

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 37/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om en kommun- och service- cestrukturreform och socialvårdslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 november 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform och socialvårdslagen (RP 268/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandet (ShUU 19/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förvaltnings- och kommunminister Tapani Tölli
- regeringsråd Auli Valli-Lintu och konsultativ tjänsteman Inga Nyholm, finansministeriet
- direktör Mika Tammilehto, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Päivi Salo, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Jussi Merikallio, Finlands Kommunförbund
- familje- och socialservicens servicedirektör Marja Kosonen, Södra Karelens social- och hälsovårdsdistrikt (Eksote)

- stadsdirektör Jukka Puoskari, Kalajoki stad
- stadsdirektör Torsten Widén, Grankulla stad
- omsorgsdirektör Vesa Isoviita, Kuusamo stad
- stadsdirektör Jari Jussimäki, Pemsars stad
- kommundirektör Pauli Vahtinen, Polvijärvi kommun
- stadsdirektör Kari Karjalainen, Brahestads stad
- kommundirektör Yrjö Eronen, Rääkkylä kommun
- stadsdirektör Leo Haltsonen, Somero stad
- kommundirektör Pentti Kemppinen, Valtimo kommun
- föreståndare för grundtrygghetscentralen Eeva Halme, affärsverket Peruspalvelukeskus Oiva
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- stadsdirektör Jouko Luukkonen, Haapavesi stad
- Huittinens stad
- stadsdirektör Paavo Latva-Rasku, Lappe stad
- stadsdirektör Esa Sippola, Oulainens stad
- Puumala kommun.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ändring av den temporära lagen om en kommun- och servicestrukturreform och av socialvårdslagen.

I lagen om en kommun- och servicestrukturreform tas det in bestämmelser om statsrådets befogenheter att förplikta kommunerna till samarbete inom social- och hälsovården, om de inte på eget initiativ har skapat det befolkningsunderlag som lagen förutsätter antingen genom att inrätta ett samarbetsområde för servicen eller genom en kommunsammanslagning. I dessa fall kommer statsrådet att besluta att ett samarbetsområde ska inrättas enligt kraven på befolkningsunderlag eller att en kommun ska anslutas till ett redan inrättat samarbetsområde. När ett samarbetsområde inrättas på det förstnämnda sättet beslutar statsrådet också vilka kommuner som ska höra till området. Den föreslagna lagen innehåller också bestämmelser som gör social- och hälsovården mer sammanhållen och som föreskriver att inte bara primärvården utan också uppgifter inom socialvården ska överföras till ett samarbetsområde i sin helhet. Med avvikelse

från vad som sägs ovan kan en kommun som hör till ett samarbetsområde emellertid också i fortsättningen sköta uppgifter som gäller barndagvård och stöd för hemvård och privat vård av barn.

Kommunerna och samarbetsområdena ska uppfylla kraven på befolkningsunderlag från och med ingången av 2013. De socialvårdstjänster som utöver primärvården överförs till samarbetsområdena ska överföras senast vid ingången av 2015.

I socialvårdslagen föreslås statsrådet få rätt att bevilja avvikelse från överföringen av socialvårdsuppgifterna. Men då krävs det att kommunerna planerar att senast vid ingången av 2017 antingen genomföra en kommunsammanslagning eller börja fullgöra social- och hälsovårdsuppgifterna tillsammans utifrån ett större befolkningsunderlag än vad som beslutats enligt lagen om en kommun- och servicestrukturreform.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har antagit dem.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) trädde i kraft i februari 2007 (FvUB 31/2006 rd — RP 155/2006 rd). Bland målen med den ramlagen märks en heltäckande och ekonomisk servicestruktur som säkerställer högkvalitativ service som är tillgänglig för invånarna. Målen hör ihop med att lagen föreskriver att primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården ska ordnas inom en kommun eller ett samarbetsområde med åtminstone ungefär 20 000 invånare. Undantag kan göras från kravet på grund av skärgård eller långa avstånd eller för att trygga de språkliga rättigheter som gäller national-

