

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 10 ja 18 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia muutettavaksi siten, että laissa määriteltäisiin vuoden 2006 maksut työttömyysvakuutusmaksujen uusiksi lähtötasoiksi. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu vuonna 2006 olisi 0,58 prosenttia palkasta ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu 0,75 prosenttia palkasta palkkasumman 840 940 euroon asti ja sen yltävältä osalta 2,95 prosenttia palkasta.

Palkansaajan maksu nousisi vuodesta 2005 0,08 prosenttiyksikköä ja työnantajan keskimääräisen maksu 0,12 prosenttiyksikköä. Työnantajan maksun korotuksesta 0,04 prosenttiyksikköä aiheutuu muutosturvaan liittyvien työllistymisohjelmallisten rahoittami-

sesta.

Maksujen määrittelyn periaatteisiin ei esityksellä puututa.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi työttömyysvakuutusrahaston lainanottomahdollisuutta. Voimassa olevan lain mahdollistama valtioneuvoston ehdotetaan koskemaan vain niitä vakavan suhdannetaantumien tilanteita, joissa suhdannepuskuri on alijäämäinen ja rahasto joutuu turvautumaan lainaan lakisääteisten menojensa rahoittamiseksi. Maksuvalmiuden turvaamiseksi työttömyysvakuutusrahasto voisi ottaa lainaa Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuus

Vakuutusmaksuvelvollisia ovat sekä työnantajat että palkansaajat. Työnantajan vakuutusmaksuvelvollisuudesta säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998), jäljempänä rahoituslaki, 12 §:n 1 ja 2 momentissa. Työnantaja, joka tapatur-

mavakuutuslain (608/1948) mukaan on velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä, on velvollinen maksamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun. Velvollisuus työnantajan työttömyysvakuutusmaksun maksamiseen on soveltuvin osin myös valtion liikelaitoksella, johon sovelletaan valtion liikelaitoksista annettua lakia (1185/2002).

Velvollisuus suorittaa palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on rahoituslain 15 §:n

1 momentin mukaan työ- tai virkasuhteessa tai muussa palvelusuhteessa olevilla henkilöillä, joita koskee työnantajan järjestämä pakollinen tai valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annetun lain (449/1990) nojalla määräytyvä tapaturmavakuutuslaissa tarkoitettu tapaturmasuoja.

Työnantaja on vapautettu maksamasta työnantajan työttömyysvakuutusmaksua tietystä työntekijöistä ja nämä on vastaavasti vapautettu maksamasta palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua. Velvollisuutta maksaa työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua ei ole, kun kysymyksessä on:

- työntekijä, joka palvelee ulkomaanliikenteen kauppa-alusluettelosta annetun lain (1707/1991) mukaiseen kauppa-alusluetteloon merkityssä suomalaisessa aluksessa ja joka ei asu Suomessa;
- työntekijä, joka ei ole täyttänyt 17 vuotta tai joka on täyttänyt 65 vuotta;
- kommandiitti-yhtiön vastuunalainen yhtiömies tai avoimen yhtiön yhtiömies;
- työntekijä, jonka osalta maksettava tapaturmavakuutusmaksu ei perustu työnantajan palkkasummaan, vaan maksu on kiinteä;
- työntekijä, joka päätointaansa varten on yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjäläkelain mukaisesti velvollinen ottamaan sanottujen lakien mukaisen vakuutuksen.

Perhehoitajalaissa (312/1992) tarkoitettu perhehoitaja ei ole velvollinen maksamaan palkansaajan maksua.

Rahoituslain 19 §:ssä määritellään työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteeksi se palkkasumma, jonka mukaan työnantajan tapaturmavakuutusmaksu määräytyy. Valtion liikelaitoksen työttömyysvakuutusmaksu määrätään liikelaitoksen maksamien ennakkoperintälain (1118/1996) 13 §:ssä tarkoitettujen palkkojen määrän perusteella. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun perusteena olevaksi palkaksi määritellään rahoituslain 19 a §:ssä työ- tai virkasuhteessa tai muussa palvelusuhteessa saatu palkka tai muu vastike, joka on maksettu korvauksena työstä. Ulkomaantyössä palkkana pidetään sitä palkkaa, jota vastaavasta työstä Suomessa olisi maksettava, tai palkkaa, jonka muutoin voidaan katsoa vastaavan sanottua työtä. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua ei pidetä siitä täydennyspäivärahasta, jonka

työnantajan yhteydessä toimiva sairauskassa on maksanut.

