

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 september 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna (RP 128/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Markku Nissinen, inrikesministeriet

- budgetrådet Raija Koskinen, finansministeriet
- ekonomiplanerare Markku Aholainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- landskapsutredare Seppo Tiainen, Pohjois-Karjalan liitto
- enhetschef Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- finansdirektör Tapio Korhonen, Helsingfors stad
- stadsdirektör Tauno Moilanen, Imatra stad
- ekonomidirektör Raimo Lahti, Kuusankoski stad.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att den på kommunernas skatteinkomster baserade utjämningen av statsandelarna ändras genom att bestämmelsen om att utjämningsavdraget på basis av skatteinkomsterna är högst 15 procent av kommunens kalkylerade skatteinkomst stryks i lagen. Vidare föreslår regeringen att skärgårdstilläggen och fjärrortstilläggen enligt lagen om statsandelar till kommunerna höjs och att till lagen läggs en bestämmelse om att slopandet av övergångsutjämningsarna till följd av statsandelsreformen skall beaktas när finansieringsunderstöd enligt prövning beviljas för 2002.

Justeringen 2003 av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna tidigareläggs till 2002.

Propositionen hänför sig till andra propositioner med förslag till lagändringar som syftar till att stabilisera den kommunala ekonomin. Enligt dem slopas återkravet av kommunernas mervärdesskatteåterbärningar medan minskningen av statens utgifter till följd av den ändrade utjämningen av statsandelarna kompenseras med en förhöjning av kommunernas statsandelar för social- och hälsovården. Såväl de arrangemang som lagändringarna förutsätter som vissa andra finansieringsarrangemang mellan staten och kommunerna genomförs huvudsakligen genom

en minskning av kommunernas andel av inkomsterna av samfundsskatten.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i sam-

band med den. Meningen är att den föreslagna lagen skall träda i kraft den 1 januari 2002.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt om kommunernas ekonomi

Utskottet tvingas göra sin bedömning av kommunernas ekonomi i ett läge där den allmänna ekonomiska utvecklingen i vårt land efter en lång uppgång åter bromsats upp. Samtidigt har ovissheten om den ekonomiska utvecklingen spritt sig kraftigt.

Sett i ett helhetsperspektiv har kommunernas ekonomi varit i balans de senaste åren. Men denna helhetsbalans bottnar främst i den positiva ekonomiska utvecklingen i de största kommunerna. Kommungruppsvis betraktat är kommunernas bokslut för 2000 skrala jämfört med tidigare år. Ett belysande exempel är att sammantaget 233 kommuner skulle ha gått på minus utan behovsprövade finansieringsbidrag. Totalt 196 kommuner redovisade ett negativt årsbidrag, delvis beroende på ändringar i rättelseredovisningen av kommunernas skatteinkomster. En avgörande orsak till den svaga utvecklingen i ett flertal kommuner har varit att skatteintäkterna inte ökat tillräckligt den gynnsamma ekonomiska utvecklingen till trots. Skatteintäkterna har nämligen utvecklats ojämnt också inom den kommunala sektorn. Situationen är delvis en följd av att kommunens ställning som skatteta-gare försvagats.

Utskottet finner det positivt att budgetpropositionen för 2002 och de anknytande lagförslagen gällande kommunernas finanser uppmärksammar kommunernas ekonomiska svårigheter och att regeringens propositioner innehåller åtgärder för stabilisering av den kommunala ekonomin. Sammantaget beräknas de statliga åtgärderna (omläggning av verksamhet, budgetbeslut, justering av kostnadsfördelningen i fråga om statsandelarna och indexjusteringar av stats-

andelarna) stärka kommunernas finansiella ställning med cirka 249 miljoner euro (1 480 miljoner mark) nästa år.

Trots de positiva förslagen i budgetpropositionen är det ett faktum att klyftan mellan kommunerna vidgas. Av allt att döma kommer en del kommuner inte att kunna uppfylla kommunallages krav på att täcka underskott. Akuta insatser typ adekvata behovsprövade understöd och indexjusteringar av statsandelar till full belopp kan i viss mån hjälpa upp ekonomin i drabbade kommuner. Men det gäller att ta fram mer permanenta lösningar. Därför skyndar utskottet på bland annat en revidering av statsandelssystemet. Regeringen står också bakom en mängd projekt för effektivisering av regionalpolitiken och samarbetet mellan ekonomiska regioner. De bör genomföras i rask takt för att därmed medverka till livskraftiga kommuner på sikt.

