

Keskusteluaiheita Discussion papers

Arto Laitinen* - Juhani Turkkila**

KUNTIEN ASEMA SUHDANNEPOLITIIKASSA -
KÄYTÄNNÖN KOKEMUKSIA SUOMESTA

No. 124

19.11.1982

* Pääsihteeri, Kunnallistalouden neuvottelukunta,
sisäasiainministeriö

** Tutkija, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

This series consists of papers with limited circulation,
intended to stimulate discussion. The papers must
not be referred or quoted without the authors'
permission.



JOHDANTO

1.	KATSAUS KUNTIEN ASEMAAN JULKISESSA SEKTORISSA	1
1.1.	Yleistä kunnallistalouden kehityksestä viime vuosikymmeninä	1
1.2.	Keskushallinnon pyrkimyksistä vaikuttaa kunnallistalouden kehitykseen keskipitkällä aikavälillä	3
1.3.	Vaikutusmahdollisuuksista lyhyellä tähtäyksellä	5
1.4.	Kunnallissektorin rahoituksen lähteistä	6
1.5.	Kunnallissektorin menot tehtävittäin	8
2.	KESKUSHALLINNON KUNNALLISSEKTORIIN KOHDISTUVA VALVONTA	10
2.1.	Yksittäiset rahoitusmuodot	10
2.1.1.	Kunnallisvero	10
2.1.2.	Kuntien maksut	13
2.1.3.	Valtionosuusjärjestelmä ja kuntiin kohdistuva valtion ohjaus ja valvonta	15
2.1.3.1.	Yleistä	15
2.1.3.2.	Kuntien kantokykyluokitus	17
2.1.3.3.	Valtionavut kuntien investointitoimintaan	20
2.1.3.4.	Kuntien yleiset rahoitusavustukset	21
2.1.4.	Kuntien luotonotto	21
2.1.5.	Kuntien rahastojen käyttö	23
2.2.	Eri menoryhmät	24
2.2.1.	Käyttömenot (kulutusmenot)	25
2.2.2.	Investoinnit	27
3.	VALTION MAHDOLLISUUDET OHJATA KUNNALLISSEKTORIA	31
4.	AJATUKSIA KUNTIEN SUHDANNESÄÄTELYN KEHITTÄMISEKSI	37
	Lähdeluettelo	39
	Liitteet	40

JOHDANTO

Pohjoismaiden taloudellinen tutkimusneuvosto järjesti maaliskuussa 1982 seminaarin, jossa keskusteltiin kuntien asemasta suhdannepolitiikassa ja vertailtiin eri Pohjoismaissa saatuja kokemuksia kunnallistalouteen kohdistuvista suhdanne- ja stabilisaatiopoliittisista tavoitteista ja niiden saavuttamiseksi käytetyistä keinoista.

Seminaari totesi saatavilla olevat tiedot verrattain hajanaisiksi. Niiden perusteella ei näyttänyt olevan mahdollista tehdä yhtenäisiä vertailuja eikä pitemmälle meneviä johtopäätöksiä. Niinpä katsottiin välttämättömäksi tehdä yhtenäisin perustein eri maissa selvitykset, joissa ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltaisiin lähinnä keskushallinnon mahdollisuuksia eri tavoin ohjata kunnallissektorin kehitystä sekä esitettäisiin lyhyt arviointi ohjauksessa käytetyistä menettelytavoista, niiden soveltuvuudesta sekä saavutetuista kokemuksista. Tähän julkaisuun sisältyy Suomea koskeva selvitys.

Tarkoituksena on edetä myöhemmin niin, että oman erillisen tutkimuskenttänsä muodostaisivat eri maista tehdyt selvitykset siitä, kuinka kunnallinen sektori toisaalta kokonaisuutena reagoi valtion ohjaukseen ja toisaalta minkälaisia vaikutuksia sillä on erityyppisiin kuntiin. Edelleen pyritäisiin erikseen selvittämään mahdollisuudet teoreettisen makrotaloudellisen mallin kehittelyyn kunnallistaloutta koskevalta osalta. Malli voisi olla apuna arvioitaessa kunnallistalouden suhteita ja kunnallistalouteen kohdistuvien ohjaustoimien vaikutuksia paitsi kunnallistalouteen ja julkiseen talouteen myös talouselämän muihin sektoreihin.

1. KATSAUS KUNTIEN ASEMAAN JULKISESSA SEKTORISSA

1.1. Yleistä kunnallistalouden kehityksestä viime vuosikymmeninä

Julkisen sektorin ja erityisesti kunnallissektorin osuus on Suomen kansantaloudessa viimeisten vuosikymmenten kuluessa merkittävästi voimistunut mitattiinpa kehitystä tuotannolla, työllisyydellä, tulojen käytöllä tai kysynnällä. Liitekuviossa 1 on esitetty valtion ja kunnallissektorin kysyntä suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen. Kun esimerkiksi kunnallissektorin kysyntä suhteessa kansantuotteeseen oli 1960-luvun alussa noin 8 %, niin vastaava suhdeluku on tällä hetkellä lähes kaksinkertainen. Kunnallissektorin merkityksen voimistumista kuvaa myös kuntien ja kuntainliittojen palveluksessa olevan henkilöstön lukumäärän kasvu.

Taulukko 1. Työlliset (palkansaajat ja yrittäjät) Suomessa, 1000 henkilöä

Vuosi	Koko kansantalous	Valtio	Kunnat ja kuntainliitot
1960	2107.4	74.7	89.4 (4.24 %)
1970	2182.9	112.3	144.5 (6.62 %)
1980	2214.1	136.0	266.9 (12.05 %)

Lähde: Kansantulotilasto

Edellä esitetyissä kansantalouden tilinpidosta saatavissa luvuissa on mukana valtion ja kuntien osalta vain ns. hallinnollinen toiminta. Kun mukaan otetaan liikelaitokset merkitys entisestään korostuu. Suomesta ei tilastokäytännön vuoksi ole saatavissa lukuja kuntien liikelaitostoiminnan laajuudesta käyttötalousmenojen osalta kuin vasta vuodesta 1975. Seuraavassa taulukossa on esitetty kuntien ja kuntainliittojen menot vuosina 1960-80.

Taulukko 2. Kuntien ja kuntainliittojen menot, miljoonaa markkaa, käyvin hinnoin

Vuosi	Kunnat	Kuntainliitot	Yhteensä ¹⁾	Kuntien liikelaitosten käyttömenot	Kansantuote (BKT _{mh})
1960	1972	360 ^a	2214	-	16038
1965	3628	660 ^a	4071	-	26216
1970	6294	1293	7151	-	44858
1975	16520	4073	19162	2500	101882
1980	34515	9273	41169	6080	186846

1) Kuntien maksamat siirrot kuntainliitoille eivät sisälly yhteensä-sarakkeeseen.

a) Arvioitu.

Lähde: Kuntien ja kuntainliittojen taloustilastot.

Kunnallissektorin menot ovat tarkasteluajanjaksona 1960-80 kasvaneet nimellisesti noin 18.5-kertaisiksi eli keskimäärin 16 % vuodessa, kun kansantuote samana periodina on kasvanut 11.5-kertaiseksi eli vuotuinen lisäys on ollut keskimäärin 13 %. Vuonna 1980 kunnallissektorin menot (ml. liikelaitosten käyttömenot) suhteessa kansantuotteeseen olivat noin 25 %.

Kunnallistalouden kasvun syitä Suomessa ovat olleet mm. toteutetut terveydenhuoltoa ja opetustointia koskevat yhteiskuntapoliittiset uudistukset sekä sosiaalitoiminnan palvelujen laajentaminen. Kuntien muut, lähinnä kuntien omaan vapaaehtoisuuteen perustuva tehtäväkenttä on myös tarkasteluajanjaksona laajentunut samalla kun olemassa olevia tehtäviä on palvelujen kysynnän myötä kehitetty. Vaikutuksensa menojen nopeaan kasvuun on ollut ilmeisesti myös kunnallistalouden valtionavustusjärjestelmällä.

Kunnallistaloutta suhdannepolitiikan näkökulmasta voidaan tarkastella kysynnän ja erityisesti investointien määrän kehitystä osoittavien kuvioiden perusteella (katso liitekuviot 2 ja 3). Kuntien kokonaiskysynnässä tapahtuneet määrälliset vaihtelut ovat olleet ajoittain melko voimakkaita. Muutokset eivät ole kuitenkaan aina tapahtuneet suhdanteita tasoittavasti, vaan päinvastoin esimerkiksi investointien vaihteluiden voidaan todeta olleen melko samansuuntaisia kuin yksityisten investointien vaihteluiden. Syitä tähän kehitykseen on monia. Näyttää siltä, että kunnallistalouden rahoitusasemassa tapahtuneet muutokset ovat olleet avainasemassa, kun ajatellaan kuntien investoinneissa tapahtunutta kehitystä.

1.2. Keskushallinnon pyrkimyksistä vaikuttaa kunnallistalouden kehitykseen keskipitkällä aikavälillä

Kunnallistalouden kehitykseen alettiin kiinnittää Suomessa laajaa huomiota vasta 1960-luvulla. Kuntien itsehallinnollinen asema sekä menojen kohtuullinen kasvu sekä suunnittelujärjestelmien yleinen kehittymättömyys olivat syinä siihen, ettei kunnallistaloutta pyritty kytkemään kovin kiinteästi yleiseen talouspolitiikkaan. 1960-luvulla alkanut suunnittelujärjestelmien voimakas kehittäminen, kunnallistalouden merkityksen kasvu, veroäyrien hintojen kohoaminen sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisen sekä sen toteuttamisen mukanaan tuomat valtiontaloudelliset vaikutukset johtivat siihen, että keskushallinnossa alkoi yhä enenevässä määrin esiintyä vaatimuksia, että kunnat julkisen talouden osana harjoittaisivat suhdannepolitiikkaa päätöksenteossaan.

Kuntien taloussuunnittelukomitea asetettiin vuonna 1969. Sen tehtäväksi annettiin mm. kehittää ja ylläpitää kokonaistaloudellisten kehitysarvioiden laadinnan, valtiontalouden pitkän aikavälin suunnittelun ja kuntien ja kuntainliittojen pitkän aikavälin suunnittelun menetelmällistä yhteistyötä sekä selvittää kunnallistalouden palvelutuotannon oletettua suuntaa ja niiden sopeuttamismahdollisuuksia koko kansantalouden ja valtiontalouden arvioituun kehitykseen.

Komitean työn tuloksena päätettiin, että perustettaisiin erityinen neuvottelukunta selvittämään näitä kysymyksiä ja ongelmia. Kunnallistalouden neuvottelukunta asetettiin vuonna 1972 ja sen toimintaa tällä hetkellä säätelevä asetus annettiin 21.7.1977. Sisäasiainministeriön yhteydessä toimivan neuvottelukunnan tehtävinä on mm. kehittää kunnallistalouden suunnittelua ja sen sekä kokonaistaloudellisen ja valtiontalouden suunnittelun yhteensovittamista, edistää valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon järjestelmän kehittämistä sekä valmistella julkisen talouden hoitoa ja kehittämistä koskevia valtion- ja kunnallistalouden yhteisiä järjestelyjä.

Kunnallistalouden neuvottelukunnan laatimat kunnallistaloutta koskevat kehitysarviot olivat pohjana, kun kunnallistaloutta koskeva järjestelyasiakirja vuonna 1975 ensimmäisen kerran allekirjoitettiin. Sittemmin näitä tavoitteiltaan ja muodoltaan samankaltaisia järjestelyasiakirjoja ovat vuosia 1977-80 ja 1981-82 koskevat asiakirjat sekä vuoden 1982 kesällä allekirjoitettu sopimus, joka sisältää kunnallistalouden puitteita koskevan neuvottelumenettelyn. Näissä asiakirjoissa on pyritty vaikuttamaan mm. kunnallistalouden menojen määrälliseen kasvuun, veroäyrin hinnan kehitykseen sekä työvoiman lisäykseen kunnallissektorissa.

