

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien kantokykyluokituksista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Voimassa oleva kuntien kantokykyluokitusjärjestelmä on luonteeltaan pysyvä. Perusteet, joiden mukaan kantokykyluokat määräytyvät, on kuitenkin säädetty määräaikaisina. Viime vuosina on säädetty poikkeuslakeja kantokykyluokituksen toimittamiseksi kantokykyluokituslaissa säädetyistä perusteista poikkeavasti.

Esityksessä ehdotetaan kantokykyluokitusjärjestelmän perusteiden säätämistä pysyviksi ja kantokykyluokkien muutosten tekemistä harkinnan perusteella. Harkinta perustuisi tekijöille, joilla on yleisesti totuttu mittaamaan kunnan taloutta. Ne olisivat olennaisimmilta osin samankaltaisia kuin viime vuosien luokituksissa käytetyt harkintaperusteet. Ensi sijaisena harkintaperusteena olisi kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä

verrattuna saman kantokykyluokan muiden kuntien sekä kantokykyluokkaa lähinnä ylemmän ja alemman luokan kuntien vastaavaan veroäyrimäärään. Pääosa harkinnan käytön pohjaksi kehitettävästä aineistosta pohjautuisi kuntien tilinpäätöksistä saataviin tilastotietoihin. Valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon pitämiseksi ennallaan ehdotetaan, etteivät luokituksessa alennettavien ja korotettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut saisi poiketa toisistaan olennaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan elokuun alusta 1985. Samalla kumottaisiin voimassa oleva vuonna 1967 annettu laki kuntien kantokykyluokituksista.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Vaikka kuntien kantokykyluokitusjärjestelmä on tarkoitettu pysyväisluonteiseksi, on perusteet, joiden mukaan luokitus määräytyy, säädetty määräaikaisiksi.

Kantokykyluokituksen perusteiden muuttamiseksi siten, että voitaisiin siirtyä pysyviin perusteisiin, on tehty työtä lähes koko järjestelmän olemassaolon ajan. Järjestelmän suurimpia epäkohtia on paranneltu luokitusperusteiden yksityiskohtia kehittämällä. Viime vuosina on säädetty yhtä tai kahta vuotta koskevia poikkeuslakeja, joilla kunnille edelliseksi vuodeksi vahvistettiin

hin luokkiin on tehty vain aivan välttämättömiä muutoksia.

Luokitus on jo useana vuonna toimitettu ilman luokan pääasiassa määräviä, laissa tarkoin säädeltyjä laskelmia (vuosien 1980 ja 1983—1985 luokitukset). Samalla se on muuttunut yhä lisääntyvässä määrin harkintaan perustuvaksi. Näin on voitu korjata osa luokituksessa olleista suurimmista veroäyrimäärällä mitattavista vinoumista.

Vuoden 1980 luokituksessa poikettiin ensimmäisen kerran kantokykyluokituslaissa säädetyistä menettelyistä. Tuolloin säädetyllä lailla kuntien kantokykyluokituksen toimittamisesta vuodeksi 1980 kuntien kantokykyluokat vahvistettiin samoiksi kuin vuodelle 1979 vahvistetut luokat. Pääasiallisena syynä tähän oli se, että kantokykyluokituksen

luokituslain perusteiden mukaiset laskelmat osoittivat, että erittäin monen kunnan kantokyykyluokka olisi noussut, mitä ei voitu pitää kuntien talouden suunnitelmallisen hoidon kannalta hyväksyttävänä.

Vuosien 1981 ja 1982 luokituksia varten muutettiin kantokyykyluokan määräytymisperusteita huomattavasti. Muutoksilla pyrittiin lähinnä yksinkertaistamaan monimutkaista laskentajärjestelmää.

Vuoden 1983 luokitusta varten jouduttiin jälleen turvautumaan poikkeusjärjestelyihin. Tuota vuotta koskeneen lain mukaan kunnat sijoitettiin niille edelliseksi vuodeksi vahvistettuihin kantokyykyluokkiin. Näitä voitiin kuitenkin muuttaa erityisen painavista syistä.

Myöskään vuosien 1984 ja 1985 osalta ei katsottu voitavan menetellä niin, että olisi sovellettu kantokyykyluokituslain mukaisia määräytymisperusteita. Näitä vuosia varten säädettiin jälleen erillislaki. Sen mukaan vuosien 1984 ja 1985 kantokyykyluokat vahvistettiin erityisiä luokituslaskelmia suorittamatta samoiksi kuin edellisiksi vuodeksi vahvistetut luokat. Kunnan luokkaa voitiin kuitenkin muuttaa harkinnalla erityisin laissa säädetyin perustein.

