

Remissenkät

Anvisningar:

Du kan gå framåt och bakåt i det elektroniska frågeformuläret genom att klicka på knapparna Föregående och Nästa. Det är möjligt att skicka enkäten utan att svara på alla frågor. Vissa av frågorna har dock markerats som obligatoriska. Eventuella motiveringar till frågorna beaktas när svaren analyseras. Enkäten har mycket utrymme för fritt formulerade kommentarer från de som besvarar enkäten. Det är möjligt att redigera svaren innan du skickar iväg frågeformuläret. Vid behov kan du avbryta enkäten genom att klicka på Avbryt och fortsätta senare. När du klickar på Avbryt kommer du automatiskt till en sida där det finns en länk som leder till den påbörjade enkäten. På sidan kan du också skicka länken till din e-post. I slutet av sista frågan finns knappen Sammanfattning, via vilken du kommer åt att granska dina svar. Från sammanfattningssidan kommer du åt att redigera (knappen Redigera) och skriva ut (knappen Skriv ut) enkäten. Därefter måste enkäten ännu skickas iväg.

Skicka svaren: Klicka på knappen Slutför i slutet av sammanfattningen av enkäten när du är klar. När du har klickat på Slutför kan du inte längre komplettera eller redigera dina svar.

Detta är en textfilsversion av enkäten som kan användas för att underlätta behandlingen av begäran om utlåtande. När ett organ behandlar begäran om utlåtande kan man till exempel göra så att utlåtandet bearbetas i form av en textfil och svaren i textfilen slutligen matas in i det elektroniska frågeformuläret.

Internetadressen till den elektroniska enkäten:

<https://www.webropolsurveys.com/S/DFA6B8188D9AFD35.par>

Ytterligare information om begäran om utlåtande ges av:

Tuomas Pöysti, projektchef, understatssekreterare, tfn 0295 163 012,

tuomas.poysti@stm.fi

Päivi Laajala, avdelningschef, överdirektör 0295 530 026, paivi.laajala@vm.fi

Pekka Järvinen, regeringsråd, tfn 0295 163 367, pekka.jarvinen@stm.fi, lagen om ordnande av social- och hälsovård och införandelagen

Eeva Mäenpää, lagstiftningsråd, tfn 0295 530 266, eeva.maenpaa@vm.fi samt Ilkka

Turunen, lagstiftningsråd, tfn 02955 30097, ilkka.turunen@vm.fi, landskapslagen och lagen om landskapsindelning

Jouko Narikka, budgetråd, tfn 0295 530 017, jouko.narikka@vm.fi, lagen om landskapens finansiering

Minna-Marja Jokinen, lagstiftningsråd, tfn 0295 530 820, minna-marja.jokinen@vm.fi, lagen om statsandel för kommunal basservice, egendomsfrågor

Marja Isomäki, lagstiftningsråd, tfn 0295 530 414, marja.isomaki@vm.fi, personalfrågor

Panu Pykönen, regeringsråd, tfn 0295 530 225, panu.pykonen@vm.fi, skattefrågor

Frågor om det tekniska genomförandet av enkäten riktas till

Jenni Lahtinen, avdelningssekreterare, tfn 0295 163 003, jenni.lahtinen@stm.fi

Miki Höijer, avdelningssekreterare, tfn 0295 163 211, miki.hoijer@stm.fi

BAKGRUNDSINFORMATION

Officiellt namn på den som svarar

Namn på den person som antecknat svaret

Kontaktuppgifter till den person som är ansvarig för svaret

Datum som begäran om utlåtande behandlades i organet

Organets namn

Är den svarande*

en kommun

en samkommun eller ett samarbetsområde för social- och hälsovården landskapsförbund

en annan samkommun eller samarbetsorgan för kommunerna

en statlig myndighet

en organisation

något annat

Inledning

Allt sedan kommun- och servicestrukturreformen har man i Finland i tio års tid sökt en lösning där organiseringsansvaret för de välfärdstjänster som kommunerna ska sköta ligger på en bredare bas än en enskild kommun. Man har försökt med en reform av kommunstrukturen och olika former av samarbete mellan kommuner. Av politiska orsaker och grundlagsskäl har reformerna inte kunnat genomföras under de två föregående regeringsperioderna. Eftersom behovet av en reform ändå är uppenbart, finns det inskrivet i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram att bland annat social- och hälsovårdstjänsterna ska överföras på nya landskap med självstyrelse.

Kommunförbundet har i anslutning till alla dessa reformer understrukit att eftersom förhållandena varierar kraftigt i olika delar av landet, bör lagstiftningen vara flexibel och tillåta regionala särlösningar, exempelvis i stora stadsregioner och glesbebyggda områden. Detta är en viktig aspekt också i det aktuella reformarbetet.

Trots Kommunförbundets delvis ganska kritiska kommentarer har förbundet berett utkastet till sitt utlåtande utgående från det givna villkoret att landskapsreformen, som är under behandling, ska genomföras under denna regeringsperiod och att social- och hälsovårdstjänsterna samt vissa övriga tjänster ska överföras från kommunerna till landskapen. Likaså utgår utkastet från antagandet att landskapen inte får beskattningsrätt i början av reformen. Kommunförbundet anser ändå att det med tanke på att landskapen ska ha en fungerande självstyrelse är nödvändigt att de i ett senare skede ges beskattningsrätt.

Under lagberedningen verkar det inte i något skede före riksdagsbehandlingen uppstå en situation där den grundläggande lagstiftningen om vård- och landskapsreformen (nu på remiss), lagstiftningen om valfrihet (på remiss i slutet av 2016) och lagstiftningen om landskapens övriga uppgifter (på remiss våren 2017) bedöms samtidigt. De förslag som sänds ut på remiss senare kan förutsätta att de sakhelheter som nu är föremål för utlåtande bör bedömas på nytt.

Syftet med utkastet till svar

De nedanstående svaren på frågorna i remissenkäten är *preliminära*. Kommunförbundet ger sitt slutliga utlåtande senare inom utsatt tid.

Syftet med utkastet till svar är för det första att stödja kommunerna och samkommunerna när de utarbetar sina egna svar. I utkastet till svar har vi försökt lyfta fram de mest

centrala aspekterna med tanke på genomförandet av reformen. Varje kommun och samkommun bestämmer givetvis själva vad de svarar.

Ett annat syfte med utkastet till svar är att ge kommunerna och samkommunerna en möjlighet att kommentera Kommunförbundets svar. Kommunförbundet beaktar kommentarerna i mån av möjlighet i sitt slutliga utlåtande. Vänligen sänd kommentarerna per e-post till reformfragor@kommunforbundet.fi.

De främsta sakheterna i reformen är:

- a) självstyrelse för landskapen, innehåll och omfattning,
- b) landskapens verksamhetsområde och uppgifter,
- c) styrning och finansiering av landskapen,
- d) finansiering av kommunerna efter landskapsreformen (inklusive kommunens rätt att besluta om sin skattesats),
- e) egendomsarrangemang,
- f) samarbete mellan landskap och kommuner (landskapens och kommunernas möjlighet att avtala om organiseringen och produktionen av tjänster på det sätt som de regionala förhållandena kräver),
- g) kommunernas möjlighet att bilda och äga bolag som svarar för tjänsteproduktion,
- h) integrationen av tjänster samt tillgången på tjänster och deras tillgänglighet,
- i) organiseringsansvaret och tjänsteproduktionen skiljs åt organisatoriskt,
- j) tjänster som centraliseras i landskapens servicecenter (lokal- och fastighetsförvaltning, ekonomi- och personalförvaltning, gemensam upphandling samt informations- och kommunikationsteknik),
- k) temporär förvaltning av landskapen samt
- l) personalens ställning.

Frågor

Frågor om målen med reformen

Målet med reformen av social- och hälsovården är att minska hälso- och välfärdsskillnaderna bland befolkningen samt bromsa upp kostnaderna för tjänsterna med 3 miljarder euro fram till 2029.

1. Kan man genom förslaget minska hälso- och välfärdsskillnaderna bland befolkningen och göra tillgången till tjänster mer jämlik? Om inte, hur borde förslaget förbättras med tanke på dessa aspekter?

Svaret på frågan beror i stor utsträckning på modellen för valfrihet. Social- och hälsovårdsreformen som nu är på remiss och där organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänster överförs på landskapen, förbättrar jämlikheten mellan regionerna, men jämlikheten mellan befolkningsgrupperna påverkar den troligen inte. Beroende på hur valfrihetsmodellen omsätts i praktiken kan den till och med vara negativ för jämlikheten. Valfrihetsmodellen bör beredas så att skillnaderna i välfärd och hälsa inte växer mellan olika befolkningsgrupper.

Vissa tvåspråkiga landskap kommer att ha en mycket liten språklig minoritet. När förvaltningen organiseras bör man därför skapa strukturer som tryggar den finsk- och svenskspråkiga befolkningens *faktiska* möjligheter att få service på sitt eget språk på lika grunder.

2. Ger förslaget tillräckliga förutsättningar för att uppnå målet om att bromsa upp kostnadsökningen med 3 miljarder euro? Om inte, hur kunde förutsättningarna för att uppnå målet förbättras?

Med tanke på minskningen av kostnadsökningen är servicelöftet i fokus: vem får vård, med vilken riskandel, vilka behandlingar, läkemedel och metoder omfattas av utbudet offentliga tjänster? Om nivån på finansieringen av landskapen står i rätt proportion till servicelöftet är det möjligt att bromsa kostnadsutvecklingen.

Sparmålen är allt för starkt bundna till lagen. Styrningen bör ske årligen genom planen för de offentliga finanserna och genom målen och metoderna i det ekonomiska programmet för landskapet. Servicelöftet bör med beaktande av sparmålet följa en skala.

I det antagna basscenariot är inflationen 2 procent per år. Att på detta sätt mekaniskt binda den långsiktiga inflationsnivån till sparmålets jämförelsescenario kan leda till att man i stället för en utplanad kostnadskurva på allvar blir tvungen att skära ner på kostnaderna med tre miljarder euro jämfört med åren innan. Det är ingen fungerande lösning att inom landskapsfinansieringen mekaniskt binda på förhand fastslagna nedskärningssätt till lagen. I anslutning till planen för de offentliga finanserna och programmet för landskapens ekonomi kan man årligen besluta om sådana åtgärder för att nå sparmålet som är anpassade till omständigheterna.

Reformen saknar heltäckande hållbarhetsberäkningar för ekonomin i de nya kommunerna. På ett övergripande plan förändras årsbidraget för de nya kommunerna inte kalkylmässigt, men många kommuners ekonomi kommer att bli lidande av nedgången i verksamhetens och investeringarnas kassaflöde och av den ökande skuldsättningen i förhållande till den allt svagare balansen. De strukturella arrangemangen i och med reformen orsakar kommunernas kostnadstryck i övergångsfasen och kommunernas allt svagare investeringsmöjligheter påverkar den totalekonomiska utvecklingen negativt.

3. Förverkligas demokratin på ett tillräckligt sätt i förslaget? Om inte, hur kunde demokratin stärkas i förslaget?

Inrättandet av landskapen handlar alltså om självstyrelse på ett större område än en kommun enligt 121 § 4 mom. i grundlagen och nya lagar stiftas för ändamålet. Den föreslagna lagstiftningen begränsar dock självstyrelsen avsevärt. Mest begränsas självstyrelsen av att landskapen inte får beskattningsrätt, utan landskapens ekonomi skulle nästan uteslutande bygga på statlig finansiering. I förslaget har den statliga finansieringen upplevts berättiga och förutsätta väsentliga begränsningar av självstyrelsen för landskapen genom lag.