Lagändringar som påverkar kommunernas ekonomi

De ekonomiska konsekvenserna av propositionen hänger samman med en del andra lagändringar, som avses träda i kraft vid ingången av 2002. Genom dem frångås systemet med återkrav av kommunernas mervärdesskatt, införs en kalkylerad återbäring av mervärdesskatten, höjs statsandelarna för social- och hälsovårdens driftskostnader och revideras statsandelarna för undervisningsministeriets förvaltningsområde. I det sammanhanget görs en ändring som innebär att de kalkylerade utgifter som ligger till grund för de uppgiftsbaserade statsandelarna bestäms utifrån kostnader utan mervärdesskatt. Dessutom är det meningen att dels övergå till en kommunbestämd utdelning av samfundsskatten som fastställs årligen slutgiltigt och på en gång, dels

att sänka kommunernas utdelning av samfundsskatten.

Vad beträffar lagförslagen i anknytning till budgetpropositionen för 2002 kan det helt allmänt sägas att de leder till de största ändringarna i den kommunala ekonomin sedan statsandelsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1997.

Meningen är att ändringarna skall genomföras utan att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna rubbas på totalnivå. För att så skall ske kompenseras ökningen i statens utgifter och minskningen i inkomsterna huvudsakligen genom att kommunernas utdelning av samfundsskatten, som ansetts vara konjunkturkänslig, kapas och genom att de uppgiftsbaserade statsandelarna skärs ned i den mån de kommer att bygga på kostnader utan mervärdesskatt.

Som helhet taget kommer propositionerna att få positiva effekter i alla kommungrupper, undantaget kommuner med mer än 100 000 invånare. Utslaget per invånare kommer de positiva effekterna att synas i synnerhet i kommuner med färre än 20 000 invånare. I den kommungruppen, och framför allt i kommuner med färre än 6 000 invånare, har den ekonomiska utvecklingen mätt enligt förändring i årsbidrag varit svagast under de senaste åren. Årsbidragsökningen har kommit att koncentreras till framför allt kommuner med fler än 100 000 invånare.

De försämringar i finansieringsbidraget till kommunerna som följer av regeringens propositioner drabbar, i och med att statsandelarnas utjämningsgrund ändras och återkravet av mervärdesskatt slopas, främst kommuner där skatteinkomsterna, i synnerhet från samfundsskatten, ökat kraftigast. Det betyder förluster inte bara för kommuner med fler än 100 000 invånare utan också enstaka kommuner bland annat på industriorter.

Trots de konstruktiva insatserna hyser utskottet bekymmer för kommunernas framtida ekonomiska utveckling. Detta gäller hela kommunsektorn, även kommuner med fler än 100 000 invånare, inbegripet landets huvudstad Helsingfors med sina egna problem bland annat beroende på de exceptionellt höga boendekostnaderna. De

nyaste prognoserna gällande landets ekonomi är dystrare än de prognoser som fanns att tillgå när budgetpropositionen för 2002 lämnades. Detta innebär bland annat en ökad ovisshet om hur kommunernas skatteintäkter kommer att utvecklas. Här kan nämnas att det är svårt för många kommuner att ta till höjd kommunalskatt för att balansera upp den kommunala ekonomin.

Med tanke på kommunernas ekonomi i stort är det olyckligt att propositionerna med till varandra kopplade lagförslag gällande kommunernas ekonomi remitterats till olika utskott för avgivande av betänkande (RP 128/2001 rd, RP 130/2001 rd, RP 132/2001 rd och RP 152/2001 rd). Vid riksmötet 2000 ingick förslagen till ändringar i statsandelssystemet i en och samma proposition (RP 138/2000 rd).

Kompletterande synpunkter på den föreliggande propositionen

Regeringen lägger i propositionen fram förslag som ur kommunal synvinkel är motiverade och behövliga. Utskottet tillstyrker följaktligen lagförslaget utan ändringar.

Utskottet vill dock fästa uppmärksamheten på att den föreslagna indexjusteringen av den allmänna statsandelen är bara hälften av vad kostnadsnivån hade förutsatt. Detta innebär att kommunerna står som förlorande part i förhållandet kommun—stat.

Revidering av statsandelssystemet

Utskottet skyndar på en revidering av statsandelssystemet för att brokigheten inom kommunsektorn — bland annat differenser i förhållanden och ekonomiska premisser — skall kunna beaktas på lämpligt sätt. Kommunerna måste få hållbara och långsiktiga garantier för att klara av de uppgifter som ålagts dem, uppgifter som är av fundamental betydelse i det finländska samhället.

