

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om undantagstillämpning 1994 av 9 § lagen om pension för arbetstagare samt till lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att man 1994 i fråga om löpande pensioner avstår från den APL-indexjustering som görs i arbetspensionerna. Detta skall genomföras så, att man 1994 använder samma poängtal som 1993 i stället för det APL-indexpoängtal som fastställts för 1994. Propositionen gäller också registrerade tilläggs pensioner.

Upphållet i indexjusteringen gäller endast året 1994. Vid ingången av 1995 återgår arbetspensionerna till den nivå som APL-indexets poängtal anger.

I propositionen föreslås dessutom att den sänkning av inkomstnivån med 3,5 %, som arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshets-

försäkringsavgift föranleder, för 1994 års del beaktas år 1993 i de förmåner som grundar sig på dagpenning och som beräknas enligt en persons lön.

Ändringen leder till en inbesparing om 1,5 mrd. mk i pensionsutgifterna och en inbesparing om 430 milj. mk i dagpenningförmånerna.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1994 och den utgör i fråga om arbetspensionsindexet även en del av avtalen mellan regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

**MOTIVERING**

**1. Nuläge**

Syftet med arbetspensionen är att bibehålla de försäkrades konsumtionsnivå på en rimlig nivå vid pensionering samt under pensionstiden. Avsikten med indexsystemet är att denna nivå skall bibehållas både i fråga om pensionsens begynnelsebelopp och i fråga om löpande pensioner. I indexjusteringssystemet för arbetspensioner har eftersträvat en sammanjämkning av dessa syften genom att samma index tillämpas i båda fallen.

Pensioner och intjänade pensionsrätter enligt arbetspensionslagarna (lagen om pension för arbetstagare 395/61, lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden 134/62, lagen om pension för lantbruksföreta-

gare 467/69, lagen om pension för företagare 468/69, lagen om sjömanspensioner 75/56, lagen om pension för vissa konstnärer och redaktörer i arbetsförhållande 662/85, lagen om statens pensioner 280/66, lagen om statens familjepensioner 774/68, lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare 1317/90, lagen om avträdelsepension 16/74, lagen om avträdelseersättning för lantbruksföretagare 1330/92, lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare 202/64 och pensionslagen för evangelisk-lutherska kyrkan 298/66) har bundits vid utvecklingen av APL-indexet enligt lagen om pension för arbetstagare.

Social- och hälsovårdsministeriet fastställer för varje kalenderår i enlighet med 9 § lagen om

pension för arbetstagare ett APL-indexpoängtal med beaktande av medeltalet för de allmänna förändringarna i löne- och prisnivån. Indexet har varit i bruk i sin nuvarande form sedan början av 1977. I samband med den centrala inkomstpolitiska uppgörelsen 1974 avtalade parterna att indexjusteringarna närmast skall följa avtalslönernas utveckling. I syfte att uppnå detta mål valdes det nuvarande APL-indexet.

När indexet fastställs används som mätare av löne- och prisnivån Statistikcentralens officiella indexserier för mätning av löntagarnas förtjänstutveckling och konsumentprisutvecklingen. Enligt 9 § förordningen om pension för arbetstagare skall APL-löneindextalet fastställas på basis av den genomsnittliga löne- och prisnivån under det tredje kvartalet föregående år. Indexet fastställs således på basis av den förverkligade löne- och prisutvecklingen. Då man inte har velat basera indexet på prognoser eller på uppskattningar om den kommande utvecklingen, används de senaste möjliga uppgifterna om den verkliga löne- och prisutvecklingen när indexet fastställs.

De löpande pensionerna justeras vid ingången av varje kalenderår i motsvarighet till förändringen i APL-indexet. Pensionens begynnelsebelopp beräknas, beroende på pensionslag, på något olika sätt. Gemensamt för beräkningssätten är dock att pensionsrätter, som intjänats under den arbetade tiden i olika arbetsförhållanden eller i företagsverksamhet, genom APL-indexet justeras så, att de motsvarar nivån det år pensionen börjar utbetalas.

I APL-tekniken, som numera tillämpas också inom den offentliga sektorn och i lagen om sjömanspensioner, fastställs pensionen särskilt för varje enskilt arbetsförhållande. Den pensionsgrundande lönen i ett arbetsförhållande fås av de indexjusterade lönerna under de fyra sista åren i arbetsförhållandet så, att utgångspunkten för beräkningen är genomsnittslönen under de två lönenivån beträffar två mellersta åren. Således utelämnas de två år då inkomsterna varit högst respektive lägst. Pensionsrätter som intjänats i olika arbetsförhållanden, s.k. fribrev, justeras med hjälp av index till nivån det år då pensionen börjar utbetalas. Lantbruksföretagares och företagares arbetsinkomster följer förändringarna i APL-indexet. Enligt de lagar som gäller de sistnämnda kategorierna och även enligt lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden samt lagen om

pension för vissa konstnärer och redaktörer i arbetsförhållande inverkar inkomsterna under alla försäkringsår på pensionen.

