

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien kantokykyluokituksen toimittamisesta vuosiksi 1994 ja 1995

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen laki kuntien kantokykyluokituksen toimittamisesta vuosiksi 1994 ja 1995. Lain mukaan kunnat sijoitetaan vuosiksi 1994 ja 1995 niille vuodeksi 1993 vahvistettuihin kantokykyluokkiin. Vuoden 1995 alusta lukien voimaan tulevan kuntaliitoksen myötä laajentuvan kunnan

tai liitoksella muodostettavan uuden kunnan kantokykyluokka määräytyisi kuitenkin kuntien kantokykyluokituksesta vuonna 1985 annetun lain mukaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain (649/85) 1 §:n mukaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa varten sekä käytettäväksi muutoin kuntien taloudellisen kantokyvyn määrittämisen perusteena vahvistetaan kuntien kantokykyluokitus kalenterivuodeksi kerrallaan edellisen vuoden lokakuun loppuun mennessä. Lain 2 §:n mukaan kunnat sijoitetaan kymmeneen kantokykyluokkaan niin, että kantokyvyltään heikoimmat kunnat sijoitetaan ensimmäiseen ja kantokyvyltään vahvimmat kunnat kymmenenteen luokkaan.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan luokkaa voidaan muuttaa yhdellä, milloin kunta on sen taloudellista kantokykystä mittaavien tekijöiden perusteella arvioiden olennaisesti heikommassa tai vahvemmassa asemassa kuin muut saman kantokykyluokan kunnat ja on taloudelliselta kantokyvyltään verrattavissa lähinnä alemman tai ylemmän kantokykyluokan kuntiin. Pykälän 2 momentin mukaan luokkaa ei saa muuttaa samaan suuntaan kahtena vuonna peräkkäin.

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan kuntia kan-

tokykyluokkiin määrittäessä luokkien alennukset ja korotukset verrattuna edellisiksi vuodeksi vahvistettuun luokitukseen on tehtävä niin, etteivät luokituksessa alennettavien ja korotettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut poikkea olennaisesti toisistaan (niin sanottu tasapainosääntö). Säännöksen tarkoitus on säilyttää valtion ja kuntien välinen kustannusten jako entisellään.

Säännökset kunnan taloudellisen kantokyvyn arvioimisesta sisältyvät lain 4 §:ään.

Milloin kuntajaossa kunnan osalta tapahtuu luokituksen soveltamisvuoden alussa muutoksia, jotka eivät ole vähäisiä, lain 5 §:n mukaan kunnan kantokykyluokka vahvistetaan ottaen huomioon kunnalle edellisiksi vuodeksi vahvistettu kantokykyluokka tai yhdistetyille kunnille edellisiksi vuodeksi vahvistetut kantokykyluokat sekä 4 §:ssä säädettyt yleiset luokitusperusteet. Tasapainosääntöä ei kuitenkaan tällöin sovelleta.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä säädettiin laki kuntien kantokykyluokituksen toimittamisesta vuodeksi 1993 (691/92). Kunnat sijoitettiin lain mukaan vuodeksi 1993 niille vuodeksi 1992 vahvistettuihin kantokykyluokkiin. Kuntaliitosten johdosta

laajentuneiden viiden kunnan osalta toimitettiin kuitenkin erikseen kantokykyluokitus vuodeksi 1993.

1.2. Käytäntö

Kantokykyluokitus vaikuttaa edelleen uudessa valtionosuusjärjestelmässä siten, että kuntien tehtäväkohtaiset valtionosuudet on porrastettu kantokykyluokissa 6—10 ja yleinen valtionosuus luokissa 1—5. Investointeihin myönnettävät valtionavut on porrastettu luokissa 1—10. Kuntien kantokykyluokkia on viime vuosina muutettu varsin vähän; esimerkiksi vuodelle 1992 korotettiin kolmen ja alennettiin kahdeksan kunnan luokkaa.

Vuotta 1992 koskeneen kantokykyluokituksen toimittamisen jälkeen on kuntien talous heikentynyt voimakkaasti. Tämä koskee erityisesti kuntia, joissa kunnallisveron tuotto muodostaa keskimääräistä suuremman osuuden kunnan tuloista ja joissa asukaskohtainen veroäyrimäärä on korkea.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on toisaalta verotulojen täydennysjärjestelmää laajennettu ja sen tasoa korotettu, jolloin valtionavulla on laajennettu tulopohjaa entistä useammassa alhaisemman veroäyrimäärän kunnassa.

