

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 34/2014 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 133/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med denna proposition har förvaltningsutskottet behandlat följande motion:

— LM 63/2012 rd — Kimmo Tiilikainen /cent m.fl.: Lag om ändring av 29 och 55 § i lagen om statsandel för kommunal basservice

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet, kulturutskottet och social- och hälso-

vårdsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 40/2014 rd, KuUU 12/2014 rd och ShUU 17/2014 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marja Isomäki och konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- undervisningsråd Emmi Virtanen, undervisnings- och kulturministeriet
- biträdande avdelningschef Olli Kerola, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande direktör Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av Nysslott stad.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen om statsandel för kommunal basservice.

Förslaget innebär att statsandelsprocenten för kommunal basservice sänks till 25,42 år 2015, varvid kommunernas självfinansieringsandel blir 74,58 procent.

Ändringen av statsandelsprocenten beaktar ett avdrag på 2,88 procentenheter som hänför sig

till den statsandelsreform som träder i kraft vid ingången av 2105, där fokus flyttas från utjämning av skillnaderna i kostnader och behov till utjämning av inkomster. Som avdrag beaktas också 0,73 procentenheter i anknytning till statsandelsnedskärningen, 0,64 procentenheter i anknytning till översynen av yrkeshögskolornas finansiering, 0,16 procentenheter i anknytning till inbesparingen motsvarande höjningen av so-

cial- och hälsovårdens klientavgifter, 0,08 procentenheter i anknytning till att höjningen av statsandelen enligt prövning utgår och 0,02 procentenheter i anknytning till att staten övertar ansvaret för skyddshemsverksamheten.

I ändringen av statsandelsprocenten har som ökning beaktats 0,27 procentenheter i anknytning till ökningen av statsandelen motsvarande intäkterna från avfallsskatten så, att intäkterna från avfallsskatten i stället för intäkter per invånare blir en del av statsandelssystemet, och 0,05 procentenheter i anknytning till genomförandet av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (äldreomsorgslagen) så, att statsandelen blir 54,3 procent. Som tillägg har dessutom beaktats 0,04 procentenheter som hänför sig till genomförande i övrigt av nya och mer omfattande uppgifter så, att statsandelen blir 50 procent.

Utifrån programmet för statsminister Stubbs regering ska statsandelen för nya och mer omfattande uppgifter bli 100 procent av de kalkylerade kostnaderna, om inte statsandelsåliggandena minskas i motsvarande omfattning.

Kommunerna övertar ansvaret för finansieringen av arbetsmarknadsstöd från ingången av 2015, och av den kostnadsökning detta medför ska kommunerna enligt förslaget kompenseras för en del inom statsandelssystemet. Reformens nettoeffekt på kommunernas ekonomi ska vara lika stor för alla kommuner.

Enligt förslaget ska vidare statsandelen för basservice ökas med 15,31 euro per invånare i enlighet med den nettominskning på totalt 83 miljoner euro av kommunal- och fastighetsskatten som följer av ändringarna av beskattningsgrunderna.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

Lagmotion LM 63/2012 rd

I lagmotionen föreslås det att lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) ändras för att fastighetsskatten åter ska ingå i utjämnningen av statsandelar utifrån skatteinkomsterna och att statsandelen för nya lagstadgade uppgifter som kommunerna åläggs ska fullt ut räcka till för de kalkylerade kostnaderna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

De föreslagna ändringarna i lagen om statsandel för kommunal basservice anknyter till det som föreslås under momentet för statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen (28.90.30) i budgetpropositionen för 2015.

Regeringen föreslår att statsandelsprocenten för kommunal basservice sänks till 25,42 och att kommunernas självfinansieringsandel på motsvarande sätt höjs till 74,58 procent. De största enskilda avdragen som påverkar statsandelsprocenten ingår i den statsandelsreform som träder i kraft vid ingången av 2015 (676/2014), då fokus flyttar från att jämna ut skillnader mellan kost-

nader och behov till att jämna ut inkomster inom statsandelssystemet. Ett annat betydande avdrag har att göra med att staten helt övertar ansvaret för finansieringen av yrkeshögskolorna. Procenten minskar också bland annat till följd av nedskärningen av statsandelen på grund av tidigare rambeslut. I ändringen av statsandelsprocenten har som ökning beaktats bland annat ökningen av statsandelen motsvarande intäkterna från avfallsskatten och ökningen för genomförande av äldreomsorgslagen.

Utifrån den kompletterande budgetpropositionen ska statsandelen för kommunal basservice ökas med 49,5 miljoner euro till följd av justeringen av utjämnningen av skatteinkomster och andra justeringar och med 4,8 miljoner för ut-

vecklingen av stödet för närståendevården. Den kompletterande budgetpropositionen beaktas i en utredning till förvaltningsutskottet enligt vilken statsandelsprocenten för kommunal basservice ska justeras till 25,63 procent och kommunens självfinansieringsandel till 74,37 procent.

Det är positivt och principiellt viktigt att den föreslagna statsandelen är 100 procent av statsandelsåliggandenas kalkylerade kostnader i fråga om nya och mer omfattande åligganden, om inte åliggandena minskas i motsvarande utsträckning. Förslaget hänger samman med regeringsprogrammet, där det sägs att regeringen ska låta bli att ge kommunerna uppgifter och skyldigheter som ökar deras utgifter utan att samtidigt gallra bort uppgifter och skyldigheter i samma storleksordning eller finansiera dem till fullt belopp. Denna princip ska enligt planerna tillämpas på projekt som är nya i förhållande till rambeslutet våren 2013. Bestämmelsen ska således inte tillämpas på 2015 års budget och de lagar som träder i kraft i anknytning till den. Både kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet har ställt sig bakom förslaget i sina utlåtanden. Förvaltningsutskottet vill understryka att uppgifter och skyldigheter som ökar kommunernas utgifter måste bedömas realistiskt.

