

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt av vissa andra lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 september 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt av vissa andra lagar som har samband med dem (RP 88/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Sulonen och konsultativ tjänsteman Rainer Alanen, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola och regeringsråd Lauri Pelkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- budgetråd Jouko Narikka, finansministeriet

- utvecklingschef Mikko Kautto, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- utvecklingschef Jouko Heikkilä, Finlands Kommunförbund
- socialdirektör Niina Korpelainen, Kuusankoski stad
- biträdande stadsdirektör Kaija Hartiala, Åbo stad
- grundtrygghetsdirektör Sirpa Lehtinen, Ingå kommun
- verkställande direktör Marita Ruohonen, Förbundet för Mödra- och Skyddshem
- organisationsjuristen Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- specialrådgivare Pia-Liisa Heiliö, Rädda Barnen rf
- ombudsman Jari Ketola, Förbundet för Familjevård i Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Helsingfors stad, Tavastehus stad och Centralförbundet för Barnskydd rf.

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, barnskyddslagen, yrkeshögskolelagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, teater- och orkesterlagen, museilagen och statsunderstödslagen ändras.

Bestämmelserna om justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i lagen om statsandelar till kommunerna, lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården samt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet föreslås bli ändrade. I den justering av kostnadsfördelningen som utförs vart fjärde år ska de kalkylerade kostnader och priser per enhet som ligger till grund för statsandelarna justeras enligt de faktiska kostnaderna och staten ska delta i dessa kostnader enligt bestämningsgrunderna med en procentandel som anges i lag. Avsikten är att det ska bestämmas särskilt om statsandelsprocenterna vart fjärde år. Vidare föreslås att grunderna för bestämmande av statsandelen dessutom årligen ska justeras med ett nytt fullt index som beskriver kostnadsutvecklingen inom den kommunala basservicen. Bestämmelserna om kostnadsfördelningen tillämpas första gången vid fastställandet av statsandelarna för 2008. Det nya beräkningssättet för indexet tas i bruk vid ingången av 2006. Det föreslås att möjligheten att kompensera en ändring i kostnadsnivån på en nivå under nivån för det fulla indexet slopas från ingången av 2008.

Enligt förslaget ändras lagen om statsandelar till kommunerna så att kommunernas allmänna statsandel höjs med ett nytt tillägg som grundar

sig på en betydande förändring av kommunens invånarantal. Bestämningsgrunderna för skärgårdstillägget och fjärrortstillägget i den allmänna statsandelen ändras och tätortstillägget för trafiken ersätts med ett tätortsstrukturillägg. I propositionen föreslås dessutom att en förutsättning för beviljande av finansieringsunderstöd enligt prövning till kommunerna ska vara att kommunen gör upp en plan för åtgärder som behövs för att balansera kommunens ekonomi.

Regeringen föreslår att lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården ändras i fråga om vissa grunder för bestämmande av statsandelen för social- och hälsovården. Den fjärrortskoefficient som utgör en av statsandelsgrunderna för social- och hälsovården föreslås bli ändrad så att koefficienten fastställs enligt det fjärrortstal som bestäms på grundval av det lokala och regionala befolkningsunderlaget enligt vad som anges i lagen om statsandelar till kommunerna. Som en ny bestämningsgrund införs en handikappkoefficient som beaktar kommunens kostnader för tjänster till gravt handikappade. Dessutom ska enligt förslaget det särskilda system för utjämning av stora kostnader inom barnskyddet som grundar sig på faktiska kostnader ersättas med en ny barnskyddskoefficient som beskriver behovet av barnskydd.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006. Bestämmelserna om revidering av förfarandet för justering av kostnadsfördelningen ska dock tillämpas första gången då grunderna för statsandelen för 2008 läggs fast. Propositionen omfattar arrangemang som vidtas under en övergångsperiod för att jämna ut verkningarna av reformen. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Social- och hälsovårdsutskottet behandlar i utlåtandet propositionen utifrån sitt behörighetsområde.

