

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 15/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition (RP 15/2017 rd) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lämnande av underrättelse enligt artikel 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i fråga om de bestämmelser som gäller finansieringen av landskapen och vissa andra bestämmelser (RP 57/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommun- och reformminister Anu Vehviläinen, finansministeriet
- förändringsdirektör Pauli Harju, finansministeriet
- enhetschef Sami Kivivasara, finansministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- projektchef Tomi Hytönen, finansministeriet
- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- regeringsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

- lagstiftningsråd Minna-Marja Jokinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- budgetråd Virpi Vuorinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville-Veikko Ahonen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Tanja Rantanen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville Salonen, finansministeriet
- specialsakkunnig Miikka Vähänen, finansministeriet
- understatssekreterare Tuomas Pöysti, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Tuija Kumpulainen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Minna Saario, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Riitta-Maija Jouttimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Satu Karppanen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Väisänen, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Virva Juurikkala, social- och hälsovårdsministeriet
- effektivitetsrevisionschef Anna-Liisa Pasanen, Statens revisionsverk
- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Niklas Wilhelmsson, justitieministeriet
- regeringsråd Ilpo Helismaa, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Hanna-Mari Talka, inrikesministeriet
- ekonomidirektör Jukka Nummikoski, jord- och skogsbruksministeriet
- avdelningschef Minna-Mari Kaila, jord- och skogsbruksministeriet
- biträdande avdelningschef Tanja Aaltonen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Leena Westerholm, jord- och skogsbruksministeriet
- strategidirektör Kristiina Pietikäinen, kommunikationsministeriet
- lagstiftningsdirektör Silja Ruokola, kommunikationsministeriet
- utvecklingsdirektör Outi Ryypö, arbets- och näringsministeriet
- ekonomidirektör Mika Niemelä, arbets- och näringsministeriet
- industriråd Marjukka Aarnio, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Elise Pekkala, arbets- och näringsministeriet
- överdirektör Ari Niiranen, miljöministeriet
- utvecklingschef Juho Korpi, miljöministeriet
- Föreningen för Mental Hälsa i Finland rf, verksamhetsledare Sari Aalto-Matturi, Delegation för medborgarsamhällspolitik
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- överdirektör Mikael Luukanen, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- överdirektör Minna Karhunen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- professor Petri Kuoppamäki, Aalto-universitetet
- forskningsdirektör Päivi Happonen, Riksarkivet
- generaldirektör, riksarkivarie Jussi Nuorteva, Riksarkivet
- forskningsdirektör Martti Virtanen, Konkurrens- och konsumentverket
- överdirektör Leena Vestala, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Birkaland
- överdirektör Kaj Kaski, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Österbotten
- förvaltningsdirektör Keijo Siiskonen, Södra Karelens social- och hälsovårdsdistrikt
- utvecklingschef Vesa Jormanainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- ledande expert Eeva Nykänen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

- verkställande direktör Jari Koskinen, Finlands Kommunförbund
- vice verkställande direktör Timo Reina, Finlands Kommunförbund
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- direktör Tarja Myllärinen, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Sari Korento, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund
- utredningschef Marianne Pekola-Sjöblom, Finlands Kommunförbund
- chefsjurist Kirsi Mononen, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Tero Tyni, Finlands Kommunförbund
- specialsakkunnig Karri Vainio, Finlands Kommunförbund
- förvaltningsdirektör Tero Kankaanpää, Alajärvi stad
- omsorgsdirektör Tanja Penninkangas, Alajärvi stad
- kommundirektör Jari Rantapelkonen, Enontekis kommun
- landskapsdirektör Matti Viialainen, Södra Karelen förbund
- förvaltningsöverläkare Lasse Lehtonen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- kanslichef Sami Sarvilinna, Helsingfors stad
- social- och hälsovårdsdirektör Pirjo Laitinen-Parkkonen, Hyvinge stad
- förändringsledare Jukka Lindberg, Tavastlands förbund
- stadsdirektör Timo Koivisto, Jyväskylä stad
- samkommunsdirektör Maire Ahopelto, samkommunen Kajanalands social- och hälsovård
- direktör Jorma Haapanen, Kotka stad
- tf. ledande överläkare Heidi Ojala, Kuntayhtymä Kaksineuvoinen
- samkommunsdirektör Antti Perkkalainen, Kuntayhtymä Kaksineuvoinen
- verkställande direktör Heikki Niemeläinen, Kommunernas garanticentral
- projektledare, utredningsman Tommi Lepojärvi, Lapplands förbund
- landskapsdirektör Mika Riipi, Lapplands förbund
- kommundirektör Matti Raatikainen, Leppävirta kommun
- kommundirektör Jukka Ollikainen, Mäntyharju kommun
- stadsdirektör Päivi Laajala, Uleåborgs stad
- tf. direktör för samkommunen Urho Möller, Peruspalvelukuntayhtymä Kallio
- serviceområdesdirektör vid Kuopio stad Markku Tervahauta, Norra Savolax förbund
- kommundirektör Hannu Haukkasalo, Borgnäs kommun
- kommundirektör Olli Nuuttila, Pyttis kommun
- förvaltningsdirektör Johanna Mäkelä, Taipalsaari kommun
- kommundirektör Tytti Määttä, Vaala kommun
- direktör Leena Setälä, Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt
- direktör, regionutveckling Juha Eskelinen, Nylands förbund
- verkställande direktör Marja Aarnio-Isophanni, Esperi Care Oy
- utvecklingschef Regina Ekroos, Espoo Catering Oy
- styrelseordförande Mikko Wirén, Pihlajalinna Terveys Oy
- verkställande direktör Juha Kosonen, Uudenmaan Sairaалapesula Oy
- expert Elina Moisio, Akava ry
- specialsakkunnig Minna Salminen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- förhandlingschef Henriikka Nybondas-Kangas, KT Kommunarbetsgivarna

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

- näringsdirektör Marko Mäki-Hakola, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- generalsekreterare Vertti Kiukas, SOSTE Finlands social och hälsa rf
- sakkunnigläkare Kari Haring, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- intressebevakningsdirektör Anne Sainila-Vaarno, Finlands primärskötarförbund SuPer rf
- ordförande Kimi Uosukainen, Förbundet för Finlands Ungdomsråd
- näringschef Susanna Kallama, Företagarna i Finland rf
- tf förhandlingschef Matias Nyman, Tehy rf
- social- och hälsovårdspolitisk expert Riitta Työläjärvä, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- professor Mats Brommels
- professor Arto Haveri
- professor Sami Moisio
- professor Olli Mäenpää
- forskare Siv Sandberg.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Statens revisionsverk
- statsrådet
- undervisnings- och kulturministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Vasa förvaltningsdomstol
- marknadsdomstolen
- Finansinspektionen
- sametinget
- Mellersta Finlands förbund
- Svenska Finlands folkting
- Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- Institutet för de inhemska språken
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- Enare kommun
- Kemijärvi stad
- Kommunernas garanticentral
- Liperi kommun
- Parkano stad
- Rautalampi kommun
- Savukoski kommun
- Finlands Kommunförbund
- Tammerfors stad
- Tyrnävä kommun
- Ålands landskapsregering
- Kommunfinans Abp
- Oulun Keskuspesula Oy
- Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- Keva

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Löntagarorganisationen Pardia rf
- Interna revisorer rf
- Finlands Revisorer rf
- professor (emerita) Eija Mäkinen
- forskare Ritva Pihlaja
- medicine doktor, docent Juha Teperi.

Inget yttrande av

- Suomen Palomiesliitto SPAL ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

AVDELNING I Allmän motivering — De stora linjerna i landskapsreformen

1 En historisk landskapsreform

1.1 Finland får landskapssjälvstyrelse

Riksdagen har för behandling fått en landskapsreform som är historisk till sina dimensioner, sin betydelse och sina konsekvenser. Regeringen föreslår att det i landet inrättas 18 landskap med självstyre. De nya landskapen motsvarar huvudsakligen den nuvarande landskapsindelningen och styrs enligt principerna för den representativa demokratin. Beslutsmakten utövas av landskapsfullmäktige, som tillsätts genom direkt val. Den nuvarande landskapsförvaltningen grundar sig på samverkan mellan lokala förvaltningsenheter i form av samkommuner samt på indirekt demokrati i stället för direkt, representativ demokrati.

Det högsta beslutande organet i landskapet, det vill säga det direktvalda landskapsfullmäktige, kommer att svara för förvaltningen i landskapet, dess ekonomi och verksamhet samt för en planmässig utveckling av förvaltningen, ekonomin och verksamheten. Landskapsfullmäktige ska främja invånarnas välfärd och inflytande och inom sina uppgiftsområden säkerställa att landskapets invånare får jämlika och omfattande tjänster av hög kvalitet. Den rättsliga grunden för landskapssjälvstyrelsen är 121 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilket det genom lag bestäms om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

De nya landskapen utgör regionala offentliga förvaltningsmyndigheter med verksamhet inom många sektorer. Landskapen övertar uppgifter som hittills sköts av de lokala myndigheterna, det vill säga kommunerna och deras samarbetsorgan samkommunerna. Därutöver överförs uppgifter från statliga myndigheter till landskapen. Landskapens kommande regionförvaltning bildar ett brett fält av uppgifter som nu kommer att styras och ledas demokratiskt. Det är första gången i landets historia som en sådan överföring sker genom permanent lagstiftning. Som ett exempel på lagstiftning om landskapsförvaltning kan i det här sammanhanget nämnas det tidsbegränsade förvaltningsförsöket i Kajanalands (FvUB 24/2002 rd — RP 198/2002 rd — lag om ett förvaltningsförsök i Kajanalands 343/2003).

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Med stöd av den lagstiftning om landskapsreformen som grundar sig på propositioner som lämnades till riksdagen under vårsessionen 2017 kommer landskapen att överta ansvaret för social- och hälsovården (RP 15/2017 rd m.fl.) och räddningsväsendet (RP 16/2017 rd). Den föreslagna landskapslagen innefattar en förteckning som i 31 punkter tar upp landskapets uppgiftsområden. Den detaljerade överföringen av andra uppgifter som anknyter till dessa uppgiftsområden sker utifrån separata propositioner.

Vid sidan av det allmänna ordnandet av landskapsförvaltningen rör de nu aktuella propositionerna särskilt översynen av social- och hälsovårdssystemet. I nuläget svarar kommunerna för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster, men detta ansvar överförs genom reformen till landskapen. För tjänsteanordnaren innebär steget från lokal till regional nivå samtidigt ett bredare perspektiv, ökat ansvar och större bärkraft. Landskapet, och i synnerhet landskapsfullmäktige, måste samtidigt ansvara för tjänsterna såväl på en övergripande, regional nivå som på gräsrotsnivå, för varje enskild del i det regionala komplexet, så att en jämlik tillgång till tjänster kan garanteras överallt. Att landskapet ansvarar för ordnandet av tjänsterna har också en demokratisk aspekt och förutsätter ett synsätt enligt vilket landskapsfullmäktige beslutar om hela landskapets angelägenheter och representerar hela landskapet. Det är ett skäl till att det vid landskapsval inte finns några valdistrikt inom landskapet. I dagens samkommunsmodell utgörs landskapsfullmäktige av företrädare för kommunerna.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster samt hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det nuvarande systemet har inte lyckats fullt ut med det. Social- och hälsovården utgör det ekonomiskt största uppgiftsområdet för de nya landskapen. Utskottet framhåller därför att en vårdreform är nödvändig för att säkerställa att var och en får jämlika och tillräckliga tjänster på det sätt som grundlagen kräver. Syftet med landskaps- och vårdreformen är att minska hälso- och välfärdsskillnaderna, förbättra möjligheterna till lika tillgång till tjänster och stärka tjänsternas verkningsfullhet. Det väsentliga är att det ska gå snabbare att bli mottagen av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården eller få andra tjänster och att utan dröjsmål få behövliga tjänster av god kvalitet. Vidare är det viktigt att var och en får större möjligheter att välja den tjänsteproducent som passar bäst i varje situation.

Samtidigt med föreliggande proposition utarbetar förvaltningsutskottet ett betänkande om en proposition om ordnande av räddningsväsendet (RP 16/2017 rd) som en del av landskapsförvaltningen (det uppgiftsområde som avses i 6 § 1 mom. 4 punkten i landskapslagen). I nuläget svarar kommunerna för räddningsväsendet, huvudsakligen genom en värdkommunmodell. Kommunerna sköter i lagfäst samverkan uppgiften genom 22 lokala räddningsverk, vars områden fastställts av statsrådet. Förvaltningsutskottet ser det som motiverat att landskapsreformen leder till att regionförvaltningen, det vill säga landskapet, i stället för lokalförvaltningen svarar för ordnandet av räddningsväsendets regionala uppgift. Räddningsväsendets uppgifter anknyter också till social- och hälsovårdsuppgifter som landskapen ansvarar för. I synnerhet sköter räddningsväsendet i stor utsträckning den prehospitla akutsjukvården.

I fråga om de övriga regionala uppgifter som överförs på landskapens ansvar kommer det att delvis utgående från separata propositioner föreskrivas mer detaljerat än i de 31 uppgiftsområden som räknas upp i landskapslagen. En del av propositionerna har redan lämnats till riksdagen med-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

an andra fortfarande är under beredning. Landskapen kommer således att ansvara bland annat för miljö- och hälsoskyddet, regionutvecklingen, främjandet av näringslivet, landskapsplaneringen och främjandet av landskapets identitet och kultur samt övriga regionala tjänster som åläggs landskapen genom lag. Genom reformen övertar landskapen regionala uppgifter som hittills skötts av kommunerna i egenskap av lokala förvaltningsmyndigheter men därutöver också regionala uppgifter som skötts av staten. Också de nuvarande landskapens, det vill säga landskapsförbundens, uppgifter överförs till de självstyrande landskapen. Genom uppgiftsöverföringen försvinner NTM-centralerna, arbetskrafts- och näringsbyråerna och landskapsförbunden. Eftersom det är frågan om ett så omfattande reformpaket är det motiverat att föreskriva om landskapens uppgifter utifrån ett flertal propositioner och lagförslag. Det är då enklare att få en överblick över de olika delarna och ta ställning till särskilda frågor i anknytning till reformen, inte minst med hänsyn till bland annat social- och hälsovårdstjänsternas omfattning och betydelse.

Förvaltningsutskottet understryker att landskapsreformen innebär en sammanjämkning och samordning av statens nuvarande regionförvaltning och den nuvarande samkommunsbaserade landskapsförvaltningen. Samtidigt förenklas och förtydligas såväl landets regionförvaltning som hela den offentliga förvaltningen på ett helt avgörande sätt. Det uppstår ingen ny förvaltningsnivå utöver de nuvarande, utan landets förvaltning kommer också i fortsättningen att bygga på en tre-stegsmodell med central förvaltning, regionförvaltning och lokalförvaltning. Genom landskapsreformen kommer de nuvarande organisationernas uppgifter att samlas hos självstyrande landskap på regionförvaltningsnivå. Av särskild betydelse är att ansvaret för en avsevärd del av den statliga regionförvaltning som i dag sköts av tjänstemannaorganisationerna helt kommer att överföras på direktvalda landskapsfullmäktige och därmed styras och ledas på demokratisk väg. Demokratin stärks betydligt också i fråga om de uppgifter som sköts av de nuvarande landskapsförbunden, som är baserade på en indirekt form av demokrati. Förvaltningsutskottet framhåller att de regionala funktioner som nu hör till den offentliga förvaltningen i stor utsträckning kommer att samlas och koncentreras hos 18 tydliga självstyrande områden, det vill säga hos de demokratiskt styrda landskapen.

1.2 Finland får tre nivåer med demokratisk förvaltning

Den högsta beslutande makten i Finland utövas av landets högsta statsorgan, riksdagen. Enligt 2 § i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. All utövning av offentlig makt ska bygga på lag, och lag ska noggrant iakttas i all offentlig verksamhet. Genom beslut av den demokratiskt tillsatta riksdagen fastställs och styrs verksamheten också på andra förvaltningsnivåer och annan självstyrelse som grundar sig på grundlagen. I det senare avseendet har landskapet Åland en särställning som bygger på självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

Utifrån de lagar som stiftats av riksdagen bygger Finlands förvaltningssystem på tre nivåer: centralförvaltning, regionförvaltning och lokalförvaltning (jfr 119 § i grundlagen). Statens högsta centralförvaltning utövas av statsrådet, som ska ha riksdagens förtroende, och den förvaltning som leds av statsrådsledamöterna, det vill säga ministrarna. Statens centrala ämbetsverk utgör ren tjänstemannaförvaltning som lyder under ministerierna.

Den andra demokratiska förvaltningsnivån är den kommande landskapsförvaltningen. Grundlagen utgår från att all offentlig maktutövning ska ha en demokratisk grund (GrUU 26/2017 rd).

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Den offentliga förvaltningen på regionnivå utgörs ännu i dag antingen av statlig tjänstemannaförvaltning eller av samverkan mellan de lokala myndigheterna i form av samkommuner, det vill säga en form av indirekt demokrati. Landskapsreformen innebär att direkt, representativ demokrati införs också på regional nivå för första gången i vårt lands historia. Utgående från den tidigare landskapsindelningen skapas 18 nya demokratiska och självstyrande landskap, där invånarnas möjligheter att delta och påverka säkras i enlighet med grundlagen.

Verksamheten i de 18 nya landskapen grundar sig på den regionala självstyrelse som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det i grundlagen eller dess förarbeten inte kan utläsas likadana krav för landskapens självstyrelse som för den kommunala självstyrelsen. Utgångspunkterna för demokratin utgör kärnan i de krav som grundlagen ställer på landskapssjälvstyrelsen. Den centrala författningen med avseende på demokratin och landskaps-självstyrelsen är landskapslagen, som reglerar hur demokratin ska tillämpas i landskapen, som är större förvaltningsområden än kommunerna.

Utskottet ser det som motiverat och mycket angeläget att ansvaret för ordnande av social- och hälsovården övergår från kommunerna till de självstyrande landskapen. I dagens samhälle är social- och hälsovårdsuppgifterna av den arten att de måste ordnas utifrån ansvariga områden som är större än kommunerna. Grundlagsutskottet stöder i sitt utlåtande landskaps- och vårdreformen i det att utskottet ser det som angeläget att reformen kan genomföras. Justeringar i det omfattande lagstiftningspaketet behövs främst i fråga om den i och för sig motiverade valfrihetsregleringen, som behandlas i en ny proposition. Denna proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (RP 16/2018 rd) lämnades till riksdagen den 8 mars 2018. I utlåtandet GrUU 26/2017 rd upprepar grundlagsutskottet sin tidigare ståndpunkt att det finns vägande skäl för en revidering av social- och hälsovårdstjänsterna och att dessa skäl anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Den tredje demokratiska förvaltningsnivån är den lokala, kommunala självstyrelsen, som genom reformen får bättre förutsättningar att sköta de lokala uppgifterna, eftersom de uppgifter som är av regional karaktär överförs till landskapen. Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag, och i praktiken grundar sig kommunernas uppgifter på en omfattande lagstiftning som antagits av riksdagen. Kommunernas allmänna kompetens är de facto begränsad i fråga om uppgifter och volym, men den har sin principiella betydelse. Kommunernas uppgifter och behörigheter har i stor utsträckning ställts utanför den direkta demokratins räckvidd och i stället delegerats till många slag av samkommuner och aktiebolag.

Genom landskapsreformen närmar sig Finland den europeiska region- och lokalförvaltningen. Över 90 procent av invånarna i Europeiska unionen lever i länder med lokal och regional självstyrelse. Reformen leder till stora förändringar i den offentliga förvaltningens struktur och i kommunernas uppgifter och skyldigheter. Det sker en klar uppgiftsfördelning mellan kommunerna (det vill säga de lokala myndigheterna), de självstyrande landskapen (de regionala myndigheterna) och staten (centralförvaltningen). Finland får genom reformen en klar, demokratisk förvaltning med tre nivåer. För tydlighetens skull vill utskottet konstatera att kommunerna i egenskap av lokalförvaltningsenheter inte är underställda landskapen.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

1.3 Arbetsfördelningen mellan de olika förvaltningsnivåerna

Utskottet konstaterar att landskapsreformen medför en klar arbetsfördelning mellan staten, landskapen och kommunerna. Beroende på uppgifternas art hör de till den statliga nivån, den regionala landskapsnivån eller den lokala kommunnivån.

Staten ansvarar också i fortsättningen för att upprätthålla och utveckla rättsstaten och trygga de grundläggande rättigheterna samt för säkerhetsuppgifter, internationella och nationella uppgifter och tillsynen i jämställdhetsfrågor och frågor av allmänt intresse. I fråga om de statliga uppgifterna är principen att behörighet ligger på nationell nivå även då uppgifterna kräver regional eller lokal närvaro. En annan princip inom statens förvaltningsuppdrag är tillämpningen av nationellt enhetliga verksamhetssätt och lösningar.

De självstyrande landskapen har å sin sida till uppgift att i egenskap av regionala förvaltningsmyndigheter sköta regionala uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet och därutöver också ansvara för de andra uppgiftsområden som räknas upp i 6 § i landskapslagen.

I den offentliga förvaltningens arbetsfördelning utgör kommunerna enheter för lokal förvaltning och svarar uttryckligen för de lokala uppgifterna. Kommunerna är samfund för lokal delaktighet, demokrati, bildning och livskraft, och de sköter huvudsakligen lagstadgade lokala uppdrag som ålagts dem. Inom gränserna för den allmänna kompetensen och den kommunala ekonomin sköter kommunerna också andra uppgifter som anknyter till självstyrelsen och som hör till kommunens allmänna kompetens. Kommunerna ska också fortsättningsvis ansvara för ett brett fält av lagfästa lokala uppgifter: främjandet av kunnskap och bildning, främjandet av hälsa och välfärd, idrotts-, motions- och kulturtjänsterna samt andra fritidstjänster, ungdomsväsendet, den lokala näringspolitiken, markanvändningen, byggandet och stadsplaneringen.

1.4 Tydligare offentlig förvaltning

Finland exklusive Åland har 295 kommuner. Antalet kommuner ändras inte när reformen träder i kraft, såvida kommunerna själva inte väljer andra lösningar.

Inom regionförvaltningen sker det däremot avsevärda förändringar, eftersom förvaltningen centraliseras och landskapen dessutom övertar uppgifter som i dags sköts på lokal nivå men till sin karaktär är regionala. Finland har i nuläget 62 samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet, 44 kommunala lokala enheter för avbytar-service, 56 landsbygdsförvaltningar, 190 kommunala organisationer för social- och hälsovård, 22 räddningsverk, 18 landskapsförbund, 15 NTM-centraler, 15 arbetskrafts- och näringsbyråer samt 6 regionförvaltningsverk.

Genom reformen överförs merparten av de här uppgifterna till de 18 landskapen. En del överförs till ett nytt ämbetsverk som ska inrättas, nämligen Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (Luova). Reformen berör ett stort antal anställda; antalet årsverken som överförs är 215 000.

Utskottet betonar att landskapsreformen inte enbart utgår från den gamla modellen när det gäller att effektivisera ordnandet av tjänsterna, förtydliga organiseringsansvaret och förbättra tjänsterna. Avsikten är i stället att i hög grad modernisera tjänsterna. Det är angeläget att de nya landska-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

pen tar i bruk de effektivaste och mest verkningsfulla verksamhetssätten, så att tjänsterna kan produceras verkningsfullt och kostnadseffektivt. Tjänsterna måste integreras klientfokuserat i enlighet med människornas behov. Landskapet ansvarar för skötseln av uppgifterna och svarar för att invånarnas lagfästa rättigheter tillgodoses och att tjänsterna på olika områden samordnas. Landskapet svarar också för att invånarna får service på lika villkor. Genom varierande åtgärder ska dessutom skillnaderna i människornas välfärd minskas. Vidare ska åtgärderna bryta kostnadsökningen och stärka hållbarheten i de offentliga finanserna utan att befolkningens skattebelastning ökar. Reformen ger landskapen förutsättningar för att sköta uppgifterna betydligt bättre än i dag.

2 Allmänt om landskapens uppgifter

2.1 Landskapens uppgiftsområden

I 6 § i landskapslagen föreskrivs det om landskapets uppgiftsområden. Enligt 6 § 1 mom. är landskapet skyldigt att sköta uppgifter inom sammanlagt 26 uppgiftsområden. Därutöver kan landskapet enligt 2 mom. i den paragrafen sköta ytterligare 5 uppgiftsområden. Man kan också tala om samlade uppgifter eller uppgiftskomplex. Landskapet sköter alltså uppgifter inom sammanlagt 31 uppgiftskomplex.

Uppgiftsområdena är i korthet följande:

- social- och hälsovården,
- räddningsväsendet,
- miljö- och hälsoskyddet,
- jordbruket och landsbygdsutvecklingen,
- utvecklingen av regionerna och förvaltningen av strukturfondsverksamheten, utvecklingen av regionernas livskraft och näringslivet, ordnandet av företags-, arbets- och näringsstjänster samt främjandet av integrationen,
- planeringen och styrningen av områdesanvändningen, landskapsplanläggningen och främjandet av byggverksamhet,
- fiskerihushållningen och vattenhushållningen, planeringen av vattentjänsterna samt vatten- och havsskyddet,
- planeringen av trafiksystemet och den regionala väghållningen,
- främjandet av landskapsidentiteten och av kultur, kompetens och motion,
- regional beredskap som ingår i samhällets säkerhetsstrategi och
- andra särskilt genom lag föreskrivna regionala uppgifter.

I fråga om landskapets uppgifter hänvisar utskottet till detaljmotiven till 6 § i landskapslagen, där uppgifterna behandlas ingående. I 6 § i landskapslagen används allmänt ordet uppgiftsområden för landskapets uppgifter.

Den förteckning över uppgiftsområden som finns i 6 § 1 mom. avser landskapets så kallade särskilda kompetens. De enskilda uppgifterna inom landskapets uppgiftsområden överförs från kommunerna, samkommunerna och de statliga myndigheterna genom ett flertal separata propositioner. I 6 § 2 mom. i landskapslagen definieras å sin sida fem uppgiftsområden som landskapet om det så vill kan sköta och som det inte nödvändigtvis finns några detaljerade bestämmelser om i speciallagstiftningen.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Det är enligt utskottet klart att landskapet också sköter sådana internationella ärenden och kontakter och sådana ärenden och kontakter rörande Europeiska unionen som anknyter till landskapets uppgifter (6 § 2 mom. 5 punkten i landskapslagen). Landskapet sköter dessa internationella uppgifter som en del av de uppgifter som åläggs landskapet i 6 § 1 mom. och med de ekonomiska medel som anvisas för de uppgifterna. Förvaltningsutskottet menar att ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen är motiverad; den ger landskapet flexibilitet och tillåter i fortsättningen internationellt samarbete utan att lagen ändras. Utskottet framhåller att lagen uttryckligen anger att skötseln av sådana internationella ärenden och kontakter som anknyter till landskapets uppgifter är ett av landskapets uppgiftsområden.

Grunden för landskapens uppgifter är uppgiftsfördelningen mellan landskapen, kommunerna och staten. Landskapen har ett brett uppgiftsfält och är myndigheter med verksamhet inom många sektorer. Dessa uppgifter ska överföras till landskapen från kommunerna, landskapsförbunden, andra samkommuner, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna samt regionförvaltningsverken. I samband med reformen försvinner landskapsförbunden, NTM-centralerna, Arbetskrafts- och näringsbyråerna och regionförvaltningsverken. De här organisationernas uppgifter och personal övergår i huvudsak till landskapen. En del av uppgifterna och personalen avses övergå till ett nytt ämbetsverk (Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet) och till vissa centrala ämbetsverk (t.ex. Livsmedelssäkerhetsverket, Konkurrens- och konsumentverket, Trafikverket, Trafiksäkerhetsverket, Landsbygdsverket, Säkerhets- och kemikalieverket och Statskontoret). Det ekonomiskt mest betydande uppgiftskomplexet utgörs av social- och hälsovårdsuppgifterna, som överförs från kommunerna och samkommunerna till landskapen.

Landskapets allmänna kompetens begränsar sig till de uppgiftsområden som anges i 6 § 2 mom. i landskapslagen. Landskapen har inte samma allmänna kompetens som kommunerna. De har enligt förslaget inte heller rätt att med stöd av självstyrelsen åta sig andra uppgifter än de uppgiftsområden som framgår av lagen. Begränsningen behövs för att konflikter i fråga om behörighet i förhållande till kommunernas och de statliga myndigheternas uppgiftsområden ska undvikas. Bestämmelserna i 6 § 2 mom. i landskapslagen tillåter dock att landskapet kan åta sig sådana kommunala uppgifter som överförs från kommunerna till landskapet genom avtal med samtliga kommuner inom landskapet och som anknyter till något av de uppgiftsområden som avses i 6 § 1 mom. I dessa fall ska kommunerna också anvisa finansiering för skötseln av uppgifterna.

Landskapen kommer visserligen inte att ha samma allmänna kompetens som kommunerna, men enligt utskottet bör det ändå framhållas att landskapen kommer att ha ett mycket brett uppgiftsfält (t.ex. regionutvecklingsmyndighetens uppgifter enligt 6 § 1 mom. 9 punkten i landskapslagen). Också flertalet av de kommunala uppgifterna är lagfästa. Trots att kommunernas allmänna kompetens är principiellt viktig utgör den såväl relativt som absolut en tämligen liten del av den kommunala ekonomin. Det är snarare fråga om en princip, som visserligen begränsas genom lagstiftningen på så sätt att kommunen inte kan åta sig en uppgift som hör till en annan aktör. Kommunens allmänna kompetens inskränks också av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna, exempelvis likabehandlingsprincipen, och av högsta förvaltningsdomstolens praxis.

Förvaltningsutskottet anser med hänsyn till de uppgiftsområden som anges i 6 § 1 mom. i landskapslagen och de fem uppgiftsområdena i 6 § 2 mom. att landskapens breda uppgiftsfält inom ett flertal områden trots den lagfästa grunden bildar en kompetens som är särpräglad för landskapet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Denna kompetens är dock begränsad till de uppgiftsområden som anges i bestämmelserna och landskapen har inte mer omfattande rätt än så att åta sig uppgifter på grundval av självstyrelsen. I fråga om bland annat regionutveckling och näringspolitik har landskapet prövningsrätt med avseende på vad och vilka slag av uppgifter som i detalj hör till dessa områden.

2.2 Social- och hälsovården som en del av landskapsförvaltningen

Det är i dag kommunerna som ansvarar för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster. Det finns 311 kommuner i Finland, varav 295 i Fastlandsfinland. Uppgifter som förutsätter ett bredare befolkningsunderlag, t.ex. ordnandet av specialiserad sjukvård och specialomsorger om personer med utvecklingsstörning, ska kommunerna enligt lag sköta i samarbete. På Åland hör ordnandet av social- och hälsovården till landskapets självstyrelse.

Förändringen i landets åldersstruktur pågår fortfarande och befolkningen åldras. Samtidigt har särskilt behovet av hälsovårdstjänster och de därav följande kostnaderna stigit under en längre tid. Kostnadsökningen beror delvis också på att nya, dyrare behandlingsmetoder har lanserats. Tidigare har det antagits att det nuvarande kommunbaserade systemets ekonomiska bärkraft tål en ökning av social- och hälsoutgifterna på högst två procent per år. Kostnadsökningen har dock varit större än så. Under perioden 1995—2009 var den reella ökningen av hälsoutgifterna per person i genomsnitt 4,1 procent per år. I absoluta tal mer än fördubblades landets hälsovårdsutgifter under perioden 2000—2015. I slutet av 2020-talet beräknas antalet personer över 75 år vara cirka 60 större än i dag. Kostnaderna för vård och omsorg bedöms öka brant efter att en person fyllt 75 år.

Under de senaste decennierna har fortgående insatser gjorts för att säkerställa en hållbar kommunekonomi. Första hälften av 1990-talet innebar i det här avseendet en tid av stora förändringar. Bland annat genomfördes en principiellt viktig statsandelsreform som innebar att den detaljerade statliga styrningen och övervakningen slopades, liksom också de kostnadsbaserade statsandelarna och statsunderstöden som riktades till särskilda uppgifter och som inskränkte kommunernas självstyrelse och ansvar. I stället infördes ett kalkylmässigt statsandelssystem för kommunernas driftsekonomi (RP 214/1991 rd, RP 215/1991 rd, RP 216/1991 rd — FvUB 5/1992 rd, FvUB 6/1992 rd, FvUB 7/1992 rd). Sedan dess har systemet justerats ett flertal gånger. Insatser för att trygga tillgången till social- och hälsovårdstjänster har också gjorts genom kommunernas basserviceprogram.

Ett försök att säkerställa servicestrukturen inom social- och hälsovården var förvaltningsförsöket i Kajanaland (FvUB 24/2002 rd — RP 198/2002 rd), som pågick åren 2005—2012, och ett annat var kommun- och servicestrukturen 2007—2013 (FvUB 31/2006 rd — RP 155/2006 rd). Genom förvaltningsförsöket i Kajanaland integrerades tjänsterna inom social- och hälsovården med landskapets uppgifter. Samtidigt inrättades för försökstiden en självstyrd och demokratisk landskapsförvaltning i Kajanaland. Målet för kommun- och servicestrukturen var att integrera tjänsterna inom primärvården och socialvården.

Under förra valperioden var strävan att garantera en lika tillgång till högkvalitativa och effektiva social- och hälsovårdstjänster vid rätt tidpunkt (FvUB 11/2013 rd — RP 31/2013 rd ja RP 53/2013 rd). Målet var en servicestruktur som baserar sig på tillräckligt stora och starka primärkommuner som självständigt kan garantera en tillräcklig tillgång till basservice. Kommunreformen

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

var tänkt att utgöra basen för social- och hälsovårdsstrukturen. Kommunstrukturreformen ledde dock inte till sådana strukturella förändringar som skulle ha gjort det möjligt att integrera tjänsterna och överföra ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården till kommuner med tillräckligt stark ekonomisk bärkraft.

Under förra valperioden föreslogs det att social- och hälsovården skulle ordnas så att det fortsättningsvis skulle ha varit kommunal verksamhet (RP 324/2014 rd). Ansvaret för ordnandet, produktionen och finansieringen av den kommunala social- och hälsovården skulle enligt förslaget ha lyfts ut till en samkommunsmodell i två nivåer, vilket likväl inte uppfyllde kraven i grundlagen (GrUU 67/2014 rd).

Social- och hälsovårdsutskottet föreslog med anledning av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 67/2014 rd att propositionen RP 324/2014 rd skulle ändras så att ordnandet av social- och hälsovården skulle bygga på en samkommunsmodell med en enda hierarkisk nivå. I den här modellen skulle samkommunerna för social- och hälsovården ha ansvarat för att ordna och producera den vård som avsågs i propositionen.

Till följd av brister i fråga om demokratin i den föreslagna samkommunsmodellen och konstitutionella problem i anslutning till kommunernas finansiella ansvar misslyckades dock social- och hälsovårdsreformen (GrUU 67/2014 rd och GrUU 75/2014 rd).

Grundlagsutskottet har såväl i sitt utlåtande om kommunstrukturreformen som i de tidigare nämnda utlåtandena om vårdreformen konstaterat att de betydande förändringsfaktorer som påverkar finansieringsbasen för de offentliga finanserna, såsom den pågående förändringen av befolkningsstrukturen, förutsätter effektiva åtgärder för att i framtiden trygga bland annat rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen. Med hänsyn till de grundläggande sociala rättigheterna finns det ett akut behov av att effektivisera och integrera social- och hälsotjänsterna och stärka anordnarnas ekonomiska bärkraft. Tankbara alternativ var enligt grundlagsutskottet en överföring av uppgifterna inom social- och hälsovården från kommunerna till sådana större självstyrande områden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen, en samkommunsmodell med en nivå eller en överföring av ansvaret för att ordna social- och hälsovården till staten.

Förvaltningsutskottet noterar som tillägg till det som sägs ovan att den kommunbaserade förvaltningen är avsedd för lokala uppgifter. Ett ytterligare skäl till att social- och hälsovårdsuppgifterna i dagens samhälle måste ses som vidare uppgiftskomplex än lokalt kommunala uppgifter är att vården också har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna. Också samkommunerna utgör samarbetsorganisationer inom lokalförvaltningen och de är problematiska därför att de styrs endast genom indirekt demokrati. Ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna är i dag mycket splittrat; inom den offentliga förvaltningen finns sammanlagt 190 social- och hälsovårdsorganisationer. Primärvården produceras av primärkommuner, värdkommuner och samkommunerna samt, utanför den offentliga förvaltningen, också av privata aktörer.

Utskottet omfattar också propositionens konstaterande att en reform av servicestrukturen inom social- och hälsovården genom en kommunbaserad modell som grundar sig på bred integration inte är möjlig på grund av den heterogena kommunstrukturen och skillnaderna i kommunernas bärkraft. Grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande om kommun- och servicestrukturreformen stor

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

vikt vid att invånare i kommuner i olika delar av landet ska bemötas jämlikt och vid deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 67/2014 rd).

Förvaltningsutskottet konstaterar att ordnandet av social- och hälsovårdsuppgifterna överförs från kommunerna och samkommunerna till 18 självstyrda landskap. Landskapsindelningen grundar sig på den nuvarande indelningen. Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att den nu aktuella överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna till landskapen är motiverad särskilt med hänsyn till de vägande skäl som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet konstaterar också att det i 22 § 2 mom. i förslaget till ordnande av social- och hälsovård sägs att kommuner, samkommuner och deras dottersammanslutningar samt stiftelser där de har bestämmande inflytande inte får producera social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapens organiseringsansvar.

Den nu aktuella propositionen innehåller alla grundläggande bestämmelser om bildande av självstyrande landskap och om ordnandet av social- och hälsovården som en del av landskapsförvaltningen. Förvaltningsutskottet understryker att den grundläggande principen för den reglering som föreslås i propositionen är att den ska främja en faktisk jämlikhet inom social- och hälsovården och i det avseende stärka särskilt de utsattas ställning i servicesystemet. Grundlagsutskottet ser målen i propositionen om landskaps- och vårdreformen (RP 15/2017 rd) och i valfrihetspropositionen (RP 47/2017 rd), dvs. stärkt basservice inom social- och hälsovården, bättre valmöjligheter för kunderna samt bättre tillgång till service och högre servicekvalitet, som synnerligen viktiga. Landskapslagen och lagen om ordnandet av social- och hälsovården och den anslutande lagstiftningen kan enligt grundlagsutskottet med vissa justeringar stiftas på basis av propositionerna. Valfrihetslagen måste dock ändras så att det allmänna, det vill säga landskapen, under alla omständigheter kan garantera att social- och hälso-tjänsterna fullföljs på lika villkor i tillräcklig omfattning. Grundlagsutskottet förutsätter att regeringen gör en ny, fullständig beredning av valfrihetslagstiftningen. I samband med behandlingen av den nya propositionen om valfrihet (RP 16/2018 rd), som lämnades till riksdagen den 8 mars 2018 och som ersätter den tidigare propositionen (RP 47/2017 rd), kommer förvaltningsutskottet att särskilt bedöma bland annat huruvida landskapen har förutsättningar att sköta ansvaret för ordnandet av tjänster på behörigt sätt. Grundlagsutskottet ser det i sitt utlåtande (GrUU 26/2017 rd) som viktigt att den nu aktuella landskaps- och vårdreformen kan genomföras med de ändringar som utskottet föreslår.

2.3 Räddningsväsendet som en del av landskapsförvaltningen

Bestämmelser om räddningsväsendets uppgifter finns i första hand i räddningslagen (379/2011). Uppgifterna omfattar räddningsverksamhet, förebyggande av olyckor och befolkningsskydd. Enligt räddningslagen ligger ansvaret för räddningsväsendet på kommunerna, som i lagfäst samverkan ska sköta uppgiften genom 22 lokala räddningsverk, vars områden fastställts av statsrådet. Utöver dessa huvudsakliga uppgifter har räddningsväsendet också andra uppgifter.

Inom två räddningsområden är det en samkommun som ansvarar för det regionala räddningsväsendet och inom 20 områden någon av räddningsområdets kommuner med stöd av ett avtal som kommunerna ingått. Räddningsväsendets uppgifter sköts huvudsakligen av områdets räddnings-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

väsened samt dess räddningsverk och avtalsbrandkårer. Dessa räddningsuppdrag uppgår till cirka 80 000 per år.

Räddningsväsendet är också en betydande tjänsteproducent inom den prehospitalka akutsjukvård som social- och hälsovården ansvarar för. Räddningsverken och avtalsbrandkårerna sköter nästan all första-insats-verksamhet som social- och hälsovården ansvarar för. Dessa uppdrag uppgår till fler än 20 000 per år. Dessutom sköter räddningsverkens ambulanser en stor del av landets brådsakande uppgifter inom prehospital akutsjukvård. I praktiken sköter räddningsverken och avtalsbrandkårerna uppgifter inom prehospital akutsjukvård och första insats. År 2015 skötte räddningsverken över 455 000 uppgifter inom prehospital akutsjukvård.

Utskottet understöder att räddningsväsendet ordnas landskapsvis i samband med landskapsreformen. För det talar bland annat att social- och hälsovårdsuppgifter på basnivå med stöd av den nu aktuella propositionen ska ordnas utifrån 18 självstyrande landskap. Räddningsväsendet är nära knutet till social- och hälsovården genom uppgifterna inom den prehospitalka akutsjukvården.

I det här sammanhanget vill utskottet också ta fasta på bestämmelserna om administrativ indelning i 122 § i grundlagen. Enligt paragrafen ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas när förvaltningen organiseras, så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder.

I dag ansvarar den lokala förvaltningen för det lokala räddningsväsendet, och i själva verket är det huvudsakligen värdkommuner som ansvarar för ordnandet av tjänsterna, inte samkommuner.

Ordnandet av räddningsväsendet som en del av landskapsförvaltningen behandlas i RP 16/2017 rd, som förvaltningsutskottet kommer att ge ett betänkande om.

2.4 Regionutveckling och tillväxttjänster

Avsikten är att genom lagförslag i separata propositioner se över också regionutvecklingssystemet och tillväxttjänsterna så att de motsvarar landskapens ställning som självstyrande enheter.

Syftet med landskapsreformen är att Finland i än högre grad ska bygga på livskraftiga landskap som vart och ett för sig har sina starka sidor. Regionutvecklingen syftar till att främja befolkningens välfärd och kompetens. I samband med landskapsreformen slopas statens nuvarande regionförvaltning. Staten ska dock inom ramen för sina möjligheter stödja landskapen i genomförandet av tillväxtpolitiken. De självstyrande landskapen svarar för att utveckla regionens livskraft, tillväxt och näringsliv.

I och med landskapsreformen kommer landskapet att svara för regionutvecklingen inom sitt område och kommunen inom sitt område. Landskapet svarar för områdets strategiska utveckling i samverkan med de centrala aktörerna. Staten har också i fortsättningen intresse av att främja regionernas livskraft och tillväxt, eftersom det är till gagn för hela Finland.

I syfte att främja samarbetet mellan staten och landskapen och stödja regionernas livskraft och tillväxt ska de statliga förvaltningsområdenas gemensamma dialog med landskapen stärkas och

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

utvecklas. I samband med översynen av regionutvecklingen bereds nya rutiner för den tvärsektoriella dialogen mellan staten och landskapen.

I det sammanhanget föreslås en omfattande tillväxttjänstreform; de nuvarande arbetskrafts-, närings- och företagstjänsterna kommer att slås samman till tillväxttjänster och tjänsteproduktionen kommer att öppnas för konkurrens. Tillväxttjänsterna stärker samtidigt landskapets regionala utveckling.

Reformen samlar alla tjänster riktade till arbetssökande, arbetsgivare och företag. Tillväxttjänsterna ska gynna ny företagsverksamhet, hjälpa företagen att växa, förnya sig och bli internationella samt svara på förändringar på arbetsmarknaden. Statens nuvarande regionförvaltningstjänster — arbetskrafts- och näringsbyråernas tjänster och NTM-centralernas företagstjänster — överförs till landskapen. Tjänsterna ska produceras genom en konkurrensdriven modell. Tanken är att den nya servicestrukturen och kundens valfrihet ska stärka tjänsternas effektivitet, ge upphov till nya tjänsteinnovationer och stärka den inhemska tjänstemarknaden.

2.5 Överföringen av uppgifter till landskapen och omorganiseringen av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd) lämnades till riksdagen den 8 mars 2018. Propositionen remitterades till förvaltningsutskottet för betänkande. Genom propositionens lagförslag verkställs överföringen av de uppgifter som avses i 6 § 1 mom. 5—8, 10—13, 16—22 och 25—26 punkten och i 6 § 2 mom. 2 punkten i landskapslagen samt av vissa andra uppgifter från staten och kommunerna till landskapen.

I propositionen finns också förslag till lagstiftning om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter. Avsikten är att till en ny myndighet, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (Luova), överföra största delen av de uppgifter som för närvarande sköts av regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, vilka enligt förslaget ska läggas ner. Till den nya myndigheten överförs också en del av närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter samt en del av de uppgifter som hör till NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscentral, vilka alla ska läggas ner. Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska vara en statlig förvaltningsmyndighet med riksomfattande befogenheter, och den ska sköta uppgifter från många sektorer. Myndigheten ska genom sin verksamhet i regionerna trygga genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och rätts-säkerheten genom att sköta uppgifter som gäller verkställighet, styrning, tillstånd, registrering och tillsyn enligt lagstiftningen. Myndigheten svarar för statens uppgifter inom följande områden: social- och hälsovård, arbetarskydd, miljö, småbarnspedagogik, undervisning och kultur. Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet blir en ny slags tvärsektoriell myndighet som lyder under statsrådet och är gemensam för de ministerier som styr myndigheten.

I propositionen RP 14/2018 rd föreslås det en ny lag om Statens ämbetsverk på Åland. Statens ämbetsverks rättsliga ställning förblir oförändrad och ämbetsverket ska svara för i stort sett samma uppgifter som i nuläget.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I samband med denna översikt över landskapsförvaltningens uppgifter vill förvaltningsutskottet avslutningsvis framhålla att landskapsreformen är en exceptionellt omfattande reform och att landskapslagen utgör den grundläggande normen för verkställandet av reformen. Vid verkställandet krävs nytänkande också i fråga om ordnandet, styrningen och produktionen av så gott som alla uppgifter som sköts av den nuvarande förvaltningen.

3 Antalet landskap och landskapsindelningen

Utskottet konstaterar att det i landet ska inrättas 18 nya självstyrande landskap på basis av den gällande landskapsindelningen (lagen om landskapsindelning 1159/1997). Landskapens namn och de kommuner som hör till respektive landskap fastställs i 5 § i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet (lagförslag 3). Landskapsindelningen kan ändras genom lag eller genom beslut av statsrådet, om de villkor som anges i lagen om landskapsindelning (lagförslag 5) uppfylls. Ändringen kan gälla en sammanslagning av flera landskap eller överföring av en kommun till ett annat landskap. Villkoren och förfarandena motsvarar i huvudsak det som föreskrivs om kommunindelningen i kommunstrukturlagen (1698/2009). En sammanslagning av landskap kan göras också om ett landskap som varit föremål för ett utvärderingsförfarande motsätter sig sammanslagningen. Bestämmelserna motsvarar också på den här punkten det som föreskrivs om kommuner.

Landskapen har varierande resurser och invånarantal, och deras förmåga att ordna social- och hälso-tjänster kommer därför att variera. På samma vis kommer det också att finnas skillnader i fråga om hur mycket service invånarna behöver. Genom självstyrelsen stärks landskapets makt, ansvar och identitet, och vid verkställandet av reformen kan landskapets resurser sammanställas och samordnas för invånarnas bästa. Det leder över lag till en stärkning också av landskapets verksamhetsbetingelser och dess förmåga att sköta sina uppgifter samt av de olika landskapsdelarnas livskraft. När hela landskapets resurser sammanställs för invånarnas bästa stärks också landskapets egen identitet. Det bidrar också till att landskapet utvecklas positivt och utifrån dess speciella särdrag. Positiva integrations- och synergieffekter kan uppstå inte bara inom social- och hälsovårdstjänsterna utan också inom framför allt regionutvecklingen.

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen ska det bestämmas om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Utskottet konstaterar att det av bestämmelsen inte går att sluta sig till några exakta villkor för dessa förvaltningsområdens storlek. I princip har lagstiftaren tämligen stor prövningsrätt i fråga om antalet landskap och indelningen av områden. I vårt land är arealerna och invånarantalet i lokalförvaltningens förvaltningsenheter, dvs. kommunerna, mycket varierande.

Utskottet påpekar att den landskapsindelning som anges i förslaget till införandelag grundar sig på nuvarande indelning, som har långa traditioner och som därför ligger till grund för en existerande landskapsidentitet. Utifrån det perspektivet bildar de självstyrande landskapen också ändamålsenliga funktionella enheter med tanke på invånarnas inflytande och den på direkta val grundade demokratin.

Förvaltningsutskottet konstaterar att de nya landskapen dessutom kan utnyttja befintliga kommunala samarbetsstrukturer och traditioner samt samarbetsrelationer lättare än om områdesindel-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ningen skulle göras om helt. Inte minst med tanke på reformens omfattning är den omständigheten betydelsefull för beredningen och genomförandet av reformen. Detta är av särskild betydelse när det gäller åtgärder för att främja välfärd och hälsa.

Att tillämpa den nuvarande landskapsindelningen som grund för områdesindelningen är motiverat också med tanke på att indelningen är förenlig med uppgifterna i anslutning till regionutvecklingen och planeringen och styrningen av områdesanvändningen, som överförs från landskapsförbunden till de nya landskapen.

Antalet anordnare av social- och hälsovårdstjänster minskar väsentligt jämfört med nuläget, och de olika formerna för organiseringsansvaret kommer att förenhetligas. Samtidigt stärks bärkraften för de organiseringsansvariga på ett helt avgörande sätt.

Antalet landskap är av betydelse också med avseende på självstyrelsen och med tanke på demokratin och invånarnas inflytande, som är väsentliga kännetecken för självstyrelsen. I det här sammanhanget är det motiverat med en indelning i 18 landskap. Också med ett mindre antal landskap skulle säkerställandet av servicekvaliteten och tillgången till tjänster kräva samarbete mellan landskapen i fråga om krävande tjänster (se 7 § och 8 kap. i landskapslagen). Exempelvis en landskapsindelning enligt de fem samarbetsområden som föreslagits i syfte att säkerställa det regionala samarbetet och en ändamålsenlig servicestruktur inom social- och hälsovården skulle leda till landskap som är alltför stora med hänsyn till landskapets övriga uppgifter, demokratin och invånarnas rätt till inflytande. I det här sammanhanget accentueras å ena sidan demokratin och självstyrelsen enligt 121 § 4 mom. i grundlagen och å andra sidan grundlagens 122 § om sinsemellan förenliga områden i samband med organisering av förvaltningen. Till följd av landskapens varierande befolkningsmängder och befolkningskoncentrationer måste behovet av särskilda åtgärder som säkrar en stark demokrati övervägas utifrån de kommande erfarenheterna.

4 Landskapssjälvstyrelse

4.1 Principer för landskapssjälvstyrelsen

Finland får 18 nya landskap, vars verksamhet grundar sig på den självstyrelse som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen måste det genom lag bestämmas om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Närmare bestämmelser om landskapssjälvstyrelsen finns huvudsakligen i den nu aktuella propositionens första lagförslag, det vill säga i landskapslagen. Den högsta beslutanderätten i landskapet utövas av landskapsfullmäktige. Invånarna i landskapet väljer landskapsfullmäktige genom allmänna, lika och direkta val. Det finns också bestämmelser av betydelse för självstyrelsen i den föreslagna lagen om ordnandet. Vidare finns det förslag i valfrihetslagstiftningen som påverkar självstyrelsen. Utskottet kommer genom ett separat utlåtande om propositionen RP 16/2018 rd att bedöma särskilt huruvida landskapet på ett ändamålsenligt sätt kan fullgöra sitt organiseringsansvar också i fråga om tjänster som omfattas av valfrihet.

I förarbetena till grundlagsreformen sägs det att det enligt grundlagens 121 § 4 mom. är möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. landskap. Enligt motiven till grundlagsreformen motsvarar 121 § 4 mom. i sak bestämmelsen i

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

den andra meningen i 51 § 2 mom. i den tidigare gällande regeringsformen. Där sägs att genom "lag bestämmes ock på vad sätt och i vilken omfattning medborgerlig självstyrelse skall tillämpas å större förvaltningsområden än kommunerna". Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd att bestämmelsen i regeringsformen innehöll ett slags norm med karaktären av lagreservation som förpliktade att föreskriva om samordningen av kommunala förvaltningsområden och förvaltningsområden större än kommunerna genom lag. Det betyder enligt grundlagsutskottet ändå inte att lagstiftaren inom ramen för den gällande grundlagen har helt fri prövningsrätt när det gäller minimikraven på landskapens självstyrelse.

I grundlagen föreskrivs om olika former av självstyrelse. De olika formerna av självstyrelse är av mycket varierande karaktär. Den starkaste formen av självstyrelse är Ålands självstyrelse enligt 120 § i grundlagen. Till den hör en av riket oberoende lagstiftningsbehörighet i ärenden som omfattas av självstyrelsen. Till den kommunala självstyrelsen enligt 121 § 1—3 mom. i grundlagen hör ett krav på en demokratisk förvaltning, ett krav på att bestämmelser ska utfärdas genom lag samt beskattningsrätt för kommunerna. Dessutom föreskrivs det om kulturell autonomi för samerna i den sista meningen i 121 § 4 mom. i grundlagen och om självstyrelse för universiteten i 123 § 1 mom. i grundlagen.

Eftersom de former av självstyrelse som det föreskrivs om i grundlagen är så oenhetliga, menar grundlagsutskottet att lagstiftaren kan anses ha prövningsrätt när det gäller utformningen av landskapens självstyrelse. Varken grundlagens 121 § 4 mom. eller förarbetena till bestämmelsen ger några exakta kriterier för storleken på dessa förvaltningsområden. Det ställs inte heller samma krav på landskapens självstyrelse som på självstyrelsen för kommunens invånare enligt 121 § 1—3 mom. i grundlagen.

Finansieringen av landskapens verksamhet grundar sig åtminstone i den inledande fasen av reformen på en statlig finansiering av allmän karaktär. Finansieringen är alltså inte bunden till några bestämda ändamål. Landskapen kommer åtminstone i början av genomförandefasen inte att ha beskattningsrätt. Grundlagsutskottets åsikt är att lagstiftaren har en bred prövningsrätt i fråga om beskattningsrätten. Utifrån grundlagsutskottets utlåtande är beskattningsrätt för landskapen inte nödvändig för att landskapen ska kunna anses vara självstyrande, även om beskattningsrätt skulle stärka självstyrelsen.

Grundlagsutskottet anser att den landskapssjälvstyrelse som föreslås i propositionen om landskaps- och vårdreformen sammantaget är möjlig med avseende på grundlagen. Det betyder att en landskapsförvaltning enligt propositionen uppfyller grundlagens krav på självstyrelse för landskap. Grundlagsutskottet framhåller att de nödvändiga baselementen för landskapssjälvstyrelsen är att självstyrelsen ska ha en demokratisk grund och att det ska finnas en laglig grund för landskapets uppgifter och förvaltning.

Förvaltningsutskottet konstaterar att sakkunnigyttrandena i allmänhet framhåller vikten av att reformen verkligen genomförs och att modellen med självstyrande landskap i princip är genomförbar och välkommen. Också landskapslagens bestämmelser om självstyrelse och invånarnas inflytande anses i princip vara fungerande.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Under sakkunnigutfrågningen har det vidare framförts att landskapens självstyrelse inte behöver vara identisk med den kommunala självstyrelsen, utan att omfattningen av självstyrelsen i hög grad är en politisk fråga. Självstyrelsen betyder bland annat att landskapet självt ansvarar för ekonomin och verksamheten. Självstyrelsen är viktig också därför att den tillåter att hänsyn tas till de regionala särdragen och stöder utvecklingen av nya handlingsmodeller. De olika landskapen uppvisar variationer bland annat i fråga om naturförhållanden, bosättningsstruktur och kultur samt näringsliv och näringslivets behov och utvecklingsmöjligheter.

Sammanfattningsvis framhåller förvaltningsutskottet att det i 121 § 4 mom. i grundlagen inte föreskrivs lika exakt om de centrala elementen i en självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner som det i 1—3 mom. i samma paragraf föreskrivs om kommunal självstyrelse. Det ställs inte heller samma innehållsmässiga krav på landskapssjälvstyrelsen som på den kommunala självstyrelsen. Av 121 § 4 mom. i grundlagen framgår bara att det genom lag bestäms om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Bestämmelserna om landskapens självstyrelse ingår i den föreslagna landskapslagen. I det följande granskar utskottet olika element i landskapssjälvstyrelsen, nämligen demokratin, beskattningsrätten och landskapets uppgifter. Längre ned granskas under en separat rubrik den statliga styrningen av landskapen, landskapens organiseringsansvar och de olika formerna för tjänsteproduktion. Vidare granskas särskilt ordnandet och styrningen av verksamheten, förvaltningen och ekonomin.

4.2 Demokratin i landskapet

Förvaltningsutskottet understryker att en väsentlig förutsättning för demokratiska beslut i landskapet är att landskapets högsta beslutande organ, det vill säga landskapsfullmäktige, väljs genom direkta landskapsval, där invånarna har allmän och lika rösträtt. Det är av betydelse också med hänsyn till att landskapsförvaltningen grundar sig på självstyrelse för invånarna. Bestämmelserna om landskapsval finns i landskapslagen och vallagstiftningen. I propositionen sägs att det för väljarna skulle vara klarast om principerna enligt gällande vallagstiftning så långt det är möjligt följdes i lagstiftningen om landskapsval. Utskottet instämmer i ståndpunkten. Ledamöterna i landskapsfullmäktige väljs ur en enda valkrets, och de representerar uttryckligen hela självstyrelseområdet, inte dess enskilda kommuner eller på annat sätt angivna delar av det. Ansvar för att samtliga uppgifter blir utförda på behörigt sätt åligger varje enskild ledamot i fullmäktige. Genom reformen blir landskapsfullmäktige ett nytt, demokratiskt organ och en ny arena för politisk debatt.

Enligt förslaget till landskapslag ankommer landskapets beslutanderätt på landskapsfullmäktige, som med stöd av en förvaltningsstadga kan överföra sina befogenheter på andra landskapsmyndigheter i den omfattning som lagstiftningen tillåter. Fullmäktige kan i regel också utse andra organ i landskapet och kan avsätta ett organ på grund av misstroende.

Bestämmelserna om landskapets förvaltning håller en allmän nivå och ger stort rörelseutrymme. Landskapsfullmäktige beslutar självt om landskapets organisation, bortsett från de centrala tjänsterna och avskiljandet av produktionen. I egenskap av anordnare svarar landskapet för det demokratiska beslutsfattandet och den demokratiska styrningen av de nämnda uppgifterna. I landskapslagen finns bestämmelser om landskapsfullmäktiges metoder för att styra servicesystemet. Bestämmelserna rör bland annat servicestrategin, förhållandet mellan landskapet och affärsver-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ket inklusive ägarstyrningen och styrningen av affärsverket genom förvaltningsstadgan. Dessutom finns det i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård bestämmelser om landskapets servicestrategi och servicelöfte (14 och 15 §) och landskapens samarbetsavtal (16 §).

Förvaltningsutskottet menar att det med tanke på det praktiska utfallet för landskapssjälvstyrelsen är väsentligt att landskapet kan sköta sina uppgifter på behörigt sätt. För exempelvis social- och hälso-tjänsternas del betyder det att det allmänna, landskapet, i alla situationer kan garantera lika och tillräcklig tillgång till de social- och hälso-tjänster som faller på landskapets organiseringsansvar. För att styrmedlen ska vara effektiva krävs att landskapet kan säkerställa att invånarnas servicebehov bedöms korrekt och att invånarna får de tjänster de behöver. Den enskilde måste dessutom ha tillgång till effektiva rättsmedel oberoende av vem som producerar tjänsten.

Bestämmelser om invånarnas rätt till inflytande finns i 5 kap. i landskapslagen. I kapitlet finns bestämmelser om rösträtt, initiativrätt och andra möjligheter att delta och påverka, landskapets påverkansorgan och kommunikation. Utöver att invånarna har allmän och lika rösträtt i landskapsval, har de också rösträtt i folkomröstningar i landskapet.

Förvaltningsutskottet vill här hänvisa till grundlagsutskottets utlåtande, där det framgår att demokrati särskilt i betydelsen att delta och påverka kan anses vara den mest centrala principiella del-faktorn i självstyrelse oavsett vilket självstyrelsearrangemang det gäller i enskilda fall. Grundlagsutskottet anser att systemet för beslutsfattande i landskapen i grunden uppfyller kravet på demokrati i självstyrelse och att den reglering som föreslås i propositionen genomför demokratin på det sätt som förutsätts i 2, 14 och 121 § i grundlagen.

4.3 Valbarhet till landskapsfullmäktige

Förvaltningsutskottet menar att villkoren för valbarhet till landskapsfullmäktige är alltför strikta, särskilt när det gäller ledande personer hos privata leverantörer som producerar social- och hälsovårdstjänster eller andra tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar (61 § 1 mom. 4 punkten i landskapslagen). Bestämmelsen är problematisk särskilt för sådana småföretagare som till sin ställning jämföras med yrkesutövare och för styrelsemedlemmar i föreningar med endast ringa serviceverksamhet.

Bestämmelserna i förslaget till landskapslag (RP 15/2017 rd)

Enligt 61 § 1 mom. 2 och 3 punkten är vissa personer som är anställda hos landskapet eller landskapets affärsverk samt vissa personer som är anställda av ett av landskapets koncernbolag inte valbara till landskapsfullmäktige. Begränsningen gäller endast personer i ledande ställning eller i en därmed jämförbar ansvarsfull ställning (t.ex. en direktör eller sektordirektör i ett affärsverk eller en verkställande direktör, en förvaltningsdirektör eller en ekonomidirektör i ett bolag). I fråga om en person i ledande ställning i ett av landskapets koncernbolag krävs dessutom att sammanslutningen svarar för en nämnds hela uppgiftsområde eller en motsvarande större uppgift och inte enbart för en enskild uppgift.

När det gäller privata tjänsteleverantörer enligt 4 mom. är valbarheten däremot inte knuten till omfattningen av den uppgift som sammanslutningen sköter. Icke valbara är i stället alla personer i

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

en ledande uppgift i en sammanslutning som producerar social- och hälsovårdstjänster eller andra tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Med tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar avses de tjänster som räknas upp i 6 § i landskapslagen, så bestämmelsen gäller exempelvis inte lokalvårdstjänster eller andra motsvarande stödtjänster. Valbar är enligt 1 mom. 4 punkten inte "den som är ledamot i styrelsen eller ett därmed jämförbart organ eller är i ledande eller ansvarsfull ställning eller därmed jämförbar ställning i landskapets affärsverk eller i en sammanslutning eller stiftelse som producerar social- och hälso- tjänster eller andra tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar". Enligt motiven till bestämmelsen kan utöver anställd personal också en ägare som deltar i företagets verksamhet vara i ansvarig ställning.

Den nämnda begränsningen av tjänsteleverantörers valbarhet till landskapsfullmäktige gäller endast sammanslutningar som producerar social- och hälso-tjänster. Den gäller alltså inte företagare som producerar social- och hälso-tjänster som yrkesutövare eller under firma. Dock gäller begränsningen också styrelsemedlemmar i och ägare av mycket små sammanslutningar, exempelvis aktiebolag och föreningar, som producerar social- och hälso-tjänster.

I propositionen sägs att också en person i en ledande ställning i en sammanslutning som sköter en enskild tjänsteuppgift kan ha en sådan ställning som måste beaktas vid bedömningen av valbarheten till landskapsfullmäktige.

Förvaltningsutskottets förslag till ändring av bestämmelserna om valbarhet och jäv

Förvaltningsutskottet föreslår att den begränsning av valbarheten till landskapsfullmäktige som avses i 61 § 1 mom. 4 punkten i landskapslagen ska lindras. Utskottet konstaterar att landskapslagens begränsningar av valbarheten till landskapsfullmäktige är avsedda att gälla endast personer i ledande ställning. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att en och samma person kan delta i beslut om landskapets ärenden i landskapsfullmäktige samtidigt som han eller hon ingår i tjänstemannaledningen i ett av landskapets organ eller i ledningen för en privat tjänsteleverantör som producerar tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar

Småföretagare som bedriver verksamhet i bolagsform

Utskottet föreslår att små tjänsteleverantörer som till sin ställning är likartade ska jämföras oberoende av om de är yrkesutövare eller arbetar under firma eller producerar tjänster i motsvarande omfattning som dessa men i bolagsform (aktiebolag, kommanditbolag eller öppet bolag). I fråga om samtliga dessa bolagsformer skulle ett villkor för valbarhet vara att personerna innehar en ställning som inte kan jämföras med en sådan ledande ställning som avses i de andra punkterna i 61 § 1 mom. i landskapslagen. Bestämmelsen kunde exempelvis gälla tjänsteleverantörer som producerar en enskild uppgift som köptjänst eller underleverans.

Den föreslagna lindringen gör det möjligt för ägare och styrelsemedlemmar i små företag som bedriver verksamhet i bolagsform att vara valbara, i det fall att verksamheten till sin omfattning kan jämföras med yrkesutövande. Verksamhet som till sin omfattning kan jämföras med yrkesutövande är exempelvis då en eller flera personer arbetar i ett företag för att sysselsätta sig själva el-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ler endast producerar läkartjänster som underleverantör till en vårdcentral i en omfattning som motsvarar den egna arbetsinsatsen.

Ledande personer i föreningar som producerar en enskild tjänst

Vidare föreslår utskottet att inte heller ledningen eller styrelsemedlemmarna i en förening som producerar en enskild tjänst som omfattas av landskapets organiseringsansvar ska anses ha en sådan ledande uppgift att de inte är valbara till landskapsfullmäktige. En förutsättning för det är att föreningens tjänsteproduktion inte täcker en mer omfattande grupp av tjänster som hör till landskapets organiseringsansvar, utan att föreningen exempelvis erbjuder en enskild terapi-, barnskydds-, eller hemvårdstjänst som köptjänst.

Ändring av jävsbestämmelserna

Medan bestämmelserna om valbarhet till landskapsfullmäktige lindras bör i stället jävsbestämmelserna skärpas.

Enligt 84 § 1 mom. i landskapslagen är en fullmäktigeledamot jävig att i landskapsfullmäktige behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller hans eller hennes nära anhöriga. Jävsbestämmelserna är därmed snävare för ledamöterna i landskapsfullmäktige än för andra förtroendepersoner, eftersom ett eventuellt jäv grundar sig enbart på den personliga kopplingen till den särskilda fråga som behandlas. Bestämmelserna motsvarar kommunallagens bestämmelser om valbarhet.

Om ledande personer i sammanslutningar som producerar enskilda tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar är valbara till landskapsfullmäktige, bör jävsbestämmelserna ändras så att de aktuella fullmäktigeledamöterna är jäviga att i fullmäktige behandla ärenden som gäller den ifrågavarande sammanslutningen (jfr samfundsjäv enligt 28 § 1 mom. 5 punkten i förvaltningslagen). Fullmäktigeledamoten blir i dessa fall jävig även på den grunden att han eller hon på det sätt som avses i 61 § 1 mom. 4 punkten i landskapslagen är i ledande ställning i en sammanslutning för vilken avgörandet i ärendet kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada.

Förvaltningsutskottets ändringsförslag

Med hänvisning till det som sagts ovan föreslår utskottet att 61 § 2 mom. i landskapslagen får följande lydelse:

61 § Valbarhet till landskapsfullmäktige

Valbar till landskapsfullmäktige är inte

1) en statstjänsteman som sköter tillsynsuppgifter som direkt gäller landskapsförvaltningen,

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

2) den som är anställd hos landskapet i en ledande uppgift inom landskapsstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde eller inom något av landskapets affärsverk eller i en därmed jämförbar ansvarsfull uppgift,

3) den som är anställd hos en sammanslutning eller stiftelse där landskapet har bestämmande inflytande och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en sådan person anställd av landskapet som avses i 2 punkten,

4) den som är ledamot i styrelsen eller ett därmed jämförbart organ eller är i ledande eller ansvarsfull ställning eller därmed jämförbar ställning i något av landskapets affärsverk eller i en sammanslutning eller stiftelse som producerar social- och hälsovårdstjänster eller andra tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar.

En person som avses i 1 mom. 4 punkten är dock valbar, om hans eller hennes ställning på grundval av omfattningen av sammanslutningens tjänsteproduktion kan jämföras med en yrkesutövares eller om det är frågan om en enskild serviceuppgift.

