

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om planering av och statsan- del för social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2002 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (RP 39/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Ritva Kujala, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, finansministeriet
- överingenjör Erkki Salmio, undervisningsministeriet
- avdelningschef Erkki Meriläinen, Folkpensionsanstalten
- forskarprofessor Arpo Aromaa, Folkhälsoinstitutet
- teknologiexpert Pentti Nummi, Teknologiska utvecklingscentralen Tekes

- överinspektör Matti Pelli, länsstyrelsen i Östra Finlands län
- utvecklingschef Jouko Heikkilä, Finlands Kommunförbund
- t.f. vice verkställande direktör Anne Priha, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- verkställande direktör Hannu Leskinen, Kajanlands sjukvårdsdistrikt
- direktör Hannu Pajunpää, Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt
- biträdande direktör Heimo Holli, Samkommunen Birkalands sjukvårdsdistrikt
- socialdirektör Sakari Laari, Kouvola stad
- grundtrygghetsdirektör Hannu Kallunki, Kuusamo stad
- biträdande stadsdirektör Vesa Kauppinen, Tammerfors stad
- kommunsekreterare Kaija Hapuvanoja, Isojoiki kommun
- generalsekreterare Jouko Vasama och planeraren Virpi Dufva, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor, forskningsdirektör Ilkka Vohlonen
- socialråd Elli Aaltonen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelser om genomförande av utvecklingsprojekt inom social- och hälsovården fogas till lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Avsikten är att ändra finansieringen av anläggningsprojekt som ingår i systemet med statsandel för social- och hälsovården. En betydande andel av de anslag som nu avsätts för byggnadsprojekt och anskaffning av anordningar kommer att användas för att stödja utvecklingsprojekt. Kommuner eller samkommuner kan i fortsättningen få statsunderstöd för att genomföra projekt som är nödvändiga för att ordna social- och hälsovård och som kompletterar en utveckling och effektivisering av verksamheten samt nya arbetssätt.

Syftet är att den typ av anläggningsprojekt som för närvarande genomförs inom social- och hälsovården härnäst skall stödjas genom statsunderstöd. I framtiden kommer möjligheterna att få statsunderstöd att vara betydligt mer begränsade än nu. En förutsättning för att en kommun eller en samkommun skall få statsunderstöd för anläggningsprojekt är att den skall befinna sig i en extra svår ekonomisk situation och att projektet är nödvändigt för att trygga social- och hälsovården eller för att genomföra ett funktionellt utvecklingsprojekt.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2003. Den gällande lagen tillämpas dock på anläggningsprojekt som fastställs 2003 eller före 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

I början av 1993 reviderades lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården grundligt (RP 216/1991 rd, FvUB 7/1992 rd). Då ändrades statsandelen för kommunernas driftskostnader till en kalkylerad statsandel. I det sammanhanget, efter reformerna i början av 1990, fanns det inget större behov att revidera statsandelarna för investeringar.

På 1990-talet och fortfarande nu i början av 2000-talet har ombyggnader och saneringar dominerat bland anläggningsprojekten. Lokaler har moderniserats och byggts om för att tillgodose de ändrade behoven av service. Nybyggnader har behövts inte minst inom barnomsorgen. Upphandlingen av apparatur har först och främst syftat till att tillgodose det behov av modern och pålitlig apparatur som behövs för att trygga hälso- och sjukvården.

Mot slutet av 1990-talet avsattes betydligt mindre resurser för anläggningsprojekt. Detta har förklarats dels med det statsfinansiella läget,

dels med att nödvändiga anläggningar till största delen redan har gjorts. Ändå har kommunerna och samkommunerna föreslagit betydligt fler statsandelsfinansierade projekt inom social- och hälsovården än staten har avsatt pengar för.

I en enkät till länsstyrelserna undersökte social- och hälsovårdsministeriet 2001 vilken betydelse statsandelarna har för att anläggningsprojekt skall genomföras. Det har inte gått att få någon samlad bild av läget, eftersom det inte har gjorts någon heltäckande utredning av vilka projekt som genomförs med statligt, kommunal eller privat finansiering.

Syftet med reformen är att den statsandelsrelaterade styrningen i kommunerna skall få en mindre roll och utvecklingsverksamheten i stället stärkas. En viktig faktor i sammanhanget är att lagförslaget inte får medföra större kostnader för staten.

Utvecklingsprojekt

Enligt lagförslaget avses med utvecklingsprojekt regionalt eller nationellt viktiga eller annars i stor utsträckning nyttiga projekt som är nöd-

vändiga för att en kommun eller en samkommun skall kunna ordna social- och hälsovården. Projekten skall medverka till att utveckla och effektivisera verksamheten och till att införa nya arbetssätt.