Kommunerna övertar en större andel av finansieringen av arbetsmarknadsstöd från ingången av 2015, och av den kostnadsökning detta medför ska kommunerna enligt förslaget kompenseras för en del (75 miljoner euro) inom statsandelssystemet. Reformens nettoeffekt på kommunernas ekonomi ska vara lika stor för alla kommuner. Förvaltningsutskottet påpekar att storleken på det kommunalt finansierade arbetsmarknadsstödet i sista hand beror på hur många arbetslösa inom kommunernas ansvarsområde som kan aktiveras. I den nya sektorsövergripande samarbetsmodellen (RP 183/2014 rd) ges kommunen bättre möjligheter att påverka hur de sysselsättningsfrämjande tjänsterna ordnas och därmed få sin andel av arbetsmarknadsstödet att minska. I detta sammanhang poängterar utskottet också betydelsen av sysselsättningsanslagen för denna verksamhet (32.30.51).

Grundlagsutskottet har granskat propositionen särskilt med avseende på det allmännas uppgift att tillförsäkra var och en de grundläggande fri- och rättigheterna, främjande av regional jämlikhet, den kommunala självstyrelsen och finansieringsprincipen mellan stat och kommun. Grundlagsutskottet gjorde en bedömning av de ändrade statsandelarna och ansåg att den föreslagna sänkningen av statsandelsprocenten är betydande med avseende på såväl den kommunala ekonomin som de enskilda kommunerna. Utifrån erhållen utredning gjorde utskottet ändå den bedömningen att en sänkning av kommunernas statsandelsprocent och en höjning av självfinansieringsandelen i den utsträckning som föreslås inte på ett grundlagsstridigt sätt äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. Utskottet upprepade också sin syn på behovet av en övergripande bedömning av de kommunspecifika behoven.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Fastighetsskatten och statsandelskalkylen

Beslutet om ramarna för statsfinanserna för 2015—2108 innefattade ett beslut om att höja de övre och nedre gränserna för skattesatsen för kommunernas allmänna fastighetsskatt och skattesatsen för byggnader för stadigvarande boende. I samband med budgetpropositionen för 2015 uppskattades detta öka kommunernas skatteinkomster med 48 miljoner euro.

Propositionen inbegriper en minskning av statsandelen för basservice motsvarande de ökade skatteintäkterna, dvs. en kommunvis kalkyl motsvarande de ökade skatteintäkterna för fastighetsskatt.

De ökade skatteintäkterna har dimensionerats med beaktande av effekterna av den förestående höjningen av de nedre gränserna. Effekterna går att kalkylera exakt för varje kommun. Däremot går det inte att bedöma vilken effekt en höjning av de övre gränserna har för varje kommun. I fråga om den har man nöjt sig med att i kalkylerna fördela skatteintäkterna mellan alla kommuner i proportion till beskattningsvärdet separat

för den allmänna fastighetsskatten och fastighetsskatten för stadigvarande boende. Utifrån detta har man i statsandelskalkylerna beräknat de kommunvisa skatteintäkterna.

Utskottet noterade redan i sina utlåtanden om ramarna för statsfinanserna och om budgetpropositionen (FvUU 8/2014 rd och FvUU 28/2014 rd) att intäkterna för de höjda övre och nedre gränserna för fastighetsskatten och för de höjda klientavgifterna för kommunal social- och hälsovård enligt förslaget kommer att dras av från kommunernas statsandelar.

Det är problematiskt för kommunerna att den höjda fastighetsskatten kommer staten till godo, menar utskottet. Utskottet har tidigare ansett det vara viktigt att kommunernas skattebas stärks (t.ex. FvUU 4/2013 rd och FvUU 22/2013 rd). Det regeringen nu föreslår innebär att en del av intäkterna av fastighetsskatten permanent tillfaller staten. För kommunernas del blir utfallet orättvist kommunerna emellan. De kommuner som höjt skattesatsen tidigare kommer att få behålla hela inkomstökningen, även när kommunen höjt skatten exempelvis för detta år. De höjda övre gränserna har en beräknad förväntad avkastning som inte går att beräkna separat för varje kommun. I kalkylerna måste man slå ut den på alla kommuner, också på de kommuner som har samma skattesats nästa år.

Grundlagsutskottet ansåg att en lösning där intäkterna av fastighetsskatten via statsandelarna används för att täcka statens utgifter rimmar illa med den kommunala självstyrelse som garanteras i 121 § i grundlagen och den nära sammanhängande kommunala beskattningsrätten. Enligt utskottets uppfattning begränsar propositionen inte ur ett samlat perspektiv kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi. Men utskottet ansåg ändå att det föreslagna sättet att allokera statsandelsminskningarna på tämligen slumpmässiga grunder berör kommunerna i varierande grad utifrån deras tidigare beslut och kan därför försätta dem i en ojämlik ställning visavi statsandelsminskningar beroende på om fastighetsskatten höjdes för ett år sedan eller först nu. En situation där staten genom lagstiftning tvingar vissa kommuner att

höja skatterna trots att kommunerna borde ha självständig prövningsrätt och där den samtidigt inkonsekvent själv tar denna höjning, men bara för dessa kommuners del, genom en statsandelsminskning är ett kraftfullt ingrepp i den kommunala självstyrelsen och går svårligen att sammanjämka med den konstitutionella principen om kommunalt självstyre, menade utskottet.

