

Juridiska avdelningen/Kortesoja

2.6.1994

Till arbetspensionsanstalterna

APL- och FPL-INDEXJUSTERINGARNA ÅR 1995

Arbetspensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index

Bifogat översänds regeringens proposition med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av 9 § lagen om pension för arbetstagare och till lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar (RP 104/1994 rd). I propositionen föreslås att en exceptionell indexjustering görs vid ingången av 1995 i arbetspensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index. Härigenom höjs pensioner och andra förmåner med ca 1,5 %. Propositionen föreslås också gälla registrerade tilläggs-pensioner.

Enligt förslaget skall den sänkning av inkomstnivån med 4,5 % som arbetstagarnas pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift föranleder för 1995 års del beaktas i de förmåner som grundar sig på dagpenning och som beräknas enligt en persons lön.

Förmåner som betalas med stöd av folkpensionslagen

Bifogat översänds också regeringens proposition med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna (RP 105/1994 rd). Enligt propositionen skall en indexjustering med 2 % göras i de förmåner som betalas ut med stöd av folkpensionslagen. Höjningen motsvarar den ökning av levnadskostnaderna som har skett mellan oktober 1993 och oktober 1994.

PENSIONSSKYDDSCENTRALEN


Seppo Pietiläinen


Tapio Karsikas

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av 9 § lagen om pension för arbetstagare och till lag om beaktande av arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift i fråga om vissa dagpenningar

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en exceptionell APL-indexjustering görs vid ingången av 1995 i arbetspensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index. Undantaget gäller endast nämnda år. Justeringsbeloppet motsvarar stegringen i löneindextalet enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare från 1994 till 1995, minskad med hälften av det belopp med vilket arbetstagarnas pensionsavgift stiger vid ingången av 1995. Enligt den permanenta lagen borde pensionerna ha höjts med uppskattningsvis ca 4,9 %, vilket skulle ha föranlett kostnader om ca 2,8 mrd. mk. Enligt propositionen höjs pensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index med uppskattningsvis 1,5 % år 1995, vilket föranleder en utgift om ca 850 milj. mk. Propositionen gäller också registrerade tilläggs pensioner.

Vid ingången av 1996 återgår APL-indexpoängtalet till den nivå som APL-indexets poängtal enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare anger.

I propositionen föreslås dessutom att den sänkning av inkomstnivån med 4,5 % som arbetstagarnas pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift föranleder för 1995 års del beaktas i de förmåner som grundar sig på dagpenning och som beräknas enligt en persons lön.

Indexändringen leder till en inbesparing om sammanlagt ca 1,8 mrd. mk i pensionsutgifterna, en inbesparing om 150 milj. mk i andra förmåner som är bundna till APL-index samt en inbesparing om totalt 500 milj. mk i dagpenningförmånerna på grund av att inkomstnivån sjunker.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1995 och den utgör i fråga om arbetspensionsindexets poängtal för arbetspensionernas del även en del av avtalen mellan regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

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 pensionens begynnelsebelopp och i fråga om löpande pensioner. I indexjusteringssystemet för arbetspensioner har eftersträvat en samman-

jämkning 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 lantbruksföretagare 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 till utvecklingen av APL-indexet enligt lagen om pension för arbetstagare.

Utom vid indexjusteringen av de egentliga arbetspensionerna används APL-index även vid indexjusteringen av förmåner enligt lagen om förtidspension för frontveteraner (13/82), lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/48), trafikförsäkringslagen (279/59), lagen om olycksfallsförsäkring (608/48) och lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/90) samt vid indexjusteringen av dag-, moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen (364/63) samt av stöd för vård av barn i hemmet. Rehabiliteringspenningen bestäms i allmänhet på samma grunder som sjukdagpenningen och den är således också i praktiken bunden till APL-index. Ersättningsarna för personskador enligt patientskadelagen (585/86) har också bundits till utvecklingen av APL-index.

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 avtalslönnernas 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 vad 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 talet 1 688 i stället för poängtalet 1 714, som fastställts för nämnda år enligt 9 §

lagen om pension för arbetstagare. Enligt nämnda lag skall poängtalet för 1994 beräknas utgående från talet 1 714, 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 %. Avsikten var att parterna före utgången av 1993 skulle nå ett förhandlingsresultat om hur verkan av arbetstagarnas pensionsavgift skall beaktas senare i APL-indexet.

