

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2004 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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2004 en 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 (RP 181/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet ska ge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Cay Sevón och regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- regeringsråd Lauri Pelkonen och finanssekreterare Arto Salmela, social- och hälsovårdsministeriet
- budgetråd Raija Koskinen, finansministeriet
- social- och hälsovårdschef Tuula Taskula, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det 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.

Förslaget innebär att ökningarna av statsandelarna enligt den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som avses bli utförd från och med 2005 periodiseras över fyra år 2005—2008. Justeringen av kostnadsfördel-

ningen uppgår enligt dagens bedömning till totalt ca 502 miljoner euro. Av detta följer att statsandelarna för 2005—2007 ökas med totalt ca 86 miljoner euro årligen under perioden. Avsikten är att statsandelarna för 2008 ökas med den resterande delen av justeringen.

I propositionen föreslås dessutom att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun i fråga om den kommunala social- och hälsovården enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården ändras så att statens an-

del höjs från 31,82 till 32,99 procent på grund av förändringar i de statistiska klassificeringarna samt för att målen med det nationella hälsovårdsprojektet och utvecklingsprojektet för det sociala området ska kunna nås. Kommunernas

andel av 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.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av övrig utredning finner utskottet propositionen nödvändig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Enligt social- och hälsovårdsutskottet är det nödvändigt att statsandelarna till social- och hälsovården höjs. Höjningen behövs för att målen för dels det nationella hälsovårdsprojektet dels för utvecklingsprojektet för det sociala området ska nås. En annan orsak till höjningen är att de statistiska klassificeringarna har ändrats.

Till följd av justeringar i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun föreslås statsandelarna bli höjda med sammanlagt 502 miljoner euro. Nästa år kommer de statsfinansiella nettoeffekterna av åtgärderna, inklusive indexjusteringarna, att uppgå till 256 miljoner euro och utan indexjusteringar 120 miljoner euro på plus. Enligt vad utskottet har erfarit får kommunerna ungefär 80 miljoner euro mer för en justering av kostnadsfördelningen 2005—2008 tack vare de

finansiella omställningarna och de statliga tillskotten än de skulle ha fått om inte procentsatsen för statsandelarna till social- och hälsovården hade höjts sedan 2002. Som regeringen påpekar äventyrar inte propositionen kommunernas möjligheter att ordna med lagstadgad basservice. Utskottet påpekar att periodiseringen av den justerade kostnadsfördelningen i förekommande fall kan omvärderas med hänsyn till de samlade statsfinanserna.

Enligt uppgifter i propositionen kommer lagstiftningen att ändras permanent i samband med den statsandelsreform som träder i kraft den 1 januari 2006. Justeringen innebär att översynen av kostnadsfördelningen i sin nuvarande form försvinner. Utskottet anser att en reform av statsandelarna är nödvändig.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet

tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 21 oktober 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Ända sedan 2003 har det gått utför för den kommunala ekonomin. Det året uppvisade den kommunala ekonomin ett underskott för första gången sedan 1976. I år ökar underskottet och den svaga utvecklingen fortsätter 2005.

Budgeten för 2005 är en besvikelse för kommunerna eftersom de faktiska tillskotten för bas servicen mer eller mindre uteblir. Utifrån en justering av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner slås pengar som tillhör kommunerna (370 miljoner euro) ut över fyra år och dessutom regressivt med stöd av den proposition som utskottet har godkänt. Den sista och största posten kommer först nästa valperiod och ingår i uppgifterna för nästa regering.

Kommunerna får visserligen en del medel till i form av statsandelar, men samtidigt drabbas de av nya kostnader när nya uppgifter kommer till. Därmed förbättras kommunernas möjligheter att tillhandahålla tjänster de facto inte alls. Ökningen går åt till att förbättra bl.a. de nuvarande tjänsterna, t.ex. till vårdgarantin. Enligt vissa bedömningar är det i det närmaste hopplöst att försöka få slut på vårdköerna inom ramen för de planerade anslagen. Det behövs också medel för investeringar som i framtiden genererar effektiviseringar och ger riktiga kostnadsbesparingar. — Ett gott exempel är tillämpningen av informationsteknik inom hälso- och sjukvården, bl.a. elektroniska journaler.

En översyn av kostnadsfördelningen har varit det enda rättvisa sättet att ta hänsyn till förändringar i kvalitet och innehåll samt till de alltför låga kostnadskalkylerna när lagarna stiftades. Kostnaderna måste fördelas utifrån en ny fungerande modell.

Tidigare periodiserades justeringen beträffande social- och hälsovården, som bygger på bokslutet för 2002, över två år. Det vore fortfarande en bättre modell både statsfinansiellt och kommunekonomiskt sett. Den skulle innebära att re-

geringen betalar hälften (185 miljoner euro) av 370 miljoner euro nästa år och resten 2006.

