

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
ändring av lagen om temporär ändring av socialvårdslagen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att giltighetstiden för lagen om temporär ändring av socialvårdslagen förlängs till utgången av 1996. I lagen finns temporära stadganden om ett försök med överföring av uppgifter som gäller utkomststöd. Försöket gjordes åren 1993—1994.

Samtidigt föreslås att till lagen fogas en ny 38 g § enligt vilken kommunen och folkpensionsanstalten i det avtal som gäller försöket

skall kunna avvika i ringa mån från grunderna för bestämmande av grunddelens storlek enligt statsrådets beslut om de allmänna grunderna för utkomststöd, förutsatt att social- och hälsovårdsministeriet godkänner avvikelsen.

Lagförslaget ansluter sig till budgetpropositionen för 1995 och avses bli behandlat i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 1995.

MOTIVERING

1. Nuläge

Åren 1993 och 1994 gjordes på nio orter ett begränsat försök med överföring av uppgifter som gäller utkomststöd. Folkpensionsanstaltens anställda fattade beslut om utkomststöd i fråga om sådana klienter som erhöll någon förmån som folkpensionsanstalten betalar.

För genomförandet av försöket fogades till socialvårdslagen (710/82) temporärt ett nytt 3 a kap. (1657/92). Det nya kapitlets giltighetstid upphör vid utgången av 1994.

Försöket innebar att den som utträttade ärenden vid en av folkpensionsanstaltens lokalbyråer vid samma besök kunde ansöka om utkomststöd. Folkpensionsanstalten beslutade i den omfattning som överenskommits med kommunen om beviljandet av utkomststöd och om eventuell återkrav av stödet. Genom försöket eftersträvades särskilt en förbättrad service så att behovet av att besöka flera myndigheter för att erhålla grundskydd skulle minska. Målet var också en vettigare användning av kommunens arbetskraft så, att resurser frigörs från behandlingen av ansökningar om utkomststöd till stödjande av personer eller familjer

som behöver tjänster som erbjuds inom socialarbetet.

År 1993 utgjorde försöket en del av den av social- och hälsovårdsministeriet tillsatta delegeringskommissionens arbete. För de viktigaste resultaten av försöket år 1993 redogörs i delegeringskommissionens betänkande (komm. bet. 1993:39).

Försöket fortsätter för närvarande på två orter. En fortsättning av försöket i mera omfattande skala frångicks närmast på grund av de verkställighetsuppgifter gällande bostadsbidrag, militärunderstöd och, fr.o.m. den 1 maj 1994, studiestöd som vid ingången av 1994 överfördes på folkpensionsanstalten. Skötseln av dessa nya uppgifter har krävt en mycket stor arbetsinsats vid folkpensionsanstaltens lokalbyråer.

Enligt de utredningar som gäller försöket ansåg nästan alla klienter att det gick behändigt att sköta ärenden vid folkpensionsanstalten. Stödet beviljades snabbt och huvudparten av klienterna var nöjda med arrangemangen. Tre klienter av fyra ansåg att de hade nytta av att få utkomststödet på samma ställe som det övriga socialskyddet. Av dem som erhöll ut-

komststöd vid försöket fick 85 % samtidigt arbetslöshetsdagpenning. Detta åskådliggör problemen i anslutning till dimensioneringen av grundskyddet till de arbetslösa. Att inkomsterna inte räckte till berodde ofta på boendeutgifterna, som är höga när man beaktar självriskandelarna inom bostadsbidraget, vilka gäller också familjer med mycket små inkomster. Behovet av utkomststöd kunde också anledas av försörjningsplikt för flera barn.

Den princip om en lucka för alla ärenden som eftersträvats genomfördes således på ett lyckat sätt när det gäller de klienter som erhöll utkomststöd från folkpensionsanstalten. Det är också naturligt att klienten vill få hela sitt minimiskydd på ett och samma ställe, t.ex. den kompletterande andelen av utkomststödet på samma ställe där man ansöker om arbetslöshetsdagpenning och bostadsbidrag. I fråga om kommunens övriga invånare var situationen oförändrad.

