

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (RP 309/2022 rd)

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (RP 309/2022 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (RP 309/2022 rd) (RP 326/2022 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- förvaltningsutskottet FvUU 33/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jenni Jaakkola, finansministeriet
- specialsakkunnig Jussi Lind, social- och hälsovårdsministeriet
- forskare Tuukka Holster, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- tf. finansdirektör Pia Ojavuo, Helsingfors stad
- controller Mari Rautjärvi, Helsingfors stad
- förvaltningsöverläkare Sari Raassina, Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
- finansierings- och investeringsdirektör Petrus Kukkonen, Egentliga Tavastlands välfärdsområde
- direktör för ekonomitjänster Mikko Hannola, Birkalands välfärdsområde
- strategi- och ekonomidirektör Anu Vuorinen, Norra Österbottens välfärdsområde.

Betänkande ShUB 46/2022 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Södra Karelens välfärdsområde
- Södra Savolax välfärdsområde
- HUS-sammanslutningen
- Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
- Kajanalands välfärdsområde
- Egentliga Tavastlands välfärdsområde
- Mellersta Österbottens välfärdsområde
- Mellersta Finlands välfärdsområde
- Kymmenedalens välfärdsområde
- Lapplands välfärdsområde
- Västra Nylands välfärdsområde
- Birkalands välfärdsområde
- Norra Karelens välfärdsområde
- Norra Österbottens välfärdsområde
- Päijänne-Tavastlands välfärdsområde
- Vanda och Kervo välfärdsområde
- Egentliga Finlands välfärdsområde.

PROPOSITIONEN

Regeringens proposition RP 309/2022 rd

I propositionen föreslås att lagen om välfärdsområdenas finansiering ändras.

Övergångsutjämnningen föreslås bli ändrad så att den skillnad mellan de kalkylerade och faktiska kostnaderna per invånare som överstiger 50 euro jämnas ut genom en tills vidare permanent övergångsutjämnning. Samtidigt ändras graderingen av övergångsutjämnningen i till denna del.

De retroaktiva löneharmoniseringskostnader som ingår i kommunernas bokslutsuppgifter för 2021 och 2022 beaktas när övergångsutjämnningarna justeras 2023. Enligt förslaget ska det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om hur retroaktiva löneharmoniseringskostnader bokförda på de år som inverkar på överföringskalkylerna beaktas så att de inte snedvrider de kostnader som överförs.

Dessutom föreslås det bestämmelser enligt vilka den statligt finansierade andelen av övergångsutjämnningarna ska beaktas när välfärdsområdenas finansiering på riksnivå justeras i efterhand. Den andel av övergångsutjämnningarna som staten finansierar beaktas i justeringen i efterhand som ett tillägg till den kalkylerade finansieringen, varvid andelen inte höjer det belopp som ska betalas utifrån skillnaden mellan de kalkylerade och de faktiska kostnaderna.

Det föreslås även vissa tekniska ändringar i språkdräkten i bestämmelserna om övergångsutjämnningar.

Betänkande ShUB 46/2022 rd

Välfärdsområdets finansiering för 2023 korrigeras i efterhand med en ersättning av engångsnatur som beräknas separat för varje välfärdsområde på basis av kommunernas bokslutsuppgifter för 2022. Engångsersättningen ska kunna bokföras i välfärdsområdets finansiering för 2023 och avses betalas ut i januari 2024.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft våren 2023.

Regeringens proposition RP 326/2022 rd

I denna proposition föreslås att regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (309/2022 rd) kompletteras.

Välfärdsområdenas finansiering för 2023 korrigeras i efterhand med en ersättning av engångsnatur som beräknas separat för varje välfärdsområde på basis av kommunernas bokslutsuppgifter för 2022. I propositionen föreslås det att en del av engångsersättningen betalas ut i förskott i april eller senast i maj 2023. Den andel som betalas på våren är 150 miljoner euro på hela landets nivå. Enligt förslaget anvisas detta belopp välfärdsområdena i proportion till den områdesvisa fördelningen av engångsersättningen, som beräknats utifrån de serviceklassspecifika bokslutsprognoser enligt enkäten om nettokostnader för social- och hälsovården samt räddningsväsendet under år 2022, som kommunerna lämnat Statistikcentralen.