Avsikten är att landskapen ska bli starka organisationer. Landskapen kommer i genomsnitt att vara avsevärt större än kommunerna både när det gäller yta och ekonomi. Trots det kommer landskapens självstyrelse att bli mycket svagare än kommunernas. Det betyder att när uppgifter överförs från kommunerna till landskapen försvagas självstyrelsen i fråga om styrningen av uppgifterna. Landskapens ställning som självstyrande områden kan komprimeras i frågan: hur ser den självstyrelse för starka landskap ut som styrs med statliga tyglar?

Landskapens knappa beslutanderätt i förhållande till fullmäktige, som väljs genom direkta val, utgör från första början ett legitimitetsproblem ur demokratisk synvinkel. De folkvalda beslutsfattarna kommer att stå under statens (ministeriernas) starka styrning.

Självstyrande organisationer har i sitt förvaltningstänkande hittills stått för en decentraliserad beslutanderätt. Nu kommer landskapen att vara redskap när den statliga styrningen stärks.

Kommunförbundet anser att den statliga styrningen borde koncentreras till politiskt strategiska frågor. Däremot bör besluten i operativa frågor som gäller tjänsterna och som kräver yrkeskunskap och regional kännedom överlåtas till landskapen.

På ett allmänt plan är förslagets största problempunkter med tanke på landskapens självstyrelse följande:

- rätten att besluta om sättet att producera tjänster är mycket begränsad (statsrådets beslutanderätt i samarbetsavtal och styrningen av servicestrukturen, tjänster som omfattas av bred valfrihet ska finnas på marknaden och bolagiseras, landskapets serviceinrättning)
- rätten att besluta om den interna förvaltningen är delvis begränsad (bl.a. landskapets serviceinrättning, nationella servicecenter och skyldighet att delegera)

- rätten att ingå avtal är begränsad (arbetsfördelning och samarbete med kommunerna, skyldighet att anlita riksomfattande in-house-bolags tjänster, rätt att ta lån)
- särskilt i lagen om ordnande av vården har statsrådet och ministeriet behörigheter, som är omfattande, öppna och lämnar rum för tolkning, att styra landskapens operativa verksamhet och beslutsfattande
- styrningen av investeringar
- landskapslagens synnerligen stränga skyldigheter att täcka landskapets underskott kombinerat med en trång finansieringsram för den offentliga ekonomin (i lagen om landskapets finansiering ingår skyldigheten att spara 3 miljarder euro) och kriterierna för att inleda utvärderingsförfarande i landskapen.

Landskapens självstyrelse begränsas utom av ökande statlig styrning enligt ovan också av den marknadsstyrning som den breda valfriheten för med sig. Också på ett mera allmänt plan leder den föreslagna strukturen till att den traditionella administrativa styrningen får ge vika, och i allt högre grad sker det en övergång till en marknadsbaserad styrning, avtalsstyrning och ägarstyrning. Hela styr- och ledningssystemet och dess verkningar för hur de mål uppfylls som ställts upp för reformen i fråga om landskapets verksamhet och demokratin, framgår inte tydligt av förslaget.

Bestämmelserna om landskapsinvånarnas rätt att delta motsvarar bestämmelserna om kommuninvånarnas rätt i kommunallagen. Landskapsfullmäktige ska skapa förutsättningar för invånarna att delta direkt. Förslaget till landskapslag ger fungerande ramar för detta.

Kommunförbundet kommer nedan att föreslå betydande begränsningar i statens rätt att styra beslutsfattandet i landskapen.

Frågor om landskapslagen

4. Är landskapslagen en ändamålsenlig allmän lag för organiseringen av förvaltningen och ekonomin i de nya landskapen?
 - a. ja (Svarsfält)
 - b. till största delen (Svarsfält)**
 - c. till största delen inte (Svarsfält)
 - d. nej (Svarsfält)
 - e. tar inte ställning (Svarsfält)

Syftet med utkastet till landskapslag är att skapa förutsättningar för en i grundlagen tryggad självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner (121 § 4 mom. i grundlagen).

Lagutkastets bestämmelser om förvaltning och ledning (fullmäktige, landskapsstyrelsen och deras uppgifter samt rätten att genom förvaltningsstadgan besluta om den politiska och den professionella organisationen), förtroendevalda, beslutsfattande, ekonomi och revision samt verksamhet på marknaden motsvarar i stor utsträckning kommunallagens bestämmelser och de skapar en god grund för organiseringen av förvaltningen och ekonomin i landskapen.

Den föreslagna regleringen som ska skilja åt produktionen och organiseringen av tjänster med tillhörande bolagiseringsskyldighet på olika nivåer kommer ändå att ställa synnerligen höga krav på styrningen och ledningen av landskapskoncernen.

Lagstiftningen om valfrihet inom social- och hälsovården och speciallagstiftningen om uppgiftsområdena i 6 § i landskapslagen är under beredning. När detta utlåtande skrivs finns det inte tillräcklig kännedom om innehållet i lagstiftningarna. Eftersom hela lagstiftningspaketet och innehållet inte är kända, finns det en risk för att förutsättningarna att behandla ärendet inte är tillräckliga. Det är ett fundamentalt problem för dem som ska ge utlåtande och vid riksdagsbehandlingen. Grundlagsutskottet har påpekat detta i samband med det föregående lagpaketet om social- och hälsovården.

Landskapslagen och lagen om ordnande av social- och hälsovård gäller i första hand organiseringen av förvaltningen. När speciallagstiftningen om substansen bereds, bör man

särskilt uppmärksamma att landskapen bör få besluta om organiseringen av förvaltningen, beslutsfattandet och ekonomin i fråga om de uppgifter som överförs på dem, samtidigt som landskapens självstyrelse bör beaktas. Detta är nödvändigt ur självstyrelsens synvinkel och i linje med regeringens mål för avreglering.

Landskapets verksamhetsområde

Landskapets verksamhetsområde bör utvidgas så att landskapet kan ta på sig uppgifter som kommunerna eller en del av kommunerna i området inte sköter, förutsatt att de berörda kommunerna förbinder sig att finansiera verksamheten och att uppgiften inte hör till staten eller andra aktörer.

Bestämmelserna om landskapets verksamhetsområde lämnar frågan öppen om landskapet i sina lagstadgade uppgifter, såsom social- och hälsovården, får erbjuda tjänster på en högre servicenivå än vad som bestäms i lag. För närvarande får kommunerna göra det med stöd av sin allmänna kompetens.

Landskapet har 25 lagstadgade uppgifter. I utkastet till landskapslag är landskapets verksamhetsområde strikt avgränsat och landskapet får sköta endast lagstadgade uppgifter. Enligt utkastet kan kommunerna överföra på landskapet uppgifter som anknuter till de lagstadgade uppgifterna endast om alla kommuner i landskapet är eniga och finansierar verksamheten.

Det är en svårhanterlig avgränsning som inte tillåter en ändamålsenlig skötsel av uppgifter som utgår från beslut av och avtal mellan kommuner och landskap.

Samarbete mellan kommunen och landskapet

Landskapslagen bör i likhet med kommunallagen vara flexibel och tillåtande så att samarbetet mellan kommuner och landskap och deras möjlighet att avtala om skötseln av tjänster tryggas.

I landskapslagen bör införas en bestämmelse som tillåter samarbete och avtal mellan landskapet och kommunerna samt skötsel av uppgifter på samma sätt som kommunallagen tillåter samarbete mellan kommuner.

Att landskapen och kommunerna ges en flexibel möjlighet att avtala om uppgifter är befogat också därför att då kan den speciella roll som centralorterna och de största stadsregionerna i landskapet har beaktas i den kommande lagstiftningen när det gäller att effektivt och med beaktande av de regionala särdragen sköta många av uppgifterna kring livskraften, exempelvis sysselsättningsfrämjandet, innovations- och konkurrenspolitiken och integreringen.

Kommunerna bör ha möjlighet att i de bolag som de äger producera tjänster som omfattas av valfriheten inom social- och hälsovården.

De kommande 18 landskapen är olika i fråga om verksamhetsmiljö, offentlig och privat servicestruktur och andra omständigheter. Digitaliseringen, den åldrande befolkningen, flyttrörelsen och landskapsreformen påverkar kommunernas och landskapets verksamhetsmiljö runt om i Finland på mycket olika sätt. Förändringen kommer att bli tydligare under de kommande åren. Utkastet till landskapslag gör det inte möjligt att organisera tjänsterna med beaktande av omständigheterna på det mest ändamålsenliga sättet. Det kan leda till att tjänsteproduktionen blir ineffektiv och dyr.

De skiftande omständigheterna bör beaktas och införande av flexibla samarbetsformer inom produktionen och organiseringen av tjänster bör tillåtas. Också med tanke på att de grundläggande friheterna och rättigheterna ska tillgodoses är det viktigt att en alltför stel lagstiftning inte utgör ett hinder för en invånarorienterad utveckling och tjänsteproduktion.

Särskilt i stora stadsregioner är det viktigt att se till att förhandlingarna om innehållet i avsiktsförklaringarna om markanvändning, boende och trafik och i tillväxtavtalen också framöver förs med de berörda ministerierna samt att möjligheterna att ingå dessa avtal tryggas.

Kommunerna och landskapen är myndigheter med självstyrelse. Befolkningsunderlaget i landskapet består av kommuninvånarna som väljer beslutsfattare både för kommunerna och för landskapet. En del av beslutsfattarna kommer att verka på både kommunal nivå och landskapsnivå. Viktiga uppgifter överförs från kommunerna och regionalförvaltningen till landskapen och också i fortsättningen kommer det att mellan dem finnas kontakter kring verksamhet och ekonomi. Besluten och åtgärderna i kommunerna påverkar landskapen och vice versa.

Lagstiftningen bör inte hindra samarbete mellan kommunerna och landskapen. Den stela befogenhetsgränsen mellan kommunen och landskapet riskerar att leda till överlappningar och luckor i tjänsterna. Lagstiftningen bör tillåta lokalt och regionalt varierande lösningar. Ur kommuninvånarens (serviceanvändarens) synvinkel samt med tanke på verksamheten och samhällsekonomin är det viktigt att möjliggöra avtalsarrangemang mellan kommunerna och landskapen. Det bör vara möjligt att avtala om samarbetsarrangemang, produktion och överföring av organiseringsansvar med beaktande av olikheterna i kommunernas och landskapens verksamhetsmiljö.

Bestämmelsen i 6 § 2 mom. 3 punkten i utkastet till landskapslag, enligt vilken uppgifter kan överföras från kommunerna till landskapet endast om samtliga kommuner avtalar om det, är för sträng. Avtalsmöjligheten bör gälla också enskilda kommuner och kommungrupper.

Servicekedjorna inom social- och hälsovården, främjandet av hälsa och välfärd, utvecklingen av näringar, regionutvecklingsmyndighetens uppgifter, planeringen av markanvändningen och landskapsplanläggningen samt trafikfrågorna är helheter ur kommunernas, landskapens och invånarnas perspektiv. Dessa helheter kräver ett fungerande samarbete, gemensam planering och utveckling samt organisation av tjänsterna.

I 15 § i utkastet till landskapslag föreskrivs om förhandlingsförfarandet mellan landskapet och kommunerna i dess område för varje fullmäktigeperiod. Bestämmelsen är viktig, men otillräcklig. Den säkerställer att samarbetet mellan landskapet och kommunerna i området granskas på politisk nivå, men tillåter inte avtal mellan landskapet och en kommun om överföring av produktion och organiseringsansvar.

