

Gemensamt utlåtande av städerna Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla om landskaps- och vårdreformen

146/00.01.00/2016

STF 15.05.2018 § 19

Mer information:

stadsdirektör Christoffer Masar, tfn 050 411 0163
fornamn.efternamn@grankulla.fi

Städerna i huvudstadsregionen har i flera utlåtanden lyft fram utmaningar och allvarliga brister i landskaps- och vårdreformen. Synpunkterna har just inte blivit beaktade vid beredningen av reformen. Huvudstadsregionens särdrag har inte beaktats i helheten, som innehåller många missförhållanden och risker för huvudstadsregionen och de växande städerna. Det har dessutom inte varit möjligt att ge utlåtande om reformen som helhet. Städerna i huvudstadsregionen ger nu ett gemensamt utlåtande.

Landskaps- och vårdreformen är en omfattande och invecklad helhet med oklara totaleffekter

Reformen är den mest omfattande i landets förvaltningshistoria, och helheten är därigenom särskilt invecklad. Beredningen av lagstiftningen har präglats av bristfälliga konsekvensbedömningar. I synnerhet de risker som hänför sig till reformens ekonomiska effekter och smidigheten i tjänsterna har fått för lite uppmärksamhet. Eftersom konsekvensbedömningarna baserar sig på bristfälliga utredningar och småskaliga försök, ger de ingen realistisk uppfattning om reformens totaleffekter i de stora städerna och i huvudstadsregionen. Städerna har bedömt reformens konsekvenser på basis av sina egna erfarenheter och kunskaper för sin egen del och i samarbete med varandra.

En reform som förverkligas på en gång och med en snäv tidtabell leder till att de i nuläget fungerande tjänsterna försvagas och att det blir avbrott i servicekedjorna. Tidsplanen för reformen är också förknippad med stora risker. Det är mycket svårt att kontrollerat verkställa reformen i Nyland med anledning av landskapets enorma storlek. På hela landets nivå accentueras risken för ett svagt förverkligande av demokratin i och med att valet ordnas med en mycket snäv tidtabell i förhållande till det eventuella ikrafttädandet av lagstiftningen.

En och samma lösningsmodell lämpar sig inte för landets olika delar

I beredningen av reformen har fokus legat på att hitta en enda lösningsmodell trots att förhållandena, behoven, styrkorna och utmaningarna är mycket olika i olika delar av landet. En enda lösning som främst baserar sig på behoven på landsbygden och i glesbygden svarar inte mot huvudstadsregionens särskilda behov eller utmaningar, som är typiska för växande städer. Det vore en fördel för alla att skillnaderna mellan områdena beaktas. Detta skulle förbättra en jämlik tillgång på tjänster och göra det möjligt att hitta fungerande lösningar på lokal nivå.

Huvudstadsregionens särdrag, såsom invandringen som är betydligt kraftigare än i resten av landet, regionens avvikande näringsstruktur och internationalismen, har inte alls beaktats i reformen. De sociala utmaningarna, såsom bostadslösheten, segregationen och antalet långtidsarbetslösa och deras särskilda profil, kräver dessutom olika flexibla lösningar och tätare samarbete mellan kommunernas olika funktioner i huvudstadsregionen än i det övriga landet.

Städernas livskraft och utvecklingsverktyg riskerar att försvagas i och med reformen

Den världsomfattande trenden om städernas betydelse som lokomotiv för hela landets och regionernas livskraft och utveckling har inte beaktats i den största förvaltningsreformen under Finlands självständighetstid. Reformen kommer tvärtom att försvaga städernas förutsättningar för framgång, och den tryggar inte heller städernas livskraft eller att tjänsterna ordnas högklassigt. Städernas möjligheter till tillväxt på lång sikt försämras, vilket har skadliga konsekvenser för hela landets utveckling och konkurrenskraft.