språken eller de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

I november 2009 lämnade regeringen en redogörelse till riksdagen om kommun- och servicestrukturreformen och hur målen med ramlagen har uppfyllts (SRR 9/2009 rd). I betänkandet om redogörelsen anser utskottet det viktigt att regeringen under det här riksmötet lämnar en proposition om att ändra ramlagen om kommun- och servicestrukturreformen så att där skrivs in en bestämmelse om sammanhållen social- och hälsovård och att statsrådet får befogenhet att förplikta kommunerna att ansluta sig till ett samarbetsområde för social- och hälsovård för att uppfylla ramlagens krav på befolkningsunderlag från och med 2013 (FvUB 8/2010 rd).

Syftet med propositionen är att i överensstämmelse med betänkandet från förvaltningsutskot-

tet säkerställa att ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på minst cirka 20 000 invånare för social- och hälsovården uppfylls i kommuner som inte genom egna beslut klarar av kravet. Som ramlagen föreskriver är målet att garantera att det i hela landet finns en stark strukturell och ekonomisk plattform för kommunerna att ordna, producera och utveckla den service som ingår i deras ansvar. Redogörelsen om reformen visar att det är nödvändigt att kombinera genomförandet av reformen med statlig styrning. Kommunsammanslagningarna och samarbetsområdena utgör bara förutsättningar för en bättre servicestruktur och bättre tjänster. Men samma förvaltningsmodell kan inte tillämpas rakt av på hela landet. De kommande lösningarna måste ta hänsyn till regionala särdrag och regionala behov.

I sitt utlåtande anser social- och hälsovårdsutskottet de föreslagna lagarna vara motiverade. Kommun- och strukturreformen hjälper kommunerna att förnya sig och den måste genomföras målmedvetet för att tjänster ska kunna tillhandahållas i framtiden.

Av lagtekniska skäl innehåller förslaget till ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform ett likadant krav som den gällande lagen på att kommuner eller samarbetsområden som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning (630/1998) ska ha ett befolkningsunderlag på minst cirka 50 000 invånare om inte de lagstadgade kriterierna för rätt till avsteg från kravet är uppfyllda. Undervisnings- och kulturministeriet har kopplat ihop målet för befolkningsunderlaget med ett projekt som startade 2006 för att snabba på ett nätverk av utbildningsanordnare som ska arbeta med att utveckla yrkesutbildningen. Projektet bygger på interaktion och rekommendationer, och det har enligt uppgift avancerat i takt med målen. I början av 2012 kommer det att vara bara två kommuner och en samkommun som inte uppfyller kravet på befolkningsunderlag, visar tillgängliga uppgifter. Samkommunen fungerar enligt presenterad information utifrån pendlingsregionen och dess ekonomiska tillväxt. Det är motiverat att propositionen inte innehåller något bemyndigande för

statsrådet att meddela beslut om yrkesutbildningen som är bindande för kommunerna och samkommunerna.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen med de ställningstaganden och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Hur samarbetsområden bildas

Kommun- och strukturreformen har så här långt haft stort genomslag i arbetet med att utveckla de administrativa strukturerna. Mellan 2007 och 2013 kommer kommunerna med säkerhet att minska från 431 till högst 331, alltså med minst etthundra.

Att döma av läget i januari 2011 kommer 212 kommuner att uppfylla kravet på befolkningsunderlag för social- och hälsovården, inklusive de kommunsammanslagningar som börjar gälla senast vid ingången av 2013. De kommunerna täcker in 85,8 procent av landets befolkningsunderlag. En del av de kommuner som står utanför befolkningsunderlaget har dock en avsiktsförklaring eller ett fullmäktigebeslut som vid verstälighet innebär att kravet uppfylls. Dessutom pågår det utredningar i en del kommuner. Vissa av dessa kommuner har bildat eller kommer att bilda kommuner eller samarbetsområden med färre än 20 000 invånare. Nio kommuner har inga lösningar alls och 21 åberopar kriterier för undantag. Vidare har arton kommuner ansetts uppfylla de särskilda kriterierna för undantag från befolkningskravet.