Tapaturmavakuutuslain 29 §:ssä tarkoitettujen vakuutuslaitokset perivät työnantajalta työttömyysvakuutusmaksut. Työnantaja pidättää palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun jokaisen palkanmaksun yhteydessä ja vastaa vakuutuslaitokselle myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun suorittamisesta. Valtiokonttori perii valtion palveluksessa olevan henkilöstön palkansaajan työttömyysvakuutusmaksut ja valtion liikelaitoksilta työnantajan työttömyysvakuutusmaksut. Vakuutusyhtiöt ja valtiokonttori tilittävät perimänsä maksut edelleen työttömyysvakuutusrahastolle.

Työttömyysvakuutusrahasto

Työttömyysvakuutusrahasto on työnantajien ja palkansaajien rahoittama sosiaali- ja terveysministeriön valvonnassa oleva itsenäinen laitos, jonka ohjesääntö on vahvistettu asetuksella (862/1998). Rahaston korkeinta päätäntävaltaa käyttää hallintoneuvosto ja rahaston asioita hoitaa hallitus. Rahaston hallintoneuvoston jäsenet nimittää valtioneuvosto työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ehdotuksesta. Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenistä kaksi kolmasosaa edustaa työnantajia ja kolmasosa työntekijöitä.

Työttömyysvakuutusrahaston tehtävistä säädetään rahoituslain 10 §:ssä. Rahasto vastaa työttömyysturvaetuuksien ja eräiden muiden etuuksien rahoituksesta siltä osin kuin ne rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla. Rahasto hoitaa myös työttömyyskassoille maksettavien rahoitusosuuksien käytännön järjestämisen. Työttömyysvakuutusrahasto ohjaa, kehittää ja valvoo työttömyysvakuutusmaksujen perintämenettelyn toimeenpanoa. Työttömyysvakuutusrahasto tulee lisäksi vastaamaan vuodesta 2009 alkaen sovellettavan työnantajan työttömyysturvan omavastuumaksun määräämisestä ja perimisestä.

Rahoituslain 11 §:n mukaan työttömyysvakuutusrahaston taloudellinen valvonta ja

omavastuumaksun toimeenpanon valvonta kuuluvat Vakuutusvalvontavirastolle. Muilta osin rahoituslaissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämistä valvoo sosiaali- ja terveysministeriö.

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetut etuudet

Työttömyysvakuutusrahasto vastaa työttömyyskassojen maksamien etuuksien eli työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisten ansiopäivärahojen, julkisesta työvoimapolvelusta annetun lain (1295/2002) mukaisten työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen ansiotukien ja vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaisten vuorottelukorvausten rahoituksesta siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole niistä vastuussa. Pääperiaatteena palkansaajien päivärahojen rahoituksessa on, että valtio vastaa peruspäivärahaa vastaavasta osuudesta, työttömyyskassat 5,5 prosenttia etuudesta ja rahasto loppuosasta. Valtio ei kuitenkaan osallistu lomautusajalta ja työttömyysturvan lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen; niissä työttömyysvakuutusrahaston osuus on 94,5 prosenttia. Työttömyysvakuutusrahasto vastaa kokonaan työllistymisohjelmallisen ja korotetun ansio-osan aiheuttamista korotuksista ansiopäivärahaan. Rahasto vastaa myös peruspäivärahaan sisältyvien työllistymisohjelmallisten ja korotusosien rahoituksesta. Työttömyyskassoille rahasto suorittaa lisäksi työttömyyskassalain 26 §:ssä on säädettyä hallintokuluosuutta ja työttömyyskassalain 19 a §:n mukaista jäsenmaksujen tasausta eri aloilla vallitsevan työttömyysrasituksen ta-soittamiseksi.

