

RP 160/2018 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019 samt till lagar om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex och 9 § i lagen om utkomststöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019. Dessutom föreslås det i propositionen att lagen om folkpensionsindex och lagen om utkomststöd ändras. Folkpensionsindexet föreslås bli fryst på 2018 års nivå.

Ändringen gäller folkpensionen, garantipensioner och andra sådana förmåner som justeras enligt folkpensionsindex eller som annars är bundna till folkpensionsbeloppet. Sådana andra förmåner är bland annat handikappförmåner, fronttillägg, minimidagpenning enligt sjukförsäkringslagen samt grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och barnförhöjning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Ändringen gäller också bestämningsgrunderna för förmåner som är bundna vid folkpensionsindex samt belopp, som gränsen för den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar. Propositionen innehåller dessutom ett förslag till ändring av lagen om utkomststöd. Enligt förslaget höjs beloppet för utkomststödet grunddel med en summa som motsvarar nivåförhöjningen.

Den föreslagna ändringen av indexjusteringarna är avsedd att vara permanent och den kompenseras inte i samband med kommande justeringar av folkpensionsindex. Lagen om folkpensionsindex föreslås bli ändrad permanent så att den divisor som används vid uträkningen av folkpensionsindex ändras i överensstämmelse med den föreslagna ändringen gällande indexjustering. Genom de föreslagna ändringarna verkställs statsrådets plan för de offentliga finanserna för 2018—2021.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen om indexjusteringar av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019 samt ändringen av 9 § i lagen om utkomststöd avses träda i kraft den 1 januari 2019. Ändringen av den divisor som används vid uträkningen av folkpensionsindex avses träda i kraft den 1 januari 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	4
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	5
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	10
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	10
DETALJMOTIVERING	11
1 LAGFÖRSLAG	11
1.1 Lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019.....	11
1.2 Lagen om folkpensionsindex	11
1.3 Lagen om utkomststöd.....	11
2 IKRAFTTRÄDANDE	11
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	11
LAGFÖRSLAG	20
1. Lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019	20
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex.....	21
3. Lag om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd	22
BILAGA	23
PARALLELLTEXTER	23
2. Lag om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex.....	23
3. Lag om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd	24

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

Bestämmelser om folkpensionsindex finns i lagen om folkpensionsindex (456/2001, folkpensionsindexlagen). Enligt folkpensionsindexlagen binds de förmåner som avses i folkpensionslagen och grunderna för fastställande av dem vid förändringar i prisnivån. De förmåner som ska betalas ut justeras i förhållande till hur poängtalet för folkpensionsindex har ändrats jämfört med det poängtal som gällde när förmånen fastställdes. Beloppen justeras vid ingången av varje år i proportion till hur poängtalet för folkpensionsindex har ändrats jämfört med det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket dessa belopp har fastställts i lag. Poängtalet för folkpensionsindex uträknas i oktober varje år vid Folkpensionsanstalten (FPA). Poängtalet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,192 (982/2017).

Indexjustering av folkpensioner, familjepensioner och barnförhöjning enligt folkpensionslagen görs vid ingången av januari. Förutom i folkpensionslagen har det i vissa andra förmånslagar tagits in en separat bestämmelse om att de belopp som anges i lagen ska justeras i enlighet med vad som föreskrivs i folkpensionsindexlagen eller att förmånen fastställs enligt folkpensionens belopp. Till exempel garantipension enligt lagen om garantipension (703/2010), handikappförmåner enligt lagen om handikappförmåner (570/2007), fronttillägg och extra fronttillägg enligt lagen om frontmannapension (119/1977) samt fronttillägg enligt lagen om betalning av fronttillägg utomlands (988/1988) justeras så att de motsvarar förändringen i folkpensionsindex.

Förmåner som omfattas av utkomstskyddet för arbetslösa justeras enligt folkpensionsindex. Utifrån förändringarna i folkpensionsindexet görs en indexjustering i beloppet av grunddagpenningen, grunddagpenningens förhöjningsdel, arbetsmarknadsstödet och barnförhöjningen enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) samt av beloppet av vuxenutbildningsstödet grunddel (lagen om vuxenutbildningsförmåner, 1276/2000). Beloppet av grunddagpenningen inverkar delvis också på den inkomstrelaterade dagpenningen. Startpeng enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) samt alterneringsersättningen enligt lagen om alterneringsledighet (1305/2002) är bundna till arbetslöshetsdagpenningens belopp. Förmåner som är bundna till folkpensionens belopp är militärunderstödet grundunderstöd enligt militärunderstödslagen (781/1993) och utkomststödet grunddel enligt lagen om utkomststöd (1412/1997). Beloppet av dessa förmåner justeras i enlighet med förändringen i folkpensionsindex på samma sätt som generationsväxlingspensionens kompletteringsdel enligt lagen om generationsväxlingspension för lantbruksföretagare (1317/1990) och avträdelsestödet kompletteringsdel enligt lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare (1293/1994) och lagen om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk (612/2006).

Beloppet av den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) är bundet till folkpensionsindex liksom också minimibeloppet av sjukdagpenningen, föräldradagpenningen och specialvårdspenningen. Likaså är den inkomstgräns enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) som tillämpas vid samordningen av arbetsinkomster för en rehabiliteringsklient som deltar i yrkesinriktad utbildning bunden till folkpensionsindex, och minimibeloppet av rehabiliteringspenningen är lika stort som minimibeloppet av sjukdagpenningen, som också är bundet till folkpensionsindex. Beloppen för inkomstgränsen enligt lagen om främjande av sjukpensionärers återgång i arbete (738/2009) är likaså bundna till folkpensionsindex. Folkpensionsindex inverkar också på grunderna för bestämmande av bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) samt lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014).

RP 160/2018 rd

Vårdpenning och vårdtillägg samt partiell vårdpenning och flexibel vårdpenning enligt stödet för hemvård och privat vård enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996) är bundna till folkpensionsindex.

Justitieministeriet justerar årligen genom förordning gäldenärens skyddade belopp som tillämpas vid utsökning enligt utsökningsbalken (705/2007) och det belopp som utgör grund för en tilläggsprestationsskyldighet för gäldenären enligt lagen om skuldsanering för privatpersoner (57/1993) enligt vad som bestäms i folkpensionsindexlagen.

Beloppet för avgiftstaket och maximibeloppet för avgiften för tjänster under närståendevårdarens ledighet enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) justeras vartannat år enligt förändringen i folkpensionsindex. På motsvarande sätt justeras de belopp som avses i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (912/1992).

Den grunddel av utkomststödet som avses i lagen om utkomststöd täcker de normala utgifter som nämns i lagens 7 a § och som anknyter till en oundgänglig utkomst. I 9 § i lagen om utkomststöd finns bestämmelser om grunddelen per månad för ensamstående vuxna och ensamförsörjare. Grunddelarna för andra personer och minderåriga barn som hör till hushållet har fastställts i procent av grunddelen för en vuxen person.

Beloppet av utkomststödet grunddel justeras enligt bestämmelserna i lagen om folkpensionsindex. Grunddelens belopp justeras vid ingången av varje år i proportion till hur poängtalet för folkpensionsindex har ändrats jämfört med det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket utkomststödet grunddel har fastställts i lag.

Till veteranförmånerna hör fronttillägg, extra fronttillägg och veterantillägg. Angående fronttillägg och extra fronttillägg bestäms i lagen om frontmannapension samt i lagen om betalning av fronttillägg utomlands. Bestämmelser om veterantillägg finns i lagen om handikappförmåner. Utöver frysningen gjordes för 2017 en separat nedskärning i folkpensionsindexet, som i princip påverkar alla förmåner som är bundna till folkpensionsindex. Utkomststödet grunddel samt de veteranförmåner som nämns ovan lämnades dock utanför denna separata indexnedskärning.