Kravet på ungefär 20 000 invånare enligt 5 § i ramlagen är juridiskt bindande för kommunerna. Ursprungligen skulle kommunerna ha presenterat besluten om strukturella lösningar för att förbättra servicen redan 2007 i samband med genomförandeplanerna. Men ramlagen innefattar inga sanktioner eller befogenheter för det fall att de lagstadgade skyldigheterna inte uppfylls.

Regeringen föreslår att ramlagen får bestämmelser som berättigar statsrådet att förplikta kommuner att samarbeta kring social- och hälsovården, om kommunerna inte självmant lyckats nå det lagfästa befolkningsunderlaget antingen

genom ett samarbetsområde för vården eller genom en kommunsammanslagning. I sådana fall får statsrådet besluta att en kommun införlivas i ett befintligt samarbetsområde eller att kommunen tillsammans med andra kommuner ska bilda ett helt nytt samarbetsområde som uppfyller kraven på befolkningsunderlag. Beslutet gäller fram till dess att kommunerna beslutar något annat i överensstämmelse med samarbetsplikten.

Vidare får lagen bestämmelser en mer sammanhållen social- och hälsovård. Det innebär att inte bara primärvården ska lyftas över till samarbetsområdena utan också den samlade socialvården. På så sätt kan man försäkra sig om att vården inte fördelas på två nivåer, dels på kommunerna, dels på samarbetsområdena. Samarbetet mellan primärvården och socialvården är extra viktigt för att trygga servicen till den åldrande befolkningen, mentalvårdsarbetet, missbrukarvården och barns och ungas välfärd. En kommun som ingår i ett samarbetsområde kan dock också i fortsättningen själv stå för arbete som hänför sig till barnomsorg samt stöd för hemvård och privat vård av barn.

I likhet med social- och hälsovårdsutskottet anser förvaltningsutskottet det vara viktigt att förvaltningarna samarbetar för att primärvården och socialvården inte ska tappa kontakten med den övriga kommunala servicen. Exempelvis när samarbetsområdet inte ordnar med dagvård måste man se till att barnfamiljer får alla de tjänster de behöver. När större kommun- och organisationsenheter får överta ansvaret för tjänsterna får det inte resultera i sämre tillgänglighet till eller utbud av närtjänster. Om servicen ska ordnas utifrån ett kundperspektiv, måste servicenätet planeras och realiseras med hänsyn till att närservicen ska tryggas och vara lättillgänglig. Enligt till exempel socialvårdslagen (710/1982) ska socialvård ges med beaktande av individens och familjens problem så att åtgärderna för att lösa dem kan sammanjämkas. Förvaltningsutskottet understryker att reformarbetet måste fokuseras på att förbättra servicen för att det ska finnas tryggad tillgång till service i ett läge med en åldrande befolkning och en föränderlig omvärld.

Enligt propositionen ska kommunerna och samarbetsområdena uppfylla det lagfästa kravet på befolkningsunderlag från och med 2013. Socialvårdstjänsterna ska vara överförda till samarbetsområdena senast den 1 januari 2015.

Kommunerna måste ingå bindande beslut om att uppfylla servicekraven senast i augusti i år. Därför innehåller propositionen procedurbestämmelser som måste följas när kommunerna förpliktas att samarbeta, och statsrådet ska fatta sina eventuella beslut om obligatoriskt samarbete senast den 30 juni 2012. Besluten ska fattas efter föredragning från finansministeriet och de ska beredas av finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet i samarbete.

