

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (RP 309/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jenni Jaakkola, finansministeriet
- specialsakkunnig Jaana Määttä, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Väisänen, social- och hälsovårdsministeriet
- ekonomidirektör Kati Kälviäinen, Kymmenedalens välfärdsområde
- bransch- och utvecklingsdirektör Lauri Lehto, Kymmenedalens välfärdsområde
- strategi- och ekonomidirektör Anu Vuorinen, Norra Österbottens välfärdsområde
- ekonomidirektör Hanna Heinikainen, Vanda och Kervo välfärdsområde
- förvaltningsöverläkare Sari Raassina, Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- Helsingfors stad
- Södra Savolax välfärdsområde
- Norra Savolax välfärdsområde.

Inget anmärkning av

- Norra Karelen välfärdsområde.

Inget yttrande av

- Mellersta Österbottens välfärdsområde.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Ändringarna i finansieringslagen

Lagen om finansiering av välfärdsområden (617/2021, nedan finansieringslagen), tillämpas för att täcka kostnaderna för de uppgifter som hör till ansvaret för att ordna social- och hälsovård för välfärdsområdena enligt lagen om välfärdsområden (611/2021). Finansieringslagen tillämpas också på finansiering av de uppgifter för välfärdsområden vilka omfattas av Helsingfors stads ansvar att ordna social- och hälsovård.

När välfärdsområdesreformen trädde i kraft den 1 januari 2023 infördes direkt en helt kalkylerad, behovsbaserad finansieringsmodell. Finansieringen av välfärdsområdena på riksnivå 2023 baserar sig på nettokostnader 2022 som överförs från kommunerna. Denna finansieringsbas höjs med välfärdsområdesindexet och den uppskattade ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården. Dessutom höjs finansieringen till följd av välfärdsområdenas nya och utvidgade lagstadgade uppgifter.

I övergångsfasen utjämnas skillnaden mellan de kostnader som överförs från kommunerna och välfärdsområdets kalkylerade finansiering stegvis genom en övergångsutjämnning. Om välfärdsområdets kalkylerade finansiering är större än de kostnader som överförs, minskas finansieringen med ett övergångsutjämningsavdrag. Om välfärdsområdets kalkylerade finansiering är mindre än de kostnader som överförs, höjs finansieringen med ett övergångsutjämningsstillägg. Övergångsutjämnningarna justeras utifrån kommunernas bokslutsuppgifter ännu år 2023.

I propositionen föreslås vissa justeringar i regleringen utifrån de senaste uppgifterna om effekterna av övergångsutjämningsmodellen. Det föreslås att övergångsutjämnningen ändras på så sätt att om de kalkylerade kostnaderna i välfärdsområdet understiger de faktiska kostnaderna, jämnas skillnaden ut med en övergångsutjämnning som permanent är högst -50 euro per invånare (högst -100 euro i den gällande lagen). Också graderingen av övergångsutjämnningen ändras till denna del. Från och med år 2025 begränsar ändringen av graderingen för övergångsperioden skillnaden mellan den kalkylerade finansieringen och de kostnader som överförs mer än vad som är fallet med den gällande finansieringslagen (35 §).

Utskottet konstaterar att förslaget förbättrar den finansiella ställningen för vissa välfärdsområden där finansieringen till områdets kommuner på 2022 års nivå har varit större än den kalkylerade finansieringen enligt finansieringslagen. När de permanenta övergångsutjämnningarna ökar, fjärras å andra sidan finansieringssystemet från den behovsbaserade modellen. De välfärdsområden vars kalkylerade finansiering överstiger de kostnader som överförs och som är föremål för övergångsutjämningsavdrag påverkas inte av ändringen av begränsningen av övergångsperioden och graderingen. Utskottet betonar skrivningen i propositionsmotiven om att ändringen genomförs utan att minska finansieringen för de välfärdsområden som inte påverkas av ändringen. Det är angeläget att de anslag som ändringen förutsätter reserveras i planen för de offentliga finanserna för åren 2024—2027.