Som ovan konstateras, gäller indexfrysningen även beloppet av utkomststödet grunddel. Därför har det belopp av utkomststödet grunddel som anges i lagen höjts årligen så att det motsvarar förändringen i folkpensionsindex. Höjningen av utkomststödet grunddel realiserar på så sätt i praktiken till fullt belopp också 2017 och 2018.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Regeringen har i planen för de offentliga finanserna beslutat att det inte görs några indexförhöjningar av de förmåner som är bundna till folkpensionen och konsumentprisindex 2017—2019. Justeringen år 2019 föreslås bli gjord så att det poängtal som träder i kraft vid ingången av 2019 förblir på samma nivå som 2018 genom en lag som gäller under 2019.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Poängtal för index	enligt 2001 års lag	1 630	1 648	1 642	1 650	1 661	1 681
	fryst/sänkt 2015, 2017—2019	1 630	1 637	1 631	1 617	1 617	1 617

Den föreslagna lagen tillämpas på alla förmåner som är bundna till folkpensionsindex. Lagen ska även tillämpas på de förmåner som på annat sätt är bundna till folkpensionens belopp. Så-

RP 160/2018 rd

dana förmåner är bl.a. garantipension, pensionsstöd, handikappförmåner, fronttillägg, minimibeloppet av dagpenningen enligt sjukförsäkringslagen och grunddagpenning, arbetsmarknadsstöd och barnförhöjning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa samt minimibeloppet av rehabiliteringspenning enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner. Propositionen gäller också bestämningsgrunderna för förmåner som är bundna vid folkpensionsindex och årligen indexjusteras samt belopp, som gränsen för den årliga självriskandelen för läkemedelsersättningar.

Den föreslagna ändringen gäller också utkomststödet grunddel. Det föreslås därför att nivån på grunddelen i lagen om utkomststöd höjs 2019. Den höjning av beloppet som ska göras särskilt i utkomststödet grunddel genomför med beaktande av den föreslagna indexjusteringen en höjning på 1,2 procent i utkomststödet grunddel. Höjningen av grunddelen realiserar på så sätt i praktiken till fullt belopp också 2019. Enligt förslaget stiger den lagstadgade grunddelen för en ensamstående vuxen från 458,10 euro till 463,48 euro. Den grunddel som anges i lagen motsvarar nivån för 2011. År 2019 är den indexjusterade grunddelens belopp 496,98 euro. Det är nödvändigt att ändringen av utkomststödet grunddel genomförs genom en höjning av den lagstadgade grunddelens belopp för att det också framöver ska vara möjligt att justera folkpensionsindexet genom användningen av ett poängtal för folkpensionsindex.

I de lagar som innefattar förmåner som är bundna till folkpensionsindex finns det en bestämmelse som hänvisar till en separat lag om folkpensionsindex. Ändringen föreslås bli gjord så att den föreslagna indexjusteringen för 2019 genomförs i enlighet med vedertaget förfarande vid verkställandet. Om det någon annanstans i lag eller förordning hänvisas till gällande folkpensionsindexlag i fråga om poängtalet för folkpensionsindex, ska dessa hänvisningar 2019 anses gälla lagen för 2019 enligt denna proposition. Bestämningsgrunderna för folkpensionsindex, förfarandet för justering av bestämningsgrunderna för pensioner, andra förmåner, belopp och förmåner som är bundna till pensionsindex samt tekniken för uträkning av index kvarstår i övrigt oförändrade till sitt innehåll.

Avsikten är inte att den föreslagna ändringen för 2019 ska kompenseras senare, utan ändringen är avsedd att vara permanent. Därför föreslås ändringen i lagen om folkpensionsindex träda i kraft den 1 januari 2020.

I fråga om garantipensionen föreslås en nivåhöjning. Samtidigt som garantipensionen justeras föreslås en höjning även av pensionsstödet, rehabiliteringspenningen för unga och det minsta beloppet av rehabiliteringspenningen för yrkesinriktad rehabilitering. Även minimibeloppet av dagpenningen enligt sjukförsäkringslagen föreslås bli höjt så att det motsvarar arbetsmarknadsstödet. Den föreslagna ändringen ska med stöd av hänvisningen gälla även minimibeloppet av rehabiliteringspenning enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner. Dessa ändringar kommer att ingå i andra regeringspropositioner.

Poängtalet för folkpensionsindexet ska enligt den gällande lagen uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,192. För en permanent ändring av folkpensionsindexet ska divisorn 1,192 som används vid fastställande av folkpensionsindexet och som anges i lag ändras till värdet 1,206. Denna ändring i lagen om folkpensionsindex ska, som ovan konstateras, träda i kraft vid ingången av 2020.

3 Propositionens konsekvenser

RP 160/2018 rd

Enligt den föreslagna ändringen sänks poängtalet för folkpensionsindex 2019 jämfört med nivån i den permanenta lagstiftningen. Indexbundna förmåner och andra belopp sjunker då också i enlighet med indexjusteringen. Folkpensionsindexets normala utveckling är bunden till konsumentprisernas utveckling, som är svår att uppskatta på förhand. Åtgärden gör det möjligt att spara in mer om inflationen ökar. Det är dock även möjligt att konsumentpriserna och det index som är bundet till dem sjunker liksom de gjorde 2015. Finansministeriet har dock en prognos för den ekonomiska utvecklingen och kostnadsnivåns utveckling, enligt vilken indexet uppskattas stiga 1,2 procent under 2019. Poängtalet för folkpensionsindex 2019 enligt den permanenta lagstiftningen fastställs i oktober 2018.

Enligt den permanenta lagstiftningen bör pensioner och andra förmåner som är bundna vid folkpensionsindex höjas 2019 med uppskattningsvis 1,2 procent. Förslaget bedöms jämfört med höjningen enligt den permanenta lagstiftningen spara in utgifter för pensioner och andra förmåner 2019 till ett sammanlagt belopp av cirka 68,6 miljoner euro. Den avvikande indexjusteringens nettomässiga effekt på den offentliga ekonomin är dock större än den tidigare redogjorda. Effekten beror på att även om propositionen förminskar de skattebelagda pensions- och förmånsinkomsterna med cirka 18 miljoner euro, påverkar propositionen även pensionsinkomstsvdraget, vilket å sin sida ökar skatteintäkterna. Totalt uppskattas skatteintäkterna öka med 50 miljoner euro.

Propositionen påverkar även kommunekonomin genom att den förutom att den ökar skatteintäkterna även förminskar det delvis kommunfinansierade arbetsmarknadsstödet och hemvårdsstödet, vilka uppskattas minska med 9,3 miljoner euro.

Statens folkpensionsutgifter minskar 2019 till följd av förslaget med cirka 24,4 miljoner euro, garantipensionsutgifterna med cirka 2,7 miljoner euro, Folkpensionsanstaltens familjepensioner och barnförhöjningar med cirka 0,3 miljoner euro, handikappförmånerna med cirka 6,5 miljoner euro (omfattar vårdbidraget för pensionstagare), utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa med 25,3 miljoner euro och sjukförsäkringens minimidagpenning med 2,4 miljoner euro. Övriga statligt finansierade förmåner (militärunderstöd, avträdelsestöd, startpeng och fronttillägg) minskar med 0,4 miljoner euro. I och med att gränsen för tilläggsersättning för läkemedel sjunker bedöms läkemedelsersättningarna på motsvarande sätt öka med 1,4 miljoner euro. Utgifterna för det grundläggande utkomststödet beräknas öka med 7,8 miljoner euro då andra förmåner inte justeras enligt index. Utgifterna för bostadsbidraget för pensionstagare beräknas öka med 0,5 miljoner euro och utgifterna för allmänt bostadsbidrag minska med uppskattningsvis 3,3 miljoner euro. De statligt finansierade förmånsutgifterna sjunker med sammanlagt cirka 56 miljoner euro.

Höjningen av utkomststödet grunddel ska realiseras till 1,3 procent 2019, varvid beloppet av grunddelen höjs från nuvarande 491,21 euro till 497,59 euro.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grundläggande utkomststöd, ensamstående	enligt 2001 års lag	480,20	485,50	483,74	486,09	489,33	495,82
	utbetalt belopp i euro	480,20	485,50	485,50	487,89	491,21	496,98

I samband med indexnedskärningar måste man även beakta lösningarnas kumulativa effekter. När indexsänkningar upprepas från år till år i olika förmåner, kumuleras effekterna också över tiden. På så sätt drabbar förändringarna också lätt samma personer och hushåll samt i synnerhet dem som erhåller vissa förmåner under en lång tid. Dessutom kumuleras effekterna också enligt livssituation. För en person som får flera olika förmåner upprepas inverkan av redan en

RP 160/2018 rd

enstaka nedskärning, eftersom indexsänkningen samtidigt riktar sig mot flera av personens förmåner.

