

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 27 § lagen om planering av och stats- andel för social- och hälsovården

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 29 september 1999 en proposition med förslag till lag om ändring av 27 § lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (RP 79/1999 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtanden

Social- och hälsovårdsutskottet har begärt utlåtande om ärendet av förvaltningsutskottet. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande (FvUU 8/1999 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Matti Ollinkari, inrikesministeriet
- budgetrådet Pertti Tuhkanen, finansministeriet
- regeringssekreterare Ritva Kujala, social- och hälsovårdsministeriet
- länsocialinspektören Marita Marjanen, länsstyrelsen i Östra Finlands län
- social- och hälsovårdschef Tuula Taskula och utvecklingschef Jouko Heikkilä, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att statsandelen för anläggningsprojekt enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården skall vara 25 procent av de fastställda kostnaderna för projekt som slås fast 2000 och därefter. Enligt gällande lag är procentsatsen 25—50. Propositionen har emellertid en bestämmelse om

en övergångsperiod. För små projekt som fastställs under övergångsperioden betalas statsandel ut enligt gällande grunder.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Lägre statsandel för anläggningsprojekt

Propositionen leder till betydligt lägre statsandel för så kallade stora projekt redan 2000 och 2001. Från och med 2002 kommer ändringen att

påverka samtliga projekt. Enligt uppgifter till utskottet påverkar beslutet åtta redan antagna stora projekt. Förlusterna drabbar kommunerna och samkommunerna och de kommer att gå miste om drygt 70 miljoner mark. Den föreslagna lagen är ingen sparlag utan motsvarande belopp kommer att användas till småprojekt, som då kan finansieras till ett större belopp i motsvarande grad. Detta innebär samtidigt att effekterna slår mycket olika mot kommunerna.

Utskottet föreslår att ikraftträdelsebestämelsen ändras. Giltighetstiden för det nuvarande statsandelssystemet bör förlängas och också gälla under övergångsperioden. Enligt propositionen skall stora projekt ha fastställts senast 2001 och små projekt senast 2003 för att de skall få statsandel. Enligt uppgifter till utskottet kräver detta 10 miljoner mark extra i statsandelar för 2000 och 5 miljoner mark extra 2001 jämfört med statsandelsramen. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Förslag till uttalande*).

Förnyelse av systemet med anläggningsprojekt

Staten bör se till att systemet med anläggningsprojekt fungerar väl. Kommunerna bör få stöd från staten för att klara av sina lagfästa förpliktelser och för att kunna trygga människornas välfärd. Därför är adekvata resurser en viktig fråga i detta sammanhang.

Enligt motiveringen till propositionen är lagförslaget den första fasen i en gradvis förnyelse av systemet med anläggningsprojekt inom social- och hälsovården. Målet är att resurserna inte längre skall gå till anläggningsprojekt utan till utveckling och effektivisering av verksamheten och nya arbetssätt inom social- och hälsovården inom ramen för statsrådets utgiftsramar. Däribland märks kompetenshöjande projekt för personalen med kommunal, regional och riksomfattande betydelse.

En reform som innebär att servicesystemet utvecklas effektivt och betyder att kommunerna och samkommunerna investerar i kompetens och kunnande måste anses värd att stödjas, eftersom den främjar social- och hälsovården. Samtidigt bör man komma ihåg att också investeringar i

byggnader, maskiner och anläggningar samt i andra fysiska förutsättningar är av stor betydelse och att också de i motsvarande grad kan främja utvecklingen inom social- och hälsovården. Omstruktureringar av detta slag kan bero på till exempel befolkningstillväxt, tekniskt föråldrade byggnader och anläggningar eller andra ombyggnadsbehov. I sådana fall är en förnyelse nödvändig för att moderna metoder skall kunna införas och byggnaders användningsändamål ändras. Av denna anledning instämmer inte utskottet i regeringens uttalande att stöd kan ges till byggnadsprojekt i undantagsfall, om projekten anknyter till utvecklingen av den kommunala social- och hälsovården. Det nya systemet måste också i tillräckligt hög grad ta hänsyn till små och fattiga kommuner för att alla medborgare skall vara jämlika när det gäller servicen.