De ändringar regeringen föreslår för att modernisera statsandelssystemet är mestadels tekniska. Propositionen kommer inte med några ändringar till huvudprinciperna för statsandelens bestämningsgrunder. Statsandelar beviljas enligt nya grunder men statens bidrag till finansieringen av tjänsterna ökar inte. Förutom den nu föreslagna reformen lämnar regeringen i anknäring till 2006 års budget dels en proposition där finansieringsandelarna för arbetsmarknadsstödet och utkomststödet ses över, dels en proposition som höjer statsandelen för social- och hälsovårdens driftskostnader.

Statsandelen för social- och hälsovården är genuint kalkylmässig och ger kommunerna olika möjligheter att ordna tjänsterna. Systemet avser att borgen för att kommuner av olika typ kan tillhandahålla sina invånare tjänster på lika villkor. Regeringen föreslår att huvudprinciperna för hur statsandelen bestäms inte ska rubbas. För bl.a. sjukfrekvenskoefficienten och sysselsättningskoefficienten, som byter namn till dagvårdskoefficient, kommer bestämningsgrunderna att förbli i kraft. Däremot föreslås ändringar i beräkningsgrunderna för fjärrortskoefficienten. Grunderna för bestämmande av statsandel på grund av avsides läge inom social- och hälsovården samordnas på de flesta punkter med dem som gäller för fjärrortskoefficienten i den allmänna statsandelen till kommunerna. Dessutom föreslås i beräkningsgrunderna två nya koefficienter, barnskyddskoefficienten och handikappskoefficienten, som är tänkta att jämna ut skillnaderna mellan kommunerna.

Barnskyddskoefficienten

Regeringen föreslår i propositionen att systemet med utjämning av stora kostnader för barnskyddet slopas och att anslaget för systemet återin-

förs i statsandelsgrunderna för social- och hälsovårdens driftskostnader via en ny barnskyddskoefficient. Enligt propositionsmotiven ger erfarenheterna av utjämningssystemet vid handen att systemet de facto inte stött barnskyddet effektivt i de minsta kommunerna och att den genererade nyttan fördelat sig slumpmässigt. Under utskottsbehandlingen framgick det att systemets fränaste kritiker är de - företrädesvis små - kommuner som tillhört nettobetallarna. Ett annat problem med systemet har varit att det krävt en massa administrativt arbete och att det varit oklart vilka kostnader som omfattas av systemet. Därtill har systemet regionalt sett varit ojämnt avseende på kostnaderna. De regionala skillnaderna gäller kommuner i alla storleksklasser. I lika stora kommuner inom olika regioner har det kunna skilja på tiotals euro per invånare i finansieringsandelen.

Under utskottsbehandlingen visade det sig att en del kommuner varit mycket nöjda med utjämningssystemet för att de kunnat vidta de barnskyddsåtgärder som behövts. Den öronmärkta finansieringen har gjort det möjligt att bedriva ett systematiskt och långsiktigt barnskydd och tillåtit kommunerna att oavsett resurser sätta in också dyra barnskyddsinsatser när barnets bästa krävt det. Också stora öppenvårdskostnader har räknats till de kostnader systemet ersatt. När endast kostnaderna för de i klientens vårdplan antecknade barnskyddsåtgärder beaktats, har man blivit aktivare med att upprätta vårdplaner samtidigt som kostnadsmedvetenheten ökat. Men kommunerna har inte systematiskt debiterat för öppenvårdskostnaderna, eftersom det är besvärligt att räkna ut kostnaderna för tjänsterna. Å andra sidan har utjämningsfonden samtidigt kritiserats för att de kommuner som aktivt gått in för öppenvård inom barnskyddet och därmed lyckats undvika tunga och dyra barnskyddsåtgärder betalar utjämningsersättningar till kommuner som struntat i stödtjänster inom den öppna vården och därmed går miste om statsandelar för social- och hälsovården. Merparten av de kostnader som utjämningsystemet godkänner

genereras av slutenvård. Systemet har därför ansetts gynna denna form av vård.

