Social- och hälsovårdsministeriets

Utredningsrapport om kommunernas roll som social- och hälsovårdsproducenter

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS RAPPORTER OCH PROMEMORIOR 2020:5

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:5

Utredningsrapport om kommunernas roll som social- och hälsovårdsproducenter

Social- och hälsovårdsministeriet

ISBN PDF: 978-952-00-4147-2
Omlagsbilder: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock
Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2020

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		Februari 2020
Publikationens titel	Utredningsrapport om kommunernas roll som social- och hälsovårdsproducenter		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2020:5		
Diarie-/projektnummer	VN/8869/2019	**Tema**	
ISBN PDF	978-952-00-4147-2	**ISSN PDF**	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4147-2		
Sidantal	76	**Språk**	svenska
Nyckelord	Socialservice, hälso- och sjukvård, tjänsteproduktion, kommuner, landskap		

Referat

I utredningsrapporten granskas kommunernas möjlighet att fungera som tjänsteproducenter med stöd av både juridiska och funktionella utgångspunkter som är i överensstämmelse med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. I rapporten presenteras fyra grundläggande modeller för kommunernas möjligheter att producera social- och hälsovårdstjänster:

1. Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering.
2. Kommunen har en lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster.
3. Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster.
4. Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet.

Enligt utredningen möjliggör lagstiftningen att kommunerna producerar social- och hälsovårdstjänster med egen skattefinansiering. Denna modell förutsätter dock preciseringar bland annat i den nuvarande lagstiftningen som reglerar privata social- och hälsovårdstjänster. På samma sätt är även modell 4, där kommunen har möjlighet att fungera som tjänsteproducent genom ett avtal, i princip möjlig inom ramen för kommunens allmänna kompetens. Modellerna 2 och 3 är däremot problematiska med tanke på kommunens eller landskapets självstyrelse.

Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		Helmikuu 2020
Julkaisun nimi	Selvitysraportti kuntien sote-tuottajaroolista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:5		
Diaari/hankenumero	VN/8869/2019	**Teema**	
ISBN PDF	978-952-00-4147-2	**ISSN PDF**	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4147-2		
Sivumäärä	76	**Kieli**	ruotsi
Asiasanat	Sosiaalipalvelut, terveydenhuolto, palvelutuotanto, kunnat, maakunnat		

Tiivistelmä

Selvitysraportissa on tarkasteltu pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti kuntien roolia toimia palveluntuottajina sekä oikeudellisten että toiminnallisten lähtökohtien kautta. Raportissa on esitelty neljä perusmallia kuntien mahdollisuuksista toimia sote-palvelujen tuottajina:

1. Kunnalla olisi yleisen toimivallan perusteella oikeus tuottaa palveluja omalla verorahoituksellaan.
2. Kunnalla olisi laissa säädetty velvollisuus tuottaa määriteltyjä palveluja.
3. Kunnalla olisi oikeus tuottaa laissa säädetyissä tehtävissä palveluja ilman, että maakunnalla olisi harkintavaltaa kunnan roolista sote-palveluntuottajana.
4. Kunnalla olisi mahdollisuus tuottaa palveluja maakunnan kanssa tehtävän sopimuksen perusteella.

Selvityksen mukaan kunnilla on lainsäädännöllisesti mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita omalla verorahoituksellaan. Malli edellyttää kuitenkin tarkennuksia mm. nykyisiin yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja säätelevään lainsäädäntöön. Samoin mallia, jossa kunnalla olisi mahdollisuus sopimuksen kautta toimia palveluiden tuottajana on lähtökohtaisesti mahdollinen kunnan yleisen toimialan puitteissa. Sen sijaan mallit 2 ja 3 ovat ongelmallisia joko kunnan tai maakunnan itsehallinnon näkökulmasta.

Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		February 2020
Title of publication	Report on municipalities' role as health and social services providers		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2020:5		
Register number	VN/8869/2019	**Subject**	
ISBN PDF	978-952-00-4147-2	**ISSN PDF**	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4147-2		
Pages	76	**Language**	Swedish
Keywords	Social services, healthcare, service provision, municipalities, counties		

Abstract

In accordance with Prime Minister Marin's Government Programme, the report examines the role of municipalities in providing services. The report examines this from both legal and operational viewpoints. The report presents four basic models on how municipalities may act as providers of health and social services:

5. Based on their general competence, each municipality would have the right to provide services with its own tax funding.
6. The municipalities would have a statutory obligation to provide certain services.
7. The municipalities would have the right to provide services included in the tasks prescribed by law, without the county having discretion on the role of the municipality as a health and social services provider.
8. Each municipality would have the opportunity to provide services based on an agreement with the county.

According to the report, municipalities are legally able to provide healthcare and social welfare services with their own tax funding. However, the model requires further clarification, for example, of the current legislation regulating private healthcare and social welfare services. A model in which a municipality could act as a service provider based on an agreement would be possible, as a rule, within the municipality's general scope of operation. Models 2 and 3, on the other hand, are problematic from the point of view of the self-government of the municipality or the county.

Publisher	Ministry of Social Affairs and Health
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi

Innehåll

1 Inledning 9

1.1 Utgångspunkter för utredningen 9

1.2 Utredningsarbetets förlopp 10

1.3 Kommunernas synpunkter baserat på enkäten 12

1.3.1 Kommunernas synpunkter på utgångsläget 12

1.3.2 Kommunernas och de övriga intressentgruppernas synpunkter på utredningsutkastet 17

2 Rättsliga ramar 20

2.1 Gränserna för organiseringsansvar och produktion 20

2.2 Villkoren i grundlagen 20

2.2.1 Demokrati och landskapens självstyrelse 21

2.2.2 Kommunal självstyrelse 21

2.2.3 Tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna (social- och hälsovård, likabehandling) 24

2.2.4 Språkliga rättigheter 25

2.3 Kommunallagen och bolagiseringsskyldigheten 27

2.4 EU-rättens villkor för organisering av produktion samt för eventuella avtal mellan landskapet och kommunerna 28

2.4.1 Allmänt 28

2.4.2 Verksamhetens ekonomiska karaktär 29

2.4.3 Stöd och stödets selektiva karaktär 31

2.4.4 SGEI-regleringen 32

2.4.5 Förfarandet för anmälan om statliga stöd 33

2.5 Regleringen av offentliga upphandlingar 34

2.5.1 Tillämpningen av upphandlingslagen och skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingar 34

2.5.2 Definition av upphandlingskontrakt 35

2.5.3 Horisontellt upphandlingssamarbete 35

2.5.4 Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten 36

3 De utredda modellerna och deras konsekvenser 37

3.1 Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering 37

3.1.1 Kommunernas synpunkter i enkäten 39

3.1.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen41

3.1.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser....42

3.1.4 Egendom och personal 42

3.1.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt....43

3.1.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen....44

3.1.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv. 45

3.2 Kommunen har lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster 46

3.2.1 Kommunernas synpunkter i enkäten 47

3.2.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen49

3.2.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser....50

3.2.4 Egendom och personal 51

3.2.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt....51

3.2.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen....52

3.2.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv. 53

3.3 Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster 54

3.3.1 Kommunernas synpunkter i enkäten 55

3.3.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen58

3.3.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser....59

3.3.4 Egendom och personal 60

3.3.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt....60

3.3.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen....61

3.3.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv. 62

3.4 Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet 62
3.4.1 Kommunernas synpunkter i enkäten 63
3.4.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen 66
3.4.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser 67
3.4.4 Egendom och personal 68
3.4.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt 68
3.4.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen 70
3.4.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv. 72

4 Sammandrag och anknytande frågor 73

1 Inledning

1.1 Utgångspunkter för utredningen

Enligt regeringsprogrammet 7.10.2019 utarbetat av statsminister Antti Rinnes regering och senare regeringsprogrammet 10.12.2019 utarbetat av regeringen Sanna Marin ska organiseringsansvaret inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet koncentreras till självstyrande områden som är större än kommuner, dvs. landskap, i samband med social- och hälsovårdsreformen. Enligt riktlinjerna i regeringsprogrammet producerar landskapen tjänsterna huvudsakligen som offentliga tjänster och den privata och tredje sektorn verkar som kompletterande tjänsteproducenter. Enligt regeringsprogrammet utreds kommunernas roll som tjänsteproducenter före utgången av 2019.

Den 28 augusti 2019 inrättades en sektion för särskild utredning för att genomföra utredningsarbetet. Till medlemmar i sektionen utsågs:

Ordförande Tuija Kumpulainen, direktör, SHM

Medlemmar

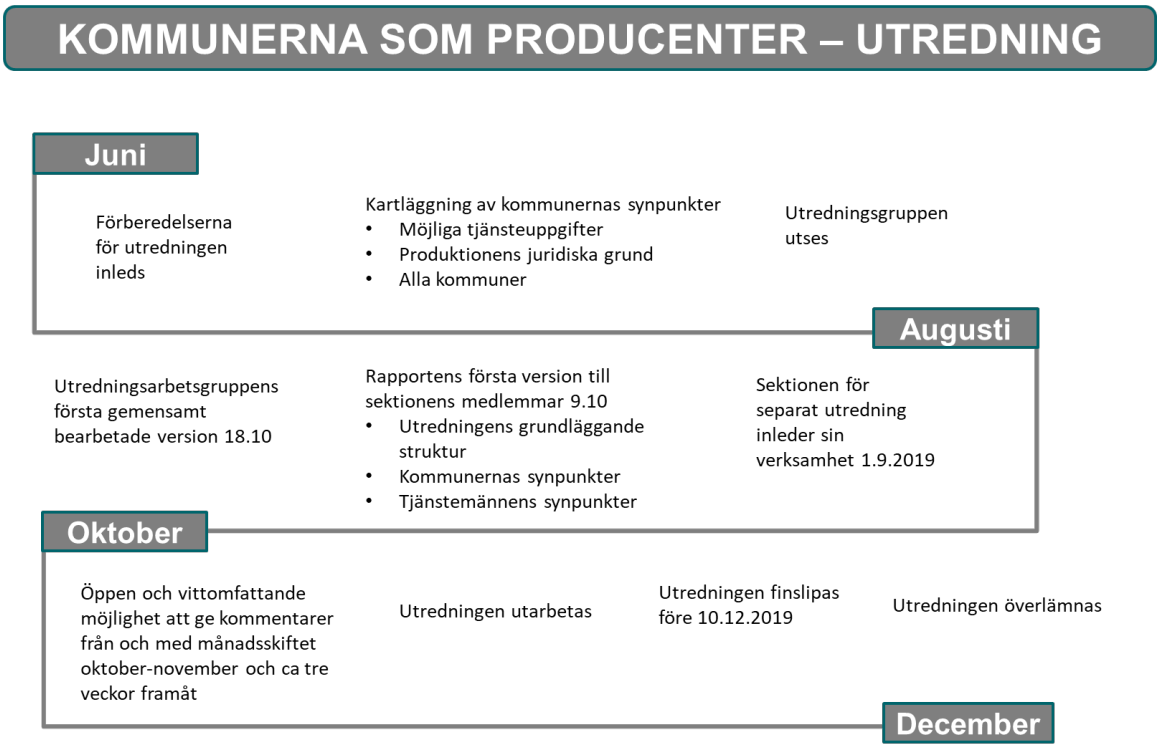
Auli Valli-Lintu, regeringsråd, SHM
Kalle Tervo, regeringsråd, SHM
Mikko Meuronen, sakkunnig, SHM
Mervi Kuittinen, lagstiftningsråd, FM
Outi Ryyppö, utvecklingsdirektör, ANM
Juha Myllymäki, direktör för juridiska ärenden, Kommunförbundet
Tuula Karhula, direktör för hälsotjänster och äldreomsorg, Eksote
Annikki Niiranen, verkställande direktör, Kymsote
Antti Parpo, förändringsledare, Åbo
Kati Kallimo, sektorschef för grundskyddet, Jyväskylä
Kristina Stenman, stadsdirektör, Jakobstad

	Jyrki Landstedt, räddningsdirektör M-N räddningsverk, IM/Räddnings verket
Sakkunnig	Virva Juurikkala, specialsakkunnig, SHM Antti Kuopila, specialsakkunnig, SHM
Teknisk sekreterare	
	Emmi Korkalainen, projektsekreterare, SHM

Under utredningsarbetets gång samlades sektionen två gånger vid ministeriet och tre gånger via distansförbindelser. Den 18 november 2019 ordnades dessutom en öppen webbsändning om utredningsarbetet och utkastet till utredningsrapport.

1.2 Utredningsarbetets förlopp

Beredningen av utredningen inleddes sommaren 2019 vid social- och hälsovårdsministeriet med en förutredning som bereddes som tjänstearbete och kartlade kommunernas synpunkter på ämnet. Beredningen av utredningen fortsatte med att tjänstemännen vid social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med den utnämnda sektionen för särskild utredning utarbetade ett utredningsutkast som publicerades för kommentarer i början av december 2019. Syftet med kommentarerna var att på ett brett plan kartlägga synpunkterna från både kommunfältet och övriga intressentgrupper. På grund av tidtabellen ordnades ingen separat remissbehandling av den särskilda utredningen. Utlåtanden om lösningar som möjligen fastställs på basis av utredningen kommer att kunna ges i samband med remissbehandlingen av regeringens proposition med anknytning till social- och hälso-vårdsreformen.



Figur 1. Tidtabell och arbetsplan för den särskilda utredningen om kommunerna som producenter

Under tjänstemannaberedningen utreddes inom ramarna för de juridiska ramvillkoren vilka olika variationer som är möjliga beträffande kommunernas roll som serviceproducenter. I utredningsutkastet presenterades fyra möjliga grundmodeller för kommunernas verksamhet som producenter av social- och hälsovårdstjänster:

1. Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering
2. Kommunen har lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster.
3. Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster.
4. Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet.

När utredningen läses bör det tas hänsyn till att numreringen av modellerna är annorlunda i sommarens och höstens enkäter.

1.3 Kommunernas synpunkter baserat på enkäten

I inledningsskedet av utredningen genomfördes en förutredning i form av en enkät till kommunerna för att kartlägga kommunernas synpunkter på möjligheten att fungera som producenter av social- och hälsovårdstjänster. Enkäten genomfördes med en strukturerad blankett, som även möjliggjorde fritt formulerade kommentarer. Med enkäten utreddes kommunernas åsikter om de möjliga producerade serviceuppgifterna samt den juridiska grunden för den möjliga produktionen (skyldighet/rättighet/möjlighet) inklusive motiveringar. Enkäten skickades till alla kommuner den 11 juli 2019 och skulle returneras senast den 30 augusti 2019. På kommunernas begäran förlängdes svarstiden till den 13 september 2019 och därefter sammanställdes enkätsvaren.

En annan enkät till kommunerna och övriga intressentgrupper ordnades 8.11 – 29.11.2019, då utredningsutkastet som beretts av utredningsgruppen var föremål för kommentarer. I samband med kommentarerna efterfrågades i synnerhet synpunkter på respektive modells inverkan på bl.a. kommunens och landskapets roll samt de nuvarande serviceproducenternas verksamhet. I enkäten preciserades dessutom de tjänster och funktioner kommunerna var intresserade av att producera.

Med uppgifterna för främjande av välbefinnande och hälsa i anslutning till enkäten avsågs i synnerhet de kommunala uppgifter som har anknytning till socialvårdens och hälsovårdens lagstadgade uppgifter. Dessa ska inte förväxlas med de uppgifter för allmänt främjande av välbefinnande och hållbar utveckling samt hälsa och social trygghet, vilka har allmän anknytning till kommunens om-råde och invånare, eller med andra åtgärder som kommunen ansvarar för (såsom bostadspolitik, motionstjänster eller bibliotek). Det i utredningen avsedda främjandet av hälsan är en del av folk-hälsoarbetet och dess betydelse betonas i hälso- och sjukvårdslagen vid sidan av vissa lagstadgade uppgifter. På motsvarande sätt är det socialvårdens grundläggande uppgift att främja och upprätthålla hälsan och den sociala tryggheten genom vissa uppgifter som definieras i hälso- och sjukvårdslagen.

1.3.1 Kommunernas synpunkter på utgångsläget

Enkätfrågorna var baserade på den nuvarande kommunallagen samt på bestämmelserna i förslaget till landskapslag i samband med social- och hälsoreformen som föll under den förra regeringsperioden. Enligt förslaget till landskapslag svarar den aktör

som bär ansvaret för att ordna tjänsterna för tillgodoseendet av invånarens lagstadgade rättigheter och för samordningen av tjänstehelheter samt i fråga om de tjänster och övriga åtgärder som ordnas för:

1. lika tillgång till tjänsterna,
2. fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem,
3. det sätt som de produceras på,
4. styrningen och tillsynen av produktionen,
5. utövandet av myndigheternas befogenheter.

Aktören som bär ansvaret för att ordna tjänsterna beslutar dessutom om samarbete inom ramarna för lagen i samband med anordnande av tjänster samt ansvarar för finansieringen av uppgifterna inom ramarna för den statliga finansieringen. Även när den aktör som ansvarar för organiseringen av tjänsterna köper tjänster av andra producenter kvarstår ansvaret för tjänsterna hos den organiseringsansvariga aktören, och denna aktör ska styra och övervaka tjänsteproduktionen. Enligt regeringsprogrammet är det alltså landskapet som ska ha organiseringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna i fortsättningen.

Frågorna i enkäten gällde följande produktionsalternativ:

- Kommunen skulle ha rätt att enligt kriterier som anges i lagen eller i vissa uppgifter som anges i lagen producera tjänster utan att landskapet skulle ha prövningsrätt om kommunens roll som tjänsteproducent. Landskapet skulle finansiera tjänsterna enligt kriterier som föreskrivs i lag. (Fråga 1)
- Kommunen skulle ha möjlighet att producera tjänster enligt landskapets prövning och det avtal som ingås med landskapet. Ersättningen bestäms enligt avtalet. (Fråga 2)
- Kommunen skulle ha en lagstadgad skyldighet att producera fastställda tjänster och om grunden för ersättning föreskrivs i lag. (Fråga 3)
- Kommunen skulle (enligt allmänna befogenheter) ha rätt att producera tjänster genom egen skattefinansiering utan att landskapet skulle bestämma dess tjänsteproduktion eller betala er-sättning. (Fråga 4)

Enkäten besvarades av 183 kommuner, vilket utgör 62 procent av kommunerna. På dessa kommuners område bor ca 84 procent av hela landets befolkning. I fråga om kommunens storleksklass fördelades de som svarade på följande sätt:

färre än 5 000 inv.	n=61	svarsprocent ca 49
5 001 - 10 000 inv.	n=46	svarsprocent ca 62
10 001 - 20 000 inv.	n=29	svarsprocent ca 71
20 001 - 50 000 inv.	n=28	svarsprocent ca 80
50 001 - 100 000 inv.	n=10	svarsprocent ca 83

över 100 000 inv. n=9 svarsprocent 100

Största delen av kommunerna ville att kommunerna ska ha rätt/möjlighet att fungera som producenter av social- och hälsovårdstjänster, men på basis av svaren skulle största delen av kommunerna sannolikt ändå inte utnyttja denna möjlighet. Sättet på vilket denna rätt/möjlighet skulle förverkligas har en betydande inverkan på kommunernas vilja att producera tjänster. En synnerligen stark åsikt var också att förpliktande lagstiftning inte är önskvärd.

De centrala motiveringarna till varför enkätdeltagarna anser att kommunerna borde ha en sådan rätt att producera tjänster har att göra med kommunernas självstyrelse och självbestämmanderätt. Kommunerna ansåg att de måste ges möjlighet att själva bestämma om rätten att producera tjänster. Å andra sidan underströks det att olikheterna mellan regionerna och kommunerna kräver olika lösningar även i fråga om produktionen. I synnerhet kommunernas roll inom välfärdstjänsterna samt frågan om kontaktytor lyftes fram i kommunernas svar.

De centrala motiveringarna till varför kommunerna inte borde ha rätt att producera tjänster är enligt enkätdeltagarna förknippade med överföringen av organiseringsansvaret. Om kommunerna skulle ha rätt att producera tjänster utan landskapets samtycke, skulle det uppstå oklarheter i överföringen av organiseringsansvaret och i uppfyllandet av målen med systemet. Även den systemförvirring som detta möjligen kan ge upphov till väckte tvivel. De som besvarade enkäten tvivlade också på förverkligandet av integrationen samt trodde att ojämlikheten mellan kommuninvånarna kommer att öka.

I enkäten utreddes också vilka tjänster enkätdeltagarna ansåg att det är ändamålsenligt att kommunerna producerar. I fråga om både socialvården och hälsovården fick uppgifter med anknytning till främjande av välbefinnande och hälsa mest understöd. Den centrala kontaktytan mellan kommunerna och de nya landskapen i fråga om uppgifterna inom bildningen och social- och hälsovården framträdde också starkt i svaren. Som helhet upplevde de som svarade att det är något mer ändamålsenligt att kommunerna producerar uppgifter inom socialvården än uppgifter inom hälso- och sjukvården.