Enligt motiven till propositionen kan utvecklingsprojekt vara till exempel projekt som stöder strukturell förändring, projekt som utvecklar nya sätt att tillhandahålla och genomföra tjänster, projekt för att förbättra kompetensen eller nya arbetssätt, projekt för kvalitetshantering eller projekt för utveckling av vårdprogram och vårdmetoder.

I mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården anges de generella målen för utvecklingen inom social- och hälsovården. Lagförslaget skall enligt motiven främja projekt som syftar till att uppfylla målen i programmet. Det är dock viktigt att notera att lagen explicit skall främja kommunernas egen utvecklingsverksamhet inom social- och hälsovården, påpekar utskottet.

Kommunerna och samkommunerna kan få högst 50 procent i statsandel av sin egen andel i finansieringen. I princip spelar kommunens storlek ingen roll för om statsunderstöd beviljas eller inte. Enligt motiven till propositionen kan stöd till enskilda kommuner bara komma i fråga, om resultaten av projektet kan nyttiggöras i större omfattning i landet eller om resultaten i övrigt kan tjäna som exempel för andra kommuner. Utskottet påpekar samtidigt att kommunerna och samkommunerna vid sidan av det regionala samarbetet bör satsa på större nätverk inom ramen för utvecklingsprojekten.

Utskottet hyser en viss oro för att små kommuner inte skall kunna starta godtagbara utvecklingsprojekt eftersom deras planerings- och utvecklingsresurser är mycket begränsade. Därför är det extra viktigt att dessa kommuner kan få utvecklingsstöd också för planeringskostnader. Dessutom påpekar utskottet att det bara i motiveringen till propositionen finns inskrivet vilka kostnader som är godtagbara vid utvecklingsprojekt.

Enligt lagförslaget kan en kommun eller en samkommun inte få stöd till utvecklingsprojekt,

om den får nationellt eller internationellt stöd på grundval av någon annan lag. Utskottet föreslår att begränsningen stryks i lagförslaget. För social- och hälsovården är det viktigt att många olika typer av utvecklingsprojekt kan finansieras.

Lagförslaget anger inga högsta eller lägsta belopp för utvecklingsprojekt. Hur viktigt ett projekt är och i vilken omfattning det kan utnyttjas är viktiga kriterier vid beslutet om statsunderstöd. I propositionen anser regeringen det inte lämpligt att stödja alltför små utvecklingsprojekt och föreslår att de totala kostnaderna för ett projekt skall uppgå till minst 100 000 euro. Utskottet menar att också mindre kommuners projekt och i övrigt småskaliga utvecklingsprojekt kan ha en stor betydelse regionalt och i övrigt vara nyttiga i stor utsträckning. I vissa fall kan projekten utnyttjas på riksplanet. Därför finns det ingen anledning att sätta upp en gräns i euro. Ett annat alternativ är att gränsen sänks ordentligt under 100 000 euro.

I sista hand är det länsstyrelsen som bestämmer hur viktigt och nyttigt ett projekt är när den fattar beslut om statsunderstöd. Utskottet påpekar samtidigt att många instanser är inblandade i systemet. Ministeriets styrning bestäms bland annat utifrån prioriteringarna i resursförordningen. I själva verket finns det risk för att synpunkterna och behoven ute i kommunerna inte beaktas i tillräckligt hög grad, även om den föreslagna lagen avser att främja frivillig samverkan mellan kommunerna.

Av propositionen framgår det att social- och hälsovårdsministeriet får använda en del av anslaget för utvecklingsprojekt till något projekt med stor betydelse på riksplanet. Utskottet menar att det bör sägas ut exaktare hur stor andel ministeriet får disponera och att andelen bör vara relativt liten.

Anläggningsprojekt

Utskottet håller med regeringen om att det är viktigt att kommunerna och samkommunerna också i framtiden kan få statligt stöd för anläggningsprojekt. Samtidigt är det enligt utskottet viktigt att det de närmaste åren görs stora satsningar på statsunderstöd till anläggningsprojekt

för att de projekt som väntar på medel kan genomföras.

Enligt 20 § krävs det för statsunderstöd till anläggningsprojekt att finansieringen av projektet på annat sätt skulle vara särskilt betungande med tanke på kommunens eller samkommunens ekonomiska situation och att projektet är nödvändigt för att trygga kommunens eller samkommunens social- och hälsovårdstjänster.

