

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om upphävande av lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna samt ändring av mervärdesskattelagen, lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 oktober 2001 en proposition med förslag till lagar om upphävande av lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna samt ändring av mervärdesskattelagen, lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 130/2001 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Tommi Parkkola och äldre finanssekreterare Merja Taipalus, finansministeriet
- regeringsrådet Arto Luhtala och konsultative tjänstemannen Markku Nissinen, inrikesministeriet

- ecklesiastikrådet Matti Halttunen, Kyrkostyrelsen
- enhetschef Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- ekonomiplanerare Markku Aholainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- landskapsutredare Seppo Tiainen, Pohjois-Karjalan liitto
- finansdirektör Tapio Korhonen, Helsingfors stad
- stadsdirektör Tauno Moilanen, Imatra stad
- ekonomidirektör Raimo Lahti, Kuusankoski stad
- direktören för utbildningssamkommunen Ilkka Pirskanen, Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av — kyrkostyrelsen för ortodoxa kyrkosamfundet i Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna upphävs och att lagen om skatteredovisning, in-

komstskattelagen och mervärdesskattelagen ändras.

Återkravet av mervärdesskatteåterbäringar i anknytning till kommunernas anskaffningar revideras genom att det separata systemet för återkrav slopas. Målet är dock att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall förbli oförändrad. Den inkomstförlust staten åsamkas av att återkravet slopas beaktas i andra penningflöden mellan staten och kommunerna genom att utdelningen av samfundsskatten till kommunerna sänks och mervärdesskatten dras av från kostnadsunderlagen som utgör grunden för statsandelarna.

Till följd av att återkravssystemet slopas och de finansiella förhållandena mellan staten och kommunerna förändras föreslås lagen om skatteredovisning bli ändrad så att kommunernas samfundsskatteinkomster sänks och statens andel i analogi härmed höjs. Dessutom höjs församlingarnas utdelning medan statens andel sänks. En annan ändring i lagen om skatteredovisning är att utdelningen i de enskilda kommunerna och församlingarna på en gång fastställs slutligt. Som beräkningsgrund används uppgifterna från de två senast verkställda beskattningarna. Över-

gångstiden 1999—2001 i lagen om skatteredovisning förlängs med två år och i anknytning därtill ändras beloppen och lagrummet kompletteras med bestämmelser om rättelser av utdelningen.

I inkomstskattelagen och lagen om skatteredovisning föreslås ändringar som motsvarar ändringarna i utdelningen av samfundsskatt.

Regeringen föreslår också att mervärdesskatte- lagen ändras så att kommunerna och samkommunerna beviljas återbäring på skattefria anskaffningar i anknytning till hälso- och sjukvården och socialvård. Återbäringens storlek skall enligt förslaget utgöra 5 procent av anskaffningspriset och motsvara den mervärdesskatte- kostnad som i genomsnitt finns dold i priset på tjänster som köps från den privata sektorn.

Propositionen hänför sig till ett antal propositioner som lämnats samtidigt i syfte att stabilisera den kommunala ekonomin. Den anknäver också till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

Meningen är att lagarna 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 betydande 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 statsandelarna) 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 kommunallagens krav på att täcka underskott. Akuta insatser typ adekvata behovsprövade understöd och indexjusteringar av statsandelar till fullt 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 slopas femtonprocentsregeln som begränsar statsandelsutjämnningen, höjs skärgårdstilläggen och fjärrortstilläggen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996), läggs till en bestämmelse om att slopandet av övergångsutjämnningarna till följd av statsandelsreformen skall beaktas när finansieringsunderstöd enligt prövning beviljas för år 2002 och tidigareläggs justeringen 2003 av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Vidare 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 kommunbe-

stämd 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 kommunektorn, 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 föreslår att lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna (74/1994) upphävs och att lagen om skatteredovisning (532/1998), inkomstskattelagen (1535/1992) och mervärdesskattelagen (1503/1993) ändras.

Meningen är att återkravet av mervärdesskatteåterbäringar i anknytning till kommunernas anskaffningar skall revideras genom att det sepa-

rata systemet för återkrav slopas. Men kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall såvitt möjligt förbli oförändrad. Den inkomstförlust staten åsamkas av att återkravet slopas beaktas i andra penningflöden mellan staten och kommunerna genom att utdelningen av samfundsskatten till kommunerna sänks och mervärdesskatten dras av från kostnadsunderlagen för statsandelarna.

I och med att återkravet av mervärdesskatteåterbäringar slopas föreslår regeringen att lagen om skatteredovisning ändras så att kommunernas utdelning av samfundsskatteinkomsterna sänks och att statens andel i analogi härmed höjs. Församlingarnas utdelning föreslås också bli höjd och statens andel sänkt.

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen — som ett led i lösningen på frågan om den kommunala ekonomin — behövlig och ändamålsenlig. Sett ur detta perspektiv tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen utan ändringar. Utskottet tillstyrker också ändringarna gällande församlingarna.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att finansutskottet bör väga in det som sägs ovan.

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
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Ossi Lantto.