Kulturutskottet

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 140/2016 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Marja Isomäki, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Arto Salmela, finansministeriet
- ekonomiplaneringschef Pasi Rentola, undervisnings- och kulturministeriet
- utvecklingschef Sanna Lehtonen, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen ingår förslag till ändringar i statsandelen för kommunal basservice. Orsakerna är många. Bland dem finns konkurrenskraftsavtalet, kompensationen för ändringar i skattegrunderna, minskningen av statsandelen på grund av indexrelaterade utgifter och nedskärningar under förra regeringsperioden samt åtgärder till följd av ändringar i kommunernas uppgifter och skyldigheter. En del av de föreslagna ändringarna gör att statsandelsprocenten sjunker och andra gör att den stiger. Enligt förslaget ska statsandelsprocenten för kommunal basservice sänkas med 0,38 procentenheter, vilket betyder att kommunernas statsandelsprocent kommer att vara 25,23 procent år 2017 och kommunernas självfinansieringsandel 74,77 procent.

Propositionen får många konsekvenser för undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Vissa berör statsandelssystemet för basservice och andra finansieringen enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet. Regeringen föreslår också vissa tekniska justeringar som har anknytning till propositionen med förslag till ändring av lagen om finansiering

av undervisnings- och kulturverksamhet (RP 177/2016 rd). Utskottet tar ställning till den propositionen när det behandlar den.

Ändringarna enligt den föreliggande propositionen kommer inte i väsentlig grad att försvaga förutsättningarna att ordna de undervisnings- och kulturtjänster som hör till kommunernas lagfästa uppgifter. Utskottet tar nedan upp vissa frågor som gäller dess ansvarsområde.

Den icke öronmärkta statsandelen

Statsandelen för basservice innehåller finansiella resurser för social- och hälsovård, småbarnspedagogik, förskola och grundläggande utbildning, bibliotek och vissa tjänster inom kultursektorn. Den är icke öronmärkt inkomst för kommunerna för att de ska klara av sina lagfästa uppgifter. Den dirigeras inte genom statliga beslut till specifika uppgifter, utan det är kommunen som beslutar om användningen.

Utskottet ser det som viktigt att både staten och kommunerna också i ekonomiskt svåra tider bär sitt ansvar för de lagfästa uppgifterna inom småbarnspedagogik, undervisning och kultur. Staten ska följa finansieringsprincipen och kommunernas ansvar avgränsas av behörigheten enligt självstyrelsen.

Propositionens konsekvenser för undervisnings- och kultursektorn

Statsandelarna föreslås bli ytterligare nedskurna med 74 800 000 euro, vilket beror på att frysningen av indexen genererar mindre besparingar än väntat. Ungefär en tredjedel av nedskärningen beräknas drabba undervisnings- och kultursektorn. Nedskärningen fullföljer de anslagsbesparingar som frysningen av indexhöjningarna ska leda till enligt regeringsprogrammet. Om förändringen i kostnadsnivån realiseras enligt prognoserna kan höjningen av kostnaderna för kommunernas serviceproduktion väntas förbli måttlig de närmaste åren.

Utifrån konkurrenskraftsavtalet minskas statsandelarna för basservice med 356 miljoner euro. Detta genomförs genom ett avdrag på 65,24 euro per invånare från statsandelen. Minskningen kan anses motsvara de utgiftsminskningar som berör de kommunala arbetsgivarna enligt konkurrenskraftsavtalet. Utskottet anser att detta inte i någon betydande grad kommer att påverka förutsättningarna för att ordna lagfästa undervisnings- och kulturtjänster.

Sakkunniga har lyft fram att en del av de besparingar som ingår i propositionen bygger på kalkyler som är osäkra på grund av att beredningen av vissa frågor som påverkar statsandelarna inte är slutförd. Utskottet är medvetet om detta men påpekar att kalkylerna över kostnadseffekter i regel alltid bygger på uppskattningar som inte ens mot slutet av beredningsskedet med säkerhet går att styrka fullt ut. Det är en utmaning att lagstiftningen om verksamheten bereds i annan takt än lagstiftningen om finansieringen. Utskottet ser det som angeläget att beräkningen av kostnadseffekterna görs noggrant också i de fallen. Den största osäkerheten i fråga om konkurrenskraftsavtalet gäller de beräknade kostnadseffekterna av den förlängda årliga arbetstiden. Osäkerheten kring konsekvensbedömningen med anknytning till lagreformer som är under beredning beror på att det inte finns exakt information om hur tillämpningen av den nya lagstiftningen kommer att ändra på verksamheten och därmed påverka kostnaderna. Utskottet påpekar i varje fall att osäkerheten i

beredningen av lagstiftning som inverkar på statsandelarna för basservice inte kommer att få bestående negativa konsekvenser, eftersom de eventuella bristerna i beräkningarna – oberoende av om de är positiva eller negativa – kommer att rättas till när den lagfästa kostnadsfördelningen justeras.

