

Reformen av den sociala tryggheten: Grunder och utgångspunkter



Sammandrag

Reformprojektet för grundskydd och aktivitet (Toimi) har fastställt gemensamma åsikter om grunder och utgångspunkter för reformen av den sociala tryggheten. Kärnuppgiften för social- och hälsopolitiken anses även framöver vara att sörja för sårbara befolkningsgrupper och att främja hälsa och välfärd hos hela befolkningen.

Vårt sociala trygghetssystem bör ses över. Detta behov påverkas av både de egenskaper i det nuvarande systemet som inte anses fungera och de möjligheter som erbjuds i framtiden.

Vår sociala trygghet består av förmåner och tjänster. Genom åren har interoperabiliteten mellan förmånerna och tjänsterna försämrats. Det har blivit allt svårare att upphöra att använda förmåner och att i stället få jobb eller tillgång till rehabilitering, särskilt för dem som behöver vägledning och tjänster som stöd. Detta minskar förtroendet för samhället och försämrar kontrollen över den egna framtiden. Nu vill man vända denna trend som ökar risken för marginalisering.

Det nuvarande sociala trygghetssystemet är svårbegripligt, och det är svårt för individer att förutse sina inkomster vid förändringar. Den sociala tryggheten bör vara ett mer enhetligt och mer positivt alternativ och uppfylla krav som varierande livssituationer, förändringar i arbete och kompetens medför. Den tekniska utvecklingen erbjuder möjligheter att göra det nuvarande systemet smidigare och i framtiden mer människoorienterat.

Eftersom nativiteten minskar är det med tanke på nuvarande och kommande generationer viktigt att säkerställa ett hållbart finansiellt underlag för social trygghet. Vid reformen av den sociala tryggheten ska individers rättigheter och skyldigheter vara i balans även i förhållande till de offentliga finanserna.

Reformen kräver politiska beslut om mål och grundläggande val. Reformen kan framskrida utifrån beslut om hur framtidens sociala trygghet inriktas och vad systemet fokuserar på.

Toimi-projektet har identifierat de gemensamma grundpelarna som är förutsättningar för reformen och mål som stegvis ska uppnås under flera regeringsperioder. Beredningen bör ske parlamentariskt och på bred bas.

Reformprojektet för grundskydd och aktivitet (Toimi)

Statsminister Juha Sipiläs regering tillsatte ett övergripande reformprojekt för grundskydd och aktivitet för 28.9.2017–28.2.2019¹. Syftet med projektet var att bereda en totalreform av grundskyddet för att öka sysselsättningen och aktiviteten och minska ojämlikheten.

Målen för reformen blev att höja sysselsättningsgraden, uppmuntra till sysselsättning och företagande, bekämpa och minska ojämlikheten, svara på arbetets brytningsskede och familje- och hushållsstrukturen samt att göra det nuvarande systemet tydligare och enklare så att särskilt digitaliseringen utnyttjas vid ändringen av systemet.

Projektet skulle stödja politiska aktörer och partier som förbereder sig för riksdagsvalet 2019 i att bilda sig en åsikt om hur grundskyddet ska se ut. Dessutom skulle projektet vid behov lägga fram förslag om flera alternativ eller modeller för en totalreform av grundskyddet. Vid beredningen gällde det att beakta de ramvillkor som de offentliga finanserna ställer, minskningen av hållbarhetsunderskottet och de utmaningar som den åldrande befolkningen medför. En förvaltningsövergripande styrgrupp och en projektgrupp utnämndes för projektet².

Den 16 november 2017 tillsatte statsrådets kansli en parlamentarisk uppföljningsgrupp för projektet³. Företrädare för partier, arbetsmarknadens centralorganisationer och centrala organisationer för företagare och social- och hälsovård tillfrågades om de ville delta i projektet. Den 1 mars 2018 utnämndes tre utredningspersoner för projektet⁴.

