

## Förvaltningsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice och av 56 a och 59 § i kommunstrukturlagen**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice och av 56 a och 59 § i kommunstrukturlagen (RP 110/2024 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Saara Rahko, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- specialsakkunnig Leena Matilainen, undervisnings- och kulturministeriet
- ledande sakkunnig Ville Heinonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Olli Riikonen, Finlands Kommunförbund.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om statsandel för kommunal basservice och kommunstrukturlagen.

Enligt propositionen höjs statsandelsprocenten för kommunal basservice med 3,1 procentenheter. Det innebär att statsandelen från ingången av 2025 blir 25,02 procent och kommunernas självfinansieringsandel 74,98 procent.

I den föreslagna ändringen av statsandelsprocenten har som tillägg beaktats 4,67 procentenheter i anknytning till överföringen vid ingången av 2025 av ansvaret för att ordna arbets- och närings-tjänsterna från staten till kommunerna och i anknytning till integrationsuppgifterna enligt totalreformen av lagen om främjande av integration som också träder i kraft vid ingången av 2025. Som tillägg har också beaktats 0,04 procentenheter i anknytning till andra ändringar i statsandelsåligandena så att statsandelsprocenten för nya och mer omfattande uppgifter är 100.

Preciseringarna i social- och hälsovårdsreformens överföringskalkyler har beaktats som avdrag i statsandelsprocenten. Enligt den slutliga kalkylen sänker den i efterhand gjorda justeringen

## Betänkande FvUB 27/2024 rd

statsandelsprocenten med 4,60 procentenheter. Samtidigt har en ökning av statsandelen avsedd att lindra social- och hälsovårdsreformens inverkan på statsandelarna (2,54 procentenheter) beaktats som tillägg i ändringen av statsandelsprocenten. I statsandelsprocenten har som tillägg beaktats också justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna (0,68 procentenheter) och som avdrag beaktats 0,23 procentenheter i anknytning till den minskning som motsvarar 1 procentenhet av indexhöjningen av statsandelen för basservice enligt regeringsprogrammet för regeringen Orpo. Vidare föreslås bestämmelser om ett tidsbegränsat tillägg till statsandelen 2025 på 1,97 euro per invånare, som återbetalning av de för kommunsammanslagningar avsedda sammanslagningsunderstöd som blivit oanvända 2024 och bestämmelser om ett tidsbegränsat avdrag på 4,07 euro per invånare som hänför sig till regeringens strävan att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter samt utgifterna inom de offentliga finanserna.

I lagen om statsandel för kommunal basservice görs vissa tekniska ändringar som hänför sig till överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice och kommunernas utökade finansieringsansvar för arbetslöshetsförmåner och i kommunstrukturlagen görs en precisering av tidpunkten för återbetalning av sammanslagningsunderstöd.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2025.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bestämmelserna om statsandelen för kommunal basservice har reviderats i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021, statsandelslagen) trädde i kraft vid ingången av 2023.

I propositionen är det fråga om en årlig ändring av statsandelslagen, genom vilken det föreskrivs om statsandelsprocenten för kommunal basservice samt om temporära minskningar och ökningsar av statsandelen för det följande budgetåret. Propositionen innehåller förslag för 2025, så den hänför sig till budgetpropositionen för 2025. I propositionen föreslås dessutom vissa tekniska ändringar i statsandelslagen i anslutning till överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice och utvidgningen av kommunernas ansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmåner. I kommunstrukturlagen (1698/2009) föreslås en precisering av tidpunkten för återbetalning av sammanslagningsunderstöd.

Statsandelsprocenten för kommunal basservice är enligt lagförslaget 25,02 procent från ingången av 2025. Den stiger med 3,10 procentenheter jämfört med statsandelsprocenten för innevarande år (21,92). Kommunernas självfinansieringsandel blir 74,98 procent. I och med ändringen ökar statsandelarna 2025 till cirka 478,2 miljoner euro. I budgetpropositionen för 2025 föreslås totalt cirka 3,4 miljarder euro i statsandel för kommunal basservice.

Syftet är enligt propositionsmotiven att trygga kommunernas förutsättningar att ordna de lagstadgade tjänster som de ansvarar för, såsom småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grund-

## Betänkande FvUB 27/2024 rd

läggande utbildning. De lagändringar och den ökning av statsandelen som föreslås bidrar också till att säkerställa att reformen av arbets- och näringsstjänsterna och totalreformen av integrationslagen fullföljs och lindra omfattningen av den omställning som mindre kommunala statsandelar till följd av social- och hälsovårdsreformen och reformen av räddningsväsendet utgör. Enligt regeringsprogrammet förbinder sig staten att kompensera kommunerna för de nya uppgifter och skyldigheter som åläggs dem samt för eventuella utvidgningar av uppgifterna genom att finansiera uppgifterna och skyldigheterna fullt ut eller genom att avveckla andra skyldigheter, understryker utskottet.

