

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain
25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22
ja 24 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain markkamääriin, (peruspäivärahan suuruus, lapsikorotukset, sovitellun päivärahan suojaosa) ei tehdä palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta vuonna 1995 eikä tätä myöskään myöhemmin korvata. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, ettei markkamääriin tehdä korotusta myöskään vuonna 1996.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on ne hyväksynyt. Ehdotetusta työttömyysturvan markkamäärien tarkistuksen suorittamatta jättämisestä aiheutuu valtiolle säästöä vuositasolla noin 640 miljoonaa markkaa.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Työttömyysturvalain 25 §:n mukaan, jos maan yleinen palkkataso olennaisesti muuttuu, asetuksella on tarkistettava lain 18 §:n 1 momentissa (sovitellun päivärahan suojaosa) sekä 22 §:ssä (peruspäivärahan suuruus) ja 24 §:ssä (lapsikorotukset) säädetty markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. Voimassa olevan lain 22 ja 24 §:ssä mainitut markkamäärät vastaavat vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen tasoa, joka on vertailukohtana markkamääriä tarkistettaessa. Sovitellun päivärahan suojaosa, 750 markkaa, on otettu tarkistusmenettelyn piiriin 1.1.1995 voimaan tulleella työttömyysturvalain 25 §:n muutoksella, joten mainitut markkamäärän on katsottava vastaavan vuoden 1995 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 tulokannan mukaan olennaisena palkkatason muutoksena on peruspäivärahassa pidetty vähintään viiden prosentin muutosta.

Työttömyysturvalainsäädännössä ei ole myöskään määritetty, miten yleisen palkkatason muutos olisi todettava. Käytännössä palkkatason muutoksen mittajana on käytetty Tilastokeskuksen laatimaa palkansaajien ansiotasoindeksiä, joka ei kuitenkaan muun muassa ota huomioon palkansaajan ansiotasoa vähentäviä erityismaksuja, työntekijän työeläkemaksua ja työttömyysvakuutusmaksua. Näiden maksujen aiheuttama sellainen yleinen ansiotason alenema, jota ansiotasoindeksi ei ota huo-

mioon, on aikaisemmin arvioitu, verotusvaikutuskin huomioon ottaen, noin puoleksi maksujen määrästä. Siten työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta 16 päivänä joulukuuta 1994 annetun lain (1212/94) 3 §:n mukaan tällaisena ansiotasoindeksin teknisenä korjauksena palkkatason suhteellisesta muutoksesta vähennetään vuonna 1995 3,0 prosenttiyksikköä.

Viime vuosina on työttömyysturvalain 25 §:ssä tarkoitettujen, asetuksella tehtävän tarkistuksen sijasta turvauduttu poikkeuksellisiin erityislajeilla tehtyihin tarkistusmenettelyihin, osittain valtiontaloudellisista syistä ja osittain johtuen edellä todetusta ansiotasoindeksin soveltumattomuudesta työttömyysturvaetuuksien indeksitarkistukseen.

Työttömyysturvalain 22 ja 24 §:ssä mainitut markkamäärät vastaavat vuoden 1990 ensimmäisen neljänneksen palkkatasoa, jolloin tarkistusmenettelyn pohjana oleva Tilastokeskuksen julkaisema palkansaajien ansiotasoindeksin pisteluku (1980=100) oli 233,7. Tämän jälkeen markkamääriä tarkistettiin työttömyysturvaetuuksien korottamisesta 7 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla asetuksella (897/91) 1 päivästä heinäkuuta 1991 lukien laissa tarkoitettuun tasoon nähden keskimäärin 7,6 prosentilla. Tällä hetkellä työttömyysturvan voimassa olevia markkamääriä on tarkistettu viimeksi keskimäärin 2 prosentilla asetuksella tarkistetusta tasosta työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta annetulla lailla 1 päivästä tammikuuta 1995 lukien, jolloin ansiotason nousu 1/1991 edellisen tarkistuksen perusteena olleesta pisteluvusta 251,5 vuoden 1/1994 Tilastokeskuksesta saadun ennakkotiedon mukaiseen pistelukuun 268,2 oli 6,6 prosenttia.