Utskottet menar att tidsramen är så stram att alla kommuner inte kommer att hinna fatta bindande beslut före september i år. Ministerierna har motiverat den strama tidsramen med att det måste finnas tillräckligt med tid för förhandlingsmekanismen och besluten. I likhet med social- och hälsovårdsutskottet understyrker förvaltningsutskottet att det faktum att statsrådets beslutsmekanism för att förplikta kommunerna att samarbeta startar alls inte betyder att statsrådet automatiskt fattar förpliktande beslut om alla kommuner som omfattas av förfarandet. Det innebär i första hand att statsrådet för förhandlingar med kommunerna i syfte att finna lösningar som uppfyller skyldigheterna i ramlagen. Statsrådet kommer att förhandla med de kommuner som inte har fattat bindande beslut om strukturella lösningar och även med de kommuner som inte har fattat bindande beslut om att lyfta över socialvården till samarbetsområdet. Vidare involveras också de kommuner i förhandlingsprocessen som åberopar ett nytt undantagskriterium eller som åberopar gällande kriterier.

I förhandlingarna med de enskilda kommunerna är det viktigt att skapa förutsättningar för dem att finna lämpliga lösningar genom inbördes samarbete. Det viktiga är att kommunerna under förhandlingarnas gång själva får besluta om samarbetsformer som uppfyller kraven på befolkningsunderlag och integration av social- och hälsovården. Kommunernas prioriteringar och rätt att själva välja mellan flera alternativ

måste i princip ges avgörande betydelse. De som väljer att ansluta sig till ett samarbetsområde måste få göra det på samma villkor som de övriga kommunerna och servicestrukturen måste utvärderas på likvärdiga villkor i relation till de övriga kommunerna. Följaktligen föreslår utskottet att 5 b § 3 mom. i det första lagförslaget preciseras med att kommunen förpliktas att gå med i ett samarbetsområde på de villkor som ingår i det gällande samarbetsavtalet. Ett förpliktande beslut av statsrådet bör vara en sista utväg. Utskottet förutsätter att det av motiven till statsrådsbeslutet i så fall framgår att den lösning som det innebär ger kommuninvånarna bättre social- och hälsovård och att den är ekonomiskt rationell och kostnadseffektiv. Vidare framhåller utskottet att kommunernas egna åtgärder spelar en stor roll när det gäller att säkerställa servicen till invånarna.

Det bör dessutom noteras att statsrådet har rätt att medge undantag från kravet på befolkningsunderlag enligt ramlagen. I fråga om detta hänvisar utskottet till det som sägs nedan.

Dessutom ger den föreslagna ändringen i socialvårdslagen statsrådet befogenhet att medge rätt att göra avsteg från skyldigheten att föra över socialvård, under förutsättning att kommunerna förbereder en sammanslagning eller för över social- och hälsovården tillsammans till en enhet med ännu större befolkningsunderlag än vad statsrådet har beslutat med stöd av 5 a § i lagen om en kommun- och servicestrukturen. Åtgärderna måste genomföras före den 1 januari 2017.

Kriterier för avsteg

Enligt den gällande lagen kan statsrådet tillåta att en kommun avviker från kravet på ett befolkningsunderlag om 20 000 invånare. Undantag från skyldigheten att bilda samarbetsområden får för det första göras om det inte går att bilda funktionella enheter på grund av skärgård. Kriteriet gäller kommuner enligt 3 § i lagen om främjande av skärgårdens utveckling (494/1981), alltså skärgårdskommuner.

Kriteriet långa avstånd betyder enligt propositionen över 40 kilometers avstånd mellan oli-

ka kommuncentrum längs allmänna vägar. Det finns 33 kommuner som är skärgårdskommuner eller har långa avstånd, enligt propositionen.

Undantag från skyldigheten att bilda samarbetsområden får också göras om det är nödvändigt för att garantera finsk- och svenskspråkiga invånares språkliga rättigheter. Också ett kriterium som ger rätt att avvika på grund av samernas språkliga och kulturella rättigheter finns i lagförslaget.

