

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 38/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Luhtala, utredningsman Arno Miettinen och konsultativ tjänsteman Ville Salonen, finansministeriet

- forskningschef Antti Moisio, Statens ekonomiska forskningscentral
- forskarprofessor Unto Häkkinen, Institutet för hälsa och välfärd
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- biträdande professor Juha Lavapuro
- juris doktor, kommundirektör Tanja Matikainen
- professor Eija Mäkinen
- professor Lasse Oulasvirta.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att bestämningsgrunderna för statsandelarna enligt lagen om statsandel för kommunal basservice ändras. Enligt förslaget slopas ur statsandelssystemet de nuvarande, separata statsandelsgrunder som omfattar grunderna för bestämmande av den allmänna delen, de kalkylerade kostnaderna för social- och hälsovård, förskoleundervisning, grundläggande utbildning och allmänna bibliotek samt bestämningsgrunderna för grundläggande konstundervisning och allmän kulturverksamhet. Samtidigt föreslås det att antalet bestämningsgrunder minskas, att överlappningar

gallras bort och att graderingarna av bestämningsgrunderna slopas.

De kalkylerade kostnaderna för statsandelen för basservice ska i det föreslagna nya systemet grunda sig framför allt på kostnaderna för varje åldersgrupp och sjukfrekvensen. Som övriga kalkylerade statsandelsgrunder föreslås arbetslöshetskoefficienten, främmandespråskoefficienten, tvåspråkighet, karaktär av skärgård, befolkningstäthetskoefficienten och utbildningsbakgrundskoefficienten. Den andra delen av kriterierna ska enligt förslaget vara att det som statsandelsgrund ska användas grunder för be-

stämmande av tilläggsdelar för fjärrorter, på basis av självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser och för kommuner inom samernas hembygdsområde. Såväl för de kalkylerade kostnaderna som för grunderna för bestämmande av tilläggsdelar fastställs det årligen grundpriser genom förordning av statsrådet.

I propositionen föreslås det att utjämningsgränsen för utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna höjs till 100 procent. Det föreslås att utjämningsstillägget är 80 procent av skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens kalkylerade skatteinkomst per

invånare. Regeringen föreslår en övergångstid på fem år för de kommunspecifika ändringar som föranleds av reformen av statsandelssystemet och ett särskilt övergångsarrangemang för hemkommunersättningarna.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2015.

I motiven till lagstiftningsordning granskas regleringen utifrån grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse. Enligt motiveringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslaget

Regeringen föreslår att bestämningsgrunderna för statsandelarna enligt lagen om statsandel för kommunal basservice ändras. Statsandelssystemet kan indelas i en utjämning på basis av skillnaderna i kommunernas kostnader och behov och en utjämning som baseras på skatteinkomsterna. Propositionen förenklar statsandelssystemets grundstruktur och flyttar fokuset från utjämningen av skillnaderna i kostnader och behov till utjämning av inkomstunderlaget. Antalet bestämningskriterier för statsandelen minskar och överlappningar mellan kriterierna elimineras. En kommuns statsandel ska enligt förslaget bestämmas utifrån koefficienter för åldersstruktur, sjukfrekvens, befolkningstäthet, främmande språk, tvåspråkighet, karaktär av skärgård och utbildningsbakgrund. I synnerhet ändringarna i bestämningsgrunderna för åldersstrukturen och social- och hälsovården har stor inverkan på kommunernas statsandelar.

Principer för bedömningen

Grundlagsutskottet har enligt vedertagen praxis bedömt lagstiftning om statsandelarna utifrån grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse och utifrån garantierna för grundläggande socia-

la och kulturella rättigheter (GrUU 34/2013 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 29/2009 rd). Bestämmelser om uppgifter som ska anförtros kommunerna finns i 121 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat att när kommunerna åläggs uppgifter ska det i enlighet med finansieringsprincipen också ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem (GrUU 34/2013 rd, s. 2/I, GrUU 30/2013 rd, s. 5/I, GrUU 12/2011 rd, s. 2/II, och GrUU 41/2010 rd, s. 5/I). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. Statsandelssystemet täcker kostnaderna för den kommunala basservicen och därmed genomförs finansieringsprincipen mellan stat och kommun.

