

Palkansaajilta perittävän työeläke- ja
**työttömyysvakuutusmaksun huomioon
ottamista päivärahaetuuksissa
selvittäneen työryhmän muistio**

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	Julkaisun päivämäärä 29.3.2001		
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Prosenttityöryhmä Carin Lindqvist-Virtanen, STM (pj.) Armi Weck, Kela (siht.) Lauri Pelkonen, STM (siht.)	Julkaisun laji Työryhmämuistio		
	Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö		
	Toimielimen asettamispäivä 1.3.2000		
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Palkansaajilta perittävän työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamista päivärahaetuksissa selvittäneen työryhmän muistio (Promemoria av arbetsgruppen som utrett beaktandet av den arbetspensions- och arbetslöshetsförsäkringsavgift som uppbärs av löntagare i dagpenningsförmånerna)			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä oli selvittää palkansaajilta perittävän työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamista päivärahaetuksissa sekä nykyisen käytännön tarkoituksenmukaisuutta, perusteita ja vaikutuksia eri etuus-laeissa pitäen lähtökohtana syyperusteisen sosiaalivakuutuksen tarkoitusta. Työryhmän tehtävänä tuli niinkään tehdä esitys myös siitä, miten ansiosidonnaisten päivärahaetuksien määrittelyssä voitaisiin noudattaa pysyvää lainsäädäntöä. Työryhmä antoi kesällä 2000 väliraportin (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:14) Työryhmä on muistiossaan esittänyt erilaisia vaihtoehtoisia vähennysjärjestelmämalleja nykyisen vuosittain erillislailla säädettävän vähennysjärjestelmän kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut, että päivärahaetuksien määrittelyssä voitaisiin noudattaa pysyvää lainsäädäntöä. Työryhmä on tarkastellut malleja, joissa joko vähennysjärjestelmä säilytettäisiin tai siitä luovuttaisiin.			
Avainsanat: (asiasanat) etuudet, palkansaajat, päivärahat, työeläkemaksu, työttömyysvakuutus			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:31		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0954-X
Kokonaissivumäärä 24	Kieli suomi	Hinta 62 mk	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Tuula Väisänen, vakuutusosasto, puh (09) 160 2921 ja STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere, puh. (03) 260 8158 ja 260 8535		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 29.3.2001	
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Procentarbetsgruppen Carin Lindqvist-Virtanen (ordf.) Armi Weck (sekr.) Lauri Pelkonen (sekr.)	Typ av publikation Promemoria	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet
	Datum för tillsättandet av organet 1.3.2000	
	Publikation (även den finska titeln) Promemoria av arbetsgruppen som utrett beaktandet av den arbetspensions- och arbetslöshetsförsäkringsavgift som uppbärs av löntagare i dagpenningförmånerna (Palkansajilta perittävä työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamista päivärahaetuuksissa selvittäneen työryhmän muistio)	
Publikationens delar		
Referat Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda beaktandet av den arbetspensions- och arbetslöshetsförsäkringsavgift som uppbärs av löntagare i dagpenningförmånerna samt den nuvarande praxisens ändamålsenhet, grunder och inverknings i olika förmånsslag utgående från avsikten för den orsaksbaserade socialförsäkringen. Arbetsgruppen skulle också ge ett förslag till hur man kunde iakttä den permanenta lagstiftningen vid fastställandet av de inkomstrelaterade dagpenningförmånerna. Arbetsgruppen avgav en mellanrapport på sommaren 2000 (social- och hälsovårdsministeriets arbetsgruppspromemorior 2000:14) Arbetsgruppen föreslår i sin promemoria olika alternativa modeller av avdragssystem för att utveckla systemet, som i detta nu bestäms genom en separat lag som ges årligen. Målet har varit att man borde kunna iakttä den permanenta lagstiftningen vid fastställandet av dagpenningförmånerna. Arbetsgruppen har granskat modeller i vilka avdragssystemet antingen bibehålls eller förkastas.		
Nyckelord arbetslöshetsförsäkring, arbetspensionsavgifter, dagpenning, löntagare, förmåner		
Övriga uppgifter		
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2000:31	ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0954-X
Sidoantal 24	Språk Finska	Pris 62 mk
Distribution Social- och hälsovårdsministeriet, Försäkringsavdelningen, Väisänen tfn (09) 160 3921 och ministeriets publikationsförsäljning, PB 536, 33101 Tammerfors, tfn (03) 260 8158 ja 260 8535	Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health		Date 29 March 2001	
Authors Working Group studying the taking into account of wage and salary earners' employment pension and unemployment insurance contributions in daily allowance benefits Carin Lindqvist-Virtanen (chairperson) Armi Weck (secretary) Lauri Pelkonen (secretary)		Type of publication Working Group memorandum	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 1 March 2000	
Title of publication Memorandum of the Working Group studying the taking into account of wage and salary earners' employment pension and unemployment insurance contributions in daily allowance benefits			
Parts of publication			
Summary The task of the Working Group was to study the taking into account in daily allowance benefits of the employment pension and unemployment insurance contributions that are collected from wage and salary earners, as well as to discuss the appropriateness of, the grounds for and the impacts of the present praxis in regard to different types of benefits, taking as the point of departure the purpose of cause-based social insurance. Furthermore, the Working Group was assigned to make a proposal for how earnings-related daily allowance benefits could be determined observing the permanent legislation. The Working Group submitted an interim report in summer 2000. (Ministry of Social Affairs and Health, Working Group memorandum 2000:14) In its memorandum the Working Group proposes different alternative models of the deduction system in order to develop the system, which is governed today by means of a separate act enacted annually. The goal is that it should be possible to observe the permanent legislation in determining daily allowance benefits. The Working Group has surveyed models in which the deduction system is either retained or rejected .			
Key words benefits, daily allowances, employment pension contributions, unemployment insurance, wage earners			
Other information			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Affairs and Health 2000:31		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-0954-X
Number of pages 24	Language Finnish	Price FIM 62.00	Publicity Public
Distributor/Orders Ministry of Social Affairs and Health Insurance Department, Väisänen, tel +358 9 160 3921 Publications Sale, P.O.Box 536, FIN-33101 Tampere, tel. +358 3 260 8158 and +358 3 260 8535		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 1.3.2000 kolmikantaisen työryhmän, jonka tuli selvittää, miten palkansaajilta perittävä työeläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin ottaa huomioon pysyvällä tavalla lainsäädännössä.

