

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 och 32 § i lagen om statsandel för kommunal basservice

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 och 32 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 155/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- grundlagsutskottet GrUU 69/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- ekonomichef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Olli Riikonen, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras så att statsandelsprocenten för kommunal basservice sänks med 1,50 procentenheter. Det innebär att statsandelsprocenten är 22,09 procent och kommunernas självfinansieringsandel 77,91 procent från ingången av 2023.

I den föreslagna ändringen av statsandelsprocenten beaktas som tillägg 0,12 procentenheter i anknytning till fullgörandet av nya och mer omfattande åligganden så att statsandelsprocenten är 100. Som nya och mer omfattande åligganden har man beaktat utvidgningen av läroplikten (1,0 miljoner euro), stödet till småbarnspedagogiken (8,75 miljoner euro), trygg återgång till undervisning efter att undervisning förvägrats (0,35 miljoner euro), regionala samarbetsgrupper för elevhälsa (0,27 miljoner euro), kommunernas elevhälsoplaner (0,06 miljoner euro), engagerande arbete i skolgemenskapen (3,33 miljoner euro), genomförandet av dricksvattendirektivet (1,28

Betänkande FvUB 28/2022 rd

miljoner euro) samt jämställdhets- och likabehandlingsplanerna inom småbarnspedagogiken (0,38 miljoner euro). I samband med ändringarna av åligganden beaktas en överföring till Statskontoret för kostnaderna för upprätthållandet av kommunernas automatiska ekonomiska rapportering (0,15 miljoner euro). Dessutom har man beaktat sammanlagt 0,33 procentenheter i anslutning till den korrigeringspost som hänför sig till arbetsmarknadsstödet, utjämningen till följd av systemändringen i statsandelssystemet 2010 och ändringen av de ökning av statsandelen som hänför sig till landskapsförbundens uppgifter från tidsbegränsade ökning till permanenta ökning.

Statsandelsprocenten sjunker år 2023 genom de nya tilläggsdelarna för främjande av välfärd och hälsa, ökning av invånarantalet och fjärrort, vilka tas i bruk inom statsandelssystemet och vars finansiering genomförs inom statsandelssystemet genom en minskning av statsandelsprocenten (-1,61 procentenheter). Som ett led i de omfördelningar som regeringen beslutade om vid ramförhandlingarna sänks dessutom nivån på kommunernas statsandelar permanent med 33 miljoner euro (-0,34 procentenheter), i vilket ingår en minskning av kommunernas sammanslagningsunderstöd enligt prövning med 4,5 miljoner euro och en minskning av sammanslagningsunderstödet enligt prövning till kommuner som har en svår ekonomisk ställning med 4,5 miljoner euro. Dessutom anvisas ingen finansiering för främjande av digitaliseringen i kommunerna 2023, vilket innebär att det år 2023 görs en tidsbegränsad minskning på 10 miljoner euro i statsandelen. Omfördelningarna minskar statsandelen för basservice med 43 miljoner euro 2023.

I propositionen föreslås det också bestämmelser om tidsbegränsade minskningar av statsandelen för kommunal basservice 2023, nämligen en minskning av utgifterna för pensionsstödet till långtidsarbetslösa med 0,18 euro per invånare (en miljon euro) och den ovannämnda minskningen på 10 miljoner euro, 1,81 euro per invånare, i anslutning till slopandet av incitamentssystemet för digitalisering i kommunerna. I statsandelen görs inte längre någon tidsbegränsad minskning som gäller finansieringen av läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten eller någon tidsbegränsad ökning som gäller kommunernas skyldighet att delta i beredningen av social- och hälsovårdsreformen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Statsandel för kommunal basservice 2023

Bestämmelserna om statsandelen för kommunal basservice har reviderats i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Den nya lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021, nedan statsandelslagen) träder i kraft den 1 januari 2023. Genom lagen upphävdes lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009), som gäller till utgången av 2022.

Betänkande FvUB 28/2022 rd

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 ökning- ar av statsandelen för det följande budgetåret. Den aktuella propositionen innehåller förslag för 2023 och den hänför sig till budgetpropositionen för samma år.