Kantokyykyluokitusta on sovellettu vuodesta 1969 lähtien. Luokitusperusteiden säätämistä jatkuvasti määräaikaisina ja niiden usein tapahtuvaa muuttamista ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, varsinkin kun kantokyykyluokituksen soveltamisala ja sen taloudellinen merkitys ovat jatkuvasti kasvaneet. Järjestelmä kattaa nyt jo noin 90 prosenttia kuntien kaikista valtionosuuksista. Tämän vuoksi ehdotetaan luokitusperusteiden säätämistä pysyviksi. Koska laskennallisten määräytymisperusteiden käytölle, joille järjestelmän tulisi selkeyden ja tasapuolisuusvaatimusten näkökulmasta katsottuna voida perustua, ei näytä olevan edellytyksiä, ja koska harkinnan käytöstä on saatu myönteisiä kokemuksia, ehdotetaan myös, että luokkamutokset tehtäisiin harkinnan perusteella.

Harkintaperusteet olisivat sellaisia, joiden avulla kuntien taloudellista asemaa on totuttu arvioimaan ja jotka antavat mahdollisuuden kuntien keskinäiseen ja keskimääräiseen vertailuun. Harkintaperusteet olisivat suurelta osin samankaltaisia kuin viime vuosina ja erityisesti vuosien 1984 ja 1985 luokituksia toimitettaessa on käytetty. Eräiltä osin harkintaperusteita on kehitelty aikaisemmista luokituksista saatujen kokemusten pohjalta.

Kun olosuhteet vuodesta toiseen muuttuvat kunnissa keskimäärin ja erityisesti kuntakohtaisesti, on lähdetty siitä, että laissa luettelaisiin vain ne tekijät joiden perusteella kunnan luokkaa voidaan muuttaa. Tämän vuoksi ei erikseen säädettäisi siitä, minkä suuruinen paino kullekin yksittäiselle harkintatekijälle olisi annettava. Kuitenkin säädettäisiin, että ensisijaisesti otettaisiin huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä. Harkittaessa kunnan siirtämistä luokasta toiseen tulisi toisaalta arvioida harkinnan perusteena käytettävien tekijöiden ja toisaalta luokkamutoksen vaikutusta kunnan talouteen.

Kunnan taloudellista kantokyykyä arvioitaisiin vertaamalla sitä mittaavia tekijöitä erityisesti muiden saman kantokyykyluokan kuntien vastaaviin tekijöihin. Huomioon tulisi ottaa myös lähinnä ylempien ja alemman kantokyykyluokan kuntien vastaavat tekijät. Joidenkin tekijöiden osalta vertailua suoritettaisiin niiden luonteen vuoksi myös kaikkien kuntien keskimääriin. Perustavoitteena kuitenkin olisi siirtää kunta pois sellaisesta luokasta, johon se ei kunnan taloudellista kantokyykyä mittaavien tekijöiden perusteella ja verrattuna muihin saman kantokyykyluokan kuntiin selvästikään kuulu. Näin menetellen on mahdollista joustavasti, asteittain ja vähitellen korjata nykyisessä luokituksessa vielä olevia kuntakohtaisia epäkohtia ja päästä nykyistä oikeudenmukaisempaan luokitukseen.

Kun kuntien keskinäinen vertailu olisi voitava suorittaa mahdollisimman selkein ja yhteismittailisin perustein, edellytettäisiin voimassa olevan järjestelmän tavoin kuntien taloutta ja sen kehitystä kuvaavien tietojen kokoamista luokituksen toimittamista varten. Siitä, miten tiedot olisi käsiteltävä ja hankittava, säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Kuntien ja valtion välisen kantokyykyluokituksella mitattavan kustannusten jaon vakaana pitämiseksi ja kantokyykyluokituksen johdonmukaisuuden varmistamiseksi ehdotetaan:

— että luokkien muutokset toteutettaisiin niin, etteivät luokituksessa alennettävien ja korotettävien kuntien yhteenlasketut asukasluvut poikkea olennaisesti toisistaan,

— että kunnan luokkaa saisi edellisestä vuodesta muuttaa enintään yhdellä ja

— että kunnan luokka ei saisi muuttua samaan suuntaan kahtena vuotena peräkkäin.

2. Asian valmistelu

Hallituksen esitys perustuu kunnallistalouden neuvottelukunnassa laadittuun ehdotukseen. Neuvottelukunnassa ovat valmistelutyöhön osallistuneet sisäasiainministeriön, valtiovarainministeriön, opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, työvoimaministeriön sekä kuntien keskusjärjestöjen edustajat.

