

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 35/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om permanent och temporär ändring av lagen om utkomststöd

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 september 2004 en proposition med förslag till lag om permanent och temporär ändring av lagen om utkomststöd (RP 167/2004 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Lagmotionerna

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

- LM 38/2003 rd — Annika Lapintie /vänst m.fl.: Lag om ändring av 11 § lagen om utkomststöd. Motionen remitterades till utskottet den 4 juni 2003 och
- LM 130/2003 rd — Virpa Puisto /sd m.fl.: Lag om ändring av 7 § barnbidragslagen

och av 11 § lagen om utkomststöd. Motionen remitterades till utskottet den 23 oktober 2003.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- jurist Lotta Silvennoinen och konsultativ tjänsteman Aune Turpeinen, social- och hälsovårdsministeriet
- forskare Jouko Karjalainen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes
- utvecklingschef Sirkka-Liisa Karhunen, Finlands Kommunförbund
- ordförande Pirjo Riikka Walta, Totu-ryhmä.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslås att lagen om utkomststöd ändras så, att man fortsätter det försök där en del av förvärvsinkomsterna lämnas obeaktade när stöd beviljas. Det föreslås att 20 procent av de förvärvsinkomster som en person eller familj som söker utkomststöd har skall lämnas obeaktade när utkomststöd beviljas, dock högst 100 euro per månad.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 april 2005. Avsikten är att den bestämmelse som begränsar i vilken mån man skall beakta de förvärvsinkomster som en person eller familj som söker utkomststöd har skall tillämpas temporärt till slutet av 2006.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 38/2003 rd föreslås det att 11 § i lagen om utkomststöd ändras så att barnbidraget för det första barnet inte ska beaktas vid fastställandet av den inkomst som minskar utkomststöds belopp.

I lagmotion LM 130/2003 rd föreslås det att 11 § i lagen om utkomststöd ändras så att av barnbidraget för det första barnet lämnas 10 euro obeaktat vid fastställande av den inkomst som minskar utkomststödet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN***Motivering***

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet propositionen nödvändig och motiverad. Utskottet förordar lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

I propositionen föreslås det att det treåriga försöket med samordning av utkomststöd och inkomster skall fortsätta fram till utgången av 2006. Avsikten med försöket har varit att ta reda på vilka effekter det har på stödbeloppet och sysselsättningen att en del av förvärvsinkomsterna lämnas obeaktade när stödbeloppet fastställs. Tanken bakom försöket har varit att uppmuntra dem som får utkomststöd eller helt saknar andra inkomster än utkomststöd att söka sig ut i arbetslivet även om förvärvsinkomsten skulle vara rätt låg t.ex. för att det rör sig om ett deltidsarbete eller ett kort jobb. Stödtagarna antogs vara mera motiverade att skaffa tilläggsinkomster och tröskeln för att ta emot arbete förväntades därmed bli mycket låg. Man trodde att särskilt de vilkas huvudsakliga inkomstkälla är utkomststöd eller de som helt saknar inkomster skulle vara särskilt benägna att ta emot jobb. Man antog likaså att utkomststödet skulle öka i fråga om sådana lågavlönade personer eller familjer med små inkomster som till följd av det föreslagna förvärvsinkomstarrangemanget skulle bli berättigade till utkomststöd.

Konsekvenserna av försöket

Konsekvenserna av försöket med samordning av utkomststöd och förvärvsinkomster har följts upp genom en undersökning som gavs offentlighet i juni 2004. Undersökningen visade att det

inte inträffade några nämnvärda ändringar i utkomststöds kundernas förvärvsinkomster och att försöket inte ökade sysselsättningen bland dessa personer. Då lagen stiftades utgick man från att samordningen skulle leda till märkbart fler utkomststöds kunder. Det visade sig att bara något fler började få förvärvsinkomster men däremot skedde inga stora förändringar i det totala antalet stödtagare. Utifrån undersökningens resultatet kan man ifrågasätta om det är möjligt att endast genom att justera incitamenten i väsentlig utsträckning öka sysselsättningen bland utkomststöds kunderna.