I början av 2025 övergår ansvaret för ordnandet av den offentliga arbetskraftsservicen på kommunerna. Ordnandet av arbetskraftsservicen blir ett nytt statsandelsåliggande för kommunerna, och finansieringen riktas till kommunerna via statsandelen för basservicen. De kostnader som överförs till kommunerna beräknas uppgå till cirka 0,6 miljarder euro. Överföringen av ansvaret för att ordna arbets- och näringsstjänster från staten till kommunerna samt de nya integrationsuppgifterna enligt lagen om främjande av integration (681/2023) har beaktats som permanenta ökning i den föreslagna statsandelsprocenten. Också andra ändringar i statsandelsåliggandena har beaktats som tillägg så att statsandelsprocenten för nya och mera omfattande uppgifter är 100. För att statens finansieringsansvar ska kunna genomföras fullt ut förutsätts det att det görs en realistisk bedömning av vilka följder nya eller mer omfattande uppgifter och åligganden har för den kommunala ekonomin, betonar förvaltningsutskottet.

Utöver det som nämns ovan har man i statsandelsprocenten som avdrag beaktat en precisering av överföringskalkylen över de inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena och samtidigt som tillägg en ökning av statsandelen som lindrar social- och hälsovårdsreformens konsekvenser för statsandelarna. Statsandelsprocenten påverkas också av justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt av den besparing i statsandelen för basservice som motsvarar en indexhöjning med en procentenhet enligt regeringsprogrammet.

I propositionen föreslås också bestämmelser om temporära ökning och minskningar av statsandelen 2025: en ökning med 1,97 euro per invånare (ca 11 miljarder euro) genom återbetalning av sådana sammanslagningsunderstöd till kommuner som blivit oanvända 2024 och en minskning med 4,07 euro per invånare (ca 22,7 miljarder euro) i anslutning till regeringens strävan att gallra bland kommunernas uppgifter och skyldigheter samt i utgifterna för de offentliga finanserna.

Utskottet har behandlat läget och utsikterna för kommunekonomin också i sitt utlåtande (FvUU 18/2024 rd) om 2025 års budgetproposition. Kommunernas lagstadgade uppgifter och den finansiering som staten anvisar för skötseln av dem har ständigt differentierats. Utskottet hänvisar till utlåtandet och inskräper att det blir allt viktigare att trygga hållbarheten inom den kommunala ekonomin på lång sikt. Förvaltningsutskottet vill framhålla vikten av att det, som också regeringsprogrammet säger, görs en övergripande översyn av den kommunala finansieringen och statsandelssystemet, så att de motsvarar kommunernas nya roll och läget efter det att social- och hälsovårdsreformen trätt i kraft och arbets- och näringsreformen genomförts. Utskottet påskyndar genomförandet av reformen. Avvecklingen av normer bör också fortsätta målinriktat.

## Betänkande FvUB 27/2024 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 110/2024 rd utan ändringar.*

Helsingfors 4.12.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf  
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml  
medlem Alviina Alametsä gröna  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Juha Hänninen saml  
medlem Christoffer Ingo sv  
medlem Mari Kaunistola saml  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Rami Lehtinen saf  
medlem Mira Nieminen saf  
medlem Saku Nikkanen sd  
medlem Eemeli Peltonen sd  
medlem Hanna Räsänen cent  
medlem Paula Werning sd  
medlem Joakim Vigelius saf  
medlem Ben Zyskowicz saml  
ersättare Timo Suhonen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

## Betänkande FvUB 27/2024 rd Reservation 1

### Reservation 1

#### Motivering

Det är nödvändigt att kommunernas förutsättningar att ordna och producera tjänster och förmåga att investera tryggas också vård- och räddningsreformen. Kommunernas väg mot en tid efter social- och hälsovårdsreformen måste bli jämnare samtidigt som situationen inom den kommunala ekonomin är mycket utmanande under de kommande åren. Situationen underlättas inte av att regeringen har beslutat att skjuta fram genomförandet av statsandelsreformen som har stor betydelse för kommunerna. Beslutet om att senarelägga reformen minskar nog inte de många utmaningarna med att förutse kommunernas framtidsutsikter. Vi vill påskynda beredningen av reformen.

