



04.04.2018

Ärende/3

§ 68

Utlåtande från Helsingfors stad om landskaps- och vårdreformen

HEL 2018-003339 T 00 01 06

Beslut

Stadsfullmäktige konstaterade som Helsingfors stads utlåtande att den helhet med ett förslag till landskaps- och vårdreform som är under behandling i riksdagen inte bör godkännas.

Behandling

Ledamoten Pekka Puska understödd av ledamoten Sampo Terho föreslog att diskussionen antecknas, Helsingfors inte ger något utlåtande och stadsstyrelsens förslag förkastas.

1 omröstningen

Stadsstyrelsens förslag JA, förkastande NEJ

JA-förslag: Stn

NEJ-förslag: Jag föreslår att diskussionen antecknas, Helsingfors inte ger något utlåtande och stadsstyrelsens förslag förkastas.

Ja-röster: 82

Alviina Alametsä, Pentti Arajärvi, Paavo Arhinmäki, Katju Aro, Sirpa Asko-Seljavaara, Eva Biaudet, Harry Bogomoloff, Silja Borgarsdottir Sandelin, Mika Ebeling, Matti Enroth, Laura Finne-Elonen, Tuula Haatainen, Juha Hakola, Jussi Halla-aho, Jasmin Hamid, Atte Harjanne, Joel Harkimo, Eero Heinäluoma, Eveliina Heinäluoma, Kaisa Hernberg, Perttu Hillman, Mari Holopainen, Veronika Honkasalo, Nuutti Hyttinen, Ville Jalovaara, Kati Juva, Jukka Järvinen, Otso Kivekäs, Mai Kivelä, Tapio Klemetti, Dan Koivulaakso, Pia Kopra, Vesa Korkkula, Kauko Koskinen, Terhi Koulumies, Tuuli Kousa, Heimo Laaksonen, Anna Laine, Tuomo Luoma, Petra Malin, Silvia Modig, Abdirahim Mohamed, Elina Moision, Sami Muttilainen, Seija Muurinen, Björn Månsson, Jarmo Nieminen, Dani Niskanen, Laura Nordström, Johanna Nuorteva, Mia Nygård, Matias Pajula, Pia Pakarinen, Matti Parpala, Amanda Pasanen, Dennis Pasterstein, Petrus Pennanen, Mika Raatikainen, Timo Raittinen, Marcus Rantala, Mari Rantanen, Tuomas Rantanen, Risto Rautava, Nasima Razmyar, Wille Rydman, Suldaan Said Ahmed, Mirita Saxberg, Anni Sinnemäki, Leo Stranius, Johanna Sydänmaa, Ilkka Taipale, Pilvi Torsti, Ulla-Marja Urho, Thomas Wallgren, Reetta Vanhanen, Jan Vapaavuori, Laura Varjokari, Sinikka Vepsä, Sanna Vesikansa, Tuulikki Vuorinen, Anna Vuorjoki, Ozan Yanar



04.04.2018

Ärende/3

Nej-röster: 3

Terhi Peltokorpi, Pekka Puska, Sampo Terho

Stadsfullmäktige beslutade godkänna stadsstyrelsens förslag.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Sami Sarvilinna, kanslichef, telefon: 310 36050
sami.sarvilinna(a)hel.fi

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Beslutsförslag

Framställningen stämmer överens med förslaget.

Föredragandens motiveringar

Allmänt

Förslagen till landskaps- och vårdreform, främst propositionerna med förslag till lagar om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och till en valfrihetslag, är under utskottsbehandling i riksdagen. En proposition med förslag till lagstiftning om tillväxtservice tas upp för behandling i riksdagen i mars–april. Den övriga lagstiftning som anknyter till reformen är i huvudsak under behandling i riksdagen. Enligt det planerade tidsschemat fattar riksdagen beslut om landskaps- och vårdreformen i juni 2018 och lagarna stadfästs så att de träder i kraft i juli 2018.

Helsingfors stad har under de olika beredningsfaserna gett sammanlagt 19 utlåtanden om enskilda delhelheter som hänför sig till reformen. Tillsammans med de övriga kommunerna i huvudstadsregionen har Helsingfors dessutom föreslagit en separat lösning för huvudstadsregionen om vård- och regionförvaltningsreformen och om tillväxtservicen. Helsingfors har föreslagit som sin ståndpunkt att räddningsväsendet bör bevaras som stadens egen verksamhet.

Det stora antalet utlåtanden och andra framställningar visar på att landskaps- och vårdreformen har beretts i delar som en mycket mångfasetterad process, varför det har varit besvärligt att bilda sig en helhetsbild av reformen. Speciellt när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av reformen är det alltfjämt svårt att bilda sig en helhetsbild. Det strama tidsschemat och kursändringarna i styrningen av beredningen har dessutom lett till kvalitetsbrister i lagberedningen. Materialet i anslut-



ning till många tidigare begäranden om utlåtande har varit ofullständigt, det har funnits luckor såväl i beskrivningen av nuläget som i konsekvensbedömningarna.

Vård- och landskapsreformen är den största förvaltningsreformen i Finlands historia, och om den genomförs ändras hela det finländska förvaltningssystemet på ett betydande sätt. Den inverkar också i hög grad på kommunerna och den kommunala självstyrelsen. Vid inrättandet av landskap är det dessutom fråga om en övergripande systemändring med omfattande följder och effekter som är svåra att förutse. Reformen kan inte jämföras med någon tidigare reform eller omorganisering inom den offentliga förvaltningen. Med beaktande av reformens betydelse och omfattning skulle det ha varit av största vikt att statsrådet hade erbjudit kommunerna och de övriga intressentgrupperna möjligheten att granska och bedöma reformen som en helhet. Någon sådan möjlighet fanns dock inte.

Helsingfors har i sina tidigare utlåtanden upprepade gånger lyft fram de svårigheter som beror på att en helhetsbild och helhetsbedömningar saknas. Enligt stadens uppfattning är det inte tillräckligt med begäranden om utlåtande, enkäter eller höranden i anslutning till enskilda mindre delhelheter i den omfattande lagstiftningshelheten, eftersom det utifrån dem inte har gått att genuint bedöma vilka totala effekter lagarna har och vilka kostnaderna blir. Trots det ovan anförda är det uppenbart att förslaget till reform har synnerligen betydande och vittomfattande konsekvenser för Helsingfors stad, speciellt med tanke på stadens ekonomi.

Med detta utlåtande vill Helsingfors stad tydligt ta ställning till reformhelheten nu när detta för första gången är möjligt sedan förslagshelheten har avancerat till behandling i riksdagen.

Under beredningen har det gjorts ändringar och preciseringar i lagpropositionerna om reformen, men de har inte förbättrat reformen i förhållande till dess ursprungliga mål, snarare tvärtom. Reformens mål om mindre skillnader i hälsa och välfärd, jämlik tillgång till service och en tyglad kostnadsökning kommer enligt Helsingfors uppfattning inte att bli verklighet.

Reformen beaktar inte Helsingfors speciella ställning som landets huvudstad och inte heller huvudstadens, metropolområdets och de övriga stora stadsregionernas särdrag, lika lite som metropolområdets och stadsregionernas betydelse för Finland och för landets ekonomi. Konsekvenserna för Nyland med en dryg fjärdedel av hela landets befolkning har inte beaktats i tillräcklig grad vid lagberedningen. Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor och Helsingfors och Nylands sjuk-



vårdsdistrikt är landets största aktörer inom social- och hälsovården och deras synpunkter borde ha getts betydligt större tyngd vid beredningen av reformen än vad som var fallet.

Helsingfors genomför en tydlig plan för reform av stadens social- och hälsovårdstjänster. Målet är en jämlik tillgång till service, mindre skillnader i hälsa och välfärd, starkare integration av tjänster och ökad delaktighet och självbestämmanderätt för klienterna. Förslaget till nationell reform leder inte till att dessa viktiga mål kan nås.

