

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

Utlåtande 12/1996 rd

Regeringens proposition 149/1996 rd

Till Förvaltningsutskottet

Riksdagen remitterade den 22 oktober 1996 regeringens proposition 149/1996 rd med förslag till lag om statsandelar till kommunerna och vissa lagar som har samband med den till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet skall avge utlåtande i saken.

Med anledning av ärendet har utskottet hört ministern Terttu Huttu-Juntunen, konsultative tjänstemannen Martti Kallio vid inrikesministeriet, utredningsmannen Heikki Koski, regeringsrådet Pekka Järvinen vid social- och hälsovårdsministeriet, forskningschefen Unto Häkkinen vid Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, social- och hälsovårdschefen Tuula Taskula och sakkunnige Jouko Heikkilä vid Finlands Kommunförbund, landshövdingen Kalevi Kivistö vid länsstyrelsen i Mellersta Finlands län, stadsdirektören Marketta Kokkonen som representant för Esbo stad, branschdirektören Sakari Möttönen vid socialverket i Jyväskylä stad, planeringschefen Harri Peltoniemi som representant för Björneborgs stad, social- och hälsovårdsdirektören Riitta Luosujärvi vid socialverket i Kemi och ekonomidirektören Pekka Reinikka vid Kainuun sairaanhoitopiirin ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny lag om statsandelar till kommunerna samt ändringar i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och femton andra lagar.

Enligt propositionen skall statsandelarna 1997 skäras ned med 2 500 miljoner mark och 1998 med 1 300 miljoner mark. Nedskärningarna fördelas enligt förvaltningsområde i proportion till statsandelarna för 1996. De föreslås bli mins-

kade per capita utifrån behovet att balansera upp statsekonomi. Vidare skall statsandelarna dras ner i enlighet med vissa andra lagförslag som anknyter till budgetpropositionen.

Lagen om statsandelar till kommunerna föreslås delvis vara en allmän lag och innehålla definitioner samt procedur- och övergångsbestämmelser som är gemensamma för statsandelslagstiftningen samt bestämmelser om ett utjämningsförfarande. I lagen föreslås vidare bestämmelser hur de kalkylerade statsandelarna för driftskostnader och de genomsnittliga markbelopp och kostnader per enhet som ligger till grund för dem årligen fastställs och justeras, samt om att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall bibehållas.

Den föreslagna ändringen i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården innebär ett nytt sätt att räkna ut statsandelen för driftskostnaderna för social- och hälsovården. Statsandelen skall bestämmas som skillnaden mellan uppgiftsbaserade kalkylerade kostnader och kommunens självfinansieringsandel som bygger på invånarantalet. Kommunens självfinansieringsandel är lika stor i alla kommuner. Vidare skall grunderna för beräkning av statsandelen ses över. Dessutom skall vissa bestämmelser om innehållet i och beredningen av den riksomfattande planen för social- och hälsovården justeras.

De föreslagna lagarna avses bli behandlade i samband med budgetpropositionen för 1997 och träda i kraft i början av 1997.

Utskottets ställningstaganden

En översyn av statsandelarna för social- och hälsovården är i princip acceptabel. En statsandel som direkt beviljas kommunerna medger insyn i systemet och gör det — i motsats till vad som är fallet inom undervisningsväsendet — kommun-

vis jämförbart och funktionsvis betraktat neutralt. Ett oroväckande drag i statsandelar som betalas ut direkt till serviceproducenterna är i själva verket att ingen myndighet bevakar rationaliteten i den samlade verksamheten. I den finansiella modellen för undervisningen är den ena parten, kommunerna, beroende av vad samkommuner eller enskilda serviceproducenter gör. Inte minst när resurstillflödet stramas åt kan kommunen de facto vidta spar- och rationaliseringsåtgärder bara på funktioner som står under dess omedelbara kontroll. Inom undervisningen gäller detta i de flesta kommuner bara verksamhetens kärna, den grundläggande undervisningen och därtill all annan kommunal verksamhet, där social- och hälsovården utgör den ekonomiskt sett viktigaste sektorn.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter enhetliga statsandelssystem inom de olika förvaltningsområdena för att kommunen direkt skall kunna inverka på verksamheten och för att också finansieringen skall gå via kommunerna.

Den statsandelsfinansierade verksamheten fullföljer i betydande omfattning medborgarnas grundläggande rättigheter. Det centrala lagrummet med tanke på den kommunala social- och hälsovården är i detta avseende 15 a § 3 mom. regeringsformen, där det sägs att det allmänna skall tillförsäkra var och en tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna skall också stödja familjen och andra som svarar för omsorgen om ett barn så att de har möjligheter att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Dessa åligganden, som delvis är subjektiva rättigheter enligt vanlig lagstiftning, måste passas ihop med det kommunala självstyret. Vad gäller de subjektiva rättigheterna har kommunen dessutom i stor utsträckning fråntagits möjligheten att pröva vilka tjänster den skall ordna. Genom praxis uppstår standarder som måste anses bestämma miniminivån i samtliga kommuner i landet och som i princip övervakas av grundskyddsämnden. Enligt utskottets uppfattning finns det ett antal faktorer, beträffande vilka man kan fråga sig om tjänsterna längre uppfyller ovan angivna minimikrav. Enligt en tolkning har bland annat tjänster till personer i institutionsvård dragits in så att de själva får lov att bekosta tandvård och mediciner, i motsats till tidigare praxis att räkna in dem i institutionsvården.