Utöver vad som anförts ovan inverkar APL-indexet på de olika i arbetspensionslagarna angivna markbelopp som årligen höjs i enlighet med förändringen i APL-indexet.

Riksdagen godkände hösten 1992 de lagar om arbetstagares pensionsavgift som gäller året 1993. Eftersom avsikten med arbetstagarnas pensionsavgift inte var att ändra på det inbördes förhållandet mellan den utkomst som lönen ger under den aktiva arbetstiden och den utkomst som pensionen medför, beaktades pensionsavgiftens inverkan i APL-indexet 1993 genom en undantagslag så, att 1993 års APL-indexpoängtal sänktes med 1,5 %. Detta förfaringsätt ingick också i den inkomstpolitiska uppgörelsen hösten 1992.

I enlighet med undantagslagen har såsom poängtal för 1993 använts 1688 i stället för poängtalet 1714, som fastställdes enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare. Enligt nämnda lag skall poängtalet för 1994 beräknas börjande från talet 1714, så, att 1993 års sänkning inte gäller tiden efter 1993.

I den inkomstpolitiska uppgörelsen hösten 1992 avtalade arbetsmarknadsorganisationerna att APL-indexet till följd av pensionsavgiften genom en särskild författning skall sänkas också 1994, nu med 1,5 %. Parterna skall före utgången av 1993 nå ett förhandlingsresultat om hur verkan av arbetstagarnas pensionsavgift skall beaktas senare i APL-indexet.

## 2. Propositionens verkningar och de centrala målen

I våras, när sysselsättningen och den ekonomiska utvecklingen ytterligare försämrades, blev det ett centralt mål för den ekonomiska politiken att förhindra en stegring i de indirekta arbetskraftskostnaderna. För att nå detta mål avtalade regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna om att 1994 bibehålla APL-avgiften på 1993 års nivå. Detta kräver bl.a. att inga indexjusteringar görs.

Enligt motiveringen till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om arbetstagares pensionsavgift är avsikten dock inte att med arbetstagarnas betalningsandel ändra på det inbördes förhållandet mellan den utkomst som lönen ger under den aktiva arbetstiden och

den utkomst som pensionen medför. Den löneandel som används för arbetstagarnas pensionsavgift minskar den arbetande befolkningens utkomstmöjligheter. Förhållandet mellan de två utkomstformerna bibehålls oförändrad bl.a. så, att motsvarande minskning återspeglas i pensionstagarnas utkomst. Från och med ingången av 1994 tvingas arbetstagarna också betala en arbetslöshetsförsäkringsavgift om 1,87 %.

Enligt propositionen görs inga ändringar i de löpande pensionerna 1994. Då förverkligas också arbetsmarknadsorganisationernas avtal om en sänkning av APL-indexet med 1,5 % år 1994.

Dagpenning enligt sjukförsäkringslagen bestäms i de fall som anges i 10 § sjukförsäkringsförordningen på basis av arbetsinkomsten under sex månader. Motsvarande kalkyleringsmodell, som baserar sig på den beräknade arbetsinkomsten, används även för uträkning av arbetslöshetsdagpenningen. Likaså bestäms årsarbetsförtjänsten enligt lagen om olycksfallsförsäkring i allmänhet på basis av den beräknade arbetsinkomsten. I dessa och i alla andra fall där dagpenningförmånen bestäms enligt den faktiska arbetsinkomsten skall verkan av arbetstagarens arbetspensionsavgift beaktas för år 1994. Med anledning härav föreslås i fråga om dessa dagpenningförmåner att från den arbetsinkomst som inverkar på dagpenningen skall avdras 1,5 % innan förmånen fastställs. Social- och hälsovårdsministeriet meddelar närmare föreskrifter för varje enskild förmånstyp del.

Ändringen står också i överensstämmelse med det faktum att den nuvarande arbetslösheten har förorsakat en påtaglig minskning i de arbetslösas inkomster samt en omfattande stagnation i den arbetande befolkningens inkomstutveckling. Också avtalslöner har redan i ett par års tid legat på samma nivå. Om arbetslösheten ökar kan dessutom det förtjänstnivåindex som används vid beräkningen APL-indexet av strukturella skäl ge en alltför positiv bild av den faktiska utvecklingen i fråga om förtjänstnivån för dem som fått behålla sitt arbete.