Asiakirjoissa on otettu huomioon myös muut kunnallistalouden kehitykseen vaikuttavat suunnitelmat. Näistä voidaan mainita esimerkiksi terveydenhuoltoa koskevat valtakunnalliset suunnitelmat, joissa viideksi vuodeksi osoitetaan suuntaviivat mm. kunnallisen terveydenhuollon kehittämiseksi. Suunnitelmat ovat määrärahojen osalta kuntia sitovia kuitenkin vain ensimmäisen vuoden osalta. Myös opetustoimen viranomaiset laativat suunnitelmia, joissa otetaan huomioon laajakantoisten uudistusten vaikutukset. Työllisyyslaki edellyttää kuntien suunnittelevan investointiensa ajoituksen suhdannevaihteluja tasoittavasti. Työllisyyden hoitoa koskevien suunnitelmien laatiminen on kunnille vapaaehtoista ja suunnitelmien käyttö palvelee lähinnä informatorisia tarkoituksia.

1.3. Vaikutusmahdollisuuksista lyhyellä tähtäyksellä

Tarkasteltaessa valtion viranomaisten mahdollisuuksia vaikuttaa kunnallistalouden kehitykseen lyhyellä tähtäyksellä voidaan todeta, että tärkein keino on valtion tulo- ja menoarvio. Kuitenkin kunnallistalouden menojen lakisidonnaisuus usein estää suhdannepolitiikan huomioon ottamisen menojen ajoituksessa. Valtiovallan muina keinoina budjetin ohella mainittakoon erilaiset suositukset, kirjeet ja neuvottelut. Kunnallistalouden neuvottelukunta/sisäasiainministeriö on vuodesta 1976 alkaen lähettänyt kunnille ja kuntainliitoille kirjelmän talousarvioiden laatimisessa huomioon otettavista näkökohdista. Näissä kirjelmissä on arvioituun vastaiseen kokonaistaloudelliseen kehitykseen viitaten esitetty kunnille suosituksia toimenpiteistä, jotka olisivat osaltaan auttamassa asetettuihin talouspoliittisiin tavoitteisiin pääsemisessä. Kuten edellä todettiin, viime kesänä valtioneuvosto ja kuntien keskusjärjestöt sopi-

vat kunnallistalouden puitteita koskevasta neuvottelumenettelystä, jonka mukaan neuvottelut pidetään vuosittain säännöllisesti keväällä ja syksyllä. Niissä neuvotellaan mm. seuraavaa vuotta koskevan valtion tulo- ja menoarvion kunnallistaloutta koskevista perusteista.

1.4. Kunnallissektorin rahoituksen lähteistä

Seuraavassa tarkastellaan kuntien ja kuntainliittojen rahoituksen lähteitä vuoden 1980 taloustilastojen pohjalta. Maksutuloissa on mukana myös kuntien liikelaitosten tulot, jotka sisältävät tavaroiden ja palvelusten myynnistä saatuja maksutuloja kunnan muille hallintoyksiköille. Siten kokonaistulot hieman liioittelevat kuntien maksutulojen suuruutta. Myös muut tulot sisältävät ns. sektorin sisäisiä tuloja sekä laskennallisia korkoja ja poistoja. Sen sijaan kuntainliittojen saamat siirrot kunnilta eivät sisälly yhteensä sarakkeeseen. Kuten taulukosta 3. voidaan todeta, kuntien verotulot, joista valtaosa on luonnollisilta henkilöiltä perittyä tuloveroa, ovat tärkein rahoituksen lähde. Valtionosuudet ja avustukset muodostavat tuloista noin neljänneksen. Lainanotolla ja rahastosiirroilla ei ole kovin suurta merkitystä rahoituksen lähteinä.

Seuraavassa taulukossa 4. on esitetty eri tulolähteiden suhteellinen osuus peruskuntien osalta vuosilta 1960-80. Noudatettu tilastokäytäntö ja olemassa olevat tilastolähteet eivät valitettavasti mahdollista koko kunnallissektoria käsittävää tarkastelua, mutta melko hyvän kuvan saa myös peruskuntia koskevasta tilastomateriaalista, koska esim. siirrot kuntainliitoille ja liikelaitosinvestoinnit on rahoitettu peruskuntien tuloista.

Taulukko 3. Kuntien ja kuntainliittojen tulot v. 1980, milj. mk,
(mukaan lukien liikelaitosten käyttötulot)

Tulolaji	Kunnat	Kuntain- liitot	Yhteensä	%
Verot	16370.2	-	16370.2	35.0
Kuntien maksuosuudet	-	2950.2	-	-
Valtionosuudet käyttö- talousmenoihin	6893.5	3530.9	10424.4	22.3
Maksut yms.	6607.5	1044.8	7652.3	16.4
Muut käyttötulot	5638.4	797.7	6436.1	13.8
Valtionosuudet pääoma- menoihin	533.0	262.9	795.9	1.7
Lainanotto	1599.8	164.9	1764.7	3.8
- ulkomainen	..	..	..	-
Rahastosiirrot	44.7	1.1	45.8	0.1
Kuntien maksuosuudet pääomamenoista	-	277.4	-	-
Muut pääomatulot	3045.4	235.5	3280.9	7.0
Kaikki yhteensä	40732.5	9265.4	46770.3	100.0

Lähde: Kuntien ja kuntainliittojen taloustilastot.

Kuten taulukosta 4 voidaan nähdä, kuntien tärkein tulolähde on ollut koko tarkastelukauden verot, joiden suhteellinen osuus kaikista tuloista on ollut noin 50 %. Valtionosuuksien merkitys kunnallistalouden tulolähteenä on koko ajan kasvanut. Todettakoon, että valtionapujen suhteellinen osuus koko kunnallissektorin kulutuserä oli kansantalouden tilinpidon tietojen mukaan vuonna 1960 noin 36 % ja vastaava prosenttiluku oli vuonna 1980 noin 50. Maksujen ja muiden tulojen osuus on vaihdellut melkoisesti, kun sen sijaan lainojen osuus kokonaistuloista on ollut melko vakio eli noin 5 %.

Taulukko 4. Kuntien tulot vuosina 1960-80, suhteelliset osuudet tulolähteittäin, prosenttia, ilman liikelaitosten käyttötaloustuloja

Tulolaji	1960	1965	1970	1975	1980
Verot	50	49	54	54	46
Valtionosuudet	15	14	15	19	21
Lainanotto	5	6	5	5	5
Maksut ja muut tulot	30	31	26	22	28
Yhteensä	100	100	100	100	100

Lähde: Kuntien taloustilastot (finanssitilastot).

1.5. Kunnallissektorin menot tehtävittäin

Kunnallissektorin menot vuonna 1980 selviävät liitetaulukoista, joissa on esitetty toisaalta kuntien menot pääluokittain ja tehtävittäin sekä kuntainliittojen käyttömenot ja pääomamenot tehtäväalueittain ja kuntainliittotyypeittäin. Terveystalouden, sosiaalitöiden, sivistystöiden käyttömenojen osuus oli vuonna 1980 kunnissa noin 57 % kaikista käyttömenoista. Kuntainliitoissa vastaava osuus on 83 %. Koko kunnallissektorin käyttömenoista näiden kolmen suuren tehtäväalueen käyttömenot kattavat siten noin 60 %. Jos kuntien liikelaitosten (7 pl) ja rahoitustoimien (8 pl) käyttömenot jätetään laskelmassa huomioon ottamatta, suhdeluku kohoaa yli 75 prosentin. Tämä suhdeluku vastaa likimain myös ns. valtionaputehtävien tai erityislailla säädettyjen tehtävien osuutta kunnallisesta tehtäväkentästä. Samalla suhdeluku osoittaa omalla tavallaan kuntien itsenäisen päätäntävällän rajallisuutta, kun otetaan huomioon

valtiovallan mahdollisuudet vaikuttaa kuntiin valtionosuuksien käytön ohjauksen ja valvonnan kautta.

Kunnallisen terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja sivistystoimen käyttömenojen kasvu on ollut nopeampaa kuin muiden tehtävien hoitamisesta aiheutuvien käyttömenojen kasvu. Vuodesta 1970 vuoteen 1980 kolmen mainitun pääluokan käyttömenojen nimellinen vuotuinen kasvu oli yli 20 % ja vastaava kasvu muilla tehtävillä oli keskimäärin vajaat 19 %. Verrattuna esimerkiksi kansantuotteen noin 15 prosentin kasvuun kunnallistalouden käyttömenojen kehityksen voidaan todeta olleen melko nopeata, joskin tähän vaikuttaa osittain 70-luvulla tapahtunut kunnallisen laskentatoimen uudistuksen mukanaan tuomat muutokset. Vertailun vuoksi todettakoon vielä, että kansantalouden tilinpidon mukaan kuntien ja kuntainliittojen tuotannon bruttoarvo, joka likimain vastaa käyttömenoja, lisääntyi keskimäärin 19 % vuodessa kyseisenä tarkastelukautena.

2. KESKUSHALLINNON KUNNALLISSEKTORIIN KOHDISTUVA VALVONTA

Seuraavassa tarkastellaan valtion mahdollisuuksia vaikuttaa kunnallistalouteen suhdannepoliittisesti. Tarkastelu suoritetaan toisaalta rahoituslähteittäin toisaalta menokohteittain. Tarkastelutapa on kuvaileva ja siinä pyritään kertomaan

- niistä konkreettisista välineistä, joita valtiovallalla on ollut kuntien suhdannepoliittisen säätelyn kannalta,
- missä määrin näitä välineitä on käytetty ja miksi sekä mitä epäilyjä niiden käyttöön on liittynyt,
- mitä kokemuksia näiden välineiden käytöstä on ollut,
- miten tehokkaita nämä välineet ovat olleet.

Tarkastelu ei ole suinkaan kaiken kattava vaan kohdistuu lähinnä tärkeimpiin tulo- ja menoeriin. Myös eri kysymyksiin, jotka edellä todettiin, voidaan vain osittain vastata näin suppean katsauksen puitteissa.

2.1. Yksittäiset rahoitusmuodot

2.1.1. Kunnallisvero

Hallitusmuodon mukaan verolaeista päättää eduskunta. Kunnallistalouden rahoituksen kannalta tärkein vero on kunnallinen tulovero, jota koskevat säännökset ovat tulo- ja varallisuusverolaissa. Lain 1 §:n mukaan tulosta on suoritettava tuloveroa valtiolle ja kunnalle. Laissa ovat säännökset mm. siitä, ketkä ovat tulojen perusteella velvollisia suorittamaan kunnalle veroa, mikä tulo katsotaan kunnallisveron alaiseksi

tuloksi sekä mitä vähennyksiä verovelvollisella on oikeus vähentää kokonaistulostaan. Lain 63 §:ssä todetaan kunnallisverosta, että "verovelvollisen verotettavasta tulosta vastaa yhden markan määrä yhtä veroäyriä". Verotettava tulo saadaan kun veronalaisesta tulosta vähennetään laissa todetut vähennykset. Tulo- ja varallisuusverolain 64 §:ssä todetaan että "veroäyrin hinnasta säädetään kunnallislaisissa".

Kunnallislain 85 §:ssä on säännökset veroäyrin hinnan laskemiseksi. Vuoden 1983 alusta astuu voimaan ns. yhtenäishintajärjestelmä, jonka mukaan veroäyrin hinta vahvistetaan kutakin varainhoitovuotta varten etukäteen, ja tätä veroäyrin hintaa sovelletaan sekä ennakonperinnässä että lopullisessa verotuksessa.