Työttömyysvakuutusrahasto vastaa työntekijäin eläkelain (395/1961) 12 c §:ssä tarkoitettua vakuutusmaksun ja valtion eläkerahastosta annetun lain (1372/1989) 3 §:ssä tarkoitettua maksun suorittamisesta. Työttömyys- ja koulutusajalta karttuu eläkettä. Tästä aiheutuvan vastuun ja kulujen peittämiseksi työttömyysvakuutusrahaston tulee suorittaa Eläketurvakeskukselle vakuutusmaksu, jonka suuruuden sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa siten, että se arvion mukaan vastaa 75 prosenttia siitä määrästä, joka saataisiin, jos

työttömyyspäivärahan ja vuorottelukorvauksen perusteena olevista ansioista suoritettaisiin työntekijäin eläkelain keskimääräistä vakuutusmaksua vastaava maksu ja 65 prosenttia siitä määrästä, joka saataisiin, jos koulutusajan etuuksien perusteena olevista ansioista suoritettaisiin vastaava maksu. Valtion eläkerahastolle suoritettavaksi määräksi on työttömyysetuksien rahoituksesta annettun asetuksen (1176/1998) 4 §:n mukaan vahvistettava se määrä, joka vastaa työttömyysvakuutusrahastolle asianomaisena vuonna tilitetyn palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuoton osuutta koko tilitetystä työttömyysvakuutusmaksutuotosta.

Työttömyysvakuutusrahasto vastaa Koulutusrahaston maksamien etuuksien rahoituksesta siltä osin kuin valtio ei niitä rahoita ja Koulutusrahaston hallintomenoista kokonaan. Koulutusrahasto vastaa aikuiskoulutuksesta annetun lain (1276/2000) mukaisen aikuiskoulutustuen toimeenpanosta. Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan aikuiskoulutustuen ansio-osat. Koulutusrahasto myöntää lisäksi Koulutusrahastosta annettussa laissa (1306/2002) tarkoitettuja ammattitutkintostipendejä. Työttömyysvakuutusrahasto vastaa niiden rahoituksesta muiden kuin valtioon virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden osalta.

Työttömyysvakuutusrahasto suorittaa lisäksi työministeriölle palkkaturvalain (866/1998) 31 §:n ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) 29 §:n mukaisen määrän eli ne palkkaturvana maksetut palkat, joita ei ole saatu työnantajalta tai tämän konkurssipesältä takaisinperittyä.

Rahoituslain 23 §:n mukaan työttömyysvakuutusrahasto tilittää Kansaneläkelaitokselle palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä työttömyysturvan peruspäivärahan ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen perustukien rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuuluttamattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Työttömyys-etuksien rahoituksesta annettun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa vuosittain tilitettävän määrän asetuksessa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

Vakuutusmaksujen perinnän hoitamisesta

työttömyysvakuutusrahasto suorittaa korvauksia tapaturmavakuutuslaitoksille ja Valtiokonttorille.

Suhdannepuskuri ja rahaston talous

Rahoituslain 3 §:ssä säädetään suhdannepuskurista ja sen enimmäismäärästä. Työttömyysvakuutusrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi suhdannepuskuri, jonka enimmäismäärää koskeva ennuste määrättäessä työttömyysvakuutusmaksuja voi olla enintään 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä. Työttömyysvakuutusrahastossa voi olla suhdannetaantumassa alijäämää samaa työttömyysastetta vastaava määrä. Kun vuodesta 2009 alkaen suurtyönantajilta aletaan periä omavastuumaksua työnantajan irtisanoessa ikään tyneen, omavastuumaksuina kertyneitä tuottoja ei tulla erottamaan erilliseksi rahastoksi. Suhdannepuskurin kokoa määrättäessä omavastuumaksuista kertyneet varat otetaan huomioon siten, että ne kohdennetaan tasaisesti omavastuumaksujen tilitysvuotta seuraaville neljälle kalenterivuodelle.

Suhdannepuskurin tosiasiallinen suuruus määritellään rahaston tilinpäätöksen mukaisen varojen ja velkojen erotuksena. Suhdannepuskuriin lasketaan koko rahaston varallisuus, myös käyttöomaisuus, kuten toimistohuoneisto ja sen kalustus. Määriteltäessä suhdannepuskurin enimmäismäärää on yhtä työttömyysastetta vastaavien menojen määrä laskettu jakamalla työttömyysvakuutusrahaston tilinpäätöksen mukaiset menot Tilastokeskuksen virallisella työttömyysasteella. Suhdannepuskurin tosiasiallinen koko vuoden 2004 lopussa oli 219 miljoonaa euroa, kun lain sallima enimmäismäärä oli 598 miljoonaa euroa.