Förslaget har betydelse också med hänsyn till den beskattningsrätt som kommunerna har med stöd av 121 § 3 mom. i grundlagen och som är ett av de viktigaste elementen i den kommunala självstyrelsen (GrUB 10/1998 rd, s. 33/I, GrUU 41/2002 rd, s. 2/I). Substansen i beskattningsrätten är enligt utskottets praxis att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi (GrUU 12/2011 rd, s. 2, och GrUU 29/2009 rd, s. 2).

Kommunerna har en stor roll när det gäller att tillförsäkra var och en de grundläggande rättigheter som ankommer på det allmänna. Kommunernas lagfästa uppgifter har ett nära samband med ett flertal ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter. Ett av de viktigaste syftena med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden och inkomstunderlag, har möjligheter att klara av i synnerhet sina lagfästa uppgifter. Statsandelssystemet hjälper det allmänna att på kommunal nivå uppfylla sina förpliktelser framför allt i 16 § 2 mom. och 19 § 3 mom. i grundlagen att garantera kulturella rättigheter och adekvata social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Statsandelssystemet främjar regional jämlikhet och är därmed betydelsefullt också med tanke på grundlagens 6 §. Systemet ska jämna ut skillnader som beror på kommunernas kostnader för och behov av basservice och därigenom främja en jämlik behandling av invånarna i kommuner med olika närings- och befolkningsstruktur och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande rättigheter (GrUU 34/2013 rd, s. 2/I, GrUU 29/2009 rd, s. 2/I, jfr GrUU 37/2006 rd, s. 2—3).

Bedömning av förslaget

Det gällande statsandelssystemet har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 29/2009 rd). Under den tid systemet har varit i kraft har utskottet två gånger bedömt förslag om sänkning av statsandelsprocenten (GrUU 12/2011 rd, GrUU 34/2013 rd). I det nu aktuella förslaget är det inte frågan om en sänkning av statsandelsprocenten utan om en översyn av statsandelsgrunderna och förfarandet för utjämning på basis av skatteinkomsterna. Översynen är neutral i fråga om kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Ur ett konstitutionellt perspektiv är det dock inte tillräckligt att granska frågan på en övergripande statlig och kommunal nivå, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun (jfr GrUU 41/2002 rd, s. 3—4). I enlighet med denna linje har regeringen utrett konsekvenserna av refor-

men också för enskilda kommuner. I bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna beaktar propositionen också de nedskärningar som redan gjorts åren 2012—2014 och som beslutats för 2015.

Ändringarna i bestämningsfaktorer har tämligen stora effekter för kommunernas statsandelar. En del kommuner får mer och andra får mindre statsandelar. De största effekterna beror på ändringarna i bestämningsgrunderna för åldersstrukturen och social- och hälsovården. Ändringarna bygger på utredningar gjorda av Institutet för hälsa och välfärd och Statens ekonomiska forskningscentral.

Kommunernas statsandel bestäms utifrån de grunder för bestämmande av den allmänna delen som finns i lagens 3 kap. och de tilläggsdelar som anges i 6 kap. I propositionen föreslås det att självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser tas in som en ny tilläggsdel (27 §). Syftet med de kalkylerade kostnader som fastställs på grundval av tilläggsdelen är att ersätta centralkommunen för dess kostnader för investeringar som hänför sig till det lokala serviceutbudet, den allmänna infrastrukturen och uppkomsten av arbetsplatser samt att uppmuntra kommunerna till en aktiv näringspolitik (RP s. 48 och 63—64). Utskottet vill fästa uppmärksamhet vid att kommunens självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser också påverkas av faktorer som kommunen och dess näringspolitik inte råvar på. Den nya tilläggsdelen kan också ytterligare försvaga den ekonomiska ställningen i kommuner som förlorar arbetsplatser till exempel på grund av en plötslig strukturförändring inom industrin. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör bedöma detta kriterium särskilt i fråga om huruvida tilläggsdelen på basis av självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser tillräckligt noggrant riktar statsandelen till de extra kostnader centralkommunen förorsakas av regionala tjänster och säkerställa att den inte ytterligare försämrar det ekonomiska läget i kommuner som förlorar arbetsplatser.