Trots att de mål som uppställts i fråga om klientservicen uppnåddes på ett så tillfredsställande sätt lämpar sig försöksmodellen inte som permanent lösning. För kommunerna är det problematiskt att det utkomststöd som de finansierar delas ut av någon annan. Det förfarande med månatlig uppskattning av förskotten och överföring av medlen till folkpensionsanstaltens lokalbyrås disposition som iaktogs i försöket visade sig vara osmidigt.

De förmåner som folkpensionsanstalten betalar är i hög grad lagbundna, och riksomfattande enhetlighet är en central princip när besluten fattas. Den omständigheten att folkpensionsanstaltens lokalbyråer skulle vara tvungna att bevilja samma förmån på basis av föreskrifter som har meddelats av de enskilda kommunerna och således på olika grunder rimmar illa med detta. En ändring av grunderna för beviljande eller bestämmande av förmånerna utan att de ifrågavarande författningarna ändras kommer inte i fråga beträffande det socialskydd som folkpensionsanstalten fördelar. Folkpensionsanstalten kan inte heller innehållsmässigt ansvara för socialarbetet eftersom de resurser och den utbildning som behövs saknas. Å andra sidan uppnås genom utdelning av enbart det normerade utkomststödet grunddel via folkpensionsanstalten inte den princip om en lucka för alla ärenden som är målet ur klienternas synvinkel. Administrationen skulle inte heller bli nämnvärt lättare.

En brist med det kortvariga försöket har

ansetts vara att det inte gav tillräcklig information om hur den nya verksamhetsmodellen inverkar på utvecklingen i fråga om utgifterna för utkomststödet. Eftersom man i kommunerna utgick från att försöket varar endast en kort tid, hann man inte göra några större ändringar i arbetssätten inom socialväsendet. Till dessa delar är det ändamålsenligt att skaffa mera kunskap genom att fortsätta försöket. Härvid kan också erfarenheterna i de kommuner där samarbetsförsöket fortsätter utnyttjas. Avsikten är att följa med, sammanställa och utvärdera de lösningar som tillämpats och erfarenheterna i de kommuner som deltar i försöket.

2. Föreslagna ändringar

Bla. på grund av osäkerhetsfaktorer i anslutning till uppskattningen av de ekonomiska verkningarna av en inkomstgaranti har det ännu inte ansetts möjligt att införa den inkomstgaranti som föreslagits på basis av det arbete som utförts av en arbetsgrupp för minimiskydd, som tillsattes av social- och hälsovårdsministeriet den 13 januari 1994.

Däremot har regeringen vid beredningen av budgetpropositionen för 1995 kommit överens om att den avlåter en proposition med förslag till lag om förlängning av giltighetstiden för lagen om temporär ändring av socialvårdslagen så, att giltighetstiden för stadgandena om överföring av de uppgifter som gäller utkomststöd förlängs till utgången av 1996. Detta gör det möjligt att den 1 januari 1995 inleda det försök med ett system för minimiutkomststöd för arbetslösa som nämns i budgetpropositionen.

Utgångspunkten i försöken är att folkpensionsanstalten förutom utkomststödet grunddel beviljar ersättning för utgifter för boende samt hälso- och sjukvård på grunder som är gemensamma för alla kommuner. Detta gör det möjligt att få ny information om betalningen från folkpensionsanstalten av denna förmån som till sin natur är schematisk och kompletterar det övriga socialskyddet. Härigenom kan det centrala målet för försöket uppnås, dvs. mera tillförlitlig information kan fås utgående från vilken det kan skapas ett nytt och i hela landet välfungerande system för ordnande av minimiskyddet.