Den som är anställd i en uppgift som avses i 1 mom. är valbar till fullmäktigeledamot, om anställningsförhållandet upphör innan ledamöternas mandattid börjar.

Förvaltningsutskottet föreslår att 84 § 1 mom. godkänns med följande lydelse:

84 § Jäv

En fullmäktigeledamot är i landskapsfullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom eller henne personligen eller någon som är närstående till honom eller henne enligt 28 § 2 och 3 mom. i förvaltningslagen. *En person som avses i 61 § 2 mom. är dessutom jävig att i landskapsfullmäktige behandla ett ärende vars avgörande kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för en sammanslutning som avses i det momentet.* Om en fullmäktigeledamot deltar i behandlingen av ett ärende i ett annat organ, tillämpas på honom eller henne det som föreskrivs om jäv för ledamöterna i nämnda organ.

Bestämmelser om jäv för andra förtroendevalda, revisorerna samt landskapets tjänsteinnehavare och arbetstagare finns i 27—30 § i förvaltningslagen.

Ett sådant anställningsförhållande till landskapet som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten i förvaltningslagen gör dock inte en förtroendevald, en tjänsteinnehavare eller en arbetstagare jävig i ett ärende där landskapet är part. Om en förtroendevald på grundval av sitt anställningsförhållande har föredragit eller annars på motsvarande sätt handlagt ärendet, är han eller hon dock jävig.

Den som är jävig ska meddela att han eller hon är jävig. Personen ska dessutom på begäran av organet lägga fram en redogörelse för omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han eller hon är jävig.

4.4 Finansieringen av landskapets uppgifter — beskattningsrätt och landskapets uppgifter

I och med reformen kommer landskapsekonomin att utgöra en ny, betydande del av de offentliga finanserna. Utskottet understryker att det med tanke på landskapssjälvstyrelsen är betydelsefullt att den finansiering landskapen får av staten huvudsakligen är av generell karaktär, det vill säga att den inte är bunden till bestämda ändamål. Medlen utbetalas till landskapet som en generell, icke öronmärkt post, och landskapet beslutar om hur pengarna ska fördelas på de olika uppgifterna. Landskapslagens bestämmelser om ekonomi stämmer i stor utsträckning överens med motsvarande bestämmelser i kommunallagen (410/2015).

Det är enligt utskottet motiverat att de tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar finansieras med statliga medel och klientavgifter, särskilt i landskapsreformens inledande genomförandefas. Utskottet omfattar den under sakkunnigutfrågningen framförda ståndpunkten att direkt statlig finansiering åtminstone i den inledande genomförandefasen är det enda sättet att säkerställa en rättvis fördelning av skattebelastningen mellan medborgarna. Enligt förvaltningsutskottet är målet likväl att landskapets inkomster, när reformen är etablerad, åtminstone delvis ska bygga på att självstyrelseområdena har egen beskattningsrätt på samma sätt som kommunerna. Kommunerna får också i fortsättningen en del av sina inkomster som statsandel och statsunderstöd.

Beskattningsrätt för landskapen förutsätter bland annat att det totala skatteuttaget kan hållas under kontroll i ett läge där det utöver staten finns två självstyrande offentligrättsliga förvaltningar — kommunerna och landskapen — som båda oberoende av varandra har beskattningsrätt. Det får inte heller bli alltför stora skillnader mellan de olika landskapens landskapsskatt, även om kommunalskatten varierar i olika kommuner. Utskottet menar att det i landskapsreformens inledande genomförandefas i praktiken inte är möjligt att ge landskapen egen beskattningsrätt, eftersom det i denna period av stora förändringar sker stora omvälvningar också i fråga om kommunernas uppgifter och den kommunala beskattningen. För att reformen ska kunna genomföras kontrollerat måste också utgifterna för landskapens uppgifter kontrolleras under ansvarsfulla former och med sikte på helheten. Utskottet anser att det finns anledning att utan dröjsmål tillsätta en bred utredning om landskapens beskattningsrätt och statsandelarna.

Landskapens uppgifter fastställs genom lag, precis som merparten av kommunernas uppgifter. Självstyrelsen tillåter inte landskapet att ta på sig uppgifter i samma omfattning som en kommun. Att landskapen inte föreslås få samma allmänna kompetens som kommunerna grundar sig bland annat på den föreslagna finansieringsmodellen. Landskapen har inga separata medel för uppgifter inom den allmänna kompetensen, utan sådana uppgifter måste finansieras med medel som är avsedda för alla de lagfästa uppgifterna. Den föreslagna lagstiftningen tillåter dock ett visst handlingsutrymme också i fråga om landskapets uppgifter. Därför kan man enligt utskottets uppfattning säga att också landskapen har ett slags allmän kompetens, där handlingsutrymmet dock bestäms av de gränser som fastställs i 6 § i landskapslagen. Dessutom kan landskapen åta sig sådana uppgifter i anslutning till landskapets uppgiftsområden som överförts från kommunerna till landskapet genom avtal med samtliga kommuner inom landskapet och för vars skötsel kommunerna anvisat finansiering till landskapet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Vid beredningen har man också önskat undvika överlappningar mellan de två självstyrande aktörernas uppgifter och behörigheter. I det sammanhanget vill utskottet dock påpeka att det åtminstone i en del av uppgifterna inte nödvändigtvis uppstår några problem, eftersom landskapen anlägger ett regionalt perspektiv och kommunerna ett lokalt perspektiv. I exempelvis olika slag av planerings- och utvecklingsuppgifter kan de två perspektiven komplettera varandra och stärka såväl delen som det hela, förutsatt att kompetensen och resurserna utnyttjas samordnat för såväl regionens och lokalsamhällets bästa (t.ex. i fråga om näringspolitiken).

4.5 Den lagliga grunden för landskapssjälvstyrelsen

I utlåtandet GrUU 26/2017 rd bedömde grundlagsutskottet landskapssjälvstyrelsen i konstitutionellt hänseende. Förvaltningsutskottet framhåller i likhet med grundlagsutskottet att de nödvändiga baselementen för landskapssjälvstyrelsen är att självstyrelsen har en demokratisk grund och att det finns en laglig grund för landskapets uppgifter och förvaltning.

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag utfärdas genom lag. Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska med stöd av 124 § 4 mom. i grundlagen utfärdas i lag. Till förutsättningarna för landskapssjälvstyrelsen hör alltså att det finns vissa bestämmelser på lagnivå.

Med anledning av 80 § i grundlagen har grundlagsutskottet, vid sidan av den övriga bedömningen av förutsättningarna för reglering på förordningsnivå, i sin praxis krävt att bemyndiganden att utfärda förordning ska vara exakta och noggrant avgränsade. Förvaltningsutskottet föreslår därför nedan att de ändringar som grundlagsutskottet förutsatt görs i lagförslagen.

4.6 Invånarnas möjligheter att delta och påverka

Enligt 23 § i landskapslagen ska landskapsfullmäktige sörja för att invånarna har mångsidiga och effektiva möjligheter att delta. Det är i linje med de demokratiska principerna. Invånarnas möjligheter att delta och påverka ska beaktas i landskapsstrategin och bland annat i de avtal som landskapet ingår med tjänsteleverantörer. Landskapet kan stärka möjligheterna till delaktighet och inflytande till exempel genom att ordna diskussionsmöten, invånarråd samt genom att ta med invånarna i planeringen och utvecklingen av tjänster.

Landskapsstyrelsen ska dessutom inrätta påverkansorgan i landskapet för att trygga olika befolkningsgruppers möjligheter till inflytande (26 § i landskapslagen). För att garantera den unga befolkningens möjligheter att delta och påverka ska landskapsstyrelsen inrätta ett ungdomsfullmäktige för landskapet eller en motsvarande påverkansgrupp för unga. För att garantera den äldre befolkningens möjligheter att delta och påverka ska ett äldreåd inrättas, och ett motsvarande råd ska inrättas för personer med funktionsnedsättning. Enligt 26—28 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för unga, ett äldreåd och ett råd för personer med funktionsnedsättning. Målet med bestämmelserna om organ för påverkan i landskapet är att på samma sätt som i kommunerna trygga möjligheterna att påverka för unga, äldre och personer med funktionsnedsättning i de fall då uppgifter som tidigare hört till kommunerna överförs på landskapsnivå. I 26 § 2 mom. i landskapslagen åläggs landskapet skyldighet att ge de ovan avsedda organen möjlighet att påverka planering, beredning, genom-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

förande och uppföljning inom olika verksamheter i landskapet i frågor som är eller som ett organ bedömer vara av betydelse för barnen, de unga, de äldre eller personer med funktionsnedsättning och med hänsyn till de tjänster dessa befolkningsgrupper behöver.

De idéburna organisationerna utgör en del av den deltagande demokratin och det civila samhället, och utskottet ser det som viktigt att de också på landskapsnivå ges möjlighet att delta och påverka. Landskapet ska också säkerställa att invånarna, tjänsteanvändarna, organisationerna och övriga sammanslutningar får information om landskapets verksamhet.

Förvaltningsutskottet understryker att landskapslagen till sin karaktär är en allmän lag om landskapets förvaltning och ekonomi. Den ger de rättsliga förutsättningarna och ramarna för invånarnas rätt att delta i och påverka landskapets verksamhet. Det är med hänsyn till självstyrelsen motiverat att undvika alltför detaljerade bestämmelser i lagen och i stället ge landskapet möjlighet att besluta om de regionala lösningarna och vidareutveckla de fungerande metoderna för deltagande och påverkan. Det är därför inte motiverat att föreskriva mer detaljerat om deltagandet och påverkan än det nu görs i propositionen. Landskapen får själva besluta om de närmare detaljerna inom de gränser som lagstiftningen ställer upp.

Till följd av omständigheter som aktualiserats under sakkunnigutfrågningen vill utskottet lyfta fram att landskapslagen saknar särskilda bestämmelser om samarbetet med organisationsvärlden. Med stöd dels av ordalydelsen i landskapslagen, dels av en utredning om tolkningen av samma ordalydelse konstaterar utskottet att landskapslagens bestämmelser om landskapets verksamhet, landskapsstrategin och invånarnas möjligheter att påverka tar hänsyn till organisationerna och tillåter att organisationer ges ekonomiskt stöd i anknytning till landskapets uppgiftsområden.

Begreppet "landskapets verksamhet" enligt 4 § i landskapslagen omfattar enligt utskottets uppfattning också lämnande av bidrag för verksamhet som innebär utförande av landskapets uppgifter. Enligt ordalydelsen omfattar landskapets verksamhet även verksamhet som grundar sig på finansiering. I motiven till landskapslagens 23 § 2 mom. om möjligheterna att delta och påverka lyfts organisationernas roll fram när det gäller invånarnas och tjänsteanvändarnas rätt att delta i och påverka landskapets verksamhet. Landskapet kan enligt landskapslagen stödja den viktiga verksamhet som bedrivs av organisationer exempelvis genom understöd. Av detaljmotiven till 23 § 2 mom. i landskapslagen framgår att det stöd landskapet ger kan gälla exempelvis arbetsredskapen, kommunikationen eller verksamheten. Förutom invånarna kan också olika organisationer och sammanslutningar, frivilligorganisationer, föreningar för dem som använder tjänster, nätverk, projektgrupper, kampanjgrupper, företag och stiftelser vara aktörer. Många organisationer spelar en viktig roll till exempel när det gäller att representera sådana befolkningsgrupper i svagare ställning vars röst annars kan förbli ohörd i det kommunala deltagandet.

I 7 och 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om främjande av välfärd och hälsa i kommunerna och landskapen. Kommunen ska också samarbeta med landskapet och andra offentliga myndigheter, privata företag och allmännyttiga samfund som är verksamma i kommunen. I 8 § nämns dock inte landskapets samarbete med organisationsvärlden.

Under sakkunnigutfrågningen har det framförts att det i lagen om ordnandet bör fastställas skyldighet för landskapet att samarbeta med organisationerna, särskilt i fråga om främjande av hälsa

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

och välfärd. För kommunernas del föreskrivs det i 7 § om skyldighet att samarbeta med allmännyttiga samfund.

Enligt landskapslagen kan och ska landskapet samarbeta med olika aktörer, också med organisationsvärlden och aktörer som exempelvis Sametinget. Utskottet menar att det i lagen om ordnandet bör införas en skyldighet för landskapen att samarbeta med organisationsvärlden.

Landskapsfullmäktige är landskapets högsta beslutande organ. Fullmäktigeledamöterna väljs genom direkta val av valbara personer som är bosatta i landskapet. Sakkunniga har konstaterat att den samiska befolkningen på cirka 5 460 invånare utgör en minoritet i landskapet Lappland, som i nuläget har cirka 180 000 invånare. Det anses därför sannolikt att ingen företrädare för den samiska befolkningen blir invald till landskapsfullmäktige genom direkta val. Det har därför föreslagits att samernas deltagande i landskapets beslutsfattande kunde säkerställas genom specialarrangemang, det vill säga så att det i landskapsfullmäktige och landskapsstyrelsen reserveras en kvot för samer. Företrädarna för samerna skulle då utses av Sametinget.

Utskottet framhåller att landskapsval enligt 17 § i landskapslagen är direkta, hemliga och proportionella. Alla röstberättigade har lika rösträtt. Bestämmelserna motsvarar på denna punkt valbestämmelserna för den kommunala självstyrelsen (jfr 15 § i kommunallagen), där det inte finns några specialarrangemang för samer eller Sametinget. Några särskilda arrangemang förekommer inte heller vid de statliga valen (jfr 6 § i vallagen), med undantag av landskapet Ålands valkrets. Ett specialarrangemang som säkerställer att samerna kan delta i landskapet Lapplands beslutsfattande skulle i praktiken betyda att landskapets invånare försätts i en sinsemellan ojämlig ställning. Också i det fall att en sådan positiv särbehandling skulle anses möjlig med stöd av 6 § i grundlagen, skulle arrangemanget innebära ett klart och avsevärt avsteg från principerna bakom vårt valsysteem. En lösning av den art som föreslagits skulle också påverka landskapsfullmäktiges storlek och leda till att landskapsval delvis skulle bli indirekta val. Förvaltningsutskottet förordar inte ett sådant specialarrangemang.

4.7 Påverkansorgan för den språkliga minoriteten

I tvåspråkiga landskap ska landskapsstyrelsen med stöd av 27 § 1 mom. i landskapslagen tillsätta ett påverkansorgan för den språkliga minoriteten. Till medlemmar i organet väljs personer som representerar de invånare i landskapet som hör till den språkliga minoriteten. Till övriga delar får det självstyrande landskapet fatta beslut om antalet medlemmar, sammansättningen samt hur organet ska väljas och dess arbetssätt. I tvåspråkiga landskap ersätter påverkansorganet för den språkliga minoriteten den nämnd som avses i 18 § i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989).

Påverkansorganen har enligt 27 § 2 mom. i landskapslagen till uppgift att utreda, bedöma och fastställa vilka tjänster landskapets språkliga minoritet har behov av på sitt eget språk och följa tillgången på tjänsterna och deras kvalitet. Organet har också till uppgift att utifrån utredningarna, bedömningarna och uppföljningen lägga fram förslag till landskapsstyrelsen om hur de tjänster som tillhandahålls på minoritetens språk ska utvecklas och om kraven på personalens språkkunskaper och utvecklingen av språkkunskaperna. Förvaltningsutskottet understryker att påverkansorganet arbetsfält utsträcker sig till landskapets samtliga uppgifter. Påverkansorganet kan

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

även ha andra uppgifter som landskapsstyrelsen bestämmer. Organet ska årligen lämna landskapsstyrelsen en berättelse om hur tjänsterna på minoritetens språk har genomförts.

Påverkansorganen är inte sådana landskapsorgan som avses i 29 § i landskapslagen. De kan inte utöva offentlig makt utan är enbart rådgivande organ. Landskapet kan inte heller delegera beslutsrätt till påverkansorganen. Utskottet framhåller att de rådgivande organens utredningar, bedömningar och definitioner av servicebehovet i vilket fall ska beaktas.

Av 27 § 3 mom. i den föreslagna landskapslagen framgår det att landskapsstyrelsen i landskap där det ingår kommuner som hör till samernas hembygdsområde ska tillsätta ett påverkansorgan för samiskan. Till medlemmar i organet väljs personer som representerar de samiskspråkiga invånarna. Minst en tredjedel av organets medlemmar ska utses bland de personer som sametinget föreslår. I fråga om detta påverkansorgans uppgifter gäller det som föreskrivs om påverkansorganet för den språkliga minoriteten i 27 § 2 mom.

Sakkunniga har uttryckt oro för hur de språkliga rättigheterna enligt 17 § i grundlagen och rätten att delta i samhällelig verksamhet enligt 14 § 4 mom. i grundlagen kommer att tillgodoses. Det har därför föreslagits att det i lagen särskilt ska föreskrivas om inrättandet av en nämnd för den språkliga minoriteten i tvåspråkiga landskap.

Förvaltningsutskottet konstaterar att när förvaltningen organiseras ska enligt 122 § 1 mom. i grundlagen en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas, så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. I bestämmelsen betonas kravet på språklig jämställdhet genom att det förutsätts att dessa möjligheter ska tillgodoses enligt lika grunder.

I 6 § i språklagen (lagförslag 26) föreslås det bestämmelser om landskapens språkliga ställning. Enligt bestämmelsen är en myndighet tvåspråkig om landskapet omfattar kommuner som har olika språk eller minst en tvåspråkig kommun. Bland de landskap som ska bildas är Egentliga Finland, Kymmenedalen, Mellersta Österbotten, Nyland och Österbotten tvåspråkiga. Minoritetsspråket är svenska i alla landskap förutom Österbotten.

Förvaltningsutskottet konstaterar att i landskapslagen påförs landskapsfullmäktige, som är landskapets högsta beslutande organ, skyldighet att svara för landskapets olika uppgifter och för att de olika befolkningsgrupperna ges möjlighet att delta i och påverka landskapets verksamhet. Det klargörs tydligt också i 23 § i landskapslagen och i detaljmotiven till den paragrafen. I 7 § i landskapslagen föreskrivs åter om ansvaret för organiseringen av tjänsterna. Till det ansvaret hör att tillgodose invånarnas rättigheter, inklusive de språkliga rättigheterna. Däremot svarar varje självstyrande landskap självt för vilka metoder de anlitar för att på bästa sätt fullgöra dessa skyldigheter.

Utskottet menar att de nämnder för den språkliga minoriteten som avses i lagen om specialiserad sjukvård (18 §) och de påverkansorgan för den språkliga minoriteten som avses i 27 § i landskapslagen inte skiljer sig nämnvärt från varandra med avseende på deras uppgifter, befogenheter och påverkningsmöjligheter. Bedömningen av frågan påverkas i hög grad också av att skötseln av de uppgifter som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård är ålagd samkommunen för ett sjuk-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

vårdsdistrikt, som är en samkommun enligt kommunallagen. Dessutom bör det noteras att medlemmarna i det organ som utövar den högsta beslutsrätten i samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt inte utses genom direkta val, utan samkommunens medlemskommuner tillsätter dem på det sätt som avtalats i grundavtalet för samkommunen. Samkommunen grundar sig alltså på indirekt demokrati. Däremot väljs ledamöterna i landskapets högsta beslutande organ, landskapsfullmäktige, genom direkta, hemliga och proportionella val till landskapsfullmäktige. I landskapsvalet har personer som företräder olika befolkningsgrupper i området möjlighet att bli invalda i landskapsfullmäktige och därigenom direkt påverka landskapets beslutsfattande.

Utskottet omfattar propositionens ståndpunkt att det inte är motiverat att på språkliga grunder dela upp beslutsfattandet om organiseringsansvaret för landskapets uppgifter på olika organ. En sådan lösning kunde leda till innehållsskillnader i de olika organens beslut och till en oförutsebar oenhetlighet i servicestrukturen. De olika språkgruppernas påverkningsmöjligheter exempelvis i fråga om tillgången till tjänster på det egna modersmålet stärks däremot genom de lagfästa rådgivande påverkansorganen. Därutöver kan landskapet inom ramen för självstyrelsen stärka de olika befolkningsgruppernas möjligheter till och metoder för inflytande genom olika strukturella åtgärder.

Förvaltningsutskottet ser det inte som motiverat att lyfta ut befogenheter och ansvar som tillkommer landskapsfullmäktige och landskapsstyrelsen till andra organ. Eftersom de uppgifter som påverkansorganet för den språkliga minoriteten har anknyter till landskapets alla uppgifter, skulle en bindande beslutsrätt för ett rådgivande organ i själva verket betyda att landskapsfullmäktiges beslutsrätt i praktiken överförs till det rådgivande organet, som likväl inte har valts genom direkt folkval. Det skulle bli oklart vilken beslutsrätt landskapsfullmäktige, som ska utöva landskapets högsta beslutsrätt, har i förhållande till beslutsrätten för påverkansorganet för den språkliga minoriteten.

Till landskapens uppgiftsområden hör enligt 6 § i landskapslagen också många andra uppgifter än skötseln av social- och hälsovården. De här uppgifterna kommer att överföras till landskapen från kommunerna, samkommunerna och statsförvaltningen. För organiseringen av beslutsfattandet kring dessa uppgifter har det hittills inte funnits särskilda nämnder eller andra organ för den språkliga minoriteten, utan klienternas och kundernas språkliga rättigheter i anknytning till dessa uppgifter har tryggats utifrån den allmänna språklagstiftningen. Utskottet betonar att den allmänna språklagstiftningen redan i sig ålägger landskapet en grundlagsbaserad och tydlig skyldighet att under tjänsteansvar och utan något särskilt organ tillgodose de språkliga rättigheterna i enlighet med lagstiftningen. En flerdubbel, överlappande reglering ger enligt utskottet inget mervärde åt innehållet i lagstiftningen.

Enligt 29 § i landskapslagen kan landskapet självt besluta om strukturen för dess organ, med undantag av de lagfästa organen (landskapsfullmäktige, landskapsstyrelsen och revisionsnämnden). Det finns ingen anledning att i större omfattning än så genom lag begränsa den till landskapssjälvstyrelsen så centralt hörande rätten att själv besluta om sin förvaltning och dess organisation. Enligt lagförslagen är det inte obligatoriskt att i landskapet ha nämnder för särskilda uppgifter eller uppgiftsområden, exempelvis en social- och hälsovårdsnämnd. I sitt beslutsfattande och vid organiseringen av verksamheten måste landskapen ha möjlighet att beakta de regionala förhållandena och de särskilda behoven.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Det är enligt förvaltningsutskottet inte motiverat att ålägga landskapen skyldighet att inrätta en minoritetsspråksnämnd med vidare eller andra befogenheter än de som nämnts ovan. De kan därmed inte få delegerad rätt att besluta om exempelvis organiseringsansvaret för tjänster, och de inskränker därmed inte heller till exempel Sametingets befogenheter i fråga om att fastställa behovet av tjänster på samiska eller följa tillgången på tjänsterna. Enligt landskapslagen ska landskapsfullmäktige svara för att de olika befolkningsgrupperna har möjlighet att påverka (23 § 1 mom.). Landskapsfullmäktige har också ansvaret för organisationen av tjänster (7 §), vilket inkluderar ett ansvar för att invånarnas rättigheter, inklusive de språkliga rättigheterna, tillgodoses. Däremot svarar varje landskap självt för vilka metoder de anlitar för att på bästa sätt fullgöra dessa skyldigheter.

Förvaltningsutskottet understryker att det väsentliga är att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. Liksom grundlagsutskottet vill förvaltningsutskottet understryka att särskild uppmärksamhet måste fästas vid att de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken.

5 Förhållandet mellan staten och landskapen samt den statliga styrningen

I 10 § i landskapslagen föreskrivs att finansministeriet allmänt ska följa landskapens verksamhet och ekonomi och att regionförvaltningsverket har i uppgift att övervaka om landskapet har iakttagit gällande lag. I fortsättningen ska laglighetskontrollen skötas av en ny myndighet, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (strukturfundsverksamheten). Däremot har finansministeriet inte befogenhet till någon allmän laglighetskontroll i fråga om landskapen. Regleringen motsvarar till sitt materiella innehåll 10 § i kommunallagen.

För bedömningen av den ekonomiska styrningen av landskapen och av hur väl anslagen till landskapen räcker till föreskrivs det i landskapslagen att staten och landskapet ska samråda inför beredningen av statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna. Avsikten är att genom samråd med varje landskap för sig säkerställa att landskapet kan sköta sina uppgifter och ordna en tillräcklig tillgång till tjänster.

Det föreslås att styrmodellen för landskapets informationshantering ska utgöra en fast del av planeringen av landskapets verksamhet och ekonomi. Genom att styrningen av IKT-verksamheten kopplas till samrådet mellan landskapet och staten stöds samtidigt förutsättningarna för en enhetlig och förutseende IKT-verksamhet i landskapen, vilket är viktigt. Digitaliseringen har stigit fram som ett centralt redskap för förbättringen av de offentliga tjänsternas kvalitet och produktivitet. Det är enligt utskottet därför motiverat att i samband med bedömningen av ekonomin också följa hur digitaliseringen framskrider och koppla uppföljningen till samrådet mellan landskapet och staten.

Det föreslås att styrmodellen för landskapets informationshantering ska vara en fast del av planeringen av landskapets verksamhet och ekonomi. Styrningen av landskapets IKT-investeringar måste ses som en del av den offentliga förvaltningens IKT-styrning och av den nationella samordning som kompatibiliteten inom den offentliga förvaltningen och genomförandet av en samlad arkitektur förutsätter. Genom att styrningen av IKT-verksamheten kopplas till samrådet mellan landskapet och staten stöds samtidigt förutsättningarna för en enhetlig och förutseende IKT-verksamhet i landskapen, vilket är viktigt. Digitaliseringen har stigit fram som ett centralt red-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

skap för förbättringen av de offentliga tjänsternas kvalitet och produktivitet. Det är enligt utskottet därför motiverat att i samband med bedömningen av ekonomin också följa hur digitalisering- en framskrider och koppla uppföljningen till samrådet mellan landskapet och staten.

I landskapslagen åläggs landskapen skyldighet att för landskapens samarbetsområde utarbeta ett gemensamt förslag för de ekonomiskt betydande eller annars exceptionellt vittsyftande investeringarna (12 § i landskapslagen). Förslaget ska dessutom innehålla de investeringar som i övrigt är vittsyftande enligt 19 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Statsrådet fastställer på förslag av landskapen den gemensamma investeringsplanen som en del av planen för de offentliga finanserna.

I lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs dessutom om metoderna för den statliga styrningen inom det ifrågavarande förvaltningsområdet. För det första fastställer statsrådet de nationella målen för ordnandet av social- och hälsovården. I sista hand kan statsrådet också besluta om landskapens samarbetsavtal, i det fall att landskapen inte når en överenskommelse eller om avtalet inte i tillräcklig grad tryggar det lagfästa kravet på lika tillgång till tjänster. Enligt lagen om ordnandet får statsrådet på ett för landskapen bindande sätt och under vissa förutsättningar besluta om åtgärder som krävs för att utveckla servicestrukturen och informationssystemtjänsterna så att en jämlik tillgång till tjänster kan säkerställas. På samma sätt som i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och den förordning som getts med stöd av lagen får en del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården samlas till större helheter hos ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt klienternas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller exceptionella eller på grund av stora kostnader till följd av uppgifterna. Bestämmelser om de tjänster som ska samlas till större helheter och om de landskap till vilka tjänsterna samlas utfärdas genom förordning av statsrådet.

Landskaps- och vårdreformen ska på det sätt som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen tillförsäkra var en och tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. De offentliga finansernas hållbarhet har i sin tur direkta kopplingar till det allmännas förmåga att trygga de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Förvaltningsutskottet konstaterar att den statliga styrningen och uppföljningen av landskapens verksamhet grundar sig på bestämmelser i landskapslagen och lagen om ordnandet. Styrningen och uppföljningen ska säkerställa dels att finansieringsprincipen följs, det vill säga att medlen räcker till för skötseln av landskapens uppgifter både totalt och med avseende på varje landskap, dels säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna. Utskottet framhåller att det finns åtskilliga skäl till att den statliga styrningen inriktas inte enbart på landskapens sammantagna ekonomi utan vid behov också på enskilda landskaps ekonomi i den utsträckning landskapslagen tillåter det. Utöver målet att säkerställa hållbarheten för de offentliga finanserna och i synnerhet dämpa trycket på att höja beskattningen av arbete kräver också fullgörandet av de grundläggande fri- och rättigheterna en såväl övergripande som specifik styrning.

I och med reformen kommer landskapsekonomin att utgöra ett nytt element i de offentliga finanserna. De uppgifter som anvisats landskapen genom lag och den finansieringsnivå som ska anvisas dem måste enligt utskottet på behörigt sätt samordnas med läget inom den offentliga ekonomin med beaktande även av hållbarheten i den offentliga ekonomin på längre sikt. Planen för de

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

offentliga finanserna, som kommer att omfatta en separat del för landskapens ekonomi, ses över varje år, och då bedöms åtgärdernas tillräcklighet i förhållande till de mål som ställts med beaktande av den makroekonomiska utvecklingen. Landskapens breda uppgiftsfält och omfattande verksamhet talar för att det för landskapens ekonomi ställs upp ett mål för det strukturella saldot enligt de begrepp som tillämpas i nationalräkenskaperna. Granskningen skulle därigenom täcka inte bara landskapskoncernen utan också de servicecenter som ägs gemensamt av landskapen. Samtidigt ska det utvärderas hur finansieringsprincipen tillämpas såväl i hela landet som i de enskilda landskapen. Det är särskilt i den inledande fasen av genomförandet av reformen nödvändigt att säkerställa att de mål som fastställts för reformen uppnås också i de enskilda landskapen. Om målen för reformen uppnås under de kommande åren öppnas dock möjligheter att lätta på den statliga styrningen och stärka landskapens självstyrelse.

Utskottet konstaterar dessutom att det i anslutning till finansministeriet ska inrättas en särskild delegation för landskapsekonomi. Delegationen ska främja genomförandet av de strategiska riktlinjerna för landskapsekonomi och samarbetet mellan statliga och regionala aktörer.

Det har också i sakkunnigyttranden ansetts föreligga särskilda skäl för den statliga styrningen, i synnerhet med avseende på en jämlik tillgång till tjänster och säkerställande av tjänsternas kvalitet. Utskottet konstaterar att de nämnda skälen utgår från de grundläggande målen för hela reformen. Ett viktigt mål för utvecklandet och styrningen av servicestrukturen på nationell nivå är enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård att undvika överlappande verksamhet, säkerställa ett effektivt nyttjande av begränsade resurser och att se till att social- och hälsotjänster av god kvalitet tillhandahålls på lika villkor. Den nationella styrningen främjar samarbetet mellan aktörerna, gör det enklare att bygga upp en ändamålsenlig personalstruktur, stärker den basala verksamheten och styr tillhandahållandet av tjänster som förutsätter centralisering på nationell nivå. Den nationella styrningen är av väsentlig betydelse i synnerhet i det skede då lagen om ordnandet av social- och hälsovården ska verkställas och en ny struktur för ordnandet av social- och hälsovård skapas.

Lagen om ordnande av social- och hälsovård har uttryckligen som mål att styra och stödja landskapen i fråga om organiseringsansvaret. Bestämmelserna i lagen om ordnandet ska styra landskapet så att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses och lika tillgång till tjänster kan säkras kostnadseffektivt i hela landet. Det kräver strategiska statliga riktlinjer bland annat för landskapens arbetsfördelning, uppgifterna för och arbetsfördelningen mellan de nationella och regionala specialenheterna och universitetssjukhusen samt för vittsyftande investeringar, produktionsstrukturen, utnyttjandet av olika produktionsmetoder och utvecklingen av informationshanteringen.

Utöver den strategiska styrningen ska social- och hälsovårdsministeriet följa serviceutfallet och rådgöra med landskapen om hur tjänsterna kan utvecklas med sikte på målen för reformen och kraven i speciallagstiftningen. Vid förhandlingarna kan också landskapen framföra sina synpunkter och lägga fram utvecklingsförslag.

Utskottet anser att den statliga styrningen av landskapen i huvudsak är avsedd för situationer där det finns särskilda, lagfästa grunder för styrningen. I bakgrunden ligger då utmaningar i anknytning till hållbarheten i de offentliga finanserna (vittsyftande och ekonomiskt betydande investe-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ringar), säkerställandet av patientsäkerheten och kvaliteten på tjänsterna på specialnivå (tjänster samlas till större helheter) eller beslutsfattandet i samarbetsområdets gemensamma ärenden (statsrådet kan besluta om samarbetsavtalet, om landskapen inte kan nå enighet). Syftet med dessa rättigheter som föreskrivs i lagstiftningen är att säkerställa lika tillgång till tjänster och producera tjänsterna på ett ekonomiskt hållbart sätt.

6 Underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i stadgan om kommunal självstyrelse

I propositionen föreslås det att regeringen i samband med inrättandet av landskapen i Finland ska lämna en underrättelse enligt Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Bakgrunden till detta är att Finland åtminstone inte i reformens inledningsfas kan uppfylla samtliga bestämmelser i stadgan.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse. Godkännandet av en sådan underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 som gäller tillämpningen av stadgan kräver riksdagens samtycke, eftersom bestämmelser om grunderna för landskapsförvaltningen ska utfärdas genom lag i enlighet med det som föreskrivs i grundlagen.

I och med reformen ska stadgan tillämpas inte bara på kommunerna utan också på landskapen i Fastlandsfinland, med undantag av artikel 4.2 samt artikel 9.3 och 9.8. Enligt artikel 4.2 i stadgan ska de lokala myndigheterna inom lagens gränser ha full frihet att ta initiativ i ärenden som inte ligger utanför deras kompetens eller tillkommer annan myndighet. Av artikel 9.3 framgår att åtminstone en del av de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenhet att bestämma inom lagens gränser. Med stöd av artikel 9.8 ska de lokala myndigheterna dessutom inom lagens gränser ha tillgång till den nationella kapitalmarknaden, så att de kan ta upp lån för kapitalinvesteringar.

Det är enligt förvaltningsutskottet befogat att tillämpningen av stadgan i fråga om beskattningsrätt, rätt att ta upp lån och oinskränkt allmän kompetens begränsas genom en underrättelse till Europarådet.

Vidare konstaterar utskottet att sakkunniga har påpekat att den föreslagna finansieringsmodellen möjligen inte är så varierande och flexibel att den, så långt det är praktiskt möjligt, skulle följa den verkliga utvecklingen av kostnaderna för skötseln av de lokala myndigheternas uppgifter (artikel 9.4).

På den här punkten konstaterar förvaltningsutskottet att bestämningsgrunderna för finansieringen till landskapen i synnerhet för hälso- och sjukvårdstjänsternas del beaktar att olika åldersgrupper har olika behov och att olika sjukdomar och socioekonomiska faktorer ger upphov till varierande behov. Vidare beaktas befolkningsmängden och befolkningstätheten, antalet invånare med främmande modersmål, tvåspråkigheten och karaktären av skärgård. I finansieringen av landskapets övriga uppgifter beaktas även koefficienter för tillväxttjänster och avbytarservice. Därigenom beaktas vid varje års finansieringsbeslut variationerna i faktorer som i väsentlig grad påver-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

kar de enskilda landskapens kostnader, och finansieringsmodellen reagerar på förändringar i landskapen. I lagen om landskapens finansiering och en med stöd av den lagen beredd förordning föreskrivs dessutom skyldighet till återkommande utvärdering av bestämningsgrunderna för finansieringen.

I fråga om att flexibelt följa kostnadsutvecklingen menar utskottet att det finns anledning bedöma hur motiverade de gränser är som avses i lagen om landskapens finansiering (6 §). Finansieringsmodellen utgår från att kostnaderna för skötseln av de uppgifter som överförs till landskapen ska beaktas till fullt belopp enligt den situation som råder när uppgifterna överförs. När nya uppgifter åläggs landskapen ska dessutom den faktiska kostnadsförändringen beaktas i enlighet med 5 § 2 mom. i finansieringslagen. Till följd av gränserna beaktas likväl inte den årliga utvecklingen för landskapens normala, lagfästa uppgifter automatiskt eller fullt ut. Kostnadsutvecklingen påverkas av behoven och omständigheterna i landskapet, men också av de beslut som landskapen fattar om den egna verksamheten. Den årliga kostnadsutvecklingen beaktas enligt de fastställda gränserna (förändringen av landskapsindex +0,5—1,0 procentenheter). Dessutom kan den del av kostnadsökningen som överskrider normalbeloppet beaktas, om det är nödvändigt för att trygga tillgången till basservice (6 § 2 mom.). Vidare kan kostnadsutvecklingen beaktas genom andra flexibla element: höjd finansiering enligt prövning, statsunderstöd och statligt lån eller statsborgen.

Den valda finansieringsmodellen bygger på att nästan alla medel kommer från staten. Regeringen anser det inte motiverat att lämna utrymme för en tillämpning där staten fortgående skulle finansiera landskapens stigande kostnader utan att kunna påverka hur kostnaderna utvecklas. Detta är väsentligt med hänsyn till tillståndet för de offentliga finanserna och det ökande behovet av service till följd av att befolkningen åldras. Om kostnadsökningen skulle beaktas till fullt belopp, skulle landskapen sakna incitament för att effektivisera sin verksamhet och påverka kostnadsutvecklingen. Det kunde leda till att kostnaderna och behovet av statlig finansiering skulle öka okontrollerat.

Kommunerna kommer i fortsättningen inte att ordna eller producera social- och hälsovårdstjänster. Social- och hälsovården utgör ett betydande uppgiftsområde, där kommunernas faktiska beslutsrätt också i nuläget är snävt, till följd av olika skyldigheter till samarbete. Enligt grundlagen ska bestämmelser om kommunernas uppgifter utfärdas genom lag. På samma sätt kan kommunerna framtas uppgifter genom lag, dock med den begränsningen att den kommunala självstyrelsen inte får äventyras. Kommunerna kommer också efter reformen att ha uppgifter inom främjandet av hälsa och välfärd och mycket betydelsefulla andra lagfästa uppgifter samt allmän kompetens.

Förvaltningsutskottet föreslår att

riksdagen godkänner att det lämnas en underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i den europeiska stadgan om kommunal självstyrelse, enligt vilken stadgan på grund av förändringar i förvaltningsstrukturen som har skett efter att stadgan ratificerades ska tillämpas på den lokala förvaltningen ("kommuner") i Finland. När det gäller självstyrande områden som är större än kommunerna ("landskap" i Fastlandsfinland) tillämpas stadgan till följande delar: artikel 2, artikel 3, artikel 4.1 och 4.3–4.6, artikel 5, artikel 6, artikel 7, artikel 8, artikel 9.1, 9.2 och 9.4–9.7, artikel 10 och artikel 11. Eftersom dessa ändringar inte

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

gäller självstyrelseområdet Åland, tillämpas stadgan på den lokala förvaltningen ("kommuner") på Åland.

7 Ordnandet och produktionen av tjänster

7.1 Landskapets organiseringsansvar

Landskapet kan organisera skötseln av sina uppgifter självt eller avtala om överföring av organiseringsansvaret på ett annat landskap. Överlåtelse av organiseringsansvaret genom ett avtal mellan landskapen gäller endast det frivilliga samarbetet mellan landskapen och grundar sig på de samsarbetsformer som anges i 8 kap. i landskapslagen.

Det landskap som har organiseringsansvaret för uppgifterna ska svara för 1) en jämlik tillgång, 2) fastställandet av behov, mängd och kvalitet, 3) sättet på vilket tjänsterna genomförs, 4) styrningen av och tillsynen över produktionen och 5) utövandet av myndigheternas befogenheter. Vidare svarar landskapet för att invånarnas lagfästa rättigheter tillgodoses och för samordningen av tjänstehelheterna (7 § i landskapslagen). Till fastställandet av behovet av tjänster hör också att tillgodose de språkliga rättigheterna i enlighet med språklagen och annan lagstiftning.

Av 8 § 1 mom. i landskapslagen framgår att det föreskrivs särskilt om avskiljande av produktionen av en tjänst som hör till landskapets organiseringsansvar och om skyldigheten att bolagisera produktionen. Bestämmelserna i landskapslagen kompletteras av 22 § i lagen om ordnandet. Med stöd av den bestämmelsen ska landskapet i sin egen verksamhet skilja åt ordnandet av social- och hälsovård och produktionen av tjänsterna. En motsvarande bestämmelse om räddningsväsendet ingår i regeringens proposition RP 16/2017 rd.

För tydlighetens skull noterar utskottet i det här sammanhanget begreppet tjänst i landskapslagens 7 § om organiseringsansvar. Landskapet har uppgifter som inte nödvändigtvis innefattar samma slag av ordnande av tjänster och därtill anknuten tjänsteproduktion som exempelvis förutsätts inom social- och hälsovårdens primärvård. En uppgift kan också gälla att enbart fatta ett administrativt myndighetsbeslut (t.ex. ett myndighetstillstånd) som inte innebär någon uttrycklig serviceproduktion. Offentliga förvaltningsuppgifter som hör till landskapets myndighetsuppgift kan enligt utskottets uppfattning också skötas exempelvis inom ramen för den ämbetsverksstruktur som landskapet beslutar om. Genom förvaltningsstadgan beslutar dock landskapsfullmäktige alltid självständigt om organiseringen av uppgifterna och även hur tjänsteproduktionen och befogenheten att fatta myndighetsbeslut ska ordnas i landskapet och affärsverket. I det här sammanhanget hänvisar utskottet också till 7 § 3 mom. 5 punkten i landskapslagen, som gäller utövandet av myndigheternas befogenheter, vilket i princip betyder åtminstone uppgifter med anknytning till offentliga förvaltningsuppgifter och utövande av offentlig makt.

Det självstyrande landskapets organiseringsansvar faller ytterst tillbaka på landskapsfullmäktige, som tillsatts genom direkt folkval och är landskapets högsta beslutande organ. Det är fullmäktige som svarar för att landskapets uppgifter inom de många områdena sköts på behörigt sätt. Landskapets organiseringsansvar är ett uttryck för den grundlagsfästa principen att all utövning av offentlig makt ska ha demokratisk grund.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Enligt den närmast informativa andra meningen i 7 § 1 mom. i landskapslagen får det genom speciallagstiftning föreskrivas att organiseringen av landskapets uppgifter samlas på ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att förbättra kvaliteten och tillgången på tjänster, främja tillgodoseendet av språkliga rättigheter eller garantera tillräckliga personalresurser och andra resurser eller tillräcklig särskild expertis som behövs för den berörda uppgiften eller om det är nödvändigt av någon annan motsvarande och grundad anledning.

I lagen om ordnande av social- och hälsovård, som är en speciallag, föreskrivs det om landskapets organiseringsansvar på ett sätt som delvis avviker från eller kompletterar regleringen i landskapslagen. Avsikten är att det ska inrättas fem samarbetsområden och att det i varje område ska finnas ett landskap med ett universitetssjukhus. Landskapen i ett samarbetsområde ska göra upp ett samarbetsavtal som fastställer principerna och arbetsfördelningen för det regionala samarbetet. I speciallagstiftningen föreskrivs det också om hur den beslutanderätt som hör samman med organiseringsansvaret fördelas mellan landskapen.

Utskottet understryker att det alltid ligger på landskapets ansvar att till exempel servicekedjorna för kunderna fungerar, också i de fall då en del av tjänsterna ordnas av något annat landskap eller produceras av en privat tjänsteproducent. Landskapet svarar för finansieringen av sina uppgifter även i det fall att organiseringsansvaret har överförts på ett annat landskap eller när ett annat landskap enligt lag svarar för skötseln av uppgiften.

Landskapet kan alltså enligt vad som särskilt föreskrivs i lag överföra organiseringsansvaret för en uppgift på en eller flera sådana kommuner som enligt landskapets bedömning har tillräckliga ekonomiska och andra resurser att fullgöra uppgiften.

7.2 Produktionen av tjänster

Med stöd av den grundläggande bestämmelsen i 8 § i landskapslagen får landskapet producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar självt eller i samarbete med andra landskap, bilda aktiebolag eller ingå som delägare i aktiebolag eller andra privaträttsliga samfund eller skaffa tjänsterna av andra, exempelvis privata tjänsteproducenter. Av privata aktörer får man dock endast skaffa sådana tjänster som inte hänger samman med utövande av offentlig makt eller skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift och som alltså inte utgör myndighetsuppgifter för landskapet. I 47 § i landskapslagen föreskrivs närmare i vilka fall som landskapen får producera tjänsterna genom samarbete.

Den grundläggande bestämmelsen om produktionen av tjänster i 8 § motsvarar i huvudsak de bestämmelser som gäller för kommuner. I speciallagstiftningen regleras dock landskapens tjänsteproduktion noggrannare än kommunernas. I lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om landskapens lagstadgade samarbete inom social- och hälsovården. Enligt 22 § i den lagen ska landskapet dessutom i sin egen verksamhet avskilja produktionen av sådana social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar i ett separat affärsverk. En motsvarande bestämmelse ingår i propositionen om räddningsväsendet, RP 16/2017 rd. Bestämmelser om landskapets affärsverk med ansvar för produktionen och om behörighetsfördelningen mellan landskapet och affärsverket finns i landskapslagen. En betydande del av landskapets tjänsteproduktion sköts vid landskapets affärsverk, som behandlas i 9 kap. i landskapslagen.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I 15 kap. i landskapslagen föreskrivs det om bolagisering av landskapets verksamhet när den bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. I landskapslagen föreslås det liknande bestämmelser som i kommunallagen om skyldighet att bolagisera verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. Bestämmelserna grundar sig på EU:s konkurrensrättsregler.

7.3 Uppfyllande av produktionsansvaret och tillsynen över det

Om landskapet delegerar produktionen av tjänster som hör till dess organiseringsansvar till ett affärsverk, ett bolag som hör till landskapskoncernen eller en utomstående sammanslutning eller någon annan producent enligt lag eller genom landskapsbeslut ska landskapet säkerställa att producenten har tillräckliga professionella, verksamhetsmässiga och ekonomiska resurser för att producera tjänsterna. Landskapet ska se till att dess förvaltningsstadga och avtalen med tjänsteproducenterna innehåller de bestämmelser som behövs för att landskapets organiseringsansvar ska bli uppfyllt (9 § 1 mom. i landskapslagen). Andra centrala styrmedel för landskapet är landskapsstrategin, servicestrategin och budgeten.

Enligt 23 § 3 mom. i landskapslagen ska landskapet dessutom införa skyldigheter för att tillgodose invånarnas möjligheter till påverkan i avtal med företag, sammanslutningar och stiftelser som producerar tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar. För affärsverkets del ska motsvarande skyldigheter införas i landskapets förvaltningsstadga. Dessa tjänsteproducenter ska i sin verksamhet se till att de som behöver tjänster ges möjlighet till deltagande och inflytande. Detsamma gäller för information och kommunikation.

Utskottet framhåller att landskapet ska styra och övervaka den tjänsteproduktion som hör till dess organiseringsansvar. Därför har landskapet med stöd av 9 § 2 mom. i landskapslagen trots sekretessbestämmelserna rätt att av tjänsteproducenterna få de uppgifter som är nödvändiga för kontroll av förutsättningarna för att tjänsterna produceras på behörigt sätt och för att genomföra tillsynen. Landskapet kan exempelvis begära in utredningar om hur tjänsteproducenten i enskilda fall eller mer allmänt har klarat av och klarar av att fullgöra sina skyldigheter. Det är också väsentligt att regleringen tillåter att landskapets myndigheter dessutom har rätt att inspektera tjänsteproducentens lokaler och anordningar och i det sammanhanget få tillträde till tjänsteproducentens lokaler, med undantag av lokaler som används för permanent boende. Landskapet kan därigenom kontrollera att det finns förutsättningar att producera tjänsterna på behörigt sätt.

Vid sidan av landskapets affärsverk för social- och hälsovård kan social- och hälsovårdscentraler som upprätthålls av privaträttsliga bolag svara för hälsovårdstjänster på basnivå, liksom även mun- och tandvårdsenheter. Dessa bolag eller andra samfund är fristående i relation till landskapet. En del av produktionen av hälsotjänster på basnivå är alltså beroende av privata marknadsaktörer. Landskapet har dock organiseringsansvaret och måste kunna kontrollera servicestrukturen och tjänsternas innehåll. För styrningen av tjänsterna utnyttjar landskapet en servicestrategi och ett servicelöfte (14 och 15 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård), landskapens samarbetsavtal (16 § i lagen om ordnandet) och för affärsverkets del landskapets förvaltningsstadga (78 § i landskapslagen). I lagen om ordnande av social- och hälsovård förutsätts dessutom att tjänsteproducenten ska ha en plan för egenkontroll i syfte att säkerställa tjänsternas kvalitet och ändamålsenlighet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Förvaltningsutskottet framhåller att i den föreslagna modellen produceras social- och hälsovårds-tjänsterna av ett flertal tjänsteleverantörer. Hur effektiva de styrmedel som anknyter till landskaps-organiseringsansvar är beror på hur effektivt landskapet utnyttjar medlen och i vilken grad landskapet ålägger producenterna att i praktiken säkerställa en fungerande arbetsfördelning och integrering av tjänsterna. Landskapet måste se till att också de privata social- och hälsocentralerna sörjer för bedömningen av servicebehovet och för lika tillgång till tjänster av god kvalitet.

Det organ inom landskapet som har det praktiska organiseringsansvaret har en central ställning i styrningen av tjänsteproduktionen. Styrningen omfattar landskapets affärsverks tjänster, avtal med tjänsteproducenter om köptjänster, kriterier för godkännande av tjänsteproducenter samt avtal och godkännande av tjänster som omfattas av valfriheten. Dessutom är landskapen med stöd av 31 och 32 § i lagen om ordnandet skyldiga att följa och styra tjänsteproducenterna med avseende på tjänsternas kvalitet och verkningsfullhet och med anledning av respons från kunderna. Det är väsentligt att landskapet också har möjlighet att återta ett godkännande av en tjänsteproducent och häva ett avtal.

8. Affärsverk och bolagisering

8.1 Landskapets affärsverk

I 52 § i landskapslagen föreskrivs det om landskapets affärsverks ställning och uppgifter. Landskapet ska enligt landskapslagen inrätta ett eller flera affärsverk med uppgift att producera sådana social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Affärsverkets uppgift är att producera sådana social- och hälsotjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar samt andra tjänster som föreskrivits för den särskilt i lag och utföra de uppgifter som landskapet har anvisat verket på grundval av sitt organiseringsansvar. I landskapets förvaltningsstadga finns närmare bestämmelser om landskapets affärsverks uppgifter och förvaltning. Affärsverket ansvarar för utövningen av offentlig makt i anslutning till sina uppgifter. Enligt 78 § i landskapslagen ska landskapet i sin förvaltningsstadga bestämma hur behörigheten ska utövas inom affärsverkets organisation.

Enligt 52 § 2 mom. i samma lag fungerar affärsverket som en del av landskapet. Affärsverket utgör alltså inte en från landskapet fristående juridisk person. Det har dock beträffande verksamheten och ekonomin en separat ställning inom landskapet. Affärsverkets budget utgör en separat del av landskapets budget. Affärsverket leds av en kvalificerad direktion och direktör om vars behörighet och uppgifter det föreskrivs i lag.

Landskapsfullmäktige beslutar om de centrala villkoren för affärsverkets verksamhet och ekonomi, det vill säga målen för affärsverkets verksamhet, samordningen av servicesystemet, förutsättningar och skyldigheter för tjänsteproduktionen, affärsverkets skyldigheter att upphandla tjänster av andra producenter och de allmänna förutsättningar som gäller för tjänster som upphandlas, de ekonomiska målen för affärsverket och affärsverkets bindande utgifts- och inkomstposter, val av direktionen och beviljande av avsked för direktionen samt affärsverkets investeringsplan (53 §). Ett separat bokslut görs upp för affärsverkets verksamhet. Bokslutet ansluts till landskapets bokslut. De mål som fullmäktige ställer upp är bindande, och de principer och villkor som fastställs av fullmäktige ska styra affärsverkets ledning och dess direktionens verksamhet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om landskapets skyldighet att i sin egen verksamhet skilja åt ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och produktionen av tjänsterna så att det är landskapets affärsverk som ansvarar för landskapets egen tjänsteproduktion och det samarbete med andra tjänsteproducenter som behövs för att samordna de tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande framhåller förvaltningsutskottet att det inte är motiverat att sätta upp begränsningar för affärsverkets produktion av social- och hälsovårdstjänster. I fråga om landskapets skyldighet att bolagisera verksamheten hänvisar utskottet till det som sägs längre fram.

Propositionen RP 16/2017 rd med förslag till lag om ordnande av räddningsväsendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande. I 4 § i lagförslaget föreskrivs det att landskapet i sin egen verksamhet ska skilja åt ordnandet av räddningsväsendet och produktionen av tjänster. För landskapets egen produktion av räddningstjänster svarar ett sådant affärsverk som avses i 52 § i landskapslagen. För produktionen av räddningstjänster kan landskapet anlita en frivillig brandkår, anstaltsbrandkår, industribrandkår, militärbrandkår eller någon annan sammanslutning som är verksam i räddningsbranschen enligt överenskommelse med dem.

Under sakkunnigutfrågningen aktualiserades det att landskapets förtroendevalda (medlemmarna i organ som avses i 29 § i landskapslagen) enligt 55 § 2 mom. i landskapslagen inte är valbara till affärsverkets direktion eller posten som affärsverkets direktör. Med stöd av 4 mom. är inte heller den som är anställd hos en dottersammanslutning till landskapet valbar till affärsverkets direktion, eftersom medlemmarna i direktionen omfattas av bestämmelserna om valbarhet till landskapsstyrelsen (62 §).

Direktionen för landskapets affärsverk ska styra och följa affärsverkets verksamhet. Affärsverkets direktion och dess presidium väljs av landskapsfullmäktige. Direktionsledamöter ska enligt 55 § i landskapslagen ha tillräcklig sakkunskap om ekonomi och affärsverksamhet eller ledningskompetens inom affärsverkets verksamhetsområde. Det är synnerligen viktigt för att man ska kunna säkerställa att styrningen och ledningen av affärsverket sköts med tillräcklig sakkunskap. Direktionsledamöterna får inte ingå i landskapsfullmäktige, landskapsstyrelsen, revisionsnämnden eller något annat organ som avses i 29 §. Affärsverkets direktör får inte heller vara ledamot av direktionen. Valbar till affärsverkets direktion är den som är valbar till landskapsfullmäktige. Den som enligt 62 § inte är valbar till landskapsstyrelsen får dock inte vara ledamot av direktionen.

Landskapens gemensamma affärsverk

Sakkunniga har föreslagit att det till 52 § i landskapslagen fogas en möjlighet för de landskap som hör till ett samarbetsområde för social- och hälsovården att bilda ett gemensamt affärsverk för landskapen. Affärsverket skulle producera de social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapens organiseringsansvar.

Förvaltningsutskottet konstaterar att förslaget anknyter till hur 22 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård förhåller sig till bestämmelserna i 8 kap. i landskapslagen. Enligt 22 § i lagen om ordnandet ska skötseln av landskapets social- och hälsovårdstjänster överlåtas åt ett enda af-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

färsverk. I 8 kap. i landskapslagen föreskrivs om formerna för det frivilliga samarbetet mellan landskapen. Landskapen kan med stöd av självstyrelsen avtala att en uppgift som omfattas av organiseringsansvaret överförs på ett annat landskaps ansvar, varvid ett organ i det ansvariga landskapet svarar för uppgiften. Landskapen kan också komma överens om en gemensam tjänsteinnehavare eller om att en uppgift sköts av en tjänsteinnehavare i ett annat landskap.

Regeringens avsikt har inte varit att landskapen kan inrätta gemensamma affärsverk för hela social- och hälsovårdssektorn. Det är enligt utskottet dessutom orealistiskt att tänka sig att något landskap skulle vara redo att avstå från beslutsrätten över all social- och hälsovård genom att överlåta produktionen till ett affärsverk som hör till ett annat landskaps organisation. En sådan samverkan är dessutom förknippad med demokratiska problem. Vidare vore det svårt att ordna den praktiska styrningen av verksamheten. Däremot tillåter bestämmelserna i 8 kap. i landskapslagen frivilligt samarbete i mer begränsade uppgifter.

Landskapets affärsverk för social- och hälsovården och den prehospitalkakutsjukvården

Under utskottsbehandlingen har det framförts ett förslag om att precisera 22 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård på så sätt att bestämmelsen inte hindrar en ändamålsenlig organisation av i synnerhet räddningsväsendets prehospitalkakutsjukvård. Affärsverket för social- och hälsovården bör ha möjlighet att upphandla tjänster också hos landskapets andra affärsverk, särskilt prehospital kakutsjukvård hos ett affärsverk som producerar räddningstjänster.

Utskottet konstaterar att syftet med 22 § 1 mom. i lagen om ordnandet är att säkerställa att ansvaret för produktionen av landskapets egna social- och hälsotjänster entydigt åläggs en enda aktör. I lagen om ordnandet finns därför en bestämmelse om att produktionen av landskapets egna social- och hälsovårdstjänster ska överlåtas åt ett enda affärsverk. Avsikten har dock inte varit att hindra ett ändamålsenligt samarbete eller en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan landskapets affärsverk. Det finns därför anledning att i 22 § 1 mom. förtydliga att bestämmelsen tillåter samarbete i fråga om bland annat prehospital kakutsjukvård med ett affärsverk som svarar för räddningsväsendet.

Justering av affärsverkets direktions uppgifter

Sakkunniga har gjort utskottet uppmärksam på att landskapsstyrelsen enligt 45 § i landskapslagen ska ordna internrevisionen, och att samma uppgift i 54 § anvisas också affärsverkets direktion. Det har inte ansetts motiverat att ordna internrevision genom två separata funktioner.

Utskottet omfattar sakkunnigyttrandet och föreslår att omnämmandet av att internrevision hör till direktionens uppgifter stryks i 54 § i landskapslagen. Landskapet och affärsverket utgör en och samma organisation, och affärsverket är ingen separat juridisk person.

8.2 Bolagiseringsskyldigheten

I 15 kap. i landskapslagen finns bestämmelser om landskapets skyldighet att bolagisera verksamheten, när landskapet sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. Bestämmelserna i ka-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

titlet tillämpas på landskapets verksamhet till den del det inte finns uppgiftsområdesvisa bestämmelser om bolagiseringsskyldigheten.

Med stöd av huvudregeln i 112 § 1 mom. i landskapslagen ska landskapet bolagisera verksamheten när det sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. Av motiven framgår att bolagiseringsskyldigheten anknyter bland annat till konkurrensneutraliteten när landskapet bedriver verksamhet på marknaden. Verksamheten ska då överföras till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. Landskapets uppgiftsområden regleras i 6 § i landskapslagen.

I 112 § 2 mom. föreskrivs om undantag från den nämnda huvudregeln. Där föreskrivs om situationer när landskapet åtminstone inte sköter en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden. I momentet utesluts vissa situationer från kravet på konkurrensneutralitet. Avsikten är att klargöra gränsen mellan å ena sidan bolagiseringsskyldigheten och å andra sidan lagstadgade uppgifter, samarbetskyldigheten och de uppgifter som landskapet ålagts genom lag eller med stöd av lag.

Det är inte frågan om att sköta en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden när

- landskapet med stöd av lag genom egen verksamhet ordnar tjänster för landskapets invånare och andra som landskapet enligt lag ska ordna tjänster för,
- uppgiften sköts i samarbete på det sätt som avses i 46 § eller samlat i landskapet på grundval av en laggrundad skyldighet och tjänsterna produceras genom egen verksamhet,
- det är fråga om sådant samarbete som inte behöver konkurrensutsättas på grundval av bestämmelserna om anknutna enheter eller bestämmelsen i 16 § i upphandlingslagen.

För tydlighetens skull och för att förebygga oklarheter om tolkningen vill förvaltningsutskottet understryka att landskapets egen produktion av social- och hälso-tjänster avser sådan laggrundad verksamhet som landskapet i enlighet med 112 § 1 mom. 2 punkten i landskapslagen producerar för områdets invånare och andra som det ska ordnas tjänster för. Landskapet sköter då inte en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden och har därför inte skyldighet att bolagisera verksamheten. Det framgår tydligt av det inledande stycket i 112 § 2 mom. i landskapslagen och i momentets 1 punkt.

I 112 § 3 mom. finns en behövlig precisering. Om landskapet deltar i ett anbudsförfarande, bedriver det verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

I 113 § i landskapslagen föreskrivs om undantag från bolagiseringsskyldigheten i situationer där landskapet kan anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Till följd av verksamhetens art anses landskapet då inte ha skyldighet att bolagisera verksamheten. Undantagen gäller fullgörandet av uppgifter som har att göra med en helhetsekonomisk effektivisering av landskapets verksamhet eller som det annars finns något särskilt vägande skäl för. För att undantagen inte ska kunna medföra snedvridning av konkurrensneutraliteten ska landskapet enligt 114 § tillämpa en marknadsmässig prissättning av tjänsterna. Dessutom ska verksamheten särredovisas.

Landskapet får med stöd av 113 § 1 mom. 1 punkten sköta uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden genom egen verksamhet om verksamheten ska anses vara obetydlig. Ett annat undantag innebär att landskapet kan delta i anbudsförfaranden och producera tjänster för någon annan ak-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

tör, om detta är tillåtet enligt speciallagstiftning. Dessutom får landskapet sälja stödtjänster till dottersammanslutningar i landskapskoncernen och till anknutna enheter eller anknutna företag. Vidare får landskapet utan skyldighet till bolagisering producera sedvanliga tjänster som anknyter till anställning, exempelvis i form av tjänstebostäder och arbetsplatsbespisning. I fråga om närmare detaljer hänvisar utskottet till det som sägs i propositionen.

I propositionens motiv till 112 § i landskapslagen sägs att det föreskrivs separat om bolagiserings-skyldigheten i anslutning till social- och hälsovårdens valfrihetsmodell. På den här punkten är propositionen enligt utskottets uppfattning inte längre aktuell, eftersom det i den proposition om valfrihetslagstiftningen som lämnades till riksdagen den 8 mars 2018 inte längre ingår något förslag om bolagiseringsskyldighet för social- och hälsovårdsuppgifterna.

9 Styrningen av landskapets verksamhet, förvaltning och ekonomi

9.1 Landskapslagen — en allmän lag som skapar nya möjligheter

I landskapet ska det enligt landskapslagen förutom landskapsfullmäktige finnas en landskapsstyrelse och en revisionsnämnd. Dessutom ska landskapets affärsverk ha en direktion. Landskapsfullmäktige får besluta om övriga organ. Landskapsfullmäktige kan tillsätta nämnder som lyder under landskapsstyrelsen för skötseln av uppgifter av bestående natur och direktioner för skötseln av en bestämd uppgift (29 § i landskapslagen). Fullmäktige beslutar också om tillsättandet av sektioner i landskapsstyrelsen samt i nämnder och direktioner. Vidare kan landskapsfullmäktige besluta om organens sammansättning och att något annat organ än landskapsfullmäktige utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion (30 § i landskapslagen). Landskapsfullmäktige kan besluta om andra organ än de lagfästa organen och om förvaltningsorganisationen. Bestämmelser om sådana organ och förvaltningsorganisationen ska finnas i förvaltningsstadgan för landskapet.

Landskapets förvaltning leds utifrån den av fullmäktige fastställda landskapsstrategin. Genom strategin beslutar landskapsfullmäktige om de långsiktiga målen för landskapets verksamhet och ekonomi. Landskapsstrategin ska omfatta landskapets samtliga uppgiftsområden. Förvaltningsutskottet ser det därför som viktigt att strategin i sin helhet är balanserad.

Landskapets verksamhet, förvaltning och ekonomi leds av landskapsstyrelsen, som också bereder och verkställer landskapsfullmäktiges beslut. Inom landskapets organisation styrs verksamheten utgående från förvaltningsstadgan och övriga beslut av landskapsfullmäktige. Landskapsdirektören är underställd landskapsstyrelsen och leder verksamheten, förvaltningen och ekonomin som tjänsteinnehavare. Genom förvaltningsstadgan beslutar landskapsfullmäktige bland annat om landskapets ämbetsverksstruktur och ämbetsverkens uppgifter i anknytning till de offentliga förvaltningsuppgifterna och utövandet av offentlig makt.

Landskapsstyrelsen svarar för samordningen av landskapets verksamhet oberoende av hur landskapets tjänsteproduktion har genomförts eller organiserats. När landskapsstyrelsen leder förvaltningen ska den samtidigt övervaka och samordna övriga landskapsmyndigheters verksamhet. En del av landskapets tjänsteproduktion sker utanför landskapsorganisationen, vilket accentuerar ägarstyrningens och samordningens betydelse. I landskapskoncernen är styrinstrumenten de in-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

strument för ägarstyrning som avses i 42 § och de koncerndirektiv som avses i 43 §. Bland annat avtalsövervakningen hör till instrumenten för styrning av verksamheten utanför den juridiska landskapskoncernen. Landskapsstyrelsen måste också fästa vikt vid styrningen av de landskapsorgan som svarar för upphandlingen av tjänster.

Bestämmelserna om landskapets verksamhet, förvaltning och ekonomi har på goda grunder samlats i landskapslagen, som är en allmän lag. När det gäller bestämmelserna om förvaltningen och ekonomin ser utskottet det som viktigt att regleringen ger det självstyrande landskapet utrymme för egna beslut och möjlighet att ta hänsyn till landskapets särdrag och samtidigt möjlighet att styra verksamheten utifrån principerna för självstyrelsen. På samma sätt som den gällande kommunallagen kan också landskapslagen betraktas som en lag som skapar förutsättningar och ger landskapet och invånarna möjligheter.

Utskottet vill tillägga att utgångspunkten för bestämmelserna om landskapets ekonomi är villkoret att ekonomin ska hållas i balans för att landskapet ska ha förutsättningar att sköta de tjänster och uppgifter som lagstiftningen förutsätter. Kravet på balans i landskapets ekonomi bygger enligt propositionen på att verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ska vara i balans.

9.2 Organisationen av landskapets förvaltning som styrinstrument

Genom förvaltningsstadgan styr landskapsfullmäktige organiseringen av landskapets förvaltning och ekonomi, besluts- och förvaltningsförfarandet och fullmäktiges egen verksamhet (78 § i landskapslagen). Landskapsfullmäktige får i förvaltningsstadgan också delegera sin beslutanderätt till andra organ i landskapet, förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Förvaltningsstadgan kan vid behov delas upp i separata dokument om det är ändamålsenligt med hänsyn till landskapets organisation och mångahanda uppgifter.

I förvaltningsstadgan ska det ingå nödvändiga bestämmelser om vilka organ som finns i landskapet samt hur ledningen och landskapets personalorganisation är ordnad. Genom förvaltningsstadgan utfärdar landskapsfullmäktige dessutom nödvändiga bestämmelser om landskapsstyrelsens ordförande. Förvaltningsstadgan ska dessutom innehålla behövliga bestämmelser om ekonomi, granskning av förvaltningen och ekonomin samt intern kontroll och riskhantering. Det är enligt utskottet viktigt att förvaltningsstadgan innehåller en beskrivning av uppgifts- och ansvarsfördelningen inom landskapet när det gäller intern kontroll och riskhantering.

I landskapets förvaltningsstadga ska det också ingå nödvändiga bestämmelser om landskapets styrning och övervakning av verksamheten i de bolag och stiftelser som producerar tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Styrningen av dotterbolag inom landskapskoncernen grundar sig dessutom på den koncernanvisning som landskapsfullmäktige har godkänt. Genom ägarstyrningen ser landskapet till att landskapskoncernens samlade intressen och strategiska riktlinjer beaktas i de enskilda sammanslutningarna.

I förvaltningsstadgan ska det ingå bestämmelser om hur beslutanderätten ska fördelas mer exakt i landskapet. Överföringen, dvs. delegeringen av behörigheten inom landskapets och affärsverkets organisationer, regleras i 79 § i landskapslagen. I paragrafen finns också en informativ bestäm-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

melse om delegering av beslutande rätt till tjänsteinnehavare i ärenden som omfattar rättslig prövning och ärenden som gäller en individ.

Förvaltningsstadgan ska också innehålla de bestämmelser som behövs för att de språkliga rättigheterna ska tillgodoses i landskapets förvaltning på det sätt som anges i språklagen (423/2003) och annanstans i lag.