Det lagstaddade pensionsskyddet består av arbetspension, som grundar sig på förvärvsarbete, och av folkpension och garantipension som ger ett minimiutkomstskydd och som grundar sig på boendet. Om en person inte har haft arbetsinkomster eller om de varit låga, säkerställs försörjningen under pensionstiden av folkpension och garantipension. Arbetspensionsbeloppet påverkar folkpensionen och garantipensionen. Garantipension beviljas de pensionstagare som har de allra lägsta inkomsterna. När man granskar de ändringar som företagits i folkpensionsindexet sedan 2015 kan man konstatera att folkpensionen 2018 enligt den permanenta lagstiftningen skulle ha varit 645,97 euro per månad. I stället är det realiserade beloppet av full folkpension 2018 för en ensamstående person 628,85 euro per månad. Folkpensionens belopp enligt den normala utvecklingsbanan bedöms vara uppskattningsvis 653,74 euro per månad år 2019. På grund av frysningen förblir folkpensionen däremot fortfarande 628,85 euro år 2019 då den skulle stiga till 636,24 utan en frysning. Detta kompenseras dock genom att skillnaden betalas som garantipension. Garantipensionen har höjts med 23,17 euro per månad från ingången av 2016, och med ytterligare 15,01 euro från ingången av 2018. Garantipensionens belopp är 775,27 euro per månad 2018, då det enligt den permanenta lagstiftningen skulle ha varit 757,52 euro per månad. En separat höjning av garantipensionen skulle göra att dess belopp 2019 skulle bli 784,52 euro per månad. Den justerade garantipensionen enligt den permanenta lagstiftningen skulle däremot ha varit 766,64 euro per månad. Med beaktande av nivåhöjningarna skulle garantipensionens belopp vara 17,88 euro högre 2019 än det skulle vara om pensionsbeloppet skulle ha höjts årligen med folkpensionsindex.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsavhängig folkpension till fullt belopp, ensamstående	enligt 2001 års lag	633,91	640,91	638,58	641,69	645,97	653,74
	utbetalt belopp i euro	633,91	636,63	634,30	628,85	628,85	628,85
Garantipension	enligt 2001 års lag	743,38	751,59	748,85	752,50	757,52	766,64
	utbetalt belopp i euro	743,38	746,57	766,85	760,26	775,27	784,52

Minimibeloppet av rehabiliteringspenningen för unga och av rehabiliteringspenningen för FPA:s yrkesinriktade rehabilitering höjdes vid ingången av 2018 och motsvarar fortfarande nivån på garantipensionen. Rehabiliteringspenning utbetalas i genomsnitt för 25 vardagar i månaden. Syftet med ändringen var att uppmuntra partiellt arbetsföra unga samt partiellt arbetsföra vuxna att ansöka om yrkesinriktad rehabilitering i stället för att lyfta sjukpension. Rehabiliteringspenningen för unga och det minsta beloppet av rehabiliteringspenningen för yrkesinriktad rehabilitering föreslås i två olika regeringspropositioner bli höjda till garantipensionens nivå även år 2019.

Utkomstskyddet för arbetslösa består av den arbetslösas grundskydd och förtjänstskydd. De arbetslösa som inte hör till arbetslöshetskassan och för vilka arbetsvillkoret inte uppfylls eller för vilka maximitiden för inkomstrelaterad dagpenning gått ut omfattas av grundskyddet och kan få grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd. De arbetslösa som hör till arbetslöshetskassan och uppfyller arbetsvillkoret är berättigade till den arbetslösas förtjänstskydd. Grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet är skattepliktig inkomst vars belopp justeras i överens-

RP 160/2018 rd

stämmelse med förändringen i folkpensionsindex. I och med indexfrysningen uppgår den genomsnittliga grunddagpenning och det genomsnittliga arbetsmarknadsstöd som betalas 2018 till 696,60 euro i månaden. Enligt den permanenta lagstiftningen skulle beloppet ha varit 715,52 euro per månad. På grund av frysningen förblir det genomsnittliga arbetsmarknadsstöd och den genomsnittliga grunddagpenning som betalas 696,60 euro 2019, då de utan frysning skulle ha stigit till 704,77 euro. Enligt den permanenta lagstiftningen skulle de ha stigit till 724,12 euro i månaden. Beloppet av grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet är således 27,52 euro mindre än det skulle ha varit om det årligen skulle ha justerats i enlighet folkpensionsindex. För en korrekt granskning krävs det dock en längre tidsperiod. De fulla beloppen av grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa uppgick vid ingången av 2012 till 31,36 euro efter nivåhöjningen av dem. Indexhöjningen ingick i beloppet. För mottagaren av utkomstskydd för arbetslösa innebär nivåhöjningen cirka 120 euro mera i månaden, vilket är mera än effekten av frysningarna och av nedskärningen 2017.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd	enligt 2001 års lag	702,19	709,93	707,35	710,79	715,52	724,12
	utbetalt belopp i euro	702,19	705,20	702,62	696,60	696,60	696,60

Den aktiveringsmodell i fråga om utkomstskyddet för arbetslösa som trädde i kraft i början av 2018 ökar förmånen i början av arbetslösheten för nya arbetslösa, eftersom självrisktiden har förkortats från sju dagar till fem dagar. Om personen uppfyller villkoren för aktivitet enligt aktiveringsmodellen, ändras förmånsbeloppet under arbetslöshetstiden inte. I detta fall innebär en kortare självrisktid en förbättring av nivån på utkomsten. Om villkoren för aktivitet enligt aktiveringsmodellen inte uppfylls och arbetslösheten räcker över tre månader, minskas arbetslöshetsförmånen med ett belopp per månad som motsvarar en självriskdag. Syftet med modellen är att förbättra utkomsten för de som tar emot arbetslöshetsförmån genom att främja arbete som ger rätt till jämkad arbetslöshetsförmån, vilket betyder att personens utkomst inte längre består endast av arbetslöshetsförmånen, utan av en kombination av förvärvsinkomst och jämkad arbetslöshetsförmån. Partiell sysselsättning kan leda till permanent sysselsättning och därmed förebygga långtidsarbetslöshet och fattigdom. Partiell sysselsättning har en omedelbar minskande effekt på den fattigdom som beror på arbetslöshet, och på lång sikt minskar sysselsättningen fattigdomen under ålderdomen genom att den ökar arbetspensionen.

Beloppen av dagpenningarna till minimibelopp inom den offentliga sjukförsäkringen är bundna till folkpensionsindex. Beloppet av minimidagpenningen enligt den permanenta lagstiftningen skulle ha varit 609,25 euro per månad år 2018. I och med frysningarna av folkpensionsindex samt nedskärningen skulle beloppet av minimidagpenningen dock vara 593,25 euro per månad utan en nivåhöjning på 22,75 euro 2018. Då uppgår minimibeloppet av dagpenningen enligt sjukförsäkringslagen till 616 euro år 2018. Beloppet är större än det skulle vara med nivåhöjningarna enligt den permanenta lagstiftningen. Genom en annan regeringsproposition föreslås det att dagpenningen till minimibelopp ska höjas från ingången av 2019 till nästan samma nivå som arbetsmarknadsstödet, dvs. till 696,50 euro i månaden. År 2019 uppgår dagpenningen till minimibelopp enligt den permanenta lagstiftningen till 616,75 euro i månaden.

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sjukförsäkringens minimidagpenning	enligt 2001 års lag	598,00	604,50	602,25	605,25	609,25	616,75

RP 160/2018 rd

	utbetalt be- lopp i euro	598,00	600,50	598,25	593,25	616,00	696,50
--	-----------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Även årssjälvriskens inom den offentliga sjukförsäkringens system för läkemedelsersättning, dvs. det så kallade medicintaket, justeras enligt folkpensionsindexet. Frysningen av nivån på folkpensionsindex har även haft en positiv effekt på pensionärernas och de sjukas ställning. I och med indexnedskärningen sjönk årssjälvriskens till 605,13 euro år 2017, och denna årliga självrisksgräns höjdes inte år 2018. Genom en annan regeringsproposition föreslås gränsen bli sänkt till 572 euro från ingången av 2019. Då blir gränsen för årssjälvriskens 33,13 euro mindre år 2019 än år 2018.

Från den 1 juni 2017 har beloppet på det pensionsstöd som betalas till äldre långtidsarbetslösa som hamnat i en särskilt svår situation på arbetsmarknaden uppgått motsvarat beloppet av garantipensionen. Enligt nettobelopp ökade förändringen personernas utkomst med cirka 200 euro. Pensionsstöd betalas till cirka 3 200 långtidsarbetslösa tills de går i ålderspension. Indexfrysningen gäller även pensionsstödet, men pensionsstödet höjs å andra sidan enligt en separat nivåhöjning av garantipensionen eftersom det är bunden till garantipensionsbeloppet. Genom en annan regeringsproposition föreslås det att pensionsstödet skall förnyas.