Städerna i Finland utgör koncentrationer av tillväxt och innovation, och de bygger upp välfärd. Städernas förmåga att lösa invecklade utmaningar har grundat sig på deras omfattande befogenheter. Om vård- och landskapsreformen förverkligas, splittras befogenheterna och uppgifterna mellan olika förvaltningsnivåer, och nya administrativa gränssytor skapas till exempel inom tjänsterna för barn och unga. Det ligger i hela nationens intresse att städerna i Finland ges ännu större, i stället för mindre, möjligheter än i nuläget att svara på allt mer invecklade utmaningar och satsa på sina styrkor i den globala konkurrensen.

Planeringen av markanvändningen är ett centralt verktyg i arbetet för att främja städernas livskraft. Om reformen förverkligas, får landskapet i stället för kommunerna en starkare ställning genom landskapsplanen med rättsverkningar. Reformen slår sönder kommunernas planläggningsmonopol, vilket inte är acceptabelt med tanke på den kommunala självstyrelsen. Det är viktigt att metropolområdet fortsätter samarbeta inom markanvändning, boende och trafik (MBT-samarbete) i syfte att främja metropolrådets tillväxt, funktionalitet och regionala balans och att bekämpa differentieringsutvecklingen.

Ur huvudstadsregionens perspektiv är det inte heller ändamålsenligt att i enlighet med förslaget överföra andra kommunala uppgifter, såsom räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet, till landskapen. Kommunerna sköter uppgifterna bra och effektivt i nuläget. Helsingfors och Nylands olika regionala räddningsverk har en viktig och särskild roll.

Städernas ekonomiska läge och investeringsförmåga ska stärkas, inte försvagas

Det är till fördel för hela Finland att huvudstadsregionens konkurrenskraft och livskraft tryggas.

Reformen ändrar städernas ekonomiska läge avsevärt. Den leder till att de

ekonomiska utsikterna blir osäkra för städerna, eftersom det inte går att förutse hur den interna finansieringen utvecklas efter början av 2020-talet. Särskilt oroväckande frågor är dessutom städernas investeringsförmåga, missförhållandena i fråga om finansieringen i Nyland samt att det utvecklingsarbete inom social- och hälsovården som redan gjorts förbises.

Efter reformen förlorar städerna en stor del av sina skatteinkomster, och statsandelarnas betydelse för kommunernas inkomstbas ökar. Det är problematiskt för självstyrelsen att i högre grad vara beroende av statsandelar, och dessutom ändras grunderna för fastställande och beviljande av statsandelar årligen genom budgetbeslut. Också de särskilda poster som jämnar ut finansieringsförändringarna i reformen har en dominerande roll för statsandelarna. Dessa faktorer ökar oförutsebarheten och medför allvarliga problem för städerna med tanke på verksamhetsplaneringen. Samtidigt försämras städernas möjligheter att anpassa driftsekonomin. Det finns en stor risk för att anpassningstrycket måste riktas till tjänster inom pedagogik och utbildning samt funktionerna i stadsmiljön och trafiksystemet, dvs. den viktiga basservicen för kommuninvånarna.

Reformen ökar städernas finansiella osäkerhet och försvagar de växande städernas investeringsförmåga. Samtidigt som inkomsterna sjunker till en tredjedel blir investeringsbehovet inte mycket mindre i huvudstadsregionens städer. De växande städerna behöver framför allt nya skolor och småbarnspedagogiska tjänster samt investeringar i markanvändning och logistik, och det är fortfarande städernas uppgift att göra dessa investeringar.

Likabehandling förverkligas inte i den ändrade finansieringen. Hälften av fastighetsskatten kommer att inkluderas i utjämningen av skatteinkomster, och kommunernas inkomster från samfundsskatten skärs ner med 40 procent. Dessa element i de sammantagna ändringarna i finansieringen minskar skatteinkomsterna i huvudstadsregionen mer än i hela landet i genomsnitt.

Reformen ökar kommunernas relativa skuldsättning, eftersom den nuvarande lånestocken förblir på städernas ansvar samtidigt som inkomsterna minskar. Reformen minskar inte de växande städernas investeringsbehov men försvagar avsevärt städernas förmåga att genomföra nödvändiga tillväxtinvesteringar i framtiden. Nedskärningen av intäkterna från kommunalskatten och sänkningen av samfundsskatteandelen minskar den årliga ökningen i skatteintäkterna i eurobelopp som utnyttjas för finansiering av tillväxtinvesteringar. Det är nödvändigt för hela landets utveckling att städerna har möjlighet att göra investeringar också i fortsättningen, eftersom exempelvis huvudstadsregionen ensam står för cirka 30 procent av hela Finlands bruttonationalprodukt.

