

RP 70/2015 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnbidragslagen och 4 § i lagen om underhållsstöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att barnbidragslagen ändras så att indexbindningen i fråga om barnbidraget slopas från den 1 januari 2016 i enlighet med statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram.

Dessutom föreslås det att de bestämmelser i barnbidragslagen och lagen om underhållsstöd enligt vilka Folkpensionsanstalten inom utsatt tid före betalningsdagen för förmånen ska lämna en debiteringskalkyl till social- och hälsovårdsministeriet över barnbidragen och underhållsstöden ska ändras så att tidsfristen förlängs.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Den lagändring som gäller indexbindningen i fråga om barnbidraget föreslås däremot träda i kraft den 1 januari 2016.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	5
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	5
3.1 Ekonomiska konsekvenser.....	5
3.2 Konsekvenser för barn och barnfamiljer.....	6
3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen	8
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	9
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	9
DETALJMOTIVERING	10
1 LAGFÖRSLAG	10
1.1 Barnbidragslagen	10
1.2 Lagen om underhållsstöd	10
2 IKRAFTTRÄDANDE	10
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	10
LAGFÖRSLAG	13
Lag om ändring av barnbidragslagen	13
Lag om ändring av 4 § i lagen om underhållsstöd.....	14
BILAGA	15
PARALLELLTEXT	15
Lag om ändring av barnbidragslagen	15
Lag om ändring av 4 § i lagen om underhållsstöd.....	17

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

I barnbidragslagen (796/1992) föreskrivs det om det barnbidrag som ska betalas för underhåll av barn som inte har fyllt 17 år. Barnbidraget har en inkomstjämnande effekt mellan barnfamiljer och barnlösa hushåll. Barnbidraget betalas till familjer för att ersätta kostnaderna för barn, och det är en förmån som betalas för varje barn, till alla barnfamiljer.

Rätt att lyfta barnbidraget har enligt 6 § i barnbidragslagen den som mottagare meddelade förälder till eller vårdnadshavare för barnet i vars vård barnet är. Om det uppstår oklarhet om vem som har rätt att lyfta barnbidraget, har den person rätt att lyfta bidraget som huvudsakligen har hand om barnets vård och fostran. Om någon annan person har hand om barnets vård och fostran, har han eller hon rätt att lyfta barnbidraget.

I 7 § i barnbidragslagen bestäms om barnbidragets storlek. Enligt 7 § 1 mom. i barnbidragslagen är barnbidraget 95,75 euro per barn och kalendermånad. Om en person har rätt att lyfta barnbidrag för flera än ett barn, är barnbidragets belopp för det andra barnet 105,80 euro, för det tredje barnet 135,01 euro, för det fjärde barnet 154,64 euro och för varje påföljande barn 174,27 euro per kalendermånad.

Enligt 7 § 3 mom. i barnbidragslagen förhöjs det barnbidrag som betalas för en ensamförsörjares barn med 48,55 euro per barn och kalendermånad. Enligt 7 § 4 mom. är barnbidraget 95,75 euro per kalendermånad om barnet så som avses i 11 § 1 mom. är i anstalts- eller familjevård och barnbidraget betalas till kommunen eller om bidraget med stöd av 12 § 1 mom. betalas till barnet självt. För en ensamförsörjares barn betalas barnbidraget dock förhöjt med 48,55 euro per kalendermånad.

I lagen om ändring av 21 § i barnbidragslagen (1144/2010) bands barnbidraget från och med den 1 mars 2011 till det folkpensionsindex som motsvarar förändringen i konsumentpriserna. Samtidigt gjordes även den första indexhöjningen i enlighet med lagens ikraftträdandebestämmelse. Enligt 21 § 1 mom. ska de belopp som nämns i 7 § justeras enligt bestämmelserna i lagen om folkpensionsindex (456/2001). Den första indexhöjningen, som gällde barnbidraget år 2011, uppgick till 0,4 procent. Följande indexhöjning gjordes den 1 januari 2012, och då var den 3,8 procent.

I samband med rambeslutet för statsfinanserna 2013—2016 bestämdes det att indexjusteringarna av barnbidragen inte ska genomföras under åren 2013—2015 på grund av utgiftsbesparingar i statsfinanserna. Genom lagen om ändring av barnbidragslagen (713/2012) ändrades 21 § om indexbindningen temporärt i enlighet med rambeslutet så att följande indexjustering sker först vid ingången av 2016. Man avsåg att genomföra indexhöjningen så att indexjusteringen av barnbidragen för 2016 görs i proportion till ändringen av poängtalet för folkpensionsindexet för 2015 respektive 2016. På grund av indexfrysningen blir således de årliga utgifterna för barnbidrag lägre under 2013—2015 även efter år 2015.

