

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2013 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 113/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

- regeringsråd Arto Luhtala, finansråd Markku Nissinen och konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen och biträdande direktör Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund
- juris doktor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Lasse Oulasvirta
- professor Kaarlo Tuori.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras. Det föreslås att den lag om elev- och studerandevård som träder i kraft i augusti 2014 ska beaktas som grund för statsandelen för kommunal basservice; lagen ökar statsandelarna för kommunal basservice med 8,45 miljoner euro.

Det föreslås att det tillägg på sammanlagt 47 miljoner euro i kommunalbeskattningen som följer av ändringar i beskattningsgrunderna ska dras av år 2014 genom att man sänker statsandelen för kommunal basservice. Statsandelsprocenten föreslås bli sänkt så att statsandelsprocenten till kommunerna år 2014 är 29,57 och

kommunernas självfinansieringsandel är 70,43 procent.

I lagen föreslås en ny paragraf med bestämmelser om en ökning av statsandelen för kommunal basservice motsvarande intäkterna från avfallsskatten samt om betalningssättet för ökningen. Som en tidsbegränsad minskning av statsandelen för kommunal basservice år 2014 föreslås en överföring till inrikesministeriet på 1,5 miljoner euro för anslutning av datasystemet för kommunernas räddningsväsende och den prehospitala akutsjukvården till säkerhetsnätet samt en överföring på 3,275 miljoner euro till utbildningsstyrelsens omkostnader för systemet för antagning av studerande. Dessutom föreslås

det att statsandelen för kommunal basservice ska minskas med 22,121 miljoner euro år 2014 för finansieringen av sjukvårds- och läkarhelikopter verksamhet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms sänkningen av statsandelsprocenten för kommu-

nens basservice med avseende på den kommunala självstyrelsen, vilken är tryggad i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av att propositionen inverkar på kommunernas möjlighet att ansvara för finansieringen av statsandelsåligganden anser regeringen det vara önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås ändringar i lagen om statsandel för kommunal basservice. 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. Systemet hjälper det allmänna att uppfylla sina förpliktelser framför allt i 16 § 2 mom. och 19 § 3 mom. i grundlagen att garantera kulturella rättigheter och adekvata social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Statsandelssystemet främjar regional jämlikhet och är därmed betydelsefullt också med tanke på grundlagens 6 § (GrUU 29/2009 rd, s. 2).

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. När man lagstiftar om nya uppgifter, måste man samtidigt enligt finansieringsprincipen se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis (GrUU 30/2013 rd, s. 5, GrUU 12/2011 rd, s. 2, och GrUU 41/2010 rd, s. 5). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse enligt vilken de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag.

Utskottet observerar att det praktiska genomförandet av finansieringsprincipen i hög grad är beroende av statens och kommunernas samrådsförfarande om statsandelar och av basservice-

programförfarandet. Med stöd av 47 § 1 mom. i lagen om statsandel för kommunal basservice ska finansministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet förhandla med Finlands Kommunförbund rf om justeringar av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Förhandlingarna ingår i basserviceprogramförfarandet enligt 8 a § i kommunallagen. I basserviceprogrammet bedöms dels förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster, den kommunala ekonomins utveckling och kommunernas förändrade uppgifter, dels behovet av finansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter samt utvecklandet av uppgifterna och förbättrandet av produktiviteten. Även om 8 a § i kommunallagen inte föreskriver om uppdraget att granska hur finansieringsprincipen genomförts ska granskningen i praktiken utföras enligt motiveringen till paragrafen (RP 129/2007 rd, s. 13). Ändå vore det motiverat att granskningen av finansieringsprincipen entydigt skulle vara lagstadgad.

Grundlagens 121 § 3 mom. säger att kommunerna har beskattningsrätt. Kommunernas beskattningsrätt har av hävd ansetts vara en av viktigaste faktorerna i den kommunala självstyrelsen (GrUU 10/1998 rd, s. 35, 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 11/2011 rd, s. 2, GrUU 29/2009 rd, s. 2). Denna möjlighet inskränks av att kommuner-

nas självfinansieringsandel av statsandelsåligganden ökas.