Våren 1993, då sysselsättningsläget 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 målet skulle nås avtalade regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna om att 1994 bibehålla APL-avgiften på 1993 års nivå. Detta krävde bl.a. att inga indexjusteringar skulle göras. Den för arbetspensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index avsedda indexjusteringen på 2,8 % frångicks för 1994 (1074/93). Enligt den nämnda lagen gällde indexändringen inte tiden efter år 1994. Endast beloppet av minimidagpenning enligt sjukförsäkringslagen (364/63) höjdes med 2,8 % i anslutning till det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

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 och 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 oförändrat bl.a. så, att motsvarande minskning återspeglas i pensionstagarnas utkomst. Regeringen kommer dessutom att föreslå att arbetstagarna fortfarande 1995 skall betala en arbetslöshetsförsäkringsavgift om 1,87 %.

I sitt svar på regeringens proposition 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 (reg.prop. 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 vid förhandlingar mellan arbetsmarknadsorganisationerna. Frågan har också behandlats i socialutgiftskommissionens betänkande.

En stegring i de indirekta arbetskraftskostnaderna utgör fortfarande ett hot mot en positiv utveckling av de ekonomiska faktorerna. Det finns ett tryck på att pensionsavgiften för 1995 bör höjas med nästan 5 procentenheter. Arbetsmarknadsorganisationerna har nått ett förhandlingsresultat som gäller åtgärder med vilka höjningen av pensionsavgiften, utan kreditförsäkringspremie, begränsas till ca 2 % år 1995. Hälften skall betalas av arbetsgivarna och hälften av arbetstagarna. Arbetstagarnas pensionsavgift skulle sålunda vara 4 % år 1995. Med beaktande av den verkan detta har på den inkomst som står till löntagarnas förfogande och av faktorerna i anslutning till stegringen i arbetskraftskostnaderna kan de indexhöjningar som lämnades ogjorda 1993 och 1994 inte betalas 1995. Däremot har det ansetts att det inte längre år 1995 finns grunder för att helt avstå från indexjusteringarna.

Enligt propositionen skall en APL-indexjustering göras vid ingången av 1995. Till sitt belopp motsvarar den enligt 9 § APL uträknade medeltalet för förändringarna i löne- och prisnivån från det tredje kvartalet 1993 till det tredje kvartalet 1994, minskat med hälften av det belopp med vilket arbetstagarnas pensionsavgift stiger vid ingången av 1995. Indexjusteringen beräknas vara ca 1,5 %. Tekniskt fås det tal som skall användas som poängtal för 1995 genom att talet 1 688, som använts som APL-indexets poängtal för 1994, höjs med ovan nämnda ändring. I oktober 1994, då de uppgifter om utvecklingen i löne- och prisnivån som behövs vid uträkningen av indexpoängta-

let finns tillgängliga, kommer social- och hälsovårdsministeriet särskilt att utfärda ett beslut om poängtalet.

Utöver poängtalet enligt propositionen skall social- och hälsovårdsministeriet för 1995 också fastställa ett poängtal enligt 9 § APL. När detta fastställs skall poängtalet 1 736, som fastställts för 1994, användas som löneindextal för 1994. Poängtalet enligt 9 § APL skall användas när poängtalet för 1996 fastställs.

Den exceptionella indexjusteringen för 1995 skall också tillämpas på registrerade tilläggs-pensioner. De som tagit tilläggsförsäkringar har dock genom försäkringspremierna betalat APL-indexjusteringarna i förskott. Lagen om försäkringsbolag (1062/79) förutsätter att den föreslagna ändringen i indexjusteringen göt-görs försäkringstagarna i enlighet med skälighetsprincipen. Avsikten är att detta tekniskt skall genomföras på samma sätt som 1994. Det är ändamålsenligt att indexjusteringen genom-förs på förslaget sätt också t.ex. i fråga om sådana frivilliga, av pensionsfonderna tillhan-dahållna tilläggsförmåner som är bundna till APL-indexet.

