

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 5/2009 rd**

Regeringens proposition med förslag till temporär lagstiftning om sänkning av arbetsgivares folkpensionsavgift

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 februari 2009 en proposition med förslag till temporär lagstiftning om sänkning av arbetsgivares folkpensionsavgift (RP 11/2009 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Juha Rossi, social- och hälsovårdsministeriet
- budgetråd Tuomas Sukselainen, finansministeriet

- avdelningschef Erkki Meriläinen, Folkpensionsanstalten
- överinspektör Paula Väliverrönen, Skattestyrelsen
- specialrådgivare Vesa Rantahalvari, Finlands Näringsliv
- biträdande direktör Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- ekonomisk expert Harri Hietala, Företagarna i Finland rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Kommunala arbetsmarknadsverket KA och Aka-va.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om premieprocentsatsen för sjukförsäkringens sjukvårdspremie och arbetsgivares folkpensionsavgift samt folkpensionslagen ändras temporärt.

Det föreslås att alla arbetsgivares folkpensionsavgift sänks med 0,801 procentenheter från ingången av april 2009. I praktiken innebär det här att folkpensionsavgiften slopas för de privata arbetsgivare som hör till den lägsta avgiftsklassen, dvs. avgiftsklass I. Sänkningen avses gälla också kommuner och övriga arbetsgivare i den offentliga sektorn. Den sänkta avgiften före-

slås gälla de löner som betalas ut mellan den 1 april och den 31 december 2009.

Folkpensionsanstalten ska kompenseras för den sänkning som sker 2009 i intäkterna från arbetsgivarnas folkpensionsavgifter genom att statens basfinansieringsandel av folkpensionerna höjs från 53 till 76 procent.

Propositionen hänför sig till tilläggsbudgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen om temporär ändring av 3 § i lagen om premieprocentsatsen för sjukförsäkringens sjukvårdspremie och arbetsgivares folkpen-

sionsavgift avses träda i kraft den 1 april 2009 och lagen om temporär ändring av 97 § i folk-

pensionslagen den 1 maj 2009. Lagarna avses gälla till utgången av 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionen går ut på att sänka alla arbetsgivarers folkpensionsavgift med 0,801 procentenheter. Det betyder att folkpensionsavgiften slopas för de privata arbetsgivare som hör till den lägsta avgiftsklassen, dvs. 93,9 procent av alla privata arbetsgivare. Sänkningen gäller också kommuner och andra arbetsgivare i offentlig sektor.

Sänkningen ska vara temporär, eftersom regeringen avser att lämna riksdagen en separat proposition om att slopa arbetsgivarers folkpensionsavgift för gott från början av 2010. Sänkningen ska gälla fr.o.m. den 1 april 2009 och kommer således att inverka första gången på de avgifter som i maj ska betalas på basis av de löner som har betalas ut i april.

Förslaget att slopa arbetsgivarers folkpensionsavgift ingår i regeringens insatser för att stimulera ekonomin. Eftersom avgiften är en av de obligatoriska lönebaserade avgifterna kommer propositionen att sänka arbetskraftskostnaderna för arbetsgivare både i privat och offentlig sektor. De sänkta kostnaderna kommer att få omedelbar verkan i det rådande konjunkturläget och kan väntas lindra pressen på att permittera och säga upp personal, alltså minska behovet att skära ner arbetskraften. I ett företag som t.ex. betalar ut genomsnittslöner till ca 35 personer motsvarar sänkningen de totala kostnaderna för att anställa en arbetstagare. Finansministeriet beräknar att slopad folkpensionsavgift på sikt kommer att öka efterfrågan på arbetskraft med ca 10 000 personer.

Sänkta arbetskraftskostnader kommer också att göra det lättare för företagen att investera. Avgiftsklassen, som bestäms utifrån löner och avskrivningar, har betytt ökade investeringskostnader, eftersom investeringar kan leda till att företagen stiger till en högre avgiftsklass.