En bidragande orsak till denna utveckling är utan tvivel att statens bidrag till finansieringen av

den kommunala servicen på grund av nedskärningarna i statsandelarna och vissa omstruktureringar har minskat till under en fjärdedel inom social- och hälsovården, jämfört med att de tidigare utgjorde inemot hälften. Om de stora kommunvisa ändringar som vid omläggning av systemet oundvikligen för med sig genomförs i snabb takt kan de få onödigt radikala konsekvenser i enskilda kommuner. Trots att det kommunala självstyret leder till att tjänsterna varierar från kommun till kommun, får detta dock inte leda till oskäliga skillnader i jämlikheten mellan medborgarna. Av bland annat denna orsak anser utskottet det viktigt att konsekvenserna av statsandelsreformen för serviceproduktionen kontinuerligt följs upp, speciellt inom specialomsorgerna, mentalvårdsarbetet och missbrukarvården, och att behövliga åtgärder vidtas för att få till stånd en ändring.

Ett statsandelssystem som på centrala punkter bygger på invånarunderlaget reagerar långsamt och med en viss eftersläpning på en ökning eller minskning av kommunens befolkning. Särproblemen i dessa kommuner med antingen flyttningsförlust eller flyttningsvinst bör uppmärksammas. Samtidigt gäller det att söka metoder att hindra en starkare flyttningsrörelse.

Det är viktigt att följa upp grunderna för statsandelen till social- och hälsovården för att systemet skall behandla kommunerna lika vad gäller tjänstebehov och förhållanden och för att invånarna inte omotiverat skall särbehandlas i förhållande till varandra. Under behandlingen har utskottet uppmärksammat bland annat behovet av att följa upp hur det förhåller sig i kommunerna med inkomstnivån, könsstrukturen, näringsstrukturen, kvinnors förvärvsarbetsfrekvens, studier, sjukfrekvens, arbetslöshet och kommunens perifera läge. Dessa faktorer kan ha en sådan inverkan att åtgärder vid behov måste vidtas för att se över statsandelsgrunderna. Likaså bör statsandelsgrunderna i gruppen 0—6 år följas upp för att efterfrågan på tjänster skall kunna anpassas till den behövliga finansieringen. Med hänsyn till den s.k. livscykelteori bör grundernas lämplighet även i övrigt undersökas.

En allmän princip är att bevaka ändringarna i arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna och att projicera dem på statsandelssystemet. Men det är också viktigt att följa andra ändringar i lagstiftningen, som har faktiska konsekvenser för kommunernas uppgifter. Till exempel neddragningarna i primära sociala förmåner och de pensionspolitiska besluten om rehabilite-

ring inverkar på kommunernas uppgifter utan att de vägs in i statsandelarna. Också ändringar i motsatt riktning är möjliga. Systemet bör ses över på denna punkt.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter att regeringen inom 1997 avlåter en proposition om ett arrangemang för utjämning av exceptionellt stora kostnader för barnskydd och handikappvård.

Den kraftiga tillväxten i utgifterna för utkomststöd har väckt en bred debatt om att den s.k. normerade delen av utkomststödet bör lyftas över från kommunerna till staten. Något avgörande i saken har inte fattats och därmed råder en fortsatt oklarhet i prövningen och bedömningen av statsandelar. Det vore viktigt att det snabbt fattades ett beslut om den normerade delen av utkomststödet helt skall föras över på staten eller inte.

Helsingfors den 15 november 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Jouko Skinnari /sd, vice ordföranden Maija Perho /saml, medlemmarna Anne Huotari /vänst, Jorma Huuhtanen /cent, Liisa Hyssälä /cent, Kari Kantalainen /saml, Paula Kokkonen /saml, Mikko Kuoppa /vgr, Eero Lämsä /cent,

Servicesystemet finns till för att tillgodose medborgarnas behov och för att förbättra deras arbets- och livsvillkor. Därför bör detta vara den principiella utgångspunkten för statsandelssystemet, trots att också finansiella och i mindre grad organisatoriska frågor delvis berör medborgarna i ett system som bekostas med skattemedel. Social- och hälsovårdsutskottet understryker dock att det även i ett finansiellt system i första hand gäller att ta hänsyn till användarnas behov och att det behövs en effektiv och ekonomisk, men samtidigt serviceinriktad tjänsteapparat för att klara av denna uppgift.

Hänvisande till det ovan sagda och propositionens motivering anför social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att förvaltningsutskottet bör utarbeta sitt betänkande med hänsyn till det ovan anförda.

Hannes Manninen /cent, Pirkko Peltomo /sd, Margareta Pietikäinen /sv (delvis), Maija Rask /sd, Osmo Soininvaara /gröna, Marjatta Vehkajoki /sd och Marja-Leena Viljamaa /sd samt suppleanterna Marjaana Koskinen /sd och Pehr Löw /sv (delvis).

