

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain voimassaolo päättyy vuoden 1991 lopussa. Kunnat on jaettu elinkustannusten erojen perusteella kahteen kalleusluokkaan. Tätä luokitusta käyttäen on porrastettu valtion ja kuntien maksamat palkat, huomattava osa yksityisen sektorin maksamista palkoista sekä eräät sosiaaliset tulonsiirrot. Esityksessä ehdotetaan nykyistä järjestelmää jatkettavaksi vielä neljällä vuodella vuoden 1995 loppuun. Tarkoi-

tuksena on, että kuntien kalleusluokitus vuosiksi 1992—1995 vahvistetaan samaksi kuin nykyinen luokitus. Tänä aikana jatketaan sellaisia lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoden 1996 alusta lukien.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen ja niin, että kalleusluokitus voitaisiin sen nojalla vahvistaa ennen 1 päivää tammikuuta 1992.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Kuntien yleistä kalleusluokitusta käytetään valtion ja kuntien maksamien palkkojen, kansaneläkkeiden lisäosien sekä eräiden muiden tulonsiirtojen porrastamisessa. Myös huomattava osa yksityisen sektorin maksamista palkoista on porrastettu kuntien yleistä kalleusluokitusta hyväksi käyttäen.

Kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annettiin ensimmäinen laki vuonna 1966 (14/66). Sen nojalla kalleusluokitus vahvistettiin vuosiksi 1968-1973. Voimassa oleva laki kuntien yleisestä kalleusluokituksesta (955/73) on annettu 29 päivänä joulukuuta 1973 ja se koski aluksi vuosia 1974 ja 1975. Sen voimassaoloa on jatkettu useaan kertaan, viimeksi 27 päivänä marraskuuta 1987 annetulla lailla (878/87). Laki on voimassa vuoden 1991 loppuun ja sitä sovelletaan viimeisen kerran vahvistettaessa kalleusluokitusta vuodeksi 1991.

Lain mukaan kunnat jaetaan tutkimuksella todettujen elinkustannuserojen perusteella kah-

teen kalleusluokkaan. Tutkimuksella todetuista elinkustannuseroista riippumatta kalleusluokitus voidaan painavista syistä vahvistaa myös siten, että kunnalle aiemmin vahvistettua kalleusluokkaa ei muuteta ja että kalleusluokituksen riittävä alueellinen yhtenäisyys otetaan huomioon. Kalleusluokituksen vahvistaa valtioneuvosto.

Voimassa olevan valtioneuvoston 10 päivänä joulukuuta 1987 antaman päätöksen (969/87) mukaan ensimmäiseen eli kalliimpaan kalleusluokkaan kuuluu nykytilanteen mukaan 62 kuntaa ja toiseen kalleusluokkaan 398 kuntaa.

Palkkojen ja tulonsiirtojen porrastaminen kaavamaisesti määriteltyjen kalleusluokkien mukaan soveltuu huonosti nyky-yhteiskunnan toimintamuotoihin. Kalleusluokituksen soveltaminen palkkauksessa heikentää työvoimamarkkinoiden toimivuutta, sillä palkka tulisi ensi sijassa maksaa työpanoksen ja työn tuottavuuden mukaan eikä muiden tekijöiden kuten elinkustannusten perusteella. Tarve käyttää kuntien yleistä kalleusluokitusta tulonsiirtojen porrastamisessa on myös vähentynyt asumis- ja

yleensä elinkustannusten sekä yksilöllisen tarveharkinnan mukaan määräytyvien tukien lisääntymisen myötä.

Kuntien kalleusluokitus on vuosien kuluessa lisäksi vinoutunut eivätkä kunnat ole nykyisessä luokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmiteltyinä. Tämä on seurausta siitä, että ensimmäisestä kalleusluokasta on kunnissa muodostunut saavutettu etu ja käytännössä on ollut mahdotonta siirtää kuntia halvempaan kalleusluokkaan kalleustutkimuksen tuloksia vastaavasti.