Att beloppen år 2019 blir högre för vissa förmåner än de skulle vara utan indexfrysningarna beror på de nivåhöjningar av förmånerna som gjordes under åren 2016—2019. År 2016 och 2018 gjordes det nivåhöjningar av garantipensionen. Vid ingången av 2018 gjordes det även en nivåhöjning av vårdbidraget med grundbelopp för pensionstagaren. Det föreslås att minimibeloppet av dagpenningarna enligt sjukförsäkringslagen och lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (sjukdagpenningen, föräldradagpenningen, specialvårdspenningen, rehabiliteringspenningen) höjs till samma nivå som arbetsmarknadsstödet vid ingången av 2019.

Folkpensionsindex inverkar också på grunderna för bestämmande av bostadsbidrag enligt lagen om bostadsbidrag för pensionstagare samt lagen om allmänt bostadsbidrag. Beloppet av bostadsbidraget förändras (ökar eller minskar) som en följd av indexnedskärningar eller lagändringar i fråga om nivåhöjningar och bostadsbidraget. Dessa verkningar är dock svåra att specificera, och dessutom beror omfattningen av förändringarna till exempel på antagandena om exemplet.

När det gäller det allmänna bostadsbidraget inverkar folkpensionsindex på den beräkningsformel som används för att fastställa bassjälvriskandelen och på beloppet av de godtagbara kostnaderna för vatten och uppvärmning. Beloppet av det allmänna bostadsbidraget är 80 procent av skillnaden mellan de godtagbara boendekostnaderna och bassjälvriskens. Bassjälvriskens är 42 procent av de inkomster som beaktas i bostadsbidraget och som minskats med den inkomst som berättigar till stöd till fullt belopp. Den inkomstgräns som berättigar till stöd till fullt belopp har anpassats till nivån på arbetsmarknadsstödet så att de ensamboende med en inkomst som motsvarar arbetsmarknadsstödet eller en lägre inkomst inte har någon självrisk som är beroende av inkomsterna. Frysningen av folkpensionsindex höjer den inkomstgräns som berättigar till stöd till fullt belopp och minskar beloppet av de godtagbara vårdutgifterna, och jämfört med en indexjustering enligt lagstiftningen ökar detta således självriskandelen av boendeutgifterna för de som får bostadsbidrag.

I bostadsbidraget för pensionstagare är både självrisken för den som får bostadsbidrag och inkomstgränserna för tilläggssjälvriskens bundna till folkpensionsindex. Beloppet av pensionstagarens bostadsbidrag är 85 procent av de boendeutgifter som ska beaktas och som har minskats med självrisken och den tilläggssjälvrisk som bestäms enligt inkomsterna. Tilläggssjälvriskens är 40 procent av den del av familjens inkomster som överskrider inkomstgränsen. Be-

RP 160/2018 rd

loppet av självriskan är 610,42 euro år 2018, dvs. cirka 50,87 euro per månad. I bostadsbidraget för pensionstagare minskar frysningen av folkpensionsindex självriskandelen och sänker inkomstgränserna för tilläggsjälvriskan, dvs. jämfört med en indexjustering enligt lagstiftningen minskar den självriskan för de som får bostadsbidrag för pensionstagare.

Propositionens helhetskonsekvenser kan bedömas med hjälp av exempelfamiljer. Om det är fråga om en familj med två föräldrar och två barn, som får arbetsmarknadsstöd, barnförhöjning för två barn, grundbeloppet och vårdtillägget inom stödet för hemvård av barn samt förhöjt handikappbidrag för det ena barnet som är under 16 år, skulle exempelfamiljens förmåner vara sammanlagt 76,45 euro mindre per månad år 2019 än vad familjens förmåner skulle vara utan en frysning av folkpensionsindex.

Om det är fråga om ett pensionärspar som får folkpension till fullt belopp och därtill garantipension, och om den ena pensionären får extra fronttillägg och vårdbidrag till högsta belopp, skulle denna exempelfamilj få cirka 16,55 euro mera i stöd år 2019 än de förmåner som familjen skulle få utan en frysning av folkpensionsindex.

Om det är fråga om en pensionstagare som får garantipension till fullt belopp och därtill vårdbidrag för pensionstagare till grundbelopp, skulle denna exempelfamilj få cirka 24,25 euro mera per månad i stöd år 2019 än de förmåner som familjen skulle få utan en frysning av folkpensionsindex.

Om det är fråga om en ensamförsörjares familj, som får föräldradagpenning till minimibelopp och handikappbidrag för ett barn under 16 år, skulle denna exempelfamilj få 76,10 euro mera per månad i förmåner år 2019 än de förmåner som familjen skulle få utan en frysning av folkpensionsindex. Detta beror i huvudsak på nivåhöjningen av minimibeloppet av dagpenningarna enligt sjukförsäkringslagen.

Höjningen av utkomststödet grunddel föreslås bli realiserad till 1,2 procent år 2019, vilket garanterar att nivån på utkomststödet grunddel ökar i enlighet med den nivåförhöjning som föreskrivs i den permanenta lagstiftningen. Om personerna redan omfattas av utkomststödet, ökar eller minskar deras belopp av utkomststödet enligt hur mycket de förmåner som påverkar detta belopp minskar eller ökar. Dessutom påverkas de familjer som får barnbidrag i viss mån av lagändringarna i fråga om barnbidraget. Vid ingången av 2017 minskades alla andra barnbidrag förutom ensamförsörjartillägget med 0,91 procent. Vid ingången av 2018 höjdes ensamförsörjartillägget med 4,75 euro i månaden. Ensamförsörjartillägget är 48,55 euro per barn för de barn som får barnbidrag 2018. Även avgifterna för småbarnspedagogik sänktes vid ingången av 2018 så att minskningen av avgifterna riktades till familjer med små och medelstora inkomster samt familjer som har fler än ett barn som deltar i småbarnspedagogik.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. I beredningen har också finansministeriet och Folkpensionsanstalten deltagit.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2019 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lag om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019

1 §. *I paragrafen föreskrivs om det poängtal för folkpensionsindex som ska tillämpas 2019. År 2019 förblir talet på samma nivå som 2018. Poängtalet i paragrafen ska 2019 tillämpas på bestämningen och utfärdandet av folkpensionsindex i stället för folkpensionsindexlagen. Vid tillämpningen av folkpensionsindex tillämpas i övrigt vad som bestäms i folkpensionsindexlagen.*

2 §. Lagen träder i kraft den 1 januari 2019. För 2019 ingår bestämmelser om poängtalet för folkpensionsindex i denna lag i stället för i den gällande folkpensionsindexlagen.

Om det någon annanstans i lag eller förordning hänvisas till den gällande folkpensionsindexlagen, ska det i ikraftträdandebestämmelsen nämnas att hänvisningarna i fråga om poängtalet för folkpensionsindex 2019 anses gälla denna lag.

1.2 Lagen om folkpensionsindex

2 §. *I paragrafen föreskrivs det om uträkning av folkpensionsindex. Poängtalet för folkpensionsindex räknas ut så att medeltalet av levnadskostnadsindextalet för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med det tal som anges i denna paragraf. För indexförhöjningen för kommande år ska divisorn 1,192 som används vid fastställande av folkpensionsindex och som anges i lag ändras till värdet 1,206. Uträknings sättet ändras enligt förslaget inte. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.*

1.3 Lagen om utkomststöd

9 §. *I paragrafen föreskrivs det om storleken på utkomststödet grunddel. Enligt förslaget höjs beloppet av grunddelen för 2018 vid ingången av 2019, så att storleken på höjningen motsvarar indexförhöjningen på 1,2 procent enligt den gällande folkpensionsindexlagen. I och med ändringen kan de indexförhöjningar som följer efter 2019 också i fråga om utkomststödet grunddel göras med iakttagande av normalt indexförhöjningsförfarande.*

2 Ikraftträdande

Lagen om indexjusteringar för 2019 av folkpensionen och vissa andra förmåner samt ändringen av 9 § i lagen om utkomststöd föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Ändringen av 2 § i lagen om folkpensionsindex föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Sådant stöd omfattar till exempel att ordna mat och boende som är nödvändig för att behålla hälsan och livsförmågan. För att ordna detta behövs det i praktiken lagstiftning på lägre nivå, där det ingår bestämmelser om de stödformer som ordnas i praktiken och förutsättningarna för att få del av dem. Utöver oundgänglig försörjning ska enligt 19 § 2 mom. i grundlagen var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid

barnafödsel och förlust av en försörjare. Begreppet skydd för grundläggande försörjning är i sig oberoende av den gällande lagstiftningen om social trygghet och grundlagsbestämmelsen är således inte direkt förknippad med något existerande förmånssystem. När det gäller bestämmelsen har den etablerade synen ändå varit att ändringar i lagstiftningen som innebär ett väsentligt ingrepp i skyddet för den grundläggande försörjningen inte svarar mot villkoren i den. Bestämmelsen innehåller också en skyldighet för lagstiftaren att agera. Det har å andra sidan ansetts naturligt att den sociala tryggheten riktas och utvecklas i enlighet med samhällets ekonomiska tillgångar. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att den grundläggande försörjningen är tryggad på lång sikt.

