

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (RP 182/2017 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- förvaltningsutskottet FvUU 39/2017 rd
- grundlagsutskottet GrUU 57/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- planerare Henriikka Tammes, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- ledande expert Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Hyvinvointialan liitto ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform ändras. Enligt propositionen

Betänkande ShUB 23/2017 rd

nen ska lagarnas giltighetstid förlängas med ett år eftersom avsikten är att social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen ska träda i kraft 2020, dvs. ett år senare än vad som var avsikten när de lagar som regeringen nu föreslår ändringar i stiftades.

De villkor som i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården fastställts för avtal om utläggning av produktionen av social- och hälsovårdstjänster och för betydande investeringar i byggnader ska skärpas.

När en kommun eller samkommun ingår ett avtal om produktion av social- och hälsovårdstjänster med ett privat företag eller en privat sammanslutning ska avtalet inkludera en uppsägningsklausul, om avtalets värde överstiger trettio procent av de årliga driftsutgifterna för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen har organiseringsansvar för och avtalet fortsätter att gälla efter utgången av 2020.

Dessutom ska en kommun eller samkommun få göra sådana investeringar i byggnader som används inom social- och hälsovården för vilka de totala kostnaderna exklusive mervärdesskatt överstiger fem miljoner euro, endast om investeringarna är nödvändiga för att trygga tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Denna princip ska också tillämpas på sådana investeringar som görs med stöd av avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt och av vars avtalsvillkor följer att projektet kan jämföras med en investering i kommunens eller samkommunens egendom. Ett ärende bör dessutom behandlas i statsrådets finansutskott innan tillstånd kan beviljas för investeringar.

Enligt förslaget ska lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården vara i kraft till utgången av 2020 och lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform vara i kraft till utgången av 2019.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (nedan kallad begränsningslagen) och i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (nedan kallad paras-ramlagen).

Giltighetstiden för lagarna föreslås bli förlängd till följd av att tidsplanen för vård- och landskapsreformen har ändrats. Utskottet anser att giltighetstiden behöver förlängas med ett år för att begränsningsåtgärderna enligt begränsningslagen och skyldigheterna enligt paras-ramlagen oavbrutet ska gälla tills reformen införs. Det rör sig om begränsningar inom kommunala beslutsprocesser. Grunderna för dem är godtagbara i och med att de har anknytning till hur social- och hälsovårdssystemet ska fungera. Lagförslaget är således behövligt. Utskottet framhåller dessutom att åtgärderna är temporära och att syftet är att reformen ska kunna startas enligt de uppställda målen.

Betänkande ShUB 23/2017 rd

I sitt utlåtande (GrUU 57/2017 rd) anser grundlagsutskottet att den fortsatta beredningen av reformen självfallet ger anledning att förlänga giltighetstiden för begränsningslagen och att skärpingarna i lagen inte utgör något hinder för att behandla de föreslagna lagarna i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet anser också att grundlagen inte ställer några hinder för att förlänga skyldigheterna enligt paras-ramlagen. I sitt utlåtande anser förvaltningsutskottet att ändringarna är befogade och motiverade (FvUU 39/2017 rd). Det faktum att propositionen är nödvändig hänger delvis samman med att jourförordningen behandlades fristående från social- och hälsovårdsreformen.

Begränsningslagen

När social- och hälsovårdsutskottet tidigare behandlade en proposition om begränsningslagen ansåg utskottet att de föreslagna begränsningarna var behövliga med avseende på servicestruktur-reformen inom social- och hälsovården (ShUB 12/2016 rd). Utskottet såg det som viktigt att de föreslagna begränsningsbestämmelserna uteslutande används för att förhindra sådana rättshandlingar som kan antas ha menliga följder för de kommande organisationsansvariga och som inte nödvändigtvis behöver genomföras före den planerade strukturreformen inom social- och hälsovården.

Utöver förlängningen av giltighetstiden föreslås nu vissa skärpningar i begränsningslagen. Bestämmelserna i 3 § om utläggningsavtal med privata tjänsteproducenter om produktion av social- och hälsovårdstjänster ska skärpas. Det innebär att ett avtal måste inkludera en uppsägningsklausul, om dess värde överstiger trettio procent av de årliga driftsutgifterna för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen har organiseringsansvar för och avtalet fortsätter att gälla efter utgången av 2020. Enligt den gällande lagen går gränsen vid 50 procent av kostnaderna och avtalsperioden är minst fem år. Dessutom ska bestämmelserna skärpas på så sätt att om avtal ingås med flera producenter, måste ett villkor om rätt att säga upp avtalet ingå i det avtal som överskrider gränsen och i alla avtal som ingås efter det. Enligt den gällande lagen sammanräknas bara de andelar av driftsutgifterna som utgörs av avtalen med samma producent. Social- och hälsovårdsutskottet anser att de föreslagna ändringarna är motiverade och att de bidrar till att garantera att vårdreformen ska kunna startas enligt målen. Utskottet understryker att utläggningarna inte får riskera jourverksamheten.