Engångsersättningen justeras i enlighet med kommunernas servicespecifika bokslutsuppgifter för 2022 genom att ett separat tillägg eller ett separat avdrag görs i välfärdsområdets finansiering i januari 2024. Vid justeringen beaktas enligt förslaget också den ersättning som betalats till välfärdsområdet i förskott och eventuell tilläggsfinansiering som betalats ut under 2023.

Den föreslagna regleringen avses träda i kraft våren 2023, samtidigt som den lag som föreslås i den regeringsproposition som kompletteras.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Avgränsningen av övergångsutjämnningen

Lagen om finansiering av välfärdsområden (617/2021, nedan *finansieringslagen*), tillämpas för att täcka kostnaderna för de uppgifter som hör till ansvaret för att ordna social- och hälsovård för välfärdsområdena enligt lagen om välfärdsområden (611/2021). Finansieringslagen tillämpas också på finansiering av de uppgifter för välfärdsområden vilka omfattas av Helsingfors stads ansvar att ordna social- och hälsovård.

I och med att reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet trädde i kraft den 1 januari 2023 har man övergått till en kalkylerad, behovsbaserad finansieringsmodell. Finansieringen av välfärdsområdena på riksnivå 2023 baserar sig på nettokostnader 2022 som överförs från kommunerna. Denna finansieringsbas höjs med välfärdsområdesindexet och den uppskattade ökningen av servicebehovet inom social- och hälsovården. Dessutom höjs finansieringen till följd av välfärdsområdenas nya och utvidgade lagstadgade uppgifter.

Betänkande ShUB 46/2022 rd

I övergångsfasen utjämnas skillnaden mellan de kostnader som överförs från kommunerna och välfärdsområdets kalkylerade finansiering stegvis genom en övergångsutjämning. Om välfärdsområdets kalkylerade finansiering är större än de kostnader som överförs, minskas finansieringen med ett övergångsutjämningsavdrag. Om välfärdsområdets kalkylerade finansiering är mindre än de kostnader som överförs, höjs finansieringen med ett övergångsutjämningsstillägg. Övergångsutjämningsarna justeras utifrån kommunernas bokslutsuppgifter ännu år 2023.

I proposition RP 309/2022 rd föreslås vissa justeringar i regleringen utifrån de senaste uppgifterna om effekterna av övergångsutjämningsmodellen. Det föreslås att övergångsutjämnningen ändras på så sätt att om de kalkylerade kostnaderna i välfärdsområdet understiger de faktiska kostnaderna, jämnas skillnaden ut med en övergångsutjämnings permanent är högst 50 euro per invånare. I den gällande lagen är utjämnningen högst 100 euro per invånare. Också graderingen av övergångsutjämnningen ändras till denna del. Från och med år 2025 begränsar ändringen av graderingen för övergångsperioden skillnaden mellan den kalkylerade finansieringen och de kostnader som överförs mer än vad som är fallet i den gällande finansieringslagen (35 §).

Förslaget förbättrar den ekonomiska ställningen för sådana välfärdsområden där finansieringen till områdets kommuner på 2022 års nivå har varit större än den kalkylerade finansieringen enligt finansieringslagen. De välfärdsområden vars kalkylerade finansiering överstiger de kostnader som överförs och som är föremål för övergångsutjämningsavdrag påverkas inte av den ändrade begränsningen av övergångsperioden och graderingen.

Därtill föreslås att bestämmelserna om övergångsutjämnings kompletteras när det gäller hur en eventuell statligt finansierad andel av övergångsutjämningsarna borde behandlas i den justering av finansieringen som görs i efterhand. I justeringen i efterhand justeras den nationella nivån på den statliga finansieringen av välfärdsområdena utifrån skillnaden mellan de faktiska kostnaderna och den kalkylerade finansieringen. Den statligt finansierade andelen av övergångsutjämningsarna beaktas enligt propositionen (s. 8) i justeringen i efterhand som ett tillägg i den kalkylerade finansieringen, varvid andelen inte höjer det belopp som ska betalas utifrån skillnaden mellan de kalkylerade och de faktiska kostnaderna.

Social- och hälsovårdsutskottet anser i likhet med förvaltningsutskottet (FvUU 33/2022 rd, s. 2) att det är motiverat att det i propositionsmotiven nämns att ändringen genomförs utan att finansieringen minskas från de välfärdsområden som ändringen inte påverkar. Utskottet ser det som viktigt att det i planen för de offentliga finanserna 2024—2027 reserveras de anslag som behövs för ändringen.