Inom kommunsektorn kommer den omedelbara årseffekten av den slopade folkpensionsav-

giften att vara ca 280 miljoner euro. Statsandelarna minskar med ca 70 miljoner euro och intäkterna av samfundsskatten ökar med ca 44 miljoner euro, vilket betyder att nettoeffekten inom kommunsektorn kommer att vara ca 254 miljoner euro årligen. Detta kommer naturligtvis att underlätta för kommunerna och förbättra sysselsättningsmöjligheterna i ett besvärligt konjunkturläge. Avgiftssänkningen kommer 2009 att leda till att kommunernas utgifter minskar med 78 miljoner euro. Att statsandelarna minskar med ca 20 miljoner euro kommer att märkas två år senare, alltså 2011.

I år kommer sänkningen att betyda att Folkpensionsanstaltens avgiftsintäkter minskar med ca 387 miljoner euro. Som kompensation kommer den statliga basfinansieringsandel som betalas till folkpensionsfonden att höjas. År 2009 ska den stiga från 53 till 76 procent. Dessutom stiger statens tilläggsfinansieringsandel till 82 miljoner euro.

På grund av reformen måste folkpensionerna finansieras med statliga budgetmedel till hundra procent fr.o.m. 2010. Folkpensionen är en lagfäst grundtrygghetsförmån och denna typ av förmåner finansieras i regel med allmänna skattemedel. För förmånstagarna får ändringen alltså inga konsekvenser. För att folkpensionerna ska kunna finansieras måste Folkpensionsanstalten ha en stabil och säker finansiell bas för regelbundna pensionsutgifter och en tillräcklig buffert för oförutsedda störningar i ekonomi och betalningar. De lagfästa folkpensionerna och deras betydelse för människornas försörjning kräver att Folkpensionsanstalten har absolut funktions-säkerhet. Därför måste finansieringen av anstaltens omkostnader och betalningsförmåga garanteras på lång sikt. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Att arbetsgivarnas folkpensionsavgift slopas helt och hållet betyder att statens utgifter ökar

med ungefär 1 110 miljoner euro på årsnivå. Avsikten är att sänkningen och den slojade folkpensionsavgiften i början ska finansieras genom ökad upplåning från statens sida. Den permanenta finansieringen av statens ökade utgifter avses i huvudsak ske genom att energi- och miljöskatterna inom näringslivet höjs. Frågan ska avgöras i samband med att utgiftsramarna för statsfinanserna spikas i vår.

Förslag till beslut

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att lagförslagen godkänns utan ändringar och

att ett uttalande godkänns.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att finansieringen av Folkpensionsanstaltens omkostnader är hållbar på lång sikt och att anstalten har en tillräcklig likviditet.

Helsingfors den 3 mars 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Risto Autio /cent (delvis)
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /saml

Håkan Nordman /sv
Päivi Räsänen /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /saml
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringen föreslår att arbetsgivarnas folkpensionsavgift sänks med 0,8 procentenheter den 1 april 2009. Det innebär att FPA-avgiftsklass 1 slopas. Enligt regeringens ståndpunkt ska arbetsgivarnas folkpensionsavgift slopas helt fr.o.m. den 1 januari 2010.

Den sänkta och senare slopade avgiften ska enligt motiven till propositionen leda till att arbetskraftskostnaderna sjunker både i privat och offentlig sektor och att pressen på permitteringar och uppsägningar lättar. Meningen är också att stärka den finansiella basen för arbetspensionerna och kompensera arbetsgivarna för den åtföljande extra belastningen.

Sänkningen gör att arbetskraftskostnaderna minskar inom den privata sektorn, kommunerna och församlingarna. Intäkterna av folkpensionsavgiften är omkring 1,1 miljarder euro i år. Privata arbetsgivare står för 700—800 miljoner euro av den summan. Kommunernas utgifter minskar med 78 miljoner euro i år på grund av avgiftssänkningen. Om avgiften senare slopas helt kommer kommunernas utgifter att minska med ca 280 miljoner euro per år och ca 254 miljoner netto årligen.

Avgiftssänkningen medför att statens utgifter med anledning av folkpensionslagen kommer att öka med 387 miljoner euro i år. Folkpensionsanstalten ska få kompensation för de minskade intäkterna av folkpensionsavgiften i år genom att den statliga basfinansieringsandelen i fråga om folkpensioner höjs från 53 till 76 procent.