Från början av 2025 överförs ansvaret för ordnandet av sysselsättnings- och näringstjänsterna på kommunerna. Reformen är välkommen i och med att den syftar till att föra sysselsättnings-, närings- och företagstjänsterna närmare kommuninvånarna och arbetsgivarna. Reformen kan dock inte lyckas utan att staten aktivt stöder kommunerna i genomförandet av reformen. För att kommunerna inte genast i början av året ska bli tvungna att välja om de vidtar anpassningsåtgärder inom sysselsättningstjänsterna eller någon annanstans föreslår vi att sysselsättningsanslagen som överförs från staten till kommunerna ökas med 37 miljoner euro som en del av statsandelsfinansieringen för kommunal basservice. Kommunerna måste stödjas i ett kontrollerat genomförande av arbets- och näringsreformen. Nu ser det emellertid ut som om regeringen överför finansieringen av de tjänster som hänför sig till arbets- och näringsreformen underdimensionerad till kommunerna.

Regeringen försämrar läget i kommunerna på många olika sätt. Exempelvis kommer kommunernas kalkylerade integrationsersättningar att minskas med 60 miljoner euro nästa år. Också kommunernas utgifter för utkomststöd ökar betydligt i och med regeringens nedskärningar i den sociala tryggheten. Tyvärr försvåras kommunernas situation också av de direkta nedskärningarna. Nedskärningen med en procentenhet av indexhöjningen av statsandelen för kommunal basservice bör därför återtas för att förbättra kommunernas situation med cirka 25 miljoner euro. Dessutom skär regeringen ned statsandelarna till kommunerna med 23 miljoner euro och återoppar avreglering, vilket inte sker i verkligheten. Vi anser att kommunernas finansiering inte bör minskas utan besked om att kommunerna befrias från uppgifter i samma proportion. Vi stöder målet om hållbar avveckling av kommunala normer. Avvecklingen bör dock ske så att både de normer som avvecklas och den finansiering som minskas går hand i hand. Men regeringens avveckling av normer lämnar kommunerna åt deras öde.

#### Förslag

Vi föreslår

*att riksdagen godkänner lagförslagen i proposition RP 110/2024 rd enligt betänkandet, men 21 § i lagförslag 1 med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

*att riksdagen godkänner ett uttalande (**Utskottets förslag till uttalande**).*

**Betänkande FvUB 27/2024 rd**  
**Reservation 1**

***Reservationens ändringsförslag***

21 §

Statsandelsprocent och kommunens självfinansieringsandel

Kommunens kalkylerade kostnader enligt 6—12 § fördelas på så sätt att kommunernas statsandel är 25,49 procent (*statsandelsprocent*) och kommunernas självfinansieringsandel 74,51 procent.

***Reservationens förslag till uttalande***

Riksdagen förutsätter att kommunernas finansiering i samband med avreglering inte skärms ner utan visshet om att uppgifterna kommer att minska i samma utsträckning. Avregleringen gällande kommunerna får inte bli enbart en nedskärning av kommunernas finansiering.