APL-indexets struktur ändras inte i något avseende genom denna proposition. Eftersom man är tvungen att fastställa APL-indexet så, att justeringar sker med ett dröjsmål ungefär om ett år, är APL-indexjusteringen ibland hög och ibland låg i jämförelse med utvecklingen i

övrigt vid samma tidpunkt. Om normala APL-indexjusteringar skulle genomföras nu, vore de klart högre än löneutvecklingen vid samma tidpunkt.

En rättvis behandling av pensionstagarna förutsätter att samtliga 1994 löpande pensioner behandlas på samma sätt. I propositionen föreslås att för 1994 skall användas samma poängtal som för 1993. Poängtalet skall förutom på pensioner dessutom tillämpas på fribrev, löner och arbetsinkomster. Detta innebär att alla 1994 löpande pensioner ligger på samma indexnivå oberoende av när pensionen börjar löpa.

Propositionen gäller inte pensionsrätter före pensionering. Propositionen minskar inte fribrevens marktbelopp, eftersom pensionerna och fribreven 1995 återgår till den nivå som APL-indexpoängtalet anger. I vissa fall kan fribrevens belopp bli högre än genom normalt justeringsförfarande.

Ett uppehåll i indexjusteringarna görs 1994 också i fråga om registrerade tilläggs pensioner. Tagare av tilläggsförsäkringar har dock genom försäkringspremierna betalat indexjusteringarna på nuvarande nivå i förskott. Rimlighetsprincipen i lagen om försäkringsbolag (1062/79) förutsätter att de utblivna indexjusteringarna gottgörs försäkringstagarna i enlighet med lagen om försäkringsbolag. Indexjusteringen utblir också t.ex. i fråga om sådana frivilliga, av pensionsfonderna tillhandahållna tilläggsförmåner som är bundna till APL-indexet.

För 1994 har också fastställts ett poängtal i enlighet med 9 § lagen om pension för arbetstagare. Ändringen i det fastställda poängtalet är i jämförelse med det 1993 tillämpade poängtalet 1688 ca 3 %. Poängtalet för 1994 skall användas vid bestämmande av det poängtal enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare som fastställs för 1995. Enligt denna regeringsproposition återgår pensionerna 1995 till den nivå som APL-indexets poängtal anger.

Samtidigt med denna proposition har till riksdagen avlåtits en proposition med förslag till lag om undantagstillämpning 1994 av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna. I sistnämnda proposition föreslås att ett uppehåll i indexjusteringen görs 1994 också i fråga om de förmåner som folkpensionsanstalten betalar. Regeringen förutsätter att dessa propositioner behandlas tillsammans.

### 3. Propositionens ekonomiska verkningar

De uteblivna indexjusteringarna beräknas spara pensionsutgifter i enlighet med nedanstående uppställning:

*Inbesparingar 1994 (1993 års penningvärde)*  
milj. mk

	milj. mk
APL-KAPL-KoPL-SjPL .....	730
FöPL-LFöPL .....	130
Statens pensioner .....	330
Kommunernas pensioner .....	210
Övriga pensioner .....	120
Sammanlagt .....	1 520*)

\*) av den totala inbesparingen uppkommer ca 1,3 % (20 milj. mk) genom registrerade tilläggspensioner.

Statens andel av pensionerna enligt lagen om pension för företagare, lagen om pension för lantbruksföretagare, lagen om avträdelsepension och lagen om sjömanspension minskar med 80 milj. mk till följd av förslaget. Tillsammans med statens pensionsutgifter och de livräntor och försörjningspensioner enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/48) som staten ersätter helt och hållet minskar förslaget statens utgifter med sammanlagt 450 milj. mk. Nettoeffekten på statsekonomi är väsentligt mindre än så, eftersom statens skatteintäkter också minskar. Dagpenningförmånerna minskar med ca 430 milj. mk.

### 4. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

### 5. Ärendets beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. I beredningen har också pensionskyddscentralen och de centrala arbetsmarknadsorganisationerna samt MTK deltagit.

### 6. Lagstiftningsordning

Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan

ett lagförslag lämnas vilande, om fråga är om förslag till lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Enligt motiveringen till den proposition (RP 234/1991 rd.) som ledde till att nämnda lag stiftades skall skyldigheten till indexjustering av en förmån inom det grundläggande utkomstskyddet "anses vara lagstadgad oberoende av vilket organ eller vilken myndighet som fastställer höjningen. Ett lagförslag angående en minskning av indexjusteringen av förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet skulle i regel höra till skydds-klausulens tillämpningsområde."

