

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 40 hallituksen esityksestä vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 208 vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 17 on tämän mietinnön liitteenä.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi ja erikoistutkija Carin Lindqvist-Virtanen sosiaali- ja terveysministeriöstä, vanhempi budjettsihteeri Paavo Kytömäki valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Antti Arola kansaneläkelaitoksesta, kehityspäällikkö Rolf Eriksson ja ekonomisti Juhani Turkkila Suomen Kuntaliitosta, kirkkoneuvos Matti Halttunen kirkkohallituksesta, asiamies Pekka Piispanen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, työvoimapolitiittinen asiamies Markku Koponen Liiketyönantajain Keskusliitosta, tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Riitta Työläjärvi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:sta, lakimies Markku Kojo Akavasta, johtaja Rauno Vanhanen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, osastopäällikkö Juha Ahvenniemi Pienteollisuuden Keskusliitosta, toiminnanjohtaja Teuvo Ikonen ja pääsihteeri Matti Skyttä valtakunnallisen eläkeläisjärjestöjen neuvottelukunnan edustajina, toiminnanjohtaja Terho Hirviniemi Eläkeläiset ry:stä ja puheenjohtaja Ragnar Hansson Svenska Pensionsförbundetista.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuonna 1995 yksityisen työnantajan toiminnan piiriin kuuluvalta työnantajalta perittäväksi kansanelä-

kemaksua yrityksen pääomavaltaisuudesta riippuen 2,40, 4,00 ja 4,90 prosenttia ennakonpidätyksen alaisen palkan määrästä. Valtion liikelaitosten kansaneläkemaksu olisi 2,40 prosenttia. Yksityisen työnantajan ja edellä mainitun liikelaitoksen sairausvakuutusmaksun suuruus olisi 1,60 prosenttia palkoista.

Kaikilta julkisilta työnantajilta perittäisiin kansaneläkemaksua 3,95 prosenttia. Valtiolta ja sen muulta laitoksesta kuin liikelaitoksesta, Ahvenanmaan maakunnalta ja kunnallisilta liikelaitoksilta sekä kunnalta ja kuntayhtymältä sairausvakuutusmaksua perittäisiin 2,85 prosenttia. Kirkkotyönantajan sairausvakuutusmaksu olisi 7,85 prosenttia.

Työnantajan lapsilisämaksua ei perittäisi vuonna 1995.

Vakuutetun kansaneläkevakuutusmaksuksi vuonna 1995 ehdotetaan 0,55 penniä veroäyryltä. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu olisi 1,90 penniä veroäyryltä, kuitenkin siten, että maksu olisi 80 000 äyrin yli menevältä osalta 3,80 penniä äyryltä. Eläketuloa saavalta henkilöltä perittäisiin edellä mainittujen maksujen lisäksi kansaneläkevakuutusmaksua yksi penni ja sairausvakuutusmaksua kolme penniä veroäyryltä.

Kunnan osuutena kansaneläkelain mukaisten lisäosien rahoitukseen perittäisiin 1,55 penniä veroäyryltä vuonna 1995. Kansaneläkelaitoksen osuus lisäosamenoista olisi 55,0 prosenttia valtion vastatessa lisämenoista muilta osin.

Kansaneläkerahaston ja sairausvakuutusrahaston vähimmäismääräksi vuoden lopulla vahvistettaisiin 8 prosenttia kansaneläkevakuutuksen ja sairausvakuutuksen vuotuisista kokonaiskustannuksista. Vähimmäismäärän saavuttamiseksi olisi mahdollista siirtää varoja rahastosta toiseen. Valtio vastaisi rahastojen maksuvalmiudesta takuusuorituksella.

Lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995. Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Sosiaaliturvan perusta

Pohjoismaisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeinen piirre on niin sanottu universaalisuus. Järjestelmä jakautuu selvästi kolmeen osaan, joilla kullakin on oma toisiaan täydentävä tehtävänsä. Kaikille maassa asuville varmistetaan ihmisarvoisen elämän ja toimeentulon turva yleisillä kaikkia koskevilla etuuksilla, kuten kansaneläkkeellä, lapsilisällä, sairausvakuutuslain vähimmäispäivärahalla tai työttömyysturvan perusturvalla. Viime kädessä taloudellinen toimeentulo taataan toimeentulotuella.

Kaikille kansalaisille varallisuudesta riippumatta suunnataan sosiaali- ja terveystaloudellisia, joilla on eräiltä osin suuri merkitys myös toimeentulolle. Palvelujen käytöstä peritään tasa-suuruinen tai tuloihin perustuva maksu tai palvelu on maksuton. Palvelun luonteesta, käyttötilanteesta, maksun suuruudesta, historiallisista tekijöistä ja muista vastaavista seikoista riippuu maksun olemassaolo ja peruste.

Työntekoon ja ansioihin sidottuna järjestetään sosiaaliturvan ansioon suhteutettu osuus, joka on selkeimmin vakuutusperusteinen ja joka perustuu tästä syystä työnantajien ja työntekijöiden maksuihin.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ei muuta tätä perusrakennetta. Jossain määrin jäsenyys saattaa aiheuttaa painetta eri järjestelmiin yhteensovitusyistä. Tärkeintä on varmistaa sosiaaliturvan rahoitus, mikä puolestaan on viime kädessä riippuvainen yhteiskunnan ja valtion talouden tilasta ja toimeliaisuudesta. Tärkeimpiä seikkoja tässä suhteessa on työllisyyden parantaminen, joka vaikuttaa nopeasti huoltosuhteeseen. Merkitystä on myös rahastoinnilla, jolla voidaan varautua tuleviin menoihin, sekä yleisesti yksityisen ja julkisen sektorin talouden hyvällä tilalla.

Sosiaaliturvan rahoitusrakenteesta

Sosiaaliturvan rahoitus on toteutettu Länsi-Euroopan eri hyvinvointivaltioissa sangen vaihtelevalla tavalla. Etuuksien rahoittajien eli julkisen vallan, työnantajien, työntekijöiden, vakuutettujen ja käyttäjien osuudet vaihtelevat suuresti. Rahoitus vaihtelee eri etuusmuodoissa ja palveluissa, järjestelmät saattavat olla rahastoivia tai jakoperusteisia ja etuudet ansioon suhteutettuja tai tasasuuruksia. Kansantaloudet sopeutuvat eri järjestelmiin, ja ilmeisesti rahoitusrakenne

ja vaikutukset esimerkiksi kilpailutekijöihin asetuvat aina järjestelmän mukaan huomioon ottaen verotuksen.

