

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att en lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd ska ändras. Det föreslås att giltighetstiden för den till utgången av år 2009 gällande bestämmelsen om att en del av förvärvsinkomsterna för personer som får utkomststöd lämnas obeaktade när stöd bevil-

jas, ytterligare ska förlängas för viss tid till utgången av år 2010.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

MOTIVERING

1. Nuläge och bedömning av nuläget

I 11 § i lagen om utkomststöd (1412/1997) finns bestämmelser om de inkomster som ska beaktas när utkomststöd beviljas. Enligt paragrafens 1 mom. beaktas som inkomster ifrågavarande persons och familjemedlemmars disponibla inkomster. I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om s.k. privilegierade inkomster, dvs. inkomster som inte ska beaktas när stödet beviljas. Den privilegierade inkomsten omfattar förvärvsinkomster och understöd som ska anses ringa, regelbundna inkomster för ett barn under 18 år, till den del dessa inkomster är större än de utgifter som berättigar till utkomststöd för barnets del, samt sökandens och familjemedlemmarnas inkomster till den del dessa motsvarar utgifter för arbetsresor och övriga utgifter som förorsakas av arbetet. Privilegierad inkomst är dessutom vissa socialskyddsförmåner, exempelvis moderskapsunderstöd och förmåner enligt lagen om handikappförmåner samt den ersättning för upphäälle som

avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa eller lagen om offentlig arbetskraftsservice.

Som inkomster beaktas inte heller enligt paragrafens 3 mom. minst 20 procent av förvärvsinkomsterna, dock högst 150 euro per månad.

I praktiken beaktas sökandens förvärvsinkomster i övrigt till deras fulla belopp när utkomststöd beviljas. Således, om en understödstagare under en stödmånad får t.ex. 200 euro i förvärvsinkomst, får han eller hon i stället 200 euro mindre i utkomststöd.

Bestämmelsen (1410/2001) om den privilegierade förvärvsinkomsten, som från början uppgick till högst 100 euro, trädde temporärt i kraft i lagen om utkomststöd vid ingången av april 2002 och den var i kraft till utgången av mars 2005. Syftet med bestämmelsen var att genomföra ett treårigt försök för att utreda den privilegierade inkomstens effekter på stödtagarnas sysselsättning, förvärvandet av förvärvsinkomster och beloppet av övriga inkomstrelaterade förmåner. Bestämmelsens giltighetstid förlängdes senare till utgången av 2006 (49/2005). Samtidigt höjdes den pri-

vilegierade inkomstens månatliga maximibelopp från 100 till 150 euro. Bestämmelsens giltighetstid förlängdes ytterligare till utgången av år 2009 genom två ändringar (951/2006) och (710/2008) av ikraftträdandebestämmelsen för 11 § 3 mom. Denna proposition syftar till att förlänga bestämmelsens giltighetstid ytterligare till utgången av år 2010.

Med ett hushåll som mottar utkomststöd avses ett enpersonshushåll eller en sådan familj som definieras i 3 § i lagen om utkomststöd. Maximibeloppet för den privilegierade inkomsten gäller för ett hushåll. Exempelvis i ett hushåll med två personer kan båda makarna ha inkomster, men deras sammanlagda privilegierade inkomst får uppgå till högst 150 euro per månad. Den privilegierade inkomstens maximibelopp är således detsamma oberoende av om det finns en eller flera inkomsttagare i hushållet.

Som sådana förvärvsinkomster som avses i bestämmelsen betraktas bl.a. lön som betalas med stöd av ett anställningsförhållande och därmed jämförbara inkomster. Förvärvsinkomster är dessutom inkomster som en person erhåller i egenskap av yrkesutövare eller företagare. Som förvärvsinkomster betraktas också inkomster av naturprodukter och arvudet för närståendevårdare. Exempelvis barnbidrag, stöd för hemvård av barn, pensioner eller utkomstskydd för arbetslösa betraktas däremot inte som sådana inkomster som avses i denna bestämmelse.

Om förvärvsinkomsterna beaktades till sitt fulla belopp då utkomststöd beviljas kan man anta att de utkomststödstagare som står utanför arbetslivet inte särdeles gärna skulle ta emot tillfälligt arbete med låg lön ens i nuvarande utsträckning, eftersom detta inte alls skulle öka beloppet av deras disponibla inkomster.

Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes utförde på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet en undersökning angående försöket med privilegierad inkomst åren 2002—2004. Efter detta har ingen ny undersökning gjorts, och därför baserar sig denna proposition på resultaten i nämnda undersökning. Inom ramen för undersökningen granskades förändringarna i utkomststödsklienternas beteende på ba-

sis av en registeruppföljning. Forskarna hade tillgång till Stakes utkomststödsregister samt till sex städers register gällande utkomststödsklienter. På basis av registren utarbetades ett panelmaterial. I materialet granskade man förändringarna i utkomststödsklienternas arbetsinkomster. Undersökningen (Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuutoksesta. Stakes, Tutkimuksia 139, 2004) visade att resultaten av försöket var rätt blygsamma. Utöver detta har det, med exempel som gjorts med en mikrosimuleringsmodell uppskattats i vilken mån höjningen av maximibeloppet för den privilegierade inkomsten från 100 euro till 150 euro har sporrat utkomststödstagarna att ta emot arbete och hur höjningen har inverkat på inkomstbildningen. (Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuutos, Yhteiskuntapolitiikka 71 2006:1)

Som positiva verkningar har lagändringen enligt undersökningarna medfört en rättvisare behandling av utkomststödsklienterna, en skäligare nivå för utkomststödet för arbetande klienter samt en ökning av den pådrivande effekten. En annan positiv effekt är det faktum att den privilegierade inkomsten kan användas som ett redskap i socialarbetet.

Enligt Stakes undersökning ökade utkomststödsklienternas arbetsinkomster under den tid försöket pågick. Det var dock endast fråga om en liten förändring. Förvärvandet av arbetsinkomster blev allmänare bland stödtagarna, men det skedde inte några stora förändringar i det sammanlagda antalet stödtagare. Detta beror på att många även förlorade sin arbetsinkomst under samma tid. Tvärsnittsgranskningarna gav också samma resultat.

Det faktum att försökslagen endast i ringa utsträckning påverkade arbetsinkomsterna kan förklaras med bristen på arbetstillfällen och med den privilegierade inkomstens låga belopp. Resultatet kan också förklaras med att försökslagen inte förändrade situationen för alla arbetande klienter, eftersom små inkomster lämnats obeaktade på det sätt som lagen redan tidigare tillät. Alla utkomststödstagare är inte heller motiverade att skaffa tilläggsinkomster eftersom detta kan medföra tilläggsarbete, osäkerhet och oregebundna inkomster för personer som får över-

lappande förmåner. Det är också möjligt att utkomststödsklienterna inte har tillräckliga färdigheter för en övergång till arbetsmarknaden. Dessutom är det svårt att utreda på vilket sätt sysselsättningen påverkas t.ex. av olika variabler som hör samman med arbetsmarknaden.

På basis av undersökningen kan man sammanfattningsvis konstatera att försökslagen emellertid har haft fler gynnsamma än ogynnsamma verkningar. Resultaten av försöket uppfyllde inte de högsta förväntningarna, men å andra sidan besannades inte heller de farhågor som riktats mot försöket. Vid beredningen av försöket förväntade man sig t.ex. en betydligt större ökning av antalet utkomststödsklienter och en större utgiftsökning än vad resultaten utvisar.

Kalkylmässigt har försöket med privilegierad inkomst enbart varit en positiv reform för utkomststödsklienterna. Reformen har medfört en ökning av de disponibla inkomsterna för dem som har arbetsinkomster och därigenom har den pådrivande effekten också ökat. Genom försöket har man dessutom eliminerat de situationer där arbetsinkomsterna inte alls förbättrade utkomststödstagarnas nettoinkomster. Genom reformen förenhetligades också förfarandet i kommunerna, vilket främjar en rättvis behandling av klienterna. I enlighet med reformen ska privilegierad inkomst beaktas på samma sätt för alla klienters del, och den grundar sig inte på socialarbetarnas prövning så som det tidigare förfarandet. Inom socialarbetet har försöket med privilegierad inkomst kunnat användas som ett arbetsredskap då man velat styra och sporra klienterna att skaffa sig arbetsinkomster.

Försöket har också haft ofördelaktiga verkningar för klienterna i och med att det i vissa fall lett till en strängare inkomstprövning än förut. I en del kommuner har bestämmelsen om privilegierad inkomst tillämpats schablonmässigt och man har inte längre utnyttjat den tidigare tillämpade möjligheten att lämna mer än 20 procent av inkomsterna eller ett belopp över 150 euro obeaktade då den privilegierade inkomsten fastställts. Social- och hälsovårdsutskottet fäste uppmärksamhet vid detta redan då lagen stiftades år 2001 (ShUB 41/2001 rd-RP 155/2001 rd) genom att före-

slå att formuleringen minst 20 procent fogas till lagen. Trots att bestämmelsen även möjliggör att en större del lämnas obeaktad ändrar detta enligt utskottets uppfattning inte tidigare tillämpningspraxis eller prövningsrätt.

