

Social- och hälsovårdsutskottets betänkande nr 36 om regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården

Riksdagen remitterade den 27 september 1994 regeringens proposition nr 188 med förslag till lag om temporär ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet avgett ett utlåtande i ärendet. Förvaltningsutskottets utlåtande nr 9 finns som bilaga till betänkandet.

Utskottet har hört yngre regeringssekreteraren Pekka Järvinen vid social- och hälsovårdsministeriet, budgetrådet Raija Koskinen vid finansministeriet, överinspektören Hannele Savioja vid inrikesministeriet och specialsakkunnige Jouko Heikkilä vid Finlands Kommunförbund.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ändring i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Ändringen går ut på att statsandelarna till kommunerna för driftkostnaderna för social- och hälsovården 1995 minskas med sammanlagt 3 362 miljoner mark. Av detta belopp är 2 819 miljoner mark en fortsättning på nedskärningen 1994, och den skall göras på samma grunder som 1994, dvs. utifrån befolkningsunderlaget i kommunen och uttaxeringen per skatteöre 1992. Sålunda skall nedskärningen till 40 procent bestämmas enligt befolkningsunderlaget och till 60 procent enligt antalet skatteören i kommunen. Nedskärningen med 543 miljoner mark under 1995 skall ses som en sänkning av statsandelsbeloppet per invånare.

Nedskärningen är temporär och gäller 1995. Propositionen har samband med budgetpropositionen för 1995. Lagen avses träda i kraft i början av 1995.

Systemet med offentliga tjänster

En väsentlig del av den nordiska välfärden består av gemensamma, offentligt finansierade social- och hälsovårdstjänster. Vissa servicefor-

mer finansieras delvis genom klientavgifter, men till största delen sköts finansieringen av det allmänna, dvs. staten och kommunerna. Typiskt för vårt system är att kommunen producerar tjänsterna och staten deltar i kostnaderna genom att betala en statsandel. Nuförtiden är statsandelen inte uppgiftsbaserad.

I ett internationellt perspektiv sett producerar vårt system basservice till förhållandevis rimliga kostnader. Systemet understryker också alla medborgares lika värde och ger förmåner som relativt väl tål jämförelser mellan olika regioner. Eftersom systemet har en kommunal karaktär uppstår det dock olikheter på grund av kommunernas självstyrelse. Dessa olikheter är å ena sidan en garanti för regionalt ändamålsenlig service och ger å andra sidan en möjlighet att bestämma om detaljer inom servicen och i viss mån också om kvalitet och kvantitet. Därför är också kostnaderna olika i olika delar av landet. Genom statsandelen minskas förmögenhetsskillnaderna mellan kommuner ganska kraftigt.

Social- och hälsovårdstjänsterna finansieras med skattemedel förutom cirka 10 procent som finansieras med klientavgifter. Dessa avgifter har under de senaste åren höjts kännbart. Privat hälsovård ersätts av sjukförsäkringen, som finansieras genom lönerelaterade avgifter påförda de försäkrade och arbetsgivarna.

I allt högre grad stöds möjligheterna att anlita privata tjänster med allmänna medel. Detta motiveras med att medborgarna skall ha rätt att välja och att styra sitt eget liv. Det största systemet av detta slag inom den sociala sektorn är stödet för vård av barn i hemmet, men också närståendevården och familjevården har utvidgats. Även i dessa fall handlar det delvis om att ge familjerna en möjlighet att själva ordna vården och servicen.

Utvecklingen under lågkonjunkturen

Det är inte lågkonjunkturen som bär skulden för de sociala utgifterna. Eftersom samhällets

inkomster har minskat utan att utgifterna har krympt i motsvarande grad leder detta till en sådan offentlig skuldsättning och ökad skattegrad att grunderna för välfärdssystemet kan vara hotade. Blott och bart genom systemet med statsandelar har staten på 1990-talet försökt minska utgifterna med över fyra miljarder mark, och för 1995 har en ytterligare nedskärning med cirka en miljard mark föreslagits. De minskade statsandelarna har satt fart på sparandet inom kommunerna.