Työryhmälle 30.4.2000 saakka asetettua määräaikaa on jatkettu 30.11.2000 saakka. Työryhmä antoi työnsä vaiheista ja sen edistymisestä sosiaali- ja terveysministeriölle väliraportin 21 kesäkuuta 2000.

Työryhmä on ottanut nimekseen Prosenttityöryhmä.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut apulaisosastopäällikkö **Carin Lindqvist-Virtanen** sosiaali- ja terveysministeriöstä. Jäseninä ovat olleet hallitusneuvos **Hannu Hakkola** sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos **Pertti Tuhkanen** valtiovarainministeriöstä, suunnittelija **Anna-Kaisa Ylhäinen** Kansaneläkelaitoksesta, sosiaalipoliittinen sihteeri **Aarne Lehkonen** Suomen Ammattiliittojen Keskusliitto SAK ry:stä, sosiaalis sihteeri **Veikko Simpanen** Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, asiamies **Johan Åström** Teollisuuden ja Työnantajien Keskusliitosta, asiamies **Juha-pekka Suutarinen** Palvelutyönantajat ry:stä ja lakimies **Markku Kojo** Akava ry:stä.

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet suunnittelija **Armi Weck** Kansaneläkelaitoksesta ja hallitus-
sihteeri **Lauri Pelkonen** sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä on kokoontunut 12 kertaa.

Työryhmä on jättänyt väliraportin 21.6.2000, jossa on kuvattu työntekijältä perittävien lakisääteisen työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun tausta, maksujen kehitys sekä niiden taloudelliset vaikutukset. Työryhmä on työnsä aikana tarkastellut työntekijänmaksujen vaikutuksia eri päiväraha-etuuksissa ja tehnyt havaintojensa perusteella alustavan arvion järjestelmän nykytilasta.

Loppuraportissa on esitetty järjestelmän kehittämistä koskevia vaihtoehtoisia malleja. Työryhmä ei ole ollut yksimielinen siitä, kuinka järjestelmää tulisi kehittää. Työryhmän loppuraporttiin on kuitenkin sisällytetty malleja sekä vähennysjärjestelmän kehittämisestä että siitä luopumisesta.

Työryhmä jättää sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle kunnioittavasti loppuraporttinsa.