Dagpenning enligt sjukförsäkringslagen fast-ställs i enlighet med 8 och 9 §§ sjukförsäkrings-förordningen på grundvalen av den arbetsin-komst som konstaterats vid beskattningen. Motsvarande kalkyleringsmodell, som baserar sig på den uppskattade arbetsinkomsten, an-vänds även för uträkning av arbetslöshetsdag-penningen. Likaså bestäms årsarbetsförtjänsten enligt lagen om olycksfallsförsäkring i allmän-het på basis av den uppskattade arbetsinkoms-ten. I dessa och i alla andra fall där dagpen-ningsförmånen bestäms enligt bruttoarbetsin-komsten skall verkan av arbetstagares pensi-onsavgift och arbetslöshetsförsäkringsavgift be-aktas för 1995. Med anledning härav föreslås i fråga om dessa dagpenningförmåner att från den arbetsinkomst som inverkar på dagpen-ningen skall avdras 4,5 % innan förmånen fastställs. Social- och hälsovårdsministeriet meddelar närmare föreskrifter för varje enskild förmånstyps del.

För 1995 fastställs också ett poängtal i enlighet med 9 § APL. Ändringen i detta poängtal jämfört med det 1994 tillämpade poängtalet 1 688 är uppskattningsvis ca 4,9 %, varav indexjusteringen 1995 utgör uppskatt-ningsvis 1,5 %. Vid ingången av 1996 återgår APL-indexets poängtal till den nivå som APL-

indexets poängtal enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare anger.

Samtidigt med denna regeringsproposition har till riksdagen avlåtits en proposition med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av lagen om bindande av de i folkpensionsla-gen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna. I sistnämnda proposition föreslås att en exceptionell indexjustering görs 1995 också i fråga om de förmåner som folkpensionsanstalten betalar. Regeringen för-utsätter att dessa propositioner behandlas till-sammans.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Enligt den permanenta lagen borde pension-erna ha höjts med uppskattningsvis ca 4,9 %, vilket skulle ha föranlett kostnader om ca 2,8 mrd. mk. Pensionerna och andra förmåner som är bundna till APL-index höjs med uppskatt-ningsvis 1,5 % år 1995, vilket föranleder en utgift om ca 850 milj. mk.

De uteblivna indexjusteringarna beräknas spara pensionsutgifter i enlighet med nedanstå-ende uppställning:

Inbesparingar 1995

	milj. mk
APL-KAPL-KoPL-SjPL	860
FöPL-LFöPL	170
Statens pensioner	410
Kommunernas pensioner	260
Övriga pensioner	130
Sammanlagt	1 830 ^{*)}

^{*)} av den totala inbesparingen uppkommer ca 1,6 % (30 milj. mk) genom registrerade tilläggs-pensioner.

Statens andel av pensionerna enligt lagen om pension för företagare, lagen om pension för lantbruksföretagare, lagen om avträdelsepension och lagen om sjömanspension minskar med 130 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 samman-lagt 580 milj. mk. Den exceptionella indexjus-teringen av de andra förmåner som är bundna

till APL-index minskar statens utgifter med ca 150 milj. mk. Inbesparingen i dagpenningförmånerna är ca 500 milj. mk på grund av att inkomstnivån sjunker. Statens andel av detta belopp är nästan 400 milj. mk.

Den exceptionella indexjusteringens nettoeffekt på statsekonomi är väsentligt mindre än vad som anförts ovan, eftersom statens skatteinträkten också minskar.

4. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. I beredningen har också statens arbetsmarknadsverk, Arbetspensionsanstaltens Förbund r.f., pensionsskyddscentralen och de centrala arbetsmarknadsorganisationerna samt Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter deltagit.

