

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 och 32 § i lagen om statsandel för kommunal basservice

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 21 och 32 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 155/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- finansexpert Unna Heimberg, finansministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Kirsi Kuusikko.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget särskilt mot garantierna för rättsskydd i grundlagens 121 §.

Lagförslaget kan enligt regeringen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 69/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras så att statsandelsprocenten för kommunal basservice sänks med 1,50 procentenheter. Statsandelsprocenten föreslås vara 22,09 procent från ingången av 2023 och kommunernas självfinansieringsandel 77,91 procent. Enligt propositionsmotiven (s. 10) beror de mest betydande förändringarna i kommunernas statsandelar 2023 på ikraftträdandet av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Enligt propositionen är överföringen av kostnader och inkomster kostnadsneutral på riksnivå, men däremot kan de kostnader och inkomster som överförs avvika avsevärt beroende på kommun. På grund av reformen kommer statsandelen för vissa kommuner att vara negativ år 2023.

(2) Grundlagsutskottet har enligt vedertagen praxis bedömt lagstiftning om statsandelarna utifrån grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse och utifrån garantierna för grundläggande sociala och kulturella rättigheter (GrUU 16/2014 rd, GrUU 34/2013 rd, GrUU 12/2011 rd, GrUU 29/2009 rd). Ett av de viktigaste syftena med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett förhållanden och inkomstunderlag, har möjligheter att klara av i synnerhet sina lagfästa uppgifter (GrUU 17/2021 rd, stycke 60, GrUU 16/2014 rd, s. 3).

(3) Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har tidigare betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem (se GrUU 17/2021 rd, stycke 62, GrUU 16/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet påpekar att eftersom självstyrelsen är skyddad i grundlagen får kommunerna inte påföras uppgifter som medför så stora kostnader att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma om ekonomin och därmed också om förvaltningen (se till exempel GrUU 17/2021 rd, stycke 62, GrUU 41/2014 rd, s. 3 och GrUU 50/2005 rd, s. 2). 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.

(4) Grundlagsutskottet anser att statsandelssystemet är betydelsefullt också med avseende på 6 § i grundlagen eftersom det främjar regional jämlikhet. 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 16/2014 rd, s. 2/I, GrUU 34/2013 rd, s. 2/I, GrUU 29/2009 rd, s. 2/I, jfr GrUU 37/2006 rd, s. 2—3). Utskottet framhåller att lagstiftaren emellertid har en mycket bred prövningsrätt när den föreskriver om ändringar i statsandelssystemet också när ändringarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (GrUU 40/2014 rd, s. 3 och GrUU 16/2014 rd, s. 4). Utskottet anser dessutom att det med avseende på den grundlagstryggade finansieringsprincipen inte räcker med att bedöma hur den uppfylls sammantaget inom hela den kommunala sektorn, eftersom medborgarnas självstyrelse är skyddad i varje kommun. Konsekvenserna ska således bedömas också med avseende på

Utlåtande GrUU 69/2022 rd

situationen i enskilda kommuner (GrUU 40/2014 rd, s. 3, GrUU 16/2014 rd, s. 3, och GrUU 41/2002 rd, s. 3).

Sänkt statsandelsprocent och negativ statsandel

(5) Utskottet har tidigare bedömt förslag till sänkning av statsandelsprocenten i utlåtandena GrUU 12/2011 rd och GrUU 34/2013 rd. Vid bedömningen av en sänkning av statsandelsprocenten med 2,7 procentenheter år 2012 ansåg utskottet att sett till alla kommuner blir förändringarna i enskilda kommuner stora. Utskottet bedömde ändå att lagförslagen inte i någon betydande omfattning äventyrade den ekonomiska aspekten av den kommunala självstyrelsen som tryggas i 121 § i grundlagen (GrUU 12/2011 rd, s. 3). Utskottet bedömde också att den sänkning av statsandelsprocenten som föreslogs för 2014 var betydande med tanke på kommunalekonomin och enskilda kommuner. Utifrån en inkommen utredningen ansåg utskottet ändå att en sänkning av kommunernas statsandelsprocent och en höjning av självfinansieringsandelen i den omfattning som föreslogs då inte på ett grundlagsstridigt sätt äventyrade kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi (GrUU 34/2013 rd, s. 3).