Tjänst	n	Procent
Främjande av barns och ungas välfärd (9 § i socialvårdslagen)	**113**	**75,3 %**
Rehabiliterande arbetsverksamhet (lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte)	**97**	**64,7 %**
Kuratorsverksamhet inom elev- och studerandevården (lagen om elev- och studerandevård)	**88**	**58,7 %**
Utvecklande av service och stöd i fostran (10 § i socialvårdslagen)	81	54,0 %
Familjearbete (18 § i socialvårdslagen);	64	42,7 %
Hemservice (19 § i socialvårdslagen);	59	39,3 %
Service som stöder rörligheten (23 § i socialvårdslagen);	59	39,3 %
Rådgivning och handledning inom socialvården (socialvårdslagen, 6 §)	56	37,3 %
Att ge akt på och främja välfärd hos personer som behöver särskilt stöd (8 § i socialvårdslagen)	54	36,0 %
Hemvård (20 § i socialvårdslagen);	53	35,3 %
Boendeservice (21 § i socialvårdslagen);	53	35,3 %
Social rehabilitering (17 § i socialvårdslagen);	42	28,0 %
Rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor (26 § i socialvårdslagen);	41	27,3 %
Social handledning (16 § i socialvårdslagen);	40	26,7 %
Strukturellt socialt arbete (7 § i socialvårdslagen)	35	23,3 %
Socialt arbete (15 § i socialvårdslagen);	34	22,7 %
Alkohol- och drogarbete (24 § i socialvårdslagen);	28	18,7 %
Allt det ovan nämnda	**26**	**17,3 %**
Mentalvårdsarbete (25 § i socialvårdslagen);	24	16,0 %
Handikapptjänster (tjänster som tillhandahålls med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda och lagen om service och stöd på grund av handikapp). Du kan precisera vilka handikapptjänster.	22	14,7 %
Övervakning av umgänge mellan barn och förälder (27 § i socialvårdslagen);	20	13,3 %

Figur 2: Vilka tjänster anser du att det är ändamålsenligt att kommunerna producerar? Socialvård

Tjänst	n	procent
Att främja hälsa och välfärd i kommunerna (hälso- och sjukvårdslagen, 12 §)	**109**	**78,99 %**
Skolhälsovård (16 § i hälso- och sjukvårdslagen)	**72**	**52,17 %**
Rådgivningsbyråtjänster (15 § i hälso- och sjukvårdslagen)	**53**	**38,41 %**
Hälsorådgivning och hälsoundersökningar (13 § i hälso- och sjukvårdslagen)	51	36,96 %
Hemsjukvård (25 § i hälso- och sjukvårdslagen)	47	34,06 %
Studerandehälsovård 17 § i hälso- och sjukvårdslagen)	46	33,33 %
Öppen sjukvård: tillhör det allmänmedicinska området (24 § i hälso- och sjukvårdslagen) a) undersökning, kc	39	28,26 %
Mun- och tandvård (26 § i hälso- och sjukvårdslagen)	38	27,54 %
Sjukvård på en allmänläkarledd bäddavdelning (24 § i hälso- och sjukvårdslagen)	30	21,74 %
Mentalvårdsarbete (27 § i hälso- och sjukvårdslagen)	30	21,74 %
Alkohol- och drogarbete (28 § i hälso- och sjukvårdslagen)	30	21,74 %
Öppen sjukvård: tillhör något annat område än det allmänmedicinska (24 § i hälso- och sjukvårdslagen) a) undersökning, konstaterande och vård av sjukdomar som utförs av en yrkesutbildad inom hälsovården och tillhör något annat område än det allmänmedicinska samt därmed förknippade laboratorie- och avbildningstjänster och bedömningar av rehabiliteringsbehovet;	29	21,01 %
Företagshälsovård (18 § i hälso- och sjukvårdslagen)	27	19,57 %
Miljö- och hälsoskydd (21 § i hälso- och sjukvårdslagen)	25	18,12 %
Screening (14 § i hälso- och sjukvårdslagen)	24	17,39 %
Medicinsk rehabilitering 29 § i hälso- och sjukvårdslagen)	23	16,67 %
Allt det ovan nämnda	**18**	**13,04 %**
Något annat, vad?	13	9,42 %
Prehospital akutsjukvård (29 § i hälso- och sjukvårdslagen)	10	7,25 %

Figur 3: Vilka tjänster anser du att det är ändamålsenligt att kommunerna producerar? Hälso- och sjukvård

I samband med enkäten fanns det också möjlighet att på en allmän nivå kommentera kommunernas roll som serviceproducenter och 105 kommuner drog nytta av denna möjlighet. I svaren framhävdes inte bara det egentliga temat för enkäten, utan också andra allmänna teman med anknytning till reformen. De vanligaste kommentarerna gällde följande teman:

- Reformen måste fås till stånd
  - Utan genomförande av en landskapsmodell med bred bas är det mycket osannolikt att kommunerna ska klara av sina kommande skyldigheter. Ett smidigt och enhetligt sam-arbete mellan landskapet och kommunerna är en ovillkorlig förutsättning för att arbetet ska vara framgångsrikt.

- Närtjänsterna ska beaktas och tryggas i reformen
  - Kommunerna behöver bredare axlar för produktion av social- och hälsovårdstjänster. Närtjänsterna är emellertid mycket viktiga för kommunerna, och behöver därför tryggas. Producentrollen måste möjliggöras för kommunerna och kommunerna måste ha möjlighet att påverka sina egna närtjänster. Det bör beaktas att närtjänsterna också utgör närarbetsplatser och möjligheter till företagande.

- Kommunernas roll som serviceproducenter kan ännu inte bedömas
  - Det går att ta ställning till kommunernas roll som producenter av social- och hälsovårdstjänster först efter att helheten för social- och hälsovårdstjänsterna och beredningen av lagstiftningen framskrider och man vet vilken typ av modell den nuvarande regeringen kommer att presentera.

- Beaktande av skillnaderna mellan kommunerna som helhet
  - Genomförandet av olika system- och produktionslösningar på olika håll i Finland bör möjliggöras. Det finns ingen enskild lösning som fungerar överallt.

- Beaktande av befintliga strukturer och kommunal självstyrelse
  - De befintliga strukturerna inom social- och hälsovården ska så långt det är möjligt utnyttjas i reformen samt möjliggöra kommunernas och samkommunernas roll som serviceproducenter. Enligt grundlagen kan kommunerna inte nekas att producera tjänster med sin egen skattefinansiering.

De modellspecifika enkätresultaten har i utredningen presenterats i anslutning till respektive modell. Dessutom har en sammanfattning av enkätresultaten bifogats utredningen i en bilaga.

1.3.2 Kommunernas och de övriga intressentgruppernas synpunkter på utredningsutkastet

I samband med höstens (8.11-29.11.2019) kommentarer inlämnades sammanlagt 103 svar, av vilka 60 kom från kommunerna och 10 från andra kommunala aktörer (samkommuner, sjukvårdsdistrikt). Antalet övriga respondenter var 33. Antalet svar förblev så pass lågt att t.ex. ingen granskning enligt kommunernas storleksklass kunde genomföras. Således har endast kommuner (och kommunala aktörer) och övriga respondenter specificerats i svaren.

De fyra modellerna i utredningsutkastet som var föremål för kommentarer var samma modeller som ingick i förutredningen, även om modellernas ordningsföljd hade ändrats i utredningsutkastet. Modellerna var:

1. Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering
2. Kommunen har lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster.
3. Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster.
4. Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet.

I samband med kommentarerna efterfrågades i synnerhet synpunkter på respektive modells inverkan på bl.a. kommunens och landskapets roll samt de nuvarande serviceproducenterna. Dessutom efterfrågades synpunkter på möjligheterna till kommunal produktion av olika uppgifter. Nedan beskrivs de centrala konsekvenserna för kommunens och landskapets verksamhet och för de centrala förhållandena mellan kommunen och landskapet samt modellens inverkan på övriga serviceprodu-center. Konsekvenserna beskrivs närmare för respektive modell i kapitel 3.

Syftet med kommentarerna var att begära organisations- och företagsaktörers synpunkter på modellernas konsekvenser för regionerna och förhållandena mellan producenterna (övriga respondenter, 33 st.). I hela den separata utredningen framhävdes

åsikten att den valda modellen bör vara en tydligt avgränsad helhet i fråga organiserings- och styrningsansvaret. I svaren betonades synpunkten att en aktör med organiseringsansvar bör ha faktisk möjlighet att styra helheten av social- och hälsovårdstjänster. Detta uppfattades som en förutsättning för att de nationellt fastställda målen för social- och hälsovårdsreformen ska kunna uppnås.

Förverkligandet av konkurrensneutralitet mellan producenterna uppfattades som väsentligt för alla modeller som presenterades i utredningsutkastet. I svaren uttrycktes också oro över tillräcklig tillgång på kompetent personal ifall antalet producenter som konkurrerar sinsemellan ökar jämfört med nuläget. Särskilda frågor med anknytning till den modell som väljs ansågs vara fullgörandet av de språkliga rättigheterna och beaktandet av ställningen för personer som omfattas av många olika tjänster.

I många svar underströks det att det ännu inte går att ta ställning till de modeller som presenteras i utkastet till separat utredning, eftersom utredningen ännu är på hälft och regeringens lag om ordnade av social- och hälsovårdstjänster inte är klar. Det betraktades till exempel som problematiskt att det i svarsskedet inte var möjligt att specificera de tjänster som produceras inom ramarna för landskapens organiseringsansvar och inte heller finansieringshelheten. Enkätdeltagarna önskade också att nationella konsekvensbedömningar ska göras per uppgiftshelhet.

Modell 1. Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering

Största delen av både kommunerna och de övriga aktörerna som svarade (i båda kategorierna över 70 % av respondenterna) understödde kommunernas rätt att producera tjänster. Konsekvenserna för kommunens verksamhet uppfattades i högre grad som positiva än negativa, men konsekvenserna för landskapets verksamhet samt förhållandena mellan landskapet och kommunen betraktades som något med negativa än positiva. Uppfattningen om modellens inverkan på övriga serviceproducenter berodde på den som svarade. Kommunerna uppfattade i högre grad än övriga respondenter effekterna som positiva. Samtidigt uppfattades modellens konsekvenser för förhållandena mellan serviceproducenterna sinsemellan samt mellan kommunen/landskapet och serviceproducenten oftare som negativa än positiva.

Modell 2. Kommunen har lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster.

Största delen av både kommunerna och de övriga aktörerna som svarade (i båda kategorierna ca två tredjedelar av respondenterna) understödde inte att kommunerna ska åläggas skyldighet att producera tjänster. Modellens konsekvenser för alla aktörer

och för förhållandena mellan aktörerna betraktades i högre grad som negativa än positiva.

Modell 3. Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster

När det gäller denna modell skilde sig respondenternas synpunkter från varandra. Nästan två tredjedelar av kommunerna som svarat understödde kommunernas rätt att producera tjänster enligt modellen, medan nästan tre fjärdedelar av de övriga respondenterna motsatte sig denna rätt. Även uppfattningen om modellens förväntade konsekvenser varierade. Modellen förväntades påverka kommunens verksamhet på ett positivt sätt, men ha en negativ inverkan på alla andra aktörer samt förhållandena mellan aktörerna.

Modell 4. Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet.

Denna modell var helt klart den mest populära. Över 90 procent av kommunerna som svarade ansåg att det var positivt att kommunen och landskapet enligt modellen har möjlighet att avtala om produktion av tjänster. Över 80 av de övriga respondenterna var också av samma åsikt. Även modellens konsekvenser för alla aktörer och för förhållandena mellan aktörerna betraktades som positiva. Till exempel ansåg över 60 procent av de som svarade att modellens konsekvenser för kommunernas verksamhet är positiva.

2 Rättsliga ramar

2.1 Gränserna för organiseringsansvar och produktion

I kommunallagen och det förfallna förslaget till landskapslag definierades vad som avses med organisering och produktion.

Med organiseringsansvar avses att den aktör som har ansvaret att ordna tjänster och åtgärder ansvarar för

1. lika tillgång till tjänsterna,
2. fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem,
3. det sätt som de produceras på,
4. tillsynen över produktionen,
5. utövandet av myndigheternas befogenheter samt
6. finansieringen.

Med produktionsansvar avses det ansvar för tjänsterna som det har avtalats om i avtalet mellan anordnaren och producenten. Anordnaren kan dock inte överföra skyldigheter som ingår i organiseringsansvaret till producenten. Därtill kan offentliga förvaltningsuppgifter överföras till privata producenter endast om det föreskrivs särskilt om det i lag.

2.2 Villkoren i grundlagen

För kommunal produktion av tjänster är följande paragrafer i grundlagen relevanta:

- GrL 2 § demokrati,
- GrL 6 §, 19 §, 22 § jämlikhet och tryggandet av sociala grundläggande fri- och rättigheter,
- GrL 17 § språkliga rättigheter och
- GrL 121 § kommunal självstyrelse

Eftersom uppdraget uttryckligen handlar om kommunen som producent granskas nedan inte GrL 124 §, dvs. överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

2.2.1 Demokrati och landskapens självstyrelse

Eftersom det föreslås att den högsta beslutanderätten i landskapet ska utövas av ett genom val utsett landskapsfullmäktige uppfylls den demokrati grundlagen förutsätter i princip även i modellerna med kommunen som producent. Om det emellertid genom lag föreskrivs att landskapen är skyldiga att ålägga kommunerna produktionen av social- och hälsovårdstjänsterna inskränker det på landskapens möjligheter att med stöd av sin självstyrelse besluta om hur tjänsteproduktionen ska organiseras.

Om kommunen kunde producera tjänster inom sin egen organisation, skulle demokratin förverkligas på både landskaps- och kommunnivå. Om uppgiften anses vara ekonomisk verksamhet som faller under EU:s konkurrensrätt, förutsätter kommunal produktion i princip dock att verksamheten bolagiseras. Då kan kommunen styra verksamheten endast genom ägarstyrning. Ramvillkoren som fastställs i EU-rätten beskrivs närmare nedan i avsnitt 2.3.

2.2.2 Kommunal självstyrelse

Kommunal produktion ska granskas även utifrån grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse. Centrala element i den kommunala självstyrelsen är att

- kommunens förvaltning ska bygga på kommuninvånarnas självstyrelse,
- de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning föreskrivs genom lag
- de uppgifter som kommunerna åläggs föreskrivs genom lag,
- kommunerna har beskattningsrätt.

Grundlagsutskottet har i sin etablerade tolkningspraxis ansett att även kommunens allmänna kompetensområde samt finansieringsprincipen när kommunerna genom lag tilldelas nya uppgifter hör till de centrala elementen i kommunal självstyrelse (GrUB 25/1994 rd).

Kommunens allmänna kompetens

Med kommunens allmänna kompetens avses kommunens möjlighet att genom sitt eget beslut åta sig att sköta uppgifter. Kommunens allmänna kompetens har ansetts omfatta även uppgifter som kommunen bedriver i bolagsform.

Kommunens allmänna kompetens har inte definierats i grundlagen eller annan lagstiftning, utan principerna för begränsning av det allmänna kompetensen har utformats i rättspraxis och litteratur. Dessa är utöver de allmänna rättsprinciperna inom förvaltning bland annat lokal förankring, förvaltningens subsidiaritet, arbetsfördelning med andra myndigheter och förbud mot rent kommersiell eller industriell verksamhet.

Grundlagsutskottet tog under förra mandatperioden ställning till en bestämmelse i förslaget till lag om ordnande av social- och hälsovård i propositionen om landskaps- och social- och hälsovårdsreformen (RP 15/2017 rd) där kommunerna förbjöds producera andra social- och hälsovårdstjänster än tjänster i anknytning till främjandet av hälsa och välfärd. Enligt motiveringen i propositionen om landskaps- och social- och hälsovårdsreformen (RP 15/2017) var syftet med förbudet att förtydliga i synnerhet uppgiftsfördelningen mellan landskapet och kommunen och förhindra en oändamålsenlig konkurrens om tjänsteproduktionen mellan offentliga aktörer. Vid behandlingen i riksdagen lades det fram att landskapets möjlighet att trygga en tillräcklig egen produktion i många områden skulle äventyras om i synnerhet de stora städernas resurser och kunnande blir kvar i kommunerna. På grund av reformens bestämmelser om överföring av personal och lös egendom skulle möjliggörandet av kommunal produktion dessutom innebära att kommunerna på nytt behöver investera i den infrastruktur som behövs för tjänsteproduktionen. Ur kommunekonomins synvinkel är en stor-skalig produktion även förbunden med risker för kommunen. Utifrån detta sågs det inte som ändamålsenligt att öppna upp för kommunens ställning som producent.

Vid behandlingen i riksdagen åberopandes dessutom principerna för begränsning av den allmänna kompetensen enligt vilka det inte hör till kommunen att bedriva rent kommersiell verksamhet och rätten är inte heller motiverad enligt subsidiaritetsprincipen inom förvaltningen. Eftersom den tidi-gare reformen var starkt förknippad med ökad valfrihet hade möjligheten till kommunal produktion handlat om kommersiell verksamhet, åtminstone inom valfrihetssystemet.

I sitt första utlåtande om landskaps- och vårdreformen (GrUU 26/2017 rd) ansåg grundlagsutskottet att gränsen för att producera bör bedömas på nytt eftersom den inskränker på den kommunala självstyrelsen. I sitt senare utlåtande ansåg grundlagsutskottet (GrUU 65/2018) att social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande inte har beaktat grundlagsutskottets anmärkning, som stödjer sig på grundlagen, och inte heller har framfört någon godtagbar motivering till sin ståndpunkt. Grundlagsutskottet menade att motiveringen endast delvis är tillräcklig. Enligt grundlagsutskottets åsikt motiverar överföringar av detta slag inte att kommunen i framtiden inte kan överväga att med stöd av sin allmänna kompetens producera vissa tjänster för vilka resurser samlas in exempelvis inom ramen för kommunens beskattningsrätt. Utskottets ställningstagande tyder alltså på att förbudet skulle kräva starkare motiveringar till stöd.

Dessutom bör beaktas att utskottets ställnings-tagande gällde modellen där produktionen i princip byggde på en modell med många producenter. Professorerna Kaarlo Tuori och Tuomas Ojanen har tolkat utskottets utlåtande så att kommunernas möjlighet att producera tjänster inte kan uteslutas. Kommunerna bör således ges möjlighet att producera social- och hälsovårdstjänster.

Beaktansvärt i grundlagsutskottets utlåtande är dock att man där hänvisar uttryckligen till en kommande möjlig kommunal produktion.

Kommunens möjlighet att utifrån allmän kompetens producera social- och hälsovårdstjänster betyder i princip att kommunen med intern finansiering åtminstone kan producera social- och hälso-vårdstjänster, dvs. eventuella tilläggstjänster.

I fråga om kommunal produktion är det med stöd av utlåtanden av grundlagsexperter motiverat att ta bort det tidigare uttryckliga förbudet mot att producera social- och hälsovårdstjänster från lagförslaget. Utöver detta finns det också andra alternativ för justering av kommunal produktion. Om det uttryckligen föreskrivs om kommunens rätt eller skyldighet att producera tjänster skulle detta innebära att det med beaktande av den allmänna kompetensen finns anledning att dra upp riktlinjer om huruvida kommunen ska ha möjlighet att producera tjänster för hela områdets befolkning. Utifrån principen om lokal produktion som ingår i principerna för begränsning av kommunens allmänna kompetens ska kommunens verksamhet i första hand svara på invånarnas behov. Ser man till likställighetsprincipen är en avgränsning av verksamheten till endast de egna invånarna problematisk. Redan i den nu gällande hälso- och sjukvårdslagen är möjligt att söka vård i en annan kommun enligt de villkor som föreskrivs genom lag (47–50 § i hälso- och sjukvårdslagen) och kommunen ska producera tjänsterna på lika villkor oberoende av kundens hemkommun. I detta nu planeras inga ändringar i hälso- och sjukvårdslagen.

Lagstadgad uppgift och finansieringsprincipen

Om avsikten är att ålägga kommunerna denna uppgift obligatoriskt ska med beaktande av den kommunala självstyrelsen bestämmelser om det ges i lag. I detta sammanhang ska det även föreskrivas om kommunens rätt till finansiering så att kommunerna har reella förutsättningar att sköta sina uppgifter (finansieringsprincipen). Finansieringsprincipen måste förverkligas både på nationell nivå och i den enskilda kommunen. Finansieringsprincipen är kopplad till kommunens rätt att bestämma över sin ekonomi.

Enligt regeringens riktlinjer ska landskapet ha ansvaret för att ordna tjänsterna. Landskapet definierar utifrån sitt organiseringsansvar det centrala innehållet i tjänsterna.

Genom beslut av landskapet preciseras sålunda de lagstadgade tjänsterna avsevärt. Om det föreskrivs att kommunen är skyldig att producera vissa tjänster skulle landskapets beslutanderätt antagligen vara i strid med kravet på bestämmelser i lag eller så ska det åtminstone handla om en sådan uppgift om vars innehåll det tydligt föreskrivs i lag och som inte är förbunden med landskapets prövningsrätt. Om kommunerna skulle ha rätt att producera tjänster skulle problemet med bestämmelser i lag inte finnas eftersom kommunen då kunde överväga om den vill producera tjänster eller inte.

2.2.3 Tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna (social- och hälsovård, likabehandling)

Enligt riktlinjerna i regeringsprogrammet är det landskapen som har organiseringsansvaret, vilket innebär att de måste ha tillräckliga resurser att fullgöra sin serviceskyldighet. Kommunal produktion ska därför bedömas med hänsyn till hur den skulle påverka landskapets förmåga att ordna tjänster. Den centrala utgångspunkten i social- och hälsovårdsreformen är att organiseringsansvaret flyttas från kommunerna till landskapet. Detta motiveras med att organiseringsansvaret skulle innehas av större helheter än vad som nu är fallet för att man ska kunna svara mot behovet av tjäns-ter mer högkvalitativt och kostnadseffektivt. Det här innebär även att likställigheten tryggas inom större helheter och i större områden då ett organiserande landskap skulle ansvara för att inrikta kompetens samt finansiering och resurser till invånarna i hela området på lika villkor. Beroende på modellen för kommunal produktion kan kommunernas skyldighet, rätt eller möjlighet att producera tjänster i samma område försämra landskapets möjligheter att sköta sin skyldighet att som anordnare trygga lika tillgång till tjänster.