Vid social- och hälsovårdsutskottets sakkunnigutfrågning uttrycktes oro över att förslagen om en övergångsutjämnings strider mot finansieringslagens principer om kalkylering och behovsbaserad finansiering. Utskottet håller med om att när de permanenta övergångsutjämningsarna ökar motsvarar finansieringssystemet inte längre den behovsbaserade modellen. Utskottet påpekar dock att den statliga finansieringen till välfärdsområdena trots övergångsutjämnings fortfarande i regel är kalkylerad behovsbaserad finansiering. I vissa områden avviker de faktiska kostnaderna för kommunerna i välfärdsområdet dock betydligt från den kalkylerade finansieringen. Syftet med graderingen av övergångsperioden är enligt utskottet att trygga en kontrollerad övergång till en kalkylerad finansieringsmodell för områdena. Syftet med övergångsutjämnings av finan-

Betänkande ShUB 46/2022 rd

sieringsmodellen för välfärdsområdena är således inte att utjämna bristerna i den kalkylerade finansieringsmodellen, utan att stabilisera genomförandet av övergångsperioden.

Utskottet betonar att statsrådet bör bevaka och utvärdera hur den kalkylerade finansieringsmodellen fungerar och utifrån utvärderingen utveckla beräkningskriterierna så att de så väl som möjligt motsvarar de faktorer som orsakar kostnader i områdena.

Löneharmoniseringskostnader

Enligt motiveringen till proposition RP 309/2022 rd (s. 8) justeras övergångsutjämningsarna utifrån kommunernas bokslutsuppgifter ännu år 2023. Det föreslås att man i justeringarna beaktar de retroaktiva löneharmoniseringskostnader som ingår i bokslutsuppgifterna för år 2021 och 2022 så att den kostnad som överförs till välfärdsområdena motsvarar den faktiska lönekostnaden för ett år. Avsikten är att genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av 34 § i finansieringslagen utfärda bestämmelser om beaktandet av också retroaktiva löneharmoniseringskostnader vid justeringen av de riksomfattande finansieringskalkylerna för välfärdsområdena år 2023.

Utskottet understryker att de retroaktiva löneharmoniseringskostnader som ingår i kommunernas bokslut bör dras av till fullt belopp så att de kostnader som överförs från kommunerna beskriver den faktiska kostnadsnivån 2021 och 2022 och så att kommunerna i dessa områden inte permanent hamnar i en ojämlik ställning jämfört med kommunerna i andra områden. Löneharmoniseringen får alltså inte leda till att dessa kommuners statsandelar minskar.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att förslaget är motiverat i fråga om de retroaktiva löneharmoniseringskostnaderna. Utskottet noterar att retroaktiva kostnader för löneharmonisering syftar på sådana situationer där kommunens kostnader för social- och hälsovård 2021 eller 2022 innefattar lönekostnader också för andra år än året i fråga. De retroaktiva kostnaderna kan också fördelas på 2021 och 2022 så att den lönekostnad som övergår till välfärdsområdena inte motsvarar den prestationsbaserade kostnaden för ett år. Enligt uppgift dras lönekostnaderna för 2021 av från nettokostnaderna för 2022. Däremot beaktas kostnaderna som uppkommer för 2022 i nettokostnaderna, eftersom de beskriver den faktiska kostnadsnivån för 2022. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att i de kostnader som överförs avlägsna de kostnadsstoppar som orsakas av retroaktiva löneharmoniseringskostnader av engångsnatur så att lönekostnaderna motsvarar kommunernas faktiska kostnader för 2021 och 2022. I övrigt beaktas de faktiska kostnaderna i finansieringsmodellen vid den justering av finansieringen som görs i efterhand.

Avsikten är enligt uppgift att med stöd av lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om att de retroaktiva löneharmoniseringskostnader som kommunen bokfört som kostnader för 2021 och 2022 beaktas vid justeringen 2023 av de kalkyler som avses i 57 § 3 mom. i lagen, så att den lönekostnad som överförs motsvarar de prestationsbaserade lönekostnaderna för ett år.