Helsingissä 15 joulukuuta 2000

Carin Lindqvist-Virtanen

Hannu Hakkola

Pertti Tuhkanen

Anna-Kaisa Ylhäinen

Johan Åström

Juhapekka Suutarinen

Aarne Lehkonen

Veikko Simpanen

Markku Kojo

Armi Weck

Lauri Pelkonen

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 TYÖRYHMÄSSÄ ESITETYT KANNANOTOT	3
3 VÄHENNYSJÄRJESTELMÄN MALLEJA	5
3.1 Vähennysjärjestelmän säilyttävät mallit	5
3.1.1 Nykyisen vähennysjärjestelmän jatkaminen	5
3.1.2 Vakuutusmaksujen periminen päivarahasta	7
3.2 Vähennyksestä luopumisen mallit	7
3.2.1 Vähennyksestä luovutaan vuonna 2002	8
3.2.2 Vähennyksestä luovutaan asteittain	8
3.3 Vähennyksen poistamisen taloudelliset vaikutukset	8
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	10

1. JOHDANTO

Sosiaalivakuutusetuksien rahoitusta muutettiin 1990-luvun alkupuolella siten, että työeläketurvan ja työttömyysturvan rahoitusvastuuta jaettiin. Työntekijäin eläkemaksusta säädetyllä lailla vastuuta työeläketurvan rahoittamisesta siirrettiin työntekijöille, kun aikaisemmin rahoitus oli kokonaisuudessaan työnantajien vastuulla. Vastaavasti työttömyysturvan rahoitusta muutettiin säätämällä työntekijöille pakollinen työttömyysvakuutusmaksu, jonka tuotolla alkuun alennettiin ansioon suhteutetun työttömyysturvan valtion rahoitusosuutta. Työeläketurvan ja työttömyysturvan rahoituksessa tehtyjen muutosten seurauksena työntekijöiden palkasta on peritty vuodesta 1993 lukien lakisääteistä työttömyysvakuutusmaksua sekä työeläkemaksua. Vastaavasti nämä maksut ovat olleet palkansaajan verotuksessa vähennyskelpoisia.

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. Päivärahan määrä määritellään pääsääntöisesti henkilön työtulojen perusteella. Päiväraha määritellään eri järjestelmissä tietyinä prosentiosuutena ansiotuloperusteesta. Tarkoituksenmukaista on, että päivärahaetuuden perusteena oleva tulo pystytään määrittelemään mahdollisimman oikein vastaamaan henkilön vakiintunutta tulotasoa.

Työntekijältä perittävää työeläkemaksua ja työttömyysvakuutusmaksua ei peritä sosiaalivakuutuksen päivärahaetuuksista. Kuitenkin näiden työntekijämaksujen palkansaajan ansiotasoa alentava vaikutus on otettu huomioon vuodesta 1993 vuosittain säädetyin lain perusteella. Tämä on toteutettu laissa määritellyn erillisen laskennallisen vähennyksen kautta. Vahvistettaessa työtuloihin perustuvia päivärahoja vähennys on tehty joko päivärahan perusteena olevista työtuloista (sairausvakuutus ja työttömyysturva) tai päivärahasta (tapaturmavakuutus). Vuonna 1993, jolloin kyseinen vähennysjärjestelmä otettiin käyttöön, vähennys säädettiin olemaan puolet työntekijäin työeläkemaksusta. Tämän jälkeen vähennyksessä ei ole ollut vakiintunutta sääntöä, mutta sen käyttöä on perusteltu työntekijöiltä perittävillä työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksuilla. Vähennys on ollut alimmillaan 1,5 prosenttia ja korkeimmillaan 5 prosenttia.

Vuoden 2001 valtion talousarvioesitykseen liittyen eduskunnalle on annettu syksyllä 2000 hallituksen esitys laiksi työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa (HE 156/2000 vp). Eduskunta on hallituksen esitykseen 28.11.2000 antamassaan vastauksessa (EV 175/2000 vp) hyväksynyt lain, jonka mukaan vuonna 2001 silloin, kun päivärahan tai sitä vastaavan etuuden määrässä on otettava huomioon henkilön työ- ja virkasuhteessa saadut työtulot, on näistä työtuloista tai maksettavasta etuudesta vähennettävä viisi prosenttia.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on esittänyt lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunta on mietinnössään (StVM 31/2000 vp) perustellut kantansa seuraavasti:

”Päivärahojen perusteeseen tehtävää alennusta esitetään jälleen jatkettavaksi yhdellä vuodella. Valiokunta pitää välttämättömänä, että esityksen perusteluissa mainittu selvitystyö tehdään nyt ehdotetun lain voimassa ollessa loppuun niin, ettei päivärahojen määräytymisperusteista tämän jälkeen säädetä väliaikaisella lainsäädännöllä. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että päivärahojen erilaisesta maksuperusteesta johtuen voidaan niiden laskentaperusteeseen perustellusti soveltaa keskenään erilaisia malleja. Esimerkiksi äitiyspäivärahojen leikkauksen pienentämistä voidaan puoltaa paitsi sosiaalipoliittisista myös väestöpoliittisista syistä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.”