En central fråga vid bedömningen av 19 § i grundlagen är huruvida den motivering som anförs för ändringarna i grundskyddets nivå är acceptabla med tanke på grundrättsdoktrinen och förenliga med proportionalitetskravet. Vid bedömningen av om den grundläggande försörjningen tryggas tillräckligt samt om den oundgängliga försörjningen tillgodoses bör man i stället för det enskilda ändringsförslaget beakta de kumulativa effekterna på individnivå av de ändringar som olika år företagits i olika förmåner som en helhet samt folkpensionsindexets utveckling i förhållande till det s.k. försämringsförbudet.

När det gäller regeringens proposition är det viktigt att beakta att de personer som berörs av förslaget oberoende av de nu föreslagna ändringarna fortfarande, tack vare att nivån på utkomststödets grunddel bibehålls, har samma rätt till sistahandsskydd enligt 19 § 1 mom. i grundlagen som tidigare. Å andra sidan måste man beakta att sänkningen av de grundskydds-förmåner som kommer i första hand och den samtidiga höjningen av utkomststödet som kommer i sista hand kan medföra partiell rätt till utkomststöd för personer och familjer. Å andra sidan är det inte desto noggrannare angivet i lagstiftning, rättspraxis eller annan tolkningspraxis som gäller grundlagen vilka penningbelopp som grundlagen skyddar i fråga om olika förmåner. Det har inte heller desto närmare angetts vad man borde kunna skaffa i vardagen med de förmåner som betalas. Tryggheten är förknippad med vissa sociala risksituationer. De är arbetslöshet, sjukdom, moderskap, familjebildning, olycksfall i arbetet, yrkessjukdom, arbetsoförmåga, ålderdom och familjeförsörjarens dödsfall. Om dessa risker realiserar hindrar de en person från att skaffa sin utkomst genom arbete, så utkomsten ersätts genom socialförsäkring eller socialunderstöd. Den grundläggande försörjningen kompletteras av skyddet för oundgänglig försörjning som kommer i sista hand och som beviljas enligt behov.

Artikel 12 i europeiska sociala stadgan ålägger medlemsstaterna att inrätta ett system för social trygghet, som tryggar medborgarnas försörjning i händelse av risker som hänför sig till avbrott i arbetslivet och artikel 12 omfattar både försäkringsbaserade och inkomstrelaterade ersättningar samt jämnstora, oftast skattefinansierade, ersättningar som är oberoende av den tidigare arbetshistoriken. Artikel 13 i stadgan tryggar åter var och en rätt till social hjälp som inte har tillräckliga inkomster eller medel och som inte kan skaffa sådana inkomster eller medel genom egna ansträngningar eller på något annat sätt.

Kommittén för sociala rättigheter, som övervakar europeiska sociala stadgan, har behandlat den sociala tryggheten i Finland i sina avgöranden och den meddelade bland annat 2016 ett avgörande enligt vilket beloppen av det grundläggande utkomstskyddet och de förmåner som tryggar minimiutkomsten är för låga i Finland. De stater som har satt i kraft stadgan har förbundit sig att skydda de sociala och ekonomiska rättigheter som anges i stadgans artiklar. Det sociala trygghetssystemet i Finland omfattar både inkomstrelaterade förmåner och förmåner till minimibelopp. De sociala förmånerna till minimibelopp är garantipensionen, sjuk- och rehabiliteringsdagpenningen till minimibelopp samt grunddagpenningen inom utkomstskyddet för arbetslösa. Vid sidan av dem finns behovsprövade förmåner som räknas som socialunderstöd, dvs. arbetsmarknadsstöd och utkomststöd. I regel strävar Finland efter att trygga en individs ställning i händelse av en social risksituation (såsom arbetslöshet, sjukdom eller arbetso-

förmåga). När en risk realiseras är strävan att bevara individens utkomst på den nivå som föregick risken. Om en person inte har haft några inkomster, är han eller hon berättigad till skydd till minimibelopp när en risk realiseras. I europeiska sociala stadgan finns inte samma slags indelning, vilket orsakar tillämpnings- och tolkningssvårigheter.

I bakgrunden till det finländska systemet finns den nordiska uppfattningen om social trygghet som en kombination av penningstöd och tjänster. Kommittén har även granskat tillräckligheten i fråga om de andra nordiska ländernas grundtrygghet. Även vid denna granskning framträdde särdragen hos det nordiska systemet. Synen har lett till meningsskiljaktigheter med kommittén för sociala rättigheter. Finland bedömer vad som är tillräcklig minimitrygghet på ett annat sätt, eftersom i Finland utgör sociala förmåner, social- och hälsovårdstjänster och olika avgiftstak inom hälso- och sjukvården en helhet. Nivån på en enskild förmån är enligt finländskt synsätt inte ett bra mått på vad som är tillräckligt stöd, eftersom i Finland kan utkomsten bestå av till exempel arbetsmarknadsstöd, bostadsbidrag och utkomststöd. Dessutom finns det egna avgiftstak för bland annat offentliga hälsotjänster och receptbelagda läkemedel, som begränsar klientens hälso- och sjukvårdskostnader till en skälig nivå. Vid bedömningen av vad som är tillräcklig social trygghet, är det enligt det nationella synsättet också av betydelse vad man kan skaffa med den sociala tryggheten i det aktuella landet.

När kommittén fattade ovannämnda beslut var Eurostats senaste siffror om den ekvivalenta medianinkomsten för Finlands del från 2013. Utifrån dem konstaterade kommittén att 50 procent av den ekvivalenta medianinkomsten för en person var 970 euro och 40 procent 776 euro per månad. Utifrån dessa siffror bedömde kommittén nivån på minimiförmånerna i Finland jämfört med förpliktelserna enligt artikel 12.1 i sociala stadgan. Beträffande sjukdagpenningen konstaterade kommittén att minimidagpenningen 2013 var 23,77 euro eller 594 euro i månaden. Kommittén konstaterade att det motsvarar 31 procent av den ekvivalenta medianinkomsten och efter en förskottsinnehållning på 20 procent bara 24 procent av den ekvivalenta medianinkomsten (475 euro i månaden). Minimibeloppet av moderskapspenning och rehabiliteringspenning var detsamma. I förhållande till rätten enligt artikel 12 i stadgan ansågs beloppen vara otillräckliga. Bruttobeloppet av grunddagpenningen för en arbetslös var 2013 32,46 euro om dagen, dvs. 698 euro i månaden och efter en förskottsinnehållning på 20 procent var för månabeloppet 558 euro i månaden. Bruttobeloppet av grunddagpenningen motsvarade 36 procent och nettobeloppet efter beskattningen 29 procent av den ekvivalenta medianinkomsten. Garantipensionen 2013 var 738,82 euro per månad, dvs. 38 procent av den ekvivalenta medianinkomsten, så även den stannade ett par procentenheter under den gräns på 40 procent som kommittén anser att är absolut. Kommitténs slutsats var att nivån på sjukdagpenningen, moderskapspenningen, rehabiliteringspenningen, grunddagpenningen för arbetslösa och garantipensionen inte motsvarade de förpliktelser som artikel 12.1 ställer på konventionsstaterna. Enligt kommittén var det inte nödvändigt att pröva den eventuella inverkan av tilläggsförmåner, såsom socialunderstöd och bostadsbidrag, eftersom förmånernas utgångsnivå stannade under det absoluta minimum, dvs. under 40 procent av den ekvivalenta medianinkomsten.