9.3 Behandling av ett ärende i ett högre organ (övertagningsrätt)

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i förslaget till landskapslag inte ingår bestämmelser om behandling av ett ärende i ett högre organ, det vill säga så kallad övertagningsrätt. Besluts- och förvaltningsförfarandet enligt förslaget till landskapslag avviker på den här punkten från bestämmelserna i kommunallagen. Produktionen av och beslutsfattandet om social- och hälsovårdstjänster och andra tjänster som det föreskrivs om särskilt ska i landskapets förvaltning avskiljas och överlåtas på landskapets affärsverk. Enligt uppgift utgick beredningen av landskapslagen från behovet av klara behörighetsgränser dels mellan anordnaren och producenten, dels i fråga om ordnandet av landskapets varierande uppgifter inom de många uppgiftsområdena. Enligt propositionen går det inte heller att i landskapets förvaltningsstadga ta in bestämmelser om övertagningsrätt i fråga om beslut som fattats av en lägre myndighet.

I 92 § i kommunallagen föreskrivs det om övertagningsrätt inom kommunalförvaltningen. Övertagningsrätten innebär ett avsteg från den i kommunalförvaltningen rådande principen om strikta behörighetsgränser. Avsteg från principen är dock inget nytt i kommunalförvaltningen. Behörighetsgränsen mellan stadsstyrelsen och den underlydande förvaltningen har i städernas förvaltning varit flexibel ända sedan 1927. Genom 1948 års kommunallag utvidgades behörigheten på samma sätt i landskommunerna.

I samband med beredningen av modellen till landskapets förvaltningsstadga övervägdes enligt uppgift att i stället för genom överföringsrätten ge landskapsstyrelsen möjlighet att ingripa i de underlydande myndigheternas beslutsfattande genom andra tillgängliga medel. Beredningen ansåg att landskapsstyrelsens ansvar för och kontroll över de underlydande myndigheterna kan stödjas genom bestämmelser i förvaltningsstadgan som ingriper redan innan besluten fattas. Samma förfaringssätt kan tillämpas på de myndigheter som lyder under en direktion, såvida inte beslutsfattandet genom lag har ålagts en enskild myndighet eller tjänsteinnehavare. När landskapsstyrelsen delegerar beslutanderätt kan den med stöd av förvaltningsstadgan förbehålla sig en ändamålsenlig beslutanderätt i varje ärende. Vid behov kan det i förvaltningsstadgan också tas in bestämmelser om landskapsstyrelsens rätt att förbehålla sig beslutanderätten i en specifik typ av ärenden. Vidare kan det i förvaltningsstadgan tas in bestämmelser om att landskapsstyrelsen kan ta över strategiska eller betydande ärenden som delegerats till en myndighet som lyder under landskapsstyrelsen. Det bestäms då särskilt vilken typ av ärenden övertagningsrätten gäller. Landskapsstyrelsens ansvar för förvaltningen och ekonomin kan också betonas exempelvis genom att styrelsens åsikt inhämtas på förhand eller, i personalärenden, genom att tillstånd krävs för att tillsätta en tjänst.

Förvaltningsutskottet menar dock att de nämnda behörigheterna inte räcker, utan att övertagningsrätt behövs också i landskapsförvaltningen. Enligt utskottets uppfattning utvidgar övertag-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ningsrätten i praktiken förutsättningarna för delegering av beslutanderätt, eftersom det ärende i vilket beslutanderätten delegerats vid behov kan tas upp till behandling i ett högre organ. Utskottet föreslår därför att kommunallagens bestämmelser om övertagningsrätt i tillämpliga delar ska tas in i landskapslagen, så att landskapet i enskilda fall kan ingripa i utövandet av delegerad beslutanderätt. Övertagningsrätten kan behövas exempelvis för att säkerställa att ett beslut följer landskapets principiella riktlinjer. Utifrån erfarenheterna från kommunernas övertagningsrätt kommer rätten sannolikt att behövas relativt sällan. Utskottet understryker att den som har organiseringsansvaret inte kan tillämpa övertagningsrätten på tjänsteproducenten. Producenten kan inte heller ta över ett ärende som anordnaren beslutar om.

Förvaltningsutskottet föreslår att det i landskapslagen införs en ny 80 § om rätten att ta upp ett ärende till behandling i ett högre organ. I ett nytt 80 § 1 mom. i landskapslagen föreskrivs det att landskapsstyrelsen, landskapsstyrelsens ordförande, landskapsdirektören eller en genom förvaltningsstadgan tillförordnad tjänsteinnehavare i landskapet till behandling i landskapsstyrelsen kan ta upp ett ärende som med stöd av samma lag har delegerats till en underlydande myndighet eller en sektion i landskapsstyrelsen och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut. Landskapsstyrelsen får dock inte ta upp ett ärende till behandling, om beslutanderätten i ärendet med stöd av lag har överförs till ett affärsverk.

Att övertagningsrätten utnyttjas betyder att ett ärende som behandlas av en lägre myndighet överförs till landskapsstyrelsen i sin helhet. Den lägre myndighetens avgöranden binder inte på något sätt landskapsstyrelsen. Vid behandlingen av ärendet har landskapsstyrelsen samma behörighet som den lägre myndigheten hade. Landskapsstyrelsen är också skyldig att fatta ett beslut i ärendet. Styrelsen kan fatta ett helt nytt beslut, bibehålla beslutet eller upphäva eller ändra det. Ärendet kan också återföras till behandling i den myndighet som fattade beslutet.

Utskottet anser att möjligheten att utnyttja övertagningsrätt bör utsträckas också till landskapets affärsverk. Utskottet föreslår därför att det i ett nytt 80 § 2 mom. i landskapslagen föreskrivs att landskapets affärsverks direktion, dess ordförande eller en tjänsteinnehavare i landskapets affärsverk till behandling i direktionen kan ta upp ett ärende som med stöd av samma lag har delegerats till en underlydande myndighet och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut.

Ett ärende ska enligt det av förvaltningsutskottet föreslagna 80 § 3 mom. tas till behandling i ett högre organ inom den tid inom vilken begäran om omprövning enligt 134 § ska framställas. I 134 § föreskrivs att en begäran om omprövning ska framställas inom 14 dagar från delfåendet av beslutet.

I 80 § 4 mom. föreslår förvaltningsutskottet en bestämmelse om att ett högre organ inte får ta upp till behandling sådana ärenden som enligt 79 § 3 mom. med stöd av lag hör till en tjänsteinnehavare. Den ärenden som avses i 3 mom. gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning. Vidare gäller momentet ärenden inom social- och hälsovården som gäller en individ och andra uppgifter som anges särskilt i lag.

I 78 § i landskapslagen föreskrivs om vilka bestämmelser som måste finnas i förvaltningsstadgan. Förvaltningsutskottet anser att det i paragrafen för tydlighetens skull bör nämnas att det i för-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

valtningsstadgan ska ges närmare bestämmelser om förfarandena när ett ärende tas upp till behandling i ett högre organ.

Utskottet föreslår att det i landskapslagen införs en ny 80 § enligt följande:

80 § (Ny)

Behandling av ett ärende i ett högre organ

Landskapsstyrelsen, landskapsstyrelsens ordförande, landskapsdirektören eller en genom förvaltningsstadgan tillförordnad tjänsteinnehavare i landskapet kan till behandling i landskapsstyrelsen ta upp ett ärende som med stöd av denna lag har delegerats till en underlydande myndighet eller en sektion i landskapsstyrelsen och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut. Till behandling i landskapsstyrelsen får dock inte tas ärenden som med stöd av lag har överförts på ett affärsverk.

Landskapets affärsverks direktion, dess ordförande eller en tjänsteinnehavare i landskapets affärsverk kan till behandling i direktionen ta upp ett ärende som med stöd av denna lag har delegerats till en underlydande myndighet och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut.

Ärendet ska tas till behandling i ett högre organ inom den tid inom vilken begäran om omprövning enligt 134 § ska framställas.

Till behandling i ett högre organ får dock inte tas sådana ärenden som avses i 79 § 3 mom. och som med stöd av lag överförts på en tjänsteinnehavare.

9.4 Styrning av landskapets ekonomi

Landskapsfullmäktige fattar i egenskap av landskapets högsta beslutande organ beslut om landskapsstrategin och om budgeten och ekonomiplanen samt om de frågor som har störst betydelse för landskapets verksamhet. I 97 § i landskapslagen föreskrivs om landskapets budget och ekonomiplan och godkännandet av dem samt om krav på balans i kassaflödet för landskapets verksamhet. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för landskapets och landskapskoncernens verksamhet och ekonomi. Upprättandet av en ekonomiplan stärker den långsiktiga planeringen av landskapets ekonomi.

Landskapets budget och ekonomiplan ska upprättas så att kassaflödet från landskapets verksamhet och investeringsverksamhet är i balans eller visar ett överskott senast vid utgången av det år som följer på budgetåret, det vill säga när det andra året av ekonomiplanperioden går ut.

Förvaltningsutskottet framhåller att budgeten och ekonomin är landskapsfullmäktiges viktigaste styrinstrument, vid sidan av landskapsstrategin. Målen för verksamheten och ekonomin utgör en del av budgeten. De är bindande på så sätt att de ska följas i landskapets verksamhet och i skötseln av ekonomin. Kopplingen mellan å ena sidan budgeten och ekonomiplanen och å andra sidan landskapsstrategin ska vara fast, och de mål som ingår i dem ska bidra till att genomföra land-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

skapsstrategin. Målen för verksamheten och ekonomin ska ställas så att de täcker de uppgifter som ligger på landskapets ansvar, och de ska vara möjliga att uppnå med de resurser som anvisats för dem. Utskottet framhåller att det när målen för verksamheten och ekonomin ställs upp måste fästas särskild vikt vid att det går att verifiera att målen uppnåtts. För att målen ska kunna verifieras och mätas är det av avgörande vikt att de inte är alltför allmänt angivna.

9.5 Granskningen av landskapets förvaltning och ekonomi som styrinstrument

Landskapsfullmäktige ska tillsätta en revisionsnämnd för granskningen av förvaltningen och ekonomin samt för skötseln av andra lagfästa uppgifter (106 § i landskapslagen). Revisionsnämnden ska bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som landskapsfullmäktige satt upp har nåtts i landskapet och landskapskoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Vid bedömningen är det viktigt att särskilt uppmärksamma de mål som inte har nåtts. Revisionsnämndens granskning kan förbättra och utveckla verksamheten i landskapet. Granskningen kan därmed stödja verksamheten och landskapsfullmäktiges organisering av landskapets uppgifter. I en av revisionsnämnden gjord bedömning som tillför mervärde bör det ingå åtgärdsrekommendationer och övervägande av alternativ. Att vid bedömningen enbart konstatera sakläget är inte utvecklande och stöder inte skötseln av det självstyrande landskapets uppgifter.

För granskningen av förvaltningen och ekonomin väljer landskapsfullmäktige med stöd av 107 § i landskapslagen en revisionssammanslutning som till ansvarig revisor ska förordna en OFGR-revisor. Revisorns uppgifter framgår av 108 § i landskapslagen. I paragrafen föreskrivs närmare om granskningen av varje räkenskapsperiods förvaltning, bokföring och bokslut. Till uppdraget hör bland annat att granska om landskapets förvaltning har skötts enligt lag och landskapsfullmäktiges beslut. Utgångspunkten är att revisorn ska följa landskapsfullmäktiges och revisionsnämndens anvisningar, om de inte står i strid med lag, förvaltningsstadgan eller god revisionssed.

Revisionsnämnden består av förtroendepersoner och ska fästa uppmärksamhet vid huruvida verksamheten, förfaringssätten och organiseringen av tjänsterna är verkningsfulla och ändamålsenliga. Revisionsnämnden är en politisk bedömare av landskapets verksamhet. Revisionen utgör en extern tillsyn och revisorn framför i revisionsberättelsen sin bedömning av huruvida verksamheten bedrivs korrekt och lagenligt.

DEL II LANDSKAPENS FINANSIERING, EKONOMI OCH FÖRVALTNING

10 Landskapens finansiering

10.1 Allmänt

När landskapet åläggs uppgifter måste det i enlighet med finansieringsprincipen också säkerställas att landskapet har faktiska möjligheter att sköta uppgifterna. I fråga om kommunerna har grundlagsutskottet redan för länge etablerat en tolkningspraxis, som numera också finns inskriven i kommunallagen (410/2015). Det är enligt förvaltningsutskottet motiverat att finansieringsprincipen tillämpas också på landskapen.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Det föreslås att bestämmelser om principer och närmare bestämningsgrunder för den statliga finansieringen till landskapen ska utfärdas genom en separat lag om landskapens finansiering (lagförslag 4, nedan finansieringslagen). Den grundläggande principen är att den statliga finansieringen ska täcka skötseln av de uppgifter som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Finansieringslagen medför avsevärda förändringar i finansieringen av framför allt social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Finansieringen till landskapen utgör huvudsakligen generella medel; den är alltså inte bunden till bestämda ändamål. Landskapet bestämmer utifrån finansieringslagen och inom ramen för sin självstyrelse och behörighet självt om hur medlen ska användas och allokeras.

Landskapen får också separata medel för sådana uppgifter där landskapet inte har beslutanderätt över de erhållna medlen eller för uppgifter som hänför sig till ett geografiskt avgränsat område. Finansieringslagen tillämpas inte på fördelningen av de separata medlen, utan i stället tillämpas ifrågavarande förvaltningsområdes speciallagstiftning och statsbudgeten.

Utöver den statliga finansieringen kan landskapet av statens medel beviljas kortfristigt lån eller statsgarantier särskilt för skötseln av kortvariga likviditetsproblem. Om landskapets ekonomiska svårigheter är långvariga eller strukturella, bör målet vara att lösa problemen även med hjälp av sådan styrning av verksamheten som regleras i 30 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Om dessa metoder inte är tillräckliga, kan landskapet beviljas särskilt statsunderstöd för att trygga ordnandet av tjänsterna.

Inkomstkällor är utöver statens finansiering också klient- och användaravgifter och försäljningsinkomster.

Den föreslagna finansieringslagen har i fråga om landskapens övriga uppgifter kompletterats genom proposition RP 57/2017 rd så att systemet för finansieringen av landskapen kan behandlas som en helhet. Det här utlåtandet från förvaltningsutskottet täcker båda propositionerna. Riksdagen har dessutom fått proposition RP 15/2018 rd, som gäller bland annat ersättning för mervärdesskatter samt vissa finansieringslösningar. Till dessa delar kommer utskottet att lämna ett separat utlåtande.

Den statliga finansieringen av social- och hälsovården samt räddningsväsendet uppgick på 2017 års nivå till cirka 17,4 miljarder euro. Den sammanlagda finansieringen av landskapens övriga uppgifter uppskattas till cirka 3,96 miljarder euro beräknat enligt 2017 års nivå. Av det beloppet går cirka 1,04 miljarder euro till landskapen för den framtida generella finansiering som fördelas av landskapsfullmäktige, medan 2,92 miljarder euro anvisas landskapen i statsbudgeten för särskilda ändamål.

En del uppgifter kommer att skötas enbart av vissa, enskilda landskap på grundval av deras läge eller baserat på lagstiftning eller avtal. Avsikten är att de här centraliserade uppgifterna ska finansieras genom den generella finansieringen, huvudsakligen genom fakturering mellan landskapen.

I och med reformen kommer landskapsekonomin att utgöra ett nytt element i de offentliga finanserna. Enligt 11 § i landskapslagen ska planen för de offentliga finanserna innehålla ett avsnitt om

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

landskapens ekonomi. Med hänsyn till landskapsekonomins storlek och landskapens uppgifter ser förvaltningsutskottet det som motiverat att ekonomin granskas som ett element för sig och att det också ställs upp ett mål för den finansiella ställningen. Det är motiverat också med tanke på finansieringsmodellen och de mål som ställts upp för reformen med avseende på hållbarheten för de offentliga finanserna. I planen för de offentliga finanserna är det viktigt att bedöma hur medlen räcker till för skötseln av uppgifterna totalt sett och att för varje enskilt landskaps del analysera hur ekonomin utvecklas, det vill säga på samma sätt som det i dag görs för kommunernas del genom kommunekonomiprogrammet.

10.2 De generella medlen

Den generella, icke öronmärkta statliga finansieringen samlas i statsbudgeten under ett nytt moment (Landskapens finansiering) i finansministeriets huvudtitel. Anslaget under momentet är enligt gällande uppgifter cirka 18,4 miljarder euro enligt nivån för 2017. Anslaget kan påverkas av lösningarna för valfrihetssystemet och besluten om flerkanalsfinansieringen. Kalkylerna för reformen kommer också i övrigt att uppdateras innan reformen träder i kraft.

Anslaget under momentet Landskapens finansiering fördelas mellan landskapen utifrån olika bestämningsfaktorer. Bestämningsgrunderna för finansieringen av social- och hälsovården ska enligt förslaget ingå i 3 kap. i finansieringslagen, medan bestämningsgrunderna för finansieringen av landskapens övriga uppgifter ges i 4 kap.

Tilldelningen av statlig finansiering till landskapen ska i huvudsak bygga på bestämningsgrunderna för servicebehovet inom social- och hälsovården och omgivningsfaktorer. Därtill ska en del av den statliga finansieringen betalas som finansiering i euro per invånare, och en del ska basera sig på landskapens verksamhet för att främja välfärd och hälsa inom sitt område. När bestämmelserna i finansieringslagen genom RP 57/2017 rd utvidgas till att gälla också andra uppgifter som landskapet har skyldighet att ordna än social- och hälsovård och räddningsväsende, föreslås det att bestämningsgrunderna för finansieringen utökas med faktorer som beskriver tillväxttjänster, lantbruksföretag samt befolkningstätheten för övriga uppgifter.

Merparten av finansieringen av social- och hälsovården inriktas på grundval av antalet invånare enligt åldersgrupp och servicebehov. Dessa bestämningsgrunder motsvarar i stor utsträckning de grunder som anges i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Som omgivningsfaktorer beaktas fortfarande koefficienten för befolkningstäthet, koefficienten för inslaget av personer med främmande språk som modersmål och koefficienten för tvåspråkighet. Som koefficient beaktas dessutom också karaktär av skärgård.

Jämfört med det nuvarande statsandelssystemet för kommuner införs som ny bestämningsgrund en koefficient för främjande av välfärd och hälsa i landskapen. Koefficienten bygger på tio indikatorer som anknyter till förebyggande av de största folksjukdomarna, minskning av olycksfall samt förebyggande av marginalisering och utslagning från arbetslivet och främjande av social välfärd.

Avsikten är att den finansieringsandel (cirka 11 %) i euro som bestäms allmänt per invånare för landskapen ska täcka en del av kostnaderna för uppgifter inom social- och hälsovården samt kost-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

naderna för uppgifter inom räddningsväsendet. I denna form finns det ingen motsvarighet till bestämningsgrunden för finansiering i det gällande statsandelssystemet för kommunerna.

I proposition RP 57/2017 rd föreslår regeringen att förslaget till finansieringslag i proposition RP 15/2017 rd ändras så att bestämmelser om viktningen av de olika andelarna inte ges i lagens 3 §, utan att de endast beskrivs i detaljmotiven till paragrafen. I lagens 30 § införs däremot en bestämmelse om viktningen för år 2019. Jämfört med det ursprungliga förslaget har också viktningsvärdena ändrats något. Vidare föreskrivs det i lagens 3 § att andelarnas viktningsvärden i fortsättningen ska fastställas genom förordning av statsrådet. Förslaget fyller sitt syfte, anser utskottet. Om viktningarna skulle fastställas på lagnivå borde de justeras tekniskt varje år, när grundpriserna justeras genom förordning av statsrådet. Det bör noteras att de varje år justerade viktningarna likväl grundar sig på slutresultatet av en kalkyl som görs på basis av lagförslaget.

Enligt uppgift är avsikten att noggrant bevaka hur finansieringsmodellen och dess bestämningsgrunder fungerar, och att utifrån uppföljningen och forskningsdata bedöma om det finns behov av ändringar. Det ingår också i 18 § i finansieringslagen (21 § i RP 57/2017 rd) en skyldighet att regelbundet bedöma hur väl bestämningsgrunderna fungerar. Utskottet anser att det vid de regelbundna bedömningarna ska fästas uppmärksamhet också vid hur sporrande finansieringen är.

10.3 Justering av den statliga finansieringen

Den statliga finansieringen till landskapen justeras varje år. Som grund för den statliga finansieringen av hela landets driftskostnader för landskapens uppgifter används enligt 5 § i finansieringslagen i fråga om finansieringen av social- och hälsovården genomsnittet för de två senast statistikförda åren för landskapens kostnader enligt 3 kap. och i fråga om finansieringen av landskapens övriga uppgifter det senaste statistikförda årets uppgifter. Det föreslås att man från kostnaderna årsvis drar av de kund- och användaravgifter som landskapet tagit ut samt de försäljningsinkomster som landskapen fått. Vidare ska förändringar i uppgifternas omfattning eller art till följd av ändrad lagstiftning, myndighetsbestämmelser eller statsbudgeten beaktas.

I proposition RP 57/2017 rd föreslår regeringen att 6 § i lagen skrivs om i praktiken helt. I paragrafen föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för justeringen av den statliga finansieringen. Bestämmelser om grundpriserna i euro som fastställs enligt grunderna för de kalkylerade kostnaderna och nivån på finansieringen som i sin tur bestäms på basis av grundpriserna utfärdas genom förordning av statsrådet.

Det föreslås att den begränsning som ska dämpa kostnadsökningen och som ingick också i ursprungliga 6 § fogas till 2 mom. i paragrafen. Begränsningen bidrar till att säkerställa att finansieringen till landskapen ökar i takt med de faktiska kostnader som ligger till grund för de kalkylerade kostnaderna för social- och hälsovården. Arten av uppgifterna bakom de kalkylerade kostnader som avses i 3 och 4 kap. i finansieringslagen skiljer sig märkbart från varandra. Därför beaktas också de faktiska kostnaderna för dem på olika sätt. I 3 mom. i paragrafen föreskrivs om hur de faktiska driftskostnaderna ska beaktas vid justeringen av grunderna för de kalkylerade kostnaderna enligt 3 kap. i fråga om den del som överskrider det som anges i 2 mom., om det är nödvändigt för att trygga tillgången till basservice.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I förslaget till 6 § 5 mom. föreskrivs om ett nytt landskapsindex, som beaktar förändringen av kostnadsnivån i samband med justeringen av den statliga finansieringen. Enligt förslaget ska indexjusteringen göras fullt ut när det gäller finansiering som fastställs enligt 3 kap. och partiellt när det gäller finansiering som fastställs enligt 4 kap. Landskapsindexet ska bygga på det allmänna förtjänstnivåindexet, konsumentprisindexet och den förändring som skett i landskapsarbetsgivarens socialskyddsavgifter. Närmare bestämmelser om beräkning av landskapsindexet utfärdas genom förordning av statsrådet.

Vid finansieringen av landskapets övriga uppgifter beaktas förändringen av kostnadsnivån fullt ut när det gäller personalkostnaderna. Personalkostnaderna har beräknats utgöra cirka 37 procent av anslagen för de övriga uppgifterna. Enligt utredning motsvarar förslaget nuläget i fråga om skötseln och finansieringen av de aktuella uppgifterna, och syftet med det är att säkerställa att förändringar i personalutgifterna beaktas i finansieringen.

I finansieringslagen ingår också flexibla element för att hjälpa upp ekonomin i utsatta landskap och säkerställa att uppgifterna kan skötas i situationer där de generella anslagen till ett landskap inte räcker till i ett eller flera landskap. Förvaltningsutskottet behandlar dessa element närmare i avsnitt 10.10.

10.4 Övergång från utgiftsbaserad finansiering till kalkylerad finansiering

År 2020 bestäms finansieringen till landskapen utgiftsbaserat och grundar sig på uppgifterna för de kommuner som hör till landskapet. Därefter görs en stegvis övergång till ett system som bygger på kalkylerade kostnader. Från och med 2025 ska finansieringen helt bygga på de kalkylerade kostnaderna.

Förvaltningsutskottet menar att övergångsperioden är motiverad, med hänsyn till de förändringar som görs i finansieringsmodellen. Enligt utskottet ska fem år räcka till för att jämna ut den förändring som sker i finansieringen till en enskild kommun till följd av den nya finansieringsmodellen. De årliga förändringarna blir skäligen. På nivån för 2017 års kalkyler varierar enligt uppgift den årliga förändringen för en enskild kommun mellan cirka -20 euro och cirka +40 euro per invånare.

I proposition RP 57/2017 rd föreslår regeringen att det till finansieringslagen fogas en bestämmelse om att den höjda finansiering enligt prövning som avses i 7 § i lagen kan beviljas också i situationer där landskapet på grund av sådana landskapsekonomiska svårigheter som beror på en förändring i finansieringssystemet är i behov av tilläggsfinansiering (31 § 3 mom.). Förvaltningsutskottet menar att bestämmelsen behövs. Det är frågan om en reform av stora mått och det är omöjligt att till alla delar bedöma dess konsekvenser för kostnaderna och ekonomin. Det är därför angeläget att lagstiftningen ger möjlighet att i enskilda fall jämna ut en betydande sänkning av finansieringsnivån.

10.5 Finansieringen av social- och hälsojänster för samiskspråkiga

Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande att finansieringslagen saknar särskilda bestämmelser om finansiering som ska anvisas landskapet Lappland för kostnader som beror på tryggheten av

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

samernas språkliga rättigheter eller uppgiften att utveckla tjänsterna på samiska i hela landet. Det är enligt grundlagsutskottet inte tillfredsställande att den separata finansiering som staten anvisar för tjänster på samiska också i fortsättningen är beroende av ett årligt beslut av riksdagen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att landskapen i fråga om befolkningsunderlag, åldersstruktur och behov utgör en mycket heterogen grupp. Dessa skillnader påverkar också behovet av och kostnaderna för tjänsterna. Den grundläggande tanken är att det nya finansieringssystemet ska vara enkelt och på bästa möjliga sätt täcka de centrala grunderna för landskapens verksamhetskostnader i de olika delarna av landet. Med hänsyn till den totala finansieringen har smärre grunder som hänför sig till enskilda landskap i princip inte tagits in i modellen.

Särförhållandena i Lappland har dock beaktats i finansieringslagens viktningsvärden för bestämningsskallerna. Enligt uppgift höjdes viktningsvärdet för befolkningstäthetskoefficienten i 3 kap. i finansieringslagen efter att utkastet varit på remiss. För att värdet bättre skulle beakta bland annat särförhållandena i Lappland höjdes det från 1 till 1,5 procent.

I det gällande systemet med statsandel för kommunal basservice hör tillägget för kommuner i samernas hembygdsområde till statsandelens tilläggsdelar och uppgick 2017 till cirka 3,5 miljoner euro. De viktigaste statsandelstilläggen anknyter dock till tillgänglighetsfaktorer, exempelvis befolkningstäthet och fjärrortstillägg. Genom reformen överförs 70 procent (ca 2,45 miljoner euro) av tillägget för samernas hembygdsområde till landskapens generella anslag. Det utgör mindre än 0,015 procent av statens sammanlagda generella anslag till landskapen. Det lägsta tillägg som för närvarande beaktas i finansieringslagen är 20 miljoner euro (tillägg för karaktären av skärgård), vilket utgör cirka 0,2 procent av den totala finansieringen.

Under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel i statsbudgeten finns ett anslag för att säkerställa social- och hälsovårdstjänster på samiska (moment 33.60.36). I budgeten för 2018 beviljas 480 000 euro under momentet. Avsikten är att momentet också i fortsättningen ska finnas separat under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Det kommer alltså inte att överföras till det generella anslaget till landskapen. Det står i och för sig klart att det inte är frågan om ett tillfälligt anslagsbehov. Fördelen med ett separat moment är att det säkerställer att anslaget används uttryckligen för det syfte som anges för momentet.

Regeringen föreslår att det i 35 § 4 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om den särskilda uppgiften att stödja utvecklingen av tjänster på samiska och svenska. Enligt bestämmelsen ska landskapet Lappland stödja utvecklingen av tjänster på samiska i synnerhet i hela Lappland, men även på andra ställen i Finland. Förvaltningsutskottet understryker att bestämmelsen närmast gäller rådgivning, anvisningar och olika typer av material. Bestämmelsen tar inte ställning till kostnaderna, men enligt utredning är tanken inte att uppgiften ska medföra extra kostnader. Utskottet anser att om stödinsatserna likväl medför kostnader ska det landskap som får stödet betala ersättning av stödmedlen. Ersättningen kan uppgå till beloppet av de faktiska kostnaderna för stödinsatserna. Avsikten är dock inte att andra landskap ska delta i kostnaderna för det egentliga utvecklingsarbetet.

10.6 Särdrag i räddningsväsendet

Räddningsväsendet avviker från många andra av landskapets uppgifter bland annat därigenom att närmare 70 procent av kostnaderna utgörs av personalkostnader. Förvaltningsutskottet konstaterar att de nämnda personalkostnaderna inom räddningsväsendet har beaktats fullt ut i beräkningen av personalkostnaderna för landskapets övriga uppgifter. Personalkostnaderna för landskapets övriga uppgifter utgör i sin tur cirka 37 procent av anslaget för landskapets övriga uppgifter.

Den befolkningstäthetskoefficient för landskapets övriga uppgifter som föreslås i den lag som kompletterar finansieringslagen är motiverad med tanke på räddningsväsendet. Den föreslagna koefficienten utjämnar skillnaderna mellan landskapen bättre än enbart en grund som anknyter till invånarantalet.

Det är samtidigt typiskt för räddningsväsendet att antalet uppdrag ökar i takt med invånarantalet men också då befolkningen åldras eller till följd av ökad marginalisering bland befolkningen. I det avseendet avviker räddningsväsendets uppgifter från de andra övriga uppgifter som avses i kap. 4 i finansieringslagen. De närmar sig i stället de social- och hälsovårdsuppgifter som avses i kap. 3. Inom räddningsväsendet har kostnadsökningen under de senaste åren varit mindre än inom andra kommunala sektorer, vilket bland annat beror på att räddningsväsendet utlokaliseras år 2004. När antalet uppdrag och kostnaderna ökar kan det dock bli utmanande att upprätthålla en tillräcklig servicenivå, särskilt om beräkningsgrunden enligt 4 kap. i praktiken betyder att landskapet får minskad finansiering för räddningsväsendets kostnader.

De driftskostnader som ligger till grund för de kalkylerade driftskostnader för social- och hälsovården som avses i 3 kap. i landskapslagen kommer under de närmaste åren att utsättas för ett betydande tillväxtryck på grund av befolkningsstrukturen och arten av tjänsterna i fråga. Utifrån hållbarhetskalkylerna väntas förändringarna i åldersstrukturen leda till att behovet av social- och hälsovård ökar med cirka 1,5 procent per år under perioden 2019—2029. En förändring av åldersstrukturen bedöms dock inte i samma grad påverka räddningsväsendets uppdrag och utgifter.

Det är enligt utskottet nödvändigt att bevaka hur finansieringen till landskapen räcker till i förhållande till servicenivån inom de olika sektorerna. Vid behov måste åtgärder vidtas, om servicenivån inom en eller flera sektorer hotar sjunka betydligt.

Ordnandet av räddningsväsendet som en del av landskapsförvaltningen behandlas i RP 16/2017 rd, som förvaltningsutskottet kommer att ge ett betänkande om.

10.7 Särskild finansiering till landskapen

Den finansiering som är knuten till de uppgifter som ska överföras till landskapen kommer att kanaliseras via moment under flera huvudtitlar i statsbudgeten. En del av anslagen används direkt av landskapen och en del förmedlas vidare av landskapen. Till dessa anslag hör bland annat medel för betalning av jordbruksstöd samt EU-medel och nationella medel som är knutna till EU:s strukturfonder. Det är frågan om medel som betalas ut av landskapen, men de har ingen självständig prövningsrätt när det gäller utbetalningarna. Användningen och tillsynen över medlen är dessutom förknippade med EU-sanktioner.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Anslagen för väghållning och skärgårdstrafik kommer att stå kvar under kommunikationsministeriets huvudtitel. För tydlighetens skull vill förvaltningsutskottet konstatera att statsunderstöd enligt lagen om enskilda vägar inte ingår i den särskilda finansieringen, utan tas ur den generella finansieringen. Det betyder att anslagen för den uppgiften beaktas i den totala finansieringen till landskapet. Landskapet beslutar dock självt om understödsbeloppet. Enligt motiven i proposition RP 57/2017 rd samlas det under det generella momentet för statlig finansiering av landskapen in ett belopp motsvarande cirka 5 procent av kommunikationsministeriets anslag under moment 31.10.50 (Statsbidrag för underhåll och förbättring av enskilda vägar). Utskottet hänvisar dessutom till det som sägs i avsnitt 20.5.

Inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde föreslås det separata moment för kostnaderna för avbytarverksamhet för pälsdjursuppfödare och vikariehjälp för renskötare. Om ordnandet av avbytarverksamhet för pälsdjursuppfödare och ersättandet av kostnaderna för vikariehjälp för renskötare lyfts ut ur landskapets organiseringsansvar på det sätt som föreslås i avsnitt 20.4, måste också dessa moment slopas i den särskilda finansieringen till landskapen. Då måste också den andel som hänför sig till de administrativa kostnaderna för den ifrågasvarande verksamheten frigöras från den icke öronmärkta finansieringen.

En grundläggande princip för finansieringen till landskapen är att den generella och den särskilda finansieringen ska hållas åtskilda. Den särskilda finansieringen kan inte utnyttjas som en förlängning av den generella finansieringen. Det finns tämligen många separata moment som faller utanför den generella finansieringen, men för varje moment har det framförts en motivering till varför särskild finansiering behövs. Finansieringen till landskapen är dock i huvudsak av generell karaktär. Planen för de offentliga finanserna för åren 2019—2022 är som bäst under beredning. I samband med planen kommer det enligt uppgift också att bedömas om momentstrukturen för de anslag som anknyter till finansieringslagens tillämpningsområde är ändamålsenlig.

10.8 Avgifter

Ett landskap kan också ta ut klientavgifter. I den föreslagna finansieringslagen finns inga bestämmelser om klientavgifter. Vid behov föreskrivs det om avgifter i speciallagstiftning för de enskilda förvaltningsområdena. Till dessa kundavgifter hör bland annat klientavgifterna för social- och hälsojourer. Kundavgifternas andel inverkar inte direkt på fastställandet av den statliga finansieringen, men beaktas som minskning när de riksomfattande driftskostnaderna inom social- och hälsovården ses över.

I samband med beredningen av finansieringen av landskapens övriga uppgifter bedömdes enligt uppgift till utskottet behovet av en särskild lag om grunderna för avgifter till landskapen, men beredningen stannade för en reglering på förvaltningsområdesnivå. Det att avgifterna regleras i speciallagstiftning för varje förvaltningsområde ger en enhetlig grund för landskapens kundavgifter för den aktuella verksamheten. Däremot kan avgifterna mellan olika förvaltningsområden variera. Utskottet menar att behovet av en allmän lag om grunderna för avgifter kan utredas närmare senare.

Till den del tillsynen inte finansieras genom avgifter allokeras anslagen utifrån de allmänna bestämningsgrunder som anges i lagförslagen. En finansiering som bygger på kapitation och om-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

givningsfaktorer kan förväntas leda till en allmänt taget motiverad fördelning av anslagen. Det finns dock anledning att också på den här punkten bevaka att systemet fungerar och att finansieringen räcker till.

10.9 Bedömning av hur väl finansieringen räcker till

Syftet med statens finansiering är att säkerställa att alla landskap trots skillnader i förhållanden och servicebehov bland invånarna i landskapet ska ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Att verksamheten nästan helt bekostas av staten förutsätter också att staten kan påverka beslut för vilka den i sista hand betalar kostnaderna. Syftet med den styrning som staten särskilt med stöd av 3 kap. i landskapslagen utövar på landskapen är dels att säkerställa att finansieringsprincipen realiserar på riksomfattande nivå och i de enskilda landskapen, dels att trygga hållbarheten för de offentliga finanserna.

De viktigaste bestämmelserna om bedömningen av finansieringens tillräcklighet finns i 6 § i finansieringslagen, 30 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård och 13 § i landskapslagen. I varje lag är det frågan om en bedömning som görs såväl på riksomfattande nivå som för de enskilda landskapen.

Enligt 6 § 3 mom. i finansieringslagen ska den statliga finansieringen höjas vid den årliga justeringen också till den del kostnaderna överskrider de så kallade normala kostnaderna, om det är nödvändigt för att trygga tillgången till basservice. Vid bedömningen av huruvida tillgången till basservice är tryggad eller inte beaktas den faktiska utvecklingen av tillgången till basservice och uppskattningarna av problemen med tillgången samt landskapens möjligheter att genomföra ändringar i ekonomin och verksamheten. I 4 mom. finns det bestämmelser om hur uppskattningen ska genomföras.

I 30 § i lagen om ordnandet ingår bestämmelser om det årliga förfarande där det bedöms om tillgången på tjänster har varit jämlik i hela landet och om finansieringens nivå är tillräcklig för att genomföra finansieringsprincipen. Förfarandet är väsentligt för utvärderingen av hur finansieringsprincipen har genomförts och hur finansieringen enligt 6 § i finansieringslagen räcker till. Avsikten är att på det här sättet få information om huruvida den finansiering staten anslagit för de enskilda landskapen är tillräcklig och om de landskap som eventuellt har problem kan effektivisera verksamheten eller om det krävs tilläggsfinansiering för att säkerställa tillgången på tjänster. Förfarandet föregår utarbetandet av planen för de offentliga finanserna och utgör därmed grund för behandlingen av planen i fråga om social- och hälsovårdstjänster.

I det samråd mellan staten och landskapet som avses i 13 § i landskapslagen och som leds av finansministeriet granskas dessutom landskapets faktiska kostnader och bedöms hur finansieringen kommer att utvecklas. Vid samrådet bedöms också behovet av anpassningsåtgärder. Också annan information som beskriver tillståndet för landskapens ekonomi och servicesystem och som kan motiveras objektivt kan och bör enligt utskottet användas vid bedömningen av grunderna för en ökning av finansieringen.

Hur väl finansieringen räcker till beror på många omständigheter, däribland landskapets geografiska och andra förhållanden, befolkningsstrukturen och invånarnas behov, hur väl landskapet

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

lyckats genomföra reformen och landskapets förmåga att vid behov anpassa verksamheten. Avsikten är att bedömningen ska göras utifrån indikatorer som beskriver tillgången till tjänster och landskapens kostnadsutveckling. Det är i det närmaste omöjligt att skapa enskilda indikatorer som ensamma kunde utgöra grund för bedömningen. Därför grundar sig bedömningen delvis också på en helhetsgranskning av landskapens nyckeltal och den information som indikatorerna ger.

Finansieringens tillräcklighet granskas också i samband med planen för de offentliga finanserna. Planen ses över varje år, och då bedöms åtgärdernas tillräcklighet i förhållande till de mål som ställts med beaktande av den makroekonomiska utvecklingen. Samtidigt ska det utvärderas hur finansieringsprincipen tillämpas såväl i hela landet som i de enskilda landskapen.

10.10 Flexibla finansieringselement och andra sätt att säkra att finansieringsprincipen följs

För att säkerställa att finansieringsprincipen tillämpas är det viktigt att finansieringen granskas detaljerat varje år. Den sammanlagda nivån på den statliga finansieringen kan höjas med stöd av 6 § i finansieringslagen. På enskilda landskap i ekonomiska svårigheter tillämpas däremot de flexibla elementen i 7 och 8 § i finansieringslagen, beroende på vilken typ av problem det är frågan om. De flexibla elementen och den statliga styrningen av landskapen har stor betydelse särskilt i samband med olika slag av störningar för att säkerställa att landskapet klarar av sina lagfästa skyldigheter.

Enligt 7 § i finansieringslagen kan finansieringen till ett landskap på ansökan höjas temporärt efter prövning inom ramen för statsbudgeten, om landskapet i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga landskapsekonomiska svårigheter är i behov av tilläggsfinansiering. Också lokala särförhållanden kan beaktas som faktorer som påverkar behovet av sådan finansiering. Enligt 3 mom. dras ett belopp som motsvarar totalbeloppet av finansieringen enligt prövning av från det sammanlagda beloppet statlig finansiering som betalas till landskapen. Avdraget är lika stort per invånare i alla landskap. Enligt uppgift till utskottet är avdraget så litet i förhållande till den samlade statliga finansieringen att det inte bedöms ha några betydande konsekvenser för ett enskilt landskaps ställning.

Enligt 8 § i finansieringslagen kan ett landskap beviljas statligt lån eller statsborgen för att åtgärda likviditetsproblem. Om landskapets ekonomiska svårigheter är långvariga och hotar äventyra de ekonomiska och till ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna anknyttande förutsättningarna att klara av sina uppgifter, och ett lån eller statsborgen inte kan anses vara ett tillräckligt eller ändamålsenligt medel att lösa landskapets ekonomiska svårigheter, kan landskapet av statsmedel beviljas statsunderstöd enligt statsunderstödslagen (688/2001). För att statsunderstöd ska kunna beviljas krävs det dessutom att det kan anses nödvändigt för att trygga de tjänster landskapet ordnar.

För att undvika att statsunderstödet finansierar en alltför stor del av servicen i relation till den kalkylerade statliga finansieringen måste tröskeln för att bevilja understöd vara tillräckligt hög. I landskap där problemen bottnar i strukturella problem som kräver särskilda korrigerande åtgärder får statsunderstöd inte heller beviljas för alltför lång tid. I 104 § i landskapslagen föreslås därför en bestämmelse om att beviljande av statsunderstöd kan leda till ett utvärderingsförfarande enligt samma lag. Efter övergångsperioden leder det alltid till ett utvärderingsförfarande. I prak-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

tiken ska den utvärderingsgrupp som utför utvärderingen bland annat bedöma olika åtgärder som kan lösa landskapets problem och avgöra det fortsatta behovet och inriktningen av statsunderstöd.

Den föreslagna paragrafen gäller situationer där ett eller flera landskap har svårigheter att finansiera de tjänster som omfattas av deras organiseringsansvar och där bedömningen är att svårigheterna i princip beror på landskapets eget förfarande. Om fler än några få landskap får problem tillämpas bestämmelserna om höjning av den statliga finansieringen enligt 6 § i finansieringslagen. Avsikten med den föreslagna 8 § är enligt uppgift att den ska svara på problem som närmast beror på ineffektivitet i enskilda landskap, medan 6 § ska svara närmast på problem som beror på att bestämningsgrunderna för finansieringen inte fungerar eller på andra systemrisker. Hur bestämningsgrunderna fungerar och behovet av ändringar i dem bedöms också och kan ändras genom tillämpningen av 21 § om administrationen av den statliga finansieringen (RP 57/2017 rd).

Omständigheterna varierar i de olika landskapen, liksom också förutsättningarna att sköta de anvisade uppgifterna. Hur väl finansieringen räcker till beror i hög grad också på hur landskapen lyckas med genomförandet av reformen. Tillämpningen av finansieringsprincipen kan äventyras i situationer där den behovsbaserade kalkylerade finansieringen enligt förslaget inte matchar det faktiska servicebehovet i området och finansieringsbehovet till följd av detta. Enligt förvaltningsutskottet erbjuder finansieringslagen och kompletteringarna av den ett tämligen mångsidigt urval instrument för att säkerställa att finansieringsprincipen följs. Konceptet strävar efter att beakta varierande problem och olika skäl till finansieringsproblemen. Det är enligt utskottet dock nödvändigt att bevaka hur regleringen fungerar och hur väl finansieringsprincipen följs. Vid behov måste korrigerande åtgärder vidtas.

10.11 Förändringskostnader

De ekonomiska konsekvenserna av landskaps- och vårdreformen uppstår som en sammanlagd effekt av organisationsförändringen, förändringarna i finansieringssystemet och servicesystemet samt de tillhörande styrmekanismerna. I det inledande ändringsskedet väntas en kostnadsökning bland annat på grund av omorganiseringen av förvaltningen, harmoniseringen av lönerna och förnyandet av informationssystemen. En del kostnader är indirekta och har framför allt att göra med att omorganiseringen orsakar störningar som avspeglas i den egentliga verksamheten. Åtgärderna för att dämpa utgiftsökningen väntas bli fullt realiserade först efter flera år.

De förändringskostnader som reformen leder till för landskapen ingår inte i det system som beskrivs i finansieringslagen. Utskottet anser att det är motiverat. Om förändringskostnaderna skulle ingå i de generella medlen till landskapen, måste de inkluderas i utgångsnivån år 2020. Det skulle leda till att förändringskostnaderna blir en del av den permanenta finansieringsbasen, som nu genom finansieringslagen ska omfatta den normala finansiering som grundar sig på uppgifterna vid tidpunkten för överföringen. Om förändringskostnaderna inkluderades i finansieringsbasen skulle finansieringen till landskapen permanent överstiga normalkostnaderna, det vill säga bli högre än vad som förutsätts för att sköta uppgifterna. Det är därför motiverat att uppskatta förändringskostnader av engångsnatur och temporär natur i anknytning till den normala budgetberedningen, det vill säga åtskilt från de medel som anslås med stöd av finansieringslagen. Utskottet behandlar förändringskostnaderna närmare i avsnitt 23.3.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Förslaget till 31 § 3 mom. i finansieringslagen enligt proposition RP 57/2017 rd är enligt utskottet väsentligt med tanke på förändringsfasen. Enligt bestämmelsen kan under övergångsperioden behovsprövad finansiering som reserverats för ändamålet inriktas på betydande finansieringsproblem som orsakas av att enskilda landskap övergår till en kalkylmodell.

10.12 Tekniska paragrafändringar i finansieringslagen

I förslaget till 2 § 1 mom. 5 punkten i finansieringslagen (RP 57/2017 rd) definieras vad som i den lagen avses med landskapens övriga uppgifter. Utskottet konstaterar att landskapens övriga uppgifter i vid betydelse avser uppgifter enligt 6 § 1 mom. 3—26 punkten och 2 mom. i landskapslagen. Beviljandet av statlig finansiering för skötseln av landskapens uppgifter, bestämningsgrunderna i 4 kap. i finansieringslagen och den finansiering som ska överföras grundar sig dock på de lagfästa uppgifter som avses i 6 § 1 mom. För att precisera denna grundläggande princip föreslår utskottet att hänvisningen till 6 § 2 mom. stryks. Landskapen kan sköta uppgifter som avses i 6 § 2 mom., om de efter att ha sört för de lagfästa uppgifterna har kvar disponibla medel också för frivilliga uppgifter.

Förvaltningsutskottets förslag till 2 § 1 mom. 5 punkten i den föreslagna finansieringslagen enligt RP 57/2017 rd har därför följande lydelse:

I denna lag avses med

5) *landskapens övriga uppgifter* uppgifter som avses i 6 § 1 mom. 3—26 punkten (utesl.) i landskapslagen,

I 17 § i finansieringslagen föreskrivs om grundpriset per invånare för landskapets övriga uppgifter. Också bemyndigandet att utfärda förordning i paragrafens 2 mom. bör preciseras genom ett omnämnande av grundpriset per invånare enligt följande:

Närmare bestämmelser om grundpriset *per invånare* för landskapets andra uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

Vidare måste de årtal som nämns i förslaget till finansieringslag (RP 15/2017 rd och RP 57/2017 rd) ändras till följd av att reformens ikraftträdande skjuts fram (29—32 §).

11 Landskapens ekonomi

11.1 Budget och ekonomiplan

Bestämmelser om landskapens ekonomi finns i 13 kap. i landskapslagen. Enligt 97 § i landskapslagen ska landskapsfullmäktige före utgången av varje år godkänna en budget för landskapet för det följande kalenderåret. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

en ekonomiplan för tre eller fler år. För budgetberedningen svarar landskapsstyrelsen och under landskapsstyrelsens styrning varje organ på sitt uppgiftsområde. I budgeten ska landskapskoncernen granskas som en helhet med beaktande av hela koncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för landskapets och landskapskoncernens verksamhet och ekonomi. Förvaltningsutskottet understryker att budgeten och ekonomiplanen, vid sidan av landskapsstrategin, är landskapsfullmäktiges viktigaste styrmedel och målen är en del av budgeten och ska iaktas i landskapets verksamhet och ekonomiförvaltning. När målen ställs upp bör man också särskilt uppmärksamma vikten av att måluppfyllelsen är verifierbar.

I lagen uppställs ett krav på att landskapets ekonomi ska vara i balans. Enligt 97 § 2 mom. i landskapslagen ska budgeten och ekonomiplanen göras upp så att kassaflödet för landskapets verksamhet och investeringar är i balans eller uppvisar överskott senast vid utgången av året efter budgetåret. Kassaflödet för verksamheten och investeringarna är ett nyckeltal i finansieringsanalysen och anger hur väl inkomstfinansieringen räcker till. Kassaflödet för verksamheten och investeringarna utgörs av differensen mellan inkomstfinansieringen och utgifterna för nettoinvesteringar. Om kassaflödet från landskapets verksamhet och investeringsverksamhet visat ett underskott vid utgången av föregående räkenskapsperiod, måste underskottet täckas under nästa räkenskapsperiod.

Utskottet framhåller att landskapet inte kan täcka finansieringsbehovet med långfristiga lån. Däremot kan landskapet ta upp kortfristigt lån med en löptid på högst ett år. Dessutom kan exempelvis leasingfinansiering utnyttjas. Bakgrunden till detta finns i den valda modellen för finansiering av landskapen och i investeringsförfarandet. Investeringar som faller direkt under landskapens ägo kommer sannolikt i huvudsak att gälla anordningar, maskiner och annat lösöre. Betydande investeringar i lokaler görs däremot via det servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltning som ägs av landskapen tillsammans. De här investeringar syns i landskapets ekonomi i huvudsak som driftsekonomiutgifter, exempelvis lokalhyror.

Budgeten och ekonomiplanen består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Av investeringsdelen ska framgå inte bara landskapets investeringar utan även de av landskapskoncernens investeringar som är mest betydande för verksamheten och ekonomin. Det gynnar såväl landskapens koncern- och ägarstyrning som den rikstäckande styrningen av landskapens investeringar om landskapskoncernens investeringar tas upp i investeringsdelen. Landskapets dottersammanslutningars investeringar och särskilt deras förmåga att finansiera sina investeringar har också betydelse för landskapets utvärderingsförfarande, som behandlas nedan.

11.2 Landskapets bokföring

Bokföringens allmänna syfte är att producera information om huruvida landskapets inkomster och utgifter på lång sikt är i balans och å andra sidan huruvida räkenskapsperiodens kostnader och intäkter är i balans. Bokföringen ska ordnas så att man med hjälp av den kan se att budgeten fullföljs. Bokföringen har en väsentlig betydelse också för styrningen av landskapet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Landskapets bokföringsskyldighet regleras i 98 § i landskapslagen. Landskapen ska i likhet med kommunerna följa bokföringslagen (1336/1997). Enligt paragrafens 2 mom. får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om landskapets bokslut och verksamhetsberättelse, resultaträkningen, finansieringsanalysen, balansräkningen, bokslutsnoterna, koncernbokslutet och dess noter, delårsbokslut, kalkylerings- och kontosystemet och uppgifter om kostnaderna för enskilda tjänster. Syftet med bemyndigandet för statsrådet att utfärda förordning är att säkerställa samstämmig praxis i landskapen och ett jämförbart kunskapsunderlag för landskapens ekonomi. Målet är viktigt med hänsyn till uppföljningen av landskapens ekonomi och finansieringsprincipen. Det ger också förutsättningar för en automatisk rapportering av ekonomisk information om landskapen, vilket bidrar till att information finns tillgänglig för alla som behöver den.

Med stöd av 98 § 3 mom. i landskapslagen kan bokföringsnämndens landskaps- och kommunsektion meddela anvisningar och avge utlåtanden om tillämpningen av 98—101 § i landskapslagen och tillämpningen av den nyss nämnda förordningen. Utskottet menar att bokföringsnämndens landskaps- och kommunsektions rätt att meddela anvisningar och avge utlåtanden är motiverad, eftersom det i upprättandet av landskapets bokslut, koncernbokslut och verksamhetsberättelse ingår praktiska tillämpningsfrågor som inte kan avgöras uttömmande genom bestämmelser i lag eller förordning.

Av propositionsmotiven framgår att också EPSAS-projektet (European Public Sector Accounting Standards) förväntas påverka landskapens bokföring under kommande år. Det är fråga om ett projekt som initierats av kommissionen och som syftar till att förbättra styrningen och kontrollen av det centrala kunskapsunderlaget för medlemsstaternas ekonomi- och finanspolitik, nationalräkenskaperna samt uppgifternas tillförlitlighet och fullständighet. Ett av målen för projektet är att få till stånd en samstämmig bokslutsstandard för alla enheter inom den offentliga sektorn.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet måste landskapslagens bestämmelser om bokföringslagens tillämpning på landskapens bokföring preciseras. För att stärka jämförbarheten för landskapens bokföringsuppgifter är det motiverat att begränsa tillämpningen av vissa valfria förfaringsätt enligt bokföringslagen. Landskapen har inte heller behov av att tillämpa sådana bestämmelser i bokföringslagen som är avsedda för företag som tillämpar de internationella IFRS-standarderna. Förvaltningsutskottet föreslår därför att

57 § 5 punkten i landskapslagen stryks.

Vidare föreslår förvaltningsutskottet att 98 § 1 mom. i samma lag preciseras enligt följande:

På landskapets bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut tillämpas, utöver vad som föreskrivs i denna lag, bokföringslagen. Vid upprättandet av landskapets bokslut tillämpas dock inte bokföringslagens 4 kap. 5 § 2 och 3 mom., 5 kap. 2 a, 2 b, 4, 5 b och 17 § eller 7 a kap.

11.3 Bokslut och koncernbokslut

I 99 § i landskapslagen föreskrivs om landskapets bokslut och behandlingen av det. Bokslutet och verksamhetsberättelsen är verktyg som används för att säkerställa att bilden av landskapets resultat och ekonomiska ställning är riktig och tillräcklig. Verksamhetsberättelsen är en del av bokslutet och närmare bestämmelser om den finns i 101 §.

Enligt förslaget är landskapets räkenskapsperiod kalenderåret. Landskapsstyrelsen ska upprätta ett bokslut för räkenskapsperioden före utgången av mars månad året efter räkenskapsperioden och lämna det till revisorerna för granskning. Revisorerna ska granska bokslutet före utgången av maj månad. Fullmäktige ska behandla bokslutet före utgången av juni månad.

Enligt 100 § i landskapslagen ska ett landskap som jämte dottersammanslutningar bildar en landskapskoncern upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. Koncernbokslutet ska upprättas samma dag som landskapets bokslut. Landskapskoncernen definieras i 4 § i landskapslagen. En sammanslutning i vilken landskapet enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen har bestämmande inflytande utgör en dottersammanslutning till landskapet. Landskapet och dess dottersammanslutningar bildar en landskapskoncern. I 102 § i landskapslagen föreskrivs om dottersammanslutningars informationsskyldighet.

De servicecenter i aktiebolagsform som avses i 16 kap. i landskapslagen och som ägs gemensamt av landskapen hör däremot inte till någon landskapskoncern. Förvaltningsutskottet omfattar det som sägs i propositionsmotiven om att det på grund av servicecenteraktiebolagens betydelse för ekonomin och verksamheten är motiverat att landskapen i sina koncernbokslut uppger sina ägarandelar i bolagen i fråga och behandlar dem enligt de anvisningar som lämnas av bokföringsnämndens landskaps- och kommunsektion.

11.4 Utvärderingsförfarande i ett landskap

Skötseln av landskapens ekonomi styrs av landskapslagens bestämmelser om landskapens ekonomi och av finansieringslagen. Landskapslagens bestämmelser om ekonomin är striktare än kommunallagens motsvarande bestämmelser, eftersom finansieringen till landskapen i praktiken helt grundar sig på statlig finansiering. Landskaps- och vårdreformen innebär att det tryck på servicesystemet som befolkningens åldrande sätter i sin helhet kommer att drabba landskapen. För att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses krävs att problem i landskapens ekonomi kan åtgärdas så tidigt som möjligt, innan problemen blir övermäktiga. Hur landskapen lyckas i sin kostnadshantering har en stor betydelse för handlingsutrymmet i fråga om statsfinanserna och hela den offentliga ekonomin.

I 103 § i landskapslagen föreskrivs om utvärderingsförfarandet i ett landskap, vilket innebär att staten och landskapet bedömer landskapets ekonomiska förutsättningar att klara av sina uppgifter samt förutsättningarna att ordna social- och hälsojänster. Finansministeriet kan inleda ett förfarande om de omständigheter som anges i 104 § i landskapslagen eller i 20 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreligger. Om ett utvärderingsförfarande inleds, begränsas landskapsmyndigheternas behörighet på det sätt som föreskrivs i 105 § i landskapslagen. Syftet med det är

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

att förhindra att landskapets ekonomi försvagas ytterligare medan utvärderingsförfarandet eller en därpå följande prövning av förutsättningarna för att ändra landskapsindelningen pågår.

För utvärderingsförfarandet tillsätts en utvärderingsgrupp, vars medlemmar utses av finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och landskapet. Efter att ha hört landskapet ska finansministeriet till ordförande för utvärderingsgruppen utse en person som är oberoende av landskapet och ministerierna. Utvärderingsgruppen ska så ingående som möjligt utreda och bedöma landskapets förutsättningar att sköta de uppgifter det ansvarar för och lägga fram sitt förslag utifrån dessa utredningar och bedömningar. Landskapsfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet sitt beslut om dem för eventuella fortsatta åtgärder.

Landskapslagen har tämligen strikta bestämmelser om landskapens skyldighet att täcka underskotten och de kriterier för krislandskap som anknyter till skyldigheten samt bestämmelser om när ett utvärderingsförfarande ska inledas. Å andra sidan är förslagen motiverade med tanke på de offentliga finanserna och skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förvaltningsutskottet konstaterar att den granskningsperiod som avses i 104 § i landskapslagen — med beaktande av att reformens ikraftträdande förskjuts — börjar först med de nyckeltal som beräknas utifrån boksluten för 2022 och 2023 och som finns tillgängliga 2024. Regleringen innehåller alltså en övergångsperiod under vilken landskapen kan anpassa sin verksamhet. Eftersom starten för landskapens verksamhet kan antas vara förknippad med oförutsedda omständigheter och kostnader, säkerställs det genom övergångsperioden att utvärderingsförfaranden inte inleds endast till följd av sporadiska problem under förändringsfasen.

Enligt 104 § i landskapslagen har finansministeriet dessutom rätt att inleda ett utvärderingsförfarande på grundval av kriterier för landskapskoncernens årsbidrag, kassaflödet för verksamheten och investeringarna och låneskötselbidraget samt under en fem år lång övergångsperiod också på grundval av kriteriet för behovsprövat finansieringsunderstöd. Också den här övergångsperioden behövs med tanke på att det tar en viss tid för landskapen att få igång verksamheten och det under den tiden sannolikt dyker upp oförutsedda frågor. Övergångsperioden tillåter att landskapets verksamhet hinner etableras efter inledningsfasen. Från och med 2025 ska beviljande av behovsprövat finansieringsunderstöd alltid leda till att ett utvärderingsförfarande inleds.

I praktiken betyder utvärderingsförfarandet att det görs en grundligare utredning av landskapets verksamhet. Genom utvärderingsförfarandet kan man utreda till vilka delar situationen beror på faktorer som landskapet inte kan påverka och på otillräcklig finansiering och till vilka delar på landskapets ineffektivitet.

Tanken är att utvärderingsförfarandet ska utgöra ett styrinstrument som harmoniserar med de mål som ställts upp för reformen och med bestämmelserna i finansieringslagen. Kriterierna för förfarandet är strikta, men finansministeriet har utrymme för prövning när det gäller att inleda ett förfarande. Tack vare de strikta kriterierna kan staten ingripa tillräckligt tidigt, men prövningsrätten säkerställer att utvärderingsförfaranden inte inleds i onödan. Det är enligt utskottet viktigt också med tanke på förfarandets effektivitet och trovärdighet.

Här finns det också anledning framhålla att en landskapsindelningsutredare inte automatiskt tillsätts när ett utvärderingsförfarande inletts. Finansministeriet beslutar utifrån utvärderingsgrup-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

pens förslag och landskapsfullmäktiges avgörande om det är nödvändigt att tillsätta en sådan landskapsindelningsutredare som avses i lagen om landskapsindelning.

12 Granskningen av landskapets förvaltning och ekonomi

12.1 Revisionsnämnden

För granskningen av förvaltningen och ekonomin ska landskapsfullmäktige tillsätta en revisionsnämnd. Regleringen har utgått från bestämmelserna i kommunallagen. Enligt 106 § i landskapslagen ska revisionsnämnden bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som landskapsfullmäktige ska fatta beslut om. Nämnden lämnar fullmäktige ett förslagsbeslut om godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet. Vidare ska nämnden bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som landskapsfullmäktige satt upp har nåtts i landskapet och landskapskoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Nämnden ska också bedöma hur balanseringen av ekonomin har utfallit och se till att granskningen av landskapet och dess dottersammanslutningar samordnas.

Revisionsnämndens ordförande och vice ordförande ska vara fullmäktigeledamöter. I övrigt föreskrivs det om valbarhet till revisionsnämnden i 64 § i landskapslagen. Enligt 73 § i landskapslagen ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på förtroendevalda när de sköter uppgifter som avses i samma lag. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

12.2 Revision

För granskning av förvaltningen och ekonomin ska fullmäktige välja en revisionssammanslutning. Bestämmelser om revisionssammanslutningen finns i 6 kap. i revisionslagen (1141/2015). Sammanslutningen ska till ansvarig revisor för landskapet förordna en sådan OFGR-revisor som avses i 2 § i revisionslagen. Revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar.

Enligt 107 § 1 mom. i landskapslagen föreskrivs det om skadeståndsansvar i skadeståndslagen. Enligt motiven till paragrafen fastställs dock revisorernas skyldighet att ersätta skada med stöd av 10 § i lagen om revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (1142/2015). Det vore motiverat att i paragrafen hänvisa till den specialbestämmelsen, så förvaltningsutskottet föreslår att 107 § 1 mom. i landskapslagen ändras enligt följande:

För granskningen av förvaltningen och ekonomin väljer landskapsfullmäktige en revisionssammanslutning som till ansvarig revisor ska förordna en OFGR-revisor. På revisorerna tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när de sköter uppgifter som avses i denna lag. *Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i lagen om revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin.*

I 108 § i landskapslagen föreskrivs om revisorernas uppgifter. Enligt paragrafen ska revisorerna före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska bland annat granska om landskapets förvaltning har skötts enligt lag och landskapsfullmäktiges beslut

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

och om landskapets bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet samt verksamhetsberättelsen ger riktiga och tillräckliga uppgifter om landskapets resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet. Revisorerna ska också granska om landskapets interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.

Förvaltningsutskottet noterar att revisorerna enligt 108 § 1 mom. 3 punkten ska granska om de uppgifter som getts om grunderna för finansieringen av landskapet och användningen av medlen är riktiga. Finansieringen av landskapen utgör generella medel, dvs. landskapen beslutar själva med stöd av sin självstyrelse om hur de ska använda den statliga finansieringen för skötseln av sina uppgifter. Den statliga finansieringen till landskapen fördelas i huvudsak på basis av invånarantalet och invånarnas servicebehov. För att fastslå dessa faktorer krävs det att de uppgifter som landskapen lämnar är korrekta, vilket revisorerna bör granska för att försäkra sig om att uppgifterna är tillförlitliga. Det är motiverat att revisorerna granskar om de uppgifter som getts om grunderna för finansieringen är riktiga. Av propositionsmotiven framgår dock inte vad en granskning av användningen av den statliga finansieringen skulle innebära i en situation där finansieringen är av generell natur och landskapen inte behöver redovisa användningen av medlen särskilt. I samband med revideringen av kommunallagen lyftes granskningen av användningen av statsandelarna ut ur revisorernas uppgifter uttryckligen därför att kommunernas statsandel utgör generella medel. Förvaltningsutskottet föreslår därför att granskningen av användningen av medlen stryks i 3 punkten.

Utöver de generella medlen får landskapen särskild finansiering som grundar sig på speciallagstiftning och vars användningsändamål fastställs då medlen beviljas. Dessa medel är behovsprövade och kan ges en del av kommunerna eller alla kommuner. I fråga om särfinansierade uppgifter kan användningen av medel rapporteras separat (med hjälp av egna registreringskoder). Bokföringsnämndens landskaps- och kommunsektion kan vid behov ge närmare anvisningar för uppföljningen av särskild finansiering.

Enligt 108 § 1 mom. 5 punkten ska revisorerna kontrollera att uppgifterna i bokslutet och verksamhetsberättelsen inte är motstridiga. Förvaltningsutskottet konstaterar att det av 99 § i landskapslagen framgår att verksamhetsberättelsen är en del av bokslutet. På den här punkten avviker regleringen från bokföringslagen, enligt vilken bokslutet inte omfattar en verksamhetsberättelse. Vissa sammanslutningar ska dock enligt bokföringslagen foga en verksamhetsberättelse till bokslutet. I sådana fall är det motiverat att granska att uppgifterna inte är motstridiga. Förvaltningsutskottet anser det onödigt att särskilt kontrollera att uppgifterna i bokslutet och verksamhetsberättelsen inte är motstridiga, eftersom verksamhetsberättelsen utgör en del av landskapets bokslut och granskningen av huruvida uppgifterna i verksamhetsberättelsen är riktiga således ingår i granskningen av bokslutet. Den bokföringsskyldiga ska se till att grunderna för de uppgifter som ges i bokslutet och den i bokslutet ingående verksamhetsberättelsen är tillräckligt väl dokumenterade. Utskottet föreslår därför att 5 punkten stryks.

Förvaltningsutskottet föreslår att 108 § 1 mom. i landskapslagen får följande lydelse:

Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

- 1) om landskapets förvaltning har skötts enligt lag och landskapsfullmäktiges beslut,
 - 2) om landskapets bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet samt verksamhetsberättelsen ger riktiga och tillräckliga uppgifter om landskapets resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut och verksamhetsberättelser,
 - 3) om de uppgifter som getts om grunderna för finansieringen av landskapet (*utesl.*) är riktiga,
 - 4) om landskapets interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.
 - 5) (*Utesl.*)
-

12.3 Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar

Enligt 110 § i landskapslagen har revisionsnämnden trots sekretessbestämmelserna rätt att av landskapets myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisionsnämnden anser vara behövliga för skötseln av utvärderingsuppdraget. Revisionsnämndens rätt till upplysningar av landskapets dottersammanslutningar begränsas till koncernledningens rapportering och andra handlingar i landskapsmyndigheternas besittning. Vid behov kan landskapet utnyttja sina befogenheter som ägare för att få nödvändiga handlingar av dottersammanslutningarna.

En revisor har trots sekretessbestämmelserna rätt att av landskapets myndigheter och av sammanslutningar och stiftelser som hör till landskapskoncernen få de upplysningar och ta del av de handlingar som revisorn anser vara behövliga för skötseln av sitt uppdrag. Revisorns rätt till upplysningar gäller således utöver handlingar som är i landskapets besittning också handlingar som andra sammanslutningar och stiftelser som hör till landskapskoncernen besitter.

Förvaltningsutskottet menar att bestämmelsen om rätt till upplysningar är motiverad med tanke på att revisionsnämnden och revisorerna har olika uppgifter. Till revisionsnämndens uppgifter hör att bereda ärenden som gäller landskapets egen revision. I uppgifterna ingår däremot inte egentliga revisionsuppgifter. Regleringen motsvarar också bestämmelserna i kommunallagen. Revisionsnämndens ledamöter och revisorn utför sitt uppdrag under tjänsteansvar och är skyldiga att hemlighålla de uppgifter som det fått ta del av med stöd av bestämmelsen.

12.4 Införandelagens konsekvenser för organiseringen av revisionen och utvärderingen av förvaltningen och ekonomin

Enligt 1 § i den föreslagna införandelagen börjar det första landskapsfullmäktiges mandatperiod vid ingången av 2019. Landskapsfullmäktige ska utan dröjsmål konstituera sig och välja landskapsstyrelse och övriga förvaltningsorgan i landskapet. Revisionsnämnden ska alltså väljas så

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

snart landskapsfullmäktige har konstituerat sig. Nämnden ska omedelbart inleda sitt arbete och bland annat starta en process för att utse revisorerna.

Landskapets budget och bokslut upprättas första gången för 2019 på det sätt som föreskrivs i 13 kap. i landskapslagen och granskas på det sätt som föreskrivs i 14 kap. Det betyder bland annat att det för 2019 ska göras upp en utvärderingsberättelse och göras en revision. I utvärderingsberättelsen behandlas alltså bland annat åtgärderna i samband med inrättandet och organiseringen av landskapet.

12.5 Statens revisionsverks granskningsrätt

Enligt 109 § i den föreslagna landskapslagen har statens revisionsverk rätt att med iakttagande av lagen om statens revisionsverk (676/2000) granska lagligheten, ändamålsenligheten och effektiviteten i verksamheten och ekonomin i landskapen och sammanslutningar som kontrolleras av ett landskap eller av flera landskap tillsammans.

