

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice samt ändring och temporär ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 oktober 2011 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice samt ändring och temporär ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 60/2011 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Luhtala, finansministeriet
- lagstiftningsråd Salla Kalsi, undervisnings- och kulturministeriet
- juris doktor, universitetslärare Juha Lavapuro
- professor Outi Suviranta
- professor Kaarlo Tuori.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har på begäran fått en utredning från finansministeriet om vilka effekter den föreslagna ändringen av fastighetsskatten har för ekonomin ute i kommunerna.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandel för kommunal basservice och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras.

Utjämningen av statsandelar utifrån skatteinkomsterna föreslås bli ändrat så att fastighetsskatten inte ska beaktas vid den skatteinkomstbaserade utjämningen av statsandelar.

De förluster av kommunalskatt som beror på ändringar i skattegrunden föreslås 2012 bli kompenserade genom att statsandelen för kommunal basservice höjs med 49,18 euro per invånare.

Procentsatsen för statsandelen till kommunal basservice föreslås bli ändrad till 31,42 och kommunernas självfinansieringsandel blir följaktligen 68,58 procent.

Dessutom upphävs vissa bestämmelser om minskning och ökning i statsandelen för kommunens basservice. Bestämmelserna upphör att gälla den 1 januari 2012.

Procentsatsen för statsandelen till undervisningsverksamhet, som gäller gymnasieutbildning, yrkesutbildning och yrkeshögskolor före-

slås fortfarande vara 41,89 procent och kommunernas självfinansieringsandel 58,11 procent. Priserna per enhet för museer, teatrar och orkestrar föreslås bli sänkta åren 2012—2015. Samtidigt föreslås en precisering av bestämmelsen om statsbidragsmyndighet i ärenden som gäller anläggningsprojekt.

Propositionen hänför sig till budgetproposition för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2012.

Propositionen har inget avsnitt om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller tre olika element. För det första föreslår regeringen ändringar i en del procentsatser för statsandelarna. Den viktigaste ändringen är att kommunernas andel av finansieringen ökar när procentsatsen för statsandelen till kommunal basservice ändras. Ändringen ingår i 5 § i det första lagförslaget.

Det andra viktiga elementet är att fastighetsskatten inte ska beaktas vid utjämningen av statsandelarna på grund av skatteinkomsterna. Ändringen ingår i 29 § i det första lagförslaget.

Det tredje viktiga elementet är priset per enhet för museer, teatrar och orkestrar föreslås bli sänkta för viss tid.

Konstitutionell bedömning av förslagen

Allmänt om betydelsen av kommunal beskattningsrätt. Bestämmelser om uppgifter som ska anförtros kommunerna finns i 121 § 2 mom. i grundlagen. När man lagstiftar om nya uppgifter, måste man samtidigt se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin praxis (GrUU 29/2009 rd, s.2, GrUU 50/2005 rd, s. 2, och GrUU 41/2002 rd, s. 3). Grundlagens 121 § 3 mom. säger att kommunerna har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms och om de skattskyldigas rättssäkerhet utfärdas genom lag. Kommunernas beskattningsrätt har av hävd ansetts vara en av de viktigaste faktorerna i kommunal självstyrelse (GrUU 10/1998 rd, s. 35,

GrUU 29/2009 rd, s. 2 och GrUU 41/2002 rd, s. 2). Substansen i beskattningsrätten är att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi (GrUU 29/2009 rd, s. 2, och GrUU 41/2002 rd, s. 2).

Ändringen i utjämningen av statsandelar och skatteinkomster. Ett av de viktigaste syftena med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner oavsett skillnader i förhållanden och inkomstunderlag har möjligheter att klara av i synnerhet sina lagfästa uppgifter. Allmänt taget kommer procentsatsen för statsandelen till kommunerna att sänkas med 2,7 procentenheter (RP 60/2011 rd, s. 8) och då stiger kommunernas andel av finansiering till 68,58 procent. Statsandelen stiger för kommuner med större inkomster från fastighetsskatten när skatten inte längre beaktas vid den skattebaserade utjämningen. I kommuner med över 100 000 invånare minskar kommunens statsandel bara i två fall av den ändrade utjämningen, i de övriga kommunerna ökar inkomsterna, enligt propositionen (s. 10). Det största tillskottet för en enskild kommun är 640 euro och den största förlusten 114 euro per invånare. Också detta enligt motiven i propositionen (s. 10). Om man ser till alla kommuner är förändringarna i enskilda kommuner stora, visar en uträkning från finansministeriet. Den visar också att det är praktiskt taget omöjligt att övergripande bedöma vilken roll ändringarna spelar för kommunernas faktiska möjligheter att tillhandahålla den service som ingår i deras uppgifter. Detta måste bedömas utifrån dels deras skatteinkomster och övriga inkomster, dels statsandelar-

na och skatteutjämningarna. Utskottets bedömning är att lagförslagen inte i någon betydande omfattning riskerar den ekonomiska aspekten av den kommunala självstyrelsen som är tryggas i 121 § i grundlagen.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller likabehandlingsbestämmelsen i grundlagens 6 § 1 mom. också lagstiftaren. Medborgare eller grupper av medborgare kan inte godtyckligt särbehandlas vare sig positivt eller negativt genom lag. Likabehandlingsbestämmelsen kräver ändå inte att alla medborgare ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana. Jämlikhetsaspekter spelar en viss roll när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag. Dessutom är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhälleligt intresse behandlar människor olika bl.a. för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46). Grundlagsutskottet brukar i sin praxis understryka att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning kan härledas ur likabehandlingsprincipen när reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 2/2011 rd, s. 2, GrUU 64/2010 rd, s. 2, GrUU 28/2009 rd, s. 2, GrUU 38/2006 rd, s. 2,

GrUU 1/2006 rd, s. 2 och GrUU 59/2002 rd, s. 2).

Regeringen tangerar (s. 12) konsekvenserna för kommunerna genom att konstatera att de "tvingas anpassa sin verksamhet till följd av de reducerade statandelarna". Detta är inte tillfredsställande och förvaltningsutskottet bör skriva in i sitt betänkande att finansministeriet är skyldigt att noga bevaka vilka konsekvenser reformerna har för olika kommuner och invånarnas tillgång till service. I förekommande fall måste regeringen lägga fram förslag för att undanröja allvarliga sedvridningar i likabehandlingen.

Reducerade statsandelar till kulturinstitutioner. Statliga bidrag till kulturinstitutioner hjälper det allmänna att uppfylla sina förpliktelser framför allt i 16 § 2 mom. i grundlagen att garantera kulturella rättigheter. Ändringen är enligt utskottet inte problematisk med avseende den bestämmelsen i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna (delvis)
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd

Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Elisabeth Nauclér /sv (delvis)
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.