Sosiaaliturvan rahoitusta tulee tarkastella myös kansantalouden kannalta. Eri etuuksissa on erilainen rahoitusjärjestelmä ja ne vaikuttavat eri tavalla taloudellisten voimavarojen jakamiseen. Suomen ja yleensäkin pohjoismaisessa perinteessä on julkisella vallalla ollut huomattava osuus. Julkisen vallan maksuosuus liittyy lisäksi yhteiskunnan velvollisuuteen huolehtia heikoimmassa asemassa olevista jäsenistään ja toisaalta luoda edellytyksiä palvelujärjestelmän kautta saatavalle hyvinvoinnille, joka näin voidaan yleensä tuottaa taloudellisesti pelkkänä rahaetuutena.

Työnantajat ovat rahoittaneet merkittävää osaa suomalaisten toimeentuloturvasta. Vakuutettujen ja palvelujen käyttäjien maksut ovat olleet vähäisempiä, joskin niiden osuus on Suomessa viime vuosina noussut. Vakuutettujen ja käyttäjien maksujen yksi merkitys onkin siinä, että ne luovat konkreettisen yhteyden kustannusten ja etuuksien välille.

Sosiaaliturvan merkityksestä

Sosiaaliturvajärjestelmällä on vaikutusta paitsi heikoimmassa asemassa olevan kansanosan toimeentulon kannalta myös turvana tulojen äkillistä ja suurta vähentymistä vastaan. Ensin mainitun seikan kannalta tärkeitä ovat vähimmäisetuuksia antavat järjestelmät ja palvelut. Viimeksi mainittu seikka painottaa erityisesti ansioon suhteutetun järjestelmän merkitystä. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmä jakaa tuloja uudelleen ja tasoittaa kulutusmahdollisuuksia. Tällainen vaikutus on esimerkiksi tuloista riippumattomilla järjestelmillä, kuten lapsilisällä ja erityisesti tietyille väestöryhmille suunnatuilla palveluilla. Tätä kautta sillä on merkitystä myös työllisyyteen.

Työnantajan palkkaperusteisilla maksuilla katsotaan toisinaan olevan kilpailukykyä heikentävää vaikutusta, koska palkkaperusteiset maksut rasittavat erityisesti työvaltaisia toimialoja. Toisaalta varsinkin rahastoivissa järjestelmissä maksuja voidaan pitää myöhennettynä palkkana, joka johtaa alhaisempiin nimellispalkkoihin. Heikossa työllisyytilanteessa työnantajan maksuilla saattaa olla palvelukseenottamiskynnystä korottava tai irtisanomisherkkyttä lisäävä vaikutus. Ne saattavat myös lisätä harmai-

ta työmarkkinoita ja vaikuttaa taloudellisen aktiviteetin suuntautumiseen. Työllisyyteen vaikuttavat lähinnä kuitenkin muut tekijät kuin sosiaaliturvamaksut. Sosiaaliturvalla ei edes merkittävässä määrin voida selittää nykyistä taloudellista lamaa puhumattakaan siitä, että sosiaalivakuutusmaksuja voitaisiin pitää laman syynä.

Sosiaalietuuksien järjestämisestä

Sosiaalivakuutuksen järjestelmät voidaan jakaa toisaalta rahastoiviin ja jakojärjestelmiin ja toisaalta vähimmäisturvaa ja ansioon suhteutettua etuutta tarjoaviin järjestelmiin. Suomessa ovat rahastoivaa vähimmäisturvajärjestelmää lukuun ottamatta muut järjestelmät käytössä: esimerkiksi työeläke on ansioon suhteutettu rahastoiva järjestelmä, työttömyysturva ja sairauspäiväraha sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainraha ansiosidonnaiselta osaltaan ovat ansioon suhteutettuja jakojärjestelmiä, ja työttömyysturva ja sairausvakuutuslain mukainen turva vähimmäistasoisena sekä kansaneläke ovat jakojärjestelmään perustuvana vähimmäisturva.

Julkiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä eräät tulonsiirrot kuten lapsilisät rahoitetaan merkittävimältä osaltaan verotuksella ja vähäiseltä osaltaan käyttäjämaksuin.

Sosiaalivakuutuksen rahoitus on yleensä järjestetty siten, että maksaja tietää käyttötarkoituksen eikä maksua voida juurikaan käyttää muuhun tarkoitukseen. Selkeitä esimerkkejä tässä suhteessa ovat työeläke- ja kansaneläkejärjestelmä sekä sairausvakuutus- ja työttömyysturva. Esitys kansaneläkerahaston ja sairausvakuutusrahaston yhteisestä käytöstä jossain määrin hämärtää näiden suhdetta. Kansaneläke- ja sairausvakuutusrahaston yhteiskäyttö on väliaikainen toimenpide. Rahaston käyttöä on seurattava siten, että tiedetään todellinen rahoitustilanne ja voidaan ryhtyä oikeaseviin toimenpiteisiin maksujen käyttämiseksi siihen tarkoitukseen, johon ne on suoritettu. Kaikkiin näihin etuuksiin liittyy myös vakuutetun maksu, mikä todennäköisesti lisää maksun hyväksyttävyyttä ja tietoisuutta etuuksien ja maksujen välisestä suhteesta.

Työttömyysturvan ja sairausvakuutuslain etuuksien vähimmäisturvassa vastaavuus ei ole täysin johdonmukainen. Ansioon suhteutetuilla maksuilla rahoitetaan merkittävilta osin etuuksien rahoitukseen osallistumattomien vähimmäisturvaa sairausvakuutuksessa ja kansaneläkkeessä, ja työttömyyskassoihin järjestäytymät-

tömät työntekijät maksavat palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kautta osan kassojen järjestämän työttömyysturvan kustannuksista. Kansaneläkkeissä etuus on degressiivinen, ja sairausvakuutuksessa on etuus degressiivinen ja maksu progressiivinen. Valtiovalta rahoittaa periaatteessa verovaroin vähimmäistasoisen työttömyysturvan. Kohtaanto ei ole tarkka.

Ajankohtaiset kysymykset

Maamme sosiaaliturvajärjestelmä on pitkittyneen taloudellisen laman johdosta ongelmien edessä. Talouskasvu ei ole vastannut arvioita, minkä johdosta rahoitusongelmat ovat kasvaneet. 1990-luvun lamavuosina valtio on velkaantunut. Työttömyyden ollessa suuri yhä pienempi työllisten joukko rahoittaa yhä suuremman osan sosiaaliturvaa. Veroasteen nousun ohella on työnantajien, työntekijöiden ja eläkeläisten sosiaaliturvamaksuja korotettu osin voimakkaastikin. Myös eläkemenojen kasvu vaatii pitkän aikavälin varautumista.