Neuvottelukunnassa on selvitetty myös muita järjestelmän kehittämismahdollisuuksia ottaen huomioon myös ne selvitykset, jotka ovat olleet esillä aikaisemmin kantokyykyluokitusta koskevia lakeja säädettäessä. Erityisesti on ollut esillä vaihtoehto, jonka mukaan kunnan kantokyykyluokka määrättäisiin laskennallisesti kunnan veroäyrimäärän perusteella ja tätä luokkaa voitaisiin harkinnalla alentaa tai korottaa käyttäen pääosin samoja harkintaperusteita kuin tämän esityksen mukaisessa järjestelmässäkin. Tämän vaihtoehdon toteuttamiseen ei kuitenkaan näyttäisi olevan edellytyksiä, mistä syystä on päädytty ehdotamaan harkintaan perustuvaa järjestelmää.

Ehdotuksesta on järjestetty kunnallistaloutta koskevia neuvotteluja ja suositusten antamista koskevan sopimuksen mukaiset neuvottelut. Neuvotteluissa kuntien keskusjärjestöillä ei ole ollut huomautettavaa esityksen johdosta.

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Koska mahdolliset kantokyykyluokkien muutokset edellytetään tehtäväksi niin, etteivät luokituksessa alennettavien ja korotettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut poikkea olennaisesti toisistaan, ei ehdotuksesta aiheudu olennaisia muutoksia valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Kantokyykyluokituksen perusteiden kehittämistä jatketaan edelleen. Erityisesti näyttäisi olevan välttämätöntä löytää keinot mm. kuntien palvelu- sekä kustannustasojen mittaamiseen. Tämä valmistelutyö on erityisen työlästä ja käsitteellisestikin vaikeaa. Näyttäisikin siltä, että uuden luokitusjärjestelmän kehittäminen tulee viemään runsaasti aikaa.

Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmää muiltakin osin myöhemmin kehitettäessä tulisi pyrkiä siihen, että mikäli valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteissa tapahtuu olennaisia muutoksia, samalla selvitetään näiden vaikutukset kantokyykyluokituksen näkökulmasta ja tehdään luokitusperusteisiin kenties tarvittavat muutokset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. Laki olisi pysyvä yleisperusteluissa esitetyistä syistä. Aikaisemmin suoritetuissa luokituksissa on suurena ongelmana pidetty kuntien taholla sitä, että luokitus on valmistunut varsin myöhään, usein vasta asianomaista varainhoitovuotta edeltäneen vuoden marras- tai joulukuussa. Kantokyykyluokitus tulisi kuitenkin voida vahvistaa niin aikaisin, että luokat olisivat kuntien tiedossa jo niiden valmistellessa varainhoitovuoden talousarvioita. Tämän vuoksi ehdotetaan säädettäväksi, että luokitus tulisi vahvistaa edellisen vuoden lokakuun loppuun mennessä.

Luokituksen viivästyminen on aikaisemmin johtunut mm. siitä, että luokituksen toimittamisvuonna toimitetun verotuksen ennakkotiedot on voitu saada koko maan kattavasti vasta mar-

raskuussa. Luokituksen vahvistamisen aikaistaminen merkitsisi sitä, että tuoreimpina verotustietoina tulisivat käytettäväksi lähinnä luokituksen toimittamisvuotta edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen tiedot sekä luokituksen toimittamisvuoden verotustiedot sellaisina, kun niitä on saatavissa verojohtajien kunnille 16.9. mennessä ilmoittamien arvioiden perusteella. Tietojen tarkentuminen tästä edellyttäisi verotuksen valmistamisen nopeutumista. Verotustietoja voidaan pitää riittävänä kuntien taloudellisen kantokyykyyn arvioimiseksi, varsinkin kun keskeisenä pyrkimyksenä on siirtää luokasta toiseen selvästi luokan muista kunnista poikkeavat kunnat. Verotustietojen kattavuudessa ja ajankohtaisuudessa nykyiseen verrattuna tapahtuvaa heikennystä on

pidettävä vain pienenä haittana verrattuna siihen etuun, joka saavutetaan luokituksen vahvistamisella riittävän ajoissa.

2 §. Kunnat sijoitettaisiin nykyiseen tapaan 10 kantokylöluokkaan siten, että kantokylöyltään heikoimmat kunnat sijoitettaisiin 1:een ja vahvimmat 10:nteen kantokylöluokkaan. Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että jokaisessa luokassa välttämättä aina olisi kuntia.

