

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 96/2012 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (KuUU 11/2012 rd, ShUU 18/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Luhtala, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- regeringsråd Marja-Riitta Pönkä, undervisnings- och kulturministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola, social- och hälsovårdsministeriet
- uvecklingschef, kommunekonomi Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund
- professor Aimo Ryyänen
- professor Arto Haveri
- professor Pentti Meklin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras.

Den lag om stöd för den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre som avses träda i kraft i juli 2013 ska enligt förslaget beaktas som grund för statsandelen för den kommunala basservicen. Statsandelen för de nya och mer omfattande uppgifterna är enligt den lagen 54,3 procent och den ökar statsandelarna för den kommunala basservicen med 27,3 miljoner euro.

Den minskning av kommunalskatten med 12 miljoner euro som följer av ändringen i beskattningsgrunderna ska 2013 ersättas kommunerna

genom att statsandelen för den kommunala basservicen höjs med 2,23 euro per invånare.

Statsandelen för den kommunala basservicen sänks så att kommunernas statsandel blir 30,96 procent och kommunernas självfinansieringsandel 69,04 procent. I ändringen beaktas minskningen med 0,51 procentenheter till följd av den sänkning av statsandelen med 125 miljoner euro som anges i rambeslutet. Som tillägg beaktas 0,05 procentenheter som anknyter till uppgifterna enligt lagen om stöd för den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre. Tillägget på 0,05 procent ökar statsandelarna med 11,710 miljoner euro.

Sänkningen av statsandelsprocenten minskar statsandelarna med totalt 113,290 miljoner euro.

I förslaget ingår dessutom en teknisk ändring i lagen om statsandel för kommunal basservice på grund av förslaget att beredningen, förvaltningen och styrningen av lagstiftningen om småbarnsfostran och barndagvårdstjänster ska flyt-

tas från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde vid ingången av 2013.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013. Genom lagändringen genomförs i enlighet med 2012 års rambeslut minskningen av statsandelarna för den kommunala basservicen, den statliga finansieringsandelen för uppgifter enligt lagen om stöd för den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (nedan äldreomsorgslagen), kompensationen för kommunernas förluster av ändrade beskattningsgrunder samt en teknisk lagändring till följd av att småbarnspedagogik och barndagvård överförs från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet.

I enlighet med 2012 års rambeslut sänks statsandelen för kommunens basservice som ett led i åtgärderna för att balansera statsfinanserna 2013 med totalt 125 miljoner euro. När man beaktar ökningen för tjänster för äldre, blir minskningen av statsandelen ca 113,3 miljoner euro netto. Enligt lagförslaget sjunker statsandelen från 31,42 till 30,96 procent. Samtidigt höjs kommunernas egenfinansiering från 68,58 till 69,04 procent. Kommunerna får lov att anpassa sin verksamhet till de krympande statsandelarna. För att systemet ska fungera är det ändå väsentligt att statsandelen till kommunal basservice minskas genom ändring av procentsatsen, för då ökar kommunens egenfinansiering med lika många euro per invånare och får lika stor effekt i euro per invånare för varje kommun.

Förslaget hänför sig till nödvändiga sparbeslut i budgetpropositionen. Kommunerna är en del av den offentliga ekonomin och vid sidan av staten en viktig aktör när det gäller att få balans i

ekonomin. Med hänsyn till det ekonomiska läget och hållbarhetsunderskottet är det motiverat att kommunerna är med och balanserar upp de offentliga finanserna, anser utskottet. Samtidigt är det viktigt att kommunerna utan att riskera tillgången till basservice fortfarande försöker förbättra den offentliga servicens effektivitet och resultat.

Tilldelningen av nya uppgifter till kommunerna och utökningen av nuvarande uppgifter och förpliktelser ska enligt regeringsprogrammet begränsas, och kommunerna anvisas en statlig finansieringsandel som är mer än hälften av de faktiska kostnaderna. Förvaltningsutskottet finner det synnerligen positivt att man i det aktuella strama ekonomiläget har kunnat hålla fast vid det. Enligt lagförslaget är kommunernas statsandel för verkställande av den nya äldreomsorgslagen 54,3 procent medan den enligt den gällande lagen skulle vara 50 procent. Kommunernas resurser för de mer omfattande serviceuppgifterna inom äldreomsorgen förstärks 2013 med 27,3 miljoner euro. I statsbudgeten anvisas dessutom tilläggsfinansiering om 10 miljoner euro för förstärkning av stödtjänsterna för närståendevård.

