

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2009 vp

Hallituksen esitys työnantajan kansaneläkemaksun alentamista koskeväksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä helmikuuta 2009 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen työnantajan kansaneläkemaksun alentamista koskeväksi väliaikaiseksi lainsäädännöksi (HE 11/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveysministeriö

- budjettineuvos Tuomas Sukselainen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Erkki Meriläinen, Kansaneläkelaitos
- ylitarkastaja Paula Väliverronen, Verohallitus
- asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- apulaisjohtaja Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- ekonomisti Harri Hietala, Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet Kunnallinen työmarkkinalaitos ja Akava ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun ja työnantajan kansaneläkemaksun maksuprosentista annettua lakia sekä kansaneläkelakia.

Kaikkien työnantajien kansaneläkemaksua ehdotetaan alennettavaksi 0,801 prosenttiyksiköä huhtikuun alusta 2009. Käytännössä tämä merkitsisi kansaneläkemaksun poistumista alimpaan eli ensimmäiseen maksuluokkaan kuuluvilta yksityisiltä työnantajilta. Maksun alennus koskisi myös kuntia ja muita julkisen alan työnantajia. Alennetun maksun perusteena olisivat palkat, jotka maksetaan 1 päivän huhtikuuta ja 31 päivän joulukuuta 2009 välisenä aikana.

Työnantajan kansaneläkemaksun tuottojen vuonna 2009 tapahtuva aleneminen korvattaisiin Kansaneläkelaitokselle korottamalla valtion kansaneläkkeistä maksamaa perusrahoitusosuutta 53 prosentista 76 prosenttiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2009 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun ja työnantajan kansaneläkemaksun maksuprosentista annetun lain 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009 ja laki kansaneläkelain 97 §:n väliaikaisesta muuttamisesta 1 päivänä

toukokuuta 2009. Lait olisivat voimassa vuoden 2009 loppuun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esitys alentaa kaikkien työnantajien kansaneläkemaksua 0,801 prosenttiyksiköllä. Tämä merkitsee kansaneläkemaksun poistamista alimpaan maksuluokkaan kuuluvilta yksityisiltä työnantajilta. Yksityisistä työnantajista 93,9 prosenttia kuuluu tähän maksuryhmään. Maksun alennus koskee myös kuntia ja muita julkisen alan työnantajia.

Alennus ehdotetaan säädettäväksi väliaikaisena, koska hallituksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle erillinen esitys työnantajan kansaneläkemaksun pysyvistä poistamisesta kokonaan vuoden 2010 alusta lukien. Maksun alentaminen tulisi voimaan 1.4.2009, jolloin alennus vaikuttaisi ensimmäisen kerran huhtikuussa maksettavien palkkojen perusteella toukokuussa maksettaviin maksuihin.

Hallitus esittää työnantajan kansaneläkemaksun poistamista osana talouden elvytystoimia. Koska maksu on osa työnantajan pakollisia palkkaperusteisia maksuja, esitys alentaa sekä yksityisen että julkisen alan työnantajien työvoimakustannuksia. Meneillään olevassa suhdanteen tilanteessa työvoimakustannusten alenemisen vaikutus on välitön ja sen voidaan odottaa lieventävän paineita lomautuksiin ja irtisanomisiin ja vähentävän siten työvoiman supistamistarpeita. Esimerkiksi noin 35 hengen keskipalkkaa maksavassa yrityksessä alennus merkitsee yhden työntekijän palkkauksesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Valtiovarainministeriö on arvioinut, että työnantajien kansaneläkemaksun poistaminen pitkällä aikavälillä tukee työvoiman kysyntää noin 10 000 hengellä.

Työvoimakustannusten alentaminen helpottaa myös yritysten investointeja. Palkkojen ja poistojen perusteella määräytyvä maksuluokka on nykyisin kasvattanut investoinnin hintaa, koska investoinnin johdosta yritys on voinut

nousta matalammasta korkeampaan maksuluokkaan.

Kuntasektorilla kansaneläkemaksun poiston välitön vaikutus vuositasona vuodesta 2010 alkaen olisi noin 280 miljoonaa euroa. Koska maksun poiston seurauksena valtionosuudet vähenevät noin 70 miljoonalla eurolla ja yhteisöveron tuotto puolestaan nousee noin 44 miljoonalla eurolla, tulee nettovaikutukseksi kuntasektorilla vuosittain noin 254 miljoonaa euroa. Tämä luonnollisesti helpottaa kuntien tilannetta ja parantaa työllistämismahdollisuuksia kuntatalouden kannalta muutoin hankalassa suhdanteen tilanteessa. Vuoden 2009 osalta maksualennus vähentää kuntien menoja 78 miljoonaa euroa, ja valtionosuuksiin aiheutuva noin 20 miljoonan euron vähennys vaikuttaa kahden vuoden viiveellä eli vuonna 2011.

