

## FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2006 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 3 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

##### **Beredning i delegation**

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation gällande överlåtelseskatten.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Rainer Alanen, inrikesministeriet
- budgetråd Raija Koskinen och konsultativ tjänsteman Jukka Vanhanen, finansministeriet
- direktör Martti Kallio, Finlands Kommunförbund

- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- förhandlingschef Heikki Saipio, Kommunala arbetsmarknadsverket.

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Jukka Vanhanen, finansministeriet
- överinspektör Kari Virtanen, handels- och industriministeriet
- kulturråd Seppo Paavola och lagstiftningsråd Marja-Riitta Pönkä, undervisningsministeriet
- specialforskare Liisa Vuorio, Konkurrensverket
- ombudsman Jukka Pekkala och kontaktchef Kerstin Ekman, Finlands Idrott
- specialmedarbetare Annika Suorto, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- undervisningsministeriet
- Helsingfors, Esbo och Vanda städer.

Brahe stad har lämnat skriftligt utlåtande i ärendet.

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om en kommun- och servicestrukturreform samt att kommunindelningsslagen och lagen om överlåtelseskatt ändras. I lagen om en kommun- och servicestrukturreform, nedan även ramlagen, bestäms om riktlinjer och ramar för kommun- och servicestrukturreformen. Enligt propositionen stärks kommunstrukturen genom att kommuner sammanslås och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. Målet är att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen skall vara heltäckande och ekonomisk och den skall möjliggöra en effektiv användning av resurserna. För att stärka samarbetet mellan kommunerna kan kommunerna enligt propositionen inrätta samarbetsområden, som består av en funktionell helhet. Det föreslås också att verksamhetens produktivitet förbättras genom att kommunernas verksamhet vid ordnandet och produktionen av service effektivteras samt genom att verksamhetsförut-

sättningarna för huvudstadsregionen och andra stadsregioner med problematisk samhällsstruktur stärks. Avsikten är att förnya kommunernas finansierings- och statsandelssystem. Det föreslås att kommunindelningsslagens bestämmelser om de sammanslagningsunderstöd som beviljas i samband med ändringar i kommunindelningen revideras helt och hållet. Det föreslås att lagen om överlåtelseskatt ändras. Det föreslås att lagen om överlåtelseskatt ändras så att överlåtelseskatt på vissa villkor inte behöver betalas när en kommun, en samkommun eller ett av dem ägt aktiebolag som äger och besitter fastigheter för att fullföljda genomförandeplanen för kommun- och servicestrukturreformen överlåter en fastighet som används för serviceproduktion eller lägenhetsaktier till ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommunen mot dess aktier.

Lagarna föreslås träda i kraft vid ingången av 2007. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform föreslås gälla till utgången av 2012. Det föreslås att lagen om ändring av kommunindelningsslagen tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Allmänt**

I den lag som ska ges om en kommun- och servicestrukturreform (ramlagen) och i de anslutande ändringarna i kommunindelningsslagen och lagen om överlåtelseskatt bestäms om riktlinjer och ramar för reformen. Syftet är framför allt att dämpa utgiftsökningen i kommunerna samt att utveckla servicens kvalitet, verkningfullhet, tillgänglighet och effektivitet.

Kommunernas ekonomiska situation har varit mycket svår under de senaste åren, även om det visserligen finns stora skillnader i den finansiella balansen mellan kommuner, regioner och

kommungrupper. Kommunernas utgifter har ökat snabbt, åren 2000—2004 ökade kommunernas omkostnader årligen nominellt med i medeltal 5,4 procent. Även 2005 fortsatte utgifterna att öka med mer än 5 procent. Enligt bokslutsuppgifterna för 2005 fanns det sammanlagt 134 kommuner med negativt årsbidrag. Kommunerna och samkommunerna är kraftigt skuldsatta. År 2005 uppgick kommunernas och samkommunernas lånebestånd till sammanlagt 7,7 miljarder euro. Så många som 106 kommuner har beslutat att höja kommunalskatteprocenten för år 2007, vilket också säger något om den trängda ekonomin i kommunerna.