2. TYÖRYHMÄSSÄ ESITETYT KANNANOTOT

Työryhmän tuli toimeksiannon perusteella selvittää palkansaajilta perittävän työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamista päivärahaetuuksissa sekä nykyisen käytännön tarkoituksenmukaisuutta, perusteita ja vaikutuksia eri etuuslajeissa pitäen lähtökohtana syyperusteisen sosiaalivakuutuksen tarkoitusta sekä tehdä esitys siitä, miten ansiosidonnaisten päivärahaetuuksien määrittelyssä voitaisiin noudattaa pysyvää lainsäädäntöä. Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään pitänyt välttämättömänä, ettei päivärahojen määrääntymisperusteista jatkossa enää säädetä väliaikaisella lainsäädännöllä.

Työryhmässä on tarkasteltu voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvan vähennyksen vaikutuksia niin yksittäisen vakuutetun kannalta eri päivarahajärjestelmissä kuin vähennyksen vaikutusta päivarahajärjestelmien rahoitukseen. Näitä vähennyksen vaikutuksia on kuvattu työryhmän väliraportissa (Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2000:14).

Työryhmä on yksimielinen siitä, että päivärahan perusteen määrittelyä koskeva asia tulisi ratkaista pitkäjänteisemmin kuin 1-vuotisilla laeilla. Kuitenkin väliraportissaan työryhmä päätyi selvitysten keskeneräisyyden vuoksi ehdottamaan yksimielisesti vielä vähennysjärjestelmän jatkamista 1-vuotisella lainsäädännöllä vuonna 2001.

Sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja työnantajajärjestöt katsovat, että kyseessä oleva työntekijämaksujen ansiotasoa alentavaa vaikutusta vastaava vähennys on eri päivarahajärjestelmien rakenteeseen kuuluva osa, jolla pyritään etuuden perusteena olevan palkan mahdollisimman oikeaan määrittelyyn. Vähennyksellä varmistetaan, että palkan ja etuuden keskinäinen korvaussuhde ei muutu palkansaajamaksujen muuttuessa. Tämän vuoksi kaikkia eri päivarahajärjestelmiä tulisi myös kohdella samalla tavalla.

Palkansaajajärjestöt katsovat, että kyseessä oleva vähennys on ensi sijassa säästötarpeista syntynyt ratkaisu, eikä sen voimassa pitämiseksi enää tästäkään syystä ole perusteita.

Vähennys ei ole ollut oikeaan osunut myöskään sillä perusteella, että näin palkan ja etuuden suhde säilyisi. Etuus ei aina määräydy maksuajankohdan palkkatason mukaisesti, vaan useimmiten vuosia vanhojen ansiotietojen perusteella. Näitä ansiotietoja ei myöskään tarkisteta päivärahan laskennassa ansiotasoindeksillä. Työttömyyspäivärahan ansioperusteen laskennassa ei käytetä lainkaan indeksiä, vaikka laskentaan vaikuttavat ansiot voivat määräytyä jopa yli kahdeksan vuoden takaa.

Vuodesta 1997 alkaen ansiotulovähennystä ei ole voinut tehdä sosiaaliturvan päivärahoina saadusta tulosta. Muutoksen vaikutus on ollut merkittävä. Toimenpide on vähentänyt sosiaaliturvana saadun tulonsiirron reaalista ostovoimaa suhteessa työtuloon.

Palkansaajajärjestöt katsovat, että vähennysprosentti tulee poistaa päivärahojen laskennasta edellä mainituista syistä. Mikäli vähennystä ei heti voida poistaa, katsovat järjestöt, että vähennyksestä voidaan luopua myös vaiheittain, eikä järjestelmiä tarvit-

se poistamisen eri vaiheissa kohdella välttämättä samalla tapaa. Selkeintä olisi kuitenkin se, että vähennyksestä luovutaan kaikissa järjestelmissä vuoden 2002 alusta lukien.

Kansaneläkelaitos on katsonut, että vähennysjärjestelmää ei ole perusteltua soveltaa lyhytaikaisissa päivärahaetuuksissa. Sairausvakuutuksen päivärahojen perusteena olevista työtuloista on perusteltua vähentää vain tulonhankkimiskustannukset. Työntekijäin eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun vähentäminen päivärahojen perusteena olevasta työtulosta ei sovellu työtulokäsitteeseen. Koska nyt vuosittain hyväksytyn vähennyksen vaikutus sairausvakuutusrahaston menoihin on suuri, vähennyksen poistaminen edellyttäisi sitä, että selvitetään, miten tämän vuoksi kasvavat menot katetaan. Vähennyksestä olisi kuitenkin ennen pitkää luovuttava. Mikään sellainen menettely, että sairausvakuutuslain sisällä jonkin etuuden perusteena olevasta työtulosta vähennys olisi erisuuruinen, ei tule kysymykseen.