Försöket har inte uppfyllt de förväntningar som ställts på det, eftersom bestämmelserna om den privilegierade inkomsten endast i begränsad utsträckning har påverkat det inbördes förhållandet mellan primära och sekundära förmåner. Försöket har inte heller haft någon stor pådrivande effekt eller sysselsättningseffekt.

Försöket har inte heller medfört några betydande kostnader för den offentliga sektorn. Kommunernas utkomststödsutgifter har endast ökat i liten utsträckning. Försöket har emellertid inte heller medfört några besparingar för staten eller kommunerna i form av minskade utgifter för bostadsbidrag eller arbetsmarknadsstöd. Skatteinkomsterna har inte heller i nämnvärd utsträckning påverkats av försöket.

Trots försökets obetydliga effekter har man ansett att privilegierad inkomst är nödvändig, och därför förlängdes tillämpningen av bestämmelsen till utgången av 2008 och ytterligare till utgången av 2009. I detta skede kan man, fastän ingen ny uppföljande undersökning har gjorts, uppskatta att en förlängning av giltighetstiden för bestämmelsen om privilegierad förvärvsinkomst fortfarande kan motiveras med beaktande av dess positiva effekter. Så som social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt betänkande är det inte enbart fråga om att dela ut förmåner när utkomststödsklienter betjänas, utan det handlar också om socialarbetarnas yrkeskompetens och prövning, som har en central inverkan på i vilken utsträckning klientens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses. Social- och hälsovårdsutskottet har i sina betänkanden med anledning av regeringspropositionerna gällande försökslagarna betonat att förvärvsinkomster och annan social trygghet prioriteras i förhållande till utkomststödet. En mera omfattande reform av den sociala tryggheten pågår i den s.k. SATA-kommittén, som tillsattes sommaren 2007 av statsminister Matti Vanhanens andra regering, med uppgift att bereda en reform av den sociala tryggheten. Kommittén presenterade sitt förslag till cen-

trala riktlinjer för totalreformen av den sociala tryggheten den 27 januari 2009 (Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:10). Kommittén har inte ännu lagt fram sitt slutliga förslag om minimitrygghet och därför är det ändamålsenligt att i detta skede ytterligare förlänga giltighetstiden för bestämmelsen för viss tid.

När riksdagens social- och hälsovårdsutskott behandlade den föregående regeringens proposition om lagen gällande lagändringen om förlängning av giltighetstiden för bestämmelsen om privilegierad inkomst konstaterade utskottet i sitt betänkande i oktober 2008 (ShUB 18/2008 rd – RP 132/2008) att det i den pågående reformen av den sociala tryggheten är viktigt att framhålla betydelsen av förebyggande utkomststöd och se till att grunddelen är tillräckligt stor för att hålla jämna steg med utvecklingen i levnads-kostnaderna. Bland annat kommer behovet av privilegierade inkomster ännu att tas upp i reformarbetet och därför är det befogat att förlänga försöket med ett år.

Enligt Stakes statistiska uppgifter för år 2007 fick ca 217 800 hushåll utkomststöd, vilket var 8 775 (3,8 %) mindre än år 2006. Enligt Institutet för hälsa och välfärds preliminära statistik minskade antalet utkomststödtagare ytterligare 2008, men på grund av det svaga sysselsättningsläget ökade det kraftigt våren 2009.

Den senaste landsomfattande noggrannare specificeringen av hur länge utkomststöd betalas är från 2007. Då fick 56 300 (26,4 %) stödtagare utkomststöd under en längre tid, 10–12 månader. Antalet stödtagare som fick stöd under en längre tid ökade jämfört med föregående år (3,1 %).

Tvärsnittsdata om utkomststödet från november 2007 ger information om de stödtagande hushållens inkomstkällor. Av de 103 000 hushåll som fick stöd i november hade 9 500 (10 %) förvärvsinkomster. Arbetsmarknadsstöd betalades till 39 300 hushåll (41 %) och bostadsbidrag till 64 000 hushåll (67 %). Övriga inkomstkällor utgjordes av barnbidrag 17 100 (18 %), pensioner 15 000 (16 %), underhållsbidrag (9 %) och studiestöd (7 %) samt av bl.a. företagarinkomster, inkomstrelaterad dagpenning och utbildningsstöd (sammanlagt 4,1 %). Sam-

manlagt 6 400 (7 %) saknade inkomster helt och hållet.

