

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 22/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om fritt bildningsarbete, 8 § lagen om yrkesutbildning och 4 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning samt av vissa lagar som har samband med dem

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 oktober 2001 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om fritt bildningsarbete, 8 § lagen om yrkesutbildning och 4 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning samt av vissa lagar som har samband med dem (RP 132/2001 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- konsultative tjänstemannen Markku Nissinen, inrikesministeriet
- budgetrådet Raija Koskinen, finansministeriet
- sakkunniga Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av 12 § lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning.

I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och i lagen om fritt bildningsarbete föreslås att de bestämmelser upphävs som begränsar nivån på priserna per enhet som läggs till grund för statsfinansieringen och med vars hjälp statsandelarna inom undervisnings- och kulturverksamheten skars ned 1993—1995 i syfte att balansera den offentliga ekonomin. Enligt förslaget skall priserna per enhet från början av 2002 bygga på de genomsnittliga faktiska kost-

naderna. Regeringen föreslår att i lagarna görs de ändringar för undervisnings- och kulturverksamhetens del som föranleds av att systemet med återkrav av mervärdesskatteåterbärningar till kommuner och samkommuner avvecklas. Statsfinansieringen för kommuner och samkommuner skall enligt förslaget bestämmas utifrån priser per enhet utan mervärdesskatt från och med 2002. I lagarna föreslås också de ändringar som övergången till den gemensamma eurovalutan föranleder. Alla belopp i mark i lagarna ändras till euro. I den finskspråkiga texten ersätts ordet "markkamäärä" och dess olika böjningsformer med "euromäärä" och dess olika böjningsformer. I den svenskspråkiga texten däremot används "belopp" såväl i den gällande som i den föreslagna lydelsen.

Ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om finansiering av undervisnings-

och kulturverksamhet och ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av 12 § lagen om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning föreslås bli ändrade så att understödssystemet under övergångsperioden i samband med sloandet av statsunderstöd, som beviljats för utbildning i form av avgiftsbelagd service före ingången av 2001, fortsätter att gälla ytterligare ett år och att understödet under övergångsperioden beviljas sista gången 2004.

Genom en ändring av lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning kan också statens affärsverk få tillstånd att ordna utbildning enligt dessa lagar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2002.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt om kommunernas ekonomi

Utskottet tvingas göra sin bedömning av kommunernas ekonomi i ett läge där den allmänna ekonomiska utvecklingen i vårt land efter en lång uppgång åter bromsats upp. Samtidigt har ovissheten om den ekonomiska utvecklingen spritt sig kraftigt.

Sett i ett helhetsperspektiv har kommunernas ekonomi varit i balans de senaste åren. Men denna helhetsbalans bottnar främst i den positiva ekonomiska utvecklingen i de största kommunerna. Kommungruppsvis betraktat är kommunernas bokslut för 2000 skrala jämfört med tidigare år. Ett belysande exempel är att sammantaget 233 kommuner skulle ha gått på minus utan behovsprövade finansieringsbidrag. Totalt 196 kommuner redovisade ett negativt årsbidrag, delvis beroende på ändringar i rättelseredovisningen av kommunernas skatteinkomster. En avgörande orsak till den svaga utvecklingen i ett flertal kommuner har varit att skatteintäkterna inte ökat tillräckligt den gynnsamma ekonomis-

ka utvecklingen till trots. Skatteintäkterna har nämligen utvecklats ojämnt också inom den kommunala sektorn. Situationen är delvis en följd av att kommunens ställning som skatteta- gare försvagats.

Utskottet finner det positivt att budgetpropositionen för 2002 och de anknyttande lagförslagen gällande kommunernas finanser uppmärksammar kommunernas ekonomiska svårigheter och att regeringens propositioner innehåller åtgärder för stabilisering av den kommunala ekonomin. Sammantaget beräknas de statliga åtgärderna (omläggning av verksamhet, budgetbeslut, justering av kostnadsfördelningen i fråga om statsandelarna och indexjusteringar av statsandelarna) stärka kommunernas finansiella ställning med cirka 249 miljoner euro (1 480 miljoner mark) nästa år.