Kuluvana vuonna maksun alentaminen vähentää Kansaneläkelaitoksen maksutuottoja noin 387 miljoonalla eurolla. Maksutuottojen väheneminen korvataan korottamalla kansaneläkerahastoon maksettavaa valtion perusrahoitusosuutta. Esityksen mukaan vuonna 2009 valtion perusrahoitusosuutta nostetaan 53 prosentista 76 prosenttiin. Tämän ohella valtion lisärahoitusosuus kasvaa 82 miljoonaan euroon.

Uudistuksen vaikutuksesta kansaneläkkeiden rahoitus on vuoden 2010 alusta lukien sataprosenttisesti rahoitettava valtion budjetista. Kansaneläke on lakisääteinen perusturvaetus, ja perusturvaetudet rahoitetaan yleensä yleisin verovaroin. Etuuden saajan kannalta muutoksella ei näin ollen ole vaikutusta. Kansaneläkkeiden rahoitus edellyttää, että Kansaneläkelaitoksella on säännöllisesti maksettavaa eläkemenoa varten tarvittava vakaa ja turvaava rahoitus sekä riittävä puskuri talouden ja maksuliikenteen ennakoimattomien häiriöiden varalle. Kansaneläkkeiden lakisääteisyys ja niiden merkitys ihmisten toimeentuloturvan kannalta edellyttää laitok-

selta ehdotonta toimintavarmuutta. Tämän vuoksi Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen rahoitus ja maksuvalmius on varmistettava pitkäjänteisesti. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen kokonaan tulee merkitsemään vuositasolla noin 1 110 miljoonan euron lisäystä valtion menoihin. Esityksen mukaan maksun alentaminen samoin kuin poisto rahoitettaisiin aluksi valtion lainanottoa kasvattamalla. Pysyvästi valtion menojen kasvu on tarkoitus rahoittaa pääosin elinkeinoelämän energia- ja ympäristöveroja korottamalla. Päätökset tältä osin on tarkoitus tehdä valtiontalouden menokehyksistä keväällä 2009 päätettäessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että hyväksytään yksi lausuma.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii pitkäjänteisesti Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen kestävästä rahoituksesta sekä laitoksen riittävästä maksuvalmiudesta.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Håkan Nordman /r
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Risto Autio /kesk (osittain)	Anni Sinnemäki /vihr
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Satu Taiveaho /sd
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Lenita Toivakka /kok
	Marjaana Koskinen /sd	Erkki Virtanen /vas.
	Jukka Mäkelä /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallitus esittää työnantajan kansaneläkemaksun alentamista 0,8 prosenttiyksiköllä 1.4.2009. Tämä merkitsee kansaneläkemaksun I-maksuluokan poistamista. Hallituksen kannanoton mukaan työnantajan kansaneläkemaksu poistuu kokonaan 1.1.2010 lähtien.

Maksun alentamisen ja myöhemmin tapahtuvan poistamisen tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan alentaa sekä yksityisen että julkisen alan työnantajien työvoimakustannuksia ja lieventää paineita lomautuksiin ja irtisanomisiin. Tarkoitus on myös vahvistaa työeläkkeiden rahoitus pohjaa ja kompensoida tästä työnantajille koitua lisärasitus.

Työnantajan kansaneläkemaksun alentaminen pienentää yksityisen sektorin, kuntien ja seurakuntien työvoimakustannuksia. Kansaneläkevakuutusmaksun tuotto on tänä vuonna noin 1,1 miljardia euroa. Siitä yksityisten työnantajien osuus on 700—800 miljoonaa euroa. Kuntien menoja maksun alentaminen vähentää tänä vuonna 78 miljoonaa euroa. Jos maksu poistuu myöhemmin kokonaan, kuntien menot vähenevät noin 280 miljoonaa euroa vuodessa ja netto- n noin 254 miljoonaa vuodessa.

Vuonna 2009 kansaneläkemaksun alentaminen lisää kansaneläkeläistä johtuvia valtion menoja 387 miljoonalla eurolla. Työnantajan kansaneläkemaksun tuottojen vuonna 2009 tapahtuva aleneminen korvattaisiin Kansaneläkelaitokselle korottamalla valtion kansaneläkkeistä maksamaa perusrahoitusosuutta 53 prosentista 76 prosenttiin.

Valtion osuudet etuuksiin maksetaan kansaneläkerahaston tilille viimeistään etuuksien maksupäivää edeltävänä pankkipäivänä. Riskinä on, että mikäli Kansaneläkelaitoksella ei ole enää muita kuin valtion varoja etuuksien maksua varten, voi häiriö valtion osuuksien suorittamisessa aiheuttaa viivettä myös etuuksien maksussa. Kansaneläkelaitoksella tulisivikin olla, kuten valtiokuntakin mietinnössään edellyttää, kansan-

eläkkeiden maksuvalmiuden ja rahoituksen varmistamiseksi tarvittava vakaa ja turvaava rahoitus sekä riittävä, viiden prosentin suuruinen pysyvä puskuri talouden ja maksuliikenteen odottamattomia häiriöitä ajatellen.