Sosiaaliturvan rahoituksen on oltava kestävällä ja vakaalla pohjalla. Vakuutusperusteisessa sosiaaliturvassa on keskeistä vakuutusperiaatteiden noudattaminen. Rahoitusjärjestelmä on uudistettava siten, että kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksut sekä muut ansioon suhteutetut maksut kuten työeläkemaksut ja työttömyysturvamaksut kohtelevat kaikkia työnantajia tasapuolisesti eivätkä vääristä kilpailua. Huomiota on kiinnitettävä eri yksityisten työnantajien liksäksi julkisen ja yksityisen sektorin keskinäiseen sekä vielä valtion ja kunnallisen sektorin keskinäiseen kilpailuasetelmaan, koska lisääntyvässä määrin kaikki nämä tuottavat samoja palveluja ja toimivat samoilla markkinoilla.

Maksujärjestelmän on parannettava työvoimavaltaisten yritysten asemaa. Palkkaperusteisten maksujen järjestelmää on uudistettava siten, että ne suosivat työvoimavaltaista yritystoimintaa samalla kuitenkin sosiaaliturvan rahoituksen turvaten. Pienyritysten asemaan merkittävinä työllistäjinä on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Palkansaajien maksujen tulee olla siten oikeudenmukaisia, että maksut vastaavat suurin piirtein niihin perustuvia etuuksia. Progressiivisella verotuksella on kannettava vastuuta yhteiskunnan vähäosaisista. Maksujen ja verotuksen kokonaisuus on myös otettava huomioon, ettei synny moninkertaista progressiota, joka vielä palvelujärjestelmien asiakasmaksujen kanssa

saattaa johtaa tilanteisiin, joissa käytettävissä olevat tulot eivät merkittävästi muutu tai jopa alenevat bruttotulojen noustessa. Maksujärjestelmän on oltava myös oikeudenmukainen ja vakuutettujen kannalta vakuutusperiaatteen mukainen. Esimerkiksi eläkeläisiin kohdistuvat maksut ovat ristiriitaisia siltä osin, kuin maksua peritään jo sattuneen vakuutustapahtuman johdosta.

Sosiaalivakuutusjärjestelmän rahastoinnilla voidaan merkittävästi tasoittaa järjestelmään suhdannevaihteluista aiheutuvia paineita. Toisaalta sosiaaliturvajärjestelmän maksuja ei tulisi käyttää suhdannepolitiikan välineenä. Jossain määrin ne toisaalta oikein käytettynä toimivat tähän tapaan. Jos rahastointiastetta nostetaan samanaikaisesti kun talous on kuumenemassa ja alennetaan laskusuhdanteen alkaessa, vaikuttavat maksut toisaalta suhdanteita tasaavasti ja lisäksi rahastoivat taloudellisesti toimeliaimpina aikoina.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että nopeasti selvitetään maksujen määräytymisperusteet ja kohdentuminen, jotta voidaan toteuttaa maksujärjestelmän uudistaminen maksujen saattamiseksi oikeudenmukaisiksi ja tarkoitustaan vastaaviksi. Tavoitteena tulee olla myös järjestelmän yksinkertaistaminen. Maksujärjestelmän tulee suosia työllistämistä sekä kotimarkkinoita ja vientiä tuonnin asemesta. Rahoitusjär-

jestelmän tulee suosia rahastointia niissä etuusmuodoissa, joissa se on tarkoituksenmukaista, ja sen tulee säilyttää yhteiskunnan velvollisuus ja mahdollisuudet heikoimmin toimeentulevien elämisen tason turvaamiseen. Etuuksien ansioon suhteutettujen osien tulee vastata pääpiirteissään työnantajien ja työntekijöiden ansioon suhteutettuja maksuja. Vähimmäisetuudet, palvelujärjestelmät ja maksuihin perustumattomat etuudet tulee pääosin rahoittaa verovaroin. Järjestelmän kokonaisuuden on oltava siten toimiva, että se suosii työntekeä ja ehkäisee mahdollisuuksien mukaan niin sanottujen harmaiden työmarkkinoiden syntymistä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittaa hallituksen esityksestä n:o 188 laatimaansa mietintöön n:o 36, jossa valiokunta edellytti sosiaaliturvaa koskevan selonteon antamista. Mainituissa mietinnöissä hyväksytyn lausuman mukaan selonteossa tulee käsitellä myös tulonsiirtoja mukaan lukien niiden rahoitus. Näin ollen myös tässä mietinnössä esitetyt näkökohdat tulee ottaa huomioon mainittua selontekoa laadittaessa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina, jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori (osittain), Hiltunen, Kemppainen, Kuittinen (osittain), Muttilainen, Nordman, O.

Ojala (osittain), Perho-Santala (osittain), Puhaka (osittain), Puisto, Stenius-Kaukonen, Vehkaja (osittain) ja Ääri sekä varajäsen Kauppinen (osittain).

Vastalauseita

I

Sosiaaliturvamaksut

Yritysten välillisiin työvoimakustannuksiin on kiinnitetty aiheellisesti huomiota monissa yh-

teyksissä viime aikoina. Mm. presidentin työllisyistyöryhmä esitti työnantajien palkkaperusteisten sosiaalivakuutusmaksujen alentamista yksityisellä sektorilla keskimäärin 4 prosenttiyks-

siköllä ei-ansiosidonnaisten etuukseen osalta. Presidentin työllisyystyöryhmän linjaus on paljolti yhtenevä sosialidemokraattien pitempään esittämien näkemysten kanssa. Katsomme kuitenkin, että sosiaaliturvamaksujen taso ei saa eriytyä liiaksi yksityisen sektorin ja kuntasektorin välillä. Näin ollen sosiaaliturvamaksujen alentamista tulee tarkastella myös kuntasektorin osalta.

Yritysten kansaneläkemaksulla rahoitetaan vähimmäiseläketurvaa, joka ei ole riippuvainen eläkkeensaajan työhistoriasta. Katsomme, että tällaisen turvan rahoittaminen palkkaperusteisin maksuin ei ole perusteltua. Olisi perustellumpaa rahoittaa vähimmäisturva verotuloilla, kuten esim. energia- ja ympäristöveroilla. Tällaisen muutoksen toteuttaminen välittömästi ei ole taloudellisesti mahdollista, mutta valmistelu olisi käynnistettävä viivyttämättä.