Kommunerna har aktivt deltagit i skapandet av servicesystemet inom social- och hälsovården. Hittills har de svarat för både organisationen och det mesta av produktionen av tjänster. Systemet har stått sig väl i internationell jämförelse vad gäller kvalitet och kostnader och invånarna har i huvudsak varit nöjda med tjänsterna. Mot denna bakgrund finns det inga skäl till att kommunerna inte också i fortsättningen skulle kunna medverka i produktionen av social- och hälsovårdstjänster genom de bolag som de äger när det gäller tjänster som kommer att omfattas av valfriheten. I kommunen finns kompetens, personal, verksamhetslokaler och utrustning.

Enligt 7 § i utkastet till landskapslag kan landskapet avtala om att överlåta organiseringsansvaret för en uppgift på en kommun, när det föreskrivs särskilt om detta i lag. Regleringssättet bör ändras så att avtal alltid kan ingås om det inte särskilt förbjuds.

Landskapens servicecenter

Bestämmelserna i 16 kapitlet om nationella servicecenter bör strykas i utkastet till landskapslag. Landskapen är självstyrande enheter och de bör kunna bestämma hur stödtjänsterna organiseras. Genom lagstiftning och standarder som bygger på lag skapas

kriterier för en enhetlig servicearkitektur och informationsproduktion, men organiseringen av stödtjänster bör bygga på landskapens beslut.

I och för sig är det befogat att organisera stödtjänster som brett samarbete, och kommuner och sjukvårdsdistrikt har goda erfarenheter av det. Inom stödtjänsterna verkar för närvarande många nationella, landskapsbaserade och regionala bolag som har kompetens och resurser att genomföra omfattande förändringsprocesser och producera tjänster för offentliga organisationer. Investeringarna i system, kompetens och personal skulle bli avsevärt billigare än om helt nya organisationer bildas. Många bolag ingår redan i en nationell eller landskapsbaserad struktur.

I utkastet saknas helt och hållet uppskattningar om kostnaderna för de nya servicecentren i fråga om inrättande, investeringar, system, personalutgifter och andra utgifter. Likaså saknas affärsplaner och prognostiserade kassaflöden för bolagen och utredningar om deras marknadseffekter. Servicecenter håller på att inrättas utan några som helst kostnadsutredningar.

Bestämmelserna om servicecentren begränsar landskapets rätt att besluta om hur stödtjänsterna ska produceras. Arrangemanget enligt lagutkastet skulle föra besluten om stödtjänsterna långt från dem som använder dem. Landskapen skulle ha skyldighet att anlita bolagens tjänster, men begränsade möjligheter att påverka innehållet. Landskapens roll inom ägarstyrningen och deras förhållande till statens styrning förblir också oklara. Statens ställning inom beslutsfattandet skulle säkerställas genom bestämmelser i bolagsordningar. Också bolagsstyrelsernas bolagsrättsliga ställning förblir oklar.

Enligt utkastet till landskapslag får närmare bestämmelser om vilka tjänster som omfattas av skyldigheten att använda servicecentrets tjänster och vilka uppgifter som olika servicecenter har utfärdas av statsrådet genom förordning. Bestämmelserna är vaga och problematiska både för landskapets självstyrelse och med tanke på aktiebolagslagen. De fyller inte den tydliga avgränsning som krävs av ett bemyndigande att utfärda förordning.

Utgångspunkten för uppgifterna inom **lokal- och fastighetsförvaltningen** bör vara att landskapen beslutar om produktionsstrukturen för sina tjänster och om behovet av verksamhetslokaler. Landskapen bör ha rätt att organisera frågorna självständigt och vid behov i samarbete med kommunerna i området och andra redan befintliga aktörer. *I stället för ett enda riksomfattande bolag bör det bildas flera landskapsstyrda regionala bolag för verksamhetslokaler.* Det skulle göra det möjligt att styra bolagen enligt de regionala funktionella behoven.

Målen att centralisera tjänsterna inom **ekonomi- och personalförvaltningen** kan bäst uppfyllas med en modell med flera stödtjänstenheter. Inom ekonomi- och personalförvaltningen verkar redan i dag flera offentligt ägda och privata producentorganisationer och det råder en sund konkurrens på marknaden. *I stället för en enda nationell enhet för stödtjänster föreslår Kommunförbundet en modell med flera aktörer inom ekonomi- och personalförvaltningen. I modellen väljer landskapen tjänsteproducent bland regionalt eller nationellt verksamma producenter.* Enheterna för stödtjänster kunde producera ekonomi- och personalförvaltningstjänster också för kommuner, vilket skulle säkerställa att stödtjänsterna kan produceras effektivt också för de uppgifter som kommunerna har kvar.

Vad gäller **gemensam upphandling** bör arrangemanget inte splittra landskapens och kommunernas gemensamma upphandlingsvolym. Verksamheten bör stödja sig på befintliga upphandlande organisationer och deras kompetens och klientkännedom bland annat inom social- och hälsovården. Befintliga organisationer bör anlitas i konkurrensutsättningen. KL-Kuntahankinnat Oy har nästan tio års mångsidig erfarenhet av upphandlingar för kommunala organisationer som nu överförs till landskapen. Dessutom har KL-Kuntahankinnat ställning som oberoende aktör. I stället för att det bildas en helt ny upphandlande organisation kan KL-Kuntahankinnat vara nationell inköpscentral också för landskapen utan större omställningskostnader och omfattande ny konkurrensutsättning av upphandlingskontrakt. För landskapens upphandlingar behövs snarare en aktör/servicecentral som samordnar upphandlingar på högre nivå och som styr

upphandlingarna mot en gemensam upphandlingsstrategi för landskapen. En sådan servicecentral skulle till exempel göra jämförelser och analyser och ha god kännedom om marknaden inom branschen. Organisationen skulle vara lätt och verksamhetsformen bygga på nätverk.

När det gäller **informations- och kommunikationstekniska tjänster (IKT-servicecentret)** bör de nationella gemensamma IKT-tjänster som landskapen behöver organiseras i ett nätverk med flera aktörer. Då ska det också bedömas om de nuvarande organisationerna kan utnyttjas.

5. I 2 kapitlet i landskapslagen räknas landskapets uppgifter upp. Är den helhet av uppgifter som föreslås höra till landskapet ändamålsenlig med tanke på målen med reformen?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Speciallagstiftningen om landskapets uppgifter är under beredning, och uppgiftshelheten samt förhållandet mellan kommunerna och landskapet är än så länge öppna frågor.

I utkastet till landskapslag har landskapen sammanlagt 25 lagstadgade uppgiftsområden vars närmare innehåll slås fast i speciallagstiftningen. Uppgifterna inom social- och hälsovården, räddningsväsendet, miljö- och hälsoskyddet, landsbygdsförvaltningen och avbytarservicen överförs från kommunerna. I övrigt är det den statliga regionförvaltningens lagstadgade uppgifter som överförs till landskapen. Landskapets verksamhetsområde är därmed begränsat.

Innehållet i landskapens obligatoriska uppgifter kommer att slås fast i speciallagstiftning för respektive uppgift. Revideringen av speciallagstiftningen pågår och därför är det i detta skede inte möjligt att bedöma uppgiftshelheten mera i detalj. Det finns all anledning att i den fortsatta beredningen av speciallagstiftningen slå fast vilka uppgifter som ska överföras på landskapet så att landskapets och kommunernas uppgifter inte överlappar varandra eller är parallella. Befogenhetsgränserna bör vara tydliga. Det är en annan sak att kommunerna och landskapen kan avtala om organiseringen, produktionen och samarbete i fråga om uppgifter.

I förteckningen över uppgifter i utkastet till landskapslag kan man redan se överlappningar med kommunens uppgifter. Det finns all anledning att i den fortsatta beredningen se till att kommunens och landskapets roll och uppgifter klarläggs särskilt inom följande uppgiftshelheter:

1. Främjande av välfärd och hälsa

Främjandet av välfärden i anslutning till social- och hälsotjänster överförs på landskapen. Till denna del är kommunernas uppgifter inte fastställda. Lagstiftningen bör slå fast uppgifterna och klarlägga kommunernas skyldighet att samla in de uppgifter som de ska följa upp och rapportera till landskapet. Om saken inte klarläggs finns det en risk att uppgiften blir en okontrollerad helhet som ständigt växer genom myndighetsbeslut.

Enligt 6 § 1 mom. 2 punkten i landskapslagen ska landskapet ge expertstöd till kommunerna inom främjande av social välfärd och hälsa och förebyggande rusmedelsarbete samt förebyggande tjänster. En viktig del av främjandet av välfärd och hälsa är förebyggande av allt slags våld och olycksfall. I Finland trädde Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen) i kraft den 1 augusti 2015. Kommunförbundet har tidigare framfört att förebyggandet av våld bör samordnas på region- eller områdesnivå och att kommunerna behöver stöd i detta arbete. Förebyggandet av våld och olycksfall bör tas med i 6 § 1 mom. 2 punkten i landskapslagen exempelvis genom att ge punkten följande lydelse: " expertstöd till kommunerna inom främjande av social välfärd, hälsa och säkerhet

och förebyggande rusmedelsarbete och arbete mot våld samt förebyggande tjänster". På motsvarande sätt kunde 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård heta "Främjande av välfärd och hälsa samt säkerhet i landskapen"

2. Miljö- och hälsoskydd

Miljö- och hälsoskyddet överförs på landskapet, men kommunerna kan dock under vissa förutsättningar sköta uppgifterna i fråga. De stora städerna och en del samarbetsområden har uttryckt sin vilja att också framöver ansvara för miljö- och hälsoskyddet. Kriterierna för att kommunen ska ha organiseringsansvaret bör utgå från den gällande beprövade lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet. Om lagens krav uppfylls, kan en kommun ingå avtal med landskapet om skötseln av uppgiften och få finansieringen för den. Inom samma kommunala samarbetsorganisation kunde också framöver miljövården och byggnadstillsynen skötas som samarbete mellan kommuner.

På en del områden är samarbetsområdena för miljö- och hälsoskyddet redan lika stora som ett landskap och vid beredningen av landskapets organisation bör man vara medveten om vad de kommunala beslutsfattarna i området vill angående organiseringsansvaret för miljö- och hälsoskyddet. Kommunerna uppmanas att också delta i organiseringen av landskapen och att för egen del se till att samarbetet mellan kommunen och de kommande landskapen fungerar så bra som möjligt. Kommunförbundet uppmanar kommunerna att överväga fördelar och nackdelar med olika organiseringsalternativ.

3. Tillväxttjänster (sysselsättnings- och näringsfrågor)

Att klarlägga och se över arbets- och näringstjänsterna så att de blir företags- och klientorienterade tillväxttjänster är en önskvärd reform. Det viktiga är ändå att uppgifterna inom näringsutvecklingen inte överlappar kommunens uppgifter. Uppgifter i anslutning till detta överförs inte från kommunerna till landskapen. Varje landskap och kommun bör å andra sidan ha rätt att avtala om skötseln av de uppgifter som överförs från närings-, trafik- och miljöcentralerna till landskapen. De kommuner till vars näringspolitiska mål och uppgifter det hör att erbjuda företag som verkar i kommunen aktuella arbets- och näringstjänster eller kommande tillväxttjänster bör ges rätt att också svara för tjänsterna.

Enligt förslaget överförs organiseringsansvaret för sysselsättnings- och företagstjänsterna från den statliga arbets- och näringsförvaltningen till landskapen. Kommunförbundet anser att landskapet bör få avtala med kommunerna i området om ett ändamålsenligt samarbete och en ändamålsenlig arbetsfördelning och resursallokering. Landskapet bör också få överföra organiseringsansvaret till en eller flera kommuner/städer som landskapet uppskattar att har tillräckliga ekonomiska och andra resurser för att sköta uppgifterna i fråga. Då kunde landskapet också dela organiseringsansvaret med kommunen eller mellan kommunerna, om det är ändamålsenligt. Dessa uppgifter som överförs från staten till landskapet bör enligt finansieringsprincipen helt och hållet finansieras med statliga medel. Kommunernas satsningar på sysselsättnings- och företagstjänster kvarstår hos kommunerna som resurser att stödja regionens och kommunens livskraft, om inte landskapet och kommunerna i landskapet eller landskapet och en enskild kommun kommer överens om någonting annat.

