

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.**

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin vuosiksi 1981—83. Verotulojen täydennyksen tasoitusrajat ehdotetaan porrastettaviksi 60—75 prosentiksi kaikkien kun-

tien asukasta kohti lasketusta keskimääräisestä veroäyrien luvusta käyttäen tasoitusrajan määrätymisperusteena kunnan asukastiheyttä tai kunnan kuulumista saaristokuntiin.

**YLEISPERUSTELUT.**

Kuntien yleisistä rahoitusavustuksista 30 päivänä joulukuuta 1977 annettu laki (1077/77) on voimassa vuoden 1978 alusta vuoden 1980 loppuun. Lain voimassaolon aikana on rahoitusavustuksia jaettu seuraavasti:

	Verotulojen täydennys milj. mk	Harkinnanvarainen rahoitusavustus milj. mk	Yhteensä milj. mk
1978	51.8	18.1	70
1979	44.0	29.2	73.2
1980	44.1	34.9	79.0

Järjestelmän tavoitteena on ollut kuntien verotuspohjassa olevien erojen vähentäminen ja valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen yksinkertaisemmaksi supistamalla harkinnanvaraisten valtionavustusten määrää.

Kun normaalina pidettävän palvelutason aikaansaaminen ja ylläpitäminen tuottaa jatkuvasti vaikeuksia kunnille, joissa verotuspohja on olennaisesti heikompi kuin muissa kunnissa, esityksessä ehdotetaan järjestelmän voimassaoloajan jatkamista edelleen määräaikaisena kolmeksi vuodeksi.

Kun erot kuntien verotuspohjassa ovat erittäin suuria, esityksessä ehdotetaan verotulojen täydennysjärjestelmän kehittämistä. Tähän asti verotulojen täydennystä on myönnetty kunnalle, jonka veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa tasoitusrajan, joka on 55 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti lasketujen veroäyrimäärien keskiarvosta, kuitenkin niin, että kuntien kohdalta, joissa kustannustaso on korkea, valtioneuvosto voi määrätä sanotun tasoitusrajan

60 prosentiksi tai erityisten syiden vaatiessa 65 prosentiksikin. Tasoitusraja on lain voimassaoloaikana määrätty 60 prosentiksi kunnalle, jonka asukastiheys maaneliökilometriä kohti on enintään 15 ja 65 prosentiksi kunnalle, joka koulujärjestelmän perusteista 26 päivänä heinäkuuta 1968 annetun lain 26 §:n 2 momentin, sellaisena kuin se on 14 päivänä tammikuuta 1972 annetussa laissa (7/72), nojalla vahvistetussa kuntien ryhmityksessä on katsottu saaristokunnaksi ja kunnalle, jonka asukastiheys maaneliökilometriä kohti on enintään 5, kalleusluokka I tai II ja jolle valtion virkamiehille maksettavasta syrjäseutulisästä 19 päivänä tammikuuta 1962 annetun asetuksen (56/62) nojalla on vahvistettu syrjäseutupisteiden määrä. Kun kustannustasoon vaikuttaa ratkaisevasti kunnan asukastiheys tai saaristoisuus, tasoitusrajat ehdotetaan porrastettaviksi niiden perusteella.

Lain soveltamisaikana saadut kokemukset ovat enimmältään myönteisiä. Eräänä epäkohtana on ollut tasoitusrajojen alhainen taso, mikä ei ole antanut riittäviä mahdollisuuksia tämänlaatuisen tuen antamiseen kaikille sen tarpeessa oleville kunnille. Toisaalta on epäkohtia aiheutunut siitä, että tasoitusrajojen porrastus on ollut liian suppea. Tämän vuoksi on verotulojen täydennys joissakin yksittäisissä tapauksissa jäänyt liian pieneksi ja taas muutamien kuntien kohdalla johtanut asianomaisen kunnan kannalta kohtuulliseen, mutta muihin tätä tukea saaviin kuntiin verrattuna jonkin verran liian suureen verotulojen täydennykseen. Myöskään sel-

laisten kuntien asemaa, joissa pysyväisluonteiset erityistekijät, kuten saaristo-olosuhteet, aiheuttavat kunnallistaloudelle tavanomaista suurempia kustannuksia, ei kaikilta osin ole voitu riittävän selkeästi ottaa huomioon verotulojen täydennystä määriteltäessä.

Tasoiusrajojen porrastamisesta ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin asetuksella. Tällöin voidaan lähtökohtana pitää jäljempänä selostetussa koelaskelmassa käytettyä porrastusta ja säilyttää rahoitusavustusten jakautuminen toisaalta verotulojen täydennykseen ja toisaalta harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen suunnilleen sellaisena kuin se on ollut voimassa olleen lain mukaan.