Kommunernas behov av att höja kommunal-skatten ökar i det nuvarande ekonomiska läget. Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om ramarna för statsfinanserna (FvUU 5/2012 rd) och anser det viktigt att kommunernas skattebas förstärks. Utskottet skyndar på åtgärder för att styra avkastningen av avfallsskatten till kommunerna.

För närvarande pågår i anslutning till kommunreformen en översyn av lagstiftningen om kommunernas statsandelar där hela statsandelsystemet är föremål för granskning. I utred-

ningsarbetet granskas bl.a. statsandelsgrunderna med avseende på transparens, mängd, överlappning, kompensationsbehov, tidsenlighet och lämplighet i omställningen av kommunstrukturen och servicebehovet. Systemet behöver enligt utskottets mening förenklas och förtydligas och göras mer sporrande. Utskottet har i olika sammanhang framhållit att skillnaderna mellan enskilda kommuner i utveckling av såväl inkomster som utgifter är stora och att skillnaderna väntas öka under de kommande åren. Statsandelssystemet måste utvecklas så att det bättre beaktar olika förhållanden och servicebehov.

Under denna regeringsperiod kommer förhållandet mellan kommun och stat att ses över i vidare bemärkelse. Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att kartlägga de nuvarande uppgifterna och för att bedöma om kommunernas uppgifter och åligganden kunde minskas. Samtidigt vill man göra de normer som styr kommunernas verksamhet smidigare.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 4 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Mika Kari /sd

Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Outi Mäkelä /saml
Tapani Mäkinen /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Lasse Hautala /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION 1

*Motivering**Allmänt*

Sannfinländarna motsätter sig regeringens förslag att skära i statsandelar för kommunernas basservice och kräver att regeringen avstår från nedskärningarna. Samtidigt erbjuder vi i vår skuggbudget kommunerna och kommunborna ett genuint rättvisare alternativ som tryggar servicen. Det genomförs på ett sätt där beskattningen inriktas på ett annat sätt än hos regeringen Katainen, med slutresultatet +/- 0 för statsfinanserna men rejält mer för statsandelarna.

I vår skuggbudget höjer vi inte mervärdesskatten, vi inför en klart brantare progression i inkomstbeskattningen och vi inskränker möjligheterna för de högavlönade att få skattefria utdelningar. Vi vill ha en kraftigt ökad satsning på äldreomsorg och närståendevård och vi vill indexbinda studiestödet. Vi vill inte frysa barnbidragsindex eller skära i kommunernas statsandelar.

Vi vill på så sätt ge kommunerna nästan 300 miljoner euro mer än regeringen för anordnande av kommunala tjänster. Av denna summa utgör enbart kommunernas statsandelar 125 miljoner euro. Vi vill i motsats till regeringen inte heller pruta på den inre eller yttre säkerheten ens i glesbygden, och vi kan inte låta vårt vägnät förfalla.

Statsandelarna till kommunerna

Regeringen fortsätter genom detta lagförslag skära ner statsandelarna till kommunerna med hård hand. Under valperioden minskar de med 3,4 miljarder euro. Det försämrar kommunernas ekonomiska situation och gör det i många fall omöjligt för kommunerna att fullfölja de skyldigheter som staten under årens lopp skyfflat på dem.

Statens planer tvingar kommunerna att höja skattesatsen och ökar ytterligare kommunsektorns skuldbörda som har ökat under hela 2000-

talet. Till följd av nedskärningarna nödgas kommunerna tumma på basservicens kvalitet och tillgänglighet och det om något försvårar vardagen för otaliga hushåll.

Regeringen Katainen har beslutat fortsätta på regeringens linje och ökar kommunernas åligganden utan att anvisa tillräcklig finansiering för verksamheten. Ett gott exempel är äldreomsorgslagen där regeringen i relation till de beräknade kostnaderna har reserverat endast en del av pengarna. Under trycket av de minskande anslagen tvingas kommunerna gallra i sina anslag för basservice, vilket rent konkret betyder att tjänsterna försämrar. Dessutom inverkar nedskärningarna på många andra kommunala tjänster, som t.ex. räddningsväsendet. Denna utveckling drabbar särskilt de mest utsatta kommunborna, alltså dem som oftast är hänvisade till de offentliga tjänsterna. Så går det inte enligt Sannfinländarnas förslag.