4. Regionutveckling

Det är ändamålsenligt att regionutvecklingsmyndighetens uppgifter överförs till landskapet. De nuvarande uppgifterna som förbunden har i egenskap av regionutvecklingsmyndighet och största delen av närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter sammanförs under en och samma organisation på landskapsnivå. Samtidigt sammanförs de viktigaste nationella utvecklingspengarna och utvecklingspengarna från EU. De projekt som får finansiering bör bygga på landskapets strategiska val och på landskapsprogrammet som beretts tillsammans med kommunerna och övriga partner och som genomförs i enlighet med de strategiska valen. I motiveringstexten bör kommunerna tas med som centrala regionutvecklingsaktörer.

5. Förhållandet mellan landskapsplanen och kommunernas generalplaner

När landskapsplanläggningen överförs från landskapsförbunden till landskapen uppstår ett behov att i vidare utsträckning granska plansystemet i markanvändnings- och bygglagen. Landskapsplanläggningen bör framöver tydligare och mer strategiskt koncentrera sig på frågor som är viktiga för regionstrukturen. För att kommunerna och stadsregionerna ska kunna bedriva en lyckad livskraftspolitik måste de ha kvar rätten till självständiga val i markpolitiken, planläggningen och programmeringen av genomförandet.

6. Trafiksystemets funktion, trafiksäkerhet, väg- och trafikförhållanden, regional väghållning och samarbete inom markanvändningen

Landskapens uppgifter och ansvar inom väghållningen i förhållande till Trafikverket som för sin del svarar för väghållningen kräver klarläggning. För att det riksomfattande vägnätet ska fungera är det väsentligt att vägnätet planeras, byggs och underhålls på enhetliga grunder. Saken bör säkerställas i organisationskonceptet.

7. Jordbruk och landsbygdsutveckling

Uppgiftsområdet bör få följande lydelse: Utvecklingen av landsbygden, främjandet och finansieringen av jordbruket och livsmedelsekonomin, landsbygdsnäringarna och gårdsbruket samt fiskeri- och vilthushållningen, uppgifter kring jordbrukarstöd samt anslutande tjänster

8. Räddningsväsendet

Kommunförbundet anser att med tanke på räddningstjänsterna för landskapen och kommunerna är det bättre att räddningsväsendet organiseras i 18 räddningsverk på landskapsnivå än att det organiseras så att fem landskap sköter hela uppgiften. Oberoende av antalet räddningsverk bör lagstiftningen i alla fall trygga räddningsverkens möjlighet att producera prehospital akutsjukvård.

Inom räddningsväsendet finns diger kompetens när det gäller förvaltningsövergripande samarbete inom beredskap för störningar och undantagsförhållanden, beredskapsplanering och övning. Denna kompetens bör kunna utnyttjas tillräckligt i kommunernas beredskap också efter landskapsreformen. För att räddningsväsendet ska ha faktiska möjligheter att stödja och samordna beredskapen både inom landskapets gemensamma beredskap och i kommunerna, bör räddningsväsendet vara stationerat i landskapet så att en tillräcklig sektorkompetens finns på den nivå där tjänsterna organiseras.

9. Vattenhushållning, främjande och planering av vattentjänsterna

Vattentjänsterna ingår i servicehelheten i den byggda miljön som kommunerna ansvarar för och organiseringsansvaret för vattentjänsterna bör kvarstå hos kommunerna. Uppgiften att planera vattentjänsterna bör inte ges till landskapen. Det är ingen överföring, för planeringen av vattentjänsterna hör inte i dag till närings-, trafik- och miljöcentralerna. Tillsynsuppgifterna enligt vattenlagen passar bäst för landskapet som en del av helheten vattenfrågor.

10. Övrigt

Kommunförbundet anser att den fortsatta beredningen bör utreda möjligheterna att ge landskapen mer ansvar för närings-, trafik- och miljöcentralernas nuvarande miljöuppgifter än vad som är fallet i utkastet. Om uppgifterna överförs i den föreslagna omfattningen på en statlig riksomfattande myndighet av ny typ, glider de längre bort från den regionala nivån, dvs. landskapen och kommunerna. Regionförvaltningsverkens förfaranden med miljötillstånd bör lättas upp och uppgifter att bevilja tillstånd bör överföras på kommunerna samtidigt som resurserna för verksamheten tryggas.

6. I 5 kap. i landskapslagen föreskrivs det om invånarnas rätt till inflytande. Har rätten till inflytande tryggats på ett tillräckligt sätt i förslaget?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Utkastet till landskapslag motsvarar bestämmelserna i kommunallagen. Landskapsfullmäktige ska skapa förutsättningar för invånarna att delta direkt. Förslaget ger fungerande ramar för detta.

7. I 9 kap. i landskapslagen föreskrivs det om landskapets serviceinrättning. Är det som föreskrivs där ändamålsenligt med tanke på organiseringen av produktionen?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Bestämmelserna i 9 kapitlet om landskapets serviceinrättning bör strykas i utkastet till landskapslag. Landskapsfullmäktige som väljs genom val bör ha direkta möjligheter att påverka de strategiska riktlinjerna för de tjänster som fullmäktige ansvarar för och den egna serviceproduktionen som helhet.

Att i anslutning till landskapet bilda en separat juridisk person i helt ny form och ge denna separata juridiska person ansvaret för tjänsterna leder till en skiljemur som skapar hinder för ledningen av verksamheten och för styrningen av landskapets verksamhet och ekonomi som helhet. Det är fråga om att skilja åt beställare och utförare, och kommunerna har erfarit att åtskiljandet skapar oklarhet i förhållandet mellan ledning och ansvar och i slutändan också kostnadsökningar. Att skilja åt organiseringsansvaret och den operativa ledningen leder å ena sidan till överlappande förvaltning och å andra sidan till att sakkunskapen koncentreras hos den operativa sidan.

Demokratin förverkligas endast indirekt genom den föreslagna modellen. Landskapsfullmäktiges beslutanderätt begränsas avsevärt i förhållande till fullmäktiges viktigare uppgift, dvs. att organisera social- och hälsovården. Också räddningsväsendets beredskap för störningar och arbete för säkerheten förutsätter en stark roll som organisatör.

Bakom förslagen om en serviceinrättning ligger behovet att göra tjänsteproduktionens ekonomi och kostnadsstruktur transparent. Samma mål kan uppfyllas genom krav på särredovisning av tjänsteproduktionens ekonomi och på transparenta kostnader på så sätt att ekonomin och kostnaderna kan jämföras med kostnadsstrukturen hos andra tjänsteproducenter.

8. Styrningen av landskapets ekonomi baserar sig i synnerhet på landskapslagen och lagen om landskapens finansiering. Styr finansieringsmodellen för landskapen och ekonomistyrningsmekanismen enligt landskapslagen landskapens ekonomiska förvaltning på ett ändamålsenligt sätt?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Principen med icke-öronmärkt finansiering ger landskapen möjlighet att bestämma hur de använder den finansiering de får. Detta är nödvändigt för att landskapens självstyrelse ska förverkligas. Principen bör värnas om, och ingen del av finansieringen för landskapen bör

öronmärkas för vissa utgifter. Detta gäller också dels statliga uppgifter som i följande fas av reformen överförs på landskapen, dels inkomster som överförs på landskapen när flerkanalfinansieringen slopas.

De föreslagna bestämmelserna i landskapslagen om skyldighet att täcka underskott och anknutna kriterier för krislandskap samt bestämmelserna om begränsning av rätt att ta upp lån är alldeles för stränga och de är problematiska med tanke på landskapens självstyrelse. Det finns en risk att många landskap mycket snart ställs inför utvärderingsförfarande. Två år är en alltför knapp tid för att på ett genomgripande och varaktigt sätt ändra på verksamhetsstrukturerna.

Landskapen eller de juridiska personer där landskapen har bestämmande inflytande skulle enligt lagutkastet inte höra till de finansieringsbara objekt som avses i lagen om Kommunernas garanticentral. Därför kan Kommunfinans inte finansiera dem med medel som förvärvats genom garanti av garanticentralen. Eftersom de föreslagna landskapen inte skulle omfattas av Kommunfinans verksamhet, bör alltså de skulder som överförs på landskapen sägas upp.

För att landskapen ska kunna omfattas av Kommunernas garanticentralers finansieringsförsörjning, bör de ha samma riskklassificering som kommunerna och staten. I detta syfte är ett alternativ att staten deltar med en större andel i Kommunernas garanticentral. På det sättet kunde lån från Kommunfinans tryggas framöver genom att lagen om garanticentralen ändras så att den utom den statliga sociala bostadsproduktionen gäller också verksamheten i de kommande landskapen.

9. Övriga fritt formulerade kommentarer om landskapslagen.

För att språkminoriteterna i landskapen ska få faktiska möjligheter att påverka, bör det i styrelserna i tvåspråkiga landskap finnas minst en person som företräder det nationalspråk som är i minoritet i landskapet. Personen i fråga bör vara ordförande för eller ledamot i minoritetsnämnden.

Ett påverkansorgan för minoritetsspråket bör ha faktiska möjligheter att påverka nivån på de tjänster som erbjuds på personens modersmål. Detta gäller också ett påverkansorgan för samiskan.

Frågor om lagen om ordnande av social- och hälsovård:

10. I 4 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om tillgången till tjänster och tjänsternas tillgänglighet. Enligt bestämmelsen ska tjänsterna tillhandahållas med hänsyn till befolkningens behov och nära klienterna, men om de förutsättningar som anges i paragrafen uppfylls, kan tjänsterna samlas till större helheter. Är bestämmelsen ändamålsenlig med tanke på tillgången till tjänster?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Även om avsikten med paragrafen är att trygga tillhandahållandet av tjänsterna nära klienterna ger den också möjlighet till en mycket omfattande centralisering av tjänsterna utgående från allmänt utformade kriterier. Det behövs centralisering av tjänsterna på en viss nivå för att hålla styr på de totala kostnaderna och trygga tillräckliga personalresurser. Med tanke på tillgången till tjänster för invånarna i landskapet är det mycket viktigt på vilket sätt valfrihetsmodellen genomförs.

Enligt lagutkastet kan utöver den högspecialiserade sjukvården också produktionen av tjänster för särskilda grupper inom socialvården eller andra krävande socialtjänster anvisas som uppgift för ett landskap som fastställs genom förordning. Kommunförbundet anser det

vara beklagligt att det när utlåtandet ges inte finns uppgifter om centraliseringen av tjänster inom socialvården och om de tjänster som det är meningen att ska centraliseras.

I 11 § 3 mom. i lagutkastet föreslås bestämmelser om ansvaret och beslutanderätten i fråga om tjänster som samlas till större helheter. Det landskap som har anvisats uppgiften att tillhandahålla någon tjänst skulle ansvara bland annat för att fastställa behovet, mängden och kvaliteten i fråga om tjänsten samt för produktionssättet. Övriga landskap skulle inte ha rätt att besluta om de centraliserade tjänsterna och inte få producera dem eller skaffa dem från andra ställen. De andra landskapens enda möjlighet att påverka de centraliserade tjänsterna är genom det samarbetsavtal som upprättas varje fullmäktigeperiod i enlighet med 16 §.

Ur landskapens självstyrelseperspektiv är det problematiskt att landskapet varken kan påverka de centraliserade tjänsterna, sättet att producera dessa tjänster eller kostnaderna för dem. Denna lösning innebär att organiseringsansvaret i de olika landskapen är olika och att det faktiska organiseringsansvaret är oklart.