I 3 § 1 mom. föreslås det dessutom att nuläget preciseras på så sätt att i den nya lagen explicit skrivs in den tolkning som gjorts utifrån den gällande lagen, dvs. att den som har organiseringsansvar har rätt att säga upp avtalet 2020 utan att uppsägningen medför ersättningsskyldighet. Utskottet noterar att preciseringen av ersättningsskyldigheten är motiverad för att det inte ska uppstå oklarhet om tolkningen i enlighet med den gällande lagen. Däremot anser utskottet att den organiseringsansvarigas rätt att säga upp avtalet bör förlängas från ett till två år och därmed gälla 2020 och 2021. Den tvååriga tidsfristen ger den framtida organiseringsansvariga, det vill säga landskapet, bättre möjligheter att bedöma avtalet som en del av det övergripande servicesystemet.

I den föreslagna 4 § i begränsningslagen ändras grunderna för beviljande av dispens för byggnadsinvesteringar så att dispens endast ska beviljas om en investering är nödvändig och brådskande för att trygga tillgången till tjänsterna. Ansökan ska enligt 2 mom. innehålla en redogörelse för investeringskostnaderna samt för investeringens övriga ekonomiska konsekvenser. Utskottet ser

Betänkande ShUB 23/2017 rd

även den här ändringen som motiverad. Jämfört med nuläget innebär förslaget att byggnadsinvesteringar i kommuner och samkommuner begränsas i lite större utsträckning. Utskottet anser att förslaget är befogat. Enligt propositionen (s. 13) har social- och hälsovårdsministeriet beviljat sjukvårdsdistrikten 14 tillstånd och två sjukvårdsdistrikts ansökningar är fortfarande aktuella, så dispens har redan beviljats eller kommer möjligen att beviljas för sjukvårdsdistriktens mest akuta investeringsbehov. Dessutom har ett betydande antal tillstånd beviljats kommuner. I den här fasen av beredningen av vård- och landskapsreformen kommer besluten om kommande investeringsbehov framöver att kunna fattas av landskapen, om investeringarna inte är nödvändiga och brådskande för att trygga tillgången till tjänster.

Lagen om att förlänga paras-ramlagen

Lagförslaget om att förlänga skyldigheterna enligt paras-ramlagen går ut på att de samarbetsförpliktelser inom social- och hälsovården som grundar sig på kommun- och servicestrukturreformen ska fortsätta att tillämpas till utgången av 2019. På motsvarande sätt föreslås en förlängning av giltighetstiden för statsrådets behörighet. Utskottet ser det som motiverat att förlänga de gällande förpliktelserna så att de nuvarande samarbetsområden som bildats för områden större än en kommun och som har organiseringsansvar för social- och hälsovården inte ska upplösas för ett år framåt innan landskapen tar över organiseringsansvaret.

DETALJMOTIVERING

3 §. Avtal med privata tjänsteproducenter samt avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler. Utskottet föreslår att den organiseringsansvarigas rätt att säga upp avtalet förlängs från ett till två år och därmed gäller 2020 och 2021. Den tvååriga tidsfristen ger den framtida organisatören, det vill säga landskapet, bättre möjligheter att bedöma avtalet som en del av det övergripande servicesystemet.

4 §. Investeringar i byggnader. I propositionen har 4 § 2 och 3 mom. felaktigt slagits samman till ett enda moment. Utskottet föreslår att momentet delas upp.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet anser att lagarna bör sättas i kraft den 1 januari 2018.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 182/2017 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 182/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (548/2016) 3 § 1 och 2 mom. samt 4 och 7 § som följer:

3 §

Avtal med privata tjänsteproducenter samt avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler

Kommuner och samkommuner ska i avtal som de ingår med privata tjänsteproducenter och i avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler, vilka ingås efter ikraftträdandet av denna lag och är i kraft efter 2019, inkludera ett avtalsvillkor enligt vilket den som har lagstadgat organiseringsansvar för social- och hälsovården har rätt att säga upp avtalet under år 2020 eller 2021 så att det slutar gälla tolv månader från uppsägningen utan att uppsägningen medför ersättningsskyldighet. Trots det som föreskrivs i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) kan uppsägningsvillkoret införas också i gällande upphandlingskontrakt utan något nytt upphandlingsförfarande.