Työttömyysvakuutusrahaston menot rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla ja niistä saatavilla sijoitustoiminnan tuotoilla ja tarvittaessa lainanotolla. Rahoituslain 10 §:n 2 momentin mukaan työttömyysvakuutusrahaston varoja on hoidettava tuloa tuottavasti ja turvaavasti. Työttömyysvakuutusrahaston ohjesäännöstä annetun asetuksen 7 §:n mu-

kaan hallintoneuvoston tehtävänä on määrätä rahaston varojen sijoittamisessa noudatettavista periaatteista. Työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvosto on hyväksynyt keväällä 2000 rahastolle sijoitusperiaatteet ja rahaston hallitus sijoitussuunnitelman. Sijoitusperiaatteiden mukaan rahastolla tulisi olla vähintään kahden kuukauden menoja vastaava määrä sijoitettuna alle vuoden korkosijoituksiin.

Työttömyysvakuutusmaksujen tilitykset ja menojen ajoitus poikkeavat merkittävästi toisistaan. Pääosin työttömyysvakuutusmaksuja tilitetään neljännesvuosittain; tuloerien suuruus vaihtelee erien välillä merkittävästi. Menot sen sijaan ajoittuvat tasaisesti kalenterivuodelle. Siten rahaston varallisuuden määrä muuttuu voimakkaasti lyhyelläkin aikavälillä. Likviditeettitasen vaihtelu vuoden sisällä on suuri ja tällä hetkellä riittämätön varmistamaan työttömyysturvaetuuksien joustavan rahoituksen mahdollisissa yllätystilanteissa.

Rahoituslain 10 §:n 3 momentin mukaan työttömyysvakuutusrahastolla on oikeus ottaa lainoja velvoitteittensa täyttämiseksi. Valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta, mutta muutoin määräämillään ehdoilla antaa valtion omavelkaisia takauksia työttömyysvakuutusrahaston ottamien lainojen ja niissä sovittujen ehtojen täyttämiseksi. Rahoituslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 64/1998 vp) todetaan lainanotosta, että tämä tulisi kysymykseen silloin, kun rahasto vakavassa talouden häiriötilanteessa ei suhdannepuskurinkaan avulla pystyisi kattamaan menojaan. Vakuutusvalvontavirasto on tulkinnut säännöstä siten, ettei työttömyysvakuutusrahasto voi ottaa lainaa muussa tilanteessa. Lainanotto olisi mahdollista vasta kun puskurin varat on kokonaan käytetty.

Työttömyysvakuutusmaksujen määrääminen

Rahoituslain 2 §:ssä on ilmaistu yleisperiaatte työttömyysvakuutusmaksuina perittävän summan kokonaistasosta. Maksut on määrättävä siten, että työttömyysvakuutusrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoituksesta ja muista lakisääteisistä menoistaan. Rahoituslaissa on säädetty yksiselitteisesti, käytännössä pro-

senttilukuina palkansaajan palkasta tai työnantajan maksamasta palkkasummasta sekä palkansaajan että työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä vuonna 1999. Lain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 1999 1,35 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 0,9 prosenttia palkasta palkkasumman 840 940 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 3,85 prosenttia palkasta.

Vuoden 1999 jälkeistä aikaa tarkoittaen laissa on säädetty perusteet työttömyysvakuutusmaksun suuruuden muuttamisesta. Rahoituslain 18 §:n 2 momentissa työttömyysvakuutusmaksujen muutossääntö on ensinnäkin kytketty työttömyysasteen muutoksesta aiheutuvaan rahaston rahoitustarpeen muutokseen. Rahoitustarpeen muutosta arviotaessa otetaan huomioon työttömyysvakuutusrahastossa todellisuudessa olevan suhdanepuskurin tai alijäämän suhde sen laissa täsmällisesti säädettyyn enimmäismäärään. Maksuja määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva rahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin suhdanepuskuri (yli jäämä/alijäämä) jää lain 3 §:ssä säädettyä enimmäismäärää pienemmäksi.

Rahoituslain 18 §:n 3 momentin mukaan palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutokset on määrättävä siten, että ne jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Jos työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi kuin kaksi prosenttia palkoista, palkansaajan vakuutusmaksu on määrättävä 15 prosentiksi vakuutusmaksujen yhteismäärästä. Tästä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun vähimmäismäärästä on rahoituslain 18 §:n 6 momentissa säädetty poikkeus, jonka mukaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua ei kuitenkaan voida määrätä edeltäneen vuoden maksua suuremmaksi, jos maksujen yhteismäärä alenee. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu. Palkkasumman 840 940 euroon asti kohdistuva maksu on määrättävä neljäs-

osaksi ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön sadasosina lähimpään viiteen sadasosaan pyöristettynä palkkasumman 840 940 ylittävään osaan kohdistuvasta maksusta.

Työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu yrityksen osaomistajasta maksettava työnantajan työttömyysvakuutusmaksu ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on määrättävä siten, että se vastaa niiden etuuskien rahoitusta, joihin osamistajat ovat oikeutettuja.

Työttömyysvakuutusrahaston ohjesäännöstä annetun asetuksen 6 §:n 2 momentin mukaan rahaston hallintoneuvoston syyskokouksessa vahvistetaan rahaston tulo- ja menoarvio seuraavaa kalenterivuotta varten sekä päätetään työttömyysvakuutusmaksujen määriä koskevasta hakemuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Työttömyysvakuutusmaksut vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella, jossa lisäksi säädetään valtion liikelaitoksen työttömyysvakuutusmaksun suuruudesta. Liikelaitosten työttömyysvakuutusmaksua määrättäessä otetaan huomioon vain ne menoerät, joista liikelaitoksen työnantajana voidaan katsoa olevan rahoitusvastuussa.

2. Ehdotetut muutokset

Lainanotto

Ehdotuksessa tarkennetaan rahoituslain 10 §:n 3 momentin säännöstä rahaston oikeudesta ottaa lainaa ja saada siihen valtiontakaus. Valtiontakaus olisi mahdollista vain silloin, kun suhdanepuskuri on alijäämäinen. Tällöin on kysymyksessä vakava suhdannetaantuma, jossa työttömyysvakuutusmaksujen liiallisen nousun hillitsemiseksi maksut joudutaan mitoittamaan niin, että etuudet rahoitetaan osittain lainarahalla.

Lisäksi esitetään, että rahasto voisi ottaa lainaa maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Tähän kuitenkin vaadittaisiin Vakuutusvalvontaviraston suostumus. Edellytyksenä Vakuutusvalvontaviraston suostumukselle olisi, että luottoa otetaan ainoastaan välttämättömän maksuvalmiuden hoitamiseksi. Kysymyksessä olisi tällöin lyhytaikainen luotto. Maksuvalmiusluottoa voitaisiin ottaa enintään se määrä, mikä rahaston sijoitussuunnitelmaan

on kirjattu maksuvalmiuden turvaavaksi määräksi. Rahastolla olisi kuitenkin oikeus sopia lainajärjestelystä ennen kuin likviditeetti on pudonnut alle mainitun määrän. Vakuutusvalvontaviraston valvottavana puolestaan on, että sijoitussuunnitelman mukainen maksuvalmius on tarkoituksenmukainen.

Maksuvalmiuslaina tulisi kysymykseen silloin, kun etuudet pystytään kalenterivuoden aikana rahoittamaan maksutuotoilla ja suhdannepuskurin varoilla, jolloin tilinpäätöksessä suhdannepuskuri on ylijäämäinen. Valtiontakaus koskisi puolestaan tilanteita, joissa suhdannepuskuri on alijäämäinen tai tulee tilivuonna todennäköisesti jäämään alijäämäiseksi. Valtiontakaus koskisi siis tilanteita, joissa talousarvio on tehty ylijäämäiseksi, mutta esimerkiksi työttömyyden yllättävän kasvun vuoksi rahasto ei pystykään vastaamaan tilivuoden menoista maksutuotoilla ja suhdannepuskurin purkamisella. Arvioitaessa rahaston ylijäämäisyyttä valtiontakauksen soveltamisen kannalta ei kuitenkaan otettaisi huomioon toimitilan ja muun toiminnan harjoittamisen kannalta välttämättömän käyttöomaisuuden arvoa.

Maksutasot

Tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 2005–2007 sovittiin muutosturvaan liittyvät työllistymisohjelmalliset rahoitettavaksi työnantajan työttömyysvakuutusmaksua korottamalla. Tämän vuoksi ehdotetaan rahoituslain 18 §:n 1 momentissa säädettäväksi uusiksi maksutasoiksi vuoden 2006 maksut, missä työnantajan maksua on korotettu 0,04 prosenttiyksikköä enemmän kuin palkansaajan maksua. Työllistymisohjelmallisten kustannuksiksi arvioidaan 20 miljoonaa euroa, mikä on 0,04 prosenttia työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteena olevasta palkkasummasta. Koska työllistymisohjelmallisia on voitu maksaa vasta vuoden 2005 heinäkuusta alkaen, tilastotietojen perusteella ei vielä voida tarkistaa kustannusvaikutuksia. Tämän vuoksi maksutasoja tulisikin uudelleen tarkistaa muutaman vuoden kuluttua, toimintamallin vakiinnuttua.

