

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 30/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av 12 § lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 123/2002 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Merja Taipalus, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Rainer Alanen, inrikesministeriet
- sakkunnig Tarja Tarkiainen, Finlands Kommunförbund
- stadsdirektör Jyrki Myllyvirta, S:t Michels stad.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om skatteredovisning ändras. Statens utdelning av samfundsskatten föreslås vara 78,55 %, kommunernas utdelning 19,75 % och församlingarnas utdelning 1,70 % av intäkterna från samfundsskatten. Procentsatserna skall tillämpas från och med skatteåret 2003. Detta innebär att statens andel av inkomsterna från samfundsskatten stiger med 3,47 procentenheter, kommunernas andel sjunker i motsvarande grad och församlingarnas andel

förblir konstant jämfört med utdelningen skatteåret 2002.

Inkomstskattelagen och lagen om skatteredovisning föreslås bli ändrade i enlighet med ändringarna av utdelningen av samfundsskatt.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Motivering**Den kommunala ekonomin*

Den kommunala ekonomin i ett helhetsperspektiv. År 2001 förstärktes den kommunala ekonomin i hela landet. Det årliga bidraget förbättrades i alla kommungrupper med undantag för grupper med under 2 000 och över 100 000 invånare. I ett helhetsperspektiv förblir den finansiella situationen i år god.

Staten och Finlands Kommunförbund har gjort en gemensam bedömning av utvecklingen som visar att kommunernas finansiella situation 2003 klart kommer att försämras. Men samtidigt minskar antalet kommuner med ett negativt årligt bidrag ytterligare. Den försämrade finansiella situationen beror framför allt på att skatteinkomsterna minskar, men också på att kommunernas uppgifter ökar och att kostnadsnivån stiger. Utifrån den bedömning som delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen gjort om utvecklingen minskar kommunernas årliga bidrag från 1,78 till 0,98 miljarder euro. Sammantaget kommer kommunernas ekonomier att gå med ett underskott, eftersom det årliga bidraget inte täcker vare sig avskrivningar eller nettoinvesteringar. Enligt uppskattning kommer kommunernas ekonomier att försvagas ytterligare under 2004—2006.

I detta sammanhang är det skäl att notera att kommunernas likviditet ännu i år kommer att förstärkas med inemot 400 miljoner euro genom rättelser i skatteredovisningen av förhandsuppbörden för skatteåren 2001 och 2002. Dessa uppgifter har kommit fram först efter det att regeringen lämnat sin budgetproposition.

En del kommuner står inför ett kärvat ekonomiskt läge. För en riktig uppfattning om läget gäller det att analysera också enskilda kommuners ekonomi och i ett bredare perspektiv ett enda budgetår med hänsyn till olika inverkanse faktorer.

Den ekonomiska situationen ser olika ut i olika kommuner. Trots att en stor del av kommunerna har sin ekonomi i balans finns det kommu-

ner runt om i landet och i mycket olika kommungrupper som befinner sig i allvarliga ekonomiska svårigheter. Det är helt uppenbart att en mycket stor del av dessa kommuner inte kan komma med adekvata åtgärder för att uppnå ekonomisk balans och täcka sitt underskott. Alla kommuner klarar inte heller av sina lagfästa uppgifter. Problemen ser ut att tillspetsas också i huvudstadsregionen med dess höga kostnadsnivå, i och med att bl.a. samfundsskatteintäkterna blir mindre än beräknat. I Helsingfors har utdelningen av samfundsskatten sjunkit under hälften av 1999 års nivå. Statens åtgärder beräknas öka trycket på att skärpa skattebördan med 1,8 procentenheter i huvudstadsregionen. Situationen är likadan i en del andra större städer och på traditionella industriorter, där samfundsskatteintäkterna minskat i väsentlig grad.

Behandlingen av lagförslagen. Enligt arbetsfördelningen mellan utskotten hör den kommunala ekonomin till förvaltningsutskottets ansvarsområde. Men propositionerna remitteras till ett flertal utskott för betänkande. Detta är ett principiellt problem och kan leda till en del problem för riksdagens lagstiftande makt, eftersom lagförslagen är beroende av varandra. Utskottet har redan tidigare påpekat detta problem (t. ex. FvUU 21/2001 rd).

Lägre utdelning av samfundsskatt till kommunerna

Regeringen föreslår permanenta bestämmelser om utdelningen av samfundsskatt. Från och med 2003 föreslås utdelningen till kommunerna vara 19,75 procent. Enligt propositionen sänks utdelningen till kommunerna och höjs utdelningen till staten på ett kostnadsneutralt sätt med avseende på de finansiella relationerna mellan stat och kommun.

År 2002 slopades återindrivningen av momsåterbärningar på kommunala upphandlingar. Inkomstbortfallet har beaktats i andra penningflöden mellan stat och kommuner genom att de kostnadsunderlag som statsandelarna bygger på

har reducerats med momsbeloppet och kommunernas utdelning av samfundsskatt sänkts. Dessutom har samfundsskatten för kommunerna reducerats med den kalkylerade återbäring som de får på den dolda skatt som ingår i skattefria köp som görs inom den privata sektorn. Ändringarna i propositionen beror till största delen på att den slopade återindrivningen av momsåterbäringar får effekter fullt ut över hela året för första gången 2003.