Enligt lagförslaget ska statsandelsprocenten för kommunal basservice vara 22,09 procent vid in- gången av 2023. Statsandelsprocenten minskar med 1,50 procentenheter jämfört med statsandels- procenten för innevarande år. Minskningen av statsandelsprocenten förklaras i huvudsak av den tekniska ändring inom systemet som följer av reformen av social- och hälsovården och räddnings- väsendet och som innebär att de nya tilläggsdelar för främjande av välfärd och hälsa, ökning av invånarantalet och fjärrort som införs 2023, finansieras inom statsandelssystemet genom en minskning av statsandelsprocenten. Till denna del minskar statsandelen inte på nationell nivå, utan den fördelas på olika sätt mellan kommunerna enligt nya bestämningsfaktorer. En faktisk minskning av statsandelsprocenten innebär däremot en permanent minskning av statsandelen med 33 miljoner euro i enlighet med planen för de offentliga finanserna för åren 2023–2026.

I statsandelsprocenten har beaktats en statsandel på 100 procent för nya och mer omfattande statsandelsåligganden som det beslutats om tidigare och föreslagits för 2023. I samband med bud- getpropositionen för 2023 har regeringen överlämnat en proposition med förslag till lag om änd- ring av lagen om grundläggande utbildning (engagerande arbete i skolgemenskapen RP 162/2022 rd), en proposition med förslag till ändring av hälsoskyddslagen och till vissa lagar som har sam- band med den (genomförande av dricksvattendirektivet RP 196/2022 rd), samt en proposition med förslag till lag om ändring av jämställdhetslagen och en proposition med förslag till lag om ändring av diskrimineringslagen och till lagar som har samband med den (jämställdhets- och li- kabehandlingsplaner inom småbarnspedagogiken (RP 177/2022 rd och RP 148/2022 rd).

I propositionen föreslås det också bestämmelser om tidsbegränsade minskningar av statsandelen för kommunal basservice 2023, nämligen en minskning av utgifterna för pensionsstödet till lång- tidsarbetslösa med 0,18 euro per invånare (1 miljon euro) och en minskning på 1,81 euro per in- vånare (10 miljoner euro) i anslutning till sloandet av incitamentssystemet för digitalisering i kommunerna.

År 2023 påverkas statsandelen dessutom av en indexjustering på 3,8 procent, vilket ökar statsan- delen med 89 miljoner euro. Enligt övergångsbestämmelserna i statsandelslagen görs justeringen av kostnadsfördelningen inte för 2023 och 2024, utan den görs första gången först 2025.

I den kompletterande budgetpropositionen ingår ett förslag till anslagsökning för främjande av di- gitaliseringen i kommunerna. Det är fråga om anslag som blivit oanvända tidigare år (samman- lagt 8 miljoner euro, vilket är 1,45 euro per invånare) och som återförs till statsandelen. Utskottet påpekar att den kompletterande budgetpropositionen bör beaktas i de tidsbegränsade ökning- ar och minskningar som föreslås i 32 § i lagförslaget. Utskottet föreslår att anslaget som återförs blir beaktat i det avdrag som har samband med sloandet av incitamentssystemet för digitalisering i kommunerna, vilket innebär att avdraget minskar till 0,36 euro per invånare (istället för 1,81 euro per invånare enligt regeringspropositionen). Utskottet hänvisar till det som framförs i detaljmoti- veringen nedan.

Betänkande FvUB 28/2022 rd

Skatteinkomster som ska beaktas i överföringskalkylerna

Enligt ordalydelsen i 57 § 4 mom. i statsandelslagen (701/2022), som träder i kraft vid ingången av 2023, justeras de inkomster som överförs från kommunerna till välfärdsområdena på grund av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet utifrån bokslutsuppgifterna för 2022 på riksnivå så att de motsvarar de kostnader som överförs till välfärdsområdena.

Enligt inkommen utredning har man vid beredningen av finansieringskalkylerna för social- och hälsovårdsreformen dock i olika skeden, med avvikelse från den ovannämnda formuleringen, använt skatteinkomster enligt debiteringen i stället för enligt bokslutsuppgifterna. Skatteinkomsterna enligt bokslutsuppgifterna omfattar skatter som influiter under flera skatteår. Med debiterade skatteinkomster avses skatteinkomster för ett visst skatteår som redovisas till kommunerna under flera kalenderår. När finansieringskalkylerna för social- och hälsovårdsreformen justeras 2023 enligt 2022 års nivå är det motiverat att skatteinkomsterna beskriver situationen 2022 så att de inte innehåller skatteinkomster utifrån bokslutsuppgifterna som redovisats för tidigare år och som motsvarar de nuvarande högre skattesatserna.