Den nya barnskyddskoefficienten som föreslagits som ny bestämningsgrund för statsandelen bygger på antalet i barnskyddslagen avsedda omhändertaganden av barn i kommunen. Koefficienten är i och för sig enkel och de uppgifter som behövs för att räkna ut den finns att få i barnskyddsstatistiken. Men det är onekligen mycket klenkt att som enda grund för barnskyddskoefficienten ha antalet omhändertagna barn. Bestämmelsen tar inte hänsyn till de stora kostnader som kommunen har t.ex. för placering av barn i öppenvård och som till storleken motsvarar kostnaderna för vård utom hemmet. Inte heller tar bestämmelsen hänsyn till andra öppenvårdsåtgärder, såsom kostnaderna för långtidsterapi, kostnaderna för stödåtgärder till barn i eftervård eller tjänster som tillhandahålls barnet hemma. Under utskottsbehandlingen uttrycktes oro för att det nya sättet att räkna ut koefficienten kan få kommunerna att bli aktivare med att omhänderta barn i situationer där stödtjänster inom den öppna vården sett från barnets synpunkt bäst gagnade omsorgen och vården.

Utskottet vill understryka att huvudregeln enligt barnskyddslagen är att stödtjänsterna inom den öppna vården är primära familje- och individinriktade barnskyddsåtgärder. Barnskyddets öppenvård ska också framöver vara inriktad på att hjälpa familjen i tid och samtidigt förebygga behovet av omhändertagande. Det är viktigt, menar utskottet, att finansieringssystemet inte styr över barnskyddets prioriteringar från tidig intervention och förebyggande verksamhet till reparativa åtgärder som är dyrare än prevention och tyngre för både barnet och familjen. Det faktum att ett omhändertagande förorsakar kommunen stora kostnader också efter avdrag för statsandelen och att statsandelstillväxten sker med två års eftersläpning bidrar enligt utskottets mening till att denna styreffekt inte blir särskilt stark i praktiken.

Utskottet anser att koefficientmodellen bör utvecklas så att koefficienten tar hänsyn till antalet barnskyddsklienter i öppenvård, vård utom hemmet och eftervård. En förutsättning för att

modellen ska kunna utvecklas är emellertid att de nödvändiga uppgifterna för koefficienten kan fås t.ex. ur den barnskyddsstatistik Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovårdens för. I dagsläget är statistiken över barnskyddsklienter mycket brokig i kommunerna.

Just nu pågår förberedelserna för en total översyn av barnskyddslagen. Enligt information till utskottet kommer man i samband med översynen också att ta ställning till hur statistikpraxis inom barnskyddet kunde förbättras. Utskottet understryker vikten av att man i samband med lagreformen gör en bedömning av hur koefficientmodellen fungerar och utreder om den kunde utvecklas.

Handikappskoefficienten

Som ny bestämningsgrund för statsandelen föreslår regeringen en handikappskoefficient som räknas utifrån hur stor andel de gravt handikappade i kommunen proportionellt sett utgör av befolkningen. I koefficienten tas hänsyn bara till kostnader för handikapp som är större än normalt för kommunen, eftersom kostnaderna för handikapptjänster spelar en stor roll särskilt i små kommuner. Därför har koefficienten begränsats till personer som har ytterst små möjligheter att studera eller få arbete och behöver omfattande stödåtgärder.

Utskottet välkomnar den nya handikappskoefficienten med motiveringen att den skapar större jämlikhet när det gäller att få tjänster och får pengarna att räcka till bättre. Kostnadseffekten av koefficienten beräknas bli 60 miljoner euro, ett belopp som dras av från de övriga statsandelarna för socialvården. Trots att den nya koefficienten inte förpliktar kommunerna att använda mer resurser för handikapptjänster hjälper den kommunerna att fullgöra de uppgifter som ingår i den särskilda skyldigheten att ordna tjänster. Handikappskoefficienten bidrar till att jämna ut skillnaderna mellan kommunerna när det gäller att tillhandahålla tjänster.