3. VÄHENNYSJÄRJESTELMÄN MALLEJA

Työryhmässä on selvitetty toimeksiannon mukaisesti vaihtoehtoisia malleja nykyisin vuosittain säädettävällä erillislailla käytössä olleen vähennysjärjestelmän kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut, että päivärahaetuuksien määrittelyssä voitaisiin noudattaa pysyvää lainsäädäntöä. Tätä eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on myös edellyttänyt. Työryhmän työn aikana on esitetty malleja, joissa joko vähennysjärjestelmä säilytettäisiin tai siitä luovuttaisiin.

3.1. Vähennysjärjestelmän säilyttävät mallit

3.1.1. Nykyisen vähennysjärjestelmän jatkaminen

Eri päivärahajärjestelmissä päivärahaa vahvistettaessa tehtävä vähennys olisi kaikissa järjestelmissä samansuuruinen nykyiseen tapaan, mutta vähennyksen vuosittainen määrä määräytyisi suoraan työntekijämaksujen yhteismäärästä.

Työntekijämaksujen yhteismääränä käytetään etuuden alkamista edeltävänä vuonna vahvistettuja maksuja. Myös etuuden perusteena käytetty työtulo on määritelty siten, että se useimmiten vastaa edeltävän vuoden ansiotasoa. Työttömyysturvassa päiväraha määräytyy työttömyyttä edeltävän 10 kuukauden vakiintuneen ansiotason perusteella ja sairausvakuutuksessa päiväraha määräytyy viimeisen verotuksessa vahvistetun, indeksillä tarkistetun ansion perusteella tai vaihtoehtoisesti sairausvakuutusasetuksen 10 §:ssä tarkoitetun niin sanotun kuuden kuukauden säännön perusteella. Tapaturmavakuutuksessa päiväraha määräytyy ensin sairausajan palkan ja sitten vakiintuneen ansiotason mukaan. Näin ollen olisi perusteltua, että päivärahan määrittelyssä käytettävät työntekijämaksut valitaan pääasiallisesti vastaavalta ajanjaksolta kuin etuuden perusteena olevat työtulot. Tämä olisi sekä hallinnollisesti että järjestelmän selkeyden vuoksi perusteltua, sillä tehtävän vähennyksen määrä on tiedossa hyvissä ajoin ennen vuodenvaihdetta, koska vähennyksen suuruus laskettaisiin edeltävän vuoden maksujen perusteella.

Arvioiden mukaan lähivuosina työntekijämaksujen yhteismäärä säilynee likipitäen vuoden 2001 tasoisena. Nykyennusteen mukaan on kuitenkin odotettavissa, että työntekijäin eläkemaksu tulee myöhemmin nousemaan nykyisestä. Vähennyksen säilyttäminen varmistaa sen, että etuuden ja sen perusteena olevan palkan antaman toimeentulon keskinäinen suhde ei muutu päivärahajärjestelmissä työntekijämaksujen muuttuessa.

Edellä on esitetty vähennyksen perusteeksi edellisen vuoden palkansaajamaksujen yhteismäärää. Samalla on todettu, että tämä vastaa useimmiten sitä maksutasoa, jota on peritty etuuden perusteena olevasta palkasta. On kuitenkin myös runsaasti päivärahoja joissa palkkaperuste on joko aiemmilta vuosilta tai kuluvalta vuodelta. Tämän vuoksi voisi olla perusteltua määritellä vähennys jonkin verran alempana kuin maksujen yhteismäärä. Samalla myös maksutasojen muutokset heijastuisivat hieman laimeampana päivärahajärjestelmiin ja maksujen nousu heijastuisi tällöin viiveellä päivärahoihin.

Vähennys on ollut vuonna 1993 puolet työntekijäin eläkemaksun määrästä ja sen suuruus on sittemmin vaihdellut ollen vuosina 1994 - 2001 välillä 0,72-0,96 työntekijä-

maksujen yhteismäärästä. Vähennys voitaisiin määritellä *määräosaksi yhteismäärästä* esimerkiksi 90 prosentiksi. Selkeyden ja hallinnollisen yksinkertaisuuden vuoksi luku olisi lisäksi perusteltua esittää pyöristettynä alaspäin puolen prosenttiyksikön tarkkuudella. Tällöin vähennyksen osuus maksujen yhteismäärästä vastaisi viime vuosien tasoa.