Förvaltningsutskottet gör i sitt utlåtande en mycket ingående analys av konsekvenserna av propositionen både när det gäller de sänkta statsandelarna för anläggningsprojekt och förnyelsen av systemet med anläggningsprojekt. Social- och hälsovårdsutskottet hänvisar till synpunkterna i utlåtandet och lyfter särskilt fram det avsnitt där förvaltningsutskottet redogör för en utredning om hur statsandelarna till kommunerna fungerar och hur ändamålsenliga de är. En reform av statsandelssystemet bör bygga på denna utredning och förvaltningsutskottets utlåtande om den. I detta sammanhang är det också viktigt att i så hög grad som möjligt se statsandelssystemet som en helhet. Därför bör lagstiftningen inom alla de stora statsandelssektorerna ses över samtidigt. När det nya systemet införs är det också viktigt att adekvata resurser avsätts för ändamålet.

Förslag till beslut

Med hänvisning till ovanstående finner social- och hälsovårdsutskottet lagförslaget i propositionen behövligt och ändamålsenligt. Utskottet föreslår därför vördsamt

att lagförslaget i övrigt godkänns utan ändringar men ikraftträdelsebestäm-

melsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002. Lagen tillämpas på projekt som fastställs 2002 och därefter.

För anläggningsprojekt som fastställts innan lagen träder i kraft samt för sådana små projekt som avses i 22 § 2 mom. och som fastställs 2002 och 2003 betalas statsandel dock enligt de bestämmelser som gäller då lagen träder i kraft.

Helsingfors den 25 november 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd (delvis)
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Niilo Keränen /cent
Marjaana Koskinen /sd

(3 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att då statsrådets beslut om social- och hälsovårdens resurser för 2000 revideras realiserar de projekt som godkändes i statsrådets beslut den 1 september 1999 med däri nämnda kostnadsberäkningar och nu gällande statsandelar. Betryggande resurser i enlighet med fattade beslut bör anslås för de små projekt som länsstyrelserna godkänt.

Pehr Löf /sv
Juha Rehula /cent
Päivi Räsänen /fkf
Sari Sarkomaa /kok (delvis)
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Raija Vahasalo /kok (delvis)
Jaana Ylä-Mononen /cent
suppl. Arto Seppälä /sd (delvis).

RESERVATION

Motivering

Statsandelarna för anläggningsprojekten inom social- och hälsovården skall enligt planerna beskäras kraftigt när detta lagförslag har godkänts. Regeringspropositionen säger dock ingenting om de därefter följande skedena i reformen.

Nybyggnad behövs fortfarande inom social- och hälsovården. Detta gäller framför allt daghemmen men inte heller den eftersträlvade reformen av servicesystemen till exempel inom äldreomsorgen är möjliga utan att betryggande ekonomiska resurser anslås för anläggningsprojekt också i fortsättningen.

Statsmakten måste ta sitt ansvar för investeringar i utvecklingen av våra servicesystem. Till följd av att byggnaderna börjar bli gamla och på grund av mögel- och fuktskador finns det ständiga ombyggnadsbehov i kommunerna. Kommunernas ekonomiska svårigheter gör att de inte själva kan genomföra dessa projekt utan behöver statlig medverkan. Om byggnadsbeståndet skall kunna hållas i tillfredsställande skick och oundvikliga nyinvesteringar göras krävs det snarare ökade projektfullmakter än nedskärning av anläggningsprojekten.

Servicesystemet inom social- och hälsovården är av många orsaker stannat i förändring. Detta är dock ingen anledning att på rak arm sluta upp att stöda byggnadsprojekten. Ändringen i utskottets betänkande innebär en liten förbättring av propositionen, men förlängningen av övergångsperioden avlägsnar inte problemet. Det bör dessutom noteras att ett stort antal investeringsprojekt som väntar på att bli realiserade redan under flera år har flyttats framåt på grund av bristande ekonomiska resurser.

Propositionen innebär att byggnaderna i de ekonomiskt svagaste kommunerna blir i allt sämre skick medan nödvändiga investeringar inte kan göras. Om statsandelarna sänks i de fat-

tigaste kommunerna ökas ytterligare ojämlikheten kommunerna emellan. Också de medelstora kommunernas möjligheter att investera egna medel äventyras för att inte alls tala om kommuner med ett lågt invånarantal. Staten bör se till att systemet som gäller anläggningsprojekt fungerar för att kommunerna skall kunna sköta sina lagstadgade förpliktelser och tillhandahålla medborgarna grundläggande service.

