

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain voimassaolo päättyy vuoden 1987 lopussa. Kunnat on jaettu tutkimuksella todettujen elinkustannusten erojen perusteella kahteen kalleusluokkaan. Tätä luokitusta käyttäen on porrastettu valtion ja kuntien maksamat palkat, huomattava osa yksityisen sektorin maksamista palkoista sekä eräät sosiaaliset tulonsiirrot. Esityksessä ehdotetaan nykyistä järjestelmää jatkettavaksi vielä neljällä vuodella vuoden 1991 loppuun. Tarkoituk-

sena on, että kuntien kalleusluokitus vuosiksi 1988—1991 vahvistetaan samaksi kuin nykyinen luokitus. Tänä aikana ryhdytään sellaisiin lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoden 1992 alusta lukien.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisestä ja niin, että kalleusluokitus voitaisiin sen nojalla vahvistaa ennen 1 päivää tammikuuta 1988.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Kuntien yleistä kalleusluokitusta käytetään valtion ja kuntien maksamien palkkojen, kansaneläkkeiden lisäosien sekä eräiden muiden tulonsiirtojen porrastamisessa. Myös huomattava osa yksityisen sektorin maksamista palkoista on porrastettu kuntien yleistä kalleusluokitusta hyväksi käyttäen.

Kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annettiin ensimmäinen laki vuonna 1966 (14/66). Sen nojalla kalleusluokitus vahvistettiin vuosiksi 1968—1973. Voimassa oleva laki kuntien yleisestä kalleusluokituksesta (955/73) on annettu 29 päivänä joulukuuta 1973 ja se koski aluksi vuosia 1974 ja 1975. Sen voimassaoloa on jatkettu useaan kertaan, viimeksi 22 päivänä heinäkuuta 1983 annetulla lailla (636/83). Laki on voimassa vuoden 1987 loppuun ja sitä sovelletaan viimeisen kerran vahvistettaessa kalleusluokitusta vuodeksi 1987.

Lain mukaan kunnat jaetaan tutkimuksella todettujen elinkustannuserojen perusteella kahteen kalleusluokkaan. Tutkimuksella todetuista elinkustannuseroista riippumatta kalleusluokitus voidaan painavista syistä vahvistaa myös siten, että kunnalle aiemmin vahvistettua kalleusluokkaa ei muuteta ja että kalleusluokituksen riittävä alueellinen yhtenäisyys otetaan huomioon. Kalleusluokituksen vahvistaa valtioneuvosto.

Vuoden 1980 loppuun saakka kalleusluokkia oli kolme. Vuoden 1981 alusta lukien järjestelmää muutettiin siten, että kalleusluokkien lukumääräksi tuli kaksi ja valtioneuvoston päätöksellä kaikki aiemmin kolmanteen kalleusluokkaan kuuluneet kunnat siirrettiin toiseen kalleusluokkaan.

Voimassa olevan valtioneuvoston 27 päivänä lokakuuta 1983 antaman päätöksen (820/83) mukaan ensimmäiseen eli kalliimpaan kalleusluokkaan kuuluu 62 kuntaa ja toiseen kalleusluokkaan 399 kuntaa. Ensimmäiseen kalleusluokkaan kuuluvissa kunnissa asuu noin 35 prosenttia

väestöstä ja noin 45 prosentille palkansaajista maksetaan palkkaa ensimmäisen kalleusluokan mukaan.

Palkkojen ja tulonsiirtojen porrastaminen kaavamaisesti määriteltyjen kalleusluokkien mukaan soveltuu huonosti nyky-yhteiskunnan toimintamuotoihin. Kalleusluokituksen soveltaminen palkkauksessa heikentää työvoimamarkkinoiden toimivuutta, sillä palkka tulisi ensi sijassa maksaa työpanoksen ja työn tuottavuuden mukaan eikä muiden tekijöiden kuten elinkustannusten perusteella. Tarve käyttää kuntien yleistä kalleusluokitusta tulonsiirtojen porrastamisessa on myös vähentynyt asumis- ja yleensä elinkustannusten sekä yksilöllisen tarveharkinnan mukaan määräytyvien tukien lisääntymisen myötä.

