

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan valmistele-
vaksi käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi
työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain
muuttamisesta (HE 177/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-
valiokunta on antanut asiasta lausunnon
(PeVL 31/2010 vp), joka on otettu tämän mie-
ninnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- ylijohtaja Tuomas Sukselainen, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Heikki Pohja, Työttömyysvakuutusrahasto
- elinkeinoasioiden päällikkö Janne Metsämäki, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry ja Suomen Yrittäjät.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Muutosten tavoitteena on vahvistaa työttömyysvakuutusrahaston talouden kestävyyttä, parantaa suhdannepuskurin toimivuutta sekä turvata työttömyysvakuutusmaksujen vakaus ja kohtuullinen taso.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysvakuutusmaksun määräytymisperusteita muutetaisiin siten, että laissa säädettäisiin rajat, joiden sisällä työttömyysvakuutusmaksun määrästä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä ehdotetaan, että jos palkansaajan

työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajan keskimääräisen maksun yhteismäärä alittaisi 1,50 prosenttia tai ylittäisi 3,30 prosenttia, maksuprosentista olisi säädettävä lailla.

Työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurin enimmäismäärä ehdotetaan korotettavaksi 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavista menojen vastaavasta määrästä 5,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruiseksi. Suhdannepuskurin käyttöä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, ettei puskurin enimmäismäärä olisi esteenä velan ottamiselle tilanteessa, jossa puskurin nim-

määsmäärä ylittyisi työttömyysvakuutusmaksun vahvistamisen jälkeen tapahtuneen taloustilanteen yllättävän heikkenemisen johdosta.

Lisäksi ehdotetaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun vähimmäismäärän sääntelyä

yksinkertaistettavaksi säätämällä se 0,10 prosentiksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan marraskuussa 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Suhdannepuskuri

Esityksen tavoitteena on vahvistaa työttömyysvakuutusrahaston talouden kestävyyttä, suhdannepuskurin toimivuutta sekä työttömyysvakuutusmaksujen vakautta ja kohtuullista tasoa. Suhdannepuskurin tarkoitus on alun alkaen ollut turvata työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiutta eri suhdannetilanteissa ja vakauttaa työttömyysvakuutusmaksujen heilahtelua. Työttömyysvakuutusmaksun pitäminen kohtuullisella tasolla viimeiset kymmenen vuotta on ollut mahdollista sen vuoksi, että taantumien alkaessa rahastolla on ollut merkittävän kokoinen suhdannepuskuri. Suhdannepuskurin sallittu enimmäiskoko on kuitenkin ollut liian pieni pitämään maksut vakaina. Puskurin enimmäismäärän täytyminen on pakottanut alentamaan maksuja hyvässä suhdannetilanteessa.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota puskurin kokoon ja sen kasvattamistarpeeseen maksujen ennakoitavuuden lisäämiseksi (StVM 26/2007 vp). Nyt ehdotettu puskurin enimmäiskoko vastaisi 5 prosentin työttömyydestä aiheutuvaa vuotuista menoa, minkä toteutuneiden menojen valossa voidaan arvioida pääsääntöisesti riittävän siihen, ettei maksujen tasoa jouduta puskurin täyttymisen vuoksi muuttamaan. Lisäksi on hyvä, että laki mahdollistaisi myös enimmäismäärän tilapäisen ylittymisen.

Valiokunta pitää suhdannepuskuria koskevien säännösten muuttamista perusteltuna. Uusien säännösten toimivuutta tarkoitettulla tavalla on syytä seurata. Toimivuuden kannalta on edelleen olennaista, että puskuria voidaan kasvattaa työttömyysasteen laskiessa ja purkaa työttömyysasteen noustessa.

Valiokunta huomauttaa, ettei uusilla säännöksillä ole vaikutusta työttömän työnhakijan asemaan eikä työttömyyden perusteella maksettaviin etuuksiin.