(6) Grundlagsutskottet har analyserat betydelsen av negativ statsandel i samband med stiftandet av den gällande lagen om statsandel för kommunal basservice (GrUU 29/2009 rd, s. 3). Enligt utskottet äventyrade systemet inte kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin egen ekonomi och tillgodose de lagfästa grundläggande rättigheterna på ett sådant sätt att det strider mot grundlagen. Utskottet ansåg ändå att förpliktelsen att betala negativ statsandel rimmade illa med de grundläggande principerna för kommunernas självstyrelse och de ekonomiska relationerna mellan kommunerna och staten (jfr GrUU 29/1992 rd, s. 2). Utskottet påpekade att det i förlängningen därför gäller att klarlägga om statsandelssystemet eventuellt kan utvecklas så att möjligheten till negativ statsandel utesluts. Enligt utskottet måste man i en sådan situation i alla fall beakta hur kommunernas egna val för att ordna sin service inverkar på statsandelarna för att sättet att beräkna statsandelar ska vara rättvist och jämförbart mellan kommunerna.

(7) I den aktuella propositionen föreslås det att statsandelsprocenten för basservice sänks med 1,50 procentenheter för 2023. Enligt propositionsmotiven (s. 16) förklaras minskningen av statsandelsprocenten i huvudsak av den tekniska ändring inom systemet som följer av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och som innebär att de nya tilläggsdelar för främjande av välfärd och hälsa, ökning av invånarantalet och fjärrort som införs 2023, finansieras inom statsandelssystemet genom en minskning av statsandelsprocenten. Till denna del minskar statsandelen inte på nationell nivå, utan den fördelas på olika sätt mellan kommunerna enligt nya bestämningsfaktorer. En faktiskt minskad statsandelsprocent innebär däremot att statsandelen permanent minskar med 33 miljoner euro i enlighet med planen för de offentliga finanserna för åren 2023—2026.

(8) Enligt propositionen (s. 16) kommer det enligt de uppgifter som finns tillgängliga när propositionen överlämnas att finnas uppskattningsvis åtta kommuner med negativ statsandel för basservice år 2023. De kommuner där statsandelen för basservicen är negativ skiljer sig mycket från varandra och är av olika storlek. Den största förklarande faktorn till att statsandelen ändras och blir negativ är social- och hälsovårdsreformen, som innebär att statsandelen minskas med en andel på 70 procent på nationell nivå.

Utlåtande GrUU 69/2022 rd

(9) Grundlagsutskottet anser att propositionen gäller ändringar som i sig är motiverade med tanke på syftena med statsandelssystemet. Utifrån en inkommen utredning bedömer utskottet att de ändringar som föreslås i propositionsmotiven inte äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin egen ekonomi och tillgodose de lagfasta grundläggande rättigheterna på ett sådant sätt att de föreslagna ändringarna strider mot grundlagen.

(10) Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid utskottets ovan nämnda anmärkningar om negativ statsandel (GrUU 29/2009 rd) och särskilt vid den utredningsuppgift som utskottet har riktat till statsrådet. Utskottet anser det fortfarande motiverat att statsrådet utreder möjligheterna att utveckla statsandelssystemet så att möjligheten till negativ statsandel utesluts. Dessutom betonar utskottet att konsekvenserna av den negativa statsandelen måste följas noggrant med tanke på hållbarheten i enskilda kommuners ekonomi och genomförandet av den kommunala självstyrelsen. Vid behov måste behövliga korrigerande åtgärder vidtas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 22.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsrad Johannes Heikkonen.