Helsingfors 4.12.2024

Eemeli Peltonen sd  
Saku Nikkanen sd  
Paula Werning sd  
Timo Suhonen sd

## Betänkande FvUB 27/2024 rd Reservation 2

### Reservation 2

#### Motivering

Propositionen är en årlig teknisk precisering i lagen om finansiering av kommunal basservice genom vilken budgetlagarna för respektive finansår verkställs och behandlas separat i riksdagen. Därför kan det inte längre göras några sådana ändringar i den aktuella propositionen som skulle strida mot budgetlagarna. Centerns riksdagsgrupp har i sitt eget alternativ godkänt en indexsänkning på en procentenhet som ingår i den aktuella propositionen. Under detaljmotiveringen till denna proposition begravs dock helheten och själva huvudsaken, dvs. hur kommunernas statsandelar och finansiering i sin helhet utvecklas nästa år och hur kommunerna klarar av att sköta de uppgifter som föreskrivits för dem. Enligt sakkunnigutfrågningen i utskottet kommer de nackdelar som följt av social- och hälsovårdsreformen att försämra den kommunala ekonomin ytterligare 2025—2027. Statsandelen för basservice, som är jämförbar med detta år, skulle utan arbets- och näringsfinansiering öka med endast 39 miljoner euro, dvs. 2,4 procent. Man kan anta att ökningen av kommunernas nuvarande lagstadgade uppgifter, dvs. särskilt kostnaderna för småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen, är snabbare än så. Från 2022 till 2023 ökade utgifterna inom den grundläggande utbildningen med 9,1 procent och inom småbarnspedagogiken med hela 13,2 procent. Det som är fullständigt oklart är hurdant det aktuella lagändringsförslaget skulle vara om regeringen följde sitt eget regeringsprogram. Nu ser det ut som om vi som oppositionsledamöter blir tvungna att försvara genomförandet av regeringsprogrammet när regeringspartierna motsätter sig det eller visar likgiltighet för det. Samlingspartiets och Sannfinländarnas regering har i sitt program som publicerades i juni 2023 och som riksdagen godkänt skrivit att ”En övergripande översyn av den kommunala finansieringen och statsandelssystemet genomförs så att de motsvarar kommunernas nya roll och läget efter att social- och hälsovårdsreformen trätt i kraft och arbets- och näringsreformen genomförts. I reformen utgår man från målet att säkerställa att kommuner av olika storlek har förutsättningar att ordna lagstadgad basservice överallt i Finland, beakta behoven hos kommuner med flyttningsförlust och den demografiska utvecklingen i olika regioner samt stärka förutsättningarna för de växande kommunerna och städerna att investera i tillväxt och hantera sociala problem.” Enligt regeringsprogrammet bör det nya statsandelssystemet för kommunerna träda i kraft den 1 januari 2026. I sitt program har regeringen också lovat att noggrant följa upp varje kommuns möjligheter att klara av den ökande efterfrågan på service och de stigande kostnaderna för servicen, särskilt inom småbarnspedagogiken och utbildningen, och att reagera på dem. Regeringen har lovat att också lätta upp kommunernas uppgifter och skyldigheter genom att avveckla normer. Dessutom har regeringen som en sparåtgärd inom statsfinanserna ökat kommunernas finansieringsansvar för uppgifter som hör till staten. Ett exempel på detta är integrationen av invandrare, där regeringen har ökat kommunernas ansvar genom två separata förslag till ändring av integrationslagen. Här agerar regeringen på samma sätt som den föregående regeringen ledd av Samlingspartiet under valperioden 2011—2015.

Regeringen har också i sitt program brutit mot det löfte som gavs kommunerna om att finansiera nya eller utvidgade uppgifter till fullt belopp. Regeringen har beslutat att minska finansieringen av de arbets- och näringstjänster som nästa år överförs till kommunerna med 37 miljoner euro.

## **Betänkande FvUB 27/2024 rd** **Reservation 2**

Regeringen har i sitt program lovat att avveckla uppgifter och skyldigheter som orsakar kommunerna onödiga kostnader. Kommunerna har redan i god tid lämnat in sammanlagt cirka 500 förslag till avreglering och cirka 60 förslag till olika försök. Regeringen har fortfarande inte lyckats genomföra något. Trots det kommer den nästa år att skära ned 100 miljoner euro i kommunernas statsandelar på basis av en minskning av uppgifterna utan att uppgifterna och skyldigheterna har minskats. Även här bryter regeringen mot det löfte den gett kommunerna i sitt program.

Regeringen genomför inte någon reform av kommunernas finansieringssystem. Som det ser ut nu genomför regeringen endast en reform av kommunernas statsandelssystem, som är snävare än vad som utlovats i regeringsprogrammet och vars genomförande är osäkert.

Samlingspartiets kommunminister meddelade i slutet av oktober 2024, när lagutkastet redan borde ha sänts till kommunerna på remiss, att den absolut nödvändiga statsandelsreformen för kommunerna fördröjs med åtminstone ett år. Den träder i kraft tidigast vid ingången av 2027, alltså under valperiodens sista år. Kommunministern förklarade att orsaken till förseningen var nödvändiga tilläggsutredningar utan att specificera dem, även om alla utredningar som är väsentliga för revideringen redan har gjorts (bl.a. VATT, Statistikcentralen samt övriga nödvändiga utredningar som gjorts som tjänsteuppdrag). Det här vittnar om dålig politisk ledning av lagberedningen i ett ärende som är det viktigaste lagstiftningsprojektet för kommunerna under denna valperiod.

I kommunministerns svar den 21 november 2024 på vårt skriftliga spørsmål om fördröjningen av reformen av statsandelssystemet för kommunerna får man dock en sådan uppfattning att regeringen först nu håller på att bedöma om skrivningarna i regeringsprogrammet är genomförbara. Med andra ord har regeringsprogrammet blivit en död bokstav för kommunerna. Därav följer att regeringen måste göra politiska val. Av kommunministerns svar kan man därför på goda grunder dra slutsatsen att kommunernas nya statsandelssystem håller på att politiseras kraftigt. Regeringen kommer bland annat att granska hur mycket reformen får öka de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna ytterligare jämfört med nuläget, hur mycket det skulle vara tillåtet att utjämna kommunernas skatteinkomster via statsandelssystemet och med vilket viktningsvärde till exempel antalet personer med ett främmande språk som modersmål bör beaktas. En sådan reflektion tyder på att regeringen har ett gemensamt mål att få till statens penningfördelning så att de stora städer som har en betydligt lägre kommunalskattesats skulle vinna.