Förslag

På grundval av det ovanstående anser vi att social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet skulle ha föreslagit

att 30 § i det första lagförslaget och 45 b § i det andra förslaget godkänns med följande ändringar:

Lagförslag 1

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).

Lagförslag 2

45 b §

Justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2005

Utan hinder av 18 § 3 mom. genomförs justeringen av kostnadsfördelningen 2005 så att statsandelarna för 2005 och 2006 respektive år ökas med 185 miljoner euro, vilket är hälften av justeringen av kostnadsfördelningen.

Helsingfors den 21 oktober 2004

Eero Akaan-Penttilä /saml
Raija Vahasalo /saml
Sirpa Asko-Seljavaara /saml

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

De höjningar av statsandelarna som krävs för den lagstadgade kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner, justeringspengarna, ingår i det gällande statsandelssystemet. Kommunernas faktiska utgifter för de skyldigheter som de åläggs jämförs i efterskott med de kalkylerade kostnaderna. Systemet är av stor betydelse för kommunernas finansieringsmöjligheter. Denna gång tillför fyraårsjusteringen kommunerna ett tillskott på 10 procent av det sammanlagda beloppet för de årliga statsandelarna. Enligt den gällande lagen ska hela justeringen, 502 miljoner euro, betalas ut i sin helhet 2005 eftersom staten har finansierat kommunala tjänster med en mindre andel än lagstiftningen föreskriver.

Det rådande läget visar att kostnaderna underskattas kraftigt när kommunerna åläggs vissa uppgifter och får anvisningar. Trots de dåliga ekonomiska utsikterna får kommunerna fler och fler uppgifter. Kostnaderna för hälso- och sjukvården kommer att öka drastiskt bl.a. på grund av den utbyggda tandhälsovården och den s.k. vårdgarantin. Regeringen har t.ex. tänkt införa vårdgarantin fullt ut på en gång stick i stäv med de ursprungliga planerna som gick ut på att reformen införs stegvis. Enligt vissa bedömningar kommer kommunerna nästa år att drabbas av extra kostnader på ca 100 miljoner euro på grund av avvecklingen av vårdköerna. Men regeringen avsätter inga pengar för vårdköerna i budgetpropositionen.

Välfärdstjänsterna tillhandahålls av kommunerna. Därför är det extra viktigt att man håller fast vid den lagstadgade justeringen av kostnadsfördelningen och att justeringarna framöver grundar sig på den faktiska kostnadsutvecklingen och en fast procentsats av statsandelarna.

Social- och hälsovårdsutskottet godtar regeringens förslag att justeringspengarna för 2005

slås ut över fyra år perioden 2005—2008 och att den största posten 244 miljoner euro, av det sammanlagda beloppet på 502 miljoner euro betalas ut först 2008.

Social- och hälsovårdsutskottet godtar att justeringspengarna fördelas regressivt och att periodiseringen slås ut över många år. Det är en dålig lösning. Om kostnadsjusteringen betalades ut degressivt kunde kommunerna bättre trygga de basala tjänsterna de närmaste åren när den kommunala ekonomin är extra dålig. Nästa år får social- och hälsovården bara 63 miljoner euro och undervisnings- och biblioteksverksamheten 23 miljoner euro.

Med hänvisning till det ovanstående anser jag att förvaltningsutskottet bör godkänna lagförslagen 2—5 i propositionen utgående från de grönas lagmotion LM 122/2004 rd (Anni Sinnemäki /gröna m.fl.) med ändringen att de tillskottsresurser, 502 miljoner euro, som behövs för justeringen av kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner 2005 periodiseras degressivt och dessutom under en kortare period än regeringen föreslår. Av justeringspengarna bör 370 miljoner till social- och hälsovården betalas ut med en periodisering mellan 2005 och 2008, men så att 151 miljoner euro betalas ut 2005 och 73 miljoner euro årligen 2006—2008. Justeringspengarna på 130 miljoner euro till undervisnings- och kulturverksamhet bör enligt mitt förslag delas jämnt över 2005 och 2006. Priserna per enhet för dessa år bör räknas ut enligt utbetalningen.

Förslag

På grundval av det ovanstående anser jag att social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet ska föreslå

att 45 b § i det andra lagförslaget godkänns med följande ändringar:

45 b §

Justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2005

andelarna 2005 ökas med 151 miljoner euro och 2006—2008 årligen med 73 miljoner euro.