Dessutom beror de föreslagna ändringarna på att statsandelarna jämnar ut skatteinkomsterna och därmed påverkar kommunernas utdelning av samfundsskatten. Också sänkningen av den kommunala arbetsgivarens folkpensionsavgift 2002 spelar in.

I propositionen räknas kommunernas utdelning av samfundsskatten ut genom att det belopp på 806 miljoner euro som skall dras av från kommunernas samfundsskatt sätts i relation till debiteringskalkylen för skatteåret 2003. Utskottet anser att kommunernas andel av samfundsskatten inte bör räknas ut på den kalkylerade avkastningen av skatten på ett år utan att det belopp som dras av från kommunernas samfundsskatt sätts i relation till medeltalet för avkastningen från samfundsskatten de tre senaste skatteåren.

Med stöd av lagen om skatteredovisning bestäms det hur effekterna av samfundsskatteformen skall beaktas vid utjämningen av statsandelarna mellan stat och kommuner. Utdelningen enligt 12 § lagen om skatteredovisning slås slutgiltigt fast från och med 2003. Först då kommer det fullt ut fram hur utdelningen enligt de nya reglerna påverkar utjämningen av statsandelarna.

Enligt vad utskottet har erfårit bygger den föreslagna ändringen av 12 § i lagen om skatteredovisning på kalkyler från augusti 2002 av kommunernas skatteinkomster. Sedan dess har det kommit uppgifter om den slutliga beskattningen, med undantag för samfundsskatten. En kalkyl utifrån tillgängliga uppgifter visar att utjämningen av statsandelarna ger kommunerna 33 miljoner euro mindre än kalkylen i propositionen. Sett i ett statligt perspektiv betyder ändrin-

gen att utgifterna för statsandelar minskar lika mycket. Ändringen måste beaktas i 12 § i lagen om skatteredovisning för att kommunerna inte grundlöst skall gå miste om inkomster. Utjämningsarna av statsandelarna till kommunerna fastställs i mitten av december. Då blir det också slutligt klart hur samfundsskatten fördelar sig mellan kommunerna.

Vidare påpekar utskottet att det inte är lämpligt att den sänkta folkpensionsavgiften för kommunerna, som slogs fast vid budgetmanglingen, lyfts fram som ett skäl för att sänka kommunernas utdelning av samfundsskatten med 0,50 procentenheter i ett läge då högre skatteavdrag för kommunerna har lett till betydande bortfall av skatteinkomster 2000—2003.

I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet bland annat att utredningar visar att den negativa effekten av den nya utdelningen av samfundsskatten slår mycket hårt mot vissa kommuner i kombination med vissa andra tidigare åtgärder (GrUU 41/2002 rd). Enligt utlåtandet har detta den största konstitutionella betydelsen för hur kommunerna skall klara av sina lagfästa åtaganden när det gäller invånarnas sociala och kulturella rättigheter.

Förvaltningsutskottet omfattar grundlagsutskottets uppfattning att riksdagen bör avkräva regeringen en utredning om enskilda kommuners ekonomiska möjligheter att klara av sina lagfästa åtaganden när det gäller invånarnas sociala och kulturella rättigheter. Dessutom hänvisar förvaltningsutskottet till sina synpunkter på enskilda kommuner i avsnittet ovan om den kommunala ekonomin och till sitt utlåtande om budgetpropositionen och de där föreslagna åtgärderna för att stärka den kommunala ekonomin (FvUU 25/2002 rd).

Det behövs en kommunalpolitik

I detta sammanhang vill utskottet uttrycka sin stora oro för relationerna mellan stat och kommuner. Statens i vissa fall oförutsägbara och kortsiktiga åtgärder har medfört en del problem för kommunernas möjligheter att planera för en stabil och långsiktig ekonomi. Kommunerna har inte fått tillräckligt med tid på sig eller adekvata

resurser att ställa in sig på de neddragningar och förändringar som gjorts i den kommunala ekonomin och de nya åtaganden som påförts dem. En del av de statliga åtgärderna har visserligen varit neutrala i kommunalekonomiskt hänseende, men de har ändå haft mycket olika effekter på enskilda kommuner.

För att råda bot på läget är det enligt utskottet nödvändigt att det läggs upp riktlinjer för en samordnad och övergripande kommunalpolitik. Den skall vara gemensam för stat och kommuner och ta hänsyn till att kommunerna har många olika åtaganden som de måste fullfölja under mycket varierande förhållanden. Kommunalpolitiken skall vara en långsiktig strategi för att sä-

kerställa statens och kommunernas ansvar för välfärdssamhället, trygga och stärka kommunernas självstyrelse och garantera tillgången till basservice på lika villkor i hela landet och över lag säkra finansieringen av de kommunala åtagandena. Också riksdagen måste ha en stark roll när riktlinjerna för kommunalpolitiken läggs upp.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför som sitt utlåtande

att finansutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 14 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.