

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om
bärkraftsklassificering av kommunerna 1994 och 1995**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det skall stiftas en särskild lag om bärkraftsklassificering av kommunerna 1994 och 1995. Enligt lagen skall kommunerna 1994 och 1995 placeras i samma bärkraftsklasser som har fastställts för dem för 1993. Bärkraftsklassen för en kommun som utvidgas eller en ny kommun

som uppstår till följd av en kommunsammanslagning som träder i kraft vid ingången av 1995 bestäms dock i enlighet med 5 § i 1985 års lag om bärkraftsklassificering av kommunerna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

Enligt 1 § lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna (649/85) fastställs för fördelning av kostnader mellan staten och kommunerna, samt för att även i övrigt läggas till grund för bestämmandet av kommunernas ekonomiska bärkraft, bärkraftsklassificering av kommunerna för ett kalenderår i sänder före utgången av oktober föregående år. Enligt 2 § inplaceras kommunerna i tio bärkraftsklasser så att de kommuner som har den sämsta bärkraften placeras i den första och de som har den bästa bärkraften i den tionde bärkraftsklassen.

Enligt 3 § 1 mom. kan bärkraftsklassen för en kommun ändras med en klass, om kommunen på basis av de faktorer som mäter dess ekonomiska bärkraft bedöms vara i en avsevärt svagare eller starkare ställning än de andra kommunerna i samma bärkraftsklass, och till sin ekonomiska bärkraft kan jämföras med kommunerna i närmast lägre eller högre bärkraftsklass. Enligt 2 mom. får en kommuns

klass inte ändras i samma riktning två år i rad.

Då bärkraftsklasserna för kommunerna fastställs skall enligt 3 § 3 mom. sänkningarna och höjningarna av klasserna jämfört med den klassificering som fastställts för det föregående året företas så att de sammanlagda invånarantalerna i de kommuner som sjunker och stiger i klassificeringen inte avsevärt avviker från varandra (den s.k. jämviktsregeln). Avsikten med stadgandet är att bevara kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna oförändrad.

Stadganden om bedömningen av en kommuns ekonomiska bärkraft finns i 4 §.

Enligt 5 § skall, om det i kommunindelningen för en kommuns vidkommande vid ingången av året för tillämpningen av klassificeringen sker förändringar som inte är ringa, kommunens bärkraftsklass fastställas med beaktande av den bärkraftsklass som fastställts för kommunen för föregående år eller de bärkraftsklasser som fastställts för sammanslagna kommuner för föregående år samt av de allmänna klassificeringsgrunderna enligt 4 §. Jämviktsregeln tillämpas likväl inte i detta fall.

I samband med att systemet med statsande-

lar till kommunerna reviderades, stiftades lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna 1993 (691/92). Kommunerna inplacerades enligt lagen 1993 i de bärkraftsklasser som hade fastställts för dem för 1992. För de fem kommuners vidkommande som blivit större till följd av kommunsammanslagning verkställdes likväl bärkraftsklassificering separat för 1993.

1.2. Praxis

Bärkraftsklassificeringen inverkar också i det nya statsandelssystemet på det sättet att kommunernas statsandelar för de enskilda uppgifterna är graderade i bärkraftsklasserna 6 till 10 och den allmänna statsandelen i klasserna 1 till 5. Statsbidragen för investeringar är graderade i klasserna 1 till 10. Kommunernas bärkraftsklasser har under de senaste åren ändrats i mycket liten utsträckning, t.ex. för år 1992 höjdes klassen för tre kommuner och sänktes för åtta kommuner.

Efter bärkraftsklassificeringen för 1992 har kommunernas ekonomi försvagats kraftigt. Detta gäller speciellt sådana kommuner där kommunalskatteintäkternas andel av kommunens inkomster är större än normalt och där antalet skattören per invånare är högt.

I samband med statsandelsreformen har å andra sidan systemet med komplettering av skatteintäkterna byggts ut och nivån på systemet höjts, varvid man med statsbidrag har breddat inkomstbasen i allt fler kommuner med lågt antal skattören.