11. Landskapen bildar 5 samarbetsområden, där 3–4 landskap ingår. De landskap som hör till samarbetsområdet upprättar ett samarbetsavtal i enlighet med 16 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Där avtalar landskapen om ömsesidigt samarbete i fråga om ordnandet och genomförandet av tjänsterna. Avtalet är juridiskt bindande för landskapen. Är det motiverat att avtalet ska vara bindande?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Det samarbetsavtal som landskapen inom samarbetsområdet upprättar sinsemellan är i sig bindande för avtalsparterna. *Avtalets bindande karaktär är inte motiverad till den del som staten har getts behörighet att besluta om landskapens samarbetsavtal enligt 18 § i lagutkastet.* Statsrådets och ministeriets befogenheter, som är omfattande, öppna och lämnar rum för tolkning, att styra landskapens operativa verksamhet och beslutsfattande är inte godtagbara med tanke på förverkligandet av landskapets självstyrelse. *Kommunförbundet anser att i lagen om ordnande av social- och hälsovård bör 18 § om statsrådets behörighet att besluta om samarbetsavtalen strykas i lagutkastet som tydligt självstyrelsevidrig.*

12. I det samarbetsavtal som upprättas enligt 16 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska det avtalas om åtgärder för att säkerställa integration av tjänsterna. Enligt den föreslagna 23 § är en tjänsteproducent skyldig att säkerställa att tjänstekedjorna integreras och samarbeta med andra aktörer på det sätt som integrationen förutsätter. Är bestämmelserna tillräckliga för att en klientorienterad integration ska förverkligas?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

För att reformens mål ska uppnås bör en klientorienterad integration genomföras mellan basservicen och specialtjänsterna (vertikal integration) samt mellan basservicen inom social- och hälsovården (horisontell integration), de social- och hälsovårdstjänster som landskapet ansvarar för och även de välfärdstjänster som i huvudsak kvarstår på kommunernas ansvar.

En klientorienterad integration förverkligas inte i lagutkastet. Valfriheten, mångproducentmodellen och bolagiseringsskyldigheten, vilka ingår i reformhelheten, äventyrar integrationen och förutsätter att landskapet har en sådan organiseringskompetens som det inte finns tidigare erfarenhet av någonstans.

I det föreslagna systemet ändras styrningen av tjänsterna väsentligt jämfört med det nuvarande. Statens styrning gentemot landskapen skulle vara en stark förvaltningsstyrning. I landskapens styrning av tjänsteproduktionen övergår man från en traditionell förvaltningsstyrning till ägarstyrning, avtalsstyrning och marknadsbaserad styrning. I en helhet av detta slag är det mycket svårt och administrativt arbetskrävande att genomföra integrationen. Å andra sidan är integrationen i praktiken helt beroende av att styrningen lyckas. I lagutkastet och motiveringarna har man inte i tillräcklig grad lyckats öppna styrsystemet i hela sin omfattning i förhållande till integrationsmålet.

En central förutsättning för integrationen är att användningen av klient- och patientuppgifter säkerställs. Bestämmelser om registerföring i anknytning till det finns i 62 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård, i utkastet till regeringsproposition med förslag till lag om produktion av social- och hälso-tjänster och i lagen om behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården som är under beredning.

En ovillkorlig förutsättning för integrationen av tjänsterna är att klientuppgifterna inom social- och hälsovården som helhet på ett datasäkert sätt ska kunna utnyttjas av flera yrkesgrupper med hänsyn till sekretessen kring känsliga personuppgifter och klientens självbestämmanderätt beträffande information. Detta förutsätter att de nuvarande personregistren inom social- och hälsovården slås samman på ett sådant sätt att rätten att behandla uppgifter i det gemensamma registret möjliggörs i enlighet med arbetsuppgifterna. Definitionen på registerföring i 62 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård stöder inte fullt ut säkerställandet av integrationen inom samarbetsområdet eller mellan de specialtjänster som ska centraliseras på nationell nivå och basservicen i de enskilda landskapen. *Till denna del föreslår Kommunförbundet att som alternativ ska bedömas en modell med samarbetsområden på landskapsnivå eller en modell med ett gemensamt register på nationell nivå, vilka bättre skulle stödja samarbetsmodellerna för tjänsteproduktion över landskapsgränserna.*

13. Enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård stärks den statliga styrningen inom social- och hälso-tjänsterna (19 §, 4 kap., 6 kap.). Är detta motiverat med tanke på målen med reformen?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Statens styrning som inriktas på de tjänster landskapen ordnar bör gälla endast de strategiska målen och de strategiskt betydelsefulla objekten i arbetsfördelningen mellan landskapen. De riksomfattande och de vid behov separat för respektive landskap uppställda strategiska målen för social- och hälsovården samt ministeriets och landskapens förhandlingsförfarande är tillräckliga styrinstrument. Staten bör inte ha interventionsrätt beträffande landskapens operativa verksamhet. Särskilt problematiskt med tanke på landskapens självstyrelse är förutom 19 § i lagutkastet (Styrning av servicestrukturen, investeringarna och informationshanteringen) också 18 § (Statsrådets behörighet).

Styrningen av landskapens verksamhet bör basera sig på gällande lagstiftning, inte på statsrådets eller ministeriernas förvaltningsbeslut. Förverkligandet av landskapens självstyrelse förutsätter enligt Kommunförbundets uppfattning att 18 och 19 § i utkastet till lag om ordnande av social- och hälsovård stryks helt och hållet. Styrmekanismerna i 4 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård (Styrning, planering och utveckling) och i 3 kap. i landskapslagen (Landskapets förhållande till staten och kommunerna) är tillräckliga med tanke på styrningen av landskapen.

Det är svårt att bedöma hur den föreslagna mycket starka statliga styrningen påverkar uppfyllelsen av målet att bromsa kostnadsökningen. En internationell jämförelse har visat att det med stöd av lokal och regional självstyrelse har producerats högklassiga social- och hälsovårdstjänster till rimliga kostnader och med god kvalitet. Om statens styrning genomförs på det föreslagna sättet bör staten i hög grad öka resurserna och kompetensen

för styrningsuppgifterna. Den föreslagna styrningen i förening med investeringstillståndsförfarandet, som ska genomföras varje år, skulle ge upphov till en tung och stel verksamhetsmodell och öka förvaltningskostnaderna. En nationell detaljstyrning försämrar också möjligheterna att ta fram nya innovationer utgående från invånarnas behov.

I styrningen av de tjänster som omfattas av valfriheten bör likabehandlingen av producenterna säkerställas. Om styrningen av investeringarna utsträcks till att gälla de tjänsteproducenter inom valfriheten som ägs av landskapen uppfylls inte målet med likabehandling och säkerställande av konkurrensneutraliteten.

I 19 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård och i 12 § i landskapslagen behandlas styrningen av investeringarna och informationsförvaltningen. Möjlighet bör ges till en fungerande statlig styrning av informationsförvaltningen som landskapen ansvarar för, men det föreslagna förfarandet är oändamålsenligt även med tanke på investeringarna i informationsförvaltningen och IKT-tekniken. Modellen hotar skapa ett förvaltningsförfarande som med avseende på befogenheterna är oklart och som fördröjer den nödvändiga förnyelsen av informationssystemlösningarna. Eftersom förfarandet gäller enbart investeringsreserverna säkerställer det inte styrningen av det praktiska utvecklingsarbetet eller användningen, trots det tunga förvaltningsförfarandet. Målet att säkerställa och utnyttja ett verkningfullt och kostnadseffektivt genomförande uppfylls inte.

Modellen är inte heller särskilt lämplig om man ser till målen i regeringsprogrammet om främjande av digitaliseringen, vilket förutsätter stöd för utveckling av nya innovationer och för utnyttjande av dem i ett tidigt skede. En reform av social- och hälsovårdstjänsterna som sker genom att digitaliseringens möjligheter tillvaratas förutsätter utvecklingsprojekt och försöksverksamhet som siktar på utveckling och utnyttjande av nya innovationer. Det är nödvändigt att främja projekten och försöksverksamheten för att förnyelsen av tjänsterna och konkurrenskraften hos branschens teknologileverantörer och exportförsäkringarna för produkterna och tjänsterna ska tryggas. Modellen där investeringarna i informationssystemen är underställda statsrådets godkännande stöder inte detta.

I lagstiftningen föreslås att statsrådet ska ha beslutanderätt i fråga om ändringar i de befintliga informationssystemen och i fråga om de krav som ska följas när nya system upphandlas. En situation där statsrådet har möjlighet att besluta om ändringar i systemen som är bindande för landskapen, men där landskapet eller dess serviceproducenter är den upphandlande enheten som beställer systemändringarna och är avtalspart gentemot systemleverantören, är problematisk. Det kan uppstå situationer där landskapet inte samtidigt kan följa statsrådets beslut, upphandlingslagen (t.ex. om ändringen förutsätter en ny konkurrensutsättning av systemet) och de avtal som ingåtts med systemleverantörerna (om den förutsatta ändringen strider mot avtalet).

Dessutom är statsrådets behörighet beträffande de krav som ska iakttas vid upphandling av nya system överlappande med styrinstrumenten enligt informationsförvaltningslagen och med befogenheten att fastställa och bestämma de väsentliga kraven enligt lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården. Numera innehas befogenheten av Institutet för välfärd och hälsa.

14. Enligt 22 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska landskapet i sin egen verksamhet skilja åt ordnandet av social- och hälsovård och produktionen av tjänster. Är det med tanke på målen med reformen ändamålsenligt att skilja åt ordnandet och produktionen av tjänsterna?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Att skilja åt förvaltningen av ordnandet och produktionen av tjänster samt regleringen av landskapets serviceinrättning skulle begränsa landskapens möjlighet att besluta om produktionen av tjänster på ett ändamålsenligt och effektivt sätt med beaktande av landskapets särdrag. Arrangemanget skulle ge upphov till onödig överlappande förvaltning och förvaltningskostnader samt försämra landskapets och därigenom hela det nationella styrsystemets förutsättningar att styra tjänsteproduktionen. Beaktas bör också att landskapets serviceinrättning skulle vara en helt ny typ av offentlig organisation som det inte finns tidigare erfarenheter av.

När arrangemanget i förslaget bedöms bör det noteras att många kommuner har provat på att skilja åt förvaltningen av beställaruppgifterna och tjänsteproduktionen i sin egen verksamhet, men på senare tid avstått från det på grund av dåliga erfarenheter. Åtskiljandet har heller inte gett upphov till de eftersträlvade kostnadsbesparingarna. Någon tydlig orsak eller vederhäftiga motiveringar har inte angetts till att i enlighet med lagutkastet schematiskt avskilja förvaltningen av tjänsteproduktionen som landskapet ansvarar för. *Bestämmelserna om landskapets serviceinrättning bör strykas helt och hållet.*

15. Enligt 22 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård har landskapet bolagiseringsskyldighet, när landskapet sköter social- och hälsovårdsuppgifter i ett konkurrensläge på marknaden eller om tjänsterna omfattas av den omfattande valfrihet som avses i bestämmelserna om valfrihet. Är lösningen ändamålsenlig?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Valfriheten och bolagiseringsskyldigheten i anknytning till den är problematisk ur många olika perspektiv och det är svårt att lösa frågan på ett hållbart sätt. Problempunkter är bland annat utövandet av offentlig makt, möjligheterna att genomföra integreringen av servicekedjan samt att ordnandet av social- och hälsovården blir en mer oförutsägbar och svårkontrollerbar helhet. Valfriheten, som bolagiseringen är en följd av, hade kunnat utvidgas också genom andra metoder, till exempel genom utvidgning av systemet med servicesedlar. Utövning av offentlig makt i bolagsform är problematisk. Det mest ändamålsenliga vore att offentlig makt inte utövas i en organisation som har bolagsform.