Helsingfors metropolområde måste kunna tävla om investeringar, toppkrafter och jobb med andra metropolområden i Norden och Europa i den allt hårdare internationella konkurrensen. Helsingfors stadsstrategi 2017–2021 har världens bäst fungerande stad som mål. I den globala ekonomin ökar städernas betydelse oavbrutet, och enligt såväl internationella som nationella undersökningar accelererar urbaniseringsutvecklingen i världen och i Finland. Städerna och stadsregionerna har också i Finland en central betydelse med avseende på hela landets tillväxt och konkurrenskraft enligt alla nyckeltal som är förknippade med utvecklingen.

Förslaget till landskapsreform befattar sig inte med urbaniseringen och inte heller med städernas eller stadsregionernas växande betydelse. Det främjar därför inte heller Helsingfors och metropolområdets eller de finländska städernas konkurrenskraft eller stöder deras möjligheter att svara mot de globala utmaningarna, befolkningstillväxten eller följdfeitelserna av urbaniseringen.

Reformen medför risker med hänsyn till servicen och boendet särskilt för dem som är i svag ställning, vilket kan ha allvarliga följder i synnerhet i metropolområdet. Genom reformen bildas en ny administrativ nivå, som decentraliserar makt och ansvar. Serviceverksamheten försvåras, eftersom den föreslagna mångproducentmodellen inte stöder en anpassning av social- och hälsovårdstjänsterna till varandra. Verksamhetsmodellerna är inte i alla delar tydliga, och från invånarnas perspektiv finns det många beslutsnivåer.

Reformen påverkar i hög grad kommunernas befogenheter och uppgifter och försvagar därigenom deras möjligheter att svara mot de varierande utmaningar som de möter. Kommunerna har för närvarande möjlighet att leda omfattande branschövergripande helheter och att ändamålsenligt utnyttja ett brett spektrum av tillvägagångssätt. Reformen innebär inget mervärde för kommunerna, utan splittrar deras uppgiftsfält och försvårar exempelvis möjligheterna att anta utmaningarna inom befolkningstillväxten och invandringen, att främja befolkningens hälsa, välfärd och livskraft och att bekämpa differentieringsutvecklingen.



Enligt Helsingfors stads uppfattning är det inte motiverat att genomföra reformen. Reformen är inte godtagbar från Finlands huvudstads, helsingforsarnas eller nylänningarnas synpunkt. Den beaktar inte heller särdragen i de övriga stora städerna.

Reformen kan utifrån den information som finns att tillgå inte anses vara den bästa möjliga lösningen. Trots att det i och för sig har satsats en hel del på reformen, innebär det inte en lika stor risk att återta den som att genomföra den. Den tid och de resurser som redan använts för reformen är inte en tillräcklig motivering för att genomföra reformen trots riskerna och de skadliga konsekvenserna.

Avgörandena under olika faser av beredningen har fjärmat reformen från dess ursprungliga mål. Att också efter en lång beredning låta bli att genomföra reformen innebär inte ett misslyckande, bara erkännande av fakta. Olägenheterna och kostnaderna minskar mer om reformen återtas än om den genomförs.

Tidsplanen för reformen är förknippad med stora risker. Den nyligen genomförda reformen av ledarskapssystemet i Helsingfors är liten jämfört med den föreslagna landskaps- och vårdreformen, men ger efter stadens måttstock en uppfattning om utmaningarna med att genomföra stora ändringar. Trots det breda samförståndet, den omsorgsfulla planeringen och indelningen i etapper innebar det en utmaning att genomföra reformen enligt det planerade tidsschemat.

I ljuset av Helsingfors erfarenheter har det planerats att reformen ska verkställas alltför snabbt. Det är meningen att landskapsval ska ordnas i oktober 2018 och att landskapsfullmäktiges mandattid ska börja vid ingången av 2019. Landskapsfullmäktige bör i början av 2019 i snabb takt kunna fatta beslut om landskapets förvaltnings- och ledarskapssystem och budget, så att organiseringsansvaret kan överföras till landskapen vid ingången av 2020. Inga av besluten får fördröjas, så att landskapet kan bygga upp sin förvaltning och bl.a. genomföra de lagstadgade samarbetsförfarandena i anslutning till överföringen av anställda. Att säkerställa oavbruten service kommer att vara en betydande utmaning. Speciellt stora blir utmaningarna i Nyland till följd av områdets anseliga storlek.

Social- och hälsovårdsreformen

Arbetet med att omstrukturera social- och hälsovården har pågått i över tio år under fyra olika regeringar. Man har varit enig över partigränserna om att en reform är behövlig. Efter 2015 års val var det meningen att reformen skulle främjas genom samarbete mellan alla riksdagspartier. Statsminister Sipiläs regeringsprogram syftade till att reformen skulle genomföras etappvis. Till en början skulle en integration och struktur-



reform av social- och hälsovårdstjänsterna ha genomförts och först i slutfasen skulle valfriheten ha ökats och produktionen gjorts mångsidedigare. I Sipiläs regering blev strukturen en lösning baserad på landskap, och beredningen av valfrihetssystemet kopplades tidsmässigt till vård- och landskapsreformen. Den valda lösningen går ut på att 18 självstyrande landskap har ansvaret för att organisera och delvis producera social- och hälsovårdstjänsterna. En betydande del av servicen är avsedd att produceras av företag och av organisationer i tredje sektorn under vägledning av lagstiftningen om valfrihet. Kommunerna har då inget ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster och inte heller rätt att producera sådana. Lagpropositioner om förenkling av flerkanalfinansieringen saknas än så länge.

Syftet med vårdreformen är att minska skillnaderna i hälsa och välfärd och att förbättra en jämlik tillgång till tjänster och dessas genomslag, liksom också att bromsa upp ökningen i kostnaderna för den offentliga social- och hälsovården med 3 miljarder euro före år 2030.

Stadens väsentligaste utlåtanden om vårdreformen

Helsingfors stads utlåtanden (2.11.2016 stadsfullmäktige, 27.3.2017 stadsstyrelsen, 13.12.2017 stadsfullmäktige) om de mest betydande lagarna som gäller reformen ledde inte till några ändringar i bestämmelserna om säkerställande av integrationen i regeringens lagproposition (RP 15/2017), som är under behandling i riksdagen. Sommaren 2017 krävde grundlagsutskottet ändringar i valfrihetspropositionen, och lagstiftningen om valfrihet bereddes på nytt vid social- och hälsovårdsministeriet och var ute på remiss i november–december 2017. Valfrihetslagstiftningen garanterar inte tillräckligt bra en serviceintegration mellan social- och hälsovårdstjänsterna och inte heller mellan tjänsterna på bas- och specialnivå. Med stöd av utlåtandena preciserade regeringen lagpropositionen vid den fortsatta beredningen för att service- och vårdkedjorna ska bli smidigare. Jämfört med det propositionsutkast som var ute på remiss i slutet av 2017 är den största ändringen i den senaste propositionen att kundsedelsskyldigheten slopats inom den specialiserade sjukvården. När det gäller social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå omfattar propositionen alltså en omfattande skyldighet att erbjuda kundsedlar.

Bedömning av förslagen till social- och hälsovårdslagstiftning

Till följd av den allt äldre befolkningen, den ökade efterfrågan på service och den ansträngda offentliga ekonomin finns det ett behov av en nationell social- och hälsovårdsreform. Att överföra organiseringen till större aktörer än kommunen är i huvudsak motiverat utanför metropolområdet och de stora stadsregionerna.



Enligt valfrihetsförslaget registrerar sig medborgarna som kunder vid en social- och hälsocentral som erbjuder hälsovårdstjänster och socialrådgivning och -handledning och vid en tandklinik som de själva väljer. Vid sidan av landskapets egna social- och hälsocentraler och tandklinik ska enligt förslaget ett affärsverk i landskapet tillhandahålla socialtjänster och andra hälsovårdstjänster, såsom familjecentraltjänster, skolhälsovård, hemvård och specialistsjukvård vid sjukhus.

Landskapets affärsverk ska bevilja kundsedlar inom viss tjänster, såsom hemvården, boendeservicen och den medicinska rehabiliteringen, likaså när tidsgränserna för vårdgarantin överskrids. Kunden använder kundsedeln för att skaffa en enskild tjänst från en annan serviceproducent. Kundsedeln kan i landskapet användas också i större utsträckning, om inte detta leder till att tjänsterna fungerar sämre. Skyldigheten att använda kundsedel för vissa tjänster innebär att det inte är möjligt för landskapen att använda kundsedeln ändamålsenligt.