Enligt utredning har också nedskärningen (på 12,64 procentenheter) av kommunernas skattesatser i anslutning till social- och hälsovårdsreformen våren 2022 beräknats enligt debiteringsprognosen för 2022. Därför bör den skatteinkomst som nedskärningen inbringar uttryckligen räknas utifrån de debiterade skatterna så att överföringen av skatteinkomsterna genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Av en utredning som delgetts utskottet framgår att om finansieringskalkylen görs i enlighet med ordalydelsen i 4 mom., överförs ett felaktigt skattebelopp från kommunerna enligt överföringskalkylen. Andelen skatter som år 2022 ska redovisas till kommunerna för tidigare år kan variera från kommun till kommun, och redovisningar för tidigare år kan inte särskiljas från de skatter som influiter 2022. Det här medför att de skatter som överförs från kommunerna snedvrids i finansieringskalkylerna. Snedvridningen återspeglas också i statsandelarna. I överföringskalkylen görs i sista hand en avstämning mellan kostnader och inkomster utifrån statsandelarna. Om felaktiga skatteinkomster överförs medför det en för stor eller för liten permanent minskning eller ökning i statsandelarna.

Enligt finansministeriets skatteprognos från hösten 2022 är nivån på de skatter som redovisas för 2022 cirka 200 miljoner euro lägre än den prognostiserade nivån på de debiterade skatteinkomsterna. Enligt inkommen utredning beräknas att 12,64 procentenheter enligt redovisade skatter skulle inbringa mindre skatteinkomster än om andelen beräknas utifrån debiterade skatter. Vid tillämpningen av ordalydelsen som anges i lagen överförs alltså mindre skatt från kommunerna till välfärdsområdenas finansiering utifrån de redovisade skatterna, och statsandelen bör skäras ned mer för att bevara kostnadsneutraliteten. På kommunnivå förekommer variationer i bägge riktningarna mellan de redovisade och de debiterade skatterna.

Beskattningen för 2022 blir klar i november 2023. Först vid den tidpunkten kan de slutliga debiteringsuppgifterna föras in i statsandelskalkylerna för social- och hälsovården, vilket är för sent i förhållande till kommunernas budgetberedning. Även om de slutliga uppgifterna om de skatter

Betänkande FvUB 28/2022 rd

som debiterats 2022 fås först vid denna tidpunkt, är de preliminära uppgifterna från juni–augusti 2023 enligt uppgift i praktiken mycket nära de slutliga uppgifterna. De slutliga uppgifterna om de debiterade skatterna och nedskärningarna i statsandelen fås inte heller i tid till den egentliga beredningen av statsbudgeten. Anslagsnivån under statsandelsmomentet kan dock justeras mot slutet av året antingen i den kompletterande budgetpropositionen eller följande år i tilläggsbudgeten. Detta är vedertagen praxis också i fråga om andra faktorer som inverkar på beräkningen av statsandelen och som inte kan fastställas i tid.

Förvaltningsutskottet anser utifrån inkommen utredning att den fastställda ordalydelsen i 57 § 4 mom. i statsandelslagen bör korrigeras. Utskottet anser också att det är ändamålsenligt att bestämmelsen ändras innan den träder i kraft i samband med den nu aktuella propositionen för att den korrigerade bestämmelsen ska kunna träda i kraft samtidigt som statsandelslagen i övrigt, det vill säga vid ingången av 2023. Utskottet hänvisar till det som framförs i detaljmotiveringen nedan.