Utöver dessa kriterier föreslår regeringen ett helt nytt kriterium som gäller de fall då kommunerna med hänsyn till de regionala förhållandena har fattat tillräckliga beslut för att inrätta en kommun eller ett samarbetsområde. Kriteriet har i själva verket tillämpats redan nu när samarbetsområdena och kommunerna i ett antal fall har ansetts ligga så nära kravet på 20 000 invånare som det är möjligt med hänsyn till förhållandena. I dessa fall har kraven varit: 1) beslut om strukturella lösningar finns (beslut om att sammanslå två eller flera kommuner eller att bilda ett samarbetsområde), 2) samarbetsområdet är en funktionell enhet, 3) andra naturliga partner eller alternativ finns inte, 4) någon naturlig expansionsriktning finns inte utan att andra samsarbetsstrukturer måste brytas upp, 5) ansvaret för att ordna service övergår på ett och samma samarbetsområde och 6) med hänsyn till omständigheterna har kommunerna kommit så nära 20 000 invånare som möjligt.

Utskottet framhåller att dessa krav på regionala förhållanden och adekvata åtgärder från kommunernas sida bör tolkas med hänsyn till tidigare praxis. Det betyder att de kommuner som redan tidigare har ansetts uppfylla kraven på undantag i princip också uppfyller de nya kriterierna. Det nya kriteriet bör lämpligen ingå i lagen eftersom tidigare undantagspraxis bara har grundat sig på uppföljningsgruppens praxis. Ovan säger utskottet att förhandlingsförfarandet för kravet på befolkningsunderlag också gäller de nuvarande kriterierna för undantag. Det är godtagbart, menar utskottet. I princip måste undantag ändå medges även om målet för befolkningsunderlag inte nås i förhandlingarna, men kom-

munen till exempel uppfyller kriteriet för långa avstånd.

Även i övrigt framhåller utskottet att kriteriet för befolkningsunderlag avser ungefär 20 000 invånare. Det är meningen att man från fall till fall ska kunna pröva och vara flexibel eftersom det finns kommuner och samarbetsområden som helt enkelt inte kan komma upp till målet för tillräckligt befolkningsunderlag på ett naturligt sätt. Vidare finns det kommuner och regioner som efter ansträngningar och beslut kan anses uppfylla kriteriet utan att det är fråga om ett undantag. Kommunerna fattar fortlöpande beslut som medverkar till att uppfylla målen med ramlagen. Det senaste fullmäktigebeslut som utskottet informerats om är ett nytt samarbetsområde i Satakunta med 18 200 invånare.

Överklagande

En del av de sakkunniga ansåg att propositionen inte tillräckligt tydligt säger ut att kommunerna har rätt att överklaga ett statsrådsbeslut om obligatoriska samarbetsområden. Till detta påpekar utskottet att det framgår av 7 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) vilka förvaltningsbeslut som är överklagbara.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om en kommun- och servicestrukturreform

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) 5 och 15 § samt fogas till lagen nya 5 a och 5 b § som följer:

5 och 5 a §
(Som i RP)

5 b §

Förfarande vid förpliktande av kommuner till samarbete

(1 och 2 mom. som i RP)

Om statsrådet beslutar att ansluta en kommun till ett samarbetsområde som inrättats tidigare,

ska det som de kommuner som hör till samarbetsområdet har kommit överens om i samarbetsavtalet tillämpas på kommunen i frågor som avses i 5 a § 2 mom. 2—8 punkten (utesl.).
(4 mom. som i RP)

15 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 3 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf

Oiva Kaltiokumpu /cent
Timo V. Korhonen /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Markku Pakkanen /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Allmänt

I betänkandet anses det berättigat att statsrådet får befogenhet att förplikta kommuner att samarbeta kring social- och hälsovården i det fall att kommunerna inte självmant fått till stånd det lagfästa befolkningsunderlaget på 20 000 invånare antingen genom ett samarbetsområde för tjänsterna eller genom en kommunsammanslagning. I sådana fall är det meningen att statsrådet ska besluta att ett samarbetsområde som uppfyller kravet på befolkningsunderlag ska inrättas och bestämma vilka kommuner som ska höra till det eller att en kommun ska anslutas till ett redan existerande samarbetsområde. Syftet med propositionen är att säkerställa att ramlagens krav på ett befolkningsunderlag på minst ca 20 000 invånare för social- och hälsovården uppfylls i kommuner som inte genom egna beslut klarar av kravet.

