

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om undantagstillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa och till lag om ändring av ikraftträdelsestadgandet i lagen om ändring av 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (grunddagpenningens belopp, barnförhöjningarna) inte höjs 1997 till följd av förändringen i lönenivån. I propositionen föreslås ytterligare att förändringen i lönenivån 1995 inte heller ersätts senare.

Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft den 1 januari 1997. Förslaget att markbeloppen för utkomstskyddet inte skall justeras ger staten en besparing på 175 milj. mk i arbetslöshetsdagpenningen och 205 milj. mk i arbetsmarknadsstödet.

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 18 § 1 mom. (det skyddade beloppet i den jämkade arbetslöshetsdagpenningen) samt i 22 § (grunddagpenningens belopp) och i 24 § (barnförhöjningen) genom förordning justeras i motsvarighet till förändringen i lönenivån. Enligt lagen om arbetsmarknadsstöd (1542/93) är arbetsmarknadsstödet belopp bundet till ovan nämnda markbelopp så att fullt arbetsmarknadsstöd motsvarar grunddagpenningen och som barnförhöjningar betalas 40 procent av beloppet av arbetslöshetsdagpenningens barnförhöjningar. I den proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utkomstskydd för arbetslösa (RP 72/1996 rd) som regeringen avlät till riksdagen den 10 maj 1996 har föreslagits att stadgandena gällande den jämkade dagpenningen ändras bl.a. så att det skyddade beloppet i 18 § 1 mom. försvinner. De markbelopp som anges i 22 och 24 §§ i den gällande lagen motsvarar nivån det första kvartalet 1995, vilken nivå är jämförelseobjekt när markbeloppen justeras.

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 för arbetslösa gäller inte samma årliga indexjustering som t.ex. för pensioner, utan utkomstskyddets markbelopp skall alltid justeras när lönenivån förändras väsentligt. I lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa har inte stadgats hur stor förändringen skall vara för att vara väsentlig. Till detta har inte heller tagits ställning i samband med riksdagsbehandlingen av lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa. Enligt den tolkning som inom socialförsäkringen måste anses ha vunnit hävd skall i fråga om grunddagpenningen en ändring på minst fem procent anses vara en väsentlig förändring i lönenivån.

I lagstiftningen om utkomstskydd för arbetslösa har inte heller definierats på vilket sätt förändringen i den allmänna lönenivån skall konstateras. I praktiken har som mätare av förändringen i lönenivån använts det löntagarförtjänstnivåindex som utarbetats av statistikcentralen. Det har blivit praxis, som enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU nr 27/1993 rd) har samma betydelse som

sedvanerätt, att förändringen i förtjänstnivån årligen bedöms utgående från uppgifterna i indexet för det första kvartalet. Nämda förtjänstnivåindex beaktar dock inte bl.a. de specialavgifter, arbetstagarnas pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift, vilka minskar löntagarnas förtjänstnivå. Den sänkning i den allmänna lönenivån som dessa avgifter föranleder och som inte tidigare har beaktats i förtjänstnivåindexet, har beräknats utgöra hälften av avgifterna även när beskattningens inverkan beaktas. Enligt 3 § lagen den 16 december 1994 om undantag vid justeringen av förmåner inom utkomstskyddet för arbetslösa (1212/94) har således, som en teknisk korrigerings av förtjänstnivåindexet, den relativa förändringen i lönenivån minskats med 3,0 procentenheter 1995.

Under de senaste åren har i stället för den genom förordning verkställda justering som avses i 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa använts avvikande, genom speciallagar verkställda justeringsförfaranden, dels av statsekonomiska orsaker, dels för att, såsom ovan konstaterats, förtjänstnivåindexet är olämpligt att använda vid indexjustering av förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa.

Markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa har senast justerats med i genomsnitt 2 procent från den genom förordning justerade nivån genom ovan nämnda lag om undantag vid justeringen av förmåner inom utkomstskyddet för arbetslösa, då höjningen av förtjänstnivån från poängtalet 251,5 för det första kvartalet 1991, vilket legat till grund för den föregående justeringen, till poängtalet 268,2, som framgick av statistikcentralens förhandsuppgifter för det första kvartalet 1994, var 6,6 procent. Genom lagen den 21 augusti 1995 om undantagstillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1060/95) stadgades att markbeloppen inte justeras 1995 och 1996. Nämda lag gäller till utgången av 1996. Genom lagen om ändring av 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1061/95), som gavs samtidigt, fastställdes grunddagpenningens och barnförhöjningarnas markbelopp i överensstämmelse med nämnda temporära lag från 1994 och markbeloppen stadgades att motsvara poängtalet för det första kvartalet 1995. Detta innebär att när förtjänstnivån på ovan relaterat sätt minskats med 3 procentenheter genom en teknisk korrigerings, återstod ca 5 procent

av den inträffade indexutvecklingen, som inte beaktades.