Kuntien kalleusluokitus on vuosien kuluessa lisäksi vinoutunut eivätkä kunnat ole nykyisessä luokituksessa elinkustannusten suhteen oikein ryhmitelty. Tämä on seurausta siitä, että ensimmäisestä kalleusluokasta on kunnissa muodostunut saavutettu etu ja käytännössä on ollut mahdollonta siirtää kuntia halvempaan kalleusluokkaan kalleustutkimusten tuloksia vastaavasti.

Kalleusluokituksen soveltamisessa esiintyy myös useita käytännön ongelmia, joiden seurauksena kalleusluokan mukaan porrastetut palkat ja sosiaaliset tulonsiirrot eivät muutoinkaan kohtaannu todettujen kalleuserojen mukaan. Asuinkunta ja työssäkäyntikunta, jonka kalleusluokan mukaan palkka maksetaan, ei useinkaan ole sama. Myös ostosmatkat suuntautuvat usein asuinkunnan ulkopuolelle. Niinikään kuntien rajojen sisällä on merkittäviä eroja esimerkiksi asuinkustannuksissa.

Edellä mainituista syistä olisi perusteltua, että nykyisestä kuntien yleisestä kalleusluokituksesta luovuttaisiin. Kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen eri sektoreille aiheuttamia kustannuksia on kuitenkin vaikea arvioida, koska niiden suuruus riippuu siitä, millaisiin ratkaisuihin lainsäädännössä ja työmarkkinoiden eri osapuolten kesken päädytään. Kalleusluokituksesta kokonaan luopuminen niin, että toinen kalleusluokka poistettaisiin ja tähän kuuluneet kunnat siirrettäisiin ensimmäiseen kalleusluokkaan, lisäisi välittömästi yksityisen ja julkisen työnantajan palkkausmenoja sosiaalikuluihin yhteensä 1,4 mrd mk ja julkisen sektorin tulonsiirtoja kotitalouksille 580

milj. mk. Sosiaalisten tulonsiirtojen porrastaminen kalleusluokan mukaan perustuu yleisimmin lakeihin ja palkkojen porrastaminen työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin. Kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen edellyttämien laki- ja sopimusmuutosten valmistelulle ja muille tarvittaville toimenpiteille tulisi varata riittävän pitkä valmistelu-aika. Tänä aikana on tarkoitus saada aikaan sellaisia ratkaisuja, että eri sektoreiden kustannukset eivät kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoksi merkittävästi kohoaisi.

Tämän vuoksi hallitus esittää, että nykyisen lain voimassaoloa jatketaan vielä neljällä vuodella vuosiksi 1988—1991 ja että lakia sovelletaan kuntien kalleusluokitukseen vastaavaksi ajaksi. Tarkoituksena on, että kuntien kalleusluokitus vahvistetaan samaksi kuin nykyinen luokitus. Tänä aikana ryhdytään sellaisiin lainsäädäntö- ja muihin toimenpiteisiin, jotka mahdollistavat kalleusluokitusjärjestelmästä luopumisen vuoden 1992 alusta lukien.

2. Asian valmistelu

Esitys perustuu vuoden 1987 kalleusluokitus-toimikunnan mietintöön (komiteamietintö 1987:16).

3. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Nykyiseen tilanteeseen verrattuna ehdotetun lain hyväksymisellä ei ole taloudellisia vaikutuksia.

4. Voimaantulo

Laki ehdotetaan saatettavaksi voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen. Kun kalleusluokitus tulisi vahvistaa ennen 1 päivää tammikuuta 1988, olisi voimaantulon tapahduttava vuoden 1987 puolella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntien yleisestä kalleusluokituksesta 29 päivänä joulukuuta 1973 annetun lain (955/73) 6 §, sellaisena kuin se on muutettuna 22 päivänä heinäkuuta 1983 annetulla lailla (636/83), seuraavasti:

6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 1991 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuosiksi 1988—1991. Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 198 .

Naantalissa 26 päivänä kesäkuuta 1987

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Valtiovarainministeri *Erkki Liikanen*

Laki

kuntien yleisestä kalleusluokituksesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntien yleisestä kalleusluokituksesta 29 päivänä joulukuuta 1973 annetun lain (955/73) 6 §, sellaisena kuin se on muutettuna 22 päivänä heinäkuuta 1983 annetulla lailla (636/83), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 1987 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuosiksi 1984—1987.

Ehdotus

6 §

Tämä laki on voimassa vuoden 1991 loppuun, ja sitä sovelletaan kalleusluokitukseen vuosiksi 1988—1991.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 198 .*