

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 47/2002 vp

Hallituksen esitys laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työntekijäin eläkelain 12 c §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2002 lähettänyt sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan valmistelevalle hallituksen esityksen laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työntekijäin eläkelain 12 c §:n muuttamisesta (HE 243/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 21/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Anja Kairisalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Heikki Pohja, Työttömyysvakuutusrahasto
- asiamies Mikko Räsänen, Palvelutyöntekijät
- lakimies Janne Metsämäki, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- pääekonomisti Pasi Holm, Suomen Yrittäjät
- asiamies Johan Åström, Teollisuuden ja Työntekijöiden Keskusliitto TT
- lakimies Juri Aaltonen, Toimihenkilökeskujärjestö STTK
- toiminnanjohtaja Juhani Talonen, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia muutettavaksi siten, että työnantajalle säädetään omavastuu osaksi työttömyysturvan lisäpäivien rahoittamista.

Työttömyysturvan omavastuussa noudatettaisiin soveltuvin osin työntekijäin eläkelain työttömyyseläkkeiden omavastuussa sovellettavia periaatteita. Omavastuumaksua sovellettaisiin kaikkiin työnantajatahoihin.

Omavastuumaksu koskee vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneitä henkilöitä, joilla työttömyysturvan lisäpäivät korvaavat työttömyyselä-

keen. Omavastuumaksu perittäisiin pääsääntöisesti tilanteissa, joissa työnantajan irtisanoma henkilö tulee oikeutetuksi työttömyysturvan lisäpäiviin

Työttömyysturvan omavastuu määräytyisi työnantajan palkkasumman ja irtisanotulle työntekijälle maksettavan etuusmenon perusteella. Työnantaja, jonka palkkasumma ylittää 1,3 miljoonaa euroa, olisi velvollinen maksamaan omavastuumaksua. Omavastuumaksu kasvaa lineaarisesti alarajan nollostä täysimääräiseen, joka on 80 prosenttia etuusmenosta, palkkasumman

kasvaessa 20,8 miljoonaan euroon. Kun työnantajan omavastuumaksua aletaan soveltaa vuodesta 2009 alkaen, työnantajan työttömyysvakuutusmaksu eritellään perusmaksuun ja lisäpäivämaksuun. Perusmaksu olisi nykyisen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun tapaan porrastettu. Lisäpäivämaksu puolestaan alenisi täysimääräisestä neljäsosaan palkkasumman kasvaessa 1,3 miljoonasta eurosta 20,8 miljoonaan euroon. Puuttuva osuus rahoitetaan työnantajan omavastuumaksulla. Työttömyysvakuutusmaksujen määräytymistä koskevat keskeiset periaatteet säilytettäisiin muilta osin.

Toimeenpanosta vastaisi työttömyysvakuutusrahasto. Työttömyysvakuutusrahaston omavastuumaksua koskevaan päätökseen saisi haakea muutosta työttömyysturvalautakunnalta ja edelleen vakuutusosikeudelta.

Lisäpäiviltä maksettavien päivärahojen rahoitusosuuksia esitetään tarkistettavaksi ensin vuosien 2009 ja 2014 väliselle ajalle ja sen jälkeen uudelleen olemaan voimassa vuodesta 2015 lukien. Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvan rahoituksen järjestämistä siten, että työttömyys-

vakuutusrahasto rahoittaisi korotetun ansio-osan osuuden.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan suhdanepuskurin enimmäismäärää ja työttömyysvakuutusmaksun vähimmäismäärää koskevia säännöksiä täsmennettäväksi. Myös vakuutusmaksuvelvollisuutta ja vakuutusmaksun perusteena olevaa tuloa koskevia säännöksiä selkeytettäisiin.

Eduskunnalle on aiemmin annettu esitys työttömyysturvalaiksi, esitys julkista työvoimapalvelua koskevaksi laiksi, esitys Koulutusrahastoa koskevaksi laiksi ja esitys vuorotteluvapaa-laiksi. Näistä esityksistä johtuvat tekniset, lähinnä viittaussäännöksiä koskevat muutokset on otettu huomioon tässä esityksessä.