Vi anser att den så kallade principen om finansieringsansvar, som skrivits in i grundlagen, är den enda rätta utgångspunkten. Enligt paragrafen svarar statsmakten, dvs. den aktuella regeringen, för att kommunerna får tillräcklig finansiering för att klara av sina lagstadgade uppgifter. Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis bör granskningen göras kommunvis.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringen förbereder sig inför sin halvtidsöverläggning i april i en situation där regeringsprogrammets samtliga skrivningar och löften som gäller kommunerna är ogenomförda. Indexfrysningen på en procentenhet som bara är en sparåtgärd har genomförts.

Genom sin inaktivitet fördjupar regeringen skillnaderna mellan kommuner och kommuninvånare. Mätt med den kommunala förvärvsinkomstskattebördan är den minsta och högsta kommunalskatteskillnaden 6,2 procentenheter nästa år. Sett till landskap är skillnaden omkring tre pro-

## **Betänkande FvUB 27/2024 rd** **Reservation 2**

centenheter. I efterdyningarna av social- och hälsovårdsreformen betalar rentav elva kommuner nästa år staten för att den ordnar lagstadgade tjänster för sina invånare (s.k. negativa statsandelar). Kommunerna försöker undvika skattehöjningar fram till den sista dag då anpassningsåtgärderna riktar sig till de tjänster som invånarna behöver. Regeringen har inte kommenterat situationen på något sätt.

Mot bakgrund av det ovan anförda måste vi konstatera att situationen för kommunerna håller på att bli ohållbar. Inaktivitet vittnar antingen om regeringens ledningsproblem, okunskap eller likgiltighet eller om alla tre. I sista hand blir regeringens inaktivitet en förlust för kommuninvånarna antingen genom högre beskattning eller genom försvagade tjänster.

Däremot håller regeringen på att underminera den kommunala självstyrelsen. Genom den ovan nämnda ändringen av bestämmelserna om kommunernas intressentgruppsenheter vill regeringen diktera för kommunerna hur de ska producera tjänsterna och vad de får äga. Den grundskolereform som för närvarande är under utredning samt kraven på underlag för ordnande av grundläggande utbildning ger indikationer på de kommande minimikraven på elevgränser, där det dikteras rätt och fel sätt att ordna tjänster. Inget av exemplen innehåller något sådant erkännande av olikheter mellan kommuner som utlovades i regeringsprogrammet.

Därför finns det grundad anledning att misstänka att regeringen under ledning av Samlingspartiet håller på att förverkliga partiets eviga ideologiska mål där det är ett egenvärde att minska antalet kommuner och koncentrera boende, service och beslutsfattande. Det är oacceptabelt att det huvudsakliga regeringspartiet ensamt diktarar, medan det andra huvudsakliga regeringspartiet passivt följer med, var människan får leva, bo och bedriva företagsverksamhet. Eftersom målet att minska antalet kommuner med fler än 200 inte uppnåddes genom den föregående Samlingspartiledda regeringens aktiva lagstiftningsåtgärder under valperioden 2011—2015, försöker regeringen nu rita om kommunkartan genom att vara passiv och utan att göra någonting alls. Vi anser att detta är oansvarigt, eftersom det i slutändan drabbar dem som behöver tjänster: tjänsterna blir sämre och skatterna stiger. Med beaktande av kommunernas uppgifter drabbas framför allt unga och barn.

Vi ser allvarligt på regeringens passivitet. Riksdagen har rätt att få veta varför de löften som i regeringsprogrammet skrivits in för kommunerna håller på att fördröjas eller inte kommer att genomföras.

### ***Förslag***

Vi föreslår

*att riksdagen godkänner ett uttalande (**Reservationens förslag till uttalande**).*

### ***Reservationens förslag till uttalande***

Riksdagen förutsätter att statsministern lämnar riksdagen en upplysning om hur de löften som skrivits in i regeringsprogrammet framskrider, tidsplanerna för genomförandet och orsakerna till förseningarna.

**Betänkande FvUB 27/2024 rd**  
**Reservation 2**

Helsingfors 4.12.2024

Hanna Räsänen cent  
Petri Honkonen cent