



Juridiska avdelningen

14.11.1991

Till arbetspensionsanstalterna

## INDEXSKATT PÅ PENSIONSINKOMST ÅR 1992

1

### Inledning

Regeringen har avlåtit en proposition till riksdagen med förslag till lagar om indexskatt som uppbärs i samband med folkpensionspremien och om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner år 1992.

Lagarna skall gälla ett år. De ansluter sig till statens budgetproposition för 1992 vars centrala ekonomiskpolitiska utgångspunkt är att hejda realökningen av statens utgifter. Beträffande pensionslagarna skall detta genomföras genom att de påförs en särskild indexskatt. Däremot indexjusteras pensionerna i början av år 1992 på normalt sätt.

2

### Den föreslagna lagen om indexskatt

#### 2.1 Storleken av indexskatten

Enligt förslaget skall indexskatten vara 5,7 penni för varje skattöre som fastställts pensionstagaren vid kommunalbeskattningen.

I övrigt gäller de normala skattestadgandena för pension.

2.2

#### Inkomsten som skall indexbeskattas

Skatten skall omfatta alla skattepliktiga pensionsinkomster, med andra ord även pensioner inom den offentliga sektorn. Den skall även omfatta tilläggs-pensioner och övriga pensioner som betalas på basis av frivilliga försäkringar såsom pensioner som grundar sig på en privat försäkring.

Rehabiliteringspenningen enligt arbetspensionslagarna är inte pension och indexskatt uppbärs inte på den. Rehabiliteringspenningen indexjusteras i början av året på normalt sätt.



Juridiska avdelningen

14.11.1991

Indexskatten skall också gälla pensioner enligt lagen om olycksfallsförsäkring, trafikförsäkringslagen och lagen om skada ådragen i militärtjänst samt folkpension.

### 2.3.

#### Ingen indexskatt på små pensioner

Personer som endast får folkpension eller annan pension som motsvarar detta belopp har ingen skattepliktig inkomst, eftersom beloppet av fullt pensionsinkomstavdrag är lika stort som full folkpensionen. Det förutsätts att pensionstagaren inte heller har andra inkomster som påverkar pensionsinkomstavdraget. Till följd av pensionsinkomst-avdraget skall ingen indexskatt uppbäras av pensionstagare med små inkomster.

Pensionsinkomstavdraget höjs i början av år 1992 på normalt sätt med folkpensionsindex. Den skattepliktiga inkomstens nedre gräns är 35 500 mark per år för ensamstående personer (2 917 mk/mån) och 30 200 mark per år (2 517 mk/mån) för makar.

### 2.4

#### Högsta indexskatten

Indexskatten skall fastställas även på andra inkomster som är beskattningsbara i kommunalbeskattningen än på pensionsinkomster. Om pensionstagaren utöver pensionsinkomster har andra inkomster skall indexskatten utsträckas att påverka också dessa inkomster.

För att begränsa denna påverkan skall stadgas om ett maximibelopp på indexskatten. Indexskatten skall kunna utgöra högst 10 procent av den skattepliktiga pensionsinkomsten. Även i detta belopp skall som pensionsinkomst beaktas alla tidigare nämnda pensionsinkomster.

### 2.5

#### Uppbörden av indexskatten

Vid uppbörden av indexskatten skall tillämpas vad som stadgas om folkpensionspremien.

Pensionsanstalten skall uppbära indexskatten i samband med innehållingen av skatt och redovisa den till länsskatteverket. Länsskatteverket skall redovisa indexskatten vidare till folkpensionsanstalten.

Juridiska avdelningen

14.11.1991

Indexskatten skall uppbåras från och med 1.1.1992. Skattestyrelsen och Arbetspensionsanstaltens förbund ger närmare anvisningar om förskottsinnehållningen av indexskatten.

## 2.6

## Ikraftträdande

Indexskattelagen som skall gälla ett år skall träda i kraft 1.1.1992. Den skall enligt kassaprincipen gälla pensioner som utbetalas år 1992 eller även pensionsrater för år 1991 som utbetalas retroaktivt. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas omedelbart.

Eftersom indexskatten hänför sig till den inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen erhålls säkerhet om stiftandet av den tidigast i november.

## 3

## Övriga förmåner 1992

Indexskatten skall gälla endast pensionsinkomster. Av den anledningen skall andra förmåner som är bundna vid APL-index än pensioner inte indexjusteras från början av år 1992. Sådana andra förmåner är dagpenningar enligt sjukförsäkringslag och arbetslöshetsdagpenningar.

## 4

## Folkpensionspremien

Regeringen har särskilt till regeringen föreslagit att för alla pensionstagare skall stadgas om en folkpensionspremie. Premien skall utgöra 1,3 penni per skattöre (RP 105/91). Denna folkpensionspremie skall börja debiteras då förskottsinnehållningsprocenterna ändras från och med 1.5.1992.

PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

  
Seppo Pietiläinen  
Pentti Koivistoinen

## BILAGA

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om indexskatt som uppbårs i samband med folkpensionspremien och om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om indexskatt som uppbärs i samband med folkpensionspremien och om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att pensionstagare skall vara skyldiga att betala en indexskatt om 5,7 penni för skattöre på sin pensionsinkomst för 1992. Skatten uppbärs i samband med folkpensionspremien. På indexskatten tillämpas stadgandena om bestämmande av folkpensionspremien och den redovisas till folkpensionsanstalten. För vissa pensionstagare utsträcker sig indexskatten även till andra inkomster än pensionsinkomster, medan pensionstagare med små inkomster kommer att helt stå utanför beskattningsarrangemanget på grund av att folkpensionssystemet är skattefritt. Skatten är högst 10 % av pensionsinkomstens belopp.

I fråga om andra utkomstförmåner än pensionerna slopas indexjusteringen temporärt på så sätt att i stället för det indexpoängtal som fastställts för 1992 tillämpas indexpoängtalet för 1991 på dagpenningar enligt sjukförsäkringen, dagpenningar enligt olycksfallsförsäkringen och trafikförsäkringen, hemvårdsstödet, underhållsbidraget och underhållsstödet samt på justeringen av motsvarande kortvariga förmåner. Inte heller arbetslöshetsdagpenningar eller arbetskraftspolitiska vuxenutbildningsförmåner justeras.

Indexskatten inbringar ca 2 100 milj. mk i

skatteinkomster till folkpensionsanstalten, varav ca 1 925 milj. mk beaktas som intäkt 1992. Samtidigt ökar inkomsterna av avgifter till folkpensionsanstalten med ca 85 milj. mk. Ökningen av kommunernas skatteinkomster, 365 milj. mk, återbärs till finansieringen av folkpensionssystemet genom att kommunernas andel av finansieringen av folkpensionens tilläggsdelar höjs till 1,04 penni per skattöre. Som en följd av arrangemanget minskar statens garantiandel till folkpensionsanstalten med ca 1 800 milj. mk. Slopandet av indexförhöjningen 1992 i kortvariga dagpenningförmåner och andra motsvarande utkomstförmåner minskar utgifterna för dagpenningen enligt sjukförsäkringslagen med ca 300 milj. mk, utgifterna för arbetslöshetsdagpenningarna och de arbetskraftspolitiska utbildningsstöden med sammanlagt 145 milj. mk och stödet för vård av barn i hemmet med 150 milj. mk. Slopandet av indexjusteringarna av andra förmåner har inga nämnvärda kostnadsverkningar.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1992 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagarna skall träda i kraft den 1 januari 1992.