Regeringen Katainen har ökat ojämlikheten mellan kommunborna. Tillgången till offentliga tjänster är ett av de viktigaste måtten på social jämlikhet. Den finländska hälso- och sjukvården har enligt en OECD-undersökning på senare år gått mot större ojämlikhet. Skillnaderna i hälsa mellan rika och fattiga i Finland hör redan nu till de största i västvärlden. De nedskärningar som regeringen planerar att göra i statsandelarna till kommunerna kommer att försämra läget ytterligare de närmaste åren. Därför kräver Sannfinländarna att regeringen ska avstå från att skära ner kommunernas statsandelar.

Nedskurna statsandelar motverkar kommunernas självstyre och demokratin

Sannfinländarna anser att regeringen genom att skära ner kommunernas statsandelar vill fösa samman kommunerna. Samtidigt undergräver regeringen kommunbornas självbestämmanderätt och demokratin. Det finns en bred samstämmighet om att i de kommuner där kommunsammanslagningar har genomförts har demokratin

lidit i form av ett uppenbart minskat intresse för att rösta.

Särskilt vid höstens kommunalval kunde enligt forskare Jenni Airaksinen en klar skillnad märkas mellan kommuner som kämpar för sin självständighet och dem som redan har tvingats till sammanslagning. I kommuner som genomgått sammanslagningar minskade röstningsivern jämfört med läget för fyra år sedan, medan intresset ökade i kommuner som kämpar mot sammanslagning. En exempelkommun är den sannfinländska Salo där den jättelika kommun-sammanslagningen enligt den officiella sanningen blivit en framgång men som i praktiken har visat sig vara en katastrof för kommunens ekonomi och kommuninvånarnas delaktighet. Det är antagligen lönlöst att nämna hur förlusten av Nokias fabrik bidrog till den färdigt nerkörda ekonomin.

Kommunbornas levnadsförhållanden och säkerheten i vardagen måste garanteras

Den ledande tanken i Sannfinländarnas regionpolitik är att hela landet ska förbli bebott. Vi anser att landets regeringar under alla förhållanden måste förstå att det finns liv också utanför de

stora städerna. Därför anser vi det nödvändigt att en tillräcklig finansiering tryggas för regionutvecklingen; särskild uppmärksamhet måste fästas vid utvecklingen av trafik, företagsamhet och bostadsförhållanden i landskapen som helhet.

Dessutom gäller det att se till regionernas stödfunktioner, såsom tillräckliga polis- och räddningstjänster och en tillräcklig hälso- och sjukvård. En ansvarsmedveten regering ser till att kommunerna och landskapen utvecklas integrerat och reserverar de medel som behövs i budgeten.

Vi Sannfinländare anser att nedskärningarna i statsandelarna måste annulleras i budgeten för 2013 för att kommunerna ska kunna fullfölja sina uppgifter, framför allt att anordna basservice för invånarna.

Slutligen påminner vi om att Sannfinländarna är redo att stödja kommunerna med nästan 300 miljoner mer än regeringen och av denna summa utgör statsandelarna 125 miljoner euro.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 4 december 2012

Pirkko Mattila /saf
Jussi Halla-aho /saf
Reijo Hongisto /saf

RESERVATION 2

Motivering

Syftet och målet med statsandelarna är att tillförsäkra alla kommuner ekonomiska förutsättningar för att anordna basservice för sina invånare rättvist och med skälig kommunalskattebelastning och avgiftsnivå. Till det hör väsentligen en utjämning av skatteinkomster genom vilken skillnaderna i kommunernas inkomstunderlag utjämnas. Regeringens politik för att trygga finansieringen av kommundiensterna har misslyckats.

Nedskärningen i finansieringen för kommunala tjänster måste stoppas

Regeringen förorsakar allvarliga sprickor i finansieringsbasen för kommunservicen. Genom sin kommunpolitik äventyrar regeringen basservicen för invånarna. Att spara på fel ställen medför mångfaldigt med extra utgifter.

