

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta ja työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain markkamääriin (peruspäivärahan suuruus, lapsikorotukset) ei tehdä palkkatason muutoksesta johtuvaa korotusta vuonna 1997. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, ettei vuonna 1995 tapahtunutta palkkatason muutosta myöskään myöhemmin korvata.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997. Ehdotetusta työttömyysturvan markkamäärien tarkistuksen suorittamatta jättämisestä aiheutuu valtiolle säästöä työttömyyspäivärahassa 175 miljoonaa markkaa ja työmarkkinatuessa 205 miljoonaa markkaa.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

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) säädetyt markkamäärät palkkatason muutosta vastaavassa suhteessa. Työmarkkinatuesta annetun lain (1542/93) mukaan työmarkkinatuen määrä on sidottu edellä mainittuihin markkamääriin siten, että täysi työmarkkinatuki vastaa peruspäivärahaa ja lapsikorotuksina maksetaan 40 prosenttia työttömyyspäivärahan lapsikorotusten määrästä. Eduskunnalle 10 päivänä toukokuuta 1996 annetussa hallituksen esityksessä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 72/1996 vp.) on ehdotettu, että sovitellun päivärahan suuruutta koskevia säännöksiä muutettaisiin muun muassa siten, että 18 §:n 1 momentissa tarkoitettu suojaosa poistuu. Voimassa olevan lain 22 ja 24 §:ssä mainitut markkamäärät vastaavat vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen tasoa, joka on vertailukohtana markkamääriä

tarkistettaessa.

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 peruspäivärahassa pidetty vähintään viiden prosentin muutosta.

Työttömyysturvalainsäädännössä ei ole myöskään määritelty, miten yleisen palkkatason muutos olisi todettava. Käytännössä palkkatason muutoksen mittajana on käytetty Tilastokeskuksen laatimaa palkansaajien ansiotasoindeksiä. Käytännöksi, jolla perus-

tuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL n:o 27/1993 vp.) mukaan on tapaoikeudellista merkitystä, että ansiotason muutos arvioidaan vuosittain ensimmäisen vuosineljänneksen indeksin tietojen perusteella. Sanotta ansiotasoindeksi 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 huomioon, 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 on vähennetty vuonna 1995 3,0 prosenttiyksikköä.

Viime vuosina on työttömyysturvalain 25 §:ssä tarkoitetun, asetuksella tehtävän tarkistuksen sijasta turvauduttu poikkeuksellisiin, erityislaeilla tehtyihin tarkistusmenetelyihin, osittain valtionaloudellisista syistä ja osittain johtuen edellä todetusta ansiotasoindeksin soveltumattomuudesta työttömyysturvaetuuksien indeksitarkistukseen.

Työttömyysturvalain markkamääriä on viimeksi tarkistettu keskimäärin 2 prosentilla asetuksella tarkistetusta tasosta edellä mainitulla työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta annetulla lailla, jolloin ansiotason nousu edellisen tarkistuksen perusteena olleesta vuoden 1991 ensimmäisen neljänneksen pisteluvusta 251,5 vuoden 1994 ensimmäisen neljänneksen Tilastokeskuksesta saadun ennakkotiedon mukaiseen pistelukuun 268,2 oli 6,6 prosenttia. Elokuun 21 päivänä 1995 annetulla lailla työttömyysturvalain 25 §:n poikkeuksellisesta soveltamisesta (1060/95) säädettiin, ettei markkamääriin tehdä tarkistusta vuosina 1995 ja 1996. Mainittu laki on voimassa vuoden 1996 loppuun. Samanaikaisesti annetulla lailla työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta (1061/95) peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamäärät vahvistettiin edellä mainitun, vuonna 1994 säädetyin väliaikaislain mukaisiksi ja markkamäärät säädettiin vastaamaan vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen pistelukua. Tämä merkitsee, että kertynyttä indeksikehitystä, kun edellä selostettu ansiotason teknisenä korjauksena tehty 3 prosenttiyksikön vähennys

on tehty, jätettiin huomioon ottamatta noin 5 prosenttia.