Enligt den gällande lagen om statens revisionsverk har verket bland annat rätt att granska kommuner, samkommuner, stiftelser samt andra samfund och juridiska personer samt privatpersoner, som fått medel eller andra ekonomiska understöd eller förmåner av staten, för att utreda om de uppgifter som utgör grund för erhållandet av medel eller andra ekonomiska understöd eller förmåner är riktiga, om de villkor som ställs i beslutet om beviljande har iakttagits och om medlen eller de andra ekonomiska understöden eller förmånerna har använts till det ändamål för vilket de beviljats. Granskningsrätten grundar sig på och gäller således medel eller andra ekonomiska förmåner som erhållits av staten.

Det föreslogs redan i en anknytande lag i proposition RP 47/2017 rd att statens revisionsverk uppgift i förhållande till landskapen ska förtydligas. Ett lagförslag med samma innehåll lämnades till riksdagen också i proposition RP 16/2017 rd.

13 Landskapens nationella servicecenter

I 16 kap. i landskapslagen föreslås det bestämmelser om landskapens nationella servicecenter och landskapens skyldighet att använda servicecentrens tjänster. Servicecentren är aktiebolag som på det sätt som bestäms i landskapslagen eller införandelagen ägs gemensamt av landskapen. Också staten kan vara delägare i centren.

Kunder hos servicecentren är utöver landskapen och landskapens affärsverk också sammanslutningar där landskapen har bestämmande inflytande, det vill säga servicecenter och andra sammanslutningar som landskapen äger gemensamt samt sådana dottersammanslutningar till landskapet som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Kunder hos servicecentren kan också vara sådana bolag eller andra sammanslutningar där landskapen har bestämmande inflytande och där exempelvis en kommun är delägare.

Bestämmelser om inrättande av servicecenter och om fördelning av aktierna mellan landskapen finns i 6 kap. i införandelagen. Enligt förslaget ska staten vidta de åtgärder som krävs för att grunda servicecentren. Servicecentrens aktier ska enligt den ändrade tidsplanen för reformen överlå-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

tas till landskapen före den 1 januari 2020. Enligt 41 § i förslaget till införandelag ska de aktier i servicecentren som landskapen får i sin ägo fördelas mellan landskapen i förhållande till deras invånarantal. I fråga om tidpunkten för bestämning av invånarantalet måste det beaktas att ikraftträdandet för reformen skjuts upp med ett år. Utskottet föreslår därför

att datumet i den andra meningen i 41 § i införandelagen ändras till den 31 december 2018.

Inrättandet av nationella servicecenter anknyter till de mål för de offentliga finansernas hållbarhet som ställts upp för reformen. Syftet med servicecentren är att uppnå gemensamma serviceprocesser, funktionell effektivitet och skalfördelar, vilket ger lägre totalkostnader och inbesparingar tack vare effektivare verksamhet.

13.1 Servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning

Enligt propositionen ska landskapen överföra byggnader, fastigheter och arrendavtal som kommit i dess ägo och ursprungligen ägts av sjukvårdsdistrikten, specialomsorgsdistrikten och landskapsförbunden, samt motsvarande långvariga hyresavtal för lokaler, i det nationella servicecentrets ägo och besittning. Servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning är ett aktiebolag som landskapen äger gemensamt (Maakuntien tilakeskus Oy; inofficiellt på svenska: Landskapens lokalcentral). Till Lokalcentralen överförs också de lagstadgade skuldansvar som överförts från samkommunerna till landskapen, till den del de anknyter till lokalerna och fastigheterna. Avsikten är att genom Lokalcentralen sköta lokalerna professionellt och effektivt. Bestämmelser om Lokalcentralens uppgifter finns i 120 § i landskapslagen.

Aktierna i Lokalcentralen fördelas mellan landskapen i förhållande till deras invånarantal och inte exempelvis i förhållande till värdet av de fastighetsmassor som överförs. Landskapens beslutanderätt begränsas av att staten har aktier av ett särskilt slag i bolaget. Syftet med det statliga innehavet är att säkerställa att landskapen bevarar sitt bestämmande inflytande i bolaget, att bolaget utgör en anknuten enhet enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, nedan upphandlingslagen) och att bolagets verksamhetsprinciper följer principerna i landskapslagen.

Lokalcentralen har ingen självständig, av landskapen oberoende beslutanderätt i frågor som rör servicenät och lokaler och hör till landskapens strategiska beslutsfattande, utan centret handlar på basis av de uppdrag landskapen ger det. Landskapet beslutar självt i egenskap av beställare vilka lokaler det behöver. Lokalcentralen utför lokal- och fastighetstjänster för de av landskapens organisationer som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Centret utför inte tjänster åt de av landskapets bolag som är verksamma på marknaden, utan är en anknuten enhet till landskapet (s.k. in house-bolag).

Lokalcentralens verksamhetskoncept har att göra med modellen för finansiering av landskapen. Utgångspunkten enligt landskapslagen är att landskapen inte har rätt att ta långfristigt lån för investeringar. Därför sköts landskapens lokalinvesteringsbehov via Lokalcentralen. Lokalcentralen fattar inga investeringsbeslut på egen risk, utan alla investeringar görs på grundval av hyresavtal med landskapen. De lån som behövs för investeringar med lång verkningstid syns i form av hyreskostnader i landskapens driftsekonomiutgifter.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Lokalcentralen kommer att ta över skuldansvar till ett mycket stort belopp. När landskapen inleder sin verksamhet kommer sjukvårdsdistrikten enligt de preliminära uppgifterna att ha pågående eller nyligen startade lokalprojekt till ett värde av cirka 4 miljarder euro. Det kan antas att de här projekten finansieras genom lån och inte genom medel från medlemskommunerna under åren 2017—2019. Dessutom har de nuvarande sjukvårdsdistrikten investeringsbehov på närmare 3 miljarder euro för perioden 2020—2030. Vidare ska Lokalcentralen ansvara för och sköta sjukvårdsdistriktens stora och redan utmönstrade specialfastigheter, exempelvis tidigare sanatorier. Fastigheterna inbringar inga inkomster och det krävs tillräcklig ekonomisk bärkraft att sköta dem och få ut dem på marknaden igen. Ett riksomfattande bolag har också tillräcklig kompetens för att sköta specialfastigheter av den typ som den specialiserade sjukvårdens fastigheter utgör.

Utskottet anser att ett nationellt servicecenter kan sköta fastigheterna effektivare och mer professionellt. Inrättandet av Lokalcentralen anknyter också till de mål som ställts upp för reformen och de offentliga finansernas hållbarhet. För att målen ska uppnås är det ytterst viktigt att centraliseringen och effektiviseringen av landskapens stödtjänster verkligen ger kostnads- och effektivitetsnytta. Gemensamma processer och centralisering av kompetensen är av väsentlig betydelse för uppkomsten av denna nytta.

13.2 Servicecentret för informations- och kommunikationstekniska tjänster

Servicecentret för informations- och kommunikationstekniska tjänster (ICT-Palvelukeskus Viimana Oy, nedan Viimana Oy) har i uppgift att producera gemensamma informationsförvaltnings-, informationssystems- och informationstekniktjänster för landskapen och statliga myndigheter. Det sker genom konkurrensutsättning av tjänstekoncept och genom att för kundernas räkning utveckla och producera gemensamma IKT-infratjänster samt branschoberoende och branschbundna systemtjänster och experttjänster som främjar utnyttjandet av digitalisering och IKT. I produktionen utnyttjar Viimana Oy i hög grad konkurrensutsättning. Tanken är att Viimana Oy ska utgöra ett starkt stöd för digitaliseringen av landskapens tjänster och därigenom också leda till funktionella och kvalitativa förbättringar i landskapens verksamhet samtidigt som ordnandet och produktionen av IKT-tjänster sköts mer effektivt. Avsikten är att Viimana Oy ska harmonisera rutinerna och metoderna och öka kompatibiliteten för informationen samt tillhandahålla expertkompetens som alla landskap kan dra nytta av.

Enligt inkommen utredning har de nuvarande social- och hälsovårdsaktörerna — i praktiken kommunerna och samkommunerna — ytterst varierande informationssystem och IKT-avtal. Också kostnadseffektiviteten varierar. Olika utvecklingsprojekt har haft riksomfattande täckning som mål, men med undantag av FPA:s nationella tjänster har inga större eller viktiga projekt genomförts. Verksamheten har varit baserad på frivillighet, men den har inte lett till något omfattande samarbete eller till insatser för att nå kostnadsfördelar.

Avsikten är att Viimana Oy:s produktion och upphandling av tjänster ska kunna tillämpa anbuds-förfaranden för offentlig upphandling enligt upphandlingslagen och utnyttja utbudet på marknaden enligt principen om lika möjligheter. Den egna produktionen fokuserar i huvudsak på gemensamma informationstekniska expert- och utvecklingstjänster, konsolidering av den grundläggande informationstekniken, gemensamma lösningar samt underhåll och integrering av såväl nationella informationssystem som landskapens gemensamma informationssystem. I fråga om tjäns-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ter som kan upphandlas på den öppna marknaden, exempelvis grundläggande informationsteknik, kan Vimana Oy agera inköpscentral, vilket tillåter ramavtal för ett flertal aktörer. I förhållande till landskapet är Vimana Oy en anknuten enhet och en inköpscentral på det sätt som avses i upphandlingslagen. I princip ska Vimana Oy alltså inte erbjuda tjänster på marknaden. Försäljningen till utomstående får inte överskrida upphandlingslagens gränser för anknutna enheter.

Vimana Oy är ett aktiebolag som ägs av dess kunder, det vill säga offentliga sammanslutningar. Bolaget eftersträvar inte vinst. Med stöd av 40 § i införandelagen ska servicecentrets aktier överlåtas till landskapen innan reformen träder i kraft. Aktierna fördelas mellan landskapen i förhållande till deras invånarantal. Dock blir 10 procent av aktierna i Vimana Oy kvar i statens ägo, vilket tillåter att ägarna kan samarbeta enligt in house-principen. Staten innehar en i bolagsordningen angiven aktie i en separat aktieserie. Aktien ger rätt att förhindra att bolagsordningen ändras utan statens samtycke, en starkare rätt att besluta om aktiekapitalet och maximibeloppen för finansiering i form av främmande kapital samt rätt att utse en styrelseledamot. Staten kan därmed ingripa om servicecentret utvecklas i en skadlig riktning exempelvis genom överskuldssättning eller obehövliga investeringar. Det är enligt utskottet motiverat, eftersom staten finansierar landskapen och därigenom också servicecentret bland annat genom de investeringar som centret sköter för landskapens räkning.

De effekter som eftersträvas genom Vimana Oy kan antas uppkomma först efter en långsiktig utveckling av verksamheten och införandet av nya handlingsmodeller. Förutsättningen för att fördelarna ska uppnås är också att det å ena sidan görs stora utvecklingssatsningar på digitaliseringen av verksamheten och å andra sidan investeringar i enhetliga informationssystemlösningar. Enligt uppgift är många system nära slutet av sin livscykel och måste därför i vilket fall ersättas.

Om sparmålen ska nås krävs ett starkt förändringsledarskap i landskapen genast när landskapen inrättas och i flera år efter det. Det räcker inte att bara investera i teknik som möjliggör digitalisering. I samband med utvecklingsinvesteringar och konsolidering av informationssystem bör man bedöma vilken nytta de kan ge och kritiskt överväga inom vilka områden det är förnuftigt att utveckla och bygga ut en utgående teknik i väntan på ett gemensamt system. Att utnyttja lätta lösningar kan under övergångsperioden vara ett alternativ. I inledningsfasen går det sannolikt inte att undvika överlappande system, men när de nya systemen blir klara måste strävan vara att snabbt avstå från de överlappande systemen och därmed slippa underhållskostnader för dem och sänka nettokostnaderna.

Förvaltningsutskottet menar att Vimana Oy kan erbjuda betydande kompetens och resurser när verksamheten och systemen moderniseras och den nuvarande spridda och kostnadskrävande informationssystemsstrukturen konsolideras. Servicecentret har en central roll när det gäller att producera gemensamma informationssystem och elektroniska tjänster och med hjälp av dem uppnå kompatibilitet och harmonisering.

Den offentliga förvaltningen har också andra organisationer som producerar gemensamma informations- och kommunikationstekniska tjänster, men Vimana Oy konkurrerar inte med dem. Statens informations- och kommunikationstekniska center har de statliga ämbetsverken och inrättningarna som kunder. Förvaltningens gemensamma elektroniska stödtjänster för e-tjänster pro-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

duceras främst av Befolkningsregistercentralen, och också landskapen kommer att utnyttja dessa tjänster. Vimana Oy kommer inte att producera motsvarande tjänster. Riksomfattande IKT-lösningar för social- och hälsovården produceras i huvudsak av Folkpensionsanstalten.

För utvecklingen av social- och hälsovårdens digitala tjänster finns dessutom SoteDigi Oy, som ägs av staten och landskapen. Bolaget svarar på nationell nivå för projekt och upphandlingar som anknyter till social- och hälsovårdens nya digitala lösningar och för utvecklingsverksamhet i samband med detta. SoteDigi Oy samarbetar nära med Vimana Oy, som ska underhålla och införa de system och tillämpningar som SoteDigi Oy utvecklar. Enligt uppgift ska bestämmelser om SoteDigi Oy fogas till lagen om ordnandet, landskapslagen och införandelagen. Propositioner om det kommer att lämnas riksdagen senare.

13.3 Servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning

Produktionen av landskapens ekonomi- och personalförvaltningstjänster

I propositionen (121 § i landskapslagen) föreslås bestämmelser om servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning (Hetli Oy). Centret har till uppgift att producera enhetliga tjänster som avser ekonomiförvaltning, betalningstrafik och bokföring samt expert- och stödtjänster för personal- och löneförvaltningen. Servicecentret arbetar på regional nivå på ett flertal verksamhetsställen. Centret utgör också landskapens gemensamma enhet för utveckling och modernisering av servicekoncepten inom området. Tillsammans med de andra servicecentren underhåller det också systemmiljön. Landskapen svarar för den strategiska styrningen av och måluppställningen för Hetli Oy.

Enligt uppgift inleddes förberedelserna för reformen våren 2017, och den 8 juni 2017 beslutade statsrådet bemyndiga NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscentret (KEHA-centret) att bilda ett nytt, helstatligt servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning under namnet Hetli Oy. KEHA-centret fick rätt att för statens räkning teckna samtliga aktier i det nya bolaget. Hetli Oy är ett statsägt bolag som lyder under arbets- och näringsministeriets ägarstyrning. Avsikten är att aktierna i enlighet med bestämmelserna i införandelagen ska överlåtas till landskapen före den 1 januari 2020. Hetli Oy har en verkställande direktör och tre andra anställda. Bolagsstyrelsen har fem medlemmar.

Utgångspunkten har varit att landskapens ekonomi- och personalförvaltning ska produceras av Hetli Oy, till den del de funktioner som ska överföras till landskapen inte har bolagiserats. Hetli Oy ska producera tjänster för landskapen, sammanslutningar i vilka landskapen har bestämmande inflytande och dottersammanslutningar som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Tjänsterna produceras dels av bolaget självt, dels genom dess dotterbolag och delägda bolag (konsortiebolag). Målet är att öka effektiviteten och produktiviteten genom att utnyttja volymfördelar, förenhetliga rutiner och metoder samt säkerställa en jämn servicekvalitet på rätt nivå i alla landskap. En tanke har också varit att den större enhetligheten i landskapens ekonomi- och personalförvaltning och den information som förvaltningen genererar ska stödja styrningen av landskapen och landskapens egen ledning och jämförelsebaserade utveckling.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Enligt uppgifter från landskapens beredning i december 2017 skulle Hetli-konsortiet omfatta tio bolag. Dessa skulle ha svarat för landskapens grundläggande ekonomi- och personalförvaltnings-tjänster. Inte ett enda landskap skulle ha valt Hetli Oy som leverantör av de grundläggande tjänsterna. Till följd av landskapens ståndpunkt skulle Hetli Oy:s roll ha begränsats till att ordna och utveckla tjänsterna. Däremot skulle bolaget inte ha haft någon större egen serviceproduktion. Det skulle inte heller ha uppstått något behov av ett nytt, gemensamt system. Enligt utredning har beredningen av landskapen utgått från att ekonomi- och personalförvaltningstjänsterna i princip byggs upp utifrån de nuvarande datasystemen. Aktörerna i landskapen väljer vilka ekonomi- och personalförvaltningssystem som ska användas och planerar den behövliga integrationen av de nuvarande systemen så att de kan användas för ledningen av landskapen den 1 januari 2020.

Till följd av de nämnda omständigheterna har behovet av servicecentret Hetli Oy omvärderats. Enligt uppgift till utskottet har de beslut om producenterna av ekonomi- och personalförvaltningstjänster som fattats i den regionala beredningen av landskapen lett till att det inte finns något behov av en riksomfattande aktör som Hetli Oy eller av centraliserade systeminvesteringar. Det ser ut som om landskapens beslut till vissa delar går i samma riktning som de mål som ställdes upp för Hetli Oy, det vill säga att de ökar effektiviteten och produktiviteten och säkerställer enhetliga rutiner och metoder i enskilda landskap och i landskap som är kunder hos bolaget. Den struktur som uppstår är inte optimal med tanke på effektiviteten och produktiviteten eller enhetligheten på riksnivå. Jämfört med nuläget är det dock ett steg i rätt riktning.

De uppgifter som enligt planerna skulle överföras från KEHA-centret till bolaget har enligt uppgift bedömts också med avseende på förenhetligandet och standardiseringen av ekonomi- och personalförvaltningssystemen och sammanställandet av ekonomisk information. Inte heller på denna punkt finns det något omedelbart behov av en aktör i bolagsform av den typ Hetli Oy utgör. De uppgifter som planerats för Hetli Oy är nödvändiga och måste ordnas på ett eller annat sätt, men under bedömningen kunde det inte påvisas att de obetingat måste ordnas genom en aktör som Hetli Oy.

Finansministeriet har därför föreslagit att bestämmelserna om servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning stryks i förslaget till landskapslag. Hetli Oy håller på att fasas ut.

Konsekvenser av att Hetli Oy läggs ned

Förvaltningsutskottet konstaterar att när en gemensam enhet som Hetli Oy faller bort, blir insatserna för att nå effektivitets- och produktivitetsmålen i hög grad beroende av de enskilda landskapen. Målen för effektiviseringen av ekonomi- och personalförvaltningen ligger alltså främst på landskapens ansvar.

Den rättsliga ställningen för den personal som sköter de ekonomi- och personalförvaltningsuppgifter som överförs från kommunerna, samkommunerna och staten till landskapen kommer inte att förändras på grund av nedläggningen av Hetli Oy, eftersom personalen med stöd av lag övergår till landskapen eller enligt avtal till landskapens in house-bolag. Utifrån uppgifter från beredningen skulle inte någon större andel anställda ha övergått till Hetli Oy. I konsortiestrukturen skulle personalen inom serviceverksamheten ha arbetat i andra bolag än Hetli Oy. Tilläggs pensionskyddet för dem som övergår till bolagen säkras i enlighet med 15 § i införandelagen. Utifrån

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

instruktioner från reformministergruppen utreds det som bäst hur Hetli Oy:s nuvarande anställda ska placeras i nya uppgifter.

Det var tänkt att Hetli Oy skulle ha tagit över KEHA-centrets utbetalningsuppgifter. Av arbets- och näringsministeriets förvaltningsområdes riksomfattande uppgifter sköter KEHA-centrets utbetalningsenhet i dag NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas utbetalningsuppgifter, med undantag av utbetalningar från strukturfonderna och av utvecklingsbidrag och transportstöd. Arbetsinsatsen inom förvaltningsområdet är cirka 95 årsverken. Den största arbetsinsatsen krävs för utbetalning och återkrav av stöd och ersättningar som beviljas av arbets- och näringsbyråerna (lönesubvention, startpeng) och beviljande och utbetalning av statlig ersättning till kommunerna för ordnandet av integrationsåtgärder. Dessutom sköter utbetalningsenheten utbetalningsuppgifter inom kommunikationsministeriets, miljöministeriets och jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområden. Dessa uppgifter kräver cirka 15 årsverken.

Avsikten är att de utbetalningsuppgifter som ska flyttas från KEHA-centret ska skötas centralt också efter 1.1.2020. Utskottet menar att de här utbetalningsuppgifterna kan ordnas centralt också på något annat sätt än genom Hetli Oy. Frågan kräver dock fortsatt utredning och lagberedning. Ställningen för de anställda vid KEHA-centret måste beaktas nu när situationen har förändrats. Utskottet framhåller dessutom att reformen inte får leda till att kompetensen i de nuvarande organisationerna går förlorad. Det gäller såväl KEHA-centret som andra organisationer. All beredning av reformen måste följa en god personalpolitik.

Centralt för genomförandet av landskaps- och vårdreformen är att det går att samla in enhetlig och jämförbar information om landskapens ekonomi och verksamhet, och att informationen kan utnyttjas för ledningen och styrningen av landskapen. Avsikten var att Hetli Oy skulle svara också på den utmaningen. I och med att Hetli Oy läggs ned gäller det att hitta en annan aktör som sammanställer den ekonomiska informationen, underhåller informationsmodellerna och gör jämförande analyser. Å andra sidan måste merparten av den ekonomiska informationen följa de former som fastställs i lagstiftningen, så landskapens servicecentraler måste i egenskap av landskapens serviceproducenter följa de enhetliga definitionerna trots att Hetli Oy läggs ned.

Enligt bedömningar kommer det att ske stora förändringar inom ekonomi- och personalplaneringsbranschen till följd av den ökande tillämpningen av robotik och automation. Det vore önskvärt att landskapen tillsammans kunde komma överens om och genomföra lösningar som harmoniserar systemen tillräckligt väl. Om landskapen saknar en gemensam linje för genomförandet och inte har någon gemensam aktör som driver på effektiviseringen, kommer uppgifterna att spridas på olika landskapsbolag. Det kan påverka den statliga styrningen av landskapen och behovet av styrningen.

Enligt utskottet går det att förenhetliga datasystemen i en decentraliserad modell, men det kräver samarbete mellan landskapen och möjligen också statlig styrning. Utvecklingen sker sannolikt långsammare och det blir sannolikt svårare att kontrollera kostnaderna. I en decentraliserad modell kan det också uppstå regionala skillnader mellan landskapen och landskapsbolagen.

Beslutet att lägga ned Hetli Oy påverkar också den statliga finansieringen. I statsbudgeten för 2018 reserverades sammanlagt 1,55 miljoner euro (moment) för bildandet av Hetli Oy och för

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

landskapens gemensamma tjänster och investeringar inom ekonomi- och personalförvaltning. Till följd av nedläggningen av Hetli Oy behövs inte anslaget för bildande av bolaget och för investeringar åren 2018 och 2019. Kostnaderna för utfasningen av bolaget tas ur budgeten för 2018. Enligt uppgift har Hetli Oy lyfts ut ur förslaget till plan för de offentliga finanserna 2019—2022. Det budgetanslag som föreslagits för Hetli Oy kommer enligt utredning inte att överföras till kommunernas eller samkommunernas bolag.

Ändringar i landskapslagen till följd av nedläggningen av Hetli Oy

Utifrån inkomna uppgifter konstaterar förvaltningsutskottet att det inte längre finns något behov av bestämmelser om Hetli Oy. Utskottet föreslår därför att

118 § 1 mom. 2 punkten och 121 § i landskapslagen stryks.

Vidare föreslår förvaltningsutskottet att bemyndigandet i 119 § 2 mom. att utfärda förordning om skyldigheten att använda servicecentren och om servicecentrens uppgifter flyttas till en ny 122 §, eftersom bemyndigandet gäller saker om vilka det föreskrivs i flera föregående paragrafer. Härigenom undviks också en större ändring av paragrafnumreringen, med tanke på att 121 § stryks. Förvaltningsutskottet föreslår att 119 § 1 mom. i landskapslagen får följande lydelse:

Landskap och sådana dottersammanslutningar till landskap som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden är skyldiga att använda de tjänster som produceras av servicecentren enligt 120 och 121 §, om det inte i fråga om en tjänst som avses i 121 (*utesl.*) § är nödvändigt att anlita en annan tjänsteproducent i en bestämd verksamhet eller ett bestämt ärende eller en del därav av en grundad anledning som sammanhänger med ekonomiska, verksamhetsmässiga, tekniska eller motsvarande omständigheter.

(2 mom. utesl.)

Förvaltningsutskottet föreslår en ny 122 § i landskapslagen med följande lydelse:

122 § (Ny)

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om uppgifterna för de servicecenter som avses i 120 och 121 § och om de tjänster som omfattas av den skyldighet att använda tjänster som avses i 119 § får utfärdas genom förordning av statsrådet. Innan en sådan förordning av statsrådet utfärdas ska landskapen och i behövlig utsträckning landskapskoncernens dottersammanslutningar höras.

Till följd av de föreslagna ändringarna måste det också göras lagstiftningstekniska ändringar i 16 kap. i landskapslagen. Hänvisningarna till de nämnda paragraferna måste uppdateras.

Förvaltningsutskottet konstaterar att strykningen av servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning inte kräver strykningar i införandelagens 6 kap., som gäller landskapens servicecenter,

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

eftersom servicecentret för ekonomi- och personalförvaltning inte nämns i det kapitlets paragrafer. Den föreslagna ändringen påverkar inte heller införandelagens 3 kap. om personalens ställning.

13.4 Skyldigheten att anlita servicecentren

Enligt 119 § är landskapen och sådana dottersammanslutningar till landskap som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden skyldiga att använda de tjänster som produceras av servicecentren. Avsikten är att genom harmonisering och centralisering uppnå tillräckliga kostnadsfördelar och förebygga inbördes investeringskonkurrens mellan landskapen. Närmare bestämmelser om servicecentrens uppgifter och om vilka tjänster som omfattas av skyldigheten att använda tjänster får utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet har ovan föreslagit att detta bemyndigande att utfärda förordning i 119 § flyttas till en ny 122 §.

Utskottet konstaterar att skyldigheten att använda servicecentrens tjänster inte är ovillkorlig, utan att landskapen och deras organisationer kan använda tjänster som erbjuds av andra tjänsteproducenter, om det av ekonomiska, funktionella, tekniska eller liknande välgrundade skäl är nödvändigt i en viss verksamhet eller i ett visst ärende eller i en del av dessa. Med tanke på beslutet om Hetli Oy kan avvikelsegrunderna i praktiken bli tillämplbara på Vimana Oy. Avvikelsegrunderna gäller inte användningen av lokal- och fastighetsförvaltningscentrets tjänster, utan i det fallet är utgångspunkten att den lagfästa skyldigheten att använda centrets tjänster ska följas.

Landskapen är självständiga organisationer och beslutar själva om sin serviceproduktion och sina stödtjänster. Skyldigheten att anlita Vimana Oy begränsar sig i praktiken till IKT-funktionernas kärnprocesser. Det är då frågan om tekniskt utförande av tjänster, och tjänsterna innefattar inte utövande av offentlig förvaltningsrelaterad eller ekonomisk makt. När Vimana Oy exempelvis fungerar som inköpscentral konkurrensutsätter bolaget tjänster för landskapens räkning, men landskapen tecknar själva avtal direkt med ramavtalsleverantörerna. Lokalcentralen, för vars del utgångspunkten är att landskapen ska fullgöra den lagfästa skyldigheten att använda centrets tjänster, utövar inte självständig beslutanderätt i frågor om lokaler och servicenät, utan det handlar på grundval av landskapets uppdrag. Förvaltningsutskottet menar därför att den föreslagna skyldigheten att använda centrens tjänster inte är problematisk med avseende på landskapens självstyrelse och självständiga beslutsfattande.

13.5 Servicecentren och upphandlingslagstiftningen

En arbetsgrupp tillsatt av finansministeriet har bedömt servicecentrens upphandlings-, konkurrens- och statsstödsrättsliga ställning. Utskottet har tagit del av rapporten och ett externt expertutlåtande om Vimana Oy som fogats till den. Utredningarna har bland annat bedömt betydelsen av skyldigheten att anlita servicecentren.

Servicecentrens ställning som anknutna enheter

I förslaget till landskapslag avses att servicecentren ska producera tjänster åt landskapen och utgöra anknutna enheter till dem. Det innebär att landskapen och de sammanslutningar i vilka landskapen har bestämmande inflytande kan upphandla tjänster av centren utan konkurrensutsätt-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ning. Servicecentren är sådana upphandlande enheter som avses i upphandlingslagen och upphandlar tjänster på den öppna marknaden i enlighet med upphandlingslagen.

Med anknutna enheter avses enligt 15 § i upphandlingslagen enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen och att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. I anknutna enheter får det inte finnas annat kapital än de upphandlande enheternas kapital.

Utskottet konstaterar att servicecentren helt eller huvudsakligen kommer att ägas av landskapen. Avsikten är att staten ska inneha en minoritetspost på 10 procent i Vimana Oy. Det betyder att statens upphandlingsenheter blir anknutna enheter till Vimana Oy. I rapporten konstateras det att det statliga innehavet inte påverkar bolagets ställning som anknuten enhet till landskapen. Enligt 15 § i upphandlingslagen kan också flera upphandlande enheter utöva bestämmande inflytande över den anknutna enheten, i det fall att det är frågan om ett samägt bolag.

I egenskap av ägare kommer landskapen att på många sätt utöva strategiskt och avgörande inflytande över bolagen, exempelvis genom att utnämna sina företrädare i bolagsstyrelsen och därigenom utöva sin beslutanderätt i förhållande till bolaget och dess ledning.

Enligt 15 § i upphandlingslagen anses de upphandlande enheterna tillsammans utöva ett bestämmande inflytande över en anknuten enhet om den anknutna enhetens organ består av representanter för alla upphandlande enheter och om de upphandlande enheterna tillsammans kan utöva avgörande beslutanderätt över den anknutna enhetens strategiska mål och viktiga beslut. Dessutom förutsätts att den anknutna enheten handlar i enlighet med det intresse som de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande har.

Upphandlingslagens bestämmelse om avgörande beslutanderätt är ny och grundar sig på EU:s rättspraxis. Tolkningen av bestämmelsen försvåras enligt rapporten delvis av att det är svårt att ange en tydlig gräns för när avgörande beslutanderätt föreligger. När den anknutna enheten har flera ägare kräver fastställandet av vad som är avgörande beslutanderätt en än mer omfattande granskning. Granskningen kan därför inte göras enbart utifrån bestämmelserna utan också på grundval av domstolarnas avgörandepraxis.

Betydelsefullt är enligt artikel 12.3 i upphandlingsdirektivet att den upphandlande enheten tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett avgörande inflytande över den anknutna enheten. I en utredning till utskottet granskas såväl rättslitteraturen som EU-domstolens avgörandepraxis (bl.a. de förenade målen C-182/11 och C-183/11 (Econord) samt C-458/03 (Parking Brixen)). Enligt utredningen betyder domstolens avgörande att skyldigheten att anlita centren inte påverkar det bestämmande inflytande i den grad att inflytandet skulle upphöra. Den skyldighet att anlita centren som föreskrivs i landskapslagen eliminerar inte landskapens bestämmande inflytande i servicecenterbolaget.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Den anknutna enhetens ställning har bedömts också i inhemska domstolsavgöranden (HFD 232/2017, MD 106/2017, MD 139/2008, MD 456/2011, MD 522/2016). I motiven till 15 § i upphandlingslagen (RP 108/2016 rd) konstateras det dessutom att de upphandlande enheterna tillsammans utövar ett bestämmande inflytande över en anknuten enhet om den anknutna enhetens organ består av representanter för alla upphandlande enheter. En enskild representant kan emellertid representera flera eller alla deltagande upphandlande enheter i den anknutna enhetens organ. Angående villkoren för att det ska vara fråga om gemensamt bestämmande inflytande hänvisas det i motiven till unionsdomstolens avgörande i målet C-573/07 (SEA). Flera upphandlande enheter kan tillsammans utöva inflytande exempelvis när den anknutna enheten är en samkommun eller ett aktiebolag som ägs gemensamt av staten och flera kommuner.

Enligt utredning till utskottet styrker unionsdomstolens och de nationella domstolarnas avgörandepraxis uppfattningen att servicecenterbolagen kommer att utgöra anknutna enheter i förhållande till landskapen. Skyldigheten att anlita servicecentren har ingen avgörande betydelse för att det bestämmande inflytandet ska bibehållas. Faktiskt bestämmande inflytande föreligger till exempel när landskapen — och för Vimana Oy:s del landskapen och statens ägarrepresentant — väljer styrelse för servicecenterbolaget i enlighet med aktiebolagslagen (624/2006) och alltså utövar avgörande inflytande i förhållande till bolaget och dess ledning. Ett enskilt landskap behöver inte ensamt effektivt påverka den anknutna enhetens verksamhet, men det ska kunna göra det tillsammans med de andra ägarna.

Servicecenterbolaget kan samtidigt vara anknuten enhet till flera ägare, och det kan med stöd av sin ställning som anknuten enhet och utan konkurrensutsättning producera tjänster åt alla ägare. Utskottet framhåller att ställningen som anknuten enhet dock alltid måste bedömas från fall till fall i situationer där det upphandlas tjänster genom samordnad upphandling eller som stödfunktion som anknyter till samordnad upphandling. Den upphandlande enhet som gör en upphandling hos en anknuten enhet ska i princip vid tidpunkten för upphandlingen kontrollera att kriterierna uppfylls.

Hur eventuell försäljning till utomstående påverkar servicecentrets ställning som anknuten enhet

Servicecenterbolagen kommer att utöva sin verksamhet tillsammans med ägarna. Tjänsterna produceras enbart för landskapet, sammanslutningar i vilka landskapet har bestämmande inflytande och dottersammanslutningar som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. En dottersammanslutning till landskapet måste stå under landskapets bestämmande inflytande för att det ska uppstå en sådan in-house-sisters-relation som avses i 15 § 6 mom. i upphandlingslagen och dottersammanslutningen och servicecenterbolaget ska kunna bedriva inbördes upphandling utan konkurrensutsättning. Bolagen kommer alltså inte att bedriva verksamhet på marknaden annat än inom gränserna för försäljningen till utomstående. När staten är delägare i bolaget kan tjänster produceras också åt statliga upphandlande enheter.

Bestämmelserna i upphandlingslagen tillämpas på servicecentrens försäljning till utomstående. I fråga om Lokalcentralen föreslås det i 118 § 5 mom. i landskapslagen dock ett undantag från upphandlingslagen; i vissa särskilda fall kan servicecentret tillämpa den i upphandlingsdirektivet tillåtna gränsen på 20 procents försäljning till utomstående. De särskilda fallen anknyter till situationer där landskapens bolag och kommuner kan köpa också lokalservice och andra tjänster som

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

är direkt knutna till lokalservice av Lokalcentralen, när de producerar tjänster i samma lokaler som sådana affärsverk och dottersammanslutningar som producerar landskapets social- och hälsovårdstjänster. Inte heller då får den andel av försäljningen som består av försäljning av service och tjänster till bolag och kommuner som hör till landskapet och bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden överstiga 20 procent av servicecentrets omsättning i fråga om den aktuella servicen eller de aktuella tjänsterna.

Avsikten är att Vimana Oy:s gräns för försäljningen till utomstående ska vara högst 5 procent av affärsverksamheten eller 500 000 euro. Enligt upphandlingslagen kan gränsen dock vara högre (10 procent, utan någon fast beloppsgräns), om det inte förekommer verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och motsvarar affärsverksamheten vid den anknutna enheten. Enligt landskapslagen ska Vimana Oy driva och till de sammanslutningar, stiftelser och självständiga yrkesutövare som producerar social- och hälsovårdstjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar erbjuda de elektroniska tjänster som behövs för behandling och integration av klient- och patientuppgifter, om det är nödvändigt för fullgörande av skyldigheterna enligt 58 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård. De här kunderna kan i praktiken vara exempelvis små aktörer inom social- och hälsovårdssektorn. I den här avgränsade uppgiften kan Vimana Oy producera tjänster för marknaden antingen enligt femprocentsregeln eller upp till 500 000 euro eller, om det i regionen inte förekommer verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor, enligt gränsen på 10 procents försäljning till utomstående.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att servicecenterbolagen i princip inte producerar tjänster för aktörer som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Om försäljningen till utomstående stannar under de gränser som med stöd av upphandlingsdirektivet har fastställts i upphandlingslagen och landskapslagen eller om försäljningen avgränsas till vissa särskilda lagfästa situationer, äventyras inte ett servicecenterbolags ställning som anknuten enhet.

Annat som beaktats vid bedömningen

Servicecenterbolagen kommer inte att ha något annat kapital än de upphandlande enheternas kapital. Kapitalet utgör alltså inte någon faktor som eliminerar servicecenterbolagets ställning som anknuten enhet.

Servicecenterbolagen bestämmer inte heller vad landskapen ska upphandla. Landskapen bestämmer alltid själva vilka tjänster de skaffar hos de anknutna enheterna. Servicecenterbolagen producerar de tjänster som anvisas dem i lag och förordning. Ägarna kan utöva bestämmande inflytande över hur de tjänster som anges i lag och förordning i praktiken ska genomföras. Skyldigheten att anlita Vimana Oy undanröjer enligt uppgift inte kategoriskt det bestämmande inflytandet över bolagets verksamhet, till exempel över dess upphandlingsstrategi eller hur verksamheten överlag ska ordnas i praktiken. I Lokalcentralen kommer den av landskapsägarna utsedda styrelsen att i fortsättningen besluta om bolagets strategi, exempelvis också i det fall att pågående stora investeringsprojekt vid sjukhusen binder bolagets disponibla kapital för en lång tid. Enligt rättspraxis räcker det att bestämmande inflytande utövas över företagets strategiska insatsområden och viktiga beslut.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Ett servicecenterbolag kan också vara en inköpscentral. Med inköpscentral avses i upphandlingslagen en upphandlande enhet som tillhandahåller centraliserad inköpsverksamhet och eventuellt också stödverksamhet för inköp till de upphandlande enheter som direkt eller indirekt äger centralen eller till sådana upphandlande enheter i fråga om vilka bestämmelser om rätten att tillgodogöra sig inköpscentralens verksamhet utfärdas särskilt (5 § 12 punkten). Inköpscentralen kan alltså ha också andra kunder än dess ägare, om det föreskrivs om det i lag. När tjänster upphandlas hos aktörer med ensamrätt eller ställning av inköpscentral, grundar sig upphandlingen på den ställning den som tillhandahåller tjänster har enligt lagstiftningen. Den upphandlande enheten behöver då vid tidpunkten för upphandlingen inte göra någon upphandlingsrättslig bedömning av huruvida tjänsterna kan upphandlas direkt eller inte. Om en aktör har ensamrätt har den upphandlande enheten inga alternativ, och också när det gäller en inköpscentral kan det i lagstiftningen ha föreskrivits om skyldighet att anlita aktören för viss upphandling. Ett exempel på det är de centraliserade upphandlingar som avses i 22 a § i lagen om statsbudgeten (423/1988). I 20 § i upphandlingslagen föreskrivs det om inköpscentralernas uppgifter.

Enligt uppgift har skyldigheten att använda en viss leverantör ingen avgörande betydelse i samband med samordnad upphandling. I fråga om inköpscentraler spelar det — till skillnad från vad som gäller för anknutna enheter enligt upphandlingslagen — inte någon roll om bestämmande inflytande föreligger eller inte. Enligt utredning är frågan om bestämmande inflytande således inte relevant i det här sammanhanget.

13.6 Servicecentrerna och konkurrenslagstiftningen

I en utredning till förvaltningsutskottet har servicecentren bedömts också med avseende på EU:s konkurrensregler. Enligt artikel 106.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) får medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i FEUF. Konkurrensregler finns i artikel 101 (förbud mot avtal som begränsar konkurrensen) och artikel 102 (förbud mot missbruk av dominerande ställning) i FEUF. Åtgärder som enligt artikel 106 i FEUF strider mot reglerna kan exempelvis vara sådana statliga åtgärder som leder till eller kan leda till missbruk av dominerande ställning på marknaden.

Missbruk av dominerande ställning kan allmänt taget delas in i två huvudkategorier: utnyttjande respektive uteslutande missbruk. Det kan dock förekomma åtskilliga former av missbruk av dominerande ställning, och de olika formerna är inte uttömmande angivna i lag eller rättspraxis. Att en dominerande ställning uppnås enbart med en särskild rättighet eller ensamrätt strider inte mot reglerna i artikel 106 och 102 i FEUF.

För att bestämmelsen om dominerande ställning i artikel 102 i FEUF ska bli tillämplig krävs alltså att servicecenterbolaget har en dominerande ställning och dessutom missbrukar denna ställning. Att ha en dominerande ställning är i sig inte förbjudet. Missbruk av dominerande ställning på marknaden är dock förbjudet enligt såväl 7 § i konkurrenslagen (948/2011) som artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

För att avgöra vad som är dominerande ställning krävs enligt utredning bland annat att det fastställs vad som är den relevanta marknaden. Servicecentret säljer i princip inte tjänster åt andra än

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

sina ägare. Centret kan därför inte heller ha en dominerande ställning på marknaden. Om centret säljer sina tjänster på marknaden finns det också många andra tillhandahållare av tjänster på marknaden. EU-domstolen har utgått från att dominerande ställning sannolikt, i förening med övriga marknadsförhållanden, föreligger om företagets marknadsandel är över 40 procent (t.ex. mål 27/76). Omfattningen av servicecentrens verksamhet uppnår enligt gällande uppgifter inte den gräns som fastslagits i EU-domstolens avgörande. I rollen som upphandlare konkurrensutsätter servicecentret landskapens efterfrågan på varor och tjänster, men enligt utredning gör inte heller det servicecentret till en så stor inköpare att man skulle kunna misstänka att det får en dominerande ställning på marknaden. Servicecentret är en offentlig upphandlande enhet och kan utgöra en inköpscentral. Centret följer upphandlingsdirektivet och den nationella upphandlingslagstiftningen, och målen för verksamheten stöder de mål som eftersträvas med regleringen. EU-domstolens bedömningar (mål T-138/15) har tagit hänsyn till att verksamheten stöder tillämpningen av reglerna i upphandlingsdirektivet och upphandlingslagen. Enligt utredningen är därför risken för att servicecenterbolag ska uppnå dominerande ställning närmast teoretisk.

I utredningen granskas också betydelsen av skyldigheten att anlita servicecentret. I utredningen anses att skyldigheten att anlita servicecentret inte minskar mängden tjänster som upphandlas på marknaden. Lokalcentralen kommer att centraliserat sköta lokalförvaltningsuppgifter som i dag sköts som tjänstearbete. Lokalcentralens tjänster används i huvudsak för landskapsförvaltningen i organisationer som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Tjänsterna kommer inte i någon betydande utsträckning att användas i annan verksamhet. Vimana Oy å sin sida sköter projekt och upphandling i anknytning till informationssystem för landskapsförvaltningen och stöder införandet av enhetliga informationssystem i landskapen. Vimana Oy:s produkter och tjänster används alltså som element i landskapens förvaltning och inte i någon ekonomisk verksamhet. Tjänsterna kommer inte i någon betydande utsträckning att användas i annan verksamhet. Utredningen bedömer att skyldigheten att anlita servicecentren inte ger några förbjudna konsekvenser för marknaden.

Enligt EU-domstolen avses med dominerande ställning att ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det kan hindra upprätthållandet av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, genom att denna ställning tillåter företaget att i betydande omfattning agera oberoende i förhållande till sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand konsumenterna. Förekomsten av dominerande ställning på marknaden beror i regel på en samverkan mellan många faktorer som var för sig inte nödvändigtvis är avgörande. Enligt utredningen blir en sådan situation inte aktuell. Servicecenterbolagets ägare kan påverka bolagets verksamhet och prissättning genom att utöva sitt bestämmande inflytande. Servicecentret producerar tjänster åt ägarna, som är offentliga samfund, så verksamheten strider i princip inte mot bestämmelserna i artikel 102 i FEUF. Den fria rörlighet för tjänster som förutsätts i artikel 56 i FEUF säkerställs genom att bolagen i sin verksamhet följer kraven i upphandlingsdirektivet och upphandlingslagen.

13.7 Servicecentrerna och lagstiftningen om statligt stöd

Reglerna för statligt stöd hindrar inte att myndigheter bildar företag som producerar tjänster åt dem själva eller företag som producerar tjänster för marknaden. Reglerna för statligt stöd förbjuder inte i sig offentligt finansierad verksamhet. Enligt artikel 107 i FEUF omfattas en verksamhet av reglerna för statligt stöd om 1) den finansieras av staten eller något annat offentligt samfund el-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ler om stöd beviljas av offentliga medel, 2) stödet är selektivt, 3) stödet snedvrider eller hotar snedvrider konkurrensen genom att gynna stödtagaren och 4) stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Finansieringen omfattas av EU:s regler för statligt stöd endast om samtliga fyra kriterier uppfylls samtidigt.

Enligt utredning till utskottet är det mest centrala kriteriet för bedömningen i den nu aktuella situationen huruvida stödet ger något företag en selektiv fördel. En statlig åtgärd anses snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen, om det stärker stödtagarens konkurrensposition i förhållande till konkurrerande företag.

Servicecenterbolagen bedriver ingen ekonomisk verksamhet på marknaden, eftersom verksamheten betjänar ägarna. Bolaget tillhandahåller alltså inte produkter eller tjänster på marknaden. Verksamheten omfattas därför inte heller av EU:s regler för statligt stöd.

Om bolaget säljer produkter eller tjänster till utomstående inom de gränser som fastställts för anknutna enheter, kan det till den delen anses bedriva ekonomisk verksamhet. Också i det fallet kan enligt utredning ett möjligt stöd exempelvis i form av lägre hyra anses vara så ringa, att det inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Så länge försäljningen till utomstående håller sig inom de gränser som fastställts i den nationella upphandlingslagstiftningen (5 %, 500 000 euro), vilket föreslagits för Vimana Oy, bedöms det enligt utredningen att försäljningen är så ringa att den inte leder till några problem med tanke på reglerna för statligt stöd. Det krävs dock att försäljningen till utomstående bokförs separat. Enligt uppgift bereds som bäst regler om detta i konkurrenslagen (948/2011) och i landskapsinformationsprogrammet.

Enligt EU-kommissionens uppfattning eliminerar inte ställningen som anknuten enhet direkt möjligheten att det är fråga om statligt stöd. När servicecentret är anknuten enhet till sina ägare och tillåts ha försäljning till utomstående enligt upphandlingslagstiftningen, är det möjligt — liksom i fråga om vilken anknuten enhet som helst — att det vid en enskild bedömning i vissa situationer anses att företaget omfattas av reglerna för statligt stöd. Det måste då bedömas huruvida företaget har fått förbjudet statligt stöd.

När försäljning till utomstående tillåts upp till den gräns på 20 procent som EU:s upphandlingsdirektiv tillåter, kan bedömningen i vissa enskilda fall komma fram till att verksamheten snedvrider konkurrensen. Regeringen har i propositionen strävat efter att eliminera konkurrensproblemet på så sätt att Lokalcentralen enligt landskapslagen endast i vissa speciella fall kan sälja produkter och tjänster till utomstående. Det här kan också beaktas i bolagets verksamhet genom att förhindra korssubventioner i försäljningen mellan anknutna enheter och i den icke-ekonomiska verksamheten.

Jämfört med andra marknadsaktörer har servicecentren ingen fördel av att vara offentligt ägda, eftersom de är aktiebolag. Om de i stället vore exempelvis affärsverk skulle de ha konkursskydd och beskattas på ett annat sätt, vilket i regel ansetts vara problematiskt med tanke på konkurrensneutraliteten.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Utskottet konstaterar att det i nuläget är för tidigt att närmare bedöma hur EU:s regler för statligt stöd förhåller sig till den planerade verksamheten, eftersom man inte kan veta hur stor servicecentrens försäljning till utomstående kommer att bli och hur marknadsförhållandena för denna försäljning ser ut. Om försäljningen till utomstående hålls inom de gränser som anges i upphandlingslagen bör det dock inte uppstå några problem till följd av reglerna om statligt stöd. Om försäljningen till utomstående uppgår till 20 procent av affärsverksamheten, vilket upphandlingsdirektivet tillåter, måste det i varje enskilt fall bedömas om verksamheten snedvrider konkurrensen. Utskottet har i det föregående redogjort för hur problemen kan beaktas. Det är därutöver viktigt att sträva efter en marknadsmässig prissättning när tjänster säljs till företag. Med hänsyn till dessa omständigheter verkar förslagen om servicecenterbolagen inte strida mot EU:s regler för statligt stöd.

13.8 Överföring av landskapets egendom, avtal och ansvar till servicecentret

I 4 kap. i den föreslagna införandelagen föreskrivs om egendomsarrangemang och överföring av egendom till landskapen för att säkerställa skötseln av de uppgifter som omfattas av deras organiseringsansvar. I 31 § i lagen finns bestämmelser om överföring av fastighetsegendom och hyresavtal till Lokalcentralen. Paragrafens 1 mom. måste dock preciseras så att det motsvarar motiven och servicecentrets uppgifter och syfte. Avsikten är att all egendom, alla avtal och alla ansvarsförbindelser i anknytning till fastighets- och lokalförvaltning som landskapen erhållit från de lagfästa samkommunerna ska överföras till servicecentret. Det är motiverat att också överföringen av skuldansvar nämns i paragrafen. Till servicecentret överförs de lagstadgade skuldansvar som överförts från samkommunerna till landskapen, till den del de anknyter till lokalerna och fastigheterna.

I den föreslagna införandelagen finns överhuvudtaget ingen bestämmelse om överföringen av egendom, avtal eller ansvar till Vimana Oy. Egendom, avtal och ansvar överförs därför till Vimana Oy endast i den utsträckning som landskapen överför dem efter inrättandet. Om det inte finns någon säkerhet i fråga om överföringen, skulle Vimana Oy i princip tvingas göra nyanskaffningar och teckna nya avtal för skötseln av sina lagstadgade uppgifter innan reformen träder i kraft. Det innebär dubbla upphandlingar och avtal samt onödiga kostnader. Situationen i fråga om avtal skulle vara oklar och i väsentlig grad påverka preciseringen av innehållet i Vimana Oy:s uppgifter och möjligheten att skapa beredskap för en obruten och störningsfri produktion av tjänster åt landskapen. Det är likaså viktigt att leverantörerna på förhand vet hur avtalssituationen kommer att se ut och vem som svarar för avtalen i förhållande till leverantörerna.

För att starta sin verksamhet behöver Vimana Oy enligt utredning avtal om grundläggande IT-tjänster och datasystemtjänster, programvarulicenser och motsvarande rättigheter och möjligtvis också vissa anläggningstillgångar. Behovet av att överföra anläggningstillgångar kan visa sig vara litet, om IKT-utrustningen är leasad och överföringen görs som en avtalsöverföring. Det finns ett stort behov av att överföra immateriell egendom som exempelvis programvarulicenser, så att servicecentret kan påbörja en konsolidering av överlappande licensavtal och utmönstring av onödiga licenser. Bedömningen av de samlade avtalen pågår som bäst i kommunernas och landskapens beredningsorgan. Bedömningarna av vilka avtal som ska överföras till landskapen preciseras under beredningens gång.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Förvaltningsutskottet föreslår att 31 § i införandelagen preciseras och att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. om Vimana Oy, varvid 2 mom. i paragrafen blir nytt 3 mom. Dessutom måste det i paragrafen beaktas att reformen skjuts upp, vilket påverkar tidpunkten för när egendom och avtal ska överföras. Utskottet föreslår att paragrafen i sin helhet får följande lydelse:

Landskapet ska överföra förvärvade fastigheter, till besittning av fastigheter berättigande aktier, arrendeavtal, hyresavtal för lokaler och aktier i andra aktiebolag vars huvudsakliga verksamhetsområde eller uppgift är ägande eller besittning av fastigheter eller lokaler eller att på annat sätt administrera, låta uppföra eller underhålla fastighetsegendom till det för detta ändamål bildade servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltning som avses i 6 kap. i denna lag och 16 kap. i landskapslagen och som ägs av landskapen tillsammans (utesl.). Landskapet ska till servicecentret också överföra de skulder, avtal och andra ansvarsförbindelser som hänför sig till den egendom som överförs till servicecentret. I fråga om överföringen av de hyresavtal som avses i 20 § får landskapet och servicecentret också avtala på annat sätt.

Landskapet ska överföra förvärvade avtal om informationsteknik- och informationssystemtjänster och de programvarulicenser och motsvarande rättigheter som ger rätt att använda de informationssystem som avses i dessa avtal samt anläggningstillgångar till det servicecenter för informations- och kommunikationstekniska tjänster som avses i 118 § i landskapslagen till den del de är nödvändiga för servicecentrets produktion av de tjänster som centret enligt 122 § i landskapslagen ska ansvara för. Landskapet och servicecentret för informations- och kommunikationstekniska tjänster får också avtala på annat sätt om överföringen av de avtal och rättigheter och den egendom som avses i detta moment. (Nytt 2 mom.)

Landskapet ska besluta om överföringen så att den egendom och de avtal som avses i 1 och 2 mom. överförs i det i 1 och 2 mom. avsedda servicecentrets ägo och besittning den 1 januari 2020. (2 mom. i RP)

13.9 Vissa andra paragraffjusteringar

Enligt 118 § 5 mom. i landskapslagen kan landskapens bolag och kommuner av servicecentret också köpa förvaltning av verksamhetslokaler och fastighetsförvaltning, i 120 § avsedd lokalservice och andra tjänster som är knutna till den, när de producerar tjänster i samma lokaler som sådana affärsverk och bolag som producerar social- och hälsovårdstjänster. Förvaltningsutskottet konstaterar att landskapen kan ha bestämmande inflytande också över andra sammanslutningar än bolag. Också kommunerna kan utöva bestämmande inflytande över bolag och andra sammanslutningar. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 118 § 5 mom. i landskapslagen preciseras enligt följande:

Sammanslutningar i vilka landskap och kommuner utövar bestämmande inflytande samt kommuner kan också köpa lokalservice och andra tjänster som är direkt knutna till lokalservice av det servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltning som avses i 1 mom. 1 punkten när de producerar tjänster i samma lokaler som sådana affärsverk och dottersammanslutningar som producerar landskapets social- och hälsovårdstjänster. Den andel

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

av försäljningen som består av försäljning av service och tjänster som avses i detta moment till landskapens *och kommunernas sammanslutningar samt till kommuner* får inte överstiga 20 procent av servicecentrets omsättning i fråga om servicen eller tjänsterna. I övrigt tillämpas upphandlingslagen.

I 128 § 2 mom. i landskapslagen finns hänvisningsbestämmelser om tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna på servicecentrens verksamhet. I bestämmelsen nämns lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, språklagen och arkivlagen, men däremot inte förvaltningslagen. Även om servicecentrens verksamhet huvudsakligen verkar bestå av produktion av stödtjänster, ser förvaltningsutskottet det som motiverat att bestämmelsen kompletteras med ett omnämnande av förvaltningslagen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 128 § 2 mom. i landskapslagen får följande lydelse:

På servicecentren tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, *förvaltningslagen*, språklagen och arkivlagen (831/1994).

Enligt 1 § i propositionens förslag till införandelag skulle landskapslagens 16 kap. om nationella servicecenter tillämpas från den tidpunkt då landskapsfullmäktige ursprungligen skulle inleda sin mandatperiod. Som framgick vid behandlingen av servicecentren ovan måste bestämmelserna i 16 kap. kunna tillämpas redan från det att landskapen inrättas. Förvaltningsutskottet föreslår därför att

hänvisningen till landskapslagens 16 kap. stryks i 1 § 2 mom. i införandelagen.

14 § Övriga stödtjänster

I samband med behandlingen av propositionen aktualiserades frågor om exempelvis i vilken utsträckning ett landskap kan producera stödtjänster för sina egna dottersammanslutningar och huruvida en kommun kan producera stödtjänster för landskapet.

Enligt 112 § i landskapslagen ska ett landskap när det sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden överföra uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse, det vill säga bolagisera verksamheten. I paragrafen föreskrivs också om vilken typ av verksamhet som åtminstone inte ska anses vara verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

I 113 § i landskapslagen föreskrivs om undantag från bolagiseringsskyldigheten, det vill säga om de situationer där landskapet kan anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, men landskapet till följd av verksamhetens art ändå inte har bolagiseringsskyldighet. Trots bolagiseringsskyldigheten får landskapet sköta uppgifter genom egen verksamhet, om landskapet producerar stödtjänster för sina dottersammanslutningar (1 mom. 3 punkten).

Med stödtjänster avses ofta ett tämligen brett spektrum olika tjänster. Utskottet framhåller att stödtjänsterna enligt 113 § i landskapslagen dock avser ett mycket snävt urval tjänster. Enligt detaljmotiven till paragrafen omfattar stödtjänsterna bland annat lokalvård, arkivering, fastighets-skötsel och uthyrning av lokaler. Landskapet kan också sköta vissa stöd- och underhållstjänster som krävs för informationssystemen. Det stödtjänstebegrepp som används i landskapslagen tillä-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ter exempelvis inte försäljning av kosthåll, tvätteritjänster, röntgentjänster eller laboratorietjänster till landskapets dottersammanslutningar. Landskapen kan i första hand producera stödtjänster till dottersammanslutningarna med stöd av undantagen från bolagiseringsskyldigheten. Prissättningen ska grunda sig på marknadspriserna.

Bestämmelsen om landskapets stödtjänster motsvarar 127 § 1 mom. 3 punkten i kommunallagen. Enligt motiven till kommunallagen har regleringen till syfte att säkerställa en totalt sett effektiv produktion av tjänster i ett läge där det inte är ändamålsenligt att sprida upphandlingen av tjänster på flera delupphandlingar. Om exempelvis ett landskap efter konkurrensutsättning kan upphandla stödtjänster också hos sina dotterbolag, skulle dotterbolagen på marknaden få en konkurrensfördel genom att den upphandlingsvolym landskapet står för stärker bolagens ställning. I det avseendet kan bestämmelsen leda till en snedvridning av konkurrensen. Upphandlingslagstiftningen tillåter dock att de upphandlande enheterna gör samordnade upphandlingar. Det innebär att det i viss mån är möjligt att samarbeta i samband med upphandlingar.

Om en kommun i fortsättningen vill producera exempelvis kosthållstjänster för landskapet, måste kommunen bolagisera verksamheten, eftersom den i annat fall i praktiken blir ekonomisk verksamhet. Kommunen kan bilda ett bolag och upphandla tjänster hos bolaget utan konkurrensutsättning, om bolaget är en anknuten enhet till kommunen (in house-bolag).

Med anknutna enheter avses enligt 15 § i upphandlingslagen enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen och att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. In house-gränserna betyder att bolagen i praktiken endast kan sälja ytterst ringa tjänster till landskapet. För att det kommunala bolagets försäljning ska kunna vara större måste det drivas helt på marknadsvillkor, varvid såväl landskapet som kommunen måste konkurrensutsätta sin upphandling och bolaget inte längre har någon särställning i konkurrensen.

Landskapen och kommunerna kan samarbeta om bolagsformen är sådan att bolaget utgör en anknuten enhet. De kan också producera tjänster för varandra utan att bilda en gemensam separat juridisk person, om de i samarbete och för att uppnå gemensamma mål genomför sådana offentliga tjänster i det allmännas intresse som de ansvarar för. Om samarbetet sker inom en sammanslutning som är ett bolag aktualiseras gränserna för anknutna enheter. Till den del samarbetet sker utan bolagisering, tillämpas i stället för gränserna för anknutna enheter de striktare bestämmelserna, varvid närmast en ringa försäljning är tillåten.

15 Anskaffning av service under en övergångsperiod

Regeringen föreslår att det i 44 § i införandelagen föreskrivs om ett undantag från bolagiseringsskyldigheten under inledningsfasen för inrättandet av landskapen. Bestämmelsen behövs så att landskapen och servicecentren kan inleda verksamheten och säkerställa att den nödvändiga servicen fortsätter. De upphandlande enheterna har de facto inte haft någon möjlighet att beakta för-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ändringarna inom landskapsstrukturen och social- och hälsovårdstjänsterna i fråga om villkoren för ändring av de upphandlingsavtal för vilka konkurrensutsättningen inleddes innan remissförfarandet för landskaps- och vårdreformslagarna började sommaren 2016.

Enligt utredning måste paragrafen dock ändras så att regleringens förhållande till upphandlingslagstiftningen framgår tydligare. Förvaltningsutskottet föreslår att 44 § i införandelagen skrivs om helt och får följande lydelse:

Vid upphandling av sådana tjänster som avses i avtal som överförs till landskapet med stöd av 18 och 22 § ska lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) följas.

När de tröskelvärden som avses i 26 § i lagen om offentlig upphandling och koncession överskrids och landskapet inte producerar servicen självt eller tillsammans med andra landskap eller upphandlar servicen hos landskapets servicecenter i enlighet med landskapslagen, ska landskapet på det sätt som avses i lagen om offentlig upphandling och koncession utan obefogat dröjsmål inleda ett förfarande för upphandling av de tjänster som behövs för att inleda landskapets förvaltning och verksamhet och säkerställa att servicen fortsätter.

Under den tid som upphandlingsförfarandet enligt 2 mom. pågår kan landskapet ingå ett temporärt avtal eller vidta ett motsvarande arrangemang för serviceproduktionen, om det är nödvändigt för att inleda landskapets verksamhet eller säkerställa att serviceproduktionen fortsätter. En ytterligare förutsättning är att produktionen av servicen i enlighet med de överförda avtalen eller av någon annan orsak förorsakar betydande olägenhet för landskapets verksamhet eller för produktionen av service som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Ett landskap kan vidta ett temporärt arrangemang enligt detta moment högst fram till utgången av 2022.

Det som föreskrivs i 1—3 mom. gäller servicecentren när de producerar tjänster som avses i 16 kap. i landskapslagen och produceras enligt avtal som överförs från landskapen och staten.

Bestämmelserna gäller inledningsfasen för landskapens verksamhet. I paragrafen föreskrivs det om inledningen av konkurrensutsättningen av tjänster som är kritiska för landskapets verksamhet och om ett temporärt arrangemang för tjänsterna under upphandlingsförfarandet i ett läge där servicen inte kan produceras med stöd av de överförda avtalen. Vidare föreskrivs det om ett motsvarande arrangemang för landskapens nationella servicecenter. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt för landskapets myndigheter, inklusive det temporära beredningsorganet, att under den korta genomförandeperioden för reformen utföra de tämligen omfattande uppgifterna vad gäller inledningen av landskapets förvaltning och verksamhet. Avsikten är att säkerställa att landskapets verksamhet kan inledas och att serviceproduktionen fortsätter. På arrangemangen för övergångsperioden tillämpas konkurrensutsättningsskyldigheten undantagsvis endast när det temporära avtalets värde överskrider det EU-tröskelvärde som anges i 26 § i upphandlingslagen.

Det första momentet i utskottets förslag är närmast informativt. I egenskap av upphandlande enheter ska landskapen och servicecentren tillämpa upphandlingslagen på normalt vis. Utgångs-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

punkten är att upphandlingslagen ska följas också i fråga om avtal som överförs till landskapet. Upphandlingslagen tillåter ett flertal möjligheter till flexibel och snabb konkurrensutsättning exempelvis med hjälp av elektroniska förfaringssätt. Därutöver medger upphandlingslagen en mängd undantag då upphandlingen överhuvudtaget inte behöver konkurrensutsettas. Exempel på det är de grunder för direktupphandling som anges i 40 § i upphandlingslagen och de ändringar och kompletteringar av upphandlingskontrakt som avses i 136 § i samma lag. En upphandling kan också organiseras temporärt i de situationer som nämns i 153 § i upphandlingslagen. Upphandlingslagen tillämpas inte heller på små upphandlingar eller upphandlingar som omfattas av sekretess.

I 2 mom. föreskrivs om tillämpningen av eller ny konkurrensutsättning av olika avtal som överförs till landskapet eller servicecentret. Bestämmelsen gäller situationer där upphandlingen måste konkurrensutsettas. Avtalen överförs i princip som sådana och landskapet kan ha förutsättningar att ordna serviceproduktionen enligt de överförda avtalen. I stället för att konkurrensutsetta servicen kan landskapet i enskilda fall producera servicen självt eller tillsammans med andra landskap eller upphandla servicen hos landskapets servicecenter på det sätt som avses i landskapslagen.

De avtal som överförs till landskapet kan ha varierande giltighetsvillkor. De kan exempelvis gälla tills vidare och sägas upp vid bestämda tider, de kan innehålla optionsklausuler eller villkor om kompletterande upphandling eller de kan på grundval av andra villkor gå ut under år 2019. Med båda parternas samtycke kan avtalen förlängas, utvidgas eller ändras i de situationer som avses i upphandlingslagen. Om andra organiseringsalternativ inte är användbara och landskapet bedömer att avtalen inte säkerställer servicen och upphandlingslagens direktupphandlingsgrunder inte kan tillämpas på avtalen, ska landskapet utan obefogat dröjsmål inleda ett upphandlingsförfarande enligt upphandlingslagen. Mest bråttom är det med tjänster som är kritiska antingen för att landskapsförvaltningens egen verksamhet ska kunna inledas eller för att kontinuiteten för tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar ska kunna säkerställas.

Regleringen är nödvändig, eftersom landskapet med stöd av införandelagen får ett stort antal avtal av kommunerna och samkommunerna den 1 januari 2020. Enligt 19 och 23 § i införandelagen får landskapen senast den 28 februari 2019 sammanställningar över de avtal som överförs till landskapen från samkommunerna och kommunerna. Avtalsperioden för de avtal som överförs till landskapet motsvarar inte nödvändigtvis landskapets behov, vilket kan leda till avbrott i servicen. Landskapet måste därför för de utgående avtalen enligt utskottets förslag till 44 § 2 mom. utan obefogat dröjsmål inleda ett förfarande enligt upphandlingslagen för att upphandla de tjänster som behövs för att inleda landskapens förvaltning och verksamhet och säkerställa att servicen fortsätter. På övergångsperiodens upphandlingar av temporära tjänster kan man undantagsvis tillämpa EU-tröskelvärdena i stället för de nationella tröskelvärdena. Det tillåter att avtal till lägre ekonomiskt värde för en kort tid kan förlängas genom att de konkurrensutsetts under fria former på det sätt som den enskilda upphandlingens art och omfattning kräver.

I nya 44 § 3 och 4 mom. föreskrivs om temporär organisering av servicen i en situation där upphandlingskontraktet inte kan konkurrensutsettas på normalt vis innan avtalsperioden börjar.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Enligt föreslagna 3 mom. kan landskapet under den tid som upphandlingsförfarandet pågår ingå ett temporärt avtal eller tillämpa ett motsvarande arrangemang för serviceproduktionen, om det är nödvändigt för att inleda landskapets verksamhet eller säkerställa att serviceproduktionen fortsätter. I krävande projekt kan det också förutsätta planering eller marknadskartläggning före den egentliga konkurrensutsättningen. En ytterligare förutsättning är att produktionen av servicen i enlighet med de avtal som överförs till landskapet förorsakar betydande olägenhet för landskapets verksamhet eller för produktionen av service som omfattas av landskapets organiseringsansvar. Med betydande olägenhet avses i det här sammanhanget att det uppstår avbrott i servicen, betydande dubbleringar av avtal eller kostnader, brister i servicen, inkompatibilitet eller opropor­tionerliga tekniska svårigheter eller andra motsvarande problem. Varaktigheten för det temporära arrangemanget beror på arten av den service som upphandlas. Arrangemanget kan dock pågå högst fram till slutet av 2022.

Landskapen har rätt att vidta de arrangemang som avses i 3 mom. om det är nödvändigt för att inleda landskapets förvaltning och verksamhet eller säkerställa att servicen fortsätter utan störningar. På grund av den korta genomförandetidtabellen för reformen är det i praktiken i vissa fall rent tidsmässigt omöjligt att fullgöra organiseringsansvaret och genomföra fullskaliga konkurrensut­ställningsprocesser för de tjänster som ska ersätta de avtal som överförs, t.ex. i fråga om krävande informationssystemsansaffningar eller omfattande stödtjänstehelheter. Också vissa kundtjänster, exempelvis tjänster som anknyter till serviceboende, måste kunna säkerställas under övergångsperioden. Landskapet kan med stöd av bestämmelsen ordna åtminstone de tjänster som är kritiska för verksamheten genom temporära arrangemang.