Problemen med att samordna socialskyddet och förvärvsarbete framgick mycket konkret under försöket. Samordningen av överlappande förmåner leder till stora kast i hushållens inkomster när en kund tar emot ett kortjobb. I den första fasen ökar kortjobbet hushållets inkomster anmärkningsvärt. När eventuella sociala förmåner till kortjobbaren justeras till följd av hans eller hennes förvärvsinkomster leder det till återkrav i efterskott och ofta i en situation där personen i fråga inte längre har några förvärvsinkomster. Till yttermera visso handlar det om hushåll som lever på gränsen till minimiutkomststöd. De har därför inga besparingar att ta till för att klara återkraven. Redan när försökslagen stiftades uppmärksammades det faktum att samordningen av förvärvsinkomster och utkomststöd kan leda till indragningar av andra förmåner, vilket innebär merarbete för förvaltningen men också stor osäkerhet för kunden. Utvärderingen av försökslagen visade tydligare än förr vilka de verkliga problemen är vid samord-

ningen av förvärvsinkomster och sociala förmåner.

I vissa kommuner har försökslagen lett till en strängare prövning av inkomsterna. Bestämmelserna har ibland tillämpats schematiskt och vid fastställandet av den privilegierade inkomsten har man inte alltid utnyttjat möjligheten att lämna mer än 20 % av inkomsterna obeaktade. Bestämmelsen har med andra ord i vissa fall försämrat situationen för utkomststödskunder som också har förvärvsinkomster. Detta gäller särskilt i kommuner där man med stöd av tidigare bestämmelser hade en liberalare inställning till hur arbetsinkomsterna skall fastställas.

Utvärderingen av försökslagen ger vid handen att den kan ses som en teknisk ändring som leder till större rättvisa och skälighet i utkomststödssystemet men med relativt liten betydelse för motivation och sysselsättning eller de offentliga kostnaderna. De anspråkslösa effekterna av försökslagen kan delvis bero på att det inte informerades aktivt om reformen. Eftersom de privilegierade inkomsterna i någon mån underlättat den ekonomiska situationen för utkomststödskunder med förvärvsinkomster anser utskottet att försöket bör fortsätta. Men utskottet föreslår att hela 150 euro ska kunna lämnas obeaktade vid fastställandet av förvärvsinkomsten. Då blir det möjligt att under det fortsatta försöket ta reda på om ett större privilegierat belopp har bättre sysselsättningseffekter.

Utveckling av utkomststödet

Enligt utskottet är det motiverat att fortsätta uppmuntra utkomststödskunderna att skaffa sig förvärvsinkomster och ta emot jobb. I allmänhet främjar också kortvariga och projektartade jobb möjligheterna för arbetslösa att få sysselsättning på heltid och minskar därmed risken för utslagning. En utkomstskyddstagare med små förvärvsinkomster befinner sig emellertid i en besvärlig situation när han eller hon genom arbete försöker skapa sig en bättre ekonomisk ställning. Förvärvsinkomsterna minskar i och för sig behovet av utkomststöd men leder i förlängningen till ett ökat stödbehov eftersom inkomsterna minskar både arbetsmarknadsstödet och bo-

stadsbidraget. Eftersläpningen i samordningen förbättrar inte heller situationen. Utskottet poängterar att samordningen av sociala förmåner måste utvecklas i en riktning som uppmuntar stödtagaren att ta emot jobb. Det skulle vara rationellt att rikta samordningsåtgärderna så att de i första hand gäller utkomstskydd för arbetslösa samt bostadsbidrag.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att regeringen lämnat en proposition om höjning av bostadsbidragsgränsen vid ökade inkomster för hushållen. Lagen, som träder i kraft i början av 2005, tillåter att inkomsterna ökar med 300 euro per månad utan att man tvingas justera bostadsbidraget under stödperioden. Även samordningen av arbetsmarknadsstöd, jämkad dagpenning och förvärvsinkomster måste utvecklas i en riktning som i ekonomiskt hänseende stöder arbetet. Det är skäl att i samband med den reform av arbetsmarknadsstödet som för närvarande bereds vid arbetsministeriet också se över samordningsbestämmelserna.