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu vuonna 2005 on 0,5 prosenttia palkasta ja työnantajan maksu 0,7 palkkasumman en-

simmäiseen 840 940 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,8 prosenttia palkasta. Maksutaso pyrittiin mitoittamaan siten, että sillä kateetaan vuotuiset menot. Tämänhetkisen arvion mukaan kauden tulos tulee kuitenkin olemaan 64 miljoonaa euroa alijäämäinen. Valtiovarainministeriön arvioissa työttömyyden oletetaan alenevan vuonna 2006 tälle vuodelle ennustetusta 8,2 prosentista 7,5 prosenttiin. Rahaston suurin menoerä on työttömyyskassoille maksettavat rahoitusosuudet, jotka eivät kuitenkaan ole alentuneet työttömyyden muutosta vastaavasti. Esimerkiksi yli 57-vuotiaille maksettavat lisäpäivämenot, joista työttömyysvakuutusrahasto rahoittaa 94,5 prosenttia, ovat kääntyneet nousuun. Rahaston osuuteen vaikuttaa myös päivärahojen tason nousu, mm. korotettujen ansioiden ja työllistymisohjelmallisten vuosien. Työttömyysvakuutusrahaston menot työttömyyskassoille vuonna 2006 ovat arviolta 985 miljoonaa euroa.

Eläketurvakeskukselle ja valtioneläkerahastolle maksettavat vakuutusmaksut on kasvaneet muun muassa vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksesta. Vuonna 2006 Eläketurvakeskukselle maksettavaksi maksuksi arvioidaan 449 miljoonaa euroa ja valtioneläkerahastolle maksettavaksi maksuksi 8 miljoonaa euroa. Koulutusrahastolle maksettavan menoerän suuruudeksi arvioidaan 26 miljoonaa euroa. Palkkaturvamenojen arvioidaan olevan 17 miljoonaa euroa. Kansaneläkelaitokselle tilitettävä erä riippuu maksutuotosta ja siten maksutasosta. Esitettävällä maksutasolla sen suuruus olisi 56 miljoonaa euroa. Hoitokorvaukset vakuutusyhtiöille ja rahaston omat hallintokulut olisivat yhteensä 10 miljoonaa euroa. Yhteensä rahaston menot olisivat 1 551 miljoonaa euroa.

Keskeisin tavoite maksujen mitoituksessa on maksutason pitäminen vakaana. Tarkoituksena on että työttömyysvakuutusrahastoon kerätään ylijäämää noususuhdanteissa ja puretaan rahastoa laskusuhdanteissa. Tämä tapahtuisi maksutasoa muuttamatta. Nykyinen maksutaso ei lähivuosina kuitenkaan ole riittävä vuotuisen menojen kattamiseen. Jotta suhdannepuskuri ei edelleen alenisi, vuoden 2006 maksut tulisi mitoittaa siten, että tulos ei olisi alijäämäinen. Tämän vuoksi työttömyysvakuutusmaksuja tulisi vuonna 2006

korottaa siten, että palkansaajan maksu olisi 0,58 prosenttia palkasta ja työnantajan maksu 0,75 prosenttia palkkasumman ensimmäisen 840 940 euron osalta ja sen jälkeiseltä osalta 2,95 prosenttia. Työnantajan keskimääräinen maksu olisi 2,29 prosenttia palkasta. Palkansaajan maksu nousisi vuodesta 2005 0,08 prosenttiyksikköä ja työnantajan keskimääräinen maksu 0,12 prosenttiyksikköä, missä on muutosturvaan liittyvien työllistymisohjelmallisten rahoituksesta aiheutuva nousua 0,04 prosenttiyksikköä. Palkansaajamaksun tuotto olisi 339 miljoonaa euroa ja työnantajamaksun tuotto 1 229 miljoonaa euroa. Sijoitustuottojen arvioidaan olevan 8 miljoonaa euroa. Tuotot yhteensä olisivat 1 576 miljoonaa euroa. Kauden tulos olisi 25 miljoonaa euroa ylijäämäinen.