Det temporära förfarandet enligt 3 mom. är endast avsett för exceptionella situationer. Förfarandet förutsätter en överenskommelse mellan avtalsparterna. Villkoren i de avtal som överförs till landskapet, exempelvis optionsvillkor, kan tillåta att avtalet ändras, vilket är det primära förfarandet för att ordna servicen. I 136 § i upphandlingslagen föreskrivs om ändring av upphandlingskontrakt under kontraktperioden i fråga om upphandlingar som överskrider EU-tröskelvärdena och i fråga om bland annat social- och hälso­­tjänster som överskrider de nationella tröskelvärdena.

Enligt 4 mom. kan landskapens nationella servicecenter i likhet med landskapen ingå temporära avtal eller vidta temporära arrangemang för serviceproduktionen, om det är nödvändigt för att säkerställa att serviceproduktionen fortsätter under övergångsperioden. Enligt 40 § i införeladelagen sköter staten bildandet av de nationella servicecenter som avses i 16 kap. i landskapslagen. I samband med att de nationella servicecentren inrättas och de inleder sin verksamhet kan de under en övergångsperiod som motsvarar varaktigheten för upphandlingsförfarandet anskaffa service och system av den offentligrättsliga statliga aktör som sköter om inrättandet (t.ex. Senatfastigheter) och andra statliga producenter av kon­cerntjänster (t.ex. Hansel Ab, Haus, Valtori, Palkeet) samt andra motsvarande arrangemang. Upphandlingsobjekten kan anknyta exempelvis till experttjänster inom upphandling och lokaler, elektroniska upphandlingssystem, utbildning till stöd för förändringen, informationsteknik och ekonomi- och personalförvaltningssystem. Förfarandet säkerställer tillgången till tjänster som är nödvändiga för serviceverksamheten. Till följd av den paragrafändring som utskottet föreslår måste också 7 § 4 mom. i införeladelagen justeras enligt följande:

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Bestämmelser om det temporära beredningsorganets rätt att *upphandla tjänster under en övergångsperiod* finns i 44 § 1—3 mom.

16 Ändringssökande och andra rättsmedel

16.1 Allmänt om rättsmedel inom förvaltningen

En av de centrala principerna för rättsskyddssystemet i anknytning till förvaltningen är rätten att söka ändring i förvaltningsbeslut. Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Rätten att söka ändring och andra garantier för en rättvis rättegång ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. I fråga om förvaltningsärenden är förvaltningsprocesslagen (586/1996) den allmänna lagen. Förvaltningsprocesslagen reglerar såväl förutsättningarna för besvärsmålsrätt som besvärsmålsförfarandet. I lagen finns bestämmelser om förvaltningsbesvär och om extraordinärt ändringssökande.

Det finns bestämmelser om rätten att söka ändring också i speciallagar. Med avseende på förvaltningsprocesslagen är den viktigaste av speciallagarna kommunallagen, där det föreskrivs om sökande av ändring i kommunens beslut och om kommunalbesvär. I den föreslagna landskapslagen föreskrivs på motsvarande sätt om sökande av ändring i en landskapsmyndighets beslut och om en ny besvärsmålsform, landskapsbesvär.

Rättsskyddssystemet för förvaltningen omfattar också andra rättsmedel. I exempelvis ett förvaltningstvistemål kan man behandla tvister som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande och inte kan avgöras genom besvär. Till dessa ärenden hör enligt 69 § i förvaltningsprocesslagen tvister i vilka ett myndighetsavgörande söks på annat sätt än i fullföljdsväg och som gäller offentligrättslig betalningsskyldighet eller någon annan skyldighet eller rättighet som har sin grund i ett offentligrättsligt rättsförhållande. Ett förvaltningstvistemål anhängiggörs genom ansökan hos förvaltningsdomstolen. I ansökan ska den åtgärd som yrkas samt grunderna för yrkandet anges. Förvaltningsdomstolens beslut i ett förvaltningstvistemål kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

När en tvist eller meningsskiljaktighet om förvaltningens verksamhet gäller ett privaträttsligt rättsförhållande kan ändringssökande eller förvaltningstvistemål inte tillämpas, utan ärendet hör till området för den allmänna lagskipningen. Vidare tillåter exempelvis lagstiftningen om konkurrenstillsyn och offentlig upphandling särskilda rättsmedel. I ärenden som gäller tolkning av tjänste- eller arbetskollektivavtal ska tvister i första hand avgöras genom förhandling, men i sista hand avgörs tvisten av arbetsdomstolen.

16.2 Tillämpningsområdet för landskapsbesvär och förvaltningsbesvär och hur de förhåller sig till omprövningsförfarandet

Grundlagsutskottet har framhållit att garantierna för rättsskydd är av central betydelse för tillgodogörandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför måste särskild vikt fästas vid att

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

regleringen är klar och tydlig. Grundlagsutskottet har noterat att regleringen av ändringssökande är oklar, och har konstaterat att skillnaden mellan förvaltningsbesvär och landskapsbesvär inte framgår tydligt av regleringen. Oklarheten beror delvis på de strukturellt oklara bestämmelserna i förslaget till landskapslag och de inexakta motiveringarna till bestämmelserna.

Förvaltningsutskottet instämmer i att det finns utrymme för förtydliganden. Förvaltningsutskottet anför följande om fullföljdssystemets struktur.

I 17 kap. i landskapslagen föreskrivs om sökande av ändring i beslut av en landskapsmyndighet. Kapitlet innehåller bestämmelser bland annat om landskapsbesvär och begäran om omprövning, som föregår besvärstadiet. Den föreslagna regleringen motsvarar i hög grad bestämmelserna om ändringssökande i den gällande kommunallagen. I lagstiftningen om landskapets olika uppgifter finns dessutom specialbestämmelser som ersätter de allmänna bestämmelserna om ändringssökande i landskapslagen. I 129 § i landskapslagen föreskrivs om tillämpningen av 17 kap. i samma lag.

I speciallagstiftningen föreskrivs ofta att ändringssökande ska göras genom förvaltningsbesvär. Då tillämpas i stället för landskapslagen bestämmelserna i den aktuella speciallagen. Om det i speciallagen föreskrivs att omprövningsförfarandet utgör den första fasen i ändringssökandet, ska det förfarande som anges i speciallagen tillämpas. Som allmän lag tillämpas förvaltningslagen (581/2010) och dess bestämmelser om omprövningsförfarande i 7 a kap.

I speciallagstiftningen kan det också föreskrivas att det som bestäms i landskapslagen ska tillämpas på ändringssökande. I så fall tillämpas regleringen i landskapslagen i sin helhet. Däremot tillämpas inte landskapslagens bestämmelser om omprövning om det med stöd av en annan lag får sökas ändring i beslutet genom landskapsbesvär, det vill säga om hänvisningen endast gäller landskapsbesvär.

16.3 Omprövningsförfarande enligt landskapslagen

I 130 § i landskapslagen föreskrivs det om omprövningsförfarande. I omprövningsförfarande ska förvaltningsmyndigheten enligt lag utreda om det aktuella förvaltningsbeslutet belastas av det fel som anförs i begäran om omprövning. Först efter denna behandlingsfas kan ärendet föras till besvärsmyndigheten för prövning.

Enligt 2 mom. ska omprövning av ett beslut av landskapsstyrelsen, en nämnd eller deras sektioner eller en underlydande myndighet begäras hos organet i fråga. Sådana myndigheter som lyder under en nämnd är till exempel förtroendevalda och tjänsteinnehavare som har tilldelats självständiga befogenheter.

I 2 mom. föreskrivs också var omprövning ska begäras i fråga om beslut av ett affärsverk inom landskapet. Affärsverket utgör en del av landskapet, men dess ekonomi och verksamhet är åtskild från landskapet i övrigt. Enligt 2 mom. ska omprövning av ett beslut av direktionen för något av landskapets affärsverk eller dess sektioner eller en underlydande myndighet begäras hos direktionen.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I landskapets förvaltningsstadga föreskrivs det närmare bland annat om hur utövandet av behörighet ska organiseras i landskapet och dess affärsverk. Landskapsfullmäktige kan alltså genom förvaltningsstadgan besluta hur behandlingen av omprövningsbegäran ska ordnas i affärsverken. Enligt detaljmotiven till paragrafen är affärsverkets direktion inte rätt instans för behandlingen av en begäran om omprövning när det är fråga om ärenden inom affärsverkets olika verksamhetsfält som avgörs av tjänsteinnehavare, eftersom behandlingen av begäran om omprövning i sådana fall uttryckligen kräver sakkunskap vad gäller uppgiften i fråga. Förvaltningsutskottet framhåller att omprövning också i dessa fall formellt begärs hos direktionen, även om ärendet behandlas av en tjänsteinnehavare.

Enligt 2 mom. ska begäran om omprövning av ett beslut enligt 79 § 3 mom. avgöras av "en i lag eller förvaltningsstadgan angiven tjänsteinnehavare, som inte får vara den tjänsteinnehavare som fattade beslutet". I fråga om dessa ärenden som det föreskrivs om särskilt i speciallagstiftning är utgångspunkten i lagstiftningen att de inte ska behandlas i landskapets organ. Därför är det inte heller motiverat att dessa organ behandlar en begäran om omprövning. Ärendena är dessutom till sin art sådana att det är motiverat att behandla en begäran om omprövning i en annan instans än landskapets kollegiala organ eller affärsverkets direktion.

För att se till att en begäran om omprövning i de ovan nämnda fallen inte avgörs av enbart en tjänsteinnehavare, och eventuellt till och med den tjänsteinnehavare som fattade det ursprungliga beslutet, kräver lagen att ett ärende som gäller en begäran om omprövning ska avgöras av någon annan än den tjänsteinnehavare som fattade det ursprungliga beslutet. Förvaltningsutskottet menar att detta är viktigt med tanke på en objektiv behandling av ärendet. En begäran om omprövning ska avgöras av den tjänsteinnehavare i landskapet eller vid affärsverket som enligt förvaltningsstadgan är den som ska fatta beslut när det är fråga om en begäran om omprövning. Det finns enligt förslaget inga hinder för att den tjänsteinnehavare som fattade det ursprungliga beslutet bereder ärendet. I ett omprövningsförfarande kan det vara enklare att åtgärda ett fel om beredaren är insatt i ärendet.

För att säkerställa en enhetlig avgörandepaxis och för att eventuella missförhållanden ska upptäckas bör enligt förvaltningsutskottets uppfattning den tjänsteinnehavare som avgör en begäran om omprövning likväl vara förman för eller ha en ledande ställning i förhållande till den tjänsteinnehavare som fattade det ursprungliga beslutet. Utskottet understryker också att både den som bereder och den som avgör ärendet handlar under tjänsteansvar. Det är i och för sig inget nytt att begäran om omprövning ska avgöras av någon annan än den tjänsteinnehavare som fattade det ursprungliga beslutet. Modellen är tämligen vanlig inom statsförvaltningen.

Förvaltningsutskottet menar att 130 § 2 mom. måste förtydligas. Utskottet föreslår att momentet delas upp på två moment, varvid det ena gäller begäran om omprövning av beslut av landskapet eller ett affärsverk, och det andra gäller begäran om omprövning av beslut av tjänsteinnehavare. Vidare föreslår utskottet att bestämmelsen om att begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt flyttas till 1 mom. Förvaltningsutskottet föreslår att 130 § i landskapslagen får följande lydelse:

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Den som är missnöjd med ett beslut av landskapsstyrelsen, en nämnd eller direktionen för ett affärsverk eller deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem får begära omprövning av beslutet. *Begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.*

Omprövning av ett beslut av landskapsstyrelsen, en nämnd eller deras sektioner eller en underlydande myndighet begärs hos organet i fråga. Omprövning av ett beslut av direktionen för något av landskapets affärsverk eller dess sektioner eller en underlydande myndighet begärs hos direktionen. *(Utesl.)*

En begäran om omprövning av ett sådant beslut av en tjänsteinnehavare som avses i 79 § 3 mom. ska avgöras av en i lag eller förvaltningsstadgan angiven tjänsteinnehavare, som inte får vara den tjänsteinnehavare som fattade beslutet. (Nytt 3 mom.)

16.4 Sökande av ändring i beslut av landskapet enligt 24 § i införandelagen

I 25 § 1 mom. i förslaget till införandelag finns en specialbestämmelse om kommunens rätt att söka ändring i det beslut av landskapet som avses i 24 § i samma lag. Av propositionen framgår inte om avsikten är att bestämmelsen ska utgöra ett undantag till den allmänna bestämmelsen om ändringssökande i lagens 46 § 1 mom. Det förblir exempelvis oklart om någon annan medlem i landskapet än en kommun får söka ändring i det beslut som avses i 24 § genom besvär.

Förvaltningsutskottet anser att bestämmelsen i 25 § 1 mom. i införandelagen till följd av oklarheten bör strykas och att sökandet av ändring i ett beslut av landskapsfullmäktige som avses i 24 § i införandelagen bör ordnas på liknande sätt som i fråga om andra beslut av landskapet som fattas med stöd av införandelagen. Det räcker då att det i 46 § 1 mom. finns en hänvisning till bestämmelserna i 17 kap. i landskapslagen. Besvärsrätt har då kommunen och andra medlemmar i landskapet.

Regleringen måste kompletteras med en bestämmelse om beslutets verkställbarhet. För att säkerställa att verksamheten kan fortsätta utan störningar och att servicen kan tryggas måste ett beslut som avses i 24 § kunna verkställas innan det har vunnit laga kraft. Det kan dock uppstå situationer där verkställandet visserligen måste förbjudas med hänsyn till kommunens rättsskydd, men förbudet inte behöver omfatta samtliga lokaler eller all lös egendom, utan endast exempelvis en enskild lokal eller en viss lös egendom. Det bör tydligt framgå av lagen att förvaltningsdomstolen kan avbryta verkställandet också delvis, så att det inte uppstår oklarhet om huruvida domstolen alltid ska förbjuda verkställandet i sin helhet. En bestämmelse om detta kan placeras i paragrafens 1 mom., som föreslås få nytt innehåll.

Till följd av dessa ändringar måste också paragrafens rubrik ändras. Dessutom finns det anledning att precisera tidsbestämningen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 25 § i införandelagen i sin helhet får följande lydelse:

Rätt att använda lokaler under den tid ändringssökande behandlas

Ett sådant beslut av landskapet som avses i 24 § får verkställas innan det har vunnit laga kraft, om inte förvaltningsdomstolen till någon del förbjuder verkställigheten.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Landskapet har rätt att ordna den service som landskapet ansvarar för inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet i de lokaler som kommunen äger och besitter samt använda den lösa egendom som kommunen äger eller besitter och som behövs för att ordna servicen *innan* förvaltningsdomstolens beslut i ärendet har vunnit laga kraft. Landskapet ska betala hyra för lokalerna på det sätt som anges i 20 §.

16.5 Utveckling av fullföljdssystemet

Tillämpningsområdet för omprövningsförfarande och även för besvärstillstånd har de senaste åren utvidgats enligt sakområden i lagstiftningen inom olika förvaltningsområden. Huvudregeln enligt förvaltningsprocesslagen (586/1996) är dock att förvaltningsdomstolens beslut får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd. Om avsikten är att söka av ändring i förvaltningsdomstolens beslut ska förutsätta att besvärstillstånd beviljats måste det föreskrivas särskilt om det. I den föreslagna regleringen om ändringssökande finns ingen bestämmelse om besvärstillstånd, så den nämnda huvudregeln i förvaltningsprocesslagen tillämpas alltså på överklagande.

Enligt uppgift har regeringen för avsikt att under vårsessionen 2018 lämna riksdagen en proposition som föreslår att förvaltningsprocesslagen ersätts med en ny lag om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt lagförslaget ska det i princip krävas besvärstillstånd för att söka ändring i en förvaltningsdomstols beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, om det inte föreskrivs något annat i fråga om enskilda ärenden.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande sett det som nödvändigt bland annat att klargöra de ärendegrupper där det med hänsyn till rättstryggheten vore mer motiverat att tillämpa förvaltningsbesvär än landskapsbesvär samt att klargöra om det också i så fall vore ändamålsenligt att föreskriva om omprövning som första rättsmedel vid ändringssökande.

Enligt uppgift till förvaltningsutskottet har finansministeriet för avsikt att under 2018 starta ett forskningsprojekt med uppgift att bedöma behovet av ändringar i systemet för ändringssökande enligt kommunallagen och landskapslagen samt att producera information till stöd för utvecklingen av lagstiftningen. Projektet ska bland annat bedöma hur bestämmelserna om omprövning och besvärstillstånd påverkar kommunernas och landskapens system för ändringssökande. En eventuell fortsatt utveckling av systemet för sökande av ändring i beslut av kommunerna och landskapen kommer alltså att i sin helhet granskas närmare i en senare fas.

Enligt utredning är avsikten att i förslaget till lag om rättegång i förvaltningsärenden som bereds som bäst komplettera de allmänna bestämmelserna om behörig domstol i förvaltningsärenden och förvaltningstvistemål och även införa en bestämmelse om att ärenden som relaterar till samma helhet kan behandlas tillsammans vid en och samma förvaltningsdomstol. Det finns dock anledning att bedöma de särskilda frågor som anknyter till rättsskyddet i samband med landskaps- och vårdreformen närmare när lagstiftningen på det området har tagit form.

16.6 Den rättsliga arten av landskapets avtal och vissa andra åtgärder

I propositionen föreslås det ett flertal bestämmelser som förpliktar landskapen att ingå olika slag av avtal, exempelvis landskapens samarbetsavtal, avtal om köptjänster och avtal med producenter av social- och hälsocentralstjänster. I det här sammanhanget vill förvaltningsutskottet påpeka att avtalstvister om produktionen av social- och hälso- och sjukvårdstjänster kan behandlas som förvaltningstvistemål vid en förvaltningsdomstol, i de fall där det gäller rättstvister som grundar sig på ett förvaltningsavtal och hänför sig till ett offentligrättsligt rättsförhållande. När tvisten i stället gäller ett privaträttsligt rättsförhållande hör ärendet till området för den allmänna lagskipningen och behandlas i tingsrätten.

Förvaltningsutskottet hänvisar också till 37 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård, där det sägs att när den som är kund hos en verksamhetsenhet inom socialvården eller hälso- och sjukvården i landskapet är invånare i ett annat landskap, ska det landskap som ansvarar för ordnandet av social- och hälsovård för personen i fråga betala ersättning för de kostnader som orsakats, om inte något annat föreskrivs om ersättning för kostnader någon annanstans. Enligt motiven till paragrafen motsvarar bestämmelsen den gällande hälso- och sjukvårdslagens 58 §, som inte innehåller bestämmelser om att ett förvaltningsdomstolsförfarande är ett villkor för ersättning. I motiven hänvisas också till det som föreskrivs i 13 a § i lagen om klientavgifter (inom social- och hälsovården 734/1992).

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) inte finns några bestämmelser om ändringssökande eller förvaltningsdomstolsförfarande. Högsta förvaltningsdomstolen har i sin rättspraxis ansett att det i fråga om bestämmelser utformade på motsvarande sätt har varit frågan om en ansökan som ska behandlas som ett förvaltningstvistemål. Enligt den föreslagna paragrafen kan landskapet alltså inte fatta ett bindande beslut om att ett annat landskap är ersättningsskyldigt gentemot det landskap som ordnat vården eller omsorgen (jfr HFD 2013:149 och HFD 2016:58, som gällde kommunens rätt att av ett försäkringsbolag få full kostnadsersättning enligt 13 a § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården). Ett landskap kan i och för sig betala den yrkade avgiften frivilligt, men om det uppstår en tvist mellan parterna kan den ena parten inte avgöra tvisten så att beslutet är verkställbart och förpliktande för den andra parten. För att ett avgörande ska bli verkställbart krävs ett förvaltningstvistemålsförfarande.

16.7 Landskapsreformens konsekvenser för arbetsbördan vid domstolarna

Förvaltningsutskottet noterar att propositionen saknar en bedömning av hur reformen påverkar antalet ärenden och arbetsbördan vid domstolarna. Reformen är ytterst omfattande och det kan antas att den påverkar antalet ärenden och ärendenas art åtminstone vid förvaltningsdomstolarna. I samband med förvaltningsreformer — såväl under övergångsfasen som senare — förekommer det i regel olika rättsliga tolkningar vars lösning kräver medverkan av domstolarna.

Det är i nuläget svårt att bedöma behovet av medel för ändringssökande. Exempelvis kommer handlingsmodellerna för beslut som gäller social- och hälsovårdens klienter och kunderna inom områdesförvaltningen att förändras. Det kan leda till ett ökat antal överklaganden också i de nuvarande ärendegrupperna. Dessutom kommer landskapsbesvären att utgöra en ny ärendegrupp vid förvaltningsdomstolarna. Enligt utredning till utskottet kan redan landskapsförvaltningens

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

temporära förvaltning leda till nya typer av innehållsmässigt besvärliga rättstvister vid förvaltningsdomstolarna. Likaså kan upplösningen av olika mellankommunala samarbetsformer leda till fler tvistemål vid förvaltningsdomstolarna. Det är möjligt att också landskapsvalet i någon mån genererar valbesvär som måste behandlas skyndsamt.

Det är enligt förvaltningsutskottet ytterst viktigt att säkerställa betingelserna för förvaltningsdomstolarna också i fortsättningen och att aktivt i samband med ram- och budgetberedningen följa landskaps- och vårdreformens konsekvenser för domstolarnas arbetsbörda. Om arbetsbördan ökar måste tillräckliga resurser sättas in i tid.

17 Personalens ställning

17.1 Personalens ställning vid inrättandet av landskapen

I samband med reformen kommer cirka 215 000 anställda att övergå från kommunerna och samkommunerna till landskapen. Flertalet av dem, cirka 200 000, arbetar inom social- och hälsovården. Social- och hälsovårdspersonalen blir anställd hos det landskap eller den sammanslutning som ingår i en landskapskoncern eller kontrolleras av landskapen som har produktionsansvar för de uppgifter som arbetstagaren har haft före övergången.

Avsikten är att landskapen också ska överta de anställda inom räddningsväsendet, avbytar servicen för jordbruket, miljö- och hälsoskyddet och landskapsförbunden. Bortsett från de anställda inom räddningsväsendet kommer flertalet av dessa att övergå med stöd av landskapsreformens andra paket (RP 14/2018 rd), medan en del övergår med stöd av separata lagändringar. Cirka 6 000 anställda inom statens regionförvaltning övergår i landskapens tjänst.

Förändringen är enorm. Vid sidan av alla anställda berör reformen dessutom cirka 400 arbetsgivare. Det är alltså minst sagt ändamålsenligt att det föreskrivs särskilt om personalens ställning vid inrättandet av landskapen. Överföringen av personal till landskapen, till landskapens nationella servicecenter och till sammanslutningar inom landskapskoncernen eller sammanslutningar i vilka landskapet har bestämmande inflytande ska enligt 14 § i införandelagen ske enligt principerna för överlåtelse av rörelse. Det betyder att de rättigheter och skyldigheter som gäller vid tidpunkten för överlåtelsen ska bibehållas. Det gäller också pensionsförmånerna.

I samband med bolagiseringar till följd av reformen föreslår regeringen att det i införandelagen särskilt föreskrivs att personalöverföringar till bolag som bildats senast den 31 december 2021 ska betraktas som överlåtelse av rörelse (14 § 4 mom.). Enligt förvaltningsutskottet uppfattning ska bestämmelsen tillämpas också när bolaget är ett dotterbolag till landskapet och lyder under ett nationellt servicecenter eller är ett bolag som ägs tillsammans av landskapet och kommunerna.

Enligt detaljmotiven till 14 § i införandelagen ska principen om överlåtelse av rörelse tillämpas oberoende av i vilken ordning landskapens organisationer inrättas. En anställd kan därför enligt principen om överlåtelse av rörelse övergå från kommunen direkt till ett landskap eller ett bolag som landskapet äger. Om ett bolag bildas efter det att landskapens verksamhet redan har inletts övergår personen först till landskapet och därifrån till bolaget.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Enligt 14 § i införandelagen ska också överföring av anställda inom kommunala stödtjänstuppgifter anses som överlåtelse av rörelse, om minst hälften av dessa personers faktiska uppgifter är stöduppgifter som anknyter till social- och hälsovården eller räddningsväsendet. Bestämmelsen grundar sig på den nationella tolkningen (t.ex. Tiitinen, Kröger: Työoikeus, 2012) av företagsöverlåtelседirektivet (2001/23/EY). Vid överlåtelse av rörelse har en anställd rätt att övergå i den nya organisationens tjänst, om hans eller hennes huvudsakliga uppgifter utgörs av sådana uppgifter som överförs.

I propositionens avsnitt om konsekvenser för personalen sägs det att om en enskild persons arbetsinsats består till under 50 procent av uppgifter som överförs till landskapen, ska ett eventuellt övergångsavtal ingås mellan den nuvarande tjänstproducenten och landskapet eller landskapets bolag. Förvaltningsutskottet vill lyfta fram att det i propositionsmotiven konstateras att principerna för överlåtelse av rörelse ska tillämpas också vid dessa övergångar.

Personalens ställning i verksamheter som kommunen eller samkommunen bolagiserat redan tidigare bygger på andra premisser. Det är då frågan om ett privaträttsligt bolag, låt vara att det är offentligt ägt, och de anställda står i bolagets tjänst. De privaträttsliga bolag och organisationer inom social- eller hälsovården som kommuner och samkommuner äger och vilkas serviceproduktion i sin helhet övergår till landskapen genom överföring av aktiestocken eller motsvarande arrangemang omfattas inte av principen om överlåtelse av rörelse, eftersom arbetsgivarorganisationen inte ändras när egendomen överförs. Om exempelvis aktierna i ett bolag som producerar social- eller hälsovårdstjänster i samband med inrättandet av landskap övergår från en kommun eller en samkommun till ett landskap fortsätter bolagets verksamhet oberoende av ägarbytet och personalens arbetsgivare byts inte. Bolagsarrangemangen kan också upplösas innan lagarna träder i kraft. Det är ägaren, i det här fallet kommunen eller samkommunen, som i så fall beslutar om det.

17.2 Personalens ställning efter inrättandet av landskapen

De anställda inom landskapen kommer att stå i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till landskapen. Enligt förslaget till 75 § i landskapslagen ska uppgifter i vilka offentlig makt utövas skötas i tjänsteförhållande. Det motsvarar bestämmelserna i kommunallagen. I landskapslagen föreslås dessutom bestämmelser om inrättande och indragning av tjänster och ombildning av tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande. Bestämmelser om arbetsavtalsförhållande finns i arbetsavtalslagen (55/2001).

Det föreslås att tillämpningsområdet för lagstiftningen om kommunala anställningsförhållanden utvidgas till att gälla också landskapen. Samtidigt föreslås det att lagarnas namn ändras så att de bättre motsvarar det utvidgade tillämpningsområdet. I 25 § i förslaget till lag om ändring av lagen om kommunala tjänsteinnehavare (lagförslag 13, nedan tjänsteinnehavarlagen) finns en allmän bestämmelse om överlåtelse av rörelse. Bestämmelsen ska i fortsättningen tillämpas också på överlåtelse av en funktionell del i ett landskap till en annan arbetsgivare, om villkoren för överlåtelse av rörelse uppfylls. Bestämmelser om överlåtelse av rörelse i fråga om anställda i arbetsavtalsförhållande finns i 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen.

17.3 Särdrag i räddningsväsendet

I fråga om räddningsväsendet förorsakar reformen inga större organisatoriska förändringar eller förändringar i organisationen av tjänsterna. Överföringen av personalen inom räddningsväsendet berörs av samma bestämmelser som överföringen av personalen inom de uppgifter som överförs till landskapen från kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland. Räddningsverken har uppgett att de år 2015 hade sammanlagt 7 000 anställda i huvudsyssla, varav cirka 700 personer i förvaltnings- och stödtjänster samt säkerhetstjänster, cirka 4 500 personer inom räddningsverksamheten och cirka 1 700 personer inom den prehospitla akutsjukvården. Av de som arbetar med prehospital akutsjukvård är 1 500 yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, och 400 av dessa har också räddningsmannaxamen. Mer än 15 000 personer deltar i räddningsverksamheten genom avtalsbrandkårerna. De anställda inom förvaltnings- och stödtjänster arbetar i huvudsak i landskapen och med uppgifter som blir kvar hos räddningsverken. Räddningsverken ordnar redan i dag de tjänster som enligt införandelagen ska produceras av servicecentren antingen genom köp hos en värdkommun eller som utläggning av verksamheten.

De anställda inom räddningsväsendet är huvudsakligen tjänsteinnehavare som i sitt arbete utövar offentlig makt, exempelvis genom att skaffa tillträde till hemfridsskyddade lokaler eller vidta åtgärder som gäller någons egendom. Förvaltningspersonalen och anställda i huvudsyssla inom den prehospitla akutsjukvården är vid en del av räddningsverken anställda i arbetsavtalsförhållande. Jämfört med annan personal som övergår till landskapen omfattas räddningsverkens personalförvaltning av vissa särdrag. Exempelvis arbetar den operativa personalen enligt arbetstidsmodeller som kräver dispens, och vid några räddningsverk tillämpas totallön. Totallön betyder inom räddningsväsendet månadslön, där de till uppgiften hörande arbetstidsersättningarna (kvälls-, natt- och helgarbete) ersätts med en fast, procentbaserad (40—42 procent) lönedel.

Riksdagen behandlar som bäst propositionen RP 16/2017 rd, där det föreslås att organiseringsansvaret för räddningsväsendet åläggs de landskap som avses i landskapslagen och att styrsystemet för räddningsväsendet justeras.

17.4 Genomförandet av reformen ur personalens synvinkel

Allmänt taget leder reformen till stora förändringar i organisationen och ordnandet av service. Det har stora konsekvenser också för personalen. Reformen förutsätter ett målmedvetet och gott ledarskap. Samtidigt gäller det att säkra tillgången på personal, personalens kompetens och att personalen är villig att binda sig till organisationen. Förvaltningsutskottet framhåller vikten av en god personalpolitik.

Det är angeläget att de anställda involveras i utvecklingen av goda handlingsmodeller. Utvecklingsarbetet gäller inte bara metoder och tjänster utan också kompetensutveckling och inriktning av personalresurserna utifrån befolkningens hälsobehov och servicestrukturreformen. Centralt med tanke på personalkompetensen är hur och av vem utbildningen och introduktionen ordnas. Reformen leder också till nya kompetensbehov som måste tillgodoses.

Vidare kräver reformen att tillräcklig uppmärksamhet fästs vid personalens arbetshälsa och arbets- och funktionsförmåga. Enligt uppgift pågår ett projekt som ska stödja landskapens lednings-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

arbete i fråga om arbetshälsa. Utskottet ser det som viktigt att de resultat projektet uppnår också omsätts i praktiken. Personalen utsätts för en stor belastning under förändringsfasen. För att kunna kontrollera denna belastning krävs lämpliga riskinventeringar och insatser för att säkerställa att de anställda orkar med arbetet.

17.5 Samarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare

En reform av dessa dimensioner är i hög grad beroende av fungerande samarbete. Regeringen föreslår att tillämpningsområdet för lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007) utvidgas så att den gäller också samarbete inom landskap (lagförslag 16, nedan samarbetslagen för kommuner och landskap). Det är enligt utskottet en viktig och välkommen lagändring. Enligt uppgift är avsikten att lagen ska träda i kraft samtidigt som landskapslagen.

Eftersom samarbetslagen för kommuner och landskap träder i kraft redan under den temporära förvaltningen, måste personalrepresentationen med direkt stöd i lagen beaktas redan då. Under den temporära förvaltningen ska enligt lagens övergångsbestämmelse landskapets samarbetsorgan i lämplig omfattning sättas samman i enlighet med samma principer som det kommunala samarbetsorganet. Enligt uppgift är avsikten med det att skapa beredskap för att det inte finns några huvudavtalsorganisationer när lagen träder i kraft. Enligt propositionen ska de i 19 § i samarbetslagen för kommuner och landskap avsedda föreningar som företräder personalen eller dessa föreningars registrerade lokala underföreningar utse företrädare på landskapsnivå i enlighet med de kommunala huvudavtalsorganisationernas närmare anvisningar.

I 14 § i införandelagen finns en bestämmelse om överföring av kommunernas och samkommunernas personal inom social- och hälsovården och räddningsväsendet till landskapen. Statsanställda överförs inte till landskapen med stöd av den reglering som föreslås i RP 15/2017 rd, utan huvudsakligen med stöd av landskapsreformens andra paket (RP 14/2018 rd) och i viss mån med stöd av separata lagändringar. Förvaltningsutskottet anser att också de statsanställdas företrädare måste få delta i den temporära förvaltningens samarbetsorgan. Utskottet föreslår därför att 3 mom. i övergångsbestämmelsen i samarbetslagen för kommuner och landskap preciseras enligt följande:

Under den temporära förvaltning som avses i 2 kap. i lagen om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet (/) ska företrädarna för arbetsgivaren och för arbetstagarna väljas till landskapets samarbetsorgan på ett sätt där samarbetsorganet enligt 14 § i denna lag i lämplig omfattning sätts samman i enlighet med samma principer som det kommunala samarbetsorganet. De i 19 § i denna lag avsedda föreningar som företräder personalen eller dessa föreningars registrerade lokala underföreningar *och motsvarande föreningar och underföreningar som företräder de statsanställda* utser företrädare på landskapsnivå i enlighet med de kommunala *och statliga* huvudavtalsorganisationernas närmare anvisningar.

17.6 Samordning av löner

Minimilönerna för de anställda i kommuner och samkommuner grundar sig på de riksomfattande arbets- och tjänstekollektivavtalen. Alla kommuner och samkommuner tillämpar dock lokala kravnivåbaserade lönesystem. Av det följer att varje landskap tar emot anställda som tidigare har fått lön enligt olika lönesystem. I praktiken leder det till att det i likadana eller lika krävande uppgifter kommer att finnas arbetstagare och tjänsteinnehavare med olika lön.

I 3 kap. 12 § 1 mom. tjänsteinnehavarlagen och i 2 kap. 2 § 1 mom. i arbetsavtalslagen förutsätts att arbetstagarna ska bemötas opartiskt, vilket förutsätter att arbetsgivaren inte tillämpar olika uppgiftsbaserade löner för arbetstagare och tjänsteinnehavare som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. När landskapen inrättats måste de därför inom skälig tid vidta åtgärder för att förenhetliga lönerna för sina anställda.

Enligt uppgift har olika alternativ för samordning av löner behandlats i en arbetsgrupp med företrädare för ministerierna och arbetsmarknadsparterna. Arbetsgruppen har kommit fram till att i nuläget inte föreslå lagstiftning om samordning av löner. Förvaltningsutskottet konstaterar att personalen är en central resurs med tanke på genomförandet av reformen. Därför måste det reserveras tillräckligt med tid och ekonomiska resurser för harmoniseringen av lönerna. Om det senare visar sig finnas behov av lagstiftningsändringar, ska de behövliga ändringsförslagen beredas och lämnas till riksdagen så snabbt som möjligt.

17.7 Reglering som gäller arbets- och tjänstekollektivavtal

Regeringen föreslår också ändringar i lagen om kommunala arbetskollektivavtal (670/1970) och lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970). Det föreslås att tillämpningsområdet för lagarna utvidgas till att utöver kommunerna också gälla landskapen. Samtidigt ändras lagarnas rubriker så att de motsvarar de utvidgade tillämpningsområdena. I lagarna beaktas också propositionens lagförslag 17, där det föreslås bestämmelser om en ny arbetsgivarorganisation för kommunerna och landskapen. Utskottet konstaterar att lagförslagen behövs.

17.8 Intressebevakning för arbetsgivare

Regeringen föreslår en ny lag om anordnande av intressebevakning för arbetsgivare i kommuner och landskap (lagförslag 17). Det nya arbetsgivaransamfundet Kommun- och landskapsarbetsgivarerna KT föreslås ersätta det nuvarande kommunala arbetsmarknadsverket (KT Kommunarbetsgivarerna). Enligt förslaget är kommunerna, samkommunerna och landskapen med direkt stöd av lagen medlemsansamfund i arbetsgivarorganisationen. Kommunernas och samkommunernas bolag kan välja den nya arbetsgivarorganisationen som sin intressebevakare. Kommunernas, samkommunernas och bolagens ställning i den nya arbetsgivarorganisationen avgörs av deras ekonomiska vikt och hur många anställda de har. Förvaltningsutskottet ställer sig bakom förslaget.

Kommun- och landskapsarbetsgivarerna KT har enligt förslaget en styrelse samt en kommunsektion, en landskapssektion och en företagssektion. Varje sektion ska godkänna det arbets- och tjänstekollektivavtal som arbetsgivarorganisationen på sektionens vägnar har förhandlat fram för

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

den berörda branschen. Dessutom ska en särskild beslutsordning följas när styrelsen beslutar om avtal och rekommendationer på centralorganisationsnivå.

Enligt 7 § i lagförslaget förordnas medlemmarna och ersättarna i kommunsektionen för en fyraårsperiod som börjar vid ingången av året efter ett kommunalval (3 mom.) och medlemmarna och ersättarna i landskapssektionen förordnas för en fyraårsperiod som börjar vid ingången av året efter ett landskapsval (4 mom.). Medlemmarna i företagssektionen väljs vid företagets representantmöte på det sätt som anges i företagssektionens arbetsordning (7 mom.). Enligt övergångsbestämmelsen i 16 § i lagförslaget ska det representantmöte som utser medlemmarna i företagssektionen sammankallas senast den 31 maj 2018.

Det betyder i praktiken att sektionernas mandatperioder börjar vid olika tidpunkter. Det ges i propositionen ingen motivering till att sektionerna inleder sitt arbete vid olika tidpunkter. Saken har noterats också av sakkunniga som utskottet hört. Enligt propositionens förslag till lag om ändring av vallagen (lagförslag 19) ska landskapsval och kommunalval förrättas samtidigt från och med år 2021, varefter förskjutningen för mandatperioderna upphör.

Till följd av att ikraftträdandet av reformen skjuts upp måste bestämmelserna om sektionernas mandatperioder i vilket fall justeras. Utskottet ser inga grunder för att kommunsektionens och landskapssektionens mandatperioder ska inledas vid olika tidpunkter, utan menar att perioderna bör förenhetligas. Det är enligt utskottet ändamålsenligt att kommunsektionens och landskapssektionens första mandatperiod börjar när reformen träder i kraft den 1 januari 2020 och fortsätter till utgången av 2021. Utskottet föreslår därför att det till 16 § fogas ett nytt 1 mom. med en övergångsbestämmelse om detta, varvid 1—6 mom. i propositionen blir nya 2—7 mom. Till det nya 1 mom. måste det för tydlighetens skull också fogas en bestämmelse om att medlemmarna och ersättarna i kommunsektionen första gången förordnas på grundval av kommunalvalet 2017.

Till följd av att ikraftträdandet av reformen skjuts upp krävs också en ändring av övergångsbestämmelsen om tidpunkten för när företagssektionens första representantmöte sammankallas. Eftersom det är svårt att fastställa en exakt tidpunkt föreslår utskottet att representantmötet sammankallas första gången inom ett år från det att lagen trätt i kraft (2 mom.) Det skulle ge flexibilitet i fråga om valet av tidpunkt och samtidigt säkerställa att representantmötet sammankallas senast ett år efter det att lagen trätt i kraft.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 16 § 1 och 2 mom. i lagförslaget får följande lydelse:

Med avvikelse från 7 § 3 mom. utses kommunsektionen första gången på grundval av kommunalvalet 2017. Mandatperioden för kommunsektionen och den landskapssektion som avses i 7 § 4 mom. börjar den 1 januari 2020 och varar med avvikelse från de nämnda bestämmelserna i två år. (Nytt 1 mom.)

Det representantmöte som avses i 7 § 7 mom. ska sammankallas första gången inom ett år efter att denna lag har trätt i kraft. Representantmötet utser medlemmarna i den företagssektion som avses i 7 § och godkänner företagssektionens arbetsordning. Mötet sammankallas av Kommun- och landskapsarbetsgivarna KT:s byrå senast fyra veckor före mötet. Varje medlemssamfund har en röst på mötet och dessutom en röst för varje nytt belopp om

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

två miljoner euro av lönesumman. Ett medlemssamfund får dock inte rösta med mer än hälften av det röstetal som är företrätt på mötet. (1 mom. i RP)

Uppskjutandet av reformens ikraftträdande påverkar också de årtal som anges i paragrafens 7 mom. (6 mom. i RP).

17.9 Karensavtal

Oberoende av landskapsreformen föreslår regeringen att det till tjänsteinnehavarlagen fogas en bestämmelse om karensavtal (5 a §). I paragrafen föreskrivs det om möjlighet att ingå ett avtal (karensavtal) om en bestämd tid under vilken en tjänsteinnehavares rätt att övergå till andra uppgifter begränsas. I karensavtalet ska det avtalas om en karenstid för viss tid för möjligheten att övergå till en annan anställning eller uppgift eller att inleda närings- eller yrkesutövning eller annan verksamhet, såsom att vara verkställande direktör eller professionell styrelseledamot. Förvaltningsutskottet konstaterar att syftet med karensförfarandet är att skydda ett allmänt intresse och öka förtroendet för att myndigheterna är opartiska, vilket är ett centralt kriterium för en god förvaltning. Tanken är också att motverka korruption vid den här typen av anställningsbyten.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak 44 a § i statstjänstemannalagen (75/1994), som trädde i kraft vid ingången av 2017 (lag 1059/2016, FvUB 17/2016 rd). I sitt utlåtande om den ändringen av statstjänstemannalagen ansåg grundlagsutskottet att det vore befogat att utvidga tillämpningsområdet för karensbestämmelserna med liknande inskränkningar som i 44 a § till alla som är anställda i tjänsteförhållande och därmed också samordna bestämmelserna om tjänsteförhållanden för kommunala tjänsteinnehavare (GrUU 35/2016 rd). Även förvaltningsutskottet har tidigare kommenterat detta (FvUB 50/2014 rd — RP 298/2014 rd).

Utskottet ser det som ändamålsenligt att regleringen utsträcks till att gälla tjänsteinnehavare i såväl kommuner som landskap. I regel kan det ses som oproblematiskt att tjänsteinnehavare övergår till nya eller andra uppgifter, så möjligheten till detta bör inte begränsas mer än nödvändigt. Syftet med det nya förfarandet är inte att förhindra att tjänsteinnehavare övergår till en annan arbetsgivares tjänst. Det finns dock situationer där det kan uppstå intressekonflikter om tjänsteinnehavare tar över andra uppgifter utanför kommunen eller landskapet utan några som helst begränsningar.

Enligt propositionen kan det bestämmas att karensavtal är en förutsättning för anställning i ett tjänsteförhållande eller för ändrade uppgifter. Till skillnad från vad som föreskrivs i 44 a § i statstjänstemannalagen föreslår regeringen att det i tjänsteinnehavarlagen uttryckligen föreskrivs att ett karensavtal kan ingås med en tjänsteinnehavare också när uppgifterna ändras under pågående tjänsteförhållande. Samma princip framgår dock också av detaljmotiven till 44 a § i statstjänstemannalagen (RP 90/2016 rd s. 21).

Föreslagna 5 a § förpliktar inte en sökande eller en tjänsteinnehavare att ingå ett karensavtal. Om ett karensavtal är en förutsättning för en utnämning bör det dock nämnas redan i platsannonsen. Särdragen i kommunernas och landskapens beslutsfattande har beaktats i förslaget till paragraf.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Att göra upp ett karensavtal kan vara problematiskt i synnerhet om det är ett kollegialt organ som ska utse en person till tjänsteförhållandet och det görs genom val. Det går då inte att förutse vem som kommer att bli vald och det är inte ändamålsenligt att ingå avtal med alla sökande. I sådana fall ska anställningen i tjänsteförhållande vara villkorlig. Karensavtalet görs upp efter att personen har anställts, och det ska vara ett villkor för anställningen. Om en villkorligt anställd tjänsteinnehavare inte ingår avtal inom den tidsfrist som den beslutsfattande myndigheten har ansett vara skälig, förfaller anställningen. I annat fall fastställs anställningen i tjänsteförhållande av den underlydande myndighet som fattar beslut om anställning eller verkställer besluten.

Förvaltningsutskottet understryker att avtalsvillkoret om karenstid inte nödvändigtvis kommer att tillämpas även om karensavtal i fortsättningen kommer att ingås med vissa tjänsteinnehavare. Tillämpningen av avtalsvillkoret ska alltid avgöras särskilt i varje enskilt fall. Bedömningen av huruvida avtalsvillkoret ska tillämpas ska göras av den överlåtande myndigheten. Om en tjänsteinnehavare antingen genast eller under den tid som han eller hon är skyldig att informera myndigheten ämnar övergå till uppgifter där han eller hon inte kan utnyttja den information som han eller hon fått, eller om det inte annars finns något behov av en karenstid med tanke på myndighetens verksamhet, kan myndigheten bestämma att karensavtalets villkor om en karenstid inte gäller. I detta fall är myndigheten inte heller skyldig att betala tjänsteinnehavaren ersättning. Tjänsteinnehavaren är då inte förhindrad att börja arbeta hos en ny arbetsgivare eller i andra uppgifter.

Detaljmotiven till paragrafen klargör tämligen uttömmande hur bestämmelsen ska tillämpas. Förvaltningsutskottet noterar dock det som i motiven sägs om avgörande av skadeståndsärenden. I förslaget till 5 a § 3 mom. föreskrivs bland annat om ersättning till en tjänsteinnehavare för den tid som karensavtalet gäller och om att det i karensavtalet kan tas in en bestämmelse om avtalsvite. Om det inte har avtalats om avtalsvite, ska enligt detaljmotiven den eventuella skadeståndsskyldighet som följer av brytandet av avtalet bestämmas enligt bestämmelserna om skadestånd och avgöras som förvaltningstvistemål hos förvaltningsdomstolen. I ett läge där det inte har avtalats om avtalsvite eller annan ersättning till följd av avtalsbrott är det enligt förvaltningsutskottets uppfattning inte fråga om en avtalsbaserad ersättningsskyldighet, utan om skadeersättning som omfattas av skadeståndslagen (412/1974). Ett sådant yrkande kan inte behandlas som förvaltningstvistemål i förvaltningsdomstolen, utan den behöriga domstolen i yrkanden som grundar sig på skadeståndslagen är tingsrätten. Utskottet vill också hänvisa till detaljmotiven till 44 a § i stats-tjänstemannalagen, där det inte finns något motsvarande omnämnande utan endast konstateras att om det inte har avtalats om avtalsvite, ska den eventuella skadeståndsskyldighet som följer av brytandet av avtalet bestämmas i enlighet med bestämmelserna om skadestånd (RP 90/2016 rd).

I propositionen föreslås det också att det i 57 § i tjänsteinnehavarlagen föreskrivs att yrkanden på ersättningar enligt bland annat 5 a § 3 mom. behandlas vid förvaltningsdomstolen som förvaltningstvistemål. Av detaljmotiven till paragrafen framgår dock att hänvisningen i propositionen är avsedd att gälla tvistemål om avtalsvite i karensavtal. Förslaget till 57 § måste därför justeras.

Utskottet konstaterar att också bestämmelsen om behandlingsordningen för yrkande på ersättning enligt 5 a § 3 mom. behövs med tanke på tjänsteinnehavarlagen i dess helhet. I 5 a § 3 mom. i tjänsteinnehavarlagen föreskrivs tämligen noggrant att ersättningen utgör ersättning för inkomsterna för ordinarie arbetstid. I det avseendet avviker ersättningen från de ersättningar enligt 57 § i tjänsteinnehavarlagen som behandlas som förvaltningstvistemål och där domstolen har prov-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ningsrätt när det gäller ersättningsbeloppet. Utskottet menar att ersättningen för den karenstid som avtalats i karensavtalet egentligen inte heller kan anses följa av tjänsteförhållandet utan är avtalsbaserad. Ersättningen kan därför inte utan problem jämföras med ekonomiska förmåner som följer av ett tjänsteförhållande. I detaljmotiven understryks det dessutom att ersättningen inte utgör lön för karenstiden. I statstjänstemannalagen finns ingen bestämmelse om behandlingsordning för motsvarande yrkande på ersättning. I detaljmotiven till 44 a § i statstjänstemannalagen konstateras dock att en avtalspart kan föra en meningsskiljaktighet som gäller avtalets innehåll till förvaltningsdomstolen för behandling som ett förvaltningsstvistemål. Efter en bedömning av de nämnda omständigheter ser utskottet det som motiverat att också yrkande på sådan ersättning som avses i 5 a § 3 mom. i tjänsteinnehavarlagen behandlas vid förvaltningsdomstolen som förvaltningsstvistemål.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 57 § i tjänsteinnehavarlagen justeras enligt följande:

Yrkanden på ersättningar enligt 3 § 3 mom., 5 a § 3 mom., 32 § 2 och 3 mom., 37 c § och 46 § 2 mom. *samt avtalsvite enligt 5 a § 3 mom.* behandlas vid förvaltningsdomstolen som förvaltningsstvistemål.

17.10 Teknisk justering av 48 § i tjänsteinnehavarlagen

Förvaltningsutskottet noterar förslaget till 48 § i tjänsteinnehavarlagen, där det två gånger hänvisas till någon annan myndighet som anges i instruktionen. Utskottet föreslår att ordet "instruktion" ersätts med "förvaltningsstadga", som används i den gällande kommunallagen och i den föreslagna landskapslagen:

Beslut om avstängning från tjänsteutövning fattas av kommunstyrelsen eller landskapsstyrelsen eller av någon annan i *förvaltningsstadgan* bestämd myndighet. Beslut om avstängning av kommundirektören eller landskapsdirektören fattas dock av fullmäktige. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande fatta interimistiskt beslut om avstängning av kommundirektören eller landskapsdirektören. Interimistiskt beslut om avstängning av andra tjänsteinnehavare kan fattas av kommundirektören eller landskapsdirektören eller av någon annan i *förvaltningsstadgan* bestämd ledande tjänsteinnehavare.

AVDELNING III Reformen ur kommunernas synvinkel

18 Reformen ur kommunernas synvinkel

18.1 Inledning

När ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården överförs till landskapet blir kommunerna av med en betydande del av sina nuvarande lagfästa uppgifter. De uppgifter som överförs till landskapen ska finansieras genom att skatteintäkter flyttas från kommunerna till staten på så sätt att kommunalskatten och även kommunernas andel av samfundsskatten sänks. Genomförandet av reformen kräver dessutom avsevärda egendomsarrangemang. Reformen är av betydelse för bland annat den kommunala självstyrelsen och kommunernas ekonomi. Vidare har reformen verkningar för kommunernas framtida roll.

18.2 Den kommunala självstyrelsen

Allmänt

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen grundar sig på grundlagsutskottets praxis från regeringsformens tider, det vill säga att den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. I självstyrelsen ingår bland annat kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175/II). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se t.ex. GrUU 20/2013 rd, s.6/II, GrUU 22/2006 rd, s. 2/I, GrUU 65/2002 rd, s. 2—3, och GrUU 31/1996 rd, s. 1/II).

Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt grundlagens 121 § 2 mom. genom lag. Syftet med bestämmelsen är att eliminera möjligheten att ålägga kommunerna nya uppgifter genom författningar på lägre nivå än lag. Enligt förarbetena till grundlagen är det förenligt med kommuninvånarnas självstyrelse att kommunen själv ska kunna besluta om uppgifter som den åtagit sig med stöd av självstyrelsen och att kommunen i övrigt kan tilldelas uppgifter endast genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176). Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning finns i kommunallagen (410/2015). Den kommunala självstyrelsen uttrycks i 7 § i kommunallagen, där det sägs att kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och organiserar de uppgifter som särskilt föreskrivs för den i lag.

Enligt grundlagens 121 § 3 mom. har kommunerna beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. I förarbetena till bestämmelsen sägs det att i enlighet med de grundläggande utgångspunkterna för den kommunala självstyrelsen ska det genom lag bestämmas om grunderna för hur skatten bestäms, men inte om skattens storlek på det sätt som i fråga om statsskatt förutsätts i grundlagens 81 §. Kommunerna har således rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag (RP 1/1998 rd, s. 176). I samband med att grundlagen stiftades påpekade grundlagsutskottet att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och ansåg att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mera ingående om kommunernas beskattningsrätt (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I). Substansen i kommunernas beskattningsrätt är i utskottets praxis i dag att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi (se GrUU 67/2014 rd, s. 10, och GrUU 16/2014 rd, s. 2—3).

Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, ska det i enlighet med finansieringsprincipen samtidigt ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottet har ansett att med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen får finansiella uppgifter för kommunerna inte vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se t.ex. GrUU 41/2014 rd, s. 3/II och GrUU 50/2005 rd, s. 2). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, där det sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de upp-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

gifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se GrUU 16/2014 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har i sin praxis angående statsandelssystemet ansett att det med tanke på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker att bedöma hur den förverkligas på hela den kommunala sektorns nivå, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således bedömas också med tanke på situationen i enskilda kommuner (se t.ex. GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3/II).

Överföringen av uppgifter

Landskaps- och vårdreformen innebär en helt ny situation med avseende på den kommunala självstyrelsen. Vid grundlagsutskottets bedömning av frågor som gällt den kommunala självstyrelsen har det typiskt varit frågan om finansieringsprincipen och om att utöka kommunernas uppgifter. Nu, liksom i det förra förslaget till vårdreform, handlar det om vad det betyder för den kommunala självstyrelsen att kommunerna fräntas en stor del av sina uppgifter.

Grundlagsutskottet konstaterade under riksmötet 2014 att med avseende på grundlagen vore ett tänkbart alternativ för att ordna social- och hälsovården att överföra uppgifterna från kommunerna till sådana större självstyrelseområden än kommuner som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. I de områdena skulle demokratin förverkligas genom val, och de skulle dessutom ha beskattningsrätt (se GrUU 67/2014 rd, s. 8). Grundlagsutskottet anser också nu att en överföring av uppgiften att ordna och producera social- och hälsovård från kommunerna inte innebär en så avgörande minskning av kommunernas uppgifter att det i sig skulle strida mot det grundlagsenliga skyddet för den kommunala självstyrelsen. Kommunerna kommer fortfarande att ha kvar betydande uppgifter, bland annat uppgiften att främja kommuninvånarnas välmående och hälsa och idrotts- och kulturtjänsterna i samband med detta samt småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, planläggningen och näringspolitiken. Kommunerna kommer också att utifrån sin självstyrelse ha kvar rätten att åta sig också andra än lagstadgade uppgifter, med undantag av att producera social- och hälsovård, vilket de nu uttryckligen förbjuds att göra. Det är också av betydelse att det kan läggas fram vägande skäl för den föreslagna överföringen av uppgifter. Dessa skäl anknyter framför allt till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna (se också GrUU 67/2014 rd, s. 6/II).

Beskattningen

Bestämmelserna i 42 § i införandelagen betyder att kommunernas inkomstskatteprocent för 2020 delvis bestäms direkt med stöd av lag. Enligt grundlagsutskottet är propositionen inte förenlig med ordalydelsen i grundlagens 121 § 3 mom. och det som sägs i förarbetena, dvs. att kommunerna har rätt att bestämma om kommunalskattens storlek enligt de grunder som anges i lag, eftersom kommunfullmäktige inte skulle ha någon prövningsrätt alls i saken. Å andra sidan har grundlagsutskottet påpekat att kommunerna inte kan ha någon beskattningsrätt oberoende av lag och ansett att lagstiftaren har befogenhet att föreskriva mera ingående om kommunernas beskattningsrätt (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I). I princip hör det helt klart till området för lagstiftningen att lagstifta om skatter. Detta gäller regleringen av de olika elementen i skattebördan, till exempel skattebasen, skattesatsen och skattelättnader samt regleringen av beskattningsförfarandet (GrUU 51/2005 rd, s. 2/I). Lagstiftaren ska svara för den allmänna utvecklingen av skattesystemet, som beslut om att införa nya beskattningsobjekt och skärpa beskattningen. Å andra sidan begränsas

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

lagstiftarens befogenhet i vissa fall t.ex. av de grundläggande fri- och rättigheterna och den kommunala självstyrelsen (se GrUU 67/2014 rd, s. 12 och GrUU 41/2002 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet ansåg till exempel inte att ett lagförslag som begränsade kommunernas rätt att bestämma om nivån på fastighetsskattesatsen stod i strid med grundlagens 121 § (GrUU 51/2005 rd).

Grundlagsutskottet ansåg att det är betydelsefullt att utgångsnivån för skattesatsen är den skattesats som kommunen själv bestämt för det föregående året. Det är också relevant att begränsningen görs i de skattskyldigas intresse. Syftet med förslaget är att hindra att beskattningsnivån allmänt stiger till följd av att statsskatten måste höjas för att kommunernas uppgifter överförs till landskapen och ska finansieras av staten. I motiveringen hänvisar regeringen också till den planerade reformen av systemet med statsandel för basservice och säger att man genom den reformen kan säkerställa att finansieringsprincipen för kommunerna genomförs i samband med reformen (s. 690).

Trots att den lagstadgade sänkningen av kommunernas inkomstskattesatser för viss tid begränsar kommunernas beskattningsrätt, finns det vägande skäl för arrangemanget, på det sätt som konstateras ovan. Dessa skäl hänför sig i sista hand till att begränsningen genomförs under en övergångstid i samband med en stor förvaltningsreform som har samband med att trygga grundlagens 19 § (se också GrUU 51/2005 rd, s. 2—3). Grundlagsutskottet anser att 42 § i införandelagen i den nu aktuella synnerligen extrema situationen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning oberoende av grundlagens 121 § 3 mom.

18.3 Överföringen av finansieringsansvaret och dess konsekvenser för kommunernas inkomststruktur

I samband med reformen ska skatteintäkter överföras från kommunerna till staten för att finansiera de uppgifter som överförs till landskapen. Enligt förslaget till ändring av 12 § i lagen om skatteredovisning (lagförslag 10) ska kommunernas andel av samfundsskatten enligt en preliminär uppskattning sänkas med 10,69 procentenheter. Sänkningen motsvarar då en överföring av medel till landskapen till ett belopp av cirka 0,5 miljarder euro enligt nivån för 2016. Denna nya utdelning gäller efter reformens ikraftträdande tills vidare. Den resterande delen minskas genom att med stöd av 42 § i införandelagen sänka samtliga kommuners inkomstskattesats med 12,47 procentenheter, varvid kommunalskatteinkomster på 11,14 miljarder euro överförs till landskapens finansiering. Ändringarna syftar till att säkerställa att finansieringsansvaret överförs från kommunerna till staten så neutralt och behärskat som möjligt och på så vis säkerställa att de skattskyldiga behandlas lika.

Reformen medför att tyngdpunkten för beskattningen förflyttas från en skattetagare till en annan. Det är viktigt att en administrativ förändring av detta slag är så neutral som möjligt ur de skattskyldigas synvinkel och att likabehandlingen av de skattskyldiga kan säkras. Om man ser till antalet kommuner, olikheten mellan kommunerna och att kommunernas social- och hälsovårdsutgifter och utgifternas förhållande till intäkterna av kommunalskatten varierar betydligt mellan kommunerna, kan det anses sannolikt att de kommunala skattesatserna sjunker på olika sätt i olika kommuner. Av det följer att reformen har olika verkningar för beskattningen av förvärvsinkomster beroende på boningsort. Det är därför nödvändigt att sänkningen av kommunalskatten

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

sker på samma grunder i alla kommuner när reformen träder i kraft. I annat fall kan reformen leda till att skillnaderna mellan kommunernas skattesatser omedelbart ökar avsevärt.

I propositionsmotiven granskas också andra sätt att sänka kommunernas skattesatser. Enligt utredningen innefattar de andra metoderna dock så stora problem, bland annat i fråga om likabehandlingen av de skattskyldiga, att de inte kan anses motiverade. I de granskade alternativen skulle skillnaderna mellan de kommunala skattesatserna öka betydligt jämfört med nuläget, varvid beskattningen av de skattskyldiga skulle skäpas för en del och lindras för en del. Det beror framför allt på att såväl intäkterna av de kommunala skattesatserna som kostnaderna för social- och hälsojänster och de statsandelar som betalas till kommunerna för finansieringen av tjänsterna varierar betydligt mellan kommunerna.

Reformen är så omfattande att det under en övergångsperiod behövs ett instrument som säkerställer att finansieringsansvaret överförs så neutralt och kontrollerat som möjligt och att de skattskyldiga behandlas lika. Förvaltningsutskottet anser att den i propositionen föreslagna sänkningen av kommunalskattesatsen är det alternativ som bäst uppfyller dessa krav. Som konstaterades ovan ansåg grundlagsutskottet att 42 § i införandelagen i den nu aktuella synnerligen extrema situationen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning oberoende av grundlagens 121 § 3 mom. Förvaltningsutskottet framhåller dessutom att förslaget om sänkning av kommunalskattesatsen endast gäller året 2020.

Också efter ändringen är kommunalskatten kommunernas största inkomstkälla och uppgår till sammanlagt 7,5 miljarder euro. Genom ändringen minskar statsandelarnas relativa andel, eftersom ett stort uppgiftsfält för vilket statsandel anvisats överförs till landskapen. Samfundsskattens relativa andel ökar, men ökningen dämpas genom att kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna sänks på det sätt som anges ovan. Fastighetsskattens relativa andel av kommunernas skatteintäkter fördubblas. Fastighetsskatten återförs därför till statsandelssystemet. Överföringen av kommunalskatteintäkter till staten leder i vissa kommuner till att kommunens inkomststruktur i högre grad kommer att domineras av statsandelen än av skatteintäkterna.

18.4 Arrangemang som gäller kommunernas egendom

Utgångspunkter för egendomsarrangemangen

Regeringen föreslår att det i införandelagen föreskrivs om de egendomsarrangemang som krävs för att genomföra reformen. Enligt förslaget ska den egendom som ägs av samkommunerna för sjukvårdsdistrikt, specialomsorgsdistrikten och landskapsförbunden samt dessa organisationers ansvar och förpliktelser direkt med stöd av lag överföras till landskapen som en generalsuccession. Lokaler som används inom kommunal primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsendet och räddningsväsendet bibehålls i kommunernas ägo, men övergår med stöd av hyresavtal i landskapets besittning under en övergångsperiod på tre år. Efter övergångsperioden hyr landskapet av kommunen de lokaler som det anser sig behöva i sin verksamhet. Kommunens lösa egendom som anknyter till verksamhet som omfattas av landskapets organisationsansvar överförs till landskapet. Därtill överför kommunen avtal som gäller ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet till landskapet. För tydlighetens skull vill utskottet i det här sammanhanget påpeka att lokalerna inte behöver bolagiseras för den tre år långa hyrestiden eller det därpå eventuellt föl-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

jande tilläggsåret, eftersom det är fråga om en lagfäst skyldighet. Efter den nämnda tiden föreligger bolagiseringsskyldighet, eftersom uthyrningen till landskap eller bolag utgör verksamhet på marknadsvillkor.

I propositionen föreslås det ingen ersättning för den egendom som överförs, utan i stället ska kommunens grundkapital sänkas med ett belopp som motsvarande den överförda egendomen. Enligt propositionsmotiven är det frågan om offentlig egendom som har finansierats med skattemedel, så utbetalning av ersättning kunde i sak innebära dubbel skattebelastning.

Förvaltningsutskottet menar att det i sig finns godtagbara grunder för en överföring av den egendom som hänför sig till de lagfästa uppgifter som överförs. Grunderna anknyter till en adekvat skötsel av de aktuella lagfästa offentliga uppgifterna. Egendomsarrangemangen i samband med reformen ska säkerställa att landskapen har förutsättningar att sköta de uppgifter som övergår på deras organisationsansvar. Samtidigt gäller det att se till att egendomsarrangemangen inte äventyrar kommunernas faktiska möjligheter att sköta sina uppgifter efter reformen (finansieringsprincipen). Avsikten är att reformen ska genomföras så att de skattskyldiga behandlas jämlit, beskattningen av arbete inte ökar och hållbarheten i de offentliga finanserna säkras. Dessa principer ställer särskilda krav på genomförandet.

Grundlagsutskottet har bedömt de föreslagna egendomsarrangemangen ur ett konstitutionellt perspektiv. Grundlagsutskottets slutsats är att man utifrån de uppgifter som ingår i propositionen och de kompletterande uppgifter som utskottet fått av finansministeriet kan dra den slutsatsen att de föreslagna ändringarna i princip inte på en allmän nivå äventyrar kommunernas förutsättningar för ekonomisk självstyrelse på ett sätt som skulle strida mot grundlagen. Inte heller de arrangemang som hänför sig till överföringen av egendom verkar allmänt äventyra kommunernas förmåga att sköta sin ekonomi i enlighet med principerna för självstyrelse. Grundlagsutskottet anser ändå att de risker som hänför sig till konsekvensbedömningen inte saknar konstitutionell betydelse när de granskas för de enskilda kommunernas del. Förslaget kan inte anses helt oproblematiskt med tanke på grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen.

Grundlagsutskottet anser att det med införandelagen som rättslig grund ska säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen ska tryggas i lag till exempel i en situation där kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi till följd av reformen äventyras genom att lokaler som krävt investeringar blir oanvända eller på grund av någon annan, kanske oförutsedd, orsak som har samband med reformen. Utskottet anser att en kompensation av detta slag som hänför sig till de enskilda kommunernas ekonomi kunde genomföras på olika sätt.

Som modell för den reglering som ska utarbetas kunde man enligt grundlagsutskottet använda till exempel bestämmelsen om understöd enligt prövning i lagen om statsandel för kommunal baservice (statsandelslagen). Enligt statsandelslagens 30 § kan en kommuns statsandel höjas efter prövning, om kommunen i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd. Genom förhöjningen kan en kommun få stöd uttryckligen i en sådan exceptionell ekonomisk situation som kommunen inte har kunnat påverka. Den nya bestämmelse som tas in i införandelagen ska ändå vara självständig i förhållande

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

till lagen om statsandel för kommunal basservice. Dessutom ska kriterierna i bestämmelserna om understöd enligt prövning i avvikelse från statsandelslagen knytas till de problemsituationer som den nu aktuella reformen orsakar de enskilda kommunerna. En sådan komplettering som anges ovan är enligt grundlagsutskottet en förutsättning för att förslaget till införandelag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sakkunniga har dessutom fäst förvaltningsutskottets uppmärksamhet vid att principen vid tidigare överföringar av egendom mellan staten och kommunerna har varit att den överlåtande parten har fått ersättning och att kommunerna också vid den nu aktuella reformen bör få en på verkligt värde baserad ersättning för den egendom som överläts. All kommunal egendom som anknyter till ordnandet av social- och hälsovården bör överföras till landskapen. Med hänsyn till kommunernas livskraft och utveckling av markanvändningen kunde den mark fastigheterna står på kvarstå i kommunernas ägo. Kommunerna kunde hyra ut marken till landskapen genom långvariga arrenden som knyts till användningsändamålet. Det har också föreslagits att landskapen och kommunerna tillsammans kunde bilda särskilda bolag för skötseln av egendomsarrangemangen. Om den modell som föreslås i propositionen godkänns, gäller det att säkerställa att fastigheter som efter övergångsperioden står tomma eller underutnyttjas inte förorsakar kommunerna ekonomiska svårigheter.

Frågan om inlösningsersättning

De största utmaningarna i inlösningsmodellen gäller enligt utredning omfattningen av landskapets inlösningskyldighet, fastställandet av värdet på den egendom som ska lösas in, kommunernas jordegendom som en faktor i närings- och samhällsstrukturen samt de medel som landskapet behöver för inlösningsen.

En omfattande inlösningskyldighet för landskapet skulle i praktiken innebära att landskapet bär hela risken för lokaler och annan egendom som eventuellt inte kommer att behövas i framtiden. Att ålägga landskapet en sådan skyldighet förutsätter att kommunerna genom egna åtgärder inte kan utöka den egendom som överförs till landskapet och därmed inte heller landskapets ekonomiska ansvar. Om landskapet har skyldighet att lösa in all den egendom som används vid en viss tidpunkt, måste även marken som byggnaderna står på överföras till landskapet. Om marken som byggnaderna står på inte överförs samtidigt, försämrar betydligt landskapets möjligheter att i framtiden avyttra obehövliga lokaler och byggnader.

Primärvårdens, socialväsens och delvis även räddningsväsens byggnader har i allmänhet uppförts på platser som är betydelsefulla med hänsyn till utvecklingen av samhällsstrukturen, exempelvis i kommunernas och städernas centrum. Denna markegendom är viktig för kommunerna särskilt med tanke på den framtida livskraften och samhällsstrukturen. Att ålägga landskapen en omfattande inlösningskyldighet skulle innebära att byggnader inom primärvården, socialväsens och räddningsväsens som finns på platser av betydelse för samhällsstrukturen i kommuner och städer i stor utsträckning övergår i landskapens ägo tillsammans med den mark de står på. Detta är inte nödvändigtvis önskvärt med tanke på kommunernas framtid. I lagstiftningen bör situationen sannolikt lösas genom en specialbestämmelse som gäller jordegendom av det här slaget. En sådan bestämmelse kan i vissa situationer bli problematisk, om kommunen och landskapet inte har samma uppfattning om den aktuella jordegendomens kvalitet och betydelse.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Om det är landskapet som har beslutanderätten i fråga om omfattningen av och föremålet för inlösningen, det vill säga om landskapet löser in endast den egendom som det anser sig behöva, kvarstår kommunens ansvar för lokaler och annan egendom som eventuellt blir obehövligen när reformen träder i kraft. Det alternativet kan enligt förvaltningsutskottet inte anses välkommet för kommunernas del.