För att trygga verksamheten bör också kommunerna tillåtas att fungera som tjänsteproducenter i form av bolag, om man till slut ändå kommer att stanna för bolagiseringsskyldigheten. Den lösning i propositionsförslaget där kommunerna fräntas möjligheten att bilda eller äga bolag som producerar tjänster inom ramen för valfriheten är ohållbar, eftersom alla produktionsfaktorer inom den offentliga social- och hälsovården (egendom, personal och kompetens) är i kommunernas besittning.

16. Övriga fritt formulerade kommentarer om lagen om ordnande av social- och hälsovård.

När tjänster bolagiseras finns det en risk för att **de grundläggande språkliga rättigheterna** förverkligas bara om kunden själv tar initiativet. Därför måste det skapas språkliga kvalitetskriterier och ett övervaknings- och uppföljningssystem.

Landskapet ska i sitt servicelöfte utreda **på vilka sätt** de språkliga rättigheterna kommer att garanteras i framtiden. Landskapet ska ge en detaljerad redogörelse för hur det i praktiken har för avsikt att trygga jämlikheten mellan den svensk- och finskspråkiga befolkningens jämlikhet. För att social- och hälsovården ska fungera för språkminoriteten i landskapet måste språkaspekterna beaktas i valfriheten, upphandlingsförfarandet, när servicen, e-tjänsterna, kundhandlingarna, informationen och kommunikationen. Det krävs också särlösningar för att uppnå verklig språklig likabehandling, språkkunskaper hos personalen och strategier för att säkerställa en fungerande svenskspråkig servicekedja.

Frågor om införandelagen:

17. *Fråga endast för kommunerna:* Avsikten är att det i införandelagen ska föreskrivas om till vilket landskap kommunerna hör när reformen träder i kraft. Anser man i er kommun att kommunen bör höra till det landskap som föreslås i 5 § i införandelagen?
- ja (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

18. *Fråga endast för kommunerna:* Om ni svarade **nej** på föregående fråga, vilket landskap borde kommunen då höra till och varför? (*Kommunen ska sända fullmäktiges beslutshandling till social- och hälsovårdsministeriet*)

Svarsfält

19. I 2 kap. i införandelagen föreskrivs det om en temporär förvaltning samt om det temporära beredningsorganets uppgifter och befogenheter. Är de föreslagna bestämmelserna om den temporära förvaltningen tillräckliga?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)**
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Det temporära beredningsorganets ställning och beslutsfattande bör förtydligas och tillräcklig finansiering bör reserveras för organets verksamhet. Kommunernas kostnader för beredningsarbetet bör ersättas.

Enligt förslaget till införandelagen tillsätter landskapsförbundet det temporära beredningsorganet i enlighet med vad de myndigheter som nämns i lagen avtalat. Beredningsorganet har ett omfattande beredningsansvar när det gäller de uppgifter, den egendom och den personal som överförs, informationssystemen, ekonomin i det nya landskapet samt förtroende- och tjänsteinnehavarorganisationerna. Det är diskutabelt om man på det sätt som nämns i motiveringen kan anse att politisk prövning inte hör till det temporära beredningsorganets uppgifter. Med tanke på ansvar och förhållandet mellan chef och anställd är det problematiskt att de politiska styrgrupperna är frivilliga, medan besluten fattas på tjänsteinnehavarnivå genom majoritetsbeslut.

Lagstiftningen bör preciseras i fråga om hur beredningen och verkställandet av den temporära förvaltningens beslut ska skötas i praktiken till exempel i tillämpliga delar med stöd av kommunallagen och de nuvarande landskapsförbundets förvaltningsstadgar och andra stadgar.

Medlemmarna i den temporära förvaltningens organ är både kommunala och statliga tjänsteinnehavare. Därför torde man inte kunna entydigt konstatera att de omfattas av lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Tjänster inrättas och tillsätts i allmänhet genom ett ansökningsförfarande.

Finansieringen av det temporära organets verksamhet är oklart. Utgångspunkten ser ut att vara att den nuvarande arbetsgivaren beviljar tjänsteinnehavaren tjänstledighet och befrielse för landskapets beredningsuppgifter. Utöver allt det utredningsarbete i kommunerna som anknyter till egendom, avtal, lån, personal och landskapets uppgifter i övrigt är det fråga om

en betydande kostnad. *Kommunerna bör kompenseras fullt ut för de kostnader som hänför sig till beredningen.*

20. Enligt 14 § i införandelagen ska personal som arbetar i organisationer som producerar kommunala social- och hälsovårdstjänster övergå i tjänst hos ett landskap i enlighet med principerna för överlåtelse av rörelse. Dessutom ska personal som inom övrig kommunal förvaltning eller kommunala stödtjänster huvudsakligen utför social- och hälsovårdsuppgifter övergå i tjänst hos ett landskap. Är de föreslagna bestämmelserna om överföring av personalen ändamålsenliga med tanke på personalens ställning?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

För förslaget till den s.k. införandelagen har det beretts bland annat författningar om överlåtelse av rörelse. Finlands Kommunförbund och KT Kommunarbetsgivarna anser att den historiska personalöverföringen på drygt 220 000 anställda från kommunsektorn och staten till landskapen bör göras på lika villkor, oavsett om det är fråga om personal inom social- och hälsovården, inom räddningsväsendet eller till exempel landskapsförbunden. Den valda mekanismen, överlåtelse av rörelse, understödes, eftersom organiserings- och produktionsansvaret övergår från de nuvarande ansvariga enheterna till landskapen och enheternas verksamhet upphör.

21. Enligt 4 kap. i införandelagen ska lagstadgade samkommuners hela egendom och kommuners lösa egendom överföras till landskapen. Kommunernas lokaler och fastigheter förblir i kommunernas ägo. Är lösningen i fråga om egendomsarrangemangen godtagbar?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Se svar på fråga 22.

22. Om ni på föregående fråga svarade **nej** eller **till största delen inte**, på vilket sätt borde egendomsarrangemangen då genomföras?

Kommunförbundet anser att risker som hänför sig till fastighetsegendomen inom social- och hälsovården huvudsakligen bör bäras av den part (landskapet, landskapens nya bolag för verksamhetslokaler) som genom egna åtgärder kan påverka behovet av fastigheter.

Om man i lagberedningen framskrider enligt den lösning som föreslås i lagutkastet, bör man säkerställa att det inte uppstår risker eller blir några påföljder för kommunerna i anknytning till de social- och hälsovårdsfastigheter som de äger. Den bindande hyresperioden under övergångsperioden bör vara längre än föreslagna 3 + 1 år, minst 5 år, för att kommunerna ska kunna förbereda sig för eventuella förändringar i servicenätet. Det bör också föreskrivas att hyresavtal som ingås efter övergångsperioden och övriga avtal ska formuleras så att hyresnivån gör det möjligt att sköta fastigheterna på ett högklassigt och frutseende sätt, investera riskfritt och bevara egendomens värde.

Egendomsarrangemangen i samband med reformen får inte äventyra kommunernas möjligheter att i enlighet med finansieringsprincipen tillhandahålla och finansiera de tjänster som kvarstår hos dem. *I samband med lagberedningen bör det säkerställas att de fastigheter som efter övergångsperioden eventuellt blir tomma eller underutnyttjade inte orsakar några ekonomiska svårigheter för kommunerna. Egendomsarrangemangens eventuella ekonomiska konsekvenser bör kompenseras kommunerna fullt ut till exempel i form av riktade understöd. Understöden får dock inte finansieras genom att nedskärningar i*

kommunernas allmänna statsandel. Ekonomiska risker som föranleds av fastigheter bör fördelas mellan kommunerna, landskapen och staten.

För att kommunernas livskraft och utvecklingen av deras markanvändning ska kunna tryggas är det motiverat att samkommunernas mark kvarstår i kommunernas ägo.

Lagförslaget bör tillåta att mark och områden kvarstår i samkommunernas/medlemskommunernas ägo och kan arrenderas till landskapen med långvariga arrendeavtal som är bundna till ändamålet.

Om man går vidare enligt lagförslaget, bör samkommunernas mark överföras endast i den mån som social- och hälsovårdsverksamheten förutsätter.

Reformen får inte leda till situationer där *överlåtelsebeskattningen* orsakar tilläggskostnader i nödvändiga omorganiseringar av fastighetsegendom. I införandelagen föreslås bestämmelser om att det i överlåtelsebeskattningen inte ska uppstå skattepåföljder i samband med att samkommunerna och deras egendom och skulder överförs till landskapen i enlighet med införandelagen och egendomen överförs vidare till det nationella aktiebolag som avses i införandelagen. Till följd av reformen blir kommunerna tvungna att överföra en del av sina fastigheter till sina bolag på grund av bolagiseringskyldigheten enligt kommunallagen. Kommunerna blir också i övrigt tvungna att omorganisera sin fastighetsegendom på grund av landskapsreformen.

Arrangemang och bolagiseringar av fastigheter som ägs av kommuner och samkommuner bör behandlas på lika villkor i överlåtelsebeskattningen. I införandelagen bör införas motsvarande bestämmelser om befrielse från överlåtelseskatt för kommuner när det gäller fastighetsegendomen. Genom bestämmelserna säkerställs att det inte blir några påföljder i anknytning till överlåtelseskatt för kommuner eller kommunägda bolag, när fastigheter som hyrs ut till landskap och deras bolag inklusive skulder överförs till kommunala bolag. I annat fall bör kostnader som uppstår på grund av överlåtelseskatt beaktas vid fastställandet av fastighetshyror.

Förslaget tar inte upp frågor om *momsbeskattningen* i samband med reformen. Det finns ändå moms på hundratals miljoner euro som bundits till fastigheter och annan egendom och som hittills återburits till kommunerna. På grund av de allmänna momsbestämmelserna måste åtminstone en del av dessa återbärningar till följd av reformen återbetalas till Skatteförvaltningen när egendom överförs till landskapen eller exempelvis kommunala bolag. *Momskostnader som orsakas av kommunerna på grund av reformen bör beaktas i finansieringsanalyserna. Den del av kostnaderna som hänförs till fastigheter som hyrs ut till landskapen eller deras bolag bör beaktas när hyresnivån fastställs.*

Risker som hänförs till behovet av fastigheter kan fördelas jämnare också med hjälp av vissa andra mekanismer som inte har uppmärksamats i lagförslagen. Exempel på dessa är

1. överföring av kommunernas och samkommunernas alla social- och hälsovårdsfastigheter till landskapen och vidare till landskapens bolag för verksamhetslokaler på lika grunder till verkligt värde eller till ett värde som avtalas separat. Inlösningssättningen för fastigheterna kan finansieras till exempel delvis med ett statsgaranterat lån som kommunen/samkommunen beviljar landskapet.
 2. kommunernas och landskapens gemensamma bolag för verksamhetslokaler. En del av överlåtelsepriset för fastigheterna inom social- och hälsovården kunde betalas till kommunerna i form av aktier i fastighetsbolagen. Då skulle kommunerna få en adekvat ersättning för den överlåtna egendomen och landskapen i sin tur skulle inte bli alltför skuldsatta. I modellen skulle fördelarna och nackdelarna med egendomsarrangemanget fördelas mellan landskapen och kommunerna i enlighet med ägarandelarna.
23. I 41 § i införandelagen föreskrivs det om den kommunala inkomstskattesatsen 2019–2021. Anser ni att det med tanke på jämlikheten mellan skattebetalarna är motiverat att kommunernas skattesatser begränsas i tre år?