Kommunerna har genom egna åtgärder kunnat minska kostnaderna. Det finns inte tillräckliga uppgifter om kostnadsförändringarnas belopp för att förändringen i kostnadsfördelning mellan stat och kommuner skall kunna uppskattas. Utbyggnaden av kommunernas social- och hälsovårdssektor har i många kommuner nu i stället blivit en nedmontering. Enligt erhållen utredning har kommunerna gjort inbesparingar i det kommunala hemvårdsstödet, hemtjänsterna, barndagvården, missbrukarvården, mentalvårdstjänsterna och i institutionsvården. Den öppna vården har inte utökats som den borde med tanke på att den slutna vården har minskat. Utgifterna för utkomststöd, socialarbete, skyddat arbete, boendeservice och familjevård har ökat. Genom lågkonjunkturen har efterfrågan på i synnerhet barndagvård minskat, men också på läkartjänsterna inom den öppna hälsovården. Dessutom har anstalter lagts ner och tjänster och stöd dragits in.

En del av kostnadsminskningarna har åstadkommit genom utvecklad servicestruktur, rationalisering, ökat samarbete och effektivisering. Detta har inte nödvändigtvis försämrat servicen, utan den har t.o.m. förbättrats. Också det allmänna kostnadsmedvetandet, omlagd praxis och organisationernas ökade ansvarstagande har varit effektiva medel i kampen mot kostnaderna.

Väl övervägda inbesparingar är i allmänhet mera ekonomiska än snabbt påhittade inbesparingar enligt den s.k. osthyvelsprincipen. En del av kostnaderna har minskats genom att verksamhet har lagts ned, servicenivån sänkts eller produktiviteten höjts utan en samtidig rationalisering. Personalen har förväntats prestera mera. Eftersom social- och hälsovårdssektorn är arbetskraftsintensiv drabbar besparingar av denna typ oftast de anställda. Bara i enstaka fall kan lönekostnader kompenseras med investeringar i apparatur. Eftersom kommunerna i situationer av detta slag i allmänhet har försökt undvika uppsägningar har följderna varit att visstidsan-

ställningar inte har förlängts, vikarier inte har anställts, semesterpenningar har bytts mot semester och anställda har permitterats. Arbetsbördan har blivit ofantlig, och som en följd av detta ser man redan överbelastning och överansträngning. Det här kan också påverka patienternas säkerhet.

Det är absolut nödvändigt att lätta på arbetsbördan för de anställda. Detta kan ske dels genom att flera anställs, dels genom att arbetsförhållandena utvecklas till vissa delar. Rationalisering möjliggörs genom att de anställdas kunskande utnyttjas och genom att de får vara med och planera och lägga upp sitt arbete. Det är också viktigt att bevara specialsakskunskapen inom organisationen. Även denna aspekt måste beaktas när personalkostnaderna skärs ned.

Kraven på servicesystemet

Servicen måste också i fortsättningen vara heltäckande. Den måste exempelvis trygga patienternas säkerhet och leda till nöjda kunder. De centrala tjänsterna måste finnas i tillräcklig mängd och ha hög standard. Kvaliteten måste följas upp. I detta sammanhang är det viktigt att i varje enskild situation använda resurserna effektivt och vid rätt tidpunkt samt att utvidga beslutsfattandet och metoderna till att omfatta också uppföljning och utvärdering. Resultatet skall vara gott.

Systemet måste vara etiskt hållbart. Samhället måste under alla förhållanden värna om de svaga och skyddslösa. Särskilt uppenbart är detta inom barnskyddet, men denna aspekt skall ses som viktig också inom mentalvården, missbrukarvården och handikappvården. De sämre lottade måste få hjälp.