#### Asian valmistelu.

Asiaa on valmisteltu sisäasiainministeriön asettamassa työryhmässä, jossa olivat edustet-

tuina hallituspuolueet. Sen ehdotus on ollut käsiteltävänä kunnallistalouden neuvottelukunnassa.

#### Taloudelliset vaikutukset.

Koelaskelman mukaan kunnat olisivat saaneet vuonna 1979 verotulojen täydennystä yhteensä 74.7 milj. markkaa eli 30.6 milj. markkaa enemmän kuin vuonna 1979 jaettu määrä.

Edellä mainittujen epäkohtien vähentämiseksi ehdotetaan verotulojen täydennyksen alimaksi tasoiusrajaksi 60 prosenttia kaikkien kuntien keskimääräisestä asukasta kohti laskeutusta veroäyrimäärästä. Korkein tasoiusraja olisi 75. Tasoiusrajat porrastettiin koelaskelmassa kunnan asukastiheyden ja saaristisuuden perusteella seuraavasti:

#### Tasoiusraja

75 %	.....
72 %	.....
69 %	.....
66 %	.....
63 %	.....
60 %	.....

#### Asukastiheys

alle 1.0 asukasta/km <sup>2</sup> tai saaristokunta
1.0—1.9 asukasta/km <sup>2</sup>
2.0—3.4 asukasta/km <sup>2</sup>
3.5—5.4 asukasta/km <sup>2</sup>
5.5—7.9 asukasta/km <sup>2</sup>
vähintään 8 asukasta/km <sup>2</sup>

Asukastiheyden on katsottu olevan eräs merkittävä kustannustasoeroja aiheuttava tekijä kuntien palvelutuotannossa. Kunnallisten peruspalvelujen järjestäminen ja ylläpito asutukseltaan harvassa ja usein samalla pinta-alaltaan laajassa kunnassa tavalla, joka takaa kuntalaisille edes kohtuullisen palvelujen saavutettavuuden, on kalliimpaa kuin vastaavan palvelun tuottaminen tiheästi asutuissa ja asutusrakenteeltaan tii-

viissä kunnissa. Saaristokunnissa puolestaan vesistöjen pirstomat kulkuyhteydet, joiden aiheuttamia hankaluuksia vielä vuodenaikojen vaihtelut korostavat, aiheuttavat pysyväisluonteisia lisäkustannuksia ja keskimääräistä suurempaa tuen tarvetta.

Verotulojen täydennyksen jakautuminen eri lääneihin vuonna 1979 todellisen jaon ja koelaskelman mukaan oli seuraava:

Lääni	Koelaskelma		Tod. jako		Laskelma — tod. jako	
	Milj. mk	Kuntia	Milj. mk	Kuntia	Milj. mk	Kuntia
Uudenmaan	—	—	—	—	—	—
Turun ja Porin	3.202	12	2.278	9	0.924	3
Hämeen	—	—	—	—	—	—
Kymen	0.763	2	0.404	2	0.359	0
Mikkelin	1.663	7	0.962	4	0.704	3
Pohj.-Karjalan	8.567	9	5.176	6	3.391	3
Kuopion	7.330	12	4.274	10	3.056	2
Keski-Suomen	5.155	15	3.115	10	2.040	5
Vaasan	9.117	17	7.340	15	1.777	2
Oulun	26.239	31	15.177	24	11.062	7
Lapin	12.700	10	5 406	7	7.294	3
Yhteensä	74.736	115	44.132	87	30.604	28

*Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja.*

Ehdotettujen perusteiden mukainen yleinen rahoitusavustus vaikuttaa avustusta saavan kunnan tulopohjaan aikaisempaa tuntuvammin. Nämä vaikutukset on otettava huomioon kanto-kykyluokituslaskelmissa kunnan vertauslukua

pienentävänä tekijänä. Tämä on tarkoitus tehdä samoin kuin nykyisen lain voimassaoloaikana, minkä vuoksi hallituksen esityksessä laiksi kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain muuttamisesta on edellytetty tätä koskevat säännökset säilytettäväksi muuttumattomina.

**YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.**

2 §:n 1 momentti. Momentissa säädetään verotulojen täydennyksen perustana olevista tasoitusrajoista.

