

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 37/2015 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- kulturutskottet KuUU 4/2015 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 6/2015 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- konsultativ tjänsteman Mikko Nygård, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingschef Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras.

Statsandelsprocenten för kommunal basservice föreslås bli höjd så att kommunernas statsandel är 25,52 procent och kommunernas självfinansieringsandel 74,48 procent år 2016.

Statsandelen för kommunal basservice ska ökas med 48,14 euro per invånare, vilket motsvarar den nettominuskning på 262 miljoner euro i kommunskatterna som följer av att beskattningsgrunderna ändrats.

Betänkande FvUB 14/2015 rd

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering fryses indexhöjningen av statsandelen för kommunal basservice 2016—2019.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De föreslagna ändringarna i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) anknyter till det som föreslås under momentet för statsandel till kommunerna för ordnande av basservicen (28.90.30) i budgetpropositionen för 2016.

I propositionen föreslås det att statsandelsprocenten för kommunal basservice ska bli höjd så att kommunernas statsandel är 25,52 procent och kommunernas självfinansieringsandel 74,48 procent år 2016. I statsandelsprocenten beaktas de anpassningsåtgärder som fastställdes under föregående regeringsperiod, den statsandel på 100 procent som enligt regeringsprogrammet anvisats för nya och utvidgade åligganden samt justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Beräkningen av justeringen av kostnadsfördelningen har preciserats sedan propositionen lämnades. I den kompletterande budgetpropositionen föreslår regeringen därför att effekten av justeringen av kostnadsfördelningen ska minskas med cirka 44 miljoner euro. Statsandelsprocenten för kommunal basservice blir då 25,47 och kommunens självfinansieringsandel blir 74,53 procent. Jämfört med 2015 stiger statsandelsprocenten då med 0,03 procentenheter. Utskottet föreslår de relevanta ändringarna i lagförslaget på det sätt som framgår av detaljmotiven.

Lagstiftningen och rambeslutet innefattar åtgärder som påverkar dimensioneringen av momentet för statsandel för kommunal basservice. Vid dimensioneringen har som avdrag beaktats exempelvis de ändringar som föreslagits i lagen om småbarnspedagogik (RP 80/2015 rd). Som en ökning beaktas bland annat den tilläggsfinansiering för barnskyddet och för hemhjälp till barnfamiljer som nämns i regeringsprogrammet. Enligt social- och hälsovårdsutskottets utlåtande kommer revideringen av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (RP 96/2015 rd) att träda i kraft senare än i början av 2016.

Förvaltningsutskottet välkomnar att kommunerna får kompensation till fullt belopp för de förlorade skatteinkomster som beror på ändrade beskattningsgrunder i lagstiftningen. Kompensationen genomförs kommunvis genom att kommunens statsandel för basservicen ökas med motsvarande belopp. Ändringarna genomförs så att inga kommuner får ändrade inkomster på grund av ändringarna i beskattningsgrunderna. På detta sätt fortsätter det tidigare förfarandet.

Baserat på regeringsprogrammet har dimensioneringen av statsandelen beaktat indexfrysningen för 2016—2019. Förvaltningsutskottet ser det som beklagligt att man har tvingats avstå från indexhöjningar på statsandelarna för de åren. Ändå ser utskottet det som väsentligt att indexfrys-

Betänkande FvUB 14/2015 rd

ningen genomförs genom att den ökning av statsandelen som motsvarar indexhöjningen dras av kommunvis per invånare, varvid effekten per invånare är densamma i alla kommuner.

Kulturutskottet granskar i sitt utlåtande bland annat finansieringen av kommunernas undervisningsverksamhet och bedömer att jämlikheten i fråga om utbildning är hotad mellan olika kommuner, eftersom anslagen nu minskat i flera år. Det är bland annat viktigt att indexfrysningen 2016—2019 inte leder till att exempelvis den samlade finansieringen av utbildningen i kommunerna betydligt försämras och kvaliteten och kvantiteten inom undervisningen den vägen faktiskt försvagas.

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren präglats av en fortlöpande stramhet och läget väntas fortgå under de närmaste åren. Det svåra ekonomiska läget, de genomförda nedskärningarna i statsandelarna och alltför omfattande skyldigheter i förhållande till kommunernas bärkraft har ställt kommunernas ekonomi i ett trängt läge och försvagar kommunernas möjligheter att svara mot föränderliga servicebehov i framtiden. Kommunernas och samkommunernas sammanlagda resultat beräknas uppvisa ett lindrigt underskott 2016 och underskottet väntas öka i slutet av ramperioden 2016—2019 (FvUU 13/2015 rd — SRR 1/2015 rd).