Förvaltningsutskottet anser att förslaget måste ändras i detta avseende. En minskning av statsandelen på 48 miljoner euro kan genomföras exempelvis genom att minska ökningen på 70 miljoner euro av statsandelen motsvarande intäkterna från avfallsskatten med 48 miljoner euro, varvid ökningen blir 22 miljoner euro. I anknytning till detta kommer statsandelsprocenten att stiga med 0,08 procentenheter, medan dess höjande effekt i propositionen är 0,27 procentenheter. Nedsänkningen på 48 miljoner euro motsvarande de ökade fastighetsskatteintäkterna går också att genomföra som en separat statsandelsminskning, varvid statsandelsprocenten kommer att minska med 0,19 procentenheter.

Enligt inkommen utredning blir slutresultatet i båda alternativen ovan detsamma, dvs. statsandelsprocenten minskar med 0,19 procentenheter. En minskning genom statsandelsprocenten skulle i praktiken gälla alla kommuner till samma belopp per invånare (8,85 euro/invånare). Det är ändamålsenligt att göra minskningen i form av en statsandelsminskning. Därför föreslår utskottet ändringar i överensstämmelse med detta i de föreslagna 35 och 55 § i enlighet med vad som anges närmare i detaljmotiveringen.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande ligger det inte i linje med statsandelssystemets brutto-princip att beakta intäkterna av klientavgifter inom social- och hälsovården som avdrag och en sådan lösning kan inte heller utan vidare anses vara förenlig med principen om kommunal självstyrelse. Social- och hälsovårdsutskottet ansåg det också vara problematiskt att från statsandelarna dra av höjningen av klientavgiftsintäkterna, som är avsedda som en inkomstkälla för kommunerna och samkommunerna. Enligt utskottets mening är det motiverat att i första hand använda klientavgifterna inom social- och hälso-

vården för att trygga tillgången till servicen och dess kvalitet. Men social- och hälsovårdsutskottet tillstyrkte ändå lagförslaget. Förvaltningsutskottet tillstyrker förslaget utifrån inhämtad utredning.

Höjning av statsandelen enligt prövning

Höjningen av statsandelen enligt prövning minskades med 10 miljoner euro på grundval av rambeslutet våren 2013. Rambeslutet våren 2014 innehöll ett beslut att minska anslaget med ytterligare 10 miljoner euro och att samtidigt slopa höjningen av statsandelen enligt prövning. Därför inbegriper budgetpropositionen en minskning på 20 miljoner euro under momentet för statsandel för basservice. Regeringen föreslår således att 30 § om höjning av statsandelen enligt prövning ska upphävas.

Förvaltningsutskottet konstaterar att slopandet av den behovsprövade statsandelen i budgeten inskränker möjligheterna att sörja för servicen på små orter i ett läge där strukturomvandlingen inom i synnerhet industrin gör att skatteinkomsterna och arbetstillfällena snabbt minskar (FvUU 26/2014 rd). När kommunernas ekonomiska läge blir allt sämre accentueras betydelsen av en behovsprövad höjning av statsandelen i kommuner med exceptionella, tillfälliga och oförutsedda ekonomiska svårigheter. Eftersom det går att noga välja var en höjd statsandel behövs är det möjligt att uppnå ett relativt effektivt resultat med ett tämligen litet anslag. En prövningsbaserad höjning av statsandelen gör det också möjligt att reagera på minskade skatteinkomster snabbare än vad som är möjligt vid en utjämning som baserar sig på skatteinkomsterna. Bidraget beviljas inte per automatik, utan det är knutet till kommunens egna åtgärder för att balansera upp ekonomin. Enligt uppgift belastar systemet i nuvarande form heller inte statsfinanserna.

Förvaltningsutskottet anser att bestämmelserna om höjning av statsandelen enligt prövning ska kvarstå. Även grundlagsutskottet ansåg att det i systemet med statsandel för kommunal basservice också i framtiden måste vara möjligt att

öka en statsandel efter prövning för att lindra problemen i en enskild kommun.

Därför föreslår förvaltningsutskottet på det sätt som framgår av detaljmotiveringen att 30 § om höjning av statsandelen enligt prövning inte upphävs.

Detaljmotivering

Lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

35 §. Beaktande av ändringar av beskattningsgrunder i statsandelen. Förvaltningsutskottet föreslår i de allmänna motiven att minskningen på 48 miljoner euro motsvarande de ökade fastighetsskatteintäkterna ska göras i form av en separat statsandelsminskning. Det innebär att det i propositionens detaljmotiv avsedda beloppet på ändringarna av skattegrunderna är 131 miljoner netto, och motsvarande de förlorade skatteinkomsterna till följd av dessa ändringar ökas statsandelen till kommunerna med 24,16 euro per invånare. Utskottet föreslår därför att *1 och 2 mom.* ändras i enlighet med detta.

36 §. Tidsbegränsade minskningar och ökningar av statsandelen till kommunerna. Utskottet erfar att det är meningen att avdraget från statsandelen enligt *1 mom.* ska vara 0,88 euro per invånare, medan det felaktigt står 0,89 euro i propositionen. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen rättas till.

