

Transparensen i systemet med kalkylmässiga statsandelar för social- och hälsovården

Att ordna social- och hälsovårdstjänster hör till de centrala uppgifterna på den kommunala sektorn. Däremot fördelar sig ansvaret för tjänsternas finansiering mellan kommunerna och staten. I praktiken deltar i finansieringen av den finländska social- och hälsovården förutom kommunerna och staten också klienterna, arbetsgivarna samt socialförsäkringssystemet. Staten deltar i finansieringen av tjänsterna i främsta rummet genom systemet för kommunernas kalkylmässiga statsandelar. De till kommunerna riktade kalkylmässiga statsandelarna är en betydande utgiftspost i budgeten. Enbart för social- och hälsovårdens kalkylmässiga statsandelar har i budgeten för år 2008 anslagits ca 4,9 miljarder euro. I budgeten för år 2009 är motsvarande anslag ca 5,6 miljarder euro.

Med statsandelssystemet och den till detta anknutna, på skatteintäkterna baserade utjämningen går man in för att kommuner med olika förhållanden och servicebehov skall ha tillräckligt ensartade möjligheter att ordna tjänsterna. Trots att med statsandelsfinansieringen säkerställs och styrs nivån för de kommunala tjänsterna, kan kommunerna emellertid använda de icke öronmärkta kalkylmässiga statsandelarna som de erhållit på det sätt som de önskar.

Att systemet med kalkylmässiga statsandelar har använts i finansieringen av kommunernas service har motiverats med att systemet är enkelt, föregripbart och sporrande. Också tyngdpunkterna i utvecklandet av systemet har utan undantag anknutit till utvecklande av klarheten och funktionsdugligheten. Systemet med kalkylmässiga statsandelar har ändå kritiserats för att utgöra en komplicerad helhet i synnerhet från den kommunala sektorns synpunkt. Också riksdagen har fäst uppmärksamhet med brister i systemets klarhet.

Med revisionen har utretts transparensen för social- och hälsovårdens kalkylmässiga system. I praktiken har utvärderats, till vilka delar social- och hälsovårdens system är besvärligt och svårbegripligt. Å andra sidan har också utvärderats det, till vilka delar syste-

met är en klar och begriplig helhet. Temat har granskats i första hand utgående från stadgeberedningens och lagstiftningens kvalitet. I samband med arbetet har klarlagts till systemets transparens anknutna faktorer också ur perspektivet för kommunernas ekonomiförvaltning.

Kommun- och servicestrukturen samt den därtill anknutna beredningen av reformen av statsandelarna pågår som bäst. Revisionsverket anser det vara motiverat, att observationerna vid revisionen beaktas i detta sammanhang.

Vid revisionen observerades, att den nuvarande lagstiftningen om statsandelar ger en splittrad bild av det kalkylmässiga systemet som helhet. Splittringen anknyter sig till de separata systemen för skilda förvaltningsområden och till de talrika ändringar som har gjorts i dem. Genom statsandelssystemet har gjorts en avsevärd mängd ändringar, arrangemang och kompenseringar som har att göra med uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten och med finansieringen, och som har gjort grunderna för det kalkylmässiga systemet komplicerade. Det är oftast svårt att i författningar eller till dem hörande beredningsdokument spåra avgöranden som gäller ändringarnas innehåll och motiveringar till att de tillämpas. Också brister som är förenade med författningarnas innehåll försämrar statsandelslagstiftningens begriplighet. T.ex. är sättet för att uttrycka faktorerna i bestämningen av statsandelen inte alltid klart eller tillräckligt detaljerat, och dessutom har de till faktorerna anknutna bakgrundsuppgifterna ofta uttryckts bristfälligt i själva bestämmelsen.

Vid revisionen utvärderades också beredningen av den reform av statsandelarna som har trätt i kraft från början av år 2006. Regeringens omfattande proposition (RP 88/2005) gällande reformen konstaterades vara som regel väl utarbetad. I propositionen observerades också brister. De gällde särskilt otillräckliga motiveringar till vissa ändringar av bakgrundsfaktorerna. Sett ur perspektivet för statsandelssystemet som helhet har särskilt de ändringar som har gjorts i statsandelarnas glesbygds- och skärgårdsfaktorer försvagat systemets klarhet och begriplighet. Också i sättet för beräkningen av tätortskoefficienten har man utan starka skäl övergått till en beräkningsmodell i flera steg. Ett problem konstaterades också vara den allmänna karaktären för bedömningen av de med propositionen för-

enade verkningarna. Särskilt gäller detta bedömningen av de samhälleliga effekterna.

Riksdagsutskotten var av åsikten att regeringens proposition i anknytning till reformen av statsandelarna var en omfattande och delvis också tungrodd helhet. Behandlingen i utskotten fokuserades på vissa frågekomplex. Mest noggrant behandlades de nya faktorer som definierar social- och hälsovården. I förvaltningsutskottets betänkande ingick inte alls något omnämnande av faktorerna i bestämningen av den allmänna statsandelen, trots att de ändringar som har gjorts i dem var betydande. De beredningsarbeten som föregick regeringens proposition och de alternativa modeller som förekom i beredningens initialskede behandlades inte alls av utskotten.

På grundval av en jämförelse mellan det förslag som ställdes av den arbetsgrupp som beredde statsandelsreformen och regeringens proposition kan man med fog anta, att vissa ändringar i statsandelsystemet baserade sig mera på överväganden av den politiska ändamålsenligheten än på noggrant utredda motiveringar för ändringarna. Enligt revisionsverkets uppfattning har alla till reformen av statsandelarna anknutna avgöranden inte motiverats i enlighet med principerna för en god författningsberedning. Systemet med statsandelar borde vara en stabil helhet, där ändringar i grunderna borde göras efter övervägande, och de beslut som verkställs bör presenteras och motiveras så öppet som möjligt.

Med revisionen klarlades de för kommunernas ekonomiförvaltning ansvariga tjänsteinnehavarnas åsikter om statsandelssystemets klarhet och begriplighet. En majoritet av kommunernas ekonomiansvariga anser att bestämningsgrunderna i statsandelssystemet är tekniskt komplicerade, och att den till systemet anknutna lagstiftningen är splittrad. Enligt kommunerna borde systemets struktur och de med detta anknutna bestämningsfaktorerna förenklas från det nuvarande, för att principerna för hur statsandelen bestäms skall kunna förstås och tillämpas i planeringen av de enskilda kommunernas ekonomi och verksamhet. Också de talrika ändringar som har gjorts i systemet har för sin egen del försvårat planeringen av kommunernas ekonomi och statsandelarnas jämförbarhet mellan olika år. Hur resurserna i statsandelarna inriktas och tyngdpunkten läggs vid vissa områden av servicen är i viss mån känt i den kommunala ekonomiförvaltningen, men i praktiken har de styrande ef-

fekterna av de icke öronmärkta statsandelarna förblivit anspråkslösa.