Tilastokeskuksesta saadun ennakkotiedon mukaan ansiotasoindeksin vuoden 1994 neljännen neljänneksen pisteluku on 270,3. Ansiotason nousu verrattuna markkamäärien edelliseen täysimääräisen tarkistuksen perusteena olevaan pistelukuun 251,5 on 7,5 prosenttia. Kun otetaan huomioon odotettavissa oleva ansiotason nousu vuoden 1994 neljännestä neljännekseen ja edellä mainittu ansiotasoindeksin teknisenä korjauksena tehtävä 3 prosenttiyksikön vähennys palkkatason suhteellisesta muutoksesta, on mahdollista, että markkamäärien tarkistuksen kynnyksenä oleva 5 prosentin palkkatason muutos ylittyy jo vuoden 1995 ensimmäisessä neljänneksessä.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Sosiaalietuuksien indeksitarkistusmenettely on ollut useassa yhteydessä esillä viime vuosien aikana. 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." Vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta (HE 178/94 vp) eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että myös työttömyysturvajärjestelmässä siirrytään käyttämään indeksiä perusteena korjattaessa etuuksien markkamääriä. Näin menettely olisi samanlainen kuin muissa sosiaalivakuutusjärjestelmissä.

Kysymystä indeksijärjestelmien muutosmahdollisuuksista on selvitetty muun muassa työmarkkinajärjestöjen ja työeläkelaitosten kesken. Asiaa on käsitelty myös sosiaaliministeriön mietinnössä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on 10.8.1994 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää indeksijärjestelmien uudistustarpeet.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelman mukaan työttömyysturvan kokonaisuudistus toteutetaan pikaisesti yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kesken. Hallitus valmistelee yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudistuksen, jolla toteutetaan rakenteellisia lisä säästöjä vuodesta 1997 alkaen. Hallitusohjelmassa edellytetään myös sosiaalietuuksien indeksijärjestelmien tarkistamista. Hallitusohjelman lisäpöytäkirjassa todetaan työttömyysturvan osalta, että työttömyysturvaetuuksia koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, ettei seuraavaa palkkatason noususta johtuvaa "indeksikorotusta" (noin 5 %) tehdä eikä myöskään myöhemmin korvata.

Edellä todetun perusteella on tarkoituksenmukaista ratkaista työttömyysturvajärjestelmän markkamäärien tarkistusmenettelyn uu-

distaminen kokonaisuutena ottaen huomioon muiden sosiaalietuuksien indeksijärjestelmien muutoshankkeet sekä työttömyysturvajärjestelmän tulossa oleva rakenteellinen kokonaisuusdistus. Uuden tarkistusmenettelyn käyttöön ottaminen myös työttömyysturvajärjestelmässä ajoittuisi siten vuoden 1997 alkuun. Tässä vaiheessa ehdotettavat muutokset koskisivat vain hallitusohjelmassa edellytetyn seuraavan "indeksikorotuksen" jäädyttämistä. Edellä olevan perusteella esitetään, ettei työttömyysturvain markkamääriin suoriteta tarkistusta vuosina 1995 ja 1996 ja ettei seuraavaa palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta myöhemminkään korvata. Tämä toteutettaisiin teknisesti siten, että markkamäärien tarkistamatta jättämisestä vuonna 1995 ja 1996 säädettäisiin erillislaki ja edellä mainitun väliaikaisen lain perusteella voimassa olevat työttömyysturvan markkamäärät kirjattaisiin työttömyysturvain lain 22 ja 24 §:ään. Nämä markkamäärät sidotaisiin vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen ansiotasoindeksiin.

3. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksesta arvioidaan syntyvän säästöä vuonna 1996 työttömyysturvan ja työmarkkinatuen etuusmenoissa yhteensä noin 690 miljoonaa markkaa, josta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osuus on noin 430 miljoonaa markkaa ja ansioturvan osuus on noin 260 miljoonaa markkaa. Valtionosuus työttömyysturvan ansioturvaan pienenesi 150 miljoonaa markkaa, jos valtionosuus myös vuonna 1996 on 62,5 prosenttia ansiopäivärahamenoista. Työnantajien osuus pienenesi runsaat 80 miljoonaa markkaa ja työttömyyskassojen oma osuus vajaat 15 miljoonaa markkaa. Kokonaisuudessaan valtiolle työttömyysturvamenoissa olisivat yhteensä noin 590 miljoonaa markkaa. Lisäksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen menot pienenisivät noin 52 miljoonaa markkaa.