¹ Reformprojektet för grundskydd och aktivitet, beslutet om tillsättande av projekt 28.9.2017

<https://vnk.fi/documents/10616/3934867/Perusturvan-ja-toimeliaisuuden-kokonaisuudistus.pdf>

² Information om projektet finns i Projektfönstret (på finska) <https://vnk.fi/hanke?tunnus=Vnk014:00/2017>

³ Tillsättande av en parlamentarisk uppföljningsgrupp för mandatperioden 16.11.2017–28.2.2019

<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8056f9da>

⁴ Beslut om utnämning av utredningspersoner https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/bdf97c63-4b89-4578-9c9a-a85e78bb365d/05f602f8-fd4a-4f87-828f-7340078f482f/ASETTAMISPAATOS_20180313125409.pdf

Referensram för projektarbetet

Trots samhällets försök har alla av olika skäl inte möjlighet att delta i den positiva utvecklingen av livsbetingelserna. Nya sätt att arbeta och förändringar i arbete kräver att det sociala trygghetssystemet ska vara mer flexibelt och uppmuntrande. Den långsiktiga reformen av den sociala tryggheten ska syfta till vad människor förväntar sig i fråga om sin hälsa i framtiden och vad detta i så fall förutsätter av den sociala tryggheten.

En aktivt verksam människa anses stå i centrum för reformen. Systemet bör inte ge människan negativa signaler till aktivitet och sysselsättning, utan det bör öka möjligheterna och uppmuntra. Människornas förtroende för systemet försvagas på grund av att systemet i sin nuvarande form är otydligt.

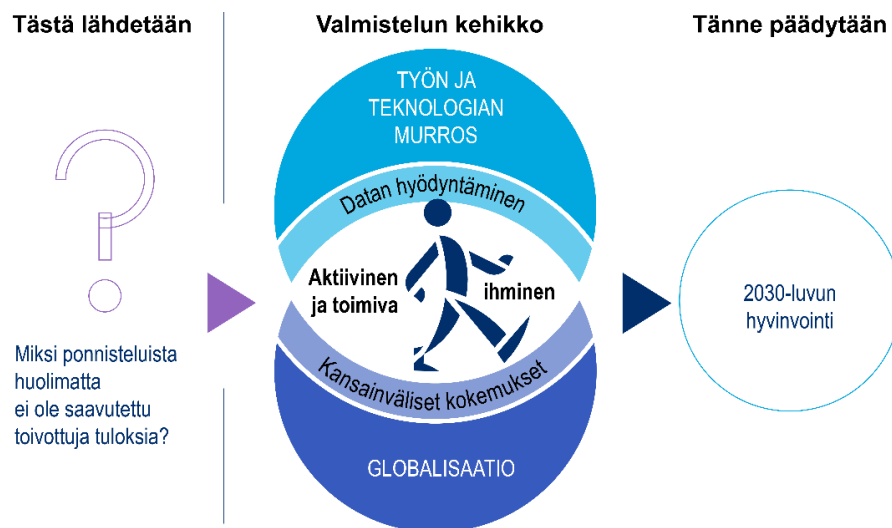


Bild 1. Referensram för Toimi

Verksamhetsätt som skapar nytt

Syftet med projektet ansågs vara att väcka diskussion och att använda andra metoder för att stödja åsiktsbildningen. Fokus lades på de grundläggande valen vid reformen av den sociala tryggheten. Beslutsfattarna ska dra upp riktlinjer och fatta beslut om de grundläggande valen som underlag för att bygga upp systemet.

Projektets uppdrag krävde ett nytt sätt att arbeta för att utföra uppgiften som sträcker sig över flera regeringsperioder. *Framtidsperspektiv, öppenhet och nätverksliknande verksamhet* valdes till riktlinjer för det parlamentariska, förvaltningsövergripande arbetet. Reformen utgick från den framtida välfärden, inte från enskilda förmåner i det nuvarande systemet. I verksamheten följdes en stark öppenhetsprincip. På en webbplats för allmänheten var det möjligt att följa hur innehållet i projektet togs fram i olika projektskeden. Samråd med experter och medborgare samt möjligheter att öppet delta ordnades på ett regionalt plan och på Internet.

I och med att arbetet framskred sammanfattade den parlamentariska uppföljningsgruppen gemensamma riktlinjer för grunderna för reformen av den sociala tryggheten, samt långsiktiga mål som grundpelare för reformarbetet.