Småbarnspedagogik

I propositionen föreslår regeringen att lagstiftningsreformerna i fråga om småbarnspedagogik beaktas i statsandelarna för kommunal basservice. Ändringen i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik kommer att leda till att statsandelarna minskar med 9,2 miljoner euro nästa år. Minskningen till följd av ändringen i förhållandet mellan antalet barn över 3 år och antalet pedagoger är 9,4 miljoner euro. De här minskningarna fullföljer ändringarna till följd av de nya bestämmelserna om småbarnspedagik som trädde i kraft den 1 augusti 2016. Effekterna på statsandelen till kommunerna realiseras till fullt belopp 2017.

Finansieringen av utvecklingsprojekt inom informationsteknik

Regeringen föreslår ett statsandelsavdrag på 0,31 euro per invånare för finansieringen av antagningen av studerande. Ett belopp i euro motsvarande den summa som ska dras av från statsandelen ingår i Utbildningsstyrelsens omkostnader under moment 29.01.02. Det rör sig om ett system som tidigare införts, där antagningen av studerande delvis finansieras med statsandelen för kommunal basservice. Systemet föreslås fortsätta. Utskottet har tidigare uttalat sig i frågan (KuUU 4/2015 rd) och ser det fortfarande som behövligt att finansieringen av de nationella tjänsterna, till exempel tjänster för antagning av studerande, regleras permanent i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet anför

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 9.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sanna Lauslahti saml
medlem Li Andersson vänst
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Laura Huhtasaari saf

medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Jani Toivola gröna (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Det ligger på kommunernas ansvar att ordna basservice. Finansieringen delas upp mellan kommunerna och staten. Så sent som på 1990-talet var statsandelen 58 procent, medan den nästa år kommer att vara nere i 25,52 procent. Medborgarna ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda på lika villkor och då är det problematiskt att staten drar sig ur finansieringen av basservicen och därmed gör avsteg från finansieringsprincipen. Det kommer att leda till att alla kommuner faktiskt inte har ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter.

I det allt sämre ekonomiska läget tvingas kommunerna försöka spara in på service som avses i lagen om statsandel för basservice och som inte berörs av krav på miniminivå eller andra liknande normer. Inom småbarnspedagogik och grundläggande utbildning finns det ganska få normer av den här typen jämfört med social- och hälsovårdstjänsterna. Utbildningssektorns andel av den totala finansieringen har successivt sjunkit i kommunernas utgifter, medan social- och hälsovårdssektorns andel har stigit med ungefär en procent varje år. Det innebär mindre satsningar på framtida kompetens och mer satsningar på korrigerande åtgärder.

Den serviceproduktion som finansieras genom systemet med statsandel för kommunal basservice omfattar inom undervisningen ca 590 000 elever i förskola och grundläggande utbildning och ca 213 000 barn inom kommunalt ordnad dagvård. Dessutom omfattas alla kommuninvånare i fråga om allmänna kulturtjänster och bibliotek, som finansieras genom en statsandel som bestäms per invånare. En del av kommuninvånarna omfattas i fråga om grundundervisning i konst, som finansieras per invånare. Det försämrade ekonomiska läget i kommunerna gör att allt färre kommuner genom egen finansiering kan kompensera bortfallet på flera procent i priserna per enhet och därför växer ojämlikheten inom dagvård och utbildning.

I propositionen föreslås det att lagen om statsandel för kommunal basservice ändras så att statsandelen för kommunal basservice sänks med 0,38 procentenheter. Det innebär att statsandelen från ingången av 2017 blir 25,23 procent och kommunernas självfinansieringsandel 74,77 procent. Statsandelsprocenten för kommunal basservice kommer 2017 att vara 25,23 och kommunernas självfinansieringsandel 74,77 procent av de kalkylerade kostnaderna för statsandelsåliggandena. I statsandelsprocenten beaktas både de anpassningsåtgärder som den föregående regeringen beslutat om och de anpassningsåtgärder som statsminister Juha Sipiläs regering beslutat om. Vidare beaktas effekterna av justeringen av kostnadsfördelningen och effekterna av nya och mer omfattande uppgifter.