Kommittén uteslöt inte i sin bedömning den möjligheten att utkomststödet som helhet kan nå upp till nivån 50 procent av den ekvivalenta medianinkomsten hos vissa mottagare och under vissa förhållanden. Trots detta ansåg kommittén att det utifrån den information den erhållit inte var bevisat att alla personer som behöver det får tillräckligt utkomststöd. Angående arbetsmarknadsstödet konstaterade kommittén att fast arbetsmarknadsstödet är betydligt större än utkomststödet grunddel, är det ändå klart mindre än kommitténs tröskel på 50 procent. Kommittén har förstått att mottagarna av arbetsmarknadsstöd kan vara berättigade till både bostadsbidrag och utkomststöd, som täcker boendekostnaderna utöver bostadsbidraget. Enligt kommittén hade den finska regeringen ändå inte presenterat några uppgifter om beloppet av det bostadsbidrag som betalats till mottagarna av arbetsmarknadsstöd eller om det kompletterande utkomststödet som är avsett för bostadskostnader. Därför var kommittén inte övertygad

om att arbetsmarknadsstödet tillsammans med andra förmåner når tillräcklig nivå. Kommittén beslöt att konstatera att utkomststödsförmånerna och arbetsmarknadsstödet inte är tillräckliga och enligt den har man därför också brutit mot artikel 13.1 i stadgan.

Kommittén för sociala rättigheter ansåg alltså att de finländska sociala trygghetsförmånerna till minimibeloppen i huvudsak är för små. Granskningen av beslutet försvåras dock av att i sociala stadgan utgår man i regel ifrån att trygga en social trygghet som ersätter de tidigare inkomsterna när en risk (sjukdom, arbetslöshet eller ålderdom) realiseras. Härmed torde avses inkomstrelaterad trygghet, som även i Finland är den primära formen av utkomstskydd. Vid sidan av denna bestämmer artikel 12.1 mycket kategoriskt om rätt för alla till en viss kalkylmässig miniminivå, som inte får underskridas. Finlands universella sociala trygghet baserar sig på såväl inkomstrelaterad som grundskyddsnivå, och artikel 12 i stadgan reglerar just grundskyddets nivå.

När kommittén har bedömt de försämrade åtgärderna har den ansett att det faktum att vissa sociala förmåner inte har höjts till fullt belopp under vissa tidsperioder inte nödvändigtvis strider mot artikel 12.3. Enligt stadgan medför ekonomiska svårigheter dock inte automatisk rätt att skära i förmånerna. Staterna är med stöd av europeiska sociala stadgan också förpliktade att försöka att stegvisa höja nivån på sitt sociala trygghetssystem. Detta kan ske till exempel genom att höja nivån på de sociala trygghetsförmånerna, utvidga den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet eller införa nya sociala trygghetsförmåner. I Finland har förmånsnivåerna ändrats i varierande mån vid olika tidpunkter och på olika sätt för olika förmåner. Även den personkrets som berörs av förmånerna är stadd i kontinuerlig förändring. Helt nya sociala trygghetsförmåner införs dock relativt sällan. Den senaste helt nya grundskyddsförmånen i Finland är pensionsstödet, som har verkställts sedan den 1 juni 2017 och som är avsett att underlätta situationen för äldre långtidsarbetslösa. När det gäller utvecklandet av de sociala trygghetssystemen har kommittén inte haft något anmärka på tillämpningen av stadgan i Finland.

Hur grundskyddets tillräcklighet har utvecklats och vilka faktorer som har påverkat detta utreddes under åren 2011—2015 av en expertgrupp för utvärdering av grundtryggheten vars verksamhet baserar sig på lag. Enligt gruppens rapport (THL, Työpapperi 1/2015) har de disponibla inkomsterna hos de hushåll som är beroende av grundtryggheten samt hos låginkomsttagare huvudsakligen ökat under åren 2011—2015. Inkomsterna ökade både i förhållande till medelinkomsttagarnas inkomster och reellt. Nivån på en pensionstagares grundtrygghet är högre än nivån för andra som lever på grundtryggheten. Pensionstagarna var de enda av de som undersöktes som hade en grundtrygghet som är tillräcklig för att täcka konsumtionen enligt referensbudgeten för ett rimligt minimum. Inkomstnivån för en person som levde på grundtrygghet i förhållande till en rimlig minimikonsumtion enligt referensbudgeten hade stigit sedan 2011. Den nivå som möjliggör grundtrygghet ligger i Finland på en västeuropeisk medelnivå både utan boendekostnader och med boendekostnader. Ändringarna i lagstiftningen om förmåner och beskattning under åren 2011—2015 minskade inkomstskillnaderna och minskade fattigdomen. Den lagstadgade utvärderingen av grundtrygghetens tillräcklighet görs vart fjärde år, och följande utvärdering görs således vid årsskiftet 2018—2019.

När det gäller utvecklandet av systemen för grundtrygghet bör det konstateras att Finlands grundtrygghetsförmåner har utvecklats med nivåförhöjningar trots att förmånerna har sänkts från ingången av 2017 och trots beslutet om att frysa deras belopp under åren 2017—2019. Från ingången av 2012 har nivån på grundtrygghetens grunddagpenning och arbetsmarknadsstöd höjts med 100 euro per månad, vilket överskrider effekten av frysningen/nedskärningen under åren 2017—2019. Sedan den 1 juni 2017 har pensionsstödet betytt cirka 200 euro mer i utkomst per månad för de långtidsarbetslösa som tidigare har fått arbetsmarknadsstöd. Utkomsten för sjuka personer som lever på grundtrygghet förbättrades vid ingången av 2018 ge-

RP 160/2018 rd

nom att höja minimibeloppen av sjukdagpenningen och rehabiliteringspenningen till samma nivå som det grundläggande utkomststödet. I början av 2019 överlämnar regeringen till riksdagen ett förslag om att minimibeloppen av sjukdagpenningen och rehabiliteringspenningen ska höjas till arbetsmarknadsstödet nivå. Dessutom föreslås det att den årliga självriskgränsen för läkemedelskostnaderna ska sänkas vid ingången av 2019.

Garantipensionen har höjts med 23 euro per månad från ingången av 2016, och med ytterligare 15 euro i månaden från ingången av 2018. Den ska höjas ytterligare med 10 euro per månad vid ingången av 2019. Pensionsstödet höjs med motsvarande belopp. Minimibeloppen av rehabiliteringspenningen för unga och för yrkesinriktad rehabilitering höjdes vid ingången av 2018 så att de motsvarade garantipensionen. De höjdes även vid ingången av 2019 i motsvarande grad som garantipensionen. Pensionstagarnas utkomst har även ökat på grund av höjningen av de maximala godtagbara boendekostnaderna vid pensionstagares bostadsbidrag vid ingången av 2018. Beloppet höjdes med 1,8 procent och efter höjningen uppgår de maximala godtagbara boendekostnaderna i kommungrupp I till 8 097 euro, i kommungrupp II till 7 447 euro och i kommungrupp III till 6 533 euro om året. Även grunddelen av vårdbidraget för pensionstagare höjdes till 8,81 euro per månad vid ingången av 2018. Grunddelen av vårdbidraget är 70,52 euro per månad år 2018.

Finland rapporterar regelbundet till kommittén för sociala rättigheter om förändringarna i nivån på de sociala förmånerna. I Finlands trettonde rapport av oktober 2017 beskrivs utöver den positiva utvecklingen i förmånerna även de utmaningar som gäller dem, t.ex. indexförändringarna. Finland fortsätter uppehålla en konstruktiv dialog med kommittén.

I Finland har grundlagsutskottet uttryckligen sagt att det inte går att grundlagsnivå föreskriva i detalj om nivån på tillräcklig trygghet. I den nationella grundlagsbedömningen bedöms alltså inte försörjningsnivån till exempel i förhållande till inkomstnivån i samhället eller stödets köpkraft, utan bedömningen görs, åtminstone i grundlagens kontext, inom systemet. Vid bedömningen av enskilda fall har grundlagsutskottet till exempel konstaterat att ett lagförslags konsekvenser för grundskyddsnivån är "obetydliga" och således acceptabla eftersom de inte ingriper i den grundläggande rättigheten, såsom i utlåtandet GrUU 17/1996, och samma bedömningsgrund befästes i utlåtandet GrUU 48/2006. Bland rättslärdar har även en sådan åsikt framförts att dylik acceptans av obetydliga ändringar, utan bedömning av var den absoluta lägsta nivån ligger, tryggar inte grundrättsskyddet tillräckligt. I praktiken är det dock synnerligen utmanande att ange en dylik absolut lägsta nivå, eftersom grundlagen inte i sig skyddar ett visst penningbelopp av någon förmån eller en genomsnittlig förmånstagares ställning, utan i sista hand individens ställning i samhället, varvid det automatiskt blir fråga om att bedöma olika förmånens samverkan samt, när det gäller utkomstskyddets tillräcklighet, även individens utgifter, t.ex. beskattningens samt prisutvecklingens inverkan. I praktiken får ändringar ändå inte leda till en situation där en enskild persons rätt till oundgänglig försörjning äventyras. Utskottet har emellertid inte heller på allmän nivå angett hur stor månadsinkomst som tryggar medborgarens subjektiva rätt till oundgänglig försörjning.