Kantokykyluokitus perustuu pääasiassa kuntien tilinpäätöksiin. Tilinpäätöstietoja kerätään kolmelta luokitusvuodelta edeltävältä vuodelta. Keskeisin luokan määräytymisperuste on kunnan veroäyrimäärä asukasta kohti. Kunnat laativat ensimmäiset uuden valtionosuusjärjestelmän mukaiset tilinpäätökset vuodelta 1993. Ne ovat käytettävissä vuoden 1994 syksyllä toimitettaessa luokitusta vuodelle 1995.

1.3. Nykytilan arviointi

Jos kantokykyluokitus toimitettaisiin vuodelle 1995, jouduttaisiin sen perusteena käyttämään myös vuoden 1992 ja 1991 tilinpäätöksiä, jotka perustuvat vanhaan valtionosuusjärjestelmään. Luokitusta jouduttaisiin tällöin muuttamaan uudessa valtionosuusjärjestelmässä ilman riittäviä, vähintään kahden vuoden seurantatietoja uudesta valtionosuusjärjestelmästä. Kahden vuoden seurantatiedot uuden valtionosuusjärjestelmän mukaisista tilinpäätöksistä ovat käytettävissä vasta vuonna 1995 toimitettaessa luokitusta vuodelle 1996. Useat kantokykyluokituksen määräytymisperusteet on siirretty valtionosuusperusteisiin, joten voimassa olevaa lakia olisi itse asiassa vaikea sellaisenaan soveltaa uudessa valtionosuusjärjestelmässä.

Vuosina 1993 ja 1994 on toteutettu tai ollaan toteuttamassa merkittäviä verojärjestelmien muutoksia, jotka koskevat muun muassa pääomatulojen verotusta, yhteisöverotusta, kiinteistöveroa ja arvonnlisäverotusta. Muutosten takia kuntien tulorakenne on muuttumassa. Asiasta ei kuitenkaan ole vielä riittävästi kuntakohtaisia tietoja.

Nykyisen taloudellisen taantuman vuoksi kunnat ovat joutuneet sopeutumaan tulojensa vähentymiseen ja karsimaan menojaan voimakkaasti. Tämä vähentää mahdollisuuksia korottaa kuntien kantokykyluokkia. Vaikka monissa kunnissa on tarve kantokykyluokan alentamiseen lisääntynyt, nykytilanteessa parempana ratkaisuna on pidettävä harkinnanvaraisten rahoitusavustusten käyttöä tällaisissa tapauksissa.

Kuntien kantokykyluokituksesta annettuun lakiin sisältyvä tasapainosääntö edellyttää, etteivät korotettavien ja alennettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut olennaisesti poikkea toisistaan. Kantokykyluokkien korottaminen johtaisi tässä tilanteessa mitä todennäköisimmin veroäyrimäärän korotuksiin kunnissa, joiden luokkaa korotettaisiin.

Määrättäessä kuntaliitoksen myötä laajentuneiden kuntien kantokykyluokkaa kuntajaon muutoksen voimaantulovuodeksi on käytännössä pyritty siihen, ettei luokituksen perusteella alueelle tulevien valtionosuuksien määrässä tapahdu ainakaan oleellista vähennystä liitoksen seurauksena. Koska tasapainosääntöä ei liitostapauksissa noudateta, valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa on liitosten seurauksena tapahtunut muutoksia kuntien eduksi.

2. Ehdotetut muutokset

Kunnat esitetään sijoitettaviksi vuosiksi 1994 ja 1995 niille vuodeksi 1993 määrättyihin kantokykyluokkiin. Mahdollisten kuntaliitosten takia laajentuvat kunnat tai liitoksen myötä muodostuvat uudet kunnat on kuitenkin luokitettava liitoksen voimaantulovuodeksi. Vuoden 1994 alusta ei kuntaliitoksia ole odotettavissa.

Vuoden 1995 alusta voimaan tulevien kokonaiskuntaliitosten takia laajentuvien kuntien tai

liitoksen myötä muodostuvien uusien kuntien osalta toimitettaisiin kuitenkin luokitus kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain 5 §:n mukaisesti.

Vähäistä suuremman osittaiskuntaliitoksen yhteydessä ei sen sijaan ehdotetun lain mukaan sovellettaisi kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain 5 §:ää, joten sellaisen täytäntöönpano vuoden 1994 tai 1995 alusta ei muuttaisi asianomaisten kuntien kantokykyluokkaa.