Kansaneläkevakuutusmaksun poisto on yksi osa työmarkkinaosapuolten sosiaali- ja työttömyysturvaa koskevaa sopimusta (ns. sosiaalitulo), johon maan hallitus on ilmoittanut sitoutuvansa. Lakiesityksessä kansaneläkemaksun poistoa perustellaan työnantajien työvoimakustannusten alenemisesta syntyvällä elvytysvaikutuksella ja työeläkkeiden turvaamisella. Muita perusteluita ei esityksestä löydy. Sen sijaan pääministeri ja valtiovarainministeri ovat perustelleet esitystä julkisuudessa erilaisin vaihtelevin perusteluin. Esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole olleet kestäviä.

Työllisyys- ja elvytysvaikutukset kyseenalaisia

Työnantajan kansaneläkemaksun poiston vaikutukset työllisyyteen ovat puhtaasti uskon varassa. Tutkittua näyttöä asiasta ei ole. Jo 1990-luvulla kansaneläkemaksua alennettiin työllisyyden parantamiseksi, mutta pysyviä vaikutuksia ei voitu osoittaa. Vuodesta 2003 lähtien on Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä saaristokunnissa kokeiltu työnantajan sosiaaliturvamaksun poistoa yrityksiltä. Nämä kokeilut eivät ole synnyttäneet lisää työpaikkoja. Korkeintaan ne ovat saattaneet pienentää työpaikkojen vähenemistä, mutta kestävää näyttöä ei siitäkään ole. Myös kansainväliset tutkimustulokset työnantajamaksujen muutosten ja porrastusten vaikutuksista ovat varsin ristiriitaisia.

Kansaneläkemaksun poisto toki vähentää työnantajien kustannuksia. Nyt meneillään oleva taantuma johtuu kansainvälisen rahoituskriisin synnyttämästä kysyntälamasta, joka on levinnyt Suomeenkin. Suomalaisten yritysten tuotannon aleneminen ei siis johdu niiden kilpailukyvyyn heikkenemisestä, joten kustannusten

alentamisella Suomessa ei ole juurikaan elvyttävää vaikutusta.

Hallituksen esityksessä perustellaan kansaneläkemaksun alentamista sillä, että se lieventää painetta lomautuksiin ja irtisanomisiin. Työnantajan sosiaaliturvamaksujen kokonaismäärässä kansaneläkemaksu muodostaa kuitenkin varsin pienen osuuden. Jotta nyt esitetty kansaneläkemaksun poisto "elvyttäisi" yhden työpaikan verran, pitää yrityksessä olla vähintään 35 työntekijää. Suurempi välitön työllisyysvaikutus saataisiin aikaan, jos vastaava summa käytettäisiin suoraan työllistäviin hankkeisiin eli julkiseen kulutukseen (palvelutuotantoon) ja investointeihin.

Kansaneläkemaksun poistuminen kunnilta on toki elvytyksellisestikin myönteinen asia. Samaan ja parempaan olisi kuitenkin päästy osoittamalla kunnille sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia muuhunkin kuin vain veronmenetysten kompensointiin ja palauttamalla kunnille niiltä valtiolle "ryöstetyt" asiakasmaksetulojen korotukset.

Perusturvan rahoitus vaarantuu ja yhteiskunnallinen epätasa-arvo lisääntyy

Kansaneläkkeiden rahoitus on poiston jälkeen sataprosenttisesti riippuvainen valtion budjetista. Kansaneläke menettää kokonaan sosiaalivakuutusluonteensa ja siitä tulee osa yleistä sosiaaliturvaa. Kansaneläkkeiden rahoitus on turvattu lailla, joten kansaneläkevakuutusmaksun poisto ei välittömästi vaaranna eläkkeensaajien asemaa. Yleisen sosiaaliturvan rahoitus joutuu kuitenkin aina kamppailemaan budjettikehyksen muiden menojen kanssa. Niihin on aina liittynyt ja tulee jatkossakin liittymään vuosittaisissa budjetti- ja kehyskäsittelyissä poliittisia kiistoja, jotka tekevät rahoituksesta nykyistä epävarmemman. Jokainen ymmärtää, että yli miljardin euron maksutulon poistuminen perusturvan rahoitusperustasta ei voi olla vaikuttamatta etuuskien tulevaan kehitykseen.