Alla olevissa taulukoissa on arvioitu päivärahaetuuksia vahvistettaessa tehtävän työntekijämaksujen vaikutuksia vastaavan vähennyksen vaikutuksia etuusmenoihin. Arviot on tehty siten, että vähennyksen suuruus olisi joko 50 prosenttia (taulukko 2) tai vaihtoehtoisesti 90 prosenttia (taulukko 1) työntekijämaksujen yhteismäärästä. Lisäksi näitä vaikutuksia on verrattu tällä hetkellä voimassa olevan 5 prosentin suuruisen vähennyksen taloudellisiin vaikutuksiin. Nykyjärjestelmän mukaisen vähennyksen tasoa vastaisi lähinnä malli, jossa vähennys olisi 90 prosenttia työntekijämaksujen yhteismäärästä.

Taulukoissa 1 ja 2 esitetyt arviot työntekijäin työeläkemaksun ja palkansaajan työtömyysvakuutusmaksun kehityksestä perustuvat sosiaali- ja terveystieteiden kehyslaskelmaennusteissa käyttämiin arvioihin. Työryhmän jäsenet eivät ole ottaneet kantaa laskelmien perusteina oleviin ennusteisiin työntekijämaksujen kehityksestä.

Taulukko 1

Vuosi	PTEL %	PTT %	Yhteensä %	90 % %	Pyöristetty alaspäin 0,5%- yks.tarkkuudelle %	Osuus maksuista %	5 %:n	Esitetyn	Ero 5%:n vähennykseen Mmk
							vähennyksen vaikutus etuusmenoon Mmk	vähennyksen vaikutus etuusmenoon Mmk	
2000	4,70	1,00	5,70	5,13	5,0	0,88			
2001	4,50	0,70	5,20	4,68	4,5	0,87	547	492	55
2002	4,45	0,45	4,90	4,41	4,0	0,82	533	426	107
2003	4,45	0,30	4,75	4,28	4,0	0,84	543	434	109
2004	4,45	0,30	4,75	4,28	4,0	0,84	552	442	110
2005	4,45	0,25	4,70	4,23	4,0	0,85	562	450	112

Taulukko 2

Vuosi	PTEL %	PTT %	Yhteensä %	50 % %	Pyöristetty alaspäin 0,5%- yks.tarkkuudelle %	Osuus maksuista %	5 %:n	Vaikutus	Ero 5%:n vähennykseen Mmk
							vähennyksen vaikutus etuusmenoon Mmk	etuusmenoon Mmk	
2000	4,70	1,00	5,70	2,85	2,5	0,44			
2001	4,50	0,70	5,20	2,60	2,5	0,48	547	274	274
2002	4,45	0,45	4,90	2,45	2,0	0,41	533	213	320
2003	4,45	0,30	4,75	2,38	2,0	0,42	543	217	326
2004	4,45	0,30	4,75	2,38	2,0	0,42	552	221	331
2005	4,45	0,25	4,70	2,35	2,0	0,43	562	225	337

3.1.2 Vakuutusmaksujen periminen päivärahasta

Tässä mallissa työntekijämaksujen palkansaajan ansiotasoa alentava vaikutus toteutettaisiin perimällä päivärahaetuudesta työntekijämaksut vastaavasti kuin palkoista.

Työntekijämaksuina palkansaajalta peritään työeläkemaksua ja työttömyysvakuutusmaksua. Maksujen yhteismäärästä työeläkemaksun osuus on merkittävin (vuonna 2001 87 %). Suomessa oikeutta etuuksiin ja vakuutusmaksujen maksamista ei ole selkeästi kytketty toisiinsa. Esimerkiksi päivärahakausien aikana oikeus muuhun sosiaaliturvaan pitkälti säilyy, vaikkei vastaavia maksuja aina peritäkään. Ansiopäivärahaan oikeutettu ansaitsee työeläkeoikeutta työeläkelisän muodossa. Työttömyysvakuutusrahoista myös maksaa tätä vastaavan vakuutusmaksun eläkejärjestelmään, mutta työttömältä maksua ei peritä. Työttömyyspäiväraha toimii tietyissä tilanteissa myös sairaus- ja vanhempainrahan perusteena (SVL 18 a §). Sairaus- tai vanhempainpäivärahakausi, joka jää työsuhteen sisään, luetaan yleensä työeläkettä kartuttavaksi ajaksi. Työttömyyspäivärahaa määrättäessä työssäoloehdon täyttymistä tutkittaessa sairaus- ja vanhempainrahakaudet jätetään huomiotta eli oikeus säilyy päivärahakauden aikana.