Ett avtalsvillkor enligt 1 mom. ska tas in i sådana i 1 mom. avsedda avtal med en privat tjänsteproducent vars uppskattade årliga värde överstiger trettio procent av de årliga driftsekonomiutgifterna enligt det senaste bokslutet för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen har organiseringsansvar för och avtalet fortsätter att gälla efter 2020. Om en kommun eller samkommun under den tid denna lag är i kraft ingår fler än ett avtal med samma privata tjänsteproducent och avtalens sammanlagda värde överstiger den ovannämnda gränsen, ska uppsägningsvillkoret likaså tas in i alla dessa avtal. Om avtal ingås med flera olika producenter ska ett uppsägningsvillkor tas in i ett avtal som medför att gränsen på trettio procent överskrids samt i alla avtal som ingås efter detta avtal.

— — — — —

Betänkande ShUB 23/2017 rd

4 §

Investeringar i byggnader

En kommun eller samkommun får inte ingå sådana förbindelser om investeringar i byggnader som används inom social- och hälsovården för vilka de totala kostnaderna exklusive mervärdesskatt överstiger fem miljoner euro.

Trots det som föreskrivs i 1 mom. får en kommun eller samkommun ansöka om dispens för att ingå en förbindelse om en sådan investering som avses i 1 mom. Social- och hälsovårdsministeriet kan bevilja dispens, om investeringen är nödvändig och brådskande för att trygga tillgången till tjänsterna. ~~Trots det som föreskrivs i 1 mom. får kommuner och samkommuner ingå förbindelser om investeringar som hänför sig till årligt underhåll av byggnader samt om sådana investeringar som är nödvändiga utifrån tillsynsmyndighetens inspektioner. Ansökan ska innehålla en redogörelse för investeringskostnaderna samt för investeringens övriga ekonomiska konsekvenser.~~

Trots det som föreskrivs i 1 mom. får kommuner och samkommuner ingå förbindelser om investeringar som hänför sig till årligt underhåll av byggnader samt om sådana investeringar som är nödvändiga utifrån tillsynsmyndighetens inspektioner. Ansökan ska innehålla en redogörelse för investeringskostnaderna samt för investeringens övriga ekonomiska konsekvenser.

Bestämmelserna om investeringar i 1 och 2 mom. gäller även sådana investeringar i byggnader som görs med stöd av avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader för vilka de totala kostnaderna exklusive mervärdesskatt överstiger fem miljoner euro och av vars avtalsvillkor följer att projektet kan jämföras med en investering i kommunens eller samkommunens egendom. Om en kommun eller samkommun har fått dispens enligt 2 mom. för en sådan investering ska 3 § inte tillämpas på ett avtal om den investering som dispensen avser.

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016 och gäller till och med den 31 december 2020.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av 1 och 2 § i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om tillämpning av vissa förpliktelser enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform (490/2014) 1 och 2 §, sådana de lyder i lag 1436/2015, som följer:

1 §

Förlängd tillämpning av samarbetsförpliktelser

Genom denna lag förlängs tillämpningen av 5, 5 a och 5 b § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) samt giltighetstiden för de samarbetsförpliktelser inom primärvården och socialvården som statsrådet ålagt med stöd av 5 a § eller 15 § 2 mom. i den lagen till utgången av 2019. Kommunen behöver dock inte till det samarbetsområde som avses i 5 § i den nämnda lagen överföra skötseln av sådana uppgifter som den skött vid ikraftträdandet av denna lag.

Genom denna lag förlängs dessutom den behörighet som föreskrivs statsrådet i 15 § 2 mom. i den lag som nämns i 1 mom. till utgången av 2019.

2 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014 och gäller till och med den 31 december 2019.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande ShUB 23/2017 rd

Helsingfors 14.12.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Arja Juvonen saf
medlem Niilo Keränen cent
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Sanna Lauslahti saml
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst
medlem Pekka Puska cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Kristiina Salonen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Martti Talja cent.

Sekreterare var

utskottsråd Päivi Salo.