Työttömyysvakuutusmaksut

Lakiehdotuksen mukaan työttömyysvakuutusmaksun määrästä säädettäisiin pääsääntöisesti asetuksella. Maksuprosentit säädettäisiin lailla, jos palkansaajan ja työnantajan keskimääräisen maksun yhteismäärä alittaa 1,50 prosenttia tai ylittää 3,30 prosenttia.

Työttömyysvakuutusmaksua on vakiintuneesti pidetty valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että lakiehdotus jättää asetuksenantajalle sellaista harkintavaltaa, ettei sääntely täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimusta veron suuruuden perusteiden säätämisestä lailla. Valiokunnan mielestä on epätodennäköistä, että sääntelyä voitaisiin muokata sellaiseksi, että valtioneuvostolle jäävä harkintavaltaa olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä. Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei lakiehdotusta voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, ellei lakiehdotuksen 18 §:n asetuksenantovaltuutta poisteta. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei lakiehdotuksen 18 §:n 4 momentti, joka koskee valtion liikelaitosten työttömyysvakuutusmaksun säätämistä, myöskään täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimuksia verolaista.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa, että asetuksenantovaltuudet 18 §:n 1 ja 4 momentista poistetaan ja työttömyysvakuutusmaksujen maksuprosentit sisällytetään lain 18 §:ään. Nyt säädettävät maksuprosentit koskevat vain vuotta 2011. Seuraavien vuosien maksuprosentit sää-

detään jatkossa kalenterivuositain muuttamalla maksuja koskevia 18 §:n säännöksiä.

Vuodelle 2011 säädettävät maksut ovat palkansaajille 0,2 ja työnantajille keskimäärin 0,19 prosenttiyksikköä korkeampia kuin vuonna 2010 kerätyt maksut. Ehdotetulla maksulla työttömyysvakuutusrahasto arvioi vuoden 2011 tuloksen olevan noin 80 miljoonaa tappiollisen. Vuoden 2012 alussa suhdannepuskurissa olisi tällöin varoja 130 miljoonaa euroa. Puskurin enimmäiskoko sen sijaan olisi 1,3 mrd euroa, kun puskuria suurennetaan lakiehdotuksessa tarkoitettulla tavalla. Jatkossakin työttömyysvakuutusrahasto tekisi sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain ehdotuksen seuraavan kalenterivuoden maksuprosenteista. Ehdotuksen pohjalta valmisteltava hallituksen esitys työttömyysvakuutusmaksuista annettaisiin eduskunnalle käsiteltäväksi syysistuntokauden aikana.

Yksityiskohtaiset perustelut

18 §. Työttömyysvakuutusmaksujen määrä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vuonna 2011 sovellettavasta palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrästä. Vuoteen 2010 verrattuna palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu nousee 0,4 prosentista 0,6 prosenttiin ja työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu vastaavasti 2,13 prosentista 2,32 prosenttiin. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu olisi 0,8 prosenttia palkkasumman 1 879 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 3,20 prosenttia. Koska työttömyysvakuutusmaksusta säädettäisiin vuosittain lailla, muutetaan laissa olevia palkkasummarajoja palkkakertoimen muutosta vastaavasti lailla vuosittain. Nykyisin asiasta on säädetty lain 26 c §:ssä. Palkkasummaa tarkistettaessa perustana käytetään 1,5 miljoonan euron palkkasummaa, joka vastaa palkkakertoimen arvoa yksi (1,000) vuonna 2004.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yrityksen osaomistajan palkansaajamaksusta ja yrityksen osaomistajasta maksettavasta työnantajan työttömyysvakuutusmaksus-

ta. Aiemmin maksusta on säädetty asetuksella, mutta koska varsinaisesta työttömyysvakuutusmaksusta säädetään lailla, on tarkoituksenmukaisinta säätää työttömyysvakuutusmaksuista kaikilta osin lailla. Yrityksen osaomistajan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuksi vuonna 2011 ehdotetaan 0,20 prosenttia palkasta ja yrityksen osaomistajasta maksettavaksi työnantajan työttömyysvakuutusmaksuksi 0,80 prosenttia palkasta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtion liikelaitosten työttömyysvakuutusmaksusta. Valtion liikelaitoksen työttömyysvakuutusmaksuksi vuonna 2011 ehdotetaan 0,80 prosenttia palkasta palkkasumman 1 879 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,05 prosenttia palkasta.