Esityksen perusteluissa luvataan rahoittaa poistosta syntyvä vaje valtion velkahoituksella. Mitään säädöksiä lakiesitys ei kuitenkaan tältä osin sisällä. Lupaukset jäävät tyhjän päälle

hallituksen lupauksen varaan. Samoin käy lupaukselle rahoittaa 2010 toteutettava kansaneläkemaksun kokonaispoisto kulutus- ja ympäristöveroilla. Näin kansaneläkemaksun poiston rahoitukselle ei esitetä mitään sitovaa sisältöä eikä mitään vaikutus- ja kohtaantoarvioita. Tässä yhteydessä tulisi ehdottomasti osoittaa sitovasti, miten kansaneläkemaksun poisto rahoitetaan kestävästi ja sosiaalisesti oikeudenmukaisesti.

Jos on uskottavissa, että hallitus hoitaa rahoituksen kulutus- ja ympäristöveroja korottamalla, merkitsisi se selkeää tulonsiirtoa pieni- ja keskituloisilta suurituloisille ja pääomavaltaisille yrityksille. Kulutusverot aina kirpaisevat kaikkein kipeimmin köyhimpiä.

Työnantajan kansaneläkemaksun poisto ja työeläkkeiden turvaaminen

Hallitus perustelee kansaneläkemaksun poistoa työeläkkeet turvaavan työeläkemaksujen korotuksen kompensoinnilla yrityksille. Työeläkemaksujen korotus ei kuitenkaan ole mitenkään lainsäädännöllisesti sidoksissa kansaneläkemaksuun. Eduskunta voi halutessaan päättää siitä aivan vapaasti. Tähän saakka työeläkemaksujen korotuksista, kuten muistakin työeläkekysymyksistä, on toki sovittu kolmikantaisesti, mutta nyt hallitus on itse eläkeiän korotuspäätöksellään luopunut tästä periaatteesta. Aivan kuten eläkeiän korotuksen, hallitus voi halutessaan tuoda myös eläkemaksujen korotuksen eduskuntaan siitä työmarkkinajärjestöjen kanssa neuvottelematta ja sitä työnantajille kompensoimatta.

Jos työeläkemaksujen korotus kompensoidaan työnantajille kansaneläkemaksu poistamalla ja poisto rahoitetaan veroja korottamalla, se tarkoittaa, että kompensatio tulee lopulta työntekijöiden ja/tai kuluttajien maksettavaksi, koska he ne verot lopulta maksavat.

Sosiaalitulo ja työnantajan kansaneläkemaksun poisto

Työnantajan kansaneläkemaksun poisto oli työmarkkinajärjestöjen sopiman ja hallituksen vahvistaman "sosiaalitulon" keskeinen osa. Hallitus sitoutui sopimukseen omalta osaltaan. Nyt hallitus on käytännössä romuttanut tuon sopi-

muksen yksipuolisella ilmoituksellaan eläkeiän korotuksesta ja odotettavissa olevista sosiaali- ja työttömyysturvaan kohdistuvista sopimuksen vastaisista toimista. Näin ollen kansaneläkemaksun poistolle ei enää ole sopimuksesta johtuvia edellytyksiä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitämme,
että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2009

Erkki Virtanen /vas
Marjaana Koskinen /sd

Satu Taiveaho /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esitys kansaneläkemaksun keventämisestä alentaa sekä yksityisen että julkisen alan työntekijien työvoimakustannuksia. Esitys voi nykyisessä suhdannetilanteessa lieventää paineita lomautuksiin ja irtisanomisiin. Maksualennus vähentää kuntien menoja 78 miljoonaa euroa, mikä osaltaan helpottaa kuntien vaikeaa taloudellista tilannetta. Samalla on tärkeää huolehtia, että kansaneläkkeiden rahoitus turvataan kestäväällä, luotettavalla ja sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla. Kansaneläkejärjestelmän merkitys suomalaiselle hyvinvoinnille on todella merkittävä, eikä järjestelmän rahoitusta tule vaarantaa.

Esitykseen sisältyy myös aikomus poistaa kansaneläkemaksu kokonaan vuoden 2010 alusta. Hallitus aikoo rahoittaa kansaneläkemaksun poiston pääosin energia- ja ympäristöveroja korottamalla. Mitään tarkempaa esitystä tästä ei kuitenkaan ole annettu eikä myöskään selvitystä

mahdollisten kompensatiokeinojen sosiaalisista ja taloudellisista vaikutuksista eri väestöryhmiin. Hallituksen olisi tullut tuoda esitykset kokonaisuudessaan eduskunnan arvioitavaksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella esitän,

että lakiehdotukset hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että hyväksytään yksi lausuma.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus tuo eduskunnan tietoon ennen lain voimaantuloa selkeän suunnitelman, jolla kansaneläkkeiden rahoitus turvataan kansaneläkemaksun poistamisen jälkeen sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2009

Päivi Räsänen /kd