De markbelopp som nämns i 18, 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa motsvarar alltså lönenivån det första kvartalet 1995, då det poängtal (1980 = 100) i statistikcentralens löntagarförtjänstindex som ligger till grund för justeringsförfarandet enligt förhandsuppgifter var 277,7.

Poängtalet för förtjänstnivåindexet det fjärde kvartalet 1995 är enligt förhandsuppgifter från statistikcentralen 289,3. Höjningen jämfört med föregående justering är alltså 4,2 procent. När man beaktar förtjänstutvecklingen efter detta, kan poängtalet för det första kvartalet 1996 preliminärt uppskattas till 292,5. Höjningen i förtjänstnivån jämfört med det poängtal som låg till grund för den föregående justeringen av markbeloppen, dvs. poängtalet 277,7 för det första kvartalet 1995, är 5,3 procent.

Beslut om att inte justera markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa ingår i regeringsprogrammet och dess tilläggsprotokoll, i det beslut som fattades den 16 augusti 1995 om ytterligare besparingar under åren 1997—1999 samt i regeringens beslut av den 25 april 1996 om en reform av utkomstskyddet för arbetslösa. Beslutet av den 16 augusti 1995 om ytterligare besparingar förutsätter att inga indexförhöjningar företas 1997 och 1998. Enligt regeringens beslut av den 25 april 1996 i anslutning till reformen av utkomstskyddet för arbetslösa avstår man också 1999 från de lagstadgade indexjusteringarna i utkomstskyddet för arbetslösa och de förmåner som ansluter sig till det. Enligt beslutet ersätts höjningarna i förtjänstnivån 1995—1999 inte heller senare.

Med hänvisning till vad som anförts ovan föreslås att markbeloppen inom utkomstskyddet för arbetslösa inte justeras 1997. Om detta stadgas i en speciallag enligt det första lagförslaget. Vidare föreslås att indexutvecklingen 1995 inte heller ersätts senare. Tekniskt genomförs detta så att ikraftträdelsetadgandet i lagen den 21 augusti 1995 om ändring av 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa ändras så att de markbelopp som stadgas i nämnda lag binds till nivån det första kvartalet 1996. Således uppgår den utveckling i förtjänstnivån som inte har beaktats i form av indexjusteringar av markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa till sammanlagt ca 10 procent.

Regeringen avlåter senare separat en pro-

position om att man avstår från indexjusteringar i arbetslöshetsförmånerna även åren 1998 och 1999.

2. Ekonomiska verkningar

År 1997 beräknas förslaget medföra besparingar i utgifterna för förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa och arbetsmarknadsstödet på sammanlagt ca 445 milj. mk, varav grunddagpenningens och arbetsmarknadsstödet andel är ca 300 milj. mk och förtjänstskyddets andel ca 145 milj. mk. Statsandelen för förtjänstskyddet inom utkomstskyddet för arbetslösa skulle minska med 80 milj. mk, om statsandelen 1997 utgjorde 54,5 procent av utgifterna för den enligt förtjänsten avvägda dagpenningen. Arbetsgivarnas andel skulle minska med drygt 58 milj. mk, om finansieringsandelen beräknas vara 40 procent, och arbetslöshetskassornas egen andel med ca 8 milj. mk, när finansieringsandelen är 5,5 procent. Statens totala besparingar i utgifter för utkomstskyddet för arbetslösa skulle 1997 vara sammanlagt ca 380 milj. mk. Dessutom skulle utgifterna för den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen minska med ca 40 milj. -mark.

Om markbeloppen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa höjs i enlighet med den gällande lagstiftningen skulle grunddagpenningens belopp stiga från 118 mk till 124 mk. På motsvarande sätt skulle barnförhöjningen för ett barn stiga från 24 mk till 25 mk, barnförhöjningen för två barn från 35 mk till 36 mk och barnförhöjningen för tre eller flera barn från 45 mk till 47 mk.

3. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft vid ingången av 1997.