Inom ramen för försöket vore det motiverat

att ge någorlunda svängrum vad gäller normerna för utkomststödet. Därför föreslås att giltighetstiden för 3 a kap., som fogades temporärt till lagen, förlängs och att till kapitlet fogas en ny 38 g § enligt vilken kommunen och folkpensionsanstalten i sitt avtal om försöket kan avvika från de grunder för bestämmande av grunddelens storlek om vilka föreskrivs i statsrådets beslut om de allmänna grunderna för utkomststöd (988/93), vilket utfärdats med stöd av 32 § socialvårdslagen. Dessa avvikelser, som är avsedda att vara ringa, kunde närmast gälla storleken av grunddelen enligt 3 § samt olika inkomsters inverkan på grunddelen enligt 6 §.

Genom försöket försämras inte det utkomstskydd som i sista hand kommer i fråga för dem som är berättigade till utkomststöd, eftersom klienterna i försökskommunerna alltid har möjlighet att, om de så önskar, få stöd enligt statsrådets beslut från kommunens socialbyrå. Inom ramen för försöket kan däremot förhållandet mellan det schematiska och det behovsprövade stödet bestämmas på ett mera ändamålsenligt sätt. Social- och hälsovårdsministeriets godkännande krävs dock för grunder som avviker från statsrådets beslut.

I samband med försöket är det således t.ex. möjligt att utreda verkningarna på familjens totalinkomster av att förvärvsinkomsterna beaktas i något mindre utsträckning än i dag, när alla inkomstöverföringar och beskattningens inverkan beaktas. Samtidigt kunde betydelsen av den eftersträlvade sporrande effekten med tanke på å ena sidan aktiveringen av stödtagarna och å andra sidan kostnaderna uppskattas. Kommunen skall också till dessa delar svara för kostnaderna. Vid granskningen skall, vid sidan av uppskattningen av den eventuella ökningen av utgifterna för utkomststödet, eftersträvas en helhetsbedömning av de positiva förändringar aktiveringen åstadkommer i människornas och familjernas livssituation samt av de ekonomiska följdverkningarna, såsom betydelsen av skatteintäkterna av förvärvsinkomsterna.

3. Propositionens verkningar

Kommunerna skall också under det fortsatta försöket ansvara för kostnaderna för utkomststödet. Till kommunerna betalas årligen statsandel för social- och hälsovården i enlighet

med de beräkningsgrunder som stadgas i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92).

Folkpensionsanstalten ansvarar för de omkostnader som verkställandet av försöket åsamkar den, men anstalten deltar inte i finansieringen av det egentliga utkomststödet.

Staten åsamkas inga direkta tilläggskostnader av att försöket fortsätter.

Om användningen av resurserna för socialarbetet kan effektivieras i kommunerna tack vare försöket, kan invånarnas behov av utkomststöd och således också kostnaderna härigenom minskas.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts av en arbetsgrupp för minimiskydd, som social- och hälsovårdsministeriet har tillsatt. I arbetsgruppen finns representanter för social- och hälsovårdsministeriet och dessutom för finansministeriet, miljöministeriet, folkpensionsanstalten, Finlands Kommunförbund rf och Centralförbundet för socialskydd rf.

5. Ikraftträdande

Den föreslagna lagen avses bli behandlad i samband med budgetpropositionen för 1995. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1995.

6. Lagstiftningsordning

I sin proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av riksdagsordningen (RP 234/1991 rd) räknar regeringen upp sådana i gällande lagstiftning tryggade förmåner som den åtminstone anser att omfattas av det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet. Som en av dessa förmåner nämns i förteckningen utkomststödet enligt socialvårdslagen, vad gäller förutsättningarna för erhållande av stöd.

Regeringen har i den ovan nämnda propositionen försettningsvis konstaterat att med uttrycket "lagstadgad" faller alla förmåner som inte har sin grund i lag utanför skyddet. Ett grännsfall är det utkomststöd som nämns i socialvårdslagen. Den personkrets som har rätt till utkomststöd och vissa andra omständighete-

ter definieras i lagen. Däremot fastställs stödets storlek genom beslut av kommunala myndigheter på allmänna grunder som statsrådet har fastställt. Ett lagförslag om sparåtgärder mot lagstadgade omständigheter, så som en begränsning av de personer som har rätt till utkomststöd, skulle göra att förslaget faller under skyddsklausulen.