Trots de positiva förslagen i budgetpropositionen är det ett faktum att klyftan mellan kommunerna vidgas. Av allt att döma kommer en del kommuner inte att kunna uppfylla kommunallagens krav på att täcka underskott. Akuta insatser typ adekvata behovsprövade understöd och in-

dexjusteringar av statsandelar till fullt belopp kan i viss mån hjälpa upp ekonomin i drabbade kommuner. Men det gäller att ta fram mer permanenta lösningar. Därför skyndar utskottet på bland annat en revidering av statsandelssystemet. Regeringen står också bakom en mängd projekt för effektivisering av regionalpolitiken och samarbetet mellan ekonomiska regioner. De bör genomföras i rask takt för att därmed medverka till livskraftiga kommuner på sikt.

Lagändringar som påverkar kommunernas ekonomi

De ekonomiska konsekvenserna av propositionen hänger samman med en del andra lagändringar, som avses träda i kraft vid ingången av 2002. Genom dem slopas femtonprocentsregeln som begränsar statsandelsutjämnningen, höjs skärgårdstilläggen och fjärrortstilläggen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996), läggs till en bestämmelse om att slopandet av övergångsutjämnningarna till följd av statsandelsreformen skall beaktas när finansieringsunderstöd enligt prövning beviljas för år 2002 och tidigareläggs justeringen 2003 av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna till 2002. Vidare frångås systemet med återkrav av kommunernas mervärdesskatt, införs en kalkylerad återbäring av mervärdesskatten, höjs statsandelarna för social- och hälsovårdens driftskostnader och revideras statsandelarna för undervisningsministeriets förvaltningsområde. I det sammanhanget görs en ändring som innebär att de kalkylerade utgifter som ligger till grund för de uppgiftsbaserade statsandelarna bestäms utifrån kostnader utan mervärdesskatt. Dessutom är det meningen att dels övergå till en kommunbestämd utdelning av samfundsskatten som fastställs årligen slutgiltigt och på en gång, dels att sänka kommunernas utdelning av samfundsskatten.

Vad beträffar lagförslagen i anknytning till budgetpropositionen för 2002 kan det helt allmänt sägas att de leder till de största ändringarna i den kommunala ekonomin sedan statsandelsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1997.

Meningen är att ändringarna skall genomföras utan att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna rubbas på totalnivå. För att så skall ske kompenseras ökningen i statens utgifter och minskningen i inkomsterna huvudsakligen genom att kommunernas utdelning av samfundsskatten, som ansetts vara konjunkturkänslig, kapas och genom att de uppgiftsbaserade statsandelarna skärs ned i den mån de kommer att bygga på kostnader utan mervärdesskatt.

Som helhet taget kommer propositionerna att få positiva effekter i alla kommungrupper, undantaget kommuner med mer än 100 000 invånare. Utslaget per invånare kommer de positiva effekterna att synas i synnerhet i kommuner med färre än 20 000 invånare. I den kommungruppen, och framför allt i kommuner med färre än 6 000 invånare, har den ekonomiska utvecklingen mätt enligt förändring i årsbidrag varit svagast under de senaste åren. Årsbidragsökningen har kommit att koncentreras till framför allt kommuner med fler än 100 000 invånare.

De försämringar i finansieringsbidraget till kommunerna som följer av regeringens propositioner drabbar, i och med att statsandelarnas utjämningsgrund ändras och återkravet av mervärdesskatt slopas, främst kommuner där skatteinkomsterna, i synnerhet från samfundsskatten, ökat kraftigast. Det betyder förluster inte bara för kommuner med fler än 100 000 invånare utan också enstaka kommuner, bland annat på industriorter.