Av propositionen framgår att de föreslagna ändringarna i grunderna för bestämmande av statsandelarna och de beslutade nedskärningar-

na i statsandelen medför en avsevärd minskning av statsandelen för enskilda kommuner. Enligt den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen har kommunerna fem år på sig att anpassa ekonomin till ändringen. Enligt de presenterade beräkningarna innebär ändringen ett tryck att höja inkomstskattesatsen med ett medianvärde på 0,65 procentenheter före 2020 och vidare ett bortfall av driftsinkomster på 1,4 procent. I värsta fall kan trycket på inkomstskattesatsen vara så högt som 5,66 procentenheter och bortfallet av statsandelar 8,8 procent av driftsutgifterna. I propositionsmotiven bedömer regeringen att de kommuner som förlorar mest statsandelar i värsta fall kan drabbas av problem med att anpassa sin ekonomi (RP s. 75).

Enligt utskottets uppfattning finns det stor variation i kommunernas möjligheter att anpassa ekonomin till de minskande statsandelarna och klara av sina lagfästa serviceuppgifter. Sänkningen av statsandelen i enskilda kommuner till följd av de nya bestämningsgrunderna kan försvaga förmågan att under anpassningstiden svara för serviceåliggandena samt inskränka på den självständiga ekonomiska beslutanderätten och kommunens ansvarsområde rent allmänt. Vidare kan ökad skatteinkomst genom höjd inkomstskattesats leda till att inkomstskattesatserna i framtiden varierar ännu mer än nu.

Statsandelssystemet är som ovan konstaterats av central betydelse med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 16 § 2 mom. och 19 § 3 mom. om det allmännas skyldigheter och 121 § om den kommunala självstyrelsen. Utskottet har ansett att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme när den beslutar om nedskärningar i statsandelssystemet, också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners

statsandel. Propositionen gäller ändringar som i sig är motiverade med tanke på syftena med statsandelssystemet. Det är enligt utskottet dock viktigt, särskilt med hänsyn till de sociala och kulturella grundläggande rättigheterna, att den ekonomiska anpassningen i kommuner som förlorar statsandelar lindras genom en tillräckligt lång och på objektiva grunder fastställd övergångstid eller genom andra arrangemang. Genomförandet av reformen får inte äventyra den regionala jämlikheten eller fullgörandet av kommunernas grundlagsfästa skyldigheter. Reformen får inte heller försvaga kommunernas förutsättningar så att det äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi och därigenom också om sin förvaltning (GrUU 50/2005 rd, s. 2/I, och GrUU 42/1998 rd, s. 2/I).

Utskottet fäster slutligen uppmärksamhet vid att det nu för fjärde gången på fyra år föreslås sådana ändringar i statsandelssystemet som har stor betydelse för kommunernas ekonomiska självstyre. Vid sidan av översynen av statsandelsreformen pågår det dessutom reformer av kommunstrukturen, kommunallagen och systemet för utjämning av skatteinkomster mellan kommunerna samt av strukturerna inom social- och hälsovården. Utskottet ser det som motiverat att statsandelssystemet i sin helhet bedöms i samband med dessa lagstiftningsprojekt och med hänsyn tagen till kommunernas ekonomiska bärkraft och till grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent
Riitta Myller /sd
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.