3. Esityksen vaikutukset

Suhdannepuskurin arvioidaan olevan vuoden 2006 lopussa 180 miljoonaa euroa. Työttömyyden ennustetaan alenevan tulevina vuosina. Jos maksutaso pidetään samana, suhdannepuskurin arvioidaan kasvavani 288 miljoonaan euroon vuonna 2007 ja 458 miljoonaan euroon vuonna 2008.

Verovelvollisella on oikeus vähentää puhtaasta ansiotulostaan lakisääteinen työttömyysvakuutusmaksu. Vastaavasti työnantajan työntekijöistään suorittamat työttömyysvakuutusmaksut ovat vähennyskelpoisia työnantajan verotettavasta elinkeinotulosta. Koska maksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa, työttömyysvakuutusmaksun nosto vähentää verotuloja. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun nosto 0,08 prosenttiyksiköllä pienentää henkilöverotuksen verotuloja yhteensä 19,6 miljoonalla eurolla. Valtion osalta vähennys on 9,6 miljoonaa euroa, kuntien 8,8 miljoonaa euroa, kirkon 0,5 miljoonaa euroa ja Kansaneläkelaitoksen 0,7 miljoonaa euroa.

Valtiontalouteen esitys vaikuttaa ensinnäkin Kansaneläkelaitokselle tilitettävän maksutuoton johdosta. Vuonna 2006 tilitettäväksi määräksi arvioidaan 56 miljoonaa euroa, mikä pienentää valtionosuutta peruspäivärahan rahoitukseen vastaavalla summalla. Työministeriölle suoritettava palkkaturvalain 31 §:n ja merimiesten palkkaturvalain 29 §:n mu-

kainen määrä on arviolta 17 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion eläkerahastolle suoritettavan työeläkemaksun suuruudeksi arvioidaan 8 miljoonaa euroa.

4. Asian valmistelu

Ehdotus perustuu tulopoliittisessa sopimuksessa vuosille 2005—2007 sovittuun ratkaisuun työllistymisen ja muutosturvan toimintamallista, johon sisältyvän työllistymisohjelman aikainen työllistymisohjelmallista sovittiin rahoitettavaksi työnantajan työttömyysvakuutusmaksua korottamalla. Heinäkuun alusta 2005 tuli voimaan työttömyys-turvalain muutos, jossa säädettiin oikeudesta työllistymisohjelmallisään ja sen määrästä.

Ehdotus on valmisteltu yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa. Valmistelutyön yhteydessä on kuultu työttömyysvakuutusrahastoa ja Vakuutusvalvontavirastoa. Arviot vastaavat rahaston talousarviota ja esitetyt maksutasot ovat rahaston hallituksen yksimielisen kannan mukaiset.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

6. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Sekä työnantajan työttömyysvakuutusmaksua että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua on valtiosääntöoikeudellisessa mielessä pidetty veroina. Viimeksi perustuslakivaliokunta pohti palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun oikeudellista luonnetta siinä yhteydessä kun palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu säädettiin pysyväksi (PeVL 18/1998 vp). Työnantajan maksun veroluonteisuudesta perustuslakivaliokunta on lausunut kantansa säädettäessä nykyisestä työttömyyskassalakia (PeVL 4/1984 vp) ja myöhemmin säädettäessä ylimääräistä työttömyysvakuutusmaksua (PeVL 28/1993 vp). Säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisin perustuslain säännös on siten 81 §, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollis-

sen oikeusturvasta.

Työttömyysvakuutusmaksujen valtiosääntöoikeudelliseen veronluonteisuuteen kytkeytyy vaatimus niiden suuruuden täsmällisestä sääntelystä laissa. Voimassa olevassa laissa on perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 18/1998 vp) mukaisesti säädetty yksiselitteisesti, käytännössä prosenttilukuina palkansaajan palkasta tai työnantajan maksamasta palkkasummasta sekä palkansaajan etää työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä vuonna 1999. Vuoden 1999 jälkeistä aikaa tarkoittaen laissa on säädetty millä perusteilla työttömyysvakuutusmaksun suuruutta muutetaan edellisvuodesta ja kuinka paljon. Maksut on vuosittain vahvistettu asetuksella.