Kommunerna kan ordna sin service på olika sätt; huvudsaken är att de allmänna kraven på lika behandling uppfylls. Både invånarna i olika kommuner och invånarna i en och samma kommun skall vara jämlika. När staten stöder kommunerna måste dock deras olika befolkningsstruktur och förändringar i den, olikheter i kostnadsnivån som har objektiva orsaker och andra motsvarande frågor beaktas. Inom vissa branscher innebär de subjektiva rättigheterna ett undantag från kommunernas rätt att själva bestämma sina tjänster. Då har statsmakten på grund av frågans betydelse eller för att skydda de svagare fastställt en gemensam servicenivå för hela landet.

Uppgifter inom den närmaste framtiden

Den snabbt förvärrade och djupa lågkonjunkturen har lett till oplanerat handlande. Genom årliga beslut har statsandelarna minskats, inbesparingar gjorts och rationaliseringsfördelar framförts. Åtgärdernas totala effekt har inte alltid kunnat förutspås. Snabba och kortsiktiga beslut inom stat och kommun har lett till onödiga och t.o.m. skadliga lösningar. Det har inte alltid rätt rättvisa mellan medborgarna. Också vissa kommuner har blivit orättvist behandlade. En god sysselsättning och god ekonomi inom den privata och offentliga sektorn är en förutsättning för finansiering av bl.a. social- och hälsovårdssektorn.

Social- och hälsovårdsutskottet anser det vara viktigt med en långsiktig plan för hur de nödvändiga ändringarna av servicen inom social- och hälsovården skall genomföras, finansieringen tryggas och systemet utformas så att det finns reella chanser till finansiering. Det måste gå att rationalisera och effektivera verksamheten och

utveckla organisationerna. Systemet skall alltså vara heltäckande, kvantitativt tillräckligt och högklassigt. Medborgarna bör få ökade möjligheter att vara med och styra och besluta om sitt eget liv, men samtidigt måste de svagare och sårbara skyddas och tas om hand. Systemet med statsandelar skall utvärderas utifrån denna helhet.

Social- och hälsovårdsutskottet förutsätter att regeringen avger en redogörelse om den sociala tryggheten före slutet av september 1995. Redogörelsen bör behandla inkomstöverföringarna och servicen som helhet, utvecklingen av denna helhet samt framtidsutsikterna inklusive finansieringen.

Av de skäl som framgår av propositionens motivering anser social- och hälsovårdsutskottet att propositionen är behövlig och ändamålsenlig. Sålunda föreslår utskottet vördsamt

att lagförslaget skall godkännas utan ändringar.

Helsingfors den 1 december 1994

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Skinnari, vice ordföranden Taina (delvis), medlemmarna Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen (delvis), Kempainen, Kuitinen (delvis), Muttilainen (delvis), Nordman (delvis), O. Ojala, Perho-Santala (delvis),

Puhakka (delvis), Puisto (delvis), Stenius-Kaukonen, Vehkaoja (delvis) och Aäri samt suppleanterna Kauppinen, Koistinen (delvis), P. Leppänen (delvis), Luhtanen (delvis), Mäkipää (delvis) och Saari (delvis).

Reservationer

I

Regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården fortsätter på den linje som regeringen konsekvent har följt, dvs. att utarma den offentliga servicen. Statsandelarna skärs ner med totalt över 5 miljarder mark och med i genomsnitt över 1 000 mark per invånare. I denna proposition föreslås fortsätta nedskärningar på 2,8 miljarder mark inom

social- och hälsovården och därtill ytterligare en minskning med 543 miljoner mark.

Genom att skära ner statsandelen visar regeringen ännu en gång sin opålitlighet som avtalspart. Statsministern och inrikesministern var närvarande när det fattades beslut om att behålla nedskärningarna i budgeten för 1995 på samma nivå som 1994. Utfästelsen medverkade till att löntagarorganisationerna inom den kommunala

sektorn förband sig att följa kommunernas sparbeslut. När kommunerna nu inte kan fullfölja sin egen del av avtalet med organisationerna medför en minskning av statsandelarna ett stort kostnadstryck för kommunerna.