3 §. Kunnat sijoitettaisiin niille edellisiksi vuodeksi vahvistettua kantokylöluokkaa lähinnä alempaan tai ylempään luokkaan, milloin kunta on sen taloudellista kantokylöä mittaavien tekijöiden perusteella arvioiden olennaisesti heikomassa tai vahvemmassa asemassa kuin muut saman kantokylöluokan kunnat ja on taloudelliselta kantokylöyltään verrattavissa lähinnä alemman tai ylempään kantokylöluokan kuntiin. Kuntien luokkamuutokset tapahtuisivat etupäässä kantokylöluokan sisäisen vertailun perusteella. Vertailua suoritettaisiin myös luokkaa lähinnä alempana ja ylempänä olevien luokkien kuntien vastaaviin tekijöihin. Näin voitaisiin vähentää mm. kunnan itsensä vaikutusta saman kantokylöluokan taloudellista kantokylöä mittaavien tekijöiden keskilukuihin. Vertailuja suoritettaessa tulisi kiinnittää huomiota paitsi edellä tarkoitettujen tekijöiden keskiarvoihin myös niiden hajoitukseen ja ääriarvoihin. Mikäli harkinnan perusteella arvioitaisiin, että kunnan osalta ei olisi olemassa laissa säädettyjä harkintatekijöitä tai ne eivät olisi kyllin painavia luokan muuttamiseksi, sijoitettaisiin kunta sille edellisiksi vuodeksi vahvistettuun luokkaan.

Lailla ei ole tarkoitus muuttaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Sen vuoksi luokituksessa alennettavien ja korotettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut tasapainoitettaisiin niin, etteivät ne poikkeaisi olennaisesti toisistaan, ottaen kuitenkin huomioon, mitä 5 ja 8 §:ssä on säädetty. Poikkeaman olennaisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon yksittäisten alennettavien ja korotettavien kuntien asukaslukujen suuruus. Tällä tarkoitetaan sitä, että mikäli harkinnan piirissä olisi vain pieniä kuntia, tulisi olennaisuutta arvioida ahtaasti ja asukaslukujen erotuksen olla varsin pieni. Mikäli taas harkinnan piiriin tulisi suuria kuntia, voisi erotus olla jossain määrin suurempikin. Tasapainosäännös on hieman väljempi kuin vastaava säännös vuosien 1984 ja 1985 luokituksia koskeneessa laissa. Näin on pyritty mahdollistamaan se, ettei tasapainon saavuttamiseksi olisi välttämätöntä etsiä pienintä mahdollista asukaslukujen erotusta silloin, kun

siihen ei ole kuntakohtaisten harkintatekijöiden perusteella tarvetta.

4 §. Säännöksessä määritellään lähemmin ne tekijät, jotka otettaisiin huomioon kunnan taloudellista kantokylöä arvioitaessa. Useimpiin näistä tekijöistä on kiinnitetty huomiota jo aikaisemmissakin luokituksissa harkintaa käytettäessä.

Ensisijaisena harkintatekijänä olisi kuntien veroäyrien lukumäärä asukasta kohti. Tähän sisällytettäisiin myös kunnalle myönnettyjä verotulojen täydennyksiä vastaavat veroäyrimäärät.

Järjestyksessä toisena harkintaperusteena laissa on mainittu kunnan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoista aiheutunut rasitus. Tavoitteena kantokylöluokituksen toimittamisessa on käyttää päätöksen perusteena sellaisia mittalukuja, jotka riittävän kattavasti osoittavat kunnan pääasiallisten ja lakisääteisten tehtävien hoidon kunnallistaloudelle aiheuttaman rasituksen. Mainittujen hallinnonalojen käyttömeno-ot ovat 2/3 kuntien käyttömenoista ja niihin tuleva valtionosuus runsaasti yli 80 % kaikista valtionosuuksista. Terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoista aiheutunut rasitus (käyttötalouden nettomenot) tulisi suhteuttaa kunnan asukasluukuun ja kunnan verotuspohjaan. Rasitusta arvioitaessa tulisi pääpaino panna sellaisille kunnan lakisääteisille tai muille välttämättömille tehtäville, joiden osalta on katsottu olevan tarpeen turvata kansalaisille tietty peruspalvelutaso koko valtakunnassa. Täten esimerkiksi sivistystoimen osalta saattaa tietyissä tapauksissa olla tarpeen selvittää nettomenoja aiheuttavien tehtävien rakennetta.

Terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoja vertailtaessa kiinnitettäisiin huomiota myös kunnan tuottamien tai kustantamien palvelujen tasoon verrattuna kaikkien kuntien vastaavaan keskimääräiseen tasoon. Kunnan kustantamalla palveluilla tarkoitetaan esim. kuntainliittojen tuottamia palveluja ja kunnan yksityisiltä ostamia palveluja. Koska palvelutason määrittelyyn ja mittaamiseen liittyy lukuisia vaikeuksia, tarkasteltaisiin sitä verraten yleisellä tasolla. Palvelutaso näillä hallinnonaloilla on harkintaperusteena verrattavissa mm. saaristoisuuteen ja taajamarakenteeseen. Palvelutason osalta kiinnitettäisiin huomiota erityisesti palvelujen määrälliseen ja laadulliseen jälkeenjääneisyyteen ja toisaalta niiden keskimääräistä suurempaan ja laadullisesti korkeampaan tarjontaan. Palvelutason mittaamisen menetelmiä on tarkoituksenmukaista kehittää kantokylöluokitustoimikunnassa kokemusten myötä. Mikäli asiasta katsottaisiin

voitavan säätää myöhemmin lähemmin, se voisi tapahtua asetuksella.