55 §. Statsandelsprocent och kommunens självfinansieringsandel. Efter det att propositionen lämnades har ett räknefel uppdagats vid kontrollkalkylerna av statsandelsprocenten. Det är utjämningen av skatteinkomsterna som blivit felberäknad, och dessutom har vissa andra justeringsbehov upptäckts. Detta innebär att kommunernas statsandel ökar med omkring 52 miljoner euro och att avdraget i anknytning till statsandelsreformen minskar till 2,67 procentenheter i stället för det föreslagna 2,88 procentenheter. Effekten på statsandelen till kommunerna är plus 0,21 procentenheter till statsandelen. Dessutom

måste man i enlighet med vad som sägs i de allmänna motiven som avdrag beakta 0,19 procentenheter i anknytning till den beräknade ökningen på 48 miljoner euro i fastighetsskatteintäkter 2015. Detta innebär att 1 mom. behöver ändras så att kommunernas statsandel är 25,44 procent och kommunernas självfinansieringsandel är 74,56 procent. Jämfört med 2014 kommer ändringen i statsandelsprocenten då att vara 4,13 procentenheter.

Ikraftträdandebestämmelsen. För klarhets skull bör 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen preciseras så att där sägs att den gällande lagens statsandelsprocent på 50 procent ska tillämpas på eventuella åligganden som redan hör till de nya och mer omfattande åliggandena för 2010—2014.

Ingressen. Utskottet hänvisar till den allmänna motiveringen och föreslår att 30 § inte upphävs.

Lagmotionen

Eftersom förvaltningsutskottet tillstyrker ändringen av lagen om statsandel för kommunal basservice enligt propositionen, med de ändringar som presenterats ovan, föreslår det att lagmotion LM 63/2012 rd förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

förkastar lagmotion LM 63/2012 rd.

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) (*utesl.*) 35 a § och 36 § 5 mom.,
av dem 35 a § och 36 § 5 mom. sådana de lyder i lag 1188/2013,
ändras 35 §, 36 § 1 och 6 mom. samt 55 § 1 och 2 mom.,
av dem 35 § och 36 § 1 och 6 mom. sådana de lyder i lag 1118/2013 och 55 § 1 mom. sådant det lyder i lag 676/2014, samt
fogas till lagen en ny 34 a § som följer:

34 a §
(Som i RP)

35 §

Beaktande av ändringar av beskattningsgrunder i statsandelen

Statsandelen till kommunerna ökas med 24,16 euro per invånare i enlighet med den minskning av skatteinkomsterna som följer av ändringarna

av beskattningsgrunderna vid beskattningen för 2015.

Om kommunens skatteinkomster minskar med mer än 24,16 euro per invånare efter den ökning av statsandelen som avses i 1 mom., ökas statsandelen för kommunal basservice med det belopp som fås när 24,16 euro per invånare dras av från minskningen av skatteinkomsterna per invånare. Om kommunens skatteinkomster minskar med mindre än 24,16 euro per invånare,

minskas kommunens statsandel med det belopp som fås när minskningen av kommunens skatteinkomster per invånare dras av från 24,16 euro. De sammanlagda årliga ökningarna och minskningarna av statsandelen ska vara lika stora på riksnivå. När ändringen av statsandelen för kommunal basservice beräknas tillämpas beskattningssuppgifterna för 2013 och skattesatsen för 2014 samt invånarantalet vid årsskiftet 2013/2014.

36 §

Tidsbegränsade minskningar och ökringar av statsandelen till kommunerna

Under 2014—2018 dras från statsandelen för kommunal basservice årligen av 0,88 euro per invånare för finansiering av statens och kommunernas projekt för utveckling av informations-teknik.

(6 mom. som i RP)

55 §

Statsandelsprocent och kommunens självfinansieringsandel

Kommunens kalkylerade kostnader enligt 6—13 § fördelas på så sätt att kommunernas statsandel är 25,44 procent (*statsandelsprocent*) och kommunernas självfinansieringsandel 74,56 procent.

(2 mom. som i RP)

(1 mom. som i RP)

På uppgifter som hör till denna lags tillämpningsområde och som följer av statsbudgeten för 2015 och lagar som anknyter till den *samt på uppgifter som redan hör till de nya och mer omfattande statsandelsåliggandena för 2010—2014* tillämpas 55 § 2 mom. i dess lydelse vid lagens ikraftträdande.

(3 och 4 mom. som i RP)

Helsingfors den 5 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd

Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Mikael Jungner /sd
Mikael Palola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION 1

Motivering

Enligt förslaget ska kommunernas statsandelsprocent sänkas med 4,15 procentenheter och procenten 2015 vara 25,44. På motsvarande sätt ska kommunernas självfinansieringsandel vara 74,56 procent av de kalkylerade kostnaderna för statsandelsåliggandena.

Till de ekonomiska konsekvenserna av propositionen hör att statsandelarna minskar, men kommunernas uppgifter minskar inte på annat sätt än genom de ändrade uppgifterna enligt det strukturpolitiska programmet. Kommunerna tvingas således anpassa sin verksamhet på grund av de krympande statsandelarna.

Som sannfinländska medlemmar av förvaltningsutskottet anser vi att de föreslagna nedskärningarna i statsandelarna slår hårt mot kommunernas ekonomi. Just nu råder det obalans mellan kommunernas uppgifter och tillgängliga pengar. Trots detta föreslår regeringen ytterligare nedskärningar i statsandelarna i denna proposition.