De framtida utmaningarna för kommunerna är stora. På grund av att befolkningen blir allt äldre

ökar servicebehoven i synnerhet inom social- och hälsovården. Samtidigt minskar antalet barn och åldersklasserna i skolan. När serviceanvändarnas utbildningsnivå och förmögenhet ökar ställer de högre krav på servicen, och serviceproduktionen förutsätter även nytt kunnande.

Utskottet konstaterar att organiseringen av de social- och hälsovårdsuppgifter som hör till kommunerna är en central del av kommun- och servicestrukturreformen. Därför är det viktigt att servicestrukturerna stärks genom att man samlar ihop service som förutsätter ett bredare befolkningsunderlag än en kommun och utökar det kommunala samarbetet. Ett tillräckligt befolkningsunderlag tryggar finansieringen, rekryteringen av personal och personalens kunnande samt servicens kvalitet och ett heltäckande servicenät. Servicefastigheter och serviceanordningar används också effektivare.

Utskottet anser att utgångspunkten i lagförslaget är bra. Enligt den ska primärvården och de socialvårdsuppgifter som är nära anslutna till den i hela landet ordnas med ett befolkningsunderlag på minst cirka 20 000 invånare. En kommun eller ett samarbetsområde som har tillstånd att ordna grundläggande yrkesutbildning enligt lagen om yrkesutbildning ska ha minst cirka 50 000 invånare. Utskottet påpekar dock att en fungerande och effektiv servicestruktur i vissa fall kan uppnås även med ett mindre befolkningsunderlag.

I 11 § i ramlagsförslaget föreskrivs om de allmänna principerna för förnyandet av kommunernas finansierings- och statsandelssystem. Även basserviceprogrammet utvecklas, dess styrefekt förbättras och det görs till en etablerad del av statens och kommunernas samrådsförfarande. Avsikten är inte att reformen ska ändra kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Utskottet ser det som mycket viktigt att man med hjälp av reformen verkligen stärker kommunernas skatteinkomstbas. Likaså är det viktigt att man i lösningar som gäller statsandelssystemet beaktar de olika förhållandena och servicebehoven i kommunerna. Detta är nödvändigt för att man i alla kommuner ska kunna ord-

na medborgarnas basservice med en skälig skatte- och avgiftsbelastning.

Med stöd av ramlagen inleds ett mycket omfattande och utmanande reformarbete inom lagstiftningen och förvaltningen som ska slutföras före utgången av 2009. Lagen förutsätter stora omorganiseringar av förvaltningen och servicen i kommunerna och konsekvenserna av reformen blir märkbara först på lång sikt. Även kommunernas egen roll är central när reformen genomförs, eftersom lösningarnas slutliga innehåll och genomförande till stor del är beroende av kommunernas egna lösningar.

Nedan behandlar utskottet mera ingående frågor som gäller förslaget till lag om ändring och temporär ändring av lagen om överlåtelseskatt.

### **Förslagen till ändring av överlåtelsebeskattningen**

Finansutskottet anför följande ändringar i överlåtelsebeskattningen:

*43 b §. Temporär skattefrihet vid kommuners strukturarrangemang.* Enligt gällande lag är kommunerna inte skyldiga att betala överlåtelseskatt när de får fast eller lös egendom i samband med ändringar i kommunindelningen i enlighet med kommunindelninglagen. Skatteskyldighet uppstår inte heller när egendom överförs vid fusion av aktiebolag. I bägge fallen är det fråga om en sådan förändring som inte anses utgöra ett nytt fång.

Skyldighet att betala överlåtelseskatt uppstår däremot enligt gällande lag bl.a. när kommunen eller ett kommunalt ägt aktiebolag placerar en fastighet eller värdepapper som apport i ett annat aktiebolag. Från detta har föreskrivits ett tidsbundet undantag som under vissa specialförutsättningar gäller överlåtelser av hyreshus- eller bostadsrättsfastigheter eller aktier som berättigar till innehav av dessa.