Trots de konstruktiva insatserna hyser utskottet bekymmer för kommunernas framtida ekonomiska utveckling. Detta gäller hela kommunsektorn, även kommuner med fler än 100 000 invånare, inbegripet landets huvudstad Helsingfors med sina egna problem bland annat beroende på de exceptionellt höga boendekostnaderna. De nyaste prognoserna gällande landets ekonomi är dystrare än de prognoser som fanns att tillgå när budgetpropositionen för 2002 lämnades. Detta innebär bland annat en ökad ovisshet om hur kommunernas skatteintäkter kommer att utvecklas. Här kan nämnas att det är svårt för många kommuner att ta till höjd kommunalskatt för att balansera upp den kommunala ekonomin.

Med tanke på kommunernas ekonomi i stort är det olyckligt att propositionerna med till varandra kopplade lagförslag gällande kommunernas ekonomi remitterats till olika utskott för avgivande av betänkande (RP 128/2001 rd, RP 130/2001 rd, RP 132/2001 rd och RP 152/2001 rd). Vid riksmötet 2000 ingick förslagen till ändringar i statsandelssystemet i en och samma proposition (RP 138/2000 rd).

Kompletterande synpunkter på den föreliggande propositionen

I lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998) och i lagen om fritt bildningsarbete (1147/2000) föreslås att bestämmelserna som begränsar nivån på de priser per enhet som läggs till grund för statsfinansieringen upphävs. Bestämmelserna användes till att minska statsandelarna inom undervisnings- och kulturverksamheten 1993—1995 i syfte att balansera den offentliga ekonomin. Priserna per enhet skall från början av 2002 bygga på de genomsnittliga faktiska kostnaderna. I lagarna föreslås också för undervisnings- och kulturverksamhetens vidkommande de ändringar som föräns av att systemet med återkrav av mervärdesskatteåterbäringar till kommuner och samkommuner avvecklas. Statsfinansieringen för kommuner och samkommuner grundar sig från och med 2002 på priser per enhet utan mervärdesskatt.

Regeringen lägger i propositionen fram positiva förslag som ur kommunal synvinkel är motiverade och behövliga. Av de orsaker som framgår av propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen — som ett led i lösningen 2002 på frågan om den kommunala ekonomin — behövlig och ändamålsen-

lig. Sett ur detta perspektiv tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen utan ändringar.

Utskottet vill dock fästa uppmärksamheten på att den föreslagna indexjusteringen är bara hälften av vad kostnadsnivån hade förutsatt. Detta innebär att kommunerna står som förlorande part i förhållandet kommun—stat. Samtidigt önskar utskottet att den tidigare nedskärningen i statsandelarna per kommuninvånare återtars i framtiden.

Revidering av statsandelssystemet

Utskottet skyndar på en revidering av statsandelssystemet för att brokigheten inom kommunsektorn — bland annat differenser i förhållanden och ekonomiska premisser — skall kunna beaktas på lämpligt sätt. Kommunerna måste få hållbara och långsiktiga garantier för att klara av de uppgifter som ålagts dem, uppgifter som är av fundamental betydelse i det finländska samhället.

Utskottet vill i detta sammanhang även framhålla att statsandelarna för anläggningskostnader inom undervisningsministeriets förvaltningsområde i framtiden också inbegriper statsandelar för enskilda projekt. Det är definitivt statens uppgift att se till att systemet för anläggningskostnader fungerar för att kommunerna skall kunna klara av sina lagfästa förpliktelser och tillmötesgå medborgarnas behov av bas-tjänster.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att kulturutskottet bör väga in det som sägs ovan.