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING.....	3	2. Ekonomiska verkningar .....	9
1. Nuläget och de föreslagna ändringarna ...	3	DETALJMOTIVERING .....	10
1.1. Pensionsskydd .....	3	1. Motivering till lagförslagen .....	10
1.2. Pensionsindex .....	3	1.1. Lagen om indexskatt som uppbärs i samband med folkpensionspremien .....	10
1.2.1. Arbetspensionsindex .....	3	1.2. Lagen om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992 .....	11
1.2.2. Folkpensionsindex .....	4	2. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll .....	12
1.3. Indexjusteringarnas betydelse för pensionstagare .....	5	3. Lagstiftningsordning .....	12
1.4. Indexjusteringarnas betydelse för samhälls-ekonomi .....	5	4. Ikraftträdande .....	13
1.5. Ekonomiska utsikter .....	5	LAGTEXTER .....	14
1.6. Alternativen vid anpassandet av nivån på pensionerna till löneutvecklingen .....	6	1. Lag om indexskatt som uppbärs i samband med folkpensionspremien .....	14
1.6.1. Slopande av indexjusteringen .....	6	2. Lag om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992 .....	15
1.6.2. Uppskjutande av indexjusteringen för 1992 .....	7		
1.6.3. Folkpensionerna .....	8		
1.6.4. Indexskatt som uppbärs hos pensionstagarna .....	8		
1.7. Förfarandet 1992 .....	9		

## ALLMÄN MOTIVERING

## 1. Nuläget och de föreslagna ändringarna

## 1.1. Pensionsskyddet

Pensionssystemen är till för att trygga utkomsten då den på grund av ålderdom, invaliditet, långvarig arbetslöshet eller familjeförsörjarens dödsfall i annat fall upphör.

Genom arbetspensionssystemet tryggas ett lagstadgat arbetspensionsskydd på grundvalen av ett arbets- eller tjänsteförhållande eller företagarkerksamhet. Folkpensionssystemet gäller alla som är bosatta i Finland.

Syftet med arbetspensionen är att i skälig mån trygga bibehållandet av konsumtionsnivån under anställningstiden. Folkpensionen säkerställer en minimipension. Tillsammans utgör arbetspensionen och folkpensionen totalpensionsskyddet för löntagare och företagare. Folkpensionen utgör ensam pensionsskyddet för en sådan person som inte har något eget på förvärvsarbete baserat pensionsskydd.

När arbetspensionen ökar, minskar folkpensionens tilläggsdel tills endast basdelen återstår av folkpensionen. Folkpensionens basdel samordnas med en målsatt arbetspension.

## 1.2. Pensionsindexen

## 1.2.1. Arbetspensionsindexet

Med hjälp av indexsystemen bibehålls pensionens värde. Indexskydd 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 72/56, 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 pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare 202/64 och pensionslagen för evangelisk-lutherska kyrkan 298/66) har genomförts genom att pensioner och intjänade pensionsrätter har bundits vid utvecklingen av APL-index enligt

lagen om pension för arbetstagare.

Enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare binds pensionsskyddet vid landets lönenivå. För detta ändamål fastställer social- och hälsovårdsministeriet för varje kalenderår ett löneindextal med iakttagande av medeltalet för de allmänna förändringarna i löne- och prisnivån. T.ex. vid beräkningen av poängtalet för APL-indexet 1992 beaktas förändringar i inkomstnivån och konsumentprisnivån från det tredje kvartalet 1990 till det tredje kvartalet 1991. Vikten av förändringarna i inkomstnivåindexet och konsumentprisindexet är lika stor. Som måttstock på förändringar i konsumentprisen används konsumentprisindexet. Vid beräkningen av inkomstnivåindexet måste uppskattade poängtal för löntagarnas inkomstnivåindex användas, eftersom de slutliga värdena för varje kvartal fastställs först följande år. Eventuella fel vid uppskattningen av poängtalet korrigeras automatiskt vid följande uträkning av APL-indexpoängtalet.

Avsikten med arbetspensionsindexet är att löpande pensioner skall utvecklas ungefär i samma proportion som den genomsnittliga inkomstnivån för arbetstagare som närmar sig pensionsåldern. Systemet med indexjustering av arbetspensionen garanterar pensionstagarna hälften av realökningen i lönenivån enligt inkomstnivåindexet. Om lönenivån åter sjunker reellt, utgör realsänkningen av pensionerna på motsvarande sätt hälften av realsänkningen av lönerna.

Enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare justeras den löpande pensionens belopp så, att det motsvarar ändringen i APL-indexet. Ändringen i pensionen görs i början av varje kalenderår. Enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare justeras även den pensionsgrundande lönen på det sätt som ändringen av löneindextalet förutsätter, då pension beviljas eller då samordning av pensioner förrättas på nytt.

Indexet påverkar således även arbetspensionens begynnelsebelopp. Pensionens begynnelsebelopp beräknas beroende på pensionslagarna på olika sätt. Gemensamt för beräkningssätten är att pensionsrater som intjänats i olika arbetsförhållanden under anställningstiden justeras med APL-indexet så, att de motsvarar nivån under det år då pensionen börjat. APL-indexets verkan på pensionens begynnelsebe-

lopp beror på för hur lång tid det existerar s.k. fribrev som skall beaktas i pensionen eller för hur lång tid pensionslön beräknas. I pensioner enligt lagen om pension för arbetstagare avspeglar den pensionsgrundande lönen slutlönen i ett arbetsförhållande. När den beräknas utlämnas ur arbetsförhållandets fyra sista kalenderår de år under vilka medeltalet av indexjusterade månadsinkomster är minst och störst. Den pensionsgrundande lönen av detta arbetsförhållande är genomsnittet av inkomsterna under de kvarvarande två åren.

I offentliga anställningsförhållanden bestäms pensionslönen numera så, att den motsvarar APL. Tidigare sammanslogs olika anställningar under den totala tiden i arbete, och pensionen påverkades endast av inkomsterna under de fyra sista åren av tiden i arbete.

Intjänad pension i ett kortvarigt arbetsförhållande samt i verksamhet enligt lagen om pension för företagare och lagen om pension för lantbruksföretagare beräknas på basis av de indexjusterade inkomsterna under hela arbetstiden.

Av pensionsskydd som intjänats i ett arbetsförhållande som upphört bildas ett s.k. fribrev. Pensionsrätt som intjänats i ett arbetsförhållande som upphört före pensionsfallet, d.v.s. fribrevet, justeras med APL-index så, att det motsvarar nivån under det år då pensionen börjat. På så sätt får personen pensionsskydd för varje arbetsförhållande eller anställning särskilt på den nivå som APL-indexets poängtal anger när personen går i pension.

APL-indexet tillämpas utom på egentliga arbetspensioner även på förmåner enligt lagen om förtidspension för frontveteraner (13/82), lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/48), trafikförsäkringslagen (279/59), lagen om olycksfallsförsäkringar (608/48) och lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/90) samt vid indexjusteringarna av dag-, moderskaps-, faderskaps- och föräldrapenning och stöd för vård av barn i hemmet enligt sjukförsäkringslagen (364/63). Rehabiliteringspenningen bestäms i allmänhet på samma grunder som sjukdagpenningen och därför är även den i praktiken bunden vid APL-indexet. Även ersättning för personskador enligt patientskadlagen (585/86) är bunden vid APL-indexets utveckling.