Valtiovalta voi siis lainsäädäntöteitse vaikuttaa kunnallisveron kehitykseen. Vuotuisten tulo- ja menoarvioiden yhteydessä onkin välillisesti tähän vaikutettu esim. vähennysjärjestelmän kautta, kun vähennysten enimmäismarkkamääriä on muutettu viime vuosina ns. inflaatiokorjausten vuoksi. Ennen nykyisen tulo- ja varallisuusverolain säätämistä kunnilla oli tässä suhteessa enemmän liikkumavapautta päättäessään tietyissä rajoissa lapsi- ja perusvähennyksen suuruudesta kunnassa. On kuitenkin sanottava, että kunnassa verotuksen taso (= kunnallisveroäyrin hinta) on paljolti riippuvainen siitä menojen tasosta, jonka kunnanvaltuusto päättää. Koska kunnallisveroäyrin hinnalle ei ole asetettu kattoa, voi kunta ainakin periaatteessa vapaasti määrätä veroäyrinsä hinnan.

Liitekuviossa 4 on esitetty kunnallisveroäyrin hinnan kehitys (lopullisessa verotuksessa) vuosina 1948-81 toimitetuissa verotuksissa. Liitekuviossa 5 on myös esitetty ennakoveroäyrin keskihinnat vuosilta 1968-82.

Veroäyrin hintojen nopeaan kohoamiseen alettiin kiinnittää huomiota jo 1960-luvun loppupuolella niin valtiovallan kuin myös itse kunnallishallinnon piirissä. Niinpä vuonna 1975 allekirjoitettuun asiakirjaan kirjattiin eräitä kunnallisverotusta koskevia suosituksia bruttoveroasteen nousun estämiseksi. Myös myöhemmissä järjestelyasiakirjoissa on asetettu tavoitteeksi veroäyrin hintojen kohoamisen estäminen.

Kun tarkastellaan kunnallisveroäyrin hinnan kehitykselle asetettuja tavoitteita, joiden mukaan veroäyrin keskihinta olisi saanut kohota vuosina 1975-82 yhteensä noin puoli penniä, näyttää siltä, että nämä asetetut tavoitteet ovat toteutuneet verraten hyvin. Kun ennakoveroäyrin keskihinta oli vuonna 1975 noin 15.6 penniä, se on tänä vuonna 15.9 penniä. Hinnan suhteellinen kohoaminen on jäänyt vähäiseksi eikä siten merkittävää vaihtelua suhdanteetkaan huomioon ottaen ole ollut.

Vuonna 1979 toteutettiin ennakonpidätysjärjestelmän muutos, jonka mukaan kunnat saavat ennakkoon kertyvistä verotuloista osuutensa, joka paremmin kuin entisessä järjestelmässä vastaa niiden osuutta lopullisessa verotuksessa. Tämä muutos on tehnyt kuntien tulokehityksen entistä riippuvaisemmaksi yleisestä taloudellisesta kehityksestä.

Erityistoimenpiteistä voidaan mainita, että hallitusten taloudellisiin elvytyspaketteihin on ajoittain sisältynyt palkansaajien ennakonpidätyksen alentaminen. Esimerkiksi kuluvana vuonna ennakonpidätystä alennettiin yhdellä pennillä toukokuun alusta vuoden 1983 helmikuun loppuun. Näin ollen tämä toimenpide sinällään olisi vaikuttanut myös kuntien verotulojen kehitystä alentavasti. Kuitenkin valtioneuvoston ja kuntien keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa sovittiin, että ennakonpidätysten

alentamisesta aiheutuvat tulomenetykset korvataan kunnille korottamalla niiden osuutta ennakonpidätyksistä.

Sitä seikkaa millä tavoin kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntö ja suoritettut järjestelyt ovat olleet tarkoituksenmukaisia suhdannepolitiikan hoitamisen kannalta ei ole mahdollista arvioida näin lyhyen katsauksen puitteissa. Kuntien melko vahvasta itsehallinnollisesta asemasta johtuu, ettei valtiovalta voimakkaillakaan pelkästään kunnallisverotukseen kohdistuvilla toimenpiteillä voi taata kunnilta suhdannepolitiikan kannalta oikeaa käyttäytymistä. Missä määrin esim. veroäyrin hinnan kehitykselle asetettu tavoite on ollut sopusoinnussa muiden suhdannepolitiikan kannalta tärkeiden tavoitteiden kanssa, olisi hyödyllistä selvittää.

2.1.2. Kuntien maksut

Kunnilla on oikeus kantaa maksuja sekä yksityisoikeudellisin että julkisoikeudellisin perustein. Kun kunta kantaa yksityisiä maksuja, se on samassa asemassa kuin kuka tahansa yksityishenkilö tai yksityinen yhteisö. Kunta voi vapaasti määrätä maksujensa suuruuden yleisen lainsäädännön sallimissa rajoissa. Tällaisia yksityisoikeudellisia maksuja ovat mm. sähkö-, kaasu-, puhelin-, vesi- ja liikennelaitoksen maksut.

Perusteet julkisen maksun asettamiselle ja kantamiselle perustuvat sen sijaan pääasiallisesti erityislakiin ja niiden kantaminen pohjautuu sellaisen tehtävän tai velvollisuuden olemassaoloon, joka on uskottu kunnan tehtäväksi. Julkisoikeudellisia maksuja ovat siten esim. maksut, joita

kannetaan terveydenhuollosta ja tietyistä sosiaalisista menoista sekä edelleen jätehuolto-, viemäri- ja jätevesimaksut, satama-, pysäköinti- ja katumaksut. Julkisoikeudellisten maksujen perusteita kunnat eivät voi vapaasti päättää. Näiden maksujen suuruus perustuu joko laissa määrättyihin selkeisiin laskentaperusteisiin (esim. katumaksut) tai valtion viranomaisen hyväksymiseen kunnallisen maksun suuruudeksi (esim. satamamaksut, jätevesimaksut). Joissakin tapauksissa valtion viranomainen päättää maksun suuruuden, kuten terveyskeskusten ja sairaaloiden maksut ja tiettyjen sosiaalipalvelusten käyttömaksut.

1970-luvun alussa Suomessa oli hintasäännöstely, joka koski myös kunnallisia maksuja ja näiden korottamiseksi tarvittiin hintaviranomaisten lupa. Hintavalvontaa lievennettiin kuitenkin olennaisesti myöhemmin ja tällä hetkellä kuntien maksut ovat ns. hintailmoitusmenettelyn alaisia. Näitä maksuja ovat siten linja-autoissa tapahtuvan henkilöliikenteen maksut, sähkö-, puhelin, vesi-, kaukolämpö- ja jätehuoltomaksut. Käytännössä hintavalvontaviranomaiset eivät ole tiettyjen raamien puitteissa puuttuneet kunnallisten maksujen suuruuteen.

Järjestelyasiakirjoissa on esitetty yleiset tavoitteet ja suositukset kunnissa noudatettavasta maksupolitiikasta. Näissä asiakirjoissa on toisaalta todettu että kuntien tulisi inflaation hillitsemiseksi pidättäytyä maksujen suurilta kohoamisilta, toisaalta on tunnustettu kuntien tarve korottaa maksuja tuotantokustannusten kohoamista vastaavasti.

2.1.3. Valtionosuusjärjestelmä ja kuntiin kohdistuva valtion ohjaus ja valvonta

2.1.3.1. Yleistä

Kuntiin kohdistuva valtion ohjaus ja valvonta jakautuu ns. valtion yleiseen valvontaan ja erityiseen valvontaan. Yleinen valvonta, josta on säädetty kunnallislain 145 §:ssä, kuuluu lääninhallituksille. Niiden asiana on pitää silmällä, että kunnallishallintoa ja -taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaisesti.

Erityinen valtion valvonta, joka perustuu kuntien toimintaa sääteleviin erityislakeihin, ulottuu käytännössä huomattavasti pitemmälle kuin kunnallislaissa säädetty valvonta. Valvonnan yksityiskohtaisimmat ja hallinnollisesti eniten työtä aiheuttavat järjestelyt ja menettelytavat liittyvät valtionosuuksien ja -avustusten tai muun valtion tuen myöntämiseen ja käytön valvontaan. Alkujaan valvonta ja ohjaus tapahtui pääasiassa valtionosuus- ja -avustushakemusten tai selvitysten vuotuisen tarkastuksen yhteydessä. 1970-luvulla toteutettujen opetustoimen ja terveyden- sekä sosiaalihuollon uudistusten myötä on uudeksi ohjaus- ja valvontakeinoksi, joka kytkeytyy myös valtionosuuksien käytön valvontaan, kehittynyt valtakunnallisten ja kuntakohtaisten eri hallinnonaloilla laadittavien suunnitelmien järjestelmä. Kuntien erityisestä valvonnasta vastaavat erityishallinnonalan ministeriöt ja näiden alaiset keskusvirastot. Viime aikoina on suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan liittyvää toimivaltaa siirretty lääninhallituksille erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon mutta myös opetus- ja sivistystoimen aloilla.

Nykyisin valtionosuus- ja -avustusjärjestelmään liittyvä suunnittelu-, ohjaus-, valvonta- ja seurantajärjestelmä palvelee lähinnä kahta tarkoitusta. Niillä kunnallishallinnon tehtäväaloilla, joille valtionosuudet ja -avustukset pääasiassa suuntautuvat, on kysymys sellaisten yhteiskunnallisten palvelusten tuottamisen turvaamisesta, joiden tulisi tyydyttävän tasoissa olla kaikkien kansalaisten saatavissa. Niinpä valtionosuusjärjestelmänkin avulla on koetettava varmistaa, että palvelujen tarjonnalle, laadulle ja kehittämiselle asetettavat valtakunnalliset tavoitteet saavutetaan.

Toisena päätarkoituksena on julkisten varojen käytön ja kustannusten tason ohjaus ja valvonta. Tämän avulla pyritään pitämään huoli siitä, että eri kohteisiin annettu valtion tuki todella käytetään tarkoitukseensa ja että kustannukset, joihin valtionosuutta tai -avustusta suoritetaan ovat tarpeellisia sekä että valtionosuuden myöntämisen edellytykset ovat muutoinkin oikeat.

Valtionosuuksien käytön valvonnassa ja kuntien ohjauksessa ovat vuosittain tehtävät valtionosuusselvitykset ja -tilitykset määräävässä asemassa. Selvitykset tehdään sekä perustamis- että käyttökustannuksista. Niiden perusteella ratkaistaan lopullisesti valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten määrä ja muu laajuus. Osaksi valtionosuusselvitykseen liitetyillä osaksi niistä erillisinä koottavilla toiminta- ja vuosikertomuksilla pyritään saamaan tarvittavat lisäselvitykset ao. toiminnan laajuudesta, laadusta ja valtionosuuskelpoisuudesta. Suurelta osin näiden kertomusten sisältö kuitenkin palvelee valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän ulkopuolista toiminnallista ym. tilastotuotantoa.

Kuntien valtionosuuksien myöntämismenettelyä säätelee valtaosaltaan laki kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista (KVOL). Siinä ovat säädökset erikseen käyttökustannuksiin myönnettävistä ja erikseen perustamiskustannuksiin myönnettävistä valtionosuuksista ja -avustuksista.

Edellä selostetusta kuntien valtionosuusjärjestelmästä johtuu, ettei valtionosuuksia esim. niiden maksamisen ajoittamisen osalta ole nähty voitavan suoranaisesti kytkeä suhdannepolitiikan välineeksi. Toisaalta voidaan todeta, että järjestelmä on pyritty saamaan suhdannepolitiikan harjoittamisen kannalta melko neutraaliksi siten, ettei ainakaan periaatteellisia esteitä suhdannekehityksen huomioon ottamiselle ole. Kun valtionosuusjärjestelmä on vahvasti menopainotteinen eli valtionapujen kehitys on paljolti riippuvainen menojen kehityksestä, suhdannekehityksen huomioon ottaminen tapahtuu ensi sijassa menotalouden kautta. Niinpä esim. investointien ajoittamisessa tulisi suhdannetilanteella olla entistä enemmän painoa.

