

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (RP 97/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- budgetråd Jouko Narikka, finansministeriet
- lagstiftningsdirektör Antti Leinonen, justitieministeriet
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänna synpunkter

Genom den föreslagna lagen begränsas kommunernas och samkommunernas möjligheter att göra betydande investeringar inom social- och hälsovården. Dessutom föreskrivs en skyldighet att i omfattande och långfristiga avtal som ingås med privata tjänsteproducenter och i långfristiga avtal om nyttjanderätt till byggnader inkludera ett avtalsvillkor om rätt att säga upp avtalet. Lagen är temporär och föreslås gälla till utgången av december 2019.

Syftet med propositionen är att trygga verksamhetsmöjligheterna för de landskap som bildas genom regeringens social- och hälsovårdsreform så att de kan ordna tjänster på lika villkor med så stor kostnadseffekt som möjligt inom hela sitt område. Som bakgrund till de omfattande och långfristiga avtal och betydande investeringar som hänför sig till ordnandet av social- och hälsovården kan man skönja lokala strävanden att bevara vissa tjänster inom ett visst område med en viss

Utlåtande FvUU 25/2016 rd

verksamhetsmodell för en lång tid efter den ändring av ansvaret för ordnandet av tjänsterna som social- och hälsovårdsreformen medför.

I propositionsmotiven beskrivs riskerna för att reformen misslyckas om inte kommunernas och samkommunernas behörighet att vidta rättshandlingar begränsas. Riskerna sammanhänger särskilt med en oändamålsenlig servicestruktur och felinvesteringar sett ur en vidare regional synvinkel.

Redan i samband med den tidigare kommun- och servicestrukturreformen (Paras) framhöll förvaltningsutskottet vikten av en positiv attityd och ett aktivt förhållningssätt till reformer. Det här innebär bland annat att varje kommun bör tänka igenom vilka förändringar och förbättringar den behöver genomföra. Utgångspunkten får inte vara den motsatta, dvs. att komma undan alla förändringar (FvUB 31/2006 rd). Utskottet anser att kommunerna och samkommunerna är kapabla att självständigt överväga exempelvis om en tilltänkt investering är lämplig eller inte.

Den bakomliggande tanken att trygga ordnandet av social- och hälsovården på lika villkor och på ett ekonomiskt effektivt sätt inom ramen för de framtida strukturerna är något som utskottet omfattar. De lösningar som kommunerna i dagsläget går in för när det gäller servicenätverket inom social- och hälsovården kan ha en stor betydelse för de kommande landskapens förutsättningar men också för kommunernas framtida verksamhet och ekonomi. Utredningar visar att de risker som omtalas i propositionen kan vara av betydande storleksordning också för samhällsekonomin.

Utskottet förhåller sig trots allt reserverat till möjligheten att genom lagstiftning uppnå det man nu är ute efter. Redan nu arbetar många kommuner och samkommuner med sådana stora eller vittförgrenade projekt som avses i propositionen eller så har det vidtagits åtgärder i det sammanhanget som redan har gått så långt att den föreslagna regleringen inte kommer att gälla dem retroaktivt. Den föreslagna lagen kommer i första hand att gälla nya avtal. Att underteckna ett entreprenadavtal eller ett motsvarande avtal om inledande av byggnadsarbeten anses som en viktig tidpunkt för att ingå en förbindelse om en investering. Skyldigheten att ta in ett avtalsvillkor om uppsägning föreslås gälla såväl nya avtal som ingås med privata tjänsteproducenter efter det att lagen trätt i kraft som avtal som ingåtts tidigare när avtalsvillkor eller giltighet till väsentlig del ändras medan den föreslagna lagen är i kraft.

Utskottet understryker att avsikten med propositionen inte är att ingripa i alla slags investeringar eller avtal som kommuner eller samkommuner ingår. Avsikten är enbart att för en kort tid begränsa rätten till sådana rättshandlingar som skulle ha betydande konsekvenser långt in i framtiden uttryckligen på social- och hälsovårdsområdet. På tillväxtorter inriktas en betydande del av investeringarna för närvarande på helt andra sektorer än social- och hälsovården. Förutom sedvanliga kommunaltekniska infrastrukturella investeringar gör många kommuner just nu investeringar i grundliga reparationer av exempelvis skolbyggnader och nyinvesteringar i bland annat daghem. Propositionen skulle inte begränsa rätten till sådana investeringar.

Investeringar i byggnader

Förbudet mot investeringar i byggnader som används inom social- och hälsovården (4 §) skulle beröra investeringar med en total kostnad på över fem miljoner euro. Utskottet understryker att

Utlåtande FvUU 25/2016 rd

förbudet inte är avsett att gälla normala investeringar för årligt underhåll eller investeringar som är nödvändiga utifrån tillsynsmyndighetens inspektioner, till exempel på grund av användarnas hälsa eller säkerhet. Redan detta begränsar förbudets tillämpningsområde en hel del. Det är också möjligt att genom ett förfarande som sköts av social- och hälsovårdsministeriet få dispens om en investering är motiverad för att tillgången till tjänster ska tryggas och om den är nödvändig med avseende på områdets servicestruktur och i övrigt stöder förverkligandet av målen för social- och hälsovårdsreformen, sägs det i propositionsmotiven. Dispens kan beviljas också för en del av ett projekt som är föremål för ansökan.

