

RP 165/2006 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd och ändring av 24 § i lagen om utkomststöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås ändringar i lagstiftningen om utkomststöd. Det försök genom vilket man haft för avsikt att utreda hur utkomststödtagarnas sysselsättning och stödets belopp påverkas av att en del av stödtagarnas förvärvsinkomster lämnas obeaktade när utkomststöd beviljas föreslås fortgå fram till slutet av år 2008. Dessutom föreslås en

lagteknisk justering i paragrafen om ändringssökande.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2007 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

MOTIVERING

1. Nuläge och bedömning av nuläget

I 11 § i lagen om utkomststöd (1412/1997) finns föreskrifter om de inkomster som skall beaktas när utkomststöd beviljas. Som inkomster betraktas enligt paragrafens 1 mom. ifrågavarande persons och hans eller hennes familjemedlemmars disponibla inkomster. I paragrafens 2 mom. finns föreskrifter om den s.k. privilegierade inkomsten, dvs. sådan inkomst som inte beaktas när stödet beviljas. Den privilegierade inkomsten omfattar bl.a. understöd och förvärvsinkomster som skall 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 klientens inkomster till den del dessa motsvarar utgifter för arbetsresor och övriga utgifter som förör-

sakas av arbetet. Till den privilegierade inkomsten hör också den andel av förvärvs- eller företagarinkomsterna som kommunen fastställer enligt prövning och som kan anses främja stödtagarens möjligheter att klara sig på egen hand. Som privilegierad inkomst betraktas dessutom vissa sociala förmåner, såsom moderskapsunderstöd, vårdbidrag för pensionstagare, handikappbidrag och vårdbidrag för barn.

I praktiken beaktas förvärvsinkomsterna för den som ansöker om utkomststöd i allmänhet till sitt fulla belopp när stödet beviljas. Om en utkomststödstagare under en stödmånad får t.ex. 200 euro i förvärvsinkomst, får han eller hon således 200 euro mindre i utkomststöd.

Genom den lag om ändring och temporär ändring av lagen om utkomststöd (49/2005) som trädde i kraft den 1 april 2005 utökades

11 § i lagen om utkomststöd temporärt med ett nytt 3 mom. Enligt detta moment lämnas minst 20 procent av förvärvsinkomsterna för den person eller familj som ansöker om utkomststöd obeaktade när stödet beviljas, dock högst 150 euro per månad. Den ändrade bestämmelsen gäller till slutet av år 2006. Med hjälp av denna lagändring har man genomfört ett riksomfattande försök att utreda vilken inverkan det har på utkomststödstagarnas sysselsättning och på stödets belopp att en del av stödstagarnas förvärvsinkomster lämnas obeaktade när stödet beviljas.

Det försök som pågår för tillfället inleddes den 1 april 2002, då den första försökslagen (1410/2001) som gällde tre år trädde i kraft. Under den första försöksfasen som pågick fram till slutet av mars 2005 var maximibeloppet för de inkomster som lämnades obeaktade 100 euro per månad.

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 fastställs således hushållsvis. I ett hushåll med två personer kan t.ex. båda makarna ha inkomster, men deras sammanlagda privilegierade inkomst kan 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 samt inkomster som en person erhåller i egenskap av näringsidkare eller företagare. Som förvärvsinkomster betraktas också inkomster av naturprodukter och arvodet för närståendevårdare. Stöd för hemvård av barn, pensioner eller motsvarande förmåner 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 största delen av de utkomststödstagare som står utanför arbetslivet ogärna tar emot tillfälligt arbete med låg lön, eftersom detta inte alls skulle öka beloppet av deras disponibla inkomster. Ett av de viktigaste målen med försöket har uttryckligen varit att

främja sysselsättningen bland utkomststödstagarna. I den regeringsproposition som gäller den första försöksfasen (RP 155/2001 rd) konstaterades det att man kan anta att en del av de utkomststödstagare som inte har några förvärvsinkomster skulle vara beredda att ta emot också sådant arbete som ger små månadsinkomster om deras disponibla inkomster därigenom ökade.

Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes utförde på begäran av social- och hälsovårdsministeriet en undersökning angående försöket med privilegierad inkomst. Inom ramen för undersökningen granskades förändringarna i utkomststöds klienternas beteende på basis av en registeruppföljning. Forskarna hade tillgång till Stakes utkomststödsregister samt till sex städers register gällande utkomststöds klienter. På basis av registren utarbetades ett panelmaterial, med hjälp av vilket man granskade förändringarna i utkomststöds klienternas arbetsinkomster. Enligt undersökningen (Tavoitteena kannustavampi toimeentulotuki. Tutkimus toimeentulotuen lakimuu-toksesta. Stakes, Tutkimuksia 139, 2004) som gjordes av Heikki Hiilamo, Jouko Karjalainen, Mikko Kautto och Antti Parpo var resultatet av försöket rätt anspråkslösa.

Antti Parpo har vidare i sin artikel ”Toimeentulotuen muutokset ja kotitalouksien tulonmuodostus” (Yhteiskuntapolitiikka 71 (2006):1, s. 41—58) granskat 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 deras inkomstbildning. I artikeln granskades också verkningarna av reformen med avseende på jämställdheten mellan könen. Bedömningen gjordes på basis av kalkyler gällande exempelfamiljer.

Som positiva verkningar har lagändringen medfört en rättvisare behandling av utkomststöds klienterna, 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 socialvårdsarbetet.

Enligt Stakes undersökning ökade utkomststöds klienternas arbetsinkomster under den

tid försöket pågick. Det var dock endast fråga om en liten förändring. Förvärvandet av arbetsinkomster blev allmännare bland stödtagarna, men det skedde inte några stora förändringar i det sammanlagda antalet stödtagare. Detta beror på att många 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 redan förut lämnats obeaktade. Alla utkomststödstagare är inte heller motiverade att skaffa tilläggsinkomster eftersom detta kan medföra tilläggsarbete, osäkerhet och oregelbundna inkomster för personer som får överlappande förmåner. Det är också möjligt att utkomststödklienterna inte har tillräckliga färdigheter för en övergång till arbetsmarknaden. Dessutom är det svårt att utreda på vilket sätt sysselsättningen påverkas t.ex. av olika faktorer som hör samman med arbetsmarknaden.

På basis av undersökningen kan man sammanfattningsvis konstatera att försökslagen 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 utkomststödklienter och en större utgiftsökning än vad resultaten utvisar.

Kalkylmässigt har försöket med privilegierad inkomst enbart varit en positiv reform för utkomststödklienterna. 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 utkomststödtagarnas nettoinkomster. Genom reformen förenhetligades också förfarandet i kommunerna, vilket främjar en rättvis behandling av klienterna. Reformen innebär nämligen att socialarbetarna inte längre ges prövningsrätt i denna fråga,

utan att den privilegierade inkomsten skall beaktas på samma sätt för alla klienters del. Inom socialvårdsarbetet har försöket med privilegierad inkomst kunnat användas som ett arbetsredskap då man velat styra och sporra klienterna att skaffa sig arbetsinkomster.

Enligt forskarna har försöket också haft ofördelaktiga verkningar för klienterna i och med att försöket i vissa fall lett till en strängare inkomstprövning än förut. I en del kommuner har paragrafen tillämpats schablonmässigt och man har inte utnyttjat möjligheten att lämna mer än 20 procent av inkomsterna obeaktade då den privilegierade inkomsten fastställts. Försöket har också medfört en försämring av situationen för arbetande utkomststödklienter i sådana kommuner där man innan försöket inleddes hade lämnat mer än 20 procent av arbetsinkomsterna obeaktade eller det belopp som avdragits från inkomsterna varit större än 100 eller 150 euro.

Försöket har inte uppfyllt de förväntningar som ställts på det eftersom föreskrifterna 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 när det gäller sysselsättningen.

Även om resultaten av försöket har varit relativt blygsamma, har försöket å andra sidan inte medfört några betydande kostnader för den offentliga sektorn. Kommunernas utkomststödsutgifter har endast ökat en aning. 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.

2. Målsättning och de viktigaste förslagen

Det föreslås att giltighetstiden för 11 § 3 mom. i lagen om utkomststöd skall förlängas med två år.

Även om de positiva verkningarna av försöket med 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, särskilt ensamstående mödrar. De kostnader kommunerna orsakats av lagändringen har också varit mindre än vad man väntat sig. Den undersökning som gjordes angående försöket genomfördes då försöket pågått i bara sju månader. Det är således ändamålsenligt att försöket fortgår också för att man skall få information om försökets verkningar på längre sikt.