2.1.3.2. Kuntien kantokykyluokitus

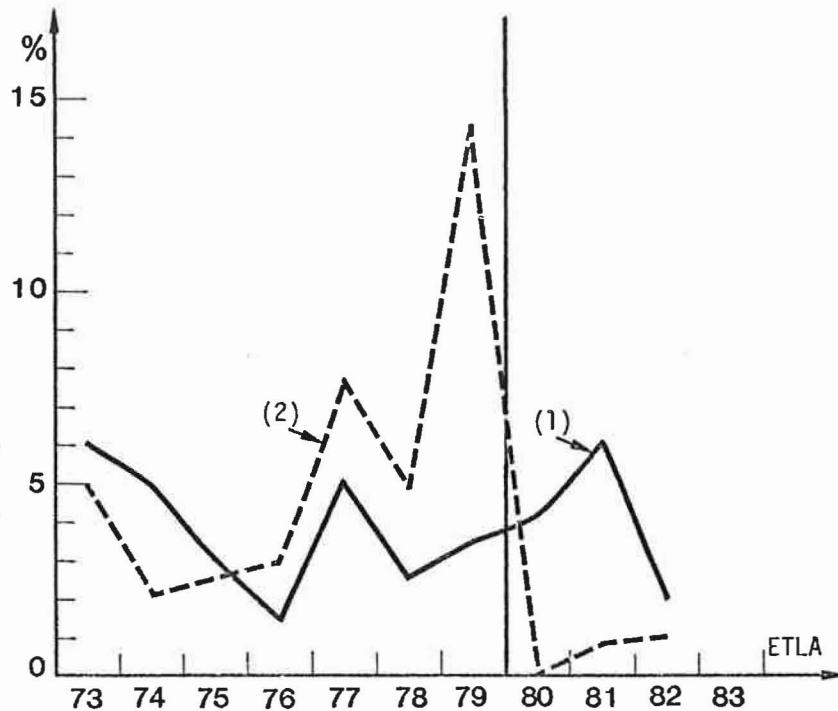
Valtionosuuksien ja -avustusten myöntämisessä otetaan huomioon kuntien taloudellinen asema, minkä arvioimista varten on luotu kuntien kantokykyluokitusjärjestelmä. Luokitus suoritetaan kuntien tilinpäätöstietojen perusteella vuosittain ja sisäasiainministeriö vahvistaa luokituksen valtioneuvoston asettaman kantokykyluokitustoimikunnan ehdotuksen pohjalta. Kantokykyluokituslaki on vuodelta 1967 ja sitä on useaan kertaan muutettu. Perusteluina muutoksille on käytetty mm. edellytysten luomista menojen ajoitukselle suhdannepolitiikan edellyttämällä tavalla.

Luokituksessa kunnat jaetaan kymmeneen kantokykyluokkaan siten, että taloudelliselta kantokyvyltään heikommät ovat ensimmäisessä kantokykyluokassa ja vahvimmat kymmenennessä kantokykyluokassa. Mitä korkeampi kunnan kantokykyluokka on sitä pienempi on kunnan saama suhteellinen osuus valtionapua niihin oikeuttavista menoista. Hallinnonaloittain ja tehtävittain valtionosuusasteikot vaihtelevat. On arvioitu, että noin 80 % kaikista valtionavuista myönnetään kantokykyluokitukseen perustuvien asteikkojen perusteella. Kantokykyluokituksella on siten nykyään varsin merkittävä taloudellinen merkitys yksittäiselle kunnalle. Kantokykyluokan lasku tai nousu edelliseen vuoteen verrattuna on valtionapujen suhteellisen lisääntymisen tai vähenemisen vuoksi koettu tärkeäksi kunnallistaloudelliseksi kysymykseksi.

Ennen vuotta 1980 tapahtunutta lain muutosta, jossa muutettiin ns. harkintapykälää, kantokykyluokitustoimikunta harkintaperusteisiin vedoten esitti vuosittain alennettavaksi useiden kuntien luokkaa laskennallisesta luokasta. Monet näistä tapauksista olivat niitä, joissa kunnan luokka olisi edellisestä vuodesta laskennallisin perustein kohonnut huolimatta ns. suojavyöhykesäännöksestä. Missä määrin odotukset tulevasta taloudellisesta kehityksestä ovat vaikuttaneet harkinnalla alennettavaksi ehdotettujen kuntien lukumäärään, antaa seuraava kuvio osviittaa.

Kuviossa (1)-käyrä kertoo tulo- ja menoarvioissa seuraavalle vuodelle arvioidun kansantuotteen määrän suhteellisen kasvun. Esimerkiksi vuonna 1972 arvioitiin, että kansantuote kasvaa seuraavana vuonna 6 %. (2)-käyrä puolestaan ilmaisee kunkin vuoden kohdalla, kuinka suuren suhteellisen osan niiden kuntien, jotka ehdotettiin harkinnalla alennettavaksi laskennallisesta luokasta, henkikirjoitettu väkiluku muodosti koko maan

Kuvio 1. Valtion tulo- ja menoarvioissa seuraavalle vuodelle arvioitu kansantuotteen määrän suhteellinen kasvu (1), sekä a.o. vuodelle kuntien kantokykyluokituksessa harkinnalla alennettavaksi ehdotettujen kuntien asukasluku suhteessa koko maan henkikirjoitettuun väkilukuun (2).



väkiluvusta. Esimerkiksi ehdotuksessaan kuntien kantokykyluokituksiksi vuodelle 1973 toimikunta ehdotti alennettavaksi 63 kunnan luokkaa. Näissä kunnissa asui 233276 henkilöä eli noin 5 % koko maan henkikirjoitetusta väestöstä. Vuonna 1980 kuntien kantokykyluokat olivat samat kuin edellisenä vuonna, koska kantokykyluokitus "jäädytettiin" vuodeksi 1980. Vuoden 1981 luokituksessa sovellettiin em. harkintapykälää koskevaa lain muutosta.

Kuvion perusteella voidaan todeta, että ennen harkintapykälän muutosta odotettavalla kokonaistaloudellisella kehityksellä on ilmeisesti ollut

jonkin verran vaikutusta ehdotukseen harkinnalla alennettavien kuntien lukumääräksi. Muutokset kokonaistaloudellisessa kehityksessä ja sen heijastusvaikutukset valtiontalouteen ovat osaltaan raamittaneet toimikunnan ehdotusta. Luonnollisesti myös monet muut seikat ovat vaikuttaneet ehdotukseen, kuten em. usean kunnan nousu-uhka, mikä on havaittavissa esim. vuoden 1979 luvussa.

2.1.3.3. Valtionavut kuntien investointitoimintaan

Kuntien saama tuki valtiolta voi olla lakiin perustuvaa eli valtionosuutta tai perusteiltaan harkinnanvaraista valtionavustusta, korkotukea tai lainaa. Valtion tuen kohteena on laskettu olevan yleensä noin kolmannes kuntien ja kuntainliittojen hallinnollisista investoinneista. Myös osa liikelaitosinvestoinneista kuuluu valtion tuen piiriin. Kun tarkastellaan kuntasektoria kokonaisuutena voidaan todeta, ettei valtionapuinvestointienkaan ajoittaminen suhdanteiden kannalta ole onnistunut läheskään toivotulla tavalla. Kun kuitenkin alueelliset kehityserot ovat olleet suuria, voivat keskimääräisiin kasvulukuihin perustuvat arviot antaa liian karkean kuvan oikeiden johtopäätösten tekemiselle.

Investointien lisäämiseksi kunnille ja kuntainliitoille on myönnetty ajoittain ylimääräistä avustusta tai lainaa niihin rakentamiskohteisiin, jotka on aloitettu jonain tiettyinä määräaikana. Avustukset on suunnattu erityisesti korkean työttömyysasteen omaaviin kuntiin ja niiden saamisella on ollut vaikutusta erityisesti vähävaraisten kuntien investointien elpymiselle.

2.1.3.4. Kuntien yleiset rahoitusavustukset

Viime aikoina on kehitetty kuntien yleisten rahoitusavustusten jakosysteemiä, joka tähtää mm. lisäävän suuntaamiseen sellaisille kunnille, joiden veroäyrimäärät asukasta kohden ovat olennaisesti alhaisemmat kuin muissa kunnissa. Tietyissä puitteissa myönnetään myös apua niille kunnille, jotka kärsivät poikkeuksellisia taloudellisia vaikeuksia. Tämän järjestelmän avulla on myös pyritty yksinkertaistamaan valtionapujärjestelmää sisällyttämällä yleisiin rahoitusavustuksiin sellaisia valtionapuja, jotka aikaisemmin on myönnetty erikseen. Kokonaisuutena ottaen yleisten rahoitusavustusten merkitys on vähäinen, koska näiden osuus kaikista valtionosuuksista ja -avustuksista on vain noin 1 %.

2.1.4. Kuntien luotonotto

Vaikka kuntien ja kuntainliittojen luotonotto edustaakin vain noin 5 prosenttia kunnallissektorin tuloista, niin luotonotolla on varsinkin investointien rahoituksen kannalta suuri merkitys. Kokonaisuutena ottaen kuntien uusien lainojen osuus investoinneista on viime vuosikymmeninä vaihdellut 20 prosentista 30 prosenttiin.

Kunnat ja kuntainliitot voivat saada luottorahoitusta mm. pankeilta, vakuutuslaitoksilta ja muilta rahoituslaitoksilta, valtiolta ja muilta yhteisöiltä. Obligaatiolainojen, jotka ovat olleet pääasiassa ulkomailta, osuus on ollut kokonaisuutena ottaen melko vähäinen. Seuraavassa taulukossa 5 on esitetty kuntien lainakannan jakaantuminen eri lainanantajasektoreittain vuonna 1978.

Taulukko 5. Kuntien lainakannan jakaantuminen vuonna 1978 lainanantajasektoreittain

Lainanantajasektori	Milj.mk.	%
Pankit	1813	37
Vakuutus- ym. rahoituslaitokset	1292	26
Valtio	1015	20
Sosiaaliturvarahastot	109	2
Obligaatiot ulkomailta	242	5
Muut lainanantajat	481	10
Yhteensä	4952	100

Suomen Pankki ja valtioneuvosto antavat aika ajoin ohjeita investointien luototuksessa noudatettavista periaatteista. Näissä luototusohjeissa on kosketeltu myös kunnallisia investointeja. Ohjeet koskevat erityisesti pankkien ja valtion luotonantoa, mutta ilmeisesti myös rahoituslaitokset soveltavat ohjeita luotonannossaan. Kunnallistaloutta koskevissa järjestelyasiakirjoissa on edellytetty asianmukaisten edellytysten luomista kuntien luotonsannille.

Kuntien taholta on usein tuotu esiin näkökohta, jonka mukaan investointien parempaa suhdannepoliittista ajoittumista on jossain määrin estänyt se, ettei matalasuhdanteessa kuntien investointeihin ole saatu riittävästi ulkopuolista rahoitusta. Näin ilmeisesti kävikin lamavuosina 1976-77, jolloin rahoitusmarkkinat olivat kireät ja kuntien luotonotto reaalisesti laski. Suomen Pankin luototusohjeissa rahalaitoksille 15.10.1975 oli kunnalliset investoinnit asetettu tiukimmin karsittaviksi luototuskohteiksi. Myös valtioneuvoston v. 1975 antamassa luototusohjeessa edelly-

tettiin pidättyvää suhtautumista julkisen hallinnon investointien luotottamiseen.

Vuoden 1977 syksyllä Suomen Pankki poisti kuntainvestoinnit tiukimmin karsittavista luottokohteista ja vuoden 1978 syyskuussa rahalaitoksia kehoitettiin erityisesti suosimaan kunnallisia, tuotantotoimintaa palvelevia investointeja sekä sellaisia kunnallisteknisiä investointeja, jotka lähivuosina olisivat joka tapauksessa tulleet toteutettaviksi. Vastaavasti valtioneuvoston syyskuussa 1979 antamassa luototusohjeessa tähdennettiin kuntien ja kuntainliittojen toteutusvalmiiden investointien rahoituksen turvaamista. Nämä tekijät yhdessä rahoitusmarkkinoiden yleisen keventymisen kanssa vaikuttivat kuntaluottojen ja ilmeisesti investointienkin kasvuun vuosina 1979 ja 1980. Myös kuntien investointimallin tulokset puoltavat näkemystä, että rahoitusmarkkinoiden tilalla on merkitystä kuntien investointihankkeiden toteuttamiselle. Luottojen saannin vaikeus lykkää lähinnä vähemmän tärkeitten kohteiden toteutusta.