Under denna valperiod undandrar sig staten ansvaret för finansieringen av kommunservicen med upp till 3,4 miljarder euro. Det motsvarar de årliga lönekostnaderna för ca 25 000 anställda inom den kommunala servicebranschen. Finansieringen av kommunservicen skärs nu ner årligen till slutet av valperioden.

Nedskärningarna har motiverats med det strama statsfinansiella läget. Då glömmar man att statsfinanser och kommunekonomi vardera ingår i den offentliga ekonomin. Internationella kreditvärderingsinstitut bedömer uttryckligen den offentliga ekonomins tillstånd, och då räddas den ekonomiska ekonomins skuldsättning och Finlands gynnsamma kreditklassificering inte av att underskottet i statsfinanserna skyfflas över på kommunernas ansvar.

Enligt sakkunniga som utskottet hört är regeringens övergripande linje att utöka kommunernas uppgifter, att reglera dem allt mer detaljerat genom statsstyrning och att försvaga finansieringsbasen. Det urholkar den ur grundlagen här-

ledda principen om s.k. finansieringsansvar i kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Enligt Centerens utskottsgrupp är det obegripligt att det aktuella lagförslaget inte remitterades till grundlagsutskottet. Redan i ett utlåtande för ett år sedan föreslog grundlagsutskottet för förvaltningsutskottet ett uttalande om att finansministeriet ska åläggas att noggrant följa hur reformerna påverkat olika kommuners ställning och kommunbornas tillgång på tjänster. Genom ett beslut av utskottets majoritet, som består av regeringspartierna, förbigicks uttalandet i betänkandet.

Regeringen påskyndar klyftor mellan kommunerna

Regeringen har uppställt rättvisa och jämlika tjänster som mål för sin kommunpolitik. Ändå verkar den i skarp konflikt med sina mål. I själva verket har regeringen påskyndat utvecklingen av klyftor mellan kommunerna på många olika sätt. Nedskärningarna i statsandelarna för kommundiensterna genomförs till lika belopp. Summorna är så stora att kommunerna tvingas till anpassande åtgärder. I praktiken innebär det höjningar av kommunalskatten och gallring av servicen. Skillnaden i avkastning mellan en procent i kommunalskattesats kan vara upp till trefaldig för en enskild kommun.

Årets strykning av fastighetsskatten från systemet med utjämning av skatteinkomst har inneburit en extra nedskärningspost för en stor mängd kommuner. Den drabbar kommuner där kommunalskatten är högre än i genomsnitt. Ändringen är ett medvetet politiskt val från regeringens sida och leder till att de på skatteinkomster rika kommunerna blir rikare medan de fattiga blir fattigare.

Nästa år höjer 119 kommuner sin skattesats. Höjningens belopp ligger i linje med regeringens nedskärningar. Regeringens politik äventyrar den kommunala basservicen.

De mediciner som utskottsmajoriteten förslår för att bromsa upp segregeringen mellan kommuner är otillräckliga. Eftersom regeringen har bidragit till att skillnaderna mellan kommunerna ökat, kan vi knappast vänta oss någon förändring i samband med statsandelsreformen där man bl.a. gallrar i grunderna för bestämning av statsandelar, såsom gles bosättning, långa avstånd och dylikt. Det nya statsandelssystemet avses träda i kraft tidigast 2015 vilket med avseende på kommunernas ekonomiska situation är för sent.

Därför behövs skyndsamma och konkreta åtgärder. Att t.ex. återinföra återbäringen av fastighetsskatten i systemet för utjämning av skatteinkomst skulle minska skillnaderna i inkomster mellan kommunerna och öka likställdheten mellan kommunerna och deras förmåga att producera tjänster för invånarna. Omställningen har allvarligt brutit sönder den grundlagshärledda principen att statsmakten ska främja kommunernas funktionsförmåga.

Statsandel för nya lagstadgade uppgifter till fullt belopp

Regeringen står i beråd att påföra kommunerna nya lagstadgade åligganden enligt regeringsprogrammet utan att beakta de extra nedskärningarna i finansieringen för de kommunala tjänsterna samt nedgången i såväl ekonomisk tillväxt som ökning av skatteinkomster. I regeringsprogrammet lovar man kompensera kommunerna åtminstone för hälften av de kalkylmässiga kostnaderna, vilket under rådande omständigheter är för lite. Ingenting hindrar att man fastställer en högre procent för statsandelar.