6. Lagstiftningsordning

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

Enligt motiveringen till den proposition (reg.prop. 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 skyddsklausulens 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.: "Enligt motiveringen till ovan nämnda proposition avses med det grundläggande utkomstskyddet 'endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara den del av socialskyd-

det vars avsikt är att genom utkomsten garantera individen en nödvändig levnadsstandard'. I den förteckning över förmåner som hör till det grundläggande utkomstskyddet och som ingår i denna motivering och vilken förteckning grundlagsutskottet i sitt betänkande i ärendet karakteriserade som en förteckning över de förmåner som åtminstone åtnjuter ett slags institutionellt skydd och som är 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. Dyliga förmåner är ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst, minimidagpenning för dagpenning vid sjukdom samt moderskaps-, faderskaps- eller föräldrapenning enligt sjukförsäkringslagen 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 pensionsinkomstsdel som en förmån som bör tryggas'. Det är också betydelsefullt att utskottet ... med avseende på det så kallade förtjänstbundna skyddet anförde: '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 minimiförmånerna, till den del de tillsammans med minimiförmånen motsvarar en utkomstnivå enligt full folkpension'."

Grundlagsutskottet fortsätter: "Utskottet 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'."

I sitt utlåtande nr 27 (18.11.1993) konstaterar riksdagens grundlagsutskott bl.a. "Systemet med indexjustering av pensionerna går ut på att tillförsäkra pensionstagarna en fortsatt skälig konsumtionsnivå. I indexet beaktas medelvärdet för förändringarna i den allmänna löne- och prisnivån.

Med beaktande av att APL-indexsystemet har dessa typiska drag anser utskottet att det med tanke på synpunkterna på egendomsskyddet är möjligt att genom en vanlig lag stadga om avstående från en APL-indexjustering, som till sin storlek och sin relativa effekt på de faktorer som påverkar löntagarnas förtjänstnivå överensstämmer med den nu aktuella. När utskottet stannat för denna ståndpunkt har det också tillmätt den omständigheten betydelse att lagstiftningsåtgärden väsentligen beror på den rådande exceptionella ekonomiska situationen och är temporär samt att åtgärden inte permanent påverkar pensionernas hävdvunna nivå.

Utskottet har uppmärksammat att inte heller registrerade tilläggs pensioner kommer att indexjusteras. Till den del på förhand inbetalda försäkringspremier har dimensionerats så att de motsvarar indexjusteringen innebär en utebliven justering ett ingrepp i avtalsförhållandet mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren. En åtgärd av denna typ står till sin karaktär i strid med den principen att ingrepp inte får göras i gällande avtal som härletts ur stadgandena om egendomsskydd i 6 § regeringsformen. Också till denna del kan lagförslaget emellertid enligt utskottets åsikt behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, om tillräckligt detaljerade stadganden om att försäkringstagarna får kompensation i försäkringspremierna för den uteblivna indexjusteringen tas med i lagen."

Utskottet konstaterar vidare: "Enligt det andra lagförslaget i proposition nr 247 beaktas i inkomstbundna förmåner löntagares arbetspensions- och arbetslöshetsförsäkringsavgift som en minskande faktor, dvs. de inkomster som beaktas när förmånernas storlek bestäms

minskas med 3,5 procent. Enligt utskottets uppfattning är det möjligt att stadga om en dylik åtgärd som gäller inkomstbundna förmåner och som till storleken motsvarar specialavgifter med sänkande inverkan på löntagarnas förtjänstnivå, utan att lagförslaget kan lämnas vilande."

Enligt propositionen får pensionstagarna en indexjustering, som för 1995 motsvarar förfarandet enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare, dock så att hälften av höjningen av arbetstagarnas pensionsavgift har beaktats. Eftersom ekonomiska orsaker inte möjliggör en återgång till normalt indexförfarande 1995, utgår propositionen alljämt från en temporär ettårig lösning. Den ingriper inte heller i APL-indexets struktur.

En indexkompensation för registrerade tilläggsförmåner har skrivits in i lagen och dagpenningen enligt sjukförsäkringslagen höjs också med 1,5 % utöver den höjning med 2,8 % som gjordes 1994. Med stöd av vad som anförts ovan och eftersom det första lagförslaget inte innebär någon permanent avvikelse från den normala indexutvecklingen och eftersom det inte heller annars försämrar det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet kan det behandlas i sedvanlig lagstiftningsordning. I det andra lagförslaget är det fråga om beaktande av verkningarna av löntagarnas förtjänstutveckling vid bedömningen av inkomstgrunderna för en förmån. I enlighet med detta mål är det inte ändamålsenligt att nivån på 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 på det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet som avses i 66 § 7 mom. riksdagsordningen, kan också det andra lagförslaget behandlas i sedvanlig lagstiftningsordning i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande.