Statens andel i förmånerna ska betalas på folkpensionsfondens konto senast bankdagen före den dag då förmånerna betalas ut. Om Folkpensionsanstalten inte längre har några andra pengar än statliga medel att betala förmånerna med, finns det en risk att utbetalningen av förmånerna drar ut på tiden om det förekommer störningar i statens betalningar. Därför bör FPA, så som utskottet förutsätter i sitt betänkande, ha en stabil och säker finansiell bas för sin likvidi-

tet och finansieringen av folkpensionerna plus en tillräckligt stor, permanent buffert på fem procent med tanke på oväntade störningar i ekonomi och betalningar.

Slopad folkpensionsavgift ingår i arbetsmarknadsparternas uppgörelse om social trygghet och utkomstskydd för arbetslösa (den s.k. socialpolitiska uppgörelsen), som regeringen har förbundit sig att följa. I lagförslaget motiveras en slopad folkpensionsavgift med att arbetsgivarnas sjunkande arbetskraftskostnader har en stimulerande effekt och att arbetspensionerna är säkrade. Inga andra motiveringar uppges. Däremot har statsministern och finansministern kommit med varierande utsagor i offentligheten. Men deras motiveringar har inte varit hållbara.

Tvivelaktiga effekter på sysselsättning och ekonomi

Visionen att den slopade folkpensionsavgiften kommer att påverka sysselsättningen är inte förankrad i verkligheten. Det finns inga undersökningar som bevisar att det är så. Folkpensionsavgiften sänktes redan på 1990-talet för att förbättra sysselsättningen, men inget bestående genomslag kunde påvisas. Sedan 2003 har det pågått försök med att slopa arbetsgivares socialskyddsavgift i norra och östra Finland och i skärgårdskommuner. Försöken har inte genererat fler arbetstillfällen. På sin höjd har de bromsat upp nedgången i antalet arbetstillfällen, men det finns inga hållbara bevis för det heller. Även internationella forskningsresultat kring effekter av ändringar och graderingar i arbetsgivaravgifterna är mycket kontroversiella.

Visserligen minskar arbetsgivarnas kostnader om folkpensionsavgiften slopas. Recessionen idag beror på en nedgång i efterfrågan till följd av den internationella finanskrisen, som nu visar sig hos oss också. Nedgången i de finländska företagens produktion är alltså inte en följd av försvagad konkurrenskraft, så en kostnads-

sänkning kommer inte att verka stimulerande här.

Regeringen motiverar avgiftssänkningen med att den lindrar pressen på permitteringar och uppsägningar. Men folkpensionsavgiften utgör en ganska liten del av alla socialskyddsavgifter som arbetsgivarna ska betala. För att en slopad folkpensionsavgift ska "stimulera" så mycket som ett arbetstillfälle måste företaget ha minst 35 anställda. En större omedelbar effekt på sysselsättningen skulle man uppnå genom att disponera en motsvarande summa direkt för sysselsättningsprojekt, alltså offentlig konsumtion (serviceproduktion) och investeringar.

Visst är det positivt för stimulansen att kommunernas folkpensionsavgift slopas. Men regeringen kunde ha nått samma eller rentav bättre resultat genom att tilldela kommunerna statsandelar för social- och hälsovård också i andra syften än att bara kompensera skatteförluster och genom att återbetala intäkterna från höjningen av klientavgifterna, som staten "berövade" kommunerna.

Finansieringen av grundtryggheten riskeras och ojämlikheten ökar i samhället

Efter att avgifterna slopas kommer finansieringen av folkpensionerna att vara beroende av statsbudgeten till hundra procent. Folkpensionen förlorar totalt sin egenskap av socialförsäkring och blir en del av den allmänna sociala tryggheten. Finansieringen av folkpensionerna är lagfäst, så en slopad avgift innebär inte genast några risker för pensionstagarna. Men anslagen för social trygghet överlag kommer alltid att få kämpa mot andra utgifter i budgetramarna. De har alltid varit och kommer också i fortsättningen att vara förknippade med politiska tvister i den årliga budget- och rambehandlingen, vilket gör finansieringen osäkrare. Var och en förstår att ett bortfall av mer än en miljard i avgiftsintäkter från den finansiella basen för grundtryggheten i vilket fall som helst kommer att påverka förmånernas utveckling i framtiden.

