

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/2005 vp

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

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 120/2005 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 38/2005 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- valtiovarainministeri Eero Heinäluoma
- neuvotteleva virkamies Hannele Kerola, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Eero Kuparinen, AKAVA:n Turun aluetoimikunta
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annettua lakia. Kalleusluokitusjärjestelmää jatkettaisiin vielä kahdella vuodella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta. Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### *Yleistä*

Kuntien kalleusluokituksesta on säädetty ensimmäisen kerran vuonna 1966, jolloin luokitus

vahvistettiin vuosiksi 1968—1973. Voimassa oleva kuntien kalleusluokituksesta annettu laki (955/1973) koski aluksi vuosia 1974 ja 1975. Sittenmin lain voimassaoloaika on jatkettu useaan kertaan.

Kalleusluokitusjärjestelmässä kunnat on jaettu tutkimuksella todettujen kustannuserojen perusteella kahteen kalleusluokkaan. Viimeksi elinkustannuserojen tutkimus on tehty vuonna 1980. Kuntien kalleusluokitus on ajan myötä viinoutunut, eivätkä kunnat ole nykyisessä luokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmiteltyinä.

Laissa kuntien kalleusluokituksesta ei säädetä järjestelmän soveltamisesta, vaan ainoastaan sen perusteista ja vahvistamismenettelyistä. Sosiaaliturvaetuudet ja osittain myös palkat ovat ensimmäiseen kalleusluokkaan kuuluvissa kunnissa suuremmat kuin toiseen kalleusluokkaan kuuluvissa kunnissa. Sosiaaliturvaetuuksien porrastamisesta säädetään etuuksia koskevassa lainsäädännössä. Palkkojen kalleusluokitus perustuu työ- ja virkaehtosopimuksiin. Luokituksen soveltaminen työmarkkinoilla on epäyhtenäistä, ja useilla aloilla siitä on luovuttu kokonaan.

Voimassa olevan kalleusluokitusjärjestelmän ongelmat ovat olleet tiedossa ainakin jo vuoden 1995 valtiopäivillä, jolloin eduskunta on edellyttänyt hallituksen huolehtivan osaltaan siitä, että valmistellaan sellaiset lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, jotka mahdollistavat järjestelmästä luopumisen vuoden 2000 alusta lukien (HaVM 6/1995 vp — HE 164/1995 vp).

Eduskunnan käsiteltävänä on vuoden 1999 valtiopäivillä ollut hallituksen esitys (HE 29/1999 vp), jossa on ehdotettu luokitusjärjestelmää jatkettavaksi neljällä vuodella vuoden 2003 loppuun. Hallintovaliokunta on tuolloin mietinnössään todennut, että hallitus ei ole suhtautunut eduskunnan lausumaan asianmukaisella tavalla eikä ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin lausuman johdosta. Valiokunta on pitänyt vanhentuneeksi todetusta kalleusluokituksesta luopumista välttämättömänä. Se on kuitenkin ollut valmis hyväksymään lain voimassaoloajan jatkamisen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Eduskunta on samalla edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle annetaan vuoden 2001 loppuun mennessä selvitys niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty yleises-

tä kalleusluokituksesta luopumiseksi vuoden 2004 alusta lukien (HaVM 3/1999 vp).

Vuoden 2002 valtiopäivillä hallitus on jälleen ehdottanut eduskunnalle järjestelmän voimassaolon jatkamista, tällä kertaa vuoden 2007 loppuun. Hallintovaliokunta on suostunut puoltamaan vieläkin lain voimassaolon jatkamista kuitenkin siten, että laki on voimassa vuoden 2005 loppuun saakka. Eduskunta on hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että yleisestä kalleusluokitusjärjestelmästä luovutaan viimeistään vuoden 2005 loppuun mennessä sekä että viimeistään vuoden 2005 loppuun mennessä kumotaan kalleusluokituksen soveltamista tarkoittavien erityislakien säännökset (HaVM 22/2002 vp — HE 267/2002 vp).