2. Målsättning och de viktigaste förslagen

Det föreslås att giltighetstiden för 11 § 3 mom. i lagen om utkomststöd, som går ut i slutet av 2009, ska förlängas med ytterligare ett år.

Även om de positiva verkningarna av försöket med s.k. privilegierad inkomst har varit blygsamma och man inte i undersökningen otvetydigt har kunnat påvisa att försöket t.ex. skulle ha påverkat sysselsättningen bland klienterna, har försöket ändå gynnat vissa klienter. De kostnader kommunerna orsakats av lagändringen har också varit ringa.

Tillämpningen av privilegierade inkomster förbättrar ställningen för arbetande utkomststödsklienter. Ett annat mål är fortfarande att det ska bli mer meningsfullt för utkomststödsklienterna att skaffa sig små förvärvsinkomster. Därigenom kan en del av klienterna även få möjlighet till regelbundet heltidsarbete, vilket innebär att de eventuellt klarar sig utan utkomststöd.

SATA-kommittén, som bereder en reform av den sociala tryggheten, ska utarbeta ett förslag till reform av den sociala tryggheten före den 31 december 2009. I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering är syftet med reformen av den sociala tryggheten att göra arbete mer sporrande, minska fattigdomen och trygga en tillräcklig grundtrygghet i alla livssituationer. Dessutom ska systemet med social trygghet förenklas och förtydligas och reformen genomföras så att finansieringen av den sociala tryggheten också på lång sikt vilar på en hållbar grund.

I detta skede föreslås att giltighetstiden för bestämmelsen om beaktande av privilegierad förvärvsinkomst ytterligare förlängs för viss tid, eftersom utvecklandet av grundskyddet utgör en del av den reform av den sociala tryggheten som nu bereds. SATA-kommittén ska lägga fram ett förslag bl.a. om en reform av grundskyddet så att grundskyddet räcker till i olika livssituationer och det inte blir nödvändigt att ta till det sekundära utkomst-

stödet. Dessutom ska systemet vara tydligt och göra det möjligt att på ett bättre sätt kombinera arbete och social trygghet. Kommitténs reformförslag kan också inverka på utkomststödet och fastställandet av de inkomster som ska beaktas när stöd beviljas. På grund av detta är det skäl att utöver de positiva erfarenheter som redan erhållits även senare på nytt bedöma hur nödvändig den privilegierade inkomsten är och dess storlek som ett led i kommitténs förslag eller utgående från dem.

3. Propositionens konsekvenser

3.1. Ekonomiska konsekvenser

Reformen handlar om att fortsätta praxis som tillämpats redan tidigare.

Det föreslås att beloppet av den privilegierade inkomst som ska lämnas obeaktad behålls oförändrat. Eftersom den ökning av utkomststödsutgifterna som föranleds av beaktandet av privilegierad inkomst redan nu ingår i anslaget under moment 33.60.35 orsakar en förlängning av tillämpningen av bestämmelsen med samma innehåll och i samma omfattning inte några merkostnader.

Reformen som gäller ändring av privilegierad inkomst uppskattades från början (RP 155/2001 rd) föranleda kommunerna en ökning av utkomststödsutgifterna med 15 miljoner euro. När den inbesparande effekt som ökningen av arbetsinkomsterna har på bostadsbidraget och utkomstskyddet för arbetslösa samt de ökade skatteinkomsterna beaktas uppskattades reformen orsaka den offentliga sektorn en kostnadsökning på 2,3 miljoner euro på årsnivå. I Stakes undersökning från 2004 uppskattades kostnadsökningen likväl ha stannat på mindre än en miljon euro.

Bruttoutgifterna för utkomststödet var enligt Institutet för hälsa och välfärds preliminära statistik över utkomststödet ca 526 miljoner euro år 2008, vilket är ca 50 miljoner euro (10 %) mer än år 2007. Utgifterna för det grundläggande utkomststödet, som staten ersätter kommunerna med 50 procent, uppgick till 466 miljoner euro. Enligt den preliminära statistiken erhöll 216 700 hushåll ut-

komststöd år 2008, vilket är ca 1 100 (1 %) mindre än år 2007.