I regeringens proposition konstateras att ett separat aktiebolag är ett ändamålsenligt sätt att organisera besittningen av lokaler vid strukturarrangemang som överensstämmer med målen för kommun- och servicestrukturreformen. För att sådana ändringar som är nödvändiga med tan-

ke på reformen ska vara möjliga, föreslår regeringen att vissa lokalarrangemang som ska göras för att genomföra kommun- och servicestruktur-reformen för viss tid befrias från överlåtelse-skatt. Den allmänna förutsättningen är att överlåtelsen har samband med kommun- och service-strukturen.

Skattefriheten ska enligt det föreslagna 43 b § 1 mom. gälla överlåtelser av fastigheter som varit i användning inom socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, skol-, ungdoms-, biblioteks- eller brand- och räddningsväsendet eller inom den allmänna förvaltningen liksom i vissa fall inom kultur- och idrottsverksamheten. Det förutsätter att kommunen eller samkommunen överlåter fastigheten till ett aktiebolag som ägs av en eller flera kommuner eller samkommuner och som besitter fastigheter som apport mot aktier i bolaget så att fastigheten används för nämnd verksamhet. Skattefriheten ska på motsvarande sätt gälla överlåtelse av aktier som medför rätt att besitta lokaler i ett bostads- eller fastighetsaktiebolag som används för sådan verksamhet.

Verksamhetsområdena har i propositionen avgränsats så att skattefriheten inte gäller fastigheter som används av kommunernas affärsverksliknande enheter som bedriver näringsverksamhet, t.ex. energiproduktion. Skattefriheten gäller inte heller ovan nämnda kommunala egendom som redan omfattas av temporär skattefrihet.

Utskottet anser att den föreslagna temporära skattefriheten är nödvändig för att de strukturella reformer som behövs ska kunna genomföras. Värdet på den fastighetsmassa som kommunerna besitter antingen direkt eller indirekt är betydande, enligt vissa kalkyler som framförts i utskottet ungefär 10 miljarder euro. En del av denna egendomsmassa kommer i varje fall att omfattas av strukturarrangemang. Den överlåtelse-skatt som utan specialreglering tas ut för apport-överlåtelser, 4 procent av överlåtelsepriset på fastigheter och 1,6 procent av överlåtelsepriset på aktier, utgör på så vis en avsevärd utgiftspost och kan vara ett hinder för de strukturarrangemang som annars anses vara ändamålsenliga.

Den skattefrihet som regeringen föreslår gäller alla fastigheter och fastighetsaktier inom

nämnda verksamhetsområden med undantag för kultur- och idrottsverksamheten. När det gäller den begränsas skattefriheten endast till musei- och teaterfastigheter som är i användning inom kommunens eller samkommunens kulturverksamhet samt simhalls- och idrottsplansfastigheter som används inom idrottsverksamheten. Som grund har främst anförts att verksamhetsområdet för kultur- och idrottsverksamhet är otydligare än för de övriga funktioner som räknas upp i bestämmelsen och att det även förekommer ett privat konkurrerande utbud på dessa områden.

Utskottet anser att den avgränsning som gjorts i fråga om kultur- och idrottsverksamheten är konstgjord och ogrundad och anför att den stryks. Avgränsningen skulle i praktiken innebära att bl.a. en stor mängd statsunderstödda idrottsanläggningar skulle falla utanför skattefriheten, t.ex. ishallar, stora konstisbanor, närliggande motions- och idrottsanläggningar, motionsspår, friluftsleder och andra rekreativområden liksom även kommunala idrottshallar som används av skolorna men som inte hör till skolfastigheterna. Detta kan inte anses vara motiverat med tanke på målen för propositionen.

Bestämmelsen bör alltså ändras så att den temporära befrielse från överlåtelseskatten som avses i den gäller alla de verksamhetsområden som räknas upp i 1 mom. på samma sätt. Skattefriheten ska således även gälla alla överlåtelser av fastigheter som är i användning inom kultur- och idrottsverksamheten eller av aktier som berättigar till innehav av fastigheter och som på det sätt som avses i bestämmelsen görs som en del av kommun- och servicestruktur-reformen.