I samband med rambeslutet för statsfinanserna 2015—2018 bestämdes det som en del av utgiftsbesparingarna i statsfinanserna att man ska göra en inbesparing i barnbidraget som ska minska statens utgifter med 110 miljoner euro. Genom lagen om ändring av barnbidragslagen (1111/2014) ändrades 7 § i lagen så att samtliga barnbidragsnivåer sänktes med 8,1 procent.

RP 70/2015 rd

Sänkningen gällde inte barnbidragets tillägg för ensamförsörjare. Samtidigt tog man i bruk barnavdraget vid beskattningen av låg- och medelinkomsttagare för skatteåren 2015—2017.

Enligt den utvärderingsrapport om grundtrygghetens tillräcklighet 2011—2015 som har getts ut av expertgrupp II för grundtrygghetens utvärdering (Institutet för hälsa och välfärd, arbetspapper 1/2015) har den nedskärning i barnbidraget som trädde i kraft 2015 inte nämnvärt inverkat på inkomstnivån, eftersom förändringen kompenseras genom barnavdraget vid beskattningen. I utvärderingsrapporten granskade man dock inte flerbarnsfamiljer separat. När det gäller dem kan inkomstnivån ha sjunkit mera trots barnavdraget. Av de hushåll som är beroende av grundtrygghetsstöd gagnar barnavdraget vid beskattningen å andra sidan endast de som har tillräckligt stora beskattningsbara inkomster. Därför kan t.ex. de som endast får studiestöd eller garantipension inte utnyttja barnavdraget.

Sänkningen av nivån på barnbidragen påverkade inte den ekonomiska situationen i de familjer som får utkomststöd, eftersom man i kalkylen över utkomststödet beaktar barnbidraget som inkomst som påverkar beloppet av utkomststöd.

Av de familjer som fick barnbidrag i december 2014 var 44,1 procent enbarnsfamiljer. Andelen familjer med tre eller flera barn av de familjer som fick barnbidrag uppgick till 17,8 procent i hela landet. Antalet familjer som fick tillägg för ensamförsörjare var 99 656, vilket var 17,9 procent av alla de familjer som fick barnbidrag. Antalet barn för vilka det betalades tillägg för ensamförsörjare var 157 740. År 2014 betalades det barnbidrag till sammanlagt 1 495 miljoner euro.

Verkställigheten av barnbidragslagen är enligt 3 § i barnbidragslagen Folkpensionsanstaltens uppgift. Enligt 4 § i barnbidragslagen betalar staten Folkpensionsanstalten ersättning för kostnaderna för förmånerna. Enligt 4 § 2 mom. i barnbidragslagen ska Folkpensionsanstalten fyra vardagar före den i 10 § angivna betalningsdagen för barnbidrag meddela staten beloppet av de barnbidrag som ska betalas under betalningsmånaden. Enligt 4 § 3 mom. i barnbidragslagen ska staten på basis av det meddelande som anges i 2 mom. till folkpensionsanstalten betala det belopp som anges i meddelandet senast en bankdag före betalningsdagen för barnbidrag.

På basis av 3 § i lagen om underhållsstöd (580/2008) har Folkpensionsanstalten även till uppgift att verkställa underhållsstödet. I 4 § i lagen om underhållsstöd bestäms om underhållsstödets storlek. Staten ersätter Folkpensionsanstalten för kostnaderna för underhållsstöd som betalas med stöd av den paragrafen. Enligt 4 § 2 mom. i lagen om underhållsstöd ska staten fyra vardagar före den i 16 § angivna betalningsdagen för underhållsstöd meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de underhållsstöd som ska betalas under betalningsmånaden. Skillnaden mellan det sammanlagda beloppet av de underhållsstöd som betalats under en kalendermånad och de förskott som betalats denna månad beaktas när förskottet på statens andel bestäms för den andra månaden efter betalningsmånaden.

