

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 54/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä marraskuuta 2009 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmis-televasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 258/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Anita Lehtikoinen ja hallitusneuvos Eerikki Nurmi, opetusministeriö

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Heikki Pohja, Työttömyysvakuutusrahasto
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lakimies Heli Puura, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Työttömyysvakuutusrahasto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan, että yliopistot maksaisivat alempaa työnantajan työttömyysvakuutusmaksua vuosina 2010—2011. Esitys liittyy vuoden 2010 alussa voimaan tulevaan yli-

opistouudistukseen, jonka seurauksena yliopistoille tulee velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksuja.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

*Yliopistojen työttömyysvakuutuksen maksu-
helpotus*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Ehdotuksen mukaan yliopistot maksaisivat alempaa työnantajan työttömyysvakuutus-

maksua vuosina 2010—2011. Esitys liittyy vuoden 2010 alussa voimaan tulevaan yliopistouudistukseen. Nykyisin valtion tilivirastoina toimivista yliopistoista muodostetaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä, jonka seurauksena yliopistoille tulee velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksuja. Yliopistouudistuksen lähtökohtana on, että yliopistojen taloudellinen tilanne ei heikkene uudistuksessa. Esityksellä pyritään osaltaan turvaamaan yliopistojen taloutta uudistuksen siirtymävaiheessa.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 12 §:n mukaan työnantaja, joka tapaturmavakuutuslain (608/1948) mukaan on velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä, on velvollinen maksamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun. Lain 18 §:ssä säädetään työttömyysvakuutusmaksun määrästä sekä perusteista, joiden mukaan työttömyysvakuutusmaksun määrä vahvistetaan vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Palkkasummaan perustuva maksun porrastus on laissa selkeä ja täsmällinen. Vuonna 2010 työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,75 prosenttia palkasta palkkasumman 1 788 000 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,95 prosenttia. Yliopistot kuuluvat ylempään maksuluokkaan, koska palkkasummat ylittävät selkeästi palkkasummarajan.

Ilman lakiehdotusta yliopistojen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä vuoden 2009 alun palkkasummalla laskettuna olisi vuonna 2010 noin 40 miljoonaa euroa. Sen sijaan, jos yliopistojen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä on alemman prosentin mukainen eli 0,75 prosenttia palkkasummasta, vakuutusmaksu on vuosina 2010 ja 2011 vuositasolla noin 10,5 miljoonaa euroa.

Valiokuntakäsittelyssä ovat sekä työttömyysvakuutusrahasto samoin kuin työnantajia ja työntekijöitä edustavat keskusjärjestöt vastustaneet esitystä. Kuultavat ovat korostaneet, että työnantajan työttömyysvakuutusmaksun tulee määräytyä yhdenvertaisten periaatteiden mukaisesti kaikkien lain soveltamisalan piiriin kuuluvien työnantajien osalta eikä yksittäisen työnantajan tai työnantajaryhmän taloudellinen tilanne

voi olla perusteena poiketa yleisestä maksuvelvollisuudesta.

Työttömyysvakuutusrahaston vakaus

Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan arvioitu esityksen vaikutuksia Työttömyysvakuutusrahaston ja työttömyysetuuksien rahoituksen kannalta. Tätä on pidettävänä merkittävänä puutteena esityksessä.

Työttömyysvakuutusrahastolta jää esityksen seurauksena vuonna 2010 saamatta maksutuottoja noin 30 miljoonaa euroa. Vaikka vuoden 2011 osalta ei maksun suuruutta vielä ole vahvistettu, voidaan kuitenkin arvioida, että työttömyysvakuutusmaksut tulevat nousemaan vuonna 2011 vähintään 0,2 prosenttiyksikköä. Korotustarvetta on kuitenkin selkeästi tätä enemmän. Kun ylempi maksu yleensä muuttuu alemmaa enemmän, voidaan arvioida, että yliopistojen työttömyysvakuutusmaksukertymä jää reilusti yli 30 miljoonaa euroa pienemmäksi kuin mitä se pysyvän lain mukaan olisi.

