

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2001 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 2 oktober 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (RP 152/2001 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Jouko Narikka, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultative tjänstemannen Markku Nissinen, inrikesministeriet
- budgetrådet Raija Koskinen, finansministeriet
- social- och hälsovårdschef Tuula Taskula, Finlands Kommunförbund
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att den fördelning av kostnaderna för den kommunala social- och hälsovården mellan staten och kommunerna som föreskrivs i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården ändras så att statens andel höjs från 24,2 till 25,3 procent av de kalkylerade kostnaderna. I analogi härmed sjunker kommunernas andel av kostnaderna från 75,8 till 74,7 procent. Regeringen föreslår också att justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2000 tidigareläggs så att den fjärdedel som skall betalas 2003 betalas redan 2002.

Bestämmelsen om höjning av kommunens självfinansieringsandel på grund av minskade utgifter för utkomststödet skall ses över. När

både de maximala boendeutgifter som godkänns i bostadsbidraget och arbetsmarknadsstödet barnförhöjning höjs i enlighet med regeringens åtgärdsprogram för förebyggande av fattigdom och utslagning leder det till att utgifterna för utkomststödet minskar. Detta skall enligt förslaget beaktas genom att statsandelen för driftskostnaderna för social- och hälsovården minskas. Bestämmelsen skall också ändras så att det statsunderstöd som från och med 2002 betalas för verksamheten vid de nya kompetenscentren inom det sociala området dras av från statsandelen för driftskostnaderna för kommunernas social- och hälsovård. Också utgifterna för inkörningen år 2002 av den psykiatriska vårdenheter för farliga och svårskötta barn och ungdomar som

inrättas i anslutning till Niuvanniemi sjukhus beaktas som avdrag genom en bestämmelse av motsvarande slag.

En ny bestämmelse begränsar de kostnader som berättigar till statsandel för social- och hälsovården genom att mervärdesskattens andel i motsats till tidigare praxis inte inräknas i de kostnader som berättigar till statsandel.

Vidare föreslår regeringen att beloppen i mark i lagen ändras till euro och cent då euron införs som valuta den 1 januari 2002.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den. Meningen är att den föreslagna lagen skall träda i kraft den 1 januari 2002.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt om kommunernas ekonomi

Utskottet tvingas göra sin bedömning av kommunernas ekonomi i ett läge där den allmänna ekonomiska utvecklingen i vårt land efter en lång uppgång åter bromsats upp. Samtidigt har ovissheten om den ekonomiska utvecklingen spritt sig kraftigt.

Sett i ett helhetsperspektiv har kommunernas ekonomi varit i balans de senaste åren. Men denna helhetsbalans bottnar främst i den positiva ekonomiska utvecklingen i de största kommunerna. Kommungruppsvis betraktat är kommunernas bokslut för 2000 skrala jämfört med tidigare år. Ett belysande exempel är att sammantaget 233 kommuner skulle ha gått på minus utan behovsprövade finansieringsbidrag. Totalt 196 kommuner redovisade ett negativt årsbidrag, delvis beroende på ändringar i rättelseredovisningen av kommunernas skatteinkomster. En avgörande orsak till den svaga utvecklingen i ett flertal kommuner har varit att skatteintäkterna inte ökat tillräckligt den gynnsamma ekonomiska utvecklingen till trots. Skatteintäkterna har nämligen utvecklats ojämnt också inom den kommunala sektorn. Situationen är delvis en följd av att kommunens ställning som skattetagare försvagats.

Utskottet finner det positivt att budgetpropositionen för 2002 och de anknytande lagförslagen gällande kommunernas finanser uppmärksammar kommunernas ekonomiska svårigheter och att regeringens propositioner innehåller åtgärder för stabilisering av den kommunala eko-

nomi. Sammantaget beräknas de statliga åtgärderna (omläggning av verksamhet, budgetbeslut, justering av kostnadsfördelningen i fråga om statsandelarna och indexjusteringar av statsandelarna) stärka kommunernas finansiella ställning med cirka 249 miljoner euro (1 480 miljoner mark) nästa år.

Trots de positiva förslagen i budgetpropositionen är det ett faktum att klyftan mellan kommunerna vidgas. Av allt att döma kommer en del kommuner inte att kunna uppfylla kommunallagens krav på att täcka underskott. Akuta insatser typ adekvata behovsprövade understöd och indexjusteringar av statsandelar till fullt belopp kan i viss mån hjälpa upp ekonomin i drabbade kommuner. Men det gäller att ta fram mer permanenta lösningar. Därför skyndar utskottet på bland annat en revidering av statsandelssystemet. Regeringen står också bakom en mängd projekt för effektivisering av regionalpolitiken och samarbetet mellan ekonomiska regioner. De bör genomföras i rask takt för att därmed medverka till livskraftiga kommuner på sikt.