Utlåtande FvUU 33/2022 rd

I propositionen föreslås det också att de retroaktiva löneharmoniseringskostnader som ingår i kommunernas bokslutsuppgifter för 2021 och 2022 beaktas när övergångsutjämningsarna justeras 2023. Närmare bestämmelser om detta utfärdas genom förordning av statsrådet.

Förslaget om retroaktiva löneharmoniseringskostnader anknyter till att vissa vårdsamkommuner har genomfört en retroaktiv harmonisering av de uppgiftsbaserade lönerna från tidigare år så att de kumulativa harmoniseringsposterna riktar sig till kalkylåren 2021—2022, som används i överföringskalkylerna för social- och hälsovårdsreformen. I en situation där dessa kumulativa kostnadsposter påverkar social- och hälsovårdsutgifterna för samkommunernas medlemskommuner under de nämnda kalkylåren och de inte har avsatts i bokföringen för tidigare räkenskapsperioder, snedvrider situationen överföringsberäkningen. Effekterna av en retroaktiv löneharmonisering kan vara upp till flera tiotals miljoner euro för respektive område. Kostnaderna påverkar i väsentlig grad överföringskalkylen för reformen, men också de stora utjämningselementen och förändringsbegränsaren samt utjämnningen av ändringen i statsandelssystemet. Löneharmoniseringen ökar kostnadsnivån för kommunerna i de ovan avsedda områdena, vilket minskar kommunens statsandel genom förändringsavgränsaren. Därtill försämras balansen i kommunens ekonomi, som ligger till grund för beräkningen av utjämnningen av ändringen i statsandelssystemet. Kommunerna i olika välfärdsområden har alltså olika ställning beroende på om löneuppgörelserna har fattats innan reformen trädde i kraft eller om de fattas först därefter (t.ex. FvUB 28/2022 rd, FvUU 28/2022 rd och FvUB 15/2022 rd).

Utskottet understryker att de retroaktiva löneharmoniseringskostnader som ingår i kommunernas bokslut bör dras av till fullt belopp så att de kostnader som överförs från kommunerna beskriver den faktiska kostnadsnivån 2021 och 2022 och så att kommunerna i dessa områden inte permanent hamnar i en ojämlik ställning jämfört med kommunerna i andra områden. Löneharmoniseringen får alltså inte leda till att dessa kommuners statsandelar minskar. Enligt uppgift beaktas också retroaktiva poster som uppkommit 2021 men bokförs för 2022. Kostnaderna för 2022 beaktas i nettokostnaderna, eftersom de beskriver den faktiska kostnadsnivån 2022.

I propositionen ingår också ett förslag till hur den andel av välfärdsområdenas finansiering som staten finansierar genom övergångsutjämnningar ska beaktas vid justeringen i efterhand. Vidare föreslås vissa ändringar av teknisk natur.

Finansieringen av välfärdsområdena för 2023 baserar sig delvis ännu på kommunernas budgetuppgifter för 2022. År 2023, när samtliga kommuners bokslutsuppgifter för 2022 är klara, görs en justering som börjar tillämpas på finansieringen för 2024. Utifrån bokslutsuppgifterna för 2022 korrigeras också den välfärdsområdesvisa finansieringen för 2023 (35 a §; tillägg av engångsnatur). I propositionen föreslås det att regleringen ändras så att det är möjligt att bokföra engångsersättningen redan i finansieringen för 2023. Utbetalningstidpunkten föreslås vara januari 2024.

Utskottet konstaterar att den föreslagna ändringen preciserar upptagningen av finansieringen för 2023 och förbättrar resultatet för 2023. Det inverkar bland annat på när skyldigheten att täcka underskott uppstår till den del underskottet beror på skillnaden mellan kommunernas budgetar för 2022 och de slutliga bokslutsuppgifterna. Samtidigt inverkar engångsposten på beräkningen av fullmakterna för upplåning 2024, vilket gynnar välfärdsområdenas möjligheter att finansiera sina

Utlåtande FvUU 33/2022 rd

social- och hälsovårdsinvesteringar 2024. Att engångsersättningen betalas ut först i januari 2024 kan dock leda till att en del välfärdsområden måste ta upp kortfristig lån.

