvarande sätt är utgifterna för arbetslöshetsdagpenningen, inklusive alterneringsersättning, utbildningsdagpenning och förtjänststödet, uppskattningsvis ca 63 miljoner euro större om inte nämnda avdrag görs.

Om det föreslagna avdraget inte görs från de nya dagpenningar enligt sjukförsäkringslagen som skall betalas år 2007, inverkar utgiftsökningen på nivån på arbetsinkomstförsäkringens utgifter som arbetsgivarna och de försäkrade skall financiera. Den skulle inte ha någon inverkan på statens andel på grund av den nya finansieringssystem som trädde i kraft fr. o. m. 2006. Utgiftsökningen skulle realiserats allteftersom nya dagpenningar beviljas. På avgiftsnivå vore verkningen 0,05

procentenheter både för arbetsgivare och de försäkrade. År 2006 vore verkan ca 75 procent och 51 milj. euro av den totala utgiftsökningen. Inverkan vore 0,04 procentenheter både för arbetsgivare och de försäkrade år 2007.

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 vore verkningsgraden 0,06 procentenheter. Utgiftsökningen realiseras allteftersom nya dagpenningar betalas. År 2007 vore verkan ca 30 miljoner euro i fråga om de totala utgifterna och 0,03 procentenheter på avgifts- och premienivå.

4.2. Konsekvenser för förmånstagarna

Det föreslagna avdraget vore 4,98 procent, dvs. 0,1 procentenheter större än år 2006.

Det att pensionsavgiften och arbetslöshetsförsäkringspremien beaktas till 4,98 procent i grunderna för dagpenningen innebär i praktiken att beloppet av den enligt förtjänsten avvägda arbetslöshetsdagpenningen minskar med 1,04 euro per dag om inkomsterna per månad är 1 000 euro. Om inkomsterna är 2 100 euro per månad, minskar dagpenningen med 2,08 euro per dag, och om inkomsten är 3 000 euro per månad minskar dagpenningen med 1,39 euro per dag. Inverkan är större om den inkomstrelaterade dagpenningen inkluderar förhöjd förtjänstdel eller tillägg för sysselsättningsplan.

Beträffande sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen är verkningsgraden ca 1,15 euro per dag vid årsinkomster på 10 000 euro. Om årsinkomsterna är 20 000 euro är verkningsgraden 2,3 euro per dag och om årsinkomsterna är 30 000 euro är verkningsgraden 1,8 euro per dag. Vid inkomster som understiger 20 000 euro per år sänker förslaget dagpenningens nivå med ca 4,98 procent, och vid större inkomster per år med ca 2-3 procent.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteutredning vid social- och hälsovårdsministeriet. Ett utlåtande om propositionen har begärts av de centrala arbetsmarknadsorganisationerna som deltog i utredningen på trepartsbasis, Folkpensionsanstalten och Olycksfallsförsäkringsanstaltens förbund.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2007 och avses bli behandlad i samband med den.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

8. 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 socialskyddslagstiftningen. 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 inga grupper 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 alltså inte kraven i 19 § 2 mom. i Finlands grundlag.

Grundlagsutskottet har ansett att det att löntagarnas specialavgifter beaktas i de på

arbetsinkomsten grundade dagpenningsförmånerna 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 behand-

las i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lagförslag

Lag

om beaktande av arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Om det i lag eller förordning bestäms att i beloppet av dagpenning eller motsvarande förmån skall beaktas de arbetsinkomster som en person fått i arbets- eller tjänsteförhållande eller den försäkringslön som avses i 72 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006), skall från dessa arbetsinkomster eller från förmån som utbetalas avdras 4,98 procent 2007.

2 §

Närmare bestämmelser om beaktandet av arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i fråga om olika förmånsslag utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

3 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Helsingfors den 12 september 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Tuula Haatainen*