### 1.2.2. Folkpensionsindexet

Med indexjusteringen av folkpensionerna tryggas minimipensionernas realnivå. Om indexjustering stadgas i lagen om bindande av de i folkpensionslagen stadgade pensionerna och understöden vid levnadskostnaderna (348/56). Folkpensionsindexet följer förändringarna i levnadskostnadsindexet (1951 = 100). Levnadskostnadsindexet är med undantag av indexets basår lika stort som konsumentprisindexet. Folkpensionsindexet justeras vid ingången av januari på basis av förändringen i levnadskostnadsindexet räknat från oktober föregående år till oktober året därpå.

Indexbundna förmåner i folkpensionssystemet är basdelen, tilläggsdelen, maketillägget och barn tillägget, begravningsbidraget samt vårdbidraget för pensionstagare. Även en förmån enligt lagen om handikappbidrag (124/88), familjepension och barnpension enligt familjepensionslagen (38/69), frontmannapension, fronttillägg, extra fronttillägg och fronttillägg som betalas till utlandet enligt lagen om frontmannapension (119/77) samt förmåner enligt lagen om vårdbidrag för barn (444/69) justeras med folkpensionsindexet på samma sätt som folkpensionsförmånerna.

Det bostadsbidrag som betalas till pensionstagare är inte bundet vid folkpensionsindexet. Bostadsbidraget skall dock justeras minst en gång på två år. Justeringen skall göras oftare, om boendekostnaderna eller inkomsterna har förändrats märkbart. Grunderna för bestämmande av bostadsbidraget, såsom självrisk och inkomstgränser, är bundna vid folkpensionsindexet. Som boendekostnader för en pensionstagare som bor i en annan bostad än i en hyres- eller vederlagsbostad beaktas utgifter för skötsel, för vilka normer årligen fastställs genom statsrådsbeslut.

Det index som tillämpas på folkpensionerna påverkar även samordningen av arbetspensionerna genom basdelen, generationsväxlingspensionens begynnelsebelopp samt utkomststödet enligt socialvårdslagen (710/82). Dessutom bestäms de pensionsinkomstavrdrag som används i beskattningsgrunderna inom skattelagstiftningen enligt systemet för folkpensionsindex. Eftersom den som endast får folkpension garanteras fullständig skattefrihet, justeras det sammanlagda beloppet av fullt pensionsinkomstavrdrag vid statsbeskattningen och den nedre gränsen på inkomstskatteskalan samt det

sammanlagda beloppet av fullt pensionsinkomststavigdrag och grundavdraget vid kommunalbeskattningen årligen på samma sätt som folkpensionerna.

### 1.3. Indexjusteringarnas betydelse för pensionstagare

För pensionstagaren har indexjusteringarna stor betydelse. Utan indexjustering skulle pensionen mycket snabbt mista sin betydelse som utkomstkälla. T.ex. utgörs redan över hälften av markbeloppet i pensioner som började betalas för 10 år sedan av indexjusteringar. I arbetspensionssystemet beror andelen på inflationsutvecklingen vid ifrågavarande tidpunkt och i vilken takt reallönerna stiger. I arbetspensionernas begynnelsebelopp härstammar en varierande del från indexjusteringar, beroende på hur pensionslönerna beräknas. I folkpensionerna tryggar indexjusteringen att minimipensionens köpkraft bibehålls.

### 1.4. Indexjusteringarnas betydelse för samhällsekonomin

Beloppen av de årliga indexjusteringarna av pensionerna är betydande också med hänsyn till samhällsekonomin. T.ex. 1989 utgjorde indexjusteringarna sammanlagt ca 1,50 % av lönesumman.

Den ekonomiska betydelsen av indexjusteringarna i folkpensionerna syns direkt som en motsvarande ökning i pensionsbeståndet. Arbetspensionsskyddets indexbundenhet påverkar både pensionsbeståndet och pensionernas begynnelsebelopp.

I arbetspensionsskyddet inom den privata sektorn fonderas en del av den pensionsrätt som arbetstagaren tjänar in varje år. Indexjusteringar fonderas inte i arbetspensionssystemet inom den privata sektorn utan de finansieras årligen med arbetspensionspremiens s.k. utjämningsdel. De medel som används till indexskydd i arbetspensionerna inom den offentliga sektorn samlas in på samma sätt som andra medel som behövs för täckande av pensionskostnaderna. Folkpensionernas indexskydd finansieras på samma sätt som folkpensionerna, dvs. genom att de erforderliga medlen samlas in i form av försäkringspremier och försäkringsavgifter som betalas av de

försäkrade och arbetsgivarna samt i form av statens och kommunernas andelar.

Indexskyddet i arbetspensionerna påverkar inkomstfördelningen mellan pensionstagare och löntagare, eftersom pensionsförsäkringsavgifterna minskar löneutbetalningstillgångarna. Även vid indexjusteringen av folkpensionen är det fråga om en inkomstfördelning mellan pensionstagarna och den övriga befolkningen.

### 1.5. Ekonomiska utsikter

Målet för regeringens ekonomiska politik är att minska underskottet i bytesbalansen och hejda den utländska skuldsättningen, trygga sysselsättningen, effektivera den offentliga ekonomin samt få den öppna sektorns andel av nationalprodukten att börja stiga. Det centrala målet är en sänkning av den relativa kostnadsnivån till en konkurrenskraftig nivå.

Statsrådet ansåg redan våren 1991 i sitt ekonomiskpolitiska tillkännagivande till riksdagen att skuldsättningen inom samhällsekonomin inte kan hejdas om inte ökningen i de offentliga utgifterna dämpas. I samband med dämpandet av ökningen i de offentliga utgifterna är det viktigt att den offentliga sektorns produktivitet och lönsamhet förbättras. Inkomstpolitiken är av central betydelse när det gäller återställandet av konkurrenskraften. En bred bekämpning av arbetslösheten kan lyckas endast om kostnaderna under flera års tid ökar långsammare än i de konkurrerande länderna. Enligt regeringen kan realinkomsterna inte öka alls under de närmaste åren, tvärtom är en sänkning av realinkomsterna sannolik. Nya avtalshöjningar skall man nu helt och hållet avhålla sig ifrån. Dessutom måste det förutsättas att löneglidningarna framdeles blir synnerligen små.

Den centrala finanspolitiska utgångspunkten är även i budgetpropositionen för 1992 att realökningen av statens utgifter skall hejdas. Det kräver ett exceptionellt stort antal sparåtgärder som även förutsätter lagstiftning. Eftersom arbetsmarknadsparterna håller på att nå en överenskommelse om en inkomstpolitisk helhetsuppgörelse, på basis av vilken inkomsterna 1992 inte ökar utan med beaktande av arbetstagarens arbetspensionspremie minskar med ca 7 %, anser regeringen att det i rättvisans namn inte heller är ändamålsenligt att höja pensionstagarnas och den övriga be-

folkningens utkomstnivå. Eftersom lönerna sänks 1992 även med sådana metoder som inte alls påverkar inkomstnivåindexet och sålunda inte heller APL-indexets poängtal, ökar pensionerna i förhållande till lönerna även om pensionerna hålls på den nuvarande nivån. Dyliga metoder som sänker löntagarnas faktiska inkomstnivå men inte påverkar pensionstagarnas ställning är t.ex. slopandet av semesterpenningen och införandet av en arbetspensionspremie för löntagarna.