I lagförslaget föreslås att statsandelen enligt den nya äldreomsorgslagen ska vara 54,3 procent. Med beaktande av de historiskt stora nedskärningarna av statsandelarna är statens betalningsandel för liten. Det väsentliga för kommunerna är slutresultatet, som för deras vidkommande är kärvt: kommunernas statsandelar sjunker och kommunernas självfinansieringsandel ökar.

Därför måste statsandelsprocenten vid verkställandet av äldreomsorgslagen vara det fulla beloppet, dvs. 100 procent.

Kommunutredningar ska inte betalas med pengar som är avsedda för kommunala tjänster

I den rådande ekonomiska situationen och med beaktande av de omfattande nedskärningarna i finansieringen av kommunala tjänster är det inte förnuftigt att betänkandet föreslår att utredningar om kommunsammanslagningar och ett metropolområde ska finansieras genom statsandelar. Statsandelarna är avsedda för finansiering av kommunernas tjänsteförsörjning. De ska inte användas som finansieringsinstrument för regeringens kommunala övningskarta där kommunerna kollektivt tvingas bekosta bildandet av stor-kommuner som koncentrerar boende, tjänster, arbetstillfällen och beslutsfattande.

Förstärkning av kommunernas skatteinkomstbas

Under rammanglingen i mars fattade regeringen principbeslutet att inkomsterna från avfallsskatten ska tillfalla kommunerna och inte staten. Men ändå har regeringen inte rört ett finger för att driva frågan.

De stora nedskärningarna i statsandelarna leder också till att den i statsandelarna ingående skatteinkomstkompensation som betalats till kommunerna ända sedan 2003 minskar. Det handlar om en kompensation till kommunerna för att lättnaderna i arbetsinkomstbeskattningen huvudsakligen gällt kommunalbeskattningen.

Vi i Centerns utskottsgrupp anser att man i samband med reformen av statsandelssystemet bör överväga att stärka kommunernas skatteinkomstbas exempelvis genom att flytta över från staten skatteinkomster som har samband med kommunal verksamhet (t.ex. avfallsskatt och en del av moms). Dessutom bör lättnaderna i arbetsinkomstbeskattningen helst göras i statsbeskattningen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande
(*Reservationens förslag till uttalande*).*att riksdagen godkänner lagförslaget
med ändringar (**Reservationens änd-
ringsförslag**) och***Reservationens ändringsförslag****Lag****om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) 1 § 1 mom., rubriken för 4 kap., 12 §, rubriken för 13 § och 13 § 1 och 2 mom., 35 § och 36 § 1 mom. (*utesl.*), av dem 1 § 1 mom., 35 § och 36 § 1 mom. (*utesl.*) sådana de lyder i lag 1510/2011, samt fogas (*utesl.*) till 55 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1510/2011, ett nytt 3 mom. som följer:

1 §
(Som i FvUB)(4 mom. *utesl.*)

55 §

4 kap.

*Statsandelsprocent och kommunens självfinan-
sieringsandel***Kalkylerade kostnader för social- och hälso-
vård samt barndagvård**(1 mom. *utesl.*)12, 13 och 35
(Som i FvUB)

36 §

*Tidsbegränsade minskningar och ökningar av
statsandelen till kommunerna*

Statsandelen för de nya och mera omfattande uppgifterna enligt lagen om stöd för den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (/) är 100 procent av deras kalkylerade kostnader, vilket beaktas i den statsandelsprocent som avses i 1 mom.

(1 mom. som i FvUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FvUB)

Reservationens förslag till utlåtande

Riksdagen förutsätter att finansministeriet följer upp hur de ändringar som gjorts i statsandelslagen denna valperiod påverkar olika kommuners ställning och kommunbornas tillgång till tjäns-

ter. Vid behov ska regeringen lägga fram nödvändiga förslag för att korrigera allvarliga snedvridningar av den regionala likställdheten bl.a. genom att återinföra fastighetsskatten i systemet för utjämning av skatteinkomsterna.

Helsingfors den 4 december 2012

Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Lasse Hautala /cent