

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 17/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 133/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marja Isomäki och konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingschef Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås det att kommunernas statsandelsprocent sänks med 4,15 procentenheter så att den är 25,42 procent under 2015. Största delen av minskningen (2,88 procentenheter) hänför sig till den statsandelsreform som träder i kraft i början av nästa år och som innebär en systemintern förskjutning mot utjämning av statsandelen enligt skatteinkomster. Minskningen för att stabilisera statsfinanserna är 0,73 procentenheter. Från början av 2015 överförs ansvaret för finansieringen av arbetsmarknadsstödet till kommunerna upp till 50 procent efter 300 arbetslöshetsdagar och 70 procent efter 1 000 dagar. Kommunernas kostnader beräknas öka med 160 miljoner euro, varav staten kompenserar

kommunerna med 75 miljoner euro genom utdelningen av samfundsskatten.

Överföringen av skyddshemsverksamheten och besparingarna i vuxentandvården samt begränsningen av den subjektiva rätten till dagvård, om vilket regeringen ännu inte har avlåtit sin proposition, har sin grund i det strukturpolitiska programmet. Det strukturpolitiska programmet för med sig ändringar som minskar kommunernas åtaganden.

Statsandelarna minskas bland annat på grund av ökade inkomster av klientavgifterna inom social- och hälsovården och på grund av att skyddshemsverksamheten överförs på staten (0,16 respektive 0,02 procentenheter). Bland annat verkställigheten av äldreomsorgslagen och revideringen av socialvårdslagen leder i sin tur till ökade statsandelar (0,05 respektive 0,04).

Genom en ändring av förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (842/2014) höjs maximiavgiften med 9,4 procent från början av 2015. Avgiftsintäkterna beräknas öka med 40 miljoner euro och därför görs 2015 en motsvarande minskning av statsandelen för den kommunala basservicen. Social- och hälsovårdsutskottet delar grundlagsutskottets syn på problematiken med att från statsandelarna dra av inkomsterna av klientavgifterna, som är avsedda som en inkomstkälla för kommunerna och samkommunerna. Grundlagsutskottet konstaterar mycket riktigt att man på detta sätt fråntar kommunerna ett instrument för att stabilisera den egna ekonomin (GrUU 40/2014 rd). För närvarande tar alla kommuner inte ut exempelvis en HVC-avgift medan andra tar ut en reducerad avgift. Social- och hälsovårdsutskottet anser att förfarandet försämrar kommunernas möjligheter att besluta om avgifter och förhöjningar av dem. Enligt utskottets mening är det motiverat att i första hand använda klientavgifterna inom social- och hälsovården för att trygga tillgången till servicen och dess kvalitet.

Enligt regeringsprogrammet ska regeringen inte ge kommunerna några ytterligare uppgifter och skyldigheter som ökar deras utgifter utan att samtidigt gallra bort uppgifter och skyldigheter av samma storleksordning eller finansiera dem till fullt belopp. I 55 § 2 mom. i lagförslaget föreslås att statsandelen för nya och mer omfattande statsandelsåligganden är 100 procent av de kalkylerade kostnaderna för nya och mer omfattande åligganden, om inte åliggandena minskas i

motsvarande utsträckning. Bestämmelsen tillämpas dock inte på lagar som träder i kraft i samband med 2015 års budget eller på själva budgeten. Utskottet anser att propositionen är ändamålsenlig med avseenden på den kommunala ekonomin och tillstyrker därför lagförslaget.

Utskottet ser med oro på hur snabbt kostnaderna för vård och omsorg stiger och befarar att kommunerna inte klarar av sina lagfästa uppgifter. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att det är av vital betydelse även för den kommunala ekonomin att man ser över servicestrukturen inom social- och hälsovården och förbättrar kommunernas möjligheter att satsa på preventiva tjänster och att på längre sikt öka kostnadseffektiviteten och genomslagskraften. Det är viktigt att genom det styrsystem för statsfinanserna och det program för den kommunala ekonomin som nämns i propositionsmotiven reformera regleringen av finansieringsförhållandet mellan stat och kommun. I detta sammanhang lyfter utskottet vidare fram satsningarna i det strukturpolitiska programmet på bättre it-system, vilket är helt viktigt för utvecklingen av social- och hälsovården. Det är fortfarande viktigt att förbättra informationsunderlaget i fråga om tillgången på service samt servicens kvalitet och kostnaderna för den.

Ställningstagande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Ari Jalonon /saf
Johanna Jurva /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Lasse Männistö /saml
Mikael Palola /saml
Terhi Peltokorpi /cent
Sari Sarkomaa /saml
Hanna Tainio /sd
Anu Vehviläinen /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Det grundläggande syftet med statsandelssystemet är att hjälpa kommunerna att klara av sina lagfästa uppgifter. Under årtiondenas lopp har en ur grundlagen härledd princip om finansieringsansvar utkristalliserat sig. Den innebär att staten förväntas bära ansvaret för finansieringen av de tjänster som kommunerna satts att organisera.