Som vi ser det är tillgången till offentliga tjänster ett av de viktigaste måtten på social jämlikhet. Därför är det ytterst alarmerande att skillnaderna i välfärd och jämlikhet mellan rika och fattiga ökar också till följd av vad regeringen nu

föreslår. Dessa nedskärningar kommer bara att förvärra läget.

I det rådande ekonomiska läget i kommunerna bör staten inte påföra dem nya uppgifter och skyldigheter. Och om kommunerna får nya uppgifter bör kostnadseffekterna analyseras omsorgsfullt och kostnadsökningen kompenseras fullt ut. På det sättet stöder man finansieringsprincipen mellan stat och kommun.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget och

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

Reservationens förslag till uttalande

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen snabbt och omedelbart vidtar åtgärder för att dra tillbaka de planerade statsandelsnedskärningarna i den kommunala ekonomin och för att höja statsandelarna för kommunal basservice.*

Helsingfors den 5 december 2014

Pirkko Mattila /saf
Reijo Hongisto /saf
Mika Raatikainen /saf

RESERVATION 2

Motivering

Regeringen har under denna valperiod gjort stora nedskärningar i statsandelarna plus sådana ändringarna i statsandelssystemet som inte på långt när behandlar kommunerna jämlikt. Vidare påförs kommunerna särskilt nästa år nya och tunga åligganden med underdimensionerade kostnadskalkyler. Därför är det aktuella förslaget totalt orimligt för kommunerna, som har ansvaret för att ordna den basservice som människor behöver. Utöver statsandelsnedskärningarna föreslår regeringen att kommunernas behovsprövade finansieringstillägg ska utgå nästa år, trots att detta inte är något som statsfinanserna kräver.

Vi kan heller inte acceptera att kommunerna i form av statsandelsnedskärningar fråntas den inkomstökning som höjda övre och nedre gränser för fastighetsskatten och tvångshöjda klientavgifter ger. Regeringen vrider och vänder på saker, men resultatet blir bara ett med avseende på grundlagen mycket tveksamt ingrepp i kommunerna beskattningsrätt och möjligheter att själva bestämma om sin ekonomi. Dessutom riskerar regeringens agerande att bryta ned förtroendet mellan stat och kommun och att betydligt försvåra kommunernas långsiktiga ekonomiska planering.

Det största problemet för kommunekonomin och de servicebehövande kommuninvånarnas del är just nu diskrepansen mellan kommunernas åligganden och de allokerade medlen. Regeringen har inte gjort någonting konkret för att stärka den kommunala ekonomin. Den har varje år ökat kommunernas trångmål med brutala nedskärningar i statsandelarna och genom att påföra kommunerna nya lagstadgade skyldigheter med underdimensionerad finansiering. De utlovade uppgiftsminskningarna motsvarande en miljard euro ser ut att vara något som bara finns i festtal.

Analys av statsandelsnedskärningarna

Nästa år ska statsandelarna enligt förslaget minskas med 188 miljoner euro för att anpassa statsfinanserna. Dessutom tvingar regeringen genom lagändringar kommunerna att höja fastighetsskattens övre och nedre gränser och klientavgifterna för kommunala serviceanvändare. Men vips är regeringen inne och återinför nolläget genom att skära ned på statsandelarna. Sammantaget skär regeringen nästa år bort statsandelar på ca 280 miljoner euro. Den sammanlagda effekten av de beslutade nedskärningarna under den pågående valperioden är ända upp till ca 7 miljarder euro fram till 2017.

Här bör man titta på hur statsandelsprocenten rasar. Procenten anger hur kostnaderna fördelas mellan stat och kommun. År 2011 var den 34,11 procent och i år är den 29,57 procent. Nästa år ligger den så lågt som 25,42 procent. Med andra ord betalar statsmakten kommunerna mindre för de åligganden den påför dem och då måste kommunerna försöka finna sätt att fylla underskottet. Nedskärningarna har ingen nämnvärd inverkan på hållbarhetsgapet i de offentliga finanserna, eftersom statsfinanserna och kommunekonomin båda ingår i den offentliga sektorns finanser.

De kraftiga statsandelsnedskärningarna har tvingat kommunerna att höja den kommunala beskattningen av förvärvsinkomster. De jämstora nedskärningarnas kommunvisa effekter kan vara fyrdubbla mätt i tryck att höja kommunalskatten. Skillnaden mellan ytterligheterna är nästa år så pass stora som 6 procentenheter. Dessutom håller de regionala skillnaderna mellan landskapen klart på att öka i fråga om genomsnittlig kommunal skattebörda. Det bör också påpekas att allt fler kommuner med högt kommunalt skattetryck hellre permitterar anställda än höjer kommunalskatten ytterligare. I förlängningen hotar detta servicen. Situationen är oroväckande också med avseende på ekonomin och sysselsättningen, eftersom en hög kommu-

nalskatt inte lockar till inflyttning eller företagssamhet i vissa kommuner och regioner som annars skulle ha haft förutsättningar för framgång bl.a. tack vare naturresurser.