Reformen förbättrar ställningen för arbetande utkomststöds klienter. Ett annat mål för reformen är att det skall bli mer meningsfullt för utkomststöds klienterna att skaffa sig små förvärvsinkomster. Därigenom kan vissa klienter även beredas möjlighet till regelbundet heltidsarbete, vilket innebär att de eventuellt klarar sig utan utkomststöd.

3. Övriga förslag

Då lagen om utkomststöd senast ändrades utökades den genom lagen 1218/2005 med nya bestämmelser om statsandelen för det grundläggande utkomststödet. Ur 24 § som gäller ändringssökande utelämnades då av misstag ett omnämmande av att länsstyrelsens beslut i ärenden som gäller statsandelen inte får överklagas genom besvär. Det föreslås att detta omnämmande nu skall fogas till paragrafen. Paragrafens 2 mom. innehåller särskilda föreskrifter om rättelseförfarandet i dessa ärenden.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Konsekvenser för statsekonomi

Enligt Stakes preliminära statistik betalades år 2005 utkomststöd till ca 238 000 hushåll som sammanlagt omfattade ca 380 000 personer. Antalet hushåll som erhöll utkomststöd minskade med 5 procent i förhållande till året innan. Kommunernas bruttoutgifter för utkomststödet uppgick år 2005 till ca 440 miljoner euro. Utgifterna minskade likaså med 5 procent jämfört med år 2004. Statsandelen för dessa utgifter är kalkylmässig. Enligt statsandelsprocentsatsen för år 2005 (32,99 %) uppgick statsandelens belopp

till ca 145 miljoner euro.

Enligt Stakes statistiska uppgifter för år 2004 erhöles förvärvsinkomster i ca 8 800 (9 %) av de hushåll som fick utkomststöd (sammanlagt ca 250 000 hushåll). Arbetsmarknadsstöd betalades till 45 900 hushåll (47 %) och bostadsbidrag till 56 582 hushåll (57,8 %). Ca 9 100 (9 %) av hushållen saknade inkomster. Övriga inkomstkällor utgjordes av barnbidrag (15 900, 16 %), pensioner (12 600, 13 %) samt av bl.a. företagarkomster, inkomstrelaterad dagpenning, utbildningsstöd, studiestöd och underhållsbidrag. I propositionen gällande den första fasen av försöket med privilegierad inkomst (155/2001 rd) uppskattade man att kommunernas utkomststödsutgifter skulle öka med ca 15 miljoner euro under den tid försöket pågick. Man beräknade att ca 12 000 utkomststödstagare som saknade förvärvsinkomster skulle söka sig till arbetslivet till följd av reformen och därigenom få större inkomster. Det uppskattades att statens utgifter för utkomststöd och bostadsbidrag till följd av detta skulle minska. Det antogs också att skatteinkomsterna, närmast kommunalskatten, skulle öka, vilket skulle ha medfört en helhetsekonomisk besparing. Såsom ovan konstaterats besannades inte dessa kalkyler. Det tillkom ett antal nya klienter, men den kostnadsökning som observerats på basis av urvalsmaterialet i Stakes undersökning beror närmast på en ökning av stödet till gamla klienter. Enligt Stakes undersökning uppgick kostnadseffekterna av försöket högst till ca 600 000 euro. Utkomststödet för klienter med arbetsinkomster påverkades också av flera andra faktorer än av försökslagen. Det var inte möjligt att bedöma förekomsten och effekten av dessa övriga faktorer.

Den summa som skall lämnas obeaktad föreslås uppgå till samma belopp som under försökets andra fas. Den ökning av utkomststödsutgifterna som medförs av försöket med privilegierad inkomst har redan i samband med försökets första fas beaktats vid dimensioneringen av anslaget under moment 33.32.30 (statsandel till kommunerna för social- och hälsovårdens driftskostnader) i statsbudgeten. Eftersom det under detta moment reserverats 15 miljoner euro för ändamålet, orsakas det inte några tilläggskostna-

der av att försöket fortgår på samma sätt och i samma omfattning som förut. Kostnaderna för försöket har också beaktats i fråga om det grundläggande utkomststöd som betalats från ingången av år 2006.