*Utskottets ändringsförslag.* Finansutskottet föreslår att 43 b § 1 mom. får följande lydelse:

Om en kommun eller samkommun eller ett av dem ägt aktiebolag som äger och förvaltar fastigheter för fullföljande av en genomförandeplan som avses i 10 § i lagen om en kommun- och servicestruktur-reform ( / ) under 2007—2012 överlåter en fastighet som huvudsakligen har varit i direkt användning inom socialvårds-, hälso- och sjukvårds-, skol-, ungdoms-, bib-

lioteks-, kultur-, idrotts- eller brand- och räddningsväsendet eller inom kommunens eller samkommunens allmänna förvaltning till ett aktiebolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter för ovan nämnt ändamål och som vederlag får aktier i det mottagande bolaget, återbetalar skatteverket på ansökan den betalade skatten. (Utesl.)

Den mest vägande grunden är att det i de funktioner som räknas upp i 43 b § 1 mom. till alla delar är fråga om den basservice som kommunen ansvarar för och att målet för hela det omfattande lagprojektet är att den ska arrangeras på ett ändamålsenligt sätt. Reformen genomförs dessutom inom gränserna för de reglerade specialvillkoren, t.ex. kraven på befolkningsunderlag eller pendlingsregioner, inte under fria konkurrensförhållanden. De nya enheter som ska bildas fortsätter efter strukturreformen sin verksamhet med samma innehåll och samma skyldigheter som tidigare. Det är alltså i själva verket fråga om en omfattande strukturreform som genomförs med flera olika juridiska åtgärder.

Utskottet konstaterar dessutom att det i vårt skattesystem på det sätt som beskrivits i början redan nu ingår en reglering där skattefrihet har godkänts som en del av systemets natur och allmänna struktur i samband med strukturomvandlingar i samfund. En skattefrihet som är begränsad tidsmässigt och i fråga om föremålet har likaså ansetts vara möjlig i det nuvarande systemet, vilket undantaget gällande hyreshus- och bostadsrättshusfastigheter visar. Utskottet anser på dessa grunder att temporär skattefrihet kan godkännas på lika grunder för alla de verksamhetsområden som nämns i 43 b § 1 mom.

Utskottet hänvisar dessutom till kommissionens beslut 5.6.2002 i mål C 27/99 samt till högsta förvaltningsdomstolens begäran om förhandsavgörande HFD:2006:32 i ett mål som diarieförts som C-240/06. I det förstnämnda godkände kommissionen Italiens åtgärder för att bevilja befrielse från all överlåtelseskatt i samband med att särskilda företag och kommunala inrättningar omvandlas till aktiebolag. I det se-

nare är det åter fråga om Finlands rätt att mot bakgrunden av det s.k. kapitalanskaffningsdirektivet (69/335/EEG) ta ut överlåtelseskatt när aktier överlåtits som apport. Avgörandet kan i sinom tid innebära att befrielsen från överlåtelseskatt kan vara mera omfattande än vad som nu föreslagits.

*43 c §. Temporär skattefrihet vid vissa strukturarrangemang inom utbildningen.* I bestämmelsen beskrivs vad som krävs för att strukturarrangemang vid yrkesläroanstalter och yrkeshögskolor ska kunna genomföras utan skyldighet att betala överlåtelseskatt. Behovet av en skild reglering beror på att det vid sidan av kommunala instanser även är ett flertal privata instanser som ordnar yrkesutbildning och är huvudmän för yrkeshögskolor. Detta beaktas på behörigt sätt i regleringen och utskottet har inget att anmärka på i det egentliga sakinnehållet.

Utskottet föreslår dock en ändring av teknisk natur i 2 mom. Avsikten är att den fastighet som ska överlåtas används på det sätt som avses i bestämmelsen både före och efter överlåtelsen. Detta framgår klart av motiven till propositionen. Paragrafens 2 mom. bör ändras så att detta syfte framgår och termen "förvärvare" bör ändras till termen "överlåtare". På så vis skulle förutsättningen för att skatten återbärs vara att den överlåtna fastigheten i huvudsak används för verksamhet för vilken mottagaren, samt i de situationer som avses i 1 mom. 1 punkten även överlåtaren, har fått tillstånd enligt 1 mom. av statsrådet.

