

RP 69/2011 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 9 och 9 a § i lagen om utkomststöd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om utkomststöd ändras så att utkomststödet grunddel höjs i enlighet med regeringsprogrammet. Grunddelen höjs med sex procent jämfört med nivån på det stöd som betalas år 2011. Till en ensamförsörjare ska dessutom betalas grunddelen för en ensamstående vux-

en förhöjd med tio procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

MOTIVERING

1 Nuläge och bedömning av nuläget

1.1 Utkomststödet grunddel

Utkomststödet enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) är ett ekonomiskt stöd 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.

Utkomststödet utgörs av grundläggande utkomststöd, kompletterande utkomststöd och förebyggande utkomststöd. Det grundläggande utkomststödet utgörs i sin tur av utgifter som täcks med grunddelen och som övriga grundutgifter.

Utkomstskyddets grunddel täcker de vanliga utgifter som nämns i lagens 7 a § och som anknyter till en oundgänglig försörjning. Till de utgifter som täcks med grunddelen hör utgifter för kost och kläder, smärre hälso- och sjukvårdsutgifter samt utgifter som beror på personlig hygien och hemmets hygien, användning av lokaltrafik, prenumeration på dagstidning, televisionslicens, användning av

telefon, hobby- och rekreationsverksamhet samt andra motsvarande utgifter som hänför sig till en persons och familjs dagliga uppehälle.

Om grunddelens storlek bestäms i 9 § i lagen om utkomststöd. I lagen fastställs utkomststödet grunddel per månad för ensamstående vuxna och ensamförsörjare. Grunddelarna för övriga personer och minderåriga barn som hör till hushållet har fastställts i procent av grunddelen för en vuxen person.

Beloppet av grunddelarna är bundna till folkpensionsindexet och i 9 § i lagen om utkomststöd bestäms vilket års index den grunddel som fastställs i lagen motsvarar.

Lagen om utkomststöd trädde i kraft vid ingången av 1998. Från och med denna tidpunkt finns det i lag bestämmelser om storleken på utkomststödet grunddel. Före det fanns bestämmelser om stödbeloppet i ett beslut av statsrådet som utfärdats med stöd av socialvårdslagen (710/1982).

Storleken på grunddelen bestämdes tidigare genom ett kalkylmässigt förfarande utgående från sådana uppgifter om konsumtion inom de två lägsta inkomstdecilerna som erhållits

genom konsumtionsundersökningar. Efter att lagen om utkomststöd trädde i kraft bestämdes grunddelen inte längre i relation till folkpensionsbeloppet, utan grunddelen fastställs särskilt direkt i lagen.

Utkomststödets struktur preciserades genom en lag (1218/2005) som trädde i kraft vid ingången av 2006. I samband med detta togs i lagen in en bestämmelse om justering av grunddelen enligt folkpensionsindex. Efter att lagen om utkomststöd trädde i kraft har grunddelen höjts årligen motsvarande höjningen av folkpensionsindexet. Det i lag angivna beloppet på utkomststödets grunddel har emellertid inte ändrats så att det skulle motsvara det genom index höjda stödbeloppet. Senast ändrades det i lagen fastställda stödbeloppet år 2008 i samband med att dyrortsklassificeringen slopades, varvid grunddelen inom kommunklass II höjdes till samma nivå som inom kommunklass I (583/2007).

Numera betalas utkomststödets grunddel till fullt belopp till ensamstående vuxna och ensamförsörjare. Grunddelen för andra personer över 18 år är 85 procent och för personer som bor tillsammans med sina föräldrar 73 procent av grunddelen för en vuxen person. Grunddelarna för minderåriga barn är beroende på antalet barn och barnens ålder 63—70 procent av grunddelen för en vuxen.

Nivån på grunddelen har konstaterats vara otillräcklig. Enligt en utvärdering som konsumentforskningscentralen gjorde år 2010 (Publikationer 2010:4) är grunddelen inte tillräcklig för att täcka en sådan skälig minimikonsumtion som beskrivs i referensbudgeten i fråga om de utgifter som grunddelen avser. Hos ensamstående täcker grunddelen 70—84 procent av en skälig minimikonsumtion.