I sitt utlåtande till förvaltningsutskottet ansåg grundlagsutskottet att de årliga nedskärningarna är problematiska med avseende på grundlagen. Kommunerna har en framträdande roll när det gäller att tillförsäkra var och en de grundläggande fri- och rättigheter, en uppgift som ankommer på det allmänna. Enligt grundlagsutskottet har de lagfästa uppgifterna ett nära samband med ett flertal ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter. Statsandelsystemet är viktigt också för den regionala jämlikheten. Systemet ska jämna ut skillnader som beror på kommunernas kostnader för och behov av basservice och därigenom främja en jämlik behandling av invånarna i kommuner med olika närings- och befolkningsstruktur och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter.

Grundlagsutskottet kommer ändå fram till att problemet med finansieringsprincipen, som gäller kostnadsansvaret mellan stat och kommun, i ett konkret fall fortsatt är det att även om principen har godkänts finns det inga gemensamt godkända bedömnings- och beräkningsmekanismer över hur principen genomförs eller inte genomförs. Detta trots att utskottet upprepade gånger när det granskat statsandelsnedskärningar framfört uppmaningar om att skapa ett system som kan användas för att analysera hur principen om finansieringsansvar genomförs. Majoriteten i förvaltningsutskottet, dvs. regeringspartierna, har emellertid inte gått med på att ta med detta i betänkandet. Det kan till och med konstateras att avsaknaden av mekanismer som visar om principen genomförs och den bristfälliga lagberedningen när det gäller de kommunvisa effekterna har gjort det möjligt att kringgå det grundlagsfärdiga finansieringsansvaret, varvid regeringen kunnat göra orimliga nedskärningar i statsandelarna, i synnerhet för enskilda kommuners del.

En annan sak som inte står i propositionen gäller nya åligganden som kommunerna påförs och den princip om full finansiering för sådana

uppgifter. Principen ska börja tillämpas efter årsskiftet. Regeringen har för avsikt att i riksdagen driva igenom tvångskvoterings inom hemvårdsstödet, vilket uppskattas öka kommunernas dagvårdsutgifter med ca 130 miljoner euro. Regeringen varken anvisar eller annars reserverar några statsandelar för detta ändamål 2015, utan i stället skjuter regeringen över ansvaret för full finansiering på nästa regering, fast det rör sig om en fråga där riksdagen är djupt splittrad. Också när det gäller stödet till långtidsarbetslösa kommer statsandelen för den ökade kommunala andelen att tas från den ökade utdelningen av samfundsskatt, dvs. inte från statsandelsmomentet som normalt. Detta är det tydligaste beviset på en ny uppgift som kommunerna påförs, men som inte staten och än mindre kommunerna har råd med.

Dessutom måste det påpekas att regeringen inte i praktiken lyckats omsätta sitt löfte till kommunerna för mer än ett år sedan att deras uppgifter ska minskas motsvarande en miljard euro. Däremot håller regeringen enligt Kommunförbundets beräkningar på att nästa år påföra kommunerna nya skyldigheter för omkring 300 miljoner euro.

Centerns utskottsgrupp pekar på att grundlagen garanterar var och en jämlikhet samt grundläggande sociala och kulturella rättigheter och anser därmed att det inte längre går att skära ned på statsandelarna, eftersom regeringen inte lyckats ta fram sådana lagförslag för riksdagen som skulle underlätta kommunernas uppgiftsbörda med en miljard euro.

Slopandet av den behovsprövade statsandelshöjningen

Det är obegripligt att regeringen föreslår att höjningen av statsandelen enligt prövning helt ska slopas, eftersom det absolut inte behövs. Förslaget om att upphöra med höjningen är bara ett politiskt vägval som inte kan motiveras med t.ex. behovet att spara inom statsfinanserna. Enligt den gällande statsandelslagen går det att betala behovsprövade statsandelar inom ramen för statens budget. Med andra ord utbetalas inte höjd

statsandel efter prövning om statsbudgeten av någon orsak inte anvisar anslag för detta syfte.

Centerns utskottsgrupp instämmer i grundlagsutskottets åsikt i utlåandet till förvaltningsutskottet om att systemet med höjning av statsandelen enligt prövning måste kvarstå. Möjligheten att höja statsandelen efter prövning har med hänsyn till finansieringsprincipen utgjort ett slags flexibelt skyddsnät varmed man kunnat underlätta situationen för kommuner som råkat i ekonomiska svårigheter. Höjningen har kunnat användas för att se till att finansieringsprincipen realiserar för en enskild kommuns del exempelvis om den får det ekonomiskt svårt på grund av plötsliga strukturförändringar eller om en ny kommun riskerar att bli en kriskommun vid en tvångssammanslagning. Centerns utskottsgrupp instämmer i förvaltningsutskottets beslut att bevara momentet för behovsprövade statsandelar, men kräver att ett anslag ska anvisas under momentet.

Intäkterna av de tvångshöjda klientavgifterna och fastighetsskatten styrs till staten

Centerns utskottsgrupp instämmer i vad grundlagsutskottet framför i sitt utlåtande, dvs. att inkomsterna av klientavgifterna är avsedda som en inkomstkälla för de serviceansvariga kommunerna och samkommunerna när de finansierar denna verksamhet. Det förfarande som regeringens föreslår och där staten till fullt belopp drar av de ökade inkomsterna från statsandelarna till kommunerna berövar kommunerna ett instrument för att stabilisera den egna ekonomin. Det ligger inte i linje med statsandelssystemets bruttoprincip att beakta avgiftsinkomsterna som avdrag och en sådan lösning kan inte heller utan vidare anses ligga i linje med principen om kommunal självstyrelse.