Personer med ett omfattande och långvarigt hjälpbehov kan till sitt förfogande få en personlig budget, med hjälp av vilken kunden kan välja tjänster som är lämpliga i den individuella situationen. Landskapet har till uppgift att bygga upp samordnade servicehelheter för de olika befolkningsgrupperna.

Att ordnandet och produktionen skiljs från varandra, att mångproducentmodellen införs och att valfrihetstjänsterna läggs ut på marknaden stöder inte en integration, utan splittrar tjänsteproduktionen och servicekedjorna. Bristfällig integration i basservicen och mellan social- och hälsovårdstjänsterna innebär utmaningar i synnerhet för dem som behöver mycket tjänster och för dem som behöver både social- och hälsovårdstjänster. Kundens behov som helhet kan bli obeaktade. När det gäller kunder som behöver både social- och hälsovårdstjänster är det också oklart via vilka tjänster de blir kunder.

Integrationsutmaningarna bemöts i lagpropositionen med ett flertal bestämmelser om landskapets styrning, utifrån vilka det uppstår ett invecklat och svårbemästrat system. Landskapets organiseringsuppgift kommer att vara svår. Enligt Helsingfors uppfattning eliminerar lagen och det effektiviserade förändringsstöd som erbjuds inte riskerna och de garanterar inte heller oavbruten service. Modellen gagnar mest dem som sporadiskt behöver tjänster i liten utsträckning. För de kunder som behöver mycket tjänster innebär det föreslagna servicesystemet en speciellt stor utmaning.

En avgörande förklaring till att välfärden i Finland är internationellt högklassig är kommunernas omfattande befogenheter, som går ut på att social- och hälsovårdstjänsterna är integrerade med de övriga välfärds-



tjänsterna, med friskvårdstjänsterna på bred bas och med utbildningen. Landskaps- och vårdreformen skapar en ny gränssyta exempelvis inom barn- och ungdomstjänsterna mellan rådgivningsverksamheten och småbarnspedagogiken och mellan skolorna och skolhälsovården. Det är osannolikt att tjänsterna som helhet blir bättre från kundens synpunkt, när de administrativa organisationerna inom tjänsterna blir fler. Den korrigerande och förebyggande verksamheten överförs vid reformen på landskapets ansvar, medan den verksamhet som främjar hälsa och välfärd blir kvar på kommunernas ansvar. Vilken karaktär landskapets förebyggande verksamhet har är oklart, och kopplingen till kommunernas främjande verksamhet är bristfällig. Med tanke på främjandet av välfärd och hälsa innebär detta ineffektiv administration och informationshantering.

Risker förknippade med lagstiftningen

I propositionen till valfrihetslag erkänns det att EU:s regler om statligt stöd är en viktig del vid bedömningen av sätten att tillhandahålla social- och hälsovårdstjänster. I EU-domstolens avgörandepraxis används begreppen ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. Regleringen av det statliga stödet gäller enbart den ekonomiska verksamheten. Elementen i den finländska valfrihetsmodellen har i propositionen bedömts utifrån om elementet hänvisar till ekonomisk eller icke-ekonomisk verksamhet. Valfrihetsmodellen innehåller med stöd av tolkningar som baserar sig på tidigare rättspraxis element som hänvisar till både icke-ekonomisk och ekonomisk verksamhet. I propositionen framhålls det att ett färskt avgörande om systemet i Slovakien ökar risken för att Finlands valfrihetssystem kan tolkas vara åtminstone delvis ekonomiskt. Utgångspunkten är i alla fall att varje bedömning av statligt stöd alltid är fallspecifik och förutsätter mycket detaljerad bedömning. Enligt uppfattningen i lagpropositionen skulle en anmälan av lagen om valfrihet i praktiken innebära att ramen för lagstiftningen anmäls, eftersom det inte finns någon faktisk verksamhet. Ramen för lagstiftningen anger inte den faktiska verksamheten eller verkställigheten i landskapen, som är centrala frågor när det gäller den ekonomiska verksamhetens karaktär och EU:s granskning av statliga stöd.

Bedömningen i lagpropositionen om riskerna i anslutning till valfrihetssystemets ekonomiska karaktär stärker uppfattningen om att det inte är värt att genomföra den föreslagna reformen.

Om reformen inte genomförs

Att höra till landskapet Nyland skulle inte innebära något mervärde för helsingforsarna med avseende på social- och hälsovårdstjänsterna. Helsingfors är till folkmängden över en tiondel av Finland. Helsingfors



social- och hälsovårdssektor är landets ledande aktör inom social- och hälsovården och en innovatör som själv har förmått och förmår ordna och producera social- och hälsovårdstjänster. Den omorganisering och verksamhetsstart enligt ett stramt tidsschema som föreslås i reformen kan i Helsingfors störa de befintliga fungerande tjänsterna och deras kontinuitet, särskilt under övergångstiden och ändringsfasen. Det kan också ses som en betydande risk att reformen inte går att differentiera områdesvis eller tidsmässigt och att ordnandet av tjänsterna eller valfriheten inte går att genomföra etappvis genom försök.

Den finansiering som landskapet får från staten kommer i huvudsak att basera sig på åldersstrukturen och sjukligheten. De landskap som för närvarande har höga vårdkostnader i förhållande till åldersstrukturen – såsom Nyland – blir föremål för ett hårt tryck på besparingar. De föreslagna behovsfaktorerna tar dåligt hänsyn till Helsingfors och metropolområdets särdrag, såsom kraftig befolkningstillväxt, större invandring än på övriga håll i landet och utmaningar med anknytning till den ökade ojämlikheten, såsom segregation, bostadslöshet, utslagning och drogrelaterad överdödlighet. Sparmålet för landskaps- och vårdreformen är orealistiskt och kan genomföras bara om klientavgifterna höjs och servicenätet inskränks.

En reform av Helsingfors stads social- och hälsovårdstjänster förverkligar också de mål som ställts på landskaps- och vårdreformen och beaktar utmaningarna i huvudstadsregionen bättre än landskapsalternativet. Reformen av stadens tjänster fortsätter oberoende av landskaps- och vårdreformen. I Helsingfors genomförs en integration och digitalisering av social- och hälsovårdstjänsterna, och dessa tillhandahålls av många producenter. Helsingfors omorganiserar bastjänsterna bland annat enligt verksamhetsmodellerna med en central för hälsa och välbefinnande, en familjecentral och mångsidiga servicecentraler. Användningen av servicesedlar har ökat måttfullt i Helsingfors, vilket ökar valfriheten och konkurrensen mellan producenter stegvis. Tillgången till social- och hälsovårdstjänster i Helsingfors, liksom också kunderfarenheten, genomslaget, produktiviteten och personalerfarenheten, förbättras snabbt. Helsingfors har också förbättrat hänvisningen till icke-brådskande vård.

Helsingfors har monterat ner överlappande tjänster med HNS och integrerat såväl en del av sin egen specialiserade sjukvård som vissa stöd-tjänster med HNS. Vid sammanslagningarna har det säkerställts att servicekedjorna är sammanhängande och kostnadseffektiviteten har förbättras. Denna utveckling fortsätter 2019 bland annat genom att Helsingfors och HNS jourmottagningar sammanslås till landets största gemensamma jour.



04.04.2018

Ärende/3

Helsingfors social- och hälsovårdstjänster digitaliseras snabbt, Helsingfors står för över hälften av den elektroniska kommunikationen inom hälsovården i hela landet. Datasystemprojektet Apotti genomför på ett konkret och nationellt unikt sätt en integration av informationen på bas- och specialnivå inom social- och hälsovården och stöder en reform och digitalisering av tjänsterna.

Utgiftsutvecklingen inom Helsingfors social- och hälsovårdstjänster har varit måttlig. Budgeten för social- och hälsovårdstjänster har hållit eller underskridits flera år. Social- och hälsovårdskostnaderna i Helsingfors har i enlighet med målen länge närmast sig medianen för de största städerna och i huvudsak nått denna.