#### 1.6. Alternativen vid anpassandet av nivån på pensionerna till löneutvecklingen

Enligt gällande lag skall indexjusteringen göras vid årsskiftet. Enligt 9 § förordningen om pension för arbetstagare skall poängtalet för APL-indexet för 1992 fastställas före ingången av november månad 1991. I motsvarighet härtill skall poängtalet för 1992 års folkpensionsindex fastställas den 15 november. För att de avsedda ändringarna angående indexjusteringen för 1992 skall kunna genomföras i pensionsbesluten inom pensionssystemen, måste information om indexnivån för 1992 fås senast under den förra hälften av november månad.

Social- och hälsovårdsministeriet fastställde den 30 oktober 1991 att löneindextalet för APL är 1682, vilket innebär att arbetspensionerna höjs med ca 5,4 % vid ingången av 1992. Behovet av en höjning av folkpensionerna, bedömt på basis av stegringen av levnadskostnaderna, är ca 3,2 %.

Anpassandet av pensionstagarnas inkomstnivå till löneutvecklingen kan i princip genomföras på många olika sätt. Vid beredningen av regeringspropositionen har tre olika alternativ diskuterats, dvs. slopande eller uppskjutande av indexjusteringen för 1992 eller införande av en särskild indexskatt. Dessa alternativ har olika verkningar med avseende på statsekonomi och de olika grupperna av pensionstagare.

##### 1.6.1. Slopande av indexjusteringen

Med slopande av indexjusteringen avses en åtgärd, genom vilken indexjusteringen 1992 uteblir helt och hållet och ingen återgång till den indexnivå som den nuvarande lagstiftningen förutsätter sker senare. Detta kan uppnås

genom att samma APL-indexpoängtal som det som fastställts för 1991 används 1992. Detta förfaringsätt innebär att pensioner som löper eller börjar 1992 inte justeras. Dessutom bibehålls övriga lagstadgade belopp som är bundna till APL-index på 1991 års nivå. Inte heller fribreven skall justeras, utan de bibehålls på 1991 års nivå.

Ifall kostnads- och löneutvecklingen för 1991 slopas permanent i APL-indexskyddet så innebär det att pensionernas realnivå sänks permanent jämfört med den nivå som den nuvarande lagstiftningen förutsätter. Åtgärden inverkar på pensioner som börjar senare, så att den minskar de pensionsdelar som intjänats åren 1962—1991. Slopandet av indexet har särskild betydelse för pensioner enligt lagen om pension för företagare, lagen om pension för lantbruksföretagare och lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden, eftersom beloppen av dessa pensioner beräknas på basis av inkomsterna under hela anställningstiden eller intjäningstiden. Dessa pensioner minskar permanent med ett belopp som motsvarar indexjusteringen för 1992. Däremot inverkar slopandet av index inte alls på de pensionsdelar enligt lagen om pension för arbetstagare och pensionslagstiftningen för den offentliga sektorn som fastställs på basis av löner som betalas senare än 1992. Detta beror på tekniken med en beräkningsperiod på fyra kalenderår. Eftersom slopandet av indexjusteringen för 1992 även inverkar på arbetsinkomsterna inom företagarpensionssystemen, så minskar försäkringspremieinkomsterna enligt dessa system och statens andelar i finansieringen av företagarpensionssystemen ökar med ett motsvarande belopp.

Slopandet av indexjusteringen för 1992 är särskilt problematiskt i fråga om tilläggspensionsförsäkringar enligt 11 § lagen om pension för arbetstagare. Tilläggspensionsförsäkringar som registrerats i enlighet med 11 § lagen om pension för arbetstagare avviker på grund av sin frivillighet till sin natur väsentligt från basförsäkringarna. Arbetsgivaren är inte skyldig att teckna sådana försäkringar, och pensionernas bindning till APL-indexet har beaktats vid dimensioneringen av försäkringspremien för tilläggspensionsförsäkringarna. Eftersom indexskyddet i dessa tilläggspensionsförsäkringar således finansieras på förhand, så innebär slopandet av indexjusteringarna ett brott mot de försäkringsavtal som skall anses priva-

trättsliga. Även till andra tilläggspensionsarrangemang ansluter sig olika indexvillkor som baserar sig på privaträttsliga avtal. Om endast indexjusteringen av lagstadgade arbetspensioner slopas, så leder det till ett slumpmässigt resultat, eftersom indexjusteringen, beroende på vilken indexbindning som ingår i avtalet, antingen uteblir eller också betalas i normal ordning.

Det är motiverat att en tilläggspensionsförsäkring enligt APL omfattas av slopandet av indexjusteringen endast, om slopandet av justeringen också utsträcks till alla frivilliga tilläggspensionsarrangemang som genomförs med hjälp av försäkringsbolag, pensionskassor, pensionsstiftelser och pensionsstadgor oberoende av arrangemangens privaträttsliga natur. Pensioner som baserar sig på frivilliga arrangemang är i allmänhet större än andra pensioner. Om slopandet av indexet för 1992 inte kan utsträckas till alla frivilliga pensionsarrangemang, så är slopandet av indexjusteringarna i fråga om minimipensionerna socialt orättvist.

Den bestående inbesparingen av slopandet av indexet för 1992, och där slopandet även omfattar intjänade fribrev, minskar mycket långsamt (tabell 1). I kalkylen förutsätts att även företagarnas arbetsinkomster stannar på en lägre nivå som motsvarar indexändringen. Ändringen gäller även det registrerade tilläggspensionsskyddet, som ingår i siffrorna för den privata sektorn.

**Tabell 1. Spareffekten av slopandet av indexjusteringen för 1992 med avseende på arbetspensionsutgifterna, i milj. mk enligt 1992 års penningvärde**

	Privata sektorn	Staten	Kommunerna	Övriga	Sammanlagt
1992	1340	520	320	210	2390
1995	1300	430	290	180	2200
2000	1350	350	260	140	2100
2010	1440	210	180	90	1920

I tabell 2 anges de relativa andelar som inbesparingarna i pensionsutgifterna utgör av lönesumman för varje enskild sektor. I kolumnen Sammanlagt anges hela den andel av summan av löne- och arbetsinkomsterna i samhällsekonomin som inbesparingen i pensionsutgifterna utgör.

**Tabell 2. Spareffekten av slopandet av indexjusteringen för 1992 med avseende på lönesummorna, i procent**

	Privata sektorn	Staten	Kommunerna	Sammanlagt
1992	0,7	1,4	0,7	0,9
1995	0,6	1,1	0,6	0,8
2000	0,6	0,9	0,5	0,7
2010	0,5	0,4	0,3	0,5

Slopandet av indexet för 1992 inverkar även på statens skatteintäkter. Skatteintäkterna minskar med ca 900 milj. mk som en följd av att indexjusteringen slopas.

#### 1.6.2. Uppskjutande av indexjusteringen för 1992

Med uppskjutande av indexjusteringen avses att indexjusteringen av pensioner slopas för 1992 och att vid ingången av 1993 verkställs en justering, som återför pensionerna till den nivå som den nuvarande lagstiftningen förutsätter. Uppskjutandet av indexjusteringen innebär således för 1992 att den del av pensionen som motsvarar indexstegringen inte betalas. Det enklaste sättet att genomföra denna ändring är att den höjning som det höjda indexpoängtalet förutsätter inte betalas i fråga om de pensioner som löper 1992 eller som börjar under sagda år. Indexjusteringen för 1993 genomförs utgående från en sådan pensionsnivå som skulle ha betalats om indexjusteringarna skulle ha genomförts på normalt sätt 1992. I pensionstagarrens pension görs således från ingången av 1993 en indexjustering för två år. Genomförd på detta sätt ändrar indexjusteringen inte indexets nuvarande utveckling på lång sikt från den nivå som lagstiftningen förutsätter.