Kostnaderna till Folkpensionsanstalten betalas i praktiken av social- och hälsovårdsministeriet. Med tanke på godkännandeförfarandet i fråga om räkningarna medför den i gällande barnbidragslagen och i 4 § i lagen om underhållsstöd avsedda, relativt korta förseningstiden en risk för att godkännandet av en räkning som gäller de förmåner som betalas av Folkpensionsanstalten kan försenas i vissa fall. Detta kan å andra sidan leda till att utbetalningen av barnbidrag och underhållsstöd försenas i hela landet.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att bestämmelsen om indexbindningen (21 §) i barnbidragslagen ska upphävas. Således görs det i fortsättningen inga indexjusteringar av barnbidragen.

Dessutom föreslås det att 4 § 2 mom. i barnbidragslagen ändras så att den tidsfrist som fastställts för Folkpensionsanstalten och inom vilken anstalten har varit förpliktad att till social- och hälsovårdsministeriet lämna en debiteringskalkyl över antalet barnbidrag, ska förlängas från nuvarande fyra vardagar till tio vardagar. Samtidigt föreslås det ett förtydligande av paragrafens ordalydelse. Det föreslås att den tidsfrist som fastställts för Folkpensionsanstalten i 4 § 2 mom. i lagen om underhållsstöd ändras så att den motsvarar 4 § 2 mom. i barnbidragslagen. Syftet med de ändringar av teknisk natur som föreslås i 4 § 2 mom. i barnbidragslagen och lagen om underhållsstöd är att säkerställa att social- och hälsovårdsministeriet har tillräckligt med tid att godkänna de räkningar som gäller Folkpensionsanstaltens förmåner. Social- och hälsovårdsministeriet övergår den 1 oktober 2015 till statsförvaltningens gemensamma informationssystem för ekonomi- och personalförvaltning (s.k. Kieku-systemet). Även detta är en orsak till att de behövs tillräckligt med tid för godkännandet av räkningar.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Folkpensionsanstalten fastställer folkpensionsindexets poängtal för det följande kalenderåret före utgången av oktober. För år 2016 väntas folkpensionsindexets poängtal sjunka. Detta innebär att slopanDET av barnbidragets indexbindning undantagsvis kommer att öka barnbidragsutgifterna med uppskattningsvis 5,9 miljoner euro år 2016. Inbesparingen på grund av slopanDET av indexbindningen skulle vara cirka 10,1 miljoner euro 2017, cirka 24,4 miljoner euro 2018 och cirka 35,8 miljoner euro 2019. SlopanDET av indexbindningen bedöms samla in inbesparingar för sammanlagt 64,4 miljoner euro under åren 2016—2019. Uppskattningen av inbesparingarna under 2017—2019 baserar sig således på presumtionen att barnbidragen annars skulle justeras i enlighet med beräkningen av hur folkpensionsindex enligt den nuvarande lagstiftningen utvecklas. Enligt regeringens plan för de offentliga finanserna 2016—2019 ska de höjningar som baserar sig på folkpensionsindex inte genomföras under åren 2017—2019.

De slutliga inbesparingsverkningarna av slopanDET av indexbindningen beror dock på den framtida utvecklingen av inflationen och av förändringar i barnantalen. Därför är de uppskattade talen endast riktgivande.

I och med att priserna stiger kommer slopanDET av indexbindningen i normala fall att öka utgifterna för utkomststödet, eftersom nivån på utkomststödet fortfarande binds till folkpensionsindex. De barnfamiljer som redan får utkomststöd kommer att få lite mera i utkomststöd. Dessutom kommer slopanDET av indexbindningen i viss mån att medföra nya mottagare av utkomststöd i andra barnfamiljer med låga inkomster.

Som en följd av den uppskattade sjunkningen av folkpensionsindexets poängtal skulle nivån av utkomststöd sjunka år 2016. Efter detta väntas slopanDET av barnbidragets indexbindning öka utgifterna för utkomststöd. År 2017 de utgifter för utkomststöd som slopanDET av indexbindning orsakar bedöms öka med cirka 1,3 miljoner euro, med cirka 2,6 miljoner euro 2018 och med cirka 4,2 miljoner euro. Enligt den gällande lagstiftningen finansierar staten och kommunerna utgifterna för det grundläggande utkomststödet med lika stora andelar.

3.2 Konsekvenser för barn och barnfamiljer

Det beräknas att det betalas i genomsnitt 1 010 000 euro per barn i barnbidrag år 2016. Av dem är ca 159 600 barn till ensamförsörjare.

Som en följd av den föreslagna ändringen kommer barnbidragens köpkraft småningom att minska då priserna stiger. Hur stor den uppskattade effekten blir beror på antagandena om den kommande inflationsutvecklingen samt på längden på den period som granskas.