Undersökningen av försökslagens konsekvenser visade att samordningen av förvärvsinkomster tillämpades mer schematiskt i vissa kommuner. Det har till och med hänt att beloppet av privilegierade inkomster har försämrat arbetande utkomststödskunders situation. Redan när lagen stiftades ansåg riksdagen att en schematisk minskning av förvärvsinkomsterna med 20 % inte står i samklang med möjligheten enligt 11 § 1 mom. 1 punkten att helt och hållet lämna ringa förvärvsinkomster obeaktade. Riksdagen underströk detta genom att i lagen föreskriva att det är möjligt att lämna minst 20 % av förvärvsinkomsterna obeaktade. Utskottet påpekar nu att den permanenta bestämmelsen i lagen om att förvärvsinkomster som skall anses ringa inte skall beaktas är primär och att passusen med "minst 20 % av förvärvsinkomsterna" inte har någon begränsande effekt på kommunernas rätt att avvika från den schematiska bestämmelsen. Här behöver de som verkställer lagen tydligare anvisningar.

Utskottet har redan i sina tidigare ställningstaganden påpekat att utkomststödtagarnas ställning borde förbättras genom en omprövning av

regeln om 7 procents egenandelsregeln för boendekostnader som en faktor som minskar utkomststödet. Det har i praktiken visat sig att det att egenandelen beaktas i utkomststödet grundel inte har varit något effektivt sätt att påverka boendekostnaderna. Däremot har egenandelen försatt dem som lever på minimiutkomststöd i en ännu svårare situation.

Utskottet anser det också viktigt att komma på nya sätt att underlätta för barnfamiljer som får utkomststöd. En möjlighet kunde vara att ytterligare betona barnets andel vid fastställande av grunddelen eller att helt eller delvis lämna barnbidraget obeaktat i utkomststödsräkningen. Enligt utskottet är det viktigt att den totalöversyn av barnfamiljernas ekonomiska situation som enligt regeringsprogrammet skall göras även beaktar möjligheterna att förbättra de barnfamiljers ställning som får utkomststöd. Men utskottet vill understryka att redan gällande lagstiftning ger kommunerna rätt att i högre grad än för närvarande hjälpa familjer att klara sig själva. Kommunerna kan utnyttja både möjligheten till av prövning beroende och preventivt utkomststöd.

Uppföljningen av försökslagen visade att systemet med privilegierad förvärvsinkomst inte nämnvärt påverkade socialarbetet. I vissa fall har den privilegierade inkomsten kunnat åberopas för att uppmuntra kunden att söka jobb. Å andra sidan har den summariska inkomstprövningen vid behandlingen av rätten till förmåner resulterat i att mindre tid lagts ned på socialarbete. Enligt utskottet fungerar utkomststödet också som ett verktyg i socialarbetet och försökslagen som en öppning mot ett aktivare socialarbete.

Slutligen vill utskottet peka på att det bästa sättet att undvika ett ökat behov av utkomststöd är att se till att nivån på de primära förmånerna är tillräckligt hög. Utkomststödet är en sistahandsförmån som är avsedd att vara tillfällig och att täppa till de hål som följer av ett bristfälligt och illa fungerande primärsystem. Reformen syftar till att förbättra nivån på de primära förmånerna bör därför också i fortsättningen prioriteras, varvid risken för långvarigt utkomststödsberoende kan elimineras.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår att den bestämmelse som är avsedd att gälla temporärt avskiljs till ett eget moment och fogas till 11 § som ett nytt 3 mom. Vidare föreslår utskottet att under den tid bestämmelsen skall tillämpas kan förvärvsinkomster upp till 150 euro lämnas obeaktade. Utskottet föreslår också att ikraftträdandebestämmelsen och ingressen ändras i tekniskt hänseende när det gäller den temporära ändringen.

Motionerna

Eftersom utskottets förslag avviker från förslagen i de motioner som utskottet har behandlat i detta sammanhang föreslår utskottet att lagmotionernas lagförslag förkastas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att lagmotionerna LM 38/2003 rd och LM 130/2003 rd förkastas.

