

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvaetuuk- sien poikkeuksellisesta tarkistamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain voimassa olevia markkamääriä tarkistetaan keskimäärin 2 prosentilla. Lisäksi ehdotetaan, että sovellettaessa peruspäivärahan määrään vaikuttavia työttömyysturvalain markkamäärien tarkistuksia, perusteena olevasta palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voi-

maan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on sen hyväksynyt. Tarkistusperusteena olevasta palkkatason muutoksesta tehtävän vähennyksen osalta laki on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 1995 loppuun. Ehdotetuista muutoksista aiheutuu lisäkustannuksia valtiolle vuonna 1994 noin 18 milj. markkaa kuukaudessa ja vuonna 1995 noin 225 milj. markkaa.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Työttömyysturvalain 25 §:n mukaan, jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, asetuksella on tarkistettava lain 22 §:n ja 24 §:ssä säädetty markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. Mainituissa pykälissä tarkoitettut markkamäärät vastaavat vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen tasoa.

Työttömyysturvalain markkamäärät on sidottu yleiseen ansiokehitykseen siten, että ne on tarkistettava asetuksella, jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu. Työttömyysturvassa ei ole samanlaista vuosittain tehtävää indeksitarkistusta kuin esimerkiksi eläkkeissä, vaan työttömyysturvan markkamäärät on tarkistettava aina palkkatason olennaisesti muuttuessa. Työttömyysturvalainsäädännössä ei ole säädetty, kuinka suuri muutos palkkatasossa on katsottava olennaiseksi muutokseksi. Myöskään työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei asiaan ole otettu kantaa. Sosiaalivakuutuksessa vakiintuneena pidettävän tulkinnan mukaan olennaisena palkkatason muutoksena on peruspäi-

värahassa pidetty vähintään viiden prosentin muutosta.

Markkamääristä keskeisimmät ovat täyden peruspäivärahan määrä ja lapsikorotusten määrät. Markkamäärät on tarkistettu viimeksi työttömyysturvaetuuksien korottamisesta 7 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla asetuksella (897/91) 1 päivästä heinäkuuta 1991 lukien työttömyysturvalaissa tarkoitettuun tasoon nähden keskimäärin 7,6 prosentilla. Tarkistuksen perusteena oli Tilastokeskuksen julkaiseman palkansaajien ansiotasoindeksin (1980=100) nousu vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen pisteluvusta 233,7 vuoden 1991 ensimmäisen neljänneksen ennakkotiedon mukaiseen pistelukuun 251,5. Tilastokeskuksesta saadun ennakkotiedon mukaan ansiotasoindeksin vuoden 1994 ensimmäisen neljänneksen pisteluku on 268,2. Ansiotason nousu verrattuna markkamäärien edellisen tarkistuksen perusteena olevaan pistelukuun 251,5 on 6,6 prosenttia.

Työttömyysturvalainsäädännössä ei ole määritely, miten yleisen palkkatason muutos olisi todettava. Käytännössä palkkatason muutoksen mittaajana on käytetty Tilastokeskuksen laatimaa palkansaajien ansiotasoindeksiä. Mai-

nittu indeksi mittaa kuitenkin yksinomaan palkansaajien säännöllisen työajan keskiansioiden kehitystä. Viime vuosina huomattavasti lisääntyneet lomautukset vähentävät todellisuudessa palkansaajien kokonaisansioita, mutta ne eivät laskentatekniikasta johtuen vaikuta ansiotasoindeksiin. Ansiotasoindeksi vinoutuu myös sen johdosta, että lisääntynyt työttömyys pudottaa keskimääräistä enemmän alempia palkkoja pois indeksiä laskettaessa.