Grundlagsutskottet anser också att en lösning där intäkterna av de tvångshöjda övre och nedre gränserna för fastighetsskatten via statsandelarna används för att täcka statens utgifter rimmar illa med den kommunala självstyrelse som garanteras i grundlagen och den nära sammanhängande kommunala beskattningsrätten. Det strider mot principerna för hur de finansiella relationer-

na mellan stat och kommun ska ordnas att staten balanserar sin egen ekonomi genom skatteintäkter som hör till kommunerna.

Dessutom måste det sägas att regeringen genom sitt förslag uppvisar total brist på konsekvens i fråga om fastighetsskatteinkomsterna. År 2012 slopade regeringen utjämningen av skatteinkomsterna inom systemet för statsandelar för fastighetskatten och påstod då felaktigt att höjningen av fastighetsskatten i annat fall kommer den berörda kommunen själv till godo utan att den genom utjämningen blir lika med noll. Nu föreslår regeringen en ändring där den först tvingar vissa kommuner att höja fastighetsskatten, men där den samtidigt fråntar kommunerna extrainkomsterna genom statsandelnedsänkningar. Enligt uppgift innebär den tvångshöjda nedre fastighetsskattegränsen att upp till 43 kommuner får mindre i statsandelar och den tvångshöjda fastighetsskatten på byggnader för permanent boende att 38 kommuner får mindre i statsandelar. De största avdragen räknat per invånare kommer att beröra Grankulla (87,57 euro/invånare), Esbo (78,89 euro/invånare) och Euraåminne (73,32 euro/invånare).

Centerns utskottsgrupp konstaterar att förvaltningsutskottet ändrade avdraget på 48 miljoner euro motsvarande de ökade intäkterna av fastighetsskatt så att det görs som en separat minskning av statsandelen. Vi kan inte godta denna lösning med att avdrag på en viss summa per invånare eftersom den i praktiken behandlar kommunerna ojämnt.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget och

att riksdagen godkänner sex uttalanden (Reservationens förslag till uttalanden).

Reservationens förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen åtgärdar den bristande balansen mellan kommunernas uppgifter och de anvisa-*

de medlen bl.a. genom att minska kommunernas uppgifter med motsvarande en miljard euro.

2. *Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att minska de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna och hela regioner.*
3. *Riksdagen förutsätter att eventuella kommande nedskärningar av kommunernas statsandelar kopplas till åtgärder som faktiskt minskar kommunernas uppgifter och andra åligganden.*
4. *Riksdagen förutsätter att när kommunernas nya statsandelssystem och den sänkta statsandelsprocenten träder i*

kraft i början av 2015 kommer kommunernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar faktiskt att säkerställas i fråga om samtliga kommuner.

5. *Riksdagen förutsätter att också ett anslag anvisas för systemet för behovsprövade statsandelar till kommunerna.*
6. *Riksdagen förutsätter att kommunerna inte i fortsättningen i form av nedskärningar i statsandelarna fråntas höjningar av klientavgifterna eller av de övre och nedre fastighetsskattegränserna eller utsätts för annat motsvarande, såsom mindre intäkter från avfallsskatten.*

Helsingfors den 5 december 2014

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent

RESERVATION 3

*Motivering**1. Statsandelsnedskränningarna*

Utskottsmajoriteten har godkänt huvuddragen i regeringens lagförslag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice. Förslaget innebär att de kommunala statsandelarna 2015 skärs ned med 188 miljoner euro (-0,73 procentenheter).

Vänsterförbundets riksdagsgrupp godtar inte att kommunernas inkomster i detta exceptionellt svåra ekonomiska läge minskas på det föreslagna sättet, när man dessutom beaktar de beslut om nedskränningar som redan fattats under denna regeringsperiod. Förslaget leder till ännu allvarigare ekonomiska svårigheter och skattehöjningar i allt fler kommuner. Nedskränningarna drabbar alla kommuninvånares basservice, men de har mycket värre konsekvenser för arbetslösa och pensionärer med små inkomster och för dem som mest behöver denna service än för höginkomsttagare.

2. Kommunerna fråntas de ökade inkomsterna från fastighets- och avfallsskatten för allmän finansiering av statsbudgeten

Beslutet om ramarna för statsfinanserna för 2015–2018 innefattade ett beslut om att höja de övre och nedre gränserna för skattesatsen för kommunernas allmänna fastighetsskatt och skattesatsen för byggnader för stadigvarande boende. I samband med budgetpropositionen för 2015 uppskattades detta öka kommunernas skatteinkomster med 48 miljoner euro. Nu föreslår regeringen att dessa skatteinkomster används för att täcka utgifter i statsfinanserna.

Vänsterförbundets riksdagsgrupp anser att denna lösning är totalt misslyckad med tanke på kommunernas ekonomi och det allmänna ekonomiska läget.

Finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning förhåller sig i sitt yttrande

synnerligen kritisk till sättet att genomföra förslaget. Den anser att det är problematiskt för kommunerna att höjningen av fastighetsskatten nu för första gången kommer staten till godo. En del av intäkterna från fastighetsskatten allokeras nu permanent till staten. Fastighetsskatten har redan länge ansetts vara en form av skatt som bör vägra tyngre inom kommunernas ekonomi eftersom den ger stabila inkomster. Det är i synnerhet staten som lyft fram detta. Det rimmar illa med detta tänkesätt att kommunerna tvingas höja skattesatserna och att staten samtidigt roffar åt sig intäkterna.

