

RP 125/2008 rd

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 ska i fråga om de dagpenningsförmåner som beräknas på basis av en persons lön en andel som motsvarar arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift

och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie på samma sätt som under tidigare år dras av från arbetsinkomsten eller en förmån som utbetalas. Avdraget föreslås vara 4,5 procent år 2009.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2009.

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 man hos löntagarna tagit ut arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. I och med arbetspensionsreformen betalar från och med ingången av år 2005 arbetstagare som fyllt 53 år en högre arbetspensionsförsäkringsavgift än personer under 53 år. År 2008 är arbetspensionsavgiften 4,1 procent av lönen för personer under 53 år och 5,2 procent för dem som fyllt 53 år. Den genomsnittliga arbetspensionsförsäkringsavgiften är 4,3 procent. Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie uppgår år 2008 till 0,34 procent.

Det sammanlagda beloppet av avgifterna och premierna har åren 1993—2007 varierat mellan 3,2 procent och 6,1 procent. År 2008 är det sammanlagda beloppet av avgifterna och premierna 4,44 procent då löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie är 0,34 procent och arbetstagarens pensionsavgift för försäkrade under 53 år är 4,1 procent.

Den sänkande effekten 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 (608/1948) görs avdraget från förmånen, medan avdraget i fråga om sjuk- och arbetslöshetsdagpenningar och de rehabiliteringsdagpenningar som Folkpensionsanstalten utbetalar görs från den arbetsinkomst som ligger till grund för förmånen.

Beträffande avdraget och dess belopp har det sedan 1993 årligen stiftats en särskild lag om beaktande av arbetstagarens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbets-

löshetsförsäkringspremie i fråga om vissa dagpenningar. Storleken på detta avdrag har varierat från 1,5 procent till cirka 5 procent. År 2008 var avdraget 4,44 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 ska beaktas i sådana fall som avses i 10 § i sjukförsäkringsförordningen, dvs. när det är fråga om s.k. halvårsinkomster, arbetslöshetsdagpenningar och dagpenningar enligt lagen om olycksfallsförsäkring. Sedan 1996 har avdraget gjorts från löntagarens alla arbetsinkomster som ligger till grund för sjukförsäkringens dagpenning. Dessutom bör ovan nämnda avgifter ha beaktats i alla de dagpenningar där dagpenningförmånen fastställs utifrån personens arbetsinkomster i ett arbets- eller tjänsteförhållande. Alltsedan 1994 har man vid fastställandet av de olika dagpenningförmånerna beaktat den sänkande effekt som både löntagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie har på förtjänstnivån.

2. De viktigaste förslagen

Inom socialförsäkringen är syftet med dagpenningen att säkerställa en skälig utkomst för den 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 den förvärvsinkomst som ligger till grund för dagpenningen. Sålunda ska den förvärvsinkomst som ligger till grund för dagpenningen fastställas så, att den i så hög grad som möjligt motsvarar den försäkrades gängse förtjänstnivå. 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

uppbärs på arbetstagarens lön sänker personens inkomstnivå under den tid han eller hon är i arbetslivet. Om en person t.ex. på grund av sjukdom är förhindrad att arbeta har han eller hon 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 på relativt sett 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. i fråga om nivån (100 procent) på dagpenningen enligt olycksfallsförsäkringen har man bl.a. beaktat 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 uppgår till ett högre belopp än den nettolön som ligger till grund för förmånen. Detta är dock ett undantag. I fråga om de olika förmånerna har dagpenningens nivå i förhållande till lönen i de enskilda förmånslagarna i regel 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 förtjänstnivån ska beaktas vid fastställandet av dagpenningförmånen. Avsikten är att detta, såsom för när-

varande, ska verkställas genom att en viss procentandel dras av från den arbetsinkomst som ligger till grund för dagpenningförmånen eller från själva dagpenningförmånen. Procentandelen ska enligt förslaget till storleken motsvara den sänkande effekt som de lagstadgade arbetstagaravgifterna har på förtjänstnivån. I lagen om pension för arbetstagarare (395/2006) och i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) och de förordningar som utfärdats med stöd av dessa bestäms på vilka inkomster arbetsgivaren ska uppbära och redovisa arbetstagararens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie. På grund av försummelse och även okunskap tas avgifter emellertid inte alltid ut. Oberoende av om pensions- eller arbetslöshetsförsäkringspremien i verkligheten har avdragits från arbetstagararens bruttoinkomst, ska 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.

År 2009 beräknas arbetspensionsavgiften för personer under 53 år stiga med 0,2 procentenheter, vilket ger en avgift på 4,3 procent. Den genomsnittliga avgiften blir då 4,5 procent av lönen och 5,4 procent för dem som fyllt 53 år. År 2009 uppskattas löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie sjunka med 0,14 procentenheter, vilket ger en premie på 0,2 procent.

I propositionen föreslås att storleken på det avdrag som motsvarar andelen arbetstagaravgifter i fråga om de socialförsäkringsförmåner som grundar sig på arbetsinkomsterna år 2009 ska vara 4,5 procent. Avdraget ska göras från den arbetsinkomst som konstateras vid beskattningen eller från den uppskattade arbetsinkomsten. Avdraget ska beaktas i de arbetsinkomster som utgör grund för dagpenning som börjar betalas ut 2009. Avsikten är att genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärda närmare bestämmelser om hur avdraget ska göras i fråga om de olika förmånerna. Genom förordning ska närmare föreskrivas om hur avdraget görs i fråga om dagpenningar som betalas enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om olycksfallsförsäkring samt i fråga om

dagpenningar enligt sjukförsäkringssystemet samt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningsförmåner (566/2005).