#### *Kalleusluokitusjärjestelmästä luopuminen*

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyisen järjestelmän jatkuminen vuoden 2007 loppuun. Kalleusluokitusjärjestelmän poistaminen kerralla lisäisi valtion etuusmenoja esityksen mukaan vuonna 2006 arviolta 130 miljoonalla eurolla ja kuntien toimeentulotukimenoja noin 10 miljoonalla eurolla.

Esityksen perusteluista ilmenee, että valtiontalouden kehyksissä vuosille 2006—2009 kalleusluokituksen poistaminen on ajoitettu vuodelle 2008. Koko vaalikaudelle päätetyn valtion talousarvion menojen kehyksen todetaan olevan olennainen osa hallituksen finanssipolitiikkaa. Jotta päätetyissä kehyksissä voitaisiin sovitulla tavalla pysyä, on kalleusluokituksen poistaminen sen mittavien kustannusvaikutusten takia päädytty ajoittamaan vuodelle 2008. Valtiontaloudellisista syistä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kuntien yleistä kalleusluokitusta jatketaan vielä vuoden 2007 loppuun.

Hallituksen esityksen perusteluista käy lisäksi ilmi, että ennen vuoden 2008 alkua valmistellaan tarvittavat etuuslakien muutokset, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoden 2008 alusta lukien. Tällöin kalleusluokitusjärjestelmän piirissä olleet sosiaalietuudet nostetaan koko maassa ensimmäi-

sen kalleusluokan etuuksien tasolle. Palkkojen osalta muutokset ovat sopimuksenvaraisia Uusiin palkkausjärjestelmiin siirtymisen myötä valtiolla on luovuttu kalleusluokituksesta, ja myös kuntien palkoissa sen merkitys on vähentynyt.

Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan varsin erikoisena, että hallitus on finanssipoliittisiin syihin vedoten sivuuttanut perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat (PeVL 73/2002 vp) ja eduskunnan niiden pohjalta hyväksymän selväsanaisen lausuman. Hallituksen tulee perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin kalleusluokitusjärjestelmän lakkauttamiseksi tarvittavan lainsäädännön aikaansaamiseksi. Hallintovaliokunnan onkin syytä vakavasti harkita lain voimassaoloajan lyhentämistä ehdotetusta kahdesta vuodesta yhteen vuoteen. Sääntämisyjärjestystä koskevana johtopäätöksenä perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain sääntämisyjärjestyksessä (PeVL 38/2005 vp).

Hallintovaliokunta pitää eduskunnan aikaisemmin hyväksymät lausumat, perustuslakivaliokunnan kannanotot ja asiantuntijakuulemisessa esitetty huomioon ottaen epätyytyttävänä, että hallitus yhä ehdottaa kalleusluokitusjärjestelmän voimassaoloajan jatkamista. Olennaista kuitenkin on se, että kalleusluokitusjärjestelmästä varmuudella luovutaan ja että päätökset tehdään nykyisen eduskunnan aikana, sekä se, että hallintovaliokunta saa vielä kevätistunto-kaudella käsiteltäväkseen erityislakien muutos ehdotukset, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen. Hallituksen esityksen perustelujen ja valtiovarainministerin asiantuntijakuulemisessa esittämän perusteella hallintovaliokunta on vakuuttunut siitä, että näin tulee vihdoinkin tapahtumaan, minkä vuoksi valiokunta on lopulta päätenyt puoltamaan lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallintovaliokunta ehdottaa samalla lausuman hyväksymistä, jossa edellytetään eduskunnalle annettavaksi vuoden 2006 toukokuun lop-