Liksom i Helsingfors finns det på olika håll i Finland sådana projekt för reform av social- och hälsovårdstjänsterna som redan fungerar och som förverkligar målen för landskaps- och vårdreformen, exempelvis Eksote och Siun sote. Det är inte motiverat att skrota fungerande modeller som inrättats genom reformarbetet, utan snarare att stödja genomförande av de bästa förfarandena i dessa på olika håll i Finland. Lösningar som anpassats till de lokala förhållandena fungerar bättre än en enda modell för hela Finland.

Inrättande av landskap och andra uppgifter som överförs på landskapen

Inrättande av landskap och deras uppgifter

Den planerade landskapsreformen innebär att Finland övergår från ett administrativt system som bygger på två nivåer, staten och kommunerna, till en förvaltning på tre nivåer. I och med reformen får landet en ny förvaltningsnivå, 18 landskap, som är offentligrättsliga samfund med regionalt självstyre.

Landskapen föreslås inte ha något allmänt kompetensområde, utan sköta separat föreskrivna uppgifter som överförs från kommunerna, närings-, trafik och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna, regionförvaltningsverken och landskapsförbunden. Till uppgifterna hör social- och hälsovård, räddningsväsende, miljö- och hälsoskydd, regionutveckling och strukturfondsverksamhet, främjande av näringslivet, styrning och planering av områdesanvändningen, lantbruks- och jordbrukarstödsförvaltning, avbytarservice för lantbruksföretagare och pälsdjursuppfödare, användning och skötsel av vattentillgångarna, vatten- och havsvård, styrning av byggandet, vård av kulturmiljön, främjande av landskapets identitet och kultur, produktion och spridning av information om miljön samt övriga regionala tjänster som åläggs landskapen genom lag.



04.04.2018

Ärende/3

Landskapets högsta beslutande organ är landskapsfullmäktige som utses genom val och som ansvarar för landskapets verksamhet och ekonomi. Andra lagstadgade organ är landskapsstyrelsen och revisionsnämnden.

Utlåtande om inrättande av landskap och om landskapens uppgifter

I utlåtandet (stadsfullmäktige 2.11.2016) om utkastet till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lagar som har samband med dem lyfte Helsingfors stad fram problematiken med landskapsindelningen som grund för områdesindelningen, problematiken med skyldigheten att utnyttja de nationella servicecentren, reformens konsekvenser för möjligheterna till tillväxt i huvudstadsregionen och den statliga styrningens inverkan på landskapens självstyrelse. Dessutom tog staden ställning till landskapens uppgifter.

Med stöd av utlåtandena preciserade regeringen sin proposition (RP 15/2017) med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården. Regeringens ministerarbetsgrupp för reformer drog 18.1.2018 upp som riktlinje att bestämnelserna om ett servicecenter för ekonomi- och personalförvaltning stryks i regeringspropositionen. Helsingfors utlåtande ledde inte till några större ändringar i lagförslaget.

Bedömning av områdesindelningen i landskapslösningen

Sakkunnigbedömningar från olika faser under beredningen av reformen ger vid handen att det optimala antalet områden är mindre än det nu föreslagna för så gott som alla av landskapens uppgifter. Bedömningen gäller både den specialiserade sjukvården och de uppgifter som föreslås bli överförda från staten till landskapen. En del av bedömningarna baserar sig på ekonomiska granskningar, en del bland annat på den statliga regionförvaltningens förmåga och specialisering vid skötseln av de nuvarande uppgifterna. I största delen av landskapen är kunskapen en liten och minskande resurs. Många statliga regionaliseringsprojekt har fallit av bristen på kompetent arbetskraft. Det finns inte tillräckligt med lämpliga personer för de krävande expert- och ledningsuppgifterna vid de planerade 18 landskapen. Antalet områden borde därför ha minskats vid beredningen av reformen.

Den planerade områdesindelningen baserar sig på den nuvarande landskapsindelningen och den beaktar inte funktionaliteten och inte heller de stora städernas eller stadsregionernas betydelse och speciella karaktär. Landskapsindelningen känner inte till skillnaderna i ekonomisk bärkraft mellan landskapen och inte heller skillnaderna mellan landskapen i vidare bemärkelse.



Områdesindelningen beaktar inte heller dagens fungerande samarbetslösningar. I huvudstadsregionen och metropolområdet skulle en lösning på hela Nylands nivå sannolikt ersätta många av de nuvarande regionala samarbetslösningarna, vilket kan leda till att den effektivitet och långsammare kostnadsökning som uppnåtts går förlorad.

Befolkningstillväxten förutspås vara kraftig i Helsingfors och Helsingforsregionen under de kommande åren. Inflyttningsöverskottet i Helsingfors består av inflyttade både från utlandet och från inhemska orter utanför arbetsmarknadsområdet. En stor del av tillväxten i Finland sker i huvudstadsregionen. Landskapslösningen skulle utom att försvåra möjligheterna till ekonomisk tillväxt i huvudstadsregionen också betydligt försvåra möjligheterna att tillgodose de behov att utveckla bostadsbyggvolymen och serviceutvecklingen som befolkningstillväxten för med sig.

En effektiv minskning av hälso- och välfärdsskillnaderna i metropolområdet förutsätter ett tätare samarbete än på andra håll i landet mellan stadsplanering, näringspolitik, sysselsättningstjänster och utbildningstjänster. En landskapsmodell som tillämpas på samma sätt i hela landet beaktar inte huvudstadsregionens särskilda servicebehov, särdrag eller utmaningar och försvårar minskningen av skillnaderna i hälsa och välfärd. En överföring av uppgifter på landskapen och uppkomsten av en ny administrativ gränssyta försvårar hanteringen av utmaningarna och förändringarna i huvudstadsregionens specialfrågor och kan därmed leda till oförutsedda följder för hela landet.

Markanvändning, boende och trafik

Helsingforsregionen har länge haft ett fungerande samarbete med staten i planeringen av markanvändning, boende och trafik (MBT) och i MBT-avtalsförfarande. MBT-planeringen baserar sig på ett starkt kunskapsunderlag och fungerande samarbetsstrukturer. Med hjälp av planeringen har samhällsstrukturen förtätats, tillväxten har kunnat hållas under kontroll och området har ett effektivt kollektivtrafiksystem.

Vid MBT-planeringen i metropolområdet har utvecklingsarbetet skapat förtroende mellan parterna, och aktörerna har förbundit sig vid Helsingforsregionens och statens gemensamma mål. I landskapet Nyland skiljer sig planeringsutmaningarna mellan metropolområdet och kommunerna utanför detta. Landskapen har inte heller och kommer inte genom reformen att få kompetens i strategisk boendeplanering. Den administrativa gränssyta som bildas mellan landskapet och metropolområdet främjar inte en smidig verksamhet. För att säkerställa tillväxten, funktionsdugligheten och den regionala balansen i metropolområdet och för att hejda differentieringsutvecklingen är det av stor vikt med ge-



mensamma regionala riktlinjer. Det är därför viktigt att fortsätta med MBT-samarbetet i metropolområdet.

Bestämmelser om landskapsplanläggning ingår i markanvändnings- och bygglagen, för vilken en totalrevidering är under beredning. Det är meningen att uppgifter inom landskapsplanläggningen och andra planeringsuppgifter inom landskapen ska överföras på de nya landskapen i ett läge där planläggningssystemet läggs om och det framtida systemet inte är känt. En överföring av beredningen av landskapsplaner och beslutsfattandet om dessa på de självstyrande landskapens ansvar rubbar kommunernas traditionella planläggningsmonopol. Landskapet kan dock inte investera i genomförandet av landskapsplanen, utan detta blir på kommunernas ansvar.

Revideringen av markanvändnings- och bygglagen har inte kopplats till landskapsreformen och det är därför oklart hurdant styrsystemet för markanvändningen blir i framtiden och vilka de sammantagna effekterna av reformen blir från kommunens synpunkt. Reformen och de lagförslag som är under beredning innebär att det fungerande samarbetet av nuvarande slag mellan samsamarbetsstrukturerna för markanvändning, boende och trafik i Helsingforsregionen och i andra stadsregioner, vilket beaktar stadsregionernas särdrag, blir mer invecklat.