4 §:ssä säädettäisiin myös muista harkintaperusteista. Kunnan taloutta rasittavista pysyväisluonteisista tekijöistä, kuten saaristoisuudesta, taajamarakenteesta, asutuksen hajanaisuudesta, alueellisten palvelujen tuottamisesta tai kustantamisesta, kaksikielisyydestä tai näihin verrattavista tekijöistä aiheutuvat kustannukset tulisi ottaa taloudellisen kantokyvyn arvioinnissa huomioon vain, milloin kustannukset rasittavat kunnan taloutta keskimääräisestä poikkeavasti.

Taajamarakenteen osalta on huomattava, että vaikka terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenot kattavat kuntien velvoitteista huomattavan osan, kunnilla on taajamissa hoidettavanaan mm. keskimääräistä suurempia kunnallistekniikan pääomakustannuksia ja käytömenoja sekä muita kaavoituksen ja yleisten töiden menoja, jotka eivät kaikilta osin näy muissa arviointiperusteissa.

Usein nämä samat kunnat ylläpitävät alueellisia, myös muita kuntia palvelevia laitoksia kuten erityisoppilaitoksia, teattereita yms. Arvioitaessa kunnan taloudellista kantokykyä tulee selvittää näiden kunnan taloudelle aiheuttama rasitus ja toisaalta myös niistä kunnan taloudelle koitua hyötyä.

Toisaalta on asutuksen hajanaisuuden osalta huomattava, että kunnalle saattaa aiheutua myös tällaisista olosuhteista sellaisia erityisiä kustannuksia, jotka eivät kaikilta osin näy muissa arviointiperusteluissa. Näin saattaa olla erityisesti silloin, kun etäisyydet ovat tällaisissa kunnissa suuret tai kunta on vesistöjen piiristoma.

Työttömyysturvaetuuksien verottaminen on poistanut eräitä työttömyydestä kunnalle aiheutuvia taloudellisia rasituksia. Kun kunnan näin saamat lisäverotulot on kuitenkin tarkoitus palauttaa uudistuksen rahoitukseen, on tarpeen sisällyttää pitkäaikainen vaikea kunnan taloutta rasittava työttömyys lakiin yhtenä harkintaperusteena. Työttömyyden kunnan taloudelle aiheuttama rasitus voi johtua esim. siitä, että kunta on pyrkinyt itse työllistämään työttömiä huomattavassa määrin tai työttömyys on rakenteellista ja olennaisesti yli maan keskimäärän. Kunnan taloudelle aiheutuvaa rasitusta arvioitaessa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen, miten muilla järjestelyillä, esim. verotulojen täydennysten kautta, voidaan tasoittaa työttömyyden aiheuttama verotulojen alhaisuutta.

Mikäli kunnan väestökehitys on sellainen, että siitä aiheutuu kunnalle verotulojen menetystä tai

terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen aiheuttaman rasituksen lisääntymistä, joka ei muutoin tule huomioon otetuksi kunnan kantokäylyluokkaa määrättäessä, tulisi myös tämä ottaa huomioon yhtenä harkintatekijänä. Samoin tulisi menetellä elinkeinoelämän kehityksen suhteen. Tältä osin olisi kuitenkin lähdettävä siitä, että luokitusta toimitettaessa olisi kehityssuunnan oltava selvästi ja varmuudella todettavissa.

Kunnan rahoitusasemaa arvioitaessa tulee lähinnä kiinnittää huomiota rahoitusaseman pidemmän aikavälin kehitykseen. Rahoitusaseman tilapäisille heilahteluille ei ole tarkoitettu annettavaksi olennaista merkitystä. Rahoitusasemaa arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen johtaneisiin syihin. Tällöin rahoitusasemaa tulisi tarkastella useammalla tavalla, muun muassa velkojen suhteen tulisi kiinnittää huomiota velkojen laatuun ja kuntien erilaisen tapaan organisoida toimintansa. Rahoitusasemaa tulisi mitata muun muassa velkojen suhteella asukasluokun ja veroäyriin sekä suhteessa kunnan rahoitusvarallisuuteen, siirtomääräraha- ja rahastovarausten kehityksellä sekä käyttötalouden tulojen ja pääomamenojen suhteella.