4. Lagstiftningsordning

Frågan om lagstiftningsordningen för ändringar som ansluter sig till indexjusteringar har flera gånger varit uppe i grundlagsutskottet, i första hand i belysning av tidigare stadganden gällande möjligheten att lämna lagförslag vilande. Avgörande har då varit huruvida de föreslagna ändringarna har inneburit en sådan försämring av det lagstadgade grundskyddet att propositionen i enlighet med dåvarande 66 § 7 mom. riks-

dagsordningen kunde lämnas vilande. Efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trätt i kraft måste man bedöma huruvida ändringarna innebär ett sådant intrång i skyddet för den grundläggande utkomsten enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att propositionen borde behandlas i den ordning som gäller grundlag. Grundlagsutskottets ställningstaganden i fråga om indexjusteringar har efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i första hand gällt lagstiftning i anslutning till reformen av den privata sektorns arbetspensions-system.

Regeringsformens 15 a § 2 mom. är centralt med tanke på lagstiftningsordningen. I regeringspropositionens detaljmotivering gällande detta stadgande konstateras att begreppet grundläggande utkomst i sig är oberoende av den gällande sociallagstiftningen. Avsikten med stadgandet var därmed inte att trygga enskilda förmåner eller att bevara nivån på dessa förmåner, som regleras genom vanliga lagar. Då man bedömer huruvida den grundläggande utkomsten är tillräcklig, är det enligt regeringspropositionens motivering av betydelse huruvida en person enligt en helhetsbedömning av de lagstadgade systemen för utkomstskyddet och hans situation i övrigt, t.ex. familjeförhållandena, har förutsättningar att erhålla sin utkomst oberoende av att de normala utkomstmöjligheterna har försvagats av en sådan orsak som nämns i stadgandet. Sådana ändringar i lagstiftningen, som innebär ett väsentligt intrång i det skydd för den grundläggande utkomsten som tryggas på ovan nämnt sätt, uppfyller sålunda inte förutsättningarna i 15 a § 2 mom. regeringsformen. Enbart det att tröskeln för en indexjustering enligt tidigare praxis inte utlöser justeringar eller att de uppskjuts torde inte kunna betraktas som ett sådant väsentligt intrång.

Grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet har i sina betänkanden ansett att ett orsaksbaserat skydd för den grundläggande utkomsten är en självständig förmån i förhållande till den minimiförmån som avses i 1 mom. i samma paragraf. I fortsättningen är sålunda också utvecklingen av grunderna för bestämmande av arbetsmarknadsstödet och utkomststödet markbelopp och deras inbördes förhållande av betydelse.

Även stadgandena i 12 § regeringsformen om egendomsskydd kan vara av betydelse med avseende på redan inträffad index-

utveckling som inte beaktas. Grundlagsutskottet har tidigare betraktat sociala understöd och andra motsvarande samhälleliga förpliktelser som egendom som skyddas av regeringsformen endast när de har förfallit till betalning.

Genom den tidigare lagändringen har ungefär fem procent av den indexutveckling som redan inträffat och ägt rum lämnats utan beaktande. Efter lagändringen har förändringen i förtjänstnivån 1995 varit ca fem procent. Eftersom det i propositionen föreslås att inte heller denna indexutveckling ersätts senare och den permanenta lagens markbelopp enligt förslaget binds till nivån det första kvartalet 1996, är den indexut-

veckling som inte beaktas sammanlagt ca 10 procent. Under samma tidsperiod har konsumentpriserna stigit åtta procent. Att markbeloppen inte justeras 1997 och att den redan inträffade förändringen i förtjänstnivån inte beaktas kan inte betraktas som ett sådant väsentligt intrång i skyddet för den grundläggande utkomsten enligt 15 a § 2 mom. regeringsformen att det skulle förutsätta att lagförslagen behandlas i kvalificerad lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det är viktigt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i frågan.

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

1.**Lag****om undantagstillämpning av 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa**

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Utan hinder av vad som i 25 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/84) stadgas om justering av markbeloppen i lagen i motsvarighet till förändringen i lönenivån, justeras inte markbeloppen 1997.

2 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997 och gäller till utgången av 1997.

2.**Lag****om ändring av ikraftträdelsestadgandet i lagen om ändring av 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa**

I enlighet med riksdagens beslut ändras ikraftträdelsestadgandet i lagen den 21 augusti 1995 om ändring av 22 och 24 §§ lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1061/95) som följer:

Denna lag träder i kraft den 1 september 1995. De i lagen stadgade markbeloppen motsvarar nivån det första kvartalet 1996. Denna lag träder i kraft den 199.

Helsingfors den 24 maj 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Social- och hälsovårdsminister
Sinikka Mönkäre