Propositionen gäller för det första de cirka åtta (8) kommuner med mindre än 20 000 invånare som inte har någon lösning på hur kravet på befolkningsunderlag ska uppfyllas. Av statsrådets redogörelse framgick det att det 2009 fanns åtta kommuner med mindre än 20 000 invånare som inte hade någon lösning på hur kravet ska uppfyllas. I dessa kommuner bodde det 2009 sammanlagt 62 739 personer, vilket är 1,2 procent av befolkningen (SRR 9/2009 rd).

Sammanlagt 18 kommuner åberopade långa avstånd som grund för att avvika från befolkningsunderlaget och utredde inte samarbets- eller kommunsammanslagningssalternativet. Deras sammantagna invånarantal var 83 704, vilket är 1,6 procent av Finlands befolkning (SRR 9/2009 rd).

Totalt 20 kommuner har ett beslut på att bilda ett samarbetsområde där befolkningsunderlaget understiger 20 000 invånare. Sju samarbetsområden bildas och en del av dem har redan inlett

sin verksamhet. I kommunerna bor sammanlagt 1,9 procent av befolkningen (SRR 9/2009 rd).

År 2009 bodde dock största delen (närapå 68 procent) av finländarna i kommuner med fler än 20 000 invånare och av kommunerna uppfyllde 197 kravet på befolkningsunderlag (SRR 9/2009 rd).

Dessutom har propositionen en del administrativa konsekvenser framför allt i de kommuner som har uppfyllt kravet på befolkningsunderlag inom social- och hälsovården genom att inrätta ett samarbetsområde, men som har lyft över färre uppgifter inom socialvården till samarbetsområdet än vad minimikravet i propositionen avser. Samarbetsområdena och kommunerna blir tvungna att delvis planera om verksamheten. Det kommer att öka det administrativa arbetet och kostnaderna för reformen i kommunerna. Förhållandena varierar stort mellan regionerna, så det är omöjligt att uppskatta hur mycket merarbete kommer att kosta.

De administrativa effekterna slår också mot de kommuner med drygt 20 000 invånare som uppfyller kraven på befolkningsunderlag, men som inte ingår i samarbetsområdena. De kan bli tvungna att bilda samarbetsområden med de kommuner som inte uppfyller befolkningskraven och är utan samarbetspartner, om det är motiverat med avseende på de regionala förhållandena. Dessutom blir en del samarbetsområden som uppfyller kraven tvungna att ta med nya kommuner.

Enligt vår mening är de föreslagna metoderna överdrivna i förhållande till de upplevda problemen numerär och omfattning. Den föreslagna lagen tvingar främst landsbygden och kommunerna i norra och östra Finland att bilda samarbetsområden.

Enligt propositionen ska kommunerna och samarbetsområdena uppfylla det lagfästa kravet på befolkningsunderlag från och med början av 2013. De socialvårdstjänster som utöver primärvården ska överföras till samarbetsområdena ska

vara överförda senast den 1 januari 2015. Det är högst betänkligt att stifta en tvångslag just nu när det inte är helt klart hur den nuvarande service-strukturen kommer att utvecklas efter 2012 och när de nya struktur- och finansieringslösningarna inom hälso- och sjukvården väntar på att bli inskrivna i nästa regeringsprogram.

För att klara gränsen på 20 000 invånare har en del kommuner bildat i viss mån konstjorda sammanslutningar för social- och hälsovården (virtuella hälsovårdscentraler), där kommunerna i extrema fall befinner sig hundratals kilometer från varandra. Ingen har befattat sig med de här sammanslutningarna trots att det är uppenbart att den nytta de genererat är diskutabel. Däremot tvingas välfungerande kommuner med färre än 20 000 invånare att enbart på grund av befolkningsunderlaget ansluta sig till redan existerande eller av statsrådet bestämda nya sammanslutningar för social- och hälsovården.