Grunder för reformen av den sociala tryggheten

Att trygga social rättvisa och försörjning vid sociala risker utgör kärnan i social trygghet. Den finländska sociala tryggheten består både av tjänster och av förmåner som tryggar försörjningen. Det är viktigt att bevara ett tillförlitligt system som är lätt att förstå.

Behovet av en reform av den sociala tryggheten beror på många olika faktorer:

- Förändringen i befolkningens åldersstruktur, som ytterligare tillspetsas av den sjunkande natalitet, kräver att sysselsättningsgraden höjs för att täcka hållbarhetsunderskottet.
- Förändringar i arbetet innebär förändringar i inkomstförvärv och livsövergångar, vilket utmanar systemets flexibilitet och de definitioner som används inom ramen för social trygghet.
- Genom tiderna har tjänsterna och förmånerna utvecklats i olika takt och åtskilda från varandra. Interoperabiliteten mellan tjänsterna och förmånerna bör utvecklas så att dessa bättre ska tillgodose människors behov.
- Jämfört med andra länder har det ansetts att särdraget i den finländska sociala tryggheten är de långa perioder under vilka stödbehövande individer inte kan nås i rätt tid och individens situation därför inte kan åtgärdas.
- Ett annat särdrag i det finländska systemet är att utkomststödet har en betonad roll som ett långvarigt komplement till orsaksrelaterade grundskyddsförmåner som kommer i första hand.
- Det sociala trygghetssystemet anses vara komplicerat och otydligt. Den splittring som råder inom systemet framhävs särskilt när sektorgränser överskrids.
- Digitaliseringen möjliggör många nya lösningar.

Grundpelare för framtidens sociala trygghet

En parlamentarisk, bredbasig uppföljningsgrupp för projektet har fastställt vilka som är grundpelarna. Grundpelarna utgör de långsiktiga målen för reformen och styr reformarbetet som sträcker sig över flera regeringsperioder.

- Den sociala tryggheten bör uppfylla det krav i grundlagen som gäller omsorg.
- Den sociala tryggheten bör svara mot människors behov att känna sig delaktiga och betydelsefulla samt uppmuntra till sysselsättning, aktivitet och livslångt lärande.
- De tjänster och förmåner som ingår i den sociala tryggheten bör ha ett tydligare samband med varandra.
- Den sociala tryggheten bör bidra till balansen mellan individens rättigheter och skyldigheter, och balansen ligger i linje med de offentliga finanserna.
- Den sociala tryggheten bör vara tydligare och lättare att förstå.

Vad förutsätter totalreformen av den sociala tryggheten?

Den parlamentariska, bredbasiga uppföljningsgruppen för projektet har konstaterat vissa gemensamma synpunkter på beredningen av totalreformen av den sociala tryggheten.

Engagemang och långsiktighet

De långsiktiga målen ska utgöra grundpelarna i reformen, och de ska till så stor del som möjligt sträcka sig över regeringsperioderna.

Beredning av reformen

- Reformen ska genomföras stegvis. De långsiktiga målen ska nås genom en strukturell och funktionell utveckling av systemet under olika skeden och inom olika delområden.
- En färdplan som sträcker sig över flera regeringsperioder ska göras upp för reformen.
- Beredningen ska ske parlamentariskt, förvaltningsövergripande och bredbasigt med utnyttjande av sakkunskap inom olika områden.
- Stödet för boende ska ha ett samband med bostadspolitiken.
- Utvecklingen av tjänsterna ska utgöra en central del av beredningen.

Förenklade modeller för grundläggande val i fråga om social trygghet

Toimi-projektet har diskuterat grundläggande val i fråga om social trygghet genom att ta fram förenklade modeller som beskriver olika prioriteringar och riktningar av framtidens sociala trygghet (bilaga 1). Prioriteringarna gäller tjänster som är individspecifika, hushållsspecifika, avgiftsbelagda, avgiftsfria, orsaksrelaterade eller universella.

Projektet föreslår och rekommenderar inte bestämda lösningar, utan lyfter fram val och riktlinjer som kan framkomma vid beslutsfattandet. Projektet beskrev tre förenklade modeller medvetet om att det även kunde ha tagit fram flera andra koncept. Modellerna beskriver olika kombinationer av grundläggande val.