Kommunal produktion kan i regel medföra en risk förknippad med jämlik tillgång på tjänster och tjänsternas kvalitet även om den kommunala produktionen skulle grunda sig på ett avtal med landskapet. Via en möjlig kommunal produktion skulle det, i viss mån beroende på modellen, skapas incitament inom landskapets interna beslutsfattande att påverka beslut som gäller produktion av tjänster till exempel så att tjänsterna mellan kommunerna och inom kommunerna i praktiken skulle genomföras på olika sätt.

I lagförslaget om valfrihet (RP 47/2017) i anslutning till landskaps- och vårdreformen under förra valperioden föreslogs det att landskapen bör bolagisera sin produktion. Propositionen ersattes med en ny (RP 15/2018) där bolagiseringen slopades. I båda dessa fäste grundlagsutskottet i sina utlåtanden (GrUU 26/2017 och 65/2018 rd) uppmärksamhet vid att landskapen ska ha en sådan nivå på tjänsteproduktionen och en

sådan beredskap att de i alla lägen förmår säkerställa en tillräcklig tillgång till social- och hälsovårdstjänster och vid behov omedelbart genom ersättande tjänsteproduktion ingripa om tillgången till tjänsterna äventyras. Utskottet ansåg att bolagiseringsskyldigheten var i strid med det allmännas skyldighet enligt grundlagen att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. I tolkningen av grundlagsutskottets betänkande ska det dock beaktas att reformen var förknippad med ett valfrihetssystem.

Grundlagsutskottets utlåtanden har betydelse i granskningen av olika alternativ, om den kommunala tjänsteproduktionens andel av landskapets tjänster skulle vara betydande eller omfattande eller kommunen med stöd av EU-bestämmelserna om statligt stöd skulle ha en bolagiserad tjänsteproduktion och uppgiftsfältet skulle vara brett. Om den kommunala tjänsteproduktionens andel skulle vara betydande eller omfattande eller skulle gälla tjänster där kommunal produktion eller utlokalisering kunde äventyra landskapets kapacitet att producera tjänster, skulle grundlagsutskottets utlåtande också ha betydelse. Om det inte har stadgats om kommunens produktionsskyldighet, skulle det också finnas en risk att kommunen kunde avsluta tjänsteproduktionen. Denna risk skulle framhävas i synnerhet i fall där kommunal produktion kunde innebära att kommunerna kan avsluta tjänsteproduktionen om de så önskar. Då kunde det i praktiken uppstå situationer där landskapet inte klarar av att ordna ersättande tjänsteproduktion eller där sådan produktion åtminstone skulle vara förknippad med risker med anknytning till tryggande av tjänsternas tillgänglighet.

2.2.4 Språkliga rättigheter

Enligt 17 § 2 mom. i grundlagen ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Rättigheterna för dem som använder teckenspråk samt dem som på grund av handikapp behöver tolknings- och översättningshjälp ska tryggas genom lag.

Nationalspråken

I språklagen (423/2003) preciseras de språkliga rättigheterna som gäller svenska och finska och som tryggas i grundlagen. Lagen är en allmän lag och om språkliga rättigheter föreskrivs även i speciallagstiftning.

Enligt språklagen är myndigheternas språkliga skyldigheter i huvudsak kopplade till kommunens språkliga indelning. De kommande landskapens språkliga status bestäms således även utifrån den språkliga statusen i kommunerna inom dess område. Om kommunernas språkliga status föreskrivs genom en förordning av statsrådet vart tionde år. En kommun ska genom förordningen föreskrivas vara tvåspråkig om den språkliga minoriteten är minst åtta procent eller minst 3 000 invånare. Dessutom kan en tvåspråkig kommun inte föreskrivas vara enspråkig om minoritetens andel inte har sjunkit under sex procent eller 3 000 personer.

Enligt de allmänna principerna i språklagen är ett landskap tvåspråkigt om det inom landskapets område finns en tvåspråkig kommun eller enspråkiga kommuner med olika språk.

I fråga om tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna ska det i lagstiftningen ombesörjas att de språkliga rättigheterna inte inskränks i en situation där tjänsterna produceras av en enspråkig kommun i stället för ett tvåspråkigt landskap. Till den delen att kommunerna genom lag åläggs skyldighet eller uttrycklig rätt ska man sörja för att de språkliga rättigheterna inte inskränks. Enligt de allmänna bestämmelserna i språklagen ska landskapet i avtalsbaserad produktion se till att de språkliga rättigheterna tillgodoses (25 § i språklagen).

Språket är ett kriterium i upphandlingskontrakt som ingås med tjänsteproducenter. Om en offentlig förvaltningsuppgift uppdras åt en privat aktör ska myndigheten enligt 25 § i språklagen försäkra sig om att tjänsten fungerar på samma sätt som när den sköts av en myndighet. När en tvåspråkig myndighet konkurrensutsätter sina tjänster ska den i samband med upphandlingen säkerställa att resultatet, den köpta tjänsten, fungerar på både svenska och finska.

Samernas kulturella självstyrelse och språkliga rättigheter

Enligt 17 § i grundlagen har samerna såsom urfolk samt romerna och andra grupper rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag.

I samiska språklagen definieras de myndigheter som lagen tillämpas på. Det kommande landskapet som omfattar samernas hembygdsområde kommer sannolikt att läggas till i denna myndighetslista. Den gällande lagen tillämpas på de kommunala organen i Enare, Enontekis, Sodankylä och Utsjoki kommuner samt organen i sådana samkommuner till vilka någon av dessa kommuner hör.

Vid kommunal produktion ska skyldigheterna i den samiska språklagen beaktas och säkerställas enligt lag åtminstone om det föreskrivs om skyldighet att producera tjänster.

2.3 Kommunallagen och bolagiseringsskyldigheten

I den tidigare kommunallagen togs det 2013 in bestämmelser om kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Samma bestämmelser togs i praktiken in även i den nya kommunallagen (410/2015). Syftet med bestämmelserna är att avskaffa problemen relaterade till EU-bestämmelserna om statligt stöd i anslutning till kommunernas verksamhet. När kommunerna verkade i ett konkurrensläge på marknaden ingick det stödelement (konkursskydd och skatteförmåner) i deras verksamhet som stod i strid med EU:s statsstödsbestämmelser. Bakgrunden till bestämmelserna var klagomål som lämnats till EU angående först det statliga affärsverket Destia och senare Helsingfors stads affärsverk Palmia.

Enligt 126 § i kommunallagen ska kommunen när den verkar i ett konkurrensläge på marknaden bolagisera uppgiften. I kommunallagen beskrivs ”konkurrensläge på marknaden” genom att definiera vad som åtminstone ska skötas i ett konkurrensläge på marknaden samt genom att utesluta uppgifter som åtminstone inte ska skötas i ett konkurrensläge på marknaden. Kommunen anses sköta uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden i princip åtminstone när den deltar i ett anbudsförfarande. De viktigaste uteslutande definitionerna gäller skötseln av lagstadgade uppgifter inom det lagstadgade uppgiftsområdet. Bestämmelsen i kommunallagen betyder emellertid inte att en uppgift inte behöver bolagiseras alltid när skötseln av en uppgift genom lag åläggs en kommun. Gällande alla uppgifter som åläggs genom lag ska separat säkerställas att bestämmelserna inte är i strid med EU:s bestämmelser om statligt stöd. Därför ska hänsyn tas till EU:s statsstödsbestämmelser när det föreskrivs om kommunens rätt eller skyldighet att producera social- och hälsovårdstjänster.

Bestämmelser om undantag till bolagiseringsskyldigheten finns i 127 § i kommunallagen. Undantagen gäller situationer där kommunen anses sköta en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden, men inte behöver bolagisera skötseln av uppgiften. Bestämmelsen om undantagen från bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen formulerades utifrån diskussioner med kommissionen. Kommissionen godkände dock inte separat undantagen. Utifrån de förda diskussionerna ska undantagen till bolagiseringen tolkas snävt och det är förknippat med risker att utvidga dem. På grund av den risk för klagomål som anknyter till frågan bör det i beredningen säkerställas att förslaget inte står i konflikt med EU-bestämmelserna om statligt stöd genom att notifiera om ändringarna.

De viktigaste undantagen från bolagiseringen i kommunallagen gäller obetydlig verksamhet på marknaden, uttrycklig lagstadgad rätt att producera tjänster, möjlighet att producera tjänster för anknutna enheter samt produktion av stödtjänster för dottersammanslutningar.

Kommunen skulle kunna producera tjänster för anknutna enheter i större omfattning, men endast stödtjänster för dottersammanslutningar. Begreppet stödtjänster täcker inte social- och hälsovårdens s.k. produktionsrelaterade stödtjänster som laboratorie-, avbildnings-, tvätteri- eller bespisningstjänster. Enligt regeringens proposition (RP 32/2013) avses med stödtjänster bland annat organisering av bokföring och löneadministration samt försäljning av IT-system och tjänster för underhåll av dem, lokalvård, arkivering, fastighetsskötsel samt uthyrning och försäljning av lokaler. I motiveringen betonades att kommunen ska kunna sköta vissa uppgifter som intern tjänst inom koncernen eftersom det ofta totalekonomiskt sett vore fördelaktigare.

Till bolagiseringsskyldigheten knöts även skyldigheten att prissätta tjänsterna på marknadsvillkor. Konkurrenslagen har bestämmelser om skyldigheten att i bokföringen separera denna verksamhet.

2.4 EU-rättens villkor för organisering av produktion samt för eventuella avtal mellan landskapet och kommunerna

2.4.1 Allmänt

EU:s reglering om statligt stöd är en del av unionens konkurrensrätt i syfte att garantera jämlika konkurrensförhållanden inom hela unionens område. I artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) föreskrivs det om statligt stöd. I artikeln förbjuds stöd som beviljas av en medlemsstat eller från någon form av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller produktionsområden och som har inverkan på handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 107.1 i FEUF är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den ge-

mensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att ett stöd ska betraktas som statligt stöd förutsätts alltså att fyra kriterier uppfylls: 1) stödet ska beviljas av offentliga medel, 2) stödet ska vara selektivt, 3) stödet ska snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen och 4) stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna. Alla dessa förutsättningar ska uppfyllas för att det ska handla om ett stöd som ingår i tillämpningsområdet för regleringen om statligt stöd.

När kommunernas roll som producenter bedöms är i synnerhet följande frågor av väsentlig betydelse med tanke på regleringen om statligt stöd: 1) är det i verksamheten fråga om ekonomisk verksamhet som omfattas av regleringen om statligt stöd samt 2) får en kommun eller ett kommunägt samfund som utövar sådan verksamhet en selektiv fördel? Det grundläggande lösningarna för kommunernas roll som producenter och i betydande grad även de noggrannare detaljerna i modellen samt vilka tjänster kommunen i praktiken producerar inverkar på hur dessa frågor bedöms. I regleringen av statligt stöd har de regler som uppstått som en följd av rättspraxis stor betydelse och delvis av denna orsak har bedömningen en fallspecifik karaktär.

Även om en åtgärd skulle uppfylla förutsättningarna för statligt stöd kan det handla om ett stöd som enligt statsstödsregleringen är tillåtet om något av undantagen i 107.2 eller 107.3 i FEUF kan tillämpas på den. Tillämpningen av undantag kan förutsätta att stödet anmäls, dvs. notifieras till EU-kommissionen. Om det ingår risker som hör ihop med statsstödsregleringen eller klara statsstödselement i modellen som tas fram bör diskussioner med kommissionen inledas i ett tillräckligt tidigt skede för att undvika problem relaterade till bestämmelserna om statligt stöd.

2.4.2 Verksamhetens ekonomiska karaktär

I bedömningen av möjliga element med drag av statligt stöd som har anknytning till kommunernas producentroll ska det allra först bedömas huruvida det är fråga om ekonomisk verksamhet enligt EU-regleringen om statligt stöd. Bestämmelserna om statligt stöd ska tillämpas enligt artikel 107 i FEUF endast om det är fråga om stöd som beviljas företag. Som företag betraktas i detta samman-hang alla aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet. Ekonomisk verksamhet för sin del är enligt etablerad rättspraxis all verksamhet som erbjuder varor och tjänster på marknaden. Också verksamhet som bedrivs i en kommunal myndighetsorganisation kan vara ekonomisk verksamhet och därigenom höra till tillämpningsområdet för EU:s bestämmelser om statligt stöd. Å andra sidan är det möjligt att till exempel verksamheten i ett kommunägt aktiebolag till sin karaktär betraktas som annan än ekonomisk verksamhet. Avgörande är inte i vilken juridisk form verksamheten bed-rivs utan om det handlar om att erbjuda varor eller tjänster på marknaden. Inte heller det att det handlar om en

allmännyttig tjänst åsidosätter bestämmelserna om statligt stöd. Ju mer kommu-nernas ställning som producenter motsvarar privata företags ställning som producenter, desto mer sannolikt är det att verksamheten betraktas som ekonomisk verksamhet.

Det finns inga entydiga anvisningar för att skilja åt ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. Kommissionen har dock försökt förtydliga begreppen ekonomisk verksamhet och icke-ekonomisk verksamhet i ett tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01). Som icke-ekonomisk verksamhet anses enligt meddelandet utövandet av offentlig makt och egentlig myndighetsverksamhet. Dessutom ses som icke-ekonomisk verksamhet sådan verksamhet som starkt definieras enligt den så kallade solidaritetsprincipen. Enligt meddelandet betyder solidaritetsprincipen inom hälso- och sjukvård bland annat att tjänsterna finansieras med offentliga medel och att systemet allmänt erbjuder heltäckande tjänster avgiftsfritt till personer som hör till systemet.

Överföringen av ansvaret för att organisera tjänsterna till landskapen inverkar avsevärt på bedömningen av om kommunens verksamhet är av ekonomisk eller icke-ekonomisk karaktär. I den nuvarande modellen handlar det när kommunen producerar tjänster om fullgörandet av kommunens eget lagstadgade organiseringsansvar och i det avseendet produktion av tjänster till kommunen själv. Däremot ligger produktionen av tjänster för landskapet mot ersättning avsevärt närmare ekonomisk verksamhet och är, beroende på modell, till och med till sin karaktär klart ekonomisk verksamhet. Ju fler element som är typiska för marknadsverksamhet som det finns i relationen mellan kommun och landskap, desto mer sannolikt är det att verksamheten betraktas som ekonomisk verksamhet som omfattas av regleringen om statligt stöd.

Med tanke på verksamhetens ekonomiska karaktär är det väsentligt huruvida kommunens roll tar sig uttryck som en enhet som producerar tjänster för landskapet mot betalning eller som en offentlig aktör som utövar sitt lagstadgade ansvar att organisera tjänster. Om en kommun producerar tjänster för vilka den inte har något organiseringsansvar, samt ingår ett avtal med landskapet om tjänsteproduktionen och ersättningen som ska betalas för den, betraktas verksamhetens karaktär i regel som ekonomisk. Att erbjuda tjänster till landskapet via bolag som eftersträvar vinst som kommunen har bestämmande inflytande över torde alltid anses vara ekonomisk verksamhet. Utgångspunkten för beredningen av den strukturomvandling som inleddes sommaren 2019 är att ansvaret för att organisera social- och hälsovårdstjänster ska överföras till landskapen. Frågor som gäller organiseringsansvaret behandlas i den organiseringssektion som inrättades den 27 augusti 2019 och lyder under ledningsgruppen för social- och hälsovårdsreformen.

Sådan kommunal tjänsteproduktion som fullgör det organiseringsansvar beträffande social- och hälsovårdstjänster som ankommer på kommunen själv kan i regel betraktas som icke-ekonomiskt. Som icke-ekonomiska kunde sannolikt även åtminstone sådana kommunalt producerade social- och hälsovårdstjänster betraktas, vilka har nära anknytning till de lagstadgade uppgifter som omfattas av kommunens organiseringsansvar och vilka kommunen finansierar med sin egen skattefinansiering utan att landskapet definierar tjänsteproduktionen eller betalar ersättning för den. För att besvara frågan om tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd säkrare och tydligare krävs en noggrannare bedömning från fall till fall eller tjänst till tjänst.

2.4.3 Stöd och stödets selektiva karaktär

För att betraktas som förbjudet enligt artikel 107.1 i FEUF ska ett arrangemang gynna en aktör i jämförelse med de övriga aktörerna. Fördelar som betraktas som statligt stöd kan förekomma i många olika former. Stödformen saknar betydelse i den rättsliga bedömningen så länge stödet på ett eller annat sätt beviljas med hjälp av offentliga medel. Med stöd av avgörandepraxis vid unionens domstolar och kommissionen utgör en ställning som skyddar en verksamhetsutövare mot konkurs i regel förbjudet statligt stöd, eftersom konkursskydd tolkas som en obegränsad statsgaranti. Kommissionen har också betraktat en kommuns beskattningsmässigt avvikande ställning jämfört med privata aktörer som statligt stöd. Därför kan ekonomisk verksamhet i princip inte bedrivas i kommunens myndighetsorganisation eller affärsverk. Däremot kan ekonomisk verksamhet överföras på ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. I de flesta fall torde aktiebolagsformen fungera bäst för bedrivandet av ekonomisk verksamhet.

Verksamheten i ett kommunägt bolag kan vara problematisk med tanke på statsstödsregleringen om bolaget bedriver ekonomisk verksamhet och gynnas på ett sätt som andra företag inte gör. Exempelvis kan ett lån som kommunen beviljar sitt bolag på förmånligare villkor än marknadsvillkor utgöra förbjudet statligt stöd. Om ett kommunägt bolag på ett eller annat sätt får en gynnsammare ställning än övriga aktörer när landskapet väljer tjänsteproducent på marknaden kan även detta utgöra en förbjuden form av statligt stöd

För att stödet ska vara förbjudet enligt artikel 107.1 i FEUF ska det selektivt gynna ett visst företag eller en viss produktion. Hur detta s.k. selektivitetsvillkor uppfylls kan få central betydelse när kommunernas roll som tjänsteproducenter bedöms. En fördel som en kommun eller ett kommunalt bolag erhåller utgör inte nödvändigtvis statligt stöd, om kommunen har ålagts skyldigheter vilka leder till att kommunen eller det

kommunala bolaget inte är i en faktisk och rättslig situation som kan likställas med situationen för företag som erbjuder tjänster på marknaden.[1] Selektivitetsvillkoret innebär bl.a. att offentliga aktörers åtgärder av stödkaraktär inte är förbjudna om alla aktörer behandlas lika. En åtgärd är inte heller statligt stöd om den behandlar olika företag på olika sätt, men skillnaderna beror på det ifrågavarande systemets karaktär eller struktur.[2] Inte ens en åtgärd som tillämpas endast i en sektor eller endast på en del av företagen inom sektorn är nödvändigtvis selektiv. För att en åtgärd ska vara selektiv måste den producera nytta i förhållande till sådana aktörer som i en faktisk och rättslig situation kan likställas med aktören som erhåller nyttan, då frågan granskas med avseende på målen för det aktuella systemet.[3] Denna typ av argumentation beträffande selektivitetsförutsättningen har i rättspraxis vid Unionens domstolar haft anknytning till främst skattestöd och avgifter av skattekaraktär. Det kan dock tänkas att motsvarande argumentation kunde tillämpas även på andra typer av situationer. [4] Om kommunen producerar social- och hälsovårdstjänster som nära anknyter till uppgifter som kommunen fortfarande ansvarar för att ordna och om kommunens produktionsansvar och gränserna för det regleras tydligt kan man möjligen anse att kommunens roll rättsligt och faktiskt avviker från de privata tjänsteproducenternas i det avseendet att den ersättning kommunen får för tjänsteproduktionen inte betraktas som en selektiv fördel.

2.4.4 SGEI-regleringen

Om verksamheten betraktas som ekonomisk verksamhet som omfattas av EU:s statsstödsreglering kan eventuellt vissa element med karaktären av stöd anses godtagbara med stöd av regleringen om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. den s.k. SGEI-regleringen (services of general econo-mic interest). SGEI-regleringen möjliggör på vissa villkor beviljandet av stöd för produktion av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, när det är fråga om ersättning för produktion av tjänster och när ersättningens belopp är lämpligt. Kommissionen publicerade åren 2011–2012 ett paket om allmännyttiga tjänster och förtydligade där förhållandet mellan regleringen av statligt

[1] Se t.ex. HFD:2018:28 där Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att de berörda räddningsverken inte var i en faktisk och rättslig situation som kunde likställas med serviceproducenter som erbjuder prehospitala akutsjukvårdstjäns-ter på marknaden eftersom de hade särskilda skyldigheter till följd av bestämmelserna om prehospital akutsjuk-vård i hälso- och sjukvårdslagen och räddningslagen samt samarbetsavtalen om prehospital akutsjukvård.

[2] Dom av den 21.12.2016, kommissionen mot Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punkt 41 och dess hänvisning till rättspraxis.

[3] ibid., punkterna 54 och 58 samt dom av den 20.12.2017, C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia och Retegal mot kommissionen, EU:C:2017:1002, punkt 61.

