

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien kantokikylyluokituksesta annetun lain 4 ja 7 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien kantokikylyluokituksen toimittamisesta annettuja säännöksiä siten, että kunnan taloudellisen kantokyvyn arviointiperusteena käytettävien tekijöiden keskinäistä suhdetta muutetaan alentamalla veroäyrimäärän merkitystä ja antamalla vastaavasti enemmän painoa laissa mainituille muille tekijöille.

Terveystenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenojen rasisituksen arvioinnissa

otetaan palvelujen tason ohella huomioon palvelujen tarve. Kunta- ja väestörakenteesta aiheutuvat tai muut paikkakuntakohtaiset tekijät otetaan huomioon, kun niistä aiheutuu poikkeuksellista rasisitusta kunnallistaloudelle. Myös rahoitusaseman huomioon ottamista tarkistetaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1988.

**PERUSTELUT**

**1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset**

Kuntien kantokikylyluokituksen soveltamisalue on varsin laaja. Yli 80 prosenttia kuntien valtionavuista jaetaan sen mukaisesti. Luokan muutoksen arvioidaan vaikuttavan kunnan valtionosuuksien ja -avustusten määrään keskimäärin noin 300—350 markalla asukasta kohden. Vaihteluväli kunnittain on kuitenkin suuri ja vaikutus voi olla jopa kaksinkertainen keskimäärään verrattuna.

Kuntien kantokikylyluokitukselta 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetun lain (649/85) 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan taloudellista kantokikylyä arviotaessa otetaan ensisijaisesti huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä verrattuna saman kantokikylyluokan muiden kuntien sekä kantokikylyluokkaa lähinnä ylemmän ja alemman luokan kuntien vastaavaan veroäyrimäärään. Kantokikylyä arviotaessa otetaan 2 momentin mukaan huomioon

myös kunnan terveystenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasisitus. Huomiota kiinnitetään tällöin myös kunnan tuottamien tai kustantamien palvelujen tasoon verrattuna kaikkien kuntien vastaavaan keskimääräiseen palvelutasoon näillä hallinnonaloilla. Lisäksi otetaan huomioon kunnan saaristoisuudesta, taajamarakenteesta, asutuksen hajanaisuudesta, alueellisten palvelujen tuottamisesta tai kustantamisesta, kaksikielisyydestä tai näihin verrattavasta tekijästä kunnan taloudelle aiheutunut keskimääräisestä poikkeava rasisitus ja kunnassa vallinnut pitkäaikainen vaikea kunnan taloutta rasittava työttömyys sekä kunnan väestörakenteesta tai elinkeinoelämän kehityksessä tapahtunut sellainen muutos, joka ei muutoin tule huomioon otetuksi kunnan kantokikylyluokkaa määrättäessä. Lisäksi otetaan huomioon 3 momentin mukaan kunnan muista saman kantokikylyluokan kunnista huomattavasti poikkeava ja kantokikylyluokkaa lähinnä alemman tai

ylemmän luokan kuntiin verrattava rahoitus-asema.

Kantokikylokituksen perusteiden tarkistus-tarve on tullut ajankohtaiseksi vuosiksi 1986—1988 toimitettujen luokitusten jälkeen. Luoki-tuksen on todettu painottuvan liiaksi veroäyri-määrään ja vastaavasti muiden kunnallistalou-teen keskeisesti vaikuttavien tekijöiden jäävän liian vähälle huomiolle, kun pidetään silmällä luokituksen laajaa soveltamisalaa.

Viimeksi toimitetuilla luokituksilla on olen-naisesti pystytty pienentämään niitä eroja ja vinoutumia, joita aikaisemmin oli saman kan-tokikylokan eri kuntien välillä erityisesti ve-roäyrimäärillä mitattuna. Uusien mahdollisten vinoutumien ehkäiseminen edellyttää luokitus-perusteiden monipuolistamista.