*Utskottets ändringsförslag.* Utskottet föreslår att 43 c § 2 mom. får följande lydelse:

Förutsättningen för att skatten ska återbäras är att den överlåtna fastigheten i huvudsak används för verksamhet för vilken mottagaren, samt i de situationer som avses i 1 mom. 1 punkten även *överlåtaren*, har fått tillstånd enligt 1 mom. av statsrådet. En ytterligare förutsättning är att kostnaderna för den verksamhet som ordnas i fastigheten kan räknas till de kostnader som används som grund för

statsandelen i enlighet med 19 och 20 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) eller att en anordnare av grundläggande yrkesutbildning enligt 19 § i nämnda lag använder fastigheten i huvudsak för yrkesinriktad tilläggsutbildning enligt lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning eller för arbetskraftspolitisk vuxenutbildning enligt

lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002).

**Utlåtande**

Finansutskottet anför

*att förvaltningsutskottet ska beakta vad som anförs ovan.*

Helsingfors den 24 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Koski /cent  
vordf. Matti Ahde /sd (delvis)  
medl. Kyösti Karjula /cent  
Jari Koskinen /saml  
Pekka Kuosmanen /saml  
Maija-Liisa Lindqvist /cent  
Mika Lintilä /cent (delvis)  
Pekka Nousiainen /cent  
Tuija Nurmi /saml  
Pirkko Peltomo /sd (delvis)  
Iivo Polvi /vänst  
Virpa Puisto /sd (delvis)  
Markku Rossi /cent

Matti Saarinen /sd  
Irja Tulonen /saml  
Jukka Vihriälä /cent  
ers. Eva Biaudet /sv  
Klaus Hellberg /sd  
Jyri Häkämies /saml  
Timo Kalli /cent (delvis)  
Mikko Kuoppa /vänst  
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)  
Maija Rask /sd (delvis)  
Johanna Sumuvuori /gröna  
Pia Viitanen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Hellevi Ikävalko  
utskottsråd Maarit Pekkanen.

## AVVIKANDE MENING

**Motivering**

Staten har efter depressionen på 1990-talet upprepat gånger höjt kommunernas statsandelar mindre än vad ändringen i kostnadsnivån skulle ha förutsatt och staten har under detta årtionde även utökat kommunernas uppgifter. Kommunerna klarar därför inte längre av att producera basservice utan att skuldsätta sig. Indexnedskärningarna i kommunernas och samkommunernas statsandelar under åren 2001—2007 är 378 miljoner euro. Det kumulativa underskottet för 176 kommuner var sammanlagt 431 miljoner euro.

Målet för reformen av statsandelssystemet bör vara att kommunernas finansieringsunderskott undanröjs och att statens finansieringsandel höjs för att trygga kommunernas serviceproduktion.

Ovan nämnda siffror visar att statens finansieringsandel inte är tillräcklig. En balansering av kommunernas ekonomi och tryggheten av finansieringen av servicen förutsätter att statens finansiering ökas i kommun- och servicestruktur-reformen.

Enligt 11 § 4 mom. i förslaget till lag om en kommun- och servicestrukturreform kommer inte statens och kommunernas finansieringsandelar att förändras, vilket är otillräckligt med tanke på tryggheten av servicen. Därför anser vi att 11 § 4 mom. bör strykas.

**Ståndpunkt**

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

*att förvaltningsutskottet ändrar 11 § 2 mom. i det förslag till lag om en kommun- och servicestrukturreform som ingår i regeringens proposition som följer:*

*"Kommunernas finansierings- och statsandelssystem förnyas med ett enkelt och genomskådligt system som mål. I samband med reformen fattas beslut om att stärka kommunernas skatteinkomstbas genom att skatteavdragen överförs så att de belastar staten samt undanröjs hindren för kommunsammanslagningar och samarbete mellan kommuner i anslutning till finansieringssystemet. Målet för reformen av statsandelssystemet är att undanröja kommunernas finansieringsunderskott och höja statens finansieringsandel så att kommunernas serviceproduktion tryggas." och*

*att förvaltningsutskottet stryker 11 § 4 mom. i förslaget till lag om en kommun- och servicestrukturreform.*

Helsingfors den 24 november 2006

Iivo Polvi /vänst  
Mikko Kuoppa /vänst