[4] Se t.ex. HFD:2018:28 som det redan hänvisats till ovan.

stöd och tjänster med anknytning till allmänt ekonomiskt intresse (det s.k. SGEI-paketet). Paketet består av SGEI-meddelandet[5], -beslutet[6], -ramarna[7] och de minimis-förordningen[8].

Medlemsstaterna har omfattande prövningsrätt när de specificerar vilka tjänster som anknyter till allmänna ekonomiska intressen, dvs. på vilka tjänster SGEI-regleringen i princip kan tillämpas. I det finländska offentligt finansierade social- och hälsovårdssystemet tillgodoser tjänsterna i bred omfattning allmänintresset. Till de delar som tjänsteverksamheten betraktas som ekonomisk verksamhet som omfattas av EU:s reglering av statligt stöd kan de flesta tjänsterna i princip karaktäriseras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det att tjänsterna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse berättigar dock inte i sig att tjänsteproducenten beviljas stöd eller ersättning. En annan relevant aspekt är huruvida tjänsten är sådan att företaget inte skulle åta sig att sköta den utan tjänsteförpliktelsen och ersättningen som betalas för den, eller då inte skulle sköta den i samma utsträckning eller på samma villkor. Utnyttjandet av kommissionens SGEI-reglering kan också förutsätta att kommissionen notifieras om stödåtgärderna.

Om strukturreformen inom social- och hälsovården fortsätter med en modell där ersättningarna till kommunerna är förknippade med eventuella element av statligt stöd bör SGEI-regleringen och principerna för den noga beaktas när ersättningen fastställs. Diskussionen med kommissionen bör inledas i ett tillräckligt tidigt skede.

2.4.5 Förfarandet för anmälan om statliga stöd

Även om ett stöd uppfyller kännetecknen för statligt stöd enligt artikel 107, är det möjligt att stödet kan betraktas som förenligt med den inre marknaden. Om kommunernas roll som producenter är förknippad med statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget ska kommissionen i princip underrättas om stödet på förhand. Till följd av anmälan

[5] Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02),

[6] Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhan-dahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/21/EU)

[7] Meddelande från kommissionen om Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2012/C 8/03)

[8] Kommissionens förordning 360/2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska un-ionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt eko-nomiskt intresse

undersöker kommissionen om stöden är förenliga med den inre marknaden. Om det råder osäkerhet om karaktären av stöd kan en s.k. rättssäkerhetsanmälan lämnas till kommissionen.

Enligt artikel 108.3 i FEUF ska kommissionen underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Syftet med anmälningsförfarandet är att säkerställa att stöden är förenliga med den inre marknaden. En stödåtgärd kan inte tas i bruk innan kommissionen har godkänt stödsystemet. Stöd som beviljats utan kommissionens godkännande är lagstridiga och kan komma att återkrävas jämte ränta från de företag som fått stöd.

Det finns flera undantag från förhandsanmälningsförfarandet. Förhandsanmälningsskyldigheten tilllämpas inte bland annat om stödet beviljas som ett stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (651/2014), som ett de minimis-stöd av mindre betydelse (1407/2013) eller som ett stöd enligt kommissionens SGEI-beslut.

Anmälningsprocessen (dvs. notifieringsprocessen) kan sannolikt uppskattas dröja cirka ett år. Det är svårt att uppskatta processens exakta längd. Om man i den fortsatta beredningen av strukturreformen av social- och hälsovården går in för en modell där kommunernas roll är förknippad med eventuella statsstödselement bör processen med kommissionen inledas så snart som möjligt. Modellen kan anpassas och kompletteras under anmälningsförfarandet.

2.5 Regleringen av offentliga upphandlingar

2.5.1 Tillämpningen av upphandlingslagen och skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingar

En central fråga vid bedömningen av kommunernas roll som producenter är huruvida det är fråga om en upphandling som landskapet gör hos kommunen eller andra arrangemang. Om social- och hälsovårdens struktur utformas så att förhållandet mellan landskapet som ansvarigt för organiseringen av tjänsterna och kommunen som tjänsteproducent ska betraktas som ett upphandlingskontrakt kan landskapet inte upphandla tjänster av kommunen utan konkurrensutsättning enligt upphandlingslagstiftningen.

Det finns tre typer av undantag från skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingar. För det första gäller skyldigheten endast upphandlingskontrakt enligt definitionen, och inga andra arrangemang. För det andra betraktas inte tjänster som myndigheterna ordnar gemensamt (horisontellt samarbete) som upphandlingar. Det tredje undantaget gäller upphandling hos anknutna enheter, dvs. exempelvis att kommunen upphandlar tjänster hos ett bolag där den utövar ett bestämmande inflytande.

2.5.2 Definition av upphandlingskontrakt

Regleringen av konkurrensutsättning av upphandlingar gäller endast upphandlingskontrakt mellan två fristående och självständiga aktörer. Enligt 4 § i upphandlingslagen, som bygger på upphandlingsdirektivet och definitionerna i det, avses med upphandlingskontrakt ett skriftligt kontrakt som slutits mellan en eller flera upphandlande enheter och en eller flera leverantörer och som avser utförande av byggentreprenad, upphandling av varor eller utförande av tjänster mot ekonomiskt ersättning.

Som upphandlingskontrakt betraktas t.ex. inte arrangemang där en kommun eller annan upphand-lande myndighet producerar tjänster för sig själv utan upphandlingskontrakt med en rättsligt fristående organisation. I praktiken är sådana tjänster oftast verksamhet som ingår i kommunens organisationsansvar som ordnas med personal och andra resurser som hör till kommunens egen organisation. När ansvaret för att organisera social- och hälsovårdstjänsterna överförs till landskapen kan kommunens produktion i princip inte längre betraktas som tjänsteproduktion för kommunen själv.

I princip betraktas inte heller kontrakt om överföring av organiseringsansvaret som upphandlingskontrakt.

2.5.3 Horisontellt upphandlingssamarbete

Upphandlingslagen ska med stöd av 16 § 1 mom. inte heller tillämpas på upphandling mellan upphandlande enheter "genom vilken de upphandlande enheterna i samarbete och för att uppnå gemensamma mål genomför sådana offentliga tjänster i det allmännas intresse som de ansvarar för." I europeisk rättspraxis kallas detta också för horisontellt samarbete mellan upphandlande enheter.

I europeisk rättspraxis förklaras karaktären av och villkoren i avtal om samarbete enligt följande: 1) avtalet gäller sådant samarbete mellan offentliga samfund som säkerställer att en offentlig uppgift som är gemensam för dem utförs, 2) genomförandet av det samarbete som inletts genom avtalet styrs endast av omständigheter och krav som är typiska för eftersträvandet av mål som är förenliga med allmänintresset, 3) avtalet har ingåtts endast mellan offentliga samfund utan deltagande av privata aktörer

och 4) avtalet försätter ingen privat tjänsteleverantör i en gynnsammare ställning än konkurrenterna.

Således är det en förutsättning för horisontellt samarbete att de myndigheter som deltar i samarbetet är skyldiga att ordna eller producera den offentliga tjänsten och att tjänsten är av allmänt intresse. Om kommunen till exempel skulle åläggas en lagstadgad skyldighet att ordna vissa social- och hälsovårdstjänster med nära anknytning till andra uppgifter som omfattas av kommunens or-ganiseringsansvar, kunde det horisontella samarbetet med landskapet i anslutning till dessa uppgifter möjligen lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna som gäller offentliga upphandlingar. Tjänsteproduktion baserad enbart på ett avtal mellan landskapet och kommunen utan att kommunen har något separat anvisat ansvar för att organisera eller producera tjänsten, uppfylller inte förutsättningarna för horisontellt samarbete.

2.5.4 Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten

Upphandlingslagen tillämpas inte på upphandlingar hos anknutna enheter (s.k. in house-enheter). Villkoren för upphandling hos anknutna enheter anges i 15 § i upphandlingslagen. Bestämmelsen gäller endast enheter som är rättsligt självständiga i förhållande till den upphandlande enheten men där den upphandlande enheten utövar ett bestämmande inflytande. Ägarna eller de aktörer som utövar bestämmande inflytande i en anknuten enhet ska vara offentliga och deras mål ska ligga i det allmännas intresse. Ett annat villkor är att den anknutna enheten endast i begränsad omfattning säljer sina tjänster till andra än ägarna. Alla villkor ska uppfyllas samtidigt för att enheten ska kunna betraktas som anknuten till någon part.

Kommunen är inte en anknuten enhet till landskapet, och regleringen av anknutna enheter är således inte tillämplig på rättshandlingar mellan kommuner och landskap. Regleringen av anknutna enheter påverkar också kommunernas ställning som producenter av social- och hälsovårdstjänster i och med att ett bolag där kommunen utövar bestämmande inflytande mister sin ställning som anknuten enhet till kommunen om dess försäljning av tjänster till landskapet överstiger det tillåtna för anknutna enheter. Kommunen kan då inte längre upphandla tjänster från sitt bolag utan konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen.

3 De utredda modellerna och deras konsekvenser

1. Kommunen skulle på basis av allmän behörighet ha rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering	2. Kommunen skulle ha en lagstadgad skyldighet att producera definierade tjänster
4. Kommunen skulle ha möjlighet att producera tjänster med stöd av ett avtal som ingås med landskapet	3. Kommunen skulle ha rätt att i samband med uppgifter som definierats i lagen producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll

Figur 4. Kommunens möjliga roller som producent av social- och hälsovårdstjänster

3.1 Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering

Kommunen skulle (enligt allmänna befogenheter) ha rätt att producera tjänster genom egen skattefinansiering utan att landskapet skulle bestämma dess tjänsteproduktion eller betala ersättning. Då skulle kommunens produktion inte vara en del av landskapets tjänsteproduktion eller omfattas av landskapets organiseringsansvar. Det skulle vara fråga om en tilläggstjänst som finansieras av kommunerna själva och överskrider landskapets lagstadgade uppgift att ordna social- och hälsovård.

- Landskapet i egenskap av organiseringsansvarig bestämmer inte kommunens tjänsteproduktion och betalar inte ersättning för produktionen. Kommunens produktion utgör i detta fall inte en del av landskapets tjänsteproduktion och är inte underställd landskapets organiseringsansvar, utan kommunens produktion är jämförbar med privat produktion av social- och hälsovårdstjänster.

- Alternativet har inga direkta ekonomiska konsekvenser för landskapens verksamhet, och alternativet förutsätter ingen finansieringslösning i lagstiftningen, eftersom landskapet inte har finansieringsansvar för tjänsterna.
- Antagandet är att de riktlinjer som gavs under föregående regeringsperiod följs vid överföringen av personal och egendom, vilket innebär att exempelvis personalen i detta alternativ följer med organiseringsansvaret till landskapet.

Om kommunen i fortsättningen skulle producera social- eller hälsovårdstjänster utgående från sitt allmänna verksamhetsområde, skulle tjänsteproduktionen i praktiken *likställas med den nuvarande privata tjänsteproduktionen. Den privata tjänsteproduktionen regleras för närvarande av* lagen om privat socialservice *och* lagen om privat hälso- och sjukvård, *och dessa lagar är inte direkt tillämpliga på kommunens verksamhet*. De ändringar som situationen förutsätter borde göras i de aktuella lagarna. Det bör också beaktas att största delen av verksamheten inom socialvården med avseende på verksamhetens karaktär kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift. Uppgifter som definieras som offentliga förvaltningsuppgifter kan inte heller idag överföras till privata aktörer utan uttryckliga bestämmelser om detta.

Utifrån dessa antaganden kunde tjänsteproduktionen inom socialvården i kommunerna i fortsättningen grunda sig på antingen ett avtal med landskapet, ett förvaltningsbeslut av landskapet eller en service-, vård-, rehabiliterings- eller någon annan motsvarande plan utarbetad enligt 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Kommunen skulle i egenskap av privat producent av social- *eller hälsovård*stjänster ansvara för att den tjänstehelhet som produceras för kunden på basis av ett avtal, ett förvaltningsbeslut eller en plan uppfyller de krav som ställs på helheten i lagstiftningen. För att kunna producera dygnetrunttjänster inom socialvården (såsom serviceboende med heldygnsomsorg) skulle kommunen behöva tillstånd av tillståndsmyndigheten (regionförvaltningsverken och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården) att producera tjänsterna innan produktionen inleds och väsentligt ändras. I fråga om andra *social*tjänster än sådana som tillhandahålls dygnet runt skulle kommunen i egenskap av producent lämna en skriftlig anmälan om verksamheten till anordnaren av socialvård (i fortsättningen det landskap där tjänsterna ska produceras).

Enligt grundlagsutskottets och -sakkunnigas utlåtanden och tolkningar kan kommunen inte på basis av allmän behörighet fråntas möjligheten att producera tilläggstjänster som överskrider landskapets organiseringsansvar med sin egen skattefinansiering. Detta tillvägagångssätt är möjligt även i modellerna 2-4.

3.1.1 Kommunernas synpunkter i enkäten

Kommunernas synpunkter i förutredningsskedet

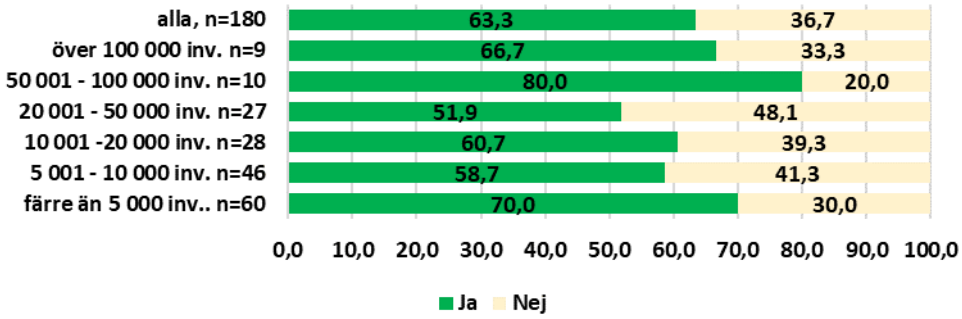
Fråga: Borde kommunen med avseende på landskapets tjänsteproduktion ha rätt (att på basis av allmän behörighet) producera tjänster med sin egen skattefinansiering, utan att landskapet betalar ersättning och separat från landskapets organiseringsansvar och tjänsteproduktion? I detta fall skulle tjänsterna vara externa/extra tjänster utanför det offentliga organiseringsansvaret som föreskrivs i lag och som kommunen erbjuder sina egna kommuninvånare.

Största delen av kommunerna som svarade (ca 63 %) ville att kommunerna ska ha rätt att producera social- och hälsovårdstjänster med sin egen skattefinansiering. Endast ca 17 procent av kommunerna uppgav dock att de sannolikt kommer att utöva sin rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering.

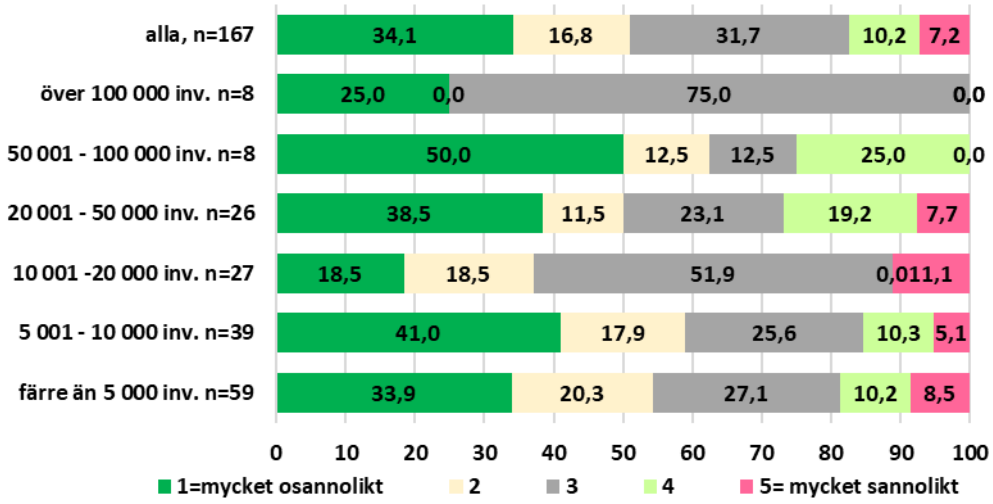
Understödet var över 50 procent i alla storleksklasser av kommuner. Av kommunerna som tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde ca 82 procent alternativet, medan ca 59 procent av kommunerna som inte tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde alternativet. Cirka 55 procent av befolkningen bodde i kommunerna som understödde alternativet.

De centrala motiveringarna till varför kommunen enligt respondenterna bör ha en sådan rätt att producera tjänster hade anknytning till kommunernas självstyrelse och självbestämmanderätt. Kommunerna ansåg att kommunernas självstyrelse innebär att rätten att producera tjänster inte kan upphävas. Dessutom är kommunerna i varje fall skyldiga att producera välfärdstjänster för sina innevånare, och måste därför ha denna möjlighet.

De centrala motiveringarna till varför kommunerna inte borde ha denna rätt har att göra med rädsla för ökad ojämlikhet mellan kommunerna, eftersom alla kommuner ändå inte skulle ha realistiska möjligheter att producera tjänster. Dessutom skulle överföringen av organiseringsansvaret förlora sin verkliga betydelse och kommunerna ansåg att kommunerna i varje fall kan producera tjänster som främjar välfärd och hälsa.



Figur 5. Borde kommunen med avseende på landskapets tjänsteproduktion ha rätt (att på basis av allmän behörighet) producera tjänster med sin egen skattefinansiering, utan att landskapet betalar ersättning och separat från landskapets organiseringsansvar och tjänsteproduktion? I detta fall skulle tjänsterna vara externa /extra tjänster utanför det offentliga organiseringsansvaret som föreskrivs i lag och som kommunen erbjuder sina egna kommuninvånare.

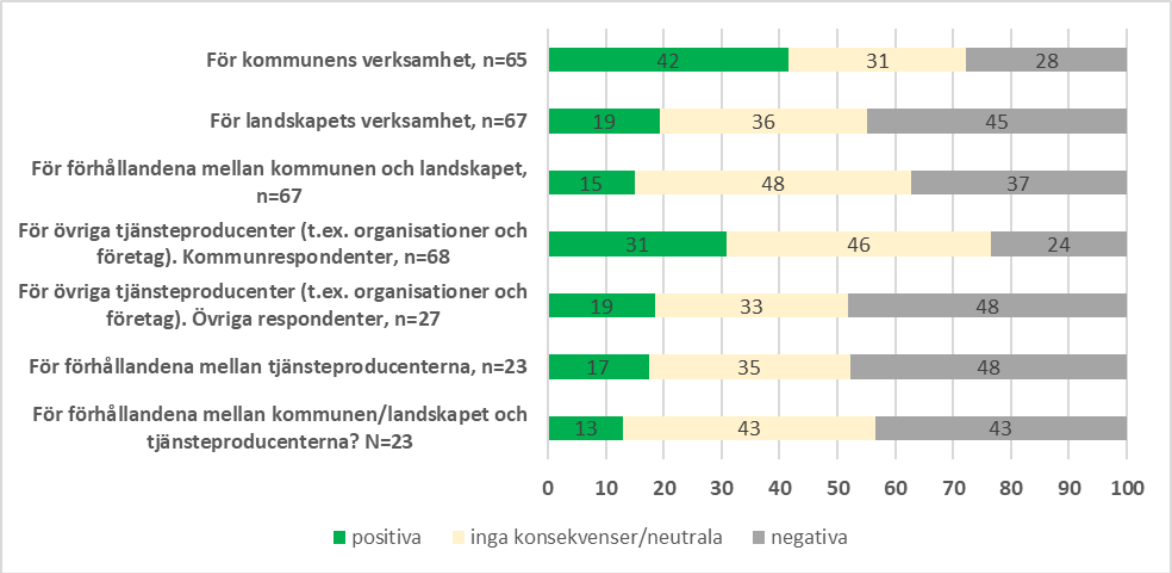


Figur 6. Om kommuner skulle ha möjlighet att producera tjänster genom egen skattefinansiering, hur sannolikt skulle er kommun använda denna rätt?

Kommunernas och de övriga intressentgruppernas synpunkter på utredningsutkastet

Största delen av kommunerna som svarade (ca 77 %) ville att kommunerna ska ha rätt att producera social- och hälsovårdstjänster med sin egen skattefinansiering. Modellen understöddes nu av fler respondenter än i den tidigare enkäten (63 %). På samma sätt trodde något fler av kommunerna som svarade (tidigare 18 %, nu 20 %) att det är sannolikt eller mycket sannolikt att de kommer att utöva denna rätt.

De uppskattade positiva eller negativa konsekvenserna av modell 1 beskrivs i figur 7. Modellens konsekvenser bedömdes huvudsakligen vara negativa. Endast kommunernas bedömning av de förväntade konsekvenserna för kommunens verksamhet är mer positiv än negativ. Motiveringarna till svaren beskrivs närmare i avsnitt 3.1.6 och 3.1.7.



Figur 7. Om kommunerna skulle ha rätt att producera tjänster med sin egen skattefinansiering, hurdana konse-kvenser skulle det ha för olika aktörers verksamhet?

3.1.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen

Utifrån grundlagsutskottets utlåtande från den senaste valperioden och grundlagssakkunnigas tolkningar (Tuori, Ojanen) är det motiverat att ge kommunerna rätt att producera tjänster med stöd av allmän behörighet. Det torde inte kunna presenteras tyngre skäl för uteslutandet av kom-munal produktion än under den förra valperioden.