Bärkraftsklassificeringen baserar sig huvudsakligen på kommunernas bokslut. Bokslutsuppgifter samlas för de tre år som närmast föregått året då klassificeringen sker. Den främsta grunden för hur klassen bestäms är antalet skattören per invånare i kommunen. Kommunernas bokslut för 1993 blir de första som görs enligt det nya statsandelssystemet. Dessa bokslut finns tillgängliga hösten 1994 då klassificeringen för 1995 skall verkställas.

1.3. Bedömning av nuläget

Ifall man verkställde klassificering för 1995, skulle man bli tvungen att använda också boksluten för 1992 och 1991 som grund. Dessa

bokslut baserar sig på det gamla statsandelssystemet. Man skulle då bli tvungen att ändra klassificeringen i det nya statsandelssystemet utan att under en tillräckligt lång tid, minst två år, ha hunnit följa med det nya systemet. Uppgifter från en tvåårsperiod om de bokslut som uppgjorts i överensstämmelse med det nya statsandelssystemet föreligger först år 1995, då klassificeringen för 1996 skall verkställas. Många av bärkraftsklassernas beräkningsgrunder har överförts till statsandelsgrunderna så att det i själva verket skulle vara svårt att tillämpa den gällande lagen som sådan i det nya statsandelssystemet.

Under 1993 och 1994 har man genomfört eller kommer man att genomföra betydande ändringar inom vårt skattesystem, bl.a. beträffande beskattning av kapitalinkomster, beskattning av samfund, fastighetsskatt och mervärdesbeskattning. På grund av ändringarna håller kommunernas inkomststruktur på att förändras. Det finns emellertid ännu inte tillräckliga uppgifter om hur detta påverkar de enskilda kommunerna.

På grund av dagens ekonomiska kris har kommunerna blivit tvungna att anpassa sig till minskade inkomster och till att kraftigt skära ned sina utgifter. Detta minskar möjligheten att höja kommunernas bärkraftsklasser. Även om behovet att sänka bärkraftsklassen har vuxit i många kommuner, måste det i dagens läge ses som en bättre lösning att i dylika fall använda finansieringsunderstöd enligt prövning.

Den jämviktsregel som ingår i lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna förutsätter att de sammanlagda invånarantalen i de kommuner som stiger eller sjunker i klassificeringen inte avsevärt avviker från varandra. En höjning av bärkraftsklassen skulle i detta läge med största sannolikhet leda till en högre uttaxering per skattöre i de kommuner som fick en högre bärkraftsklass.

Vid fastställande av bärkraftsklassen för kommuner som blivit större till följd av en kommunsammanslagning beträffande det år då ändringen av kommunindelningen träder i kraft, har målet i praktiken varit att de statsandelar som tilldelas området på grundval av klassificeringen åtminstone inte i någon större utsträckning skall minska till följd av sammanslagningen. Eftersom jämviktsregeln inte följs i sådana fall där kommuner slås samman, har kommunsammanslagningarna

medfört ändringar till förmån för kommunerna när det gäller kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

2. Föreslagna ändringar

Det föreslås att kommunerna för 1994 och 1995 skall inplaceras i de bärkraftsklasser som har fastställts för dem för 1993. Kommuner som utvidgas eller nya kommuner som bildas till följd av eventuella kommunsammanslagningar måste likväl klassificeras för det år då sammanslagningen träder i kraft. Inga kommunsammanslagningar är att vänta vid ingången av 1994.

För kommuner som utvidgas eller nya kommuner som bildas till följd av totala kommunsammanslagningar, vilka träder i kraft vid ingången av 1995 skall klassificeringen likväl verkställas enligt 5 § lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna.

Enligt den föreslagna lagen skall 5 § lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna däremot inte tillämpas på en partiell kommunsammanslagning som inte är ringa, och verkställandet av en dylik kommunsammanslagning vid ingången av 1994 eller 1995 ändrar således inte bärkraftsklassen för de berörda kommunerna.

3. Propositionens verkningar

Eftersom kommunernas bärkraftsklasser skall förbli desamma som har fastställts för dem för 1993, kommer lagförslaget att påverka statens utgifter och kostnadsfördelningen mellan stat och kommuner endast i de fall när en totalkommunsammanslagning äger rum vid ingången av 1995.