Helsingfors den 13 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

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

Kari Kärkkäinen /kd
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Ossi Lantto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Regeringen föreslår i sin proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om fritt bildningsarbete, 8 § lagen om yrkesutbildning och 4 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning samt av vissa lagar som har samband med dem att bestämmelserna som begränsar nivån på de priser per enhet som läggs till grund för statsfinansieringen skall upphävas. Bestämmelserna användes för att minska statsandelarna inom undervisnings- och kulturverksamheten 1993—1995 för att balansera den offentliga ekonomin. Det slojade pristaket gäller priserna per enhet för den grundläggande utbildningen, gymnasierna, yrkesutbildningen, yrkeshögskolorna, grundläggande konstundervisning som finansieras på basis av undervisningstimmar, medborgarinstituten, idrottsutbildningscentrerna och biblioteken.

Dessutom görs i lagarna för undervisnings- och kulturverksamhetens vidkommande de ändringar som föranleds av att systemet med återkrav av mervärdesskatteåterbärningar till kommuner och samkommuner avvecklas. Statsfinansieringen för kommuner och samkommuner bygger från och med 2002 på priser per enhet utan mervärdesskatt. I lagarna görs också de ändringar övergången till euron föranleder.

De föreslagna lagändringarna är ett led i regeringens strävan att stärka den kommunala ekonomin.

Trots alla förslag förekommer det ändå en viss eftersläpning i statsandelarna för undervisnings- och kulturväsendet beroende dels på att de på invånarantalet baserade statsandelarna skars ned 1996—1998, dels på att regeringen nu föreslår indexjusteringar som tar hänsyn till bara hälften av ändringarna i kostnadsnivån.

Dessutom måste kommunernas ekonomi nu bedömas mot bakgrunden av att den allmänna ekonomiska utvecklingen i vårt land efter en lång uppgång åter radikalt har bromsats upp.

Samtidigt har ovissheten om den ekonomiska utvecklingen spritt sig kraftigt. Det ekonomiska läget i kommunerna är nu avsevärt dystrare än vad det föreföll vara på våren och sommaren när regeringen beredde budgetpropositionen för 2002.

Det finns också andra faktorer som ökar det ekonomiska trycket på kommunerna när det gäller bastjänsterna. Kostnaderna för serviceproduktionen stiger snabbare än beräknat samtidigt som alla faktiska kostnader inte tas med i beräkningarna för priserna per enhet, såsom läkaravtalets effekter inom social- och hälsovården. Till följd av halveringen av indexjusteringen blir också en del kostnader obeaktade när statsandelarna fastställs. Kommunerna åläggs fortlöpande nya uppgifter men statsmakten ser inte till att de har faktiska resurser för serviceproduktionen. Kommunerna har inte heller fått full kompensation för bortfallet av skatteinkomster till följd av förvärvsinkomstsvdraget. Det handlar om ett utestående belopp på 1,6 miljarder mark.

Konsekvensen av detta är att ett stort antal kommuner varit tvungna att höja inkomstskatteprocenten och att årsbidraget i kommuner och samkommuner inte kommer att räcka till för att täcka nettoinvesteringar med början från 2003.

För att kommunernas serviceproduktion skall vara tryggad och kommunernas ekonomi fås i balans måste indexjusteringarna i budgeten för 2002 göras till fullt belopp och finansieringsbidraget enligt prövning höjas till 420 miljoner mark samtidigt som den tidigare nedskärningen i statsandelen per kommuninvånare slopas.

Åsikt

Med stöd av det ovan sagda anser vi att förvaltningsutskottet i sitt utlåtande till kulturutskottet borde ha anfört

att förvaltningsutskottet med hänsyn till det finansiella läget i kommunerna krä-

FvUU 22/2001 rd — RP 132/2001 rd

ver att indexjusteringarna av statsandelarna görs till fullt belopp och att finansieringsbidragen till kommunerna en-

ligt prövning höjs till 420 miljoner mark i budgeten för 2002 och

att de tidigare nedskärningarna i statsandelarna per invånarantal upphävs.

Helsingfors den 13 november 2001

Pekka Nousiainen /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Matti Väistö /cent