Betänkande ShUB 23/2017 rd
Reservation

RESERVATION

Motivering

I propositionen föreslår regeringen att lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (nedan kallad begränsningslagen) och paras-ramlagen förlängs med ett år. Dessutom föreslås 3 § i begränsningslagen bli ändrad bland annat på så sätt att avtal om utläggning måste innehålla ett uppsägningsvillkor om de tjänster som ska läggas ut utgör mer än 30 procent av kommunens eller samkommunens social- och hälsovårdstjänster. I nuläget går gränsen vid 50 procent.

Vi anser att det är korrekt att skärpa begränsningen men att skärpningen inte kommer att räcka till. Den här gränsen vid 30 procent innebär att ett sjukvårdsdistrikt får lägga ut ett viktigt verksamhetsområde, till exempel jour, operativ verksamhet eller medicinsk verksamhet (invärtes sjukdomar m.m.). Vi anser att utläggning av hela verksamhetsområden är mycket betydelsefulla både operativt och strategiskt sett. Utläggningar riskerar driften och den långsiktiga utvecklingen av jourverksamheten. Efter att serviceenheter lagts ut är det omöjligt för offentliga aktörer att ta över jourverksamheten på nytt när personalen har överförs till den privata tjänsteproducenten och den offentliga aktören inte längre har den personal som behövs. Därför föreslår vi att gränsen för utläggning blir 15 procent. Vi ser det som viktigt att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

Fullmäktigebesluten och planerna hos vissa kommuner och samkommuner som Länsi-Pohja (sydvästra Lappland) visar att framför allt kriterierna i den gällande lagen kan möjliggöra utläggningar som är mycket omfattande med tanke på de planerade landskapen. Den situation som håller på att uppstå i Länsi-Pohja kommer för mer än tio år framåt att kringskära det framtida landskapet Lapplands möjlighet att besluta om genomförandet av den socialvård och hälso- och sjukvård som det kommer att ha organiseringsansvar för. Samtidigt begränsar besluten i väsentlig utsträckning landskapets möjlighet att bestämma över sina utgifter. Vi anser att detta är ytterst beklagligt, eftersom det på lång sikt inte finns några andra vinnare i det här läget än ägarna till det internationella vårdföretaget.

Regeringen har styrt vårdreformen med tillhörande systemfel i fel riktning och i regionerna orsakat misstroende för den fortsatta reformen och förståelig oro över tillgången till tjänster framöver. Vi kräver att regeringen nu ställer in fokus på de ursprungliga målen för reformen. De utkristalliserade målen bör fortfarande vara att minska skillnaderna i hälsa och välbefinnande, stärka de primära vårdtjänsterna, förebygga sjukdomar, integrera tjänsterna och höja effektiviteten. Regeringen bör slopa sin marknadsdrivna vårdmodell, se till att den offentliga tjänsteproduktionen kommer i första hand samt planmässigt och kontrollerat öka valfriheten samtidigt som tjänsteproduktionen i den privata och tredje sektorn nyttjas bättre. Också kommunerna måste kunna få möjlighet att producera tjänster, om landskapet så beslutar. De offentligt finansierade social- och hälso- och sjukvårdstjänsterna får inte försämrats i skuggan av reformen.

Förslag

Vi föreslår

Betänkande ShUB 23/2017 rd
Reservation

att riksdagen godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

att riksdagen godkänner lagförslag 1 enligt betänkandet, men 3 § med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag

3 §

Avtal med privata tjänsteproducenter samt avtal om hyres- eller annan nyttjanderätt till byggnader och lokaler

(1 mom. som i ShUB)

Ett avtalsvillkor enligt 1 mom. ska tas in i sådana i 1 mom. avsedda avtal med en privat tjänsteproducent vars uppskattade årliga värde överstiger femton procent av de årliga driftsekonomiutgifterna enligt det senaste bokslutet för den social- och hälsovård som kommunen eller samkommunen har organiseringsansvar för och avtalet fortsätter att gälla efter 2020. Om en kommun eller samkommun under den tid denna lag är i kraft ingår fler än ett avtal med samma privata tjänsteproducent och avtalens sammanlagda värde överstiger den ovannämnda gränsen, ska uppsägningsvillkoret likaså tas in i alla dessa avtal. Om avtal ingås med flera olika producenter ska ett uppsägningsvillkor tas in i ett avtal som medför att gränsen på femton procent överskrids samt i alla avtal som ingås efter detta avtal.

— — — — —

Helsingfors 14.12.2017

Anneli Kiljunen sd
Kristiina Salonen sd
Tuula Haatainen sd
Outi Alanko-Kahiluoto gröna
Aino-Kaisa Pekonen vänst