4.2. Konsekvenser för socialvårdsklienterna

Det faktum att den privilegierade inkomsten lämnats obeaktad har enligt undersökningen som positiva effekter medfört en rättvisare behandling av utkomststödsklienterna, en skäligare nivå för utkomststödet för arbetande klienter samt 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 ensamstående stödtagare i allmänhet är i en förhållandevis sämre ställning än andra stödtagargrupper, utjämnar den föreslagna ändringen utkomstskillnaderna mellan olika slags hushåll.

4.3. Könsrelaterade konsekvenser

Antalet klienter som erhållit utkomststöd under en lång tid har ökat. Bland dem som länge erhållit utkomststöd finns en överrepresentation av ensamboende personer, ensamstående föräldrar, personer som är nära pensionsåldern och arbetslösa. Enligt Stakes utkomststödstatistik utgörs den största gruppen utkomststödstagare av ensamma personer. Denna grupp har ökat i storlek. Av stödtagarna var 105 400 (42 %) ensamboende män och 68 900 (27 %) ensamboende kvinnor, vilket innebär att antalet ensamboende sammanlagt uppgick till 174 300 (69 %). T.ex. år 1995 var 63 procent av alla stödtagare ensamboende personer.

Av stödtagarna var 19 600 (7,8 %) barnlösa par. Bland stödtagarna fanns vidare ca 31 700 familjer med en ensamstående förälder, vilket motsvarar ca 13 procent av stödtagarna, och 25 300 övriga barnfamiljer (10 %). I 91 procent av familjerna med en ensamstående förälder var vårdnadshavaren en kvinna.

Andelen familjer med en ensamstående förälder har under de senaste tio åren vuxit från 10 till 13 procent av stödtagarna. Även om ensamboende personer utgör den största gruppen bland utkomststödstagarna, motsvarar deras andel av de ensamboende bland hela befolkningen endast 12 procent. Där emot verkar ensamstående föräldrar uppenbart vara den mest sårbara gruppen i ekonomiskt hänseende. År 2004 betalades i vårt land utkomststöd till 27 procent av alla familjer med en ensamstående förälder. Av alla hushåll har emellertid i genomsnitt endast ungefär vart tionde hushåll någon gång erhållit utkomststöd.

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

5. Beredningen av propositionen

Lagförslaget har utarbetats vid social- och hälsovårdsministeriet. Vid beredningen har man fått stöd av en inofficiell arbetsgrupp med representanter från Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes och Finlands Kommunförbund rf samt från städerna Esbo, Helsingfors och Vanda.

Ärendet har i enlighet med 8 § i kommunallagen (365/1995) behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

6. Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för år 2007 och avses bli behandlad i samband med den.

7. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2007. Bestämmelsen om privilegierad in-

komst skall tillämpas på utkomststödsbeslut som fattas före den 1 januari 2009. Lagen om utkomststöd överensstämmer för närvarande med den föreslagna ändringen, vilket innebär att ändringen inte påverkar behandlingen av

de ärenden som är under behandling vid årskiftet 2006—2007.

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

Lagförslagen

1.

Lag

om ändring av ikraftträdelsebestämmelsen i lagen 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) ikraftträdelsebestämmelsen 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 år 2008.

2.

Lag**om ändring av 24 § i lagen om utkomststöd**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 24 § i lagen av den 30 december 1997 om utkomststöd (1412/1997), sådan den ly-
 der i lag 1218/2005, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

24 §

*Ändringsökande*5 a—5 d § får inte överklagas genom be-
svär.

 Länsstyrelsens beslut om fastställande eller
 återkrav av statsandelen med stöd av

 Denna lag träder i kraft den 20 .
 Åtgärder som verkställigheten av lagen för-
 utsätter får viddas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 29 september 2006

Republikens President**TARJA HALONEN**Omsorgsminister *Liisa Hyssälä*

*Bilaga
Parallelltext*

2.

Lag

om ändring av 24 § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 24 § i lagen av den 30 december 1997 om utkomststöd (1412/1997), sådan den ly-
der i lag 1218/2005, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

Gällande lydelse:

Föreslagen lydelse:

24 §

Ändringsökande

*Länsstyrelsens beslut om fastställande el-
ler återkrav av statsandelen med stöd av 5
a—5 d § får inte överklagas genom besvär.*

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen
förutsätter får vidtas innan lagen träder i
kraft.*