Uppföljning och utveckling

Enligt utredning till utskottet ökar finansieringen av välfärdsområdena från 2022 till 2023. Den slutliga ökningen framgår först när finansieringen justeras på basis av kommunernas bokslutsuppgifter för 2022. Välfärdsområdena har dock uttryckt oro för att de kommer att tvingas prioritera bland tjänsterna.

Utskottet anser att statsrådet noggrant bör följa hur välfärdsområdenas finansiering räcker till och vid behov lämna en proposition om ändring av regleringen, ifall ordnandet av de tjänster som tryggas i grundlagen äventyras trots välfärdsområdenas effektiviseringsåtgärder och möjligheten till tilläggsfinansiering (se även FvUU 28/2022 rd). I samband med den föregående översynen av finansieringslagen förutsatte riksdagen dessutom att regeringen ska se till att uppnåendet av målen för reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet följs långsiktigt och att iakttagelserna rapporteras regelbundet (RP 68/2022 rd — FvUB 15/2022 rd, RSv 102/2022 rd).

Utskottet anser att den behovsbaserade finansieringsmodellen bör vidareutvecklas i en riktning som bättre beaktar de regionala skillnader som verksamhetsbetingelserna medför. Utskottet hänvisar exempelvis till befolkningsstrukturen, regionala särdrag samt olika socioekonomiska och andra kostnadsfaktorer. Också valet av faktorer som beskriver sjukfrekvensen och de sociala problemen samt eventuella förebyggande åtgärder är av relevans. Utskottet behandlade behovs- och omgivningsfaktorerna också i samband med den föregående översynen av finansieringslagen (FvUB 15/2022 rd). Förvaltningsutskottet betonar att utvecklingen av finansieringsmodellen och forskningen kring den behovsmodell som ligger till grund för finansieringsmodellen innebär ett fortlöpande utvecklingsarbete.

I reformen av välfärdsområdena har uppmärksamheten i stor utsträckning riktats mot finansieringen av social- och hälsovården. Utskottet uttrycker också sin oro över hur finansieringen av räddningsväsendet ska räckta till och i vilken grad räddningsväsendet får del av den allmänna finansieringen. Utskottet har upprepat lyft fram finansieringsunderskottet inom räddningsväsendet och ansett det nödvändigt att man i reformen ser till att räddningsväsendet får tillräcklig finansiering (FvUU 28/2022 rd, FvUU 16/2022 rd, FvUB 15/2022 rd, FvUU 12/2021 rd). Också räddningsväsendet uppvisar regionala särdrag. Bestämningsfaktorerna och deras viktcoefficienter ska beakta områdenas särdrag så att kostnaderna för välfärdsområdets räddningsväsende ska kunna fastställas så tillförlitligt som möjligt. I finansieringen av räddningsväsendet bör man också beakta granskningen av den övergripande säkerheten, uppbyggandet av beredskap för kristider, beredskapen inför miljökatastrofer inklusive oljebekämpning samt befolkningsskyddet.

Sammanfattning

Utskottet konstaterar att välfärdsområdesreformen medför extra kostnader under de första åren. På längre sikt ska reformen dämpa kostnadsökningen. Den nya strukturen och finansieringsmodellen sporrar till effektivare verksamhet.

Utlåtande FvUU 33/2022 rd

En central fråga vid sidan av finansieringen är tillgången på arbetskraft. En stor fråga är till exempel hur social- och hälsovården ska lyckas rekrytera mer personal. Lönefrågan utgör här ett element, men det finns också många andra element, såsom ledningsarbetet, utvecklingen av arbetsförhållandena och digitaliseringen. De nya välfärdsområdena har en central roll när det gäller att driva på dessa frågor. Reformen ger samtidigt välfärdsområdena möjlighet att testa nya rutiner och verksamhetsprocesser.

Också tillgången till och utbildningen av räddningspersonal på riksnivå och regional nivå utgör en aktuell nationell utmaning. Det bottnar i att många anställda går i pension, att räddningsväsendets aktionsberedskap ska återställas till lagstadgad nivå och beredskapsjouren inom räddningsväsendet ska ersättas med nya lösningar. Välfärdsområdena måste därför försöka hitta vägar för att locka och hålla kvar räddningspersonal.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd (delvis)
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.