Jos päivärahoista perittäisiin samantyyppisiä ”päivärahansaajan maksuja” kuin palkansaajilta työntekijämaksuja, ei nyt päivärahaetuuden perusteena olevasta tulosta tehtävää vähennystä olisi perusteltua enää tehdä. Tällöin päivärahasta suoraan perittävä maksu korvaisi sen. Koska sekä palkasta että päivärahasta perittäisiin maksu, myös etuuden ja sen perusteena olevan palkan suhde säilyisi maksujen muutoksista riippumatta.

Mikäli päivärahakaudet oikeuttaisivat etuuksiin samoin kuin palkkakaudet, ja kummastakin perittäisiin vakuutetun oma maksu, olisi esimerkiksi 10 000 markkaa kuukaudessa ansaitsevan 5 prosentin suuruinen maksu 500 mk/kk. Jos päiväraha on 60 prosenttia palkasta, päiväraha olisi 6000 markkaa kuukaudessa ja siitä perittävä maksu olisi 300 markkaa kuukaudessa ($=0,05 \cdot 6000 \text{mk/kk}$). Jos kummatkin maksut olisivat verotuksessa vähennyskelpoisia, olisi tilanne neutraali sekä etuus/palkka suhteen osalta että verotuksen kannalta. Palkansaajan veronalainen ansio olisi 9500 mk/kk ja päivärahan saajan 5700 mk/kk ($= 60\% \cdot 9500 \text{mk/kk}$). Nettotason osalta päivärahan saaja hyötyy veron progressiivisuudesta siten, että nettokorvaussuhde on korkeampi kuin bruttokorvaussuhde.

Käytännössä tämä vastaa täysin nykyisin käytössä olevaa vähennysjärjestelmämallia, jossa etuus määrätään ansiosta, jossa maksut on otettu huomioon.

3.2. Vähennyksestä luopumisen mallit

Palkansaajajärjestöt ovat esittäneet, että prosenttivähennyksestä tulisi luopua, koska se ei ole perusteltavissa ja koska se on selkeystavoitteen vastainen. Vähennyksestä tulisi luopua myös siksi, että sosiaaliturvan päivärahoina saadusta tulosta ei voida tehdä enää ansiotulovähennystä.

Vähennyksestä luopuminen nostaisi maksettavia päivärahoja nimellisesti 5 prosenttia. Maksutason muuttuessa päivärahojen suhteellinen korvaustaso muuttuisi siten, että maksutason noustessa päiväraha suhteellisesti nousisi ja päinvastoin. Valtiolle vähen-

nyksestä luopuminen merkitsisi verotulojen kasvua. Niissä järjestelmien osissa, joissa valtiolla on rahoitusosuutta muutos aiheuttaisi niiltä osin menojen kasvua.

3.2.1. Vähennyksestä luovutaan vuonna 2002

Mikäli vähennyksen jatkamisesta ei säädetä vuonna 2001 lakkaa vähennys vuoden 2002 alusta. Tällöin päivärahojen taso nousisi työttömyyspäivärahoissa 3000-11000 markan kuukausituloilla noin 4 - 11 mk/pv ja 11000-30000 markan kuukausituloilla 6-14 mk/pv. Sairausvakuutuksessa vaikutus olisi enimmillään noin 14 mk/pv. Etuusmenot kasvaisivat noin 530 miljoonaa markkaa, josta valtion osuus olisi noin 250 miljoonaa markkaa.

3.2.2. Vähennyksestä luovutaan asteittain

Vähennyksestä voidaan luopua joko alentamalla prosenttivähennystä vähitellen kaikissa järjestelmissä tai luopumalla sen käytöstä eri vaiheissa eri järjestelmissä.

Jos prosenttivähennystä alennetaan kaikissa järjestelmissä esimerkiksi kolmeen prosenttiin vuodesta 2002, korottaisi tämä päivärahoja kaksi prosenttia ja sen kustannusvaikutus olisi noin 210 miljoonaa markkaa vuodessa, josta valtion osuus olisi noin 100 miljoonaa markkaa. Valtion verotulot tosin kasvaisivat muutoksen vaikutuksesta n. 70 miljoonaa markkaa vuodessa.