Enligt länsstyrelsernas förhandsinformation har antalet mottagare av utkomststöd ökat med 15 procent år 2009 och det uppskattas växa fortsättningsvis under år 2010.

3.2. Konsekvenser för socialvårdsklienterna

Det faktum att den privilegierade inkomsten lämnats obeaktad har enligt undersökningen som positiva effekter medfört en rättvisare behandling av utkomststöds klienterna, en skäligare nivå för utkomststödet för arbetande klienter samt i viss mån en ökning av den pådrivande effekten. Effekterna torde även i fortsättningen endast beröra en liten del av utkomststödstagarna, men de är av betydelse för dessa personer. Enpersonshushållen drar den största nyttan av den privilegierade inkomsten i och med att den beaktas hushållsvis. Eftersom ensamboende stödtagare i allmänhet är i en förhållandevis sämre ställning än andra stödtagargrupper, utjämnar fortsatt tillämpning av den privilegierade inkomsten då utkomststöd beviljas utkomstskillnaderna mellan olika slags hushåll.

3.3. Könrelaterade konsekvenser

Trots att det totala antalet utkomststödtagare minskade år 2007, ökade enligt Stakes statistik över utkomststödet antalet stödtagare som erhållit utkomststöd under en längre tid (3,0 %). Bland dem som erhållit utkomststöd under en längre tid finns en överrepresentation av ensamboende personer, ensamförsörjare, personer som är nära pensionsåldern och arbetslösa. Den största gruppen utkomststödtagare utgörs av enpersonshushåll, och denna grupp har ökat i storlek. Av stödtagarna var 91 100 (43 %) ensamboende män och 60 200 (28 %) ensamboende kvinnor, vilket innebär att antalet ensamboende sammanlagt uppgick till 151 300 (71 %). T.ex. år 1995 var 63 procent av alla stödtagare ensamboende personer.

Av stödtagarna var 15 900 (7,4 %) barnlösa par. Bland stödtagarna fanns vidare

ca 26 700 ensamförsörjarfamiljer, vilket motsvarar ca 12 procent av stödtagarna, och 19 600 övriga barnfamiljer (9,2 %). I 92 procent av ensamförsörjarfamiljerna var vårdnadshavaren en kvinna.

Andelen familjer med en försörjare har från år 1996 till år 2007 vuxit från 10 till 12 procent av stödtagarna. Ensamboende personer utgör den största gruppen bland utkomststödtagarna och deras andel av de ensamboende bland hela befolkningen är 20,5 procent. Ensamförsörjare ser ut att vara den ekonomiskt sett mest sårbara gruppen. Av alla ensamförsörjarfamiljer fick 23 procent utkomststöd år 2007, medan utkomststöd betalades i snitt till knappt 8 procent av alla hushåll.

Enligt den undersökning som utfördes angående försöket med privilegierad förvärvsinkomst har försöket i synnerhet gynnat ensamförsörjande kvinnor och uppmuntrat dem att skaffa sig förvärvsinkomster. Dessutom kan man konstatera att det bland utkomststödtagarna är mycket allmännare att ensamma kvinnor skaffar sig arbetsinkomster än att ensamma män gör det.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet. Ärendet har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning på det sätt som förutsätts i 8 § i kommunallagen (365/1995).

5. Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den.

6. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelsen ska tillämpas på beslut om utkomststöd som fattas före den 1 januari 2011. Lagen om utkomststöd överensstämmer för närvarande med den föreslagna ändringen, vilket innebär att ändringen inte påverkar den behandling av ärenden som pågår vid årsskiftet 2009—2010.

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

Lagförslagen

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 28 januari 2005 om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd (49/2005) ikraftträdandebestämmelsen, sådan den lyder i lag 710/2008, som följer:

Denna lag träder i kraft den 1 april 2005. Denna lag träder i kraft den 20 .
Bestämmelserna i 11 § 3 mom. gäller till
utgången av 2010.

Helsingfors den 15 september 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Omsorgsminister *Paula Risikko*

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 28 januari 2005 om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd (49/2005) ikraftträdandebestämmelsen, sådan den lyder i lag 710/2008, som följer:

Gällande lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 april 2005.
Bestämmelserna i 11 § 3 mom. gäller till utgången av år 2009.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 april 2005.
Bestämmelserna i 11 § 3 mom. gäller till utgången av 2010.

Denna lag träder i kraft den _____ *20* .