Myös luonnollisia henkilöitä koskevat suhteelliset verot ovat korkeita ja ne ovat nousseet kuluneen hallituskauden aikana. Ostovoiman heikentäminen on johtanut laman syvenemiseen, työttömyyden kasvuun ja valtion verotulojen laskuun. Myönteistä on vakuutetun kansaneläkemaksun aleneminen yhdellä pennillä. Se estää palkansaajien ja eläkeläisten verotuksen kiristymisen ensi vuonna. Palkansaajien kansaneläkemaksua olisi kuitenkin tullut mielestämme alenuttaa esitettyä enemmän. Kun eläkkeensaajien ostovoimaa on leikattu mm. indeksitarkistusten toteuttamattomuudella, eivät eläkkeensaajien ylimääräiset sosiaaliturvamaksut ole mielestämme perusteltuja. Suhdannepoliittisesti olisi ollut järkevämpää alentaa vakuutusmaksuja jo vuoden 1994 alusta.

Luonnollisia henkilöitä koskevien vakuutusmaksujen osalta tulisi päästä nykyistä linjakaampaan sosiaaliturvan rahoitukseen. Vakuutetun kansaneläkemaksua ei ole loogista koota ansiotuloista. Vuosi 1995 ei ole suhdannepoliittisesti oikea aika vakuutusmaksun poistamiseen.

Kansaneläkelaitoksen rahoitus

Emme voi hyväksyä lakiehdotukseen sisältyvää esitystä yhdistää kansaneläke- ja sairausvakuutusrahastot toisiinsa. Rahastojen yhdistäminen on esitetty toteutettavaksi väliaikaisella, yksivuotisella lailla siten, että rahastot säilytettäisiin juridisesti itsenäisinä. Rahastojen vähimmäissäännökset esitetään kuitenkin yhtenäistettäväksi kahdeksaksi prosentiksi. Rahastojen yh-

distäminen merkitsisi, että sairausvakuutusvaroja käytettäisiin kansaneläkemenoihin.

Rahastojen yhdistäminen ei ole mielestämme yksinomaan budjettitekninen, maksuvalmiusrahaston suuruuteen liittyvä, vaan myös periaatteellinen ja läheisesti etuusjärjestelmien erilaiseen luonteeseen ja rahoitukseen liittyvä kysymys. Kun vakuutetun kansaneläkemaksua alennetaan, on kansaneläkevakuutuksen rahoitus pohja vakuutettujen osalta murenemassa. Tilalle on löydettävä uutta rahoitusta tai menoja joudutaan leikkaamaan.

Yhdistämällä kansaneläkevakuutus ja sairausvakuutusrahastot on ilmeisesti tarkoitus saavuttaa kaksi tavoitetta:

1. alentaa valtion vuoden 1995 talousarvion loppusummaa, koska tällöin ei noin 800 milj. markan takuusuoritusta kansaneläkerahastoon tarvitse tehdä, ja

2. löytää uutta rahoitusta kansaneläkevakuutuksen turvaamiseksi menetetyn rahoituksen tilalle.

Kansaneläkevakuutus hyötyisi sairausvakuutuksen kustannuksella.

Mielestämme rahastojen yhdistämisellä saatavat hyödyt ovat kuitenkin maksuvalmiuden kannalta vähäiset. Sosiaalivakuutuksen näkökulmasta hyötyjä olisi kansaneläkevakuutus, jonka menoissa ei laman aikana ole säästetty. Häviöjä olisi sairausvakuutus, joka on sopeutettu taloudellisiin mahdollisuuksiin.

Sairausvakuutusmenoissa tullaan vuoden 1995 loppuun mennessä säästämään noin 1,9 miljardia markkaa. Lisäksi hammashuollon laajennus, jonka kustannukset olisivat yli 400 miljoonaa markkaa, on lykätty vuoteen 1996. Rahaston tuloja on kuitenkin lisätty nostamalla vakuutusmaksuja. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu on peritty korotettuna 80 000 äyriin yli menevältä osalta. Tämän arvioidaan tuottavan vuonna 1994 1 miljardia markkaa ja vuonna 1995 noin 1,4 miljardia markkaa. Vakuutetun maksu on tosiasiaa jo tänä vuonna mitoitettu liian korkeaksi, sillä rahaston tulot ylittävät menot vuonna 1994 lähes 1 miljardilla markalla.

Valtio ei vuonna 1995 rahoita sairaus- ja vanhempainpäivärahoja, se säästää runsaat 800 miljoonaa markkaa. Kun rahastot yhdistetään ja sairausvakuutusrahasto palautetaan 8 prosentin vähimmäistasolle siirtämällä 500—600 miljoonaa markkaa sairausvakuutusvaroja kansaneläkemenoihin, vastaa tämä jokseenkin progressiivisesta sairausvakuutusmaksusta kertyvää 1,4 miljardin markan tuottoa. Sairausvakuutusra-

haston menoista vakuutetut rahoittavat vuonna 1994 yli 60 %, työnantajat noin 30 % ja valtio alle 10 %. Nyt hallituksen esityksessä todetaan, että valtion osuudesta sairauspäivärahan ja vanhempainrahan rahoitukseen luovutaan. Tämä vähentäisi valtion menoja vuonna 1995 noin 800 miljoonaa markkaa. Tällöin vakuutetut rahoittaisivat sairausvakuutus- ja kuntoutusmenoista noin 2/3 ja työnantajat noin 1/3.

Sairauspäivärahat, vanhempainrahat ja kuntoutusrahat ovat ansioperusteisia päivärahoja, joiden alkuperäinen tarkoitus on korvata työtuojen menetystä sairauden ja äitiyden kohdatessa tai kuntoutettaessa uudelleen työelämään. Näin ollen on varsin luonnollista, että vakuutetut ja työnantajat osallistuvat yhdessä rahoitukseen. Rahoituksessa ja etuuksissa on vastaavuutta.

Kansaneläkevakuutusta rahoittavat vakuutetut, työnantajat, valtio ja kunnat. Vakuutettujen näkökulmasta etuuksilla ja rahoituksella ei ole juuri mitään tekemistä toistensa kanssa. Mitä enemmän kansalainen maksaa vakuutusmaksuja, sitä vähemmän hän saa kansaneläke-etuuksia.