Räddningsväsendet

Helsingfors har under hela beredningen av reformen poängterat att räddningsväsendet bör bevaras som stadens egen verksamhet. Räddningsväsendet har i Helsingfors en roll som avviker från övriga områden, vilket har att göra med huvudstadens särdrag. Reformen har inte beaktat de särskilda utmaningarna för räddningsväsendet i Helsingfors, såsom hamn- och flygplatsverksamheten och den övriga specialverksamheten, statsförvaltningens verksamhetsställen, det underjordiska och höga byggandet, de stora nationella och internationella evenemangen, den stora folkmängden och snabba befolkningstillväxten och utmaningarna kring säkerheten.

Det nuvarande systemet fungerar och kan svara mot de lokala behoven och snabbt reagera på förändringar och olika situationer. En överföring av räddningsväsendets uppgifter till landskapet skulle inverka ofördelaktigt på helsingforsarnas säkerhetsnivå. Landskapet Nyland kan inte besluta om ett enhetligt ordnande av räddningsväsendet i området, eftersom de olika delarna av området är så olika. Genom att bevara räddningsväsendet som Helsingfors stads egen verksamhet, garanteras säkerheten i landets största befolkningsskoncentration.

Om reformen blir genomförd äventyras fungerande samsamarbetsmodeller mellan myndigheterna, såsom samarbetet mellan räddningsväsendet,



04.04.2018

Ärende/3

staden och polisen och beredskapen för olyckor. Reformen innebär att kommunens möjligheter att påverka sin egen säkerhetsnivå och mängden säkerhetstjänster försvinner. För en del av räddningsväsendets uppgifter är det nödvändigt att i staden ordna ett ersättande system, som leder till att totalkostnaderna ökar.

Räddningsväsendets verksamhet i Helsingfors som producent av brådskande prehospital akutsjukvård bör tryggas och uppgiften att tillhandahålla prehospital akutsjukvård bör inte avskiljas från räddningsväsendet. Räddningsverkets personal har fått utbildning med inriktning på huvudstadsregionens specialbehov, och den är till nytta i katastrofsituationer och i den dagliga verksamheten med prehospital akutsjukvård. Tilläggsreserven för prehospital akutsjukvård går förlorad inom några år, om denna verksamhet upphör vid räddningsverket. Grundläggande yrkesutbildning av räddningspersonal bör anordnas i Helsingfors som en del av räddningsverkets verksamhet och säkerställas i lagstiftningen.

lakttagelser kring landskapens övriga uppgifter

Det är inte ändamålsenligt att i enlighet med förslaget överföra andra kommunala uppgifter till landskapen.

Helsingfors stads miljötjänster har enligt lagförslaget tillräckligt med kompetens och resurser för att självständigt sköta uppgifterna inom miljö- och hälsoskyddet, och staden har redan meddelat att den vill utnyttja denna möjlighet. Tillsynsveterinärernas arbete bör skötas som en del av denna helhet.

I Helsingfors är social- och hälsovårdstjänsterna starkt integrerade med boendetjänsterna för specialgrupper (äldre, ungdomar i eftervård inom barnskyddet, bostadslösa, personer i missbrukarrehabilitering och psykisk rehabilitering). Reformen leder till att trygghandet av boendet med därtill anknytande tjänster är hotat, då boendet och boendetjänsterna hänförs till olika organisationer.

Fullgörandet av stadens livskraftsuppgift och fördelarna av markutvecklingen säkerställs med stadens markägande oberoende av att ansvaret för verksamheten i en fastighet överförs. Städerna bör i alla lägen ha möjligheten att bestämma arrendena, grunderna för lokalhyror och de kostnader som hänförs till hyrorna så att detta följer stadens principer, är totalekonomiskt överlagt och så riskfritt som möjligt. Att dessa villkor blir tillgodosedda är inte säkert i reformförslaget. Användningsbegränsningarna i bostäderna för specialgrupper har inte beaktats i längden på de hyresavtal som överförs till landskapen.



04.04.2018

Ärende/3

Helsingfors har i sina utlåtanden också fäst avseende vid överföringen av sysselsättningskyldigheten till landskapen och vid de risker i fråga om ekonomi- och skuldrådgivningen som hänför sig till att principen om överlåtelse av rörelse slopas och som gäller en kundgrupp i sårbar ställning.

Tillväxttjänster

Huvudstadsregionen avviker som omgivning från det övriga Finland när det gäller den ekonomiska dynamiken, näringsstrukturen och den utländska investeringsvolymen. I huvudstadsregionen står företagens omsättning, arbetsplatserna, jobben inom den privata sektorn och de långtidsarbetslösa för en betydande andel jämfört med hela landet. Det finns många lediga platser i området, men på arbetsmarknaden finns ett svårt matchningsproblem, de arbetslösa arbetssökandenas kompetens motsvarar inte arbetsgivarnas krav. De långtidsarbetslösas profil avviker i huvudstadsregionen från det övriga landet, bland de långtidsarbetslösa framträder de som har högre högskoleexamen eller utbildning på forskarnivå och de som saknar utbildning. Till huvudstadsregionens särdrag hör också det stora antalet högskolor och forskningsinstitut med därtill anslutna kompetenskluster vid företag. Företagsverksamheten i området är exceptionellt internationell jämfört med det övriga landet, och en stor del av de nya företagen i Finland bildas i huvudstadsregionen. Enligt tillväxtprognoserna kommer regionens roll som lokomotiv för den nationella tillväxten att bibehållas åtminstone som den är nu.

Tillväxttjänster i metropolområdet

Målet med tillväxttjänsterna är att trygga företagens tillgång till arbetskraft, göra det snabbare att få jobb, effektivisera integrationen och öka och utveckla företagsamheten. Tillväxttjänsterna bör stödja arbetskraftens rörlighet och få arbetsmarknaden att fungera effektivare. Landskapets organiseringsansvar främjar inte tillväxttjänsternas möjlighet att reagera på förändringar på arbetsmarknaden och på den lokala rörligheten. Finansieringen av tillväxttjänsterna är en del av landskapets finansiering med allmän täckning, och modellen kan eventuellt försvaga finansieringen av tillväxttjänster, eftersom trycket på finansiering av social- och hälsovårdstjänster är hårt. Landskapen utgör inte en sådan strategisk, till tjänsterna enhetlig och effektiv helhet för tillväxttjänsterna som krävs för utvecklingen av arbetsmarknaden och näringslivet i Finland. När arbetsmarknaden blir allt större i och med den globala konkurrensen, bör tillväxttjänsterna inte organiseras landskapsvis. Landskapsmodellen försvagar Finlands förmåga att svara mot förändringar på arbetsmarknaden.



Stadsstyrelsen föreslog 5.9.2016 statsrådet en separat lösning för huvudstadsregionen i samarbete mellan staten och städerna i huvudstadsregionen. Städernas gemensamma förslag till separat lösning i huvudstadsregionen för tillväxttjänsterna baserar sig på lokalt samarbete. Med detta stärks konkurrenskraften, innovationsverksamheten, sysselsättningen och integrationen av invandrare. Enligt förslaget får en på lagen baserad samkommun för tillväxttjänster i huvudstadsregionen ansvaret för att organisera tillväxttjänsterna.

En separat lösning gör det möjligt att förena statens och kommunernas resurser och att vidta åtgärder dels för att sköta sysselsättningen och organisera integrationen, dels med tanke på företagstjänsterna. Lösningen gör det möjligt att beakta huvudstadsregionens särdrag i tillväxttjänsternas innehåll och i sättet att genomföra dessa och medger utnyttjande av privat tjänsteproduktion och uppkomst av innovationer. Med hjälp av lösningen kan dessutom tillväxttjänsterna bättre kopplas till utbildnings- och livskraftstjänsterna och en högklassig och effektiv tjänsteproduktion säkerställas.

En separat lösning för huvudstadsregionens tillväxttjänster beaktar särdragen i huvudstadsregionen och är ett steg i rätt riktning för att dessa tjänster och funktioner ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Ett utvecklingsarbete som förverkligar målen är dock möjligt i huvudstadsregionen oberoende av om landskaps- och vårdreformen genomförs eller inte.