Kommunernas retroaktiva löneharmoniseringskostnader

Utskottet har i flera olika sammanhang uppmärksammat att vissa organisationer som för närvarande är verksamma i form av samkommuner för social- och hälsovård redan har genomfört eller håller på att genomföra en retroaktiv harmonisering av de uppgiftsbaserade lönerna från tidigare år så att de kumulativa harmoniseringsposterna riktar sig till kalkylåren 2021–2022 som används vid beräkningen av överföringen av social- och hälsovårdsreformen (se bland annat FvUB 15/2022 rd och FvUU 28/2022 rd). I en situation där dessa kumulativa kostnadsposter påverkar social- och hälsovårdsutgifterna för samkommunernas medlemskommuner under ovan nämnda kalkylår och de inte har avsatts i bokföringen för tidigare räkenskapsperioder, snedvrider situationen överföringsberäkningen. Effekterna av en retroaktiv löneharmonisering kan vara upp till flera tiotals miljoner euro för respektive område. Kostnaderna påverkar i väsentlig grad överföringskalkylen för reformen, men också de stora utjämningsmomenten och förändringsrestriktionen samt utjämnningen av ändringen i statsandelssystemet. Löneharmoniseringen ökar kostnadsnivån för kommunerna i de ovan avsedda områdena, vilket minskar kommunens statsandel genom förändringsrestriktionen. Därtill försämras balansen i kommunens ekonomi, som ligger till grund för beräkningen av utjämnningen av ändringen i statsandelssystemet. Kommunerna i olika områden har således på basis av löneharmoniseringen olika ställning beroende på om löneuppgörelserna redan har gjorts eller om de görs först efter att social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft. Utskottet anser att de retroaktiva löneharmoniseringskostnader som ingår i kommunernas bokslut bör dras av till fullt belopp så att de kostnader som överförs från kommunerna beskriver den faktiska kostnadsnivån 2021 och 2022 och så att kommunerna i dessa områden inte permanent hamnar i en ojämlig ställning jämfört med kommunerna i andra områden.

Kommunernas ekonomiska utsikter

Året 2023 är mycket exceptionellt inom den kommunala ekonomin i fråga om såväl utgifter som inkomstutveckling. I och med social- och hälsovårdsreformen överförs det snabbt ökande utgiftstrycket i anslutning till befolkningens åldrande från kommunerna till välfärdsområdena. Till välfärdsområdenas finansiering överförs vid reformen av statsandelarna för basservice 70 procent, det vill säga 5,4 miljarder euro och av ersättningarna för förlorade skatteinkomster 70 procent, det

Betänkande FvUB 28/2022 rd

vill säga 1,9 miljarder euro. I den kommunala ekonomin som helhet är förändringen neutral i förhållandet mellan kommun och stat.

Efter social- och hälsovårdreformen uppkommer största delen av de återstående kostnaderna inom den kommunala ekonomin till följd av anordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och utbildning. Basfinansieringen av småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen går i huvudsak via statsandelssystemet för kommunal basservice, som ingår i finansministeriets huvudtitel. Den statliga finansiering som beviljas av undervisnings- och kulturministeriet kompletterar den statliga finansieringen för kommunernas bildningsväsende.

Enligt utredning kommer skillnaderna i kommunernas skattesatser i absoluta tal att bli oförändrade i och med social- och hälsovårdsreformen, men relativt sett kommer skillnaderna att öka. Utskottet har gjort uppmärksamhet på att det på grund av social- och hälsovårdsreformen i fortsättningen finns kommuner där kostnaderna per invånare för basservice, till exempel grundläggande utbildning och småbarnspedagogik, är lägre än i grannkommunen, men kommunalskattesatsen ändå kan vara betydligt högre. Samtidigt kan denna kommun med lägre skattesats också få betydligt större statsandelar. Utskottet påpekar också att kommunalskatten får mindre betydelse i kommunernas skatteinkomster, medan fastighetsskattens relativa andel ökar.

Enligt den statsandelslag som träder i kraft vid ingången av 2023 är statsandelssystemets struktur nästan densamma som före social- och hälsovårdsreformen. Statsandelen bestäms även i fortsättningen enligt kriterier som beskriver skillnaderna i kommunernas behov och förhållanden. Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om kostnader för ordnande av service och inkomstunderlag begränsas genom de utjämningselement som ingår i statsandelen för kommunal basservice. Förvaltningsutskottet påpekar att vissa kommuners utjämningselement i anslutning till social- och hälsovårdsreformen på grund av kommunernas olika kostnads- och inkomststrukturer ändå är så betydande att statsandelarnas betydelse för kommunens inkomststruktur förändras och statsandelen för basservice blir negativ i vissa kommuner. Också grundlagsutskottet har uppmärksammat statsrådet på detta.