Kuntien taloudellista kantokykyä mittaavia tekijöitä vertaamalla ei aina päästä kaikilta osin oikeana pidettävään luokitukseen. Kunnan omille toimenpiteille ja näiden taloudellisille seurauksille olisi myös annettava joissakin tapauksissa merkitystä luokitusta toimitettaessa. Sen vuoksi otettaisiin huomioon, käytännössä lähinnä luokan alentamista ehkäisevänä tekijänä, kunnan hyvästä kunnallishallinnon hoitotavasta poikkeavat toimenpiteet silloin, kun niillä on ollut kunnan taloudelle olennaista merkitystä. Tällainen toimenpide voi olla esimerkiksi kunnissa yleisesti kannettavien maksujen perimättä jättäminen tai niiden periminen olennaisesti alhaisempina kuin muissa kunnissa. Tämä säännös tulisi kuitenkin sovellettavaksi vain aivan poikkeustapauksissa.

Säännöksessä mainittujen tekijöiden vaikutuksen kunnan talouteen voidaan myös katsoa ilmentyvän mm. kunnan veroäyriin hinnassa, mistä syystä tätä seikkaa ei ole laissa erikseen mainittu. Eräissä tapauksissa saattaa kuitenkin olla olemassa tekijöitä, joiden vuoksi kunnan keskimääräistä korkeampi tai alhaisempi veroäyriin hinta saattaisi tulla kysymykseen myös itsenäisenä harkintatekijänä.

Kunnan taloudellista kantokykyä arvioitaessa pidettäisiin tarkasteluajanjaksona luokituksen toimittamis- ja sitä lähinnä edeltäneitä kolmea

vuotta. Näinkin pitkällä ajanjaksolla on pyritty mm. siihen, että harkintaperusteina käytettäisiin yleensä pysyväisluonteisia tekijöitä. Kunnallistalouteen kohdistuu yhä useammin erilaisia järjestelyjä, joilla voi olla vaikutusta vain yhden vuoden ajan tai ne voivat kohdistua vain tiettyyn kuntajoukkoon. Koska kantokykyluokitus muodostaa koko valtionosuusjärjestelmän perustan, ei ole tarkoituksenmukaista, että se heilahtelisi vuosittain tilapäisten toimenpiteiden johdosta. Näiden kunnallistaloudelle aiheuttamat vaikutukset tulisi ainakin kunnille epäedullisissa tapauksissa korjata muutoin, esimerkiksi yleisten rahoitusavustusten harkinnanvaraisen osan avulla tai muilla erityisjärjestelyillä.

5 §. Edellä mainittuja harkintasääntöjä sovellettaisiin myös silloin, kun kuntajaossa tapahtuu kunnan osalta luokituksen soveltamisvuoden alusta vähäistä suurempia muutoksia. Tällöin ei kuitenkaan sovellettaisi 3 §:n 1 momentin säännöksiä eikä kahden vuoden peräkkäisen luokan muuttamisen estävää 3 §:n 2 momentin säännöstä, koska kunnan olosuhteet ennen ja jälkeen kunnallisen jaotuksen muutoksen eivät ole keskenään vertailukelpoisia. Kysymyksessä saattaa myös olla kokonaan uusi kunta. Samoista syistä ei sovellettaisi myöskään 3 §:n 3 momentin mukaista tasapainosäännöstä.

3 momentin säännöksen soveltaminen tuottaisi jo käsitteellisestikin hankaluuksia, koska ei ole yksiselitteisesti määrättävissä, laskettaisiinko asianomaisen kunnan väkiluku kokonaisuudessaan vaiko osittain alennettävien vai korotettavien kuntien väkilukuun. Tästä syystä asianomaisen kunnan väkiluku on jätettävä tasapainoituksen ulkopuolelle.

6 §. Aikaisempaan tapaan luokituksen vahvistaisi sisäasiainministeriö ja ehdotuksen luokitukseksi valmistelisi kantokykyluokitustoimikunta.

7 §. Luokituksen toimittamista varten tarvittavat tiedot koottaisiin luokituksen toimittamisvuodelta ja kolmelta sitä edeltäneeltä vuodelta. Tiedot kerättäisiin pääosin kuntien tilinpäätösaineistoista. Lisäksi hankittaisiin tarvittavia tietoja julkisista tilastoista. Tilinpäätöstietoja kerättäisiin kolmelta luokituksen toimittamisvuotta edeltäneeltä vuodelta. Luokituksen toimittamisvuoden tiedot kerättäisiin pääosin suoraan kunnista ja yleisistä tilastoista.

Yleensä luokituksen soveltamisvuodelta ei ole käytettävissä luokituksen toimittamisen ajankohdana sellaisia tietoja, jotka voitaisiin kerätä yhtenäisesti koko maasta. Tämän vuoksi ja koska luokitus toimitettaisiin vuosittain, ei luokituksen

soveltamisvuodelle kohdistuville toimenpiteille tulisi antaa luokituksessa merkitystä.