Förvaltningsutskottet ser det som viktigt att man nu går in för att stärka kommunekonomin. För första gången på fyra år stärker budgetpropositionen den kommunala ekonomin. År 2016 är effekten cirka 288 miljoner euro jämfört med budgetpropositionen för 2015. De statliga åtgärder som beaktas i kalkylen för ramperioden 2016—2019 förbättrar totalt sett kommunekonomin med knappt 500 miljoner euro på 2019 års nivå. Kalkylen beaktar inte det påbörjade åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och inte heller effekterna av social- och hälsovårdsreformen. Dessa båda förväntas förbättra kommunernas ekonomi.

Utskottet anser att det med tanke på stabiliteten i den kommunala ekonomin är nödvändigt att de reformer för att stärka kommunekonomin som överenskommits i regeringsprogrammet men som ännu inte preciserats i detalj bereds och verkställs målmedvetet. Utskottet vill också påskynda minskningen av kommunernas uppgifter och skyldigheter. Det är också viktigt att följa regeringsprogrammet och inte anpassa statsfinanserna genom att skära i finansieringen av de kommunala tjänsterna, om inte kommunernas åligganden minskas i motsvarande mån. Också i övrigt bör man avhålla sig från att påföra kommunerna nya uppgifter och skyldigheter om inte kommunerna i enlighet med regeringsprogrammet då kompenseras till fullt belopp för de kostnader det medför. Det är också viktigt att justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna görs årligen och att kommunerna också framöver kompenseras till fullt belopp för förluster som orsakas av skattelättnader.

Vid sidan av staten vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i kommunekonomin genom egna insatser, exempelvis genom strukturella reformer och ökad produktivitet. Också kommunernas och samkommunernas investeringar är av stor betydelse. Under moment 28.90.34 i budgetpropositionen anvisas ett anslag för finansiering av lokala försök i kommunerna. Utskottet vill uppmuntra regeringen att inleda kommunförsök som förbättrar servicens produktivitet.

Betänkande FvUB 14/2015 rd

I det rådande ekonomiska läget understryker utskottet vikten av den nya makrostyrningen av kommunekonomin. Planen för de offentliga finanserna ställer upp ett mål för kommunekonomin finansiella ställning. Enligt den får kommunekonomin 2019 uppvisa ett underskott på högst en halv procent i förhållande till den totala produktionen. Regeringen stöder måluppfyllelsen genom att besluta en bindande utgiftsbegränsning i euro för den kommunala ekonomin för att begränsa trycket på kommunernas omkostnader till följd av statens åtgärder. Granskningen av kommunekonomin kompletteras av ett program för kommunernas ekonomi enligt 12 § i kommunallagen (410/2015). I praktiken täcker programmet in hela den kommunala ekonomin och innehåller även de åtgärder för balansering av kommunekonomin som krävs i planen för de offentliga finanserna. Dessutom innehåller programmet en uppskattning av hur väl finansieringen räcker för att fullgöra kommunernas uppgifter (finansieringsprincipen).

Förvaltningsutskottet vill betona att i ett stramt kommunekonomiskt läge måste utfallet av programmet för kommunernas ekonomi och finansieringsprincipen absolut följas upp. Utskottet har behandlat frågorna om att följa upp utfallet av finansieringsprincipen i sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna (FvUU 13/2015 rd — SRR 1/2015 rd). Dessutom hänvisar förvaltningsutskottet till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande som fäster uppmärksamhet vid att det finns anledning att bättre och mera åskådligt följa upp effektiviteten och resultaten av tilläggsåtgärder.

DETALJMOTIVERING

Lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

55 §. Statsandelsprocent och kommunens självfinansieringsandel. Som det konstateras i de allmänna motiven föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen ändras så att statsandelsprocenten är 25,47 i stället för 25,52 procent som regeringen föreslår. Kommunernas självfinansieringsandel blir då 74,53 medan förslaget i propositionen är 74,48 procent. Ändringen baserar sig på propositionen om komplettering av budgetpropositionen för 2016 där effekten av justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna har minskats med 44 miljoner euro. Justeringens effekt på statsandelsprocenten blir då 0,15 procentenheter i stället för föreslagna 0,20 procentenheter. Enligt utredning beror ändringen på preciseringen av kostnaderna för undervisningen för dem som omfattas av förlängd läroplikt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 37/2015 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) 1 § 1 mom. 25 punkten och 54 § 2 mom. 3 punkten, av dem 1 § 1 mom. 25 punkten sådan den lyder i lag 982/2012, *ändras* 35 §, 36 § 1 mom. och 55 § 1 mom. sådana de lyder i lag 1406/2014, samt *fogas* till 36 §, sådan den lyder i lagarna 1510/2011, 1188/2013, 676/2014 och 1406/2014, ett nytt 2 mom., i stället för det 2 mom. som upphävts genom lag 1510/2011, som följer:

35 §

Beaktande av ändringar av beskattningsgrunder i statsandelen

Statsandelen till kommunerna ökas med 48,14 euro per invånare i enlighet med den minskning av skatteinkomsterna som följer av ändringarna av beskattningsgrunderna vid beskattningen för 2016.