De ändringar som 2017 görs i grunderna för kommunalskatten ska enligt förslaget beaktas i statsandelen för basservice. Kommunernas skatteintäkter kommer att minska med 390 miljoner euro netto, och detta ska kompenseras genom att statsandelen för basservice ökas med 71,45 euro per invånare. Eftersom förändringarna i kommunalskatt varierar från kommun till kommun kommer förändringarna att jämnas ut mellan kommunerna på så sätt att ingen kommun får förändrade inkomster. På detta sätt fortsätter det tidigare förfarandet.

Utlåtande KuUU 9/2016 rd
Avvikande mening

Statsbidragen till kommunerna är 10,3 miljarder euro 2017, varav statsandelen för kommunal basservice 8,5 miljarder euro täcker in över 80 procent. Statsandelen för basservice innehåller finansiella resurser för social- och hälsovård, men också för småbarnspedagogik, förskola och grundläggande utbildning, bibliotek och vissa tjänster inom kultursektorn.

De ändringar i eurobelopp som mest påverkar statsandelen för basservice 2017 är kompensationen för skatteförluster (+390 miljoner euro), nedskärningen av statsandelen enligt konkurrenskraftsavtalet (-356 miljoner euro) och direkta nedskärningar av statsandelen (-125 miljoner euro). Dessutom har det betydande effekter i euro att kommunernas andel av utgifterna för grundläggande utkomststöd beaktas, för det genomförs genom att statsandelen minskar (-331 miljoner euro) när utbetalningen av stödet överförs från kommunerna till FPA vid ingången av 2017. Till följd av överföringen skärs statsandelen ner med 31 miljoner euro utifrån den beräknade besparingen i kommunernas förvaltningsutgifter.

År 2017 sjunker statsandelen för kommunal basservice med 440 miljoner euro. Även om en del av ändringarna är kostnadsneutrala med avseende på kommunekonomin, kommer den direkta nedskärningen av statsandelen med 125 miljoner euro tillsammans med nettoeffekten av konkurrenskraftsavtalet (-90 miljoner euro) att strama åt kommunekonomin betydligt 2017.

Med tanke på en hållbar kommunekonomi är det oroväckande att staten drar sig ur finansieringen av den lagfästa basservicen och fullföljandet av finansieringsprincipen. I enlighet med finansieringsprincipen bör kommunerna ha faktiska ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter med en skälig skatte- och avgiftsbörda.

Sammantaget försvagar konkurrenskraftsavtalet den kommunala ekonomin med 90 miljoner euro, det vill säga nettoeffekten är att den kommunala ekonomin stramas åt. Dessutom är det mycket osannolikt att åtgärderna i avtalet, till exempel den förlängda årliga arbetstiden, kommer att möjliggöra de teoretiska besparingarna i kommunerna genast det första året, alltså 2017. Enligt det här antagandet har statsandelen till kommunerna skurits ner på förhand med 70 miljoner euro. Det bör vägas in att skillnaderna är stora mellan de enskilda kommunerna när det gäller att sätta in de avtalsenliga åtgärderna för att generera besparingar.

Indexfrysningarna medger mindre besparingar än väntat och därför föreslår regeringen att statsandelarna för kommunal basservice skärs ner med ytterligare 74 800 000 euro. Ungefär en tredjedel av nedskärningen kommer enligt kalkyler att drabba undervisnings- och kultursektorn, alltså förskola och grundläggande utbildning, småbarnspedagogik, bibliotek och övrig kulturverksamhet som hör till den kommunala basservicen.

Dimensioneringen av statsandelarna för kommunal basservice genomgår ändringar 2017 också på grund av den gradvisa effekten av ändringen i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Statsandelarna minskar med 9,2 miljoner euro till följd av det. Av motsvarande skäl drabbas småbarnspedagogiken av en gradvis anslagsminskning till följd av ändringen i förhållandet mellan antalet barn över 3 år och antalet pedagoger. Effekten av båda reformerna i fråga om småbarnspedagogik kommer att realiseras fullt ut 2017.

Avvikande mening

Vi föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 9.11.2016

Jukka Gustafsson sd
Eeva-Johanna Eloranta sd
Li Andersson vänst
Jani Toivola gröna