Regeringen fortsätter att bryta ner finansieringsbasen för den kommunala servicen. Statsandelen för basservicen föreslås bli sänkt från 29,57 till 25,42 procent. Detta sker i ett läge då man, i strid med tidigare löften, ökar kommunernas förpliktelser genom lagstiftning. Samtidigt underdimensionerar regeringen statsandelarna till kommunerna. Det är omöjligt att utan tillräckliga resurser verkställa socialvårdslagen eller svara på det ökade behovet av dagvård som följer av den obligatoriska kvoteringen av stödet för hemvård.

Regeringen är i färd med att omintetgöra kommunernas ekonomiska möjligheter att förse människor med viktig basservice. När dessutom ekonomin överlag försämras är det städer och kommuner, oavsett storlek eller geografiskt läge, som sitter i knipa. I praktiken låter staten de kommunala beslutsfattarna ta de tråkiga besluten. Detta är en följd av regeringens misslyckade ekonomiska politik och oförmåga att fatta beslut.

Under den pågående valperioden har statsandelssystemets bärande principer blivit allt oklarare. Regeringens sparbeslut när det gäller att finansiera den kommunala servicen är ca 1,5 miljarder jämfört med 2011 års nivå. Allt sammantaget har regeringen fattat nedskärningsbeslut som gäller statsandelarna fram till 2017 till ett belopp på cirka 7 miljarder euro.

Regeringen har valt momentet för statsandelar för basservice till primärt objekt för sin nedskärningspolitik. Till dags dato har nästan 40 procent av regeringens sparbeslut drabbat kom-

munernas statsandelar, alltså pengar för lagfäst kommunal service. Regeringen har i vissa andra fall återtagit sina sparbeslut men för kommunerna ser verkligheten krassare ut. Är man en kommun med organiseringsansvar eller en kommunbo i behov av offentlig service kan man inte tala om ansvar utan om ansvarslöshet.

Regeringen har i sina sparbeslut gällande pengar till den kommunala servicen inte tagit någon som helt notis om utsikterna för de närmaste åren inom social- och hälsovården eller om den avmattade skatteinkomstökningen till följd av ett sämre sysselsättningsläge. Enligt det basserviceprogram för 2015—2018 som gavs offentlighet på våren kommer enbart det ökade behovet av basservice för den åldrande befolkningen samt utgifterna för befolkningsökningen att kräva 1,2 miljarder euro mer för finansieringen av social- och hälsovården. Statsandelsreduceringen tvingar kommunerna att spara. Sparåtgärderna drabbade under den senaste recessionen uttryckligen de preventiva socialvårdstjänsterna. Det här tar sig fortfarande uttryck i att människor mår dåligt.

Miljardnedskärningarna i statsandelarna sätter ökande press på varenda kommun att höja kommunalskatten kraftigt, ta mera lån och dra ner på serviceutbudet. Basservicens finansieringsbas håller på att vittra samman. Läget i kommunerna börjar vara sådant att kommunalskatten inte längre kan höjas samtidigt som man försöker spara genom att permittera vårdpersonalen. I sista hand är det de som behöver kommunala tjänster som får ta smällen. Det ser inte bättre ut än att det är nästa regering som får röja upp i ruinerna.

Som kompensation för de alltför stora neddragningarna har regeringen erbjudit kommunerna luddiga gallringar i kommunernas förpliktelser. Beredningen av besluten med anledning av regeringens strukturpolitiska program och i synnerhet genomförandet av programmet är på hälft. Förväntningarna och löftena om gallring

bland kommunernas förpliktelser har visat sig vara tomt prat. Man försöker nå målet på en miljard euro genom att med stöd av den nya äldreomsorgslagen satsa mindre på anstaltsvård, vilket är positivt, och på att försöka hålla kostnaderna i styr genom diverse utgiftsregler.

Sättet att producera och finansiera tjänster kräver absolut en omstrukturering. Den ekonomiska misären sätter extra press på att åstadkomma reformer. Regeringens kortsiktiga kommunpolitik i kombination med oförmågan att fatta beslut gör att basservicen försämrats i allt snabbare takt. Kommunerna står rådvilla och det nöd-

vändiga utvecklingsarbetet inom många områden står helt still. Kommunerna måste få arbetsro.

Vi anser att förvaltningsutskottet i sitt betänkande ska komma fram till att de förslagna försämringarna i kommunernas statsandelar förkastas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 november 2014

Juha Rehula /cent
Terhi Peltokorpi /cent
Anu Vehviläinen /cent

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Kommuninvånarna har i lag tillförsäkrats basservice. Nivån på servicen har försämrats bland annat på grund av regeringens dåliga ekonomiska politik. Statsandelarna skärs ständigt ner och kommunerna, som redan nu är i en svår ekonomisk situation får det allt svårare att trygga servicen till invånarna.

