

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 23/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av 30 § i lagen om statsandelar till kommunerna, 18 och 45 b § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av 30 § i lagen om statsandelar till kommunerna, 18 och 45 b § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete (RP 181/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion:

- LM 122/2004 rd — Anni Sinnemäki /gröna m.fl.: Förslag till lagar om ändring av 30 § i lagen om statsandelar till kommunerna, 18 och 45 b § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagen om fritt bildningsar-

bete. Motionen remitterades till utskottet den 14 oktober 2004.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (KuUU 17/2004 rd, ShUU 15/2004 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- medicinalråd Jaakko Isolauri och regeringsråd Lauri Pelkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- chef för social- och hälsovårdsväsendet Tuula Taskula och sakkunnig Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt lagen om fritt bildningsarbete ändras.

Lagarna föreslås bli kompletterade med bestämmelser om att ökningarna av statsandelarna enligt den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som avses ske från och med 2005 periodiseras över fyra år under perioden 2005—2008. Justeringen av kostnadsfördelningen uppgår enligt dagens bedömning till totalt ca 502 miljoner euro. Av detta följer att statsandelarna för 2005—2007 varje år ökas med totalt ca 86 miljoner euro om året. Den resterande delen av justeringen slås på statsandelarna för 2008.

I propositionen föreslås dessutom att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i fråga om den kommunala social- och hälsovården enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården ändras så att statens andel ökas från 31,82 till 32,99 procent på grund av förändringar i de statistiska klassificeringarna samt för att målen i det nationella häl-

sovårdsprojektet och utvecklingsprojektet för det sociala området ska kunna nås. Kommunernas andel av de nämnda kostnaderna sjunker då i motsvarande mån från 68,18 till 67,01 procent.

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

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2005.

Lagmotionen

I motionen föreslås att de ökringar av statsandelarna som behövs för att som planerat kunna justera kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner 2005, 502 miljoner euro, sker graderat med tonvikten lagd på de närmaste åren och delvis något snabbare än regeringen föreslagit. Justeringen ger social- och hälsovården 370 miljoner euro mer och det beloppet föreslås bli periodiserat över 2005—2008 så att 151 miljoner euro betalas ut 2005 och 73 miljoner euro vartdera år under perioden 2006—2008. Justeringstillskottet på 130 miljoner euro för undervisnings- och kulturverksamhet föreslås bli jämnt fördelat mellan åren 2005—2006 och användas som underlag för priset per enhet under dessa år.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner avses bli justerad från och med 2005 och regeringen föreslår nu att denna statsandelsökning som följer av detta periodiseras över fyra år under perioden 2005—2008. Enligt bedömningar just nu handlar justeringen av kostnadsfördelningen om totalt ca 502 miljoner euro. Enligt propositionen ökas statsandelarna 2005—2007 med 86 miljoner euro vartdera året. Den resterande delen slås på statsandelarna för 2008.

Hur den kommunala ekonomin utvecklas beror på många faktorer. I en sambedömning av ut-

vecklingen under 2004—2008 har staten och kommunförbundet kommit till att även om utgiftsutvecklingen blir moderat kommer kommunerna fortfarande att ekonomiskt vara hårt trängda. Kommunernas omkostnader beräknas öka med omkring fyra procent från 2004. Under perioden 2006—2008 beräknas de i snitt öka med något under fyra procent per år. År 2005 förutspås kommunerna fortfarande vara i finansiell obalans men därefter börjar ett uppsving. Trots det kommer det framöver att finnas stora skillnader mellan kommuner, regioner och kommungrupper när det gäller den finansiella balansen.

Om man får tro den bedömning av utvecklingen som gjorts kommer kommunernas ekonomi att vara skralast i år och nästa år.

Vid behandlingen av budgetförslaget för 2005 konstaterade utskottet att det med tanke på vad som är att vänta i kommunerna på den ekonomiska fronten vore bättre för kommunerna om justeringarna av kostnadsfördelningen kunde göras mer degressivt (FvUU 24/2004 rd — RP 151/2004 rd).

Med stöd av det ovan sagda och med beaktande av att den kommunala sektorn under 2005 kommer att vara hårt ansatt på grund av bl.a. det nationella hälsovårdsprojektet och utvecklingsprogrammet för det sociala området, föreslår utskottet med hänvisning till den inkomstpolitiska helhetslösningen att periodiseringen av de statsandelsposter som hör samman med justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner görs mer degressiv genom att posten för 2005 höjs med 50 miljoner euro från det regeringen föreslagit, alltså till ursprungliga 136 miljoner euro. Ändringen innebär att den i propositionen angivna resterande posten för 2008 minskar i motsvarande mån.