Pykälän 4 momentti vastaa lakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttia.

Pykälän 5 momentissa todettaisiin, että maksuprosenteista säädetään kalenterivuodeksi kerrallaan. Koska maksun määrät ovat laissa, muutettaisiin vuosittain pykälän 1—3 momenttia. Hallituksen esityksen valmistelun vaatiman ajan vuoksi työttömyysvakuutusrahaston tulee tehdä esityksensä työttömyysvakuutusmaksuista elokuun loppuun mennessä

26 c §. Palkkasummarajojen tarkistaminen palkkakertoimella. Lain 18 §:ssä säädettäisiin vuosittain palkkasummarajat lailla. Tämä vuoksi säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi viittaus 18 §:ään.

Voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi voimaantulopäivä, koska lain on tultava voimaan 1 päivänä tammiukuuta 2011. Hallituksen esitys perustui siihen, että laki olisi tullut voimaan aiemmin ja maksujen määrästä olisi säädetty asetuksella.

Hallituksen esityksen voimaantulosäännöksen 2 momentti ehdotetaan poistettavaksi. Kun esitetystä maksujen määräytymismenettelystä luovutaan, säännöksen soveltamista koskeva voimaantulosäännös on tarpeeton.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 3 ja 4 a §, 10 §:n 3 momentti, 18 §, 24 §:n 1 momentti *ja* 26 c §, sellaisina kuin ne ovat, 3 ja 4 a § laissa 1301/2002, 10 §:n 3 momentti laissa 910/2008 sekä 18 §, 24 §:n 1 momentti *ja* 26 c § laissa 1352/2007, seuraavasti:

3, 4 a ja 10 §
(Kuten HE)

18 §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu vuonna 2011 on 0,60 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että vuonna 2011 se on 0,80 prosenttia palkasta palkkasumman 1 879 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 3,20 prosenttia palkasta.

Yrityksen osaomistajan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu vuonna 2011 on 0,20 prosenttia palkasta ja yrityksen osaomistajasta maksettava työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,80 prosenttia palkasta.

Valtion liikelaitoksen työttömyysvakuutusmaksu vuonna 2011 on 0,80 prosenttia palkasta palkkasumman 1 879 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,05 prosenttia palkasta.

Palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen muutosten on jakauduttava tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Työnantajan keskimääräisessä maksussa otetaan huomioon myös omavastuumaksu. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu porrastetaan siten, että siihen osaan palkkasummasta, joka ei ylitä 1 879 500 euroa, kohdistuva maksu on neljäsosa ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön sadasosina lähimpään viiteen sadasosaan pyöristettynä siihen palkkasumman osaan kohdistuvasta maksusta, joka ylittää 1 879 500 euroa. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on kuitenkin aina vähintään 0,10 prosenttia palkasta.

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun maksuprosentit säädetään kalenterivuodeksi kerrallaan. Työttömyysvakuutusrahaston tulee tehdä seuraavan vuoden maksuja koskeva esitys sosiaali- ja terveysministeriölle elokuun loppuun mennessä. (Uusi)

24 §
(Kuten HE)

26 c § (Uusi)

Palkkasummarajojen tarkistaminen palkkakertoimella

Edellä (poist.) 24 §:n 1 momentissa ja 24 a §:n 3 momentissa mainitut palkkasummat tarkiste-

taan vuosittain työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetulla palkkakertoimella. Palkkasummat vastaavat palkkakertoimen arvoa yksi (1,000) vuonna 2004.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 2011.

(2 mom poist.)

(2 mom kuten HE:n 3 mom.)

Helsingissä 29 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Inkeri Kerola /kesk	Markku Pakkanen /kesk
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Paula Sihto /kesk
	Risto Autio /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Arja Karhuvaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Lenita Toivakka /kok
	Marjaana Koskinen /sd	Erkki Virtanen /vas.
	Håkan Nordman /r	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.