Kun perustana korkeampien tasoitusrajojen käyttämiseen on kunnan korkea kustannustaso, on kunnan saaristoisuus otettava huomioon. Koska saaristokuntien yleinen määrittely lailla on vielä toteuttamatta, tässä ehdotetaan määrittely suoritettavaksi asetuksella. Saaristokunniksi katsottaneen Turun ja Porin läänistä Houtskari, Iniö, Korppoo, Nauvo ja Velkua, Kymen läänistä Taipalsaari, Mikkelin läänistä Anttola, Hirvensalmi, Puumala ja Sulkava, Pohjois-Karjalan läänistä Rääkkylä, Kuopion läänistä Vehmersalmi, Vaasan läänistä Maalahti ja Maksamaa sekä Oulun läänistä Hailuoto. Laki ei koske Ahvenanmaan lääninä.

7 §:n 1 momentti. Laki ehdotetaan olemaan voimassa vuosina 1981—1983. Hallituksen esitys noudattaa niitä periaatteita, joita on esitetty valtionosuusjärjestelmän kehittämissuunnitelmissa. Näiden suunnitelmien vuoksi ei ole kuitenkaan aihetta toistaiseksi säätää asiasta pysyväksi tarkoitettulla lailla.

7 §:n 2 momentti. Harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisen takia on pidetty perusteltuna supistaa muussa lainsäädännössä olevien avustusten lukumäärää. Tämän lain voimassaoloaikana voitaisiin edelleen luopua eräiden harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämisestä. Luettelo vastaa aikaisempaa luetteloa paitsi, että luettelosta on poistettu kirjastolain muutoksella (1116/78) jo aikaisemmin kumottu 5 §:n 2 momentti.

Harkinnanvaraisten avustusten vähentäminen olisi tavoiteltavaa järjestelmän selkeyden vuoksi. Monet harkinnanvaraiset avustukset ovat kuitenkin ao. toiminnan ainoa valtion tuen muoto. Niiden sisällyttäminen yleisavustukseen ei riittävästi varmenna niiden kohdentumista, minkä vuoksi ne on toiminnalliselta kannalta säilytettävä erillisinä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

**Laki**

kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntien yleisistä rahoitusavustuksista 30 päivänä joulukuuta 1977 annetun lain (1077/77) 2 §:n 1 momentti ja 7 §, näistä 7 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on 21 päivänä joulukuuta 1979 annetussa laissa (999/79), näin kuuluviksi:

**2 §.**

Verotulojen täydennystä myönnetään kunnalle, kun veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa kunnan asukastiheyden mukaan määräytyvän tasoitusrajan, joka on 60—75 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimää-

rien keskiarvosta sen mukaan, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Asetuksella määrättävien saaristokuntien osalta käytetään tasoitusrajana 75 prosenttia.

## 7 §.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1981 ja on voimassa vuoden 1983 loppuun.

Valtionosuuden tai -avustuksen taikka korvauksen suorittamiseen tämän lain voimassaolon aikana syntyneistä kustannuksista ei sovelleta seuraavia säännöksiä:

yleisestä oikeusaputoiminnasta 2 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (88/73) 22 §:n 2 momentti,

16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 32 a ja 69 § sekä 115 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 32 a § 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68) sekä 69 § ja 115 §:n 2 momentti 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetussa laissa (250/66),

kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista 4 päivänä heinäkuuta 1975 annetun lain (560/75) 4 §,

28 päivänä tammikuuta 1972 annetun kansanterveyslain 32 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (737/76),

27 päivänä elokuuta 1965 annetun terveydenhoitolain (469/65) 42 §:n 3 momentti,

kunnallisista yleissairaaloista 29 päivänä lokakuuta 1965 annetun lain 40 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (751/76),

23 päivänä heinäkuuta 1965 annetun eläinlääkintähuoltolain 18 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on 21 päivänä joulukuuta 1979 annetussa laissa (998/79),

14 päivänä kesäkuuta 1951 annetun rokotuslain (361/51) 8 §,

26 päivänä heinäkuuta 1960 annetun tuberkuloosilain 31 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (745/76),

2 päivänä toukokuuta 1952 annetun mielisairaslain 47 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (747/76), ja

eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainnoista 31 päivänä joulukuuta 1975 annetun lain (1075/75) 12 §:n 2 momentti.

Helsingissä 10 päivänä lokakuuta 1980.