Enligt de antaganden som använts i kalkyler då budgetpropositionen för 2016 utarbetades blir barnbidragen 2019 på grund av sloandet av indexbindningen cirka 4,1 procent mindre än i ett läge där indexjusteringarna hade gjorts till fullt belopp enligt den nuvarande lagstiftningen.

Proportionellt sett minskar barnbidragen lika mycket i de olika familjekategorierna. Detta innebär att ju större familjen är, desto större blir skillnaden i euro. I tabell 1 anges de uppskattade beloppen för hur mycket barnbidragen minskar i euro i de olika familjekategorierna år 2019.

Tabell 1.

Den förminskande effekt som sloandet av indexbindningen får på barnbidraget i de olika familjekategorierna på 2019 års nivå, €/mån./hushåll. Uppskattningar med de antaganden som använts i kalkylerna för budgetpropositionen för 2015.

Antalet barn som är berättigade till barnbidrag	Familj med två vårdnadshavare	Ensamförsörjare
1	4,00	6,10
2	8,50	12,60
3	14,20	20,30
4	20,70	28,90
5	28,10	38,30
6	35,40	47,70
7	42,80	57,10
8	50,10	66,50
9	57,50	75,90
10	64,80	85,30
11	72,20	94,70
12	79,50	104,10
13	86,90	113,50
14	94,20	122,90

Skillnaderna har avrundats till närmaste hela tio cent. Som poängtal för folkpensionsindexet enligt den gällande lagstiftningen har det för 2019 använts 1706.

Det barnavdrag vid beskattningen som avses i inkomstskattelagen (1535/1992) gäller för bestämd tid under skatteåren 2015—2017. Ett av syftena med barnavdraget är att under övergångsperioden kompensera för de nedskärningar i barnbidraget som görs 2015. I den rege-

RP 70/2015 rd

ringsproposition som föranledde ibruktagandet av barnavdraget (RP 122/2014) bedömdes det att barnavdraget kommer att omfatta cirka 770 000 skattskyldiga. Barnavdraget bedömdes minska skatteinkomsterna med cirka 70 miljoner euro år 2015.

Barnavdraget görs i regel av från den inkomstskatt som betalas till staten. Till den del avdraget överskrider beloppet av inkomstskatten till staten, görs avdraget från kommunalskatten, sjukförsäkringens sjukvårdspremie och kyrkoskatten i proportion till dessa skatter. Barnavdragets belopp är 50 euro för varje barn under 18 år som ska försörjas. Om de bestämmelser i inkomstskattelagen som gäller makar inte tillämpas på den skattskyldige och denna inte har en make utomlands, beviljas det dubbelt avdrag för de barn som har honom eller henne som enda vårdnadshavare. Då den skattskyldiges nettoförvärvsinkomst och nettokapitalinkomst sammanlagt överstiger 36 000 euro minskas avdragsbeloppet med 1 procent av det belopp som överstigit det sammanlagda beloppet på 36 000 av nettoförvärvsinkomsten och nettokapitalinkomsten.

I och med att barnavdraget vid beskattningen slopas efter år 2017 kommer många familjers nettoinkomster att minska. I en familj som har minst fyra barn som är berättigade till barnavdrag minskar nettoinkomsterna med högst 33 euro per månad. I en tvåbarnsfamilj minskar nettoinkomsterna med högst 17 euro per månad. Inkomstförlusten i en enbarnsfamilj är högst drygt 8 euro per månad. De inkomstförluster som föranleds av slopandet av barnavdraget medför ytterligare förluster vid sidan av de i tabell 1 angivna förlusterna som föranleds av slopandet av barnbidragets indexbindning.

På lång sikt och som en följd av att inflationen utvecklas snabbare kommer effekten av slopandet av indexbindningen naturligt nog att bli större. I stället för de egentliga indexjusteringarna kommer den slutliga effekten också att bero på de nivåhöjningar som görs på basis av separata beslut samt på deras storlek.

Barnbidragens andel av barnfamiljernas inkomstbildning är i genomsnitt rätt liten. Enligt Statistikcentralens servicefil med statistik om inkomstfördelningen 2013 var barnbidragens andel av de disponibla inkomsterna ("nettoinkomsterna") i de hushåll som fick barnbidrag i genomsnitt 4 procent. På grund av detta inverkar slopandet av indexbindningen såsom enskild åtgärd rätt lite på de disponibla inkomsterna i genomsnitt i de hushåll som får barnbidrag. Barnbidragens andel av inkomstbildningen är dock större i de hushåll som har flera barn, låga inkomster och endast en vårdnadshavare. I de hushåll där det fanns minst fyra barn var barnbidragens andel av de disponibla inkomsterna cirka 12 procent i genomsnitt. Även barnbidragens andel av de inkomster i sådana hushåll som fick barnbidrag och som hörde till den tiondedel som hade de lägsta inkomsterna uppgick till cirka 12 procent. Barnbidragens andel av inkomsterna i de ensamförsörjarfamiljer som fick barnbidrag uppgick till cirka 9 procent.