I motiven till propositionen lovar regeringen att kompensera underskottet till följd av de slo-

pade avgifterna med statlig upplåning. Men lagförslagen inbegriper inga författningar om detta. Vi har alltså bara regeringens löften att gå efter. Detsamma gäller löftet att finansiera den totalt slopade avgiften 2010 med konsumtions- och miljöskatter. Regeringen lägger alltså inte fram något bindande innehåll för finansieringen av den slopade avgiften och inte heller någon effekt- eller matchningsanalys. I det här sammanhanget bör regeringen absolut visa hur den förbinder sig att finansiera den slopade avgiften på ett hållbart och socialt rättvist sätt.

Om man kan lita på att regeringen sörjer för finansieringen genom att höja konsumtions- och miljöskatterna, innebär det en klar inkomstöverföring från låginkomsttagare och medelinkomsttagare till höginkomsttagare och kapitalintensiva företag. Konsumtionsskatter slår alltid hårdast mot de fattigaste.

Slopad folkpensionsavgift och garanterade arbetspensioner

Regeringen motiverar den slopade folkpensionsavgiften med att företagen ska kompenseras för den höjning av arbetspensionsavgiften som ska säkerställa arbetspensionerna. Höjningen av arbetspensionsavgifterna är dock inte kopplade till folkpensionsavgiften genom lagstiftning. Det är fritt fram för riksdagen att besluta om det som den vill. Hittills har man på trepartsbasis kommit överens om höjningar av arbetspensionsavgifterna liksom om andra arbetspensionsfrågor, men nu har regeringen frångått den här principen i och med sitt beslut att höja pensionsåldern. På samma sätt kan regeringen förelägga riksdagen förslag till pensionsavgiftshöjningar utan att förhandla med arbetsmarknadsorganisationerna eller kompensera arbetsgivarna för det.

Om arbetsgivarna kompenseras för de höjda arbetspensionsavgifterna genom att folkpensionsavgiften slopas och den slopade avgiften finansieras med höjda skatter, betyder det att kompensationen i slutändan bekostas av arbetstagarna och/eller konsumenterna som betalar skatterna.

Socialpolitisk uppgörelse och slopad folkpensionsavgift

Slopad folkpensionsavgift för arbetsgivare var en viktig del i den socialpolitiska uppgörelsen, som avtalades av arbetsmarknadsorganisationerna och fastställdes av regeringen. Regeringen åtog sig att efterleva uppgörelsen. Nu har regeringen praktiskt taget skrotat den genom sitt ensidiga meddelande om att pensionsåldern ska höjas och att det finns avtalsvidriga insatser att

vänta som gäller social trygghet och utkomstskydd för arbetslösa. Således finns det inte längre några förutsättningar att slopa folkpensionsavgiften med anledning av uppgörelsen.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 3 mars 2009

Erkki Virtanen /vänst
Marjaana Koskinen /sd

Satu Taiveaho /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd

RESERVATION 2***Motivering***

Propositionen om att sänka folkpensionsavgiften kommer att leda till minskade arbetskraftskostnader för arbetsgivarna både i privat och offentlig sektor. Detta kan tänkas lätta trycket på permitteringar och uppsägningar i dagens konjunkturläge. Avgiftssänkningen minskar kommunernas utgifter med 78 miljoner euro, vilket underlättar det svåra ekonomiska läget i kommunerna. Samtidigt är det viktigt att se till att folkpensionerna finansieras hållbart, tillförlitligt och socialt rättvist. Systemet med folkpensioner är av verkligt stor betydelse för välfärden i vårt land och dess finansiella bas bör inte riskeras.

Regeringen har också för avsikt att slopa folkpensionsavgiften helt och hållet från och med början av 2010. Den slopade avgiften ska i huvudsak finansieras genom en höjning av energi- och miljöskatterna. Men regeringen går inte närmare in på detta och redogör inte för hur de möj-

liga compensationerna kommer att påverka olika befolkningsgrupper socialt och ekonomiskt. Regeringen borde ha förelagt riksdagen förslagen som helhet.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslagen godkänns enligt utskottets betänkande och

att ett uttalande godkänns.

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen innan lagen träder i kraft delger riksdagen en tydlig plan för att säkerställa finansieringen av folkpensionerna på ett socialt rättvist sätt efter att folkpensionsavgiften har slopats.

Helsingfors den 3 mars 2009

Päivi Räsänen /kd