All reformering ska utgå från ett kundperspektiv

I landskaps- och vårdreformen har kundperspektivet glömts bort, vilket innebär betydande utmaningar då tjänsterna ska samordnas. Reformen medför utmaningar i fråga om integrationen av tjänsterna, och det finns risk att det inte går att ta hänsyn till kundens helhetssituation i det nya systemet. I synnerhet servicehelheterna för kunder som behöver en stor

mängd social- eller hälsovårdstjänster samt kunder i utsatt ställning blir svåra att överblicka, och tillgången till service kommer att förutsätta betydligt mer handledning och rådgivning än idag, vilket ökar kostnaderna. Den föreslagna modellen innehåller indirekta ekonomiska incitament för att bolla kunder med många problem mellan olika aktörer. Landskapet har i praktiken inga möjligheter att styra eller övervaka serviceproducenternas verksamhet i hela produktionskedjan på det sätt som krävs för att kunna bära helhetsansvaret över invånarnas välfärd och hälsovård.

Lagstiftningen kring reformen innehåller betydande brister i fråga om fullföljandet av de språkliga rättigheterna. De språkliga rättigheterna, speciellt en jämlik tillgång till svensk service och en äkta valfrihet, tryggas inte i lagpropositionerna i deras nuvarande form. Propositionerna säkerställer inte i tillräckligt hög grad att de språkliga rättigheterna förverkligas i praktiken.

Landskapets självstyrelse förverkligas inte, vilket beror på statens kraftiga operativa och ekonomiska styrning. Att beslutsfattandet överförs till landskapsnivån och till en förvaltningshelhet med många nivåer minskar engagemanget och förskjuter möjligheterna att påverka närservicen längre bort från invånarna och kunderna.

Enorma funktionella och ekonomiska utmaningar vid inrättandet av landskapet Nyland

Landskapet Nyland har ett enormt befolkningsunderlag jämfört med de övriga landskapen. Reformen förutsätter att de nuvarande organisationerna slås samman genom en fusion som skulle vara den största som någonsin gjorts i Finland. Den berör cirka 55 000 personer och en ekonomi på 6 miljarder euro. Att det skapas en gigantisk ny förvaltningsstruktur leder till att de kostnadsbesparingar som uppnåtts genom utveckling av tjänsterna i huvudstadsregionen förloras. Enligt bedömningar innebär reformen betydande ekonomiska och funktionella risker.

Det är befogat att tvivla på att landskapet Nylands finansiering är tillräcklig. Landskapet Nylands kostnader för förändringsprocessen kommer att bli betydande, såsom också landskapets datasystembehov. Målet att stävja kostnadsökningen leder till att servicenätet gallras och serviceavgifterna höjs. Enligt bedömningar måste kostnadsökningen i Nyland skäras ned med ungefär en miljard euro under nästa årtionde.

Reformen är en lösning som utgår från förvaltningen och som ökar byråkratin i all verksamhet och på alla förvaltningsnivåer. Förvaltning på många nivåer leder till överlappande uppgifter, oklarhet i ansvarsfördelningen och ineffektivitet. Helheten blir stor, dyr och svår att hantera.

Städerna i huvudstadsregionen har i sitt eget utvecklingsarbete identifierat de samarbetsprocesser som är nödvändiga för att kunna producera smidiga och kundinriktade social- och hälsovårdstjänster. Däremot är det motiverat att ifrågasätta landskapets förmåga att kontrollera den helhet som skapas och hela servicesystemet. De utmaningar som gäller jämlikt ordnande av service, integration av tjänsterna, smidigt samarbete och ökad produktivitet är uppenbara.