Om indexjusteringarna av utkomststödet görs till fulla belopp, inverkar slopandet av indexbindningen inte på inkomstnivån i sådana hushåll som får utkomststöd vid sidan av barnbidraget och som har de lägsta inkomsterna. I de hushåll som redan får utkomststöd kompenseras det mindre barnbidraget genom ett lite större utkomststöd.

Då barnbidragets indexbindning slopas kommer det i viss mån att medföra nya behov av utkomststöd, t.ex. i barnfamiljer med lägsta inkomster, flerbarnsfamiljer, arbetslösa och ensamförsörjarfamiljer. Utkomststödet är ungefär tre gånger vanligare än genomsnittet i sådana familjer. I och med att barnfamiljers beroende av utkomststöd växer minskar de ekonomiska incitamenten för att arbeta. Utkomststödet höjer sysselsättningströskeln, eftersom det i motsats till barnbidraget inte betalas något utkomststöd vid extra inkomster, med undantag av det lilla skyddade beloppet. I genomsnitt betalas barnfamiljer utkomststöd i 6,6 månader per år. Det är även vanligt att barnfamiljer är långvariga klienter (10—12 mån./år).

Enligt Statistikcentralens statistik över inkomstfördelningen 2013 var barnfamiljernas låginkomstandel 10,9 procent. Hur slopan det av indexbindningen inverkar på låginkomstandelen bedömdes genom en jämförelsekalkyl som baserar sig på mikrosimuleringsmodellen och som till övriga delar gjordes på 2015 års nivå och beräkningsgrunder. I jämförelsekalkylen sänktes eurobeloppen för grunderna för barnbidragen med 4,1 procent, vilket motsvarar den föreslagna ändringens uppskattade effekt på 2019 års nivå. I jämförelsekalkylen medförde nedskärningen på 4,1 procent i barnbidragen en ökning på 0,2 procentenheter av barnfamiljernas låginkomstandel.

Även de relativa inkomstförändringarna var små enligt jämförelsekalkylen, vilket motsvarade de bedömningar som gjordes på basis av inkomststrukturen. I genomsnitt sjönk de disponibla inkomsterna (nettoinkomsterna) i de hushåll som fick barnbidrag med 0,2 procent enligt jämförelsekalkylen. I de hushåll som hade minst fyra barn sjönk de disponibla inkomsterna med cirka 0,4 procent. Ensamförsörjarhushållens inkomster sjönk med cirka 0,3 procent. Inkomsterna i de barnfamiljer som hörde till den tiondel av hushållen som hade de lägsta inkomsterna sjönk med 0,2 procent.

Den effekt som slopan det av barnbidragets indexbindning och av barnavdraget vid beskattningen får sammanlagt bedömdes genom en annan jämförelsekalkyl. I den jämförelsekalkylen minskade man barnbidragen med 4,1 procent och slopade barnavdraget. I övrigt motsvarade jämförelsekalkylen den första kalkylen. I den andra jämförelsekalkylen ökade barnfamiljernas låginkomstandel med 0,3 procentenheter. I genomsnitt minskade nettoinkomsterna i de hushåll som får barnbidrag med 0,3 procent i den andra jämförelsekalkylen. I de hushåll där det fanns minst fyra barn minskade de disponibla inkomsterna med 0,8 procent. I enföräldersfamilj minskade inkomsterna med 0,5 procent. Inkomsterna i de barnfamiljer som hörde till den tiondedel som har de lägsta inkomsterna minskade inkomsterna med 0,4 procent.