Apropå den kommunala ekonomin vill utskottet framhålla vikten av att statsandelssystemet

ses över. Dessutom vill utskottet påpeka att det bätt inrikesministeriet före utgången av januari 2005 komma med en rapport om hur kommunerna ekonomiskt klarar av sina uppgifter och ålägganden (MINU 1/2004 rd).

Lagmotionen

Utskottet har beslutat föreslå att lagförslaget godkänns med ovan nämnda ändringar och som en följd härav föreslår utskottet att lagförslagen i lagmotion LM 122/2004 rd förkastas.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 1 godkänns utan ändringar,

att lagförslagen 2—4 godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att lagförslagen i lagmotion LM 122/2004 rd förkastas.

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om ändring av 18 och 45 b § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 3 augusti 1992 om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) 18 § 1 mom. och 45 b §,
sådana de lyder, 18 § 1 mom. i lag 1224/2003 och 45 b § i lag 1409/2001, som följer:

18 §
(Som i RP)

45 b §

Justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2005

Utan hinder av 18 § 3 mom. genomförs justeringen av kostnadsfördelningen 2005 så att statsandelarna (*utesl.*) ökas med *100 miljoner euro* år

2005 och ytterligare 63 miljoner euro såväl 2006 som 2007. Det resterande beloppet av justeringen av kostnadsfördelningen läggs på statsandelarna för 2008.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

3.

Lag**om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen av den 21 augusti 1998 om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) nya 23 b och 24 a § som följer:

23 b §

Beräkning av priserna per enhet för undervisningsverksamhet 2005—2007

(1 mom. som i RP)

De genomsnittliga priser per enhet per elev, studerande eller undervisningstimme som utifrån 2003 års riksomfattande totalkostnader beräknas för de olika utbildningsformerna för 2005 jämförs med de genomsnittliga priser per enhet för 2005 som beräknas utifrån de fastställda genomsnittliga priserna per enhet för 2004. Av denna skillnad beaktas 27 procent i de genomsnittliga priserna per enhet för 2005 och 44 procent för 2006. När de genomsnittliga priserna per enhet för 2007 beräknas utifrån de riksomfattande totalkostnaderna för 2005, minskas eller ökas dessa kostnader med ett belopp som är 39 procent av den skillnad som avses ovan.

(3 mom. som i RP)

4 kap.

Priser per enhet för kulturverksamhet

24 a §

Beräkning av priserna per enhet för bibliotek 2005—2007

(1 mom. som i RP)

Det genomsnittliga pris per enhet för 2005 som beräknas utifrån 2003 års riksomfattande totalkostnader för drivandet av bibliotek jämförs med det genomsnittliga pris per enhet för 2005 som beräknas utifrån det för 2004 fastställda genomsnittliga priset per enhet. Av denna skillnad beaktas 27 procent i det genomsnittliga pris per enhet för 2005 och 44 procent för 2006. När det genomsnittliga priset per enhet för 2007 beräknas utifrån de riksomfattande totalkostnaderna för 2005, minskas eller ökas dessa kostnader med ett belopp som är 39 procent av den skillnad som avses ovan.

(3 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

4.

Lag

om ändring av lagen om fritt bildningsarbete

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till lagen av den 21 augusti 1998 om fritt bildningsarbete (632/1998) en ny 11 a § som följer:

11 a §

Beräkning av priserna per enhet för fritt bildningsarbete 2005—2007

(1 mom. som i RP)

De priser per enhet för 2005 som beräknas utifrån kostnaderna för olika verksamheter inom det fria bildningsarbetet 2003 jämförs med de priser per enhet för 2005 som beräknas utifrån de fastställda priserna per enhet för de olika verksamheterna för 2004. Av denna skillnad beaktas

27 procent i priserna per enhet för 2005 och 44 procent för 2006. När priserna per enhet för 2007 beräknas utifrån de faktiska kostnaderna 2005, minskas eller ökas dessa kostnader med ett belopp som är 39 procent av den skillnad som avses ovan.

(3 och 4 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 3 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Rosa Meriläinen /gröna
Lauri Oinonen /cent
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION 1

Motivering

År 2003 gick kommunerna på minus för första gången sedan 1976. Staten och kommunerna har gemensamt gjort den bedömningen att den kommunala ekonomin fortfarande kommer att visa underskott nästa år och den skrala utvecklingen förefaller fortsätta ända till 2007. Budgeten för 2005 är en besvikelse för kommunerna när de inte får ett reellt tillskott för att kunna ordna bas servicen.