Kalleusluokituksen soveltamisessa esiintyy myös useita käytännön ongelmia, joiden seurauksena kalleusluokan mukaan porrastetut palkat ja sosiaaliset tulonsiirrot eivät muutoinkaan kohtaannu todettujen kalleuserojen mukaan. Asuinkunta ja työssäkäyntikunta, jonka kalleusluokan mukaan palkka maksetaan, ei useinkaan ole sama. Myös ostosmatkat suuntautuvat usein asuinkunnan ulkopuolelle. Niin ikään kuntien rajojen sisällä on merkittäviä eroja esimerkiksi asumiskustannuksissa.

Edellä mainituista syistä olisi perusteltua, että nykyisestä kuntien yleisestä kalleusluokitukselta luovuttaisiin. Kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen eri sektoreille aiheuttamia kustannuksia on vaikea arvioida, koska niiden suuruus riippuu siitä, millaisiin ratkaisuihin lainsäädännössä ja työmarkkinoiden eri osapuolten kesken päädytään. Sosiaalisten tulonsiirtojen porrastaminen kalleusluokan mukaan perustuu yleisimmin lakeihin ja palkkojen porrastaminen työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin. Kalleusluokitukselta kokonaan luopuminen niin, että toinen kalleusluokka poistettaisiin ja tähän kuuluvat kunnat siirrettäisiin ensimmäiseen kalleusluokkaan, lisäisi välittömästi yksityisen ja julkisen työnantajan palkkausmenoja sosiaalikuluihin 2 mrd. mk ja julkisen sektorin tulonsiirtoja kotitalouksille 0,7 mrd. mk. Hyväksyessään lain (878/87) kuntien yleisestä kalleusluokitukselta Eduskunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että jatketaan kiireellisesti sellaisten lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden valmistelua, jotka mahdollistavat nykyisen muotoisesta kalleusluokitukselta luopumisen vuoden 1992 alusta lukien. Asiaa on selvitetty eri yhteyksissä, mutta kustannuksiltaan kaikkia osapuolia tyydyttävän ratkaisun löytäminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Lisäksi kokonaistaloudellisen tilanteen nopea heikentyminen on lisännyt työmarkkinoiden ja koko yhteiskunnan

epävarmuutta, mitä kalleusluokitukselta luopuminen vuoden 1992 alusta lukien saattaisi entisestään kärjistä. Vuoden 1993 alusta voidaan tulevaisuudessa suunnitella kuntien valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistus aiheuttaa merkittäviä muutoksia kuntien taloudenpidossa, kun siirrytään laskennalliseen järjestelmään. Myös kuntien kannalta olisi suotavaa, ettei muita niiden toimintaan vaikuttavia muutoksia toteutettaisi lähes samanaikaisesti valtionosuusuudistuksen kanssa. Kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen edellyttämille laki- ja sopimusmuutosten valmistelulle ja muille tarvittaville toimenpiteille tulisikin nykyisessä tilanteessa varata lisää valmistelu-aikaa. Tänä aikana on tarkoitus saada aikaan sellaisia ratkaisuja, että eri sektoreiden kustannukset eivät kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoksi kohoaisi.

Tämän vuoksi hallitus esittää, että nykyisen lain voimassaoloa jatketaan vielä neljällä vuodella vuosiksi 1992-1995 ja että lakia sovelletaan kuntien kalleusluokituksen vastaavaksi ajaksi. Tarkoituksena on, että kuntien kalleusluokitus vahvistetaan samaksi kuin nykyinen luokitus. Tänä aikana jatketaan sellaisten lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden valmistelua, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoden 1996 alusta lukien.

2. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkamiestyönä valtiovarainministeriössä.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotetulla lailla ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen. Kun kalleusluokitus tulisi vahvistaa ennen 1 päivää tammikuuta 1992, olisi voimaantulon tapahduttava vuoden 1991 puolella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuntien yleisestä kalleusluokituksesta 29 päivänä joulukuuta 1973 annetun lain (955/73) 6 §, sellaisena kuin se on muutettuna 27 päivänä marraskuuta 1987 annetulla lailla (878/87), seuraavasti:

6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 1995 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuosiksi 1992—1995. Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 199 _____.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

Laki

kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuntien yleisestä kalleusluokituksesta 29 päivänä joulukuuta 1973 annetun lain (955/73) 6 §, sellaisena kuin se on muutettuna 27 päivänä marraskuuta 1987 annetulla lailla (878/87), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 1991 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuosiksi 1988—1991.

Ehdotus

6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 1995 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuosiksi 1992—1995.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .