

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/1998 vp

Hallituksen esitys työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä toukokuuta 1998 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 64/1998 vp työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 18/1998 vp), joka on tämän mietinnön liitteenä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkkäre
- apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakola, sosiaali- ja terveysministeriö
- budjettineuvos Pertti Tuhkanen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Harri Skog, työministeriö
- johtaja Lasse Laatonen ja asiamies Johan Åström, Teollisuuden- ja Työnantajain Keskusliitto TT, viimeksi mainittu edustaen myös Työttömyyskassojen Keskuskassaa
- asiamies Martti Huttunen ja asiamies Juha-

- pekka Suutarinen, Palvelutyönantajat ry
- lakimies Janne Metsämäki, Suomen Ammatiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- sosiaalishteeri Veikko Simpanen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- tutkimuspäällikkö Olli Saariaho ja lakimies Markku Kojo, Akava ry
- johtaja Kimmo Kemppainen, Suomen Yrittäjät
- johtaja Kaarina Knuuti, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toimistopäällikkö Anna-Liisa Virtanen, Valtiokonttori
- osastopäällikkö Antti Arola, Kansaneläkelaitos
- suunnittelujohtaja Markku Hänninen, Eläketurvakeskus
- puheenjohtaja Laura Palokangas, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö
- toimitusjohtaja Tapani Miettinen, Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto
- kassanjohtaja Juho Paloheimo, Yksityisalojen Työttömyyskassa
- hallituksen jäsen Anja Luoma, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuksien rahoituksen järjestämisestä säädettäisiin erillinen laki. Siihen koottaisiin eri laeissa olevat

työttömyysetuuksien rahoitusosuuksia, työttömyysvakuutusmaksuja ja niiden määräytymistä sekä perintää koskevat säännökset. Lakiin siir-

rettäisiin työttömyyskassalaista työttömyyskas-
sojen keskuskassaa koskevat säännökset. Kes-
kuskassan hallinto uudistettaisiin ja samalla sen
nimi muutettaisiin työttömyysvakuutusrahas-
toksi.

Ehdotettu laki sääntelisi työttömyysturvalain
mukaisten työttömyyspäivärahojen, työvoima-
poliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain
mukaisten koulutustukien, vuorotteluvapaako-
keilusta annetun lain mukaisten vuorottelukor-
vausten, työttömien omaehtoisen opiskelun tu-
kemisesta annetun lain mukaista koulutuspäivä-
rahojen, työeläkelisien, koulutus- ja erorahasto-
sta annetun lain mukaisten etuuksien sekä palk-
katurvan rahoituksen.

Ehdotuksen mukaan ansioon suhteutetun
työttömyysturvan rahoituksessa valtio vastaisi
perusturvaksi katsottavasta osuudesta työttö-
myyspäivärahoissa, työvoimapoliittisen aikuis-
koulutuksen koulutustuissa, työttömien omaeh-
toisen opiskelun tukemiseksi maksettavissa kou-
lutuspäivärahoissa ja vuorottelukorvauksissa.
Työttömyyskassat rahoittaisivat jäsenmaksuillaan
5,5 prosenttia kunkin työttömyyskassan
etuusmenoista kuitenkin siten, että työttömyys-
kassaosuus koulutustuissa on 5,5 prosenttia an-
siotuen ansio-osista. Työttömyysvakuutusrahas-
to vastaisi edellä mainittujen etuuksien rahoituk-
sesta siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttö-
myyskassat eivät ole siitä vastuussa. Lisäksi työt-
tömyysvakuutusrahasto vastaisi työeläkelisän,
koulutus- ja erorahaston etuuksien sekä palkka-
turvan menoista.

Työttömyysvakuutusrahaston menot rahoi-
tettaisiin työttömyysvakuutusmaksuilla sekä
niistä saatavilla sijoitustoiminnan tuotoilla. Va-
kuutusmaksuvelvollisia olisivat sekä työnantajat
että palkansaajat. Sääntely vastaisi voimassa ole-
vaa lainsäädäntöä sisällöltään. Palkansaajien
osallistuminen työttömyysetuuksien rahoituk-
seen olisi kuitenkin ehdotuksen mukaan yksi-
vuotisen lainsäädännön sijasta määritelty toistai-
seksi voimassa olevalla lailla.

Asianomainen ministeriö vahvistaisi työttö-
myysvakuutusrahaston esityksestä työnantajan
ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun
määrät. Työnantajien ja palkansaajien osuus
etuuksien rahoituksesta olisi laissa määritelty

siten, että vuoden 1998 jälkeiset vakuutusmaksu-
jen muutokset jakautuisivat tasan työnantajan
keskimääräisen vakuutusmaksun ja palkansaa-
jan maksun kesken. Jos kuitenkin työnantajan
keskimääräisen vakuutusmaksun ja palkansaa-
jan vakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi
kuin kaksi prosenttia palkoista palkansaajan va-
kuutusmaksu on kuitenkin vähintään 15 pro-
senttia edellä mainitusta yhteismäärästä.

Vakuutusperiaatteen mukaisesti palkansaa-
jan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä se
osa, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoi-
hin kuulumattomien palkansaajien vakuutus-
maksuista kertyvää määrää siltä osin, kuin näillä
palkansaajilla ei ole oikeutta työttömyysvakuu-
tusrahaston rahoittamiin etuuksiin, tilitettäisiin
ehdotuksen mukaan kansaneläkelaitokselle työt-
tömyysturvan peruspäivärahan ja työvoimapo-
liittisen aikuiskoulutustuen rahoitukseen.

Työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelun ta-
soittamiseksi työttömyysvakuutusrahastoon
muodostetaan tuottojen ja menojen erotuksena
suhdannepuskuri. Työttömyysvakuutusrahasto
voi siten olla yli- tai alijäämäinen. Työttömyys-
vakuutusrahasto voisi talouden häiriötilanteessa
ottaa menojensa kattamiseen lainoja, joihin val-
tioneuvostolla olisi ehdotuksen mukaan oikeus
antaa vastavakuuksia vaatimatta omavelkainen
takaus.

Työttömyysvakuutusrahaston ohjesääntö an-
nettaisiin asetuksella. Valtioneuvosto nimittäisi
työttömyysvakuutusrahaston ylintä päätösval-
taa käyttävän toimielimen jäsenet siten, että jäse-
nistä kaksi kolmasosaa edustaisi työnantajia ja
kolmasosa työntekijöitä.

Valtion työttömyysmenojen tasapainottami-
seksi lakiin ehdotetaan otettavaksi erityinen
säännös siirtymävaiheen järjestelyistä. Rahoitus-
osuuksien muuttumisesta valtiolle aiheutuvat li-
säkustannukset korvattaisiin työttömyysvakuu-
tusrahaston suorittamana siirtymämaksuna val-
tiolle. Järjestely olisi voimassa kaksi vuotta.

Koska työttömyysetuuksien rahoitus säännel-
täisiin erillisessä laissa, ehdotetaan tästä johtuvat
muutokset tehtäväksi työttömyyskassalakiin,
työttömyysturvalakiin, työvoimapoliittisesta ai-
kuiskoulutuksesta annettuun lakiin. Valtion elä-
ke-rahastosta annettua lakia ehdotetaan muutet-

tavaksi siten, että työttömyysvakuutusrahasto maksaisi valtion eläkerahastolle valtion eläkejärjestelmän piirissä olevien osalta palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuosuutta vastaavan määrän valtion eläkejärjestelmän työeläkelisien rahoitukseen. Lisäksi tehtäisiin tekniset, lähinnä viittaussäännöksiä koskevat muutokset työntekijäin eläkelakiin, koulutus- ja erorahastosta annettuun lakiin ja palkkaturvasta annettuun lakiin.

Työttömyyskassalaista ehdotetaan kumottavaksi 9 luku kokonaan ja valtaosa 7 ja 8 luvun säännöksistä. Työttömyyskassalaissa säännel-

täisiin rahoituksesta vain työttömyyskassan oman rahoituksen osalta. Lakiin jäisivät myös rahoitusta ja sen valvontaa koskevat tekniset säännökset. Työttömyyskassalakiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi eräitä muita muutoksia. Esityksen mukaan jäsenmaksujen tasausta koskeva säännös muutettaisiin ja työttömyyskassojen taositusrahastoa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan ensi tilassa siten, että vuoden 1999 työttömyysvakuutusmaksujen maksuperusteet voidaan vahvistaa niiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että luodaan järjestelmä, jonka tavoitteena on tasoittaa taloudellisista suhdanteista johtuvia heilahteluja työttömyysvakuutusmaksuissa keräämällä työttömyysvakuutusrahastoon ylijäämää noususuhdanteessa ja purkamalla rahastoa laskusuhdanteessa. Hallituksen esitys uudistaa ja vakiinnuttaa työttömyysturvan rahoitusperiaatteet ja mahdollistaa noin 3 miljardin suhdannepuskurin keräämisen. Tarve kehittää erilaisia puskurointi-järjestelmiä nousi erityisesti esille Euroopan talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen liittyvien valmistelujen ja keskustelujen yhteydessä.

Hallituksen esityksen mukaisen rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on se, että valtio vastaa työttömyyskassojen maksamissa ansioon suhteutetuissa etuuksissa nykyisen suhteellisen määräytymistavan sijasta kunkin etuuden perustavaksi katsottavasta markkamäärästä. Muilta osin etuudet rahoitetaan työttömyyskassojen osuudella ja työttömyysvakuutusrahaston osuudella. Valiokunta pitää kustannusvastausta kos-

kevan jaottelun pääperiaatetta oikeana. Valiokunta on asiaa käsitellessään kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, ettei lapsikorotuksia sisällytetä ansioturvan perusturvaosaan valtionosuutta määriteltäessä. Valiokunta katsoo, että rahoitusvastuun jaottelutavasta huolimatta lapsikorotusten säilyttäminen on turvattava.

Hallituksen esityksen mukaan työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvoston jäsenet nimitetään valtioneuvosto työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ehdotuksesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallintoneuvoston jäsenet edustavat laaja-alaisesti ja tasapuolisesti yhteiskunnan eri osapuolia ja että rahaston hallintoon osallistuvat kaikki tahot, joita käsiteltävät asiat koskevat. Valiokunta katsoo, että hallintoneuvostossa on turvattava myös riittävä pienyritystoimintaa koskeva asiantuntemus. *Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman*, jossa edellytetään, että työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvoston jäseniä valittaessa taataan pienyritysten edustus. Pienyritystajien osalta valiokunta on hyväksynyt vastaavalaisen lausuman työeläkevakuutusyhtiöitä koskevien lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä (StVM 6/1997 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sosiaali- ja terveystyövaliokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus on

käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos perustuslakivaliokunnan lakiehdotuksesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Valiokunta ehdottaa mietinnössään perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämien täsmennysten tekemistä 1. lakiehdotukseen. Lisäksi valiokunta perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon lähtökohtana on se, että sekä työnantajan työttömyysvakuutusmaksua että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua on lainsäädäntökäytännössä pidetty hallitusmuodon 61 §:ssä tarkoitettuina veroina. Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksen mukainen pysyväksi ehdotettu palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan edelleenkin hallitusmuodon 61 §:ssä tarkoitettu vero, joka kuitenkin peritään määrättyyn ja sinänsä rajattuun tarkoitukseen. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta on tähän saakka säädetty yksivuotisilla laeilla.

Valiokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotukseen tehdään perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaiset jäljempänä yksityiskohtaisesti selostettavat muutokset. Ehdotuksiin sisältyy esitys uuden 3 §:n sisällyttämisestä 1. lakiehdotukseen, jonka johdosta sitä seuraavien pykälien numerointi lakiehdotuksessa muuttuu. Lisäksi valiokunta ehdottaa muutoksia 2. ja 4. lakiehdotukseen.

1. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta

1 §. Lain tarkoitus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälän 1 momentissa luetellaan ne työttömyysetuudet, joiden rahoitukseen lakia on tarkoitettu sovellettavaksi. Työttömyyteen liittyvistä etuuksista lain soveltamisalan ulkopuolelle

jäävät vain työmarkkinatuki ja työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetussa määräaikaaisessa laissa (709/1997) tarkoitettut etuudet. Perustuslakivaliokunta on sisällyttänyt lausuntoonsa pykälää koskevan muotoilu ehdotuksen, jonka mukaisena ja muiden perustuslakivaliokunnan esittämien muutosten kanssa 1. lakiehdotus on sopusoinnussa hallitusmuodon 61 §:stä johtuvien työttömyysvakuutusmaksun suuruutta koskevien sisällön täsmällisyysvaatimusten kanssa.

Valiokunta ehdottaa pykälän muuttamista perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla siten, että pykälän 1 momentista poistetaan viittaukset työttömyysvakuutusmaksuista saataviin sijoitustoiminnan tuottoihin, jotta sääntely muodostuu riittävän täsmälliseksi. Muutoin 1 momentti säilyy hallituksen esityksen mukaisena.

2 §. Työttömyysvakuutusmaksut. Hallituksen esityksen mukaan pykälä sisältäisi työttömyysvakuutusmaksujen maksuvelvollisuutta ja maksujen tason määräytymistä koskevan yleissäännön. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnonaan, että työttömyysvakuutusmaksujen suuruuteen liittyvään ministeriön harkintavaltaan vaikuttavana pykälänä lakiehdotuksen 2 § on liian viitteellinen ja avoin eikä muodosta ministeriön harkintavallasta sillä tavalla sidottua kuin hallitusmuodon 61 §:n tulkintakäytännössä on pidetty välttämättömänä. Tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunto koskee myös lakiehdotuksen 13 ja 17 §:ää. Esitykseen sisältyvän 2 §:n osalta perustuslakivaliokunta jatkaa, että lakiehdotuksen on syytä ilmaista pykälässä ehdotettua selkeämmin yleisperiaate työttömyysvakuutusmaksuin perittävän summan kokonaistasosta. Perustuslakivaliokunnan mielestä kokonaistason pitää vastata sitä määrää, jonka työttömyysvakuutusrahasto tarvitsee sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoitukseen sekä lakiehdotuksen 22 ja 23 §:n mukaiseen tilitykseen kansaneläkelaitokselle ja siirtymämaksuun valtiolle. Perustuslakivaliokunta on sisällyttänyt lausuntoonsa pykälää koskevan muotoilu ehdotuksen, jonka mukaisena ja muiden perustuslakivaliokunnan esittämien muutosten kanssa 1. lakiehdotus on sopusoinnussa hallitusmuodon

61 §:stä johtuvien työttömyysvakuutusmaksun suuruutta koskevien sisällön täsmällisyysvaatimusten kanssa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti valiokunta ehdottaa, että pykälä jaetaan kahteen erilliseen momenttiin ja että 2 momentissa hallituksen esitykseen verrattuna täsmällisemmin todetaan, että työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että laissa tarkoitettu työttömyysvakuutusrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoituksesta sekä lain 22 ja 23 §:ssä (23 ja 24 §:ssä) mainituista maksuosuuksien siirroista.

3 §. *Suhdannepuskuri. (Uusi).* Perustuslakivaliokunta esittää launnossaan, että lakiehdotukseen sisällytetään kokonaan uusi suhdannepuskuria koskeva pykälä. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyy ehdotus uudeksi 3 §:ksi. Pykälän säännösten pohjana olisi lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin säännökset, joita perustuslakivaliokunta ehdottaa täsmennettäväksi, jotta 1. lakiehdotus olisi sopusoinnussa hallitusmuodon 61 §:stä johtuvien työttömyysvakuutusmaksun suuruutta koskevien sisällön täsmällisyysvaatimusten kanssa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurin ja rahaston sallitun alijäämän enimmäismäärät on tarkoituksenmukaista sitoa työttömyysasteen prosenttiyksikön yksikköhintaan. Tämä määrittely olisi markkamääräistä rajausta parempi siitä syystä, että etenkin pidemmällä aikavälillä työttömyysetuusjärjestelmässä tapahtuvat muutokset tulevat automaattisesti huomioon otetuiksi yksikköhinnaissa. Edelleen saadun selvityksen mukaan 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä olisi hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjen tavoitteiden mukainen.

Valiokunta ehdottaa uuden suhdannepuskuria koskevan 3 §:n sisällyttämistä lakiehdotukseen. Pykälä vastaa perustuslakivaliokunnan launnossaan esittämää pykälämuotoilua ot-sikkoineen, jonka mukaan työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurille ja alijäämälle määritellään laissa enimmäismäärä, joka sidotaan työttömyysastetta vastaaviin menoihin. Saa-

mansa selvityksen perusteella valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan pykälämuotoilun täydentämistä suhdannepuskurin ja alijäämän enimmäismäärällä, joka on 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä.

Samalla kaikkien uutta 3 §:ää seuraavien pykälien numerointi on muutettava.

5 (6) §. *Muiden etuuksien rahoitus.* Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälässä säädetään koulutuspäivärahan ja vuorottelukorvausten rahoitusosuuksista. Ansioon suhteutettuna maksettuihin etuuksiin sovellettaisiin lakiehdotuksen 3 §:n säännöksiä. Lisäksi pykälään sisältyy viittaus lakiehdotuksen 7 §:ään.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälien numerointi muuttuu ja hallituksen esityksessä tarkoitettut 3 ja 7 § muuttuvat numeroiltaan 4 ja 8 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa pykälään sisältyvän viittauksen muuttamista siten, että pykälässä viitataan tämän lakiehdotuksen 4 ja 8 §:ään. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

7 (8) §. *Peruspäivärahan ja perustuen rahoitus.* Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälään sisällytettäväksi säännöksen peruspäivärahan ja perustuen rahoituksesta. Pykälän 1 momenttiin sisältyy viittaus tämän lakiehdotuksen 22 §:ään.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälien numerointi muuttuu ja hallituksen esityksessä tarkoitettu 22 § muuttuu numeroltaan 23 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa pykälään sisältyvän viittauksen muuttamista siten, että pykälän 1 momentissa viitataan tämän lakiehdotuksen 23 §:ään. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

12 (13) §. *Työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta vapautuminen eräissä tapauksissa.* Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälään sisällytettäväksi säännökset niistä tapauksista, joissa työnantaja on vapautettu työttömyysvakuutusmaksusta. Pykälään sisältyy viittaus edeltävään 11 §:ään.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälän numerointi muuttuu ja hallituksen esityksessä tarkoitettu 11 § muuttuu numeroltaan 12 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa pykälään sisältyvän viittauksen muuttamista siten, että pykälässä viitataan tämän lakiehdotuksen 12 §:ään. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

14 (15) §. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määräytyminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälän 1 momentin mukaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun suuruus prosentteina maksetuista palkoista voi olla porrastettu yrityksen maksaman palkkasumman mukaan. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, miten porrastus käytännössä tehtäisiin. Perustuslakivaliokunta on sisällyttänyt lausuntoonsa pykälän 1 momenttia koskevan muutoluehdotuksen, jonka mukaisena ja muiden perustuslakivaliokunnan esittämien muutosten kanssa 1. lakiehdotus on sopusoinnussa hallitusmuodon 61 §:stä johtuvien työttömyysvakuutusmaksun suuruutta koskevien sisällön täsmällisyysvaatimusten kanssa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista siten, että siinä todetaan täsmällisesti, että työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu yrityksen maksaman palkkasumman mukaan.

17 (18) §. Työttömyysvakuutusmaksujen määrä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälässä säädetään sekä palkansaaajan että työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrän määräytymisestä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että laissa on säädettävä yksiselitteisesti, käytännössä prosenttilukuina, palkansaaajan palkasta tai työnantajan maksamasta palkkasummasta sekä palkansaaajan että työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrästä vuonna 1999. Tällä tavoin laissa tulee yksiselitteisesti ilmaistuksi se lähtötaso, jonka pohjalta myöhempien vuosien työttömyysvakuutusmaksujen suuruus määräytyy. Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa, että vuoden 1999 jälkeistä aikaa tar-

koittaen laissa tulee säätää siitä, millä perusteilla työttömyysvakuutusmaksun suuruutta ministeriön päätöksellä muutetaan edellisvuodesta ja kuinka paljon. Laista tulee lisäksi ilmetä, että ministeriön päätös maksujen suuruudesta tehdään vuosittain etukäteen, jolloin maksujen korottaminen verovuoden aikana muodostuu kielletyksi. Mahdolliset yllättävät lisärahoitustarpeet olisi siten tyydytettävä tarvittaessa esimerkiksi lainanotolla. Tämän eräänlaisen maksujen suuruuden muutossäännön riittävä yksiselitteisyys on perustuslakivaliokunnan mielestä olennainen seikka, jotta lailla rajoitetaan ministeriön harkintavaltaa siten, että harkintaa on mahdollista pitää luonteeltaan teknisenä ja vähäisenä sekä näin ollen hallitusmuodon 61 §:n valossa ongelmattomana. Työttömyysvakuutusmaksujen muutossääntö voidaan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kytkeä työttömyysasteen muutoksesta aiheutuvaan rahaston rahoitustarpeen muutokseen. Rahoitustarpeen muutosta arvioitaessa säännössä on mahdollista ottaa huomioon työttömyysvakuutusrahastossa todellisuudessa olevan suhdennepuskurin/alijäämän suhde sen laissa täsmällisesti säädettävään enimmäismäärään. Lisäksi perustuslakivaliokunta katsoo, että laissa pitää säätää siitä, miten vaadittava työttömyysvakuutusmaksukertymä jakautuu palkansaaajien ja työnantajien kesken.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyy pykälää koskeva muutoluehdotus, jossa ehdotetaan pykälän 1 momentin siirtämistä muutettuna pykälän uudeksi 4 momentiksi, pykälän 2 momentin muuttamista täsmennettynä pykälän 1 momentiksi, hallituksen esitykseen sisältyvän 3 momentin poistamista sekä uuden 2 ja 3 momentin sisällyttämistä pykälään. Hallituksen esityksen mukainen 4 momentti ehdotetaan siirrettäväksi pykälän 5 momentiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että vuoden 1999 työttömyysvakuutusmaksujen määrästä säädetään pykälän 1 momentissa. Palkansaaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 1999 1,35 prosenttia palkasta. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 0,9 pro-

senttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan saakka ja sen ylitävältä osalta 3,85 prosenttia palkasta. Näin ollen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu alenee vuoden 1998 tasosta 0,05 prosenttia ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu palkkasumman ensimmäisen viiden miljoonan markan ylittävältä osalta samoin 0,05 prosenttia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edellä ehdotetulla tavalla toteutettuna vuoden 1999 maksujen mitoituksessa tulee huomioon otetuksi hallituksen esityksen perusteluissa esitetty tavoite suhdannepuskurin kertymisestä siten, että suhdannepuskuri voisi olla noin 3 miljardia markkaa vuosien 2002—2004 paikkeilla.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momentissa säädetään, että työttömyysvakuutusmaksu ja vuoden 1999 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva työttömyysvakuutusrahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin laissa tarkoitettun rahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää uudessa 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työttömyysasteen muutoksen toteamiseksi olisi tarkoituksenmukaista käyttää laskuperusteena valtiovarainministeriön seuraavaa talousarviovuotta koskevia ennusteita työttömyysasteesta ja sen kehityksestä sekä ennusteita muista kansantalouden keskeisistä tunnusluvuihin, kuten palkkasumman muutoksesta. Valiokunta katsoo, ettei laskuperusteen kirjaamista itse lakitekstiin ole kuitenkaan pidettävä tarpeellisenä, koska asianomainen ministeriö on joka tapauksessa sidottu kyseisiin tunnuslukuihin vahvistaessaan työttömyysvakuutusmaksujen määrät vuoden 1999 jälkeen seuraaville vuosille vastaavalla tavalla kuten muussakin valtion talousarvioon liittyvässä päätöksenteossa. Valiokunnan näkemyksen mukaan edellä mainitut tunnusluvut muodostavat johdonmukaisen menetelmän työttömyysasteen muutoksen toteamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan pykälämuotoilun mukaisesti valiokunta esittää, että pykälän 3 momenttiin sisällytetään säädökset siitä, miten vaadittava työttömyysvakuutusmaksukertymä

jakautuu palkansaajien ja työnantajien kesken. Pykälän 3 momentin ensimmäiseen virkkeen pääsäännön mukaisesti palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutokset on määrättävä siten, että ne jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Pääsääntöä täydentää momentin viimeiseen virkkeeseen sisältyvä sääntely, jonka mukaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on määrättävä kuitenkin 15 prosentiksi vakuutusmaksujen yhteismäärästä, jos työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi kuin kaksi prosenttia.

Valiokunnan työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen porrastuksen osalta saaman selvityksen mukaan yrityksen maksamaan palkkasummaan perustuvan porrastuksen käyttöön ottamisen tavoitteena on ollut palauttaa pienempien yritysten maksutaso täystyöllisyyttä vastaavalle tasolle. Koska on pidetty perusteltuna, että kaikki työnantajat osallistuvat ainakin jollakin osalla työttömyysvakuutuksen rahoitukseen, keskimääräisen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutoksen tulisi heijastua vain osittain pienyrittäjien maksurasitukseen. Perustuslakivaliokunnan pykälämuotoilun 3 momentin täydentämiseksi valiokunta ehdottaa, että työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastus on määrättävä siten, että palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan kohdistuva maksu on määrättävä neljäsosaksi ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön kymmenyksinä palkkasumman viiden miljoonan markan ylittävään osaan kohdistuvasta maksusta. Saadun selvityksen mukaan näin täydennettynä työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastus vastaa pitkälti voimassa olevaa järjestelmää.

20 (21) §. Maksujen perintä ja tilitys. Hallituksen esityksen mukainen maksujen perintä- ja tilitysmenettely vastaa voimassa olevaa perintäjärjestelmää. Pykälän 1 momenttiin sisältyy viittaukset sekä lakiehdotuksen 18 §:ään että 14 §:n 2 momenttiin.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyt-

tämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälien numerointi muuttuu ja edellä mainitut 18 ja 14 § muuttuvat numeroiltaan 19 ja 15 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin sisältyvien viittausten muuttamista siten, että momentissa viitataan lakiehdotuksen 19 §:ään ja 15 §:n 2 momenttiin. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

23 (24) §. Siirtymämaksu. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälässä säädetään niistä menettelytavoista, joilla turvataan se, etteivät valtion menot rahoituksessa tehtävien uudelleen järjestelyiden johdosta siirtymävaiheen aikana muutu verrattuna vuoden 1998 tasoon. Pykälän 1 momenttiin sisältyy viittaukset sekä tämän lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin, 4 §:n 1 momenttiin että 22 §:ään.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälien numerointi muuttuu ja edellä mainitut 3, 4 ja 22 § muuttuvat numeroiltaan 4, 5 ja 23 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttiin sisältyvien viittausten muuttamista siten, että momentissa viitataan tämän lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttiin, 5 §:n 1 momenttiin ja 23 §:ään. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

2. Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

19 a §. Jäsenmaksujen tasaus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyyskassan jäsenmaksujen tasauksen määräytymisperusteita muutettavaksi siten, että tasausta suoritettaisiin niille työttömyyskassoille, joiden maksamien etuuspäivien lukumäärä on ylittänyt olennaisesti kassojen jäsentä kohti lasketut työttömyysetuuspäivät. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäsenmaksujen tasauksessa saattaa olla tarpeellista ottaa lisäksi huomioon kassan vakavaraisuusaste, jotta hallituksen esityksen mukainen tavoite jäsenmaksujen tasauksen jakautumisesta nykyistä useammalle kassalle ja nykyistä tasaisemmin toteutuisi.

Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän 1 momentin muuttamista siten, että jäsenmaksun

tasausta määrättäessä voidaan ottaa huomioon myös työttömyyskassan tasoitusrahaston määrä.

25 §. Yrittäjäkassan rahoitus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yrittäjäkassojen rahoituksesta säädettäisiin rahoitusuudistuksen jälkeenkin työttömyyskassalaissa. Pykälään sisältyvät säännökset yrittäjäkassojen rahoituksen järjestämisestä. Esityksen mukaiseen pykälään sisältyy viittaus työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lakiehdotuksen 3 ja 4 §:ään.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälien numerointi muuttuu ja edellä mainitut 3 ja 4 § muuttuvat numeroiltaan 4 ja 5 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen 25 §:ään sisältyvän viittauksen muuttamista siten, että pykälässä viitataan 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:ään. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

4. Laki työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

30 §. Opintososiaalisten etuuksien rahoitus. Hallituksen esityksen mukaan 4. lakiehdotuksen 30 §:ään sisältyisivät muualta esityksestä johtuvat tekniset muutokset. Esityksen mukaiseen pykälään sisältyy viittaus työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lakiehdotuksen 22 §:ään.

Koska valiokunta esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta uuden 3 §:n sisällyttämistä 1. lakiehdotukseen, lakiehdotuksen pykälien numerointi muuttuu ja hallituksen esityksen mukainen 22 § muuttuu numeroltaan 23 §:ksi. Lakiteknisistä syistä valiokunta ehdottaa 4. lakiehdotuksen 30 §:ään sisältyvän viittauksen muuttamista siten, että pykälässä viitataan 1. lakiehdotuksen 23 §:ään. Muutoksella ei ole vaikutusta pykälän asialliseen sisältöön.

Päätösehdotus

Edellä esitettyyn viitaten sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 3. ja 5.—8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1., 2. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (*Valiokunnan muutosehdotukset 1—3*) ja

että hyväksytään yksi lausuma (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunnan muutosehdotus 1

1.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Työttömyysturvalain (602/1984) mukaiset työttömyyspäivärahat, työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) mukaiset koulutustuet, vuorotteluvapaakoikeilusta annetun lain (1663/1995) mukaiset vuorottelukorvaukset ja työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetun lain (1402/1997) mukaiset koulutuspäivärahat rahoitetaan perusturvaosuutta vastaavalla valtionosuudella ja tämän lain mukaisilla vakuutusmaksuilla ja työttömyyskassalain (603/1984) mukaisilla jäsenmaksuilla (*poist.*) siten kuin tässä laissa säädetään. Työeläkelainsäädännössä tarkoitetut työeläkeliikkeit, koulutus- ja erorahastosta annetussa laissa (537/1990) tarkoitetut etuudet sekä palkkaturvain (649/1973) mukainen palkkaturva rahoitetaan tämän lain mukaisilla maksuilla (*poist.*) siten kuin tässä laissa säädetään.

(2 mom. kuten HE)

2 §

Työttömyysvakuutusmaksut

Työnantajan on suoritettava työnantajan työttömyysvakuutusmaksu ja työntekijän pal-

kansaajan työttömyysvakuutusmaksu siten kuin jäljempänä säädetään. (*Poist.*)

Työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että tässä laissa tarkoitettu työttömyysvakuutusrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoituksesta sekä jäljempänä 23 ja 24 §:ssä mainituista maksuosuuksien siirroista. (Uusi)

3 § (*Uusi*)

Suhdannepuskuri

Työttömyysvakuutusrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston tuottojen ja menojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka enimmäismäärä on 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä. Työttömyysvakuutusrahastossa voi olla suhdannetaantumassa alijäämää samaa työttömyysastetta vastaava määrä.

2 luku

Työttömyysetuuksien rahoitusosuudet

4 ja 5 (3 ja 4) §
(Kuten HE)

6 (5) §

Muiden etuuksien rahoitus

Työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetun lain mukaisen koulutuspäivärahan ja vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain mukaisen vuorottelukorvauksen rahoituksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä työttömyyspäivärahasta säädetään 4 ja 8 §:ssä.

7 (6) §
(Kuten HE)

8 (7) §

Peruspäivärahan ja perustuen rahoitus

Työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen, työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisten perustukien sekä niihin liittyvien lapsikorotusten rahoitukseen työttömyysvakuutusrahasto maksaa asianomaisen ministeriön välityksellä kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden. Muilta osin menot rahoitetaan kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella.

(2 mom. kuten HE)

3 luku

Työttömyysvakuutusrahasto

9 (8) §
(Kuten HE)

10 (9) §

Työttömyysvakuutusrahaston tehtävät

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. *poist.*)

(2 ja 3 mom. kuten HE:n 3 ja 4 mom.)

11 (10) §
(Kuten HE)

4 luku

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu

12 (11) §
(Kuten HE)

13 (12) §

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta vapauttaminen eräissä tapauksissa

Sen estämättä, mitä 12 §:ssä säädetään, työnantaja ei ole velvollinen maksamaan työttömyysvakuutusmaksua sellaisen työntekijän osalta, joka palvelee ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain (1707/1991) mukaiseen kauppa-alusluetteloon merkityssä suomalaisessa aluksessa ja joka ei asu Suomessa. Maksuvelvollisuutta ei ole myöskään kommandiittiyhtiön vastuunalaisten yhtiömiesten tai avoimen yhtiön yhtiömiesten osalta. Työnantaja ei myöskään ole velvollinen maksamaan työttömyysvakuutusmaksua sellaisen työntekijän osalta, josta kansaneläkelaitos on asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 7 §:n 1 momentin nojalla päättänyt, ettei häneen enää sovelleta sosiaaliturvalainsäädäntöä.

14 (13) §

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määräytyminen

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu yrityksen maksaman palkkasumman mukaan.

(2 mom. kuten HE)

5 luku

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu

15 — 17 (14 — 16) §
(Kuten HE)

6 luku

Työttömyysvakuutusmaksujen suuruus

18 (17) §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

(1 mom. *poist.*)

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 1999 1,35 prosenttia palkasta (*poist.*).

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 0,9 prosenttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan saakka ja sen yltävältä osalta 3,85 prosenttia palkasta.

(3 mom. poist.)

Työttömyysvakuutusmaksuja vuoden 1999 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva työttömyysvakuutusrahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi. (Uusi)

Palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutokset on määrättävä siten, että ne jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastus on määrättävä siten, että palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan kohdistuva maksu on määrättävä neljäsosaksi ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön kymmenyksinä palkkasumman viiden miljoonan markan ylittävään osaan kohdistuvasta maksusta. Jos työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi kuin kaksi prosenttia, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on määrättävä kuitenkin 15 prosentiksi edellä sanotusta vakuutusmaksujen yhteismäärästä. (Uusi)

Asianomainen ministeriö vahvistaa vuosittain etukäteen työttömyysvakuutusrahaston hakemuksesta työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun määrät. (Uusi)

(5 mom. kuten HE:n 4 mom.)

19 (18) §
(Kuten HE)

7 luku

Maksu- ja perintämenettely

20 (19) §
(Kuten HE)

21 (20) §

Maksujen perintä ja tilitys

Tapaturmavakuutuslain 29 §:ssä tarkoitetut vakuutuslaitokset perivät työntajalta työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun 19 §:n 1 momentin mukaisen palkkasumman perusteella. Palkkasummaan ei kuitenkaan lueta palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun osalta 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuja palkkoja. Työnantaja vastaa vakuutuslaitokselle myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun suorittamisesta.

(2—5 mom. kuten HE)

22 (21) §
(Kuten HE)

8 luku

Maksuosuuksien siirto

23 (22) §
(Kuten HE)

24 (23) §

Siirtymämaksu

Valtionosuuden tasapainottamiseksi työttömyysvakuutusrahasto suorittaa valtiolle vuosittain siirtymämaksun, jolla korvataan arvioit, 2 luvun mukaisten rahoitusosuuksien voimaantulosta ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuoton jakoperusteiden muutoksesta valtiolle aiheutuvat lisäkustannukset. Siirtymämaksun määrän vahvistaa valtioneuvosto asianomaisen ministeriön esityksestä, jonka tulee pyytää asiasta työttömyysvakuutusrahaston lausunto. Siirtymämaksun määrää vahvistettaessa otetaan huomioon 4 §:n 2 momentissa ja 5 §:n 1 momentissa säädettyjen rahoitusosuuksien valtion menoja vähentävä vaikutus sekä 23 §:n mukainen perusturvaan tilitettävä työttömyysvakuutusmaksukertymä. Jos edellä mainituin perustein laskettuna valtion menojen arvioidaan vähentyvän talousarviovuonna, valtioneuvosto vastaavasti vahvistaa siirtymämaksun määrän, joka valtion on suoritettava työttömyysvakuu-

tusrahastolle. Siirtymämaksusta voidaan suorittaa ennakkoa.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

9 luku

Erinäisiä säännöksiä

25—27 (24—26) §

(Kuten HE)

10 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

28 ja 29 (27 ja 28) §

(Kuten HE)

Valiokunnan muutosehdotus 2

2.

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyyskassalain (603/1984) 8 ja 9 luku niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen,

muutetaan 19 §:n 1 momentti, 19 a §, 20, 23 § sekä 7 luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, sellaisina kuin niistä ovat 19 §:n 1 momentti laissa 1318/1994, 19 a § viimeksi mainitussa laissa ja laissa 536/1990, 23 § laissa 1366/1990, seuraavasti:

19 §

(Kuten HE)

voidaan suorittaa ennakkoa jäsenmaksujen tasaukseen.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

19 a §

Jäsenmaksujen tasaus

20 ja 23 §

(Kuten HE)

Eri aloilla vallitsevan työttömyysrasituksen tasoittamiseksi työttömyysvakuutusrahasto suorittaa jäsenmaksujen tasausta rahaston hallinto-neuvoston vuosittain päättämän määrän niille palkansaajakassoille, joiden maksamien työttömyysetuuspäivien lukumäärä on edellisenä vuonna ylittänyt olennaisesti kassojen jäsentä kohti lasketut keskimääräiset työttömyysetuuspäivät. *Jäsenmaksun tasausta määrittäessä voidaan ottaa huomioon myös työttömyyskassan ta-soitusrahaston määrä.* Jäsenmaksun tasaukseen voidaan vuosittain käyttää enintään määrä mikä vastaa 0,75 prosenttia työttömyyskassojen kalenterivuotena maksamista etuuksista. Kassalle

7 luku

**Valtion ja työttömyysvakuutusrahaston rahoitus-
osuus**

24 §

(Kuten HE)

25 §

Yrittäjäkassan rahoitus

Valtionosuutena maksetaan asianomaisen mi-nisteriön hyväksymistä yrittäjäkassan työttö-myysturvalain 16 a §:n nojalla maksamista päi-

värahoista ja ansiotuista työttömyysturvalain 22 §:n mukaista peruspäivärahaa ja 24 §:n mukaista lapsikorotusta vastaava määrä. Yrittäjäkassan työttömyysturvalain 16 §:n nojalla maksamien päivärahojen ja ansiotukien rahoituksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (/) 4 ja 5 §:ssä säädetään ansiopäivärahojen ja ansiotukien rahoituksesta.

26 ja 27 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan muutosehdotus 3

4.

Laki

työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 30 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työvoimapolitiitisesta aikuiskoulutuksesta 3 päivänä elokuuta 1990 annetun lain (763/1990) 30 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 1 momentti laissa 1479/1992 ja 3 momentti laissa 1194/1990, seuraavasti:

30 §

Opintososiaalisten etuuksien rahoitus

Ansiotuen rahoituksesta säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (/). Perustuki ja sen lapsikorotukset, perusturva vastaava valtionosuus ansiotuista, ylläpitokorvaukset ja majoituskorvaus maksetaan valtion varoista talousarviossa asianomaisen ministeriön hallinnonalan pääluokassa tarkoituk-

seen osoitetulla määrärahalla. Määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon edellä mainitun lain 23 §:n mukainen perusturvaan tilitettävä työttömyysvakuutusmaksukertymä.

— — — — —
(3 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvoston jäseniä valittaessa taataan pienyritysten edustus.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Virpa Puisto /sd
vpj. Maija Perho /kok
jäs. Anne Huotari /vas
Liisa Hyssälä /kesk
Kari Kantalainen /kok
Mikko Kuoppa /va-r
Hannes Manninen /kesk

Pirkko Peltomo /sd
Margareta Pietikäinen /r
Maija Rask /sd
Juha Rehula /kesk
Osmo Soininvaara /vihr (osittain)
Marjatta Vehkaoja /sd.

VASTALAUSE

Perustelut

Koska emme voi yhtyä kaikilta osin valiokunnan kantaan, esitämme vastalauseenamme seuraavaa:

Työttömyysetuuksien rahoitusta koskeva lainsäädäntö perustuu työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välisiin kolmikantaneuvotteluihin työttömyysetuuksien rahoittamisesta ja siihen liittyvän ns. EMU-puskurirahaston perustamisesta. Samassa yhteydessä on työttömyysetuuksien rahoitusta koskevaan lakiin koottu osa eri laeissa olevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan lukuisia muutoksia ja täsmennyksiä, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Täsmennykset ovat muutoinkin tarpeellisia ja perusteltuja, koska veroluontoisten maksujen perusteet on syytä säätää riittävällä täsmällisyydellä laissa.

Lakiesitykset valiokunnan hyväksymässä muodossakaan eivät kuitenkaan ratkaise perusongelmia. Työttömyyskassojen lukumäärä jää edelleen viiteenkymmeneen ja työntekijöiden maksuosuudet eri ammattialoilla voivat olla moninkertaisia toisiin aloihin verrattuna. Vaikka työttömyyskassoihin kuulumattomien palkan-saajien vakuutusmaksut tilitetään Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen rahoitukseen, ei se poista kuitenkaan sitä ongelmaa, että vastaavan tasoisen turvaosuuden rahoittaa ansioturvajärjestelmässä valtio. Valiokunnan olisikin tullut ehdottaa, että hallitus selvittää 30.3.1999 mennessä mahdollisuudet siirtyä yleiseen työttömyysvakuutusjärjestelmään, jonka piiriin kuuluisivat kaikki, jotka täyttävät erikseen määriteltävän työssäoloehdon eli nykyisen ansioturvan ja peruspäivärahan piirissä olevat ja ellei siihen voida siirtyä lyhyellä aikavälillä, mahdollisuudet työttömyyskassojen oleelliseen vähentämiseen.

Lakiesitysten mukaan rahoitusperusteet mahdollistavat noin 3 miljardin markan suhdannepuskurin keräämisen vuoteen 2002 mennessä. Käytännössä se merkitsee mahdollisuutta käyt-

tää 6 miljardia markkaa suhdannetilanteessa. Toteamme kuitenkin, että sillä on merkitystä vain tavanomaisissa suhdannevaihteluissa, mutta rahasto ei pysty vastaamaan EMU:sta johtuvien epäsymmetristen häiriöiden aiheuttamiin ongelmiin riittävällä tavalla eli juuri siihen, mitä varten puskuri on perustettu.

Vaikein ongelma maassamme on tällä hetkellä työttömyys. Hallitus onkin ohjelmassaan ja puheissaan korostanut kumppanuuden merkitystä sekä työttömyyden alentamista. Tässä esityksessä hallituksen käytännön toimenpiteet ovat kuitenkin päinvastaisia.

Työttömyyskassojen keskuskassa muutetaan työttömyysvakuutusrahastoksi ja sille nimetään 9—18 -henkinen hallintoneuvosto. Valiokunnan kuulemisen yhteydessä työmarkkinaosapuolet ilmaisivat selkeästi, että rahaston hallintoneuvoston työnantajakäsite ei sisällä Suomen Yrittäjiä. Suomen Yrittäjien jäsenyritykset ovat kuitenkin merkittävä maksumies työttömyysvakuutusrahastolle. Siksi heidän tulisi saada edustuksensa hallintoneuvostoon. Katsomme, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 9 §:ään tulisi lisätä Suomen Yrittäjät järjestöksi, joiden ehdotuksesta valtioneuvosto nimittää jäsenet hallintoneuvostoon.

Pienyrittäjiä syrjivä toimintapolitiikka ilmenee myös uuteen 18 §:ään kirjattujen työttömyysvakuutusmaksujen porrastusten osalta. Lain mukaan vuonna 1999 työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,9 prosenttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan saakka ja sen ylittävältä osalta 3,85 prosenttia palkasta.

Hallitus siis esittää, että pienempien yritysten työttömyysvakuutusmaksu pysyy ennallaan ja suurempien yritysten työttömyysvakuutusmaksua alennetaan 0,05 prosenttiyksikköä. Vaikka summa on käytännössä pieni, antaa se selkeän viestin ja kuvan hallituksen ja keskeisten työmarkkinajärjestöjen tylästä suhtautumisesta pienyrityksiä kohtaan.

Katsomme, että alennusvara olisi tullut sijoittaa pienempiin yrityksiin, jonka vuoksi esitämme 18 §:ään muutosta, jonka mukaan työnantajan

työttömyysvakuutusmaksu on 0,85 prosenttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan saakka ja sen ylittävältä osalta 3,90 prosenttia palkasta. Käytännössä esityksemme merkitsee sitä, että se nopeuttaa hiukan puskurirahastojen kertymistä.

Pk-yritysten avulla on mahdollista kaikkein nopeimmin alentaa työttömyyttä. Siksi pk-yrityksiä suosiva politiikka tulisi näkyä myös käytännön toimenpiteissä.

Vastalauseen muutosehdotus

9 §

Työttömyysvakuutusrahasto

(1 mom. kuten StVM)

Työttömyysvakuutusrahaston ohjesääntö annetaan asetuksella. Rahaston hallintoneuvoston jäsenet nimittää valtioneuvosto työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen, *Suomen Yrittäjien*, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ehdotuksesta. Hallintoneuvostossa on vähintään yhdeksän ja enintään 18 jäsentä. Jäsenistä kahden kolmasosan tulee edustaa työnantajia ja kolmasosan työntekijöitä. Hallintoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joista toi-

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään muutoin mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 9 ja 18 § muutettuina (Vastalauseen muutosehdotus) ja

että hyväksytään valiokunnan mietintöön sisältyvän lausumaehdotuksen lisäksi toinen lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

sen tulee edustaa työnantajia ja toisen työntekijöitä edustavia jäseniä siten, että puheenjohtajuus on vuorovuosin työnantajien ja työntekijöiden edustajilla.

18 §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 1999 1,35 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 0,85 prosenttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan saakka ja sen ylittävältä osalta 3,90 prosenttia palkasta.

(2—5 mom. kuten StVM)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää 30.3.1999 mennessä mahdollisuudet siirtyä yleiseen työttömyysvakuutusjärjestelmään, jonka piiriin kuuluisivat kaikki, jotka täyttävät erikseen määriteltävän

työssäoloehdon eli nykyisen ansioturvan ja peruspäivärahan piirissä olevat ja ellei se ole lyhyellä tähtäyksellä mahdollista, mahdollisuudet työttömyyskassojen oleelliseen vähentämiseen ja työntekijöiden kassoille maksamien maksujen suurten erojen tasoittamiseen.

Helsingissä 10 päivänä kesäkuuta 1998

Hannes Manninen /kesk
Liisa Hyssälä /kesk
Juha Rehula /kesk.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/1998 vp

Hallituksen esitys työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä toukokuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen 64/1998 vp työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki työttömyysetuuksien rahoituksen järjestämisestä. Ehdotuksen mukaan valtio vastaa ansioon suhteutetun työttömyysturvan rahoituksessa perusturvaksi katsottavasta osuudesta, työttömyyskassat rahoittavat jäsenmaksuillaan 5,5 prosenttia kunkin kassan etuusmenoista ja työttömyysvakuutusrahasto vastaa etuuksien rahoituksesta muilta osin.

Työttömyysvakuutusrahaston menot rahoitetaan työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuilla sekä niistä saatavilla sijoitustoiminnan tuotoilla. Asianomainen ministeriö vahvistaa työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun määrät. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymän se osa, joka vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien

palkansaajien vakuutusmaksuista kertyvää määrää siltä osin kuin heillä ei ole oikeutta työttömyysvakuutusrahaston rahoittamiin etuuksiin, tilitetään Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutustuen rahoitukseen.

Työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelun taustoittamiseksi työttömyysvakuutusrahastoon muodostetaan tuottojen ja menojen erotuksena suhdannepuskuri. Valtion työttömyysmenojen tasapainottamiseksi ehdotetaan erityistä siirtymävaiheen järjestelyä, jonka mukaan valtion lisäkustannukset korvataan työttömyysvakuutusrahaston suorittamana siirtymämaksuna.

Esityksessä ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa, että vuoden 1999 työttömyysvakuutusmaksujen maksuperusteet

voidaan vahvistaa niiden mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että lakien pitää tulla voimaan viimeistään elokuun 1998 alusta lukien.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan ensiksikin työttömyysvakuutusmaksuja hallitusmuodon 61 §:n mukaisen vero-käsitteen kannalta. Työnantajilta perittävää maksua koskevan sääntelyn mainitaan vastaavan nykyistä. Palkansaajilta perittävän maksun viitataan perusteluissa merkitsevän sitä, että palkansaajat osallistuvat vakuutusmuotoisen työttömyysturvansa rahoitukseen siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole siitä vastuussa. Esityksessä katsotaan lisäksi, että siirtymäkau-

den järjestelynä voimassa oleva siirtymämaksu ei ole sen paremmin hallitusmuodossa tarkoitettu maksu kuin verokaan ja että työttömyyskassojen keskuskassan muuttamisessa työttömyysvakuutusrahastoksi ei ole kysymys uuden, valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta tai nykyisen keskuskassan muuttamisesta sillä tavoin, että se muodostuisi asiallisesti ottaen uudeksi rahastoksi. Näistä syistä esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarpeellisena, että lakiehdotuksista pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työttömyysvakuutusmaksun valtiosääntöoikeudellinen luonne

Sekä työnantajan työttömyysvakuutusmaksua että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua on lainsäädäntökäytännössä pidetty hallitusmuodon 61 §:ssä tarkoitettuina veroina.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli jo vuonna 1959 kysymystä, ovatko työntekijän ja työnantajan työttömyysvakuutusrahastoon suorittamat maksut valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan hallitusmuodon mukaisia maksuja vai veroja. Valiokunta päätyi katsomaan, ettei silloin ehdotettu ”työttömyysvakuutustoiminta ole vakuutustoimintaa sanan oikeudellisessa merkityksessä ja etteivät työntekijän työttömyysvakuutusmaksu ja työnantajan työttömyysmaksu ole hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettuja maksuja” (PeVL 5/1959 vp). Valiokunnan kannan mukaan kyseiset maksut olivat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja (ks. myös PeVL 2/1960 vp). Samanlaisen käsityksen valiokunta on toistanut työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta nykyistä työttömyyskassalakia säädettyä (PeVL 4/1984 vp) ja sittemmin myös ylimääräisestä työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta (PeVL 28/1993 vp).

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta on säädetty tähän asti yksivuotisilla laeilla. Maksun valtiosääntöoikeudellinen luonne ei ole ollut perustuslakivaliokunnan nimenomaisesti arvioitavana. Maksun veronluonteisuus oli kuitenkin lähtökohtana jo siinä hallituksen esityksessä, jonka perusteella palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu ensi kerran säädettiin (HE 339/1992 vp), mikä seikka ilmenee myös käsiteltävänä olevan esityksen perusteluista. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun fiskaalinen merkitys onkin samaan tapaan kiistaton kuin sen tapaturma- ja vakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perityn maksun, joka suoritettiin Kansaneläkelaitokselle valtion rahoitusosuuden pienentämiseksi ja jota valiokunta piti verona (PeVL 22/1992 vp).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut viittaavat siihen, että ehdotuksen mukaisena palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun käyttö vastaisi vakuutusperiaatetta ja että tämä maksu näin ollen on valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä maksu eikä vero. Valiokunnan käsityksen mukaan näin ei kuitenkaan ole, sillä palkansaajan maksun osuus koko työttömyysetuuksien rahoituksessa sekä maksun järjestyntapa ja myös lainsäädäntöhistoria osoittavat, että maksua ei voida pitää yksityisoikeudelliseen

perusteeseen nojaavana ja vakuutusmaksun luonteisena. Maksun ja sen johdosta aikanaan ehkä suoritettavan korvauksen välillä ei vallitse sellaista vakuutusperiaatteen mukaista yhteyttä, että maksu olisi vastike saatavasta vakuutusturvasta. Tästä syystä ehdotuksen mukainen palkansaaajan työttömyysvakuutusmaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan edelleenkin hallitusmuodon 61 §:ssä tarkoitettu vero, joka kuitenkin peritään määrättyyn ja sinänsä rajattuun tarkoitukseen.

Hallitusmuodon 61 §:stä johtuvat lain sisältövaatimukset

Hallitusmuodon 61 §:ssä säädetään: ”Valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.” Perustuslakivaliokunta totesi tätä perustuslainsäännöstä uudistettaessa, että vakiintuneen käytännön mukaan verolakiin kohdistuvia vaatimuksia ovat ”ensiksikin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa” (PeVM 17/1990 vp, s. 3).

Säännökset maksuvelvollisuudesta niin työnantajan kuin palkansaaajan osalta ovat 1. lakiehdotuksen 11 ja 14 §:ssä riittävän täsmälliset. Myös tämän lakiehdotuksen 24 §:n muutoksenhakusäännökset vastaavat hallitusmuodon 61 §:stä johtuvia sisältövaatimuksia.

Hallitusmuodon 61 §:n kannalta ongelmallisia ovat säännökset työttömyysvakuutusmaksun suuruudesta siltä osin kuin maksun suuruus ei yksiselitteisesti seuraa säännöksistä. Maksujen suuruudet vahvistaa 17 §:n 1 momentin nojalla asianomainen ministeriö työttömyysvakuutusrahaston hakemuksesta. Lakiehdotuksen 2 §:n yleissäännöksen mukaan maksut on määrättävä siten, että työttömyysvakuutusrahasto voi suoriutua lain mukaisista velvoitteistaan ottaen huomioon 9 §:n 2 momentin säännökset rahastossa olevasta suhdannepuskurista. Puskurin keräämisestä ja purkamisesta päättää ehdotuksen mukaan työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvosto. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu

voi 13 §:n 1 momentin perusteella olla porrastettu yrityksen maksaman palkkasumman mukaan. Säännökset palkansaaajan työttömyysvakuutusmaksun määräytymisperusteista ovat 17 §:n 2 momentissa. Niiden mukaan tämän maksun suuruus riippuu osaksi työnantajan työttömyysvakuutusmaksun keskimääräisestä tasosta.

Ehdotetussa sääntelyssä avoimeksi jää työttömyysvakuutusrahaston kokonaisrahoitustarve. Rahaston menojen rahoitukseen käytetään työnantajilta ja palkansaaajilta kerättäviä työttömyysvakuutusmaksuja, joihin kertyviä varoja voidaan lisäksi muodostaa erityiseksi suhdannepuskuriksi. Rahaston muina rahoitusmuotoina esityksessä mainitaan sijoitustoiminta ja lainanotto. Työttömyysvakuutusmaksujen valtiosääntöoikeudelliseen veronluonteisuuteen kytkeytyy vaatimus niiden suuruuden täsmällisestä sääntelystä laissa. Työttömyysvakuutusmaksujen suuruuteen vaikuttavaa harkintavaltaa jää ehdotuksen perusteella niin asiasta viime kädessä päättävälle ministeriölle (17,1 §) kuin välillisesti myös työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvostolle sen päättäessä suhdannepuskurin keräämisestä ja purkamisesta (9,2 §). Ministeriön päätöksenteossa on otettava huomioon lakiehdotuksen 2, 13 ja 17 §:n mukaiset kriteerit. Ne eivät kuitenkaan viitteellisyydessään ja avoimuudessaan tee ministeriölle jäävää harkintavaltaa sillä tavoin sidotuksi kuin hallitusmuodon 61 §:n tulkintakäytännössä on pidetty välttämättömänä. Valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotus on tästä syystä käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunta on arvioinut, onko 1. lakiehdotusta mahdollista muokata sellaiseksi, että ministeriölle jäävä harkintavalta olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä.

Ministeriön harkintavallan rajaamiseksi työttömyysvakuutusmaksujen suuruutta koskevassa päätöksenteossa on laissa ensiksikin syytä ilmaista 2 §:ssä ehdotettua selkeämmin yleisperiaate työttömyysvakuutusmaksuina perittävän summan kokonaistasosta. Sen pitää valiokunnan mielestä vastata sitä määrää, jonka työttömyysvakuutusrahasto tarvitsee sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoitukseen ja lakiehdotuksen 22 ja 23 §:n mukaiseen tilitykseen

Kansaneläkelaitokselle ja siirtymämaksuun valtiolle. Tämän yleisen periaatteen osoittama sääntely merkitsee samalla sitä, että työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määräytyminen ei saa muilta osin kuin laissa sallitun työttömyysvakuutusrahaston alijäämän rajoissa pohjautua siihen, että etuudet rahoitettaisiin lainanotolla. Laissa on lisäksi säädettävä yksiselitteisesti, käytännössä prosenttilukuina palkansaajan palkasta tai työnantajan maksamasta palkkasummasta sekä palkansaajan että työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä vuonna 1999. Tällä tavoin laissa tulee yksiselitteisesti ilmaista se lähtötaso, jonka pohjalta myöhempien vuosien työttömyysvakuutusmaksujen suuruus määräytyy.

Vuoden 1999 jälkeistä aikaa tarkoittaen laissa pitää säätää, millä perusteilla työttömyysvakuutusmaksun suuruutta ministeriön päätöksellä muutetaan edellisvuodesta ja kuinka paljon. Laista tulee lisäksi ilmetä, että ministeriön päätös maksujen suuruudesta tehdään vuosittain etukäteen, jolloin maksujen korottaminen verovuoden aikana muodostuu kielletyksi. Mahdolliset yllättävät lisärahoitustarpeet olisi siten tyydytettävä tarvittaessa esimerkiksi lainanotolla. Tämän eräänlaisen maksujen suuruuden muutossääntön riittävä yksiselitteisyys on olennainen seikka, jotta lailla rajoitettaisiin ministeriön harkintavaltaa niin, että harkintaa on mahdollista pitää luonteeltaan teknisenä ja vähäisenä ja siten hallitusmuodon 61 §:n valossa ongelmattomana. Työttömyysvakuutusmaksujen muutossääntö voidaan valiokunnan mielestä kytkeä työttömyysasteen muutoksesta aiheutuvaan rahaston rahoitustarpeen muutokseen. Rahoitustarpeen muutosta arvioitaessa säännössä on mahdollista ottaa huomioon työttömyysvakuutusrahastossa todellisuudessa olevan suhdannepuskurin/alijäämän suhde sen laissa täsmällisesti säädettävään enimmäismäärään. Laissa pitää vielä säätää siitä, miten vaadittava työttömyysvakuutusmaksukertymä jakautuu palkansaajien ja työnantajien kesken.