Fördelen med detta förfaringsätt är att slopandet av indexjusteringen för 1992 kan inriktas enbart på löpande pensioner och pensioner som börjar. T.ex. arbetsinkomsterna inom företagarpensionssystemen kan justeras på vanligt sätt. Också i fråga om detta alternativ är problemet de ovan nämnda registrerade tilläggspensionerna samt övriga frivilliga pensionsarrangemang. I regel skall de såsom baserade på privaträttsliga avtal inte omfattas av detta förfarande. Härvid får i allmänhet de största pensionerna en indexjustering. Uppskjutandet av indexjusteringen är förknippad

med samma synpunkter som slopandet av indexjusteringen för 1992. Verkningarna begränsar sig till 1992.

Uppskjutandet av indexet ger pensionssystemen en engångsinbesparing på ca 2,35 mrd. mk år 1992.

### 1.6.3. Folkpensionerna

Slopandet eller uppskjutandet av indexjusteringen i folkpensionssystemet kan genomföras så, att pensionstagarna räknat från den 1 januari 1992 inte kompenseras för den stegring av levnadskostnaderna som skett från oktober 1990 till oktober 1991. Som en följd av slopandet av indexjusteringen stannar den fulla folkpensionen för en ensamstående person vid nuvarande 2 339 mk i kommungrupp I. Detta innebär att realnivån på folkpensionerna sjunker, eftersom ingen compensation ges för den prisstegring som skett år 1991. Om slopandet av indexjusteringen i folkpensionssystemet genomförs så, att pensionen samt pensionsdelar och de markbelopp som inverkar på deras storlek bibehålls på 1991 års nivå, överensstämmer det föreslagna slopandet med indexjusteringen av arbetspensionerna.

Slopandet av indexjusteringen av folkpensionen år 1992 gäller utöver folkpensionens basdel och tilläggsdel dessutom familjepension, frontmannapension, fronttillägg, extra fronttillägg, vårdbidrag för pensionstagare, handikappbidrag, vårdbidrag för barn, barntillägg och maketillägg. Förmåner som är knutna till full folkpension är utkomststödet utvidgade grunddel och generationsväxlingspensionens kompletteringsdel. Också beloppet av rehabiliteringspenning enligt lagen om rehabiliteringspenning (611/91) är knutet till beloppet av full folkpension när rehabiliteringspenningen betalas i enlighet med utkomstskyddsbeloppet.

Slopandet av indexjusteringen inom folkpensionssystemet minskar förmånsutgifterna för folkpensionsförsäkringen med ca 610 milj. mk 1992.

### 1.6.4. Indexskatt som uppbärs hos pensionstagarna

Såsom ovan har konstaterats drabbar ett slopande eller uppskjutande av indexjusteringen alltid minimipensionsnivån. En del av de

frivilliga pensionerna samt andra inkomster än pensionsinkomster berörs inte. Socialt rättvisare är en lösning, där pensionstagarnas inkomster i sin helhet anpassas till löneutvecklingen och minimipensionens köpkraft samtidigt kan tryggas. Detta kan uppnås genom att pensionernas indexjusteringar betalas i normal ordning men att hos pensionsinkomsttagarna i samband med folkpensionspremierna samtidigt uppbärs en särskild indexskatt, varmed å andra sidan finansieras indexhöjningarna av de minsta pensionerna.

Indexskatten behandlar pensionstagarna jämlikare som skattebetalare än ett slopande av indexjusteringen. För vissa pensionstagare utsträcker sig indexskatten även till andra pensioner och inkomster än till de lagstadgade pensionerna. Däremot kommer pensionstagare med små inkomster att stå utanför arrangemanget helt och hållet på grund av pensionsinkomstsvdraget i beskattningen. Den indexjustering som skall göras i de små pensionerna ger således en normal ökning av köpkraften. Även i fråga om de största pensionerna är den minskning av nettoinkomsterna som förorsakas av indexskatten av samma storlek som minskningen av löntagarnas nettoinkomster till följd av den inkomstpolitiska helhetsuppgörelsen.

I tabell 3 innehåller en bedömning av verkningarna av en indexskatt på 5,7 penni och en folkpensionspremie i fråga om ensamstående personer med pensioner av varierande storlek.

Den skattepliktiga inkomstens nedre gräns i kommungrupp I är 35 000 mk per år (2 917 mk/mån.) för ensamstående personer och 30 200 mk per år (2 517 mk/mån.) för makar.

Tabell 3

Totalpension mk/mån	Index- justering	Folkpensions premie 1,3 p/öre	Index- skatt 5,7 p/öre
2 339	+ 76	0	0
2 500	+ 85	0	0
3 000	+ 64	— 5	— 23
3 500	+ 80	— 19	— 84
4 000	+ 77	— 33	—146
5 000	+131	— 62	—270
10 000	+279	—137	—600

Den genomsnittliga totalpensionen är ca 3 900 mk per månad. Tabellen beskriver indexskattens, folkpensionspremiens och indexjuste-

ringens inverkan då skatten är 5,7 penni per skattöre. Skattegrunderna är för 1991.

### 1.7. Förfarandet 1992

Med beaktande av de ovan relaterade synpunkterna har regeringen beslutat att anpassandet av pensionstagarnas inkomstnivå till löneutvecklingen skall genomföras genom att de påförs en indexskatt. Härigenom kan också pensionstagarnas ekonomiska situation beaktas. Då dessutom frågan om en indexjustering av pensionerna och om en vidareutveckling av den för närvarande är aktuell inom Pensionskommittén 90, som finslipar sitt betänkande, är det inte ändamålsenligt att i detta skede fatta beslut som påverkar indexstrukturen.

Indexarrangemangen skall i sin helhet vidtas under 1992.

På basis av det ovanstående föreslås att pensionstagarna påförs en indexskatt på 5,7 penni för varje skattöre, som uppbärs i samband med folkpensionspremien. Skatten skall omfatta alla skattepliktiga pensionsinkomster, även pensioner som betalas på basis av frivilliga försäkringar. På indexskatten skall tillämpas stadgandena angående fastställandet av folkpensionspremien och skatten skall redovisas till folkpensionsanstalten. För att indexskatten inte skall leda till ett orimligt slutresultat för sådana personer vilkas utkomst under 1992 till en betydande del baserar sig på andra inkomster än pensionsinkomster, föreslås att indexskatten skall kunna utgöra högst 10 % av den skattepliktiga pensionsinkomsten. Därmed räknas också frivilliga pensioner som baserar sig på ett arbetsförhållande eller en försäkring.

Beträffande andra utkomstförmåner än pensioner är det ändamålsenligt att utkomstnivån anpassas till löneutvecklingen genom att indexjusteringen slopas tillfälligt. Det är tekniskt sett svårt att införa en skatt som motsvarar indexskatten på dessa utkomstförmåner. På justeringen av markbeloppen för förmånerna skall därför tillämpas det för 1991 fastställda indexpoängtalet i stället för det indexpoängtal som fastställts för 1992. Härigenom överensstämmer inkomstutvecklingen även för andra utkomstförmånstagare med inkomstutvecklingen för löntagarna. Om ökningen av förmånsutgifterna avstannar för 1992, så sänker det kostnadsnivån och skapar även förutsättningar för det ekonomiska uppsving som är nödvändigt för finansieringen av socialskyddet.

## 2. Ekonomiska verkningar

Indexjusteringarna av pensionerna åsamkar 1992 det privata arbetspensionssystemet ett tillägg på 1 340 milj. mk till pensionsutgifterna, staten 540 milj. mk, kommunerna 320 milj. mk och folkpensionsanstalten 610 milj. mk. Utgifterna för pensioner enligt olycksfalls- och trafikförsäkringen, militärskadepensioner, generationsväxlingspensioner och avträdelsepensioner ökar på grund av indexjusteringarna med sammanlagt ca 210 milj. mk.

Sammanlagt ökar pensionsutgifterna med ca 3 mrd. mk år 1992. Statens andel av finansieringen av ökningen är sammanlagt ca 1,4 mrd. mk. Skatteinkomsterna ökar med drygt 900 milj. mk till följd av att indexjusteringarna betalas.

Indexskatten inbringar ca 2 100 milj. mk i skatteinkomster till folkpensionsanstalten, varav ca 1 925 milj. mk beaktas som intäkt 1992. Samtidigt ökar inkomsterna av avgifter till folkpensionsanstalten med ca 85 milj. mk. Som en följd av betalningen av indexjusteringarna återbärs ökningen av kommunernas skatteinkomster, ca 365 milj. mk, till finansiering av folkpensionssystemet genom att kommunernas andel av finansieringen av folkpensionens tilläggsdelar höjs till 1,04 penni per skattöre och genom att folkpensionsanstaltens andel av kostnaderna för tilläggsdelarna sänks i motsvarighet därtill. Vid höjningen av kommunernas andel av finansieringen av tilläggsdelarna har även beaktats den av indexjusteringen förorsakade ökningen av utgifterna för tilläggsdelarna. Med beaktande av att utgifterna för folkpensionssystemet ökar med ca 600 milj. mk som en följd av att indexjusteringarna betalas, så minskar statens garantiandel till folkpensionsfonden på grund av de ovan nämnda arrangemangen med ca 1 800 milj. mk jämfört med statens budgetproposition för 1992.

Slopandet av indexförhöjningar 1992 i kortvariga dagpenningförmåner och andra motsvarande utkomstförmåner minskar utgifterna för dagpenning enligt sjukförsäkringslagen med ca 300 milj. mk, utgifterna för arbetslöshetsdagpenningar och arbetskraftspolitiska utbildningsstöd med sammanlagt 145 milj. mk och stöden för vård av barn i hemmet med 150 milj. mk. Slopandet av indexjusteringen av andra förmåner har inga nämnvärda kostnadsverkningar.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Motivering till lagförslagen

#### 1.1. Lagen om indexskatt som uppbärs i samband med folkpensionspremien

Indexskatten skall gälla all skattepliktig pensionsinkomst. Den omfattar också frivilliga pensionsarrangemang som grundar sig på ett arbetsförhållande.

I pensionskyddet eller försäkringar enligt följande lagar görs den indexjustering som lagarna förutsätter, och pensionstagarna får fr.o.m. ingången av 1992 en indexförhöjning i sina pensioner på vanligt sätt.

Folkpensionslagen

Lagen om frontmannapension

Familjepensionslagen

Lagen om handikappbidrag

Lagen om vårdbidrag för barn

Lagen om pension för arbetstagare

Lagen om pension för arbetstagare i kortvariga arbetsförhållanden

Lagen om pension för vissa konstnärer och redaktörer i arbetsförhållande

Lagen om pension för lantbruksföretagare

Lagen om pension för företagare

Lagen om sjömanspensioner

Lagen om statens pensioner

Lagen om statens familjepensioner

Lagen om vissa pensioner, som skall betalas av statsmedel

Lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare

Pensionslagen för evangelisk-lutherska kyrkan

Lagen om pension för kommunala förtroendevalda

Lagen om familjepensioner inom den evangelisk-lutherska kyrkan

Lagen om avträdelsepension

Lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare

Lagen om förtidspension för frontveteraner

Lagen om pension för riksdagsmän

Lagen om familjepension efter riksdagsmän

Lagen om republikens presidents rätt till pension

Lagen om medlems av statsrådet rätt till pension och om familjepension efter honom

Lagen om olycksfallsförsäkring

Lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare

Lagen om olycksfall i militärtjänst

Lagen om skada, ådragen i militärtjänst

Trafikförsäkringslagen

För pensionsinkomst enligt de ovan nämnda lagarna och på pensionsinkomst som grundar sig också på frivilliga pensionsarrangemang som kan jämföras med dessa skall, om den är skattepliktig, uppbärs indexskatt, vars storlek är 5,7 penni för varje skattöre som fastställts vid kommunalbeskattningen. Eftersom den som får enbart folkpension vid beskattningen har garanterats fullständig skattefrihet, behöver de pensionstagare som får fullt pensionsinkomst-avdrag vid statsbeskattningen och kommunalbeskattningen inte betala indexskatt. Inkomstgränsen är i kommungrupp I för ensamstående 35 000 mk per år (2 917 mk/mån.) och för makar 30 200 mk per år (2 517 mk/mån.). För pensionstagare med stora inkomster som utöver pensionsinkomsten har också andra inkomster kommer indexskatten att påverka också dessa andra inkomster. Indexskatten är dock högst 10 % av den skattepliktiga pensionsinkomsten.

I övrigt fastställs indexskatten på samma sätt som folkpensionspremie. Skatten redovisas till folkpensionsanstalten, och i fråga om den skall också annars gälla stadgandena om uppbörd av folkpensionspremie.

Eftersom en normal indexjustering görs i förmånerna enligt folkpensionssystemet kommer också gränserna för pensionsinkomst-avdraget vid beskattningen att höjas. Likaså stiger kompletteringsdelen inom generationsväxlingspensionen. I enlighet med målen för minimiskyddet stiger också grunddelen och kompletteringsdelen inom utkomstskyddet lika mycket som folkpensionsindexet.

## 1.2. Lagen om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992

Enligt 76 § sjukförsäkringslagen justeras beloppen av arbetsinkomsterna, vilka påverkar dagpenningens storlek, kalenderårsvis med anledning av förändringarna i den allmänna lönenivån i landet enligt det löneindex-tal som årligen fastställs för tillämpningen av 9 § lagen om pension för arbetstagare. Enligt samma lag justeras också de inkomstgränser som påverkar storleken av minimidagpenningen, barnförhöjningen och dagpenningen på det sätt som APL-indexet förutsätter. Enligt den föreslagna lagen kommer arbetsinkomsterna för 1990 som sådana att utgöra grund för de dag- och minimidagpenningar som börjar betalas 1992. De dag- och föräldrapenningar som börjat betalas 1991 justeras utan indexförhöjning enligt arbetsinkomsten 1990.

För att förhöjning av dagpenningen på basis av 10 § sjukförsäkringsförordningen inte skall sökas enligt den s.k. 6-månadersinkomsten på grund av att indexjusteringen slopas stadgas särskilt att gränsen på 20 % i 10 § sjukförsäkringsförordningen skall höjas till 25 %. Indexförhöjningarna av minimidagpenningen, barnförhöjningen och inkomstgränserna kvarstår annars på 1991 års nivå. Rehabiliteringspenningen enligt 14 och 15 §§ lagen om rehabiliteringspenning kvarstår enligt 31 § samma lag på 1991 års nivå, eftersom ingen indexförhöjning enligt 9 § APL görs heller i den.

Grunddelen enligt 5 § lagen om stöd för vård av barn i hemmet (24/85) och de inkomstgränser för tilläggsdelen enligt 7 § samma lag som enligt lagen justeras enligt 9 § lagen om pension för arbetstagare, kvarstår på 1991 års nivå.

Beloppen av de ersättningar som betalas med stöd av lag enligt 43 a § (1124/83) lagen om skada, ådragen i militärtjänst indexjusteras med iakttagande på motsvarande sätt av vad som stadgas i 9 § lagen om pension för arbetstagare. Social- och hälsovårdsministeriet skall dessutom justera inkomstgränsen för full tilläggsränta så att den motsvarar förändringen i indexutvecklingen. Enligt den föreslagna lagen tillämpas 1991 års indexnivå också på ersättningar enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst och på stadgandena om hur förmånerna enligt nämnda lag bestäms.

Enligt 60 § lagen om olycksfallsförsäkring indexjusteras bl.a. olycksfallspension, fortlöpande menersättning och familjepension med

iakttagande på motsvarande sätt av vad som stadgas i 9 § lagen om pension för arbetstagare. Dessutom indexjusteras maximibeloppet av den förhöjda försäkringspremien för en arbetsgivare som har försummat sin försäkringsplikt arbetsgivarens självriskandel, begravningshjälp, den minimiårsarbetsförtjänst som påverkar ersättnings storlek och vissa hjälplöshetstillägg. Enligt den föreslagna lagen indexjusteras olycksfallspensionen och familjepensionen på det sätt som lagen förutsätter. De övriga förmånerna justeras däremot enligt indexpoäng-talen för 1991. Social- och hälsovårdsministeriet utfärdar för olycksfallsförsäkringssystemets del ett särskilt beslut, där det närmare bestäms hur markbeloppen inom olycksfallsförsäkringssystemet justeras.

Den ersättning eller det skadestånd för personskada som betalas enligt 12 a § trafikförsäkringslagen justeras årligen enligt det löneindex-tal som stadgas i 9 § lagen om pension för arbetstagare. Inte heller ersättningarna enligt trafikförsäkringslagen indexjusteras, med undantag av pensionerna. Social- och hälsovårdsministeriet kommer att särskilt utfärda ett beslut om hur indexjusteringen av ersättningarna enligt trafikförsäkringslagen närmare skall bestämmas.

I 2 § i den föreslagna lagen om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992 stadgas om förmånerna enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Enligt 25 § i den gällande lagen om utkomstskydd för arbetslösa skall, om den allmänna lönenivån i landet väsentligt förändras, de i 14 § 1, 3 och 4 mom., 19 § 1 mom., 21 § 2 mom. samt 22 och 24 §§ stadgade markbeloppen genom förordning justeras i motsvarighet till förändringen i lönenivån. I enlighet med lagrummet har förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa årligen fr.o.m. den 1 juli justerats i motsvarighet till förändringen i lönenivån. Som ett led i det allmänna slopandet av de lagstadgade indexjusteringar som baserar sig på kostnadsutvecklingen föreslås det att förmånerna år 1992 inom utkomstskyddet för arbetslösa inte höjs, utan att på dem tillämpas de markbelopp som anges i förordningen av den 7 juni 1991 (897/91). På samma sätt skall man förfara vid justeringen av förmåner enligt lagen om arbetskraftspolitiska vuxenutbildning (763/90)

I 3 § i den föreslagna lagen stadgas att inte heller beloppet av det underhållsstöd som avses i lagen om tryggnad av underhåll för barn

höjs i motsvarighet till de höjda levnadskostnaderna 1992. Enligt 3 § lagen om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna (660/66) höjs underhållsbidrag, som en arbetstagare utan att utföra arbete uppbär med stöd av 5 § lagen om socialhjälp (116/56) eller skadeståndslagen (412/74), eller sådan ersättning för minskning i inkomst eller uppehälle eller förlust av underhållsskyldig, som med stöd av lagen om ersättning för brottsskador av statsmedel (935/73) betalas såsom periodiska understöd, liksom även underhållsstöd som utgår med stöd av lagen om tryggnad av underhåll för barn (122/77) på grund av förhöjda levnadskostnader. Enligt den föreslagna lagen kvarstår dessa förmåner på 1991 års nivå.

I 4 § i den föreslagna lagen ges social- och hälsovårdsministeriet rätt att meddela närmare föreskrifter om slopande av indexjusteringar år 1992. Normgivningsbemyndigandet är nödvändigt för att lagens syfte klart skall kunna uppnås i verkställighetsskedet så, att endast pensionsförmåner indexjusteras.

## 2. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Regeringen har till riksdagen avlåtit en proposition med förslag till lagstiftning om socialskyddsavgifter och -premier för 1992 (reg. prop. nr 105/91 rd.). Enligt den uppbärs i avgift för en kommuns tilläggsdel 0,91 penni per skattöre. Enligt den nu föreslagna regeringspropositionen skall denna avgift ändras till 1,04 penni. På detta sätt kan den ökning av kommunernas skatteintäkter som indexjusteringen medför överföras till finansieringen av förmånerna.

## 3. Lagstiftningsordning

Enligt propositionen genomförs anpassning av pensionstagarnas inkomstnivå till löneutvecklingen genom en särskild skatt i stället för genom uteblivna indexjusteringar. Den indexskatt som föreslås bli uppburen i samband med folkpensionspremien bestäms på samma sätt som den försäkrades folkpensionspremie. Den skall uppbäras för ett år och uppgå till 5,7 penni för varje skattöre som fastställts vid kommunalbeskattningen.

I sitt utlåtande nr 9/1984 rd. om regeringens proposition nr 113 med förslag till lag om offentligrättslig arbetsgivares folkpensions- och sjukförsäkringsavgift för år 1985 konstaterar grundlagsutskottet att arbetsgivarens folkpensions- och sjukförsäkringsavgift liksom den försäkrades sjukförsäkrings- och folkpensionspremie är avgifter av s.k. skattenatur och att i fråga om dem gäller stadgandet i 61 § regeringsformen, enligt vilket angående skatt stadgas genom lag.

Skatten behandlar de olika grupperna av pensionstagare på samma sätt som de behandlas vid kommunalbeskattningen. Pensionstagare med små inkomster behöver inte betala denna skatt. Hos andra pensionstagare uppbärs skatten vid beskattningen på samma sätt som folkpensionspremien, enligt skattebetalningsförmågan på basis av det antal skattören som fastställts vid kommunalbeskattningen. Indexskatt skall aldrig uppbäras på skattefria inkomster. Ingen sådan olikställighet som avses i 5 § regeringsformen kommer således att uppstå mellan pensionstagarna till följd av skatten. Ett slopande av indexjusteringen skulle med tanke på pensionstagarnas intjänade pensionsskydd och också med tanke på betalningsförmågan vara ett mycket ojämligare alternativ än att pensionstagarna deltar i kostnaderna för lågkonjunkturen genom en pensionsskatt som dimensionerats enligt betalningsförmågan.

Å andra sidan kan det inte anses att pensionstagarna skulle befinna sig i en ojämlig ställning på det sätt som nämns i 5 § regeringsformen jämfört med löntagarna, eftersom i förslaget till indexskatt har beaktats den sänkning av löntagarnas inkomstnivå med ca 7 % som genomförs om förslaget till inkomstpolsk helhetsuppgörelse godkänns.

Eftersom man av de socialpolitiska skäl som nämns ovan, med beaktande också av pensionstagarnas betalningsförmåga, i stället för att slopa indexjusteringarna har beslutat införa en särskild skatt, är det skäl att undersöka hur grundlagsutskottet har behandlat lagstiftningsordningen i fråga om arbetspensionsindexet.