Utan hinder av 18 § 3 mom. genomförs justeringen av kostnadsfördelningen 2005 så att stats-

Helsingfors den 21 oktober 2004

Osmo Soininvaara /gröna

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Regeringen föreslår att beloppet för en kostnadsjustering av statsandelarna, 502 miljoner euro, som enligt lag skulle ha betalats ut nästa år i stället ska lånas ut till staten på fyra år. Staten tar hand om pengar som egentligen hör till kommunerna och det är inget litet belopp vi talar om: Ungefär 10 procent av det sammantagna beloppet årligen för statsandelarna. Staten har låtit bli att betala ut beloppet i tid bara för att det vid tidpunkten för utbetalning inte fanns aktuella uppgifter om de faktiska kostnaderna för kommunalservice.

I Finland har kommunerna stor självbestämmanderätt och samtidigt ett stort ansvar för invånarnas välbefinnande. Det vore motiverat att också fundera på hur kommunernas grundlagsfästa rätt till självstyrelse fullföljs i denna situation.

En del av de anslagsökningar som de nya uppgifterna för kommunerna nästa år ger upphov till ingår inte i kalkylerna för den kommunala ekonomin i budgetpropositionen. Kalkylerna ger därför en alltför positiv bild av situationen i kommunerna. Regeringen tar inte hänsyn till de ökade kostnaderna på grund av det nationella hälsovårdsprojektet och utvecklingsprojektet inom det sociala området, trots att statsandelarna för projekten ingår i kalkylerna. I finansministeriets uträkningar saknas de försämringar i den kommunala ekonomin som beror på ändringar i utjämningen av skatteinkomster samt vissa avgiftsminskningar. Om arbetsmarknadsstödet trots Kommunförbundets protester förs över på kommunerna drabbas den kommunala ekonomin av stora merkostnader.

I själva verket innebär propositionen att staten ensidigt tvingar kommunerna att låna ut pengar. Samtidigt utövar staten utpressning av kommunerna i en så viktig fråga som basservice. Justeringspengarna för statsandelarna till kommunerna betyder att staten har betalat ut för små statsandelar i relation till kommunernas fak-

tiska lagstadgade utgifter. Kommunerna har alltså tvingats leva på sparlåga utan att få tillgång till de inkomster som riksdagen har avsett för dem.

När merparten av kommunernas utgifter går till lagstadgade förpliktelser syns konsekvenserna av denna påtvingade sparkur utan vidare i hur kommunerna tar hand om sin basservice.

I budgeten för nästa år tar regeringen t.ex. inte hänsyn till att missbruksproblemen ökar eller till att de tilltagande alkoholrelaterade skadorna ger kommunerna större utgifter. Kommunerna måste betala ungefär 80 procent av missbruksproblemen. I många kommuner ser t.ex. utgifterna för barnskyddet ut att överskridas, vilket gör det extra svårt att upprätta budgeten för nästa år.

Justeringspengarna för statsandelarna till kommunerna måste som lagen säger delas ut till fullt belopp till kommunerna. Nästa år är kommunerna i extra stort behov av pengarna när de lagstadgade förpliktelserna ökar ytterligare och inte minst när kommunerna nu ska se till att vårdgarantin blir smidig och införs.

Inom den offentliga omsorgen råder det också i dag ett underskott på tusentals personer. I Finland ligger antalet sjuksköterskor inom äldre vården i relation till antalet patienter betydligt under riktlinjerna i kvalitetspolicyn och är låg i jämförelse med de övriga nordiska länderna. Rekommendationen inom institutionsvård för äldre är ett relationstal på 0,8. På ålderdomshemmen är talet i snitt 0,44 och på hälsovårdscentrernas vårdavdelningar omkring 0,6.

På grund av den åtstramade ekonomiska situationen har kommunerna varit tvungna att koncentrera sina resurser på de obligatoriska lagstadgade tjänsterna. Samtidigt har de dragit in på många tjänster som på sikt hade gett besparingar inom den offentliga ekonomin. Detta gäller t.ex. stödet för närståendevård. Merparten av närståendevårdarna får inte behovsprövat stöd från kommunerna eftersom kommunerna inte har några marginaler att bygga ut stödet med. Detta

trots att stödet på sikt skulle ge betydande besparingar t.ex. i kostnaderna för institutionsvård för äldre.

Både Finlands Kommunförbund och staten bedömer att den kommunala ekonomin är mycket dålig i år och nästa år. Därför måste staten betala ut det lagstadgade beloppet på 502 miljoner euro till kommunerna fullt ut redan 2005. Då hade kommunerna bättre möjligheter att redan nästa år rikta in sig på att trygga basservicen de kommande åren.

Med hänvisning till detta föreslog vi i utskottet att det första lagförslaget ska förkastas och

staten i stället betala ut justeringarna till kommunerna fullt ut redan 2005.

Förslag

På grundval av det ovanstående anser vi att social- och hälsovårdsutskottet i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet ska föreslå

att förvaltningsutskottet förkastar det första lagförslaget och stryker 45 b § i det andra lagförslaget.

Helsingfors den 21 oktober 2004

Leena Rauhala /kd
Erkki Virtanen /vänst