Frågorna kring stödet för boende anses ha ett viktigt, mer omfattande samband med bostadspolitiken. Alternativ som lämpar sig för riktlinjer har tagits upp i beskrivningarna av modellerna.

Den sociala tryggheten omfattar en stor helhet och det krävs flera lösningar för att bygga upp systemet. I beskrivningarna av modellerna nämns endast några exempel på egenskaper, inte alla enskilda förmåner eller förmånstagargrupper. I modellerna anges inte heller separat några grundläggande rättigheter eller internationella konventioner, eftersom några ändringar i dessa inte har fastställts. Enligt projektets riktlinjer tar modellerna inte ställning till olika förmånsnivåer och innefattar inte heller några förslag till ändring av pensionssystemet eller beskattningssystemet.

Syftet med projektet är att stödja åsiktsbildningen när det gäller reformen av den sociala tryggheten. Uppföljningsgruppen för projektet har diskuterat modellerna i olika skeden, men inte försökt rangordna dem. Modellerna har inte godkänts av uppföljningsgruppen, och medlemmarna har olika åsikter om de grundläggande valen och huruvida de grundläggande valen kan användas vid fortsatt beredning. I enlighet med modellernas syfte erbjuder modellerna möjlighet till en preliminär utvärdering av vilka effekter olika grundläggande val har.

Synpunkter på fortsättningen av beredningen

Riktlinjerna för reformen av den sociala tryggheten bör vara en del av regeringens beslutsprocess, och regeringens centrala mål bör styra prioriteringarna och syftena med reformen.

Den fortsatta beredningen bygger på de grundläggande val av den sociala trygghetens riktning som görs vid politiska beslut, dvs. huruvida den sociala tryggheten ska vara avgiftsbelagd och, om den ska, i vilken omfattning och till vilka delar. Ska den bygga på hushållsspecifika tjänster och familjers interna ansvar eller på mer individuella tjänster? Ska förmånerna och tjänsterna vara orsakrelaterade eller bygga på behovsprövning eller universella rättigheter?

Valen är en förutsättning för att systemet ska kunna ändras. En färdplan kan göras upp för en stegvis beredning när riktlinjer för reformens omfattning och de grundläggande valen har dragits upp. När ändringar i lagstiftningen och systemändringar, som ska beredas som sakkunnigarbete, planeras bidrar grundläggande val och långsiktiga mål, såsom uppföljningsgruppens grundpelare, till en tydligare beredning av sådana delösningar och metoder som införs i beslutsfattandet.

Enligt uppföljningsgruppens gemensamma synpunkt kan vissa steg tas i reformen av den sociala tryggheten oberoende av skede och innehåll i de politiska riktlinjerna:

Utveckling av tjänster Den stora betydelsen av tjänster som en del av kompetens-, sysselsättnings- och försörjningshelheten har identifierats. Rättidiga och verkningsfulla tjänster i kombination med förmånssystemet utgör en betryggande helhet så att individer kan återvända till samhället.

Utnyttjande av digitalisering och artificiell intelligens Betydande steg mot ett tydligt och lättförståeligt socialt trygghetssystem kan redan tas utifrån det nuvarande systemet genom att öka utnyttjandet av digitalisering och artificiell intelligens (AI). Inkomstregistret ger nya möjligheter till detta. Fördelarna kan stärkas bland annat genom att harmonisera osammanhängande definitioner. En hållbar lösning är att öka utnyttjandet av den information som en individ själv kontrollerar över.

Helsingfors den 15 februari 2019

Reformprojektet för grundskydd och aktivitet (Toimi), den parlamentariska uppföljningsgruppen 16.11.2017–28.2.2019:

Paula Lehtomäki, statssekreterare, statsrådets kansli, ordförande
 Hannakaisa Heikkinen, riksdagsledamot, Centerns riksdagsgrupp 16.11.2017–17.10.2018
 Katri Kulmuni, riksdagsledamot, Centerns riksdagsgrupp 18.10.2018–28.2.2019
 Juhana Vartiainen, riksdagsledamot, Samlingspartiets riksdagsgrupp
 Tarja Filatov, riksdagsledamot, Socialdemokratiska riksdagsgruppen
 Jaana Auvinen, lektor, Blå riksdagsgruppen
 Riikka Purra, politisk planerare, Sannfinländarnas riksdagsgrupp
 Outi Alanko-Kahiluoto, riksdagsledamot, Gröna riksdagsgruppen
 Anna Kontula, riksdagsledamot, Vänsterförbundets riksdagsgrupp
 Veronica Rehn-Kivi, riksdagsledamot, Svenska riksdagsgruppen
 Asmo Maanselkä, partisekreterare, Kristdemokratiska riksdagsgruppen
 Sinikka Näätäsaari, socialpolitisk chef, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
 Katarina Murto, direktör, Tjänstemannacentralorganisationen STTK
 Pekka Piispanen, direktör, Akava
 Ilkka Oksala, direktör, Finlands näringsliv EK
 Jorma Palola, förhandlingschef, KT Kommunarbetsgivarna
 Seija Petrow, förhandlingsdirektör, Statens arbetsmarknadsverk SAMV
 Vuokko Piekkala, arbetsmarknadsdirektör, Kyrkans arbetsmarknadsverk 16.11.2017–31.10.2018
 Anna Kaarina Piepponen, arbetsmarknadsdirektör, Kyrkans arbetsmarknadsverk 1.11.2018–28.2.2019
 Janne Makkula, arbetsmarknadsdirektör, Företagarna i Finland
 Marja Tallavaara, sakkunnig, Jord- och skogsbruksproducenternas centralförbund MTK
 Johanna Sipola, direktör, Centralhandelskammaren 16.11.2017–12.8.2018
 Mauri Kotamäki, ledande ekonom, Centralhandelskammaren, 13.8.2018–28.2.2019
 Viveca Hagmark, verksamhetsledare, Folkhälsans Förbund
 Vertti Kiukas, generalsekreterare, SOSTE Finlands social och hälsa rf
 Juha A. Panzar, verkställande direktör, Garantistiftelsen
 Anna Munsterhjelm, generalsekreterare, Finlands Ungdomssamarbete Allians rf 16.11.2017–18.4.2018
 Silja Silvasti, påverkansexpert, Finlands Ungdomssamarbete Allians rf 19.4.2018–28.2.2019
 Ulla Nord, verkställande direktör, Me-säätiö
 Teemu Lehtinen, verkställande direktör, Skattebetalarnas Centralförbund

Projektets bakgrunds- och tilläggsmaterial

En stor mängd varierande tilläggs- och bakgrundsmaterial har tagits fram i projektet. Materialet erbjuder olika aspekter på de riktlinjer för reformen som uppföljningsgruppen gemensamt har konstaterat. Det innehåller dock även självständiga helheter och har inte behandlats i uppföljningsgruppens arbete.

Som stöd för beredningen av reformen har projektet skapat olika dispositioner och beskrivningar av det nuvarande sociala trygghetssystemet, samlat in medborgarbedömningar och gjort närmare granskningar av de teman som diskuterats under arbetets gång.

Projektet har gjort kvalitativa bedömningar av de förenklade modellerna för grundläggande val i fråga om social trygghet och arrangerat ett internationellt samråd, regionala samråd med sakkunniga och utvärderingsmöten för enskilda befolkningsgrupper. Som stöd för utvecklingen av modellerna har projektet gjort mycket preliminära numeriska beräkningar i syfte att visa vilka ramvillkor som ska beaktas. Dessutom har projektet tagit del av särskilda preliminära bedömningar med tanke på jämställdheten mellan könen och de grundläggande rättigheterna. Observationer om dessa har samlats till alla beskrivningar av modellerna och projektets material. Eftersom modellerna är allmänna och förmåsnivåerna opreciserade, är det inte möjligt att göra sådana närmare konsekvensbedömningar som bör ha ett fundamentalt samband med ett eventuellt fortsatt arbete.

I anslutning till projektet bereddes ett förslag till ett betydande utnyttjande av digitalisering och AI vid reformen av den sociala tryggheten. Bilaga 2, Antti Koivula, Arbetshälsoinstitutet.