Det ligger inget förnuft i att genomföra reformen i ett läge där en översyn av hela statsandelssystemet är under beredning. Ändringarna i statsandelarna för anläggningsprojekt borde i stället utarbetas som en del av denna helhet. Också förvaltningsutskottet var i sitt utlåtande av denna åsikt. Revideringen av statsandelssystemet för anläggningsprojekt bör ske samtidigt inom alla förvaltningsområden.

Genom lagförslaget och de försämringar det innehåller jämfört med gällande statsandelssystem beviljas fullmakter för fortsatt beredning av frågan och samtidigt godkänns försämringarna under den första fasen trots förlängningen av övergångsperioden. Utgångspunkten för reformen bör vara att det sammantagna statsandelsskottet som betalas till kommunerna för deras social- och hälsovård inte minskar. Kommunernas ekonomiska situation och bärkraft bör beaktas också i fortsättningen.

Lagförslaget borde i enlighet med 8 § 3 mom. kommunallagen ha behandlats av Delegationen för kommunal ekonomi i synnerhet som förslaget inte motsvarar kommunernas syn på saken. Inte heller regeringsprogrammet nämner någon nedskrotning av anläggningsprojektsystemet.

Förslaget

Med stöd av ovanstående föreslår vi

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 25 november 1999

Juha Rehula /cent
Jaana Ylä-Mononen /cent
Inkeri Kerola /cent

Niilo Keränen /cent
Päivi Räsänen /fkf

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 27 § lagen om planering av och stats- andel för social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Social- och hälsovårdsutskottet begärde den 13 oktober 1999 utlåtande av förvaltningsutskottet om en proposition med förslag till lag om ändring av 27 § lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (RP 79/1999 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- social- och hälsovårdsminister Maija Perho, omsorgsminister Eva Biaudet, regeringsrådet Jouko Narikka och regeringssekreterare Ritva Kujala, social- och hälsovårdsministeriet
- budgetrådet Raija Koskinen, finansministeriet
- konsultative tjänstemannen Matti Ollinkari, inrikesministeriet
- utvecklingschef Jouko Heikkilä och social- och hälsovårdschef Tuula Taskula, Finlands Kommunförbund

- social- och hälsovårdsdirektör Pekka Wirta, Lahtis stad
- stadskamrer Pirkko Markkanen, Varkaus stad
- kommundirektör Bo Lindholm, Nagu kommun
- kommundirektör Jyri Mäntylä, Vindala kommun
- avdelningschef Sirpa Maukola-Juuso, Enare kommun
- kommunsekreterare Jouko Hyppönen, Konnevesi kommun.

Därtill har undervisningsministeriet, Penningautomatföreningen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården Stakes, Helsingfors stad, samkommunen för Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt och Kangasniemi kommun lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att statsandelen för anläggningsprojekt enligt lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården skall vara 25 procent av de fastställda kostnaderna för projekt som slås fast 2000 och därefter.

Enligt gällande lag är procentsatsen 25—50. Propositionen har emellertid en bestämmelse om en övergångsperiod. För små projekt som fastställs under övergångsperioden betalas statsandel ut enligt gällande grunder.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Lägre statsandel för anläggningsprojekt

Enligt motiveringen till propositionen är syftet med den sänkta procentsatsen för statsandelen att staten inom ramen för sina minskade resurser skall kunna betala statsandel till så många projekt som möjligt, när det är befogat och ändamålsenligt att stödja dem.

Kommunernas och samkommunernas förslag till anläggningsprojekt inom social- och hälsovården har på senare år uppgått till ungefär 1 600 miljoner mark på årsnivå. Kostnaderna för de föreslagna projekten har varit klart större än de årliga anslagen för anläggningsprojekt inom ramen för statens utgiftsram. År 1999 kunde projekt till ett belopp på sammanlagt 520 miljoner mark läggas fast. Det motsvarar ungefär en tredjedel av kostnaderna för de föreslagna projekten. Statsandelen står numera för i medeltal ungefär 42 procent av kostnaderna. Statsandelen kommer således att uppgå till ungefär 220 miljoner mark 1999.

När målen med lagförslaget utvärderas måste det enligt utskottet också kunna tas hänsyn till den möjligheten att vissa av de motiverade projekt vars totala kostnader är högre än 25 miljoner mark kan skjutas fram eller över huvud taget inte genomförs, eftersom statsandelen sjunker med upp till 50 procent.

Propositionen innehåller en övergångsbestämmelse för små projekt. Enligt bestämmelsen betalas statsandel ut enligt gällande lagstiftning för projekt som fastställs 2000 och 2001.