Kunnan palvelutaso ja -tarve sekä paikka-kuntakohtaisista olosuhteista kuten väestö- ja kuntarakenteesta johtuva palvelujen tuottami-sen kustannustaso eivät ole saaneet niille kuu-luvaa merkitystä. Kun kantokikylokituksella vaikutetaan nimenomaan keskeisten hallinnon-alojen palvelujen hoitamisesta kunnalle aiheu-tuvaan rasiitukseen, näiden palvelujen tasolla sekä tarpeella tulisi olla nykyistä enemmän vaikutusta valtion rahoitusosuuden määräämi-sessä.

Voimassa olevassa laissa määritellään jo var-sin kattavasti ne kunnan talouteen olennaisesti vaikuttavat tekijät, jotka kantokikylokituk-sessa tulisi ottaa huomioon. Uusia perusteita, joilla olisi olennaista merkitystä arvioitaessa kunnan taloudellista kantokikyä, ei ehdoteta lukuun ottamatta palvelutarvetta, jolla täsmen-netään kunnallistalouden kannalta keskeisten hallinnonalojen nettomenojen huomioon otta-mista. Harkinnan perusteena olevien tekijöiden keskinäistä painottamista olisi kuitenkin muu-tettava. Millään tekijällä ei saisi yksinään olla ratkaisevaa merkitystä, vaikka kunnan veroäy-rimäärällä tulee edelleen olla suuri merkitys. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että kunnan omiin päätöksiin perustuvilla menoilla olisi nykyistä enemmän vaikutusta luokituksessa.

Luokitusperusteiden painoarvojen tasapai-nottamiseksi ehdotetaan lain 4 §:ää muutetta-vaksi siten, että 1 momentista poistettaisiin veroäyrimäärän ensisijaisuutta koskeva mai-ninta ja samalla pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan veroäyrimäärä ote-taisiin arvioinnissa huomioon samalla painolla, kuin 2 ja 3 momenteissa mainitut tekijät yh-teensä. Tällöin näissä momenteissa tarkoitett

paikkakuntakohtaiset tekijät saavat nykyistä enemmän painoa. Koska monessa tapauksessa näistä tekijöistä aiheutuva rasiitus kunnan ta-loudelle on kunnan omista päätöksistä riippu-maton, ehdotetaan niiden painon lisäämistä samaksi, kuin veroäyrimäärän paino on. Yksit-äisille eri tekijöille annettavaa painoa ei kui-tenkaan voida eikä ole tarkoituksenmukaista-kaan arviointiin perustuvassa luokituksessa osoittaa numeerisesti.

Kantokikylokituksella on suurin taloudelli-nen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen hallinnonaloilla. Tästä syystä näiden hallinnonalojen kunnallistalouteen ai-heuttamalla rasiituksella tulee olla suuri paino-arvo verrattuna muihin 4 §:n 2 momentissa mainittuihin tekijöihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistys-toimen hallinnonalojen rasiituksen muodostu-miseen vaikuttaa kunta- ja väestörakenteesta riippuvan kustannustason lisäksi kunnan pal-velutaso ja -tarve. Rasiitus voi olla suuri esi-merkiksi hyvästä palvelutasosta johtuen. Toi-saalta rasiitus voi olla alhainen muun muassa sen vuoksi, että kunta on jäänyt jälkeen näiden palvelujen kehittämisessä. Tämän vuoksi sekä palvelutason että -tarpeen selvittämisellä on tarkennettava näiden hallinnonalojen käyttö-menoista kunnalle aiheutuvaa rasiitusta.

Kunnan palvelujen tämänhetkisen tason li-säksi kunnan taloudellisen kantokikyyn arvioin-nissa on tarpeen mainittujen hallinnonalojen palvelujen kehittämisestä tulevaisuudessa ai-heutuvan rasiituksen arviointi. Edellä todettuun viitaten esitetään lain 4 §:n 2 momenttiin lisät-täväksi kohta kunnan tuottamien palvelujen tarpeen huomioon ottamisesta kunnan talou-dellista kantokikyä arvioitaessa.