Om kommunens skatteinkomster minskar med mer än 48,14 euro per invånare efter den ökning av statsandelen som avses i 1 mom., ökas statsandelen för kommunal basservice med det belopp som fås när 48,14 euro per invånare dras av från minskningen av skatteinkomsterna per invånare. Om kommunens skatteinkomster minskar med mindre än 48,14 euro per invånare, minskas kommunens statsandel med det belopp som fås när minskningen av kommunens skatteinkomster per invånare dras av från 48,14 euro. De sammanlagda årliga ökningarna och minskningarna av statsandelen ska vara lika stora på riksnivå. När ändringen av statsandelen för kommunal basservice beräknas tillämpas beskattningssuppgifterna för 2014 och skattesatsen för 2015 samt invånarantalet vid årsskiftet 2014/2015.

36 §

Tidsbegränsade minskningar och ökringar av statsandelen till kommunerna

Under 2015—2018 dras från statsandelen för kommunal basservice årligen av 0,54 euro per invånare för finansiering av statens och kommunernas projekt för utveckling av informationsteknik.

Under 2016—2019 dras från statsandelen för kommunal basservice årligen av 6,32 euro per invånare, vilket motsvarar indexhöjningen.

Betänkande FvUB 14/2015 rd

55 §

Statsandelsprocent och kommunens självfinansieringsandel

Kommunens kalkylerade kostnader enligt 6—13 § fördelas på så sätt att kommunernas statsandel är 25,47 procent (*statsandelsprocent*) och kommunernas självfinansieringsandel är 74,53 procent.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Den upphävda 54 § 2 mom. 3 punkten tillämpas dock 2016 sådan den lydde vid denna lags ikraftträdande.

På ersättningar till kommunerna för förlorade skatteinkomster som föranleds av ändringarna i beskattningsgrunderna i beskattningen för 2010—2013 tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

Helsingfors 3.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Pirkko Mattila saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
ersättare Ilkka Kantola sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Betänkande FvUB 14/2015 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Det är ytterst oroväckande att kommunernas finansiella ställning fortsatt försvagas. Den mycket svåra ekonomiska situationen, som pågått länge, verkar inte släppa. Regeringens anspråkslösa satsningar på sysselsättning och ekonomisk tillväxt och dess nedskärningar som försvagar människornas köpkraft och tvångslagar som försämrar arbetstagarnas situation försvårar läget ytterligare.

Detta avspeglar sig allt starkare i kommunekonomin och i tillgången och kvaliteten på den dagliga basservice som är viktig för människorna. Avsikten är också att minska kommunernas uppgifter och kostnader i miljardklass. I praktiken betyder det sämre service för kommuninvånarna. Det är särskilt svårt att få den här ekvationen gå ihop när behovet av kommunal basservice samtidigt hela tiden ökar bl.a. till följd av förändringen i åldersstrukturen. Med tanke på kommunekonomin hållbarhet är det angeläget att kommunerna kan få kompensation för indexfrysningarna genom att den förhöjda utdelningen av samfundsskatten betalas ut också 2016.

I dimensioneringen av statsandelen beaktas vissa lagändringar. En faktor som påverkar statsandelarna är den ändring av lagen om småbarnspedagogik som är under behandling i riksdagen. Genom den kommer man att begränsa den subjektiva rätten till dagvård. Varje barn har rätt till högkvalitativ småbarnspedagogik oberoende av familjens omständigheter eller annat i barnets närmiljö. Undersökningar visar otvetydigt att denna policy är av avgörande betydelse för barnets fortsatta utveckling och liv.

Enligt propositionen ska föräldrarna få välja mellan 20 timmar småbarnspedagogisk verksamhet antingen en del av dagen eller en del av veckan. Ständiga förändringar i gruppen utsätter barnen för stress och påverkar barnens kompisförhållanden. Oregelbunden medverkan några dagar i veckan leder till att barnet inte känner att det ingår i gruppen, utan det kan i stället uppleva utanförskap, utsättas för mobbning och riskera marginalisering.

Att begränsa dagvårdsrätten försätter barnen i en ojämlik ställning och gör det svårare för föräldrarna att få jobb. Att genomföra reformen kommer att medföra utmaningar för kommunerna. Flera kommuner har redan meddelat att de inte kommer att verkställa reformen. Inom dagvården motsvarar ändringen av lagen om småbarnspedagogik en minskning på upp till 4 100 årsverken.