Regeringen föreslår i proposition RP 181/2004 rd att utbetalningen av de pengar (502 miljoner euro) som till följd av justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner tillkommer kommunerna periodiseras över fyra år och, till råga på allt, med tonvikten lagd på de sista åren. Till och med regeringen förefaller ha insett att regressiviteten i fråga om skuldbetalningen förvärrar ytterligare för kommunerna, eftersom den mitt under utskottsbehandlingen lämnade en kompletteringsproposition där den föreslog att 50 miljoner euro av de 244 miljoner euro som var avsedda för 2008 skulle betalas tidigare. Det oaktat är perioden fortfarande mycket baktung. Den sista och största posten, nära på 40 procent av hela summan, utbetalas först under den följande valperioden och faller då på den nya regeringens ansvar.

Trots att kommunerna får något mer pengar i form av statsandelar nästa år, har deras uppgifter utvidgats i den grad att kostnaderna klart överstiger detta. Kommunerna kommer de facto att ha svårare att leverera tjänster. Merfinansieringen går åt till att producera tjänster, typ vårdgarantin. Det kommer att vara enormt svårt för kommunerna att beta av vårdköerna. Pengar behövs också för sådana investeringar som genererar effektiviseringsåtgärder och faktiska kostnadsbesparingar, exempelvis IT-utnyttjande inom hälso- och sjukvården.

Deb enda anledningen till att utbetalningarna till följd av justeringen av kostnadsfördelningen periodiseras är att staten har för avsikt att stärka

statsfinanserna och minska skuldsättningen. I och med periodiseringen minskar statens finansieringsansvar med 366 miljoner euro nästa år. I stället är det kommunerna som redan tidigare är hårt trängda, som får bära ansvaret. Var tredje kommun tvingas höja skattesatsen 2005. Finlands Kommunförbund har gjort den bedömningen att skatteintäkterna måste öka med fyra procent om året och omkostnaderna vara mindre än fyra procent för att den kommunala ekonomin ska komma i balans. Men för det krävs en stabil ekonomisk tillväxt och att utgifterna, som fallet var under tidigare år, inte längre ökar, en omöjlig tanke bl.a. med hänsyn till vårdgarantin. Både Finlands Kommunförbund och sakkunniga som utskottet hört har framhållit att statsandelarna bör utbetalas till fullt belopp 2005 enligt den gällande lagen och att regeringens lagförslag bör förkastas.

Justeringen av kostnadsfördelningen har för social- och hälsovårdens vidkommande tidigare periodiserats över två år. Detta vore en rättvisa-re modell såväl i ett statsfinansiellt som ett kommunalekonomiskt perspektiv. Enligt detta alternativ skulle regeringen av beloppet 370 miljoner euro betala hälften (185 miljoner euro) 2005 och resten 2006.

Den gällande utbildningslagstiftningen fokuserar på elevernas och de studerandes rättigheter. De nya läroplanerna och timfördelningarna införs stegvis och kommer att öka undervisningskostnaderna under de närmaste åren. Utgifterna har ökat inom utbildningsväsendet bl.a. för att eleverna som får specialundervisning hela tiden blir fler. Dessutom har pensionsförsäkringspremien för lärare höjts stegvis, vilket påverkat löneutgifterna inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. Man räknade med att de höjda pensionspremierna ökar kostnaderna med ca 390 euro per elev inom den grundläggande utbildningen och med ca 440 euro per elev inom gymnasieutbildningen. Om kostnadsnivån stiger med fyra procent leder det

till en utgiftsökning på inemot 200 miljoner euro för undervisnings- och kulturverksamheten, och detta beräknat bara på de kalkylerade utgifterna. För undervisningens del skulle det gälla att hålla fast vid den gällande lagen om kostnadsfördelning och betala ut pengarna till fullt belopp redan nästa år.