I 72 § i lagen om pension för arbetstagare bestäms om den inkomst som utgör grund för pensionen (försäkringslön) när en arbetstagarare från Finland sänds utomlands för att arbeta eller när arbetstagararen 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 arbetstagararens arbetspensionsförsäkringsavgift. Så kallat procentavdrag bör 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 man permanent i lagstiftningen kunde beakta den arbetspensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie som uppbärs hos löntagarna. Arbetsgruppen hade ingen gemensam syn på de viktigaste punkterna i utvecklandet av systemet.

År 2005 inleddes en utredning på treparts-basis som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet om hur man permanent i lagstiftningen kunde beakta den arbetspensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie som uppbärs hos löntagarna. Förutom social- och hälsovårdsministeriet deltog Folkpensionsanstalten, finansministeriet samt centrala arbetsmarknadsorganisationer i utredningen. Arbetsgruppen hade ingen gemensam syn på de viktigaste punkterna i utvecklandet av systemet.

Regeringen tillsatte den 14 juni 2007 en kommitté för att bereda en reform av den sociala tryggheten (SATA-kommittén). Kom-

mittén ska bl.a. utarbeta ett förslag till utveckling av förtjänstskyddet. Som ett led i utvecklandet av förtjänstskyddet vill kommittén åstadkomma en permanent lösning i lagstiftningen om hur den arbetspensionsförsäkringsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie som uppbärs hos löntagarna ska beaktas när förmånerna fastställs.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Genom att ett avdrag på 4,5 procent, vilket motsvarar beloppet av arbetstagararens arbetspensionsförsäkringsavgift och löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie, beaktas i den arbetsinkomst som utgör grund för dagpenningarna, beräknas utgifterna för sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen minska med sammanlagt ca 73 miljoner euro på nivån för de totala utgifterna. På motsvarande sätt är utgifterna för arbetslöshetsdagpenningen, inklusive alterneringsersättning, utbildningsdagpenning och förtjänststödet, uppskattningsvis ca 55 miljoner euro större om inte nämnda avdrag görs.

Om det föreslagna avdraget inte görs från de nya dagpenningar enligt sjukförsäkringslagen som ska betalas år 2009 inverkar utgiftsökningen på nivån på de utgifter för arbetsinkomstförsäkring som arbetsgivarna och de försäkrade ska finansiera. På grund av den finansieringsreform inom sjukförsäkringen som trädde i kraft vid ingången av 2006 har avdraget inga direkta effekter på statens utgifter. Utgiftsökningen realiseras allteftersom nya dagpenningar beviljas. På avgiftsnivå uppskattas effekten till 0,05 procentenheter både för arbetsgivare och för de försäkrade. År 2009 uppskattas effekten till ca 75 procent och 56 milj. euro av den totala utgiftsökningen. Effekten på avgiftsnivå beräknas till 0,04 procentenheter både för arbetsgivare och för de försäkrade.

I fråga om utkomstskyddet för arbetslösa betalar staten 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 arbetsgi-

varna och löntagarna ska betala. På avgifts- och premienivå uppskattas effekten till 0,04 procentenheter. Utgiftsökningen realiseras allteftersom nya dagpenningar beviljas. År 2009 beräknas effekten till ca 26 miljoner euro i fråga om de totala utgifterna och 0,02 procentenheter på avgifts- och premienivå.

4.2. Konsekvenser för förmånstagarna

Det föreslagna avdraget är 4,5 procent, dvs. 0,06 procentenheter högre än år 2008.

Det att pensionsavgiften och arbetslöshetsförsäkringspremierna beaktas till 4,5 procent i grunderna för dagpenningen minskar beloppet av den enligt förtjänsten avvägda arbetslöshetsdagpenningen med 0,94 euro per dag om inkomsterna per månad är 1 000 euro. Om inkomsterna är 2 000 euro per månad, minskar dagpenningen med 1,89 euro per dag, och om inkomsten är 3 000 euro per månad minskar dagpenningen med 1,25 euro per dag. Effekten är större om den inkomstrelaterade dagpenningen inkluderar förhöjd förtjänstdel eller tillägg för sysselsättningsplan.

I fråga om sjukdagpenningen, föräldrapenningen och rehabiliteringspenningen innebär förslaget en sänkning med 4,5 procent vid inkomster som understiger 31 000 per år, och vid större årsinkomster med 2-3 procent.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Ett utlåtande om propositionen har begärts av de centrala arbetsmarknadsorganisationerna, Folkpensionsanstalten och Olycksfallsförsäkringsanstaltens förbund.

6. Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetproposi-

tionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

7. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

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 ska 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 inte sett något problem i att löntagarnas specialavgifter beaktas i de på arbetsinkomsten grundade dagpenningförmånerna. 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 förelägs Riksdagen följande 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 det i beloppet av dagpenning eller motsvarande förmån ska beaktas de arbetsinkomster som en person fått i ett anställnings- eller tjänsteförhållande eller den försäkringslön som avses i 72 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2006), ska 4,5 procent dras av år 2009 från dessa arbetsinkomster eller från en förmån som utbetalas.

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 2009.

Helsingfors den 15 september 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Liisa Hyssälä*