3.3. Vähennyksen poistamisen kustannusvaikutus

Mikäli päivärahaetuksista ei tehtäisi nykyiseen tapaan erillislakiin perustuvaa prosenttivähennystä, kasvattaisi vähennyksen poistaminen eri päivärahajärjestelmissä etuusmenoja seuraavasti:

Taulukko 3 Etuusmenojen muutos (brutto) Mmk

Vuosi	Sairaus- päiväraha	Vanhempain- päiväraha	Sairausva- kuutus (sis. Kuntouspvr)	Työttömyys- vakuutus	Tt-vakuutus ml. Koulutus- ja vuorottelupvr	Tapaturma- vakuutus	Yhteensä	josta valtion osuus ¹⁾
	mmk	mmk	mmk	mmk	mmk	mmk	mmk	mmk
2002	126	112	250	231	267	32	549	250
2003	131	115	258	236	272	34	564	258
2004	137	118	267	233	270	36	573	267
2005	143	121	276	231	269	38	583	276

1) Koska päivärahat ovat veronalaisia on valtion menon nettomuutos pienempi

Rahoitusosuudet eri etuuslajeissa ovat seuraavat:

Vähennyksen poistamisen etuusmenoja korottava bruttovaikutus olisi prosenttiyksikköä kohden yhteensä noin 105 –110 miljoonaa markkaa. Valtion rahoitusosuus etuusmenojen kasvusta olisi noin puolet eli prosenttiyksikköä kohden noin 50 – 55 miljoonaa markkaa. Koska vähennyksen poistaminen lisäisi myös verotuloja karkeasti arvioiden yhteensä 38 prosentilla etuusmenon lisäyksestä, olisi vähennyksen poistami-

sen nettovaikutus valtion menoihin vähäisempi. Etuusmenon lisäyksestä valtionveron osuus olisi noin 16 prosenttia eli noin 18 miljoonaa markkaa prosenttiyksikköä kohden vuoden 2001 menotasossa. Kunnallisveron osuus olisi hieman tätä suurempi.

Sairausvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat työnantajat, vakuutetut ja valtio. Lisäksi valtio takaa sairausvakuutuksen rahoituksen riittävyyden (ns. takuusuoritus). Arvion mukaan valtion takuusuoritus sairausvakuutusjärjestelmään on vuonna 2001 noin 2,9 miljardia markkaa ja nousee vuoteen 2005 mennessä noin 3,4 miljardiin markkaan. Nykylainsäädännön mukaan sairausvakuutuksen menonlisäykset kasvattavat suoraan valtion takuusuoritusta.

Työttömyysvakuutuksessa valtio rahoittaa ansioon suhteutetusta työttömyyspäivärahasta perusturvaa vastaavana osuutena peruspäivärahan markkamäärän lukuun ottamatta lomautusajan ja lisäpäivien ansiorahoja, joiden rahoitukseen valtio ei osallistu lainkaan. Ansio-osuuden rahoittavat työttömyysvakuutusrahaston kautta työnantajat ja vakuutetut. Vähennyksen poistaminen vaikuttaa ansio-osan määrään eikä siten aiheuta valtiolle lisämenoa. Työttömyysvakuutusrahaston lisämeno jakautuu puoliksi työnantajien ja vakuutettujen kesken.

Vähennyksen yhden prosenttiyksikön muutos lisää työttömyysturvamenoa noin 45-50 miljoonaa markkaa. Vuonna 2002 tämä vastaa 0,017 prosenttiyksikköä maksutasossa. Koko 5 prosentin vähennyksen poistaminen nostaisi vuonna 2002 maksutasoa yhteensä 0,09 prosenttiyksikköä, mikä jakautuisi puoliksi työnantajien ja vakuutettujen kesken.

Tapaturmavakuutuksen rahoittavat kokonaan työnantajat. Vähennyksen poistamisen vaikutus olisi vähäinen arviolta noin runsaat 30 miljoonaa markkaa.

Työryhmässä ei ole käsitelty niitä vaikutuksia, joita olisi siitä, että vähennyksestä luovuttaisiin jossain järjestelmässä, mutta se säilyttäisi muissa.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Työryhmä ei ole saavuttanut yhteistä näkemystä vähennysjärjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta ja sen perusteista. Työryhmässä edustettujen tahojen näkemykset vuodesta 1993 noudatetusta vähennysjärjestelmästä eroavat toisistaan. Työryhmä ei ole kyennyt löytämään yhteistä näkemystä järjestelmän kehittämisen keskeisistä linjauksista. Työryhmässä edustettuna olevat sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja työnantajajärjestöjen edustajat kannattavat nykyjärjestelmän vakiinnuttamista edellä kohdassa 3.1.1 kuvatun mallin pohjalta siten, että vähennys olisi 90 prosenttia työntekijämaksujen yhteismäärästä. Palkansaajajärjestöjen ja Kansaneläkelaitoksen edustajat katsovat, että vähennyksestä tulisi luopua ja poistaminen tulisi toteuttaa mahdollisimman pikaisesti joko asteittain tai yhdellä kertaa.