Lailla työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta (1270/93) otettiin huomioon sovellettavan indeksin vastaamattomuutta todellisen palkkatason muutoksen kanssa ja tarkistusmenettelyä väliaikaisesti muutettiin. Muutoksen sisältö oli se, että työttömyysturvalain markkamääriä tarkistettaessa tarkistuksen perusteena olevasta palkkatason muutoksesta vähennetään 1,5 prosenttiyksikköä. Lainmuutos on voimassa vuoden 1994 loppuun.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1994 sekä laiksi työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa (HE 247/1993 vp) eduskunta edellytti ”hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin, jotta voidaan korjata nykyisten indeksien epätarkka vastaavuus palkkojen, hintojen ja elinkustannusten todelliseen kehitykseen. Kun indeksit mittaavat puutteellisesti todellista kehitystä, joudutaan epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen, jossa indeksistä päätetään lailla eikä mitattavissa olevilla muutoksilla.” Kysymys indeksijärjestelmien muutosmahdollisuuksista on parhaillaan selvittävänä muun muassa työmarkkinajärjestöjen ja työeläkelaitosten kesken. Asiaa on käsitelty myös sosiaalitoimikunnan mietinnössä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on 10.8.1994 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää indeksitarkistusjärjestelmien uudistustarpeet.

Vuoden 1995 indeksitarkistusjärjestelmien osalta on muiden etuuskien kohdalla jatkettu edelleen poikkeusmenettelyä. Eduskunta on 23 päivänä kesäkuuta 1994 hyväksynyt lain työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1995 (760/94), lain työntekijäin eläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä päivärahoissa (761/94) sekä lain kansaneläkelaisissa säädettyjen eläkkeiden ja avustusten sitomisesta elinkustannuksiin annetun lain poikkeuksellisesta

soveltamisesta vuonna 1995 (762/94). Lait vahvistettiin 19.8.1994 ja ne tulevat voimaan 1.1.1995. Lainmuutosten perusteella kansaneläkkeitä korotetaan noin 2 prosenttia ja työeläkkeitä ja muita TEL- indeksisidonnaisia etuuksia noin 1,5 prosenttia vuonna 1995. Niissä päivärahaperusteisissa etuuksissa, jotka lasketaan henkilön palkan perusteella, otetaan vuoden 1995 osalta huomioon työntekijäin työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun ansiotasoa alentava vaikutus 4,5 prosentilla.

Valtiontaloudellista syistä ja yhdenmukaisesti eläkkeitä ja TEL-indeksisidonnaisia etuuksia koskevien indeksijärjestelyjen kanssa esitetään edellä olevan perusteella, että työttömyysturvalain markkamääriä tarkistetaan voimassa olevaan tasoon nähden keskimäärin 2 prosentilla mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lakiesityksen. Lisäksi esitetään, että työttömyysturvalain markkamääriä tarkistettaessa palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä. Vähennystä sovellettaisiin vuoden 1995 loppuun.

2. Taloudelliset vaikutukset

Peruspäivärahan ja muiden työttömyysturvalain markkamäärien tarkistaminen voimassa olevaan tasoon nähden keskimäärin 2 prosentilla lisää valtion menoja vuonna 1994 yhteensä noin 18 milj. markalla kuukaudessa ja vuonna 1995 yhteensä noin 225 milj. markalla. Vaikutuksesta kohdistuisi vuonna 1995 70 milj. markkaa työttömyysturvan perusturvaan, 65 milj. markkaa työttömyysturvan ansioturvaan, 65 milj. markkaa työmarkkinatukeen ja 25 milj. markkaa työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutustukeen. Työnantajien rahoittamat menot lisääntyisivät noin 30 milj. markkaa ja työttömyyskassojen rahoittamat menot noin 5 milj. markalla vuonna 1995.

Keskimäärin 2 prosentin tarkistus työttömyysturvalain markkamääriin nostaa markkamääriä seuraavasti: Täyden peruspäivärahan määrä nousee 116 markasta 118 markkaan. Lapsikorotus yhdestä lapsesta säilyy ennallaan 24 markkana, lapsikorotus kahdesta lapsesta nousee 34 markasta 35 markkaan ja lapsikotus kolmesta tai useammasta lapsesta nousee 44 markasta 45 markkaan päivässä.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lakiesityksen.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä virkatyönä.

5. Säättämisjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan voidaan lakiehdotus panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa.