För kommunerna och hela samhällsekonomin vore det betydligt ändamålsenligare med sysselsättande åtgärder, som skulle öka statens och kommunernas skatteintäkter och dessutom minska på trycket att höja socialskyddsavgifterna för staten, arbetsgivarna, kommunerna och de försäkrade. Sysselsättning skulle också mänskligt sett ha ett bättre slutresultat. Fastän den inte direkt skulle påverka utnyttjandet av kommunernas service, skulle den ändå via ökade skatteintäkter bl.a. innebära ett minskat behov av att skära ner statsandelarna.

Till social- och hälsovårdens offentliga tjänster används årligen cirka 53 miljarder mark. Av denna summa finansieras drygt 5 miljarder mark

av dem som utnyttjar tjänsterna. De största betalarna är de som utnyttjar barndagvård, kommunernas primärvård samt service för äldre och handikappade. En nedskärning av statsandelarna för de offentliga tjänster som staten och kommunerna finansierar med 50 miljarder mark innebär ett allvarligt hot mot systemet och ökar trycket att höja klientavgifterna och införa nya avgifter. Men hushållens ställning i en verklighet med strängare beskattning och moderata löneuppgörelser tillåter inte sådana tilläggsutgifter.

Utskottets betänkande innehåller en grundlig behandling av effekterna av minskade statsandelar samt framtidsutsikterna för social- och hälsovårdssektorn.

Med hänvisning till det ovan sagda och till utskottets betänkande anför vi vördsamt

att lagförslaget skall förkastas.

Helsingfors den 1 december 1994

Jouko Skinnari
Marjatta Stenius-Kaukonen

Ulla Anttila
Marjatta Vehkaoja
Pekka Leppänen

Outi Ojala
Leena Luhtanen

II

Efter att endast ha deltagit i behandlingen av motiveringen instämmer vi i I reservationen i fråga om motiveringen.

Helsingfors den 1 december 1994

Kyllikki Muttilainen

Leea Hiltunen

Virpa Puisto

RIKSDAGENS
FÖRVALTNINGSUTSKOTT

Bilaga

Helsingfors
den 25 november 1994
Utlåtande nr 9*Till Social- och hälsovårdsutskottet*

När riksdagen den 27 september 1994 remitterade regeringens proposition nr 188 med förslag till lag om temporär ändring av lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården till social- och hälsovårdsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att förvaltningsutskottet skall avge utlåtande i saken till social- och hälsovårdsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört regeringsrådet Pekka Järvinen vid social- och hälsovårdsministeriet, finansministern Iiro Viinanen, budgetchefen Raimo Sailas och budgetrådet Raija Koskinen vid finansministeriet, konsultative tjänstemannen Martti Kallio vid inrikesministeriet, äldre regeringssekreteraren Matti Lahtinen vid undervisningsministeriet, överdirektören Risto Salama vid skattestyrelsen, direktören Leif Engfelt och specialsakkunnige Jouko Heikkilä vid Finlands Kommunförbund, förhandlingschefen Heikki Saipio vid Kommunala arbetsmarknadsverket, biträdande avdelningschefen Markku Lemmetty vid Akava, branschdirektören Jarmo Lehtonen vid Kunta-alan unioni, juristen Matti Leppälä vid Förhandlingsorganisationen för Kommunal Teknik och Grundservice, avdelningschefen Maija Anttila vid Tjänstemännens förhandlingsorganisation, biträdande stadsdirektören Erkki Veräjänkörva, social- och hälsovårdsdirektören Urpo Alanko och kulturdirektören Aulis Pitkälä från Vanda stad, stadsdirektören Martti Sinisalmi från Björneborgs stad, stadsdirektören Eero Mattila från Anjalankoski stad och kommundirektören Ilkka Simanainen från Rääkkylä kommun.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ändring i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården. Ändringen går ut på att statsandelarna till kommunerna för driftskostnaderna för social- och hälsovården 1995 minskas med sam-

manlagt 3 362 miljoner mark. Av detta belopp skall 2 819 miljoner mark vara en fortsättning på nedskärningen 1994 och den skall göras på samma grunder som 1994, dvs. utifrån befolkningsunderlaget i kommunen och uttaxeringen per skatteöre 1992. Nedskärningen skall till 40 procent bestämmas enligt befolkningsunderlaget och till 60 procent enligt antalet skatteören i kommunen. Den extra nedskärningen på 543 miljoner mark under 1995 skall ses som en sänkning av statsandelsbeloppen per invånare.