Otillräcklig självstyrelse om ofullbordad demokrati

Landskapslagen har beretts med regleringen i kommunallagen som underlag, men landskapens självstyrelsemodell avviker från den kommunala självstyrelsen. Landskapens självstyrelse är skenbar, eftersom de inte har någon egen beskattningsrätt och staten bär ansvaret för finansieringen av landskapens verksamhet. Regleringen av landskapen och statens styrning av deras ekonomi och delvis också deras verksamhet är detaljerad och stram. Landskapen har inte heller något allmänt kompetensområde.

De centrala självstyrelseprinciperna följs inte i landskapsförvaltningen såsom de är fastslagna i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Med lokal självstyrelse menas i stadgan de lokala myndigheternas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse. Landskapsförvaltningen kommer inte i den föreslagna formen att uppfylla alla kriterier för lokal självstyrelse. Landskapen får inte något allmänt kompetensområde, deras ekonomiska resurser består inte ens delvis av lokala skatter och avgifter och de får inte



möjlighet att komma in på den nationella kapitalmarknaden. Dessutom blir den statliga styrningen av landskapen mycket kraftig, också i frågor som gäller landskapets operativa verksamhet.

Enligt förslaget till landskapslag får landskapsfullmäktige fatta beslutet om landskapets närmare förvaltnings- och organisationsstruktur. Den statliga styrningen begränsar dock möjligheterna för ledamöterna i landskapsfullmäktige och för andra förtroendevalda att ha samma slags makt- och ansvarsställning som kommunala förtroendevalda. Den starka statliga styrningen strider också mot målet att framhäva landskapets omfattande organiseringsansvar.

När det fattas beslut om strukturen för landskapets förvaltning och organ bör det beaktas att lagstiftningen kräver att anordnaren och producenten skiljs åt. Såsom administrativ organisering och med avseende på ledningsstrukturen är detta en svår uppgift, som främst några större städer har erfarenhet av. Det bör beaktas att det vid anordnandet av landskapets förvaltning är fråga om organisering av en helt ny förvaltningsnivå, som kräver omfattande kunskaper inklusive praktiska färdigheter med avseende på verksamhet vid gränsyterna för demokrati och delaktighet. De nuvarande landskapsförbundens arbetsförmåga begränsar sig till översiktlig landskapsplanläggning och småskalig verksamhet med områdesutveckling.

En särskild utmaning vid verkställigheten är att lagstiftningen om reformen exempelvis i fråga om val inte är godkänd och att således alla centrala frågor som hänför sig till inrättandet av landskapen (befogenheter, uppgifter, finansiering) i själva verket ännu är öppna. Detta försvårar väsentligt förberedelserna inför det första landskapsvalet.

Den planerade tidpunkten för landskapsvalet är oktober 2018. Än så länge har kandidaterna eller väljarna ingen möjlighet att bedöma för vilket uppdrag de ställer upp som kandidat, vad som krävs av dem som blir valda eller på vilka grunder röstningsbeslutet ska fattas. Tiden reserverad för förberedelser inför valet kan anses vara otillräcklig också i ljuset av de internationella riktlinjerna i avtals- och övervakningssystemet. Venedigkommissionen inom Europarådet utfärdade 2002 en rekommendation om att de centrala principerna för lagstiftningen om val inte bör ändras när det återstår ett år till ett val. Tid behövs inte för det tekniska genomförandet, utan för att förverkliga demokrati. Att ändra det demokratiska systemet nära ett val försvagar möjligheterna att förverkliga demokrati. Både väljarna och de kandidater som förbereder sig för valet bör i detta läge ha betydligt mer vetskap om vad kandidaterna förbinder sig till med sin kandidatur och vad deras uppgifter och ansvar kommer att vara. Att det finns tillräckligt med tid för att förbereda sig inför valet kan anses vara väsentligt, eftersom det är fråga om en ny typ



04.04.2018

Ärende/3

av val och ett nytt val, där det högsta beslutande organet på en ny förvaltningsnivå, dvs. landskapen, utses för första gången. Situationen innebär en utmaning för alla partier som förbereder sig för valet, då kampanjtiden och även tiden för att samla in finansiering blir exceptionellt kort jämfört med andra val. Den korta kampanjtiden blir en utmaning i synnerhet för de mindre partierna och för partierna utanför riksdagen, vilka bör söka ett separat penninginsamlingstillstånd för att kunna samla in donationer utanför kampanjtiden.

Valet är en väsentlig del av självstyrelsen, liksom också det att beslutanderätten i landskapen utövas av ett organ som invånarna utsett genom val. Stiftelsen för kommunal utveckling publicerade nyligen en enkät enligt vilken intresset för landskapsvalet kommer att vara mindre än intresset för att rösta vid EU-valet. Av dem som besvarat enkäten är 47 procent intresserade av landskapsvalet och 52 procent av EU-valet. Också enligt de tidigare erfarenheterna från området för förvaltningsexperimentet i Kajaland blev valdeltagandet lågt i såväl kommunalvalet som landskapsvalet. Utredningar ger vid handen att röstningsaktiviteten också kan försvagas då flera val ordnas inom en kort tid.

Konsekvenser av reformen för den kommunala ekonomin och finansiering av landskapen

Helsingfors ekonomi efter 2020

Den planerade landskaps- och vårdreformen orsakar en exceptionell osäkerhet i stadens och de övriga kommunernas ekonomi under de kommande åren. Cirka två tredjedelar av stadens kommunala beskattningsutfall försvinner som en följd av reformen. Inemot 40 procent av kommungruppens andel av samfundsskatten kommer att överföras för att finansiera landskapen. Att en del av kommungruppens utdelning av samfundsskatten överförs och att fastighetsskatten ingår i skatteinkomstutjämnningen innebär en allt kraftigare finansiell subvention från helsingforsarna till det övriga landet. På längre sikt är förändringen i Helsingfors ekonomi stor, eftersom den årliga tillväxten i skatteinkomstbeloppet blir mindre än i nuläget efter nedskärningarna i kommunal-skatten och samfundsskatten. De största riskerna med reformen finns i de faktorer som påverkar stadens framtida investeringsförmåga.

Helsingfors har omkostnader på 4,4 miljarder, verksamhetsinkomster på 1,3 miljarder och skatteintäkter på ungefär 3,5 miljarder euro i 2019 års nivå. Som en följd av reformen försvinner ungefär 2 miljarder – ca 200 miljoner från inkomsterna och ca 1,8 miljarder från skatteintäkterna. Investeringsnivån sjunker däremot bara en aning, från 720 miljoner till 700 miljoner. Efter landskaps- och vårdreformen är baskommunens årsbidrag till en början något svagare än det vore utan reformen, ef-



tersom en övergångsutjämnning balanserar förändringen under de första åren.

Investeringsbehovet i den växande staden bibehålls nästan oförändrat i förändringsläget och ökar rentav allt snabbare på lång sikt. I förhållande till detta behov minskar stadens skattefinansiering betydligt efter att skatteintäkter överförs till landskapet. Skatteinkomstökningen har under de senaste åren varit en av de viktigaste faktorerna som bibehållit den ekonomiska balansen, trots att stadens investeringsnivå har stigit.

Helsingfors växer, vilket förutsätter omfattande bostadsproduktionsinvesteringar, bl.a. i byggandet och trafiksystemet. Staden måste se till att det finns tillräckligt med skattefinansiering för att den ska kunna sköta sina återstående uppgifter och trygga sina investeringar. Att den totala skattegraden stiger är enligt Helsingfors mening en uppenbar risk, som sannolikt blir verklighet inom de närmaste åren.

Reformförslaget leder till att kommunernas balansställning försvagas. Stadens lånestock blir alltjämt helt och hållet kvar på stadens ansvar i reformen, vilket medför att stadens relativa skuldsättning märkbart ökar. Att ett skattetak tillämpas under övergångsåret och att de nyckeltal som används vid bedömningen av kommunernas kreditvärdighet försvagas kan leda till en omvärdering av kommunsektorns nuvarande nollriskklassificering enligt EU:s tillsynsförordning. En förlust av nollriskklassificeringen skulle begränsa antalet aktörer som gör placeringar i Finlands kommunsektor, öka amorteringskostnaderna betydligt, utsätta systemet för ett avsevärt kapitaliseringsbehov och försvaga soliditetsställningen för banker och försäkringsinrättningar med placeringar i skuldebrev emitterade av Kommunfinans.