Frågan om hur systemet för justering av kostnadsfördelningen borde ändras kommer upp i samband med översynen av statsandelarna. Det enda rättvisa sättet att beakta inte bara kvalitativa och innehållsliga förändringar i tjänster utan också kostnadskalkyler som blivit alltför snäva när lagar stiftats har varit att justera kostnadsför-

delningen. När statsandelsöversynen väl är genomförd behövs det fortfarande en permanent lag om justering av kostnadsfördelningen.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att lagförslag 3 och 4 i betänkandet förkastas och

*att lagförslag 1 och 2 i betänkandet godkänns med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).*

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 30 § i lagen om statsandelar till kommunerna

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen av den 20 december 1996 om statsandelar till kommunerna (1147/1996) 30 §, sådan den lyder i lag 1360/2001, som följer:

30 §

Justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2005

Utan hinder av 3 § 4 punkten och 6 § 2 mom. justeras 2005 års kostnadsfördelning så att statsandelarna för 2005 *och* 2006 respektive år ökas eller minskas med en del av det totala beloppet av justeringen av kostnadsfördelningen så som

bestäms i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992), lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) samt lagen om fritt bildningsarbete (632/1998).

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FvUB)

2.

Lag

om ändring av 18 och 45 b § i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 3 augusti 1992 om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) 18 § 1 mom. och 45 b §,
sådana de lyder, 18 § 1 mom. i lag 1224/2003 och 45 b § i lag 1409/2001, som följer:

18 §
(Som i FvUB)

45 b §

statsandelarna för 2005 och 2006 för vardera
året inräknas 185 miljoner euro, det vill säga
hälften av beloppet av justeringen av kostnads-
fördelningen.

*Justering av kostnadsfördelningen mellan sta-
ten och kommunerna 2005*

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FvUB)

Utan hinder av 18 § 3 mom. genomförs juste-
ringen av kostnadsfördelningen 2005 så att i

Helsingfors den 3 december 2004

Esko Kurvinen /saml
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Ahti Vielma /saml

Veijo Puhjo /vänst
Kari Kärkkäinen /kd

RESERVATION 2

Motivering

De tillägg till statsandelarna som följer av den lagstadgade justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner utgör ett led i det nuvarande statsandelssystemet där de faktiska utgifterna för skyldigheter som påförts kommunerna i efterhand jämförs med de kalkylerade kostnaderna. Systemet är viktigt för kommunerna i finansiellt hänseende. Under den nu aktuella fyraårsperioden ska kommunerna få extra pengar som motsvarar 10 procent av statsandelarnas sammantagna årsbelopp. Enligt den gällande lagen skulle hela justeringen, dvs. 502 miljoner euro, betalas till kommunerna under 2005 av den anledningen att statens bidrag till finansieringen av kommunservicen varit mindre än vad lagstiftningen förutsätter.

Det läge vi nu befinner oss i visar hur lågt kostnaderna värderas när kommunerna åläggs uppdrag och ges anvisningar. Prognoserna för den kommunala ekonomin är skrala och ändå ökar kommunernas skyldigheter. Hälso- och sjukvårdsutgifterna skjuter i höjden bl.a på grund av den utvidgade tandvården och den utlovade vårdgarantin. Stick i stäv med den ursprungliga planen att vårdgarantin skulle köras in stegvis har regeringen beslutat köra i gång hela rasket bums. Och ändå har regeringen i sin budgetproposition inte avsatt extra resurser för att kommunerna ska kunna beta av vårdköerna, trots att detta beräknas medföra extra kostnader på 100 miljoner euro.

Bakom välfärdstjänsterna hittar man kommunerna. Det är alltså ytterst viktigt att den lagstadgade justeringen av kostnadsfördelningen inte slopas och att justeringarna också framöver bygger på den faktiska kostnadsutvecklingen och en fast statsandelsprocent.

Lagförslagen i propositionen bör godkännas så ändrade att ökningarna av statsandelarna till följd av den från och med 2005 planerade justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner, 502 miljoner euro, periodiseras med tonvikten lagd på de närmaste åren och i en snabbar takt än vad regeringen föreslagit. Mitt förslag är att justeringspengarna för social- och hälsovården, 370 miljoner euro, periodiseras över 2005—2008 så att 151 miljoner euro betalas 2005 och 73 miljoner euro vartdera år under perioden 2006—2008. Av justeringspengarna för undervisnings- och kulturverksamhet, 130 miljoner euro, betalas hälften, dvs. 65 miljoner euro, 2005 och resten 2006. Justeringen av kostnadsfördelningen skulle alltså generera följande belopp: 216 miljoner euro 2005, 138 miljoner euro 2006, 73 miljoner euro 2007 och 73 miljoner euro 2008. Sammantaget 450 miljoner euro.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår jag

att lagförslagen i betänkandet godkänns i den form de har i lagmotion LM 122/2004 rd.

Helsingfors den 3 december 2004

Rosa Meriläinen /gröna