För att basservicen ska tryggas krävs det dels en lyckad ekonomisk politik, dels att kommunernas lagfästa uppgifter reduceras till vissa delar. Men på den punkten har regeringen misslyckats och de sparmål, en miljard euro, man hade tänkt sig för kommunerna kommer inte att nås utan stannar vid ungefär en halv miljard.

Staten lappar ihop sin ekonomi på kommunernas bekostnad

År 2010 var statsandelsprocenten för basservice 34,08 procent. Andelen har sjunkit år för år och ligger enligt planerna på 25,42 procent 2015. Staten och kommunerna har det knappt ekonomiskt men problemen kan inte lösas så att man i allt större utsträckning överför ansvaret från staten till kommunerna. De minskade statsandelarna skapar ett tryck på kommunerna som ansvarar för många lagfästa serviceformer och gör det allt svårare för dem att trygga invånarnas välfärd. Beslutet att sänka statsandelarna flyttar bara över ansvaret på de kommunala beslutsfattarna.

Det finns inga grunder för att slopa den behovsprövade statsandelen

Det finns inga grunder för att inte höja den behovsprövade statsandelen. Statsandelen är avsedd för att stödja kommuner i tillfälligt ekono-

miskt trångmål så att de ska klara av sina serviceåtaganden. Det framgår inte av propositionen hur det går med den lagfästa servicen till invånarna om det inte längre blir möjligt att bevilja kommuner av prövning beroende förhöjd statsandel.

Ingen har utrett konsekvenserna för servicen till invånarna

Konsekvensbedömningen är över lag bristfällig och tyder på svag lagberedning. Av konsekvensbedömningen framgår t.ex. inte hur förslagen påverkar kommunernas möjlighet att trygga den lagfästa servicen till invånarna. Därför går det inte heller att uppskatta de negativa konsekvenserna av den sänkta statsandelsprocenten för servicen till medborgarna.

Många kommuner har redan länge kämpat med krympande ekonomiska resurser och de minskade statsandelarna kommer inte att underlätta den kampen. Kommunerna satsar ofta på preventiva serviceformer, dvs. exakt den service som det är rationellt att finansiera för att undvika senare och dyrare kostnadsposter. De som har det sämst ställt i samhället är beroende av de offentliga tjänsterna.

Den här propositionen bidrar inte till att minska skillnaderna i hälsa och inte sänker den heller kostnaderna för hälso- och sjukvården. Det är ingen ansvarsfull politik utan ansvarsflykt att skära i statsandelarna för basservicen.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 november 2014

Ari Jalonon /saf
Johanna Jurva /saf

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

I utskottets utlåtande framställs synnerligen för-
tjänstfullt och brett vilka problem och svårighe-
ter som följer av att statsandelarna till kommu-
nerna minskas på det sätt som föreslås i reger-
ingens proposition. Däremot anføres det inte en
endaste hållbar grund för att sänka statsandelar-
na.

Av detta följer att förslaget att minska statsan-
delarna till kommunerna bör förkastas.

Avvikande mening

Jag föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det
som sägs ovan.*

Helsingfors den 27 november 2014

Erkki Virtanen /vänst

AVVIKANDE MENING 4

Motivering

Den grundläggande tanken bakom systemet med statsandelar är att trygga lagfäst basservice till kommuninvånarna. Det hör ytterst till staten att se till att kommunerna klarar av sin uppgift. Minskningarna i statsandelarna är betydande och de försvagar kommunernas möjligheter att sköta basservicen, dvs. högkvalitativ grundläggande utbildning och omfattande social- och hälsovårdstjänster. Nedsättningarna försämrar kommunernas möjligheter att ordna viktig preventiv service.

Staten har för avsikt att minska statsandelarna samtidigt som kommunerna får fler uppgifter 2015. Regeringens strukturpolitiska program för att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser har blivit på hälft. Regeringen har kommit överens om att gallra i uppgifterna men beredningen av strukturpolitiska beslut är långsam och verkställigheten haltar.

Avdraget av klientavgifterna inom social- och hälsovården från statsandelarna försämrar kommunernas finansieringsbas. Kommunerna har stora ekonomiska problem till följd av arbetslösheten samtidigt som den åldrande befolkningen medför större kostnader för social- och hälsovården. Konsekvensbedömningen i propositionen är bristfällig och regeringen har inte i tillräcklig omfattning prövat effekterna av de minskade statsandelarna. Finansieringsgapet i statsfinanserna kan inte krympas genom att minska anslagen för basservice och allra minst genom att avreglera miljöskyddet.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 27 november 2014

Outi Alanko-Kahiluoto /gröna