2.1.5. Kuntien rahastojen käyttö

Kokonaisuutena ottaen kuntien rahastojen käyttö on ollut hyvin vähäistä. Kun nyt kunnallisveroäyrin hinnan määrittäminen koskeva lainsäädäntö on muuttunut, missä yhteydessä on samalla korostettu rahastojen käytön lisäämistä, niin tämä ilmeisesti lisää rahastojen todellista käyttöä myös suhdannepolitiikan välineenä.

Verontasäusrahaston merkitys korostuu veroäyrin yksihintajärjestelmässä eri lailla kuin aikaisemmin. Se on lähinnä kunnan taloudessa ja veroäyrin

hinnassa tapahtuvia vaihteluja tasoittava suhdannepoliittinen rahasto, jonka merkitys riippuu rahaston pääomasta. Sen tarkoituksena on eri vuosien verotulojen ja taloudellisten vaihteluiden tasoittaminen. Rahaston tarkoitus on laajempi kuin kunnallislain 81 §:n määrittelemä tarkoitus, jonka mukaan kunnalla on oltava verontasausrahasto veroäyrin hinnan vaihteluiden tasoittamista varten.

Veroäyrin yksihintajärjestelmään siirtyminen edellyttää käyttörahastoa, jolla on riittävä pääoma kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi. Rahastolle on määritetty peruspääoma, joka siinä on vähintään oltava. Sen suuruus on kytketty kunnallisverotuksen tuottoon, mikä parhaiten turvaa peruspääoman säilymisen tarkoitettulla tasolla rahanarvon muuttuessa. Peruspääoma vastaa noin yhden viikon kassastamaksuja. Kunnat voivat määrittää peruspääoman sääntömallissa esitettyä vähimmäisvaatimusta suuremmaksi. Rahaston kartuttaminen on sidottu peruspääoman karttumisen turvaamiseksi kunnallisverotuksen tuottoon siten, että rahaston peruspääoma saavutettaisiin noin viidessä vuodessa. Lisäksi rahastoa kartutetaan siirtämällä siihen kunnanvaltuuston tarkoitukseen osoittamat muut varat.

2.2. Eri menoryhmät

Kunnan toimialaa säätelee kunnallislain 5 §, jonka mukaan "kunnan asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat ja sille laissa erikseen säädetyt tehtävät" ja että "kunnille ei saa asettaa uusia tehtäviä taikka taloudellisia tai muita velvoituksia eikä niiltä ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muutoin kuin säätämällä siitä lailla". Rajaa itsehallintotehtävien ja erityistehtävien välillä on jossain määrin vaikea asettaa ja

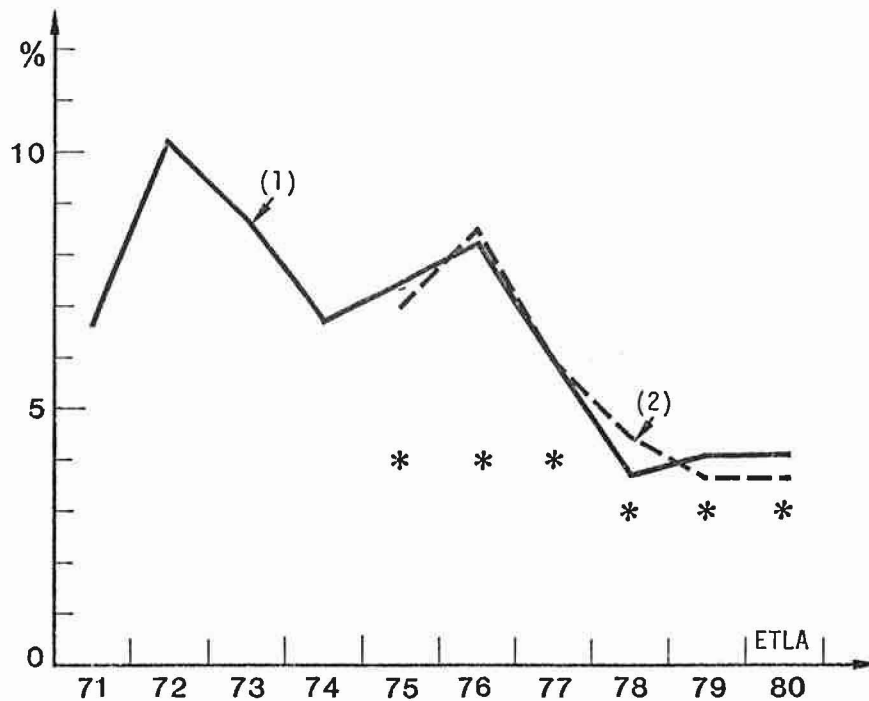
sitäpaitsi raja on alati muuttuva. Taloudellisesti tärkeimmät tehtävät, jotka ovat opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen piirissä, ovat yleensä erityislaeilla säädettyjä tehtäviä. Jäljempänä ei ole voitu kuitenkaan kovin tarkasti pitää kiinni jaosta yleistehdävät - erityistehtävät esim. tilastotietojen perusteella suoritettavassa tarkastelussa. Valtion viranomaisten valvonta kunnallissektoriin nähden on luonnollisesti helpompaa erityistehtävien kohdalla kuin yleistehdävien kohdalla edellä kuvatun valtionapujärjestelmän kautta.

2.2.1. Käyttömenot (kulutusmenot)

Kuviossa 2 on esitetty kansantulotilaston pohjalta kuntien ja kuntainliittojen kulutusmenojen määrän kehitys vuosina 1971-80. Varsinkin 1970-luvun alkupuolella ja keskivaiheilla menojen kasvu oli verraten ripeätä ja vasta aivan viime vuosina kasvuvauhti on hidastunut noin 4 prosenttiin vuodessa. Kuviossa on erikseen esitetty kolmen suuren tehtäväalueen terveydenhuollon, sosiaalitoimen ja koulutustoiminnan yhteenlaskettujen kulutusmenojen määrän kehitys vuosina 1975-80. Nämä tehtäväalueethan sisältävät kunnille erityislainsäädännöllä annettuja tehtäviä. Lisäksi kuvioon on merkitty kunkin vuoden kohdalle tähti, joka osoittaa kuntien kulutusmenojen määrän kasvulle järjestelyasiakirjoissa asetetun vuotuisen tavoitteen.

Kuten kuviosta voidaan havaita koko kulutuksen kasvu on vuosina 1975-80 noudattanut kolmen suuren tehtäväalueen kulutusmenojen vaihtelua. Keskeinen sanoma kuviossa on myös, että näiden tehtäväalueiden menojen määrän kasvuvauhti on viime vuosina pystytty alentamaan melko lähelle kuntien kulutusmenojen määrän kasvulle asetettuja tavoitteita.

Kuvio 2. Kuntien ja kuntainliittojen kulutusmenojen määrän kasvu vuosina 1971-80, %



(1) Kaikki kulutusmenot

(2) Koulutustoiminta + terveydenhuolto + sosiaalipalvelut

* Järjestelyasiakirjoissa asetetut tavoitteet

Kuntien ja kuntainliittojen muiden kuin edellä lueteltujen tehtävien kulutusmenot kasvoivat määrältään vuonna 1978 vain 0.5 % ilmeisesti heikon rahoitustilanteen vuoksi. Kuntien verotulothan kasvoivat kyseisenä vuonna arvoltaan vain noin 6 %. Rahoitustilanteen parainuttua muiden tehtävien käyttömenojen kasvuvauhti myös nopeutui. Näyttää siis siltä, että ns. valtionaputehtävien käyttömenojen kehitys on pystytty melko hyvin sopeuttamaan tavoitteiden mukaisiksi mm. henkilöstön lisäysten rajoittamisen kautta, kun sen sijaan heilahtelut muiden tehtäväalueiden käyttömenoissa ovat edelleen melko voimakkaita lähinnä kuntien rahoitustilanteesta riippuen.

2.2.2. Investoinnit

Kuten jo kohdassa 1.1. todettiin kuntien investointikäyttäytyminen on ollut tarkastelukautena verraten usein suhdanteita myötäilevää. Esi-merkkinä otettakoon vuodet 1977-80 ja erityisesti vuosi 1980. Tältä viimeksi mainitulta vuodelta on saatu lopulliset kansantuloluvut, jotka osoittavat, että kuntien hallinnolliset investoinnit kasvoivat edellisestä vuodesta määrältään yli 14 % eli enemmän kuin yksityisten investointien määrä. Kasvu oli erittäin voimakasta nimenomaan valtionapujen piiriin kuulumattomien investointien piirissä.

Tarkastelun taustaksi todettakoon aluksi, että kunnallistalouden pääsuuntaviivoja vuosina 1977-1980 koskevan asiakirjan mukaan "julkisen sektorin hallinnollisten investointien määrän kasvu on pyritty rajoittamaan 1 prosenttiin vuonna 1977 ja pitämään investoinnit vuosina 1978-80 korkeintaan vuoden 1977 tasolla. Tällöin valtion hallinnollisten investointien määrä on pyrittävä pitämään vuonna 1977 enintään vuoden 1976 tasolla ja vuosina 1978-80 niiden määrää pyritään supistamaan tältä tasolta noin 2 prosentilla vuosittain ellei suhdannekehitys tai työllisyyden hoitaminen edellytä muunlaista investointien tasoa. Vastaavasti kuntien ja kuntainliittojen hallinnollisten investointien määrän kasvu on pyrittävä rajoittamaan tarkasteluajanjaksona vuosittain noin 2 prosenttiin. Myös kuntien liikelaitosinvestointien määrän kasvua on pyrittävä hillitsemään tuntuvasti".

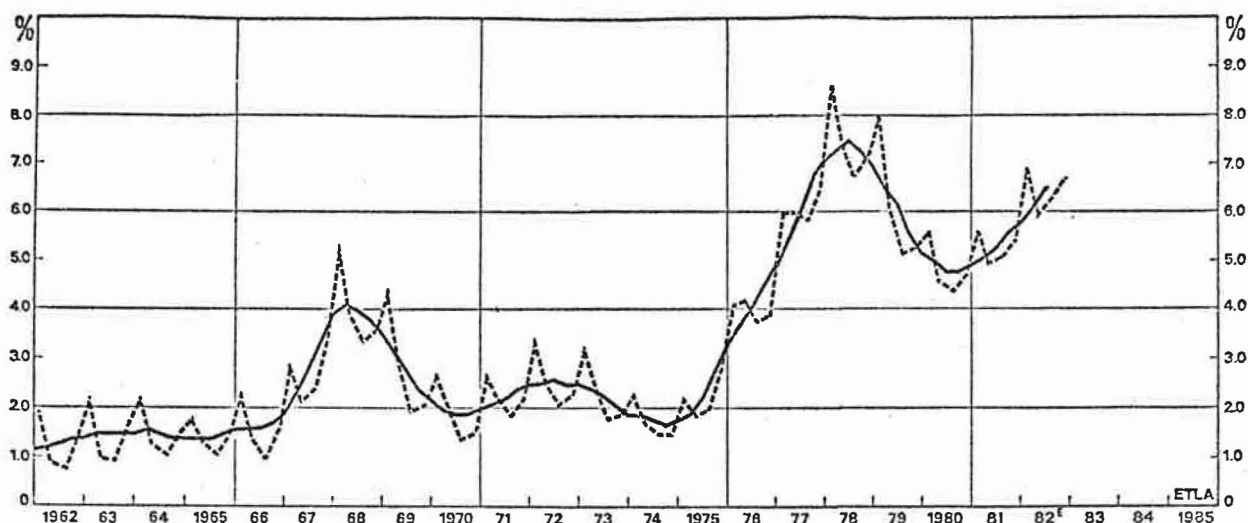
Seuraavassa taulukossa on esitetty kansantulotilastosta saatavat toteutuneet tiedot valtion ja kunnallissektorin hallinnollisten investointien määrän kasvusta.