Palvelutason ja -tarpeen arviointi tapahtuu sekä kerättävän tilastoaineiston perusteella että luokituksen valmisteluvaiheessa hallinnonalan ministeriöiden arvioiden perusteella pääosin kantokikylokitustoimikunnan toimesta, jossa myös kuntien keskusjärjestöjen edustajien asi-antuntemusta voidaan hyödyntää nykyistä laa-jemmin. Palvelujen kehittämistarve voidaan todeta esimerkiksi hallinnonalan suunnitelmi-sta.

Kunta- ja väestörakenteesta aiheutuvan rasi-ituksen vertailu keskimääräisiin kustannuksiin on käytännössä osoittautunut vaikeaksi. Perus-tellumpaa on ottaa nämä tekijät huomioon silloin, kun ne aiheuttavat poikkeuksellista rasi-itusta kunnallistalouteen. Tämän johdosta

lain 4 §:n 2 momentin lopussa oleva maininta vertailusta keskimääräiseen rasitukseen esitetään muutettavaksi siten, että nämä tekijät otettaisiin huomioon, kun rasitus on poikkeuksellista.

Kunnan omien olosuhteiden merkityksen korostamiseksi momenttiin otettaisiin maininta, että muidenkin erittelemättömien tekijöiden tulee olla paikkakuntaakohtaisia. Näitä voisivat olla esimerkiksi kunnan laajuudesta tai ilmasto-olosuhteista aiheutuvat tekijät kuten myös etäisyys palvelukeskuksista.

Kunnan rahoitusasema voi olla seurausta esimerkiksi kunnassa harjoitetusta politiikasta investointien rahoittamisessa. Kunta voi siten myös itse vaikuttaa rahoitusasemansa muodostumiseen. Rahamarkkinoiden muuttuminen aiheuttaa sen, että kuntien rahoitusasema voi nopeastikin vaihdella. Tämän vuoksi ehdotetaan rahoitusaseman merkityksen vähentämistä kunnan kantokykyluokkaa määrättäessä. Rahoitusasemaa tarkasteltaessa selvitetään muun muassa kunnan menokehitystä ja sen sopeuttamista kunnan voimavaroihin sekä kunnan tekemien päätösten vaikutusta vallitsevaan rahoitusasemaan. Heikko rahoitusasema voidaan siten ottaa huomioon silloin, kun selvästi on osoitettavissa, että kunta ei ole voinut vaikuttaa siihen omilla toimenpiteillään. Rahoitusasemaa tarkastellaan myös siitä näkökulmasta, mitä luokkamuuotos siihen vaikuttaa.

Lain 4 §:n ehdotetun muutoksen johdosta olisi 7 §:n 1 momentissa oleva viittaus 4 §:n nykyisen 5 momentin sijasta muutettava koskemaan uutta 6 momenttia, joksi nykyinen 5 momentti siirtyisi.

## 2. Asian valmistelu

Kantokykyluokituksen perusteiden muuttamista on käsitelty kunnallistalouden neuvotelukunnassa. Ehdotuksesta on neuvoteltu asian-

omaisten ministeriöiden ja kuntien keskusjärjestöjen edustajien kanssa.

## 3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Kun lain 3 §:n 3 momentin mukaan luokkien alennukset ja korotukset on tehtävä niin, etteivät luokituksessa alennettavien ja korotettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut poikkeaa olennaisesti toisistaan, esityksestä ei aiheudu asukasluvuilla mitattuna muutoksia valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon ja sillä pyritään kuntien välisen taloudellisen rasituksen tasaisempaan jakautumiseen.

## 4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallitusohjelman mukaan kantokykyluokituksen perusteita tarkistetaan siten, että palvelutarve ja -taso sekä paikkakuntaakohtaiset olosuhteet tulevat nykyistä merkittävämpään asemaan luokitusta määrättäessä.