Nivån på grunddelen släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen. Enligt en rapport om bedömning av grundtrygghetens tillräcklighet (Institutet för hälsa och välfärd, 2011:4) har grunddelens reella köpkraft bibehållits efter år 1998 tack vare indexskyddet, men på grund av avsaknaden av nivåförhöjningar har dess nivå i förhållande till inkomstnivån sjunkit med inmot 30 procent.

Ett sådant konsumtionsbehov som föräns av grundbehov inom ett vanligt och var-

dagligt liv i samhället följer den genomsnittliga konsumtionsnivån. Den genomsnittliga levnadsstandarden anger också i hög grad vad och hur mycket som behövs för att fungera och klara sig självständigt i samhället. Socialförvaltningskommittén, som har granskat ordnandet av socialvården och dess struktur (KM 1974:32), drog upp riktlinjerna för nivån på det nuvarande utkomststödet som möjliggör en socialt acceptabel levnadsstandard och delaktighet i samhället. Den försämrade nivån på grunddelen motsvarar inte dessa mål.

Senare har rätten till oundgänglig försörjning och omsorg tryggats i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna år 1995 och i 19 § i grundlagen (731/1999), som trädde i kraft år 2000.

Det faktum att utkomststödet släpar efter den allmänna inkomstutvecklingen har bidragit till att öka antalet personer och barnfamiljer som lever under den relativa fattigdomsgränsen och ökat risken för att dessa personer ska slås ut ur samhället.

Bland ensamförsörjare har den relativa fattigdomsgraden ökat kraftigare än bland andra barnfamiljer och den övriga befolkningen (Suomalaisten hyvinvointi 2010). Ökningen av den relativa fattigdomen bland ensamförsörjare förklaras delvis av att nivån på utkomststödet släpar efter den allmänna inkomstnivån i samhället. Enligt statistik över utkomststödet har en fjärdedel av ensamförsörjarhushållen fått utkomststöd under året.

1.2 Antalet mottagare av utkomststöd, stödtiden och inkomstkällorna för de hushåll som fått stöd

Enligt den årsstatistik över utkomststödet som sammanställts av Institutet för hälsa och välfärd fick ca 238 755 hushåll utkomststöd år 2009, vilket var ca 23 000 (10,7 %) fler än år 2008. Enligt den preliminära statistiken över utgifterna för utkomststödet har antalet stödtagare år 2010 ökat betydligt långsammare än år 2009. Antalet stödtagare var i enlighet med den preliminära statistiken 241 500 i slutet av år 2010, vilket är ca 2 700 (1,2 %) fler hushåll än i slutet av år 2009.

I årsstatistiken för 2009 ingår också den senaste landsomfattande noggrannare speci-

ficeringen av hur länge utkomststöd betalas. Enligt den fick 63 200 (27,0 %) stödtagare utkomststöd under en längre tid, 10—12 månader. Antalet stödtagare som fick stöd under en längre tid ökade jämfört med föregående år (9,1 %).

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Enligt regeringsprogrammet ska utkomststödets grunddel höjas med 6 procent från och med ingången av 2012. Vidare sägs att 5 miljoner euro ska gå till höjningen av utkomststödet för ensamförsörjare i form av statsandelar.

Genomförandet av dessa reformer förutsätter att 9 § 1 mom. 1 punkten och 9 § 2 mom. i lagen om utkomststöd ändras.

Utkomststödets grunddel som betalas år 2011 uppgår för en ensamstående vuxen och ensamförsörjare till 419,11 euro per månad och motsvarar poängtalet 1508 för folkpensionsindexet. Denna nivå förhöjd med 6 procent uppgår till 444,26 euro per månad enligt indexnivån år 2011. Till följd av höjningen stiger den fulla grunddelen med 25,15 euro. Grunddelarna för andra personer som ingår i familjen stiger i samma proportion som de utgör av den grunddel som betalas till en ensamstående vuxen.