Taulukko 6. Hallinnollisten investointien määrän kasvu 1977-80, %

Vuosi	Valtio	Kunnat	Yhteensä
1977	-7.7	7.2	0.6
1978	7.2	-3.3	0.8
1979	2.4	1.2	1.5
1980	1.6	14.4	9.1

Seuraavaksi esitetään vielä työttömyysasteen kehitystä valaiseva kuvio, jossa yhtenäinen viiva on kausitasoitettun sarjan kuvaaja.

Kuvio 3. Työttömyysaste vuosineljänneksittäin v. 1962-82, %



Menemättä yksityiskohtiin voidaan todeta, että hallinnollisten investointien suhdannepoliittinen ajoitus on vuonna 1980 mennyt jokseenkin vikaan. Tarkasteltakoon vielä lähemmin kuntasektoria ja vuoden 1980 kehitykseen johtaneita syitä.

Kuntien investoinnit olivat vuonna 1978 melko alhaisella tasolla. Vielä saman vuoden loppupuolella kunnat kokivat rahoitusmarkkinat verraten

kireiksi. Samaan aikaan ryhdyttiinkin eräisiin toimenpiteisiin kuntien luottoedellytysten turvaamiseksi. Suomen Pankin luotto-ohjeissa syyskuussa 1978 mm. kehoitettiin suosimaan kunnallisia investointeja. Samansuuntaiset ohjeet antoi valtioneuvosto vuonna 1979. Tuona vuonna kunnat kokivatkin rahoitusmarkkinoiden kevenneen vuotta aikaisemmasta tilanteesta.

Kuntien tulot alkoivat vuoden 1979 aikana muutoinkin kehittyä suotuisasti. Toteutettu ennakonpidätysjärjestelmän muutos sekä voimistunut taloudellinen aktiviteetti (vrt. työllisyystilanteen paraneminen) merkitsivät verotulojen nopeaa kasvua. Kulutusmenojen verraten maltillinen kasvu merkitsi, ettei kuntien säästämisaste edellisen vuoden tapaan enää alentunut. Vuoden 1980 aikana verotulojen kasvu edelleen nopeutui ja säästämisaste kohosi.

Valtion tulo- ja menoarviossa vuodelle 1980 kansantuotteen määrän kasvuksi arvioitiin 4 % vuonna 1980, kun kasvu oli 6 %. Julkisten investointien määrän ennustettiin säilyvän likimain muuttumattomana. Koska tuotannon kasvun arvioitiin vuoden 1980 loppupuolella kääntyvän laskuun, katsottiin tarpeelliseksi suhdannepoliittisesti elvyttää kuntien investointeja. Tähän tähtäsivät mm. vuoden 1980 budjettiin varatut ylimääräiset investointiavustukset; näitä avustuksiaan myönnettiin jo vuonna 1979.

Vuoden 1980 tulo- ja menoarvioon liittyi mm. esitys investointiverolaiksi, joka koski myös osaa kuntien investointeja. Investointiveron käyttöönotto lykkääntyi kuitenkin vuoden 1980 loppupuolelle, mikä ilmeisesti vauhditti kuntien veroalaisia investointeja vuoden aikana.

Kaikki edellä todetut seikat (kuntien kannalta parantunut rahoitusmarkkina-tilanne, verojen ja valtionapujen ripeä kehitys, ylimääräiset investointiavustukset, investointiverolain uhka) sekä jossain määrin virheellisiin suhdannearvioihin perustuneet toimenpiteet ja kehotukset kuntien investointien vauhdittamiseksi johtivat kunnallissektorin investointien määrän hyvin nopeaan kasvuun.

Kuten edellä esitetty osoittaa, tarve kuntien investointien suhdannesäätelyyn on mitä ilmeisin. Vuoden 1981 syksyllä valtiovarainministeriö asetti-kin toimikunnan pohtimaan kuntien investointien suhdannesäätelyyn liittyvää problematiikkaa. Kun toimikunnassa on varsin perusteellisesti selvitetty asiaa, ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista suorittaa yksityiskohtaista tarkastelua. Toimikunnan on tarkoitus saada työnsä valmiiksi tämän vuoden lokakuun loppuun mennessä.

3. VALTION MAHDOLLISUUDET OHJATA KUNNALLISSEKTORIA

Lakisääteiset valtakunnalliset ja kunnalliset suunnitelmat muodostavat periaatteessa erään tehokkaan keinon kuntien palvelutuotannon ja talouden ohjaukseen. Suunnitelmilla, jotka laaditaan 5-vuotiskaudeksi, voidaan vaikuttaa kunnallisten investointien volyymiin ja ajoitukseen sekä myös henkilöstön lukumäärään. Kun kunnallishallinto on työvoimavaltaista, voidaan henkilöstömäärän säätelyllä varsin hyvin ohjata myös kulutusmenojen kehitystä.

Suunnittelujärjestelmien avulla tapahtuvan ohjauksen tehoa lisää se, että kunnallisen toiminnan järjestäminen hyväksytyn suunnitelman edellyttämällä tavalla on myös ehto valtionosuuden taikka -avustuksen saamiselle. Kun niillä tehtäväaloilla, joita suunnittelu koskee, valtion tuki kunnallishallinnolle on suhteellisen korkea (keskimäärin 30-50 %) eivät kunnat yleensä ryhdy toimenpiteisiin, jotka poikkeavat suunnitelmissa esitetyistä puitteista.

Vaikka suunnittelujärjestelmät näyttävät tarjoavan hyvän mahdollisuuden myös suhdanne- ja stabilisaatiopolitiikan mukaiseen säätelyyn, ei suunnitelmia ole tähän tarkoitukseen juuri voitu käyttää. Syynä tähän on mm. se, että suunnittelun ohjauksen vastuu on erityishallinnonalan viranomaisella. Tämän vastuualueeseen ei kuulu yleisen talouspolitiikan huomioon ottaminen samalla painolla kuin ao. hallintosektorin sisäisen ja palvelutarpeeseen perustuvan suunnitelmien yleisen tavoiteasettelun. Valtionvarainministeriöllä on tosin määrättyjä mahdollisuuksia vaikuttaa erityishallinnonalojen suunnitelmien mitoituksiin sekä ajoitukseen talouspoliittisten päämäärien huomioon ottamiseksi. Poliittisessa päätöksenteossa kuitenkin useimmiten

palvelujen kehittämiseen tähtäävät erityishallinnonalan tavoitteet saavat suuremman painoarvon. Eräänä käytännön osoituksena tästä voidaan pitää mm. sitä, että aikana, jolloin kunnallistalouden volyymin on edellytetty kasvavan hitaasti, menojen kasvu lakisääteisten suunnitelmien kattamalla alueella (terveyden- ja sosiaalihuolto) on ollut selvästi keskimääräisesti oletettua kasvua nopeampaa. Tosin on huomattava, että ilmeisesti näiden palvelusten kysyntä on ollut voimakasta.

Valtionapujärjestelmän käyttöä ohjauskeinona rajoittaa se, että ohjaus voidaan kohdistaa lähes yksinomaan investointeihin. Kulutusmenojen tasoonkin investointien säätelyllä voidaan luonnollisesti vaikuttaa, koska yleensä kunnallissektorissa palvelutuotantoon liittyvien investointien seurauksena myös henkilöstömäärä ja sen kautta kulutusmenot muuttuvat. Valtionapua saavien investointien toteuttaminen edellyttää säännönmukaisesti valtion viranomaisen hyväksymistä. Hyväksyessään investoinnin valtionosuu-teen oikeuttavaksi ao. valtion viranomainen myös tekee päätöksen investoinnin toteuttamisen ajoituksesta. Investointien hankekohtainen suunnittelujärjestelmä edellyttää myös, että suunnittelun yhteydessä pyritään selvittämään investoinnin vaikutukset henkilöstön kysyntään sekä käyttö-
talouden menoihin.

Huolimatta siitä, että investointien valmistavassa suunnittelussa on pidettävä yhteyttä mm. työvoimaviranomaisiin ja myös valtiovarainministeriöön, investointien ajoitukseen vaikuttavat käytännössä yleistä talous- tai työvoimapolitiikkaa enemmän ao. hallintosektorin omaan tarpeeseen perustuvat priorisoinnit - tilanne on paljolti samankaltainen kuin edellä käsiteltyjen suunnitelmien osalta.

Investointien lyhyen tähtäyksen ajoituksen muuttamiseen on pyritty myös poikkeuksellisin keinoin. Tavoitteena on ollut investointihuipun siirtäminen nousu- tai korkeasuhdanteesta odotettavissa olevaan matalasuhdanteeseen. Yleensä on ollut kysymys noin yhden vuoden aikajakson sisäisistä siirroista. Keinoina on käytetty joko yleisiä suhdannesäätelymenetelmiä, kuten investointiveroa, taikka poikkeuksellisesti lisättyä valtionapua.

Investointiverosta saadut kokemukset, joita tosin on vähän, viittaavat siihen, että mainittavampia ohjausvaikutuksia ei ole saatu aikaan. Tämä johtuu osaksi siitä, että investointiveron alaiseksi on voitu saattaa vain pieni osa kunnallisista investoinneista, joilla priorisoinnin aste muutoinkin on alhainen (urheilu-, vapaa-aika, yleiset hallintorakennukset yms.). Osaksi vähäiset tulokset aiheutuvat siitä, että investointiveron (yllätykselliseksi tarkoitettusta) voimaansaattamisesta huolimatta kunnallissektorille on jäänyt aikaa aloittaa mahdollisen veron kohteeksi tulevat investointinsa niin, että ne eivät ole joutuneet veronalaisiksi. On myös esitetty arveluja, joiden mukaan investointiveron vaikutukset käytännössä kunnallissektorissa olisivatkin olleet täysin päinvastaisia kuin mitä oli tavoiteltu. Selvää empiristä näyttöä tästä ei kuitenkaan ole.

Lisätyn valtionavun käyttäminen investointien ajoituksen muuttamiseen on myös jäänyt teholtaan vähäiseksi. Lisättyä valtionapua on myös käytetty työvoimapoliittisena ohjausvälineenä. Tarkoituksena on ollut pyrkiä säätelmään lähinnä sellaisia kunnallisia investointeja, joihin normaalissa tilanteessa valtion tukea ei lainkaan suoriteta taikka joihin suoritettava tuki on hyvin vähäinen. Saavutettujen ohjausvaikutusten heikkouteen on syynä lähinnä pidettävä sitä, että valtion myöntämä lisäavustus on ollut liian pieni (15 %). Kun inflaatiokehitys ja erityisesti rakennus-

kustannusten nousu viime vuosina on yltänyt tai sen on pelätty yltävän lähes samaan prosenttilukuun, on kunnallishallinnon vähäinen kiinnostus ainakin investointien lykkäämiseen ymmärrettävä.

Kuntien kantokykyluokitusta ei ainakaan tietoisesti ole käytetty yleisenä keinona kunnallistalouden suhdannepoliittiseen tai muuhun säätelyyn. Toisaalta on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että määrättyjä vakauttamispyrkimyksiä on viime vuosina ollut myöskin kantokykyluokituksessa. Näitä ei ole niinkään esitetty tai käytetty valtion ohjauskeinona vaan pikemminkin valtio on vain suostunut niihin vakauttamisehdotuksiin, joita kunnallishallinto on esittänyt. Käytännössä toteutetut toimenpiteet, joilla voidaan sanoa olevan vakuttamispyrkimyksiä, ovat olleet kantokykyluokituksen "jäädyttäminen" vuosina 1980 ja 1982. Eräänä keskeisenä jäädytyksen perusteluna oli kuntien keskusjärjestöjen näkemys siitä, että kantokykyluokituksen normaali toimittaminen olisi merkinnyt sellaisia kunnallistaloudellisia muutoksia, että kunnallisverotus olisi kiristynyt ja yksittäisten kuntien taloudenhoidon edellytyksen heikentyneet.