Konsekvenser för den kommunala ekonomin

Det är inte möjligt att ordentligt bedöma vilka de totalekonomiska konsekvenserna av reformen blir.

Efter reformen ökar betydelsen av den statliga finansieringen proportionellt sett i stadens interna finansiering jämfört med nuläget, vilket bidrar till att öka den finansiella osäkerheten och försvaga den kommunala självstyrelsen.

Vid sidan av de finansieringsöverföringar som görs för att kunna finansiera landskapen (nedskärningar i kommunal- och samfundsskatten) planeras en omfattande ändring av kommunernas statsandelssystem, men den har knappast alls diskuterats i offentligheten. I det nya läget bestäms underlaget för kommunernas statsandelar i huvudsak enligt storleken på de unga åldersklasserna i kommunen (finansiering för att trygga basservicen för dessa åldersklasser), men därefter görs det oli-



ka slags tillägg och avdrag i statsandelen, vilket innebär att de statsandelar som redovisas till kommunen inte längre motsvarar den finansiering som bestäms enligt storleken på de unga åldersklasserna.

En faktor i systemet är ändringarna i skatteinkomstutjämningen (utjämning av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna). Enligt de nya provkalkyler som finansministeriet publicerat skulle Helsingfors skatteinkomstutjämning med minustecken vara större än statsandelen före skatteinkomstutjämningen. Statsandelen till Helsingfors skulle enligt provkalkylerna till en början vara i stort sett densamma, men statsandelen skulle nästan i sin helhet bestå av den s.k. förändringsbegränsningen, som är en kompensation för att kommunens inkomster minskar mer än utgifterna vid ändringen. Det finns ett gjutfel i systemet, om den redovisade statsandelen i slutändan inte bygger på statsandelssystemets grundidé, dvs. att finansiera tjänsterna för de unga åldersklasserna, utan det redovisade beloppet i huvudsak är en följd av enbart finansieringsändringarnas utjämningselement i helheten med vård- och landskapsreformen. Samtidigt blir de ekonomiska utsikterna osäkrare för staden. Det kan inte antas att förändringsbegränsningen en lång tid blir en del av statsandelsredovisningarna till kommunen, när statsandelssystemet eventuellt revideras i början av 2020-talet.

Att koppla fastighetsskatten till skatteinkomstutjämningen är problematiskt. Vid skatteinkomstutjämningen tillämpas en kalkylmässig fastighetsskatteintäkt, dvs. den kommunala fastighetsskattens beskattningsvärde multipliceras med den genomsnittliga fastighetsskatteprocentsatsen i landet. Den planerade revideringen av beskattningsvärdena på mark och byggnader med början år 2020 höjer fastighetsskatternas beskattningsvärde speciellt i stadsområdena. Revideringen sänker troligen de nedre gränserna för fastighetsskatten, men kommunerna sänker inte nödvändigtvis fastighetsskatteprocentsatserna i samma proportion som beskattningsvärdena stiger. Risken är att Helsingfors skatteinkomstutjämning stiger, trots att fastighetskatteinkomsterna inte ökar.

Finansieringen av de uppgifter som fastställts för landskapen baserar sig på de statistikförda kostnaderna för de uppgifter som överförs från kommunerna. Kostnaderna som statistikförts och samlats under 2018–2019 är osäkra och därför beskriver de inte vilka kostnader som verkligen försvinner från kommunerna. För närvarande finns det ingen klar uppfattning om vilka uppgifter och kostnader som de facto kommer att flyttas över från kommunernas tjänsteproduktion. Man bör inte göra några stora överföringar av finansiering från kommunerna på basis av osäker statistik. Beslutet om inkomsterna som flyttas bort från kommunerna fattas som en del av lagstiftningen, men de kostnader som överförs uppskattas de facto först senare, åren 2019–2020.



I reformen beaktas inte de kostnader som riktar sig till kommunerna på ett heltäckande sätt. Under övergångsperioden måste kommunerna stå för överlappande kostnader i samband med stödfunktioner samt kostnader för ersättande system såsom en del av gränsytorna med anknäring till räddningsverkets uppgifter. Finansieringen av kostnaderna försvinner dock från kommunerna när finansieringsmodellen ändras.

Lagstiftningen beaktar inte heller kostnaderna för återkrav av investeringsunderstöd som fåtts för byggherreuppdrag i fråga om bostäder för specialgrupper, möjligheten att återkrav slopas eller moms konsekvenserna för kommunerna. När fastigheter utarrenderas till momsfria aktörer, får kommunen ingen avdragsrätt för momskostnaderna för fastighetsinvesteringar eller underhållsutgifter. Om fastigheten dessutom i fortsättningen används för sådant som berättigar till avdrag eller återbäring (verksamhet som omfattas av valfriheten), ska den moms som hänför sig till investeringarna betalas tillbaka till staten. ARA-investeringsunderstöden och systemet med momsåterbäring har i Helsingfors haft stor betydelse för produktionen av bostäder för specialgrupper till skäligt pris. Om investeringsunderstödet och/eller momsåterbäringssystemet slopas har det en betydande inverkan på hyrorna för enskilda boende, eftersom momsen för byggnadskostnaderna och momsen under brukstiden läggs till de boendes hyror.

Den kommunala andelen av arbetsmarknadsstödet bör då organiseringsansvaret ändras överföras från tjänsterna till de för organisationen ansvariga landskapen eller helt och hållet betalas av staten. Det bör vara samma aktör som ansvarar för organisationen och finansieringen. Att betalningsandelen bevaras hos kommunerna motiveras med kommunernas möjlighet att erbjuda lönesubventionerat arbete, men kommunen är bara en arbetsgivare bland andra och största delen av de jobb med lönesubvention som kommunen erbjuder med stöd av sysselsättningsskyldigheten har varit assisterande uppgifter inom social- och hälsovårdstjänsterna.

Sparmål och landskapens finansiering

Statens revisionsverk framhöll 3.11.2017 följande: "Summa summarum är regeringens mål att spara 3 miljarder euro genom vård- och landskapsreformen inte realistiskt enligt den information som finns idag. I jämförelse med de övriga EU-länderna har Finland inte speciellt höga social- och hälsovårdsutgifter eller exceptionellt svårt hållbarhetsläge till följd av en åldrande befolkning. Kvaliteten på vårdtjänsterna anses vara allmänt taget god till att börja med, och eftersom reformen ska ge bättre tillgång till tjänster och minska hälsoskillnaderna är det fråga om ett väldigt ambitiöst sparmål även på lång sikt."



Landskapens finansiering baserar sig på en statsandelsfinansiering som utvecklas trendaktigt. Det är inte möjligt för landskapet att söka tidsmässig flexibilitet genom reglering när det gäller skuldsättningen, försäljningen av egendom eller inflödet av skattefinansiering. Reformen kommer att leda till betydande förändringskostnader. Finansieringen av landskapen beaktar inte den medicinska forskningen och utbildningen, varken för Helsingfors vidkommande i Nyland eller för de andra landskapen med ett universitetssjukhus. Propositionen till valfrihetslag (8.3.2018) erkänner investeringsbehoven under början av reformen, men lyfter också fram lagens förutsättningar av tygla kostnadsökningen. Det konstateras att lagförslaget har verkningar som både ökar och dämpar utgiftsutvecklingen.

Lagstiftningen kan erbjuda möjligheter att tygla utgiftsutvecklingen, men de är förknippade med många osäkerhetsfaktorer och med utmaningar kring samordningen. Om tjänsteproduktionens produktivitet inte förbättras avsevärt kommer valfriheten att höja de totala kostnaderna för tjänsterna. För att kostnaderna ska öka i långsammare takt krävs det radikala åtgärder för omläggning av tjänster och verksamhetsmodeller.