Utskottets ändringsförslag

Lag

om permanent och temporär ändring av lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 30 december 1997 om utkomststöd (1412/1997) 11 § 2 mom. och 17 § 1 mom., av dessa lagrum 11 § 2 mom. sådant det lyder delvis ändrat i lag 1294/2004 samt
fogas till lagens 15 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom. *samt till 11 §, så-
dan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 1294/2002 temporärt ett nytt 3 mom., som följer:*

11 §

Inkomster som skall beaktas

*värvsinkomsterna, dock högst 150 euro per må-
nad. (Nytt)*

15 och 17 §
(Som i RP)

—————
Som inkomster beaktas dock inte
(1—3 punkten som i RP)
4) punkten *utesl.*
(4—6 punkterna som 5—7 punkterna i RP)
*Som inkomster beaktas inte, utöver det som
föreskrivs i 2 mom., minst 20 procent av för-*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2005. Be-
stämmelserna i lagens 11 § 3 mom. *tillämpas vid
beviljande av utkomststöd* för tiden före den 1 ja-
nuari 2007.

Helsingfors den 26 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml (delvis)
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löw /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent
Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION

Motivering

Utkomststödet är den sista länken i utkomsttrygghetskedjan. En person eller en familj är berättigad till utkomststöd när de egna inkomsterna eller tillgångarna inte förslår för att garantera den konsumtionsnivå som utkomststödet som yttersta utpost kan ge.

Då utkomststöd beviljas beaktas dels utgifter som täcks med en grunddel, dels andra utgifter som täcks med en tilläggsdel. Av de sistnämnda är boendekostnaderna den viktigaste utgiftsposten. Utkomststödet nivå sänktes under statsminister Paavo Lipponens första regering genom en proposition som föreskrev att utkomststödskunden ska betala en egenandel om 7 % för sina boendekostnader samt genom en nedskärning av barnförhöjningen i utkomststödet grunddel. Till följd av egenandelen om 7 % av boendekostnaderna har kommunerna sparat in ca 42 miljoner euro per år. Utkomststödskundernas ekonomi har försämrats med motsvarande belopp.

Statsminister Matti Vanhanens regering lämnade en proposition genom vilken barnbidraget för det första barnet 2004 höjdes med tio euro. Också ensamförsörjartillägget höjdes med tre euro. De barnfamiljer som får utkomststöd drog ingen nytta av dessa förhöjningar eftersom de endast har minskat beloppet av utkomststödet.

Tilläggas bör att sedan 1994 har vid beräkning av utkomststödet barnbidragen beaktats som en inkomst, vilket har lett till att utkomststödsfamiljerna har förlorat utkomststöd på ca 140—150 miljoner euro per år, dvs. samma belopp som kommunerna samtidigt har sparat in. Eftersom barnbidraget beaktas som inkomst vid beviljande av utkomststöd tvingas familjerna "äta upp" sina barnbidrag.

Tidigareläggningen av folkpensionens nivåförhöjning motiverades med att folkpensionsindex är på en så låg nivå. Men regeringen ser inte detta låginkomstproblem när det gäller dem som har de lägsta inkomsterna och som får utkomst-

stöd, trots att utkomststödet 1994 skars ner när barnbidragen togs med i normkalkylen för utkomststödet (nedskärningen är 140—150 miljoner euro per år). Effekten av egenandelen om 7 % av boendekostnaderna är fortfarande i kraft (ca 42 miljoner euro per år) och inte heller den minskning av utkomststödet som barnnormen orsakade har kompenserats. Det är skäl att komma ihåg att nivåförhöjningen av utkomststödet grunddel aldrig har genomförts och att indexjusteringen av utkomststödet lades på is i början av 1990-talet.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

*att lagförslaget godkänns i enlighet med utskottets betänkande men 11 § med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

*att ett uttalande godkänns (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Reservationens ändringsförslag

11 §

Inkomster som skall beaktas

— — — — —

Som inkomster beaktas dock inte

(1—3 punkterna som i ShUB)

4) *barnbidrag enligt barnbidragslagen (796/1992)*, moderskapsunderstöd enligt lagen om moderskapsunderstöd (477/1993), vårdbidrag till pensionstagare enligt folkpensionslagen (347/1956), handikappbidrag enligt lagen om handikappbidrag (124/1988) eller vårdbidrag för barn enligt lagen om vårdbidrag för barn (444/1969),

(5—6 punkterna som i ShUB)

(3 mom. som i ShUB)

*nivåförhöjning av utkomststödet samt
att egenandelen om 7 procent av boen-
dekostnaderna slopas.*

Reservationens förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att regeringen
skyndsamt utreder möjligheten till en*

Helsingfors den 26 november 2004

Marjaana Koskinen /sd
Erkki Virtanen /vänst
Leena Rauhala /kd