Det är klart att även när det gäller ett tillräckligt grundskydd har den grundläggande rättighet som ska skyddas ett visst kärninnehåll, fast det inte är lätt att definiera det i praktiken, dvs. i praktiken en penningnivå, som vid en viss tidpunkt inte kan underskridas. I ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis finns det i sig inte heller några absoluta konstitutionella hinder för försvagningar av de förmåner som avser att trygga den grundläggande försörjningen i enlighet med 19 § 2 mom. i grundlagen. (bl.a. GrUB 25/1994 rd). Grundlagsutskottet har också ansett att i den mån det är fråga om grundläggande utkomstförmåner som direkt finansieras av det allmänna är det logiskt att förmånerna dimensioneras med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna (GrUU 34/1996 rd, GrUU 21/2016 rd). Grundlagsutskottet har påpekat att strävan med de grundläggande rättigheterna

inte är att bevara nivån på vissa förmåner. Dessutom har utskottet uttalat att den sociala tryggheten är bunden till samhällets ekonomiska tillgångar och därför är det logiskt att förmånerna dimensionernas med hänsyn till den rådande situationen inom samhällsekonomin och de offentliga finanserna. Vid bedömningen av nivån på den grundläggande rättigheten fästs uppmärksamhet således vid samhällets tillgångar vid sidan av stödtagaren. Vad som är tillräckligt verkar åtminstone inte enbart bestämmas enligt behovet och kostnadsnivån i det omgivande samhället utan också enligt om staten har tillräckligt med tillgångar. Här kan man också uppmärksamma en annan synvinkel, enligt vilken bestämmelserna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är av lagstiftarens formulerade prioriteter, som det allmänna måste beakta och som måste respekteras när ekonomiska tillgångar och besparingar inriktas i ekonomiskt utmanande tider. I vilket fall som helst har lagstiftaren ingen obegränsad fullmakt att sänka förmånsnivån på grund av det ekonomiska läget. Grundlagsutskottet har också i sina uttalanden som behandlat försämringar av sociala och kulturella rättigheter betonat att vid bedömningen av reglering som ingriper i sociala rättigheter måste konstitutionell betydelse med avseende på de allmänna förutsättningarna att inskränka de grundläggande rättigheterna också tillmätas åt att en försämring begränsas tidsmässigt till den tid de offentliga finanserna förväntas vara allvarligt ansträngda (se GrUU 11/2015 rd och GrUU 10/2015 rd) och åt nivån på förmånerna i förhållande till läget i fråga om de offentliga finanserna (se t.ex. GrUU 12/2015 rd). Utskottet anser det också vara klart att en försämring inte får leda till att kärnan i grundrättighets- och människorättsförpliktelserna blir en död bokstav (t.ex. GrUU 14/2015 rd). Likaså har utskottet betonat att de sociala rättigheter som garanteras i 19 § i grundlagen åtminstone inte får försämrats så att de behövande blir tvungna att tillgripa utkomstskyddet i sista hand enligt 19 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 21/2016 rd, GrUU 10/2009 rd). Utskottets ståndpunkt kan ses om ett uttryck för den inställning som i sig även motsvarar grundlagens formulering, nämligen att de sociala rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen och lagstiftarens förpliktelse att säkerställa dem inte återgår enbart på bestämmelsen i 19 § 1 mom. i grundlagen om den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv, utan de sociala rättigheter som garanteras i 19 § 2—4 mom. i grundlagen har en egen självständig betydelse som bestämmer skyldigheter som går utöver de förpliktelser som åläggs det allmänna i 19 § 1 mom. i grundlagen.

I samband med ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har man ofta talat om ett försämringsförbud, dvs. att den stödnivå som en gång uppnåtts inte får försämrats. Även försämringsförbudets betydelse begränsas i praktiken avsevärt av att tryggheten av i synnerhet ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har klart förknippats med tanken om att de grundläggande rättigheterna är beroende av de disponibla ekonomiska tillgångarna. Grundlagsutskottet har tidigare till exempel i samband med den temporära indexfrysningen av barnbidragen menat att den temporära indexfrysningen har haft relativt små konsekvenser som inte lett till väsentliga försämringar för barnfamiljer. Det har dock i sig betraktats som oroväckande att regleringen drabbat låginkomstfamiljer kraftigast. Att för tre år slopa indexhöjningar som påverkar barnbidragets storlek ansågs inte som helhet bedömt försämrings barnfamiljernas ställning till den grad att det blir ett problem med avseende på 19 § 3 mom. i grundlagen. Bedömningen byggde på antagandet att inflationen är moderat så länge indexhöjningarna ligger på is. (GrUU 25/2012).

Eftersom det är svårt att uppskatta indexutvecklingen länge på förhand, har man i fråga om frysningen av folkpensionsindex valt en modell när det varje år utarbetas en särskild regeringsproposition om frysningen, trots att den grundläggande lösningen baserar sig på en skrivning i regeringsprogrammet. Förfarandet säkerställer att konsekvenserna kan bedömas så exakt som möjligt för respektive år. Samtidigt är det möjligt att göra den konstitutionella bedömningen utifrån så aktuella beräkningar som möjligt.

De grundläggande rättigheterna, även de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, är individuella rättigheter. Det är inte fråga om befolkningsgrupper eller kollektiva rättigheter

eller rättigheter som en individ har endast som medlem av ett kollektiv eller för att han eller hon för till en majoritet eller en minoritet. När de grundläggande rättigheterna skyddas är det på motsvarande sätt inte fråga om vilket slags skydd människor i genomsnitt får eller vilket skydd får majoriteten eller någon procentandel av befolkningen. I samband med arrangemang som berör de grundläggande fri- och rättigheterna måste man i mån av möjlighet försöka förhindra att någon blir lidande. På individnivå verkar en indexfrysning inte ha någon väldigt stor ekonomisk betydelse, om saken bedöms utifrån enskilda förmåner eller en frysning som genomförs ett enskilt år. När nedskärningar görs upprepade gånger måste man emellertid bedöma om ändringarna som helhet äventyrat tillgodoseendet av en viss grundrättighet, dvs. har den sammantagna verkan av försämringarna blivit orimlig för någon grupp av människor eller för dem som befinner sig i en viss livssituation och är beroende av vissa stöd. Grundlagsutskottet har bland annat i samband med nedskärningar av barnbidragen konstaterat att ”regeringen ska se till att den sammantagna effekten av de redan genomförda nedskärningarna och övriga kommande nedskärningar som påverkar familjernas möjligheter att trygga barnens välfärd inte blir oskälig” (GrUU 11/2015 rd, se även GrUU 32/2014 rd, GrUU 25/2012 rd och 12/2015 rd).

Den finländska ekonomin växer snabbt och tillväxten sker på bred front. Konjunkturuppgången som fortgått i två år har efter slutet av 2017 lett till en avsevärd ljusning också på arbetsmarknaden. Företagens förtroende ligger på topp och efterfrågan på arbetskraft har ökat kraftigt. Sysselsättningen växer snabbt och arbetslösheten minskar. Tillväxten i ekonomin och sysselsättningen stärker de offentliga finanserna. Den ekonomiska tillväxten ökar skatteinkomsterna och sänker arbetslöshetsutgifterna. De beslut som stävjar utgiftsökningen, av vilka frysningen av folkpensionsindex är ett, förbättrar också den offentliga ekonomin.