Om egendomsarrangemangen sköts genom inlösning måste man också avgöra till vilket värde egendomen löses in. Ersättningen kunde basera sig på bokföringsvärde, verkligt värde, ett tekniskt värde eller till exempel uträkning av nuvärdet på grundval av intäkterna. Enligt inkommen utredning skulle det i princip vara enkelt att använda balansvärdena, eftersom man då kan undvika separata och tidskrävande värderingar som sannolikt ger upphov till höga kostnader. Balansvärdena påverkas dock av situationen i kommunerna vid övergången till nuvarande bokföringspraxis och de beslut som fattades då. Ett problem med balansvärdena är att det i vissa kommuner redan genomförts egendomsarrangemang och bolagiseringar som lett till att balansvärdena stigit avsevärt. Det innebär att landskapet i vissa kommuner i praktiken skulle lösa in egendomen till marknadsvärde och i vissa åter till balansvärde baserat på anskaffningsutgiften. Enbart jordegendomens värde kan inte heller entydigt definieras. I flera fall har jordegendomen i kommunernas balansräkningar enligt uppgift värderats till ett mycket lågt värde eller inte värderats alls.

Det största problemet verkar enligt uppgift dock vara de medel som krävs för landskapets inlösning av egendom. En separat finansiering leder enligt bedömningar med stor sannolikhet till en höjning av det totala skatteuttaget. Risker för ett höjt totalt skatteuttag är stor också i det fall att landskapet skulle ställas i skuld hos kommunerna för inlösningssumman. I praktiken skulle det uppkomma en situation där landskapet, som finansieras med skatter, betalar kommunerna för egendom som kommuninvånarna redan en gång betalat i form av skatter och som fortfarande används för samma lagfästa uppgifter som tidigare. Enligt utredning kunde en höjning av det totala skatteuttaget förhindras genom begränsning av kommunernas rätt att bestämma om tillämpning av inlösningssersättning. Enligt förvaltningsutskottets uppfattning skulle en sådan begränsning av kommunens beslutanderätt likväl i väsentlig grad påverka kommunens rätt att självständigt besluta om sin ekonomi.

Förvaltningsutskottet menar därför att inlösningssersättning inte är ett ändamålsenligt alternativ för de egendomsarrangemang som den nu aktuella reformen kräver.

Frågan om ett av landskapen och kommunerna samägt bolag för skötseln av verksamhetslokaler-na

Ett förslag till hur egendomsarrangemangen kunde genomföras är att det i stället för det av landskapen samägda servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning (Lokalcentralen) bildas ett av landskapen och kommunerna samägt bolag för skötseln av verksamhetslokalerna. Enligt förslaget kunde kommunerna då få inlösningssersättning i form av aktier i bolaget. Tanken är uppenbarligen att kommunerna skulle få ersättning för sina medlemsandelar i samkommuner antingen i form av den utdelning det samägda bolaget ger eller genom försäljning av bolagets aktier.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Förvaltningsutskottet har behandlat Lokalcentralens ägarstruktur, verksamhetsmodell och överföringen av ansvar i avsnitt 13.1. Lokalcentralen utför lokal- och fastighetstjänster för de av landskapens organisationer som inte bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Lokalcentralen har ingen självständig beslutanderätt i frågor som rör servicenät och lokaler och hör till landskapens strategiska beslutsfattande, utan centret handlar på basis av de uppdrag landskapen ger det. Exempelvis görs investeringarna utifrån hyresavtal med landskapet. Lokalcentralens verksamhetskoncept har att göra med modellen för finansiering av landskapen. Utgångspunkten enligt bestämmelserna i landskapslagen är att landskapen inte har rätt att ta långfristigt lån för investeringar. Landskapens behov av investeringar i verksamhetslokaler sköts därför via Lokalcentralen, och lånebehovet till följd av investeringar med lång verkningstid märks som hyreskostnader i landskapens driftsekonomiutgifter.

Förvaltningsutskottet konstaterar att Lokalcentralen kommer att ta över mycket stora skuldansvar. Vid den fortsatta beredningen har det kommit fram att sjukvårdsdistrikten kommer att ha pågående eller nyligen startade lokalprojekt till ett värde av uppskattningsvis cirka 4 miljarder euro när landskapen inleder sin verksamhet. Det är tämligen sannolikt att de här projekten under åren 2017–2019 finansieras genom lån och inte genom medel från medlemskommunerna.

Till följd av servicecentrets verksamhetsmodell och sjukvårdsdistriktens investeringssituation är förslaget om ett samägt bolag för skötseln av verksamhetslokalerna i praktiken inte genomförbart. Enligt utredning leder servicecentrets verksamhetsmodell och framför allt de mycket stora skulder som överförs till servicecentret, de pågående investeringarna och den stora fastighetsmassan till att servicecentret inte kommer att ha möjlighet till vinstutdelning.

För att få ersättning för inlösningarna måste kommunerna kunna sälja sina aktier i bolaget. En sådan rätt skulle öppna upp för möjligheten att kommunerna kunde sälja aktierna på marknaden, vilket kunde leda till att den specialiserade sjukvårdens infrastruktur skulle hamna i privat ägo. Också om det privata ägandet vore litet skulle bolaget förlora sin ställning som anknuten enhet enligt upphandlingslagen. För att förhindra det skulle det krävas att kommunerna antingen lagstiftningsvägen eller genom privaträttsliga arrangemang förbjuds att sälja aktier till andra än kommuner i samma landskap eller till landskapet eller staten. Och om kommunerna säljer aktierna till landskapet eller en annan kommun hamnar vi i ett läge där det totala skatteuttaget riskerar öka som en följd av köparens kostnader för aktierna. Den köpeskilling landskapet eller en annan kommun erlägger för aktierna skulle enligt utredning återigen betyda att skattebetalarna tvingas betala två gånger för samma egendom. Enligt uppgift till utskottet skulle kommunernas aktieinnehav i ett gemensamt bolag därför i praktiken sakna värde.

Kommunerna skulle därför närmaste ha ett placeringsintresse i bolaget. Enligt bedömningar skulle kommunalt ägande leda till ett tryck på bolagets hyressystem och på den ränta på investerat kapital som ingår i hyran. Den som har ett placeringsintresse i bolaget kan antas ställa krav på avkastningen av investerat kapital, vilket kunde leda till att bolaget ser sig tvingat att höja den hyra landskapen betalar.

Om inte enbart de fastigheter som anknyter till den specialiserade sjukvård som överförs till landskapen, utan också kommunernas bestånd av social- och hälsovårdsanknutna fastigheter skulle överföras till ett gemensamt bolag för skötseln av verksamhetslokalerna, skulle bolagets verk-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Samhetsmodell förändras. Med hänsyn till bolagets verksamhetsbetingelser måste man då uppenbarligen påföra kommunerna skyldighet att överföra samtliga vårdrelaterade byggnader till bolaget. I annat fall skulle det föreligga stor risk för att kommunerna endast skulle överföra fastigheter som inte kan utnyttjas för inkomstbringande verksamhet. Om bolagets verksamhetsbetingelser redan inledningsvis försvagas på detta sätt, skulle kommunernas inkomstflöde från bolaget enligt utredning försämrast ytterligare.

Av de nämnda skälen kan ett bolag som landskapen och kommunerna äger tillsammans för skötseln av verksamhetslokalerna inte anses utgöra ett beaktansvärt alternativ för egendomsarrangemangen.

Egendomsarrangemangens konsekvenser för kommunens ekonomi

Den lagfästa överföringen av samkommunerna enligt införandelagens 18 § och överföringen av lös egendom enligt 21 § samt överföringen av aktier till landskapet enligt 21 § 3 mom. påverkar inte kommunernas resultat för 2020, eftersom en möjlig påverkan förebyggs med stöd av 34 § i samma lag. Överföringarna görs genom att minska kommunens grundkapital, vilket betyder att överföringen inte leder till underskott i kommunens balansräkning. Om man ser till nyckeltalen för kommunens ekonomi påverkar det minskande grundkapitalet dock kommunens soliditet. Enligt uppgift kommer överföringen att i genomsnitt minska kommunens soliditet med 2–5 procentenheter.

Medlemskommunerna i samkommuner för sjukvårdsdistrikt, specialomsorgsdistrikt och landskapsförbund ska enligt 27 § i införandelagen täcka eventuella underskott i samkommunens balansräkning innan samkommunen överförs till landskapet. Det är frågan om det eventuella överskott som uppstått i samkommunens balansräkning före överföringen av organisationsansvaret. Ett eventuellt underskott bör vara täckt i samkommunens sista bokslut, som upprättas för 2019. I synnerhet samkommunerna för sjukvårdsdistrikt har uppvisat underskott, men de har minskat avsevärt. Enligt uppgift uppgick underskotten i sjukvårdsdistriktens balansräkning för 2015 till cirka 93,5 miljoner euro, medan siffran enligt boksluten för 2016 var nere i cirka 36 miljoner euro.

Den överföring av samkommunerna som avses i 18 § i införandelagen har å andra sidan också positiva konsekvenser för kommunens driftsekonomi och koncernansvar. Vid överföringen av samkommunerna minskar kommunernas koncernskulder avsevärt. Enligt preliminära uppgifter kommer närmare 3 miljarder euro i skuldansvar att överföras från samkommunerna till och landskapen och vidare till Lokalcentralen, som landskapen äger tillsammans.

Det är svårt att enbart utifrån bokslutsuppgifterna avgöra hur stor del den lösa egendomen utgör av kommunernas balansräkningar, eftersom maskiner och utrustning anges under en och samma post i kommunernas bokslut. Att kommunerna förlorar den lösa egendom som anknyter till social- och hälsovården och räddningsväsendet kommer enligt uppgift åtminstone inte på ett allmänt plan att utgöra någon större ekonomisk fråga. Det beror på att avskrivningstiden för lös egendom är kort och, framför allt, på att det blivit mycket vanligare att finansiera maskiner, utrustning och anordningar genom leasingarrangemang. I vissa fall kan överföringen i själva verket minska kommunens ansvar, eftersom de nämnda leasingansvaren överförs till landskapet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Utifrån de i dag gällande uppgifterna har det bedömts att överföringen av samkommuner och lös egendom inte kommer att äventyra en enda kommuns ekonomiska självbestämmanderätt eller förmåga att svara för sina lagfästa skyldigheter. De ekonomiska konsekvenserna av överföringarna kan fastställas närmare i juni 2021, då boksluten för 2020 kommer.

I fråga om de lokaler för social- och hälsovård som ägs av kommunerna kommer det att ske avsevärda förändringar i takt med att reformen framskrider. Befolkningens stigande medelålder, flyttningsrörelsen till tillväxtcenter för befolkningen i arbetsför ålder samt förändringarna i vårdpraxis inom hälso- och sjukvården och förändringarna till följd av digitaliseringen är exempel på faktorer som medför omställningar. De här faktorerna är delvis oberoende av att ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården överförs.

Enligt propositionens konsekvensbedömning kommer kommunsektorn efter reformen fortfarande att äga lokaler på cirka 6,8 miljoner kvadratmeter som för närvarande används av social- och hälsovården. I takt med att reformen framskrider är det möjligt att cirka 20 procent av dessa lokaler inte längre kommer att behövas av social- och hälsovården. I vissa kommuner kan det ha negativa konsekvenser för ekonomin. Det aktuella förväntade värdet på fastigheterna visar inte direkt storleken på den ekonomiska risken, utan kommunens risk består av underhållskostnaderna för lokaler som står oanvända, en eventuell återstående investeringsskuld och en icke avskriven anskaffningsutgift i balansräkningen. I vissa fall kan en fastighet också vara i så dåligt skick att det är motiverat att riva den. Då inverkar även rivningskostnaderna på riskens storlek. Å andra sidan kunde en rivning i vissa fall ha utgjort ett alternativ också utan den nu föreslagna reformen.

Utskottet konstaterar att det i praktiken är omöjligt att uttömmande och detaljerat bedöma hur förändringarna i social- och hälsovårdens nätverk av tjänster och lokaler kommer att se ut i de enskilda kommunerna, eftersom en detaljerad bedömning skulle innebära en anteciperings av landskapets beslut. Inte ens med utredningarnas hjälp kan man exakt säga vilka enskilda kommuner och byggnader som kommer att beröras av ändringen, eftersom det är landskapet som fattar de slutliga besluten om servicenätet. Det kan också gå så att landskapets behov av lokaler minskar, medan det i stället uppstår behov av lokaler inom den privata serviceproduktionen. Av de nämnda skälen går det inte heller att med säkerhet säga något om tidsdimensionen för förändringarna.

Enligt utredning kan man likväl konstatera att de första situationer som följer uttryckligen av den nu aktuella reformen — i praktiken av landskapets beslut om servicenätverket — och leder till att kommunägda social- och hälsovårdslokaler blir obehövliga, börjar påverka kommunens ekonomi under 2023, när övergångsperioden för hyresavtal har löpt ut. De ekonomiska konsekvenserna kan därför konstateras först genom bokslutet för 2023, som ska fastställas senast i juni 2024. Om landskapet utnyttjat den i 20 § i införelagen föreskrivna rätten att förlänga hyresavtal med ett år, förskjuts konsekvenserna till bokslutet för 2024, som ska fastställas senast i juni 2025.

Underhållskostnaderna för tomma verksamhetslokaler, kostnaderna för eventuell återstående investeringsskuld, återstående anskaffningsutgift för byggnader i kommunens balansräkning och eventuella rivningskostnader utgör alla kostnadsposter som kan sökas upp i kommunens bokföring och bokslutsmaterial. Det tryck dessa kostnader sätter på kommunens ekonomi kan alltså beräknas och presenteras exempelvis som ett tryck på höjning av kommunalskattesatsen. Därigenom kan man bedöma vilken betydelse de har för kommunens ekonomiska självbestämmande.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

rätt. Grundlagsutskottet har på senare tid bedömt konsekvenser för kommunerna uttryckligen med avseende på konsekvenserna för kommunalskattesatsen (t.ex. GrUU 16/2014 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 75/2014 rd).

Kompensation till kommuner för ekonomiska problem som beror på egendomsarrangemangen

För att beakta grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning med anledning av införandelagen föreslår förvaltningsutskottet att det till införandelagen fogas en ny 35 §, som anknyter till säkerställandet av kommunens självstyrelse i ett läge där egendomsarrangemangen till följd av reformen leder till ekonomiska problem i kommunen. Till följd av tillägget blir 35—47 § i propositionens lagförslag i stället 36—48 §.

35 § (Ny)

Understöd för åtgärder mot kommunalekonomiska problem orsakade av egendomsarrangemang

En kommun har rätt till understöd från staten om kommunens ekonomiska ställning och möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi väsentligt äventyras till följd av de egendomsarrangemang avseende kommunal egendom som det föreskrivs om i detta kapitel.

Finansministeriet och den berörda kommunen ska i inbördes förhandlingar uppskatta beloppet på de direkta kostnader och den nytta som egendomsarrangemangen föranleder, kommunens ekonomiska ställning och arrangemangens betydelse för kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. Vilken betydelse kostnaderna och nyttan har för kommunens ekonomi ska bedömas på grundval av i vilken mån de medför ett väsentligt kalkylerat behov av att höja kommunalskattesatsen.

Kommunen ska ansöka om det understöd som avses i 1 mom. senast före utgången av 2026. Om landskapet har utnyttjat den rätt att förlänga hyresavtalet som avses i 20 § 2 mom., ska kommunen ansöka om understöd senast före utgången av 2027. På beviljande av understöd tillämpas statsunderstödslagen med undantag av dess 6 och 7 § samt 4 och 5 kap.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om kommunens rätt till understöd. Enligt förslaget har en kommun rätt till statsunderstöd om kommunens ekonomiska ställning och möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi väsentligt äventyras till följd av de egendomsarrangemang som det föreskrivs om i 4 kap. i införandelagen. Understödet enligt paragrafen är avsett för att lösa de kommunalekonomiska problem som förorsakas kommuner uttryckligen av egendomsarrangemangen. Överföringen av organisationsansvaret för social- och hälsovården och andra uppgifter leder också till andra stora ekonomiska förändringar i kommunerna. De andra förändringar som hänför sig till kommunens ekonomi, exempelvis i fråga om statsandelarnas belopp och andra förändringar i kommunens inkomster, avskiljs i samband med reformen genom de föreslagna bestämmelserna i lagstiftningen om statsandelar, så det förfarande som avses i den nu aktuella paragrafen gäller inte dessa andra förändringar.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I 2 mom. finns det bestämmelser om förfarandet vid beviljande av understöd. Vid inbördes förhandlingar mellan den kommun som ansökt om understöd och staten ska parterna uppskatta de direkta kostnaderna och den nytta som egendomsarrangemangen föranleder, hur arrangemangen påverkar kommunens ekonomiska ställning och hur de påverkar kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. För att kommunen ska kunna ansöka om understöd och förfarandet för behandling av understöd inledas krävs inte att kommunen redan ska ha beslutat höja kommunalskattesatsen eller vidtagit andra åtgärder avseende ekonomin. Förhandlingarna syftar till att skapa samsyn mellan staten och kommunen i fråga om kommunens ekonomiska ställning och om hur situationen försämrats på grund av de egendomsarrangemang som anknyter till landskaps- och vårdreformen.

Direkta kostnader för kommunen är sådana kostnader som kommunen inte skulle ha kunnat påverka eller sänka genom egna åtgärder. Kostnaderna följer direkt av lagstiftningen och därigenom av exempelvis landskapets beslut. Kommunen måste genom sin bokföring och andra utredningar kunna verifiera de direkta kostnader som egendomsarrangemangen förorsakat. Utöver de direkta kostnader som förorsakas kommunen ska staten och kommunen vid förhandlingar bedöma den nytta och de kostnadsinbesparingar som följer av de arrangemang som avses i 4 kap. i införandelagen. Det kan för kommunens del uppstå nytta eller kostnadsinbesparingar exempelvis om de hyresintäkter som kommunen får av landskapet möjliggör en höjning av kommunens ekonomiska ställning. När situationen bedöms under förhandlingarna beaktas också kommunens möjligheter att genom egna åtgärder minska eller begränsa de ekonomiska problemen. Kommunens aktivitetsgrad och dess nya anpassningsåtgärder i syfte att främja den ekonomiska ställningen betyder inte i sig att kommunen skulle ha mindre rätt till understöd. Utskottet konstaterar att det ekonomiska handlingsutrymmet också i solventa kommuner kan inskränkas väsentligt på det sätt som avses i bestämmelsen.

Hur egendomsarrangemangen påverkar kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi ska enligt förslaget bedömas med hjälp av det kalkylerade trycket på en höjning av kommunalskattesatsen. Det betyder att situationen i dess helhet, det vill säga de direkta kostnader som förorsakas kommunen och den nytta kommunen eventuellt får, ska bedömas i förhållande till de inkomster som motsvarar en (1) procent i kommunalskatt. Kommunen har rätt till det understöd som avses i 1 mom., om det kalkylerade behovet av att höja kommunalskatten är väsentligt med hänsyn till kommunens ekonomiska ställning och förorsakar en situation där kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi äventyras väsentligt.

Metoden att koppla bedömningen av den ekonomiska ställningen till det kalkylerade behovet av en höjning av skattesatsen visar tämligen väl om kommunens ekonomiska ställning har försvagats och gör det möjligt att jämföra den ekonomiska ställningen i kommunerna. Metoden har redan länge tillämpats i samband med statsandelsreformer, och grundlagsutskottet har inte ifrågasatt den. Om beräkningen skulle knytas till något annat förfarande, skulle möjligheten att jämföra kommunernas ekonomiska ställning lika tillförlitligt gå förlorad. Det finns veterligen ingen annan metod som är knuten till bokslutet och bokföringsuppgifterna och säkerställer en motsvarande jämförelse av trycket på skattesatsen. Att beräkningen är knuten till trycket på en skattehöjning betyder inte att kommunen i verkligheten kommer att höja skattesatsen.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi kan äventyras exempelvis om kommunen enbart till följd av egendomsarrangemangen måste vidta väsentliga åtgärder för att anpassa ekonomin och verksamheten i syfte att undvika en höjning av kommunalskatten. I paragrafen föreskrivs inte om någon entydig eller absolut procentgräns, utan det avgörande är hur väsentligt det kalkylerade höjningsbehovet är med hänsyn till kommunens ekonomiska ställning. Utskottet föreslår ingen exakt eller absolut procentgräns eller någon gräns angiven i euro, eftersom genomförandet av de ändringar som hänför sig till kommunens egendom och verifieringen av konsekvenserna av ändringarna sträcker sig minst fram till år 2026 och i vissa fall ända till 2027. Vidare måste det beaktas att kommunalskattesatsen i alla kommuner sänks år 2020, och i nuläget går det inte att med säkerhet säga hur skattesatserna utvecklas efter sänkningen och fram till år 2026 eller 2027.

I 3 mom. föreskrivs om den tidsfrist inom vilken kommunen ska söka understöd. Enligt förslaget ska ansökan lämnas senast före utgången av 2026. Om landskapet har utnyttjat den rätt att förlänga hyresavtalet som avses i 20 § 2 mom. i införandelagen, ska kommunen ansöka om understöd senast före utgången av år 2027. Syftet med tidsfristen är att säkerställa att det med säkerhet går att påvisa en direkt koppling mellan kommunens ekonomiska problem och reformen, som kommunen inte kan påverka. En kommun kan söka understöd endast en gång. Syftet med det är att det ska gå att göra en samlad bedömning av egendomsarrangemangens betydelse för kommunens ekonomi. Vidare måste det beaktas att kommunen i vilket fall, till följd av bokföringsbestämmelserna, måste besluta vad den ska göra med exempelvis lokaler som inte längre behövs.

På beviljande av understöd iakttas i övrigt i tillämpliga delar statsunderstödslagen (688/2001). I enlighet med statsunderstödslagens bestämmelser om ändringssökande har kommunen rätt att först begära omprövning av finansministeriets beslut och därefter vid behov överklaga beslutet hos förvaltningsdomstolen. Möjligheten att föra ärendet till behandling i förvaltningsdomstolen säkerställer kommunens rättsliga ställning.

Andra sätt att stödja kommunerna

I bestämmelserna om egendomsarrangemang i propositionens förslag till införandelag finns en bestämmelse om en tre år lång övergångsperiod, som avsevärt dämpar de svårigheter som arrangemangen förorsakar och ger kommunerna tid att anpassa sig till den nya situationen. Enligt en preliminär och mycket grov uppskattning kommer kommunerna att få cirka 1 miljard euro i hyresinkomster under övergångsperioden.

Utöver finansiellt stöd finns det många andra sätt på vilka kommunerna kan stödjas vid behov. Regeringen bestämde under beredningen av propositionen RP 15/2017 rd att kommunerna ska erbjudas expertstöd i fråga om försäljning och förädling av lokaler som blir obehövliga. Ett alternativ till understöd kunde i vissa situationer vara att sälja fastigheter till köpare som anvisats av staten. Det förutsätter dock att såväl byggnaden som marken den står på övergår till köparen.

I ett projekt inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (TEAS) utreds som bäst tillståndet för kommunernas byggnadsbestånd och olika sätt att höja kommunernas effektivitet i fråga om lokaler. Ett av målen med projektet är att generera information bland annat om byggnadernas skick och om mängden tomma lokaler.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

I lagen om statsandel för kommunal basservice finns det fortfarande en bestämmelse om höjning av statsandelen enligt prövning. En kommuns statsandel kan höjas, om kommunen i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd.

18.5 Andra paragrafändringar i samband med egendomsarrangemangen

Sammanställning över samkommunens och specialomsorgsdistriktets egendom och ansvarsförbindelser

Enligt 31 § i införandelagen ska den egendom, de avtal och de ansvarsförbindelser som kommit i landskapets ägo överföras vidare till ett nationellt servicecenter. För att överföringen av egendomen och ansvarsförbindelserna ska gå störningsfritt är det nödvändigt att också servicecentret kan handla för landskapets räkning vid utredningen av egendomen och ansvarsförbindelserna. Därför föreslår förvaltningsutskottet att 19 § 2 mom. i införandelagen preciseras enligt följande:

Landskapet eller, på uppdrag av landskapet, det servicecenter som avses i 31 § har rätt att få tillgång till de ytterligare uppgifter och de dokument som det anser sig behöva.

Till följd av att reformens ikraftträdande skjuts upp måste det i 19 § 1 mom. i införandelagen göras en justering av tidsfristen för den detaljerade sammanställning som ska lämnas till landskapet.

Lokalerna för primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsande och räddningsväsande som kommunen ordnar

Enligt 20 § i införandelagen ska det ingås hyresavtal mellan landskapet och kommunen om besittning av lokaler. För landskapets del sköts frågan i praktiken av det servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltning som avses i lagens 31 §. Det bör i paragrafen föreskrivas att hyresavtal också kan ingås direkt mellan kommunen och servicecentret. Utskottet föreslår ett nytt 3 mom. med bestämmelser om detta. Därmed blir 3 och 4 mom. i propositionen 4 och 5 mom. Samtidigt föreslår utskottet att ordalydelsen i 4 mom. preciseras i linje med paragrafens motiv enligt följande:

Hyresavtal enligt 2 mom. kan också ingås mellan kommunen och det servicecenter som avses i 31 §. (Nytt 3 mom.)

Den avtalade hyran för en lokal i ett hyresavtal som avses i 2 mom. ska täcka de skäligen kapital- och underhållskostnaderna (*utesl.*). (3 mom. i RP)

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

När statsunderstöd inte behöver återkrävas

Enligt 20 § i införandelagen övergår lokaler som används inom kommunal primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsendet och räddningsväsendet med stöd av hyresavtal i landskapets besittning under en övergångsperiod på tre år. Efter övergångsperioden hyr landskapet av kommunen de lokaler som det behöver i sin verksamhet.

Av bestämmelserna i införandelagen följer att besittnings- eller äganderätten till egendom som avses i statsunderstödslagen (688/2001) och lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården (688/2001) ska överlåtas. Reformen kan leda till att lokaler som delvis byggts eller reparerats med statsunderstöd inte används alls eller används för ändamål som de ursprungligen inte var avsedda för.

I lagstiftning och finansieringsbeslut som reglerar finansieringen ingår i regel alltid ett krav på att finansieringen ska återkrävas, om lokalens användningsändamål, äganderätten eller besittningsrätten ändras. I en kompletterande proposition (RP 57/2017 rd) föreslår regeringen att det till införandelagen fogas en ny 47 §. Den föreslagna bestämmelsen ska säkerställa att införandet av reformen inte leder till att kommuner eller samkommuner tvingas betala tillbaka statsunderstöd som beviljats för social- och hälsovårdens eller räddningsväsendets lokaler, om användningen av eller besittnings- eller äganderätten till en lokal förändras eller om lokalen överhuvudtaget inte används av orsaker som kommunen eller samkommunen inte har möjlighet att påverka, utan som uttryckligen beror på införandet av reformen.

Förvaltningsutskottet menar att den föreslagna nya 47 § i införandelagen är ändamålsenlig och behövs för att kommunerna och samkommunerna inte ska bli föremål för återkrav till följd av reformen. Utskottet föreslår att tillägget godkänns.

Överföring till landskapet av avtal och ansvarsförbindelser som binder kommunen

I 22 § i förslaget till införandelag föreskrivs om överföring till landskapet av avtal och ansvarsförbindelser som binder kommunen. I 1 mom. krävs dock ett förtydligande av förfaringsättet i fråga om avtal som inte kan delas upp. Den tydligaste lösningen är enligt utskottet att kommunen i den sammanställning som avses i 23 § föreslår hur det ansvar som anknyter till avtalen ska delas upp mellan kommunen och landskapet. Frågan avgörs då genom landskapets beslut i enlighet med 24 § i införandelagen. Kommunens ansvar för ett avtal täcker i sin helhet tiden innan organiseringsansvaret överförs och landskapets ansvar börjar efter överföringen av organiseringsansvaret.

Paragrafens 2 mom. 1 punkt måste preciseras med hänsyn till bland annat de allmänt tillämpade villkoren för så kallad fastighetsleasing.

Dessutom bör också ansvarsfördelningen mellan kommunen och landskapet förtydligas. Utgångspunkten måste vara att kommunens ansvar för ett avtal i sin helhet täcker tiden innan organiseringsansvaret överförs och landskapets ansvar börjar efter överföringen av organiseringsansvaret. Förvaltningsutskottet föreslår att det till 22 § i införandelagen fogas ett nytt 3 mom., varvid 3 mom. i propositionen blir 4 mom.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Utskottet föreslår att paragrafen i sin helhet får följande lydelse:

Kommunen överför de avtal som gäller ordnande av social- och hälsovården samt räddningsväsendet till landskapet den 1 januari 2020. Om det inte är möjligt att överföra eller dela upp ett avtal, ska kommunen *i den sammanställning som avses i 23 § lägga fram ett förslag* om fördelningen av det ansvar som avtalet medför.

Med avvikelse från 1 mom. övergår dock inte, om inte landskapet och kommunen kommer överens om något annat,

1) de avtal om lokaler till landskapet där kommunen åtagit sig att *anvisa en köpare eller lösa in lokalerna* i sin ägo efter avtalsperiodens utgång,

2) skadeståndsansvar och andra ansvarsförbindelser till följd av att avtalet sägs upp när det gäller avtal som kommunen ingår efter det att denna lag blivit stadfäst, men innan ansvaret för att organisera social- och hälsovården och räddningsväsendet övergått till landskapet.

Om kommunen före överföringen av ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården samt räddningsväsendet har handlat i strid med antingen gällande lagstiftning eller avtal som är bindande för kommunen, svarar kommunen för påföljderna för detta. (Nytt 3 mom.)

Om kommunen har ingått en borgensförbindelse för ett aktiebolag som avses i 21 § 3 mom. och som producerar social- och hälsovårdstjänster övergår borgensansvaret till landskapet. (3 mom. i RP)

Sammanställning över egendom och avtal som överförs samt över lokaler som hyrs från kommunen

I 23 § i införandelagen föreskrivs att kommunen ska lägga fram en sammanställning över egendom och avtal som överförs samt över lokaler som hyrs av kommunen. Det är dock motiverat att förlänga den tidsfrist som föreslås i 1 mom. så att den är den samma som den tidsfrist som föreslås för samkommuner och specialomsorgsdistrikt i 19 §. Av praktiska skäl måste momentet också preciseras så att uppgifterna i den sammanställning som kommunen lägger fram också kan tas emot av det servicecenter som avses i 31 §. På uppdrag av landskapet måste servicecentret dessutom kunna begära behövliga kompletterande utredningar och dokument.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 23 § 1 och 2 mom. i införandelagen ändras enligt följande:

Kommunen ska senast den 28 februari 2019 för landskapet lägga fram en detaljerad sammanställning över de lokaler, den överförda lösa egendom och de avtal som avses i 20—22 § och som används inom social- och hälsovården eller räddningsväsendet. *Uppgifterna kan också tas emot av det servicecenter som avses i 31 §.*

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Landskapet *eller, på uppdrag av landskapet, det servicecenter som avses i 31 §* kan be kommunen om kompletterande utredningar och dokument som det anser sig behöva. Om landskapet efter att ha fått den i 1 mom. avsedda sammanställningen av kommunen anser att de lokaler, inventarier och avtal som övergår i landskapets besittning inte tryggar ordnandet av social- och hälsoväsendet eller räddningsväsendet på området, bör landskapet förhandla med kommunen.

Statsborgen

Införandelagens 28 § statsborgen måste preciseras i fråga om säkerheter för lån. Om det har ställts säkerhet för de lån som överförs, är det med hänsyn till statens riskhantering motiverat att statsborgen utgör fyllnadsborgen i förhållande till den ställda säkerheten. Samtidigt bör det säkerställas att statsrådet ges möjlighet att bevilja statsborgen också för lån och andra avtal för vilka det inte har ställts säkerhet. I så fall beviljas statsborgen utan krav på motsäkerheter, det vill säga i enlighet med det ursprungliga förslaget.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till 28 § i införandelagen fogas ett nytt 2 mom., varvid 2 mom. enligt propositionen blir 3 mom.:

Om det för tryggnad av betalningen av en i 1 mom. avsedd skuld eller för fullgörande av någon annan i 1 § mom. avsedd förbindelse har ställts säkerhet, beviljas statsborgen med avvikelse från 1 mom. som fyllnadsborgen i förhållande till den säkerhet som ställts. (Nytt 2 mom.)

Borgensförbindelser som avses i *denna paragraf* kan gälla högst det belopp som riksdagen i samband med behandlingen av statsbudgeten har beviljat befogenhet för. (2 mom. i RP)

I samband med reformen överförs också aravalån och räntestödslån samt så kallade ARA-hyreshus som byggts eller renoverats med hjälp av dessa lån till landskapen och vidare till det av landskapen gemensamt ägda servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning. Utskottet konstaterar att aravalån och räntestödslån redan i sig och med stöd av lagstiftningen innefattar statlig fyllnadsborgen, så den proprieborgen som avses i 28 § gäller inte aravalån eller räntestödslån och inte heller till landskapet överförda borgensförbindelser som ett dotterbolag till en samkommunen lämnat som säkerhet för betalning av aravalån eller räntestödslån, eftersom statlig fyllnadsborgen med direkt stöd av lag utgör säkerhet för betalning av också de lånen.

Anmälan till borgenärer och avtalsparter

Enligt 29 § i införandelagen ska landskapet senast den 31 april 2018 sända en skriftlig anmälan till borgenärerna och avtalsparterna över de skulder, ansvar och avtal som landskapet övertar ansvaret för. Enligt 29 § 2 mom. har borgenärerna och avtalsparterna rätt att säga upp ett skuldförhållande eller ett avtal så att det upphör den 31 december 2018.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Enligt 18 § i införandelagen ska de lagstadgade samkommunerna och deras tillgångar, skulder och ansvarsförbindelser överföras till landskapen som en generalsuccession. Med stöd av 22 § övertar landskapen dessutom kommunens avtal som gäller ordnande av social- och hälsovård samt räddningsväsende. De nämnda bestämmelserna innebär att avtalen och skulderna överförs till landskapet som sådana, det vill säga enligt de villkor som gällde vid tidpunkten för överföringen av organiseringsansvaret. Landskapet träder i kommunens eller samkommunens ställe som avtalspart eller gäldenär.

För att överföringen av organiseringsansvaret från kommunerna och samkommunerna till landskapen ska gå så smidigt som möjligt och kontinuiteten i verksamheten säkerställas, är det motiverat att i förslaget till införandelastryka den särskilda rätt som borgenärerna och avtalsparterna har att enbart på grundval av överföringen av organiseringsansvaret säga upp ett avtal eller ett skuldförhållande. Avtalsparter och borgenärer i avtal och skuldförhållanden som överförs till landskapen skulle fortsättningsvis ha en på de ursprungliga villkoren grundad uppsägningsrätt, och till följd av den statsborgen som avses i 28 § i införandelagen skulle borgenärernas ställning inte försvagas till följd av överföringen av organiseringsansvaret.

Vid beredningen av genomförandet av reformen har det dessutom framgått att den tidpunkt vid vilken landskapet enligt 29 § 1 mom. senast ska sända en skriftlig anmälan till borgenärerna och avtalsparterna av praktiska skäl bör flyttas fram. En ändamålsenlig tidpunkt kan med hänsyn till att ikraftträdandet skjuts fram anses vara slutet av oktober 2019.

Förvaltningsutskottet föreslår att 29 § i införandelagen ändras enligt följande:

Landskapet ska senast den *31 oktober 2019* sända en skriftlig anmälan till borgenärerna och avtalsparterna över de skulder, ansvar och avtal som landskapet övertar ansvaret för. Det ska framgå av anmälan om skulden, ansvaret eller avtalet övergår vidare från landskapet till det servicecenter som avses i 16 kap. i landskapslagen och i 5 kap. i denna lag.

(2 mom. utesl.)

Befogenhet för myndigheter i samkommuner som överförs

I 30 § i införandelagen föreskrivs om befogenheten för en samkommun efter att den i 19 § avsedda sammanställningen har lämnats till landskapet. Den begränsning av befogenheten för en myndighet i samkommunen som avses i 1 mom. måste preciseras så att sådana åtgärder med betydande konsekvenser som binder landskapet på det sätt som avses i momentet kan vidtas också i det fall att landskapet särskilt ger sitt samtycke därtill.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 30 § 1 mom. i införandelagen preciseras enligt följande:

En myndighet i en samkommun som avses i 18 § *kan* efter att den i 19 § avsedda sammanställningen har lämnats till landskapet besluta om ärenden med betydande konsekvenser som binder landskapet endast om det gäller beslut som inte kan skjutas upp för att ett ärende är brådskande *eller om landskapet ger sitt samtycke till åtgärden*.

Registrering av egendomsarrangemang i kommunens och landskapets bokföring

I 34 § i införandelagen föreskrivs det om registrering av egendomsarrangemang i den kommunala bokföringen. För att säkerställa att registreringarna är symmetriska och enhetliga i landskapen bör det föreskrivas också om registreringarna i landskapens bokföring. Vidare bör det föreskrivas om de värden till vilka registreringarna görs i kommunen respektive landskapet, så att registreringarna görs på samma grunder i alla kommuner och landskap.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 34 § i införandelagen ändras enligt följande:

Registrering av egendomsarrangemang i *kommunens och landskapets* bokföring

Överföringen till landskapet av medlemsandelarna i de samkommuner som avses i 18 § och (utesl.) av lös egendom enligt 21 § registreras mot grundkapitalet i kommunens bokföring, om inte kommunen beslutar något annat.

Överföring av egendom och skulder ska i landskapen registreras som tillgångs- och skuldposter samt som grundkapital. Sådan överföring av tillgångar och skulder som avses i 31 § till de nationella servicecentren ska registreras som avdrag på landskapets tillgångs- och skuldposter samt som aktier under bestående aktiva. (Nytt 2 mom.)

Sådana överföringar som avses i 1 och 2 mom. ska registreras till bokföringsvärdet enligt kommunens bokslut. (Nytt 3 mom.)

Bokföringsnämndens landskaps- och kommunsektion får meddela anvisningar och ge utlåtanden om tillämpningen av denna paragraf. (2 mom. i RP)

18.6 Ändringar i statsandelssystemet

I propositionen föreslås det att lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) upphävs och att det stiftas en ny lag om statsandel för kommunal basservice (nedan nya statsandelslagen). Statsandelssystemet för kommunal basservice måste ändras för att de statsandelsgrunder som används som grund för statsandelssystemet ska beskriva de uppgifter som blir kvar i kommunerna efter reformen och de anknytande skillnaderna i behov. Ändringar föreslås i de kalkylerade statsandelsgrunderna i statsandelssystemet, i bestämningsgrunderna för tilläggsdelarna och i utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. För att säkerställa att finansieringsprincipen uppfylls begränsas och utjämnas de ändringar i kommunerna som uppstår i reformen. Grundstrukturen för systemet är oförändrad. Systemet bygger fortfarande på åldersstrukturen.

Kommunalskattens betydelse för kommunernas skatteinkomster kommer att minska och samfundsskattens relativa andel kommer att öka. Detta måste beaktas i systemet för utjämning av statsandelen. I 24 § i nya statsandelslagen föreslås det därför att de procenttal för utjämningstillägg och utjämningsavdrag som anknyter till utjämningen av statsandelen på basis av skattein-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

komsterna ändras i jämförelse med den gällande lagen. Vid utjämningen beaktas dessutom 50 procent av den kalkylerade fastighetsskatten. Utjämningen gäller dock inte andra kraftverk än kärnkraftverk.

För att begränsa de kommunspecifika effekterna av att kostnader och intäkter överförs, föreslås det i 27 § i den nya statsandelslagen att kommunen beviljas en ökning av statsandelen eller att kommunens statsandel minskas, om den inkomst som överförs från kommunen inte motsvarar den kostnad som överförs på landskapet när ansvaret för organiseringen av uppgifter överförs på landskapet. Ökningen av statsandelen föreslås bli 60 procent av skillnaden mellan inkomsterna och kostnaderna, och på motsvarande sätt ska minskningen av statsandelen vara 60 procent av skillnaden mellan inkomsterna och kostnaderna. I lagens 28 § föreskrivs det dessutom om en övergångsutjämning, som jämnar ut de förändringar i kommunens ekonomi som följer av ändringarna i statsandelssystemet. Övergångsutjämningen ska finansieras internt inom statsandelssystemet.

De bestämningsgrunder för statsandelen som uttryckligen är kopplade till social- och hälsouppgifterna, exempelvis sjukfrekvens, stryks ur statsandelsgrunderna. Som en ny bestämningsgrund i statsandelssystemet införs en koefficient för främjande av hälsa och välfärd. Förvaltningsutskottet noterar dock att bestämningsgrunderna för koefficienten ser ut att vara tämligen komplicerade. Kommunen kan inte heller dra nytta av tidigare insatser för främjande av hälsa och välfärd, eftersom social- och hälsovårdsuppgifter överförs till landskapet.

Överföringen av organisationsansvaret leder till att statsandelarna minskar med cirka 5,8 miljarder euro. Kommunernas statsandel för basservice är från och med år 2020 sammanlagt cirka 2,7 miljarder euro, varav utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna utgör cirka 558 miljoner euro.

Eftersom reformen träder i kraft först vid ingången av 2020, har den inga konsekvenser för den sista raten av övergångsutjämningen enligt den statsandelsreform som trädde i kraft 2015. Denna utjämning betalas fortfarande år 2019 ut till sju kommuner.

Sammantaget anser förvaltningsutskottet att förslaget framför allt gäller en anpassning av kommunernas statsandelssystem till landskapsreformen. De föreslagna ändringarna bevarar proportionellt sett samma balansläge i kommunerna som före reformen, vilket är motiverat. I fortsättningen måste kommunernas finansierings- och statsandelssystem dock utvärderas och utvecklas så att det motsvarar behoven och förhållandena i den förändrade omvärld kommunerna befinner sig i.

I förhandlingarna om budgeten för 2018 kom regeringspartierna överens om att bereda ett förslag till justering av det förslag till lag om statsandel för kommunal basservice som lämnats till riksdagen. Efter reformen ska justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna göras till fullt belopp för budgetåren 2020—2022 (utgående från de faktiska kostnaderna för åren 2017—2019). Justeringen av kostnadsfördelningen beaktar därmed också de uppgifter som genom landskaps- och vårdreformen överförs från kommunerna till landskapen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att det till den föreslagna statsandelslagen fogas en ny 53 §, varvid 53 § i propositionen blir 54 §:

53 § (Ny)

Justering av kostnadsfördelningen 2020—2022

För finansåren 2020—2022 ska de bestämmelser om justering av kostnadsfördelningen som gällde när denna lag trädde i kraft tillämpas på den justering av kostnadsfördelningen som avses i 21—23 §.

Den föreslagna paragrafen betyder i praktiken att beräkningsgrunden för justeringen av kostnadsfördelningen för åren 2017—2019 också inkluderar kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet, som överförs till landskapen. Avsikten är att hålla kvar finansieringsförhållandet mellan staten och kommunerna fram till dess att ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården samt räddningsväsendet övergår från kommunerna till landskapen vid ingången av 2020. Arrangemanget innebär att de gällande principerna i lagstiftningen om statsandelar för kommunal basservice vidmakthålls i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

18.7 Landskaps- och vårdreformens konsekvenser för kommunekonomin

Reformen, och i synnerhet det att ansvaret för att ordna social- och hälsovården överförs från kommunerna till landskapen, har stora konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. Samtidigt som kommunernas inkomster och driftsutgifter minskar till ungefär hälften jämfört med nuläget, hålls under- och överskotten samt skulderna i kommunernas balansräkningar i praktiken oförändrade. Genom överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna slipper kommunerna å andra sidan den del av kostnaderna som under de senaste tio åren har ökat med cirka 3,5 procent per år och under nästa decennium kommer att öka med cirka 4,5 procent per år till följd av förändringarna i befolknings- och åldersstrukturen. De utgifter inom driftsekonomin som kommunen fortsättningsvis ska svara för anknyter till stor del till undervisningsväsendet. Dessa utgifter har inte ökat nämnvärt under de senaste åren, och till följd av förändringarna i åldersstrukturen kommer de inte heller att öka under de närmaste åren.

Med balansläget i kommunens ekonomi avses enligt propositionen skillnaden mellan årsbidraget och de planemässiga avskrivningarna. Utgångspunkten att inkomstfinansieringen på lång sikt är tillräcklig om årsbidraget är minst lika stort som de avskrivningar på anläggningstillgångar som beskriver det genomsnittliga årliga behovet av ersättningsinvesteringar. Konsekvenserna för kommunekonomin har bedömts per kommun och per kommungrupp, varvid balansläget i kommunernas ekonomi före reformen har jämförts med balansläget efter reformen och utifrån den nya finansieringsmodellen.

Det år reformen träder i kraft fryses balansläget i varje kommun på 2019 års nivå genom en övergångsutjämning. De följande åren begränsas ändringen stegvis till +/- 25 euro per invånare och år, så att ändringen år 2024, då övergångsperioden löper ut, permanent är högst +/-100 euro per invånare. Den här permanenta övergångsutjämningen berör cirka en tredjedel av kommunerna. I praktiken skulle det balansläge i kommunens ekonomi som råder före reformen kalkylmässigt förbli i det närmaste oförändrat i flera år.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Att genomföra reformen genom att vid ikraftträdandet garantera kommunen kalkylmässigt samma jämvikt som före reformen och genom att begränsa den totala förändringen under övergångsperioden till +/-100 euro per invånare betonar betydelsen av den ekonomiska situationen i kommunen före reformen. I princip kommer reformen således varken att förbättra eller försämra kommunens finansiella ställning. Förvaltningsutskottet framhåller dock att kommunens verkliga jämvikt påverkas förutom av statsandelarna och utjämningsposterna för dem dessutom bland annat av skatteinkomsternas utveckling och kommunernas egna åtgärder. Kommunens ekonomiska utveckling och livskraft bestäms också i framtiden framför allt av den ekonomiska tillväxten, selsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen, förändringarna i åldersstrukturen och flyttningsrörelsen.

Enligt propositionen ska överföringen av finansieringen och de anslutande ändringarna i statsandelssystemet för den kommunala basservicen verkställas så att skillnaderna i kommunernas skattesatser kvarstår också efter att kommunalskattesatserna har reducerats med cirka 12,47 procentenheter. Det tryck på höjd kommunalskatt som följer av reformen beräknas stanna vid mindre än en procentenhet i alla kommuner. Intäkterna av kommunalskatten förväntas bli oförändrade eller rentav stiga något, eftersom vissa avdrag som nu görs i kommunalbeskattningen överförs till den statliga beskattningen. Överföringen av kommunalskatteintäkter till staten leder dock i vissa kommuner till att kommunens inkomststruktur i högre grad kommer att domineras av statsandelen än av skatteintäkterna.

Med undantag av minskande koncernskulder kommer det inte att ske några förändringar i kommunens skuldbörda, eftersom kommunens byggnader för social- och hälsovård samt räddningsväsende fortsatt kommer att ägas av kommunen. När organiseringsansvaret överförs och därmed också finansieringsmodellen förändras, kommer utgifterna för driftsekonomin att halveras. Det innebär att kommunernas relativa skuldsättningsgrad kommer att öka. Nyckeltalet för den relativa skuldsättningsgraden återger hur mycket av kommunens årliga driftsinkomster behövs för att täcka återbetalningen av främmande kapital, om hela skulden betalas på en gång. Den relativa skuldsättningsgraden för hela landet totalt beräknas år 2017 uppgå till 54 procent och år 2020 till 111 procent. När det år 2017 behövdes 6 månaders inkomster för att betala tillbaka det främmande kapitalet, skulle det år 2020 behövas 12,5 månaders inkomster.

Nyckeltalet för den relativa skuldsättningsgraden beaktar dock inte driftsutgifter som för social- och hälsovårdsuppgifternas del är lagfästa och som kommunerna svarar för. Den relativa skuldsättningsgraden är därför en teoretisk indikator som inte säger något om det faktiska rörelseutrymmet i kommunens ekonomi efter skötseln av de lagfästa serviceförpliktelserna. Den relativa skuldsättningsgraden beaktar med andra ord inte den faktiska tillgängliga inkomstfinansieringen för skötseln av lån. Kostnadstrycket i fråga om de lagfästa uppgifter som kvarstår hos kommunerna beräknas vara måttligt.

Kommunernas investeringsnivå varierar såväl per kommun som i tiden, beroende bland annat på om kommunens invånarantal ökar eller minskar och hur stort det eftersatta underhållet i kommunen är. Exempelvis är investerings- och avskrivningsnivån i stora kommuner med fler än 100 000 invånare i regel högre än i landsbygdskommuner med få invånare, vilket beror på att det i stadsregioner satsas mer än genomsnittet på stadsutveckling och andra infrastrukturprojekt, vid sidan av investeringarna i lagstadgad serviceproduktion. De här utvecklingsinvesteringarna har positi-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

va återspeglings på områden större än en kommun och kan rentav ha betydelse för konkurrenskraften och dragkraften på internationell nivå. Det är typiskt för små kommuner med få invånare att de årliga variationerna i investeringsnivån är stora.

Vårdreformen har planerats så att konsekvenserna för kommunernas ekonomi blir måttliga. Skötseln av ekonomin underlättas också av att intäkterna av kommunalskatten per procentenhet inte förändras eller rentav stiger. Sammanfattningsvis kan det noteras att reformen inte ger några direkta konsekvenser för kommunernas investeringskapacitet. Behovet av och möjligheterna till investeringar påverkas inte bara av kommunens ekonomiska ställning utan också i hög grad av omvärldsförhållanden, exempelvis utsikterna för befolkningen och näringslivet.

Till följd av de utjämningssystem som ingår i statsandelssystemet för den kommunala basservicen kommer kommunens årsbidrag att i praktiken ligga kvar på samma nivå som före reformen. Det betyder att kommunens låneskötselbidrag och lånesköselförmåga i princip inte förändras, eftersom balansläget i kommunens driftsekonomi blir i stort sett oförändrat. Låneskötselbidraget återger hur väl inkomstfinansieringen, i praktiken årsbidraget, räcker till för att betala amorteringar och räntor på främmande kapital.

För kommunernas del är det av stor betydelse att samkommunernas skulder överförs till landskapen och att kommunerna avbördas de mycket stora investeringsbehoven. De lagstadgade samkommunernas skulder som överförs till landskapen utgörs i praktiken av sjukvårdsdistriktens skulder. Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2016 uppgick skulderna till cirka 1,4 miljarder euro. Skuldbördan håller dock på att öka avsevärt, eftersom sjukvårdsdistriktet fram till utgången av oktober 2017 med stöd av lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (548/2016) hade beviljats tillstånd för investeringar på cirka 1,56 miljarder euro för ombyggnad och nybyggnad. Utöver dessa investeringar som kräver tillstånd av social- och hälsovårdsministeriet har kommunerna enligt utredning till utskottet redan startat eller kommer i år eller nästa år att starta ett stort antal enskilda projekt som var för sig uppgår till lägre belopp men sammantagna är uppgår till ett ytterst stort belopp. Det kan antas att sjukvårdsdistriktet i början av 2020 kommer att ha pågående investeringar till ett värde av nästan 4 miljarder euro. Det är tämligen sannolikt att dessa investeringar kommer att finansieras med lån som överförs till landskapen och vidare till landskapens servicecenter för lokal- och fastighetsförvaltning.

Av de byggnader som ägs av kommunerna hänför sig enligt tidigare utredningar cirka 60 procent till undervisningen och cirka 20 procent till lokaler inom social- och hälsovården. Skulderna kan antas hänföra sig till investeringarna på motsvarande vis, även om kommunernas upplåning inte är så att säga öronmärkt. Kommunernas hyresinkomster på cirka 1 miljard euro uppskattas under övergångsperioden säkerställa att kommunerna kan sköta de lån som tagits för lokalerna. Av betydelse i det här sammanhanget är vilken utnyttjandegrad lokalerna kommer att ha i framtiden.

I avsnitt 18.4 om egendomsarrangemangen konstaterades redan att mängden och andelen kommunägda lokaler som inte utnyttjas efter övergångsperioden sannolikt kommer att variera avsevärt i olika kommuner och att de förändringar som hänför sig till lokalerna kommer att ha verkningar under en mycket lång tid. Det är likväl inte möjligt att på förhand förutse vad varje enskild kommun kommer att göra eller att specificera vad som kommer att hända med en enskild social-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

och hälsovårdsbyggnad i en enskild kommun. Förvaltningsutskottet har ovan behandlat den ekonomiska risk för kommunerna som efter övergångsperioden kan uppstå till följd av reformen. I anknytning till det har utskottet föreslagit en ny 35 § i införandelagen.

18.8 Kommunernas medelanskaffning och kreditvärdighet

Under sakkunnigutfrågningen har förvaltningsutskottet gjorts uppmärksam på att de föreslagna egendomsarrangemangen kan ha konsekvenser också för kommunernas medelanskaffning och kreditvärdighet. Det har tidigare konstaterats att överföringen av samkommunerna och av lös egendom samt överföringen av aktier till landskapet inte påverkar kommunernas resultat för 2020, eftersom en möjlig påverkan förebyggs med stöd av 34 § i samma lag. Överföringarna görs genom att kommunens grundkapital minskas, vilket betyder att överföringen inte leder till underskott i kommunens balansräkning. Enligt uppgift försvagar det minskande grundkapitalet dock kommunernas soliditet med i genomsnitt 2—5 procentenheter.

Bestämmelser om kapitalkrav för banker finns i EU:s tillsynsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012). Enligt artikel 115.2 ska exponeringar mot delstatliga eller lokala självstyrelseorgan och myndigheter behandlas på samma sätt som exponeringar mot den nationella regering inom vars territorium de är belägna, om det inte föreligger någon skillnad i risk mellan dessa exponeringar på grund av de delstatliga eller lokala självstyrelseorganens eller myndigheternas särskilda beskattningsrätt, och förekomsten av särskilda institutionella ordningar som minskar risken för fallissemang. Kommunernas obegränsade beskattningsrätt har ansetts utgöra en grund för kommunernas riskvikt på noll procent.

Enligt propositionen ska, som ett led i genomförandet av reformen, kommunernas inkomstskattesats sänkas lika mycket, det vill säga 12,47 procentenheter för alla kommuner år 2020. Efter det får kommunerna återigen rätt att utan begränsning bestämma om sin inkomstskattesats. Enligt utskottet kan begränsningen av beskattningsrätten i princip påverka riskvikten för kommunerna medan begränsningen är i kraft, eftersom beskattningsrätten då inte motsvarar statens beskattningsrätt. Å andra sidan konstaterar utskottet att begränsningen av kommunens beskattningsrätt under ett år i kombination med de starka utjämningsmomenten i statsandelssystemet inte väsentligen begränsar kommunernas ekonomiska spelrum. Utskottet framhåller också att den begränsning som är i kraft under 2020 inte gäller fastighetsskatten.

Den försämrade soliditeten kan i princip påverka kommunens betalningsförmåga. En särskild förutsättning för att exponeringar mot regionala och lokala myndigheter ska kunna behandlas på samma sätt som exponeringar mot staten är enligt artikel 115.2 i tillsynsförordningen att det finns institutionella ordningar som minskar risken för betalningsoförmåga och innebär att exponeringarna inte skiljer sig från exponeringar mot staten. Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sagts ovan om de instrument i statsandelslagstiftningen som tryggar kommunernas ekonomiska ställning och särskilt om kompenseringen av de konsekvenser som egendomsarrangemangen medför för kommunernas ekonomi. Utskottet konstaterar att det understöd som enligt införandelagens nya 35 § kan beviljas för skötseln av de kommunalekonomiska problem som förorsakas av de egendomsarrangemang som följer av reformen uttryckligen är förknippat med tryggheten av den

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

kommunala självstyrelsen i en situation där egendomsarrangemangen leder till ekonomiska problem i kommunen.

Överföringen av ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården till landskapen förutsätter en omfördelning av finansieringsansvaret. Överföringen av finansieringen betyder i praktiken att kommunernas driftsekonomi halveras, vilket leder till att den relativa skuldsättningsgraden ökar. Enligt inkommen utredning går det inte att entydigt bedöma om ändringen påverkar kommunernas medelanskaffning, eftersom effekterna är beroende av marknadsreaktionen. Enligt finansministeriets bedömning är det dock osannolikt att ändringen ger sig till känna som en ökning av riskvikten för kommunernas krediter, eftersom kommunerna beskattningsrätt återställs efter 2020 och balansläget för kommunernas ekonomi förblir oförändrat tack vare de nämnda utjämningsarrangemangen inom ramen för statsandelssystemet. Kommunerna har också rätt till understöd för kommunalekonomiska problem som förorsakas av egendomsarrangemangen. I det här sammanhanget konstaterar förvaltningsutskottet vidare att kommunernas medelanskaffning inte är helt beroende av det system som är uppbyggt kring Kommunernas garanticentral. Kommunerna utnyttjar i dag och kan också i framtiden utnyttja andra finansieringskanaler.

18.9 Ändring av lagen om Kommunernas garanticentral i syfte att tillåta överföring av krediter

Av 1 och 1 a § i den gällande lagen om Kommunernas garanticentral (487/1996) och av Kommunfinans Abp:s lånevillkor, vilka bygger på lagbestämmelserna, följer att krediter som är i kraft när organiseringsansvaret överförs och som beviljats av Kreditfinans Abp inte utan lagstiftningsåtgärder kan överföras till landskapen och vidare till det servicecenter som avses i 16 kap. i landskapslagen.

Därför lämnade regeringen den 15 februari 2018 riksdagen en proposition (RP 5/2018 rd) med förslag till lag om ändring av lagen om Kommunernas garanticentral. Regeringen föreslår att Kommunernas garanticentral ska kunna bevilja garantier också för sådan medelanskaffning till Kommunfinans Abp med vilken bolaget finansierar lån som i samband med landskapsreformen överförs till landskapen och servicecentren. Därigenom skulle det inte föreligga någon skyldighet att säga upp lån som beviljats av Kommunfinans Abp och överförs från sjukvårdsdistrikten till landskapen och landskapens servicecenter.

Sakkunniga har dessutom framfört att landskapen och de sammanslutningar i vilka de har bestämmande inflytande bör gå med i systemet med Kommunernas garanticentral. I det här sammanhanget konstaterar utskottet för det första att landskapen inte har rätt att ta upp långfristiga lån för investeringar, så de kommande investeringarna sköts genom ett av landskapen samägt nationellt servicecenter i aktiebolagsform. Investeringarna återfinns i landskapens ekonomi i form av driftsekonomiutgifter, exempelvis hyreskostnader. I fråga om sammanslutningar i vilka landskapen har bestämmande inflytande, exempelvis det nationella servicecentret för lokal- och fastighetsförvaltning, avgörs finansieringsbehoven separat. Avgörandet förutsätter inte medlemskap i garanticentralen, utan också andra alternativa kan utnyttjas.

Det främsta hindret för landskapens medlemskap i Kommunernas garanticentral är att landskapen saknar beskattningsrätt. Det betyder att staten i sista hand svarar för finansieringen av landskapen. Utan statlig medverkan skulle ett medlemskap inte tillåta att riskvikten är noll procent.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Det betyder enligt uppgift i praktiken att staten i slutändan skulle svara också för de skyldigheter som grundar sig på landskapens medlemskap i garanticentralen. Dessutom skulle det för statens del innebära en avsevärd risk att staten implicit kunde bli ansvarig för hela kommunsektorns medelanskaffning.

18.10 Kommunernas roll efter reformen

Kontinuitet och förändringar

Trots landskaps- och vårdreformen kommer kommunerna att förbli en viktig aktör inom den offentliga förvaltningen, och den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen består. Kommunerna kommer fortfarande att ha allmän kompetens och viktiga lagfästa uppgifter. De ansvarar bland annat för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande undervisningen, kultur-, motions-, ungdoms- och fritidssektorn, områdesplaneringen och i huvudsak också för bostadspolitik. En fortsättningsvis central uppgift är näringspolitiken, som inryms under kommunens allmänna kompetens. Inom social- och hälsovården kvarstår kommunernas ansvar för befolkningens välfärd och hälsofrämjandet på lokal nivå. Medan landskapen representerar den regionala demokratin, är kommunerna i stället forum för lokal demokrati och lokalt deltagande.

Utbildning och fostran, främjande av välfärd och livskraft är uppgifter som berör alla kommuninvånare och siktar på framtiden. Kommunerna har fortsättningsvis en central roll också när det gäller att stärka vardagssäkerheten. Också det är en framåtblickande och förebyggande uppgift.

Kommunerna blir av med ett omfattande, lagstadgat och i detalj reglerat uppgiftsfält till vilket de till följd av nedskärningarna i statsandelar allt oftare tvingats styra sina skatteinkomster. Reformen kan innebära nya möjligheter för den kommunala självstyrelsen och i bästa fall stärka den. Det är inte osannolikt att kommunerna i högre grad än i dag kan fokusera på lokalt viktiga frågor. Det är också möjligt att kommunerna i högre grad kommer att upplevas som en gemenskap för invånarna, företagen och det civila samhället i stället för som enbart en organisation som ordnar service.

Kommunernas omvärld är stadd i förändring, och inte enbart genom de nu pågående förvaltningsreformerna. Exempelvis den globala ekonomin, klimatförändringen, befolkningsutvecklingen och de tekniska omvälvningarna påverkar hela samhället. Effekterna märks också på kommunnivå. Utmaningarna kräver ett förutseende grepp, nya handlingsmodeller och nya tänkesätt. Förändringarna ställer också krav på ledarskapet.

Hösten 2015 startade finansministeriet projektet Framtidens kommun. Målet är att utifrån en parlamentarisk beredning ta fram en vision för kommunerna med sikte på år 2030. Projektet ska definiera kommunernas roll och uppgifter och deras ställning i förhållande till de nya landskapen. Fokus ligger på den kommunala demokratin och kommunens roll i främjandet av livskraften, företagandet och sysselsättningen samt hälsan och välfärden. Den parlamentariska arbetsgruppens halvtidsrapport och expertgruppens promemoria publicerades i februari 2017. Projektet inventerar också behovet av kommunalpolitiska förändringar på lång sikt och behovet av lagstiftningsändringar. Behövliga ändringar bereds också av arbetsgruppen. Som ett led i denna beredning lämnade arbetsgruppen i januari 2018 en utredning om dubbelt medlemskap i kommuner. En vik-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

tig observation var att intresset i dag snarare kretsar kring boende och verksamhet på många orter än enbart medlemskap i två kommuner. Det är också ett tecken på hur omvärlden förändras.

Främjande av välfärd och hälsa i kommunerna

Enligt 1 § i kommunallagen ska kommunen främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt. Enligt 37 § i lagen ska kommunen dessutom ha en kommunstrategi, i vilken hänsyn tas till främjandet av kommuninvånarnas välfärd och hälsa. Förvaltningsutskottet konstaterar att kommunens stora roll i främjandet av hälsa och välfärd kommer att bestå trots reformen. När en kommun främjar kommuninvånarnas välfärd i enlighet med 1 mom. i kommunallagen ska den enligt 7 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård bevaka kommuninvånarnas levnadsförhållanden, välfärd och hälsa och de faktorer som påverkar dessa i varje område och inom varje befolkningsgrupp.

De kommunala uppgifterna i anknytning till främjandet av hälsa och välfärd förblir i praktiken oförändrade. Det är fråga om åtgärder genom vilka kommunen kan förbättra kommuninvånarnas livsmiljö och levnadsförhållanden. Kommunen ska en gång om året rapportera till landskapsfullmäktige om invånarnas välfärd och hälsa och om de åtgärder som vidtagits inom området. En gång per fullmäktigeperiod ska fullmäktige dessutom ges en mer omfattande välfärdsberättelse. Främjandet av välfärd och hälsa är också förknippat med mål och åtgärder som grundar sig på de lokala förhållandena och behoven i vidare mening. Efter reformen får de förebyggande uppgifterna ännu större vikt. Utskottet konstaterar att främjandet av välfärd och hälsa täcker berör många kommunala sektorer. Det behövs därför ett nära samarbete mellan sektorerna och med andra offentliga och privata sammanslutningar i kommunen. Också kommuninvånarna måste ges tillfälle att aktivt främja den personliga välfärden och välfärden i närmiljön.

Främjande av välfärd och hälsa utgör också en väsentlig del av landskapens verksamhet. Landskapslagen förpliktar landskapen och kommunerna att samarbeta inom området. Enligt 15 § i landskapslagen ska landskapet och kommunerna i landskapet för varje fullmäktigeperiod förhandla om samarbetet, målen och arbetsfördelningen vid skötseln av deras uppgifter. Också 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ålägger landskapen skyldighet att samarbeta med kommunerna. Det är enligt utskottet angeläget att samarbetet utvecklas så att landskapens befintliga kompetens och kunskapsbas inom social- och hälsovård bättre stödjer kommunerna i deras arbete för hälsa och välfärd.

Som incitament får kommunerna i fortsättningen en tilläggsdel för främjande av välfärd och hälsa beroende på hur väl de sköter uppgiften att främja invånarnas välfärd och hälsa. Förvaltningsutskottet välkomnar de sporrande elementen. Också i landskapens statsandelar beaktas på motsvarande sätt hur landskapets åtgärder främjar invånarnas välfärd och hälsa.

AVDELNING 4 Bemyndigandena att utfärda förordning och andra preciseringar

19 Bemyndiganden att utfärda förordningar

19.1 Villkor för bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag utfärdas genom lag. Bestämmelser om självstyrelse i förvaltningsområden som är större än kommuner ska enligt 121 § 4 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. Som en garanti för självstyrelse ska således vissa bestämmelser finnas på lagnivå, vilket är relevant i förhållande till anordnandet av landskapens förvaltning och deras finansiering.

Med anledning av 80 § i grundlagen har grundlagsutskottet i sin praxis krävt att bemyndiganden att utfärda förordning ska vara exakta och noggrant avgränsade (se t.ex. GrUU 38/2013 rd). Grundlagsutskottet understryker att det innebär att när bestämmelser endast kan utfärdas med stöd av lagstadgad fullmakt och bemyndigande att utfärda förordning inte kan ges i ärenden som enligt grundlagen ska föreskrivas genom lag, måste ett bemyndigande att utfärda förordning som tas in i lagen formuleras så att innehållet i bemyndigandet tydligt framgår av lagen och avgränsas tillräckligt noggrant. Utifrån 80 § i grundlagen är det väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (se GrUU 10/2016 rd och GrUU 49/2014 rd).

Grundlagsutskottet har ytterligare konstaterat att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd och GrUU 58/2010 rd). Förordningar ska således alltid utfärdas med beaktande av bemyndigandet enligt lagen men också kraven enligt 80 § 1 mom. i grundlagen, som i praktiken kan begränsa tolkningen av bemyndigandet.

Grundlagsutskottet betonar i utlåtandet GrUU 26/2017 rd att principerna för god lagberedning och en konstitutionell bedömning av bemyndigandet att utfärda förordning kräver att syftet med bemyndigandet att utfärda förordning beskrivs tillräckligt detaljerat i propositionsmotiven, exempelvis i motiven för bemyndigandet eller i avsnittet ”Närmare bestämmelser och föreskrifter”, och genom att också om möjligt beskriva huvudpunkterna i den förordning som ska utfärdas.

19.2 Bemyndiganden att utfärda förordning i landskapslagen

Styrningen av investeringar i landskapslagen

I 12 § i den föreslagna landskapslagen finns bestämmelser om styrning av landskapens investeringar. Närmare bestämmelser om det belopp som värdet av en investering ska överskrida för att investeringen ska anses vara ekonomiskt betydande inom landskapets olika uppgiftsområden samt om när en investering i övrigt ska anses vara exceptionellt vittsyftande utfärdas enligt paragrafens 3 mom. genom förordning av statsrådet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Den grundläggande bestämmelse som bemyndigandet att utfärda förordning är baserat på innehåller dock inga närmare kriterier för vilka investeringar som ska anses vara ekonomiskt betydande eller exceptionellt vittsyftande. Som en följd av den föreslagna regleringen skulle landskapets befogenhet att fatta beslut om investeringar i praktiken helt och hållet vara baserad på kriterier som definieras i statsrådets förordning. Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att regleringen på grund av 121 och 80 § i grundlagen med nödvändighet måste kompletteras med mer detaljerade bestämmelser om kriterier för ekonomiskt betydande och exceptionellt vittsyftande investeringar. Ändringen är ett villkor för att förslaget till landskapslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Till följd av grundlagsutskottets anmärkning föreslår förvaltningsutskottet att det till 12 § 1 mom. fogas att ekonomiskt betydande investeringar avser investeringar inom landskapets olika uppgiftsområden som varaktigt och i väsentlig grad påverkar ekonomin i ett samarbetsområdes landskap. Med annars exceptionellt vittsyftande investeringar avses investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan landskapen eller annars har varaktiga eller geografiskt omfattande konsekvenser för landskapens verksamhet eller uppgifter. Till följd av den föreslagna ändringen av paragrafens 1 mom. kan uttrycket "inom landskapets olika uppgiftsområden" i 3 mom. strykas, eftersom uttrycket ingår i ändringsförslaget.