Riksdagens grundlagsutskott konstaterar i sitt betänkande nr 7 om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av riksdagsordningen (GrUB 7/1992 rd.) bl.a. att det med tanke på målet att trygga en för individens utkomst nödvändig levnadsstandard vore konsekvent att det skydd möjligheten att lämna lagförslaget vilande utgör gäller en viss materiell minimiutkomstnivå och inte vissa förmåner i sig. Eftersom det att man stannar för en sådan lösning i riksdagsordningen antagligen skulle förutsätta detaljerad socialpolitisk prövning från fall till fall i fråga om måhända flera lagförslag per riksdag för att det skall kunna utredas hur lagförslaget påverkar olika personers ställning med tanke på möjligheterna att uppnå en viss utkomstnivå, och eftersom det med tanke på en fungerande statsförfattning inte är önskvärt att behandlingsordningen för lagförslag i så stor utsträckning skulle bestäm-

mas utgående från sådan bedömning, har grundlagsutskottet omfattat tanken att vissa förmåner skall ges institutionellt skydd. Trots skyddets institutionella karaktär kunde man enligt utskottets åsikt emellertid utan en möjlighet att lämna det aktuella lagförslaget vilande t.ex. i någon mån justera förutsättningarna för att få en av skyddet omfattad förmån och i ringa mån också dess storlek så länge de för vilka förmånen enligt en totalbedömning är oundgänglig med tanke på det grundläggande utkomstskyddet fortfarande skulle få en tillräckligt stor förmån.

Det ändringsförslag som ingår i denna regeringsproposition kan, med beaktande av att man genom försöket inte avser att sänka nivån på minimiskyddet för dem som är berättigade till utkomststöd, inte anses försämra minimiutkomsten för någon så, att det lagstadgade grundläggande utkomstskyddet försämras på det sätt som avses i 66 § riksdagsordningen. På grund av att frågan ger rum för tolkning anser regeringen dock att det är önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i saken.

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

L a g**om ändring av lagen om temporär ändring av socialvårdslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 30 december 1992 om temporär ändring av socialvårdslagen (1657/92)
 ikraftträdelsestadgandet samt
fogas till lagen en ny 38 g § som följer:

38 g §

Utan hinder av vad som föreskrivs i statsrådets beslut om de allmänna grunderna för utkomststöd (988/93) kan kommunen och folkpensionsanstalten i sitt avtal i sådan utsträckning som kan betraktas som ringa avvika från de grunder som gäller bestämmande av grunddelens storlek.

En förutsättning för att avvikelse skall kun-

na göras från statsrådets beslut är att social- och hälsovårdsministeriet till dessa delar godkänner de förelagda grunderna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993 och gäller till och med den 31 december 1996.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

Helsingfors den 30 september 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Social- och hälsovårdsminister *Jorma Huuhtanen*

Lag

om ändring av lagen om temporär ändring av socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 30 december 1992 om temporär ändring av socialvårdslagen (1657/92)
ikraftträdelsestadgandet samt
fogas till lagen en ny 38 g § som följer:

Gällande lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993
och gäller till och med den 31 december 1994.
Åtgärder som verkställigheten av lagen förut-
sätter får vidtas innan den träder i kraft.

Föreslagen lydelse

38 g §

Utan hinder av vad som föreskrivs i statsrå-
dets beslut om de allmänna grunderna för
utkomststöd (988/93) kan kommunen och folk-
pensionsanstalten i sitt avtal i sådan utsträckning
som kan betraktas som ringa avvika från de
grunder som gäller bestämmande av grunddelens
storlek.

En förutsättning för att avvikelser skall kunna
göras från statsrådets beslut är att social- och
hälsovårdsministeriet till dessa delar godkänner
de förelagda grunderna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1993
och gäller till och med den 31 december 1996.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.