Kuntien kulutusmenojen säätely valtionapujärjestelmien avulla on myös ollut eräs ohjauskeino. Sitä on käytetty lähinnä niin, että uusien lakisääteisten velvoitteiden ja laajentuvien valtionapujärjestelmien voimaantuloa on säädelty taikka ajoitettu poikkeuslaeilla uudelleen. Kun yleensä kunnallinen palvelutuotanto on katsottu sellaiseksi, jonka tasaiset toimintaedellytykset tulee kaikissa olosuhteissa varmistaa, ovat säätelymahdollisuudet tältä osin hyvin vähäiset. Ne ovat koskeneet vähemmän tärkeiden palvelusektoreiden henkilöstölisäyksiä, jotka on rajoitettu valtion tulo- ja menoarviossa asetettujen kiintiöiden puitteisiin taikka

uusien valtionosuusjärjestelmien voimaantuloa niin, että valtionosuusjärjestelmän voimaantuloa varakkaampien kuntien osalta on lykätty.

Valtion ja kuntien välillä allekirjoitettujen järjestelyasiakirjojen käyttöön ohjauskeinona tunnutaan olevan tyytyväisiä. Sen vaikutuksia ei toistaiseksi ole voitu tosin täsmällisesti selvittää. Tällä hetkellä nähdään kuitenkin tähän perustuvien ohjausjärjestelmien kehittäminen tärkeäksi. Nimenomaan tulisi pyrkiä järjestelyihin, joissa järjestelyasiakirjojen antamat puitteet lähinnä valtionhallinnon sisällä voitaisiin tehokkaammin ottaa lähtökohdaksi myös edellä kuvattujen muiden ohjausmenetelmien käytölle.

Keinoja, joita valtionhallinnolla on käytettävissään kunnallissektorin ohjaukseen voidaan periaatteessa pitää kohtuullisen tehokkaina. Niiden tehokkainta mahdollista käyttöä vaikeuttaa kuitenkin kunnallisen itsehallinnon vahva asema ja taloudellinen riippumattomuus. Kun tällä hetkellä lisäksi yleisenä suuntauksena on pyrkiminen kunnallisen itsehallinnon kaikinpuoliseen vahvistamiseen, ei pidemmälle menevien valtion ohjauskeinojen kehittämistä ja soveltamista, vaikka niiden käyttöä suhdanne- ja stablisaatiopolitiikan kannalta voidaan pitää perusteltuina, juuri katsota kuntien puolelta mahdolliseksi.

Omia vaikeuksia kunnallissektorin ohjauksessa tuottaa kuntien suuri lukumäärä ja niiden fyysisessä koossa ja taloudellisissa voimavaroissa olevat erot. Valtion tehokkaimmat säätelykeinot pohjautuvat valtionapujärjestelmään ja investointien säätelyyn suunnitelmien sekä valtionosuuksien kautta. Näiden tehovaikutus on luonnollisesti suurin kunnissa tai alueilla, joiden omat voimavarat ovat vähäiset ja joiden toiminnalle

valtion tuen saannilla on olennainen merkitys. Sen sijaan varakkaammilla kunnilla ja -alueilla on mahdollisuuksia toimia ja tehdä taloutensa vo-lyymiä koskevat päätöksensä paljolti riippumatta valtion tuesta. Maan 200 pienimmän kunnan talous on noin 6.5 % koko kunnallissektorin taloudesta ja 20 suurimman kunnan vastaava osuus noin 60 %.

Ongelmia säätelyssä aiheutuu edelleen siitä, että niin valtion kuin kunnallistaloudenkin hoito käytännön tasolla rakentuu ratkaisevilta osin lyhytjänteiseen vuotuisen budjettityöskentelyyn poliittisista syistä. Sitovia ratkaisuja ei yhtä vuotta pidemmältä aikajaksolta voida tehdä. Pidemmällä tähtäyksellä suoritettavaa vakauttamista voidaan harjoittaa lähinnä neuvottelunvaraisella ohjeellisella pohjalla kuten on yritetty tehdä mm. järjestelyasiakirjoissa. Muilta osin on lähinnä pystytty vain hyvin lyhytjänteisiin toimiin, joilla on pyritty saavuttamaan ensikädessä lyhyen aikavälin suhdenne- ja työllisyyspoliittisia tavoitteita.

4. AJATUKSIA KUNTIEN SUHDANNESÄÄTELYN KEHITTÄMISEKSI

Välttämätön ehto tehokkaalle suhdannesäätelylle ovat hyvät suhdanneennusteet ja luotettavan suhdanneinformaation saaminen ylipäättänsä. Tällä alueella voitaisiin kehittää yleistä taloudellista kehitystä kuvaavien indikaattorien ohella myös alueellisia jopa paikkakuntaakohtaisia "suhdanneilmastoa" kuvaavia muuttujia (Vrt. esim. teollisuuden suhdannebarometrit, joita laaditaan myös alueelliselta pohjalta). Kunnat toimisivat tällöin ikäänkuin paikallisina suhdannetilän "tuntosarvina". Työllisyys, työttömyysaste ovat ainakin eräitä suhdannetilaa koskevia indikaattoreita, joita koskevaa tietoa on sitäpaitsi ilmeisesti myös helpohkosti ja nopeasti saatavissa. Paitsi suhdannetilaa koskevaa tietoa myös odotukset tulevasta kehityksestä ovat tärkeitä. Millaiseksi kunnat odottavat taloudellisen tilanteen kehittyvän (talousarvioiden laadinnassa on tähän ilmeisesti jokin kanta otettava), miten paikalliset olosuhteet vaikuttavat ja miten odotukset päätöksenteossa otetaan huomioon ovat kysymyksiä, jotka vaativat vastauksen kun suhdanneinformaatiota kehitetään.

Paikallisten tietojen saaminen on perusteltua myös sikäli, että elinkeinorakenteen erilaisuuden vuoksi myös suhdannetila/odotukset eri paikkakunnilla ja alueilla vaihtelevat (maatalousvaltaiset/teollisuusvaltaiset paikkakunnat). Millä tavoin sitten toimenpiteissä erilainen tilanne voidaan ottaa huomioon. Kuten edellä todettiin esim. investointivero voi olla luonteeltaan alueellinen tai jopa paikkakunta-kohtainen (esim. Pääkaupunkiseutu). Niinpä esimerkiksi yleisistä rahoitusavustuksista voitaisiin osa myöntää kunnittain suhdanne- tai työllisyyspoliittisin perustein. Osa myönnettäisiin kuten tähänkin asti lähinnä rakenteellisten seikkojen perusteella (esim. alhainen tulotaso, muut erityisolosuhteet).

Eräs keino, jota on esitetty kuntien investointien suhdannesäätelyksi on, että kunnat jatkuvasti pitäisivät "reservissään" toteuttamiskelpoisia hankkeita, joiden toteuttamiseen ryhdyttäisiin kun asianomainen lupa valtiolta tähän olisi saatu. Kunnillahan on jatkuvasti tarve investoida huomattavasti enemmän kuin taloudelliset resurssit antavat myöten. Miten tämänkaltaisen menettely olisi käytännössä mahdollista järjestää, on vaikea sanoa. Joka tapauksessa jonkinlainen kynnyusraha esimerkiksi ylimääräisten avustusten tms. muodossa tarvittaisiin kuntien kannustamiseksi. Menettely edellyttäisi hyvää taloudellista ennakointikykyä, koska luvan myöntämisen ja hankkeen toteuttamisen aloittamisen välille syntyy viive monestakin eri syystä. Investointeihin saataviin avustusten ohella rahoitukseen voitaisiin kytkeä myös valtion muu tuki kuten lainarahoitus ja korkotuki.

Lähdeluettelo

ETLAn suhdannekatsaukset vuosilta 1971-82, julk. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos.

Finnish Local Government, julk. Kuntien Keskusjärjestöt.

Kunnallistalouden kehitysarviot, julk. Kunnallistalouden neuvottelukunta.

Kunnallistaloutta koskevat asiakirjat, julkaistu mm. Virallisessa lehdessä.

Kuntien investointien suhdannesäätelytoimikunnan mietintö, komiteanmietintö 1982:52.

Kuntien kantokykyluokitustoimikunnan mietinnöt vuosilta 1972-82 (komiteanmietinnöt).

Kuntien luottotiedustelut vuosilta 1976-81, julk. Kunnallistalouden neuvottelukunta.

Kuntien taloussuunnittelukomitean mietintö, komiteanmietintö 1970: B 84.

Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen, komiteanmietintö 1976:24.

Suomen Pankin luotto-ohjeet eri vuosilta, julk. SP.

Valtioneuvoston ohjeet investointien luototuksessa noudatettavista periaatteista, julkaistu mm. Virallisessa lehdessä.

Valtion tulo- ja menoarvioesitykset vuosilta 1972-81.

Tilastojulkaisut:

Kansantulotilasto, julkaisija Tilastokeskus.

Kuntien taloustilasto, julk. TK.

Kuntainliittojen talous, julk. TK.

Liitteet

Kuntien talous 1980, menot ja tulot; Lähde: Kuntien talous 1980, SVT XXXI:53, julkaisija tilastokeskus, Helsinki 1982.

Kuntainliittojen menot vuonna 1980; Lähde: Kuntainliittojen talous 1980, Tilastotiedotus JT 1982:1, julkaisija tilastokeskus, Helsinki 1982.

Liitekuviot 1-6.

KUNTIEN TALOUS 1980 - KOMMUNERNAS EKONOMI 1980
 TAULUKKO 20.1 - MENOT JA TULOT KUNTAMUODOITTAIN, PÄÄLUOKITTAIN JA LUVUITTAIN - 1000 MK
 TABELL 20.1 - UTGIFTER OCH INKOMSTER EFTER KOMMUNTYP, HUVUDTITEL OCH KAPITEL - 1000 MK