Lisäksi ehdotetaan työntekijäin eläkelain 12 c §:ää muutettavaksi siten, että työttömyysvakuutusrahaston eläketurvakeskukselle suorittamassa vakuutusmaksussa otettaisiin huomioon myös aikuiskoulutustuki.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

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

Työeläkejärjestelmää koskevan uudistuksen (HE 242/2002 vp) perusteella vuonna 1950 ja jälkeen syntyneillä työttömyyseläke poistuu ja osa heistä pääsee työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden piiriin tullessaan 59 vuoden ikään vuodesta 2009 alkaen. Korvattaessa työttömyyseläkemahdollisuus työttömyysturvassa tehtävin uudistuksin eri rahoittajatahojen välinen kustannusten jako pyritään säilyttämään nykyisten periaatteiden mukaisena siten, ettei työttömyys-

eläkkeen lakkauttamisen johdosta tapahdu rahoitusvastuiden siirtymistä. Työttömyyseläkkeen rahoitusta pyritään soveltuvin osin noudattamaan työttömyysturvassa. Palkansaajien työttömyyseläkkeet on rahoitettu työnantajien ja palkansaajien työeläkemaksuilla ja työttömyysturvan lisäpäivät työnantajien ja työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassojen osuudella. Kun työttömyyskassojen osuutta lisäpäivien päivärahoista alennettaisiin ja suurtyönantajien työttömyyseläkkeitä vastaava rahoitusvastuu siirrettäisiin työttömyysturvajärjestelmään, etuuden siirto järjestelmästä toiseen ei muuttaisi eri rahoittajatahojen rahoitusvastuuta.

Aiheuttamisperiaatteen mukaan määräytyvää työnantajan omavastuumaksua aletaan soveltaa työttömyysturvajärjestelmässä vuodesta 2009 ja siinä noudatetaan samoja periaatteita kuin työt-

tömyyseläkkeiden omavastuissa. Omavastuumaksu peritään tilanteissa, joissa työnantajan irtisanoma henkilö tulee oikeutetuksi työttömyysturvan lisäpäiviin. Työttömyysturvan omavastuu määräytyy työnantajan palkkasumman ja irtisanotulle työntekijälle maksettavan etuusmenon perusteella. Valiokunta pitää hyvänä omavastuumaksuun sisältyvää ohjauskeinoja, jolla pyritään hillitsemään ikääntyvien työntekijöiden irtisanomista saneeraustilanteissa.

Maksujen porrastus

Työnantajan omavastuumaksua sovellettaessa työnantajan työttömyysvakuutusmaksu eritellään perusmaksuun ja lisäpäivämaksuun. Perusmaksu porrastetaan edelleen vastaavalla tavalla kuin nykyisin työnantajan maksaman palkkasumman mukaan. Koska työeläkejärjestelmässä ei ole vastaavaa palkkasummaan perustuvaa porrastusta kuin työttömyysvakuutusmaksuissa, porrastusta ei siten uloteta niihin 60 ikävuoden jälkeen maksettuihin lisäpäiviin, jotka aiemmin on rahoitettu työttömyyseläkkeinä työeläkejärjestelmässä. Jotta järjestelmä ei yhtään muuttuisi, palkkasumman mukainen porrastus pitäisi edelleen säilyttää 59-vuotiaille maksetuissa lisäpäivissä, jotka nykyisinkin ovat työttömyysturvan piirissä. Järjestelmän selkeyden vuoksi on kuitenkin perusteltua, että kaikkia lisäpäiväkustannuksia käsitellään samoin periaattein.

Valiokunnalle on esitetty huoli erityisesti pientyönantajien maksurasituksen kasvamisesta. 59-vuotiaille maksettujen lisäpäivien osuus on noin neljäsosa kaikista lisäpäivistä. Siten pientyönantajan lisäpäivämaksu valiokunnalle esitettyjen laskelmien mukaan korottuu noin 0,13 prosenttia sen vaikutuksesta, että porrastusta ei sovelleta 59-vuotiaiden lisäpäiviin. Laskelmissa on oletettu, että työttömyysturvan lisäpäivillä olisi tulevaisuudessakin kustakin ikäluokasta sama osuus kuin mitä tilastojen mukaan on ollut menneinä vuosina. Kuitenkin työeläkelätkien, työttömyysturvalain sekä työttömyysetuuksien rahoituslain muutoksilla pyritään vaikuttamaan ikääntyvien työntekijöiden työssä pysymiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tässä vaiheessa ei ole mahdollista varmuu-