Även om kommunerna med stöd av allmän behörighet skulle ha möjlighet att producera social- och hälsovårdstjänster, måste kommunen i regel bolagisera skötseln av uppgiften om det är fråga om sådan ekonomisk verksamhet som avses i EU:s konkurrensrätt. Till exempel om en kommun skulle tillhandahålla sjukvårds- eller munhälso-

vårdstjänster som konkurrerar med privata aktörers tjänsteproduktion, skulle verksamheten i regel vara sådan ekonomisk verksamhet som omfattas av EU-regleringen om statligt stöd och ska bolagiseras.

3.1.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

Alternativet har inga direkta ekonomiska konsekvenser för landskapens verksamhet, och alternativet förutsätter ingen finansieringslösning i lagstiftningen, eftersom landskapet inte har finansieringsansvar för tjänsterna.

Alternativet innebär att kommunerna själva kan producera och finansiera social- och hälsovårdstjänster som överskrider/står utanför landskapets organiseringsansvar. Tjänsteproduktionen skulle inte ingå i landskapets tjänsteproduktion och inte heller vara sådan verksamhet som omfattas av landskapets organiseringsansvar eller styrs eller direkt övervakas med stöd av landskapets organiseringsansvar. Kommunen skulle inte heller kunna uppbära lagenliga klientavgifter för tjänsterna.

Om verksamheten betraktas som ekonomisk verksamhet ska kommunen i regel bolagisera verksamheten (se 3.1.2 ovan). Om verksamheten är omfattande eller förutsätter investeringar, är verksamheten också förknippad med ekonomiska risker för kommunens del. Även efter bolagiseringen ska EU-bestämmelserna om statligt stöd och kommunallagen följas i samband med rättshandlingar (långivning, säkerhet) mellan kommunen och dess bolag.

Kommunens eventuella tjänsteproduktion har emellertid konsekvenser för kommunens ekonomi, men det är inte ändamålsenligt att bedöma dessa konsekvenser närmare i detta skede. Konsekven-serna skulle vara beroende av bl.a. produktionens omfattning och genomförande.

3.1.4 Egendom och personal

Alternativet skulle inte påverka de kommande riktlinjerna beträffande överföring av personal eller egendom.

3.1.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt

Eftersom kommunernas social- och hälsovårdspersonal skulle överföras till landskapet i samband med överföringen av skyldigheten att organisera social- och hälsovårdstjänster, skulle kommunen vara tvungen att producera tjänster med egen skattefinansiering och inleda verksamheten från så att säga rent bort. Med stöd av svaren i kommunenkäten är det sannolikt att den eventuella tjänsteproduktionen som kommunerna inleder med egen skattefinansiering under dessa omständigheter skulle vara ringa och ekonomiskt småskalig samt komplettera landskapets tjänsteproduktion.

Utifrån enkätsvaren skulle kommunerna vara mest intresserade av att inom ramarna för sitt allmänna verksamhetsområde ordna uppgifter inom social- och hälsovården vilka främjar välfärden och hälsan. Främjandet av kommuninvånarnas välfärd ingår också i kommunernas uppgifter enligt kommunallagen. Över 85 procent av kommunerna som besvarade enkäten ansåg att det vore ändamålsenligt för kommunerna att med egen skattefinansiering delta i socialvårdsuppgifter som omfattar att ge akt på och främja välfärd hos personer som behöver särskilt stöd (8 § i socialvårdslagen), att ge akt på och främja barns och unga personers välfärd (9 § i socialvårdslagen)och utvecklande av service och stöd i fostran (10 § i socialvårdslagen) samt i uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen som omfattar att beakta hälso- och välfärdskonsekvenser (11 § i hälso- och sjukvårdslagen), att främja hälsa och välfärd i kommunerna (12 § i hälso- och sjukvårdslagen) och hälsorådgivning (13 § i hälso- och sjukvårdslagen). De ifrågavarande bestämmelserna i socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen är redan i sin nuvarande form sådana att ett verkställande av dem enligt målen förutsätter ett gemensamt välfärdsfrämjande arbete av de olika kommunsektorerna och social- och hälsovården. I regel förutsätter genomförandet av bestämmelserna inga extra resurser och medför inte heller några betydande kostnader i kommunens verksamhet. Möjliggörande av kommunal produktion till denna del skulle dock förutsätta tekniska förändringar i åtminstone socialvårdslagen, hälso- och sjukvårdslagen och möjligen även i andra lagar i fråga om dessa nämnda gemensamma uppgifter.

Över 56 procent av kommunerna som besvarade enkäten lyfte fram rehabiliterande arbetsverksamhet som den näst populäraste tjänsten. Detta motiverades med att tjänsten har nära anknytning till kommunens övriga kärnuppgifter och livskraftsfrågor. Eftersom rehabiliterande arbetsverksamhet redan i nuläget kan produceras av inte bara kommuner, utan även av registrerade föreningar och stiftelser, statliga ämbetsverk eller registrerade religiösa samfund (men inte företag), vore det sannolikt att kommunen även i framtiden kunde producera rehabiliterande arbetsverksamhet utgående från sitt eget verksamhetsområde. Detta skulle dock förutsätta förändringar i

den nuvarande substanslagstiftningen som styr tjänsterna, bl.a. i fråga om ersättningar.

Det bör emellertid beaktas att aktiveringsplanen som är nära förknippad med rehabiliterande arbetsverksamhet samt styrningen av klienter till tjänsten inkluderar utövande av offentlig makt och att planen ska utarbetas av sakkunniga inom socialvården (förutom om det är fråga om arbets- och näringsförvaltningens andel av utarbetandet av planen). När organiseringsansvaret för socialvården överförs till landskapet, överförs även ansvaret för aktiveringsplanen till landskapet och de sakkun-niga inom socialvården som övergått i landskapets tjänst. Således skulle kommunen inte inom ramarna för sitt verksamhetsområde kunna ansvara för hela kundprocessen inom den rehabiliterande arbetsverksamheten, utan endast fungera som ett av alternativen i fråga om de tjänsteproduktionsplatser som är tillgängliga. Detta kunde påverka kommunernas vilja att producera tjänster inom rehabiliterande arbetsverksamhet. Frågan är aktuell, eftersom avsikten är att ett sysselsättningsrelaterat kommunförsök ska inledas våren 2020, där försöksdeltagarna ska ansvara för tillhandahållande av arbets- och näringstjänster till separat definierade kundgrupper. Detta alternativ skulle utöka kommunens roll även i fråga om utarbetandet av aktiveringsplanen.

3.1.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen

Modellen skulle ha konsekvenser för både kommunernas och landskapens verksamhet samt för förhållandet mellan dem. I praktiken skulle modellen innebära att de social- och hälsovårdstjänster som invånarna i landskapets område i själva verket får kan vara olika och utbudet av tjänster kan variera mellan olika kommuner. Landskapet har i praktiken ingen möjlighet att hindra kommunen från att producera tjänster för sina invånare i enlighet med modellen.

Om kommunen i enlighet med modellen utnyttjar möjligheten att producera tjänster, skulle detta möjliggöra kommunspecifik komplettering av de tjänster som landskapet organiserar (och delvis producerar). I synnerhet i mindre kommuner framkom i enkäten en oro över om landskapet kommer att organisera produktionen på ett heltäckande sätt i landskapets hela område. Kommunal produktion bedömdes också stärka kommunens image och livskraft samt den kommunala självstyrelsen. Å andra sidan skulle modellen medföra utmaningar för likabehandlingen och skillnaderna mellan

kommunerna och regionerna skulle kunna öka, till exempel på grund av kommunernas realistiska möjligheter att producera tjänster inom ramarna för sin skattefinansiering.

Med tanke på landskapets verksamhet skulle kommunal produktion enligt modellen kunna stöda och utvidga tjänsternas täckning. Men samtidigt innebär kommunal produktion utmaningar beträffande genomförandet av organiseringsansvaret och hanteringen av helheten. Eftersom kommunerna på basis av enkäterna om kommunal produktion i själva verket inte uppvisar någon stor vilja att producera dessa tjänster, skulle verksamhet som utövas med stöd av allmän behörighet inte äventyra landskapets möjligheter att trygga social- och hälsovårdstjänsterna. I vissa uppgifter som kräver specialkompetens, inom vilka det redan för närvarande är brist på yrkeskunnig personal, skulle kommunal produktion kunna försämra landskapets möjligheter att producera tjänster och för sin del öka konkurrensen om kunnig personal. På samma sätt skulle landskapets möjligheter att trygga tjänsterna kunna äventyras i synnerhet om stora städer skulle börja organisera social- och hälsovårdstjänster på ett brett plan.

Modellen kunde å andra sidan främja samarbetet mellan kommunerna och landskapet, men samtidigt är den förknippad med en risk för att det uppstår ett konkurrensläge som är ofördelaktigt med tanke på helheten och skapar oklarhet i rollerna. I synnerhet ur klientens synvinkel kunde alternativet öka oklarheten och missförstånden i fråga om kommunens och landskapets roller och ansvars-områden.

Det vore svårt att grunda lagstiftningen på utgångspunkten att kommunen möjligen beslutar att producera vissa tilläggstjänster. I nuläget innehåller lagstiftningen inga föreskrifter om kommunens allmänna verksamhetsområde. Om man skulle vilja lagstifta om detta, skulle det avvika från etablerad praxis.

3.1.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv.

I kommentarerna från organisations- och företagsaktörer lyftes det fram att kommunens rätt att producera tjänster kunden inskränka företagens och organisationernas verksamhetsmöjligheter på marknaden. En del av de som svarade lyfte i fråga om modell 1 fram risken för snedvriden konkur-rens, vilken kunde realiseras till exempel genom att kommunen går i borgen för sitt eget bolags lån. Förutom frågor som gäller lån och säkerheter innehöll svaren också konkurrensfördelar för kommunala bolag, till exempel lägre vinstkrav för aktieägare, lägre risk för konkurs samt bättre produktionsmässiga förutsättningar inom ramarna för finansiering med skattemedel. Ur övriga tjänsteproducenters synvinkel underströks ökad konkurrens om kunnig personal om

tjänsteproduktionen splittras mellan kommunen, landskapet och privata aktörer. Med tanke på tjänsteintegrationen betraktades också kommunernas tjänsteproduktion på eget initiativ som en risk. Andra risker som nämndes var ojämlikhet som tjänsteanvändare mellan invånarna i landskapets olika kommuner samt eventuella överlappande investeringar hos landskapet och kommunen.

Å andra sidan uppfattades kommunernas rätt att producera tjänster också som en möjlighet med tanke på organisationernas och företagens tjänsteproduktion, i synnerhet via underleveranser. Dessutom upplevde en del av de som svarade att kommunernas rätt att producera tjänster skulle möjliggöra bättre beaktande av lokala behov och speciella omständigheter i tjänstehelheterna. An-vändningen av servicesedlar sågs som en gynnsam lösning ur de övriga tjänsteproducenternas per-spektiv. Kommunernas möjlighet att inrikta sin produktion på förebyggande tjänster uppfattades som positivt i modell 1. Huruvida kommunens självfinansierade tjänsteproduktion inbegriper en tjänst som också produceras av landskapet betraktades som väsentligt med tanke på helheten.

3.2 Kommunen har lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster

I modell 2 skulle kommunen ha en lagstadgad skyldighet att producera fastställda tjänster och om grunden för ersättning föreskrivs i lag.

- Det ska föreskrivas särskilt om uppgifterna genom lag. Kommunerna ska anvisas tillräcklig finansiering för skötseln av uppgiften.

- De tjänster som skyldigheten gäller ska anges detaljerat och så noggrant avgränsat som möjligt. Tjänsterna kan vara social- och hälsovårdsuppgifter som har ett nära samband med uppgifter som kommunen också i fortsättningen har organiseringsansvar för. Enligt EU:s konkurrensrätt kan det inte föreskrivas om en allmän skyldighet för kommunerna att producera social- och hälsovårdstjänster inom sin egen organisation, eftersom uppgifterna inte är avgränsade från tillämpningsområdet för EU:s regler om statligt stöd. Om det råder rättslig osäkerhet kring den EU-rättsliga tolkningen, ska det lämnas en anmälan (notifiering) om saken till kommissionen.

- Om det enligt EU:s regler om statligt stöd är fråga om ekonomisk verksamhet, ska kommunen i regel bolagisera verksamheten. Kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform kan inte särbehandlas i förhållande till andra privata aktörer.

- Konkurrensreglerna bör beaktas även i finansieringsmodellen för kommunens tjänsteproduktion. Det finns en risk för att en modell där landskapet betalar kommunen för tjänsteproduktion med stöd av ett avtal mellan kommunen och landskapet kunde ses som pro-blematisk med tanke på bestämmelserna om offentlig upphandling och EU-bestämmelserna om statligt stöd.

- En lagstadgad skyldighet att producera en social- och hälsovårdstjänst medför ett behov av att utreda möjlig överföring av personal och egendom mellan kommunen och landskapet.

Modellen kan vara problematisk med tanke på den kommunala självstyrelsen och därför svår att genomföra.

3.2.1 Kommunernas synpunkter i enkäten

Kommunernas synpunkter i förutredningsskedet

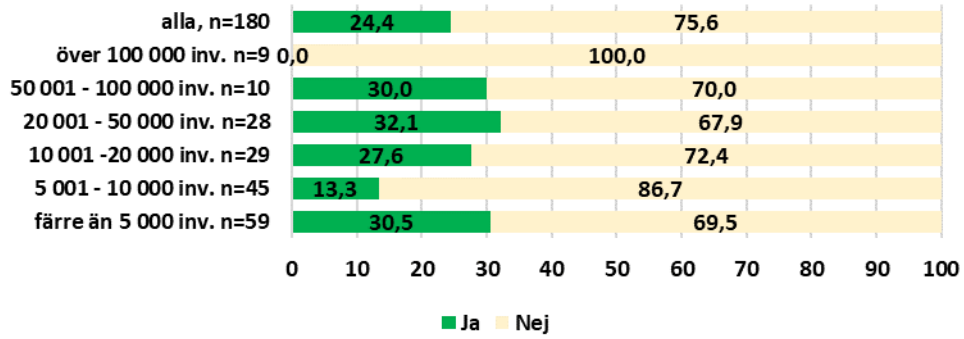
Fråga: Borde kommunen ha en lagstadgad rätt att producera social- och hälsovårdstjänster som en del av de tjänster som tillhör landskapets organiseringsansvar på ett sådant sätt att de ersättningar som betalas till kommunerna stadgas i lag? I detta fall skulle landskapet inte ha rätt att förhindra kommunen att producera tjänster, och kommunerna skulle inte ha rätt att avstå från att producera tjänster.

Största delen av kommunerna som besvarade frågan (ca 76 %) ville inte att kommunerna skulle vara skyldiga att producera social- och hälsovårdstjänster på ett sådant sätt att skyldigheten att producera tjänsterna skulle stadgas i lag. Ingen fråga ställdes om sannolikheten för att tjänsterna produceras, eftersom det är fråga om en lagstadgad skyldighet.

Inte en enda av städerna med över 100 000 invånare understödde produktionsskyldigheten. I de övriga storleksklasserna av kommuner var synpunkterna relativt enhetliga. Knappt en tredjedel understödde denna skyldighet. Av kommunerna som tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde ca 71 procent inte alternativet, medan ca 77 procent av kommunerna som inte tillhör en social- och hälsovårdssamkommun inte understödde alternativet. Cirka 86 procent av befolkningen bodde i kommunerna som inte understödde alternativet.

De centrala motiveringarna till varför kommunerna enligt respondenterna borde vara skyldiga att producera tjänster hade anknytning till kommunens nuvarande roll och utnyttjandet av denna roll som producent av tjänster samt kommunens roll som främjare av välfärd och hälsa.

De centrala motiveringarna till varför kommunerna inte borde vara skyldiga att producera tjänster hade att göra med bl.a. det faktum att kommunerna efter överföringen av organiseringsansvaret inte heller borde ha några skyldigheter med anknytning till social- och hälsovårdstjänster. Dessutom skulle kommunerna ha väldigt olika möjligheter att klara av skyldigheten, vilket skulle öka ojämlikheten mellan kommuninvånarna, och skyldigheten skulle också stå i konflikt med den kommunala självstyrelsen.

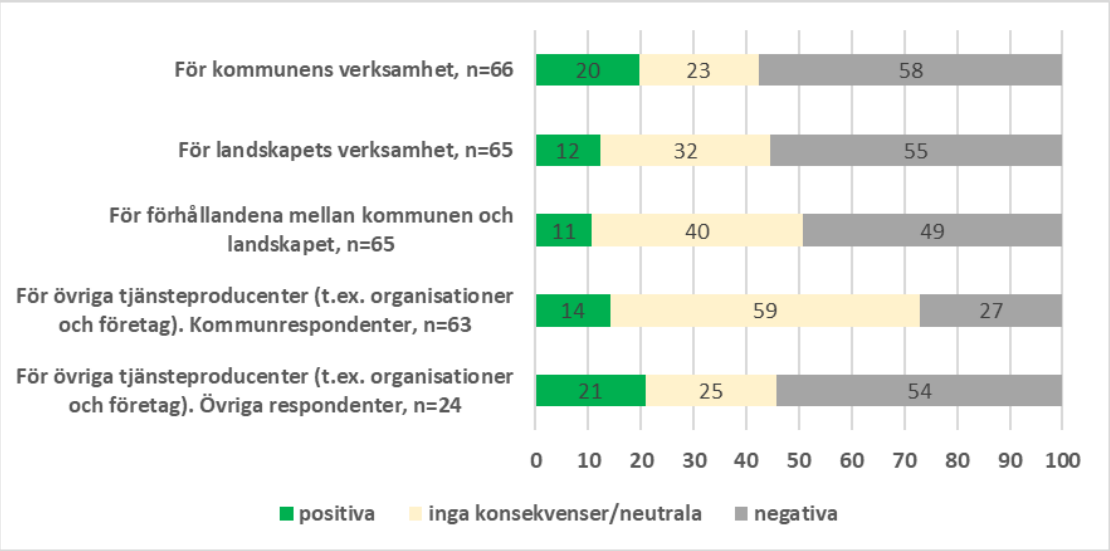


Figur 8. Borde kommunen ha en lagstadgad rätt att producera social- och hälsovårdstjänster som en del av de tjänster som tillhör landskapets organiseringsansvar på ett sådant sätt att de ersättningar som betalas till kommunerna stadgas i lag? I detta fall skulle landskapet inte ha rätt att förhindra kommunen att producera tjänster, och kommunerna skulle inte ha rätt att avstå från att producera tjänster.

Kommunernas och de övriga intressentgruppernas synpunkter på utredningsutkastet

Största delen, lite över två tredjedelar (68 %), av kommunerna som svarade understödde inte kommunernas skyldighet att producera tjänster. Andelen var något lägre än förra gången, då 75 procent av kommunerna som svarade inte ville ha denna skyldighet. Skillnaden mellan kommunerna som svarade förra gången och denna gång var inte betydande för frågan.

Modellens konsekvenser uppfattades huvudsakligen som negativa. De uppskattade konsekvenserna var negativa ur alla perspektiv som bedömdes. Motiveringarna till svaren beskrivs närmare i avsnitt 3.2.6 och 3.2.7.



Figur 9. Om kommunerna skulle vara skyldiga att producera tjänster, hurdana konsekvenser skulle det ha för olika aktörers verksamhet?

3.2.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen

Grundlagen fastställer ramvillkoren för föreskrifterna, främst vad gäller finansieringsprincipen som ingår i den kommunala självstyrelsen. Det måste föreskrivas om uppgiften genom lag och samtidigt säkerställas att kommunerna anvisas tillräcklig finansiering för att sköta uppgiften. Med tanke på de grundläggande sociala rättigheterna kunde kommunal produktion vara problematisk i samband med sådana tjänster där tryggandet av tjänsterna kunde äventyras på grund av den kommunala produktionen. Även jämlikheten i fråga om tjänsternas tillgänglighet och kvalitet kunde äventyras.

Kommunens skyldighet att producera tjänster kunde innebära att de tjänster som kommuninvånarna i själva verket erhåller är bättre än landskapet har beslutat om eller själv producerar inom ramarna för sitt organiseringsansvar, eftersom kommunen kan finansiera tjänsterna också med egen finansiering. Kommunen har tack vare sitt allmänna verksamhetsområde möjlighet att producera tilläggstjänster och bättre tjänster med egen tilläggsfinansiering.

Enligt EU:s konkurrensrätt kan det inte föreskrivas om en allmän skyldighet för kommunerna att producera tjänster inom sin egen organisation, eftersom social- och hälsovårdsuppgifter inte är avgränsade från tillämpningsområdet för EU:s regler om statligt stöd. Det faktum att kommunen i denna modell får ersättning för de tjänster kommunen producerar indikerar enligt EU-bestämmelserna om statligt stöd att verksamheten är av ekonomisk karaktär. Om det är fråga om ekonomisk verksamhet, är kommunens verksamhet föremål för stödelement som strider mot EU-bestämmelserna om statligt stöd, dvs. konkursskydd och skattefördelar, vilka i praktiken kan upp-hävas endast genom att bolagisera verksamheten. Det finns inga grunder för att försätta kommunens bolagiserade verksamhet i en annan ställning än andra aktörers verksamhet.

Det kan föreskrivas om kommunal produktion för en enskild uppgift, om det är fråga om icke-ekonomisk verksamhet eller stödet inte anses uppfylla selektivitetsförutsättningen som gäller förbjudet stöd. Sådana uppgifter kunde vara social- och hälsovårdsuppgifter som nära anknyter till uppgifter som kommunen fortfarande ansvarar för att ordna. Då behövs klara bestämmelser om kommunernas produktionsuppgift och gränserna för den. I sådana fall kan kommunens roll juridiskt och faktiskt vara en annan än de privata tjänsteproducenternas, och det skulle inte vara fråga om en selektiv fördel och därför inte om ett förbjudet statligt stöd. Om det emellertid råder rättslig osäkerhet kring tolkningen, ska det lämnas en anmälan (notifiering) om saken till kommissionen.

För att notifieringsprocessen inte ska fördröja landskapets inrättande, förvaltning och verksamhet samt regeringens utfärdande av en proposition om finansieringen och riksdagsbehandlingen, borde produktionsskyldigheten fastställas i en speciallag. En speciallag är dessutom ett motiverat alternativ, eftersom förutsättningarna för produktionen borde fastställas i detalj.

I fråga om detta alternativ bör det också specificeras om kommunen kan producera tjänsterna i form av underleverans och köpa tjänsterna av organisationer eller företag eller sköta uppgiften i samarbete med andra kommuner. Då skulle bestämmelserna om bolagiseringsskyldighet i kom-munlagen behöva beaktas även vid samarbete.

3.2.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

I samband med social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet från kommunerna till landskapen. På motsvarande sätt dras de överförda kostnaderna av från kommunernas intäkter.

Landskapens finansiering grundar sig huvudsakligen på finansiering från staten. Således består finansieringen av uppgifter där kommunen möjligen fungerar som producent i regel av statlig finansiering till landskapen med organiseringsansvar.

I denna modell skulle kommunen vara skyldig att producera tjänster inom ramarna för de lagstadgade uppgifterna. Tjänsterna skulle definieras på nationell nivå. Lagstiftningen är förpliktande för kommunens del, vilket innebär att kommunerna måste producera de uppgifter som ålagts dem. När kommunens uppgift fastställs ska förverkligandet av finansieringsprincipen säkerställas. Landskapet ska i enlighet med sitt organiseringsansvar betala full ersättning till kommunen för produktion av den definierade uppgiften. Grunderna för ersättningen ska fastställas i lagen.

Modellens ekonomiska konsekvenser kan inte beräknas i inledningsskedet, men i takt med att beredningen framskrider görs vid behov en uppskattning av modellens konsekvenser i euro för kommunernas och landskapens ekonomi.

Kommunens eventuella tjänsteproduktion har emellertid konsekvenser för kommunens ekonomi, men det är inte ändamålsenligt att bedöma dessa konsekvenser närmare i detta skede. Konsekven-serna skulle vara beroende av bl.a. produktionens omfattning och genomförande.

3.2.4 Egendom och personal

Detta alternativ för kommunal produktion skulle inte ha någon större inverkan på riktlinjerna som gäller överföring av egendom och personal. När det gäller en enskild uppgift skulle alternativet kunna påverka riktlinjerna om överföring av egendom, ifall fullgörandet av skyldigheten skulle vara fast förknippat med något lösöre, överföring av ett avtal eller verksamhetslokaler. På samma sätt skulle alternativet påverka riktlinjerna om överföring av personal, eftersom den personal som sköter uppgiften i så fall uppenbarligen inte skulle överföras.

3.2.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt

De uppgifter som skyldigheten gäller ska anges detaljerat och så tydligt avgränsat som möjligt. Trots detta skulle konsekvenserna vara svåra att definiera. Integrationen i landskapets funktioner skulle grunda sig på vård- och servicekedjor och arbetsfördelning av samma typ som i nuläget. Med tanke på alternativets funktion skulle det i praktiken vara väsentligt att definiera de uppgifter som omfattas av skyldigheten, vilket skulle kräva en fördjupad och heltäckande bedömning.

I vissa enskilda uppgifter som främjar välfärd och hälsa skulle det kunna finnas ett behov av en djupare utvärdering av möjligheterna och fördelarna med lagstadgad kommunal produktion. Till exempel förpliktar uppgifterna enligt 8 § (att ge akt på och främja välfärd hos personer som behöver särskilt stöd), 9 § (att ge akt på och främja barns och unga personers välfärd) och 10 § (utvecklande av service och stöd i fostran) i den nuvarande socialvårdslagen redan i sin nuvarande form de kommunala myndigheterna att tillsammans följa och främja välfärden för de ifrågavarande grupperna. En motsvarande situation råder i uppgifter för främjande av välfärd och hälsa enligt hälso- och sjukvårdslagen, såsom 11 § (att beakta hälso- och välfärdskonsekvenser), 12 § (att främja hälsa och välfärd i kommunerna) och 13 § (hälsorådgivning och hälsoundersökningar).

Genomförandet av de aktuella bestämmelserna i socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen förutsätter i regel inga extra resurser och medför inte heller några betydande kostnader i kommunens verksamhet. Möjliggörande av kommunal produktion till denna del skulle dock förutsätta tekniska förändringar i åtminstone socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen och möjligen även i andra lagar i fråga om dessa nämnda gemensamma uppgifter. Alternativet med lagstadgad kommunal produktion fick också i kommunenkäten ett visst understöd. Över 83 procent av de som svarade understödde lagstiftning om detta. I många av svaren konstaterades det att uppgifterna inom främjande av välfärd och hälsa är så vittomfattande att de inte kan granskas enbart utifrån social- och hälsovårdens referensram.

Att göra övriga uppgifter inom social- och hälsovården till lagstadgade skyldigheter för kommunen fick inget allmänt understöd i enkäten. I allmänhet upplevdes konsekvenserna av lagstadgade skyl-digheter som negativa med tanke på såväl kommunen och landskapet som klienternas rättigheter.

3.2.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen

Modell 2 uppfattades som sämre av de föreslagna alternativen och ansågs vara särskilt problematisk och motstridig. Det vore positivt ur kommunernas synvinkel att produktionseffektiviteten skulle kunna öka och att lokalkännedomen skulle kunna utnyttjas effektivare. Å andra sidan uppfattades det som en risk att i synnerhet små kommuners resurser inte skulle räcka till för att producera tjänster – även om utgångspunkten skulle vara att staten ersätter kostnaderna. Modellen skulle också vara en utmaning med tanke på den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunerna skulle åläggas

produktionsskyldighet utan organiseringsansvar. Detta skulle vara ett problem för den kommunala självstyrelsen och också leda till att organiseringsansvaret för tjänsterna blir diffust.

Modellen upplevdes också som en utmaning ur landskapets synvinkel. Ett centralt problem skulle bli förhållandet mellan organiseringsansvaret och kommunernas skyldighet att producera tjänster. Det är svårt att kombinera landskapets organiseringsansvar med kommunens skyldighet att producera tjänster och det skulle leda till en mycket komplicerad modell för tjänsteproduktion samt lätt försätta landskapets invånare i en ojämlik ställning. Modellen skulle också försvåra hanteringen av kontaktytorna mellan kommunen och landskapet. Ur landskapets synvinkel skulle hanteringen av helheten försvåras och landskapets faktiska förmåga att styra kommunernas serviceproduktion skulle kunna bli begränsad.

Modellen skulle skapa ett något oklart funktionsmässigt förhållande mellan kommunen och landskapet, där organisering och produktion åtskiljs på ett otydligt sätt. I synnerhet kommunens roll som tjänsteproducent skulle vara oklar i förhållande till att organiseringsansvaret för tjänsterna har överförts till landskapet genom lagstiftning. Det funktionsmässiga förhållandet skulle i regel inte heller vara tillägnat att bygga förtroende mellan de självstyrande aktörerna.

3.2.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv.

Bland andra respondenter än kommunerna var inställningen till kommunernas lagstadgade skyldighet att producera tjänster (modell 2) kritisk. I svaren framhävdes synpunkter om de problem som modellen medför, såsom ett splittrat servicesystem och svårigheter att uppnå helhetsmålen för social- och hälsovårdsreformen. Modellens konsekvenser för övriga tjänsteproducenter behandlades i synnerhet med tanke på hur uppgifterna som omfattas av produktionsskyldigheten sist och slutligen ska avgränsas. Konsekvenserna för övriga tjänsteproducenter skulle långt bestämmas av huruvida kommunen producerar tjänster inom sin egen organisation eller huruvida produktionen kan genomföras via underleverantörer. Med tanke på andra tjänsteproducenter än de offentliga ansågs det väsentliga i denna modell vara den eventuella skyldigheten att bolagisera kommunal produktion i enlighet med EU:s konkurrensrätt.

I svaren betonades modellens möjliga konsekvenser för förhållandena mellan tjänsteproducenterna, i synnerhet om konkurrensneutraliteten mellan producenterna skulle minska. Å andra sidan underströks det att modellen skulle kunna ha små konsekven-

ser om kommunens produktionsskyldighet skulle avgränsas till en liten grupp uppgifter. Konsekvenserna av modell 2 på förhållandet mellan kommunen och landskapet uppfattades som särskilt negativa. Som möjliga problemområden upp-levdes den oklara fördelningen av organiserings- och produktionsansvaret mellan aktörerna, den förvirrande finansieringen samt tjänsteintegrationens smidighet ur klienternas synvinkel. Behovet av servicehandledning ansågs öka som en följd av modellen. Dessutom ansågs modellen kunna öka de administrativa kostnaderna, bland annat i anslutning till informationsöverföring och verksamhetsstyrning.

3.3 Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster

I modellen skulle kommunen ha rätt att i lagstadgade uppgifter enligt nationellt definierade kriterier eller i vissa uppgifter som anges i lagen producera tjänster utan att landskapet skulle ha prövningsrätt om kommunens roll som tjänsteproducent. Landskapet skulle finansiera tjänsterna enligt nationellt definierade kriterier som föreskrivs i lag.

- Det ska föreskrivas särskilt om uppgifterna genom lag. Kommunerna ska anvisas tillräcklig finansiering för skötseln av uppgiften. Finansieringen går via det landskap som har organi-seringsansvaret.

- De tjänster som rätten gäller ska anges detaljerat och så noggrant avgränsat som möjligt. Tjänsterna kan vara social- och hälsovårdsuppgifter som har ett nära samband med uppgifter som kommunen också i fortsättningen har organiseringsansvar för.

- Enligt EU:s konkurrensrätt kan det inte föreskrivas om en allmän skyldighet för kommunerna att producera social- och hälsovårdstjänster inom sin egen organisation, eftersom uppgifterna inte är avgränsade från tillämpningsområdet för EU:s regler om statligt stöd. Om det råder rättslig osäkerhet kring den EU-rättsliga tolkningen, ska det lämnas en anmälan (notifiering) om saken till kommissionen.
    - Om det enligt EU:s regler om statligt stöd är fråga om ekonomisk verksamhet, ska kommunen i regel bolagisera verksamheten.

Kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform kan inte särbehandlas i förhållande till andra privata aktörer.

- Det finns en risk för att en modell där landskapet betalar kommunen för tjänsteproduktion med stöd av ett avtal mellan kommunen och landskapet kunde ses som problematisk med tanke på bestämmelserna om offentlig upphandling och EU-bestämmelserna om statligt stöd.

- En lagstadgad rätt att producera en social- och hälsovårdstjänst medför ett behov av att utreda möjlig överföring av personal och egendom mellan kommunen och landskapet.

Modellen kan vara problematisk med tanke på landskapets organiseringsansvar och därför svår att genomföra.

3.3.1 Kommunernas synpunkter i enkäten

Kommunernas synpunkter i förutredningsskedet

Fråga: Borde kommunen ha rätt att producera social- och hälsovårdstjänster som definieras närmare i lagen som en del av landskapets tjänsteproduktion på ett sådant sätt att ersättningarna som ska betalas till kommunen fastställs i lagen? I detta fall skulle landskapet inte ha rätt att förhindra kommunen att producera tjänster.

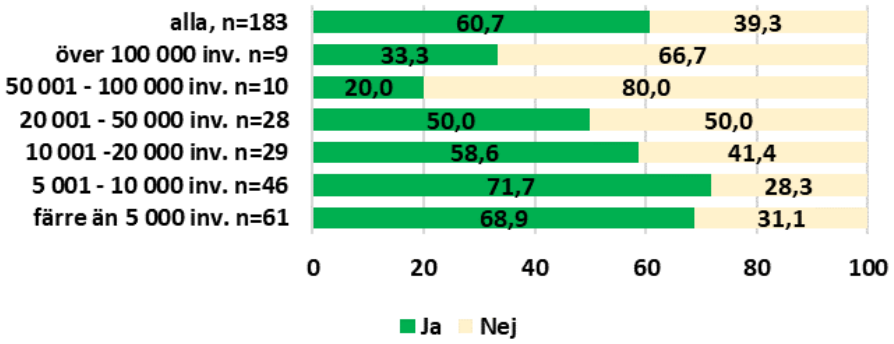
Största delen av kommunerna som besvarade frågan (ca 61 %) ville att kommunerna skulle ha rätt att producera social- och hälsovårdstjänster utan att landskapet skulle ha rätt att hindra detta. Om alternativet vore möjligt, visar enkäten att drygt en tredjedel av kommunerna sannolikt skulle utöva rätten att producera tjänster.

I synnerhet små kommuner understödde detta alternativ, medan kommunerna med över 50 000 invånare inte betraktade alternativet som lika lockande. Av kommunerna som tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde ca 69 procent alternativet, medan ca 58 procent av kommunerna som inte tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde alternativet. En tredjedel av befolkningen bodde i kommunerna som understödde alternativet.

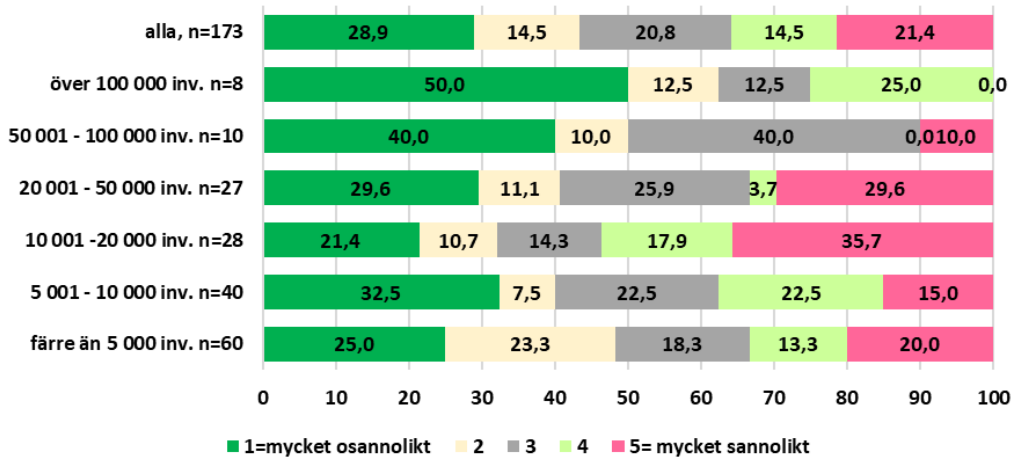
De centrala motiveringarna till varför kommunen enligt respondenterna bör ha en sådan rätt att producera tjänster hade anknytning till kommunernas självstyrelse och självbestämmanderätt. Kommunerna ansåg att de ska ges möjlighet att själva bestämma om rätten att producera tjänster. Å andra sidan understryks det att olikhet-

erna mellan regionerna och kommunerna kräver olika lös-ningar också i fråga om produktion av tjänster. I synnerhet kommunernas roll inom välfärdstjänsterna och frågan om kontaktytor lyfts fram i kommunernas svar.

De centrala motiveringarna till varför kommunerna inte borde ha denna rätt har enligt respondenterna att göra med överföringen av organiseringsansvaret. Om kommunerna skulle ha rätt att producera tjänster utan landskapets samtycke, skulle det uppstå oklarheter i överföringen av organiseringsansvaret och i uppfyllandet av målen med systemet. Även den systemförvirring som detta möjligen kan ge upphov till väckte tvivel. Kommunerna som svarade tvivlade också på att integre-ringen skulle förverkligas mellan de många aktörerna.



Figur 10. Borde kommunen ha rätt att producera social- och hälsovårdstjänster som definieras närmare i lagen som en del av landskapets tjänsteproduktion på ett sådant sätt att ersättningarna som ska betalas till kommunen fastställs i lagen? I detta fall skulle landskapet inte ha rätt att förhindra kommunen att producera tjänster.

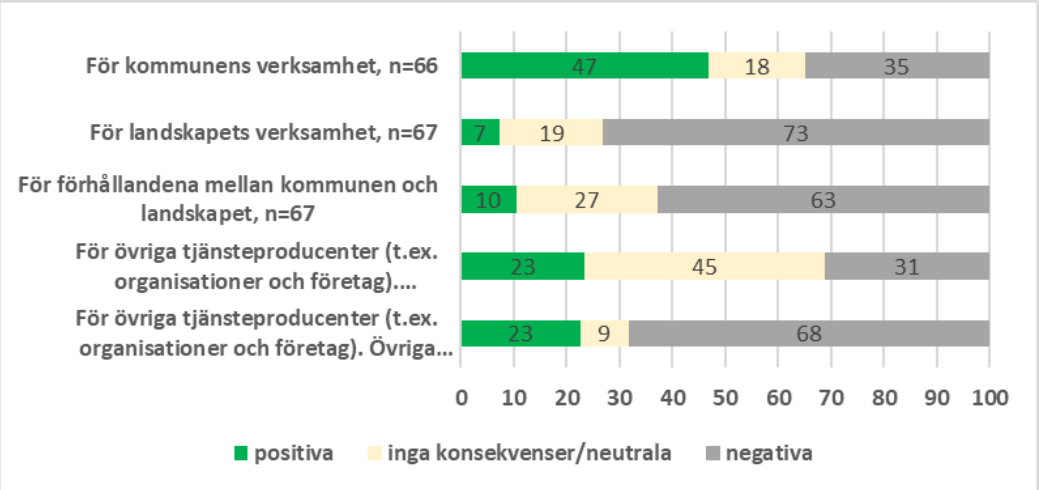


Figur 11. Om kommuner enligt lagen skulle ha rätt att producera tjänster, hur sannolikt skulle er kommun använda denna rätt?

Kommunernas och de övriga intressentgruppernas synpunkter på utredningsutkastet

När det gäller frågan om kommunernas rätt att producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt (modell 3), hade de som svarade något olika åsikter. Synpunkterna på huruvida kommunerna borde ha möjligheten enligt modellen skilde sig avsevärt från varandra beroende på om frågan besvarades av en kommun eller en annan aktör. Ca 64 procent av kommunerna som svarade understöder denna rätt, medan andelen av de övriga respondenterna är endast 26 procent. En något större del än förra gången av kommunerna som svarade ansåg att modellen är värd att understöda. På samma sätt meddelade fler kommuner att det är sannolikt eller mycket sannolikt att de kommer att utöva en sådan rätt, om den är möjlig.

En större del av kommunerna som svarade (47 % vs. 35 %) ansåg att modellen skulle ha positiva effekter på kommunens verksamhet. De övriga konsekvenserna uppfattades som negativa av de som svarade. Särskilt dåliga ansågs konsekvenserna vara för landskapets verksamhet. De som svarade hade också olika synpunkter i fråga om bedömningen av modellens konsekvenser för övriga tjänsteproducenter. Kommunerna uppfattade konsekvenserna som betydligt mindre negativa än de övriga respondenterna. Motiveringarna till svaren beskrivs närmare i avsnitt 3.3.6 och 3.3.7.



Figur 12. Om kommunerna skulle ha rätt att producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt, hurdana konsekvenser skulle det ha för olika aktörers verksamhet?

3.3.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen

Grundlagen fastställer ramvillkoren för föreskrifterna, främst vad gäller finansieringsprincipen som ingår i den kommunala självstyrelsen. Det måste föreskrivas om uppgiften genom lag och samtidigt säkerställas att kommunerna anvisas tillräcklig finansiering för att sköta uppgiften. Om det är fråga om ett perspektiv som omfattar de grundläggande sociala rättigheterna kunde kommunal produktion vara problematisk i samband med sådana tjänster där tryggandet av tjänsterna kunde äventyras på grund av den kommunala produktionen. Även den regionala jämlikheten i fråga om tjänsternas tillgänglighet och kvalitet kunde äventyras, då landskapet inte skulle ha någon beslutanderätt om helheten för genomförande av tjänsteproduktionen i regionen.

Kommunens rätt att producera tjänster kan innebära att de tjänster som kommuninvånarna faktiskt får är bättre eller sämre än vad landskapet har beslutat eller jämfört med de tjänster som landskapet självt producerar. Kommunen har tack vare sitt allmänna verksamhetsområde möjlighet att producera tilläggstjänster och bättre tjänster med egen tilläggsfinansiering.

Enligt EU:s konkurrensrätt kan det inte föreskrivas om en allmän rätt för kommunerna att producera tjänster inom sin egen organisation, eftersom social- och hälsovårdsuppgifter inte är avgränsade från tillämpningsområdet för EU:s regler om statligt stöd.

Det faktum att kommunen i denna modell får ersättning för de tjänster kommunen producerar indikerar enligt EU-bestämmelserna om statligt stöd att verksamheten är av ekonomisk karaktär. Om det är fråga om ekonomisk verksamhet, är kommunens verksamhet föremål för stödelement som strider mot EU-bestämmelserna om statligt stöd, dvs. konkursskydd och skattefördelar, vilka i praktiken kan upphävas endast genom att bolagisera verksamheten. Det finns inga grunder för att försätta kommunens bolagiserade verksamhet i en annan ställning än andra aktörers verksamhet.

Det kan föreskrivas om kommunal produktion för en enskild uppgift, om det är fråga om icke-ekonomisk verksamhet eller stödet inte anses uppfylla selektivitetsförutsättningen som gäller förbjudet stöd. Sådana uppgifter kunde vara social- och hälsovårdsuppgifter som nära anknyter till uppgifter som kommunen fortfarande ansvarar för att ordna. Då behövs klara bestämmelser om kommunernas produktionsuppgift och gränserna för den. I sådana fall kan kommunens roll juridiskt och faktiskt vara en annan än de privata tjänsteproducenternas, och det skulle inte vara fråga om en selektiv fördel och därför inte om ett förbjudet statligt stöd. Om det emellertid råder rättslig osäkerhet kring tolkningen, ska det lämnas en anmälan (notifiering) om denna rätt till kommissionen.

För att notifieringsprocessen inte ska fördröja landskapets inrättande, förvaltning och verksamhet samt regeringens utfärdande av en proposition om finansieringen och riksdagsbehandlingen, borde produktionsrätten fastställas i en speciallag. En speciallag är dessutom ett motiverat alternativ, eftersom förutsättningarna för produktionen borde fastställas i detalj.

Modellen uppvisar en viss intern konflikt mellan ansvar och skyldigheter. För att den som organiserar tjänsterna ska kunna agera effektivt, kan organiseringsansvaret inte vara oklart och varierande. Tjänsterna ska organiseras av en enda aktör, som t.ex. kan vara föremål för tillsyn, eller så ska uppgifterna kunna individualiseras så noggrant att det inte råder något vivel om ansvaret.

3.3.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

I samband med social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet från kommunerna till landskapen. På motsvarande sätt dras de överförda kostnaderna av från kommunernas intäkter. Landskapens finansiering grundar sig huvudsakligen på finansiering från staten. Således består finansieringen av uppgifter där kommunen möjligen fungerar som producent i regel av statlig finansiering till landskapen med organiseringsansvar.

I modellen skulle kommunen ha rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som tjänsteproducent. Tjänsterna skulle definieras på nationell nivå. Landskapet skulle finansiera tjänsterna enligt det som föreskrivs i lag.

Om landskapet har organiseringsskyldighet i fråga om de aktuella uppgifterna, men kunderna har föreskrivits rätt att producera tjänsterna i fråga, borde landskapet anvisa fullständig finansiering till kommunen när kommunen producerar tjänsten. Finansieringsgrunderna skulle föreskrivas i lag.

Modellens ekonomiska konsekvenser kan inte beräknas i inledningsskedet, men i takt med att beredningen framskrider görs vid behov en uppskattning av modellens konsekvenser i euro för kommunernas och landskapens ekonomi.

Kommunens eventuella tjänsteproduktion skulle ha konsekvenser för kommunens ekonomi, men det är inte ändamålsenligt att bedöma dessa konsekvenser närmare i detta skede. Konsekvenserna skulle vara beroende av bl.a. produktionens omfattning och genomförande.

3.3.4 Egendom och personal

Eftersom kommunerna inte på basis av EU:s konkurrensrätt torde kunna föreskrivas någon allmän rätt att producera tjänster, skulle detta alternativ för kommunal produktion inte ha någon större inverkan på riktlinjerna som gäller överföring av egendom och personal. När det gäller en enskild uppgift skulle denna rätt kunna påverka riktlinjerna om överföring av egendom, ifall fullgörandet av skyldigheten skulle vara fast förknippat med något lösöre, överföring av ett avtal eller verksamhetslokaler och om det i lagberedningen skulle vara tydligt i hur stor omfattning kommunerna önskar utöva rätten. På samma sätt skulle alternativet påverka riktlinjerna om överföring av personal, ef-tersom den personal som sköter uppgiften i så fall uppenbarligen inte skulle överföras.

3.3.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt

Alternativet skulle kunna tänkas genomföras i vissa uppgifter inom främjande av välfärd och hälsa, vilka i fråga om uppgifter med anknytning till social- och hälsovård kunde betraktas som gemensamma uppgifter för landskapet och kommunen. Då måste det beaktas att de allmänna uppgifterna inom främjande av välfärd och hälsa är

bredare än uppgifter som enbart har anknytning till social- och hälsovård, t.ex. kommunens motions- och kulturtjänster, vilka även i fortsättningen tillhör end-ast kommunens ansvarsområde.

I enkäten lyftes rehabiliterande arbetsverksamhet skolrelaterade elevvårdstjänster fram som andra uppgifter inom vilka kommunen kunde ha en producentroll i enlighet med överenskomna kriterier och spelregler. Även i fråga om dessa uppgifter skulle kommunens tjänsteproduktion inte kunna fungera utan samarbete med landskapets myndighetsprocesser. I kommunenkäten framhävdes det starkt att landskapet måste ha helhetsansvaret för dessa tjänster och att en överföring av producentansvaret för de egentliga tjänsterna inte kan genomföras i praktiken utan att landskapet utövar sin prövningsrätt.

3.3.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen

Den föreslagna modellen fick ett motstridigt mottagande i kommunenkäten i fråga om konsekvenserna. Det var positivt för kommunerna att kommunerna kanske bättre än landskapet skulle ha möjlighet att utnyttja den lokala dimensionen och lokala aktörer. Kommunerna tog upp att de med sina närtjänster och sin lokalkännedom skulle kunna ha ett effektivt multidisciplinärt samarbete i främjandet av kommuninvånarnas välfärd och hälsa. Modellen skulle också stöda den kommunala självstyrelsen, eftersom kommunerna i praktiken skulle ha möjlighet att själva bestämma om de utövar rätten eller inte. Om den genomförs, skulle modellen öka ojämlikheten mellan kommunerna, eftersom inte alla kommuner skulle ha resurser att producera tjänster.

Ur landskapets synvinkel skulle modellen innebära en tydlig försämring av landskapets förutsättningar att sköta sitt organiseringsansvar. Modellen skulle kunna ge upphov till en situation där rollfördelningen mellan landskapet och kommunen är oklar och till exempel leda till att kommunen har rätt att producera tjänster som landskapet i egenskap av organisatör inte vill beställa. Modellen skulle skapa ett administrativt förvirrande system. Dessutom skulle modellen i själva verket väsentligt inskränka landskapets organiseringsansvar för social- och hälsovårdstjänster och fullgörandet av organiseringsansvaret. Det skulle också bli svårare att samla organiseringsansvaret till större helheter om kommunerna oberoende av landskapets vilja fortfarande skulle kunna bestämma självständigt om produktion av tjänster utöver de tjänster som land-

skapet organiserar. Modellen lyfte också fram oron över genomförandet av tjänsteintegrationen och uppfyllandet av de nationella målen för social- och hälsovårdsreformen.

Modellen skulle inte bara försämra rollen för landskapet med organiseringsansvar, utan den skulle också kunna skapa en konflikt mellan kommunerna och landskapen. Landskapet skulle ha organiseringsansvaret, men inte prövningsrätt i fråga om kommunens roll som tjänsteproducent. Detta skulle i regel ge upphov till en betydande konflikt mellan landskapet och kommunerna. Verksamhet som omfattas av landskapets organiseringsansvar skulle kunna bli olika i olika kommuner beroende på kommunens produktion. Det är sannolikt att ojämlikheten inom landskapets område och mellan landskapen ökar.

3.3.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv.

I kommentarerna var den allmänna synpunkten hos organisationerna och företagen som svarade att modell 3 skulle leda till en försämring av landskapets organiseringsansvar och därigenom till en sammanblandning av kommunens och landskapets ansvar sinsemellan. I synnerhet genomförandet av planeringen och styrningen av landskapets tjänstehelhet upplevdes som problematiskt med modellen. Modellen ansågs vara förknippad med en risk för att kommunernas produktionslösningar differentieras inom landskapet och att jämlikheten mellan landskapets invånare därför blir lidande. Med tanke på andra tjänsteproducenter än de offentliga uppfattades äventyrandet av konkurrensneutraliteten som ett hot som kan leda till att tjänsterna centraliseras eller till och med till att aktörer försvinner från marknaden. Ett möjligt bevarande och stärkande av närtjänsterna sågs som positivt med modellen.

3.4 Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet

Kommunen skulle ha möjlighet att producera tjänster enligt landskapets prövning och det avtal som ingås med landskapet. Ersättningen bestäms enligt avtalet.

- Inom ramen för sin allmänna kompetens kan en kommun delta i ett anbudsförfarande som ordnas av landskapet. Då är utgångspunkten dock

att kommunen enligt EU:s regler om statligt stöd och kommunallagen ska bolagisera verksamheten i fråga.

- Kommunen och landskapet ingår ett avtal om produktion av vissa tjänster. Den ersättning som ska betalas fastställs i avtalet mellan landskapet och kommunen, och det föreskrivs inte särskilt om ersättningen i lag.

- Det praktiska genomförandet av alternativet påverkas i väsentlig grad av EU:s konkurrensrätt, i synnerhet upphandlingslagstiftningen, men också reglerna om statligt stöd. Vid tolkningen är det väsentligt om det i avtalet är fråga om ett upphandlingskontrakt som omfattas av upphandlingslagstiftningen eller om det är fråga om horisontellt samarbete som sker utan konkurrensutsättning och inom kommunens egen organisation och som inte omfattas av upphandlingslagens tillämpningsområde. Horisontellt samarbete ska det dock föreskrivas om genom lag.

- Antagandet är att de riktlinjer som gavs under föregående regeringsperiod följs vid överföringen av personal och egendom, vilket innebär att exempelvis personalen i detta alternativ följer med organiseringsansvaret till landskapet.

Modellen är i princip möjlig inom ramen för kommunens allmänna kompetens.

3.4.1 Kommunernas synpunkter i enkäten

Kommunernas synpunkter i förutredningsskedet

Fråga: Borde kommunen ha möjlighet att producera social- och hälsovårdstjänster som en del av tjänsterna som omfattas av landskapets organiseringsansvar? I detta fall fattar landskapet beslut och ingår avtal med kommunen.

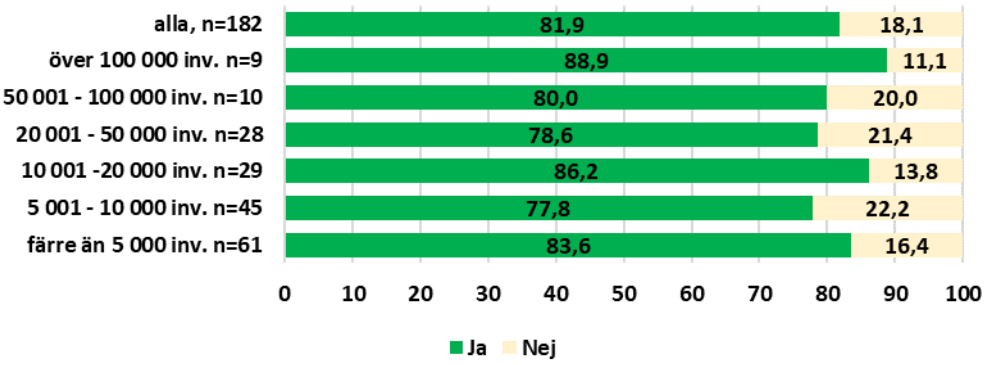
Största delen av kommunerna som besvarade frågan (ca 80 %) ville att kommunerna skulle ha möjlighet att producera social- och hälsovårdstjänster på ett sådant sätt att landskapet och kommunen ingår ett avtal om produktionen. Om alternativet vore möjligt, visar enkäten att drygt 43 procent av kommunerna sannolikt skulle utöva rätten att producera tjänster. I storleksklassen 10 001–20 000 invånare uppgav dock endast över hälften av kommunerna att de sannolikt kommer att utöva en sådan möjlighet att producera tjänster.

Understödet för alternativet låg på en jämnhög nivå i alla storleksklasser av kommuner. Av kommunerna som tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde

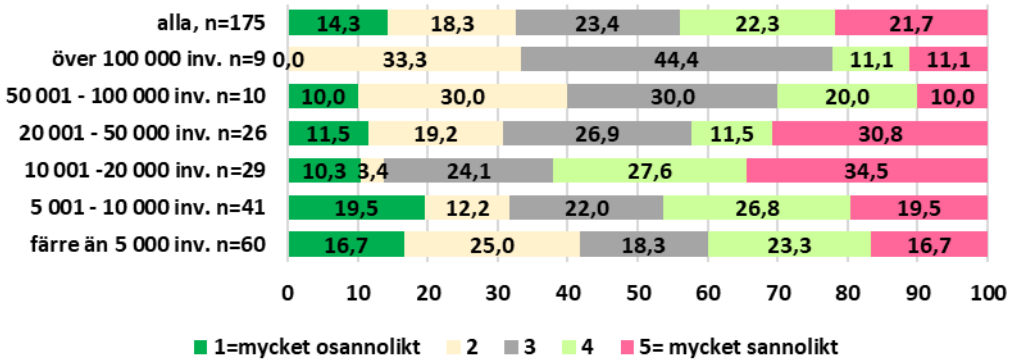
ca 86 procent alternativet, medan ca 75 procent av kommunerna som inte tillhör en social- och hälsovårdssamkommun understödde alternativet. Cirka 83 procent av befolkningen bodde i kommunerna som understödde alternativet.

Centrala motiveringar till varför kommunerna enligt respondenterna borde ha en sådan möjlighet att producera tjänster var att landskapet på detta sätt skulle ha fortsatt kontroll över helheten i egenskap av aktör med organiseringsansvar för tjänsterna. Möjligheten skulle också bidra till bättre beaktande av skillnaderna mellan regioner och kommuner samt till utnyttjande av kommunernas starka kunnande i produktionen av tjänster.

De centrala motiveringarna till varför kommunerna inte borde ha möjlighet att producera tjänster hade också att göra med organiseringsansvaret, vilket enligt de som svarade borde vara tydligt, och kommunal produktion skulle inte stöda en sådan tydlighet. Dessutom hänvisades det till rörigheten hos det bildade systemet. En del av kommunerna ansåg också att kommunerna i varje fall borde ha rätt och möjlighet att besluta om produktionen, även utan landskapets godkännande.



Figur 13. Borde kommunen ha möjlighet att producera social- och hälsovårdstjänster som en del av tjänsterna som omfattas av landskapets organiseringsansvar? I detta fall fattar landskapet beslut och ingår avtal med kommunen.



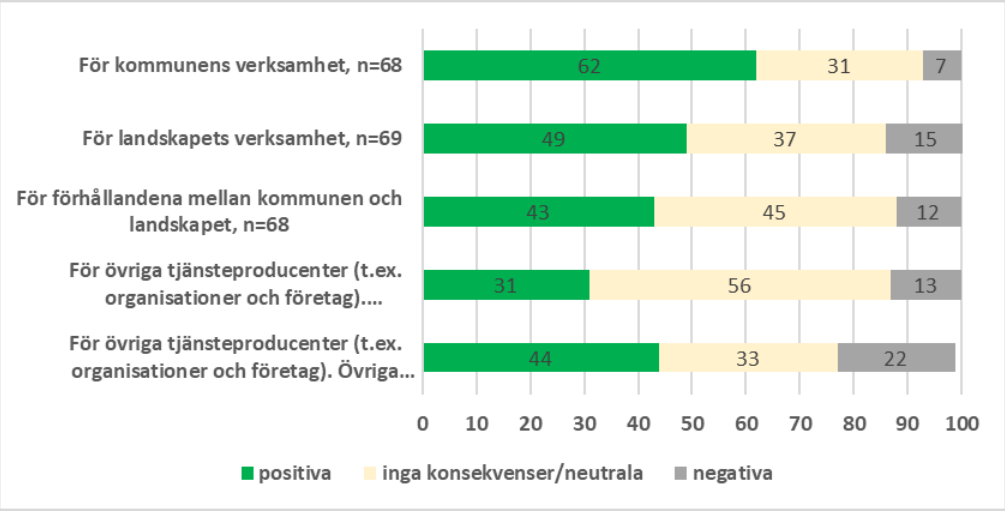
Figur 14. Om kommunerna skulle ha möjlighet att producera tjänster, hur sannolikt är det att er kommun skulle utöva denna rätt?

Kommunernas och de övriga intressentgruppernas synpunkter på utredningsutkastet

Den klart mest populära av modellerna som frågorna gällde var kommunens rätt att producera tjänster med stöd av ett avtal som ingåtts med landskapet. Över 90 procent av kommunerna som svarade och över 80 procent av de övriga aktörerna understödde rätten till avtalsbaserad produktion. På samma sätt fick modellens konsekvenser betydligt fler positiva än negativa kommentarer. Till exempel uppfattade över 60 procent av kommunerna som svarade modellens konsekvenser för kommunerna som positiva och nästan hälften ansåg att modellen också skulle ha positiva konse-kvenser ur landskapets synvinkel.

Över hälften (53 %) av kommunerna som svarade uppgav också att de sannolikt eller mycket sannolikt skulle utnyttja möjligheten till avtalsbaserad produktion.

Motiveringarna till svaren beskrivs närmare i avsnitt 3.4.6 och 3.4.7.



Figur 15. Om kommunerna skulle ha möjlighet att avtala om produktion av tjänster med landskapet, hurdana kon-sekvenser skulle det ha för olika aktörers verksamhet?

3.4.2 Grundlagsbedömning samt tolkning med stöd av bestämmelserna i EU:s konkurrensrätt och kommunallagen

Kommunens möjlighet att producera tjänster med stöd av ett avtal kan i regel inte uteslutas från kommunens allmänna verksamhetsområde på de ovan nämnda grunderna. Till denna del kan det vara föremål för tolkning huruvida avtalet ska gälla produktion av tjänster i ett område som är större än kommunen. I allmänhet begränsas kommunens verksamhetsområde av principen om lokal produktion. Utgångspunkten för skötseln av uppgiften bör vara kommuninvånarnas behov.

Bedömningen av alternativet påverkas i väsentlig grad av EU:s konkurrensrätt, i synnerhet upphandlingslagstiftningen, men också reglerna om statligt stöd. I samband med tolkningen av alternativet är det väsentligt om det i avtalet mellan landskapet och kommunen är fråga om ett upphandlingskontrakt som omfattas av upphandlingslagstiftningen eller om ett horisontellt samarbete som inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Definitionen av upphandlingskontrakt är central för tillämpningen av upphandlingslagstiftningen. Utifrån detta kan avtal mellan landskapet och kommunen inte som helhet uteslutas från lagens tillämpningsområde, i synnerhet om kommunens ställning är jämförbar med privata företags ställning.

I enlighet med det som beskrivs ovan i punkt 2.4.3 är det en förutsättning för horisontellt samarbete att de myndigheter som deltar i samarbetet är skyldiga att ordna eller producera den offentliga tjänsten och att tjänsten är av allmänt intresse. Tillämpning av upphandlingslagstiftningen kan inte uteslutas för alla social- och hälsovårdstjänster med stöd av horisontellt samarbete. Om kommunen emellertid skulle åläggas en lagstadgad skyldighet att ordna vissa social- och hälsovårdstjänster med nära anknytning till uppgifter som omfattas av kommunens organiseringsansvar, kunde kriterierna för horisontellt samarbete uppfyllas och avtalet med landskapet om samarbetet möjligen lämnas utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna som gäller offentliga upphandlingar.

Både ersättningen som kommunen erhåller och det faktum att tjänsteproduktionen grundar sig på ett avtal mellan kommunen och landskapet indikerar med tanke på EU-bestämmelserna om statligt stöd att verksamheten är av ekonomisk karaktär. Enligt kommunallagen bedriver kommunen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden om den deltar i ett anbudsförfarande enligt upphandlingslagstiftningen som ordnas av landskapet. När kommunallagen stiftades tolkades detta utifrån diskussioner med kommissionen som att det uppfyller kriterierna för ekonomisk verksamhet enligt EU-bestämmelserna om statligt stöd. Då kan kommunens verksamhet likställas med privata företags ställning och kommunens ställning är förknippad med stödelement som strider mot EU-bestämmelserna om statligt stöd (konkursskydd och skattefördelar), på basis av vilka kommunen skulle kunna delta i anbudsförfarandet endast i bolagsform. I bolagsform ska kommunens verksamhet behandlas på samma sätt som andra företags verksamhet.

3.4.3 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

I samband med social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet från kommunerna till landskapen. På motsvarande sätt dras de överförda kostnaderna av från kommunernas intäkter. Landskapens finansiering grundar sig huvudsakligen på finansiering från staten. Således består finansieringen av uppgifter där kommunen möjligen fungerar som producent i regel av statlig finansiering till landskapen med organiseringsansvar.

Landskapet har möjlighet att komma överens med kommunen om att kommunen ska sköta uppgifter som omfattas av landskapets organiseringsansvar med stöd av ett separat avtal mellan landskapet och kommunen. Den ersättning som betalas till kommunen fastställs genom ett avtal mellan landskapet och kommunen. Det föreskrivs inte särskilt om den i lag.

Modellens ekonomiska konsekvenser kan inte beräknas i inledningsskedet, men i takt med att beredningen framskrider görs vid behov en uppskattning av modellens konsekvenser i euro för kommunernas och landskapens ekonomi.

Kommunens eventuella tjänsteproduktion har emellertid konsekvenser för kommunens ekonomi, men det är inte ändamålsenligt att bedöma dessa konsekvenser närmare i detta skede. Konsekvenserna skulle vara beroende av bl.a. produktionens omfattning och genomförande.