- a. ja (Svarsfält)
- b. till största delen (Svarsfält)
- c. till största delen inte (Svarsfält)
- d. nej (Svarsfält)
- e. tar inte ställning (Svarsfält)

Eftersom det som specialvillkor för reformen har fastslagits att reformen inte får höja någons inkomstskattesats, föreslås det att alla kommuners inkomstskattesats sänks med 12,30 procentenheter år 2019. Sänkningen av skattesatsen har dimensionerats utgående från de nationella kostnaderna för de uppgifter som överförs från kommunerna till landskapen. Enligt förslaget får kommunerna år 2019 inte besluta om en höjning av skattesatsen, även om behovet av detta skulle basera sig på andra skäl än landskapsreformen.

Detta orsakar problem för en del kommuner, i synnerhet tillväxtkommunerna, eftersom kommunernas inkomster sjunker i förhållande till de skulder som de ansvarar för (den relativa skuldsättningsgraden ökar betydligt). Detta minskar det ekonomiska spelrummet för skötseln av de uppgifter och skulder som kvarstår hos kommunerna.

Kommunens rätt att besluta om sin skattesats hör till kärnan i den kommunala självstyrelse som tryggas i grundlagen. *Kommunförbundet har systematiskt motsatt sig och motsätter sig fortfarande till att man i samband med landskapsreformen inskränker kommunernas rätt att besluta om sin inkomstskattesats.* Alla ingrepp i kommunens beskattningsrätt innebär också en risk för att räntan på de lån som beviljats kommunerna stiger. Kommunsektorns utmärkta kreditbetyg baserar sig till stor del på just beskattningsrätten, vilket kontinuerligt framgår också av kreditvärderingsinstitutens bedömningar.

Undantagsbestämmelsen i 41 § 2 mom. ger kommunen möjlighet att besluta om skattesatsen också avvikande från maximigränserna under övergångsperioden (2020–2021 max + 0,5–1,0 procentenheter högre än 2019) om det är nödvändigt för att trygga kommunens likviditet. Bestämmelsen innebär en förbättring jämfört med de alternativ som lagts fram under beredningen. Inte heller detta eliminerar ändå risken för att kommunernas ränte- och amorteringskostnader stiger. Dessutom bör undantagsbestämmelsen kunna tillämpas också när kommunerna beslutar om sin inkomstskattesats för år 2019. Annars finns det risk för att kommunerna höjer sin skattesats för år 2018 i onödan, bara för säkerhets skull.

Enligt lagutkastet har kommunen rätt att besluta om sin skattesats också under begränsningstiden endast om det är nödvändigt för att *trygga kommunens likviditet.* Kommunerna fattar inte beslut om att höja skattesatsen ur ett likviditetsperspektiv utan utgående från en helhetsbedömning av kommunens ekonomi. Sin likviditet kan kommunen vid behov i sista hand trygga med lånefinansiering. Om man trots allt begränsar kommunens rätt att besluta om sin skattesats, bör kommunens rätt att avvika från begränsningen inte bindas till tryggande av likviditeten, utan till att det är nödvändigt att höja skattesatsen för att *trygga finansieringen av kommunens verksamhet.*

En lagstadgad sänkning av kommunalskattesatsen är särskilt problematisk för kommunerna på Åland, som inte omfattas av landskapsreformen. Deras uppgifter och kostnader minskar inte, och således finns det inga grunder för att kringskära den kommunala beskattningsrätten.

24. Enligt 42 § i införandelagen ska landskapet bilda sådana dotterbolag till landskapets serviceinrättning som avses i lagen om ordnande av social- och hälsovård och som producerar tjänster som omfattas av den omfattande valfrihet som det föreskrivs särskilt om genom lag. Bolagiseringen ska vara genomförd senast den 31 december 2020. Är den föreslagna övergångstiden för att organisera landskapets produktion i bolagsform tillräcklig?
- ja (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Den förestående reformen är en krävande helhet av historisk omfattning. Största delen av reformen genomförs först efter år 2019. Det bör reserveras tillräckligt med tid för genomförandet. *Kommunförbundet föreslår att det för bolagiseringen reserveras tid fram till slutet av år 2022.*

25. Övriga fritt formulerade kommentarer om införandelagen.

Miljö- och hälsoskyddet hör i princip till de uppgifter som överförs till landskapen, så också räddningsväsendet. Miljö- och hälsoskyddet nämns dock inte i införandelagens syfte (1 §) eller i paragraferna om lagarnas ikraftträdande (2 §), överföringen ansvaret för ordnande (3 §), det temporära beredningsorganet (6 §) eller deltagandet i beredningen (8 §).

Frågor om lagen om landskapens finansiering

26. Staten finansierar den verksamhet som ska bedrivas av de landskap som inrättas. Ansvaret för finansieringen av social- och hälsotjänsterna läggs således på staten. Är lösningen ändamålsenlig med tanke på målen med reformen?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Med tanke på landskapens självstyrelse är det mycket problematiskt att landskapen blir nästan helt beroende av statlig finansiering. Den statliga finansieringsmodellen i propositionsutkastet innebär en alldeles för stram och detaljerad statlig styrning.

Landskapen bör tryggas en genuin självstyrelse, vilket förutsätter att de får beskattningsrätt i ett senare skede av reformen.

27. Landskapens inkomster består av statlig finansiering (3 §) samt klient- och användningsavgifter (4 §). Dessutom kan landskapen ta kortfristiga lån (3 §). Vid en årlig justering begränsas en ökning av den statliga finansieringen för att säkerställa de offentliga finansernas bärkraft (6 och 29 §). Har landskapen tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att klara av de lagstadgade uppgifterna?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Finansieringsprinciperna enligt lagen om landskapens finansiering bör trygga varje landskap en tillräcklig finansiering för de uppgifter och skyldigheter som åläggs landskapen i lagen (finansieringsprincipen). I konflikt med denna princip står den ytterst stränga skyldigheten för landskapen att täcka underskott och kriterierna för utvärderingsförfarande i ett landskap enligt landskapslagen samt begränsningen av den maximala ökningen av finansieringen till landskapen i samband med nivåjusteringen (landskapsindex + 0,5–1,0 %) enligt lagen om landskapens finansiering.

28. Är de behovsfaktorer som beskriver användningen av tjänster och som används vid bestämningen av den statliga finansieringen (3 kap., inkl. den nya koefficienten för främjande av hälsa och välfärd) och deras viktkoefficienter motiverade?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Kriterierna är lämpliga när den icke-öronmärkta delen av landskapens finansiering ska fördelas på de uppgifter som ingår i det föreliggande lagförslaget. Man bör ändå beakta att besluten om hur valfriheten och slopandet av flerkanalfinansieringen ska genomföras har en stor betydelse för strukturen på den slutliga finansieringsmodellen. Till exempel sjukförsäkringsersättningarna (ca 1,9 md euro) fördelar sig inte nödvändigtvis mellan landskapen i enlighet med de föreslagna kriterierna.

Med beaktande av hur liten betydelse kriterierna för främjande av hälsa och välfärd har för det totala finansieringsbeloppet är bestämningsgrunderna för dem alltför invecklade och lämnar rum för tolkning. Det är inte befogat att ge koefficienten för främjande av hälsa och välfärd större vikt i den totala finansieringen för landskapen.

29. Inom finansieringen av social- och hälsovården övergår man gradvis från utgiftsbaserad finansiering till behovsbaserad finansiering. Är den föreslagna övergångsperioden (2019–2023) för landskapens finansiering tillräcklig (27–28 §)?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Övergångsperioden är tillräckligt lång och indelad i tillräckligt många etapper.

30. Övriga fritt formulerade kommentarer om lagen om landskapens finansiering.

Frågor om övriga lagutkast

Lagen om landskapsindelning

31. Anser ni att de föreslagna sätten för att ändra landskapsindelningen är ändamålsenliga? (särskilt 2 och 10 § i lagen om landskapsindelning)
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Förutsättningarna för och processerna kring ändringen av landskapsindelningen motsvarar till största delen förfarandet enligt kommunstrukturlagen när kommunindelningen ändras. Kommunförbundet har inget att anmärka på detta.

Kommunförbundet understöder inte att landskapsindelningen ändras mot landskapens vilja på grundval av ett utvärderingsförfarande. Ett förfarande motsvarande utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning lämpar sig dåligt för landskapen, eftersom utgångsläget är att landskapen ska ha ekonomiska förutsättningar att klara av sina uppgifter. Dessutom är kriterierna för att inleda ett utvärderingsförfarande enligt landskapslagen alltför strikta ur landskapens synvinkel. Utgående från kriterierna kan landskapen alltför lätt bli föremål för ett utvärderingsförfarande och därigenom en tvångssammanslagning.

32. Övriga fritt formulerade kommentarer om lagen om landskapsindelning.

Statsandelen för kommunal basservice

33. Är de utjämningsarrangemang och övriga ändringar som föreslås i statsandelssystemet för att lindra betydande kommunvisa omställningar på grund av social- och hälsovårdsreformen godtagbara och tillräckliga (24 §, 27 §, 27 b § och 55 § i lagen om statsandel för kommunal basservice)?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Utjämningsmekanismerna i kommunernas statsandelssystem (övergångsutjämnningen samt begränsningen av uppgifts- och kostnadsöverföringar) begränsar tillräckligt de ekonomiska förändringar som reformen innebär för kommunerna. Centralt i utjämnningen är att de slutliga utjämningskalkylerna görs efteråt med de kostnads-, inkomst- och systemuppgifter som gällde vid den tidpunkt då reformen trädde i kraft.

I det här skedet är det ändå fråga om att anpassa kommunernas statsandelssystem till landskapsreformen. Statsandelssystemet för kommunerna håller därför på att bli mycket svårt att överblicka. Beredningen av ett nytt system bör inledas omgående.

Kommunernas ekonomi bör granskas som en helhet och inte via enskilda ändringar i finansieringsstrukturerna, så att man får en mer heltäckande bild av de framtida kommunernas förutsättningar att klara av sin ekonomi.

34. Är statsandelskriterierna (inkl. det nya kriteriet för främjande av välfärd och hälsa) och deras viktningar motiverade (2 kap. i lagen om statsandel för kommunal basservice och 3 § i utkastet till statsrådets förordning om statsandel för kommunal basservice)?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Statsandelssystemets syfte förändras väsentligt genom reformen. Systemet har tidigare jämnat ut skillnader i kostnader, behov och inkomstbas mellan kommunerna, men efter reformen blir det viktigaste målet att jämna ut de ekonomiska konsekvenser som landskapsreformen medför för kommunerna. Efter reformen (innan följande totalrevidering av systemet genomförs) har enskilda kriterier i statsandelssystemet inte längre motsvarande betydelse för helheten som i det nuvarande systemet.

Med beaktande av hur liten betydelse kriterierna för främjande av hälsa och välfärd har för det totala finansieringsbeloppet är bestämningsgrunderna för dem alltför invecklade och lämnar rum för tolkning.

35. Fritt formulerade kommentarer om helheten i fråga om statsandelarna i regeringspropositionen.

Beskattning

36. Anser ni att de ändringar i det statliga beskattningssystemet som föreslås för att få in medel för landskapens finansiering är godtagbara ?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Enligt internationella jämförelser har lokal- eller regionalförvaltningen i allmänhet åtminstone en partiell skattefinansiering som baserar sig på egen beskattningsrätt. Modeller med full statlig finansiering är ovanliga. Sådana finns främst i länder där kommunerna och regionerna inte har så många uppgifter. Utgående från ekonomiska undersökningar och erfarenheter från olika länder kan det anses rekommendabelt att landskapens utgifter åtminstone delvis täcks med egna inkomster. Beskattningsrätt skulle resultera i mer ansvarstagande och genomskinlighet i beslutsfattandet.

