

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om undantag vid justeringen av förmåner inom utkomstskyddet för arbetslösa**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att gällande markbelopp i lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall justeras med i genomsnitt två procent. Dessutom föreslås att när de justeringar av markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som inverkar på grunddagpenningens belopp tillämpas, skall den underliggande relativa förändringen i lönenivån minskas med 3,5 procentenheter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits av riksdagen. I fråga om minskningen av den underliggande förändringen i lönenivån är avsikten att lagen skall gälla till utgången av 1995. De föreslagna ändringarna innebär att statens utgifter ökar med ca 18 milj. mk i månaden år 1994 och med ca 225 milj. mk år 1995.

**MOTIVERING**

**1. Nuläge och föreslagna ändringar**

Om den allmänna lönenivån i landet förändras väsentligt, skall enligt 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa de markbelopp som anges i 22 och 24 §§ justeras genom förordning så att de motsvarar förändringen i lönenivån. De markbelopp som avses i paragrafen motsvarar nivån för det första kvartalet 1990.

Markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har bundits till den allmänna löneutvecklingen så att de skall justeras genom förordning, om landets allmänna lönenivå förändras väsentligt. För utkomstskyddet gäller inte samma årliga indexjustering som t.ex. för pensioner, utan markbeloppen för utkomstskyddet skall alltid justeras när lönenivån förändras väsentligt. I lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa har inte stadgats hur stor förändringen i lönenivån skall vara för att vara väsentlig. Till detta har inte heller tagits ställning i samband med riksdagsbehand-

lingen av lagstiftningen om utkomstskydd. Enligt den tolkning som inom socialförsäkringen skall anses ha vunnit hävd skall i fråga om grunddagpenningen en ändring på minst fem procent anses vara en väsentlig förändring i lönenivån.

Av markbeloppen är de viktigaste grunddagpenningens fulla belopp och beloppen för barnförhöjningen. Beloppen har senast genom förordningen den 7 juni 1991 om höjning av förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa (897/91) justerats med i genomsnitt 7,6 procent i förhållande till nivån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Denna justering trädde i kraft den 1 juli 1991. Som grund för justeringen låg den höjning av förtjänstnivåindex (1980 = 100) som Statistikcentralen publicerar och som under det första kvartalet 1990 höjdes från poängtalet 233,7 till poängtalet 251,5 enligt förhandsuppgifterna för det första kvartalet 1991. Enligt förhandsuppgifter från Statistikcentralen är poängtalet för förtjänstni-

våindex för 1994 års första kvartal 268,2. Förhöjningen av förtjänstnivån jämfört med poängtalet 251,5, som låg till grund för föregående justering, är 6,6 procent.

I lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa stadgas inte om hur förändringar i den allmänna lönenivån skall konstateras. I praktiken har förändringarna i lönenivån mätts med hjälp av Statistikcentralens förtjänstnivåindex för löntagare. Det nämnda indexet mäter dock enbart utvecklingen av löntagarnas medelförtjänster för ordinarie arbetstid. Genom att permitteringarna ökat avsevärt under de senaste åren har löntagarnas faktiska totala inkomster minskat, men på grund av kalkyleringstekniken inverkar detta inte på förtjänstnivåindex. Förtjänstnivåindex snedvrids även av att det är mer än genomsnittet av de lägre lönerna som på grund av den ökade arbetslösheten faller bort när indexet räknas ut.

Genom lagen om undantag vid tillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1270/93) beaktades att det index som skall tillämpas inte motsvarar den faktiska förändringen i lönenivån och sålunda ännu justeringsförfarandet temporärt. Ändringen innebär att när markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa justeras skall den underliggande förändringen i lönenivån minskas med 1,5 procentenheter. Lagändringen är i kraft till utgången av 1994.

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lag om undantagstillämpning 1994 av 9 § lag om pension för arbetstagare samt till lag om beaktande av arbetstagarens pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar (RP 247/1993 rd) förutsatte riksdagen ”att regeringen vidtar åtgärder för att korrigera nuvarande index mot bättre överensstämmelse med den verkliga utvecklingen i löner, priser och levnadskostnader. I och med att indexen utgör bristfälliga mätare av den verkliga utvecklingen uppstår den oändamålsenliga situationen att indexen bestäms genom lag och inte genom mätbara förändringar.” Frågan om möjligheterna att ändra indexsystemen utreds som bäst bl.a. mellan arbetsmarknadsorganisationerna och arbetspensionsanstalterna. Frågan har också behandlats i socialutgiftskommisionens betänkande. Dessutom har social- och hälsovårdsministeriet den 10 augusti 1994 tillsatt en arbetsgrupp som skall utreda behoven av att reformera systemen för indexjustering.

I fråga om de system för indexjustering som gäller år 1995 har undantagsförfarandet fortsatts för andra förmåner. Riksdagen antog den 23 juni 1994 en lag om undantagstillämpning 1995 av 9 § lagen om pension för arbetstagare (760/94), en lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar (761/94) samt en lag om undantagstillämpning 1995 av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna (762/94). Lagarna stadfästes den 19 augusti 1994 och träder i kraft den 1 januari 1995. Enligt lagändringarna skall folkpensionerna år 1995 höjas med ungefär 2 procent samt arbetspensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index med ca 1,5 procent. I de dagpenningbaserade förmåner som räknas ut på basis av personens lön, skall under 1995 den minskning av förtjänstnivån med 4,5 procent beaktas som beror på arbetstagarens arbetspensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift.