della arvioida, mikä on se suhteellinen osuus, millä pientyönantajien maksurasitus kohooa, kun porrastusta ei sovelleta 59-vuotiaille maksettaviin lisäpäiviin. Mikäli esitysten tavoitteena oleva ikääntyneiden työttömyyden aleneminen toteutuu, menetys on selkeästi alempi kuin vuoden 2002 aineistosta arvioitu 0,13 prosenttia. Muutos riippuu paitsi työttömyyden kokonaistasosta myös sen rakenteesta ikäryhmittäin, eli lisämaksun ja perusmaksun suhteesta sekä 59-vuotiaiden lisäpäivämenon osuudesta. Näin ollen ei voida sulkea pois myöskään maksurasituksen arvioitua suurempaa kasvua. Siten on katsottu, että tässä vaiheessa ei voida kiinnittää myöskään työttömyyskassojen rahoitusosuutta lisäpäiviin tiettyyn prosenttiin, vaan työttömyyskassojen osuus tarkistetaan siinä vaiheessa, kun työttömyyseläkkeen korvaaminen lisäpäivillä alkaa vaikuttaa. Vastaavasti lähempänä sitä ajankohtaa, jolloin uutta työttömyysvakuutusmaksua aletaan soveltaa ja jolloin voidaan nähdä, miten uudistukset vaikuttavat lisäpäivämenojen kehitykseen, voidaan paremmin tarkastella työttömyysvakuutusmaksuja porrastuksen suhteen.

Esityksessä todetaan, että porrastuksen rajaa tulee tarkistaa vastaamaan vuoden 2009 tasoa, jolloin omavastuumaksua alettaisiin periä. Samassa yhteydessä voidaan tarkastella pientyönantajien maksun muutosta. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei uudistus kiristä pienten yritysten suhteellista maksurasitusta, ja katsoo, että työnantajien keskinäisten maksuosuuksien tarkastelu on tehtävä ennen uuden maksujärjestelmän käyttöönottoa. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Sosiaali- ja terveysturvavaliokunta pitää työ- ja tasa-arvoasianvaliokunnan tavoin tarpeellisena, että neuvottelut vuodesta 1995 samoina pysyneiden maksujen porrastuksen perusteena olevien palkkasummarajojen tarkistamiseksi käynnistetään pikaisesti pientyönantajien maksurasituksen helpottamiseksi.

Muita huomioita

Työ- ja tasa-arvoasianvaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota valtion eläketurvan

piirissä olevien henkilöiden työeläkelisän rahoitukseen tarkoitettujen osuuden tilittämiseen valtion eläkerahastoon. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että asiassa on pyrittävä asiaan liittyvien tahojen kanssa neuvotellen selvittämään, miten valtion eläkerahastolle tilitettävä osuus määritellään ja miten se rahoitukseen ohjataan.

Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutustuen ylläpitokorvauksen rahoitukseen. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta koskee ansiosidonnaisten etuuksien ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettujen muiden etuuksien rahoitusta sekä työttömyysvakuutusmaksujen määräämistä näiden etuuksien rahoittamiseksi ja suhdannepuskuria. Siksi rahoituslaissa säädetään vain työvoimapolitiittisen koulutuksen ansiotuen rahoitusosuuksista. Perusturvan rahoitusta rahoituslaissa käsitellään vain siltä osin kuin on kysymys kassaan kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksutuoton tilittämisestä perusturvan rahoitukseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutustuen ja ylläpitokorvausten rahoitussäännökset on tarkoitus antaa eduskunnalle eri esityksenä siten, että järjestelyt olisi toteutettavissa vuoden 2004 alusta alkaen.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 18 §:n 3 momenttia muutettavaksi, siltä osin kuin siinä säädetään työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastukseen perustuvan maksun pyörityksestä. Valiokunta ehdottaa, että työnantajan työttömyysvakuutusmaksu määrättäisiin prosen-

tin sadasosan tarkkuudella siten, että pyöritys tapahtuisi lähimpään viiteen sadasosaan, kuten tehdään euromääräisten maksujen pyörityksestä annetussa laissa.