Maksujen määrittelyn periaatteisiin ei tällä esityksellä puututa, ainoastaan ehdotetaan lähtötasoksi vuoden 2006 maksuja laissa säädetyn 1999 sijasta. Rahoituslaissa säädettyjä maksujen tarkistamisen perusteita on edelleen pidettävä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina, jotta vuoden 2006 jälkeiset maksut voidaan vahvistaa edelleen asetuksella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 18/1998 vp) mukaisesti voimassa olevan lain 2 §:ssä ilmaistaan yleisperiaate työttömyysvakuutusmaksuina perittävän summan koko-

naistasosta. Se vastaa sitä määrää, jonka työttömyysvakuutusrahasto tarvitsee sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoitukseen ja muihin lakisääteisiin menoihinsa. Tämän yleisen periaatteen osoittama sääntely merkitsee samalla sitä, että työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määräytyminen ei suhdannetaantumassakaan saa muilta osin kuin laissa sallitun työttömyysvakuutusrahaston alijäämän rajoissa pohjautua siihen, että etuuden rahoitettaisiin lainanotolla. Maksut vahvistetaan vuosittain etukäteen, jolloin maksujen korottaminen verovuoden aikana muodostuu kielletyksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan mahdolliset yllättävät lisärahoitustarpeet olisi siten tyydytettävä tarvittaessa esimerkiksi lainanotolla.

Esityksessä ehdotettu työttömyysvakuutusrahaston mahdollisuus ottaa lainaa maksuvalmiuden turvaamiseksi ei muuta voimassa olevan lain 2 §:ssä ilmaistua yleisperiaatetta maksutason määräämisestä.

Edellä todetuista syistä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 10 ja 18 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta 24 päivänä heinäkuuta 1998 annetun lain (555/1998) 10 §:n 3 momentti sekä 18 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 18 §:n 1 ja 2 momentti laissa 639/2001, seuraavasti:

10 §

Työttömyysvakuutusrahaston tehtävät

 Työttömyysvakuutusrahastolla on oikeus ottaa lainoja velvoitteittensa täyttämiseksi. Jos 3 §:ssä tarkoitettu suhdannepuskuri on alijäämäinen, valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta, mutta muutoin määräämillään ehdoilla antaa valtion omavalkaisia takauksia työttömyysvakuutusrahaston ottamien lainojen ja niissä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Maksuvalmiutensa turvaamiseksi Työttömyysvakuutusrahasto voi ottaa lainaa Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella.

18 §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu

vuonna 2006 on 0,58 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että vuonna 2006 se on 0,75 prosenttia palkasta palkkasumman 840 940 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,95 prosenttia palkasta.

Työttömyysvakuutusmaksuja vuoden 2006 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi.

 Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2006.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2005

Tasavallan Presidentti**TARJA HALONEN**Sosiaali- ja terveysministeri *Tuula Haatainen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 10 ja 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta 24 päivänä heinäkuuta 1998 annetun lain (555/1998) 10 §:n 3 momentti sekä 18 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 18 §:n 1 ja 2 momentti laissa 639/2001, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

Työttömyysvakuutusrahaston tehtävät

Työttömyysvakuutusrahastolla on oikeus ottaa lainoja velvoitteittensa täyttämiseksi. Valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta, mutta muutoin määräämällään ehdoilla antaa valtion omavelkaisia takauksia työttömyysvakuutusrahaston ottamien lainojen ja niissä sovittujen ehtojen täyttämiseksi.

18 §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 1999 1,35 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 0,9 prosenttia palkasta palkkasumman 840 940 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 3,85 prosenttia palkasta.

Ehdotus

10 §

Työttömyysvakuutusrahaston tehtävät

Työttömyysvakuutusrahastolla on oikeus ottaa lainoja velvoitteittensa täyttämiseksi. *Jos 3 §:ssä tarkoitettu suhdannepuskuri on alijäämäinen*, valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta, mutta muutoin määräämällään ehdoilla antaa valtion omavelkaisia takauksia työttömyysvakuutusrahaston ottamien lainojen ja niissä sovittujen ehtojen täyttämisen vakuudeksi. *Maksuvalmiutensa turvaamiseksi työttömyysvakuutusrahasto voi ottaa lainaa Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella.*

18 §

Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu vuonna 2006 on 0,58 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että vuonna 2006 se on 0,75 prosenttia palkasta palkkasumman 840 940 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,95 prosenttia palkasta.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

Työttömyysvakuutusmaksuja vuoden 1999 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva työttömyysvakuutusrahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi.

Työttömyysvakuutusmaksuja vuoden 2006 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva työttömyysvakuutusrahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.