Då kommunerna utreder följderna av en eventuell kommunsammanslagning vore det viktigt för dem att den kommun som utvidgas eller den nya kommun som bildas åtminstone inte i någon betydande omfattning går miste om statsandelarna som bestäms på basis av bärkraftsklassificeringen, jämfört med den situation i vilken kommunerna skulle befinna sig om de skulle fortsätta vara självständiga. En högre bärkraftsklass försämrar kommunens möjligheter att sköta sina uppgifter, eftersom statsandelarna fortfarande i stor utsträckning bestäms utgående från bärkraftsklassen.

Statsandelsprocent och -koefficienter som bestäms enligt bärkraftsklass

Bärkraftsklass	Koefficient för den allmänna statsdelen	Undervisningsväsendet %	Kulturväsendet %	Koefficient för social- och hälsovårdsväsendet
1	2,6	60	40	1,5
2	1,9	60	40	1,5
3	1,6	60	40	1,5
4	1,3	60	40	1,5
5	1,0	60	40	1,5
6	0,75	57	37	1,4
7	0,75	54	34	1,3
8	0,75	51	31	1,2
9	0,75	48	28	1,1
10	0,75	45	25	1,0

En förflyttning till annan bärkraftsklass uppskattas ändra kommunens statsandel per invånare 1993 på det sätt som framgår av följande tabell:

Genomsnittlig verkan som en ändring av bärkraftsklassen har på kommunens statsandelar per invånare

Bärkraftsklass	Ändring i mk/invånare
1	—
2	407
3	174
4	174
5	174
6	591
7	446
8	446
9	446
10	446

Kalkylen är endast riktgivande, effekten av skärgård, tvåspråkighet eller befolkningstäthet har inte beaktats i kalkylen, inte heller statsbidrag för anläggningskostnaderna.

Eftersom bärkraftsklassificeringen till följd av en total kommunsammanslagning enligt förslaget alltså verkställs i enlighet med 5 § lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna, förorsakar förslaget som sådant inga ändringar i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

4. Beredningen av propositionen

Då riksdagen antog lagen om stimulerande av frivilliga kommunsammanslagningar under 1992 och 1993 (1266/90, RP 222/1990 rd) förutsatte den i sina uttalanden att bärkraftsklassen för en utvidgad eller ny kommun som bildas genom frivillig sammanslagning alltid fastställs för tre år och så att bärkraftsklassen blir åtminstone en klass under den klass som kommunen i den högsta bärkraftsklassen befinner sig i före sammanslagningen.

Riksdagen förutsatte vidare att bärkraftsklassen för en kommun som uppkommer genom sammanslagning inte beaktas då klassificeringen av andra kommuner balanseras. Det är inte meningen att sammanslagningarna skall ske på de andra kommunernas bekostnad.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Utlåtanden har inhämtats hos kommunernas centralorganisationer och finansministeriet.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Genom den reform av systemet för statsandelar till kommuner som trädde i kraft vid ingången av 1993 blev statsandelarna för kommunernas driftsutgifter kalkylbaserade. Bärkraftsklassificeringen inverkar även i det nya systemet på statsandelarnas storlek. Vissa grunder för fastställande av bärkraftsklass har dessutom överförts till grunderna för de kalkylbaserade statsandelarna. Reformen förutsätter att också systemet för bärkraftsklassificering revideras i sin helhet.

6. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om bärkraftsklassificering av kommunerna 1994 och 1995

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Med avvikelse från lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna (649/85) verkställs bärkraftsklassificeringen av kommunerna för 1994 och 1995 enligt denna lag.

2 §

Kommunerna inplaceras i de bärkraftsklasser som har fastställts för dem för 1993.

3 §

Om kommunindelningen ändras genom att en eller flera kommuners hela område införlivas med en annan kommun eller en kommun som skall bildas, skall den utvidgade kommu-

nen eller den nya kommun som bildats inplaceras i bärkraftsklass enligt vad som stadgas i 5 § lagen om bärkraftsklassificering av kommuner.

4 §

Vid bärkraftsklassificeringen iakttas för övrigt 1 och 6 §§ lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna.

5 §

Denna lag träder i kraft den 199 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 14 maj 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*