Ju mindre inkomsterna i familjen är, desto större betydelse har inkomstöverföringarna för familjens ekonomi. Särskilt då barnen är små har socialskyddet en betydande roll när det gäller att täcka familjens utgifter. Då familjens disponibla inkomster är låga, blir barnet lätt utanför på grund av vänkretsens konsumtions- och hobbyvanor. Familjer med låga inkomster upplever oftare än familjer med normala inkomster att det är svårt att skaffa nya kläder och ny utrustning för friluftsliv. Barnen i familjer med låga inkomster deltar också mera sällan än andra barn i regelbunden hobbyverksamhet. Barnet kanske inte kan delta i en skolutflykt eller familjen kan ha svårigheter att betala avgifterna för barnets eftermiddagsverksamhet. Att barnbidraget kompenseras med utkomststödet är inte heller enbart en kalkylmässig fråga som gäller inkomststrukturen. Ansökandet om utkomststöd förutsätter utöver den egentliga ansökan om utkomststöd även klienthandlingar om inkomster och andra omständigheter. En del familjer kan även uppleva att det är stigmatiserande att ansöka om utkomststöd. Det bör dock uppmärksammas att det folkpensionsindex till vilket barnbidraget binds för närvarande höjer förmånerna långsammare än vad förvärvsinkomsterna utvecklas. Enbart indexbindningen räcker därför inte på lång sikt för att trygga nivån på barnbidraget i förhållande till den allmänna inkomstnivån.

3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

Enligt Statistikcentralens tidskrift Hyvinvointikatsaus (1/2014) är utkomsten i hushåll med ensamförsörjare mer beroende av inkomstöverföringarna till dem än hushåll med två vårdnadshavare. Inkomstöverföringarna omfattar ungefär en fjärdedel av bruttoinkomsterna i hushållen med ensamförsörjare, medan andelen är cirka 12 procent i hushållen med två vårdnadshavare. Löneinkomstandelen av bruttoinkomsterna i hushållen med ensamförsörjare har varierat under 2000-talet, och från och med år 2004 har den ökat. Största delen av ensamförsörjarna är kvin-

RP 70/2015 rd

nor. Betalningen av barnbidrag kan också inverka på familjens interna användning av inkomsterna i de hushåll med två vårdnadshavare där barnbidraget oftast betalas till mamman. I och med att de inkomstförändringar som den föreslagna lagändringen medför är små blir dock konsekvenserna för jämställdheten sannolikt inte betydande.

4 Beredningen av propositionen

Proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

Den 14 september 2015 ordnades det ett diskussionstillfälle. I diskussionen deltog Mannerheims Barnskyddsförbund, Rädda barnen rf, Väestöliitto, Centralförbundet för Barnskydd, Folkpensionsanstalten, Förbundet för Ensamstående Föräldrar, Institutet för hälsa och välfärd (THL), Finlands Föräldraförbund, Kommunförbundet, finansministeriet, representanter för undervisnings- och kulturministeriet samt barnombudsmannen. Vid diskussionstillfället gavs det kommentarer om lagändringen och förslag om kompletteringar till motiveringstexten. Vid den fortsatta beredningen av propositionen har responsen beaktats i möjligaste mån.

Propositionen har även behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning den 23.9.2015.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

I och med att prisnivån sjunker förväntas folkpensionsindexets poängtal för 2016 sjunka. Då sjunker även det nominella värdet på de förmåner som är bundna till folkpensionsindex. Vid social- och hälsovårdsministeriet bereds det dock en regeringsproposition om en lag om ändring av lagen om utkomststöd (1412/1997) enligt vilken grunderna för bestämmandet av utkomststödet för 2016 ska förbli på 2015 års nivå.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Barnbidragslagen

4 §. *Finansiering.* Ordalydelsen i paragrafens 2 mom. förtydligas och i stället för de fyra dagarna enligt den gällande bestämmelsen ska Folkpensionsanstalten tio dagar före betalningsdagen för barnbidrag meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de barnbidrag som ska betalas under betalningsmånaden.

21 §. *Indexbindning.* Det föreslås att paragrafen upphävs.

1.2 Lagen om underhållsstöd

4 §. *Finansiering.* Ordalydelsen i paragrafens 2 mom. förtydligas och i stället för de fyra dagarna enligt den gällande bestämmelsen ska Folkpensionsanstalten tio dagar före betalningsdagen för underhållsstöd meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de underhållsstöd som ska betalas under betalningsmånaden.

2 Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Lagen om upphävande av 21 § i barnbidragslagen föreslås däremot träda i kraft den 1 januari 2016.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt grundlagens 19 § 2 mom. ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare.

Enligt grundlagens 19 § 3 mom. ska det allmänna stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Under det förberedande arbetet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterade man att syftet med bestämmelsen uppfylls t.ex. genom barndagvårdssystemet, verksamheten enligt barnskyddslagen samt genom materiella stöd till barnfamiljer i form av t.ex. barnbidrag och skatteåtgärder (RP 309/1993 rd, s.71–72). Således är barnbidraget ett av de stödformer som avses i bestämmelsen.

I och med förslaget om att slopa indexjusteringarna av barnbidraget sjunker det reella värdet på barnbidraget, och därför minskar det stöd till barnfamiljer som avses i 19 § 3 mom. Syftet med barnbidraget är dock inte att trygga den grundläggande försörjning som avses i grundlagens 19 § 2 mom. Det har ansetts att det stöd som avses i grundlagens 19 § 3 mom. som är avsett för familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn kompletterar trygandet av den grundläggande försörjningen.

RP 70/2015 rd

Enligt 1 § i lagen om utkomststöd (1412/1997) är utkomststödet ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand och syftet med det är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Genom utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv, och grundlagens 19 § 1 mom. tryggar var och ens rätt till denna utkomst. De konsekvenser som de uteblivna indexjusteringarna får för familjer med låga inkomster kommer att leda till att man eventuellt temporärt måste kompensera det minskade stöd som tryggas genom grundlagens 19 § 3 mom. genom det utkomststöd som tryggar den oundgängliga försörjning och omsorg som avses i grundlagens 19 § 1 mom. Enligt grundlagsutskottet är avsikten med utkomststödssystemet dock att i de flesta fall trygga en socialt godtagbar levnadsstandard, vilket är mer än den rätt som avses i grundlagens 19 § 1 mom. (GrUU 31/1997 rd).

Lagstiftarens fullmakt att sänka nivån på socialskyddssystemet bör utöver försämringsförbudet även bedömas med tanke på de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Slopandet av indexjusteringarna innebär inte i regel väsentliga inskränkningar i de förmåner som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna, och åtgärden med dess i huvudsak små verkningar sträcker sig inte till kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna.

I grundlagens 22 § föreskrivs en skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det allmänna kan uppfylla sin skyldighet t.ex. genom att stifta sådan lagstiftning som tryggar användningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och specificerar dem samt genom att omfördela sina ekonomiska resurser. De grundläggande fri- och rättigheterna omfattas av ett s.k. försämringsförbud. Detta innebär motsatsen till effekten av fullmakten. Om bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att socialskyddssystemet utvecklas till en viss nivå, är det samtidigt förbjudet att försämra det befintliga systemet så att det underskrider denna nivå. Det finns dessutom situationer där bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna inte kräver att rättigheterna ska uppfylla en viss nivå. Under det förberedande arbetet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har man inte tagit ställning till de nivåer på vilka de aktuella stödåtgärderna ska tryggas.

Enligt det förberedande arbetet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ska socialskyddet planeras och utvecklas i enlighet med samhällets ekonomiska resurser (RP 309/1993 rd, s. 19 och PeVP 25/1994 rd, s. 3). Enligt grundlagsutskottet är det logiskt att läget inom nationalekonomin och den offentliga ekonomin beaktas vid dimensioneringen av sådana förmåner som direkt finansieras av det allmänna (GrUU 34/1996 rd). Den ekonomiska recessionen och finansieringssvårigheterna inom den offentliga ekonomin är godtagbara grunder till en viss gräns, och på basis av dem kan man göra avvikelser från de försämringsförbud som gäller de sociala fri- och rättigheterna.

På basis av det förberedande arbetet med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är syftet med grundlagens 19 § 3 mom. delvis att tillsammans med andra bestämmelser stödja barns materiella och psykiska välfärd. Enligt social- och hälsovårdsutskottet förpliktar bestämmelsen det allmänna att upprätthålla de servicesystem och de familjepolitiska inkomstöverföringar som riktar sig till barnfamiljerna (ShUU 5/1994 rd). I och med förslaget om att slopa indexjusteringarna av barnbidraget sjunker det reella värdet på barnbidraget och försämrar därmed det stöd till barnfamiljer som avses i 19 § 3 mom. Syftet med barnbidraget är dock inte att trygga den grundläggande försörjning som avses i grundlagens 19 § 2 mom. Det har ansetts att det stöd som avses i grundlagens 19 § 3 mom. som är avsett för familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn kompletterar trygandet av den grundläggande försörjningen.

RP 70/2015 rd

Med beaktande av att syftet med de föreslagna åtgärderna i regeringsprogrammet är att förbättra tjänsterna och sysselsättningen för barnfamiljer och att utveckla undervisningen och utbildningen samt med beaktande av att syftet med den föreslagna ändringen är att stabilisera den statliga ekonomin på lång sikt, kan den föreslagna lagändringen anses vara en ringa försämring med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

På basis av detta anser man att det lagförslag som ingår i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

1.