Kommunerna tvingas nu stå för besparingarna av den begränsade dagvårdsrätten på förhand genom minskning av statsandelarna, trots att det ännu inte finns grunder för att bedöma de faktiska konsekvenserna av beslutet. Därför är det också oklart hur mycket kommunerna faktiskt sparar på ändringen av lagen om småbarnspedagogik. Det är ytterst tveksamt huruvida besparingar som motsvarar nedskärningarna av statsandelarna kan genomföras ens i de kommuner som beslutar begränsa rätten till småbarnspedagogik och öka gruppstorlekarna enligt den ändrade lagen.

Betänkande FvUB 14/2015 rd
Reservation 1

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande (***Reservationens förslag till uttalande***).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att indexfrysningarna och andra nedskärningar kompenseras i kommunekonomin genom att den höjda utdelningen av samfundsskatten till kommunerna betalas ut också för 2016. Ändringarna i lagen om småbarnspedagogik får inte i förväg påverka grunderna för statsandelarna.

Helsingfors 3.12.2015

Mika Kari sd
Olli-Poika Parviainen gröna
Joona Räsänen sd
Matti Semi vänst
Ilkka Kantola sd

Betänkande FvUB 14/2015 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Jag godkänner inte lagförslaget (RP 37/2015 rd) till den del det genom statsandelssystemet har ekonomiska konsekvenser för barnets rätt till kommunalt ordnad småbarnspedagogisk verksamhet i daghem eller i familjedagvård, det vill säga den så kallade subjektiva rätten till småbarnspedagogik.

Finland ligger under genomsnittet i OECD-länderna i fråga om barnens deltagande i dagvård och förskola. I många andra länder anses den småbarnspedagogiska verksamheten vara ytterst viktig för barnens utveckling. I Finland har vi däremot en benägenhet att se dagvården enbart som en förvaringsplats som tillåter föräldrarna att förvärvsarbeta. Det är dock ingen anledning att, inom de funktioner som samhället erbjuder, låta barnets rätt till en god uppväxt, uppfostran och utbildning utsättas för försvagningar av statsfinansiella skäl.

Den subjektiva rätten till dagvård är en fråga om barnets rätt till högkvalitativ småbarnspedagogik. Familjeförhållanden varierar och där är samhällets möjligheter till åtgärder begränsade medan samhällets styrmekanism för att ge barnen bästa möjliga start i livet finns inom uppfostran och utbildning.

Större grupper inom dagvården kommer sannolikt att leda till att aktiviteten och säkerheten i grupperna försämras. Beslutet påverkar både de personella resurserna och behovet av lokaler för verksamheten. Även om resursbesparingarna innebär att personalstyrkan inte ökar fastän grupperna blir större kommer behovet av lokaler ändå att förändras. Dessutom finns det utmaningar när det gäller hanteringen av lokalerna. Det bidrar till högre kostnader när nya och större lokaler ska tas i användning. Det är också medicinskt påvisat att sjukfrekvensen bland barn och personal stiger i större barngrupper, och då stiger också kostnaderna för samhället.

Undersökningar visar entydigt hur viktig en bra småbarnspedagogik är för att barnen ska lära sig, få social kompetens och utvecklas kognitivt. De positiva effekterna märks så sent som i tonåren. De skillnader i inläringen som beror på att barnen har olika socioekonomisk bakgrund jämnas ut tack vare bra småbarnspedagogisk verksamhet. Vid sidan av den grundläggande utbildningen är småbarnspedagogiken det effektivaste sättet att stödja barnfamiljer.

De av regeringen föreslagna begränsningarna riskerar leda till att barn, beroende på familjeförhållanden, behandlas ojämnt så att de barn som mest behöver den trygghet och stabilitet dagvården kan ge inte nödvändigtvis får den i tillräcklig utsträckning. Skapandet av parallella system för olika kategorier av barn med olika rätt till omsorg och uppföljningen av detta kräver i sin tur resurser som bättre behövs i själva kärnverksamheten, i barnomsorgen. Därför föreslår jag att kommunerna fortfarande ska få statsandelar för alla barn, det vill säga att den subjektiva rätten till dagvård finns kvar och att gruppstorlekarna inte ändras och att detta beaktas när statsandelarna räknas ut.

Betänkande FvUB 14/2015 rd
Reservation 2

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande (***Reservationens förslag till uttalande***).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att de beräknade effekterna av reformen av lagen om småbarnspedagogik inte ska beaktas i grunderna för statsandelarna och för att den subjektiva rätten till dagvård ska bevaras.

Helsingfors 3.12.2015

Thomas Blomqvist sv