Förvaltningsutskottet föreslår att 12 § 1 och 3 mom. godkänns med följande lydelse:

Landskapen ska årligen utarbeta ett förslag gemensamt för landskapens samarbetsområde för de ekonomiskt betydande eller annars exceptionellt vittsyftande investeringar som påbörjas under de fyra räkenskapsperioder som följer på följande räkenskapsperiod och som är väsentliga med hänsyn till organiseringen av hela servicestrukturen eller fler än ett landskaps tjänster. *Med ekonomiskt betydande investeringar avses sådana investeringar inom landskapets olika uppgiftsområden som varaktigt och i väsentlig grad påverkar ekonomin i landskapen i ett samarbetsområde. Med annars exceptionellt vittsyftande investeringar avses investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan landskapen eller annars har varaktiga eller geografiskt omfattande konsekvenser för landskapens verksamhet eller uppgifter.* Förslaget ska dessutom innehålla de investeringar som i övrigt är vittsyftande med avseende på social- och hälsovårdens funktionssätt eller servicesystem och som det föreskrivs närmare om i 19 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (/).

Närmare bestämmelser om det belopp som värdet av en investering ska överskrida för att investeringen ska anses vara ekonomiskt betydande (*utesl.*) samt om när en investering i övrigt ska anses vara exceptionellt vittsyftande utfärdas genom förordning av statsrådet.

Styrningen av IKT-investeringar

Den styrning av investeringar som föreslås i 12 § i landskapslagen gäller IKT-investeringar, exempelvis upphandling av tjänster, investeringar i tekniska maskiner, anordningar och datasystem

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

samt experttjänster. En IKT-investering kan utgöra en del av en annan investering. Exempelvis kan en investering i lokaler innefatta IKT-investeringar som inte specificeras särskilt.

Landskapens resurser och storleken på deras investeringsprojekt kommer att variera betydligt. Det betyder att också landskapens IKT-projekt kommer att uppgå till mycket olika belopp. Också i IKT-projekt gäller det att bedöma investeringens ekonomiska betydelse.

För IKT-investeringar inom exempelvis staten har gränsen för den ekonomiska betydelsen fastställts på så sätt att inom statliga ämbetsverk och inrättningar samt vid domstolar och rättskipningsorgan har en IKT-investering ansetts vara ekonomiskt betydande om dess värde överstiger 5 miljoner euro. Definitionen grundar sig på den definition av upphandling av betydande ekonomiskt värde som ges i 4 § 4 mom. i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011).

Ett klart men ändå inte ensamt tillräckligt kriterium vid bedömningen av en investerings ekonomiska betydelse är upphandlingsbeloppet. IKT-investeringar kan vara exceptionellt vittsyftande om exempelvis det system som upphandlas har stor betydelse för verksamheten i sådana fall där landskapets datasystem måste ha överföringsgränssnitt eller på annat sätt vara integrerat med nationella datasystemtjänster, till exempel Suomi.fi, den nationella servicearkitekturen (KaPA) eller Kanta-tjänsten, nationella register eller andra nationella eller landskapsgemensamma datasystemtjänster. I sådana fall är det nödvändigt med interoperabilitet och integration, säkerställande av en gemensam totalarkitektur och förebyggande av överlappande investeringar, så att den utvecklingsväg som utstakats för totalarkitekturen bibehålls och dyra systemändringar i efterhand undviks och så att det inte byggs överlappande system eller system som inte samverkar med varandra.

Bedömningen av IKT-upphandlingar inom den offentliga förvaltningen måste bygga på enhetliga definitioner. Landskapens investeringar i datasystem bör granskas med avseende på deras betydelse för verksamheten och arbetsfördelningen särskilt när investeringarnas ekonomiska värde ökar (t.ex. enligt den statliga gränsen på 5 miljoner euro), eller när det är frågan om vittsyftande investeringar (t.ex. ett serviceavtal som är bindande i mer än fem år) eller när en tjänst produceras för fler än ett landskap (t.ex. en gemensam IKT-lösning för flera landskap).

Uppföljning av landskapets verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion samt produktion av information

Landskapet ska enligt 140 § 1 mom. i landskapslagen följa landskapsbefolkningens hälsa och välfärd samt kvaliteten, verkningsfullheten och kostnaderna i fråga om de uppgifter landskapet har enligt lag. Dessutom ska landskapet följa verksamheten och ekonomin inom sin egen tjänsteproduktion och jämföra den med verkningsfullheten, effektiviteten och ekonomin hos tjänster som produceras av andra.

Bestämmelser om landskapets skyldighet att överlåta information om landskapets verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion finns i 140 § 2 mom. i landskapslagen och i de uppgiftsspecifika speciallagarna, däribland lagen om ordnande av social- och hälsovård. Enligt ordalydelsen i 140 §

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

2 mom. i landskapslagen får bestämmelser om vilken information som ska produceras och om hur och när den ska produceras utfärdas genom förordning av statsrådet.

Grundlagsutskottet anser att det av orsaker som hänför sig till 80 och 121 § i grundlagen är motiverat att precisera bemyndigandet att utfärda förordning i 140 § 2 mom. i förslaget till landskapslag om landskapets skyldighet att producera information separat för varje verksamhetsområde. Förvaltningsutskottet föreslår därför att uttrycket i 2 mom. preciseras enligt följande:

Landskapet ska i fråga om de uppgifter det har enligt lag producera information om verksamheten, ekonomin och tjänsteproduktionens kvalitet separat för olika verksamhetsområden för användning i uppföljningen, övervakningen och styrningen av verksamheten. *Närmare bestämmelser* om vilken information som ska produceras och om hur och när den ska produceras får utfärdas genom förordning av statsrådet.

19.3 Bemyndiganden att utfärda förordning i lagen om ordnande av social- och hälsovård

Samarbetsområden för social- och hälsovården

För den regionala samordningen, utvecklingen och samarbetet inom social- och hälsovård som ordnas av landskapen ska det enligt 10 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård finnas fem samarbetsområden. Bestämmelser om de landskap som hör till samarbetsområdena utfärdas genom förordning av statsrådet så att landskapen Birkaland, Norra Österbotten, Norra Savolax, Nyland och Egentliga Finland, som är huvudmän för universitetssjukhus, hör till olika samarbetsområden.

Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning är tämligen öppet. Det innehåller inga andra bestämmelser som begränsar prövningen hos den som utfärdar förordningen än ett omnämnande av antalet samarbetsområden och villkoret att de landskap som är huvudmän för universitetssjukhus hör till olika samarbetsområden. Samarbetsområdet har en stor betydelse med avseende på landskapets anordnande av tjänster exempelvis genom landskapens samarbetsavtal. Med beaktande av det krav på bestämmelser i lag som ingår i 121 § 4 mom. i grundlagen är det nödvändigt att precisera grunderna för bildande av samarbetsområden. Ändringen är ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt inkommen utredning är avsikten att samarbetsområdena för social- och hälsovården ska vara geografiskt sammanhängande områden. Det är ändamålsenligt att strukturen för social- och hälsovården samt social- och hälsotjänsterna planeras och genomförs i samarbete mellan landskapen utifrån ett sådant samarbetsavtal som avses i 16 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 10 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård får följande lydelse:

För den regionala samordningen och utvecklandet av samt för samarbetet kring den social- och hälsovård som ordnas av landskapen finns fem samarbetsområden. Bestämmelser om

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

de landskap som hör till samarbetsområdena utfärdas genom förordning av statsrådet så att landskapen Birkaland, Norra Österbotten, Norra Savolax, Nyland och Egentliga Finland, som är huvudmän för universitetssjukhus, hör till olika samarbetsområden. *Samarbetsområdena ska vara geografiskt sammanhängande och det är ändamålsenligt att planera och genomföra tjänsterna och servicestrukturen i de landskap som hör till ett samarbetsområde på det sätt som avtalas i ett samarbetsavtal enligt i 16 §.*

Tjänster som samlas till större helheter

I 11 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det om centralisering av tjänster. En del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården får enligt paragrafens 1 mom. samlas till större helheter till ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt kundernas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller att de aktualiseras sällan eller på grund av stora kostnader till följd av uppgifterna. Bestämmelser om vilka tjänster som samlas till större helheter och vilka landskap de samlas till utfärdas genom förordning av statsrådet.

Det landskap som har fått i uppdrag att ordna tjänsterna ansvarar enligt paragrafens 3 mom. för att det finns lika tillgång till tjänster och beslutar hur behovet, mängden och kvaliteten i fråga om tjänsterna fastställs, hur tjänsterna produceras och hur produktionen övervakas samt hur myndigheternas befogenheter ska utövas i fråga om dessa tjänster. De andra landskapen har inte rätt att besluta tjänsterna och de får inte producera tjänsterna eller skaffa dem någon annan stans.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtandet att det finns en bestämmelse av delvis motsvarande typ i 45 § i den gällande hälso- och sjukvårdslagen. Grundlagsutskottet har i ett relativt färskt utlåtande (GrUU 63/2016 rd) tagit ställning till bemyndigandet att utfärda förordning i 45 § i hälso- och sjukvårdslagen. Utskottet fäste då uppmärksamhet endast vid den formuleringsmässiga inexaktheten i förslaget till bestämmelse. Men den nu föreslagna bestämmelsen avviker från bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen. I 45 § 1 mom. i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs mer detaljerat om att sammanslå undersökningar, åtgärder och behandlingar än vad som nu föreslås som villkor för att centralisera tjänster och uppgifter. Centraliseringen av tjänster på riksnivå begränsas enligt förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård inte heller till högspecialiserad vård.

Grundlagsutskottet påpekar att lagförslaget överlåter åt statsrådet att genom förordning föreskriva vilka tjänster och uppgifter inom social- och hälsovården som ska samlas till större helheter. Bestämmelser om landskapets uppgifter och behörighet i dessa tjänster och uppgifter kommer således att ges genom förordning av statsrådet i stället för genom lag. Utfärdandet av förordning begränsas endast av kravet på att en centralisering är nödvändig för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt kundernas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller att de aktualiseras sällan eller på grund av stora kostnader till följd av uppgifterna. Regleringen på lagnivå om de tjänster och uppgifter som ska centraliseras blir med avseende på kravet på reglering enligt lag i 121 § 4 mom. i grundlagen alltför inexakt, särskilt med beaktande av de begränsningar som förorsakas av 11 § 3 mom. om landskap som sköter andra än samlade tjäns-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

ter och uppgifter. Lagen måste med större precision än nu definiera vilka tjänster och uppgifter som centraliseringen kan gälla. Ändringen är ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utifrån inkommen utredning konstaterar förvaltningsutskottet att bestämmelser om sådan sammanslagning av tjänster till större helheter som avses i 11 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård finns också i 45 § i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och i 33 § i socialvårdslagen (1301/2014). I dem finns närmare kriterier än i den föreslagna 11 § för hur tjänsterna ska samlas till större helheter. Bland kriterierna för sammanslagning nämns i hälso- och sjukvårdslagen åtgärder som är sällan förekommande eller krävande och därför ska kunna upprepas, eller som kräver specialkompetens inom flera områden för att förvärva och upprätthålla den kunskap och det kunnande som krävs eller betydande investeringar i fråga om anordningar och utrustning för att säkerställa kvaliteten, patientsäkerheten, genomslaget, produktiviteten och effektiviteten inom hälso- och sjukvården. I socialvårdslagen nämns det som ett kriterium att en sammanslagning behövs för att säkerställa specialkompetensen och därvid klientsäkerheten och den kvalitativa nivån på tjänsterna. Sammanslagning av tjänster behövs om socialtjänsten på grund av att den är krävande och sällan behövs ska möjliggöra upprepning och kräver specialkompetens inom flera områden för att uppnå och upprätthålla tillräckliga kunskaper och tillräcklig kompetens.

De nämnda bestämmelserna om sammanslagning av tjänster till större helheter stiftades år 2016 med grundlagsutskottets medverkan. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 11 § 1 mom. ändras så att det hänvisar till bestämmelserna i socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen enligt följande:

En del av de tjänster och uppgifter som hör till socialvården och hälso- och sjukvården får samlas till större helheter till ett eller flera landskap, om det är nödvändigt för att säkerställa tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet samt kundernas rättigheter på grund av att uppgifterna är krävande eller att de aktualiseras sällan eller på grund av stora kostnader till följd av uppgifterna. *Närmare bestämmelser om vilka tjänster som kan samlas till större helheter och om hur det bestäms vem som ska producera tjänsterna finns i 33 a § i socialvårdslagen och i 45 § i hälso- och sjukvårdslagen.*

Styrningen av investeringar i lagen om ordnande av social- och hälsovård

Enligt 19 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om hurdana investeringar i övrigt är vittsyftande med avseende på social- och hälsovårdens funktionssätt eller servicesystem och vilka de tekniska och ekonomiska kraven är på att en ändring av en informationssystemtjänst eller anskaffningen av ett nytt system ska basera sig på landskapens och statens gemensamma beredning.

Grundlagsutskottet menar att också denna bestämmelse med nödvändighet måste preciseras genom att det i lagen tas in bestämmelser om kriterierna för vittsyftande investeringar. Ändringen är ett villkor för att förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att vittsyftande investeringar i 19 § 6 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska avse investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan landskapen eller annars har varaktiga eller geografiskt omfattande konsekvenser för social- och hälsovårdstjänsterna i landskapet.

Förvaltningsutskottet föreslår att 19 § 6 mom. får följande lydelse:

Utöver vad som anges i 12 § i landskapslagen får det genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om hurdana investeringar i övrigt är vittsyftande med avseende på social- och hälsovårdens funktionssätt eller servicesystem och vilka de tekniska och ekonomiska kraven är på att en ändring av en informationssystemtjänst eller anskaffningen av ett nytt system ska basera sig på landskapens och statens gemensamma beredning. *Med vittsyftande investeringar avses investeringar som i betydande grad påverkar arbetsfördelningen mellan landskapen eller annars har långvariga eller geografiskt omfattande konsekvenser för social- och hälso-tjänsterna i landskapet.*

20 Kompletterande ställningstaganden om landskapets uppgifter

20.1 Inledning

I den allmänna motiveringen beskrivs landskapens uppgifter på en mer allmän nivå. Här vill utskottet på vissa punkter komplettera sina ställningstaganden om de uppgiftsområden som behandlas i propositionen RP 15/2017 rd.

20.2 Uppgifter för livsmedels- och naturresurssektorn

De uppgifter inom livsmedels- och naturresurssektorn som överförs från regionförvaltningen och kommunerna till landskapen bildar landskapens tredje största uppgiftsområde och står för nästan 2 000 årsverken. Sektorn är ekonomiskt viktig på såväl regional nivå som riksnivå. De direkta EU-stöden till jordbruket och medlen för landsbygdsutveckling utgör mer än 70 procent av alla EU-inkomster i Finland, i nuläget i genomsnitt 864 miljoner euro per år.

Landskapen organiserar sin förvaltning, ekonomi och verksamhet inom ramen för sin självstyrelse. Förvaltningsutskottet ser det som viktigt att de samlade tjänsterna organiseras klart och ändamålsenligt. Därmed säkerställs effektiva kontakter mellan landskapen och till landskapets kommuner samt även mellan statsrådet och landskapen. Samtidigt gäller det att säkerställa skötseln av uppgifter som kräver riksomfattande eller bred enighet. Vidare måste medborgarna i olika landskap få service på samma nivå. Det gäller därför att sörja för att det regionala servicenätverket är tillräckligt.

Många av de uppgifter inom livsmedels- och naturresurssektorn som landskapen ska ta över kräver oberoende beslut av tjänsteinnehavare. Enligt 79 § i den föreslagna landskapslagen ska landskapets förvaltningsstadga ge tjänsteinnehavaren den behörighet som hör till landskapet bland annat i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning. Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sades i avsnitt 21.2 om landskapets beslutsfattande på tjänsteinnehavarnivå.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Merparten av de uppgifter inom landsbygdsförvaltningen som överförs till landskapen är så kallade uppgifter för utbetalande organ. Skötseln av uppgifterna regleras detaljerat i EU-lagstiftning. EU-bestämmelserna ställer tvingande krav bland annat på förvaltningsstrukturen vid de myndigheter som sköter de överförda uppgifterna. I Finland är Landsbygdsverket utbetalande organ för EU:s landsbygdsfond och garantifond för jordbruket. Kritiska delområden med tanke på skötseln av uppgifterna för utbetalande organ vid landskapsreformen är styrningen av uppgifterna, uppfyllandet av kvalitetskriterierna för uppgifterna och tillräckligt stora resurser för uppgifterna. Europeiska kommissionen gör årligen en rad kontroller i Finland och kan utifrån dem stoppa utbetalningen av stöd, om medlemslandet inte uppfyller sina förpliktelser enligt EU-lagstiftningen. Uppgifterna för utbetalande organ är till sin art myndighetsuppgifter.

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om verkställigheten av landskapsreformen och om omorganisering av statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter (RP 14/2018 rd) lämnades till riksdagen den 8 mars 2018. I den propositionen ingår också ett förslag till lag om skötseln av uppgifter som utbetalande organ i landskapen.

20.3 Miljöuppgifter

Landskapen blir en viktig regional aktör också inom miljösektorn, eftersom de övertar landskapsförbundens och NTM-centralernas uppgifter. Kommunerna ska i fortsättningen svara för miljöuppgifter som stöder lokalt deltagande och lokal livskraft, medan landskapen ska svara för utvecklingen och främjandet av hela landskapet. Det nya verket Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska i sin tur svara för uppgifter som är beroende av rättsprövning och som anknyter till styrning av och tillsyn över hur rättsskyddet och de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. I framtiden samarbetar landskapen, Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet och kommunerna kring de centrala miljörelaterade uppgifterna. Smidigt samarbete är viktigt för såväl kunderna som målsägarna, och bidrar också till effektivare verkställighet av lagstiftningen inom olika myndigheters områden.

Landskapslagens 6 § 2 mom. 3 punkt tillåter att kommunens byggnadstillsyn och miljösektor sköts av landskapet, om landskapet och samtliga kommuner inom landskapet kommer överens om det och kommunerna anvisar finansiering till landskapet. Utskottet välkomnar förslaget. Det ger kommunen flera alternativ att ordna byggnadstillsynen och skötseln av kommunens miljöskyddsmyndighets uppgifter.

Genom inrättandet av landskap med självstyrelse förändras ministeriernas styrning inom de miljörelaterade uppgifterna. Informationsstyrningen får ökad betydelse. Förvaltningsutskottet vill också framhålla vikten av samarbete mellan landskapen. Här kan landskapen utnyttja de erfarenheter av samarbetet som genererats inom de tidigare förvaltningsstrukturerna.

20.4 Avbytarverksamhet för pälsdjursuppfödare och vikariehjälp för renskötare

Landskapets lagstadgade uppgifter omfattar enligt 6 § 1 mom. 24 punkten i förslaget till landskapslag organiseringen av avbytarservice för lantbruksföretagare och pälsdjursuppfödare samt ersättning av kostnaderna för vikariehjälp för renskötare.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Enligt utredning till utskottet slog regeringens finanspolitiska ministergrupp våren 2017 fast att finansieringen av avbytarservice för pälstdjursuppfödare och vikariehjälpen för renskötare ska stå kvar som ett särskilt anslag under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Finansieringen av dessa tjänster överförs alltså inte till landskapens icke öronmärkta, generella finansiering. Reformministerarbetsgruppen beslutade vid sina möten den 9 oktober och 23 november 2017 att slopa överföringen av avbytarservice för pälstdjursuppfödare och vikariehjälpen för renskötare till landskapen. Vid översynen av lagstiftningen om avbytarservice har det dessutom bestämts att pälstdjursföretagaren själv ska skaffa avbytartjänster, medan statens roll enbart blir att betala tjänsteleverantören. I nuläget skaffar renskötarna själva vikariehjälp, medan staten, i praktiken Lantbruksföretagarnas pensionscentral (LPA) svarar för kostnaderna för tjänsten och betalar leverantören. I samband med översynen av lagstiftningen om avbytare har det inte föreslagits ändringar i fråga om renskötarnas ordnande av vikariehjälp.

Utifrån det som sagts ovan har social- och hälsovårdsministeriet föreslagit att 6 § 1 mom. 24 punkten i landskapslagen ändras så att landskapens lagstadgade uppgifter omfattar endast avbytarservice för lantbruksföretagare, men inte avbytarservice för pälstdjursuppfödare eller vikariehjälp för renskötare. I paragrafens 2 mom. föreslås en ny punkt 5, enligt vilken landskapet om det så vill kan producera avbytarservice för pälstdjursuppfödare.

Ministeriets förslag betyder i praktiken att LPA ska svara för avbytarservice för pälstdjursuppfödare och vikariehjälpen för renskötare. LPA ska enligt förslaget i fortsättningen besluta om pälstdjursuppfödarens rätt till avbytare och renskötarens rätt till vikariehjälp. LPA ska också betala ut ersättningen till tjänsteleverantören och kontrollera hur servicen utnyttjas och att medlen räcker till. Det som enligt utredning talar för denna lösning är att LPA redan har tillräcklig kompetens och sakkunskap, det totala värdet av servicen är relativt ringa, båda tjänsterna har få användare och lösningen är enkel och effektiv.

Landskapen måste i fortsättningen bolagisera den avbytarverksamhet för lantbruksföretagare som avses i det ändrade förslaget till 6 § 1 mom. 24 punkten. Enligt utredning kan dessa bolag om de så vill producera också avbytarservice för pälstdjursuppfödare. Även om avbytarservice för pälstdjursuppfödare läggs om så att uppfödarna själva ska ordna servicen, kan uppfödarna också i fortsättningen köpa servicen av landskapets bolag, i det fall att landskapet vill erbjuda sådan service och staten betalar tjänsteleverantören. Det är enligt utskottet välkommet att landskapet om det så vill kan producera avbytarservice för pälstdjursuppfödare. Det kan exempelvis göras på så sätt att det till 6 § 2 mom. fogas en ny 5 punkt om detta, varvid 5 punkten i propositionen blir 6 punkten.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 6 § 1 och 2 mom. i landskapslagen får följande lydelse:

Landskapet ska sköta de uppgifter som åligger det inom följande uppgiftsområden:

24) organiseringen av avbytarservice för lantbruksföretagare (*utesl.*),

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Landskapet kan dessutom sköta

5) produktionen av avbytar-service för pälsdjursuppfödare,

6) sådana internationella ärenden och kontakter och sådana ärenden och kontakter rörande Europeiska unionen som anknyter till landskapets uppgifter.

Dessa ändringar påverkar också finansieringen av landskapen (RP 57/2017 rd). Av ändringarna följer att moment 33.80.41 Statlig ersättning för kostnaderna för avbytar-service för pälsdjursuppfödare och 33.80.42 Statlig ersättning för kostnaderna för vikariehjälp för renskötare stryks ur den särskilda finansieringen till landskapen, eftersom uppgifterna lyfts ut ur landskapens organisationsansvar. Genom ändringen minskar landskapens särskilda finansiering med 2 850 000 euro på 2017 års nivå.

Dessutom har det föreslagits att hela beloppet under moment 33.80.50 Statlig ersättning för förvaltningsutgifterna för avbytar-service för lantbruksföretagare och pälsdjursuppfödare, totalt 16 140 000 euro på 2017 års nivå, ska överföras till landskapens generella finansiering. Eftersom landskapen inte längre har ansvaret för organiseringen av avbytar-service för pälsdjursuppfödare och vikariehjälp för renskötare, lösgörs från förvaltningsutgiftsmomentet den andel som hänförs till dessa verksamheter. Enligt utredning ska ändringen beredas som ett led i beredningen av planen för de offentliga finanserna 2019—2022, varvid också beloppet kan justeras.

20.5 Uppgifter som anknyter till trafiken

Avsikten är att merparten av de uppgifter som sköts av NTM-centralernas ansvarsområde trafik och infrastruktur ska överföras till landskapen. De riksomfattande uppgifterna överförs till Trafikverket. En del uppgifter och vissa anställda förflyttas också internt till andra statliga ämbetsverk.

Enligt 6 § 1 mom. 14 och 15 punkten i landskapslagen ska landskapet sköta de uppgifter som åligger det enligt lag inom följande trafikrelaterade uppgiftsområden: trafiksystemets funktion, trafiksäkerheten, väg- och trafikförhållandena, den regionala väghållningen, samarbetet inom markanvändningen, produktionen av data om verksamhetsmiljön för användning i den nationella trafiksystemplaneringen och uppgifter i samband med statsunderstöd för enskilda vägar och mobilitetsstyrning.

Landskapet kan dessutom (6 § 2 mom. 1 punkten) sköta utveckling och ordnande av trafiktjänster på landskapsnivå samt planering och ordnande av offentlig persontrafik liksom uppgifter som gäller statsunderstöd för offentlig persontrafik, med undantag för verksamhet inom verksamhetsområdena för de kommunala och regionala myndigheter som avses i lagen om transportservice (320/2017) och planering och ordnande av trafiken inom dessa områden samt spårtrafik. Landskapet kan också sköta planering och ordnande av skärgårdstrafiken (6 § 2 mom. 2 punkten).

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Förslagen innebär att staten också i fortsättningen ansvarar för och leder väghållningen. Landsvägen förblir i statens ägo och balansräkning, med undantag av kommunernas gatunät och de enskilda vägarna. Trafiksystemet ska fortsättningsvis utvecklas som en samlad helhet. Väghållningen ska dock i första hand skötas i samarbete med landskapen.

Enligt utredning till utskottet beslutade regeringens finanspolitiska ministerutskott den 10 april 2017 om åtgärder för att öppna järnvägarnas persontrafik för konkurrens. För att landskapen ska kunna ordna sin transportrelaterade upphandling och service effektivt och med ett sammanhållande grepp är det angeläget att de har behörighet att om de så önskar ordna också järnvägstjänster. Kommunikationsministeriet har därför föreslagit att landskapens behörighet inom järnvägstrafiken utökas och att begränsningen gällande spårtrafik slopas.

Enligt utredning skulle befogenheten för landskapen att ordna regional tågtrafik komplettera kommunikationsministeriets riksomfattande behörighet. Kommunikationsministeriet föreslås genom konkurrensutsatta koncessioner fastställa de riksomfattande förbindelserna, vilket i huvudsak motsvarar det nuvarande utbudet av tågtrafik. Avsikten är att landskapen, om de så vill, inom sina områden kan upphandla exempelvis långsammare tågturer som stannar på fler stationer och betjänar exempelvis landskapets interna pendeltrafik. Vidare kan landskapen i samråd upphandla trafik mellan landskapen.

Enligt uppgift kan den regionala och den riksomfattande järnvägstrafiken samordnas i samband med den rikstäckande och regionala plan för trafiksystemet som avses i landsvägslagen (503/2005) och som kommer att behandlas i den pågående beredningen av en översyn av landsvägslagen. Samordningen av tjänster ska också beaktas i samband med konkurrensutsättningen av riksomfattande avtal.

Vidare bör hänvisningen till transportbalken i 6 § 2 mom. i landskapslagen ersättas med en hänvisning till lagen om transportservice (320/2017). Utskottet föreslår således att 6 § 2 mom. 1 punkten får följande lydelse:

Landskapet kan dessutom sköta

- 1) utveckling och ordnande av trafiktjänster på landskapsnivå samt planering och ordnande av offentlig persontrafik liksom uppgifter som gäller statsunderstöd för offentlig persontrafik, med undantag för verksamhet inom verksamhetsområdena för de kommunala och regionala myndigheter som avses i IV avd. 1 kap. 3 § 2 och 3 mom. i *lagen om transportservice (320/2017)* och planering och ordnande av trafiken inom dessa områden (*utesl.*),

Också anslagen för uppgifter som anknyter till trafiken utgör huvudsakligen generella medel, och landskapen beslutar inom ramen för sin befogenhet hur medlen ska användas och riktas. De finansiella resurserna för väghållning kommer fortfarande att finnas som särskild finansiering under kommunikationsministeriets moment. Anslaget fördelas mellan landskapen utifrån avtal och de principer som fastställts i speciallagstiftningen. Också skärgårdstrafiken sköts med särskild fi-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

nansiering. Vidare kan statsunderstöd beviljas för enskilda vägar, mobilitetsstyrning samt för byggande och underhåll av vissa flygplatser.

Förvaltningsutskottet noterar i det här sammanhanget att riksdagen som bäst behandlar en proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd). Enligt förslaget till 83 § i lagen om enskilda vägar ska anslaget för statsunderstöd fastställas i statsbudgeten. Förvaltningsutskottet konstaterar dock att det i finansieringslagen (RP 57/2017 rd) sägs att statsunderstöd för enskilda vägar ska betalas ur landskapens generella finansiering. Det betyder att anslagen för uppgiften beaktas i den totala finansieringen till landskapet, men landskapet självt beslutar om understödsbeloppet. Enligt motiven i proposition RP 57/2017 rd samlas det under det generella momentet för statlig finansiering av landskapen in ett belopp motsvarande cirka 5 procent av kommunikationsministeriets anslag under moment 31.10.50 (Statsbidrag för underhåll och förbättring av enskilda vägar). Riksdagen har också fått en proposition (RP 11/2018 rd) med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den (RP 147/2017 rd). I den kompletterande propositionen föreslår regeringen att de till landskapsreformen anknyttande hänvisningarna till myndighets- och statsunderstödsuppgifter stryks i förslaget till lag om enskilda vägar. Avsikten är enligt propositionen att regeringen hösten 2018 ska lämna en separat proposition som beaktar de behov som föranleds av landskapsreformen. De nämnda propositionerna har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande.

21 Andra preciseringar i landskapslagen

21.1 Uppgifter för affärsverkets direktion

Sakkunniga har gjort utskottet uppmärksam på att landskapsstyrelsen enligt 45 § i landskapslagen ska ordna internrevisionen, och att samma uppgift i 54 § anvisas också affärsverkets direktion. Det har inte ansetts motiverat att ordna internrevision genom två separata funktioner.

Utskottet omfattar sakkunnigyttrandet och föreslår att omnämmandet av att internrevision hör till direktionens uppgifter stryks i 54 § i landskapslagen. Landskapet och affärsverket utgör en och samma organisation, och affärsverket är ingen separat juridisk person.

Landskapets affärsverk ska ha en direktion, som styr och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen svarar för att verkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen (*utesl.*) och riskhanteringen ordnas på behörigt sätt. Dessutom ska direktionen se till att affärsverket bedriver sin verksamhet enligt landskapets mål för verksamheten och ekonomin.

21.2 Landskapets beslutsfattande på tjänsteinnehavarnivå

Landskapsfullmäktige ansvarar för landskapets verksamhet och ekonomi samt utövar landskapets beslutanderätt. Enligt 79 § 1 mom. i landskapslagen får landskapsfullmäktige i förvaltningsstadgan delegera beslutanderätt till andra organ i landskapet, förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Beslutanderätt får dock inte delegeras i ärenden som landskapsfullmäktige enligt bestämmelserna i landskapslagen eller någon annan lag ska besluta om.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Med stöd av 2 mom. får fullmäktige i förvaltningsstadgan ge en annan i 1 mom. avsedd myndighet i landskapet rätt att vidaredelegera beslutanderätt som har delegerats till den. Beslutanderätt som delegerats på detta sätt får inte ytterligare delegeras vidare.

Enligt 3 mom. ska landskapsfullmäktige i förvaltningsstadgan ge en tjänsteinnehavare i landskapet rätt att utöva behörighet som hör till en landskapsmyndighet i ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning, i sådana ärenden inom social- och hälsovården som gäller en individ och i andra uppgifter som anges särskilt i lag.

Förvaltningsutskottet konstaterar att 1 och 2 mom. motsvarar kommunallagens bestämmelser om delegering av beslutanderätt. Dessutom kan behörighet som hör till landskapet på samma sätt som behörighet som hör till kommunen anvisas en landskapsmyndighet eller tjänsteinnehavare direkt i lag. I regel gäller det då ärenden som saknar allmänt intresse för landskapets invånare eller med tanke på landskapets verksamhet, och beslutsfattandet fokuserar mer på laglighetsprövning i ett enskilt fall än på en politisk prövning av ändamålsenligheten. Det är denna typ av lagstadgat beslutsfattande på tjänsteinnehavarnivå som avses i 3 mom. Bestämmelsen utgår från att delegering av beslutanderätt alltid ska grunda sig på speciallagstiftning. I landskapets förvaltningsstadga föreskrivs då endast om delegering inom landskapsorganisationen.

Under sakkunnigutfrågningen har det lagts fram divergerande uppfattningar om huruvida bestämmelsen i 79 § 3 mom. är förpliktande. Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sagts ovan och framhåller att 3 mom. till sin rättsliga karaktär närmast är en informativ bestämmelse och i sig inte förpliktar landskapet att delegera beslutanderätt till tjänsteinnehavare. I samband med exempelvis stiftandet av speciallagar om landskapens uppgifter måste man därför alltid särskilt bedöma om det finns tillräckliga grunder, till exempel med avseende på respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna, att föreskriva närmare om vem som har beslutanderätt eller om man bör låta landskapsfullmäktige avgöra på vilken nivå besluten ska fattas. Antalet ärenden som enligt lagstiftningen ska avgöras på tjänsteinnehavarnivå är exempelvis inom social- och hälsovården så stort att det enligt utskottet är motiverat att lyfta fram den här beslutsmodellen också i en allmän lag som landskapslagen. Å andra sidan skulle en allmän bestämmelse i landskapslagen inte till den här delen uttömmande kunna täcka alla behov av specialbestämmelser om landskapens uppgiftsområden. För rättssäkerhetens skull behövs det bestämmelser i speciallagstiftning.

För att undvika oklarhet om tolkningen menar förvaltningsutskottet att ordalydelsen i 79 § 3 mom. i landskapslagen måste preciseras så att det tydligt framgår hur bestämmelsen förhåller sig till speciallagstiftningen. Utskottet föreslår därför att det inledande stycket i 79 § 3 mom. får följande lydelse:

Landskapsfullmäktige ska, *om så särskilt föreskrivs i lag*, i förvaltningsstadgan ge en tjänsteinnehavare i landskapet rätt att utöva behörighet som hör till en landskapsmyndighet

21.3 Delgivning av beslut av landskapet

Enligt 135 § i landskapslagen ska beslut delges parter genom vanlig delgivning enligt 59 § i förvaltningslagen. Landskapsmedlemmar delges enligt 136 § 1 mom. beslut i ärenden som gäller landskapsbesvär på elektronisk väg genom publicering av protokoll på landskapets webbplats.

Enligt 136 § 2 mom. i landskapslagen ska protokoll från andra myndigheter i ett landskap än sådana som avses i 1 mom. (landskapsfullmäktige, landskapsstyrelsen och nämnder) på motsvarande sätt hållas offentligt tillgängliga, om myndigheten anser det vara behövligt. Förvaltningsutskottet konstaterar att protokollet måste läggas fram offentligt exempelvis när det innehåller ett beslut som hör till området för ett landskapsbesvär.

Tiden för sökande av ändring räknas enligt 134 § från delfäendet av beslutet. Enligt 136 § 3 mom. i lagen anses en landskapsmedlem, ett landskap som deltar i samarbete mellan landskap och en medlem av ett sådant landskap ha fått del av ett beslut sju dagar efter det att protokollet gjorts tillgängligt i det allmänna datanätet. Förvaltningsutskottet konstaterar att landskapet exempelvis per brev kan skicka ett beslut som gäller en omprövning begärd av en landskapsmedlem direkt till denne landskapsmedlem, men bestämmelserna i landskapslagen påför ingen sådan skyldighet. Också då räknas dock besvärstiden i enlighet med 136 § från publiceringen på landskapets webbplats (se även HFD 2014:168).

Förvaltningsutskottet tar också fasta på den föreslagna införandelagens bestämmelser om delgivning av beslut. Enligt 1 § i införandelagen träder landskapslagens 17 kap. om omprövning och landskapsbesvär i kraft den 1 juli 2017, med undantag av 136 §, som tillämpas från och med den 1 mars 2018. I införandelagen finns ingen bestämmelse om hur beslut, i vilka landskapsmedlemmar, landskap som deltar i samarbete mellan landskap och medlemmar i sådana landskap har rätt att söka ändring med stöd av 17 kap. i landskapslagen och 46 § i införandelagen, ska delges den som söker ändring innan 136 § i landskapslagen träder i kraft. Det betyder att delgivningssättet och samtidigt tiden för sökande av ändring förblir öppna i dessa fall.

Förvaltningsutskottet menar att 136 § i landskapslagen måste kunna tillämpas redan när landskapslagen träder i kraft, och föreslår

att hänvisningen till landskapslagens 136 § stryks i 1 § 2 mom. i införandelagen.

22 Andra preciseringar i lagen om ordnande av social- och hälsovård

22.1 Samarbetsskyldigheten i lagen om ordnande av social- och hälsovård

I 7 och 8 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs om främjande av välfärd och hälsa i kommunerna och landskapen. Kommunen ska också samarbeta med landskapet och andra offentliga myndigheter, privata företag och allmännyttiga samfund som är verksamma i kommunen. I 8 § nämns inte landskapets samarbete med organisationsvärlden.

Under sakkunnigutfrågningen har det framförts att det i lagen om ordnandet bör fastställas skyldighet för landskapet att samarbeta med organisationerna, särskilt i fråga om främjande av väl-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

färd och hälsa. För kommunernas del föreskrivs det i 7 § om skyldighet att samarbeta med allmännyttiga samfund.

Enligt landskapslagen kan och ska landskapet samarbeta med olika aktörer, också med organisationsvärlden och aktörer som exempelvis Sametinget. Utskottet menar att det i lagen om ordnandet bör införas en skyldighet för landskapen att samarbeta med organisationsvärlden. Förvaltningsutskottet föreslår därför att det till 8 § 2 mom. lagen om ordnande av social- och hälsovård fogas en bestämmelse om landskapets samarbetskyldighet:

Landskapet ska samarbeta med kommunerna i området och stödja dem med sin expertis i arbetet med att främja välfärd och hälsa. Dessutom ska landskapet samarbeta med andra offentliga aktörer, privata företag och allmännyttiga samfund som är verksamma i landskapet.

22.2 Landskapets affärsverk för social- och hälsovården och den prehospitala akutsjukvården

Under utskottsbehandlingen har det framförts ett förslag om att precisera 22 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård på så sätt att bestämmelsen inte hindrar en ändamålsenlig organisering av i synnerhet räddningsväsendets prehospitala akutsjukvård. Affärsverket för social- och hälsovården bör ha möjlighet att upphandla tjänster också hos landskapets andra affärsverk, särskilt prehospital akutsjukvård hos ett affärsverk som producerar räddningstjänster.

Utskottet konstaterar att syftet med 22 § 1 mom. i lagen om ordnandet är att säkerställa att ansvaret för produktionen av landskapets egna social- och hälso-tjänster entydigt åläggs en enda aktör. I lagen om ordnandet finns därför en bestämmelse om att produktionen av landskapets egna social- och hälsovårdstjänster ska överlåtas åt ett enda affärsverk. Avsikten har dock inte varit att hindra ett ändamålsenligt samarbete eller en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan landskapets affärsverk. Det finns därför anledning att i 22 § 1 mom. förtydliga att bestämmelsen tillåter samarbete i fråga om bland annat prehospital akutsjukvård med ett affärsverk som svarar för räddningsväsendet.

För att möjliggöra samarbete med landskapets andra affärsverk föreslår förvaltningsutskottet att 22 § 1 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård godkänns med följande lydelse:

Landskapet ska i sin egen verksamhet skilja åt ordnandet av social- och hälsovård och produktionen av tjänster. För landskapets egen tjänsteproduktion svarar ett sådant affärsverk som avses i 52 § i landskapslagen. Ansvaret för produktionen av landskapets egna social- och hälso-tjänster ska ges ett enda affärsverk. Affärsverket kan hos andra affärsverk inom landskapet upphandla tjänster som kompletterar den egna verksamheten.

22.3 Justering av paragrafrubrik

I 48 § i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård föreskrivs det att tillsynsmyndigheten får meddela ett föreläggande om att en brist eller ett missförhållande ska avhjälpas. Ett föreläggande får förenas med vite. Paragrafrubrikens term tvångsmedel, som syftar på vitet, är in-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

korrekt i detta förvaltningsrättsliga sammanhang, eftersom vite är ett indirekt administrativt tvång vars syfte är att få någon att följa ett föreläggande. Förvaltningsutskottet föreslår därför att

rubriken till 48 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ändras till "Förelägganden och vite".

AVDELNING V Genomförandet av reformen och slutledningar

23 Tidsplan för och genomförande av reformen

23.1 Tidsplan för reformen

Enligt den nya tidsplan som regeringen slog fast den 5 juli 2017 ska ansvaret för ordnande av social- och hälsovården och andra uppgifter överföras till landskapen den 1 januari 2020. Med hänsyn till reformens omfattning och betydelse är det motiverat att ikraftträdandet skjuts fram med ett år. Också grundlagsutskottet konstaterade att det handlar om avgöranden på systemnivå inom förvaltningen med väsentlig påverkan på utövandet av de grundläggande rättigheterna. Grundlagsutskottet ansåg därför att den ursprungliga tidsplanen var mycket problematisk med tanke på grundlagen.

Uppskjutandet av ikraftträdandet med ett år har gett behövlig tid för beredningen av reformen. Förvaltningsutskottet ser det som angeläget att reformen genomförs enligt den nu planerade om än strama tidsplanen. Utskottet framhåller att det utöver ny lagstiftning och nya förvaltningsstrukturer också behövs en ny ledningskultur och nya handlingsmodeller. Det är också viktigt att inse att allt inte nödvändigtvis blir färdigt på en gång. Samtidigt gäller det att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. De övergångsperioder som anknyter till reformen är ytterst viktiga för att genomförandet ska kunna ske kontrollerat.

Avsikten är att lagstiftningen om inrättande av landskapen ska kunna träda i kraft sommaren 2018. Landskapsval ska enligt planerna hållas i oktober 2018, varefter landskapsfullmäktige ska inleda sin mandatperiod den 1 januari 2019. Nästa landskapsval förrättas år 2021, samtidigt som kommunalvalet, så det första landskapsfullmäktiges mandatperiod blir därför kortare än normalt. Enligt propositionen ska landskapen inrättas när landskapslagen och införandelagen träder i kraft. Landskapens temporära förvaltning leder förvaltningen av landskapet och beredningen av verksamheten fram till dess att det första landskapsfullmäktige som utsetts genom val inleder sin mandatperiod.

Till följd av att reformens ikraftträdande skjuts upp krävs också ändringar av datum och årtal i de föreslagna lagarna, i synnerhet i införandelagen men också i exempelvis landskapslagen. Förvaltningsutskottet har i det här utlåtandet föreslagit behövliga ändringar av datum och årtal endast i fråga om de paragrafer som utskottet har behandlat av andra skäl.

23.2 Den temporära förvaltningen

För att landskapens verksamhet ska komma igång behövs det en temporär förvaltning för de nödvändiga inledande åtgärder som måste vidtas efter att lagarna har trätt i kraft, men före de första

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

valda landskapsfullmäktiges mandatperiod. Förvaltningsutskottet konstaterar att redan innan landskapsfullmäktiges mandatperiod börjar, kommer beredningen av inrättandet av landskapen att innebära beslutsfattande om den nya organisationens förvaltning. Besluten kan inte grunda sig enbart på enskilda tjänsteinnehavares beslut eller på frivilligt samarbete mellan myndigheter på landskapens områden. Landskapen behöver därför beredningsorgan med många medlemmar som ansvarar för organiseringen och ledningen av det praktiska förberedelsearbetet.

Bestämmelser om det temporära beredningsorganet i landskapet finns i 6 § i förslaget till införandelag. Förvaltningsutskottet framhåller att beredningsorganen ska bedriva ett nära samarbete med de frivilliga grupper som redan bildats i landskapen för att förbereda genomförandet av reformen samt sträva efter att samordna det lagstadgade beredningsarbetet och det beredningsarbete som grundar sig på frivilligt samarbete. Den temporära förvaltningen kan också bygga på befintliga samarbetsstrukturer, dock med beaktande av bestämmelserna om sammansättningen i 6 § i införandelagen.

Enligt förslaget ska landskapsförbundet, kommunerna, samarbetsområdena för primärvården och socialvården, sjukvårdsdistriktet, specialomsorgsdistriktet, räddningsverket, närings-, trafik- och miljöcentralen samt arbets- och näringsbyrån på landskapets område omedelbart efter att införandelagen har trätt i kraft komma överens om det temporära beredningsorganets sammansättning. Medlemmarna i organet ska väljas bland tjänsteinnehavarna i de ovan nämnda organisationerna, och de ska ha god kännedom om verksamheten och ekonomin inom sitt ansvarsområde. Utskottet anser bestämmelserna vara ändamålsenliga och motiverade. Bestämmelsen ger också möjlighet att vid tillsättandet av organet ta hänsyn exempelvis till den särskilda sakkunskap inom något verksamhetsområde som finns i kommunen. Utskottet vill dock samtidigt understryka att sakkunskapen inom de många specialområden som omfattas av de uppgifter som ska överföras från kommuner och andra myndigheter till landskapet blir en del av beredningen redan genom landskapens övriga, omfattande beredningsorganisation. Beredningsorganet tillsätts av landskapsförbundets styrelse enligt vad som överenskoms vid förhandlingar.

I 6 § 3 mom. i införandelagen föreskrivs om när beredningsorganet senast ska tillsättas. Om ett landskapsförbunds styrelse inte har tillsatt ett temporärt beredningsorgan inom två månader från ikraftträdandet av lagen, tillsätter statsrådet beredningsorganet på förslag av finansministeriet. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att alla landskap får ett beredningsorgan så snabbt som möjligt efter det att lagen har trätt i kraft. Enligt utredning till förvaltningsutskottet ser det för närvarande ut som om alla landskap kommer att kunna tillsätta ett temporärt beredningsorgan genom beslut av landskapets egna aktörer. Det skulle betyda att statsrådet inte behöver utnyttja sin befogenhet. Förvaltningsutskottet anser att bestämmelsen visserligen bör finnas kvar i lagen, men för att säkerställa att alla landskap får tillräckligt mycket tid för beredningen föreslår att tidsfristen förkortas till en månad från ikraftträdandet av lagen enligt följande:

Om ett landskapsförbunds styrelse inte har tillsatt ett temporärt beredningsorgan inom *en månad* från ikraftträdandet av denna lag, ska styrelsen omedelbart underrätta finansministeriet om saken. Statsrådet tillsätter då beredningsorganet på förslag av finansministeriet. Ett beredningsorgan som tillsätts av statsrådet ska ha sammanlagt sex medlemmar från

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

kommunerna i landskapet och samarbetsområdena för primärvården och socialvården, två medlemmar från sjukvårdsdistriktet, en medlem från specialomsorgsdistriktet, en medlem från landskapsförbundet, en medlem från räddningsverket, en medlem från närings-, trafik- och miljöcentralen och en medlem från arbets- och näringsbyrån inom landskapet samt varje medlem en ersättare.

Syftet med 9 § i införandelagen är att säkerställa landskapets rätt att få sådana uppgifter som behövs vid beredningen av inledandet av landskapets verksamhet och förvaltning. I paragrafens 1 mom. föreskrivs att landskapets myndigheter trots sekretessbestämmelserna har rätt att av vissa myndigheter och sammanslutningar få de uppgifter som är nödvändiga för att förbereda inledandet av landskapets verksamhet och förvaltning. Förvaltningsutskottet konstaterar att det behövs uppgifter också från samarbetsområdena för miljö- och hälsoskyddet och regionförvaltningsverket. Dessa myndigheter måste därför fogas till bestämmelsen. Samtidigt görs en språklig korrigering och komplettering av en fras som saknas i den svenska språkdräkten. Förvaltningsutskottet föreslår att 9 § 1 mom. i införandelagen ändras enligt följande:

Landskapets myndigheter har trots sekretessbestämmelserna rätt att av landskapsförbundet, kommunerna, samarbetsområdena för primärvården och socialvården, sjukvårdsdistriktet, specialomsorgsdistriktet, samarbetsområdena för miljö- och hälsoskyddet, regionförvaltningsverket, räddningsverket, närings-, trafik- och miljöcentralen och arbets- och näringsbyrån inom landskapet å de uppgifter som är nödvändiga för förberedelse av inledandet av landskapets verksamhet och förvaltning.

23.3 Finansieringen av genomförandet av reformen samt förändringskostnader

Förberedelserna inför landskaps- och vårdreformen pågår som bäst i samtliga landskap. Utöver landskapens beredning har genomförandet organiserats också på riksomfattande nivå. I november 2017 godkände statsrådet en ramplan som på riksnivå styr genomförandet av reformen. I planen fastställs målen, riktlinjerna och fokusområdena samt ledningssystemet för genomförandet av reformen.

Anslagen för genomförandet av landskaps- och vårdreformen har samlats under finansministeriets huvudtitel, moment 28.70.05 (Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen, reservationsanslag 3 år). År 2017 uppgick anslaget i budgeten inklusive tilläggsbudgetarna till 53,3 miljoner euro. I budgeten för 2018 uppgår anslaget till 180,5 euro.

Av anslagen för 2017 fick landskapsförbunden enligt uppgift genom tre olika beslut cirka 21 miljoner euro för förberedelserna. Av anslagen för 2018 har det i dispositionsplanen reserverats 40 miljoner euro för landskapens allmänna förberedelser och för den temporära förvaltningen. Därutöver används anslagen under momentet för ledning, styrning och samordning av landskaps- och vårdreformen inom de ministerier som deltar i genomförandet.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Anslaget för genomförandet av landskaps- och vårdreformen är knappt tilltaget, men enligt finansministeriets uppskattning räcker det för att säkerställa att planeringen fortsätter som avsett såväl i landskapen som på riksnivå. Avsikten är att det i planen för de offentliga finanserna 2019—2022 ska tas in de medel som landskapsreformen förutsätter samt medel för genomförandet på riksnivå.

Utöver direkta kostnader för genomförandet medför landskaps- och vårdreformen också förändringskostnader. För närvarande finns ingen exakt uppskattning av hur stora förändringskostnaderna blir. Kostnader förorsakas bland annat av omorganiseringen av förvaltningen, harmoniseringen av löner och avgifter, arrangemangen för stödtjänster samt ändringarna av datasystem. Förändringskostnader uppstår för såväl landskapen som för kommunerna, som blir av med uppgifter och måste lägga om sin verksamhet. Resursbehoven särskilt i fråga om informationsförvaltningen och datasystemen samt löneharmoniseringen klarnar först under den fortsatta beredningen.

Enligt utredning finns det inga samlade uppgifter om storleken på de medel som kommunerna och samkommunerna (inkl. landskapsförbunden) har anvisat för förberedelserna. Det statsunderstöd som i statsbudgeten anslagits för landskapsförbundens förberedande arbete är förknippat med ett krav på medfinansiering. I anknytning till bland annat medfinansieringen har anställda vid landskapsförbunden, kommunerna och samkommunerna deltagit i beredningen i första hand på deltid. Kommunerna och samkommunerna samt de statliga ämbetsverken och inrättningarna har deltagit med resurser också i beredningen av IKT-arrangemangen. Experter har deltagit i inrättandet av landskapsorganisationerna, men också i utvecklingen av innehållet i och serviceprocesserna för exempelvis de social- och hälsouppgifter och tillväxttjänster som ska överföras till landskapen.

Förvaltningsutskottet hänvisar till det som konstaterades i avsnitt 10.11 och ser det som motiverat att behovet av medel för förändringskostnader av engångskaraktär och för viss tid uppskattas som ett led i den normala beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten och separat från de medel som anslås via lagen om landskapens finansiering.

23.4 IKT och informationsförvaltning

Det nya servicesystemet kräver stora förändringar inom informationsförvaltningen och av datasystemen. En kundorienterad serviceintegration förutsätter enhetlig informationsförvaltning, styrning av informationshanteringen och införande av gemensamma datasystem och elektroniska tjänster. Förändringarna i servicesystemet erbjuder samtidigt goda möjligheter att se över patient- och klientdatasystemen, som i många fall närmar sig slutet av sin livscykel.

Avsikten är att lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011, nedan informationsförvaltningslagen) ska tillämpas på styrningen av landskapens informationsförvaltning. I informationsförvaltningslagen nämns övergripande arkitektur och beskrivningar och definitioner av interoperabiliteten mellan systemen som medel för finansministeriets allmänna styrning och ministeriernas styrning inom de särskilda förvaltningsområdena.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Bestämmelserna i informationsförvaltningslagen kompletteras av landskapslagens och införandelagens bestämmelser om planering och styrning av ekonomiskt betydande investeringar. Till dessa investeringar räknas också stora IKT-investeringar. Bestämmelserna ger också statsrådet möjlighet att vid behov styra landskapens IKT-investeringar.

Bestämmelser om styrningen av social- och hälsovårdens informationsförvaltning och IKT finns i lagstiftningen inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde (t.ex. lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården 159/2007, lagen om elektroniska recept 61/2007) och i annan lagstiftning (t.ex. personuppgiftslagen 523/1999, arkivlagen 831/1994).

Förvaltningsutskottet menar att det praktiska genomförandet av styrningen och planeringen av styrprocesserna bör fokusera på frågor och riktlinjer som är väsentliga med tanke på den övergripande arkitekturen och hanteringen av investeringar. Vidare bör det under de första åren av genomförandet fästas särskild uppmärksamhet vid att arbetsfördelningen mellan olika aktörer är klar och styrningen effektiv.

Utskottet har i större detalj behandlat översynen av informationsförvaltningen och datasystemen i avsnitt 13.2. Landskapens nationella IKT-servicecenter Vimana Oy erbjuder kompetens och resurser när informationsförvaltningen moderniseras och den nuvarande spridda och kostnadskrävande informationssystemsstrukturer konsolideras. För utvecklingen av digitala tjänster för social- och hälsovården har det dessutom inrättats ett separat bolag, SoteDigi Oy, som ägs av staten och landskapen. Bolaget svarar på nationell nivå för projekt och upphandlingar som anknyter till social- och hälsovårdens nya digitala lösningar och för utvecklingsverksamhet i samband med detta.

Kostnaderna för informationsförvaltning och IKT i landskapens uppgiftsområden och deras andel av uppgiftsområdets omkostnader varierar mycket enligt uppgiftsområde. Det är svårt att bedöma kostnaderna för IKT-verksamheten och att göra jämförelser mellan organisationerna, särskilt när det gäller de uppgifter som överförs från kommunerna och samkommunerna. Det beror bland annat på att produktionsstrukturerna kan variera avsevärt. Jämförelserna försvåras delvis också av bokföringstekniska skäl. Även IKT-tjänsterna definieras vanligen på olika sätt, och tjänsternas kvalitet och innehåll varierar avsevärt mellan myndigheterna. Vimana Oy och SoteDigi Oy kommer att ha en viktig roll när det gäller att dämpa kostnaderna.

Enligt uppgift anslags det totalt 14,5 miljoner euro ur statsbudgeten 2017 för stöd till landskapens IKT-reformer. Förändringsstödet för IKT är avsett för landskapens planering och förberedelser inom IKT-sektorn samt för förändringsresurser. I budgeten för 2018 har 130 miljoner euro reserverats för landskapens beredning av IKT. Anslaget är avsett för landskapens IKT-beredning och genomförandet av förändringen i landskapen på basis av ansökan (ca 100 miljoner euro), beredningen av en IKT-servicecentral (ca 11 miljoner euro) och nationella IKT-investeringar inom social- och hälsovården (ca 13 miljoner euro). I statsbudgeten för 2018 har det dessutom reserverats medel för valfrihetsförsök och ändring och utveckling av tjänsten Kanta. SoteDigi Oy har ett kapital på 90 miljoner euro för utveckling av den nationella digitaliseringen inom social- och hälsovården.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Vidare vidtas riksomfattande åtgärder för bland annat planeringen av landskapsarkitekturen och till stöd för verksamhetsmodeller för landskapens temporära förvaltning.

Enligt uppgift inleddes genomförandet redan år 2017. Med hänsyn till den strama tidsplanen kan det anses motiverat och nödvändigt. Uppskjutandet av reformen bedöms dock höja de uppskattade kostnaderna för IKT-reformerna. Planen för de offentliga finanserna 2019—2022 bereds som bäst, och enligt uppgift har det föreslagits att det i planen ska tas in medel också för landskapens IKT-beredning.

23.5 Uppföljning

Landskapsreformen är historisk och dess olika faser kräver omfattande lagstiftningsåtgärder. Beredningen av lagstiftningen och verkställandet av reformen utgör ett krävande uppgifts- och arbetsfält. Det är nödvändigt att också riksdagen följer genomförandet. Förvaltningsutskottet föreslår därför att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande föreslår följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen

- 1) sörjer för att landskapsreformen genomförs i enlighet med lagstiftningen och riksdagens ställningstaganden om den,*
- 2) följer hur demokratin realiserar i varje landskap,*
- 3) följer hur landskapet fullgör sitt ansvar för organiseringen av serviceproduktionen inom landskapets olika uppgifter samt hur finansieringen räcker till för de olika uppgifterna,*
- 4) är förutseende och redan före landskapsvalet ordnar omfattande information om landskapets uppgifter och landskapsfullmäktiges centrala ställning för dem som vill kandidera till fullmäktige,*
- 5) sörjer för att medborgarna bland annat utifrån den information som sprids har möjlighet att sätta sig in i hur landskapsförvaltningen fungerar,*
- 6) senast före utgången av riksmötet 2022 i enlighet med 47 § 2 mom. i grundlagen lämnar förvaltningsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet en heltäckande och detaljerad skriftlig utredning om genomförandet av landskapsreformen, och*
- 7) senast före utgången av riksmötet 2025 lämnar riksdagen en heltäckande och detaljerad skriftlig utredning om genomförandet av landskapsreformen och om hur de fastställda målen har uppnåtts.*

AVDELNING VI Om förvaltningsutskottets utlåtande

Förvaltningsutskottets utlåtande behandlar utskottets ansvarsområde. I utlåtandet beaktas också grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till propositionerna RP 15/2017 rd och RP 57/2017 rd. Utifrån det perspektivet kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Med hänsyn till det aktuella frågekomplexets omfattning och den mångfald frågor som aktualiserats har utlåtandet med avvikelse från den normala tekniska dispositionen i huvudsak upprättats enligt ämnesområde. Med hänsyn till att den egentliga lagstiftningen om landskapen och dess förhållande till annan lagstiftning om det aktuella frågekomplexet, särskilt i fråga om landskapets organiseringsansvar och den därtill kopplade serviceproduktionen, i väsentlig grad hör till förvaltningsutskottets ansvarsområde, har utlåtandet gjorts upp så att det kan inkluderas i betänkandet om propositionerna. Utlåtandena från andra fackutskott behandlar enligt förvaltningsutskottets uppfattning i central mening frågor som hör till förvaltningsutskottets ansvarsområde. Om det till den delen visar sig behövas ytterligare ställningstaganden utöver det som ingår i detta utlåtande, kommer utskottet att vid behov behandla de aktuella frågorna i samband med behandlingen av den kompletterande proposition som lämnades riksdagen den 8 mars 2018 (RP 15/2017 rd och RP 57/2017 rd).

Förvaltningsutskottet kommer dessutom att vid behov separat uttala sig om frågor som anknyter till de i detta utlåtande behandlade propositionerna RP 15/2017 rd och RP 57/2017 rd och som tas upp i den proposition som kompletterar de nämnda propositionerna och i en separat proposition om den nya valfrihetslagstiftningen (RP 16/2018 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Helsingfors 22.3.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf (delvis)
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv (delvis)
medlem Mika Kari sd (delvis)
medlem Kari Kulmala blå (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent (delvis)
medlem Mikko Kärnä cent (delvis)
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd (delvis)
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå (delvis)
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml (delvis)
medlem Tapani Tölli cent (delvis)
ersättare Pertti Hakanen cent (delvis)
ersättare Lasse Hautala cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto
utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 1

AVVIKANDE MENING 1

Motivering

Det råder ett brett samförstånd om behovet av att reformera social- och hälso-tjänsterna. Det är klart att vårdreformen, som har beretts under en lång tid, bör sättas i kraft genast då det är möjligt. Grunden för reformen är oron över de ökande skillnaderna i hälsa och välfärd. Det finns en regional ojämlikhet i servicesystemet. Samtidigt försvagas den finansiella basen för tjänsterna och personalresurserna till följd av den förändrade befolkningsstrukturen.

SDP:s alternativ är att först reformera vårdtjänsterna genom att koncentrera dem till större områden och utveckla de nuvarande strukturerna och de modeller som i dag fungerar bra. Reformen måste utgå från människan och de tjänster hon behöver. Dessa ska sammanföras till helheter som gör det lättare att få tjänster oberoende av hur tjock plånbok man har. SDP:s vårdreform skulle jämna ut skillnaderna i hälsa och välfärd. Den baserar sig i första hand på offentlig serviceproduktion, integration av tjänster och obrutna vårdkedjor.

Social- och hälso-tjänsterna reformerades inom ramen för parlamentarisk samarbete mellan partierna under den förra valperioden. Under denna period har regeringen uteslutit oppositionen från beredningen. Det är klart att verkställigheten av en reform av denna storleksklass fördelar sig över flera valperioder och bereds av flera olika slags regeringssammansättningar. Kursändringen har varit total, och före riksdagsvalet var det ingen som föreslog den nuvarande modellen. Man måste fråga sig av vem regeringen sist och slutligen har fått befogenheter för reformen?

Syftet med reformen var ursprungligen att jämna ut skillnaderna i hälsa och välfärd hos befolkningen och förbättra möjligheterna till lika tillgång till tjänster. Meningen är dessutom att dämpa kostnadsökningen med tre miljarder euro. I enlighet med regeringsprogrammet var det meningen att reformen skulle ske stegvis. Först skulle man bilda en stark landskapsbaserad organiseringsmodell, därefter skulle man slå fast en ny finansieringsmodell och i den tredje fasen skulle man öka kundernas valfrihet. Efter regeringskrisen i november 2015 beslöt sig regeringen ändå för att göra allt detta samtidigt. Tidtabellen för beredningen av reformen stramades åt. De ursprungliga målen för vårdreformen i regeringsprogrammet var i huvudsak acceptabla, och tidtabellen hade lagts upp så att den var realistisk.

Att ansvaret för att ordna social- och hälso-tjänster överförs till större helheter är en helt acceptabel utgångspunkt, och reformen av tjänsterna behövs. Vi understöder följaktligen de ursprungliga målen med vårdreformen och vill att reformen nu äntligen ska genomföras. Den modell som regeringen nu föreslår kommer ändå inte att lösa problemen i dagsläget eller i framtiden. Problemen med regeringens modell har att göra med den föreslagna landskapsmodellen och valfrihetsmodellen.

Utgångspunkten för vårt alternativ till vårdreform är att man koncentrerar vårdtjänsterna till större helheter, utan att man samtidigt från statsförvaltningen överför regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna eller andra tjänster i kommunerna till samma förvaltning. Just nu är det viktigt att komma i mål med vårdreformen. En omfattande landskapsreform försvå-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

rar i onödan reformen. Det är viktigt att en regional reform genomförs, och det finns ett tydligt behov av en sådan. Vi måste ändå nu till en början koncentrera oss på vårdreformen och genomföra den regionala reformen först senare.

I reformen av social- och hälso-tjänster håller man på att övergå till en konstgjord beställar-producentmodell. I de övriga nordiska länderna och inom kommunsektorn i Finland har man redan frångått modellen, eftersom det har visat sig att den inte effektiviserar verksamheten. Det är svårt att se att det skulle vara en bra lösning att skilja åt beställare och producenter i vårdreformen. Vår lösning är att den som ordnar tjänsterna också producerar dem. I vår modell bär det allmänna huvudansvaret för tjänsterna. Det skapas alltså inte någon konstgjord beställar-producentmodell bara för att privata företag ska kunna få samma ställning som offentliga aktörer i fråga om produktionen av tjänster. Modellen med många producenter kan genomföras tillsammans med kunderna och företagen och den tredje sektorn genom avtal och konkurrensutsättning på samma sätt som i dag.

Självstyrelsen för de landskap som ska inrättas väger ganska lätt i den form som föreslås. De landskapspolitiker som blir invalda kommer att ha ett mycket snävt handlingsutrymme när de fattar beslut på landskapsnivå, eftersom det är statsrådet och ministerierna som i hög grad dikterar vad som kan göras och också finansieringen kommer från staten. Man kan fråga sig vad det är för en självstyrelse när man inte får besluta om sina egna investeringar eller sin inkomstfinansiering annat än till en mycket liten del. Vi föreslår att regionerna ska få aktörer med en uttalad självstyrelse som har beskattningsrätt och fritt kan avtala om produktionen av tjänster, om sina investeringar och om samarbetet med kommuner och andra regioner.

Det för med sig många komplicerade problem, när de nya landskapslagarna inför en ny typ av juridisk person. Reformen hade gott och väl kunnat genomföras enklare, om de nya områdena hade inrättats utifrån kommunallagen och utgjort kommuner som motsvarar landskapen alternativt områden som är större än kommunerna. Då skulle alla lagar om kommunerna också gälla de större enheterna. Samtidigt skulle landskapen ha tillgång till de tjänster som Kommunernas garanti-central och Kommunfinans erbjuder. Landskap som stöder sig på kommunallagen skulle precis som kommunerna kunna finansieras med statsandelar och skatter som det självstyrande området samlar in. Dessutom kunde de ta lån för att finansiera sina investeringar.

Vi hade också låtit bli att inrätta affärsverk. I vår modell hade landskapen fått en fullmäktigeförsamling som väljs via val och utöver styrelsen och revisionsnämnden, som är obligatoriska, en social- och hälsovårdsnämnd med ansvar för vården i landskapet. Därmed skulle demokratiskt valda beslutsfattare i fortsättningen svara för social- och hälsovården, det vill säga servicen, kvaliteten, tillgången och ekonomin. I regeringens affärsverksmodell är de förtroendevalda uteslutna från beslutsprocesserna. Därmed kommer det att vara styrelseproffs och inte förtroendevalda med politiskt ansvar som bestämmer om närservicen, som är så viktig för människorna. Det inskränker folks möjligheter att påverka servicen. I modellen med kommuner har servicen av tradition haft ett ansikte som visar vem som har ansvaret. I modellen med landskap försvinner beslutsprocesserna långt bort från dem som anlitar servicen.

I vår modell väljs beslutsfattarna i landskapen via direkta val och valbara ska alla som bor i området vara, utom höga tjänstemän. I regeringens modell inskränks valbarheten betydligt mer i och

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

med att de som beslutar om tjänsteproduktionen och rentav också anställda inte får inneha förtroendeuppdrag i landskapsförvaltningen. Det beror på att modellen strävar efter att behandla företagen på lika villkor, vilket betyder att det kommer att uppstå en massa jävssituationer.

I en kommunbaserad modell är det betydligt lättare att överföra personal i landskapen än det är i regeringens modell. Via överlåtelse av rörelse kommer personalen till stor del att föras över tillsammans med kollektivavtalen.

Det behövs inga stelbenta servicecentraler som man måste anlita för stödtjänster. I stället kan stödtjänsterna ordnas mer fritt, till exempel flexibelt som in house-verksamhet tillsammans med kommunerna, bland annat för fastighetsbolag, företagshälsovård, kosthåll och personal- och ekonomiförvaltning.

Regeringen har vältrat över ansvaret för en lyckad reform på landskapen, som nu själva ska stå för genomförandet. Hur utmärkt genomförandet än kan bli, måste man konstatera att det inte åtgärdar de inbyggda lagstiftningsfel som döljer sig i reformen, särskilt som landskapen i vissa frågor ges mycket lite svängrum. Det är mycket svårt att i efterskott rätta till de fel som är inbyggda i systemet. Därför bör reformen läggas upp på ett hållbart sätt och enligt en realistisk tidsplan från början, inklusive korrekt beredning.