Lag

om ändring av barnbidragslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i barnbidragslagen (796/1992) 21 §, sådan den lyder i lag 1144/2010, och
ändras 4 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1034/2002, som följer:

4 §

Finansiering

Folkpensionsanstalten ska tio vardagar före den i 10 § avsedda betalningsdagen för barnbidrag meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de barnbidrag som ska betalas under betalningsmånaden. I samband med uppskattningen ska Folkpensionsanstalten beträffande den kalendermånad som föregår den omedelbart föregående kalendermånaden underrätta staten om summan av de barnbidrag som betalats och beloppet av de barnbidrag som återkrävts.

Denna lag träder i kraft den 20 . Upphävandet av lagens 21 § träder dock i kraft den 1 januari 2016.

2.

Lag

om ändring av 4 § i lagen om underhållsstöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om underhållsstöd (580/2008) 4 § 2 mom., sådant det lyder i lag 857/2009,
som följer:

4 §

Finansiering

Folkpensionsanstalten ska tio vardagar före den i 16 § avsedda betalningsdagen för underhållsstöd meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de underhållsstöd som ska betalas under betalningsmånaden. I samband med uppskattningen ska Folkpensionsanstalten beträffande den kalendermånad som föregår den omedelbart föregående kalendermånaden underrätta staten om summan av de underhållsstöd som betalats, beloppet av de underhållsstöd som drivits in för att ersätta regressfordran och beloppet av de underhållsstöd som återkrävts.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 15 oktober 2015

Vid förhinder för statsministern, kommun- och reformminister

Anu Vehviläinen

Familje- och omsorgsminister Juha Rehula

1.

Lag

om ändring av barnbidragslagen

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i barnbidragslagen (796/1992) 21 §, sådan den lyder i lag 1144/2010, och
ändras 4 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1034/2002, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

4 §

Finansiering

Finansiering

Folkpensionsanstalten skall 4 vardagar före den i 10 § angivna betalningsdagen meddela staten antalet barnbidrag som skall betalas den månaden.

Folkpensionsanstalten ska *tio* vardagar före den i 10 § *avsedda* betalningsdagen *för barnbidrag* meddela staten *det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de barnbidrag som ska betalas under betalningsmånaden. I samband med uppskattningen ska Folkpensionsanstalten beträffande den kalendermånad som föregår den omedelbart föregående kalendermånaden underrätta staten om summan av de barnbidrag som betalats och beloppet av de barnbidrag som återkrävts.*

21 §

(upphävs)

Indexbindning

De belopp som nämns i 7 § justeras på det sätt som bestäms i lagen om folkpensionsindex (456/2001).

Trots vad som föreskrivs i 1 mom. görs justering enligt lagen om folkpensionsindex inte åren 2013—2015.

RP 70/2015 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

*Denna lag träder i kraft den _____ 20 .
Upphävandet av lagens 21 § träder dock i
kraft den 1 januari 2016.*

2.

Lag

om ändring av 4 § i lagen om underhållsstöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om underhållsstöd (580/2008) 4 § 2 mom., sådant det lyder i lag 857/2009,
som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

4 §

Finansiering

Finansiering

Folkpensionsanstalten ska fyra vardagar före den i 16 § avsedda betalningsdagen för underhållsstöd meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de underhållsstöd som ska betalas under betalningsmånaden. I samband med uppskattningen ska Folkpensionsanstalten beträffande den kalendermånad som föregår den omedelbart föregående kalendermånaden underrätta staten om summan av de underhållsstöd som betalats, beloppet av de underhållsstöd som drivits in för att ersätta regressfordran och beloppet av de underhållsstöd som återkrävts.

Folkpensionsanstalten ska *tio* vardagar före den i 16 § avsedda betalningsdagen för underhållsstöd meddela staten det belopp som enligt Folkpensionsanstaltens uppskattning behövs för utbetalningen av de underhållsstöd som ska betalas under betalningsmånaden. I samband med uppskattningen ska Folkpensionsanstalten beträffande den kalendermånad som föregår den omedelbart föregående kalendermånaden underrätta staten om summan av de underhållsstöd som betalats, beloppet av de underhållsstöd som drivits in för att ersätta regressfordran och beloppet av de underhållsstöd som återkrävts.

Denna lag träder i kraft den *20* .