Frågan om en minskning av indexjusteringen behandlades av grundlagsutskottet hösten 1992. Utskottet konstaterade då i sitt utlåtande nr 28 (27.11.1992) bl.a. att med det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet, enligt motiveringen till regeringens proposition nr 234/1991 rd., avses "endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara den del av socialskyddet vars avsikt är att genom utkomsten garantera individen en nödvändig levnadsstandard". I den förteckning över förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet, som ingår i nämnda motivering och som grundlagsutskottet i sitt betänkande i ärendet karaktäriserade som en minimiförteckning, avsedd att vara så fullständig som möjligt, nämns vissa förmåner som är betydelsefulla med tanke på den föreliggande propositionen eftersom APL-indexet används vid indexjustering av dem. Sådana förmåner är ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst, minimidagpenning för dagpenning vid sjukdom samt moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen (364/63) samt i lagen om rehabiliteringspenning avsedd rehabiliteringspenning då det är fråga om dess minimibelopp. Grundlagsutskottet fortsätter: "Innehållet i begreppet grundläggande utkomstskydd enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen påverkas utom av motiveringen i regeringens proposition dessutom av grundlagsutskottets tolkning enligt vilken "en i folkpensionslagen avsedd utkomstnivå motsvarande full folkpension betraktas för pensionsinkomstens del som en förmån som bör tryggas". Med syftning på det s.k. inkomstrelaterade utkomstskyddet anförde utskottet att "det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet utan att skyddets i propositionen omfattade institutionella karaktär i egentlig

mening ändras också bör anses omfatta enligt förtjänsten avvägda förmåner, motsvarande de i motiveringen nämnda minimiförmåner, till den del de tillsammans med minimiförmånen motsvarar en utkomstnivå enligt full folkpension”.

Grundlagsutskottet omfattade om utgångspunkt för reformen, den bakom regeringens då aktuella proposition liggande tanken att vissa förmåner skall ges institutionellt skydd. Samtidigt konstaterade utskottet emellertid: ”Trots skyddets institutionella karaktär kunde man ... utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget vilande t.ex. i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilka förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån”.

Det föreslagna avståendet från indexförhöjningar minskar inte någons till det grundläggande

utkomstskyddet hörande förmåner. Den föreslagna åtgärden rimmar med det faktum att ingen uppgång har skett i den faktiska löneutvecklingen. Därför kan det första lagförslaget behandlas i sedvanlig lagstiftningsordning. I det andra lagförslaget är det fråga om beaktande av verkningarna av indexjusteringen och löntagarnas förtjänstutveckling vid bedömningen av intjäningsgrunderna för en förmån. I enlighet med detta mål är det inte ändamålsenligt att nivån hos en förmån som hör till utkomstskyddet är högre än de inkomster som utgör grunden för denna förmån. Eftersom inte heller denna åtgärd har en sådan försvagande inverkan på nivån hos det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen, kan också det andra lagförslaget behandlas i sedvanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

## 1.

### Lag

#### om undantagstillämpning 1994 av 9 § lagen om pension för arbetstagare

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

##### 1 §

Utan hinder av vad som stadgas i 9 § lagen om pension för arbetstagare (395/61) kan i stället för löneindextalet 1739, som fastställts för 1994, användas poängtalet 1688.

När löneindextalet för 1995 fastställs, används som poängtal för 1994 talet 1739.

##### 2 §

Stadgas någon annanstans än i lagstiftning som gäller pensioner eller i anslutning till arrangemang som gäller pensioner genom lag eller förordning eller föreskrivs genom statsrådsbeslut eller ministeriebeslut att förmånernas belopp, den inkomst som de grundar sig på

eller något annat markbelopp till följd av förändringarna i den allmänna lönenivån i landet justeras kalenderårsvis enligt det löneindexantal som årligen fastställs för tillämpningen av 9 § lagen om pension för arbetstagare, används i stället för löneindextalet 1739, som fastställts för 1994, poängtalet 1688.

##### 3 §

Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag meddelas av social- och hälsovårdsministeriet.

##### 4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

## 2.

**Lag****om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

## 1 §

Stadgas i lag eller förordning eller föreskrivs genom statsrådsbeslut att i beloppet av dagpenning eller motsvarande förmån skall beaktas den arbetsinkomst som en person erhållit i ett arbets- eller tjänsteförhållande, skall denna arbetsinkomst, till den del rätten till dagpenning eller motsvarande förmån träder i kraft 1994, sänkas med 3,5 procent.

## 2 §

Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag meddelas av social- och hälsovårdsministeriet.

## 3 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Helsingfors den 22 oktober 1993

**Republikens President**

**MAUNO KOIVISTO**

Social- och hälsovårdsminister *Jorma Huuhtanen*