Sosiaali- ja terveystalouden tulee muutossääntönsä yksityiskohtien osalta varmistua siitä, että työttömyysasteen muutoksen toteamiseksi käytetään johdonmukaisesti samaa yksiselitteis-

tä menetelmää, ja selvittää, minkä ajankohdan muutos muodostaa tässä suhteessa asianmukaisen vertailukohdan. Lisäksi tulee arvioida, onko näitä seikkoja mahdollista ilmaista itse lakitekstissä.

Valiokunta edellä esitetyn mukaisesti katsoo, että seuraavin muutoksin 1. lakiehdotus on sopu- soinnussa hallitusmuodon 61 §:stä johtuvien työttömyysvakuutusmaksun suuruutta koskevien sisällön täsmällisyysvaatimusten kanssa.

1 §

Lain tarkoitus

Työttömyysturvalain (602/1984) mukaiset työttömyyspäivärahat, työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) mukaiset koulutuset, vuorotteluvapaakokeilusta annetun lain (1663/1995) mukaiset vuorottelukorvaukset ja työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetun lain (1402/1997) mukaiset koulutuspäivärahat rahoitetaan perusturvasuutta vastaavalla valtionosuudella ja tämän lain mukaisilla vakuutusmaksuilla ja työttömyyskassalain (603/1984) mukaisilla jäsenmaksuilla (*poist.*) siten kuin tässä laissa säädetään. Työeläkelainsäädännössä tarkoitetut työeläkeli- sät, koulutus- ja erorahastosta annetussa laissa (537/1990) tarkoitetut etuudet sekä palkkaturvalain (649/1973) mukainen palkkaturva rahoite- taan tämän lain mukaisilla maksuilla (*poist.*) si- ten kuin tässä laissa säädetään.

(2 mom. kuten HE)

2 §

Työttömyysvakuutusmaksut

Työnantajan on suoritettava työnantajan työttömyysvakuutusmaksu ja työntekijän pal- kansaajan työttömyysvakuutusmaksu siten kuin jäljempänä säädetään. (*Poist.*)

Työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että tässä laissa tarkoitettu työttömyysva- kuutusrahasto voi suoriutua *sen vastattavana olevien työttömyyssetuuksien rahoituksesta sekä jäljempänä 22 ja 23 §:ssä mainituista maksu- osuuksien siirroista.* (*Uusi*)

3 § (9 §:n 2 mom.)

Suhdannepuskuri

Työttömyysvakuutusrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaimiseksi (poist.) rahaston tuottojen ja menojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka enimmäismäärä on _____ prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä. Työttömyysvakuutusrahastossa voi olla suhdannetaantumassa alijäämää samaa työttömyysastetta vastaava määrä.

14 § (13 §)

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määräytyminen

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu yrityksen maksaman palkkasumman mukaan.

(2 mom. kuten HE)

18 § (17 §)

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu vuonna 1999 on x,x prosenttia palkasta (poist.). Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 y,y prosenttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen _____ miljoonaan markkaan saakka ja sen ylittävältä osalta z,z prosenttia palkasta. (HE:n 2 mom.)

Työttömyysvakuutusmaksuja vuoden 1999 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva työttömyysvakuutusrahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi. (Uusi)

Palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutokset on määrättävä siten, että ne jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastus on määrät-

tävä siten, että palkkasumman ensimmäiseen _____ miljoonaan markkaan kohdistuva maksu on määrättävä _____ osaksi ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön kymmenyksinä palkkasumman _____ miljoonan markan ylittävään osaan kohdistuvasta maksusta. Jos työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi kuin kaksi prosenttia, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on määrättävä kuitenkin 15 prosentiksi edellä sanotusta vakuutusmaksujen yhteismäärästä. (Uusi)

Asianomainen ministeriö vahvistaa vuosittain etukäteen työttömyysvakuutusrahaston hake-
muksesta työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun määrät. (HE:n 1 mom.)

(5 mom. kuten HE:n 4 mom.)

Työttömyysvakuutusrahasto

Esityksen mukaan työttömyyskassojen keskuskassa muutetaan työttömyysvakuutusrahastoksi. Nykyinen keskuskassa ei ole sellainen valtiontalouteen kuuluva rahasto, joka olisi jätetty valtion talousarvion ulkopuolelle. Keskuskassaa on oikeudellisesti luonnehdittu itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi.

Uudet säännökset työttömyysvakuutusrahastosta eivät valiokunnan käsityksen mukaan merkitse nykyisen keskuskassan oikeudellisessa asemassa valtioon nähden sellaisia muutoksia, että uutta työttömyysvakuutusrahastoa olisi valtiösääntöoikeudellisessa mielessä pidettävä budjetin ulkopuolisena rahastona. Ehdotettu muutos ei tästä syystä ole merkityksellinen valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiskiellon kanssa, jota perustuslakien valtionalous-säännösten uudistaminen vuonna 1992 merkitsi (ks. tästä esim. PeVL 11/1998 vp).

Siirtymämaksu

Työttömyysvakuutusrahaston on 1. lakiehdotuksen 23 §:n nojalla mahdollisesti suoritettava valtiolle kahden vuoden ajalta erityistä siirtymämaksua työttömyysturvan rahoitusosuuksien ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuoton jakoperusteiden muutoksista aiheutuvien

kustannusrasitusten tasoittamiseksi. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys palautuu kysymykseen, onko tällaista valtiolle tulevaa rahasuoritusta pidettävä perustuslain kannalta verona tai maksuna vai voidaanko sitä poikkeuksellisesti pitää näiden kategorioiden ulkopuolelle jäävänä, valtiosäännön kannalta kuitenkin sallittuna erikoislaatuksena *sui generis* -suorituksena.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että eläkelaitosten valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten yhtiöittämisen yhteydessä valtiolle eläkemenojen tasaamiseksi suorittamaa siirtymämaksua oli ”poikkeuksellisesti pidettävä sellaisena valtiolle tulevana rahasuorituksena, joka ei ole sen paremmin hallitusmuodossa tarkoitettu maksu kuin myöskään sen 61 §:ssä tarkoitettu vero” (PeVL 24/1992 vp). Käsiteltävänä olevan esityksen mukaisessa siirtymämaksussa on myös kysymys kertaluonteisesta siirtymävaiheen järjestelystä, joka lisäksi on aiempaan yhtiöittämistapaukseen verrattuna kestoaltaan hyvin lyhytaikainen. Sääntelyn tarkoitus on yleisesti hyväksyttävä, minkä lisäksi siirtymämaksun suoritusvelvollisuus ja maksun suuruus on säännelty sisällöltään riittävän täsmällisesti ehdotuksessa. Valiokunta näin ollen katsoo, ettei 23 § vaikuta 1. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yhdenvertaisuus

Valiokunta on hallitusmuodon 5 §:n säännösten kannalta kiinnittänyt huomiota siihen, että vaik-

ka palkansaajat maksavat palkastaan suhteellisesti samansuuruisen työttömyysvakuutusmaksun, he kuitenkin saavat työttömyyden aikana eritasoiset työttömyysturvaetuudet muun muassa sen mukaan, ovatko he jonkin työttömyyskas-san jäseniä vai eivät tai onko työttömyyspäivärahan työssäoloehto täyttynyt vai ei. Valiokunta pitää tärkeänä, että työttömyysetuuksien rahoitusjärjestelmän kokonaisuudesta käsin selvitetään, vaarantaako tämä erilaisuus hallitusmuodon 5 §:ssä ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että 1. lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan siitä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja

että muut lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäs. Esko Helle /vas
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Juha Korkea-oja /kesk
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Johannes Leppänen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Jouko Jääskeläinen /skl.