Kansaneläke-etuudet ovat pitkäaikaisia, tassa-suuruisia etuuksia, joista rahoitusvastuu kuuluisi

ensi sijassa valtiolle yleisistä verovaroista. Sairausvakuutusetuksissa on lyhytaikaisia (enintään 300 päivää) ansioihin suhteutettuja etuuksia, jotka soveltuvat vakuutettujen ja työnantajan rahoitettaviksi. Kahta täysin erityyppistä sosiaaliturvajärjestelmää ei ole syytä rahastojenkaan osalta yhdistää toisiinsa. Niiden sisällön tarkoitus ja rahoitus poikkeavat ja niiden tuleekin poiketa toisistaan.

Katsomme, että sairausvakuutusrahaston ja kansaneläkerahaston yhdistämisellä saavutetaan vain vähäisiä maksuvalmiushyötyjä lyhyellä tähtäyksellä. Jos rahastot on tarkoitus pyrkiä yhdistämään pysyvästi, joutuvat ansiosidonnaisia maksuja maksavat palkansaajat rahoittamaan muiden kansalaisryhmien yleisperusteisia etuuksia.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisesti, että 4 ja 5. lakiehdotus hylättäisiin ja että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väliaikaisesti 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/56) 3 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti, 6 §, 59 §:n 2 ja 3 momentti sekä 62 §,

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti ja 59 §:n 2 momentti 30 päivänä huhtikuuta 1982 annetussa laissa (307/82), 5 §:n 1 momentti 29 päivänä joulukuuta 1972 annetussa laissa (956/72), 6 § osittain muutettuna 4 päivänä marraskuuta 1960, (poist.) 28 päivänä heinäkuuta 1978 ja 14 päivänä lokakuuta 1994 annetuilla laeilla (466/60, 588/78 ja 886/94), 59 §:n 3 momentti 20 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1595/91) sekä 62 § 5 päivänä helmikuuta 1982 annetussa laissa (103/82), seuraavasti:

3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 §

Vakuutusmaksu on 0,40 penniä vakuutetulle kunnallisverotuksessa vahvistetulta veroäyryltä. Vakuutusmaksua määrättäessä otetaan huomioon, mitä tuloverolaisissa säädetään.

6 §

Vakuutusmaksua ei määrätä vakuutetulle:

1) joka verovuoden päättyessä ei vielä ole täyttänyt 16 vuotta;

2) joka verovuoden tai sen osan aikana on saanut tämän lain mukaan työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä tai vanhuuseläkettä eläketulon osalta; tai

3) joka verovuoden aikana on kuollut.

59 §

Kansaneläkevakuutuksen menot suoritetaan kansaneläkerahastosta. (Poist.) Kansaneläkerahaston varojen on oltava kalenterivuoden päättyessä vähintään kahdeksan prosenttia kansaneläkevakuutuksen vuotuisista kokonaiskustannuksista (vähimmäismäärä). (Poist.) Jos kansan-

eläkerahaston tuotot (*poist.*) sekä tämän lain 62 §:n mukaiset suoritukset eivät riitä rahaston vähimmäismäärän saavuttamiseen, suoritetaan puuttuva osa valtion varoista (*takuusuoritus*). Lisäksi valtion tulee suorittaa kansaneläkeläiselle sellainen määrä varoja, että kansaneläkerahaston (*poist.*) maksuvalmius on kunakin ajankohtana riittävästi turvattu.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

62 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1994

Jouko Skinnari
Kyllikki Mutttilainen

Virpa Puisto
Leea Hiltunen

Marjatta Vehkaoja

II

Vakuutettujen maksut

Hallitus ehdottaa, että eläkeläisiltä perittäisiin edelleen kolmea penniä suurempaa sairausvakuutusmaksua ja yhtä penniä suurempaa kansaneläkemaksua kuin palkansaajilta. Yhteensä neljä penniä korkeammilla maksuilla perittäisiin eläkeläisiltä noin 1,5 miljardia markkaa ylimääräistä veroa. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ei hyväksy ylimääräisen sairausvakuutusmaksun ja kansaneläkemaksun perimistä eläkeläisiltä, joten ehdotamme 4. lakiehdotuksen hylkäämistä. Emme pidä ylipäänsä hyväksyttävänä kansaneläkemaksun keräämistä eläkeläisiltä paitsi palkkatulon osalta, joten ehdotamme 1. lakiehdotuksen 6 §:n muuttamista tältä osin.

Hallituspuolueiden edustajat hyväksyivät edelleen myös vakuutetun sairausvakuutusmaksun korotuksen 0,20 pennin suuruisena, mikä korottaa kaikkien vakuutettujen veroja noin 500 miljoonalla markalla.

Hallituksen esityksen sijasta ehdotamme vakuutettujen kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksun porrastamista. Esitämme, että kansaneläkevakuutusmaksua kerättäisiin 0,50 penniä äyriä, mutta maksu porrastettaisiin niin, että se olisi 1,50 penniä vakuutetulle kunnallisverotuksessa määrättyä veroäyriä siltä osin kuin veroäyrien määrä ylittää 150 000 äyriä sekä penniä lisää jokaiselta tämän rajan ylittävältä 100 000 äyriä.

Vakuutetun sairausvakuutusmaksua ehdotamme alennettavaksi 1,7 penniin ja kerättäväksi vastaavalla tavalla porrastettuna kuin kansaneläkemaksu.

Työnantajien maksut

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän edeltäjät ovat jo 1970-luvulta alkaen vaatineet sosiaaliturvamaksujen kohdentamista uudelleen yritysten pääomavaltaisuuden mukaan. Eduskuntakin on toistuvasti vaatinut, että työnantajien sosiaaliturvamaksut tulisi määrätä siten, että ne suosivat pieniä ja työvoimavaltaisia yrityksiä. Olemme ehdottaneet, että kokeiltaisiin käyttökateen perusteella kerättäviä maksuja, mikä soveltuisi erityisesti työttömyysvakuutusmaksun keräämiseen, koska se tasoittaisi suhdanne-eroja.

Eduskunnan lausumien johdosta on toistaiseksi palautettu vain 1.7.1991 poistettu kansaneläkemaksujen porrastus poistojen määrän mukaan 1.7.1993 lukien.

Esitämme, että yksityisten työnantajien kansaneläkemaksun porrastusta jyrkennettäisiin niin, että erityisesti pienten yritysten työllistämismahdollisuuksia parannettaisiin. I maksuluokan maksua alennettaisiin 2,40 prosentista 2,25 prosenttiin ennakkooperinnän alaisesta palkan määrästä vähennettynä 2 250 markalla. Tällöin

100 000 markan palkkasummasta ei tarvitsisi maksaa lainkaan kansaneläkemaksua.