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

1.

Lag**om undantagstillämpning 1995 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) används som löneindextal för 1995 det tal som avses i nämnda lagrum, minskat med hälften av det belopp som motsvarar ändringen av arbetstagarernas pensionsavgift enligt 12 b § i nämnda lag vid ingången av 1995. Utan hinder av vad som dessutom stadgas i lagen om undantagstillämpning 1994 av 9 § lagen om pension för arbetstagare (1074/93) används talet 1 688 som poängtal för 1994 när löneindextalet för 1995 fastställs.

När löneindextalet för 1996 fastställs, skall 1 mom. inte tillämpas på poängtalet för 1995. Vad som lagen om undantagstillämpning 1994 av 9 § lagen om pension för arbetstagare stadgar om fastställande av poängtalet för 1995 skall däremot beaktas.

Om den arbetsinkomst som utgör grund för dagpenning enligt sjukförsäkringslagen (364/63) är mindre än 35 930 mark, höjs dagpenningbeloppet dessutom temporärt med 2,8 procent år 1995.

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 löneindextal som årligen fastställs för tillämpningen av 9 § lagen om pension för arbetstagare, används som löneindextal för 1995 det poängtal som fastställts enligt 1 §.

3 §

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

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995. Den ändring av indexjusteringen som beror av 1 § 1 mom. beaktas med hänsyn till skälighetsprincipen i lagen om försäkringsbolag (1062/79) i de grunder för försäkringspremie för en försäkring enligt 11 § lagen om pension för arbetstagare som social- och hälsovårdsministeriet fastställer.

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 1995, sänkas med 4,5 procent.

2 §
Närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag meddelas av social- och hälsovårdsministeriet.

3 §
Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Helsingfors den 27 maj 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Social- och hälsovårdsminister *Jorma Huuhtanen*

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om undantagstillämpning 1995 av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att i fråga om förmåner som betalas ut med stöd av folkpensionslagen skall göras en indexhöjning som motsvarar den höjning i levnadskostnaderna som har skett under tiden mellan oktober 1993 och oktober 1994. Avsikten är att pensionerna höjs med ca 2 %. Eftersom förslaget innebär att pensionstagarna inte 1995 kompenseras för den höjning i levnadskostnaderna som har skett mellan oktober 1992 och oktober 1993, är den föreslagna lagen temporär. Propositionen gäller även förmåner som betalas ut med stöd av familjepensionslagen, lagen om frontmannapension, lagen om betalning av fronttillägg utomlands, lagen om bostadsbidrag för pen-

sionstagare, lagen om vårdbidrag för barn och lagen om handikappbidrag. Den föreslagna ändringen gäller också andra förmåner som är bundna till folkpensionens belopp.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1995. Den föreslagna indexändringen innebär att de av indexjusteringen föranledda kostnaderna år 1995 minskar med ca 300 milj. mk för folkpensionsanstaltens del, medan minskningen i fråga om andra förmåner som justeras med folkpensionsindex uppgår till 30 milj. mk.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 1995.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Avsikten med folkpensionssystemet är att för dem som är bosatta i Finland trygga en minimiutkomst när pensionstagaren helt saknar arbetspension som baserar sig på förvärvsinkomster eller om hans arbetspension är låg. Folkpensionen består alltid av en basdel och dessutom utbetalas en tillägsdel, vars storlek är beroende av pensionstagarens övriga pensioner. Syftet med indexjusteringen av folkpensioner är att pensionsbeloppet skall justeras i proportion till de förändringar i levnadskostnaderna som har skett året innan. Härigenom garanteras att minimipensionernas realnivå kvarstår oförändrad.

Beträffande indexjusteringen stadgas i lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna (348/56) och i statsrådets beslut om bindande av folkpensionerna vid levnadskostnaderna (383/84). Folkpensionerna har bundits vid levnadskostnadsindex, vilket innebär att pensionerna årligen från och med ingången av januari skall höjas eller sänkas i proportion till det poängtal som levnadskostnadsindex anger. Poängtalet för folkpensionsindex uträknas i mitten av november på basis av poängtalet för levnadskostnadsindex. År 1993 är poängtalet för folkpensionsindex 1 170. Full folkpension för en ensamstående person uppgår i kommungrupp I till 2 479 mk per

månad, varav basdelen är 437 mk per månad och den fulla tilläggsdelen 2 042 mk per månad. Samma poängtal har använts även år 1994 (1076/93).