Det är frapperande att följa debatten om landskapsreformen. Det målas upp en bild av att kommunerna inte klarar av sina uppgifter och att systemet med kommuner är totalt värdelöst. Men vi har kommuner med en ärevärdig historia av att organisera lokalförvaltningen. I internationell jämförelse har våra kommuner lyckats ovanligt bra med konststycket att ordna kostnadseffektiv social- och hälsovård. Också de som anlitar hälso- och sjukvården är mycket nöjda med den, visar undersökningar. Det är ett faktum att de välfungerande samkommuner (bl.a. Eksote, Siun sote) för social- och hälsovården som under årens lopp utvecklats utifrån användarnas behov nu måste avvecklas. Reformen måste inriktas på att rätta till det som inte fungerar i stället för att trasa sönder det som fungerar.

Problem med regeringens modell för en landskapsreform

Beredningen

Ursprungligen ville regeringen genomföra vårdreformen i tre steg, men uppdraget har förbytts i en landskapsomvandling som regeringen inför i ett svep: en strukturell reform av social- och hälsovården, en omvälvning av landskapsförvaltningen, en finansiell reform av social- och hälsovården, en valfrihetsmodell och fullskalig konkurrens mellan tjänsteleverantörerna. Samtidigt har regeringen åsidosatt den det ursprungliga integrationsmålet.

Det är dessutom bra att komma ihåg att en så här stor omställning inte diskuterades före riksdagsvalet, utan regeringspartierna har presenterat den här versionen av reformen först efter att de kom till makten.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

Om propositionen genomförs i den omfattning som regeringen föreslår, är det uppenbart att Finland inte längre kommer att vara ett nordiskt välfärdssamhälle i den internationellt framgångsrika form vi är vana att se den, det vill säga med stark och solidarisk regional självstyrelse.

Under den pågående valperioden har reformen gått från kris till kris utan att partierna har haft någon gemensam grundläggande parlamentarisk linje. Förberedelserna har pågått ute i landskapen utifrån cirkulär från ministerierna utan att det har funnits någon lag att luta sig mot. Staten har lagt ut flera hundra miljoner redan nu. Det står klart att reformen kommer att genomföras först nästa regeringsperiod.

Tidsramen för förberedelserna är alldeles för stram om man ser till vilken enormt stor reform vi har att göra med. Regeringen försöker driva igenom den också i riksdagen med en tidsplan som är orealistisk. Vårdreformen kan inte backas eller några större förändringar göras i själva strukturerna. Men vi pratar om basala tjänster till människor. Därför är det ansvarslost om man låter det finnas minsta lilla risk för inbyggda fel i systemet.

Vidare är det av största vikt att tillgången till service tryggas i förändringsfasen. Det måste vi kunna garantera till hundra procent i förväg. Överföringen av utkomststødet till FPA och problemen med utbetalningarna är ett färskt exempel på vad som absolut inte får hända med vårdreformen.

Högsta förvaltningsdomstolen har krävt att Finland gör en förhandsanmälan om valfriheten till EU. Av anmälingen ska det framgå vilken konkurrensställning de planerade servicecentralerna, affärsverken och vårdcentralerna kommer att ha när ett blandat system införs med dels helt och hållet offentlig verksamhet, dels marknadsmässig verksamhet. Om de offentliga servicecentralerna betraktas som marknadsaktörer, är det lätt hänt att de ses som aktörer med statligt stöd som inte kan konkurrera. Följaktligen strider verksamheten mot EU:s konkurrensrätt.

Under beredningen har regeringen hänvisat till att det hör till landskapen att bestämma hur de ordnar servicen. Den planerade lagstiftningen kräver dock att vårdcentralerna vid landskapens affärsverk konkurrerar på samma nivå som de privata vårdcentralerna. Det är det som är kärnan i den konkurrensrättsliga frågan. Praktiskt taget det enda landskapen kan göra är att bolagisera sina affärsverk, och då försvinner det konkurrensrättsliga problemet. Men i stället får vi de författningsrättsliga problem som var orsaken till att grundlagsutskottet tog avstånd från modellen med påtvingad bolagisering.

Stick i stäv med högsta förvaltningsdomstolens uppfattning har regeringen gått in för att inte anmäla propositionen om valfrihetslagen till EU-kommissionen. Det är stor risk för att det får stora konsekvenser för Finland.

Landskapens uppgifter

Landskapen har mycket omfattande uppgifter, särskilt om man ser till den ytterst strama tidsram som de har för att bygga upp nya organisationer. Tågorbningen borde vara den att vi först genomför en gradvis reform av social- och hälsovården och samtidigt drar nytta av bland annat de befintliga strukturerna och tidigare försök. Eventuella andra uppgifter kan diskuteras senare.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

I reformen tar landskapen över uppgifter från flera förvaltningskulturer som är mycket olika sinsemellan. Beslutsprocesserna i kommunerna skiljer sig från förvaltningsprocesserna i närings-, trafik- och miljöcentralerna och regionförvaltningsverken. Det är ett mischmasch som bara leder till svårigheter när många olika modeller för myndighetsansvar och beslutsprocesser ska jämkas ihop. Finansieringen av landskapen följer universalitetsprincipen, utom för vissa myndighetstjänster. Följaktligen konkurrerar olika verksamheter om samma knappa resurser. Det borgar för friktioner internt inom den nya landskapsförvaltningen.

Social- och hälsovården

Ett viktigt medel för att minska skillnaderna i hälsa och välfärd, det vill säga att nå det ursprungliga syftet, är att integrera socialvården med hälso- och sjukvården, men den föreslagna modellen splittrar upp servicen på många olika aktörer. Propositionen understryker producenternas roll för integreringen, men det praktiska genomförandet är öppet. Å andra sidan får landskapen en mycket anspråkslös roll som organisatör av social- och hälsovård och de kommer inte att kunna påverka möjligheterna till likvärdig tillgång till vård i någon större utsträckning. Modellen gör det svårare att lokalt motverka skillnader i hälsa eftersom vårdinsatserna splittras upp så mycket.

En betydande del av vår hälsa och välfärd genereras utanför vårdsektorn. Om en stor del av vården och kompetensen inom vårdsektorn förs över på privata aktörer, finns det risk för att kommunernas förvaltningsövergripande profylaktiska arbete försämrats. Också det bidrar till ökade klyftor i hälsa och välfärd.

Självstyrelse

Den föreslagna modellen ger inte tillräckligt stort rum för demokratin och landskapen blir inte självstyrande på riktigt. De kommer inte att ha någon beskattningsrätt, utan de kommer nästan helt och hållet att finansieras med medel från staten. Självstyrelsen inskränks också av att landskapen får mycket liten rätt att bestämma om sin förvaltning och sättet att tillhandahålla tjänster. Dessutom ger lagen om ordnandet av social- och hälsovården statsrådet och ministeriet omfattande, öppna och flertydiga befogenheter att styra den operativa verksamheten och beslutsprocesserna i landskapen. Landskapen kommer inte att ha någon allmän uppgift, alltså ingen möjlighet att bestämma vilken typ av service de ska ordna.

I ett internationellt perspektiv är lokal- och regionalförvaltningen vanligen åtminstone delvis skattefinansierad tack vare egen beskattningsrätt. Det är tunnsått med modeller som bygger på fullständig statlig finansiering och de finns mestadels i länder där kommuner och regioner har få uppgifter. Utifrån ekonomiska studier och erfarenheterna från andra länder är det att föredra att landskapen till stor del finansierar sina utgifter med egna inkomster. Beskattningsrätt skulle ge landskapen större ansvar för besluten och mer insyn i verksamheten.

Finansiering av landskapen och underskottsrisken

Enligt propositionen ska landskapen huvudsakligen finansieras enligt universalitetsprincipen och beloppen läggs fast kalkylmässigt efter en övergångsperiod. Till en början ska landskapen få omkring 18,4 miljarder euro. De största sektorerna är social- och hälsovård, räddningsväsende och

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

tillväxttjänster. Dessutom får landskapen cirka 2,9 miljoner euro som ska öronmärkas, och de största beloppen går till jordbruksstöd och väghållning.

De medel som landskapen utlovas i propositionen är snävt tilltagna, särskilt de generella medlen. Redan från början kommer landskapen att dras med en stor underskottsrisk och krav på anpassningsåtgärder. Efter den första tiden kommer anpassningsbehovet att öka år för år, i synnerhet när indexnedskärningarna tar skruv eftersom de hindrar att de kalkylmässiga vårdkostnaderna ökar.

Anpassningsbehovet kommer att bero på tre orsaker. För det första vinner en del landskap på att uppgifter förs över från kommunerna i sitt område, medan andra förlorar i jämförelse med läget i de nuvarande kommunerna.

För det andra tar regeringen inte alls hänsyn till de initiala kostnaderna för omställningen, kostnaderna för harmoniseringen av tjänster och löner eller för startkostnaderna för valfriheten. Exempelvis beräknas Nyland hotas av ett underskott på 300 miljoner euro redan det första året. Det är allvarligt att regeringen förbigår detta i sin finansieringsmodell.

För det tredje begränsas den kalkylerade ökningen i finansieringen av vårdkostnaderna till landskapsindexet plus 0,5 procentenheter per år från och med 2022. Det betyder att vårdpengarna senast 2029 ska minska med nästan 3 miljarder euro jämfört med utgångsläget. Det kräver stora anpassningar och trovärdigheten för att det ska lyckas har ifrågasatts. Dessutom återspeglar landskapsindexet inte direkt prisutvecklingen för de tjänster som landskapen ska stå för, eftersom prisutvecklingen på varken medicintekniska produkter eller läkemedel ingår i indexet. I reformen kommer finansieringsprincipen således inte att gå hand i hand med servicen.

Det stora anpassningsbehovet och den bristande hänsynen till de faktiska kostnaderna, särskilt kostnaderna under en övergångsperiod, innebär att flera landskap kommer att ha stora svårigheter att klara av sina uppgifter redan från början. Risken är att ett flertal landskap kommer att utsättas för utvärderingsförfarandet mycket snabbt efter att reformen har införts. Den risken mer eller mindre nonchaleras i propositionen, vilket är en allvarlig brist.

Landskapen får bara begränsade möjligheter att själva anpassa sin ekonomi. För det första består deras inkomster mestadels av statsandelar och klientavgifter. För det andra har landskapen begränsade möjligheter att påverka sina utgifter, särskilt då valfrihetsmodellen är så strängt reglerad. Lagstiftningen innehåller mikrostyrning, som inte ger landskapen tillräckligt bra verktyg och handlingsfrihet för att kontrollera servicen, och det i sin tur gör det svårare att få kontroll över kostnaderna. Av dessa orsaker krymper landskapens självstyrelse i slutändan ihop till noll.

Därmed ökar risken fatalt mycket för att landskapen måste anpassa sin ekonomi genom att försämra nivån och tillgången på tjänster. Dessutom hotas avgifterna av höjningar. Detta kan vi inte acceptera.

Regeringens universella finansieringsmodell och landskapens behov av ekonomisk anpassning är extra skadliga för finansieringen av tillväxttjänster. Det är uppenbart att finansieringen av tillväxttjänster blir lidande när resurserna till vården blir så ansträngda. Landskapen kommer att känna sig lockade att använda en större del av de universella medlen på vården än vad de kalkylerade

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

kostnaderna tillåter, och då är det främst tillväxttjänsterna som blir lidande. Därmed försämras sysselsättningsinsatserna.

Problemet blir värre av att landskapen inte ges några incitament för att ta hand om sysselsättningen och av att kriterierna för den kalkylerade finansieringen av tillväxttjänster ser ut som de gör. Det är först och främst staten och socialförsäkringen som får ta kostnaderna för arbetslösheten och fördelarna med större sysselsättning. Det gör att landskapen kommer att ha svalt intresse av att ta hand om sysselsättningen. Snarare är det tvärtom eftersom den universella finansieringen gör att arbetslöshet har positiva effekter. Ju större arbetslösheten är desto större belopp får landskapen i universella medel. Det beror på att de kalkylerade medlen till tillväxttjänster huvudsakligen bygger på antalet arbetslösa och arbetslöshetsnivån i landskapet (75 % av medlen ska bero på arbetslösheten).

Att tillväxttjänsterna finansieras inom ramen för de universella anslagen till landskapen är ett problem med avseende på statens politik för ekonomi och sysselsättning. I och med att landskapen ska ansvara för sysselsättningen och de själva får bestämma hur mycket pengar de använder för ändamålet har staten inga verktyg för att påverka hur mycket pengar det satsas på sysselsättning. Det gör det väsentligt svårare att till exempel anpassa volymen på den aktiva arbetskraftspolitiken till konjunkturläget. Problemet kan inte lösas på något annat sätt än att medlen till tillväxttjänster öronmärks på samma sätt som regeringen har för avsikt att göra för exempelvis väghållning.

Också OECD lyfter i sin landrapport om Finland fram risken att finansieringen av social- och hälsovården kan åsidosätta finansieringen av sysselsättningsverksamheten och att det leder till otillräcklig volym i servicen (s. 50 i rapporten).

Problemen vore mindre om landskapen hade beskattningsrätt. De skulle då ha fler verktyg för att hålla kontroll på sin ekonomi i kombination med att de å andra sidan skulle få större ansvar för sin ekonomi. I så fall skulle självstyrelsen mer vara värd namnet.

Vidare skulle de få bättre möjligheter att få kontroll över sin ekonomi om lagstiftningen inte i så hög grad styrde hur tjänsterna ska ordnas. Den som ordnar vård bör få friare händer att ordna den på bästa sätt. Det kräver i synnerhet att den ingående regleringen av valfrihetsmodellen slopas. Den minsta ändringen som måste göras är att beställar-utförarmodellen stryks i lagstiftningen, att bestämmelserna om direktval tas bort och att servicesedlarna inte ska vara obligatoriska. De som ordnar vården bör få bestämma fritt över den på bästa möjliga sätt. Då får de de bästa verktygen för att hantera servicen och ha kontroll över kostnaderna. Samtidigt försvinner de risker som anknyter till EU:s konkurrensrätt.

Hur kommunernas ekonomi påverkas av reformen

Reformen fråntar kommunerna ett stort antal uppgifter. Deras inkomster minskar när statsandelarna och skatteinkomsterna minskar i samma omfattning som kostnaderna för de uppgifter som går förlorade. Förändringarna är neutrala för den sammanlagda balansen för alla kommuner i landet. För enskilda kommuner vore förändringarna dock av stor betydelse. En del kommuner vin-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

ner, medan andra får sin balans rubbad ordentligt. Preliminära bedömningar visar att det är framför allt städerna som är förlorare i reformen.

Anpassningen till förändringarna är tänkt att underlättas i det nya statsandelssystemet genom begränsning av de förändringar som vårdreformen medför och genom en övergångsutjämnning. Avsikten är att begränsningarna ska vara permanenta. Det nya statsandelssystemet ska ha samma upplägg som det nuvarande, men de kalkylerade grunderna ändras avsevärt. På grund av utjämningsmekanismen blir det nya systemet mycket komplicerat och svårgripbart. Om landskapsreformen blir av, är det uppenbart att det komplicerade finansiella systemet för kommunerna, som är uppbyggt på landskapsreformens villkor, inte kommer att vara särskilt hållbart. Redan från början finns det alltså ett stort behov av att förenkla och förbättra statsandelssystemet för att det bättre ska lämpa sig för de uppgifter som kommunerna har kvar.

En närmare titt på ändringarna i uppgifterna och finansieringen ger ingen samlad bild av hur den kommunala ekonomin kommer att påverkas av reformen. Under en övergångsperiod får kommunerna kostnader för att ställa om sin service, och anpassningen kommer att ta tid. Dessutom kommer kommunerna att ha mindre bärkraftig ekonomi efter reformen och risken är att de måste höja skatterna.

Äganderättsförhållandena mellan kommuner och landskap ger upphov till stora problem. Kommunernas lösa egendom och samkommunernas egendom förs över på landskapen. Övrig egendom, i synnerhet fastigheter, plus ansvarsförbindelser och anknytande risker ska vara kvar i kommunerna. Det kan ha konsekvenser för kommunernas kreditvärdighet och i slutändan på priset på finansieringen. Riskhanteringen och den samlade bilden är bristfälligt beskrivna i propositionen. De ändrade egendomsförhållandena får på intet sätt riskera kommunernas möjligheter att klara av sina kvarvarande uppgifter.

I samband med reformen kommer lagen om Kommunernas garanticentral att ändras. I fortsättningen ska centralen få ge garantier också för medelanskaffning som förs över från samkommunerna (främst från sjukvårdsdistrikten) till landskapen. På så sätt har kommunerna kvar ett teoretiskt ansvar för medelanskaffning som används för andra ändamål än för kommunernas lagfästa uppgifter. Det finns ingen symmetri mellan ansvarsförbindelser och finansiering. Detta kunde undvikas om de kommande landskapen eller större regioner med något annat namn kan bli medlemmar i Kommunernas garanticentral.

De ändrade egendomsförhållandena får inte riskera kommunernas möjligheter att ordna de tjänster som de kommer att ha kvar och finansiera dem enligt finansieringsprincipen. Man måste se till att de fastigheter som eventuellt står tomma eller används bristfälligt efter övergångsperioden inte ställer till med ekonomiska problem för kommunerna. Kommunerna måste få ersättning för de eventuella ekonomiska förlusterna för egendom, exempelvis riktade bidrag. Bidragen får ändå inte ordnas så att den allmänna statsandelen till alla kommuner sänks. De ekonomiska riskerna med fastigheterna måste spridas mellan kommunerna, landskapen och staten.

Riskerna med fastighetsegendomen bör inriktas på de parter som har möjligheter att påverka användningen av fastigheterna (alltså landskapen, inte kommunerna). Man måste se till att de fastigheter som underutnyttjas efter övergångsperioden inte ställer till med ekonomiska problem för

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

kommunerna. Dessutom måste kommunerna få full kompensation för de ekonomiska konsekvenserna.

Beslutsprocesser och demokrati

I invånarnas demokratiska rättigheter i landskapsförvaltningen ingår rösträtt, rätt att ställa upp i landskapsval och rösträtt i folkomröstningar i landskapen. Vidare har de rätt att väcka initiativ i ärenden som gäller landskapen. Rent praktiskt betyder reformen att besluten om närservice försvinner allt längre bort från invånarna. Tidigare har det varit lätt att kontakta närmaste kommunala beslutsfattare när man velat diskutera något som gäller den närmaste hälsovårdscentralen. I fortsättningen kan det bli svårare att hitta någon som är ansvarig för servicen.

Välfärdstjänsterna ska produceras av affärsverk och företag, där det i förvaltningen inte kommer att ingå förtroendevalda som valts demokratiskt, och som alltså skulle ansvara för sina beslut direkt inför invånarna. Deras beslut kommer således inte att ha någon direkt anknytning till medborgarna.

Människan måste stå i fokus för tjänsteproduktionen. De som anlitar tjänsterna måste involveras redan på planeringsstadiet. Redan nu har kommunerna bra koncept för större delaktighet, exempelvis klientråd m.m., som måste införas på bred bas samtidigt som former för återkoppling tas fram. Det gäller att se till att de omvandlas i öppen information som beslutsfattarna kan använda. Verksamhetsenheterna måste utveckla sina metoder för att få återkoppling och de måste utnyttja feedbacken systematiskt för att utveckla verksamheten. Också frivilligorganisationerna måste involveras för att kunna samarbeta intimt inom beslutsfattandet.

En annan stor fråga är ordnandet av det kommande landskapsvalet. Med den föreslagna tidsplanen kommer lagarna att träda i kraft bara några månader innan valet. Det ger inte väljarna någon möjlighet att bilda sig en uppfattning om vilka uppgifter beslutsfattarna väljs för. En större fråga är hur partierna ställer upp kandidater, när de ska försöka förklara för potentiella kandidater till vilken typ av uppdrag de vill ha kandidater, det vill säga vilken makt och vilket ansvar de kommande beslutsfattare får.

Folk har inte visat något större intresse för landskapsvalet och man kan utgå från att valdeltagandet kommer att vara lågt, vilket ytterligare minskar demokratin. EU rekommenderar att lagarna ska vara införda ett år innan valet för att säkerställa att landet kan förbereda sig ordentligt inför valet och att vår lag om valfinansiering ska vara klar som ett minimum ett halvår före valet. Därför vore det vettigt att ordna landskapsvalet samtidigt med riksdagsvalet.

Personal

Det är viktigt att måna om personalen och anställningsvillkoren när reformen införs. Sett i ett personalperspektiv är det av största vikt att bara verkställa reformer som är väl förberedda och grundligt genomarbetade. Det är en orimligt stor belastning för personalen om besluten rättas till och ändras i efterskott. Det är ingen liten uppgift att upprätta kollektivavtal för den nya förvaltningsnivån som ligger mellan staten och kommunerna. Om man hade byggt reformen på kommunal-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 1

lagen, som vi har föreslagit, hade man inte behövt upprätta ett nytt kollektivavtal på nivån mellan det statliga och det kommunala avtalet.

I värsta fall leder valfrihetsmodellen till avtalsshoppande, vilket försämrar villkoren för de anställda, och till fler atypiska anställningar (tidsbegränsad anställning, deltidjobb och nolltimmesavtal) inom vården och fortlöpande samarbetsförhandlingar för den fast anställda personalen. Kostnadsbesparingar ska inte eftersträvas genom uppsägning av personal, fler tidsbegränsade anställningar och sämre arbetsförhållanden.

Organisationernas roll

Vi ska inte sjabbla bort den verksamhet som de idéburna organisationerna står för. Via sin frivilligverksamhet engagerar de folk att själva påverka sin egen och sina anhörigas hälsa och medverkar till att förebygga problem. I och med att hälso- och välfärdsfrämjande verksamhet ingår i både kommunernas och landskapens uppgifter finns det risk för att det i fortsättningen inte kommer att höra till någons uppgifter, eftersom kommunernas skatteinkomster krymper och landskapen får knappt tilltagna bidrag från staten.

De föreslagna lagarna har ingen skrivelse om att landskapen ska samarbeta med föreningar eller organisationer och ingen möjlighet att stödja dem. I värsta fall går vi miste om deras allmännyttiga verksamhet, där folk själva via frivilligverksamhet främjar psykisk hälsa och förebygger problem. Det vore på sin plats att skriva in i lagen att landskapen är skyldiga att samarbeta med och ge ekonomiskt stöd till föreningar och organisationer.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 22.3.2018

Sirpa Paatero sd
Mika Kari sd
Joona Räsänen sd

Utlåtande FvUU 3/2018 rd
Avvikande mening 2

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Allmänt

Lagstiftningen om att inrätta landskapen och ordna social- och hälsovården motsvarar i huvudsak de mål Sannfinländarna har. Det behövs en stadigare grund att stå på för social- och hälsovården för att denna viktiga service ska kunna säkerställas i takt med att befolkningen blir äldre. På senare år har vårdkostnaderna stigit snabbt och det behövs en reform för att dämpa kostnaderna. Det är bättre att bygga reformen på landskap än på exempelvis samkommuner.

Landskap vilar direkt på de människor som bor där, medan samkommuner består av kommunerna i ett område. Det är helt på sin plats att införa en förvaltning som baserar sig på direkt demokrati och landskapsfullmäktige som väljs via allmänna val samt organ tillsatta av landskapsfullmäktige. Vårdreformen innefattar basservice som är livsviktig för människorna, och som det allmänna använder drygt 20 miljarder euro på varje år.

Landskapen kommer inte att vara självstyrande eftersom de saknar egna medel och har ett begränsat ansvarsområde. Eventuell beskattningsrätt för landskapen är en fråga som måste undersökas senare.

Valfrihetsmodellen i reformen innehåller många problem, och dem kommer vi att ta ställning till vid behandlingen av lagen om den.

Motivering till våra ändringar

I motsats till propositionen och utlåtandet från förvaltningsutskottet anser vi i Sannfinländarna att följande ändringar måste göras i lagen om införande av landskapslagen och av lagen om ordnande av social- och hälsovård.

I 2 kap. 6 § i landskapslagen föreskrivs det om landskapens uppgifter. I 2 mom. föreskrivs det på vilka villkor ett landskap av kommunerna i området kan överta andra uppgifter än de som föreskrivs i 1 mom. I 3 mom. avgränsas uppgifterna strängt till de uppgiftsområden som avses i 1 mom. Vi i Sannfinländarna anser att avgränsningen är onödig. Om kommunerna i området vill överföra någon uppgift på landskapet, ska de få göra det. En förutsättning är att kommunerna är enhälliga och står för kostnaderna. I funktionellt och ekonomiskt hänseende kan det vara motiverat att ordna vissa uppgifter i samråd med landskapet i stället för att många kommuner har hand om dem samtidigt eller att landskapen och samkommunerna sköter dem parallellt eller de skrivs in i avtal som kommunerna ingår sinsemellan.

I 2 kap. 12 § i lagen om införande av landskapslagen och lagen om ordnande av social- och hälsovård står det att det första landskapsvalet ordnas i samband med presidentvalet 2018. Det taget har redan gått. Vi föreslår att det första landskapsvalet ordnas i samband med riksdagsvalet 2019. Det behövs färre valförrättningar om valen ordnas på samma gång. Det ökar sannolikt valdelta-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 2

gandet och minskar kostnaderna avsevärt. Den ändrade tidpunkten kräver att datumen i paragrafen ändras.

I 4 kap. 20 § 2 mom. i införandelagen sägs det att lokaler som används inom kommunal primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsendet och räddningsväsendet med stöd av hyresavtal mellan kommunen och landskapet överförs till landskapen. Regeringen föreslår att hyresavtalet ska gälla åtminstone till och med den 31 december 2021 och att landskapet ska ha rätt att förlänga det med ett år. För att underlätta för kommuner som får ekonomiska problem föreslår vi att fristen förlängs med ytterligare två år, till och med den 31 december 2023, och att landskapen därefter ska ha rätt att förlänga avtalet med ytterligare ett år.

I 20 § 3 mom. regleras hyran mellan kommunen och landskapet. Vi i Sannfinländarna föreslår att hyran ska innefatta de verkliga kapitalkostnaderna och kostnaderna för lokalunderhåll i stället för rimliga kostnader som regeringen föreslår. Dessutom bör kommunerna få ersättning för kostnaderna för överlåtelseskatt för fastigheterna. Det garanterar att kommunerna behandlas rättvist.

I övrigt håller vi med det som förvaltningsutskottet säger i utlåtandet.

Avvikande mening

Jag föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande gör följande ändringar:

2 kap.

Landskapets uppgifter

6 §

Landskapets uppgiftsområden

(1 mom som i RP)

Landskapet kan dessutom sköta

(1 och 2 punkten som i RP)

3) sådana uppgifter (utesl.) som överförts från kommunerna till landskapet genom avtal med samtliga kommuner inom landskapet och för vars skötsel kommunerna anvisat finansiering till landskapet,

(4 och 5 punkten som i RP)

(3 och 4 mom som i RP)

Utlåtande FvUU 3/2018 rd
Avvikande mening 2

Lag om införande av landskapslagen, lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet

2 kap.

Bildande av landskap och temporär förvaltning

12 §

Det första landskapsvalet

Det första landskapsvalet förrättas i samband med riksdagsvalet 2019. Landskapsfullmäktiges mandatperiod börjar vid ingången av juni 2019 och räcker till utgången av maj 2021.

I det första landskapsvalet väljs i varje landskap minst det antal ledamöter som avses i 18 § 1 mom. i landskapslagen. Den i 18 § 2 mom. i landskapslagen avsedda dag då invånarantalet bestäms är i det första landskapsvalet den 31 december 2018.

4 kap.

Egendomsarrangemang

20 §

Lokalerna för primärvård, den specialiserade sjukvård, socialväsande och räddningsväsande som kommunen ordnar

(1 mom som i RP)

Hyresavtal mellan landskapet och kommunen om besittning av lokaler ingås så att de gäller minst till och med den 31 december 2023. Landskapet har rätt att förlänga giltighetstiden för ett hyresavtal med ett år. Landskapet ska senast 12 månader innan giltighetstiden löper ut meddela kommunen att det utnyttjar denna rätt.

Den avtalade hyran för en lokal i ett hyresavtal som avses i 2 mom. ska täcka de verkliga kapitalkostnaderna, underhållskostnaderna och kostnaderna för överlåtelseskatt för den lokalen.

(4 mom. som i RP)

Helsingfors 22.3.2018

Juho Eerola saf

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 3

AVVIKANDE MENING 3

Motivering

Landskapsreformen är problematisk i många hänseenden och regeringens modell ligger mycket långt från de mål som ursprungligen lades upp. Social- och hälsovården ingår i de grundläggande fri- och rättigheter som är livsviktiga för människorna. En så här stor och historisk reform måste förberedas med ytterst stor noggrannhet och försiktighet för att livsnödvändig service för människor ska kunna tryggas på bästa möjliga sätt både under och efter förändringen.

Självstyrelsen är nästan obefintlig

Normalt går budgetmakt och beskattningsrätt hand i hand i en demokrati för att väljarna ska kunna bedöma hur de som representerar dem har lyckats i sitt jobb. När beskattningsrätt saknas har landskapen inga andra möjligheter att anpassa sin ekonomi än att spara in på service eller höja klientavgifterna. De har inte ens rätt att ta lån utom i vissa enstaka undantagsfall.

Enligt propositionen är den statliga styrningen sträng och detaljerad. Landskapen ges inte mycket svängrum för att ordna sin förvaltning eftersom lagstiftningen kräver att både anordnaren och producenten klart och tydligt skiljs åt enligt den så kallade beställar-utförarmodellen (trots att många kommuner har slutat tillämpa modellen eftersom den är opraktisk). Dessutom måste de förlägga produktionen till affärsverk eller, genom ett landskapsbeslut, till produktionsbolag. Staten kan också blanda sig i investeringar.

Utan beskattningsrätt och frihet att själva bestämma om sin förvaltning är självstyrelsen i landskapen bristfällig och landskapsfullmäktiges makt bara skenbar, särskilt i mindre framgångsrika landskap. Det minsta regeringen måste göra är att med en gång börja planera beskattningsrätt för landskapen.

Landskapen ska ha hand om social- och hälsovården, men också om många andra frågor och verksamheter, men de bildar ingen naturlig funktionell helhet. Den statliga finansieringen av tillväxttjänsterna och flera andra av landskapens uppgifter utgör generella, icke öronmärkta medel, vilket i ett ekonomiskt utsatt läge kan leda till att exempelvis sysselsättningstjänsten har små och otillräckliga resurser trots att arbetslöshetsläget kräver något annat. Efter omorganiseringen gäller det att också se till att den expertisen finns kvar, exempelvis inom miljöskydd. Till en början vore det motiverat att koncentrera sig på social- och hälsovård och inte ta in helt andra verksamheter i reformen.

Ett problem i sammanhanget är att kommunerna för närvarande funderar på vilken personal som kommer att flytta över till landskapen. När alla kommuner gör detsamma, kommer resurstilldelningen till landskapen att vara mycket stabil. Men om anslagen inte ökar, är det god vård och service till invånarna som blir lidande, det vill säga den grundläggande verksamhet som är skälet till att vi över huvud taget får en landskapsreform. Redan från början verkar reformen vara misslyckad på den punkten.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 3

Landskapens obefintliga självstyrelse och de splittrade och ostrukturerade uppgifterna väcker frågan vilken roll landskapsfullmäktige egentligen spelar. Vad är det för frågor som landskapsfullmäktige ska besluta om? Och hur ska man engagera folk för ett val, där ledamöternas uppgifter och inflytande väcker fler frågor än det ges svar? Landskapsreformen har motiverats med att den ökar demokratin, trots att det inte verkar bli så.

Tidsramen är orimligt stram

Flera landskap går redan nu på högvarv med förberedelserna inför reformen, trots att inte en enda av reformlagarna är godkänd. Förberedelserna försvåras av att det är osäkert hur lagarna i slutändan kommer att vara utformade och om de över huvud taget träder i kraft. Det osäkra läget skapar stor oro bland de drygt 200 000 anställda som personligen berörs av reformen. En så här stor reform ska aldrig införas så här skyndsamt eller i ett slag, utan gradvis.

Lagförslagen behandlas med orimligt stor brådska i riksdagen för att landskapsval ska kunna ordnas i höst. Den strama tidsramen får inte ge upphov till fel som inte går att rätta till i efterskott. Som det ser ut nu kan vi inte vara säkra på det. Brådskan är ett hot mot riksdagens lagstiftande makt och grundvalen för reformen. I sitt utlåtande från juni 2017 framhåller grundlagsutskottet (GrUU 26/2017 rd, s. 9) att riksdagen måste få tillräckligt med tid på sig att behandla reformförslaget.

Också partierna är i en svår position. De måste utse kandidater till landskapsvalet och sammanställa valprogram, men än så länge vet ingen vilket ansvar de kommer att ha.

Oklarheterna kring vård- och landskapsreformen inverkar också på väljarna. I värsta fall kan valdeltagandet bli katastrofalt lågt med svag demokratisk legitimitet för landskapen. Det är inte till någon fördel för vårt demokratiska system.

Reformen försämrar kommunernas verksamhetsmöjligheter

I synnerhet landskapsreformen inverkar på kommunernas framtid i och med att ungefär hälften av budgeten och personalen försvinner från den kommunala organisationen. Än så länge är det oklart hur den kommunala ekonomin kommer att påverkas, särskilt i enskilda kommuner.

Det har pratats alltför lite om det finansiella saldot i kommunerna, när avkastningen från kommunalskatten minskar med mer än hälften och kommunerna blir mer beroende av statsandelar samtidigt som de kommer att ha ungefär lika stor skuldbörda som idag.

I all synnerhet tillväxtstäderna kommer att vara i stora svårigheter, när inkomsterna och utgifter halveras men skulderna ligger kvar på ungefär samma nivå som nu. Hur ska tillväxtstäderna kunna investera i det ökande behovet av infrastruktur och service? Kommunernas relativa skuldsättning kommer nämligen att vara så gott som dubbelt så stor som idag.

Lagförslagen är otydliga vad gäller kommunernas respektive landskapens ansvar för att främja hälsa och välfärd. Båda åläggs ansvar men det finns inga tydliga bestämmelser om samverkan eller ansvarsfördelning. Silomentaliteten i serviceproduktionen och bland aktörerna är en verklig

Utlåtande FvUU 3/2018 rd
Avvikande mening 3

risk, som regeringen inte ger något svar på. För folkhälsan och samtidigt också kostnadskontrollen spelar det en avgörande roll om välfärdsarbetet kan utföras med framgång. Att döma av lagförslagen är det exempelvis osäkert vem det är som i framtiden ska ge social- och hälsovårdsorganisationer bidrag. Framtiden ser alltså osäker ut för många frivilligorganisationer som arbetar med välfärdsfrågor.

Reformen lever inte upp till de ursprungliga målen

Landskapen blir svaga enheter med inbyggda fel. Dessutom kommer reformen själv att vara ett hinder för att uppfylla reformmålen, om social- och hälsovården ordnas på det sätt som regeringen föreslår. Skillnaderna i hälsa minskar inte, integrationen av tjänster blir inte bättre, vårdkedjorna blir inte sammanhängande och inte ens tillgången till tjänster förbättras utom kanske i stora och medelstora städer.

De största problemen finns i regeringens valfrihetsmodell, som slår sönder systemet och hindrar landskapen att styra servicesystemet och servicenätet med sikte på invånarnas behov. Redan det att det brister i beställarkompetensen gör att modellen ställer till med problem. Följaktligen kommer vårdkostnaderna i vårt land att stiga kraftigt trots att målet tvärtom är att dämpa kostnadsutvecklingen.

Avvikande mening

Jag föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.3.2018

Olli-Poika Parviainen gröna

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 4

AVVIKANDE MENING 4

Motivering

Social- och hälsovårdsreformen

Finland behöver en social- och hälsovårdsreform. Finland har klarat sig bra i internationella jämförelser av hälso- och sjukvårdssystemen och den allmänna specialistvården är bevisligen kostnadseffektiv. Trots det klarar sig Finland dåligt i jämförelser av hur jämlik vården är, hur likvärdig vårdtillgången är, hur hälsovårdscentralerna anlitas och hur bra tillgången till primärvård är. Hos oss i Finland hör de flesta som anlitar hälsovårdscentralerna till de lägsta inkomstklasserna, medan människor med goda inkomster har företagshälsovård och anlitar privat vård. Problemet är inte bara att vårdköerna är långa utan också att den offentliga vården är avgiftsbelagd.

Våra avgifter för social- och hälsovård är de högsta i hela Norden och på grund av de höga avgifterna drar sig många för att uppsöka vård. Dessutom drivs avgifterna in, och det ställer till med kostnader och orimliga problem för de drabbade. Årligen går omkring 400 000 fakturor från social- och hälsovården till indrivning.

Problemen med jämlik tillgång till vård kommer fram i skillnaderna i hälsa. Internationellt sett är skillnaderna i mortalitet mellan socialgrupperna stora i Finland. Skillnaden i förväntad livslängd mellan de rikaste och de fattigaste är nio år.

Vi måste göra vården mer jämlik genom att ta oss an strukturerna. I dag svarar kommunerna för primärvården och socialvården och sjukvårdsdistrikten för den specialiserade sjukvården. Hur länge man får vänta i vårdköerna och vad man betalar i klient- och patientavgifter beror till stor del på var man är bosatt. När sjukvårdsdistrikten står för specialistvården och kommunerna för primärvården, bollas patienterna i värsta fall mellan flera organisationer och från den ena kön till den andra.

De kommande åren ställs social- och hälsovården inför stora utmaningar när kostnaderna stiger till följd av den åldrande befolkningen och den negativa försörjningskvoten. Vi måste räkna med stigande utgifter. Kostnadsbesparingar måste göras samtidigt som det gäller att undanröja onödiga överlappningar och säkerställa att människor får bättre möjligheter att få vård i tid.

För att lösa de här problemen ställdes det upp tre mål för vårdreformen, och alla riksdagspartier ställde sig bakom dem. Målen var följande: integrerad service, det vill säga sammanhållna vårdkedjor, mindre skillnader i hälsa och bättre tillgång till vård samt större kostnadseffektivitet, det vill säga dämpad kostnadsstegring.

Under förra valperioden var alla riksdagspartier gemensamt med och beredde vårdreformen. Efter valet tog regeringen reformen i egna händer och startade sitt eget projekt utan samarbete mellan alla partier.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 4

I början av valperioden bestämde regeringen att arton landskap ska ta över social- och hälsovården, det vill säga att Finland skulle få en ny regionalförvaltning. Propositionen med så kallad valfrihet betydde en helomvändning i reformen. I nuläget har vi ett system där det allmänna ansvarar för servicen och huvudsakligen står för produktionen och kompletterar sitt serviceutbud med utläggning. Regeringens förslag betyder att vi övergår till en modell där det allmänna och den privata sektorn i många typer av tjänster konkurrerar om kunderna på marknaden.

Till följd av valfrihetslagen blir de viktigaste målen med vårdreformen ofullbordade. Regeringens vårdmodell kommer inte att uppfylla sparmålet i kostnadsramen, nämligen tre miljarder euro. Modellen sprider ut ansvaret mer och på fler tjänsteleverantörer, och byråkratin ökar av att ansvaret för att ordna och ansvaret för att producera vård skiljs åt. Patienterna kommer att bollas mer från det ena stället till det andra och i stället för integrerad vård får vi ett system som är svårt att kontrollera och styra. När kostnaderna stiger måste landskapen höja sina avgifter eller skära i servicen. Då ökar skillnaderna i hälsa i stället för att minska.

I fortsättningen ska landskapen konkurrera med privata aktörer om primärvården och skatteslanttarna. Landskapens affärsverk ska svara för specialistvården och jouren och huvudsakligen också för socialvården. Samtidigt blir landskapen skyldiga att erbjuda vårdsedlar för vissa tjänster. Sedlarna måste också införas för andra tjänster om patienten inte får vård inom den föreskrivna tiden. Utöver det kan landskapet införa sedlar i betydligt större utsträckning.

Regeringens vårdmodell innefattar ett flertal element som riskerar att öka i stället för att minska kostnaderna. Marknaden kommer sannolikt att centraliseras och bestå av ett fåtal stora företag med den följd att de regionala företagen bildar monopol i stället för att konkurrera på riktigt. Privata vårdcentraler har bara hand om primärvården. Därför ger modellen producenterna anledning att skicka vårdbehövande patienter vidare till landskapen.

I regeringens modell är avgifterna lika stora oberoende av om man anlitar en offentlig eller en privat vårdcentral. Allt fler kommer att ingå i den offentligt finansierade vården, och de höginkomsttagare som nu anlitar privatvård får lägre självrisiker. Kostnaderna ökar om efterfrågan på tjänster stiger och fler anlitar skattefinansierade tjänster.

Hur landskapsreformen genomförs

De största problemen med regeringens vårdmodell är att tjänsterna kommersialiseras i så hög grad. Den nödvändiga reformen av social- och hälsovården kan införas snabbt utan att tjänsteproduktionen blir marknadsmässig, nämligen genom att återta propositionen om så kallad valfrihet. Om man låter bli att öppna upp social- och hälsovården så här mycket, kan man bli av med de eventuella konstitutionella problem som är förknippade med propositionerna, de problem som ökar kostnaderna och de som har med EU-rätten att göra.

Det är befogat att staten och landskapen, och inte kommunerna, ska finansiera social- och hälsovården och att ansvaret för att ordna vården helt och hållet lyfts över till landskapen. När servicen läggs på en enda organisation går det bäst att upprätta samarbete mellan de vårdanställda som svarar för vårdkedjan, det vill säga att integrera vården. Landskapen utgör också en tillräckligt stor befolkningsbas för tjänsteproduktion. På så sätt kan hela Finland garanteras god vård och

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 4

människor bollas inte längre mellan olika enheter, köer och vårdanställda. Samordningen får inte skrotas genom att tjänsterna delas upp på olika marknader eller den offentliga social- och hälsovården bolagiseras. Det splittrar servicen mer och ger privata företag en konkurrensvinst, även om den offentliga sektorn i sista hand ska säkerställa tjänsterna.

Propositionerna om att organisera och finansiera landskapsförvaltningen är i princip en genomförbar utgångspunkt för en landskapsreform och social- och hälsovårdsreform. Vidare är det motiverat att landskapen också tar hand om de uppgifter som samkommunerna, landskapsförbunden och den statliga regionalförvaltningen ansvarar för i dagsläget. Om landskapen ordnar och huvudsakligen också producerar tjänsterna, uppfylls de ursprungliga målen med vårdreformen, det vill säga integrerad vård och kostnadsbesparingar.

Vård- och landskapsreformen bör vidareutvecklas utifrån landskapsförvaltningen och beredningen bör i sin helhet genomföras parlamentariskt.

Finansiering

Den offentliga sektorn måste inneha huvudrollen och en styrande position inom social- och hälsovården. Medlen måste huvudsakligen komma via den progressiva inkomst- och egendomsskatten och landskapen måste ha beskattningsrätt för att kunna fatta självständiga beslut. Landskapen har ingen riktig självstyrelse om de är helt och hållet beroende av staten och statsbudgeten. Finansieringslagen måste ändras så att den garanterar landskapen beskattningsrätt. Därmed ges de rätt att bestämma om sin ekonomiska politik och tillförs större handlingsutrymme.

Den föreslagna finansieringsmodellen undergräver i orimligt hög grad landskapens politiska svängrum och innebär att Finland övergår från en relativt decentraliserad förvaltningsmodell till en modell med mer centraliserad och detaljerad statlig styrning. Samtidigt går det skatterelaterade incitamentet att arbeta effektivare och vettigare förlorat, likaså landskapsförvaltningens i demokratiskt hänseende viktiga redovisningsskyldighet gentemot invånarna. I regeringens finansieringsmodell kan landskapen inte investera exempelvis i nya servicestrukturer genom att ta långfristiga lån. I stället måste de finansiera sina investeringar med de statliga budgetmedlen, vilket inskränker investeringsmöjligheterna i hög grad. Den statliga finansieringen garanterar ingen riktig självstyrelse, utan landskapen måste också få beskattningsrätt. Tidpunkten för att införa beskattningsrätt måste bestämmas separat.

Enligt vår åsikt är kostnadsbegränsningen i vårdreformen ett problem eftersom den i vissa fall kan vara strängare än en befogad kostnadsökning och därmed vara en risk för att tjänsterna inte kan tillhandahållas relevant, högkvalitativt och heltäckande. Den kalkylmodell som finansieringen bygger på måste i tillräckligt hög grad ta hänsyn till kostnadsutfallet. Resultatet blir att tjänster måste dras och avgifterna höjas om den kostnadsökande valfrihetsmodellen godkänns. Förslagen tar inte heller någon hänsyn till kostnaderna för att ändra landskapen, trots att exempelvis Nyland beräknas få dras med ett underskott på 300 miljoner euro det första året.

När landskapen saknar beskattningsrätt och målet för kostnadsbesparingar inte kommer att nås i vårdmodellen, återstår det bara att antingen tumma på kvaliteten eller höja avgifterna. Jämlikhe-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 4

ten i social- och hälsovården ökar inte, såvida inte avgifterna tvärtom blir rimligare. De höga avgifterna är ett stort hinder för att komma under vård.

Vidar är avgiftstaket i hälso- och sjukvården mycket högt i Finland, och det förklarar varför så många avgifter i dag indrivs. Det finns särskilda avgiftstak för vård, läkemedel och resor. Till sammans utgör de närmare 1 600 euro om året. Vi behöver ett sammanhållet avgiftstak som är lägre än i dag för att människor verkligen ska ha råd att både uppsöka vård och köpa nödvändiga läkemedel.

För närvarande pågår en fullständig reform av lagstiftningen av klientavgifter, men än så länge finns det inga närmare uppgifter om innehållet i översynen. Reformen måste genomföras och beredas inom samma tidsram och samma parlamentariska organ som en ny beredning av vårdreformen.

En landskapsförvaltning som är beroende av universell finansiering kombinerad med marknadsvillkor är en risk för både kvaliteten och utbudet på sysselsättningsservice. Det är mycket sannolikt att sparbehoven specifikt kommer att riktas in på sysselsättningsservicen, eftersom den konkurrerar om samma pengar som vården. Också bland annat nödcentralerna måste få adekvata resurser.

Demokrati

Den genomgripande reformen av social- och hälsovården och landskapsreformen måste genomföras med bibehållen offentlig och demokratisk beslutanderätt. Ansvar för att ordna vård och det huvudsakliga ansvaret för att producera vård måste läggas på landskapen. Landskapen kan komplettera den offentliga vården med tjänster från privat sektor om det behövs och utan tvång.

I regeringens modell ingår det i landskapsfullmäktiges roll främst bara att godkänna den årliga budgeten inom en strängare statlig ram än i dag. Social- och hälsovården lösgörs från landskapsförvaltningen med fullmäktige i spetsen och förläggs till affärsverk, och i själva verket till stor del också till privata vårdföretag. I stället för att påverka via demokratiska val och beslutsfattare valda via val späder modellen på tjänstemännens, företagsledarnas och företagsägarnas hemliga maktutövning.

Vi är för politiskt ansvar inom social- och hälsovården och anser att beslutandemakten ska föras över från kommunerna till landskapsfullmäktige. Fullmäktige måste emellertid ge invånarna möjligheter att påverka via kommuner och organisationer för att öka öppenheten, förbättra informationen, ge bättre möjligheter till deltagande och införa gemensam planering och styrning för kommuner och landskap. Dessutom måste fullmäktige få verkligt inflytande på hur vården genomförs. Därför måste det huvudsakliga sättet att ordna vården vara att sjukhusen och andra vårdenheter ägs direkt av landskapen, som också styr och övervakar dem. De demokratiskt valda beslutsfattarna måste få verkliga möjligheter att påverka i stället för att direktionen för affärsverken beslutar om hur vården ska genomföras, när fullmäktigeledamöterna inte ens har tillträde till direktionerna.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 4

Landskapsval måste hållas först när reformen är klar på riktigt och både kandidater och väljare vet vad valet handlar om. Om landskapsvalet kombineras med riksdagsvalet kan det hända att folk är mer intresserade. Kombinerade val ger människor större möjligheter att uttrycka sin åsikt om reformen av social- och hälsovården.

I arbetsfördelningen mellan beslutsfattarna måste kommuner, landskap och riksdag se till att samma person kan inta plats på högst två beslutsnivåer.

Övriga verksamheter i landskapen

Ett stort antal verksamheter och tjänster inom regionförvaltningen kommer att lyftas över till landskapen. Samtidigt flyttas omkring 15 000 årsverken över. Dessa och vården finansieras med avgifter och statliga, icke öronmärkta medel. Landskapsförvaltningen måste klara sig på sina anslag och anpassa sina utgifter därefter. Det betyder att medlen för andra verksamheter måste skäras ner när vårdutgifterna ökar, vilket gör att landskapens serviceområden har olika utgångslägen när anslagen för de kommande åren fördelas.

Personalens ställning i landskapen

God personalförvaltningssed kräver att principerna för överlåtelse av rörelse tillämpas på den personal som flyttar till landskapen. Personalens villkor måste säkerställas vid överföringstidpunkten och kommunernas och landskapens allmänna kollektivavtal måste tillämpas på dem. På så sätt kan de bland annat vara kvar i den kommunala pensionsförsäkringen, vilket säkerställer premieinflödet.

Dessutom måste lönerna och anställningsvillkoren harmoniseras när personal flyttas från flera arbetsgivare till en enda arbetsgivare. Det är en lagstadgad skyldighet och staten måste därför avsätta det anslag som behövs för landskapens driftsekonomi.

Nya stödtjänster

Landskapens stödtjänster, bland annat transport och färdtjänst, tvätterier, städning, bevakning, avfallshantering och datateknik, måste byggas upp så att förvaltningen och servicen fungerar och så att både arbetet och verksamheten är integrerade i social- och hälsovården. På så sätt kan en fungerande organisation byggas upp, som stöttar vårdtjänsterna och som ger synergivinst inom hela servicestrukturen. Det ger en effektivare struktur och bättre kundservice, som dessutom är kostnadseffektiv.

Överföring av tillgångar

Den egendom som förs över till landskapen får inte leda till att kommunerna lider ekonomisk eller bokföringsmässig skada. Det har exempelvis inte lagts fast principer för kompensation för fastigheter.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd
Avvikande mening 4

Sammanfattning

Vi godtar att reformen av social- och hälsovården byggs på regionförvaltningen och att landskapsförvaltningen får andra uppgifter än bara social- och hälsovård, bland annat de uppgifter som samkommunerna, landskapsförbunden och den statliga regionalförvaltningen har idag. Vidare godtar vi i princip förslaget till landskapsindelning. I regeringens modell får landskapen emellertid ingen riktig självstyrelse eftersom de inte har beskattningsrätt, och det kan vi inte godta.

Det finns heller ingen anledning att skilja åt ordnande och produktion av social- och hälsovård. De förtroendevalda i landskapen väljs via val och de måste ha rätt att besluta om hur social- och hälsovården produceras.

Vi talar om en av de största strukturella reformerna i Finlands historia och därför anser vi att landskapsreformen måste byggas upp bit för bit. I ett första steg kan landskapsförvaltningen ta över social- och hälsovården och närliggande verksamheter som prehospital akutsjukvård, nödcentraler, brand- och räddningstjänst och avtalsbrandkårer. I nästa steg kan den statliga regionförvaltningen och dess delområden integreras och till sist resten av de offentliga verksamhetsområdena om vilka det beslutas regionalt.

Avvikande mening

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 22.3.2018

Matti Semi vänst

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 5

AVVIKANDE MENING 5

Motivering

Social- och hälsovårdsreformen har under de senaste åren fått nya former flera gånger. Målen för reformen är dock klara och tydliga. Det första huvudmålet är en mer jämlik vård och omsorg och bättre tillgång till social- och hälsovårdstjänster. Ett syfte med reformen är alltså att patienterna särskilt inom primärvården, det vill säga hälsocentralerna, ska få vård snabbare. Det andra huvudmålet är en bättre samordning eller integration av olika vårdformer, exempelvis i gränssnittet mellan primärvård och socialvård och mellan primärvård och specialiserad sjukvård. Det tredje huvudmålet är att dämpa ökningen av kostnaderna för social- och hälsovården.

Inledningsvis

Målen för reformen är viktiga och välkomna med tanke på de utmaningar social- och hälsovården står inför. Landskaps- och vårdreformen måste bedömas utifrån dessa mål.

Tidsplanen

Tidsplanen för landskapsreformen är stram. Landskapsvalet ska enligt planerna förrättas i oktober 2018, ungefär fyra månader efter att lagstiftningen är klar. Enligt Europarådets rekommendationer bör val hållas tidigast ett år efter att vallagstiftningen är klar. Också landskapen ska inleda sin verksamhet enligt en mycket stram tidsplan och samtidigt i hela landet. De i nuläget tillgängliga resurserna och bedömningarna av när IKT-lösningarna blir klara väcker inte förtroende för reformen.

Om landskapsreformen genomförs bör den sättas i kraft på samma sätt som grundskolereformen, det vill säga stegvis och landskapsvis under flera års tid. Därigenom kunde vi lära oss av erfarenheterna och förbättra modellen. För närvarande pågår en rad pilotprojekt och försök i anknytning till vårdreformen, men det finns inte tid att analysera eller fullt ut utnyttja resultaten från dem. Att landskapsreformen genomförs i ett slag betyder dessutom att staten lägger över ansvaret för hur reformen lyckas på landskapen i stället för att tillåta att bästa praxis utformas och genomförs stegvis.

Kostnaderna

Många sakkunniga har uttryckt oro över de betingelser under vilka landskapen måste sköta sina uppgifter och utveckla verksamheten. Landskapens möjligheter att uppnå inbesparingar grundar sig inte på effektivisering av verksamheten utan på nedskärningar i finansieringen, det vill säga på att landskapens tillgängliga resurser sänks år efter år. Den föreslagna modellen kommer inte i sig att leda till kostnadseffektivitet eller nämnvärda inbesparingar. Det betyder i praktiken att verksamhetsställen i servicenätverket med stor sannolikhet måste gallras ut. Enligt bedömningar kommer många landskap att tvingas anpassa sin verksamhet avsevärt under de första verksamhetsåren. Landskapens ekonomiska beslutanderätt är beroende av den statliga styrningen, så landska-

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 5

pens möjligheter att begränsa kostnadsökningen är i praktiken knutna till serviceavgifterna och omfattningen av tillhandahållna tjänster.

Reformen kommer samtidigt att ge ökande kostnader bland annat genom den nya förvaltningsstrukturen och de nya IT-systemen. Likaså kommer kostnaderna att öka genom harmoniseringen av lönerna för de anställda som övergår till landskapen. De här kostnaderna försvagar förutsättningarna för att nå inbesparingar, och det finns inte tillräcklig beredskap för kostnadsökningarna.

Självstyrelsen

Även om syftet med social- och hälsovårdsreformen är en mer jämlik tillgång till tjänster i hela landet, måste landskapen ha en faktisk möjlighet att beakta särdragen och behoven i sitt område och anpassa serviceutbudet utifrån det. Redan när reformen inleds kommer en del landskap att ha mycket begränsade möjligheter att klara sig på egen hand, eftersom sparbehovet i kombination med skötseln av de lagstadgade uppgifterna utgör en svårlost ekvation. Landskapen kommer också att vara av olika storlek och ha varierande resurser, vilket leder till att det krävs ett tungt statligt styrsystem för att säkerställa att serviceproduktionen håller jämn kvalitet.

Regeringens förslag leder till att landskapen i det närmaste blir en förlängning av den statliga förvaltningen. Om landskapen faktisk ska inrättas måste de ges genuin självstyrelse. Det innebär bland annat att landskapet har rätt att självt besluta vilka sjukhus som har operationsverksamhet och sjukhusjour. Regeringens lag om sjukhuscentralisering och jourreformen trädde i kraft vid årsskiftet. Därigenom centraliseras alla operationer som kräver anestesi till centralsjukhusen. Många vanliga dagkirurgiska operationer får alltså inte längre utföras vid andra enheter än centralsjukhusen. De mindre sjukhusen, det vill säga de tidigare kretssjukhusen, får i fortsättningen endast utföra åtgärder som kräver lokalbedövning. De mindre sjukhusens verksamhet reduceras med andra ord kraftigt. De landskap som har ett universitetssjukhus kommer att själva kunna bestämma var de operationer som kräver anestesi ska utföras. Det är i och för sig välkommet, men det leder till ojämlikhet mellan landskapen, eftersom de andra landskapen inte får samma möjlighet. Det är inte ändamålsenligt med tanke på säkerställandet av närtjänster inom den specialiserade sjukvården eller likabehandlingen av invånare i olika landskap. Alla landskap måste ha rätt att besluta om ordnandet av tjänsterna i landskapet.

Demokratin

Invånarna får små möjligheter att påverka besluten i landskapen. Alla kommuner kommer inte att bli representerade i landskapsfullmäktige, vilket försvagar den regionala jämlikheten och närdemokratin. Demokratiunderskottet blir särskilt påtagligt i Nyland med dess över 1,6 miljoner invånare. Nylands landskapsfullmäktige kommer sannolikt att ha 99 ledamöter. De preliminära bedömningarna ger en klar antydning om att majoriteten av ledamöterna kommer att komma från huvudstadsregionens stora städer. För att säkra en bredare representation bör man i Nyland följa den uppdelning som tillämpas i riksdagsvalet, det vill säga att Helsingfors utgör en egen valkrets. De som berett reformen har framhållit att ledamöterna i landskapsfullmäktige representerar hela landskapet, inte de enskilda kommunerna. Spartrycket på landskapen ökar i praktiken risken för att mindre sjukhus och hälsocentraler läggs ned utanför de centrala städerna och i landskapens randområden.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd Avvikande mening 5

De språkliga rättigheterna

Det finns en uppenbar risk för att de språkliga rättigheterna försvagas ytterligare genom landskapsreformen. I exempelvis statsrådets berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen konstateras det att de svenskspråkiga i högre grad är av den åsikten att den allmänna inställningen till människor som talar andra språk har blivit mer negativ. Det allmänna måste också i framtiden ha en stor roll när det gäller att tillgodose de språkliga rättigheterna. Landskapet måste ha huvudansvaret för att säkerställa att tjänster tillhandahålls på landskapets språk. Det viktigaste är hur de språkliga rättigheterna tillgodoses i praktiken. Eftersom exempelvis de svenskspråkigas andel kommer att vara liten i de flesta tvåspråkiga landskap, krävs det särskilda åtgärder för att tjänsterna och vårdkedjorna ska fungera på båda språken. I exempelvis propositionen med förslag till valfrihetslag (RP 16/2018 rd) föreslås följande formulering i 41 §: "Landskapet ska *så långt möjligt* se till att tjänster som tillhandahålls mot kundsedel och enligt en personlig budget finns tillgängliga inom landskapet på landskapets språk, så att kundens valfrihet förverkligas i fråga om dessa tjänster." [undertecknarens markering]. Formuleringen gör att landskapet självt kan avgöra om de språkliga rättigheterna ska tillgodoses. SFP kan inte godkänna formuleringen.

För att säkerställa den språkliga minoritetens rättigheter ska det i varje landskap inrättas ett påverkansorgan för den språkliga minoriteten. Påverkansorganets uppgift är likväl närmaste observerande och det kommer inte att ha någon faktisk beslutanderätt eller egentligt inflytande. I propositionen konstateras det att de svenskspråkigas möjligheter till inflytande och deltagande i beslutsfattandet kan försämrats genom reformen. Trots det menar regeringen att det inte finns några brister i påverkansorganets befogenheter. Landskapen måste ha en instans med större styrande makt att ingripa mot missförhållanden. Samma sak har påtalats också av grundlagsutskottet i utlåtandet GrUU 26/2017 rd, s. 30: "Grundlagsutskottet påpekar att påverkansorganet bör förstärkas till att vara ett organ likt en nämnd, på grund av de språkliga rättigheterna och rätten att delta enligt 14 § 4 mom. i grundlagen." SFP anser det nödvändigt att påverkansorganet ändras till en nämnd.

Kommunerna

Genom reformen förändras kommunernas roll på ett avgörande sätt. En betydande del av kommunernas inkomster och uppgifter överförs till landskapen. Kommunerna kommer fortfarande att ha kvar omfattande lagfästa uppgifter, men i och med att beskattningen läggs om kommer de att mista ungefär hälften av sina inkomster. I det åtstramade ekonomiska läget finns det risk för att kommunerna antingen måste begränsa sina tjänster eller höja skattesatsen.

Förutom de förlorade skatteinkomsterna utgör också den fasta egendomen ett avsevärt orosmoment för kommunerna. Genom reformen överförs samkommunernas och kommunernas egendom till landskapen utan vederlag men så att kommunerna fortsatt måste svara för en del av skulderna. Det innebär på många håll att skulderna kommer att vara mycket stora i förhållande till inkomsterna. Det kan leda till försvagad kreditvärdighet och högre lånekostnader.

Reformen leder till att kommunens incitament för behövliga investeringar är svagt, trots att det finns ett uttalat behov av reparationer och ombyggnader av kommunens social- och hälsovårdsfastigheter. Eftersom det är oklart vad som kommer att ske med en enskild fastighet föreligger det

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 5

risk för att det eftersatta underhållet växer och att exempelvis problemen med inomhusluft ökar i social- och hälsovårdsfastigheterna. När tjänsterna överförs till landskapen finns det också risk för att en del av kommunernas fastigheter blir obehövliga och töms.

Många kommuner kommer att sakna representation i det nya landskapsfullmäktige. Kommuninvånarens möjligheter att påverka den egna kommunens ekonomi och dess servicenätverk för social- och hälsovård försvagas därmed väsentligt. Kommunen kan till exempel inte påverka fastighetsriskens storlek eller landskapets servicestruktur. Man kan också konstatera att kommunernas förutsättningar att hävda sig blir mycket varierande. Ett flertal kommuner har gått in för att sälja fast egendom till privata aktörer eller att lägga ut verksamhet på entreprenad, så att kommunen får bättre förutsättningar att förbli självständig också i framtiden.

Kommunerna kommer fortsättningsvis att ha ett stort ansvar för främjandet av hälsa och välfärd. Det är likväl oklart vilka incitament kommunen har för denna verksamhet, eftersom de kostnader som sjukdomar för med sig överförs till landskapen. Den tredje sektorn har i dag en viktig ställning i främjandet av hälsa och välfärd, men kommunerna bör likaså ges incitament till en aktiv roll.

Också kommunernas statsandelssystem ändras och blir mer komplicerat i och med reformen. Den föreslagna nivån för statsandelarna motsvarar inte kommunernas nuvarande ekonomiska livskraft. Enligt propositionen kommer statsandelarna att i hög grad bestämmas utifrån det ekonomiska läget i kommunerna åren 2018 och 2019, det vill säga före reformen. Det betyder att kommunernas nuvarande ekonomiska ställning och de nuvarande kostnaderna för social- och hälsovården kommer att påverka hur statsandelarna fördelas under de kommande åren och rentav årtiondena. Efter reformen blir vissa kommuners ekonomi mycket beroende av statsandelarna, trots att samma kommuner i dag klarar sig ekonomiskt sett bra. Kommunernas möjligheter att påverka sin egen ekonomi försvåras och det ekonomiska handlingsutrymmet reduceras. Kommunerna kan inte påverka statsandelarna på samma sätt som kommunalskatten. Det leder till att kommunerna i ökande grad blir beroende av statliga beslut.

En annan sak som är anmärkningsvärd med regeringens vårdreform är att kommunerna inte får producera social- och hälsovårdstjänster. Av alla aktörer inom hälso- och sjukvårdssektorn är det uttryckligen kommunerna som har den allra största erfarenheten och kompetensen inom serviceproduktionen. Det är därför motiverat att fråga varför regeringen beslutat frånta just kommunerna rätten att producera tjänster. Något ordentligt svar på den väsentliga frågan har till dags dato inte lämnats. Regeringens beslut är till sina dimensioner så betydande att det borde motiveras ordentligt. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 26/2017 rd (s. 46) följande: "Då motiveringen hänvisar till en konkurrenssituation bör det på nytt bedömas om den här bestämmelsen om begränsning av den kommunala självstyrelsen går att motivera". Begränsningen av kommunernas verksamhet har inte ändrats i den nuvarande propositionen. Uppenbarligen har regeringens linje inte heller bedömts på det sätt som grundlagsutskottet förutsatte.

Social- och hälsovårdsreformen

Sipiläs regering har beslutat genomföra social- och hälsovårdsreformen med hjälp av landskapsreformen. SFP tror inte att problemen inom social- och hälsovården kan lösas genom att skapa en

Utlåtande FvUU 3/2018 rd

Avvikande mening 5

ny förvaltningsnivå, det vill säga landskapen. Till följd av landskapsreformen har fokus förskjutits från ordnandet av bättre och effektivare vård till landskapsförvaltningen och hur man ska klara av de utmaningar den erbjuder. Till följd av beredningens omfattning är det näst intill omöjligt att förutse vilka praktiska konsekvenser reformen ger, och vissa delområden, däribland socialarbetet, har fått mycket liten uppmärksamhet.

Samordningen, det vill säga integrationen, av tjänster mellan bland annat socialvården och hälsovården är nyckeln till en bättre välfärd. Informationen måste löpa smidigt och aktörerna måste ha incitament att vårda patienterna på bästa möjliga sätt. Propositionen föreslår i stället att ordnandet av tjänsterna sprids på ett flertal olika aktörer. Det kommer att bli svårt att integrera tjänsterna tillräckligt väl. Landskapen — som har det övergripande ansvaret för patienterna — kommer i praktiken inte att ha tillräckliga möjligheter att följa eller förbättra vårdkedjorna.

Valfrihetsreformen är en betydande del av social- och hälsovårdsreformen. Reformen har förbättrats under behandlingens gång, men den är fortfarande förknippad med stora frågetecken bland annat gällande kostnaderna. Att i det här läget driva igenom valfriheten kommer sannolikt att förorsaka problem också med tanke på EU-rätten. EU-domstolen ändrade genom sitt avgörande om Slovakien i februari 2018 kommissionens linje i tolkningen av statligt stöd. Om valfrihetsmodellen senare konstateras stå i strid med EU-reglerna om statligt stöd, måste Finland såväl ändra valfrihetsmodellen som svara på eventuella yrkanden på skadestånd. Regeringen har inte heller offentligt lagt fram någon bedömning av vilka risker den tar genom att gå vidare med valfrihetsreformen. Valfriheten bör i stället genomföras stegvis, så att vi kan bygga upp ett kostnadseffektivt och hållbart system som kan godkännas av EU.

Hur bör social- och hälsovårdsreformen genomföras?

Problemen inom primärvården kan inte lösas genom en ny förvaltningsnivå. Vi behöver fler läkare på hälsocentralerna, inte mera förvaltning. Hur reformen lyckas är inte beroende av landskapsförvaltningen. Kommunerna bör fortsatt ansvara för socialtjänsterna, däribland äldreomsorgen. Kommunerna har lokal kunskap som är värdefull i skötseln av socialväsendet och de har mycket lång erfarenhet av exempelvis äldreomsorg. Det är inte klokt att kasta bort de resurserna.

Vi menar därför att sjukvårdsdistrikten bör överta primärvården. Kommunen skulle därigenom fortsättningsvis utgöra en enhet för den grundläggande demokratin. Integreringen av socialvården och hälso- och sjukvården kan främjas genom fungerande informationsförvaltning. Integrationen skulle ytterligare gynnas av att sjukvårdsdistrikten svarar för såväl primärvården som den specialiserade sjukvården.

Vi välkomnar i princip ökad valfrihet, men det är inom primärvården och socialväsendet som den behövs — inte inom den specialiserade sjukvården. Valfriheten måste genomföras förnuftigt och med eftertanke, stegvis och genom regionala försök. Också små och medelstora företag bör ha möjlighet att delta i produktionen av tjänster. Det mest ändamålsenliga sättet att genomföra valfriheten vore att öka användningen av servicecheckar. Det finns positiva erfarenheter av det i olika delar av landet, men de kunde utnyttjas mycket mer.

Utlåtande FvUU 3/2018 rd
Avvikande mening 5

Avslutningsvis

Det betonas ofta att det beror på genomförandet hur väl en reform kommer att lyckas. De obligatoriska ständiga nedskärningarna, splittringen av fungerande helheter, genomförandet av reformen i praktiken i ett slag i strid med regeringsprogrammet och införandet av helt nya handlings-sätt gör det dock svårt att lyckas med genomförandet. Utifrån de sakkunnigas bedömningar kan det konstateras att det är osannolikt att de mål som ställts upp för reformen kommer att nås. Till följd av de föreliggande osäkerhetsmomenten kan jag inte godkänna den föreslagna landskaps-, social- och hälsovårdsreformen i dess nuvarande form.

Avvikande mening

Jag föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.3.2018

Anders Adlercreutz sv