Engångsersättning

I enlighet med 35 a § i finansieringslagen justeras finansieringen per välfärdsområde på basis av kommunernas bokslutsuppgifter för 2022. Enligt 1 mom. görs i finansieringen av ett välfärdsom-

Betänkande ShUB 46/2022 rd

råde år 2024 ett separat tillägg eller avdrag av engångsnatur, om beloppet av den statliga finansiering som beviljats välfärdsområdet år 2023 utifrån en justering enligt 35 § 6 mom. har varit mindre eller större än de faktiska kostnaderna för kommunerna i det område som välfärdsområdet omfattar. Tillägget eller avdraget räknas ut så att den statliga finansiering som beviljats välfärdsområdet 2023 jämförs med det belopp som välfärdsområdet skulle ha beviljats i statlig finansiering om man vid beräkningen hade använt de serviceklassspecifika bokslutsuppgifterna för 2022 i stället för kommunernas budgetuppgifter för 2022. Tillägget eller avdraget är lika stort som den skillnad som fåtts på detta sätt. I 2 mom. finns det bestämmelser om hur extra finansiering enligt 11 § i finansieringslagen som eventuellt betalats ut till samma område för år 2023 ska dras av från den ovan nämnda korrigeringsposten för finansieringen vilken ska betalas ut år 2024.

I 3 mom. i paragrafen finns det bestämmelser om beaktande av finansiering som betalats ut som en korrigeringspost i justeringen i efterhand på riksomfattande nivå. Enligt momentet görs ett avdrag av det sammanlagda beloppet på finansieringstilläggen enligt paragrafen från välfärdsområdenas faktiska kostnader och det sammanlagda beloppet på avdragen från finansieringen läggs till i välfärdsområdenas faktiska kostnader i beräkningen av skillnaden mellan de kalkylmässiga och faktiska kostnaderna enligt 10 § för finansieringen för finansåret 2025.

I proposition RP 309/2022 rd föreslås det att den ovannämnda engångsersättningen ska kunna skrivas in i finansieringen av välfärdsområdet 2023 och betalas i januari 2024.

Social- och hälsovårdsutskottet delar förvaltningsutskottets ståndpunkt om att den föreslagna ändringen preciserar upptagningen av finansieringen för 2023 och förbättrar resultatet för 2023. Det inverkar bland annat på när skyldigheten att täcka underskott uppstår till den del underskottet beror på skillnaden mellan kommunernas budgetar för 2022 och de slutliga bokslutsuppgifterna. Samtidigt inverkar engångsposten på beräkningen av fullmakterna för upplåning 2024, vilket gynnar välfärdsområdenas möjligheter att finansiera sina investeringar 2024. Att engångsersättningen betalas ut först i januari 2024 kan dock leda till att en del välfärdsområden måste ta upp kortfristig lån.

I proposition RP 326/2022 rd föreslås det att regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 35 och 35 a § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (RP 309/2022 rd) kompletteras. I den kompletterande propositionen konstateras att det på basis av de diskussioner om lägesbilden som fördes med välfärdsområdena vid årsskiftet 2022—2023 ser ut som om kommunernas faktiska nettokostnader för social- och hälsovården och räddningsväsendet under 2022 till och med kan vara betydligt högre än i budgeten för 2022.

I den kompletterande propositionen föreslås det att en del av ersättningen av engångsnatur som beräknas separat för varje välfärdsområde betalas ut i förskott redan våren 2023. Enligt förslaget betalas 150 miljoner euro av engångsersättningen i förskott i hela landet senast i maj 2023. Den andel som ska betalas i förskott har beräknats enligt beloppet av den engångsersättning som beräknats på basis av tillgängliga uppgifter, eftersom exakta uppgifter om beloppet av den slutliga engångsersättningen ännu inte finns att tillgå. Den andel som betalas i förskott bör enligt propositionen vara ett betydande belopp för att den faktiskt ska minska välfärdsområdenas behov att uppta kortfristiga lån, om de nettokostnader enligt budgetarna för 2022 som finansieringen grundar sig på har varit betydligt lägre än enligt bokslutsuppgifterna för 2022. Andelen får dock inte

Betänkande ShUB 46/2022 rd

vara så stor att risken för att den slutliga engångsersättningen per välfärdsområde överskrider, och därmed för att den slutliga engångsersättningen i januari 2024 är negativ, ökar avsevärt.