Nedskärningen skall vara temporär och gälla 1995. Propositionen har samband med budgetpropositionen för 1995.

Lagen avses träda i kraft i början av 1995.

Utskottets ställningstaganden

De sänkta statsandelarna för driftskostnaderna för social- och hälsovården utgör tillsammans med de sänkta allmänna statsandelarna till kommunerna och de sänkta statsandelarna för driftskostnaderna för undervisnings- och kulturväsendet ett led i ett samlat försök att åstadkomma besparingar i den offentliga ekonomin. Regeringen föreslår att den minskning med sammanlagt 4 357 miljoner mark av statsandelarna som företogs 1994 skall fortsätta 1995. Minskningarna inom de olika förvaltningsområdena skall vara lika stora som 1994, och de föreslås bli påförda kommunerna enligt samma grunder som 1994. Dessutom skall statsandelarna för 1995 enligt förslaget ytterligare minskas med sammanlagt 1 000 miljoner mark.

Det sammanlagda beloppet av de statsandelsnedskärningar som gjordes 1994 och de föreslagna nya minskningarna är 5 357 miljoner mark. Regeringen föreslår att de minskningar som skall fortsätta från 1994 genomförs så att den allmänna statsandelen minskas med 421 miljoner mark, statsandelarna för social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde med 2 819 miljoner

mark och statsandelarna för undervisningsministeriets förvaltningsområde med omkring 1 117 miljoner mark. De fortsatta nedskärningarna av statsandelarna för driftskostnaderna för undervisnings- och kulturverksamheten och den ytterligare minskning som gäller 1995 skall enligt förslaget genomföras så att priserna per enhet och andra bestämningsgrunder för statsandelarna sänks med tre procent jämfört med nivån 1994. Verkningarna av bestämningsgrunderna för dessa statsandelar går inte att uppskatta exakt, eftersom de påverkas av förändringar i verksamhetens omfattning. Den allmänna statsandelen och statsandelarna till social- och hälsovården föreslås på samma sätt som tidigare bli minskade på så sätt att 40 procent av minskningarna görs utifrån kommunernas invånarantal och 60 procent utifrån antalet skatteören.

Den ytterligare nedskärningen med 1 000 miljoner mark som föreslås för 1995 skall enligt förslaget göras genom att statsandelarnas genomsnittliga belopp inom varje förvaltningsområde eller de genomsnittliga belopp som ligger till grund för statsandelarna sänks. Minskningarna föreslås bli fördelade så att kommunernas allmänna statsandel skärs ned med 112 miljoner mark, statsandelarna till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde med 534 miljoner mark och statsandelarna till undervisningsministeriets förvaltningsområde med 345 miljoner mark.

Utskottet noterar att en grund för de nedskärningar av statsandelarna som genomfördes 1994 var att familjestödsreformen ökade kommunernas skatteinkomster med ca 2 260 miljoner mark, vilket för sin del bidrar till att anpassa kommunerna även till de minskade statsandelarna för 1995. Enligt propositionen kan förändringen i kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten inte uppskattas, eftersom det inte finns tillräckligt med uppgifter om i vilken mån kommunerna tack vare sina inbesparingar redan har lyckats minska utgifterna för statsandelsåliggandena.

Av minskningarna av statsandelarna till de olika förvaltningsområdena är det meningen att sammanlagt ca 1 300 miljoner mark skall skäras ned utifrån kommunernas invånarantal och ca 1 940 miljoner mark utifrån antalet skatteören samt 2 100 miljoner mark genom sänkning av statsandelarna eller de genomsnittliga belopp som ligger till grund för dem. Minskningarna är i genomsnitt 1 060 mark per invånare. Enligt de förhandskalkyler som presenteras i regeringens

proposition nr 182 är nedskärningarna i statsandelarna ungefär lika stora per invånare i de olika bärkraftsklasserna.

Utskottet påpekar att statsandelarna för driftskostnader sedan statsandelsreformen, som trädde i kraft vid ingången av 1993, inte längre är bundna till användningsändamålet. En sänkning av statsandelarna betyder att kommunernas intäkter generellt minskar på denna punkt. Detta betyder självfallet inte att de kommunala anslagen måste skäras ned i proportion till de minskade statsandelarna. Minskade statsandelar är ingen tillfredsställande lösning på problemet, men i det rådande läget måste vi acceptera den utvägen. Samtidigt är det viktigt att alla berörda parter som genom sina åtgärder påverkar den kommunala ekonomin, samverkar och arbetar för att de medel som står till buds skall hjälpa oss att klara av lågkonjunkturen med så få negativa följdverkningar som möjligt.

De faktiska konsekvenserna av nedskärningarna i statsandelarna är beroende av vilka åtgärder de serviceproducerande kommunerna griper till. Kommunerna har rätt att slå ut minskningarna på sina förvaltningar enligt eget val. Dessutom kan kommunerna i många fall ändra sitt arbetssätt och på så sätt minska kostnaderna utan att servicen blir lidande — och det har många kommuner gjort. Enligt vad utskottet har erfarenhet har kommunerna relativt väl lyckats klara av sina tjänsteåtaganden trots nedskärningarna i statsandelarna 1994.

I regel har de kommunala sparprogrammen lett till minskningar i personalutgifterna. I sådana fall har framför allt den fast anställda personalen fått större arbetsbörda. Personalen kan självfallet inte ta ut sig hur mycket som helst. Men för att svårigheterna i den offentliga ekonomin skall kunna överbyggas måste också statsandelarna för nästa år skäras ner. Lagförslaget är temporärt och gäller 1995. Den positiva utvecklingen inom samhällsekonomin och den fortsatt uppåtgående trenden kommer av allt att döma att förstärkas ytterligare 1995.

Enligt propositionens motivering räknas minskningen i statsandelen enligt 37 § lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården ut enligt befolkningsunderlaget i kommunerna i början av 1993. Utskottet konstaterar med stöd av erhållen utredning att motiveringen har fel på denna punkt. Det är fråga om befolkningsunderlaget i början av 1994.

Utskottet framhåller att regeringens proposition nr 115 med förslag till lag om vissa undantag

1994 och 1995 från 3 och 4 §§ lagen om statsandelar till kommunerna, som nämns i regeringens proposition, har blivit antagen och att lagen har trätt i kraft.

Propositionen har samband med regeringens proposition med förslag till lag om vissa undantag 1995 från lagen om statsandelar till kommunerna (RP 182) och regeringens proposition med förslag till lagstiftning om vissa undantagsarrangemang för finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 185). Propositionerna utgör tillsammans en helhet och bör därför behandlas tillsammans.

Av de orsaker som nämns i regeringens proposition och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövt och tillstyrker det utan ändringar.

Med stöd av det ovan sagda anför förvaltningsutskottet vördsamt

att social- och hälsovårdsutskottet bör beakta vad som anförs i detta utlåtande, då det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, vice ordföranden Varpasuo, medlemmarna R. Aho, Enestam, Järvilahti, Korva,

Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki och Ääri samt suppleanten Rask.

Avvikande åsikt

Vi föreslår att regeringens proposition nr 188 skall förkastas på de grunder som vi angav i detalj när det gällde besparingar i de allmänna statsandelarna till kommunerna under 1995 (RP 182).

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget i utskottets utlåtande skall förkastas.

Helsingfors den 25 november 1994

Kari Urpilainen
Matti Vähänäkki
Tuulikki Ukkola

Erkki Pulliainen
Maija Rask

Raila Aho
Lauri Metsämäki
Pirkko Laakkonen