Pensionerna justeras i början av januari på grundval av indexändringen. Indexjusteringen görs i fråga om folkpensionens basdel, tilläggsdel, maketillägg, barn tillägg och vårdbidrag för pensionstagare samt i fråga om begravningsbidrag. Handikappbidrag enligt lagen om handikappbidrag (124/88) justeras likaså i enlighet med ändringen i folkpensionsindex. På samma sätt justeras även familjepension och barnpension enligt familjepensionslagen (38/69), frontmannapension samt fronttillägg och extra fronttillägg enligt lagen om frontmannapension (119/77), fronttillägg enligt lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/88) samt förmån enligt lagen om vårdbidrag för barn (444/69).

Beloppet av bostadsbidraget för pensionstagare justeras inte enligt förändringen i folkpensionsindex, men grunderna för fastställandet av bostadsbidraget, såsom bassjälvrisksdelen av boendekostnaderna samt inkomst- och förmögenhetsgränserna, stiger årligen i enlighet med förändringen i poängtalet för folkpensionsindex.

Följande förmåner är bundna till folkpensionens belopp: grundunderstödet till militärunderstöd enligt militärunderstödslagen (781/93), kompletteringsdelen till generationväxlingspension enligt lagen om generationsväxlingspension (1317/90) samt utvidgad grunddel till utkomststöd enligt socialvårdslagen (710/82). Folkpensionsindex påverkar även beloppet av rehabiliteringspenning som folkpensionsanstalten betalar, förutsatt att rehabiliteringspenningen har fastställts på basis av utkomststöd. De i inkomstskattelagen (1535/92) avsedda fulla pensionsinkomstavrågen som görs vid statsbeskattningen och kommunalbeskattningen har fastställts på basis av beloppet för full folkpension.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

På grund av det betydande underskott som de offentliga utgifterna orsakar statsekonomi indexhöjdes pensionerna inte år 1994. I detta beslut har staten medverkat i samband med arbetsmarknadsuppgörelsen i maj 1993. Ett av syftena med att frånga indexförhöjningen var

att sänka pensionsutgifterna och att därigenom genomföra vissa statsekonomiska sparåtgärder. Den indexjustering som i fråga om folkpensionerna lämnades ogjord år 1994 uppgick till 1,6 % (1076/94).

I regeringens proposition med förslag till lag om undantagstillämpning av 9 § lagen om pension för arbetstagare år 1994, som har avlåtit samtidigt med denna proposition, föreslås det att i arbetspensionerna görs en indexjustering som sammanhänger med APL-index för år 1995 och att justeringen minskas med hälften av höjningen i arbetstagarnas pensionsavgift. Ändringen avses vara temporär och genom den tas inte slutgiltig ställning till den indexjustering som uteblev år 1994. Detta förfarande föreslås också i fråga om trafik- och olycksfallsförsäkringsersättningarna samt i fråga om vissa andra socialförmåner.

Till följd av statsekonomiska orsaker är det likaså omöjligt att år 1995 göra den i lagen förutsatta fulla indexförhöjningen i folkpensionerna. En sådan indexförhöjning skulle innebära en utgiftspost på ca 700 milj. mk. Därför föreslås det att folkpensionen från och med ingången av 1995 höjs endast i proportion till den höjning i levnadskostnaderna som har skett mellan oktober 1993 och oktober 1994. Förslaget innebär att pensionstagarna år 1995 inte får sina pensioner höjda i proportion till den höjning av levnadskostnaderna som skett mellan oktober 1992 och oktober 1993 och som lämnades obeaktad i pensionerna år 1994. Avsikten är att folkpensionerna år 1995 skall höjas med ca 2 %, vilket innebär en utgiftspost på ca 400 milj. mk. Den exakta förhöjningen framgår i samband med att poängtalet för levnadskostnadsindex i oktober 1994 blir klart.