Riksdagens grundlagsutskott har några gånger undersökt lagstiftningsordningen för lagändringar som ansluter sig till arbetspensionsindexet. Grundlagsutskottet konstaterade år 1975 i sitt utlåtande (nr 1/27.11.1975) att ändringen av lagen om pension för arbetstagare, genom vilken APL-indexet knöts till ändringar i löne- och prisnivån i stället för som

tidigare enbart till lönenivån, och genom vilken minimipensionsnivån samtidigt höjdes, inte förutsatte behandling i grundlagsordning. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att ändringen inte sänkte markbeloppen för de löpande pensionerna och att den inte gällde pensionsrater som förfallit till betalning före lagändringen. Utskottet konstaterade att eftersom inte heller pensionens markbelopp minskade jämfört med vad pensionen var innan de lagändringar som då var under behandling trädde i kraft, krävde inte heller detta behandling i grundlagsordning.

År 1977 ändrades regeln för beräkning av den APL-pensionsgrundande lönen så, att den fastställs på basis av de två mittersta pensionsgrundande lönerna i stället för på basis av de två bästa. I sitt utlåtande (nr 6/12.11.1977) om förslaget konstaterade grundlagsutskottet att eftersom ändringen av pensionslagen inte gällde sådana pensionsrater som hade förfallit till betalning innan lagen trätt i kraft och inte heller pensioner som beviljats före det, och eftersom lagändringen inte heller skulle tillämpas vid fastställande av den pensionsgrundande lönen i fråga om arbetsförhållanden som hade upphört innan lagen trätt i kraft, behövde den inte behandlas i den ordning som gäller grundlag. Utskottet konstaterade också att propositionen inte alls gällde grunderna för pensionsrätten och inte den i lagen fastställda eftersträvade nivån för den pensionsgrundande lönen. Fastän ändringen av den tekniska regeln för beräkning av den pensionsgrundande lönen hade en sänkande inverkan på pensionsnivån, kunde nivå-sänkningen enligt utskottets åsikt dock inte anses som väsentlig, och på basis av detta ansåg utskottet att lagändringen inte förutsatte behandling i grundlagsordning.

På basis av det ovanstående bör slutsatsen vara att ett totalt slopande av indexjusteringarna för år 1992 åtminstone för arbetspensions-systemets del förutsätter att lagen behandlas i grundlagsordning enligt 67 § riksdagsordningen, eftersom en sådan indexjustering de facto innebär en sänkning av pensionsnivån, och då justeringens inverkan också utsträcker sig till fribrev som intjänats på basis av arbetsförhållanden som upphört redan innan lagen trädde i kraft.

En sådan indexjustering där den av indexjusteringen förutsatta förhöjning i markbelopp som skall fogas till pensionerna slopas endast i fråga om år 1992 skall däremot behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Åtgärden gäller in-

te intjänade fribrev och minskar inte fastställandet av pensionsskyddet enligt olika pensionslagar. Eftersom indexutvecklingen inte heller i övrigt berörs av ett sådant genomförande av justeringen, utan det är fråga om att den förhöjning i markbelopp som förutsätts av indexjusteringen inte betalas för 1992, kan lagändringen inte anses ha någon inverkan på pensionsgrunderna. Om lagändringen utsträcks till att gälla registrerade tilläggsförmåner och andra frivilliga pensionsarrangemang, skall lagen dock stiftas i grundlagsordning, eftersom ändringen då gäller privaträttsliga avtal.

Med stöd av vad som sagts ovan har man beslutat att indexskatten, då den bestäms på samma sätt som folkpensionspremien, är en skatt eller avgift av skattenatur, eftersom syftet med indexskatten är att i stället för att slopa indexjusteringarna sträva efter att också pensionstagarna, på samma sätt som den övriga befolkningen, deltar i kostnaderna för lågkonjunkturen enligt sin betalningsförmåga. Därför skall förslaget om den indexskatt som skall uppbäras i samband med folkpensionspremien behandlas i den ordning som stadgas i 68 § riksdagsordningen i fråga om ny eller ökad skatt som skall uppbäras under ett år.

Eftersom utebliven betalning av indexförhöjningar 1992 för dagpenningsförmåner och därmed jämförbara förmåner (sjukförsäkringsförmåner, förmåner inom utkomstskyddet för arbetslösa, stöd för vård av barn i hemmet, olycksfalls- och trafikförsäkringsersättningar, förmåner enligt patientskadelagen samt underhållsstöd) inte för någon sänker beloppet av en löpande förmån och eftersom förslaget inte heller i övrigt har någon retroaktiv verkan, skall den föreslagna lagen om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992 behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen i fråga om vanliga lagar.

Eftersom den föreslagna nya indexskatten med beaktande av dess natur har sådana drag att lagstiftningsordningen inte är helt entydig, anser regeringen motiverat att grundlagsutskottets utlåtande skulle inhämtas om förslaget.

#### 4. Ikraftträdande

De lagar, som ansluter sig till budgetpropositionen för 1992 och som avses bli behandlade i samband med den, föreslås träda i kraft den

1 januari 1992. För att lagarna skall kunna verkställas föreslås att åtgärder omedelbart får inledas för deras beredning. Annars blir följden inkonsekventa skillnader i nettoinkomsterna

för pensionstagare och andra inkomsttagare.

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

1.

## Lag

### om indexskatt som uppbärs i samband med folkpensionspremiern

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

#### 1 §

Har en person under 1992 pensionsinkomst, uppbärs hos honom i samband med folkpensionspremiern indexskatt, vars belopp är 5,7 penni för varje skattöre som fastställts vid kommunalbeskattningen. I övrigt gäller angående betalning, debitering, återbäring av överstora betalningar eller betalningar som erlagts utan grund, förhöjning av betalning, dröjsmålspåföljder, uppbörd, indrivning och

redovisning i tillämpliga delar vad som stadgas om den försäkrades folkpensionspremie. Indexskatten är högst 10 procent av den skattepliktiga pensionsinkomsten.

#### 2 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

2.

## Lag

### om slopande av indexjusteringen av vissa utkomstförmåner 1992

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

#### 1 §

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 löneindex som årligen fastställs för tillämpningen av 9 § lagen om pension för arbetstagare (395/61), används i stället för löneindextalet 1682, som fastställts för 1992, löneindextalet 1595, som fastställts för 1991.

#### 2 §

Utan hinder av vad som i 25 § 1 mom. lagen om utkomstskydd för arbetslösa (602/84) stadgas om förhöjning av förmåner, skall på förmånerna inom utkomstskyddet för arbetslösa 1992 tillämpas de markbelopp som nämns i förordningen den 7 juni 1991 om höjning av förmånerna inom utkomstskyddet för arbets-

lösa (897/91). Detsamma gäller också förmåner enligt lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning (763/90).

#### 3 §

Utan hinder av vad som i 8 § lagen om tryggande av underhåll för barn (122/77) stadgas om höjning eller sänkning av underhållsstöd i motsvarighet till stigande eller sjunkande levnadskostnader, och vad som i 3 § lagen om vissa underhållsbidrags bindande vid levnadskostnaderna (660/66) stadgas om höjning av underhållsbidrag, skall ingen höjning verkställas 1992.

#### 4 §

Social- och hälsovårdsministeriet kan meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag.

#### 5 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 8 november 1991

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Social- och hälsovårdsminister *Eeva Kuuskoski*