Lakiehdotuksen 22 §:ään valiokunta ehdottaa teknistä korjausta koskien viittausta korkolain (633/1982) 4 §:n säännöksiin.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen ehdotetaan lisäystä, joka on tarpeen 1.1.2003 voimaan tulevan koulutusrahastosta annetun lain 18 §:ään hyväksytyin muutoksen johdosta. Muutetun säännöksen perusteella erorahaa voidaan maksaa ennen Koulutusrahastosta annetun lain voimaantuloa päättyneen työsuhteen perusteella ja erorahan aikuiskoulutuslisää ennen mainitun lain voimaantuloa alkaneen koulutuksen perusteella noudattaen ennen Koulutusrahastosta annetun lain voimaantuloa voimassa ollutta lakia koulutus- ja erorahastosta sekä koulutus- ja erorahastosta annettuja sääntöjä. Valiokunta ehdottaa lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen lisäystä koskien koulutus- ja erorahastosta annetun lain ja koulutus- ja erorahaston sääntöjen mukaisten erorahan ja erorahan aikuiskoulutuslisän rahoitusvastuuta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki**työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 24 päivänä heinäkuuta 1998 työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 24 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1069/2000,

muutetaan (poist.) 1 ja 3—7 § sekä 8 §:n 1 momentti, 10 §:n 1 momentti, 11 ja 13—14 §, 15 §:n 2 momentti, 16 §, 18 §:n 3 momentti, 19 § ja 22 §:n 2 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laissa 1280/2000, 10 §:n 1 momentti ja 11 § laissa 917/2000 ja 18 §:n 3 momentti laissa 639/2001 sekä

lisätään lakiin uusi 4 a §, 12 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, 15 §:ään uusi 3 momentti, lakiin uusi 19 a §, 18 §:ään, sellaisena kuin se on viimeeksi mainitussa laissa uusi 6 momentti, 25 §:ään uusi 2 ja 3 momentti sekä lakiin uusi 8 a luku seuraavasti:

1, 3—8 ja 10—16 §
(Kuten HE)

18 §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

— — — — —
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 palkkasummasta 840 940 euroon asti kohdistuva maksu on määrättävä neljäosaksi ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön *sadasosina lähimpään viiteen sadasosaan pyöristettynä* palkkasumman 840 940 euron ylittävään osaan kohdistuvasta maksusta. Jos työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi kuin kaksi prosenttia, palkansaajan työttömyysvakuutus-

maksu on määrättävä kuitenkin 15 prosentiksi edellä sanotusta vakuutusmaksujen yhteismäärästä. (*Uusi*)

— — — — —
(6 mom. kuten HE)

19 ja 19 a §
(Kuten HE)

22 § (*Uusi*)

Maksuvelvollisuuden laiminlyönti

— — — — —
Työttömyysvakuutusmaksulle, jota ei ole suoritettu määräaikana, peritään viivästysajalta korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettun korkokannan mukainen vuotuinen viivästyskorko. Työttömyysvakuutusmaksu ja viivästyskorko saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään.

8 a luku

Työnantajan työttömyysturvan omavastuumaksu

24, 24 a—24 d ja 25 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Työttömyysvakuutusrahasto vastaa Koulutusrahastosta annetun lain (/2002) 18 §:n 2 ja 3 momentin mukaisten erorahojen ja erorahan aikuiskoulutuslisien rahoituksesta. (Uusi 3 mom.)

(4 mom. kuten HE 3 mom.)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että työnantajien keskinäisten maksuosuuksien tarkaste-

lu tehdään ennen uuden maksujärjestelmän käyttöönottoa siten, ettei pientyönantajien suhteellinen maksuosuus nouse.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Marjatta Vehkaoja /sd
vpj. Timo Ihamäki /kok
jäsen. Eero Akaan-Penttilä /kok
Niilo Keränen /kesk
Valto Koski /sd
Pehr Löfv /r
Juha Rehula /kesk

Päivi Räsänen /kd
Sari Sarkomaa /kok
Arto Seppälä /sd
Marjatta Stenius-Kaukonen /vas
Jaana Ylä-Mononen /kesk
vjäs. Marjukka Karttunen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.