I propositionen sägs det vidare att antalet dispensansökningar sannolikt skulle underskrida antalet ansökningar i ett normalt ansökningsförfarande, eftersom dispensansökningar i regel görs endast i situationer där det bedöms att förutsättningarna för dispens uppfylls. Av propositionsmotiven framgår å andra sidan också att utöver de byggprojekt som planeras av sjukvårdsdistrikten planerar kommunerna och samkommunerna nya investeringar i primärvården och socialtjänsterna exempelvis för att uppföra nya hälsovårdscentraler. Om ministeriet får ta emot många dispensansökningar kan behandlingen av dem bli en flaskhals. Förvaltningsutskottet menar att det är viktigt att dispensansökningarna behandlas med en lämplig tidtabell så att investeringarna inte fördröjs i onödan på grund av förvaltningen. Förvaltningsutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet dryftar om det eventuellt finns behov av att föreskriva om tiden för behandling av dispensansökningar.

Uppsägningsvillkor i avtal

Skyldigheten att i omfattande och långfristiga avtal som ingås med privata tjänsteproducenter och i långfristiga avtal om nyttjanderätt till byggnader inkludera ett avtalsvillkor om rätt att säga upp avtalet (3 §) skulle enligt förslaget gälla avtal, vars uppskattade årliga värde under avtalsperioden överstiger femtio procent av de årliga driftsekonomiutgifterna enligt det senaste bokslutet för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen ansvarar för och avtalet gäller i minst fem år. En ytterligare förutsättning för uppsägning är att tjänsteanordnaren får ett utlåtande av Institutet för hälsa och välfärd om att uppsägningen är motiverad med avseende på en lika tillgång till tjänster, ett ändamålsenligt genomförande av en servicehelhet eller en kostnadseffektiv verksamhet. För att avtalet ska kunna sägas upp krävs det dessutom att det enligt en bedömning av den som har organiseringsansvar och enligt utlåtandet från Institutet för hälsa och välfärd inte är ändamålsenligt med tanke på klientens och patientens valfrihet och att parterna inte har kunnat förhandla fram en ändring av avtalet.

I motiven sägs det att bestämmelsen om uppsägningsvillkoret gäller alla avtal som hör till ordnandet av social- och hälsovården. Avtalsvillkoret ska därmed också fogas till sådana avtal som kommunen eller samkommunen ingår med sina dottersammanslutningar eller med sammanslutningar som de äger delvis. Enligt utredning till utskottet gäller bestämmelsen också stödfunktioner inom social- och hälsovården såsom laboratorietjänster, bilddiagnostik, matservice och lokalvård. Dessa tjänster beräknas inte nå upp till femtioprocentgränsen eftersom ett avtal om en stöd-tjänst inte i någon kommun eller samkommun antas kunna utgöra 50 % av kommunens eller samkommunens driftsutgifter inom social- och hälsovården. Men ett avtal om stödtjänster kan utgöra en del av ett större avtalskomplex och beaktas då som en del av dess värde.

Utlåtande FvUU 25/2016 rd

Den föreslagna lagens konsekvenser för rättshandlingar i olika situationer

I paragrafen föreskrivs det om det ansvar som den kommande anordnaren av social- och hälsovårdstjänster har i en situation där rättshandlingar har företagits i strid med denna lag (5 §). Dessa rättshandlingar binder inte en kommande anordnare av tjänster. Enligt propositionsmotiven har anordnaren sålunda med stöd av den föreslagna lagen rätt att t.ex. säga upp ett avtal som ingåtts med en privat tjänsteproducent även om ett sådant avtalsvillkor som avses i 3 § 1 mom. inte har fogats till avtalet i fråga. Med anordnare torde här avses de framtida landskapen. Av motiveringen framgår inte vilken kommunens rättsliga ställning skulle vara i en sådan här situation. Det framgår inte heller hur ansvaret för eventuella andra följder på grund av rättshandlingar i strid med denna lag, t.ex. skadeståndsansvar, skulle fördelas. Förvaltningsutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet förtydligar dessa frågor i sitt betänkande.

Propositionen tar inte heller ställning till följderna av att ett projekt som inletts i överensstämmelse med gällande lagstiftning inte har kunnat slutföras planenligt på grund av lagstiftning som kommit till under projektets livscykel. Inom projektet har eventuellt gjorts ett intentionsavtal eller ett föravtal eller vidtagits andra åtgärder för att förbereda ett avtal. Varierande avtalsrättsliga och skadeståndsrättsliga frågor kan aktualiseras där det enligt utskottet också är av betydelse om en avtalspart har handlat i god tro. Förvaltningsutskottet anser att social- och hälsovårdsutskottet bör ta upp dessa aspekter i sitt betänkande. Förvaltningsutskottet konstaterar vidare att utlägg för planering och andra förberedelser som en kommun eller samkommun har gjort kan visa sig vara bortkastade pengar om ett projekt måste läggas ner på grund av den föreslagna lagen. Det kan röra sig om betydande kostnader.

Tidtabellen för propositionen

Förvaltningsutskottet fäster avslutningsvis allvarlig uppmärksamhet vid den skyndsamma behandlingstidtabellen för propositionen. Vårdreformen har beretts under en lång tid och man kan anta att servicenätet inom social- och hälsovården skulle komma att förändras oberoende av förvaltningsstrukturen eller av anordnaransvaret. Med tanke på hur viktigt vårdreformen och landskapsreformen är och den föreslagna lagens samband med reformerna och konsekvenser för den kommunala autonomin borde det ha reserverats mer tid för utskottsbehandlingen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 14.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf

Utlåtande FvUU 25/2016 rd

medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Elsi Katainen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
ersättare Kari Tolvanen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.