Utskottet finner det nödvändigt att staten ser till att systemet med anläggningsprojekt fungerar för att kommunerna skall kunna fullfölja sina lagfästa åtaganden och tillgodose medborgarnas behov av basservice. Bland annat av denna orsak är det motiverat att förlänga övergångsperi-

oden åtminstone för anläggningskostnaderna för små projekt. Små projekt berör enligt utskottets uppfattning särskilt kommuner, där lagändringen slår hårt mot ekonomin.

Vidare framhåller utskottet att regeringen i motiveringen till propositionen inte gör någon utvärdering av de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna, trots att förändringen framför allt gäller kommunerna och relationerna mellan dem. Samtidigt vill utskottet lyfta fram den pågående segregeringen i den kommunala ekonomin (FvUU 6/1999 rd). Utskottet menar att konsekvenserna av propositionen fördelas mellan kommunerna på ett otillfredsställande sätt.

Propositionen bygger dock på de tillgängliga ekonomiska resurserna för anläggningsprojekt. Därtill bör det framhållas att propositionen stöder kommunernas samarbete på det regionala och lokala planet.

Förnyelse av systemet med anläggningsprojekt

Propositionen är enligt regeringen den första fasen i en gradvis förnyelse av systemet med anläggningsprojekt. Målet är att tyngdpunkten i statsstödet skall förskjutas från byggande till genomförande av projekt som stöder utveckling och effektivisering av verksamheten samt nya arbetssätt. Propositionen säger dock ingenting om vad nästa fas av denna principiellt viktiga reform av anläggningsprojekt kommer att innehålla.

Enligt kompletterande utredning till utskottet kan det på detta stadium sägas så mycket om genomförandeprojekten att de kommer att vara projekt som tar sikte på en reform av verksamheten inom social- och hälsovården. De syftar till större verksamhetsmässig effektivitet, större ekonomisk effektivitet och bättre resultat inom kommunernas och samkommunernas social- och

hälsovård. Meningen är att jämställa kunskapsinvesteringar med byggnade.

I en kompletterande utredning till utskottet påpekas vidare att reparationer och sanering som hänförs till fastighetsunderhåll och nybyggen utan omläggning av funktionerna inte kan anses ha samband med en omstrukturering av social- och hälsovården. De nya bestämmelserna skall noga ange vad som avses med anläggningsprojekt respektive utvecklingsprojekt.

Utskottet är medvetet om att servicesystemet inom social- och hälsovården är satt i förändring av flera orsaker. Men det behöver inte vara någon anledning att prompt undanröja allt stöd till anläggningsprojekt. Anläggningsprojekten kan också ingå i en nödvändig omställning av tjänstestrukturen. Dessutom behövs det fortfarande nybyggnader, till exempel daghem. Därutöver har kommunerna också särskilda ombyggnadsprojekt, eftersom byggnadsbeståndet åldras. Enligt vad utskottet har erfarit gäller behovet av investeringar framför allt ombyggnader och inte minst mögel- och fuktsanering av byggnader som är i fortlöpande användning för serviceändamål. Gamla och oanvändbara lokaler kan i själva verket vara ett hinder för funktionella reformer och introducering av nya, mer rationella arbetsmetoder.

Utskottet finner det nödvändigt att eventuella förslag till ändringar av statsandelarna för an-

läggningsprojekt bereds grundligt och med hänsyn till de ovan refererade omständigheterna och att ändringarna sätts in i ett större sammanhang i samband med en reform av hela statsandelssystemet.

Vidare påpekar utskottet att reformen bör ta fasta på att kommunernas statsandelar till social- och hälsovården sammantaget sett inte får minska.

Förvaltningsutskottet behandlar för närvarande en utredning av hur systemet med statsandelar till kommunerna fungerar och är utformad. Utredningen har gjorts av inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet. Den bygger på ett uttalande (RP 149/1996 rd, FvUB 24/1996 rd, RSv 226/1996 rd) som riksdagen godkände i samband med behandlingen av det gällande statsandelssystemet. Under behandlingen av utredningen kommer utskottet i förekommande fall att uttala sig mer ingående om den framtida utvecklingen av statsandelarna för anläggningskostnader.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att social- och hälsovårdsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 29 oktober 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rainer Erlund /erl
Ulla Juurola /sd
Esko Kurvinen /saml
Paula Lehtomäki /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml
suppl. Pekka Nousiainen /cent.

