

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin yhdellä vuodella vuoden 1986 loppuun. Lisäksi verotulojen täydennyksen tasoi-
tusrajojen porrastus ehdotetaan muutettavaksi nykyisestä 65—75 prosentista 70—77,5 prosenttiin kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen

veroäyrimäärien keskiarvosta. Niinikään ehdotetaan harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntämisperusteisiin lisättäväksi elinkeinoelämän taantuminen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1986 alusta. Esitys liittyy valtion vuoden 1986 tulo- ja menoarvioesitykseen.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Kuntien yleisistä rahoitusavustuksista 30 päivänä joulukuuta 1977 annettu laki (1077/77) on ollut voimassa määräaikaisena vuoden 1978 alusta. Sen voimassaoloaikaa on viimeksi jatkettu 16 päivänä joulukuuta 1983 annetulla lailla (1002/83) vuoden 1985 loppuun.

Rahoitusavustuksia on viime vuosina jaettu seuraavasti:

	Verotulojen täydennys milj. mk	Harkinnanvarainen rahoitusavustus milj. mk	Yhteensä milj. mk
1980	44.1	34.6	69.0
1981	65.4	34.5	100.0
1982	70.3	44.7	115.0
1983	79.3	49.8	129.0
1984	129.5	50.5	180.0

Valtion vuoden 1985 tulo- ja menoarviossa on kuntien yleisiä rahoitusavustuksia varten varattu yhteensä 213 miljoonaa markkaa. Tästä on jaettu verotulojen täydennyksinä 165,6 miljoonaa markkaa. Harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia

varten on siten käytettävissä yhteensä 47,4 miljoonaa markkaa.

Järjestelmän tavoitteena on ollut kuntien veruspohjassa olevien erojen vähentäminen ja kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen yksinkertaisemmaksi supistamalla harkinnanvaraisten valtionavustusten lukumäärää niitä yhteen kokoamalla.

Verotulojen täydennystä myönnettiin aluksi kunnalle, jonka veroäyrimäärä asukasta kohti alitti tasoitusrajan, joka oli 55 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärien keskiarvosta, kuitenkin niin, että niiden kuntien kohdalla, joissa kustannustaso oli korkea, valtioneuvosto saattoi määrätä tasoitusrajan 60 prosentiksi tai erityisten syiden vaatiessa 65 prosentiksi. Kun lain soveltamisaikana ilmeni, että käytössä ollut tasoitusraja oli niin alhainen, ettei tukea voitu antaa niin monelle kunnalle ja sen suuruisena kuin olisi ollut tarpeen, korotettiin tasoitusrajoja vuoden 1981 alusta 60—75 prosentiksi ja ne porrastettiin kunnan asukastiheyden mukaan. Jatkettaessa lain voimassaoloaikaa vuonna 1980 korotettiin tasoitusrajoja edelleen samasta syystä 65—75 prosenttiin. Saaristo-

kuntiin, jollaisina on vuodesta 1982 lähtien pidetty saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/81) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuja saaristokuntia, on koko yleisten rahoitusavustusten järjestelmän ajan sovellettu korkeinta tasotusrajaa.

Kun keskimääräisenä pidettävän palvelutason aikaan saaminen ja ylläpitäminen tuottaa jatkuvasti vaikeuksia kunnille, joiden verotuspohja on olennaisesti heikompi kuin kunnissa keskimäärin, ehdotetaan järjestelmän voimassaoloaikaa jatkettavaksi edelleen.

Sisäasiainministeriön yhteydessä toimivassa kunnallistalouden neuvottelukunnassa on vireillä muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen käyttötalouden valtionosuuksien ja -avustusten kokoaminen yhteen yleiseksi valtionosuukseksi. Kuntien yleisten rahoitusavustusten järjestelmä muodostaisi uuden järjestelmän olennaisen osan. Tarkoituksena on, että yleisten valtionosuuksien järjestelmä voisi tulla voimaan vuoden 1987 alusta lukien. Tämän vuoksi ehdotetaan kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain voimassaoloaikaa jatkettavaksi yhdellä vuodella eli vuoden 1986 loppuun.