Tilastokeskus keräisi ja käsittelisi lähinnä kuntien tilinpäätösaineistoa koskevat tiedot. Nämä tilastokeskus keräisi ja käsittelisi kolmelta luokituksen toimittamista edeltäneeltä vuodelta. Muu, lähinnä luokituksen toimittamisvuotta koskeva tiedonhankinta tapahtuisi kantokykyluokitustoimikunnan ja tarvittaessa myös sisäasiainministeriön toimesta. Kunnat ja kuntainliitot olisivat velvollisia antamaan asetettavana määräaikana sisäasiainministeriölle, kantokykyluokitustoimikunnalle ja tilastokeskukselle luokitusta varten tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Tietojen koonnista ja käsittelystä säädettäisiin tarkemmin asetuksella.

Milloin kunta ei ole määräaikana antanut tarvittavia tietoja ja selvityksiä tai nämä ovat ilmeisen virheellisiä tai poikkeavat kunnallishallinnossa yleisesti noudatettavista kirjanpito-ohjeista, käytettäisiin kunnan luokan määrittämisen perusteena arvioituja tietoja. Kun luokitus vahvistettaisiin esityksen mukaan tuntuvasti aikaisempaa varhemmin, jouduttaisiin luokituksessa tarvittavat tiedot keräämään ja käsittelemään aikaisempaa lyhyemmässä ajassa. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että kunnat antavat tarvittavat tiedot ja selvitykset virheettöminä ja riittävän ajoissa. Sisäasiainministeriö tulee seuraamaan jälkikäteen annettujen tietojen ja selvitysten oikeellisuutta mahdollisimman tarkoin ja ryhtymään tarvittaessa asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli tiedot ja selvitykset annetaan virheellisinä.

8 §. Säännöksessä säädettäisiin muutoksenhau johdosta mahdollisesti tapahtuneen vahvistetun kantokykyluokan muutoksen seurausvaikutuksista. Luokan muutos ei vaikuttaisi muille kunnille muutoksenhau kohteena olevalle vuodelle vahvistettuihin luokkiin.

Luokan muutos pyrittäisiin kuitenkin ottamaan mahdollisimman tarkoin huomioon luokan muutoksen jälkeen lähinnä toimitettavissa luokituksissa suoritettaessa luokituksessa alennettävien ja korotettavien kuntien asukaslukujen välistä tasapainoitusta. Tarkoitus on, että tämä tapahtuisi, mikäli mahdollista, enintään kolmen luokan muutosta seuraavan luokituksen yhteydessä. Se, miten pian tämä voi tapahtua, riippuu olennaisesti asianomaisen kunnan asukasluvusta. Edellytyksenä valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa tapahtuneen muutoksen palauttamiselle olisi kuitenkin, että muutos on ollut kustannusten jaon kannalta olennainen ja että kuntien luokkien muutokset tehdään tällöinkin

niin, että 3 §:n 1 ja 2 momenteissa sekä 4 §:ssä säädetty kunnan luokan muutoksen edellytykset täyttyvät.

9 §. Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta annettaisiin asetuksella.

1. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitus saattaa voimaan elokuun alusta 1985. Samalla kumottaisiin voi-

massa oleva vuonna 1967 annettu laki kuntien kantokyluluokituksesta.

Jotta kuntien kantokyluluokat vuodeksi 1986 voitaisiin vahvistaa 1 §:ssä säädettyssä ajassa, ehdotetaan, että sisäasiainministeriö, tilastokeskus ja kantokyluluokitustoimikunta voisivat ryhtyä luokituksessa tarvittavan aineiston hankintaan ja käsittelyyn jo ennen lain voimaantuloa.

Edellä olevan perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi näin kuuluva lakiehdotus:

L a k i

kuntien kantokikylokituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa varten sekä käytettäväksi muutoin kuntien taloudellisen kantokyvyn määrittämisen perusteena vahvistetaan kuntien kantokikylokitus kalenterivuodeksi kerrallaan edellisen vuoden lokakuun loppuun mennessä.

2 §

Kunnat sijoitetaan kymmeneen kantokikylokkiaan siten, että kantokikylyltään heikoimmat kunnat sijoitetaan ensimmäiseen ja vahvimmat kymmenenteen kantokikylokkiaan.

3 §

Kunta sijoitetaan sille edellisiksi vuodeksi vahvistettua kantokikylokkia lähinnä alempaan tai ylempään luokkaan, milloin kunta on sen taloudellista kantokikylyä mittaavien tekijöiden perusteella arvioiden olennaisesti heikommassa tai vahvemmassa asemassa kuin muut saman kantokikylokan kunnat ja on taloudelliselta kantokikylyltään verrattavissa lähinnä alemman tai ylempään kantokikylokan kuntiin. Muutoin kunta sijoitetaan sille edellisiksi vuodeksi vahvistettuun kantokikylokkiaan.