Avsikten är att storleken på den nya höjda grunddelen ska motsvara indexnivån för 2011. Därför ska också 9 a § 2 mom. som gäller justering av grunddelen ändras så att det i lagen skrivs in att den nya höjda grunddelen motsvarar nivån för folkpensionsindex som fastställts för 2011.

I regeringsprogrammet ingår ett särskilt anslag på 5 miljoner euro för höjning av utkomststödet för ensamförsörjare. I programmet anges inte närmare hur höjningen ska genomföras. Detta eurobelopp anses avse kostnaderna för statsandelen. I princip kan höjningen hänföras till ensamförsörjare antingen genom att höja den grunddel som betalas till ensamförsörjare, genom att höja grunddelarna för barn i ensamförsörjarfamiljer eller genom att till ensamförsörjarfamiljer betala en särskild höjning som fastställs på basis av antalet barn.

I utkomststödet beaktas utgifterna för barn relativt väl i grunddelarna för barn. Nivån på grunddelarna har fastställts i samband med att barnbidraget föreskrevs som sådan inkomst som ska beaktas år 1994. Grunddelarna är också som lägst nästan dubbelt högre än barnbidraget.

I utredningar angående familjers försörjning och ökningen av fattigdomen har det påvisats att antalet barnfamiljer och i synnerhet ensamförsörjarfamiljer som lever under fattigdomsgränsen har ökat. Det finns inte någon ingående utredning om huruvida utgifterna för barn som bor i ensamförsörjarhushåll är högre än för andra barn. Däremot kan man anta att det i ensamförsörjarhushåll finns sådana utgifter som helt och hållet beror på ensamförsörjarskapet och gäller hela hushållet och som inte stöds av en andra förälder som skulle bo i samma hushåll. Sådana utgifter beaktas inte i tillräcklig grad i grunddelen för en ensamstående vuxen och inte heller i anknytande grunddelar för barn.

Därför föreslås det att utkomststödet för ensamförsörjarfamiljer ska förbättras genom att det till ensamförsörjare betalas förhöjd grunddel. Det anslag för statsandelar som regeringen anvisat för ändamålet gör det möjligt att det till en ensamförsörjare betalas 10 procent högre grunddel än till en ensamstående person. En bestämmelse om detta tas in i 9 § 2 mom. i lagen.

Avsikten med lagändringen är inte att ändra på den definition på ensamförsörjare som redan för närvarande används vid beviljandet av utkomststöd, utan definieringen sker på samma sätt som för närvarande. Vid definieringen av en ensamförsörjarfamilj kan man i praktiken ofta utgå från att barnbidragets ensamförsörjartillägg betalas det till den sökande. Det är emellertid inte motiverat att koppla den definition på ensamförsörjare som tillämpas inom utkomststödet direkt till definitionen i barnbidragslagen. Behovet av utkomststöd kan uppkomma plötsligt och vara av tillfällig natur, varvid t.ex. uppgifter om äktenskap eller isärflyttning i myndighetsregister inte ännu är tillgängliga. Utkomststöd beviljas också till hushåll med ett barn på 17 år, medan barnbidrag betalas bara tills barnet fyller 17 år.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Höjningen av utkomststödets grunddel beräknas öka utgifterna för det grundläggande utkomststödet med ca 78 miljoner euro per år, varav statens andel är 39 miljoner euro. Förhöjningen för ensamförsörjare ökar utgifterna för det grundläggande utkomststödet med sammanlagt ca 10 miljoner euro och statsandelen för dessa utgifter med 5 miljoner euro. Kommunernas utgifter ökar med 88 miljoner euro och då statsandelen är 50 % av utgifterna för grundutkomststödet blir ökningen av kommunernas utgifter 44 miljoner euro.

Höjningen av utkomststödets grunddel med 6 procent ökar beloppet av utkomststödets grunddel från 419,11 euro till 444,26 euro (nivån år 2011). Höjningen är 25,15 euro per månad för ensamstående vuxna och ensamförsörjare. För andra hushåll och deras medlemmar räknas stödet ut på samma sätt som för närvarande i form av en procentandel av det stöd som betalas till en ensamstående. Till följd av höjningen stiger alltså också grunddelarna för barn med 6 procent.

Utöver detta föreslås att den grunddel som betalas till ensamförsörjare ska höjas med ytterligare 10 procent, varvid grunddelen stiger till 488,69 euro i månaden. Således är den nya grunddelen för ensamförsörjare 44,43 euro högre än den grunddel som betalas till en ensamstående. Totalt sett stiger utkomststödet för en ensamförsörjarfamilj med åtminstone ca 85 euro per månad till följd av reformen.

Höjningen av grunddelen med 6 procent har beräknats beröra ca 240 000 stödtagarhushåll. Ensamförsörjarhöjningen har beräknats omfatta ca 28 400 stödtagare som beräknas få stöd för i genomsnitt 8 månader. Till följd av reformen beräknas antalet mottagare av utkomststöd öka något, men det är svårt att uppskatta deras exakta antal. De förbättringar av utkomstskyddet för arbetslösa och det övriga utkomstskyddet, som planeras bli genomförda i början av år 2012, minskar för sin del behovet av utkomststöd. De förbättringar som görs i utkomstskyddet beräknas minska utgifter för utkomststödet med 44

miljoner euro, av vilket statsandelen är 50 procent.

Bruttoutgifterna för utkomststödet var enligt den preliminära statistik över utkomststödet som sammanställts av Institutet för hälsa och välfärd ca 632 miljoner euro år 2010, vilket är ca 16 miljoner euro (2,6 %) mer än år 2009. Utgifterna för det grundläggande utkomststödet, som staten ersätter kommunerna med 50 procent, uppgick till 551 miljoner euro. Enligt den preliminära statistiken erhöll 241 500 hushåll utkomststöd år 2010, vilket är ca 2 700 (1,2 %) fler än år 2009. År 2011 beräknas antalet ligga på samma nivå. I budgetpropositionen för 2012 har i statsandelen för utkomststöd reserverats ett anslag på 357 000 000 euro. I budgeten för 2011 var motsvarande belopp 342 300 000 euro. I slutet av 2012 beräknas 240 000 hushåll få utkomststöd.

3.2 Konsekvenser för socialvårdsklienterna

Sociala konsekvenser

Höjningen av utkomststödets grunddelar förbättrar också de facto ställningen för dem som får utkomststöd, då en höjning av de primära förmånerna vanligtvis leder till en motsvarande sänkning av utkomststödet. Grunddelen för ensamstående vuxna stiger med 25,15 euro och grunddelarna för minderåriga barn med mellan 13,33 och 17,60 euro per månad. Grunddelen för ensamförsörjare stiger dessutom med ytterligare 44,43 euro per månad.

Genom att höja nivån på utkomststödet kan man förebygga en ökning av fattigdomen och förbättra möjligheterna för de personer och familjer som stöds att delta självständigt i samhället.

Könsrelaterade konsekvenser

Efter den sjunkande utveckling som pågick fram till år 2008 steg antalet mottagare av utkomststöd kraftigt år 2009. Därefter har antalet mottagare av utkomststöd förblivit nära nog oförändrad. Antalet personer som under en längre tid får utkomststöd har emellertid

fortsatt att öka. Bland dem som länge erhållit utkomststöd finns en överrepresentation av ensamstående, ensamförsörjare, personer som är nära pensionsåldern och arbetslösa. Den största gruppen hushåll som får utkomststöd utgörs av enpersonshushåll, och denna grupp har ökat i storlek. Av de hushåll som år 2009 fick utkomststöd var 101 900 (43 %) ensamboende män och 63 900 (27 %) ensamboende kvinnor, vilket innebär att antalet ensamboende sammanlagt uppgick till 152 800, dvs. 71 procent av de hushåll som fick utkomststöd.

Bland de hushåll som fick utkomststöd fanns 18 200 (7,8 %) barnlösa par. Bland de hushåll som fick utkomststöd fanns vidare ca 27 800 ensamförsörjarfamiljer, vilket motsvarar ca 11,8 procent, och 22 700 (9,6 %) övriga barnfamiljer. I 91 procent av ensamförsörjarfamiljerna var vårdnadshavaren en kvinna.

Höjningen av grunddelen hänför sig till olika grupper av stödtagare i samma proportion som de är representerade bland stödtagarna. Ensamförsörjarförhöjningen riktar sig emellertid huvudsakligen till hushåll där familjeförsörjaren är en kvinna, eftersom över 90 procent av de ensamförsörjare som får utkomststöd är kvinnor.

Andelen familjer med en försörjare är överrepresenterade bland dem som får utkomststöd i förhållande till sin befolkningsandel. Av alla ensamförsörjarfamiljer fick 24 procent utkomststöd år 2009, medan utkomststöd betalades i snitt till 8,2 procent av alla hushåll.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet i enlighet med regeringsprogrammet. 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 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2012.

7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Genom lagändringen förbättras nivån på utkomststödet som tryggar den rätt till oundgänglig försörjning och omsorg som avses i 19 § i grundlagen. Reformen anses inte ha konstitutionella konsekvenser, utan lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring av 9 och 9 a § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomststöd (1412/1997) 9 § 1 mom. 1 punkten och 2 mom. samt 9 a § 2 mom., av dem 9 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 583/2007 och 9 a § 2 mom. sådant det lyder i lag 1218/2005, som följer:

9 §

Grunddelens storlek

Utkomststödets grunddel per månad är
1) för ensamstående 444,26 euro,

Grunddelen enligt 1 mom. 1 punkten tillkommer även en förälder som bor tillsammans med sitt barn som fyllt 18 år och inte är gift eller bor under äktenskapsliknande förhållanden enligt 3 § 1 mom. i denna lag. Till en ensamförsörjare betalas grunddelen för en ensamstående förhöjd med 10 procent.

Helsingfors den 5 oktober 2011

9 a §

Justering av grunddelen

De belopp av grunddelen som bestäms i 9 § motsvarar det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket de folkpensioner som betalades i januari 2011 har beräknats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 20 .

Republikens President

TARJA HALONEN

Omsorgsminister *Maria Guzenina-Richardson*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 9 och 9 a § i lagen om utkomststöd

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utkomststöd (1412/1997) 9 § 1 mom. 1 punkten och 2 mom. samt 9 a § 2 mom., av dem 9 § 1 mom. 1 punkten sådan den lyder i lag 583/2007 och 9 a § 2 mom. sådant det lyder i lag 1218/2005, som följer:

Gällande lydelse

9 §

Grunddelens storlek

Utkomststödets grunddel per månad är
1) för ensamstående *och en ensamförsörjare* 361,86 euro,

Grunddelen enligt 1 mom. 1 punkten tillkommer även en förälder som bor tillsammans med sitt barn som fyllt 18 år och inte är gift eller bor under äktenskapsliknande förhållanden enligt 3 § 1 mom. i denna lag.

9 a §

Justering av grunddelen

De belopp av grunddelen som bestäms i 9 § motsvarar det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket de folkpensioner som betalades i januari 2001 har beräknats.

Föreslagen lydelse

9 §

Grunddelens storlek

Utkomststödets grunddel per månad är
1) för ensamstående 444,26 euro,

Grunddelen enligt 1 mom. 1 punkten tillkommer även en förälder som bor tillsammans med sitt barn som fyllt 18 år och inte är gift eller bor under äktenskapsliknande förhållanden enligt 3 § 1 mom. i denna lag. *Till en ensamförsörjare betalas grunddelen för en ensamstående förhöjd med 10 procent.*

9 a §

Justering av grunddelen

De belopp av grunddelen som bestäms i 9 § motsvarar det poängtal för folkpensionsindex enligt vilket de folkpensioner som betalades i januari 2011 har beräknats.

Denna lag träder i kraft den 20 .