Työttömyysturvalain 18, 22 ja 24 §:ssä mainitut markkamäärät vastaavat siis vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen palkkatasoa, jolloin tarkistusmenettelyn pohjana oleva Tilastokeskuksen julkaisema palkansaajien ansiotasoindeksin pisteluku (1980 = 100) oli ennakkotiedon mukaan 277,7.

Tilastokeskuksesta saadun ennakkotiedon mukaan ansiotasoindeksin vuoden 1995 neljänneksen pisteluku on 289,3. Nousua siten edelliseen tarkistukseen on 4,2 prosenttia. Kun otetaan huomioon ansiokehitys tämän jälkeen, vuoden 1996 ensimmäisen neljänneksen pisteluvuksi voidaan alustavasti arvioida 292,5. Ansiotason nousu verrattuna markkamäärien edellisen tarkistuksen perusteena olevaan pistelukuun eli vuoden 1995 ensimmäisen neljänneksen pistelukuun 277,7, on 5,3 prosenttia.

Työttömyysturvalain markkamäärien tarkistamatta jättämisestä sisältyy päätöksiä hallitusohjelmaan ja sen lisäpöytäkirjaan, 16.8.1995 tehtyyn päätökseen vuosille 1997—1999 ajoittuvista lisäsäästöistä sekä työttömyysturvan uudistamista koskevaan 25.4.1996 päivättyyn hallituksen päätökseen. Lisäsäästöpäätös 16.8.1995 edellyttää, että vuosien 1997 ja 1998 indeksikorotukset jätetään tekemättä. Työttömyysturva uudistukseen liittyvän, 25.4.1996 päivätyn hallituksen päätöksen mukaan työttömyysturvassa ja siihen liittyvissä etuuksissa lakisääteisistä indeksitarkistuksista luovutaan myös vuonna 1999. Päätöksen mukaan vuosina 1995—1999 tapahtuvaa ansiotason nousua ei myöhemminkään korvata.

Edellä esitettyyn viitaten ehdotetaan, että työttömyysturvan markkamääriin ei tehdä tarkistusta vuonna 1997. Tästä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen mukaisella erillisillä. Edelleen ehdotetaan, että vuonna 1995 kertynyttä indeksikehitystä ei myöhemminkään korvata. Teknisesti tämä toteutettaisiin siten, että työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta 21 päivänä elokuuta 1995 annetun lain voimaantulosäännöstä muutettaisiin siten, että mainitussa laissa säädetyt markkamäärät sidottaisiin vuoden 1996 ensimmäisen neljänneksen tasoon. Siten sellaista ansiotason kehitystä, jota ei ole otettu huomioon indeksitarkistuksina työttömyysturvalain markkamäärissä, olisi yhteensä kertynyt noin 10 prosenttia.

Hallitus antaa myöhemmin erikseen esityk-

sen työttömyysturvaetuksien indeksitarkistuksista luopumisen ulottamisesta koskemaan myös vuosia 1998 ja 1999.

2. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksesta arvioidaan syntyvän säästöä vuonna 1997 työttömyysturvan ja työmarkkinatuen etuusmenoissa yhteensä noin 445 miljoonaa markkaa, josta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osuus on noin 300 miljoonaa markkaa ja ansioturvan osuus noin 145 miljoonaa markkaa. Valtionosuus työttömyysturvan ansioturvaan pienenesi 80 miljoonaa markkaa laskettuna siten, että valtionosuus vuonna 1997 olisi 54,5 prosenttia ansiopäivärahamenoista. Työnantajien osuus pienenesi runsaat 58 miljoonaa markkaa, jos rahoitusosuutena käytetään 40 prosenttia ja työttömyyskassojen oma osuus, kun rahoitusosuus on 5,5 prosenttia, noin kahdeksan miljoonaa markkaa. Kokonaissäästöt valtiolle työttömyysturvamenoissa olisivat yhteensä noin 380 miljoonaa markkaa vuonna 1997. Lisäksi työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen menot pienenisivät noin 40 miljoonaa markkaa.

Jos työttömyysturvalain markkamäärät korotettaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti nousisi peruspäivärahan määrä 118 markasta 124 markkaan. Vastaavasti lapsikorotus yhdestä lapsesta nousisi 24 markasta 25 markkaan, lapsikorotus kahdesta lapsesta 35 markasta 36 markkaan ja kolmesta tai useammasta lapsesta 45 markasta 47 markkaan.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan vuoden 1997 alusta.