Kysymystä indeksitarkistuksen suhteesta toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan on eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitellyt 27 päivänä marraskuuta 1992 antamassaan lausunnossa n:o 28 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Lausunto koskee 17 päivänä marraskuuta 1992 annettua hallituksen esitystä n:o 303 laiksi työntekijäin eläkelain 9 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta vuonna 1993 sekä laiksi työntekijäin työeläkevakuutusmaksun huomioon ottamisesta eräissä tapauksissa. Lausunnossaan valiokunta totesi seuraavaa: "Velvollisuus jonkin perusturvaetuuden indeksitarkistukseen on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimielin tai viranomainen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturvaetuuksiin kohdistuvien lakisääteisten indeksitarkistusten leikkaamisesta olisi siten pääsääntöisesti suojalausekkeen alainen".

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi edellä mainitussa lausunnossaan, että "toimeentulon lakisääteisellä perusturvalla tarkoitetaan asianomaisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääräisiä toistuvaisuuksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisen perusturvakäsitteen sisältöön vaikuttaa hallituksen esityksen kyseisten perustelujen lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakanonotto, jonka mukaan turvattavana etuutena eläketulon osalta pidetään kansaneläkelaisa

tarkoitettua täyden kansaneläkkeen suuruista toimeentuloa. Perustuslakivaliokunta hyväksyi uudistuksen lähtökohdaksi hallituksen tuolloisen esityksen taustalla olevan ajatuksen institutionaalisen suojan antamisesta tietyille etuuskansalle. Samalla valiokunta kuitenkin totesi, että suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran suojan piiriin sinänsä luettavan etuuden saamisedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätöntä toimeentulon perusturvan kannalta".

Työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta annetun lain 1 §:n mukaan työttömyysturvalain markkamääriä tarkistettaessa vähennetään tarkistuksen perusteena olevasta palkkatason muutoksesta 1,5 prosenttiyksikköä. Lausunnossaan n:o 27 18.11.1993 eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi tähän liittyen muun muassa seuraavaa: "Ehdotettu 1,5 prosentin vähentäminen palkkatason muutoksesta on sopusoinnussa sen kanssa, että työntekijäin vuonna 1993 maksaman työeläkemaksun aiheuttama ansiotason alenema on arvioitu 1,5 prosentiksi. Palkansaajan ansiotasoindeksi ei ole ottanut tätä huomioon. Ehdotuksessa on siten kysymys työttömyysturvalain 25 §:n soveltamiseen vaikuttavan indeksin sellaisesta teknisestä ja korjausluonteisesta tarkistamisesta, joka vastaa ulkoisia muuttuneita olosuhteita. Lakiehdotuksen 1 § ei vaikuta heikentävästi toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan."

Edellä olevan perusteella ja kun esityksen mukaan työttömyysturvalain markkamääriin tehtäisiin voimassa olevaan tasoon nähden keskimäärin 2 prosentin tarkistus vuoden 1994 aikana, ei lakiehdotus heikennä toimeentulon lakisääteistä perusturvaa kenenkään osalta siinä määrin, että siihen olisi sovellettava valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momenttia. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tarkistus tehtäisiin vuonna 1996 voimassa olevan lain mukaisesti, jos ansiotasossa on tapahtunut olennainen muutos verrattuna edellisen tarkistuksen perusteena olevaan tasoon.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiesitys:

Laki

työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 25 §:ssä säädetään lain markkamäärien tarkistamisesta palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, lain 22 §:ssä mainitun peruspäivärahan täyden määrän 108 markan sijasta sovelletaan 118 markkaa.

2 §

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain 25 §:ssä säädetään lain markkamäärien tarkistamisesta palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, lain 24 §:n mainitun lapsikorotuksen 22 markan markkamäärän sijasta sovelletaan 24 markkaa, 32 markan markkamäärän sijasta

sovelletaan 35 markkaa ja 41 markan markkamäärän sijasta sovelletaan 45 markkaa.

3 §

Sen estämättä, mitä laissa työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta (1270/93) ja työttömyysturvalain 25 §:ssä säädetään lain markkamäärien tarkistamisesta palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa, mainitun palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään 3,5 prosenttiyksikköä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1994. Lain 3 § on voimassa vuoden 1995 loppuun.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Anneli Jäätteenmäki*