Jos työttömyysturvain markkamäärät korotettaisiin palkkatason muutosta vastaavasti nousisi peruspäivärahan määrä 118 markasta 126 markkaan. Vastaavasti lapsikorotus yhdestä lapsesta nousisi 24 markasta 26 markkaan, lapsikorotus kahdesta lapsesta 35 markasta 37

markkaan ja kolmesta tai useammasta lapsesta 45 markasta 48 markkaan. Sovitellun päivärahahan suojaosaan ei tulisi muutosta.

4. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

5. Säättämisjärjestys

Työttömyysturvain peruspäiväraha lapsikorotuksineen on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettu perusturvaetus. Toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan luettavaan etuuteen kohdistuvan lakisääteisen indeksitarkistuksen leikkaamista on perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 27/1993 vp) mukaan pidetty valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitetun lepäämäänjättämismahdollisuuden eli perusturvan suojalausekkeen alaisena. Yleisessä palkkatasossa jo tapahtuneen muutoksen huomiotta jättäminen ja siten jo kertyneen indeksikehityksen mitätöiminen aiheuttaisi myös sen, että lakiehdotus voidaan jättää lepäämään. Sen sijaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityismaksuista johtuva palkansaajien ansiotason alenema voidaan ottaa huomioon työttömyysturvaetuksissa siltä osin kuin ansiotasoindeksi ei reagoi maksuihin. Valiokunta on katsonut tämän olevan indeksin sellaista teknistä ja korjausluonteista tarkistamista, joka vastaa muutuneita olosuhteita.

Kun esityksen mukaan työttömyysturvan markkamääriin ei tehtäisi palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta vuosina 1995 ja 1996 eikä edellisestä korotuksesta vuoden 1995 ensimmäiseen neljännekseen mennessä kertynyttä indeksikehitystä myöhemminkään korvattaisi, voidaan esitykseen sisältyvät lakiehdotukset valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin säännökset huomioon ottaen jättää lepäämään.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sen estämättä, mitä työttömyysturvalain (602/84) 25 §:ssä säädetään palkkatason muutosta vastaavasta lain markkamäärien tarkistamisesta, markkamääriin ei suoriteta tarkistusta vuosina 1995 ja 1996.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1995 ja on voimassa vuoden 1996 loppuun.

2.

Laki**työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 22 §:n 1 momentti ja 24 §, sellaisena kuin ne ovat 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1365/90), seuraavasti:

22 §

Peruspäivärahan suuruus

Peruspäivärahan täysi määrä on 118 markkaa päivältä.

huollettavanaan 18 vuotta nuorempi lapsi, maksetaan päiväraha korotettuna lapsikorotuksella, jonka suuruus yhdestä lapsesta on 24 markkaa, kahdesta lapsesta yhteensä 35 markkaa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 45 markkaa.

24 §

Lapsikorotus

Työttömyyspäivärahan saajalle, jolla on

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1995. Laissa säädetyt markkamäärät vastaavat vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen tasoa.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1995

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sosiaali- ja terveysministeri *Sinikka Mönkäre*

2.

Laki**työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 24 päivänä elokuuta 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 22 §:n 1 momentti
 ja 24 §, sellaisena kuin ne ovat 28 päivänä joulukuuta 1990 annetussa laissa (1365/90), seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

22 §

22 §

*Peruspäivärahan suuruus**Peruspäivärahan suuruus*

Peruspäivärahan täysi määrä on 108 markkaa päivältä.

Peruspäivärahan täysi määrä on 118 markkaa päivältä.

24 §

24 §

*Lapsikorotus**Lapsikorotus*

Työttömyyspäivärahan saajalle, jolla on huollettavanaan 18 vuotta nuorempi lapsi, maksetaan päiväraha korotettuna lapsikorotuksella, jonka suuruus yhdestä lapsesta on 22 markkaa, kahdesta lapsesta yhteensä 32 markkaa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 41 markkaa.

Työttömyyspäivärahan saajalle, jolla on huollettavanaan 18 vuotta nuorempi lapsi, maksetaan päiväraha korotettuna lapsikorotuksella, jonka suuruus yhdestä lapsesta on 24 markkaa, kahdesta lapsesta yhteensä 35 markkaa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 45 markkaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
 kuuta 1995. Laissa säädetyt markkamäärät
 vastaavat vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen
 tasoa.