Den goda ekonomiska konjunkturen överskuggar dock de strukturella faktorer som försvagat de offentliga finanserna under det innevarande årtiondet. Dessutom är den offentliga skuldsättningen på en mycket hög nivå när följande lågkonjunktur börjar, varför den offentliga ekonomin är mycket mer sårbar än tidigare inför den nya recessionen. Befolkningen åldras oavsett konjunkturerna och den ökning av utgifterna för vård och omsorg som är en följd av förändringen i åldersstrukturen fortgår ofrånkomligen i snabb takt ända in på 2030-talet, om det inte är möjligt att stävja utgiftsökningen. När konjunkturcykeln planat ut hotas den ekonomiska tillväxten att avta till mellan en och en och en halv procent. Eftersom befolkningen åldras ökar mängden arbete som utförs knappast alls. Därför kommer den ekonomiska tillväxten att vara beroende enbart av en ökning av produktiviteten. Den ekonomiska tillväxt som kan skönjas räcker inte till för att på lång sikt finansiera de förmåner och tjänster som lagstiftningen erbjuder medborgarna. När ekonomin växer snabbt är det lägligt att reformera ekonomins strukturer eftersom en kraftig efterfrågan lindrar de ogynnsamma konsekvenser som reformerna eventuellt har på kort sikt. En konsekvent planering av reformerna och ett målmedvetet genomförande av dem kan i bästa fall dämpa reformernas ogynnsamma konsekvenser också på kort sikt. För att trygga en hållbar finansiering av den offentliga serviceproduktionen och den sociala tryggheten behövs det alltjämt lösningar som ökar inkomsterna inom de offentliga finanserna och minskar utgifterna eller utgiftsökningen på lång sikt.

Eftersom grundlagsutskottet i sin tolkningspraxis inte heller har angett något klart eurobelopp som nivån på en förmån som tryggar den grundläggande försörjningen inte får underskrida, så kan propositionen åtminstone inte anses stå i direkt konflikt med tidigare utlåtandep Praxis. Grundlagsutskottet har emellertid ofta konstaterat att trygghet enligt 19 § 2 mom. innebär en mer långtgående nivå på tryggheten än rätten enligt 1 mom. till oundgänglig försörjning och omsorg. Det system som tryggar den grundläggande försörjningen får alltså inte utgöras av den trygghet som i sista hand följer av 1 mom. (t.ex. GrUU 25/2013 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där samt RP 309/1993 rd). Nivåhöjningarna av grundtrygghetsförmånerna (arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa, ga-

rantipension, pensionsstöd, dagpenning till minimibelopp enligt sjukförsäkringslagen samt rehabiliteringspenning till minimibelopp enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner) betyder att alla ovannämnda förmåner till minimibelopp år 2019 blir större enligt nettobelopp än det grundläggande utkomststödet och att de som tar emot förmånerna i regel omfattas av rätt förmånssystem. Således innebär varken den frysning av folkpensionsindex eller den nivåhöjning av det grundläggande utkomststödet som föreslås att det blir flera personer än förut som får rätt till utkomststöd som en följd av indexfrysningen. I samband med beredningen av propositionen har konsekvenserna, med hänsyn till de avgöranden som träffats vid olika tidpunkter samt de kumulerade effekterna av avgöranden som gäller olika förmåner, beräknats vara så pass obetydliga att det har ansetts möjligt att frysa folkpensionsindexet utan att bryta mot grundlagen. Sålunda anser regeringen att propositionen inte står i konflikt med förbudet att försämra de grundläggande rättigheterna eller de allmänna förutsättningarna att inskränka de grundläggande rättigheterna.

Konsekvenserna av den föreslagna ändringen har även bedömts i förhållande till 15 § om egendomsskydd i grundlagen. Den föreslagna ändringen gäller det folkpensionsindex som används vid höjningen av beloppen i pensionssystemet. De föreslagna ändringarna har på ovan beskrivet sätt konsekvenser för storleken på folk- och garantipensioner samt vissa andra förmåner och belopp, och därför har en grundlagsenlig bedömning av ändringen ansetts nödvändig även med avseende på egendomsskyddet.

Paragrafen om egendomsskydd i grundlagen är i sig av allmän karaktär, och bedömningen grundar sig därför till största delen på grundlagsutskottets tolkningspraxis. Inkomstrelaterade arbetspensioner har med stöd av grundlagsutskottets tillämpningspraxis ansetts vara omfattade av egendomsskyddet (bl.a. GrUU 4/1994 rd, GrUU 13/1995 rd och GrUU 22/1995 rd). Utgångspunkten har varit att en pension som omfattas av egendomsskydd ska vara intjänad. En pension, eller en sådan del av en pension, som grundar sig på någon annan princip än intjäningsprincipen omfattas inte på samma sätt av egendomsskyddet. Till exempel har folkpension inte ansetts vara en intjänad pension och den åtnjuter inte heller egendomsskydd till de delar som inte har förfallit till betalning (GrUU 12/1995 rd). Sociala bidrag har varit omfattade av egendomsskydd när de har förfallit till betalning (GrUU 5/1950 rd).

Grundlagsutskottet har i flera utlåtanden godkänt att bestämmelser om indexändringar föreskrivs genom en vanlig lag (jfr GrUU 1/1975 II rd, GrUU 9/1991 rd och GrUU 22/1995 rd). När överensstämmelse med grundlagen prövas har grundlagsutskottet som en viktig fråga lyft fram det faktum att en indexändring inte påverkar pensionsposter som redan har förfallit till betalning. Dessutom har grundlagsutskottet i sina tidigare utlåtanden betonat vikten av att ändringen inte har lett till en sänkning av pensionsbeloppen samt att ändringen i vilket fall som helst har lett till en ökning av grundtrygghetsförmånernas belopp. Vid prövning av överensstämmelsen med grundlagen har det också varit av betydelse att ändringen väsentligt har berott på den rådande situationen inom samhällsekonomin (GrUU 10/1994 rd samt GrUU 34/1996 rd) och att ändringen har varit obetydlig (GrUU 13/1995 rd). Enligt grundlagsutskottets tolkningar gäller skyddet för pensionsförmåner skydd för en konkret intjänad ekonomisk förmån och inte skydd för ett pensionssystem som är i kraft under en viss tid (GrUU 4/1994 rd och GrUU 13/1995 rd).

De föreslagna ändringarna följer i huvuddrag grundlagsutskottets tidigare ställningstaganden. Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna är ringa för nivån på pensionerna eller på de övriga förmåner som tryggar utkomsten även om man beaktar de nivåhöjningar av garantipensionen, grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet enligt lagen om utkomststöd för arbetslösa samt dagpenningen enligt sjukförsäkringslagen som redan gjorts och de som föreslås i denna proposition och i den andra regeringspropositionen. Utkomststödet grunddel, genom vilken rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § i grundlagen tryggas, föreslås

RP 160/2018 rd

bli höjd. De föreslagna ändringarna kan enligt en helhetsbedömning anses vara rimliga med avseende på egendomsskyddet. De föreslagna ändringarna har inga retroaktiva konsekvenser.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att propositionen inte innehåller några sådana förslag som skulle innebära att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det vore bra att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

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

1.

Lag

om indexjustering av folkpensionen och vissa andra förmåner år 2019

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Trots bestämmelserna i lagen om folkpensionsindex (456/2001) är poängtalet för folkpensionsindex 1 617 år 2019.

2 §

Denna lag träder i kraft den

20 .

Om det någon annanstans i lag eller förordning hänvisas till lagen om folkpensionsindex, anses hänvisningarna i fråga om poängtalet för folkpensionsindex år 2019 gälla denna lag.

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om folkpensionsindex (456/2001) 2 § 2 mom., sådant det lyder i lag
982/2017, som följer:

2 §

Uträkning av folkpensionsindexet

Poängtalet för folkpensionsindexet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,206. Både medeltalet och kvoten avrundas separat till närmaste hela tal.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomststöd (1412/1997) 9 § 1 mom. 1 punkten, sådan den lyder i lag
983/2017, som följer:

9 §

Grunddelens storlek

Utkomststödet grunddel per månad är
1) för ensamstående 463,48 euro,

Denna lag träder i kraft den

20 .

Helsingfors den 27 september 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila

2.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om folkpensionsindex

I enlighet med riksdagens beslut ändras i lagen om folkpensionsindex (456/2001) 2 § 2 mom., sådant det lyder i lag 982/2017, som följer:

Gällande lydelse

2 §

Uträkning av folkpensionsindexet

Poängtalet för folkpensionsindexet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,192. Både medeltalet och kvoten avrundas separat till närmaste hela tal.

Föreslagen lydelse

2 §

Uträkning av folkpensionsindexet

Poängtalet för folkpensionsindexet uträknas så att medeltalet av levnadskostnadsindexets poängtal för månaderna i det föregående årets tredje kvartal divideras med talet 1,206. Både medeltalet och kvoten avrundas separat till närmaste hela tal.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomststöd (1412/1997) 9 § 1 mom. 1 punkten, sådan den lyder i lag
983/2017, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

9 §

Grunddelens storlek

Grunddelens storlek

Utkomststödets grunddel per månad är
1) för ensamstående 458,10 euro,

Utkomststödets grunddel per månad är
1) för ensamstående 463,48 euro,

Denna lag träder i kraft den 20 .