3.4.4 Egendom och personal

Den avtalsbaserade verksamhetens omfattning är inte känd i lagberedningen, eftersom det är landskapen som beslutar vilka avtal de vill ingå. På basis av detta torde det inte vara möjligt att fastställa separata bestämmelser om överföring av personal eller egendom utifrån alternativet med kommunal produktion. Å andra sidan gavs det i det tidigare lagförslaget om verkställande möjlighet att avtala om överföring av egendom också på andra sätt än de som fastställs i lagen.

3.4.5 Bedömning av möjligheterna att producera olika uppgifter kommunalt

I samband med avtalsbaserad produktion framhävs det organiseringsansvariga landskapets ansvar för en tjänsteproduktion som är lika för alla medborgare och kan styras. I kommunenkäten uppfattades det som positivt att kommunal produktion med stöd av avtal skulle möjliggöra beaktande av regionernas och kommunernas olika situationer samt utnyttjande av kommunernas starka kunnande i tjänsteproduktionen. I svaren konstaterades det att landskapet i egenskap av organiserande aktör bör ta hänsyn till invånarnas behov på ett heltäckande sätt samt stärka social- och häl-sovårdstjänsternas anknytning till de övriga tjänsterna som omfattas av kommunernas organiseringsansvar. Sådana tjänster är till exempel småbarnspedagogik, grundläggande utbildning, motions- och ungdomstjänster, sysselsättningstjänster och migrationstjänster. Genom att tillsammans avtala om tjänsterna kunde man säkerställa en fungerande helhet och en gemensam vision. Med stöd av enkäten var de mest populära social- och hälsovårdstjänsterna som kommunen kunde producera med stöd av avtal specifika social- och hälsovårdsuppgifter som ingår i helheten för välfärd och hälsa, rehabiliterande arbetsverksamhet och elevvårdstjänster. Majoriteten av de som svarade understödde dessa tjänster (60-84 %).

Önskemålet om kommunal produktion i kommunernas svar härstammar troligtvis delvis från oron över tillgången på närtjänst i fråga om dessa helheter, vilka har väsentlig anknytning till kommunens egen tjänsteproduktion. Svaren som gällde tjänster för

barn och unga var ännu väldigt splittrade i fråga om placeringen av elev- och studerandevårdstjänster, i synnerhet beträffande kuratorer och psykologer. Tjänsterna inom elev- och studerandevården lyftes i enkäten fram som en av de helheter där kommunerna ville ha möjlighet att fungera som producent. I granskningen av detta alternativ bör det fästas vikt vid hur kommunen skulle kunna sköta den lagstadgade sjukvård som ingår i elev- och studerandevården. Oavsett vem som organiserar eller producerar tjänsten, måste samarbetet mellan skolhälsovården, kuratorsverksamheten, skolpsykologerna samt sakkunniga inom specialsmåbarnspedagogiken och -undervisningen knytas ihop till en smidig helhet som också inbegriper landskapets övriga tjänsteproduktion.

Vissa tjänster såsom rehabiliterande arbetsverksamhet framträdde starkt i enkäten. Kommunernas vilja att producera rehabiliterande arbetsverksamhet torde vara sammankopplade med ansvar som har att göra med hantering av sysselsättning och arbete, de planerade kommunförsöken med anknytning till hantering av sysselsättning samt möjligen stärkandet av arbetet inom ungdomssektorn. Rehabiliterande arbetsverksamhet är inte bara en socialvårdstjänst, utan också en sysselsätt-ningsfrämjande tjänst. Om kommunerna skulle fungera som producent på basis av landskapets övervägande och ett avtal med landskapet, skulle kommunerna likställas med de aktörer som för närvarande tillhandahåller rehabiliterande arbetsverksamhet. Enligt lagen är det förbjudet att skaffa rehabiliterande arbetsverksamhet från ett företag, och det skulle således inte ens med stöd av de nuvarande riktlinjerna kunna betraktas som ekonomisk verksamhet. I kommunerna finns det många arbetsplatser där deltagare i rehabiliterande arbetsverksamhet ha kunnat placeras som en del av den meningsfulla verksamhet som ingår i den rehabiliterande arbetsverksamheten. I samband med pågående försök inom sysselsättningshantering skulle ansvaret också för arbets- och näringstjänsterna överföras till (vissa) kommuner. Då skulle kommunerna kunna påverka styrningen av rehabiliterande arbetsverksamhet endast till sådana personer i behov av en rehabiliterande stödform för vilka en arbets- och näringstjänst eller ett arbete med lönesubvention inte är rätt tjänst. För närvarande motsvarar genomförandet av rehabiliterande arbetsverksamhet inte till alla delar målen i den gällande lagen. I synnerhet i situationer där kommunen också skulle ansvara för arbets- och näringstjänsterna kunde det vara naturligt att tillåta kommunen att producera även rehabiliterande arbetsverksamhet, om det skulle finnas intresse och vilja hos kommunen att göra detta. Det vore dock inte möjligt att utsträcka kommunernas producentroll till dimensioner för utövande av offentlig makt, såsom aktiveringsplanerna med väsentlig anknytning till den rehabiliterande arbetsverksamheten och relaterad kundhandledning.

I åtskilliga svar lyftes det fram att produktionsansvaret i första hand måste definieras med lagstiftning. I många av svaren framfördes det att kommunernas producentansvar också borde inkludera organiseringsansvar, eftersom kommunen i egenskap av

offentligrättslig aktör även kunde sköta uppgifter som omfattar utövande av offentlig makt. Kommunens roll som offentligrättslig aktör är också utan organiseringsansvar en faktor som bör beaktas till exempel i samband med ordnande av rådgivning och handledning enligt 6 § i socialvårdslagen, eftersom denna uppgift ofta inkluderar även servicehandledning eller andra element som innehåller utövande av offentlig makt. Att ge de kommuner som önskar det rätt att producera tjänster med stöd av ett uppdragsavtal även i fråga om rådgivning och handledning inom socialvården kunde förbättra kommunens egen tjänsteproduktion, till exempel integrationen och informationsförmedlingen mellan bildnings- och ungdomsväsendet och landskapets social- och hälsovårdstjänster. Rådgivning och handledning enligt socialvårdslagen, liksom andra lagstadgade uppgifter för främjande av välfärd och hälsa inom social- och hälsovården, skulle emellertid inte kunna definieras enbart som uppgifter som ska genomföras av kommunen, utan de skulle vara en central del också av det kommande landskapets social- och hälsovårdsverksamhet oberoende av kommunens eventuella produktionsrätt, dvs. produktionsansvaret borde i fråga om dessa tjänster ligga hos både landskapet och kommunen. Alternativet borde också i praktiken förtydligas med speciallagstiftning.

I alla de presenterade alternativen skulle möjliggörandet av kommunal produktion förutsätta preciseringar och ändringar i den nuvarande lagstiftningen. Modellens lagstiftningsrelaterade begränsningar bör dessutom beaktas i kommunernas avtalsbaserade produktion av social- och hälsovårdstjänster. De juridiska ramvillkoren behandlas separat i kapitel 2.

3.4.6 Konsekvenser för kommunens och landskapets verksamhet inkl. förhållandet mellan landskapet och kommunen

I kommunenkäten lyftes det fram att olikheterna mellan regionerna måste beaktas i produktionen av social- och hälsovårdstjänster om kommunerna ges rätt att producera social- och hälsovårdstjänster med stöd av ett beslut av landskapet och ett ömsesidigt avtal mellan landskapet och kommunen. Landskapets beslutanderätt skulle åsidosätta kommunens beslutanderätt och ur denna synvinkel skulle kommunerna inte kunna vara säkra på att produktionsrätten fullgörs. Kommuner-nas möjlighet att fungera som producenter skulle i praktiken förverkligas endast om landskapet beslutar att ge kommunen rätt att producera vissa tjänster och om den finansiering som landskapet beviljar räcker till för att producera tjänsterna. Utifrån enkätsresponsen upplevde de som svarade också att detta kommer att göra kommunerna ojämlika och splittrade. Det

kunde också bli en utmaning att kommunens behörighet i första hand skulle gälla endast verksamhet på kommunens eget område.

Det är möjligt att kommunernas vilja att producera social- och hälsovårdstjänster varierar inom landskapet. Om det skulle förekomma variationer i den kommunala produktionen inom ett landskap, skulle det för sin del försvåra fullgörandet av landskapets organiseringsansvar för social- och hälsovårdstjänsterna.

Modellen är dock ett önskvärt alternativ ur kommunernas perspektiv. Om kommunerna skulle få möjlighet att avtala med landskapet om produktion av vissa tjänster, skulle det ha konsekvenser för både kommunernas och landskapens verksamhet. Hurdant avtal som upprättas och med hurdana villkor är en väsentlig faktor med tanke på modellens funktion. I fråga om modellens effektivitet är det också en väsentlig faktor hurdan roll landskapet vill åta sig. Landskapet kan i högre grad fokusera på att organisera och skaffa många tjänster med stöd av avtal utanför den egna organisationen. Eller så kan landskapet å andra sidan i hög grad stöda si på egen produktion och sträva efter att skaffa få tjänster via avtal.

Ur kommunernas synvinkel kunde modellen möjliggöra en vettig arbetsfördelning mellan kommunen och landskapet. Modellen skulle möjliggöra lokal flexibilitet och beaktande av regionala särdrag ur både kommunens och landskapets perspektiv. På detta sätt skulle tjänsterna produceras av den aktör som vid varje tillfälle skulle betraktas som mest ändamålsenlig. Enligt enkäten skulle modellen ha positiva konsekvenser för kommunens verksamhet, bl.a. i fråga om sysselsättning och tillgång på tjänster. Enligt modellen skulle kommunen dock i regel bolagisera sin produktionsverksamhet och därigenom delta i upphandlingar. Detta kunde medföra en ekonomisk risk för kommunerna.

Ur landskapets synvinkel är det väsentligt att modell 4 stöder organiseringsansvaret och förtydligar rollerna. Produktionsmöjligheten borde också tillåtas uttryckligen så att den styrs och finansieras av landskapet. Då skulle helheten förbli under landskapets kontroll och landskapet kunde dra nytta av lokalt kunnande och således stärka serviceproduktionen i regionen.

Modellen skulle också för sin del stöda utvecklingen av samarbetet mellan kommunen och landskapet. Då produktionen skulle grunda sig på avtal, skulle den föregås av en god dialog mellan kommunen och landskapet, och avtalet mellan parterna skulle säkerställa helheten och en gemensam vision mellan parterna. Å andra sidan skulle landskapets beslutanderätt enligt modellen kunna förorsaka konflikter om aktörerna inte kan enas om villkoren för och omfattningen av produktionen.

3.4.7 Konsekvenser för producenter, t.ex. företag, organisationer osv.

Utifrån de synpunkter som organisationerna och företagen framförde i sina kommentarer ansågs modell 4 möjliggöra beaktande av regionala särdrag och samarbete mellan kommunerna i regionen. Modellen ansågs i viss mån öka organisationernas och företagens möjligheter att delta i serviceproduktionen. Samtidigt sågs en möjlighet att organisationsverksamhet som faller utanför näringsverksamheten kunde stärkas som en följd av modellen. Landskapets tydliga organiseringsansvar ansågs öka jämlikheten mellan invånarna i regionen och klientorienteringen inom tjänsterna. Det faktum att god praxis som skapats i kommunerna kunde fortsätta som förut betraktades som en fördel med modellen.

I den avtalsbaserade modellen uppfattades det emellertid som viktigt att tydligt definiera ansvarsområdena och skyldigheterna mellan organisationen med organiseringsansvar och producentorganisationen. Ett exempel på detta är hanteringen av underleveranskedjorna. Detta är också förknippat med ett krav på att säkerställa att de uppgifter som ska överföras har avgränsats tillräckligt tydligt i lagstiftningen.

4 Sammandrag och anknytande frågor

I utredningsrapporten granskas kommunernas möjlighet att fungera som tjänsteproducenter med stöd av både juridiska och verksamhetsmässiga utgångspunkter. Under tjänstemannaberedningen utreddes inom ramarna för de juridiska ramvillkoren vilka olika variationer som är möjliga beträffande kommunernas roll som serviceproducenter. I utredningsutkastet presenterades fyra möjliga grundmodeller för kommunernas verksamhet som producenter av social- och hälsovårdstjänster:

1. Kommunen har på basis av sin allmänna kompetens rätt att producera tjänster med egen skattefinansiering
2. Kommunen har lagstadgad skyldighet att producera vissa bestämda tjänster.
3. Kommunen har rätt att i uppgifter som anges i lag producera tjänster utan att landskapet har prövningsrätt i fråga om kommunens roll som producent av social- och hälsovårdstjänster.
4. Kommunen har möjlighet att producera tjänster enligt ett avtal som ingås med landskapet.

I synnerhet EU:s konkurrensrätt påverkar i väsentlig grad övervägandet av olika alternativ.

I regel möjliggör lagstiftningen kommunens produktion av social- och hälsovårdstjänster med egen skattefinansiering (modell 1). Modellen kan också genomföras parallellt med modellerna 2-4. Detta alternativ förutsätter dock preciseringar av bl.a. den nuvarande lagstiftningen som reglerar privata social- och hälsovårdstjänster. På samma sätt är även modell 4, där kommunen har möjlighet att fungera som tjänsteproducent med stöd av avtal, i regel möjlig inom ramarna för kommunens allmänna verksamhetsområde. Däremot är modellerna 2 och 3 problematiska med tanke på antingen kommunens eller landskapets självstyrelse.

Kommunen kan med stöd av sitt allmänna verksamhetsområde delta i anbudsförfaranden som ordnas av landskapet. Om kommunen vill delta i ett anbudsförfarande, är utgångspunkten dock att kommunen enligt EU-bestämmelserna om statligt stöd och kommunallagen ska bolagisera verk-samheten i fråga. Om kommunen i fortsättningen skulle producera social- eller hälsovårdstjänster utgående från sitt allmänna verksamhetsområde, skulle tjänsteproduktionen i praktiken likställas med den nuvarande privata tjänsteproduktionen. Den privata tjänsteproduktionen regleras för närvarande av

lagen om privat socialservice och lagen om privat hälso- och sjukvård, och dessa lagar är inte direkt tillämpliga på kommunens verksamhet. De ändringar som situationen förutsätter borde göras i de aktuella lagarna. Det bör också beaktas att största delen av verksamheten inom socialvården med avseende på verksamhetens karaktär kan betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift. Uppgifter som definieras som offentliga förvaltningsuppgifter kan inte heller idag överföras till privata aktörer utan uttryckliga bestämmelser om detta.

Kommunen kan inte åläggas kategorisk rätt eller skyldighet att producera social- och hälsovårdstjänster i sin egen organisation utan bolagisering, eftersom social- och hälsovårdstjänster också kan vara sådan ekonomisk verksamhet som omfattas av EU-bestämmelserna om statligt stöd (modellerna 2 och 3). Om man vill ge kommunerna en uttrycklig omfattande rätt eller skyldighet att producera tjänster är modellen förknippad med EU-rättslig osäkerhet och därför bör kommissionen notifieras om ärendet. Det kan föreskrivas om kommunal produktion (alternativen 2 och 3) för en enskild uppgift, om det är fråga om icke-ekonomisk verksamhet eller stödet som kommunen erhåller inte uppfyller selektivitetsförutsättningen som gäller förbjudet statligt stöd. Sådana uppgifter kan sannolikt vara social- och hälsovårdsuppgifter som nära anknyter till uppgifter som kommunen fortfarande ansvarar för att ordna. Då behövs klara bestämmelser om kommunernas produktionsuppgift och gränserna för den. Om EU-rättslig osäkerhet inte kan uteslutas ska kommissionen notifieras också om detta.

Social- och hälsovårdstjänster med nära anknytning till uppgifter som omfattas av kommunens organiseringsansvar kunde möjligen produceras i form av horisontellt samarbete enligt upphandlingslagstiftningen, förutsatt att kriterierna för horisontellt samarbete uppfylls i en sådan uppgift. Om man i lagen vill ge kommunerna en uttrycklig rätt eller skyldighet att producera tjänster utan bola-gisering, vore det skäl att stifta om detta i speciallagstiftning och inte i landskapslagen eller lagen om ordnande av social- och hälsovård, eftersom fastställandet av denna uppgift skulle förutsätta åtskilliga detaljerade bestämmelser och notifieringsprocessen kunde fördröja hela reformens tidtabell.

Modellerna 1 och 4 är också mest populära på basis av kommunernas åsikter och de anses ha de mest positiva konsekvenserna för både kommunens och landskapets verksamhet. I synnerhet möjligheten till avtalsproducerad produktion uppfattas som positiv. Största delen av kommunerna vill att kommunerna ska ha rätt eller möjlighet att producera social- och hälsovårdstjänster, men majoriteten av kommunerna skulle ändå sannolikt inte utnyttja denna möjlighet. Sättet på vilket rätten eller möjligheten skulle genomföras har en betydande inverkan på kommunernas vilja att producera tjänster.

De centrala motiveringarna till kommunal produktion har att göra med den kommunala självstyrelsen och självbestämmanderätten samt olikheterna mellan regionerna och kommunerna, vilka också anses kräva olika lösningsalternativ. De centrala motiveringarna till varför kommunerna inte borde ha denna rätt eller möjlighet har för sin del att göra med överföringen av organiseringsansvaret och utmaningarna med anknytning till tydligheten samt ojämlikheten mellan kommunerna, eftersom alla kommuner inte skulle ha realistiska möjligheter att fungera som producenter.

Sammandrag av villkoren i grundlagen samt EU:s konkurrensrätt och kommunallagen

- Den valda modellen för kommunal produktion av tjänster kan bedömas påverka hur den lika tillgången till tjänster och tjänsternas kvalitet tillgodoses inom landskapets område.

- Kommunerna kan åtminstone inte kategoriskt förbjudas att producera social- och hälsovårdstjänster med stöd av sin allmänna kompetens. Under föregående valperiod ansåg grundlagsutskottet i sitt utlåtande att motiveringarna för ett förbud i den tidigare beredningen endast delvis var tillräckliga. Det torde inte finnas några nya starka övertygande skäl att åberopa för uteslutandet av kommunal produktion. Dessutom har vissa grundlagssakkunniga gjort tolkningen att kommunerna med stöd av sitt allmänna verksamhetsområde bör ha rätt att producera social- och hälsovårdstjänster med egen finansiering och att produktionsrätten inte kan uteslutas.

- Kommunens skyldighet och rätt att producera tjänster (modellerna 2 och 3) bör fastställas i lag och samtidigt måste tillräcklig finansiering för skötsel av uppgiften tryggas (finansieringsprincipen).

- EU:s bestämmelser om statligt stöd samt upphandlingslagstiftningen påverkar i betydande grad på vilket sätt kommunernas roll som producenter av tjänster kan ordnas.

- Till följd av upphandlingslagen kan landskapen upphandla tjänster hos kommunerna utan konkurrensutsättning endast om arrangemanget inte utgör ett upphandlingskontrakt eller om det är fråga om horisontellt samarbete. Landskapen och kommunerna är inte anknutna enheter i förhållande till varandra.

- När kommunerna inte ansvarar för organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna kan kommunal tjänsteproduktion lätt komma att omfattas av EU:s reglering av statligt stöd. Ju mer kommunens ställning påminner om privata tjänsteproducenters ställning, desto mer sannolikt är

det att kommunens verksamhet kommer att omfattas av statsstödsregleringen.

- När en kommun producerar tjänster inom sin egen organisation är kommunens ställning förknippad med konkursskydd och skattefördelar, vilka är problematiska om verksamheten omfattas av statligt stöd. Enligt kommunlagen ska kommunen i regel bolagisera verksamhet som utövas i ett konkurrensläge på marknaden.

- Ett kommunägt bolag som tillhandahåller tjänster för landskapet på marknaden, skulle inte med stöd av författningar eller avtal kunna ges en bättre ställning än privata tjänsteproducenter, eftersom favorisering av ett kommunalt bolag sannolikt skulle utgöra förbjudet statligt stöd.

- Som icke-ekonomisk verksamhet, dvs. verksamhet som faller utanför bestämmelserna om statligt stöd, kunde sannolikt åtminstone sådana kommunalt producerade social- och hälsovårdstjänster betraktas vilka har nära anknytning till de lagstadgade uppgifter som omfattas av kommunens or-ganiseringsansvar och vilka kommunen finansierar med sin egen skattefinansiering utan att landskapet definierar tjänsteproduktionen eller betalar ersättning för den.

- Om kommunen producerar social- och hälsovårdstjänster som nära anknyter till uppgifter som kommunen fortfarande ansvarar för att ordna och om tydliga bestämmelser reglerar kommunens produktionsansvar och gränserna för det kan verksamheten eventuellt falla utanför tillämpningsområdet för statsstödsregleringen också om landskapet betalar ersättning för tjänsten. En annan grund utöver verksamhetens icke-ekonomiska karaktär kan vara att kommunens roll rättsligt och faktiskt skiljer sig från de privata tjänsteproducenternas. På denna grund kunde det anses att den ersättning som kommunen erhåller för produktionen av tjänster inte är en selektiv fördel och därför inte heller förbjudet statligt stöd.

Om reformen fortsätter med en modell vars karaktär av statligt stöd inte med säkerhet kan bedömas på nationell nivå ska diskussionerna med kommissionen inledas i ett tillräckligt tidigt skede. Åtminstone ett år ska reserveras för anmälan om statligt stöd.

ELEKTRONISK VERSION:
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISSN 2242-0037 (PDF)
ISBN 978-952-00-4147-2 (PDF)