I förslaget har man utgått från att finansieringen för landskapens verksamhet i sin helhet samlas in via statsbeskattningen. Utgångspunkten är problematisk med tanke på landskapens självstyrelse och incitamenten i systemet.

Incitamenten har en betydande roll i den effektivisering av verksamheten som eftersträvas i reformen. Om staten lägger beslag på den effektivitetsnytta som respektive landskap lyckas uppnå, har landskapen inga incitament att effektivisera sin verksamhet. Om landskapen har beskattningsrätt har invånarna i landskapen mer nytta av en effektivisering, eftersom beslutsfattarna har ett ansvar gentemot invånarna och försöker hålla beskattningen så låg som möjligt.

Till den del finansieringen samlas in via statlig beskattning kan de förslagna ändringarna i skattegrunderna för statsbeskattningen anses vara befogade. Förslaget om ett skattetak för kommunerna är ändå ohållbart med tanke på den kommunala självstyrelsen och finansieringen för de framtida kommunerna.

När skattesatserna i samband med reformen skärs ner med 12,30 procentenheter år 2019 (se sid. 23), är det viktigt att avdrag i kommunalbeskattningen överförs till den statliga beskattningen. Då skulle intäkterna från kommunernas inkomstskattesatser (den s.k. effektiva skattegraden) bättre motsvara de verkliga intäkterna.

37. Fritt formulerade kommentarer till skattelagarna.

Den föreslagna lagstadgade sänkningen av kommunernas skattesatser och den därmed förknippade begränsningen av kommunens rätt att besluta om sina skattesatser åren 2019–2021 leder till många problem (se frågorna 23 och 36). Enligt kommunallagen ska kommunens budget göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Kommunerna beslutar i praktiken om sina skattesatser i samband med att budgeten görs upp och dimensionerar dem då så att kommunen har förutsättningar att sköta sina uppgifter.

Vid bedömning av rättvisan i den föreslagna lagstiftningen bör man beakta att tvåångssänkningen av skattesatserna också skulle gälla de åländska kommunerna som enligt förslagen inte kommer att fräntas uppgifter eller skyldigheter i reformen. Vad gäller kyrkoskatten har man i förslaget utgått från att församlingarna självmant sänker sina skattesatser. Det är rätt linje och samma förfarande bör tillämpas också på kommunerna.

Förslaget om att fastighetsskatten fortsättningsvis ska vara en helt kommunal skatt är bra. Liksom det sägs i utkastet är fastighetsskatten ett effektivt och stabilt sätt att finansiera lokala offentliga tjänster.

Positivt är också att kommunerna får behålla sin rätt till samfundsskatteintäkter. Kommunernas intäkter från samfundsskatten fungerar som incitament för att utveckla kommunens näringspolitik.

I förslaget föreslås en ny fördelning av beskattningskostnaderna då kommunernas relativa ställning som skattetagare minskar i förhållande till staten. Förändringen är befogad, men förslaget om att kommunernas skatteinkomster ska skäras ner i samma mån som kostnaderna överförs är inte kostnadsneutralt för kommunerna. Kommunernas ställning som skattetagare förändras när skatteinkomsterna minskar och kostnaderna bör inte tas ut av kommunerna via någon annan kanal.

Kommunförbundet anser inte att det behövs särskilda bestämmelser om skattesatserna år 2019–2021. I förslaget föreslås bestämmelser om kommunalskattesatsen också för tiden efter reformen så att kommunerna från och med år 2022 ska uppge sin inkomstskattesats med en tiondels procentenhets noggrannhet. Till denna del kan förslaget understödvas. Kommunalskattesatserna kommer att sjunka till följd av reformen och den effektiva kommunalskatten förbättras då avdrag överförs till statsbeskattningen. Att inkomstskattesatsen i fortsättningen ska uppges med en tiondels procentenhets noggrannhet i stället för en fjärdedels procentenhets är en befogad ändring.

Reformen får inte leda till situationer där överlåtelsebeskattningen orsakar tilläggskostnader i nödvändiga omorganiseringar av fastighetsegendom. I införandelagen föreslås bestämmelser om att det i överlåtelsebeskattningen inte ska uppstå skattepåföljder i samband med att samkommunerna och deras egendom och skulder överförs till landskapen i enlighet med införandelagen och egendomen överförs vidare till det nationella aktiebolag som avses i införandelagen. Till följd av reformen blir kommunerna tvungna att överföra en del av sina fastigheter till sina bolag på grund av bolagiseringsskyldigheten enligt kommunallagen. Kommunerna behöver också i övrigt omorganisera sin fastighetsegendom på grund av landskapsreformen. Arrangemang och bolagiseringar av fastigheter som ägs av kommuner och samkommuner bör behandlas på lika villkor i överlåtelsebeskattningen. I införandelagen bör införas motsvarande bestämmelser om befrielse från överlåtelsebeskattning för kommuner när det gäller fastighetsegendomen. Genom bestämmelserna säkerställs att det inte uppstår påföljder i anknytning till överlåtelsebeskattning för kommuner eller kommunägda bolag, när fastigheter som hyrs ut till landskap och deras bolag inklusive skulder överförs till kommunala bolag. I annat fall bör kostnader som uppstår på grund av överlåtelsebeskattning beaktas vid fastställande av fastighetshyror.

Förslaget tar inte upp momsfrågor i samband med reformen. Det finns ändå moms på hundratals miljoner euro som bundits till fastigheter och annan egendom och som hittills återburits till kommunerna. På grund av de allmänna momsbestämmelserna måste åtminstone en del av dessa återbärningar till följd av reformen återbetalas till Skatteförvaltningen när egendom överförs till landskapen eller exempelvis kommunala bolag. Momskostnader som orsakas av kommunerna på grund av reformen bör beaktas i finansieringsanalyserna. Den del av kostnaderna som hänförs till fastigheter som hyrs ut till landskapen eller deras bolag bör beaktas när hyresnivån fastställs.

Personal och pensioner

38. Det föreslås att tillämpningsområdet för den lagstiftning som gäller kommunernas personal ska ändras så att det också börjar omfatta landskapens personal. Intressebevakningen för landskapet som arbetsgivare ska skötas av Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT, som det ska föreskrivas om genom en ny lag. Är de bestämmelser som föreslås om personalens ställning och arbetsgivarnas intressebevakning ändamålsenliga?
- ja (Svarsfält)
 - till största delen (Svarsfält)
 - till största delen inte (Svarsfält)
 - nej (Svarsfält)
 - tar inte ställning (Svarsfält)

Enligt lagförslagen ska lagstiftningen om kommunsektorns kollektivavtal tillämpas på de nya landskapens personal. Lagstiftningen ska då ändras så att den också gäller landskapen. Den lagstadgade nivån kommer då att bibehållas bland annat i fråga om samarbete och anställningsvillkoren för tjänsteinnehavare. Finlands Kommunförbund och KT Kommunarbetsgivarna understöder förslagen.

Enligt regeringens riktlinjer 5.4.2016 ska KT i fortsättningen bevaka kommunernas, samkommunernas och också landskapens arbetsgivarintresse. Dessutom kan aktiebolag inom kommun- och landskapskoncernen välja Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT till sin arbetsgivarorganisation. Lagförslaget motsvarar beredningen av ärendet. Finlands Kommunförbund understöder förslaget också för egen del.

39. Är de bestämmelser som föreslås om finansieringen av pensionerna ändamålsenliga?

- a. ja (Svarsfält)
- b. till största delen (Svarsfält)
- c. till största delen inte (Svarsfält)
- d. nej (Svarsfält)
- e. tar inte ställning (Svarsfält)

Som pensionsförsäkringsbolag för landskapen och landskapens servicecenter föreslås Keva. Koncernföretag kan också försäkras i Keva. Finlands Kommunförbund och KT Kommunarbetsgivarna understöder förslaget.

40. Fritt formulerade kommentarer om personalens ställning och/eller arbetsgivarnas intressebevakning samt pensionerna.

Reformens konsekvenser

41. Hur bedömer ni att reformen påverkar er egen organisations ställning?

Målet är att det utgående från det nuvarande Kommunförbundet bildas en organisation vars medlemmar kan vara både kommuner och landskap som är självstyrande aktörer. En motsvarande koppling mellan kommunerna och landskapen håller redan på att byggas upp lagstiftningsvägen i bevakningen av arbetsgivarintressen och i pensionsfrågor.

Kommunförbundet påpekar att största delen av de uppgifter, anställda och andra resurser som överförs till landskapen för tillfället finns hos Kommunförbundets nuvarande medlemmar och aktörer som har serviceavtal med förbundet. Detta bör beaktas i beredningen av reformen, till exempel i de beredningsgrupper där Kommunförbundet är representerat, och i genomförandet av förändringsstödet i samarbete mellan Kommunförbundet och ministerierna.

42. Har landskapen tillräckliga ekonomiska förutsättningar för att klara av de lagstadgade uppgifterna efter att reformen har trätt i kraft?

Kommunförbundet anser att landskapen har dåliga möjligheter att på medellång sikt klara av de uppgifter och skyldigheter som åläggs dem i lagen. Orsakerna är

- a) sparmålet på 3 miljarder euro som genomförs på det sätt som föreskrivs på förhand i lagstiftningen (landskapsindex + 0,5–1,0 %),
- b) den alltför stränga skyldigheten för landskapen att täcka underskott och de anknytande kriterierna för utvärderingsförfarande för landskapen,
- c) ingen beskattningsrätt och begränsade möjligheter att ta lån,
- d) begränsningar av landskapens handlingsfrihet, särskilt begränsningar i produktionen av tjänster,
- e) en strikt och byråkratisk statlig styrning samt
- f) kostnader i anknytning till genomförandet av reformen, för vilka särskild finansiering inte anvisats.

Eftersom det saknas avgöranden om slopandet av flerkanalsfinansieringen och lagstiftningen om valfrihet är frågan svår att bedöma.

Stöd för reformen

43. Inom vilka områden bedömer ni att ni behöver nationellt stöd för det regionala genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen?
- integrationen av social- och hälsotjänsterna
 - ekonomin
 - förvaltningen och styrningen
 - egendomsarrangemangen
 - informationsförvaltningen och IKT
 - kommunikationen och delaktigheten
 - personalöverföringarna
 - bedömningen av servicebehovet, beställningen av tjänster
 - annat, vad?

Förändringsstödet för reformen bör vara omfattande och verkningsfullt. I praktiken innebär det tillräckliga resurser samt stödformer som utgår från landskapens och kommunernas egna behov. Det är viktigt att identifiera och reagera på specialbehov som beror på landskapens olikheter och som uppstår i olika skeden av processen, liksom också de utmaningar som förändringsledningen för med sig.

Övriga frågor

44. Övriga fritt formulerade kommentarer om utkastet till regeringsproposition.

Konsekvenser för primärkommunernas ekonomi

Primärkommunernas ekonomi har behandlats sparsamt i förslaget. Vissa kommuner kommer att få stora ekonomiska problem då den interna finansieringen försvagas, trycket på tillväxt ökar och investeringsbehoven växer. Soliditeten försämras och den relativa skuldsättningen ökar, i vissa kommuner rentav kraftigt.

Språkliga rättigheter

Kommunförbundet ställer sig kritiskt till förslagen om nationella servicecenter. Om sådana trots allt inrättas, bör minoritetsspråken i landet beaktas ända från början. Detta är synnerligen viktigt när de elektroniska tjänsterna ses över och informationsförvaltningen utvecklas.

För att språkminoriteterna ska kunna tryggas högklassiga tjänster på lika villkor som den övriga befolkningen bör de språkliga konsekvenserna bedömas grundligt och på bred bas innan förslaget överlämnas till riksdagen.

45. Specificerade förslag till lagändringar.