Av statsekonomiska orsaker och i överensstämmelse med de indexregleringar som gäller pensioner och sådana förmåner som är bundna till APL-index föreslås med stöd av det ovan anförda att markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa justeras i förhållande till gällande nivå med i genomsnitt 2 procent så snart som möjligt efter att riksdagen har godkänt lagförslaget. Dessutom föreslås att när markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa justeras i motsvarighet till förändringen i lönenivån skall den relativa förändringen i lönenivån minskas med 3,5 procentenheter. Minskningen tillämpas till utgången av 1995.

## 2. Ekonomiska verkningar

En justering av grunddagpenningen och de övriga markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa i förhållande till gällande nivå med i genomsnitt 2 procent ökar statens utgifter med totalt ca 18 milj. mk i månaden år 1994 och med totalt ca 225 milj. mk år 1995. Av verkningarna under 1995 gäller 70 milj. mk det grundläggande utkomstskyddet, 65 milj. mk förtjänstskyddet inom utkomstskyddet, 65 milj. mk arbetsmarknadsstödet och 25 milj. mk utbildningsstödet för den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen. De utgifter som arbetsgi-  
varna

finansierar ökar med ca 30 milj.mk och de som arbetslöshetskassorna finansierar med ca 5 milj. mk år 1995.

En justering med i genomsnitt 2 procent av markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa höjer markbeloppen på följande sätt: Grunddagpenningens fulla belopp höjs från 116 mk till 118 mk. Barnförhöjningen för ett barn bibehålls vid 24 mk, barnförhöjningen för två barn stiger från 34 mk till 35 mk och barnförhöjningen för tre eller flera barn från 44 mk till 45 mk per dag.

### 3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att riksdagen har godkänt lagförslaget.

### 4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

### 5. Lagstiftningsordning

Enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen kan ett lagförslag lämnas vilande om det är fråga om förslag till en sådan lag som försvagar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

Frågan om indexjusteringens förhållande till det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet behandlades av riksdagens grundlagsutskott i utlåtande nr 28 till social- och hälsovårdsutskottet den 27 november 1992. Utlåtandet gäller proposition nr 303 av den 17 november 1992 med förslag till lag om exceptionell tillämpning av 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1993 samt lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift i fråga om dagpenningar. I sitt utlåtande konstaterade utskottet följande: "Skyldigheten till en indexgranskning av någon förmån som hör till det grundläggande utkomstskyddet skall 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 skall i regel höra till skyddsklausulens tillämpningsområde."

Dessutom konstaterade grundlagsutskottet i

utlåtandet att "enligt motiveringen till ovan nämnda proposition avses med det grundläggande utkomstskyddet endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara den del av socialskyddet vars avsikt är att genom utkomsten garantera individen en nödvändig levnadsstandard. Innehållet i begreppet grundläggande utkomstskydd enligt 66 § 7 mom. riksdagsordningen påverkas utom av motiveringen av regeringens proposition dessutom av grundlagsutskottets tolkning enligt vilken en i folkpensionslagen avsedd utkomstnivå motsvarande full folkpension betraktas för pensionsinkomst del som en förmån som bör tryggas. Grundlagsutskottet omfattade utgångspunkten för reformen, nämligen tanken bakom regeringens då aktuella proposition 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."

Enligt 1 § lagen om undantag vid tillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall, när beloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa justeras i motsvarighet till förändringen i lönenivån, den relativa förändringen i lönenivån minskas med 1,5 procentenheter. I sitt utlåtande nr 27 den 18 november 1993 konstaterade riksdagens grundlagsutskott i anslutning till detta bl.a. följande: "Den föreslagna minskningen av förändringen i lönenivån med 1,5 procent står i samklang med att den nedgång i förtjänstnivån som arbetstagarnas arbetspensionsavgift för 1993 föranleder har beräknats till 1,5 procent. Detta har inte beaktats i förtjänstnivåindex för löntagare. I förslaget är det sålunda fråga om en teknisk justering med karaktär av korrigering av det på tillämpningen av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa inverkan indexet, som motsvarar de förändrade yttre förhållandena. Lagförslagens 1 § försämrar inte det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet."

På grundval av detta och då enligt propositionen markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa i förhållande till gällande nivå justeras med i genomsnitt 2 procent under

1994, försvagar lagförslaget inte det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet för någon i sådan mån att 66 § 7 mom. riksdagsordningen skall tillämpas. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Justeringen skall göras i enlighet med den lag som är i kraft

1996, om förtjänstnivån har förändrats väsentligt jämfört med den nivå som utgjorde grund för senaste justering.

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

## Lag

### om undantag vid justeringen av förmåner inom utkomstskyddet för arbetslösa

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

#### 1 §

Utan hinder av vad som i 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa stadgas om justering av markbeloppen i motsvarighet till förändringen i lönenivån, skall som grunddagpenningens fulla belopp, varom stadgas i lagens 22 §, i stället för 108 mark tillämpas 118 mk.

#### 2 §

Utan hinder av vad som i 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa stadgas om justering av markbeloppen i motsvarighet till förändringen i lönenivån, skall i stället för den i lagens 24 § nämnda barnförhöjningen om 22 mark tillämpas 24 mark, i stället för beloppet

om 32 mark tillämpas 35 mark och i stället för beloppet om 41 mark tillämpas 45 mark.

#### 3 §

Utan hinder av vad som i lagen om undantag vid tillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1270/93) och i 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa stadgas om justering av markbeloppen i motsvarighet till förändringen i lönenivån, skall den relativa förändringen i lönenivån minskas med 3,5 procentenheter.

Denna lag träder i kraft den 1994.  
Lagens 3 § är i kraft till utgången av 1995.

Helsingfors den 16 september 1994

Republikens President  
MARTTI AHTISAARI

Minister *Anneli Jäätteenmäki*