Arbetsfördelningen mellan landskapet och kommunerna samt samarbets- och verksamhetsformerna är i huvudsak oklara. Det krävs invecklade samarbetsstrukturer såväl mellan städerna och landskapet som internt inom landskapet för att kunna trygga integrationen av tjänsterna och möjligheterna att svara mot särskilda utmaningar. Det tar tid att bygga upp samarbetsstrukturer, och i den nuvarande tidtabellen är det inte möjligt att säkerställa kontinuiteten i tjänsterna för kunderna. Om reformen genomförs, behövs det också en hel del ny kunskap och nya befattningar för att man ska klara av till exempel servicehandledningen, rådgivningen och avtalsfrågorna.

Det beaktas inte i reformen att minskningen av välfärds- och hälsoskillnaderna är en annan slags process i huvudstadsregionen än i det övriga landet med anledning av de särskilda utmaningarna i regionen. Reformen och de nya samarbetsstrukturerna gör det svårare att lyckas med detta. Aktörerna inom den tredje sektorn, såsom organisationer och föreningar som har en betydande roll i arbetet på att minska välfärds- och hälsoskillnader, blir dessutom dåligt beaktade i reformen. Den tredje sektorns roll och understöden till den förblir oklara i reformen.

Varken sättet hur reformen fortskrider eller tidtabellen främjar förutsättningarna för ett framgångsrikt genomförande av reformen med tanke på målen om en störningsfri tillgång till tjänster och smidiga servicekedjor. Planeringen borde ända från början gått ut på att man avancerar i etapper och utvecklar det nuvarande systemet i stället för att fullständigt omvälva social- och hälsovårdssystemet i hela landet. Reformen borde ha byggt på en flexibel process och evolution av det nuvarande systemet speciellt i fråga om Nyland.

De ursprungliga målen för reformen kan nås genom städernas eget utvecklingsarbete

Målen om mindre skillnader i hälsa och välfärd, jämlik tillgång till service och en behärskad kostnadsökning kommer inte att bli verklighet i den nuvarande reformmodellen. Ur perspektivet för städerna i huvudstadsregionen är den föreslagna landskapsförvaltningen skadlig för uppnåendet av målen.

Målen för reformen och stordriftsfördelarna har uppnåtts och kan uppnås i huvudstadsregionen som resultat av städernas egen serviceutveckling. Med tanke på befolkningsunderlaget har social- och hälsovårdstjänsterna i huvudstadsregionen ordnats framgångsrikt i städernas egen regi och i den specialiserade sjukvården genom en samkommun. De nuvarande social- och hälsovårdstjänsterna har aktivt byggts upp steg för steg på ett kontrollerat sätt och gjorts mer kostnadseffektiva, högkvalitativa och kundinriktade. Städernas gemensamma och egna verksamhetsmodeller, servicekedjor och innovationer äventyras i reformen, vilket betyder att det finns risk att kostnadsbesparingarna förloras.

Med beaktande av det ovanstående innebär genomförandet av reformen betydligt fler risker än att reformen inte genomförs. I stället för en och samma modell och tidtabell för hela landet bör de olika behoven beaktas.

Städerna i huvudstadsregionen anser tillsammans att lagstiftningshelheten inte kan godkännas i den föreslagna formen.

Stadsstyrelsen har vid sin behandling av ärendet 7.5.2018 (§ 65) uppmanat stadsdirektören att lämna utlåtandet, då det godkänts av fullmäktige, till riksdagen tillsammans med de övriga stadsdirektörerna i huvudstadsregionen.

STS:

Fullmäktige beslutar att med ovan anförda motiveringar godkänna följande utlåtande om vård- och landskapsreformen:

Landskaps- och vårdreformen har många skadliga effekter på de växande städernas ekonomi, tjänster och investeringsförmåga, och den beaktar inte huvudstadsregionens särdrag. Stadsfullmäktige i Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla konstaterar som sitt gemensamma utlåtande att den landskaps- och vårdreform som är under behandling i riksdagen inte i tillräcklig grad fullföljer de mål som satts upp för den och att förslagshelheten inte bör godkännas i föreslagen form.

.....

Sammanträdet ajournerades kl. 18.03 för gemensam diskussion mellan huvudstadsregionens kommuner och återupptogs kl. 20.32.

Beslut:

Beslutsförslaget godkändes.