Enligt yttrandet från finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning leder detta till orättvisa mellan kommunerna. De kommuner som höjt skattesatsen tidigare kommer att få behålla hela inkomstökningen, även när kommunen höjt skatten exempelvis för detta år. De höjda övre gränserna har en beräknad förväntad avkastning som inte går att beräkna separat för varje kommun. I kalkylerna måste man slå ut den på alla kommuner, också på de kommuner som har samma skattesats nästa år.

Det förslag som under utskottsbehandlingen och på kommunminister Paula Risikkos förslag lyfts fram om att göra motsvarande nedskränning i intäkterna från avfallsskatten i stället för fastighetsskatten anser vi också vara en åtgärd som hotar kommunekonomin, och vi kan heller inte ställa oss bakom en sådan ersättande lösning.

3. Slopade behovsprövade statsandelar

Rambeslutet våren 2013 inbegrep ett beslut att minska höjningen av statsandelen enligt prövning med 10 miljoner euro. Rambeslutet våren 2014 innehöll ett beslut att minska anslaget med ytterligare 10 miljoner euro och att samtidigt slopa höjningen av statsandelen enligt prövning. Därför inbegriper budgetpropositionen en minskning på 20 miljoner euro under momentet för statsandel för basservice. Vänsterförbundets

riksdagsgrupp finner denna lösning vara oändamålsenlig av flera orsaker.

Den ändring som regeringspartierna gjort i utskottet, dvs. att den behovsprövade statsandelen kvarstår, hjälper inte kommuner i ekonomiskt trångmål eftersom det inte föreslås något anslag under det berörda momentet i budgetpropositionen för 2015.

I yttrandet från finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning anges flera skäl till att den behovsprövade statsandelen inte bör utgå. I det följande upprepar jag dessa skäl:

1. Motsvarande ordning används i många andra länder, också länder där systemet för statsbidrag och fördelningen av kostnader och uppgifter mellan stats och kommun avviker från den nordiska modellen. Det är således inte fråga om ett enbart finländskt system.

2. Eftersom det går att noga välja var en höjd statsandel behövs är det möjligt att uppnå ett relativt effektivt resultat med ett tämligen litet anslag. Detta gäller i synnerhet kommuner som står inför en kris eller åtgärder efter relevanta beslut. I bedömningsförfarandet när det gäller kommuner med exceptionella, tillfälliga och oförutsedda ekonomiska svårigheter ger en höjning av statsandelen efter prövning staten möjligheter att bidra till att förbättra ekonomin i sådana kommuner. För de kommuner där statsrådet har beslutat om s.k. tvångssammanslagning är det möjligt att genom en behovsprövad höjning i början stödja den nya kommunen ekonomiskt.

3. I nuvarande form belastar systemet inte statsfinanserna. Det bidrar till de positiva effekter som uppnåtts exempelvis genom gemensam kommunal upplåning och kollektiva garantisystem. Indirekt kan systemet anses bidra också till kommunernas kreditvärdighet.

4. Beviljandet av en höjning är alltid knutet till kommunens egna åtgärder för att balansera upp ekonomin (en plan för uppbalansering, villkor och uppföljning). Det är således inte fråga om ett stöd som beviljas automatiskt. Vid behovsprövningen beaktas inte bara kommunernas bokslutsuppgifter utan också material som kommunerna lämnat in i samband med ansökan plus särskilda lokala omständigheter.

5. Den kommunala ekonomin står under de närmast kommande åren inför ett exceptionellt svårt läge (svag ekonomisk tillväxt, statens beslut om statsandelsnedskärningar och den sänkande inverkan de ändrade grunderna har på statsandelarna i ca två tredjedelar av kommunerna. Situationen leder till åtminstone två saker: det kommunala skatteuttaget kommer att stiga väsentligt och snabbare än på flera årtionden och samtidigt kommer antalet kommuner med exceptionella, tillfälliga och oförutsedda ekonomiska svårigheter att öka kraftigt. I vissa situationer kommer kommunsammanslagningar att underlätta situationen.

6. I sista hand är det staten som ska ansvara för att kommuninvånarna får den nödvändiga servicen i lägen där kommunen befinner sig i exceptionella, tillfälliga och oförutsedda ekonomiska svårigheter. Ekonomiska svårigheter i en kommun beror inte nödvändigtvis på kommunens egna lösningar, utan allt mer på statliga åtgärder eller skattebortfall till följd av ekonomisk struktumvandling. En prövningsbaserad höjning av statsandelen gör det möjligt att reagera på minskade skatteinkomster snabbare än vad som är möjligt vid en utjämning som baserar sig på skatteinkomsterna.

7. Som en del av kreditvärderingen utreder de internationella kreditvärderarna (Moody's och Standard & Poors) minst en gång om året kommunernas ekonomiska situation och kapacitet att sköta sina lån. Företrädare för finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning träffar företrädare för dessa kreditvärderingsinstitut årligen i oktober. Värderarna är väl insatta i hur kommunerna i Finland mår och är mycket intresserade av eventuella störningsmoment ute i kommunerna och enskilda kommuners betalningsförmåga. De är i synnerhet intresserade av uppgifter om trygghet och förbättrande åtgärder på kort och lång sikt. De har visat stort intresse för den behovsprövade höjningen, eftersom det rör sig om en central åtgärd i fråga om nuläget och enskilda kommuners förmåga att betala av på lån vid plötsliga ekonomiska kast.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors den 5 december 2014

Risto Kalliorinne /vänst