En diskussion om förverkligande av sparmålet landskapsvis bör föras i offentligheten under förberedelserna inför valet. Vid landskapsberedningen i Nyland har det bedömts att förändringskostnaderna, den offentliga produktionens anpassningsrisk i valfrihetssystemet och harmoniseringen av löner, tjänster, understöd och klientavgifter kommer att leda till ett omfattande behov av anpassningsåtgärder. Som stad och arbetsgivare vill Helsingfors lyfta fram också sin personals ställning vid reformen med tillhörande risker. Hur många anställda som överförs är ännu oklart. Sparmålet i reformen och exempelvis den offentliga produktionens anpassningsrisk i valfrihetssystemet påverkar personalnumreringen och personalens ställning. Att beslutsberedningen är splittrad leder till osäkerhet bland de anställda inom social- och hälsovårdstjänsterna.

Helsingfors har i sina utlåtanden lyft fram att reformen innebär att klienter övergår från privatfinansierade tjänster till det skattefinansierade systemet. Avsevärda nya kostnader uppstår när klienter som nu anlitar privata tjänster övergår till vårdcentralerna och tandklinikerna i och med valfrihetslagstiftningen.

För Nyland är kostnadsökningen en speciellt relevant utmaning, eftersom andelen privat finansierade tjänster är synnerligen stor i Nyland. Detta leder till ett kostnadstryck som inte bara gäller de första åren efter reformen, utan det är fråga om strukturell differentiering av kostnads- och finansieringsnivån med verkningar på lång sikt.



Sparmålet för hela landet är tre miljarder euro. Med beaktande av Nylands befolkningsandel beräknas anpassningsbehovet vara omfattande, i proportion till befolkningsandelen flera hundra miljoner euro.

Reformen leder sannolikt till att helsingforsarnas social- och hälsovårdstjänster försvagas och att servicenätet blir glesare. Dessutom ökar de föreslagna ändringarna risken för att klientavgifterna höjs. Beslutsfattandet om lagstiftningen för reformen har inte kopplats till reformen av lagstiftningen om klientavgifter, vilket innebär att effekterna på klientavgifterna kan vara okontrollerade. I Helsingfors har sloandet av hälsocentralsavgifterna gjort det lättare för mindre bemedlade att söka sig till hälsovårdstjänster. Att klientavgifterna höjs kan öka försörjningsproblemen och olikvärdigheten inom hälsovården.

Andra iakttagelser

Helsingfors har i sina utlåtanden och ställningstaganden lyft fram också sådana i helheten ingående aspekter som kan anses vara ändamålsenliga och acceptabla. Helsingfors är medvetet om behovet av en reform av speciellt social- och hälsovårdstjänsterna. En rätt genomförd reform kan säkerställa den samhälleliga utvecklingen och en långvarig balans i den offentliga ekonomin. Som Helsingfors ser det bör lösningen utformas så att den är den bästa möjliga som baserar sig på de tillgängliga uppgifterna.

De totala effekterna av reformen för Helsingfors

Målen med reformen är att minska skillnaderna i hälsa och välfärd, att förbättra en jämlik tillgång till tjänster och dessas genomslag, att bromsa upp kostnadsökningen och att komma till en klar arbetsfördelning mellan kommunen, landskapet och staten. Inget av de föreslagna målen förverkligas i Helsingfors genom reformen.

Reformen splittrar kommunens uppgiftsfält och försvårar lösningen av mångskiftande problem. Det uppstår en ny gränsyta mellan de bas-tjänster som blir kvar på kommunens ansvar, såsom rådgivningsbyråer och skolor, och landskapet. Ett ökat antal administrativa organisationer förbättrar inte servicen eller samarbetet som helhet. Samarbetet mellan landskapet och kommunen gör det svårare att minska skillnaderna i hälsa och välfärd och innebär fler utmaningar som hänför sig speciellt till Helsingfors och metropolområdets särdrag, exempelvis när det gäller att råda bot på segregationen, bostadslösheten och utslagningen. Smidiga servicekedjor är speciellt viktiga för dem som har svagast ställning i samhället. Det föreslagna systemet är invecklat och mångfasetterat, och det äventyrar speciellt de kontinuerliga tjänsterna för de klienter som behöver mycket service.



Smidigheten i många befintliga samarbetsstrukturer och det utförda arbetet är i fara såväl inom staden som i huvudstadsregionen och metropolområdet. I Helsingfors är till exempel säkerställandet av boendetjänsterna för specialgrupper hotat, vilket kan ha oförutsedda följder. I metropolområdet uppstår det en ny gränssyta exempelvis mellan det välfungerande samarbetet kring markanvändning, boende och trafik, vilket inte främjar en smidig verksamhet eller en lösning av de planeringsutmaningar som är karakteristiska för metropolområdet.

Inom social- och hälsovårdstjänsterna är det möjligt att förverkliga målen med reformen genom stadens eget reformarbete, som pågår för tillfället och som beaktar särdragen i huvudstadsregionen bättre än den nationella reformen. Reformen genomförs med omdöme steg för steg, och riskerna med en stor reform som genomförs på en gång kan då undvikas när det gäller kontinuerliga tjänster och integration. Den nationella reformen kan rentav äventyra de fördelar och resultat som uppnåtts vid reformen i Helsingfors. Också de lösningar som genomförts på övriga håll i Finland och som bygger på områdets egna behov och styrkor, såsom Eksote och Siun sote, kan bli vanligare om det nuvarande systemet vidareutvecklas.

Reformen har omfattande konsekvenser för Helsingfors stads ekonomi. Reformen försvagar tillväxten i inflödet av skatteinkomster till staden och dess investeringsförmåga samtidigt som den ökar stadens beroende av statlig finansiering. Detta påverkar den växande stadens förmåga att finansiera de investeringar som behövs för tillväxten och ökar osäkerheten i finansieringen speciellt på lång sikt. Det är ännu oklart i vilken mån kostnader faller bort från kommunerna, och den kommunala ekonomin påverkas av många kvarvarande kostnader som inte har beaktats i reformen. För att trygga sin konkurrensförmåga internationellt och för att svara mot den växande stadens utmaningar med bostadsproduktion, annan verksamhet och trafiksystem måste staden göra omfattande investeringar. Reformen sänker stadens skattefinansiering avsevärt, och det är just skattefinansieringen som har stor betydelse för den ekonomiska balansen när investeringsnivån höjs.

Helsingfors metropolområde, huvudstadsregionen och Helsingfors är mycket betydelsefulla för hela landets ekonomi. Reformen försvagar konkurrenskraften i landets viktigaste område i förhållande till internationella konkurrenter och påverkar därigenom hela Finlands utveckling.

Reformen kommer med beaktande av det ovanstående att ha betydande konsekvenser och innehålla risker som om de realiserar inverkar negativt på stadens ekonomi, på säkerheten, på huvudstadens konkurrensförmåga och utvecklingen av dess internationella dragningskraft och på helsingforsarnas tjänster och deras funktionsduglighet.



04.04.2018

Ärende/3

Verkställighet

Stadsstyrelsen konstaterar att den i sitt verkställighetsbeslut kommer att uppmana kanslichefen att lämna Helsingfors stads utlåtande till riksdagen.

Föredragande

Stadsstyrelsen

Upplysningar

Sami Sarvilinna, kanslichef, telefon: 310 36050
sami.sarvilinna(a)hel.fi

Sökande av ändring

Förbud mot sökande av ändring, beredning eller verkställighet

Beslutshistoria

Kaupunginhallitus 26.03.2018 § 176

HEL 2018-003339 T 00 01 06

Esitys

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto toteaa Helsingin kaupungin lausuntona, että eduskunnan käsiteltävänä olevaa maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä.

Käsittely

26.03.2018 Ehdotuksen mukaan

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti Sanna Vesikansan ehdotuksesta täydentää perusteluosan "Sote-lainsäädäntöesitysten arviointia" -kohdan toisen kappaleen ensimmäistä virkettä kuulumaan seuraavasti:

"Valinnanvapausesityksen mukaan kansalainen listautuu asiakkaaksi valitsemaansa terveyspalveluja ja sosiaalineuvontaa ja -ohjausta tarjoavaan sosiaali- ja terveyskeskukseen sekä hammashoitolaan."

Esittelijä

pormestari
Jan Vapaavuori

Lisätiedot

Sami Sarvilinna, kansliapäällikkö, puhelin: 310 36050
sami.sarvilinna(a)hel.fi