Enligt den kompletterande propositionen beräknas fördelningen av förskottet per område genom att den finansiering för 2023 som beräknats på basis av de serviceklassspecifika bokslutsprognoser enligt enkäten om nettokostnader för social- och hälsovården samt räddningsväsendet under 2022 som kommunerna lämnat till Statistikcentralen jämförs med den finansiering som beräknats enligt budgetuppgifterna. Ovannämnda 150 miljoner euro fördelas till välfärdsområdena i förhållande till de engångsersättningar som beräknats på basis av bokslutsprognoserna. Engångsersättningen justeras enligt de slutliga bokslutsuppgifterna genom en separat betalningspost i januari 2024. I den post som betalas eller dras av beaktas då också den post som på våren betalats ut i förskott till välfärdsområdet och den tilläggsfinansiering enligt 11 § i finansieringslagen som välfärdsområdet eventuellt fått under 2023.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att förslaget i den kompletterande propositionen om att delvis tidigarelägga betalningen av engångsersättning är motiverat. Genom förslaget förbättras välfärdsområdenas förutsättningar att klara av finansieringen av sina uppgifter 2023 så att de inte blir tvungna att uppta kortfristiga lån, om skillnaderna i kommunernas budget- och bokslutsuppgifter leder till ett finansieringsunderskott. Samtidigt är syftet med förslaget att minska välfärdsområdenas räntekostnader för eventuella kortfristiga lån. Genom propositionen förhindras också att välfärdsområdena på grund av flaskhalsar i finansieringen skulle bli tvungna att anpassa sin verksamhet på ett oändamålsenligt sätt med tanke på verksamheten på längre sikt. Utskottet anser att en tidigareläggning av utbetalningen stöder organiseringen av de lagstadgade uppgifterna i inledningsfasen.

Utskottet föreslår att lagförslaget i proposition RP 309/2022 rd förkastas och att lagförslaget i den kompletterande propositionen RP 326/2022 rd godkänns utan ändringar. Lagförslaget i den kompletterande propositionen omfattar bägge nämnda lagförslag så att innehållet i 35 § motsvarar den formulering som föreslås i RP 309/2022 rd och tidigareläggningen av engångsersättningen har tagits in i 35 a §.

Bevakning och utveckling av finansieringen

Utifrån den utredning som utskottet fått välkomnar utskottet den ökade finansieringen för välfärdsområdena år 2023 i förhållande till 2022. Utskottet påpekar att sakkunniga under de olika behandlingsskedena av lagstiftningen om reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet, inklusive de nu aktuella förslagen, dock har uttryckt oro över hur finansieringen ska räcka till. Också förvaltningsutskottet påpekar (s. 4) att välfärdsområdena har uttryckt oro över att de blir tvungna att ställa tjänsterna i prioritetsordning.

Social- och hälsovårdsutskottet betonar att statsrådet noggrant bör följa upp hur välfärdsområdenas finansiering räcker till och vid behov lämna en proposition om ändring av regleringen, ifall ordnandet av de tjänster som tryggas i grundlagen äventyras trots välfärdsområdenas effektiviseringsåtgärder och möjligheten till tilläggsfinansiering. Dessutom har riksdagen förutsatt att regeringen ska se till att uppnåendet av målen för reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet bevakas på lång sikt och att iakttagelserna rapporteras regelbundet (RSv 102/2022 rd).

Betänkande ShUB 46/2022 rd

Social- och hälsovårdsutskottet påpekar att den behovsbaserade finansieringsmodellen bör utvecklas vidare i en riktning som bättre beaktar de regionala skillnaderna. Det rör sig till exempel om befolkningsstrukturen, regionala särdrag samt olika socioekonomiska och andra kostnadsfaktorer. Också valet av faktorer som beskriver sjukfrekvensen och de sociala problemen samt eventuella förebyggande åtgärder är av betydelse. Utskottet påpekar att finansieringen så noggrant och rättvist som möjligt bör grunda sig på faktorer som orsakar kostnader för välfärdsområdena för ordnandet av tjänster. Social- och hälsovårdsutskottet understryker i likhet med förvaltningsutskottet att utvecklingen av finansieringsmodellen och forskningen kring den behovsmodell som ligger till grund för finansieringsmodellen är utvecklingsarbete av fortlöpande natur.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 326/2022 rd utan ändringar.

Riksdagen forkastar lagförslaget i proposition RP 309/2022 rd.

Helsingfors 14.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Kim Berg sd
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Aki Lindén sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Minna Reijonen saf (delvis)
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Sofia Virta gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Päivi Salo.