4. Säättämisyjärjestys

Kysymys indeksitarkistuksiin liittyvien muutosten säätämisyjärjestyksestä on useaan otteeseen ollut esillä perustuslakivaliokunnassa, lähinnä aikaisemman lepäämään jättämisestä koskevan säännösten valossa. Tällöin ratkaisevaa on ollut, merkitsevätkö ehdotetut muutokset sellaista lakisäätöisen perusturvan heikentämistä, että esitys oli silloisen valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaisesti jätettävissä lepäämään. Perusoikeusudistuksen voimaantulon jälkeen tulee arvioidavaksi se, merkitsevätkö muutokset sellaista

puuttumista hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, että esitys tulisi käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Indeksitarkistusten osalta perustuslakivaliokunnan kannanottoja perusoikeusudistuksen jälkeen on lähinnä yksityisalojen työeläkejärjestelmän uudistamista koskevan lainsäädännön osalta.

Säättämisyjärjestyksen kannalta keskeinen on hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentti. Tätä säännöstä koskevissa hallituksen esityksen erityisperusteluissa todetaan, että perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä sinänsä riippumaton. Säännöksen tarkoituksena ei siten ollut turvata tavallisella lailla määritettyjä yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuskien tasoa sellaisenaan. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on hallituksen esityksen perustelujen mukaan merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisäätöiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaali toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksessä tarkoitettun syyn johdosta heikentyneet. Hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin vaatimuksia eivät siten vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitettuun tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan. Tällaisena olennaisena puuttumisena ei voitane pitää pelkästään sitä, että aikaisemman käytännön mukainen indeksitarkistuksen tarkistuskyky jää toteutumatta tai lykkääntyy.

Perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöissä on katsottu, että syyperusteinen perustoimeentulon turva on itsenäinen etuus suhteessa saman pykälän 1 momentissa tarkoitettuun vähimmäisetuuteen. Merkitystä jatkossa on näin ollen myös työmarkkinatuen määräytymisperusteiden ja toimeentulotuen markkamäärien kehityksellä ja niiden keskinäisillä suhteilla.

Jo kertyneen, mutta huomiotta jätettävän indeksikehityksen suhteen merkitystä saattaa olla myös hallitusmuodon 12 §:n omaisuussuojaa koskevilla säännöksillä. Hallitusmuodon suojaamaksi omaisuudeksi perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut sosiaaliset avustukset ja muut vastaavat julkisen vallan velvoitteet vain silloin, kun ne ovat langenneet maksettaviksi.

Aikaisemmalla lainmuutoksella on jätetty huomioon ottamatta jo toteutunutta ja ker-

tynyttä indeksikehitystä noin viisi prosenttia. Lainmuutoksen jälkeen vuonna 1995 ansiotason muutos on ollut noin viisi prosenttia. Kun esityksessä ehdotetaan, että myös tämä indeksikehitys jätettäisiin myöhemminkin korvaamatta ja pysyvän lain markkamäärät sidottaisiin ehdotuksen mukaan vuoden 1996 ensimmäisen neljänneksen tasoon, olisi huomioimatta jäävä indeksikehitys yhteensä noin 10 prosenttia. Samana ajanjaksona kulluttajahinnat ovat nousseet noin kahdeksan prosenttia. Markkamäärien tarkistamatta jät-

tämistä vuonna 1997 ja jo kertyneen ansiotason muutoksen huomioimatta jättämistä ei voida pitää sellaisena olennaisena puuttumisena hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, että se edellyttäisi lakiehdotusten käsittelyä vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin pitää tärkeänä, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

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 vuonna 1997.

2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1997 ja on voimassa vuoden 1997 loppuun.

2.

Laki**työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 21 päivänä elokuuta 1995 annetun työttömyysturvalain 22 ja 24 §:n muuttamisesta annetun lain (1061/95) voimaantulosäännös seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 1995. Laissa säädetyt markkamäärät vastaavat vuoden 1996 ensimmäisen neljänneksen tasoa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 199_____

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sosiaali- ja terveysministeri *Sinikka Mönkäre*