Kommunernas och även välfärdsområdenas utsikter för den närmaste framtiden är förknippade med olika osäkerhetsfaktorer. Till exempel löneuppgörelser, ökade kostnader och förändringar i och med social- och hälsovårdsreformen kan orsaka oförutsedda utgifter, liksom också att personer som flyr kriget i Ukraina och får tillfälligt skydd bosätter sig i kommunen. Kalkylerna för social- och hälsovårdsreformen kommer också att preciseras ytterligare. Den kommunala ekonomin kommer dessutom att genomgå andra förändringar under de kommande åren, till exempel den reform som gäller omorganisering av den offentliga arbetskrafts- och företagsservicen och som föreslås träda i kraft vid ingången av 2025. Det är viktigt att få information och erfarenheter om reformernas sammantagna konsekvenser. Många olika reformer och övergångsperioder kan ändå medföra att det är svårt att få till exempel jämförbara bokslutsuppgifter. I arbetet med att utveckla kommunernas finansieringssystem är det nödvändigt att beakta den totala finansieringen för kommunerna och ändringarna i den för att systemet bättre än tidigare ska svara mot kommunernas olika situationer och förändringarna i omvärlden.

Betänkande FvUB 28/2022 rd

DETALJMOTIVERING

32§. Tidsbegränsade minskningar och ökningsar av statsandelen till kommunerna. I den ordinarie budgetpropositionen för 2023 har det inte anvisats någon finansiering för främjande av digitaliseringen i kommunerna, och därför görs det en tidsbegränsad minskning på 10 miljoner euro i statsandelen 2023 (1,81 euro per invånare). Till statsandelen för kommunal basservice återförs 2023 dock 8 miljoner euro (1,45 euro per invånare) av den finansiering för främjande av digitaliseringen som blivit oanvänd från tidigare år. I enlighet med vad som sägs i övervägandena ovan föreslår utskottet att anslagsökningen i den kompletterande budgetpropositionen beaktas i paragrafens 2 mom., där ovannämnda avdrag i anslutning till incitamentssystemet för digitalisering ingår. Således föreslås det att den minskning anges i 2 mom. är 0,36 euro per invånare.

57§. Ikraftträdande. (Ny). I 4 mom. föreskrivs det om justering av de inkomster som på grund av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Momentet har ändrats genom lag 701/2022 och den nya lydelsen träder i kraft den 1 januari 2023. Av de orsaker som nämns i utskottets överväganden ovan föreslår utskottet att ordalydelsen i 4 mom. i detta sammanhang kompletteras med en bestämmelse om att de inkomster som överförs i fråga om skatteinkomsterna justeras utifrån de debiterade skatteinkomsterna enligt den slutförda beskattningen.

Ingressen och lagrubriken. Till följd av de ändringar som utskottet föreslår måste också ingressen och lagrubriken ändras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 155/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av ~~21 och 32 §~~ i lagen om statsandel för kommunal basservice

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021) 21 § 1 mom., 32 § och 57 § 4 mom., av dem 57 § 4 mom. sådant det lyder i lag 701/2022, som följer:

Betänkande FvUB 28/2022 rd

21 §

Statsandelsprocent och kommunens självfinansieringsandel

Kommunens kalkylerade kostnader enligt 6—12 § fördelas på så sätt att kommunernas statsandel är 22,09 procent (*statsandelsprocent*) och kommunernas självfinansieringsandel 77,91 procent.

32 §

Tidsbegränsade minskningar och ökning av statsandelen till kommunerna

År 2023 dras från statsandelen för kommunal basservice av 0,18 euro per invånare för minskningen av utgifterna för pensionsstödet till långtidsarbetslösa.

År 2023 dras från statsandelen för kommunal basservice av 0,36 euro per invånare i anknäring till sloandet av incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna.

57 § (Ny)

Ikraftträdande

På grund av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården och räddningsväsendet justeras de inkomster på riksnivå som överförs från kommunerna till välfärdsområdena utifrån bokslutsuppgifterna för 2022 och i fråga om skatteinkomsterna utifrån de debiterade skatteinkomsterna enligt den slutförda beskattningen på riksnivå så att de motsvarar de kostnader som överförs till välfärdsområdena. Skillnaden mellan inkomster och kostnader beaktas i statsandelen för basservicen från och med 2024. Om det på riksnivå till följd av justeringen har överförts mindre inkomster från kommunerna än kostnader, dras det belopp som motsvarar skillnaden av från den statsandel som beviljas kommunerna. Om mer inkomster än kostnader har överförts, läggs ett belopp som motsvarar skillnaden till den statsandel som beviljas kommunerna. Avdraget eller tillägget beaktas i statsandelen i alla kommuner i lika stora poster per invånare. På motsvarande sätt beaktas skillnaden i fråga om 2023 i efterhand så att hälften beaktas som tillägg till eller avdrag från statsandelen 2024 och hälften 2025.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2020.

Betänkande FvUB 28/2022 rd

Helsingfors 29.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.