Propositionens mest centrala förslag gäller en sänkning av kommunernas statsandelsprocent med 1,39 procentenheter vilket ger en statsandelsprocent om 29,57 år 2014. Analogt med det stiger kommunernas självfinansieringsandel till 70,43 procent av de kalkylmässiga kostnaderna för statsandelsåligganden. Sänkningen av statsandelsprocenten och andra ändringar som påverkar bestämningen av statsandelsprocenten minskar statsandelarna i netto med totalt 352,5 miljoner euro 2014. Kommunernas statsandelsåligganden eller andra lagstadgade uppgifter föreslås inte bli minskade i sammanhanget. Statsandelsprocenten har sänkts två gånger tidigare sedan 2010 när lagen om statsandel för kommunal basservice trädde i kraft. År 2010 var statsandelsprocenten 34,08 och kommunernas självfinansieringsandel 65,92 procent.

Vid föregående bedömning av en sänkning av statsandelsprocenten med 2,7 procentenheter ansåg utskottet att om man ser till alla kommuner är förändringarna i enskilda kommuner stora. De ansågs dock inte i någon betydande omfattning äventyra den kommunala självstyrelsens ekonomiska aspekter som tryggas i 121 § i grundlagen. På grundval av propositionen eller finansministeriets utredning var det praktiskt omöjligt att göra en heltäckande bedömning av hur de föreslagna ändringarna inverkar på kommunernas faktiska möjligheter att ansvara för produktionen av tjänsterna. Detta måste bedömas utifrån dels kommunernas skatteinkomster och övriga inkomster, dels statsandelarna och skatteutjämningsarna (GrUU 12/2011 rd, s. 2—3).

I propositionen konstateras att kommunernas självstyrelse och möjligheter att klara av sina serviceskyldigheter i synnerhet är beroende av skatteinkomsterna. Skatternas andel av kommunernas totalinkomster uppgår på hela landets nivå till nästan hälften, medan nästan en femtedel består av statsandelar för driftsekonomin (s. 12). Utskottet noterar — vilket också nämns i propositionen — att andelen skatteinkomster liksom också andelen statsandelar av kommunernas ekonomi varierar märkbart. Därför kan

sänkningen av statsandelsprocenten i enskilda kommuner försvaga förmågan att ansvara för serviceåliggandena samt inskränka på den självständiga ekonomiska beslutanderätten och kommunens ansvarsområde rent allmänt. Vidare kan ökad skatteinkomst genom höjd inkomstskattsats leda till att variationen ökar ytterligare. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta skattesatsen har under de senaste decennierna varierat mellan 4,00 och 5,75 procentenheter.

Inte heller denna gång innehåller propositionen det som utskottet förutsätter, nämligen tillräcklig och detaljerad information om propositionens verkningar på kommunernas totala ekonomi och på enskilda kommuner eller en bedömning av kommunernas faktiska möjligheter att ansvara för produktionen av tjänsterna. Den föreslagna sänkningen av statsandelsprocenten är betydande med avseende på kommunalekonomin och enskilda kommuner. Det framhävs ytterligare av de sammantagna verkningarna av de tidigare sänkningarna av statsandelsprocenten, som har genomförts under en kort tid, och av de åtgärder som belastar kommunalekonomin. Omställningarna i finansieringsförhållandena mellan kommunernas och staten kan undan för undan bryta ner det ekonomiska fundamentet för det kommunala självstyret som tryggas i 121 § i grundlagen. Utifrån erhållen utredning gör utskottet 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.

Avslutningsvis framhåller utskottet att propositionens konsekvensbedömningar och information om kommunalekonomin är otillräckliga. Utskottet konstaterar i överensstämmelse med sitt tidigare ställningstagande att finansministeriet är skyldigt att noga bevaka vilka konsekvenser reformerna har för kommunerna och invånarnas tillgång till service. I förekommande fall måste regeringen lägga fram förslag för att undanröja allvarliga snedvridningar i likabehandlingen (GrUU 12/2011 rd, s. 3).

GrUU 34/2013 rd — RP 113/2013 rd

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 22 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd (delvis)
Pia Kauma /saml (delvis)
Anna Kontula /vänst

Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv (delvis)
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.