3. Esityksen vaikutukset

Koska kuntien kantokykyluokkia ei muutettaisi vuodeksi 1993 vahvistetuista, esityksellä olisi vaikutuksia valtion menoihin ja kustannustenjakoon valtion ja kuntien välillä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa 1995 alusta toteutetaan kokonaiskuntaliitos.

Kuntien selvittäessä mahdollisen kuntaliitoksen vaikutuksia, niille olisi tärkeätä, ettei laajentuva kunta tai muodostettava uusi kunta menetä ainakaan oleellisesti kantokykyluokituksen mukaisia valtionosuuksia verrattuna tilanteeseen, jossa kunnat jatkaisivat itsenäisinä. Korkeampi kantokykyluokka heikentää kunnan mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään, koska valtionosuudet paljolti yhä määräytyvät kantokykyluokan perusteella.

Kantokykyluokan mukaan määräytyvät valtionosuusprosentit ja -kertoimet

Kantokykyluokka	Yleisen valtionosuuden kerroin	Opetustoimen valtionosuusprosentti	Kulttuuri-toimen valtionosuusprosentti	Sosiaali- ja terveystoimen kerroin
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

Siirtämisen kantokykyluokasta toiseen voidaan arvioida muuttavan kunnan saamia asukaskohtaisia valtionosuuksia vuonna 1993 seuraavasta taulukosta ilmenevällä tavalla:

Kantokykyluokan muuttamisen keskimääräinen vaikutus kunnan asukaskohtaisiin valtionosuuksiin

Kantokykyluokka	Muutos mk/asukas
1	—
2	407
3	174
4	174
5	174
6	591
7	446
8	446
9	446
10	446

Arviolaskelma on suuntaa-antava, eikä siinä ole otettu huomioon saaristoisuuden, kaksikielisyyden eikä asukastiheyden vaikutusta eikä perustamiskustannusten valtionapuja.

Koska kantokykyluokitus kokonaiskuntaliitoksen takia toimitetaan ehdotuksen mukaan edelleen kantokykyluokituksesta annetun lain 5 §:n mukaisesti, ehdotus ei sinänsä aiheuta muutoksia valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon.

4. Asian valmistelu

Hyväksyessään lain kuntien vapaaehtoisen yhdistymisen kannustamisesta vuosina 1992—1993 (1266/90; HE 222/1990 vp) eduskunta edellytti lausumissaan, että vapaaehtoisen yhdistymisen kautta syntyvän laajentuvan tai uuden kunnan kantokykyluokka vahvistetaan aina kolmeksi vuodeksi ja vähintään yhtä kantokykyluokkaa alemmaksi kuin liitoksessa mukana olevan korkeimman kantokykyluokan omaavan kunnan luokka on ennen liitosta.

Lisäksi eduskunta edellytti, että yhdistymisessä syntyvän kunnan kantokykyluokkaa ei tule ottaa huomioon tasapainotettaessa muiden kuntien luokitusta. Tarkoitus ei ole, että yhdistyminen tapahtuisi muiden kuntien kustannuksella.

Esitys on laadittu virkатыönä sisäasiainministeriössä. Siitä on hankittu lausunnot kuntien keskusjärjestöiltä ja valtiovarainministeriöltä.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Vuoden 1993 alusta voimaan tullut kuntien

valtionosuusjärjestelmän uudistus muutti kuntien käyttömenojen valtionosuudet laskennalliseksi. Kantokykyluokitus vaikuttaa uudessakin järjestelmässä valtionosuuksien määrään; lisäksi eräät kantokykyluokituksen määräämisperusteet on siirretty laskennallisiin valtionosuusperusteisiin. Uudistus edellyttää myös kantokykyluokitusjärjestelmän kokonaisuudistusta.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntien kantokykyluokituksen toimittamisesta vuosiksi 1994 ja 1995

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Poiketen siitä, mitä kuntien kantokykyluokituksesta annetussa laissa (649/85) säädetään, toimitetaan kuntien kantokykyluokitus vuosiksi 1994 ja 1995 siten kuin tässä laissa säädetään.

2 §

Kunnat sijoitetaan niille vuodeksi 1993 vahvistettuihin kantokykyluokkiin.

3 §

Milloin kuntajakoa muutetaan siten, että yhden tai useamman kunnan koko alue liitetään toiseen tai perustettavaan uuteen kuntaan, sijoitetaan laajentuva tai muodostettu uusi

kunta kantokykyluokkaan soveltaen, mitä kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain 5 §:ssä säädetään.

4 §

Kantokykyluokitusta toimitettaessa noudatetaan muutoin, mitä kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain 1 ja 6 §:ssä säädetään.

5 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*