Risken finns emellertid att den föreslagna koefficienten får kommunerna att lägga ned mer pengar på de klientgrupper som används som underlag när koefficienten räknas ut. Utskottet un-

derstryker att även andra handikappgrupper måste få tjänster. Lagen om service och stöd på grund av handikapp ger också andra än gravt handikappade vissa rättigheter. Förutom handikappade och gravt handikappade finns det särskilt bland äldrebefolkningen allt fler med funktionshinder som får efterfrågan på transport- och boendeservice att öka. Också hos barn håller behovet av personliga assistenter och transportservice på att öka. Kommunerna kan åsamkas mycket stora kostnaderna för sådana anslagsbundna tjänster och stödåtgärder.

Utskottet framhåller att varken barnskydds- eller handikappkoefficienten borgar för att dessa särskilda grupper tillhandahålls kommunala tjänster utan för det behövs satsningar från kommunens sida. För att skillnaderna mellan kom-

munerna ska kunna jämnas ut behöver statsandelsgrunderna utvecklas kontinuerligt så att kommunerna med systemets hjälp kan tillhandahålla basala tjänster av hög kvalitet och finansiera dem hållbart. De stora skillnaderna mellan kommunerna pekar med all tydlighet på att både service- och finansieringssystemen kräver en strukturell översyn. De nu föreslagna koefficienterna tas följaktligen upp till total omprövning när den kommunala servicen omstruktureras.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som anförts ovan.

Helsingfors den 12 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Pehr Löw /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent

Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /cent
Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Terhi Peltokorpi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Barnskyddskoefficienten

För närvarande används systemet för utjämning av stora kostnader inom barnskyddet till att jämna ut barnskyddskostnaderna specialomsorgsdistriktvis mellan medlemskommunerna. Enligt systemet har en kommun rätt att i ersättning få 70 procent av kostnaderna för barnskyddsåtgärder som finns antecknade i vårdplaner och som överstiger den familjespecifika självrisken på 25 000 euro.

Utskottet föreslår i sitt utlåtande om översynen av kommunernas statsandelar att utjämningssystemet slopas. Enligt det nya systemet betalas statsandel enligt en barnskyddskoefficient. Koefficienten räknas ut på basis av antalet under året omhändertagna barn i kommunen. Anslaget för utjämningssystemet återförs till statsandelarna för social- och hälsovårdens driftskostnader för att betalas ut via den nya barnskyddskoefficienten.

I barnskyddskoefficienten beaktas bara omhändertagandena i en kommun. Koefficienten blir ett incitament för kommunerna att bli aktiva-

re på omhändertagandefronten trots att omhändertagande bör vara den sista utvägen i barnskyddsfall. Barnskyddsrelaterade problem bör förebyggas och primärt bör stödtjänster inom öppenvården användas för att värna barnens välfärd.

Enligt utskottets utlåtande fördelas barnskyddsanslagen inte längre utan de smälter in i anslaget för den kommunala social- och hälsovårdens driftskostnader. Det gör att kommunernas intresse för att satsa på barnskydd och särskilt på att förebygga problem svalnar. I finansieringen av det nya systemet saknas också de avgifter som kommunerna i dag betalar till specialomsorgsdistrikten och därmed minskar kommunernas budgetanslag för barnskydd också till denna del.

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att social- och hälsovårdsutskottet skulle ha föreslagit förvaltningsutskottet att 15 b § i lagförslag 2 stryks och lagförslag 3 förkastas.

Helsingfors den 12 oktober 2005

Eero Akaan-Penttilä /saml
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Paula Risikko /saml

Raija Vahasalo /saml
Leena Rauhala /kd
Erkki Virtanen /vänst