Tasavallan Presidentti

URHO KEKKONEN

Ministeri J. Koikkalainen

## Laki

### kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntien yleisistä rahoitusavustuksista 30 päivänä joulukuuta 1977 annetun lain (1077/77) 2 §:n 1 momentti ja 7 §, näistä 7 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on 21 päivänä joulukuuta 1979 annetussa laissa (999/79), näin kuuluviksi:

*Voimassa oleva laki.*

#### 2 §.

Verotulojen täydennystä myönnetään kunnalle, jonka veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa tasoitusrajan, joka on 55 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärien keskiarvosta, kuitenkin niin, että kuntien kohdalta, joissa kustannustaso on korkea, valtioneuvosto voi määrätä sanotun tasoitusrajan 60 prosentiksi tai erityisten syiden vaatiessa 65 prosentiksikin.

#### 7 §.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1978 ja on voimassa vuoden 1980 loppuun.

Valtionosuuden tai -avustuksen taikka korvauksen suorittamiseen tämän lain voimassaolon aikana syntyneistä kustannuksista ei sovelleta seuraavia säännöksiä:

yleisestä oikeusaputoiminnasta 2 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (88/73) 22 §:n 2 momentti,

16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 32 a ja 69 § sekä 115 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 32 a § 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68) sekä 69 § ja 115 §:n 2 momentti 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetussa laissa (250/66),

kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista 4 päivänä heinäkuuta 1975 annetun lain (560/75) 4 §,

28 päivänä tammikuuta 1972 annetun kansanterveyslain 32 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (737/76),

*Ehdotus.*

#### 2 §.

Verotulojen täydennystä myönnetään kunnalle, kun veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa kunnan asukastiheyden mukaan määräytyvän tasoitusrajan, joka on 60—75 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärien keskiarvosta sen mukaan, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Asetuksella määrättävien saaristokuntien osalta käytetään tasoitusrajana 75 prosenttia.

#### 7 §.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1981 ja on voimassa vuoden 1983 loppuun.

Valtionosuuden tai -avustuksen taikka korvauksen suorittamiseen tämän lain voimassaolon aikana syntyneistä kustannuksista ei sovelleta seuraavia säännöksiä:

yleisestä oikeusaputoiminnasta 2 päivänä helmikuuta 1973 annetun lain (88/73) 22 §:n 2 momentti,

16 päivänä elokuuta 1958 annetun rakennuslain (370/58) 32 a ja 69 § sekä 115 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 32 a § 9 päivänä elokuuta 1968 annetussa laissa (493/68) sekä 69 § ja 115 §:n 2 momentti 29 päivänä huhtikuuta 1966 annetussa laissa (250/66),

kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista 4 päivänä heinäkuuta 1975 annetun lain (560/75) 4 §,

28 päivänä tammikuuta 1972 annetun kansanterveyslain 32 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (737/76),

*Voimassa oleva laki.*

27 päivänä elokuuta 1965 annetun terveydenhoitolain (469/65) 42 §:n 3 momentti,

kunnallisista yleissairaaloista 29 päivänä lokuuta 1965 annetun lain 40 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (751/76),

23 päivänä heinäkuuta 1965 annetun eläinlääkintähuoltolain 18 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on 21 päivänä joulukuuta 1979 annetussa laissa (998/79),

14 päivänä kesäkuuta 1951 annetun rokotuslain (361/51) 8 §,

26 päivänä heinäkuuta 1960 annetun tuberkuloosilain 31 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (745/76),

2 päivänä toukokuuta 1952 annetun mielisairaslain 47 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (747/76),

eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista 31 päivänä joulukuuta 1975 annetun lain (1075/75) 12 §:n 2 momentti ja

3 päivänä toukokuuta 1961 annetun kirjastolain (235/61) 5 §:n 2 momentti.

*Ehdotus.*

27 päivänä elokuuta 1965 annetun terveydenhoitolain (469/65) 42 §:n 3 momentti,

kunnallisista yleissairaaloista 29 päivänä lokuuta 1965 annetun lain 40 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (751/76),

23 päivänä heinäkuuta 1965 annetun eläinlääkintähuoltolain 18 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on 21 päivänä joulukuuta 1979 annetussa laissa (998/79),

14 päivänä kesäkuuta 1951 annetun rokotuslain (361/51) 8 §,

26 päivänä heinäkuuta 1960 annetun tuberkuloosilain 31 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (745/76),

2 päivänä toukokuuta 1952 annetun mielisairaslain 47 §, sellaisena kuin se on 27 päivänä elokuuta 1976 annetussa laissa (747/76) ja

eräiden ammatillisten oppilaitosten valtionosuuksista ja -avustuksista sekä korkotukilainoista 31 päivänä joulukuuta 1975 annetun lain (1075/75) 12 §:n 2 momentti.