

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2009 en proposition med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem (RP 174/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- direktör Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Aimo Rynänen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om statsandel för kommunal basservice och en lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Dessutom föreslås ändringar i vissa lagar som har samband med dem. Syftet är att stärka finansieringen av kommunal basservice över hela linjen genom att samla statsandelarna för servicen i ett block inom finansministeriets förvaltningsområde. Vidare är syftet att öka det tväradministrativa inslaget i budgetberedningen av statsandelar och stödja basserviceprogrammet och målen i det. Dessutom ska finansieringen av basser-

vice i glest bebyggda kommuner, skärgårdskommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde tryggas och kommunerna göras mindre beroende av finansieringsunderstöd enligt prövning. Reformen ruckar inte på grunderna för statsandelar utom i fråga om förskoleundervisningen och den grundläggande undervisningen.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2010. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010 och avses bli behandlad i samband med den.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms propositionen mot 121 § 3 mom. i grundlagen och bestämmelserna där om kommunernas beskattningsrätt. Enligt motiven kan lagförslagen

behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen föreslår i alla fall att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås en lag om statsandelar för kommunal basservice och en lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Dessutom föreslås vissa anknytande lagar bli ändrade. Den viktigaste förändringen är att man genom lagen om statsandelar för kommunal basservice med vissa undantag sammanför de nuvarande förvaltningsområdesspecifika statsandelarna allmän statsandel och statsandelarna för social- och hälsovården, förskoleundervisning och grundläggande utbildning och allmänna bibliotek, kommunernas kulturverksamhet och grundläggande konstundervisning med invånar-baserad finansiering under finansministeriets förvaltningsområde. Propositionen ruckar inte på grunderna för statsandelarna utom i fråga om förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i vissa delar. Förslagen handlar främst om ändringar som är nödvändiga för att statsandelar slås ihop.

Det finns anledning att bedöma den föreslagna lagstiftningen mot garantierna för de grundläggande sociala och kulturella rättigheterna och mot den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

Det viktigaste syftet med statsandelssystemet är att säkerställa att alla kommuner oavsett skillnader i förhållanden och inkomstunderlag har möjligheter att klara av speciellt sina lagfästa uppgifter. Systemet hjälper det allmänna att 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 §.

Enligt grundlagens 121 § 2 mom. ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har brukat poängtera att när kommunerna åläggs uppgifter genom lag ska det också ses till att de har faktiska möjligheter att klara av sina förpliktelser (GrUU 41/2002 rd, GrUU 50/2005 rd). Grundlagens 121 § 3 mom. säger att kommunerna har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms och om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag. Kommunernas beskattningsrätt har av hävd ansetts höra till de viktigaste specifika dragen i kommunernas självstyrelse (GrUU 10/1998 rd, GrUU 41/2002 rd). Substanten i beskattningsrätten är att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi (GrUU 41/2002 rd).

Här är det inte fråga om att påföra kommunerna nya uppgifter. Enligt avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna genomförs reformen kostnadsneutralt både mellan stat och kommun och mellan kommunerna. Lagstiftningen ändrar därmed inte i princip kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller de statsandelsuppgifter som avses i propositionen. Om statsandelssystemet ses över på det sätt som regeringen föreslår, äventyrar det inte kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin egen ekonomi och därmed är bestämmelserna inte heller något problem med tanke på 121 § i grundlagen.

Utskottet fäster sig i alla fall vid utjämningen av statsandelar som finns inbyggd i systemet. Den avser att jämna ut skillnaderna i kommunernas inkomstunderlag. Systemet ingår i den gällande lagen om statsandel till kommunerna och det föreslås inga större ändringar i det. Utjäm-

ningen möjliggör s.k. negativ statsandel, dvs. om summan av kommunens självfinansieringsandel och utjämningsavdrag på statsandelarna överskrider den skatteinkomstbaserade statsandelen, måste kommunen betala skillnaden till staten. Möjligheten till negativa statsandelar kommer att finnas kvar också efter reformen (29 § i lagförslag 1), även om regeringen räknar med att det kommer att finnas färre kommuner som betalar dem när de nuvarande förvaltningsområdesspecifika statsandelarna har sammanförts till en enda statsandel. I praktiken kommer negativa statsandelar att betalas av de kommuner som har ett större utjämningsavdrag än den kalkylerade statsandelen för att deras skatteinkomster är avsevärt högre än i genomsnitt. Enligt propositionens motivering kommer uppenbarligen bara en kommun 2010 att betala negativ statsandel till staten. Så vitt utskottet kan se äventyrar systemet inte de här kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin egen ekonomi och tillgodose de lagfästa grundläggande

de rättigheterna på ett sådant sätt att det strider mot grundlagen.

I ett generellt perspektiv rimmar förpliktelsen att betala negativ statsandel emellertid illa med de grundläggande principerna för kommunernas självstyrelse och de ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten (jfr GrUU 29/1992 rd). I förlängningen gäller det därför att klarlägga om statsandelssystemet eventuellt kan utvecklas så att möjligheten till negativ statsandel utesluts. Då måste man i alla fall beakta hur kommunernas egna val för att ordna sin service (till exempel huvudmannamodellen inom undervisningen) inverkar på statsandelarna för att sätet att beräkna statsandelar ska vara rättvist och jämförbart mellan kommunerna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 12 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /sv

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.