Utskottet vill i detta sammanhang även framhålla att statsandelarna för anläggningskostnader inom undervisningsministeriets respektive social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde i framtiden också inbegriper statsandelar för enskilda projekt. Det är definitivt statens

uppgift att se till att systemet för anläggningskostnader fungerar för att kommunerna skall kunna klara av sina lagfästa förpliktelser och tillmötesgå medborgarnas behov av bastjänster.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 13 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Pekka Nousiainen /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Ansvar för att tillhandahålla medborgarna bas-tjänster ligger hos kommunerna. Grundlagen garanterar var och en rätt till en tillräcklig social trygghet och en avgiftsfri grundläggande utbildning och förutsätter att statsmakten garanterar kommunerna reella förutsättningar att fullfölja medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

Även om kommunernas ekonomi i medeltal varit i balans under de senaste åren, har den ojämlika ekonomiska utvecklingen blivit ett hot för en stor del av de små kommunerna med färre än 6 000 invånare. Dessa kommuner har i likhet med många medelstora kommuner svårigheter att klara av sina lagfästa uppgifter. Detta åskådliggörs av att 196 kommuner enligt bokslutet för 2000 redovisade ett negativt årsbidrag medan 232 kommuner hade otäckta underskott i sina balansräkningar.

Ändringarna i kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten och nedskärningarna i statsandelarna har ökat kommunernas ansvar för serviceproduktionen. Kommunernas självfinansieringsandel av undervisnings- och kulturväsendets utgifter har stigit med drygt tre miljarder mark och för social- och hälsovårdsväsendets utgifter med drygt sju miljarder mark. Sammantaget uppgår dessa permanenta nedskärningar inom respektive förvaltningsområden till nästan 11 miljarder mark.

Lagen om ändring av lagen om statsandelar till kommunerna hör till de föreslagna lagändringar som avser att stabilisera kommunernas ekonomi. Det har beräknats att statens insatser utifrån budgetpropositionen för 2002 stärker kommunernas finansiella läge med cirka 249 miljoner euro, det vill säga 1 480 miljoner mark.

Trots dessa konstruktiva insatser för att hjälpa upp kommunerna på fötterna är ansvaret för bas-tjänsterna de facto avsevärt större än före den ekonomiska depressionen. Med beaktande av den ogynnsamma ekonomiska trenden och dess

konsekvenser för inflödet av skatteintäkter till kommunerna, den föreslagna extra nedskärningen på 1,13 procent i utdelningen av samfunds-skatten till kommunerna, förändringarna i priset på den kommunala serviceproduktionen, de nya uppgifterna för kommunerna eller breddningen av uppgiftsfältet samt de halverade indexjusteringarna av statsandelarna är det ett faktum att polariseringstrenden i fråga om kommunernas ekonomi kommer att fortsätta nästa år och förvärras 2003 och framöver.

Inom undervisnings- och kulturväsendet tyngs den kommunala ekonomin ned av halveringen av indexjusteringen och nedskärningarna i den invånarbestämda statsandelen med 3,4 miljarder mark. Inom social- och hälsovården stiger statsandelen från 24,2 till 25,3 procent av de kalkylerade kostnaderna. Men det som inte räknats in i kostnaderna på allmän nivå är de 300 miljoner mark som läkaravtalet ger upphov till. Hälften av stegringen i kostnadsnivån, det vill säga 780 miljoner mark, faller också utanför statsandelsramen. Därtill har kommunerna inom social- och hälsovården påförts ett 5,5 procent större kostnadsansvar, dvs. 757 miljoner mark, när kostnadsansvaret för statliga åtaganden typ kunskapscentrum för den sociala branschen och Niuvanniemi vårdenhet för barn och unga överförts på kommunerna. Dessa har inte till fullt belopp fått den utlovade compensationen för bortfallet av skatteintäkter till följd av förvärvsinkomstavdraget. Det utestående beloppet är 1,65 miljarder mark.

Det är oroväckande att så många kommuner redan nu tvingas höja inkomstskatteprocenten och att årsbidraget i kommuner och samkommuner 2003 inte kommer att räcka till för att täcka nettoinvesteringarna utan ekonomin kommer att gå på minus. Därför krävs det såväl omedelbara som långsiktiga insatser för att förstärka den ekonomiska basen i kommunerna. Som ett led i stabiliseringen av kommunernas ekonomi bör arbetet på en reform av statsandelssystemet inle-

das omedelbart för att reformen skall träda i kraft vid ingången av 2003 och kommunerna kunna producera bastjänster och därmed fullfölja de grundläggande fri- och rättigheterna. Det som inte kan skjutas upp på framtiden är en höjning av de behovsprövade finansiella bidragen till 2000 års nivå, det vill säga till 420 miljoner mark, och en indexjustering till fullt belopp.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi följande uttalande i motiveringen till lagförslaget:

Med hänsyn till det finansiella läget i kommunerna kräver förvaltningsutskot-

tet att indexjusteringen av statsandelarna görs till fullt belopp och att bidragen till kommunerna enligt prövning höjs till 420 miljoner mark i budgeten för 2002.

Dessutom föreslår vi att följande uttalande godkänns:

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för att revidera statsandelssystemet så att det nya systemet träder i kraft den 1 januari 2003.

Helsingfors den 13 november 2001

Pekka Nousiainen /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Matti Väistö /cent