Hallituksen esityksen johdosta Työttömyysvakuutusrahastolta jää vuosilta 2010 ja 2011 saamatta yhteensä yli 60 miljoonaa euroa maksutuottoja. Vajauksen joutuvat kattamaan muut maksuvelvolliset. Työttömyyden yleisen kasvun ohella erityisesti lomautusten kasvu on lisännyt kuluvana vuonna voimakkaasti työttömyysvakuutusrahaston menoja. Samaan aikaan työllisyyden lasku on johtanut maksettujen palkkojen mukaan määräytyvien työttömyysvakuutusrahaston maksutuottojen alenemiseen. Alijäämän lisääminen tässä taloudellisessa ja työttömyystilanteessa on työttömyysetuuksien rahoituksen näkökulmasta riskialtista. Työttömyysvakuutusrahaston alijäämä tulee olemaan tänä vuonna noin 550 miljoonaa euroa. Ensi vuodelle hyväksytyssä talousarviossa alijäämän määräksi ennakoidaan noin 575 miljoonaa euroa. Työttömyysvakuutusjärjestelmä velkaantuu tuntuvasti vuodesta 2010 alkaen.

Valiokunta on vastikään mietinnössään ilmaissut huolensa työttömyysvakuutusrahaston talouden vakaudesta. Valiokunta katsoo, että on tärkeää huolehtia työttömyysvakuutusmaksun järkevästä ja mahdollisimman vakaasta kehityk-

sestä ja välttää maksujen ennakoiomatonta nousua. Tästä syystä rahaston suurempaan menoon on syytä varautua ennakolta niin, ettei maksu tulevina vuosina nouse kohtuuttomasti väestön ikääntyessä ja työssä käyvien määrän vähentyessä (StVM 48/2009 vp).

On mahdollista, että Työttömyysvakuutusrahaston oikeus lainanottoon saavuttaa enimmäismääränsä jo vuoden 2010 aikana, mutta kuitenkin viimeistään vuonna 2011. Valiokunta korostaa, että vuoden 2010 osalta valtioneuvosto on sitoutunut turvaamaan rahaston maksuvalmiuden kaikissa oloissa. Talouspoliittisen ministeri-valiokunnan 21.10.2009 hyväksymän kannanoton mukaan "Hallitus sitoutuu turvaamaan työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiuden rahoittamalla työttömyysvakuutusrahaston menot vuonna 2010 siltä osin kuin suhdannepuskurin velan enimmäismäärä (796 milj.euroa) ylittyy." Tämä sitoumus ei koske vuotta 2011 tai sen jälkeistä aikaa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että valtio vastaa työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiudesta myös vuonna 2011.

Hallituksen esityksen antaminen

Valiokunta pitää erikoisena, että työttömyys-etuuksien rahoitusta koskevan lain muutosehdotuksen on valmistellut ja eduskunnalle annettavaksi esitellyt opetusministeriö. Valiokunta toteaa, että hallituksen esitys uudeksi yliopistolaiksi on annettu helmikuun lopussa 2009. Lakiehdotuksesta on sen valmisteluvaiheessa saatu muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön lausunto marraskuussa 2008. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa kiinnitettiin opetusministeriön huomiota siihen, ettei ehdotuksessa käsitelty yliopistojen aseman muutoksen vaikutusta työnantajamaksuihin. Lausunnossa

huomautettiin, että työnantaja, joka on velvollinen tapaturmavakuutuslain mukaan vakuuttamaan työntekijänsä, on myös velvollinen maksamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun.

Valiokunta pitää epäasianmukaisena, että asian järjestämisessä on viivytelty ja edetty nykyiseen vaiheeseen ennen kuin työnantajamaksujen kattamista on ryhdytty juuri maksuvelvollisuuden alkamisen alla järjestämään väliaikaisella lailla. Valtioneuvostolla on ollut ainakin vuosi aikaa varautua tilanteeseen. Nyt esitys on annettu eduskunnalle kiireellisenä erittäin lyhyellä käsittelyaikataululla maksuvelvollisuuden alkaessa vuoden 2010 alusta, jolloin vaihtoehtoisia tapoja lakiehdotuksen sinänsä tärkeän tavoitteen eli yliopistojen talouden turvaamiseksi ei edes ole voitu eduskuntakäsittelyn aikana enää hakea. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle ajoissa, jotta niiden asianmukaiselle käsittelylle on riittävästi aikaa.