Kunnan luokka ei saa muuttua samaan suuntaan kahtena vuonna peräkkäin.

Luokkien alennukset ja korotukset verrattuna edellisiksi vuodeksi vahvistettuun luokitukseen on tehtävä niin, etteivät luokituksessa alennettävien ja korotettavien kuntien yhteenlasketut asukasluvut poikkeaa olennaisesti toisistaan, ottaen kuitenkin huomioon, mitä jäljempänä 5 ja 8 §:ssä on säädetty. Poikkeaman olennaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon yksittäisten alennettävien ja korotettavien kuntien asukaslukujen suuruus.

4 §

Kunnan taloudellista kantokikylyä arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon kunnan asukasta kohti laskettu veroäyrimäärä verrattuna saman kantokikylokan muiden kuntien sekä kantokikylokkia lähinnä ylempään ja alemman luokan

kuntien vastaavaan veroäyrimäärään. Kunnan asukasta kohti laskettuun veroäyrimäärään sisällytetään kunnalle myönnettyä verotulojen täydennystä vastaavat veroäyrimäärät.

Kunnan taloudellista kantokikylyä arvioitaessa otetaan huomioon myös kunnan terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenoista kunnan taloudelle aiheutunut rasitus, jolloin kiinnitetään huomiota 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 rasitus.

Kunnan taloudellista kantokikylyä 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 kantokikylokkia määrättäessä. Lisäksi otetaan huomioon kunnan muista saman kantokikylokan kunnista huomattavasti poikkeava ja kantokikylokkia lähinnä alemman tai ylempään luokan kuntiin verrattava rahoitusasema.

Jos kunnan taloutta on hoidettu hyvästä kunnallistalouden hoitotavasta poikkeavasti ja tällä on ollut kunnan taloudelle olennainen merkitys, on myös tämä otettava huomioon kunnan kantokikylokkia määrättäessä.

Kunnan taloudellista kantokikylyä arvioidaan pitämällä tarkasteluajanjaksona luokituksen toimittamisvuotta ja sitä lähinnä edeltäneitä kolmea vuotta.

5 §

Milloin kuntajaossa kunnan osalta tapahtuu luokituksen soveltamisvuoden alussa muutoksia, jotka eivät ole vähäisiä, vahvistetaan kunnan kantokikylokkia ottaen huomioon kunnalle edellisiksi vuodeksi vahvistettu kantokikylokkia tai yhdistetyille kunnille edellisiksi vuodeksi vah-

vistetut kantokyykyluokat sekä mitä edellä 4 §:ssä on säädetty. Tässä tarkoitettuun kuntaan ei sovelleta 3 §:n säännöksiä.

6 §

Kantokyykyluokituksen vahvistaa sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriön apuna toimii toimikunta, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus kantokyykyluokitukseksi ja antaa lausuntoja luokitukseen ja sen soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Toimikunnassa tulee kuntien keskusjärjestöillä olla edustajansa.

7 §

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

Kunnat ja kuntainliitot ovat velvollisia antamaan asetettavana määräaikana sisäasiainministeriölle, 6 §:n 2 momentissa mainitulle toimikunnalle sekä tilastokeskukselle kantokyykyluokitusta varten tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Tiedot tulee arvioida, milloin kunta ei ole määräaikana antanut tarvittavia tietoja ja selvityksiä tai annetut tiedot ja selvitykset ovat ilmei-

sen virheellisiä taikka poikkeavat kunnallishallinnossa yleisesti noudatettavista kirjanpito-ohjeista.

8 §

Sillä, että kunnalle vahvistettu kantokyykyluokka muuttuu muutoksenhaun johdosta toiseksi, kuin se on ensin vahvistettu, ei ole vaikutusta muille kunnille vahvistettuihin kantokyykyluokkiin. Mikäli muutoksenhaun johdosta tapahtunut luokan muutos on valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon kannalta olennainen ja ellei edellä 3 §:n 1 ja 2 momentin ja 4 §:n säännöksistä muuta johdu, pyritään luokan muutos ottamaan huomioon suoritettaessa 3 §:n 3 momentin mukaista alennettavien ja korotettavien kuntien asukaslukujen välistä vertailua luokan muutosta lähinnä seuraavia luokituksia toimitettaessa.

9 §

Tarkemmat määräykset tämän lain soveltamisesta annetaan asetuksella.

10 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 1985.

Samalla kumotaan 29 päivänä joulukuuta 1967 annettu laki kuntien kantokyykyluokituksesta (665/67) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 16 päivänä toukokuuta 1985

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Kaisa Raatikainen*