Lagändringar som påverkar kommunernas ekonomi

De ekonomiska konsekvenserna av propositionen hänger samman med en del andra lagändringar, som avses träda i kraft vid ingången av 2002. Genom dem slopas femtonprocentsregeln som begränsar statsandelsutjämningen, höjs skärgårdstilläggen och fjärrortstilläggen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996), läggs till en bestämmelse om att slopandet av övergångsutjämnarna till följd

av statsandelsreformen skall beaktas när finansieringsunderstöd enligt prövning beviljas för år 2002 och tidigare läggs justeringen 2003 av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Vidare frångås systemet med återkrav av kommunernas mervärdesskatt, införs en kalkylerad återbäring av mervärdesskatten och revideras statsandelarna för undervisningsministeriets förvaltningsområde. I det sammanhanget görs en ändring som innebär att de kalkylerade utgifter som ligger till grund för de uppgiftsbaserade statsandelarna bestäms utifrån kostnader utan mervärdesskatt. Dessutom är det meningen att dels övergå till en kommunbestämd utdelning av samfundsskatten som fastställs årligen slutgiltigt och på en gång, dels att sänka kommunernas utdelning av samfundsskatten.

Vad beträffar lagförslagen i anknytning till budgetpropositionen för 2002 kan det helt allmänt sägas att de leder till de största ändringarna i den kommunala ekonomin sedan statsandelsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1997.

Meningen är att ändringarna skall genomföras utan att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna rubbas på totalnivå. För att så skall ske kompenseras ökningen i statens utgifter och minskningen i inkomsterna huvudsakligen genom att kommunernas utdelning av samfundsskatten, som ansetts vara konjunkturkänslig, kapas och genom att de uppgiftsbaserade statsandelarna skärs ned i den mån de kommer att bygga på kostnader utan mervärdesskatt.

Som helhet taget kommer propositionerna att få positiva effekter i alla kommungrupper, undantaget kommuner med mer än 100 000 invånare. Utslaget per invånare kommer de positiva effekterna att synas i synnerhet i kommuner med färre än 20 000 invånare. I den kommungruppen, och framför allt i kommuner med färre än 6 000 invånare, har den ekonomiska utvecklingen mätt enligt förändring i årsbidrag varit svagast under de senaste åren. Årsbidragsökningen har kommit att koncentreras till framför allt kommuner med fler än 100 000 invånare.

De försämringar i finansieringsbidraget till kommunerna som följer av regeringens propo-

sitioner drabbar, i och med att statsandelarnas utjämningsgrund ändras och återkravet av mervärdesskatt slopas, främst kommuner där skatteinkomsterna, i synnerhet från samfundsskatten, ökat kraftigast. Det betyder förluster inte bara för kommuner med fler än 100 000 invånare utan också enstaka kommuner, bland annat på industriorter.

Trots de konstruktiva insatserna hyser utskottet bekymmer för kommunernas framtida ekonomiska utveckling. Detta gäller hela kommunsektorn, även kommuner med fler än 100 000 invånare, inbegripet landets huvudstad Helsingfors med sina egna problem bland annat beroende på de exceptionellt höga boendekostnaderna. De nyaste prognoserna gällande landets ekonomi är dystrare än de prognoser som fanns att tillgå när budgetpropositionen för 2002 lämnades. Detta innebär bland annat en ökad ovisshet om hur kommunernas skatteintäkter kommer att utvecklas. Här kan nämnas att det är svårt för många kommuner att ta till höjd kommunalskatt för att balansera upp den kommunala ekonomin.

Med tanke på kommunernas ekonomi i stort är det olyckligt att propositionerna med till varandra kopplade lagförslag gällande kommunernas ekonomi remitterats till olika utskott för avgivande av betänkande (RP 128/2001 rd, RP 130/2001 rd, RP 132/2001 rd och RP 152/2001 rd). Vid riksmötet 2000 ingick förslagen till ändringar i statsandelssystemet i en och samma proposition (RP 138/2000 rd).

Kompletterande synpunkter på den föreliggande propositionen

I propositionen föreslås att fördelningen av kostnaderna för den kommunala social- och hälsovården mellan staten och kommunerna i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) ändras så att statens andel höjs från 24,2 till 25,3 procent av de kalkylerade kostnaderna. I analogi härmed sjunker kommunernas andel av kostnaderna från 75,8 till 74,7 procent. Dessutom föreslås det att justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2000 tidigareläggs genom att

den fjärdedel som skall betalas 2003 betalas redan 2002.

I propositionen föreslås också att bestämmelsen om höjning av kommunens självfinansieringsandel på grund av minskade utgifter för utkomststöd skall ses över. Bestämmelsen skall också ändras så att det statsunderstöd som från och med 2002 betalas för verksamheten vid de nya kompetenscentren inom det sociala området dras av från statsandelen för driftskostnaderna för kommunernas social- och hälsovård. I en likartad bestämmelse föreskrivs att utgifterna 2002 för inkörningen av den psykiatriska vårdenhet för farliga och svårskötta barn och ungdomar som inrättas i anslutning till Niuvanniemi sjukhus skall beaktas som avdrag.

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen — som ett led i lösningen 2002 på frågan om den kommunala ekonomin — behövlig och ändamålsenlig. Sett ur detta perspektiv tillstyrker utskottet lagförslaget utan ändringar med undantag för 45 c §. Vad beträffar den föreslagna 45 § hänvisar utskottet till det som sägs nedan.

Utskottet vill dock fästa uppmärksamheten på att den föreslagna indexjusteringen av statsandelen för social- och hälsovården är bara hälften av vad kostnadsnivån hade förutsatt. Detta innebär att kommunerna står som förlorande part i förhållandet kommun—stat. Också de övriga ändringsförslagen i propositionen som ökar kommunernas ekonomiska börda är problematiska, menar utskottet.

Revidering av statsandelssystemet

Utskottet skyndar på en revidering av statsandelssystemet för att brokigheten inom kommunsektorn — bland annat differenser i förhållanden och ekonomiska premisser — skall kunna beaktas på lämpligt sätt. Kommunerna måste få hållbara och långsiktiga garantier för att klara av de uppgifter som ålagts dem, uppgifter som är av fundamental betydelse i det finländska samhället.

Utskottet vill i detta sammanhang även framhålla att statsandelarna för anläggningskostna-

der inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde i framtiden också inbegriper statsandelar för enskilda projekt. Det är definitivt statens uppgift att se till att systemet för anläggningsprojekt fungerar för att kommunerna skall kunna klara av sina lagfästa förpliktelser och tillmötesgå medborgarnas behov av bas-tjänster.

Lagstiftningsordningen

Regeringen föreslår att den i 18 § 1 mom. lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården föreskrivna kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall ändras så att statens andel av de kostnader för social- och hälsovården som bestäms enligt lagen höjs från 24,2 till 25,3 procent. Men enligt den föreslagna 45 c § kan från de procentandelar för kostnadsfördelningen som föreskrivs i 18 § "vid beräkningen av statsandelen för 2002—2004 avvikelse göras genom förordning av statsrådet, om det slutliga beloppet av de skatteinkomster som inverkar på beräkningen eller en ökning av statsandelen förutsätter det".

Statsandelsgrunderna hör till de grunder för kommunernas status som enligt vår konstitution skall regleras genom lag. Kravet på bestämmelser i lag hänger i den nya grundlagen samman med å ena sidan 121 § om kommunal självstyrelse och å andra sidan med 80 § om frågor som är förbehållna området för lag och om delegering av lagstiftningsbehörighet. När det gäller statsandelarna för social- och hälsovården finns det också en koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna. Statsandelarna avser att borga för att kommunerna har möjligheter att fullfölja sina lagfästa uppgifter för att därmed tillmötesgå de grundläggande sociala rättigheterna enligt 19 § grundlagen. Man kan anse att de garantier för att kommunerna har adekvata resurser att tillgå som poängterades i förarbetet till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 27 och GrUB 25/1994 rd, s. 3), bör ges på lagnivå.

Statsrådets beslutsfattande skall enligt 45 c § och motiveringen till paragrafen inte på alla punkter vara bundet till entydiga grunder typ

skatteinkomstuppgifter, utan statsrådet får också genom förordning en del politisk prövningsrätt. Att det är riksdagen som i vårt politiska system skall fatta beslut om de riktlinjer som avses i motiveringen till den föreslagna paragrafen och som gäller förhållandet stat—kommuner vid finansieringen av social- och hälsovården är en ståndpunkt som går att motivera också utan hänvisningar till konstitutionella aspekter.

Förvaltningsutskottet framhåller att social- och hälsovårdsutskottet bör begära utlåtande från grundlagsutskottet om hur den föreslagna

45 c § förhåller sig till grundlagen. Det handlar om en principiellt viktig fråga och såvitt förvaltningsutskottet känner till har grundlagsutskottet inte tidigare tagit ställning till frågor av detta slag.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att social- och hälsovårdsutskottet bör ta hänsyn till det som sägs ovan.

Helsingfors den 13 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

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

Kari Kärkkäinen /kd
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår i sin proposition med förslag till lag om ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården att den lagfästa kostnadsfördelningen för den kommunala social- och hälsovården mellan staten och kommunerna skall ändras så att statens andel höjs från 24,2 till 25,3 procent av de kalkylerade kostnaderna. I analogi härmed sjunker kommunernas andel av kostnaderna från 75,8 till 74,7 procent. Dessutom skall justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2000 tidigareläggas och den fjärdedel som skulle betalas 2003 betalas redan 2002.

Regeringen föreslår också en ändring i bestämmelsen om höjning av kommunens självfinansieringsandel på grund av att utgifterna för utkomststødet minskar i och med att de maximala boendeutgifter som godkänns i bostadsbidragets och arbetsmarknadsstødets barnförhöjning höjs. Dessutom föreslår regeringen att finansieringen till de nya kompetenscentren inom det sociala området och till den psykiatrisk vårdenhet för farliga och svårskötta barn och ungdomar som inrättats i anslutning till Niuvanniemi sjukhus skall dras av från statsandelen för driftskostnaderna för kommunernas social- och hälsovård.

Momsen skall inte räknas in i de kostnader som berättigar till statsandel. Beloppen i mark i lagen ändras till euro och cent.

De stora nedskärningarna i statsandelarna under de senaste årtiondena drabbade, väl att märka, främst de kommunala social- och hälsovårdstjänsterna.

De nu föreslagna ändringarna i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården stärker i viss mån kommunernas inkomstunderlag, men samtidigt måste kommunernas situation speglas mot det faktum att den allmänna ekonomiska utvecklingen i vårt land efter en lång uppgång åter bromsats upp och ovissheten om hur kommunernas skatteinkomster kommer att utvecklas griper omkring sig. Kommunernas

ekonomi är avsevärt skralare än vad den föreföll vara på våren och sommaren när budgeten för 2002 bereddes.

Den allmänna kostnadsnivån har stigit kraftigare än vad man räknat med i statsandelsgrunderna, och detta ökar kommunernas ekonomiska ansvar för bastjänsterna. Kommunerna har fortlöpande ålagts nya uppgifter utan att någon velat ta reda på om de faktiskt klarar av att producera tjänsterna. Efterfrågan på social- och hälsovårdstjänster ökar drastiskt i kommuner med en allt äldre och sjukare befolkning.

Något som statsandelen för social- och hälsovården inte tar hänsyn till är alla de kostnader läkaravtalet ger upphov till. Hälften av den allmänna stegringen i kostnadsnivån, det vill säga 780 miljoner mark, faller också utanför statsandelsramen. Därtill har kommunerna inom social- och hälsovården påförts ett 5,5 procent större kostnadsansvar, det vill säga 757 miljoner mark, när kostnadsansvaret för kunskapscentrumen inom det sociala området och Niuvanniemi vårdenheter för barn och unga, ett tidigare statligt åtagande, överförs på kommunerna.

Kommunernas förmåga att klara av bastjänsterna påverkas också av hur finansieringen av andra statsandelsuppdrag är ordnad. Ser man exempelvis till undervisnings- och kultursektorn tyngs kommunernas ekonomi fortfarande ned av att den enligt invånarantalet kalkylerade statsandelen skurits ned och att bara hälften av stegringen i kostnadsnivån beaktas såväl när det gäller den allmänna statsandelen som för statsandelen till undervisnings- och kulturväsendet.

Kommunerna har inte heller fått full kompensation för bortfallet av skatteintäkter till följd av förvärvsinkomstavdraget. Det utestående beloppet är 1,6 miljarder mark.

Det förefaller som om kommunerna dras med en så dålig ekonomi att de har svårigheter med att klara av underskotten i balansräkningarna och finansieringen av den serviceproduktion de grundläggande rättigheterna förutsätter. Även

om majoriteten av kommunerna redan nu höjer inkomstskatteprocenten, är det oroväckande att det finns kommuner och samkommuner där årsbidraget enligt beräkningar inte räcker till för att täcka nettoinvesteringarna.

För att kommunernas serviceproduktion skall kunna tryggas och den kommunala ekonomin fås i balans krävs det att statsandelarna för social- och hälsovård i statsbudgeten för 2002 betalas ut till fullt belopp och att det behovsprövade finansieringsunderstödet höjs till 420 miljoner mark.

Åsikt

Med stöd av det ovan sagda anser vi att förvaltningsutskottet i sitt utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet borde ha anfört

att statsandelen bör justeras till fullt belopp,

att den del av de nu kända kostnaderna för läkaravtalet som överskrider den allmänna nivån bör beaktas i statsandelarna och

att kommunernas ekonomiska ansvar inte bör ökas genom nya uppgifter, såvida dessa inte åtföljs av adekvata resurser.

Helsingfors den 13 november 2001

Pekka Nousiainen /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Matti Väistö /cent