

Revisionsverkets ställningstaganden

Överföring av grundläggande utkomststödet till FPA: Vikten av bedömningen av genomförandets konsekvenser vid lagberedningen

Lagen om utkomststöd (1412/1997) ändrades från och med 1 januari 2017. Genom ändringen överfördes det grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstaltens (FPA:s) behörighet, medan kompletterande och förebyggande utkomststöd blev kvar i kommunernas behörighet. Vid revisionen granskade revisionsverket om lagberedningen hade följt principerna för god lagberedning samt hur väl de bedömningar som gjordes under beredningen – speciellt gällande ekonomiska konsekvenser och myndighetskonsekvenser – har uppfyllts. Dessutom granskades hur väl lagberedningen hade tagit hänsyn till verkställandet av utkomststödet vid uppdelning av systemet mellan FPA och kommunerna. Syftet med reformen var att minska underutnyttjandet av utkomststödet, öka likabehandlingen av utkomststöds klienterna, effektivisera verksamheten, stärka principen om tjänster från ett enda serviceställe och frigöra resurser från det grundläggande utkomststödet för socialt arbete för vuxna. Revisionen är aktuell med anledning av beredningen av en totalreform av det sociala trygghetssystemet under innevarande regeringsperiod.

Observationerna i revisionen gällande genomförandet av reformen hänför sig till situationen 2019 då lagen hade tillämpats i drygt 2,5 år. En del av de i regeringspropositionen fastställda målen kan uppnås först på längre sikt. Diskussionen om kommunernas och statens ansvar gällande verkställandet av utkomststödet inleddes redan i slutet av 1980-talet. Behovet av en reform motiverades från första början med att stärka likabehandlingen av människor.

Regeringen bör i propositionerna säkerställa hanteringen av identifierade risker vid verkställandet

Regeringspropositionerna ska innehålla en öppen redogörelse för den föreslagna lagstiftningens fördelar, eventuella risker och kostnader. Utifrån revisionen uppfylldes de kriterier som anges i anvisningen för bedömning av konsekvenserna av förslag till lagar endast delvis i regeringens proposition om överföring av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till FPA (RP 358/2014 rd). I regeringens proposition ingick inga av de reservationer som den i beredningsskedet tillsatta expertgruppen hade lagt fram gällande harmoniseringen av dels individuell behovsprövning för grundläggande utkomststöd, dels reformens mål att öka likabehandlingen och frigöra personresurser. Detta har lett till att kostnaderna och personresurserna för genomförandet av det grundläggande utkomststödet har visat sig vara betydligt större än beräknat. En av de risker som identifierades under lagberedningen var att kontakten mellan det sociala arbetet och beviljandet av ekonomiskt stöd kan brytas. Denna för utkomststödet vitala kontakt säkerställdes inte i tillräcklig omfattning i regeringspropositionen. I propositionen saknades också en bedömning av hur minskningen av underutnyttjandet av stöd och ändringen av verkställandet av grundläggande utkomststöd kommer att påverka utgifterna för kompletterande och förebyggande utkomststöd.

Samverkan mellan tjänsterna och verkställigheten av förmåner bör beaktas vid reformer av den sociala tryggheten

Målen för reformen har uppfyllts bra för sådana utkomststöds klienter som inte behöver särskilda tjänster eller vars ansökningar kan handläggas utan särskild prövning. Genom reformen överfördes verkställigheten av det ekonomiska stödet till nationell nivå, medan de relaterade tjänsterna fortfarande tillhandahålls på lokal nivå. Grunderna för beviljande av grundläggande utkomststöd blev därigenom enhetligare. Å andra sidan försvagades kopplingen mellan handläggning av utkomststöd och det sociala arbetet, och det blev svårare att hänvisa behövande klienter till tjänster. Beviljandet av ekonomiskt stöd innehåller element av socialt arbete, liksom kartläggning av och stöd i klienternas livssituation samt hänvisning av klienter till tjänster. FPA har de senaste åren sett över sin kundservice så att den bättre ska svara mot behoven hos de kunder som ansöker om grundläggande utkomststöd. I servicen har bland annat införts delar som liknar socialväsandets tjänster.