II maksuluokassa ovat sellaiset työnantajat, joiden käyttöomaisuuden hankintamenosta tekemien säännönmukaisten poistojen määrä on ollut suurempi kuin 300 000 markkaa ja samalla vähintään 10 ja enintään 30 prosenttia samana verovuotena maksettujen palkkojen määrästä. Tässä ryhmässä maksun suuruus olisi hallituksen esittämän 4,00 prosentin sijasta 4,50 prosenttia ennakkoperinnän alaisten palkkojen määrästä.

III maksuluokassa ovat työnantajat, joilla edellä tarkoitettujen poistojen määrä on ollut suurempi kuin 300 000 markkaa ja samalla yli 30 prosenttia maksettujen palkkojen määrästä. Tässä ryhmässä sanottu maksu olisi 4,90 prosentin sijasta 5,75 prosenttia.

Yksityisen työnantajan sairausvakuutusmaksussa toteutettaisiin porrastus samalla periaatteella niin, että I maksuluokassa maksu olisi 1,60 prosenttia vähennettynä 1 600 markalla, II maksuluokassa 2,60 prosenttia ja III maksuluokassa 4,10 prosenttia.

Edellä esitetyllä porrastuksella maksua kerätäisiin noin miljardi markkaa enemmän kuin hallituksen esityksellä.

Ehdotamme, että valtiolta ja kunnilta sekä seurakunnilta sairausvakuutusmaksu kerättäisiin 2,60 prosentin suuruisena.

Hallitus esittää kunnan rahoitusosuutta kansaneläkelaitoksen lisäosamenoista nostettavaksi 1,47 pennistä 1,55 penniin veroäyriä kohti. Tämä merkitsisi 1,5 miljardin markan lisärasitusta kunnille. Emme periaatteessa hyväksy menettelyä, joten esitämme, että kuntien lisäosakustannus palautetaan vuoden 1992 tasoon eli 0,98 penniin veroäyriä kohti, jolta sitä jatkossa on edelleen pyrittävä alentamaan.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä pitää välttämättömänä kansaneläkelaitoksen rahoituksen palauttamista vakaaksi niin, ettei perusturvan olennaista sisältöä vaaranneta. Emme hyväksy valiokunnan lausunnon kannanottoa: "Etuuk-sien ansioon suhteutettujen osien tulee vastata pääpiirteissään työnantajien ja työntekijöiden ansioon suhteutettuja maksuja. Vähimmäisetuudet, palvelujärjestelmät ja maksuihin perustu-mattomat etuudet tulee pääosin rahoittaa vero-varoin.", vaan esitimme näiden lauseiden poista-mista.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että 4. lakiehdotus hylättäisiin,
että 3. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin
valiokunnan mietinnön mukaisina ja
että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin
näin kuuluvina:*

1.

Laki

kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väliaikaisesti 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/56) 3 §:n 2 momentti, 5 §:n 1 momentti, 6 §, 59 §:n 2 ja 3 momentti sekä 62 §,

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti ja 59 §:n 2 momentti 30 päivänä huhtikuuta 1982 annetussa laissa (307/82), 5 §:n 1 momentti 29 päivänä joulukuuta 1972 annetussa laissa (956/72), 6 § osittain muutettuna 4 päivänä marraskuuta 1960, (poist.) 28 päivänä heinäkuuta 1978 ja 14 päivänä lokakuuta 1994 annetuilla laeilla (466/60, 588/78 ja 886/94), 59 §:n 3 momentti 20 päivänä joulukuuta 1991 annetussa laissa (1595/91) sekä 62 § 5 päivänä helmikuuta 1982 annetussa laissa (103/82), seuraavasti:

3 §

Yksityinen työnantaja ja valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettu valtion liikelaitos suorittaa, niin kuin siitä erikseen säädetään, työnantajan kansaneläkemaksua 2,25 prosenttia 1 päivän tammikuuta ja 31 päivän joulukuuta 1995 välisenä aikana maksamiensa ennakonpidätyksen alaisten palkkojen määrästä

vähennettynä 2 250 markalla. Kuitenkin jos työnantajan, joka harjoittaa liiketoimintaa ja on velvollinen suorittamaan valtiolle tuloveroa tai on tuloverolain (1535/92) 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu liiketoimintaa harjoittava elinkeinoyhtymä, vuodelta 1993 toimitettua verotusta varten antamassa veroilmoituksessa ilmoitet-tujen kuluvan käyttöomaisuuden hankintame-noista tekemien säännönmukaisten poistojen

määrä on yli 300 000 markkaa ja samalla vähintään 10 ja enintään 30 prosenttia sanottuna aikana maksetuista palkoista, kansaneläkemaksun suuruus on *4,50 prosenttia* vuonna 1995 maksettavista ennakonpidätyksen alaisista palkoista. Jos mainittujen poistojen määrä on yli 300 000 markkaa ja samalla yli 30 prosenttia sanottuna aikana maksetuista palkoista, kansaneläkemaksun suuruus on *5,75 prosenttia*. Jos työnantajan tilikausi ei ole päättynyt vuonna 1993, käytetään vuoden 1992 verotusta varten annetun veroilmoituksen tietoja. Valtiolta ja sen muulta laitokselta kuin edellä mainitulta liikelaitokselta, Ahvenanmaan maakunnalta, kunnalliselta liikelaitokselta, kunnalta ja kuntayhtymältä, evankelisluterilaiselta kirkolta, sen seurakunnalta ja seurakuntainliitolta sekä ortodoksiselta kirkkokunnalta ja sen seurakunnalta maksua peritään 3,95 prosenttia työntekijälle suoritettuna ennakonpidätyksen alaisen palkan määrästä. Siitä, mitä kunnallisella liikelaitoksella tarkoitetaan, säädetään tarkemmin asetuksella.

5 §

Vakuutusmaksu on *0,50 penniä* vakuutetulle kunnallisverotuksessa vahvistetulta veroäyryltä. Vakuutusmaksu on kuitenkin *1,50 penniä* vakuutetulle kunnallisverotuksessa vahvistetulta veroäyryltä siltä osin kuin veroäyrien määrä ylittää 150 000 äyriä sekä *penniä* lisää jokaiselta tämän rajan ylittävältä 100 000 äyryltä. Vakuutusmaksua määrättäessä otetaan huomioon, mitä tuloverolaissa säädetään.

6 §

Vakuutusmaksua ei määrätä vakuutetulle:

1) joka verovuoden päättyessä ei vielä ole täyttänyt 16 vuotta;

2) joka verovuoden tai sen osan aikana on saanut tämän lain mukaan työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä tai vanhuuseläkettä eläketulon osalta; tai

3) joka verovuoden aikana on kuollut.

59 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

62 §

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Kunta maksaa kansaneläkelaitokselle eläkkeiden lisäosien kustannuksiin *0,98 penniä veroäyryltä* niiden veroäyrien yhteismäärästä, jotka kunnassa on edellisenä vuonna toimitetussa säännönmukaisessa verotuksessa määrätty. Kunnan on maksettava 1/12 edellä tarkoitettua määrästä lääninverovirastolle viimeistään kunkin kalenterikuukauden 10 päivänä. Muutoin kunnan suorituksen maksamisesta, maksuunpanosta, liikaa tai aiheettomasti maksetun suorituksen palauttamisesta, suorituksen korottamisesta, viivästysseuraamuksista, kannosta, perinnästä, tilittämisestä ja muutoksenhausta on soveltuvin osin voimassa, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetussa laissa (366/63) ja veronkantolaissa (611/78) säädetään työnantajan sosiaaliturvamaksusta, lukuun ottamatta työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädettyä ilmoitus- ja vähennysmenettelyä.

Eläkelaitoksen osuus eläkkeiden lisäosien kustannuksista on *65,0 prosenttia* maksettujen lisäosien yhteismäärästä. Valtio vastaa lisäosien kustannuksista siltä osin kuin kunnan suoritus ja eläkelaitoksen osuus eivät niitä kata.

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

2.

Laki

vuodelta 1995 suoritettavasta sairausvakuutusmaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Poiketen siitä, mitä sairausvakuutuslain (364/63) 33 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on 4

päivänä joulukuuta 1970 annetussa laissa (742/70), säädetään vakuutetun sairausvakuutusmaksusta, sanottu maksu on *1,70 penniä* vakuutetulle

vuodelta 1995 toimitettavassa kunnallisverotuksessa vahvistetulta veroäyriältä. Vakuutusmaksu on kuitenkin 2,70 penniä vakuutetulle kunnallisverotuksessa vahvistetulta veroäyriältä siltä osin kuin veroäyrien määrä ylittää 150 000 äyriä sekä penni lisää jokaiselta tämän rajan ylittävältä 100 000 äyriältä. Vakuutusmaksua määrättäessä otetaan huomioon, mitä tuloverolaissa (1535/92) säädetään.

2 §

Poiketen siitä, mitä työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain (366/63) 1 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on 11 päivänä elokuuta 1978 annetussa laissa (613/78), säädetään työnantajan sairausvakuutusmaksusta, peritään yksityiseltä työnantajalta ja sellaiselta valtion liikelaitokselta, johon sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (627/87), työnantajan sairausvakuutusmaksua 1,60 prosenttia työntekijälle 1 päivän tammikuuta ja 31 päivän joulukuuta 1995 välisenä aikana suoritetun ennakonpidätyksen alaisen palkan määrästä vähennettynä 1 600 markalla. Jos liiketoimintaa harjoittavan valtionverotuksessa verovelvollisen yksityisen työnantajan viimeksi tarkoitettua verotusta varten antamassa veroilmoituksessa ilmoittamien, kulu-

van käyttöomaisuuden hankintamenosta tekemien säännönmukaisten poistojen määrä on ollut suurempi kuin 300 000 markkaa ja samalla vähintään 10 ja enintään 30 prosenttia hänen samana verovuotena maksamiensa palkkojen määrästä, maksun suuruus on viimeksi toimitettua verotusta seuraavana kalenterivuotena kuitenkin 2,60 prosenttia ennakonpidätyksen alaisen palkan määrästä. Jos tällaisen työnantajan edellä tarkoitettujen poistojen määrä on ollut suurempi kuin 300 000 markkaa ja samalla yli 30 prosenttia maksettujen palkkojen määrästä, on sanottu maksu 4,10 prosenttia ennakonpidätyksen alaisen palkan määrästä. Valtiolta ja sen muulta laitokselta kuin edellä mainitulta liikelaitokselta, Ahvenanmaan maakunnalta ja kunnalliselta liikelaitokselta sekä kunnalta ja kuntayhtymältä, evankelis-luterilaiselta kirkolta, sen seurakunnalta ja seurakuntaliitolta sekä ortodoksiselta kirkkokunnalta ja sen seurakunnalta työnantajan sairausvakuutusmaksua peritään 2,60 prosenttia työntekijälle 1 päivänä tammikuuta 1995 tai sen jälkeen sanottuna vuonna suoritetun ennakonpidätyksen alaisen palkan määrästä.

3 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1994

Marjatta Stenius-Kaukonen

Outi Ojala

III

Hallituksen esitys sisältää ehdotukset vuoden 1995 sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi. Toteutuessaan hallituksen esitys merkitsee eläkeläisten maksurasituksen säilyttämistä kohtuuttoman korkeana. On sinänsä jo nurinkurista, että eläkeläisiltä ylipäätään peritään kansaneläkevakuutusmaksua. Missään muussa vakuutusjärjestelmässä ei hyväksytty vakuutusmaksun perimistä vielä vakuutustapahtuman jälkeen. Tästä huolimatta maksua halutaan edelleen periä jopa korotettuna. Samoin korotettuna peritään eläkeläisten sairausvakuutusmaksua. Yhdistettyinä eläkkeiden indeksileikkauksiin eläkeläisiltä perittävät maksut heikentävät eläkeläisten asemaa kohtuuttomasti.

Valtionosuuksien leikkaukset ja kuntien maksurasitteen nousu vuosi toisensa jälkeen uhkaavat kuntasektorin mahdollisuuksia järjestää kansalaisille peruspalveluita. Eri esityksissä monimiljardiseksi taakaksi muodostuvaa kuntien lisärasitusta ei eduskunnan tulisi hyväksyä.

Hallituksen esityksellä ei edelleenkään edes pyritä korjaamaan vakuutusmaksujen keräysjärjestelmää työn teettämistä ja tekemistä suosiavammaksi. Rahoitus pohjaan ei kajota, vaikka kansantalouden kohentumisen ja työllistämisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että jo ensi vuonna työnantajan sosiaaliturvamaksuja kerätäisiin muutenkin kuin palkkaperusteisesti, esim. käyttökatepohjaisiin maksuihin. Myös kattavalla

ympäristöverotuksella kerättyjä tuloja voitaisiin suunnata työnantajan palkkaperusteisten sosiaaliturvamaksujen tuoton korvaamiseen. Valittavasti hallituksella ei ole ollut tahtoa ja valmiutta tehdä tällaisia muutoksia.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

Helsingissä 7 päivänä joulukuuta 1994

Ulla Anttila

*että 2., 3. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisina
että 4. lakiehdotus hylättäisiin ja
että 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 6 ja 62 § II vastalauseen mukaisina.*

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä
28 päivänä lokakuuta 1994
Lausunto n:o 17

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 4 päivänä lokakuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 208 vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Antti Arola kansaneläkelaitoksesta, ekonomisti Juhani Turkkila ja johtava lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kuntaliitosta, professori Mikael Hidén ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 1995 sosiaaliturvamaksuista sekä kansaneläke- ja sairausvakuutuksen rahoitus- ja rahastojärjestelyistä. Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.1995.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään kunnilta kansaneläkelain mukaisten lisäosien rahoitukseen perittävän lisäosaosuuden valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Perusteluissa viitataan valiokunnan lausuntoon n:o 29/1992 vp ja katsotaan, että koska kuntien yhteenlaskettu lisäosaosuus säilyisi entisen suuruisena, lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta 1. lakiehdotuksen 62 §:ää. Sen mukaan kunta on velvollinen maksamaan kansaneläkelaitokselle eläkkeiden lisäosien kustannuksiin 1,55 penniä veroäyriä.

Vastaavanlainen kuntien rahasuoritusvelvollisuus on ollut tarkasteltavana hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin pohjautuvan kuntien itsehallinnon kannalta valiokunnan lausunnoissa n:o 18/1985 vp, 29/1992 vp ja 13/1993 vp.

Kahdessa ensiksi mainitussa lausunnossa silloisia lakiehdotuksia, joissa ensimmäisessä kuntien lisäosaosuus oli 0,93 penniä ja toisessa 1,47 penniä, ei pidetty kuntien perustuslainvoimaisesti turvatus itsehallinnon vastaisina. Vuoden 1993 lausunnossa valiokunta päätyi siihen, että 1,74 pennin suuruisena kuntien lisäosaosuus oli ristiinriidassa kuntien hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvatus itsehallinnon kanssa, minkä vuoksi lakiehdotus tuli käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Ehdotetunlaista rahoitustehtävää on, niin kuin valiokunta on ennenkin todennut, asiallisesti vaikeaa sovittaa kuntien itsehallinnon periaatteeseen. Myös kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin soveltuu huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämäntapainen, suuruudeltaan kunkin kunnan veroäyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtioon nähden. Juuri kuntien itseverotusoikeutta on perinteisesti pidetty hallitusmuodossa turvatus kuntien itsehallinnon olennaisena sisältönä. Esitys johtaa kuntien rasisitustason nousuun veroäyriä kohti eli kuntien tuloverotuspohjaan nähden, vaikka kuntien osuus kansaneläkkeiden lisäosien kustannuksista säilyisikin markkamääräisesti ennallaan.

Vaikka kuntien taloudellinen rasisitus kasvaisikin suhteellisesti, jos käsiteltävänä oleva ehdotus

säädetään laiksi, on valiokunnan mielestä kuitenkin korostettava sitä valtiosääntöoikeudellisenä perusteena tässä suhteessa ainoaa olennaista seikkaa, ettei kuntien ehdotetun suuruinen rahasuoritusvelvollisuus valtiolle kuitenkaan estäisi kuntia päättämästä omasta taloudestaan. Kuntien itsehallinnon perustuslainsuojaa koskeva tähänastinen tulkintakäytäntö huomioon ottaen on valiokunnan käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisin perustein näin ollen päädyttävä siihen, ettei ehdotus puutu kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin sellaisella tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon

merkityksettömäksi. Ehdotus ei siksi ole ristiriidassa kunnille hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvattun itsehallinnon kanssa. Kunnille ehdotetun maksuvelvollisuuden estämättä ensimmäinen lakiehdotus voidaan niin ollen käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Saastamoinen.

Eriävä mielipide

Katsomme, että kansaneläkelain 62 §:n muutos ei ole sopusoinnussa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan kunnille turvaaman itsehallinnon kanssa. Syyt ovat seuraavat:

1. Kuntien velvollisuus vastata eläkkeiden lisäosien kustannuksista perustuu periaatteeseen, jonka mukaan köyhäinhoito tapahtuu yleisistä varoista. Tämä velvollisuus ei oikeuta valtiota verottamaan kuntia.

2. Lainmuutoksella pyritään tasapainottamaan valtion menoja, jotta valtio saisi osan niistä säästöistä, joita valtio odottaa kuntien tekävän, vaikka kuntien osuus lisäosien kustannuksista säilyisikin markkamääräisesti ennallaan. Kuntien tehtävänä ei ole valtion menojen tasapainottaminen. Kuntien säästömahdollisuudet vaihtelevat kunnittain. Näihin mahdollisuuksiin valtio voi vaikuttaa vähäisessä määrin. Kunnilla on verotusoikeus kunnallisten menojensa kattamiseksi, ei valtion menojen kattamiseksi. Valtion tehtävänä on kuntien tukeminen eikä päinvastoin.

3. Perustuslakivaliokunta suhtautui lausunnossaan n:o 18/1985 vp epäillen tuollaiseen lisäosien korotukseen. Lausunnossaan n:o 13/1993 vp perustuslakivaliokunta totesi, että silloin ehdotettu korotus 1,74 penniin veroäyriältä oli ristiriidassa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa kunnille turvattun itsehallinnon kanssa. Asteittainen korotus ei lievennä arvostelua.

4. Lakiehdotuksen mukainen maksuvelvollisuus koskee kaikkia kuntia taloudellisista voimavaroista riippumatta. Tämän vuoksi heikossa asemassa olevan kunnan itsemääräämisoikeus voi mitätöityä hallitusmuodon vastaisesti.

Tiivistäen toteamme, että lainmuutos tähtää johonkin aivan muuhun kuin mikä on kansaneläkkeiden lisäosien kustannusjaon tarkoitus. Tällaista lainsäädäntöä ei tulisi lainkaan esiintyä, ei vaikka se syntyisi perustuslain mukaisessa järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella katsomme,

että 1. lakiehdotus tulisi käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 1994

Gunnar Jansson
Ensio Laine

Raimo Vuoristo

Päivi Varpasuo
Johannes Koskinen

Arja Alho
Raimo Vistbacka

Matti Vähänäkki