Yleisten rahoitusavustusten järjestelmän on yleensä katsottu toimineen verraten hyvin. Eräänä epäkohtana on kuitenkin edelleen se, ettei verotulojen täydennyksen muodossa myönnettävää tukea ole voitu riittävästi ohjata kaikille sitä tarvitseville kunnille. Tuen myöntämistä on rajoittanut sovellettavien tasotusrajoiden alhaisuus.

Kunnan verotuspohjan vahvistaminen verotulojen täydennystä myöntämällä tukee erityisesti niitä kuntia, joiden tulokehitystä ei ole mahdollista vahvistaa kunnan kantokykyluokkaa alentamalla. Näin on mahdollista tasoittaa esimerkiksi ensimmäisen kantokykyluokan kuntien verotuspohjassa olevia eroja sekä yleisemminkin nostaa erityisesti alempien kantokykyluokkien kuntien verotuspohjaa lähemmäksi kaikkien kuntien keskimäärää.

Edellä mainituista syistä ehdotetaan nostettavaksi verotulojen täydennyksen perusteena olevia tasotusrajajoja. Tasotusrajoiden porrastus muutettaisiin nykyisestä 65—75 prosentista 70—77,5 prosenttiin kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärän keskiarvosta. Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen saaristokuntien osalta ehdotetaan käytettäväksi edelleen ylintä tasotusrajaa eli nykyisen 75 prosentin sijasta 77,5 prosenttia.

Koelaskelmien mukaan tasotusrajoiden korottaminen vaikuttaisi kokonaisuutena seuraavasti:

	verotulojen täydennys, milj. mk (v. 1986)	
nykyiset rajat	(65—75 %)	165
esitys	(70—77,5)	n. 200

On huomattava vielä, ettei ehdotettu tasotusrajoiden tarkistus alenna jo nyt verotulojen täydennystä saavien kuntien verotulojen täydennystä siitä, miksi se muodostuisi nykyisiä jakoperusteita soveltaen.

Tasotusrajoiden porrastamisesta säädettäisiin nykyiseen tapaan tarkemmin asetuksella.

Voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin ensimmäisen lauseen mukaan harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistalouteen vaikuttavien tekijöiden muutosta aiheutuneiden taloudellisten vaikeuksien vuoksi on erityisen taloudellisen tuen tarpeessa. Kun verotulojen täydennysten perustana käytettäviä tasotusrajajoja ehdotetaan nostettavaksi, merkitsee tämä sitä, että verotulojen täydennystä tulee myönnettäväksi myös eräille sellaisille kunnille, jotka eivät voimassa olevien perusteiden mukaan sitä saisi ja joille muutoin tulisi myönnettäväksi harkinnanvaraista avustusta. Tämä taas merkitsee sitä, että poikkeukselliset ja tilapäiset taloudelliset vaikeudet saisivat entistä keskeisemmän sijan harkinnanvaraisten avustusten myöntämisperusteena, mitä on pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin toisen lauseen mukaan taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet kuten syrjäinen sijainti, kaksikielisyys tai saaristo-olosuhteet. Tätä nyt laissa olevaa luetteloa ei voida pitää riittävänä, vaan siihen ehdotetaan lisättäväksi uutena perusteena elinkeinoelämän taantuminen. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että useissa varsinkin elinkeinorakenteeltaan yksipuolisissa kunnissa elinkeinoelämän taantuminen aiheuttaa usein kunnalle hyvin suuria taloudellisia vaikeuksia. Tällainen kehitys ei aina tapahdu äkillisesti ja ole tilapäistä, vaan se tapahtuu useinkin vähitellen useamman vuoden aikana, jolloin 3 §:n 1 momentin ensimmäisessä lauseessa tarkoitettut poikkeuksellisuuden tai tilapäisyyden edellytykset eivät ehkä täyty.

2. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu kunnallistalouden neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työvoimaministeriö, Suomen Pankki, Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto ja Finlands svenska kommunförbund.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Valtion vuoden 1986 tulo- ja menoarvioesityksessä on kuntien yleisiä rahoituksia varten ehdotettu käytettäväksi yhteensä 270 miljoonaa markkaa. Määrärahassa on otettu huomioon kunnallisverotuksen perusvähennysoikeuden korotuksesta

johtuva kuntien verotulojen aleneminen sekä kansaneläkkeiden lisäosamaksuista mahdollisesti aiheutuvat ongelmat taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Koelaskelman mukaan kunnat saisivat vuoden 1986 ehdotuksen mukaisin perustein verotulojen täydennystä noin 200 miljoonaa markkaa eli noin 35 miljoonaa markkaa enemmän kuin vuonna 1985 jaettava määrä. Harkinnanvaraisiin rahoitusavustuksiin olisi tällöin käytettävissä noin 70 miljoonaa markkaa.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntien yleisistä rahoitusavustuksista 30 päivänä joulukuuta 1977 annetun lain (1077/77) 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin ne ovat 16 päivänä joulukuuta 1983 annetussa laissa (1002/83) näin kuuluviksi:

2 §

Verotulojen täydennystä myönnetään kunnalle, kun veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa kunnan asukastiheyden mukaan määräytyvän tasotusrajan, joka on 70—77,5 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärien keskiarvosta sen mukaan, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/81) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen saaristokuntien osalta käytetään tasotusrajana 77,5 prosenttia.

3 §

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan

myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistalouteen vaikuttavien tekijöiden muutoksista aiheutuneiden taloudellisten vaikeuksien vuoksi on erityisen taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet kuten syrjäinen sijainti, kaksikielisyys, saaristo-olosuhteet tai elinkeinoelämän taantuminen.

7 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986 ja on voimassa vuoden 1986 loppuun.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 1985

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Kaisa Raatikainen*

Laki

kuntien yleisistä rahoitusavustuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan kuntien yleisistä rahoitusavustuksista 30 päivänä joulukuuta 1977 annetun lain (1077/77) 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti ja 7 §:n 1 momentti, sellaisena kuin ne ovat 16 päivänä joulukuuta 1983 annetussa laissa (1002/83) näin kuuluviksi:

Voimassa oleva laki

2 §

Verotulojen täydennystä myönnetään kunnalle kun veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa kunnan asukastiheyden mukaan määräytyvän tasoitusrajan, joka on 65—75 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärien keskiarvosta sen mukaan, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/81) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen saaristokuntien osalta käytetään tasoitusrajana 75 prosenttia.

3 §

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistalouteen vaikuttavien tekijöiden muutoksista aiheutuneiden taloudellisten vaikeuksien vuoksi on erityisen taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet kuten syrjäinen sijainti, kaksikielisyys tai saaristo-olosuhteet.

7 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1984 ja on voimassa vuoden 1985 loppuun.

Ehdotus

2 §

Verotulojen täydennystä myönnetään kunnalle, kun veroäyrimäärä asukasta kohti alittaa kunnan asukastiheyden mukaan määräytyvän tasoitusrajan, joka on 70—77,5 prosenttia kaikkien kuntien asukasta kohti laskettujen veroäyrimäärien keskiarvosta sen mukaan, kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/81) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettujen saaristokuntien osalta käytetään tasoitusrajana 77,5 prosenttia.

3 §

Harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistalouteen vaikuttavien tekijöiden muutoksista aiheutuneiden taloudellisten vaikeuksien vuoksi on erityisen taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet kuten syrjäinen sijainti, kaksikielisyys, saaristo-olosuhteet tai elinkeinoelämän taantuminen.

7 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1986 ja on voimassa vuoden 1986 loppuun.