Kantokykyluokituksen toimittamisen edellytyksiä on tarkoitus parantaa kehittämällä käsitteitä ja mittaamistapoja, joilla muun muassa kuntien palvelutasoa ja palvelujen tarvetta voidaan entistä paremmin verrata toisiinsa.

## 5. Voimaantulo

Muutosta sovellettaisiin jo valmisteltaessa luokitusta vuodeksi 1989, minkä vuoksi laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## L a k i

### kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain 4 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* kuntien kantokykyluokituksesta 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetun lain (649/85) 4 §:n 1—3 momentti ja 7 §:n 1 momentti ja

*lisätään* 4 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, seuraavasti:

#### 4 §

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä verrattuna saman kantokykyluokan muiden kuntien sekä kantokykyluokkaa lähinnä tai ylempään ja alemman luokan kuntien vastaavaan veroäyrimäärään. Kunnan asukasta kohti laskettuun veroäyrimäärään sisällytetään kunnalle myönnettyä verotulojen täydennystä vastaavat veroäyrimäärät.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käytömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasitus, jolloin kiinnitetään huomiota myös kunnan tuottamien tai kustantamien palvelujen tasoon ja tarpeeseen verrattuna kaikkien kuntien vastaavaan keskimääräiseen palvelutasoon näillä hallinnonaloilla. Lisäksi otetaan huomioon kunnan saaristoisuudesta, taajamarakenteesta, asutuksen hajanaisuudesta, alueellisten palvelujen tuottamisesta tai kustantamisesta, kaksikielisyydestä tai näihin verrattavasta paikkakuntaakohtaisesta tekijästä kunnan taloudelle aiheutunut poikkeuksellinen rasitus.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnassa vallinnut pitkäaikainen vaikea kunnan taloutta rasittava työttömyys sekä kunnan väestörakenteesta tai

elinkeinoelämän kehityksessä tapahtunut sellainen muutos, joka ei muutoin tule huomioon otetuksi kunnan kantokykyluokkaa määrättäessä. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnan muista saman kantokykyluokan kunnista huomattavasti poikkeava ja kantokykyluokkaa lähinnä alemman tai ylempään luokan kuntiin verrattava rahoitusasema.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan 1 momentissa mainittu veroäyrimäärä huomioon samalla painolla kuin 2 ja 3 momentissa mainitut tekijät yhteensä.

#### 7 §

Luokituksen toimittamista varten kootaan 4 §:n 6 momentissa tarkoitettulta ajanjaksolta kunnan taloutta koskevia tietoja siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Kantokykyluokituksessa tarvittavat tiedot kokoaa sekä tarvittavat laskutoimitukset suorittaa luokituksen toimittamisvuotta edeltäneiden kolmen vuoden osalta tilastokeskus. Luokituksen toimittamisvuoden osalta tiedot kerää 6 §:n 2 momentissa mainittu toimikunta tai sisäasiainministeriö.

Tämä laki tulee voimaan      päivänä  
kuuta 198 .

Helsingissä 20 päivänä toukokuuta 1988

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Sisäasiainministeri *Jarmo Rantanen*

## Laki

### kuntien kantokykyluokituksesta annetun lain 4 ja 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kuntien kantokykyluokituksesta 26 päivänä heinäkuuta 1985 annetun lain (649/85) 4 §:n 1—3 momentti ja 7 §:n 1 momentti ja  
*lisätään* 4 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, seuraavasti:

#### Voimassa oleva laki

##### 4 §

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan *ensisijaisesti* huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä verrattuna saman kantokykyluokan muiden kuntien sekä kantokykyluokkaa lähinnä ylemmän ja alemman luokan vastavaan veroäyrimäärään. Kunnan asukasta kohti laskettuun veroäyrimäärään sisällytetään kunnalle myönnettyä verotulojen täydennystä vastaavat veroäyrimäärät.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käytömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasitus, jolloin kiinnitetään huomiota myös kunnan tuottamien ja tai kustantamien palvelujen tasoon verrattuna kaikkien kuntien vastavaan keskimääräiseen palvelutasoon näillä hallinnonaloilla. Lisäksi otetaan huomioon kunnan saaristoisuudesta, taajamarakenteesta, asutuksen hajanaisuudesta, alueellisten palvelujen tuottamisesta tai kustantamisesta, kaksikielisuudesta tai näihin verrattavasta tekijästä kunnan taloudelle aiheutunut *keskimääräisestä* poikkeava rasitus.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnassa vallinnut pitkäaikainen vaikea kunnan taloutta rasittava työttömyys sekä kunnan väestörakenteessa tai elinkeinoelämän kehityksessä tapahtunut sellainen muutos, joka ei muutoin tule huomioon otetuksi kunnan kantokykyluokkaa määrättäessä. Lisäksi *otetaan* huomioon kunnan muista saman kantokykyluokan kunnista huomattavasti poikkeava ja kantokykyluokkaa lähinnä alemman tai ylemmän luokan kuntiin verrattava rahoitusasema.

#### Ehdotus

##### 4 §

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä verrattuna saman kantokykyluokan muiden kuntien sekä kantokykyluokkaa lähinnä ylemmän ja alemman luokan kuntien vastavaan veroäyrimäärään. Kunnan asukasta kohti laskettuun veroäyrimäärään sisällytetään kunnalle myönnettyä verotulojen täydennystä vastaavat veroäyrimäärät.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käytömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasitus, jolloin kiinnitetään huomiota myös kunnan tuottamien tai kustantamien palvelujen tasoon *ja tarpeeseen* verrattuna kaikkien kuntien vastavaan keskimääräiseen palvelutasoon näillä hallinnonaloilla. Lisäksi otetaan huomioon kunnan saaristoisuudesta, taajamarakenteesta, asutuksen hajanaisuudesta, alueellisten palvelujen tuottamisesta tai kustantamisesta, kaksikielisuudesta tai näihin verrattavasta *paikkakuntakohtaisesta* tekijästä kunnan taloudelle aiheutunut *poikkeuksellinen* rasitus.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnassa vallinnut pitkäaikainen vaikea kunnan taloutta rasittava työttömyys sekä kunnan väestörakenteessa tai elinkeinoelämän kehityksessä tapahtunut sellainen muutos, joka ei muutoin tule huomioon otetuksi kunnan kantokykyluokkaa määrättäessä. Lisäksi *voidaan ottaa* huomioon kunnan muista saman kantokykyluokan kunnista huomattavasti poikkeava ja kantokykyluokkaa lähinnä alemman tai ylemmän luokan kuntiin verrattava rahoitusasema.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

*Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa otetaan 1 momentissa mainittu veroöyrimäärä huomioon samalla painolla kuin 2 ja 3 momentissa mainitut tekijät yhteensä.*

## 7 §

Luokituksen toimittamista varten kootaan 4 §:n 5 momentissa tarkoitettulta ajanjaksolta kunnan taloutta koskevia tietoja siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Kantokykyluokituksessa tarvittavat tiedot kokoaa sekä tarvittavat laskutoimitukset suorittaa luokituksen toimittamisvuotta edeltäneiden kolmen vuoden osalta tilastokeskus. Luokituksen toimittamisvuoden osalta tiedot kerää 6 §:n 2 momentissa mainittu toimikunta tai sisäasiainministeriö.

## 7 §

Luokituksen toimittamista varten kootaan 4 §:n 6 momentissa tarkoitettulta ajanjaksolta kunnan taloutta koskevia tietoja siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään. Kantokykyluokituksessa tarvittavat tiedot kokoaa sekä tarvittavat laskutoimitukset suorittaa luokituksen toimittamisvuotta edeltäneiden kolmen vuoden osalta tilastokeskus. Luokituksen toimittamisvuoden osalta tiedot kerää 6 §:n 2 momentissa mainittu toimikunta tai sisäasiainministeriö.

*Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 198 .*