Ett mått på systemets kvalitet är att när- och bastjänster finns att tillgå och att kundernas åsikter beaktas (kundorientering). Att en kommun hör till ett samarbetsområde med 20 000 invånare garanterar sällan tillgång till tjänster i den egna kommunen, och det slår hårdast mot de största tjänstekonsumenterna, äldre och barnfamiljer. Stora samarbetsområden leder med tiden till att tjänsterna förläggs och koncentreras till de största kommuncentrumen. Avsaknaden av kollektivtrafik i glesbygden gör saken ännu värre för invånarna. I välfungerande kommuner är mindre verksamhetsenheter bättre på att tillgodose klienternas behov och hjälpa dem att klara sig på egen hand och ta kontroll över sitt liv än stora, centrala verksamhetsenheter. De här frågorna har åsidosatts totalt i servicestrukturen.

Även om ett större befolkningsunderlag eventuellt kan göra tjänsteproduktionen mer ekonomisk, effektiv och jämlik, anser vi att det inte automatiskt borgar för en sådan utveckling. Skillnaderna i kostnaderna för social- och hälsovården mellan lika stora kommuner beror på många andra faktorer än bara befolkningsunderlaget. I en jämförelse av kostnaderna per invånare före-

faller inte heller storleken ge stora kommuner någon större konkurrensfördel.

Vissa detaljer i lagförslaget

Det finns flera problematiska bestämmelser i propositionen. Kriterierna för undantag från kravet på befolkningsunderlag anges bara i motiven när det gäller 5 § 6 mom. 4 punkten i det första lagförslaget. Lagförslaget har ingen bestämmelse som garanterar besvärsmot eller rättssäkerhet för kommunerna. Följaktligen strider lagförslaget mot artikel 11 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

Undantag från kravet på befolkningsunderlag. I 5 § 6 mom. 4 punkten i det första lagförslaget ingår en bestämmelse som ger statsrådet befogenhet att medge kommunerna rätt att avvika från kravet på befolkningsunderlag i 3 mom. då "kommunerna med beaktande av de regionala förhållandena har fattat tillräckliga beslut för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde som utgör en funktionell helhet." Den här typen av rätt till undantag som grundar sig på praxis i uppföljningsgruppen för strukturen nämns i detaljmotiven till 5 § 6 mom. 4 punkten.

I motiven till undantag från kravet på befolkningsunderlag räknas följande upp:

"...har man under loppet av kommun- och strukturens verkställande ansett att vissa samarbetsområden och kommuner med beaktande av omständigheterna har kommit så nära som möjligt kravet på ett befolkningsunderlag på åtminstone ungefär 20 000 invånare. I dessa fall har det förutsatts att

1) beslut om förverkligandet av strukturella lösningar finns (beslut om sammanslagning av två eller flera kommuner eller bildandet av ett samarbetsområde),

2) samarbetsområdet är en funktionell helhet,

3) andra naturliga partner eller alternativ finns inte,

4) någon naturlig expansionsriktning finns inte utan att andra samarbetsstrukturer måste brytas upp,

5) ansvaret för ordnandet av service övergår på samarbetsområdet samt

6) med hänsyn till omständigheterna har man kommit så nära 20 000 invånare som möjligt."

Vi anser att dessa undantagskriterier skulle ha skrivits in i lagtexten.

Besvärsrätt. Ramlagen får nu en befogenhetsbestämmelse som direkt förpliktar kommunerna att höra till något samarbetsområde med 20 000 invånare. De sakkunniga ansåg att lagtexten borde ha fått en tydlig bestämmelse om rätt att överkla-

ga, det vill säga att kommunen ska ha rätt att söka ändring genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i beslut som statsrådet fattar på grundval av 5 och 5 a §. De sakkunniga motiverar ändringsförslagen med den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (artikel 11).

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 3 mars 2011

Unto Valpas /vänst
Pietari Jääskeläinen /saf
Veijo Puhjo /vänst