Enligt förslaget genomförs förhöjningen år 1995 tekniskt så, att det poängtal för levnadskostnadsindex som avser oktober 1994, och som poängtalet för folkpensionsindex baserar sig på, minskas med den ökning som skett i poängtalet under tiden mellan oktober 1992 och oktober 1993, dvs. med 22 poäng. Ändringen är temporär och gäller endast år 1995.

Motsvarande indexjustering föreslås även gälla belopp som folkpensionsanstalten betalar ut i fråga om familjepensioner, frontmannapensioner, fronttillägg utomlands, handikappbidrag och vårdbidrag för barn samt andra sådana belopp i lagar avseende nämnda förmåner och i lagen om bostadsbidrag för pensionstagare som justeras med folkpensionsindex.

Regeringen förutsätter att den nu avlåtna propositionen behandlas i samband med ovan nämnda proposition som avser arbetspensionsindex.

3. Ekonomiska verkningar

Den föreslagna indexändringen innebär att de av indexjusteringen föranledda kostnaderna år 1995 minskar med ca 300 milj. mk för folkpensionsanstaltens del. I fråga om andra förmåner som justeras med folkpensionsindex inbesparas uppskattningsvis ca 30 milj. mk av statens och kommunernas medel.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet och i samråd med folkpensionsanstalten.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

6. Lagstiftningsordning

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande (nr 28/27.11.1992) till social- och hälsovårdsutskottet behandlat frågan om indexjusteringen i relation till det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Utlåtandet gäller den regeringsproposition (RP 303/1992 rd.) 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 som avläts till riksdagen den 17 november 1992. I sitt utlåtande konstaterade utskottet följande: "Skyldigheten till en indexjustering 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 skydds-klausulens tillämpningsområde".

I ovan nämnda utlåtande konstaterade grundlagsutskottet ytterligare att "enligt motiveringen till ovan nämnda proposition avses med det grundläggande utkomstskyddet endast periodiskt återkommande penningprestationer till fysiska personer och bara en 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 i regeringens proposition dessutom av grundlagsutskottets tolkning i ovan nämnda betänkande 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".

Angående den indexjustering som år 1994 avsåg folkpensionerna konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande (nr 27/18.11.1993) att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet inte försvagas till följd av att indexjusteringen på 1,6 % uteblir. Enligt den föreliggande propositionen görs en normal indexjustering, men den ovan nämnda justeringen på 1,6 % betalas ännu inte till pensionstagarna.

På basis av det ovan anförda anser regeringen att lagförslaget inte försvagar någons lagstadgade grundläggande utkomstskydd i sådan omfattning att förslaget skulle kräva tillämpning av 66 § 7 mom. riksdagsordningen.

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

Lag

om undantagstillämpning 1995 av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Utan hinder av lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna (348/56) samt det på grundval av lagen utfärdade statsrådsbeslutet om bindande av folkpensionerna vid levnadskostnaderna (383/84) skall år 1995 på de i nämnda lag avsedda markbeloppen tillämpas det poängtal för folkpensionsindex, som erhålls på grundval av ett sådant poängtal för levnadskostnadsindex, vid vars uträkning poängtalet för levnadskostnadsindex i oktober 1994 har minskats med ökningen i poängtalet från oktober 1992 till oktober 1993, dvs. 22 poäng.

2 §

Denna lag tillämpas även på markbelopp som avses i familjepensionslagen (38/69), lagen om frontmannapension (119/77), lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/88), lagen om bostadsbidrag för pensionstagare

(591/78), lagen om handikappbidrag (124/88) och lagen om vårdbidrag för barn (444/69).

3 §

Stadgas någon annanstans än i pensionslagstiftning eller i anslutning till arrangemang som gäller pensioner genom lag eller förordning eller föreskrivs genom statsrådsbeslut eller ministeriebeslut att beloppet av förmåner, den förmånsgrundande inkomsten eller något annat markbelopp till följd av förändringarna i levnadskostnaderna justeras kalenderårsvis enligt poängtalet för det folkpensionsindex som fastställs årligen, används såsom poängtal för folkpensionsindex år 1995 det poängtal som fastställs i enlighet med 1 §.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 27 maj 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Social- och hälsovårdsminister *Jorma Huuhtanen*