Enligt 21 § 1 mom. avses med anläggningsprojekt en funktionsmässig helhet som utgörs av byggande, anskaffning eller ombyggnad av lokaler eller anskaffning av annan egendom eller en motsvarande åtgärd, om kostnaderna för den beräknade åtgärden håller sig inom de ramar som fastställs i resursförordningen. Projekt som gäller förvärv av markområden eller reparationer och underhållsarbeten som beror på planerings- och konstruktionsfel faller inte inom ramen för anläggningsprojekt.

Enligt 2 mom. kan också en åtgärd vars uppskattade kostnader är mindre än den lägsta gräns som fastställs i resursförordningen betraktas som anläggningsprojekt, om finansieringen av ett projekt som är nödvändigt för kommuninvånarna på grund av invånarantalet i och den ekonomiska ställningen för kommunen eller medlemskommunerna i en samkommun skulle komma att bli synnerligen betungande för kommunen eller samkommunen.

Utskottet vill dessutom lyfta fram den viktiga punkten att anläggningsprojekt snarare definieras i förordning än i lag. Inte heller motiveringen är tydlig när det gäller gränsdragningen uttryckt i belopp mellan anläggningsprojekt enligt 20 § och anläggningsprojekt enligt 21 § 2 mom. Varken författningstexten eller motiveringen ger någon tydlig förklaring på vad som avses med anläggningsprojekt.

Enligt motivtexten kan den ekonomiska situationen i kommunen eller samkommunen slås fast utifrån de ekonomiska nyckeltalen. Det finns flera ekonomiska nyckeltal och de ger tillsammans en samlad bild av den ekonomiska situationen i kommunen. Kommuner med små skatteintäkter behöver inte nödvändigtvis vara i så stort

ekonomiskt trångmål att de inte kan finansiera sina investeringar utan statsstöd. Men en kommun med relativt stora skatteintäkter kan behöva bidrag, om man ser till alla de faktorer som påverkar den ekonomiska situationen. Enligt motivtexten skall de ekonomiska svårigheterna pågå en längre tid. Dessutom måste det tilltänkta projektet vara viktigt för att trygga tillgången på service i kommunen eller samkommunen. Också små kommuner bör kunna trygga när servicen trots det låga invånarantalet, det splittrade boendet och de ökade kraven på service.

Sammanfattningsvis framhåller utskottet att kommunernas och samkommunernas ekonomiska situation måste bedömas utifrån vilka faktiska möjligheter de har att investera utan statsunderstöd och vilken betydelse investeringarna har för deras möjligheter att i framtiden klara av sina åtaganden. Ett välfungerande system med statsunderstöd till anläggningsprojekt har också en konstitutionell koppling till de krav som kan ställas på den kommunala social- och hälsovården.

Enligt propositionen kan ett projekt som regel inte få statsunderstöd om det anses ingå i normalt underhåll av en byggnad. Med detta avses bl.a. fukt- och mögelsanering. Syftet med denna regel är att inskräpa vikten av att byggnader underhålls. Om kommunen eller samkommunen vid byggnadsarbetet har följt alla regler för noggrannhet och felet till exempel beror på allmän praxis, kan kommunen eller samkommunen få statsunderstöd.

Denna inställning kan i värsta fall få orimliga följde för kommuner, samkommuner och medborgare, påpekar utskottet. Så kan till exempel felaktigheter i planeringen eller övervakningen av byggarbetet leda till att en kommun eller en samkommun inte kommer undan höga kostnader för fukt- eller mögelsanering.

För att trygga ett välfungerande statsandelsystem för anläggningsprojekt är det enligt utskottet nödvändigt att understödet uppgår till minst 25 och högst 50 % av de fastställda kostnaderna.

Slutsatser

Lagförslaget erbjuder visserligen möjligheter att utveckla verksamheten inom social- och hälsovården och att finansiera nödvändiga anläggningsprojekt. Men förslaget liknar mest en ramlag och innehållet läggs mestadels fast i motivtexten i propositionen. Författningen ger de statliga myndigheterna mycket stora befogenheter att bestämma om tillämpningen av lagen. Förvaltningsutskottet påpekar för social- och hälsovårdsutskottet att riksdagen spelar en mycket liten roll för styrningen av lagstiftningen, om inte lagförslaget justeras på de punkter som nämns ovan.

Hur lagen kommer att fungera beror i hög grad på om anslagen räcker till eller inte. Om det avsätts relevanta resurser för både utvecklings-

verksamhet och anläggningsprojekt, kan lagen tjäna sitt syfte.

Övriga överväganden

Förvaltningsutskottet påpekar att det bör bevakas effektivt hur lagen tillämpas och hur den fungerar.

Avslutningsvis påpekar förvaltningsutskottet att lagförslaget också bör bedömas i relation till statsunderstödslagen (688/2001).

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför som sitt utlåtande

att social- och hälsovårdsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 28 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.