Kommunala socialväsanden och FPA har även tagit fram modeller för samverkan mellan tjänsterna och handläggningen av ekonomiskt stöd, bland annat med hjälp av informationssystem. Dessa har dessvärre ökat både mängden administrativt arbete i kommunerna och kostnaderna för verkställandet av utkomststödet. E-system kan inte heller helt ersätta direkt kontakt ansikte mot ansikte för bedömning av servicebehov eller för servicehänvisning.

Reformberedningen borde ha tagit mer hänsyn till det grundläggande utkomststödet karaktär av sistahandsstöd

De indirekta effekterna av överföringen av verkställigheten borde ha beaktats bättre vid beredningen av reformen. Vid lagberedningen åsidosattes vissa aspekter av att utkomststödet är avsett att användas i sista hand och att handläggningen av stödet kräver individuell behovsprövning och sådana uppgifter om den sökandes situation som inte normalt behövs för beviljande av grundtrygghetsförmåner. Handläggning av grundläggande utkomststöd är en arbetsintensiv process som endast delvis kan stödjas och effektiviseras med datasystem.

Genom reformen tillfördes prövningselement i handläggningen av grundläggande utkomststöd

Enligt regeringens proposition var avsikten med reformen inte att ändra grunderna för beviljande av utkomststödet eller nivån på stödet. Utifrån revisionen har de enhetligare grunderna för beviljande av utkomststöd medfört ändringar i stödnivån. Enligt regeringspropositionen har FPA rätt att självständigt definiera och tillämpa de till grundläggande utkomststöd hörande element som kräver prövning i fråga om innehåll och praxis. Utifrån revisionen har likabehandlingen vid beviljande av grundläggande utkomststöd blivit bättre, vilket var ett av målen med reformen. Vid beredningen av reformen flyttades ytterligare prövningselement från det kompletterande utkomststödet till det grundläggande utkomststödet. I regeringspropositionen fästes ändå inte vikt vid hur överföringen av grundläggande utkomststödet till FPA skulle påverka verkställigheten av individuell behovsprövning.

Förvaltningsövergripande myndighetskonsekvenser bör bedömas vid reformer av den sociala trygghetslagstiftningen

Vid lagberedningen försumrades tillräckligt täckande bedömningar av reformens konsekvenser för andra myndigheter. Det framgick vid revisionen att reformen har påverkat bland annat uppgifterna för arbets- och näringstjänsternas experter samt orsakat merarbete för prövningsmyndigheter och besvärsinstanser, vilket leder till merkostnader inom myndighetsförvaltningen. Detta beror på att lagen om utkomststöd innehåller bestämmelser som påverkar flera andra myndigheters arbete. Vid framtida reformer av den sociala trygghetslagstiftningen bör man speciellt ta hänsyn till de indirekta effekterna för andra myndigheter. Genom att hantera den sociala tryggheten som en helhet kan man bättre förutse vilka konsekvenser ändringar kan få för andra delar av trygghetssystemet och kontrollera ökningen av administrativt arbete.

Revisionsverkets rekommendationer

Statsrådet bör vid översynen av den sociala tryggheten

- säkerställa att förmånerna och tjänsterna samordnas vid överföring av behörigheter från en aktör till en annan, så att lagens syften uppfylls och genomförandet sker smidigt för myndigheterna och klienterna
- se till att det finns tillräcklig tid och tillräckliga resurser för beredningen av regeringspropositionerna och i synnerhet för konsekvensbedömningarna
- utreda möjligheten att reformen införs stegvis.

Social- och hälsovårdsministeriet bör

- vid översynen av utkomststödet beakta att de grundläggande, kompletterande och förebyggande formerna av utkomststöd är kopplade till varandra och att ändringar i en stödform påverkar de övriga
- vid reformen av lagstiftningen om förmåns- och servicesystemen säkerställa att de mest utsatta klientgrupperna klarar av att ansöka om de tjänster och förmåner de har rätt till.