

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien kantokyykyluokituksen toimittamisesta vuosiksi 1994 ja 1995**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

tai liitoksella muodostettavan uuden kunnan kantokyykyluokka määräytyisi kuitenkin kuntien kantokyykyluokitukselta 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 kantokyykyluokitukselta annetun lain (649/85) 1 §:n mukaan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa varten sekä käytettäväksi muutoin kuntien taloudellisen kantokyykyyn määräämisen perusteena vahvistetaan kuntien kantokyykyluokitus kalenterivuodeksi kerrallaan edellisen vuoden lokakuun loppuun mennessä. Lain 2 §:n mukaan kunnat sijoitetaan kymmeneen kantokyykyluokkaan niin, että kantokyykyiltään heikoimmat kunnat sijoitetaan ensimmäiseen ja kantokyykyiltään vahvimmat kunnat kymmenenteen luokkaan.

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

Lain 3 §:n 3 momentin mukaan kuntia kan-

tokyykyluokkiin määrättäessä 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 kustannustenjako entisellään.

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

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

Kuntien valtiosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä säädettiin laki kuntien kantokyykyluokituksen toimittamisesta vuodeksi 1993 (691/92). Kunnat sijoitettiin lain mukaan vuodeksi 1993 niille vuodeksi 1992 vahvistettuihin kantokyykyluokkiin. 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.

Valtionosuusuidistuksen 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 luokitusvuotta 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, kiinteistöveroä ja arvonnalisöverotusta. 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 voimaantuloavuodeksi 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 voimaantuloavuodeksi. 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 kantokylöluokitukselta annetun lain 5 §:n mukaisesti.

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

### 3. Esityksen vaikutukset

Koska kuntien kantokylöluokkia 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 kantokylöluokituksen mukaisia valtionosuuksia verrattuna tilanteeseen, jossa kunnat jatkaisivat itsenäisinä. Korkeampi kantokylöluokka heikentää kunnan mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään, koska valtionosuudet paljolti yhä määräytyvät kantokylöluokan perusteella.

*Kantokylöluokan mukaan määräytyvät valtionosuusprosentit ja -kertoimet*

Kantokylöluokka	Yleisen valtionosuuden kerroin	Opetustoimen valtionosuusprosentti	Kulttuuri- ja terveys- toimien valtionosuusprosentti	Sosiaali- ja terveys- toimien 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 kantokylöluokasta toiseen voidaan arvioida muuttavan kunnan saamia asukaskohtaisia valtionosuuksia vuonna 1993 seuraavasta taulukosta ilmenevällä tavalla:

*Kantokylöluokan muuttamisen keskimääräinen vaikutus kunnan asukaskohtaisiin valtionosuuksiin*

Kantokylöluokka	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, kaksikielisuuden eikä asukastiheyden vaikutusta eikä perustamiskustannusten valtionapuja.

Koska kantokylöluokitus kokonaiskuntaliitoksen takia toimitetaan ehdotuksen mukaan edelleen kantokylöluokitukselta 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 kantokylöluokka vahvistetaan aina kolmeksi vuodeksi ja vähintään yhtä kantokylöluokkaa alemmaksi kuin liitoksessa mukana olevan korkeimman kantokylöluokan omaavan kunnan luokka on ennen liitosta.

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

Esitys on laadittu virkatyönä 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*