Utifrån riktlinjerna för modellerna har Försöksfinland berett en försöksbedömning som föreslår och analyserar potentiella försök som stöd för reformen av den sociala tryggheten. Bilaga 3, Försöksfinland.

Som en del av kravet på ett tydligare system som är lätt att förstå och syftet att utnyttja digitalisering har FPA berett "Byrokratian purkupaketti", ett projekt för att minska byråkratin. I projektet kartläggs kortvariga och långvariga behov och möjligheter att minska byråkratin, inbegripet möjligheter som inkomstregistret medför och förutsättningar att utnyttja registret. Bilaga 4, FPA.

Bakgrundsmaterial och tilläggsmaterial: vnk.fi/tulevaisuuden-sosiaaliturva (På finska)

Analys och beskrivningar av systemet

- Systembeskrivning, det nuvarande systemet (FPA)
- Beskrivning av finansieringen av den sociala tryggheten (visualisering). Åskådliggör. Toimi-projektet, bakgrundsmaterial
- Sociala förmåner, det nuvarande systemet (visualisering). Åskådliggör. Toimi-projektet, bakgrundsmaterial
- Pyykkönen, Jussi 2019. Befolkning och sysselsättning 2030
- Forskningslitteratur till stöd för reformen av den sociala tryggheten. Eerola (red.) 2019
- Promemoria om alternativa lösningar för bostadsbidrag. Eerola & Ståhl (red.) 2019

Utredningspersonernas rapporter

- Ilmola, Leena 2018: Vad förväntar sig människor av ett gott liv 2030?
- Saari, Juho 2019: Välfärdsstat i ett ojämnt samhälle

Material med anknytning till projektet

- Utvärderingsmöten, sammandrag. Toimi-projektet
- Sammandrag av materialet från lösningsverkstaden "Boende som en del av välfärden". Toimi-projektet
- Erfarenheter av byråkratin. Toimi-projektet, sammandrag av medborgarenkäten
- Rondpaus-dialoger, sammandrag. Toimi-projektet
- Från hinder till lösningar. Tjänster och förmåner: skapa en välfungerande kombination. Toimi-projektet, bakgrundsmaterial (Hinder och Lösningar)
- Internationella samråd och respons. Toimi-projektet
- Förväntningar på framtidens sociala trygghet. Toimi-projektet, sammandrag av medborgarmaterialet

De viktigaste förslagen

- Utvecklingstrender för förtjänstskyddet, Mauri Kotamäki
- Boende – vilken är samhällets roll?, Essi Eerola
- Projektet för att minska byråkratin –var ska man börja och vad ska man syfta till? Miia Helle
- Nivåer på vissa sociala förmåner och kriterier för beviljande av dessa förmåner, Olli Kangas
- Legitimitet för regimer och system, Olli Kangas
- Stora val vid reformen av den sociala tryggheten, Pasi Moisio
- Reflekteringar kring socialförsäkringens framtid, Ulla Hämmäläinen
- Utveckling av den finländska sociala tryggheten i en global värld, Essi Rentola

Framtidens sociala trygghet: animationer

Projektets tilläggsmaterial inklusive bakgrundsmaterial

- Bilaga 1: Förenklade modeller för den sociala trygghetens riktningar
- Bilaga 2: Förslag till ett betydande utnyttjande av digitalisering och AI vid reformen av den sociala tryggheten. Koivula, Antti 2019
- Bilaga 3: Utnyttjande av försök vid reformen av den sociala tryggheten. Kanerva, Markus: Försöksfinland 2019
- Bilaga 4: Projektet för att minska byråkratin. FPA

Annat material

- Kananen m.fl. 2019. Riskhantering på framtidens arbetsmarknad – hot och möjligheter. Publikationer från statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet
- Vainio m.fl. 2019. Ökat låglönejobb och finländsk social trygghet. Förändringens påverkan utifrån internationella erfarenheter. Publikationer från statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet
- Finansministeriet. Ekonomisk översikt, vinter 2018. Finansministeriets publikationer 33a/2018
- Statsrådet 2017 och 2018. Statsrådets framtidsredogörelse om förändringar i arbetet. <https://vnk.fi/sv/framtidsredogorelse>