puun mennessä lakiehdotukset koskien kalleusluokitusjärjestelmästä luopumista viimeistään vuonna 2008 (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valtiontalouden kehysmenettelyn osalta valiokunta toteaa lopuksi mieltävänsä kehysmenettelyn tärkeyden talouspolitiikan hoidossa. Asianmukaista olisi ollut joka tapauksessa ottaa nyt esillä olevia etuuksia koskeva rahoitus, koska asia on ollut tiedossa, eduskunnan edellyttämällä tavalla jo alunperin menokehyksiin niiden "sidottuna osana". Tätä lähtökohtaa ei poista se seikka, että kehykset ovat olleet eduskunnan käsiteltävinä. Kehysmenettelyn kehittäminen tältäkin osin on välttämätöntä muun muassa niin, että myös toimialakohtaiset substanssivaliokunnat voivat osallistua asian käsittelyyn. Kaikkiaan kehysmenettelyä on tarpeen kehittää niin, että siinä voidaan ottaa huomioon vaalikauden aikainakin tarpeellisia ja ainakin välttämättömiä menoja lisääviä toimenpiteitä myös ilman muihin menoihin kohdistuvia leikkauksia. Se seikka, että kehykset asiallisesti ratkaistaan varsin nopeammissa prosessissa koko vaalikaudeksi tuskin muutoinkaan mahdollistaa riittävän analyttistä tarkastelua. Kehyksillä on talouspolitiikan uskottavuuden kannalta erityinen merkitys. Rengistä ei kuitenkaan pidä tehdä isäntää. Tässä yhteydessä on syytä vielä todeta saadun selvityksen perusteella, että kehykset sisältävät vain menopuolen eikä niissä oteta tulopuolen myön-teistä kehitystä huomioon.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

### ***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).*

**Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että eduskunnalle ane-*

*taan vuoden 2006 toukokuun loppuun mennessä lakiehdotukset koskien kuntien kalleusluokitusjärjestelmästä luopumista viimeistään vuonna 2008.*

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Kari Kärkkäinen /kd
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Jyrki Kasvi /vihr	Tuula Väättäinen /sd
	Esko Kurvinen /kok	vjäs. Aulis Ranta-Muotio /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

## VASTALAUSE

*Perustelut*

Kunnat eivät ole enää nykyisessä kalleusluokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmiteltyinä.

Kuntien kalleusluokituksesta annetun lain voimassaoloaika on jatkettu useita kertoja. Jo vuoden 1995 valtiopäivillä eduskunta on edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että kalleusluokitusjärjestelmästä olisi mahdollista luopua vuoden 2000 alusta lukien. Vuoden 1999 valtiopäivillä olleessa hallituksen esityksessä on ehdotettu jatkettavaksi luokitusjärjestelmää neljällä vuodella vuoden 2003 loppuun. Hallintovaliokunta on tuolloin mietinnössään todennut, että hallitus ei ole suhtautunut eduskunnan lausumaan asianmukaisella tavalla eikä ole ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin lausuman johdosta. Vuonna 2003 hyväksymässään lausumassa eduskunta on hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että yleisestä kalleusluokitusjärjestelmästä luovutaan viimeistään vuoden 2005 loppuun mennessä.

*Vastalauseen muutosehdotus***Laki****kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kuntien yleisestä kalleusluokituksesta 29 päivänä joulukuuta 1973 annetun lain (955/1973) 6 §, sellaisena kuin se on laissa (192/2003), seuraavasti:

## 6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 2006 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuonna 2006 (*poist.*).

—————  
 Voimaantulosäännös  
 (Kuten HaVM)

Lisäksi hallitus on finanssipoliittisiin syihin vedoten sivuuttanut perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat ja eduskunnan niiden pohjalta hyväksymän selväsanaisen lausuman. Hallituksen tulee perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan välittömästi ryhtyä toimenpiteisiin kalleusluokitusjärjestelmän lakkauttamiseksi tarvittavan lainsäädännön aikaansaamiseksi.

Ottaen huomioon eduskunnan aikaisemmin hyväksymät lausumat, perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä sen, mitä on esitetty asiantuntijakuulemisessa, on pidettävä epätydyttävänä että hallitus yhä ehdottaa kalleusluokitusjärjestelmän voimassaoloajan jatkamista.

Edellä mainitun perusteella lain voimassaoloaika tulisi lyhentää ehdotetusta kahdesta vuodesta yhteen vuoteen.

*Ehdotus*

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotus).*

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2005

Esko Kurvinen /kok  
Sirpa Asko-Seljavaara /kok  
Ahti Vielma /kok  
Kari Kärkkäinen /kd

Veijo Puhjo /vas  
Heli Paasio /sd  
Jyrki Kasvi /vihr