Valiokunta hyväksyy esityksen — työttömyysvakuutuksen rahoitukseen liittyvistä ongelmista huolimatta — yliopistouudistuksen siirtymävaiheen järjestelyinä. Valiokunta katsoo, että yliopistojen taloudellinen tilanne pitää vuoden 2011 jälkeen turvata niin, että yliopistot voivat hoitaa työnantajavelvoitteet aivan samalla tavoin kuin muidenkin työnantajien on hoidettava riippumatta työnantajan mahdollisista rahoitusvaikeuksista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

StVM 54/2009 vp — HE 258/2009 vp

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

Eila Mäkipää.

VASTALAUSE

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan, että yliopistot maksaisivat väliaikaisesti alempaa työttömyysvakuutusmaksua vuosina 2010—2011. Esitys liittyy vuoden 2010 alussa voimaan tulevaan yliopistouudistukseen, jossa valtion tilivirastoina toimivista yliopistoista muodostetaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä, minkä seurauksena yliopistoille tulee velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksuja. Esityksellä pyritään osaltaan turvaamaan yliopistojen taloutta uudistuksen siirtymävaiheessa.

Työttömyysvakuutusmaksujen tarkoituksena on turvata työttömyysetuuksien maksaminen. Nykyhallitus sen sijaan käyttää työttömyysvakuutusmaksuja suhdannepolitiikan välineinä. Hallituksen mukaan maksun väliaikaisen alentamisen perusteena on yliopistojen taloudellisen tilanteen turvaaminen yliopistouudistuksen läpiviennin aikana. Moni yritys ja julkisoikeudellinen laitos on parhaillaan suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, ja niiden on varmasti vaikea ymmärtää, mikseivät ne voisi saada vastaavaa maksun huojennusta, vaikka ne täyttävät samat asialliset edellytykset veronmaksukyvyyn näkökulmasta. Nythän muut maksuvelvolliset itse asiassa joutuisivat maksamaan yliopistolta saamatta jäävän maksuosuuden, vaikka niiden palveluksessa olevan henkilöstön työttömyysturva on identtinen. Vakuutusperiaatetta ei siis tässä sovelleta.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n 3 momentin mukaan palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutokset on määrättävä siten, että ne jakautuvat tasans työnantajan keskimääräisen työttömyysva-

kuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Nyt tehty hallituksen esitys johtaa ristiriitaan tämän periaatteen kanssa erityisesti vuotta 2011 koskien. Hallituksen esitys johtaisi työnantajan keskimääräisen maksun palkansaajan maksuun nähden pienempään korottamiseen. Vuonna 2011 Työttömyysvakuutusrahastolla on edelleen lakiin perustuva oikeus työnantajan maksun määrittämiseen, mutta jos yliopistojen maksu olisi jo määrätty työnantajan alemman maksun mukaan, pitäisi rahaston korottaa muiden työnantajien maksuja siten, että työnantajan keskimääräinen maksu nousisi riittävästi suhteessa palkansaajan maksuun.

Esitetty lakiuudistus voimaan tullessaan johtaisi siihen, että työnantajan työttömyysvakuutusmaksu määräytyisi epätasa-arvoisesti lain soveltamisalan piiriin kuuluvien työnantajien kesken. Yksittäisen työnantajan tai työnantajaryhmän taloudellinen tilanne ei voi olla perusteena poiketa yleisestä maksuvelvollisuudesta. Yliopistot eivät muodosta tässä poikkeusta.

Myös valiokunnan mietinnössä kiinnitetään huomiota työttömyysvakuutusmaksun rahoituksen ongelmiin. Toisin kuin valiokunnan enemmistö katsoo, että yliopistojen taloudellinen tilanne pitää jo nyt turvata niin, että yliopistot voivat hoitaa työnantajavelvoitteet aivan samalla tavoin kuin muidenkin työnantajien on hoidettava riippumatta työnantajan mahdollisista rahoitusvaikeuksista.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2009

Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Satu Taiveaho /sd

Päivi Räsänen /kd
Erkki Virtanen /vas