TUNNUS IDENT	PÄÄLUOKKA JA LUKU	HUVUDTITEL OCH KAPITEL	MENOT - UTGIFTER			TULOT - INKOMSTER		
			KAUPUNGIT STÄDER	MUUT KUNNAT ÖVRIGA KOMMUNER	YHTEENSÄ SUMMA	KAUPUNGIT STÄDER	MUUT KUNNAT ÖVRIGA KOMMUNER	YHTEENSÄ SUMMA
000	YLEISHALLINTO	ALLMÄN FÖRVALTNING	789186	513456	1302642	63938	38283	102221
001	VAALIT	VAL	18619	14000	32619	21		21
002	KUNTASUUNNITTELU	KOMMUNPLANERING	46686	13871	60557	658	1259	1917
003	ELINKEINOELÄMÄN KEHITT.	UTVECKLANDE AV NÄRINGSLIVET	15768	27522	43290	4391	7348	11739
004	ASUNTOTUOTANNON EDISTÄMINEN	BEFRÄMJANDE AV BOSTADSPROD.	20015	2596	22611	5211	532	5743
019	MUUT YLEISHALLINNON LUVUT	ÖVRIGA KAPITEL INOM ALLMÄN FÖRVALTNING	688099	455469	1143568	53656	29143	82799
100	JÄRJESTYSTOIMI	ORDNINGSVÄSENDET	537566	228203	765769	126471	90230	216701
101	OIKEUSTOIMI	RÄTTSVÄSENDET	148154	9433	157587	1218	8	1226
103	PALO- JA PELASTUSTOIMI SEKÄ OLJYVAHINKOJEN TORJUNTA	BRANDSKYDDS- OCH RÄDDN.V. SAMT BEKÄMPN. AV OLJESKADOR	282238	123527	405765	77856	48478	126334
104	VÄESTÖNSUOJELU	BEFOLKNINGSSKYDDSVÄRKSAMHET	30601	5403	36004	5563	69	5632
105	RAKENNUSARKASTUS/-VALVONTA	BYGGN. INSPEKTION/-ÖVERVAKN.	47628	42514	90142	26867	24214	51081
119	MUUT JÄRJESTYSTOIMEN LUVUT	ÖVRIGA KAPITEL INOM ORDNINGSVÄSENDET	28944	47301	76245	14962	17447	32409
200	TERVEYDENHUOLTO	HÄLSOVÅRD	2941608	1303867	4245475	982050	328166	1310216
201	TYÖSUOJELU	ARBETÄRSKYDD	4651	2951	7602	1950	1372	3322
202	YLEINEN TERVEYSHALLINTO JA -VALVONTA	ALLMÄN HÄLSÖFÖRVALTNING OCH -ÖVERVAKNING	99834	14550	114384	38042	5006	43048
203	ELÄINLÄÄKINTÄHUOLTO	VETERINÄRVÅRD	5036	13947	18983	2249	5087	7336
204	KANSANTERVEYSTYÖ	FOLKHÄLSÖARBETE	1527368	731770	2259138	791524	309296	1100820
205	YLEISSAIRAALAHOITO	VÅRD PÅ ALLMÄNT SJUKHUS	828152	377949	1206101	13988	2030	16018
206	PSYKIATRINEN SAIRAANHOITO	PSYKIATRISK SJUKVÅRD	357438	120194	477632	108904	4955	113859
207	MUU SAIRAANHOITO	ÖVRIG SJUKVÅRD	109982	38874	148856	25298	264	25562
219	MUU TERVEYDENHUOLTO	ÖVRIG HÄLSOVÅRD	9144	3629	12773	94	151	245
300	SOSIAALITOIMI	SOCIALVÄSENDET	3223397	1999183	5222580	1070854	916001	1986855
301	SOSIAALIHALLINTO	SOCIALFÖRVALTNING	155654	87288	242942	9921	5591	15512
302	LASTEN PÄIVÄHOITO	BARNDAGVÅRD	987394	451465	1438859	500401	297536	797937
303	MUU LASTEN JA NUORTEN HUOLTO	ÖVRIG VÅRD AV BARN OCH UNGDOM	356424	93449	449873	155930	55329	211259
304	KEHITYSVAMMAISTEN HUOLTO	VÅRD AV UTVECKLINGSHÄMMADE	149716	75455	225171	30726	8696	39422
305	PÄIHDEHUOLTO	RUSVÅRD	74475	6734	81209	27820	1176	28996
306	VANHUSTEN HUOLTO	VÅRD AV ÄLDRINGAR	636230	603620	1239850	154672	159723	314395
307	ASUMISTUKI JA TUKIOSAOSUUS	BOSTADSBIDRAG OCH ANDEL I UNDERSTÖDSDELAR	345703	189809	535512	4	177	181
308	KOTIPALVELU	HEMTJÄNST	188488	146540	335028	50529	70546	121075
309	TOIMEENTULOHUOLTO	UTKOMSTTRYGGANDE VÅRD	204426	63091	267517	69482	43340	112822
310	OIKEUSAPU	RÄTTSHJÄLP	19314	16161	35475	14499	14060	28559
311	LOMALAUTAKUNTA	SEMESTERNÄMNDEN	43960	259424	303384	43640	258732	302372
319	MUU SOSIAALITOIMI	ÖVRIGT SOCIALVÄSEN	61616	6149	67765	13230	1099	14329
400	SIVISTYSTOIMI	BILDNINGSVÄSENDET	5222352	3564966	8787318	2615507	2191867	4807374
401	KOULUTOIMEN HALLINTO	SKOLVÄSENDETS FÖRVALTNING	100414	61501	161915	4627	3692	8319
402	PERUSKOULUT	GRUNDSKOLOR	2832239	2623696	5455935	1572601	1747994	3320595
403	LUKIOT	GYMNASIER	481734	268927	750661	289808	165193	455001
404	AMMATTIOPIETUS	YRKESUNDERVISNING	609728	154809	764537	418412	80114	498526
405	TYÖVÄEN-/KANSALAIPOISTO	ARBETAR-/MEDBORGARINSTITUT	93478	96298	189776	63789	68207	131996
406	KIRJASTO	BIBLIOTEK	225449	132372	357821	127366	84915	212281
407	TEATTERITOIMINTA	TEATERVERKSAMHET	107625	524	108149	18401	294	18695
408	MUSIIKKITOIMINTA	MUSIKVERKSAMHET	100026	5621	105647	19390	1211	20601
409	MUSEOT JA KOTISEUTUTYÖ	MUSEER OCH HEMBYGDSARBETE	57727	9729	67456	7664	2215	9879
410	URHEILU JA ULKOILU	IDROTT OCH FRILUFTSLIV	423173	116322	539495	66844	14527	81371
411	NUORISOTYÖ	UNGDOMSARBETE	96882	61022	157904	17285	21136	38421
412	RAITTIUSTYÖ	NYKTERHETSARBETE	12153	11870	24023	652	501	1153
419	MUUT SIVISTYSTOIMEN LUVUT	ÖVRIGA KAPITEL INOM BILD- NINGSVÄSENDET	81727	22257	103984	8674	1859	10533
500	KAARVOITUS JA YLEISET TYÖT	PLANLÄGGNING AV OMRÅDEN OCH ALLMÄNNA ARBETEN	1503615	439774	1943389	243852	64674	308526
501	KAARVOITUKSEN JA YLEISTEN TÖIDEN HALLINTO	FÖRVALTNING AV PLANLÄGGNING AV OMRÅDEN O. ALLM. ARBETEN	238159	113580	351739	53943	13932	67875
502	KAARVOITUS, MITTAUS JA RAKENNUTTAMINEN	PLANLÄGGNING AV OMRÅDEN, MÄTNING OCH BYGGNADSVÄRKS.	282009	46247	328256	58450	10298	68748
503	LIIKENNEVÄYLÄT	TRAFIKLEDER	694464	213744	908208	63962	10483	74445
504	PUISTOT JA MUUT YLEISET ALUEET	PARKER OCH ÖVRIGA ALLMÄNNA OMRÅDEN	162009	19849	181858	11697	2970	14667
505	JÄTEHUOLTO	AVFALLSHANTERING	96986	17598	114584	46742	2225	48967
519	MUUT YLEISET TYÖT	ÖVRIGA ALLMÄNNA ARBETEN	29989	28750	58739	9058	24764	33822

KUNTIEN TALOUS 1980 - KOMMUNERNAS EKONOMI 1980
 TAULUKKO 20.1 - MENOT JA TULOT KUNTAMUODOITTAIN, PÄÄLUOKITTAIN JA LUVUITTAIN - 1000 MK - JATK.
 TABELL 20.1 - UTGIFTER OCH INKOMSTER EFTER KOMMUNTYP, HUVUDTITEL OCH KAPITEL - 1000 MK - FORTS.

TUNNUS IDENT	PÄÄLUOKKA JA LUKU	HUVUDTITEL OCH KAPITEL	MENOT - UTGIFTER			TULOT - INKOMSTER		
			KAUPUNGIT STÄDER	MUUT KUNNAT ÖVRIGA KOMMUNER	YHTEENSÄ SUMMA	KAUPUNGIT STÄDER	MUUT KUNNAT ÖVRIGA KOMMUNER	YHTEENSÄ SUMMA
600	KIINTEISTÖT	FASTIGHETER	1201587	534606	1736193	1012325	381860	1394185
601	KIINTEISTÖLAUTAKUNTA JA -TOIMISTO	FASTIGHETSNÄNDEN OCH DESS BYRÅ	46105	3073	49178	6935	486	7421
602	RAKENNUKSET JA HUONEISTOT	BYGGNADER OCH LOKALER	1005232	487731	1492963	776999	291416	1068415
603	MAA- JA METSÄTILAT	JORDBRUKS- OCH SKOGSLÄGENH.	57429	31613	89042	54154	78291	132445
619	MUU KIINTEISTÖTOIMI	ÖVRIG FASTIGHETSSAMHET	92821	12195	105016	174236	11662	185898
700	LIIKE- JA PALVELUTOIMINTA	AFFÄRS- OCH SERVICEVERKS.	6105226	609626	6714852	5505477	377459	5882936
701	SÄHKÖLAITOS/ENERGIALAITOS	ELVERKET/ENRGIVERKET	2984123	186822	3170945	3123915	175176	3299091
702	VESIHUOLTOLAITOS/VESILAITOS	VATTENFÖRSÖRJN.V./VATTENV.	688343	199802	888145	562105	95036	657141
703	VIEMÄRILAITOS	AVLOPPSVERKET	587427	151803	739230	368355	58655	427010
704	SATAMALAITOS	HAMNVERKET	293753	1116	294869	295656	822	296478
705	LIIKENNELAITOS	TRAFIKVERKET	600021	804	600825	300828	670	301498
706	PUHELINLAITOS	TELEFONVERKET	220829		220829	243532		243532
707	MUUT LIIKELAITOKSET	ÖVRIGA AFFÄRSVERK	161820	4009	165829	108330	3062	111392
711	VARASTOT	FÖRRÅD	59055	17461	76516	34734	2709	37443
712	HANKINTAKESKUS	ANSKAFNINGSCENTRALEN	10775	2	10777	3905		3905
713	ELINTARVIKEKESKUS/KESKUS- KEITTIÖ	LIVSMEDELSCENTRALEN/CENTRAL KÖKET	42903	3669	46572	37701	3674	41375
714	KESKUSPESULA	CENTRALTVÄTTERIET	24668	2296	26964	25532	1975	27507
715	TOIMISTOPALVELUJEN TUOTT.	UTFÖRANDE AV KONTORSSERVICE	20947	4728	25675	17696	4088	21784
716	KONEET JA KULJETUSVÄLINEET	MASKINER OCH TRANSPORTMEDEL	234537	32453	266990	220267	27783	248050
717	TYÖPAJAT, SORAKUOPAT, SE- MENTTIVALIMOT YMS.	VERKSTÄDER, GRUSTAG, CE- MENTGJUTERIER O.DYL.	90240	1632	91872	80345	1515	81860
729	MUU SIS. PALVELUTOIMINTA	ÖVRIG INTERN SERVICEVERKS.	85784	3026	88810	82570	2291	84861
800	RAHOITUSTOIMI	FINANSIERING	887840	375190	1263030	13503262	5997340	19500602
801	KOROT	RÄNTOR	422025	219813	641838	271298	68122	339420
802	LASKENNALLISET KOROT	KALKYLERADE RÄNTOR	35584	448	36032	1727353	507300	2234653
804	RAHASTOSIIRROT	FONDÖVERFÖRINGAR	109694	20855	130549	4558	4932	9490
805	VEROT JA VERONLUONTEISET MAKSUT	SKATTER OCH AVGIFTER AV SKATTENATUR	112044	66035	178079	11203054	5167134	16370188
819	MUU RAHOITUS	ÖVRIG FINANSIERING	208493	68045	276538	297005	249852	546857
891	KÄYTTÖMENOT YHTEENSÄ	DRIFTSUTGIFTER SAMMANLAGT	22412377	9568871	31981248			
892	KÄYTTÖTULOT YHTEENSÄ	DRIFTSINKOMSTER SAMMANLAGT				25123736	10385880	35509616
900	PÄÄOMATALOUS	KAPITALHUSHÄLLNING	5881209	2732438	8613647	3266796	1956126	5222922
910	KIINTEÄ OMAISUUS JA TALON- RAKENNUS	FAST EGENDOM OCH HUS- BYGGNAD	1827487	1265003	3092490	846942	693287	1540229
920	JULKINEN KÄYTTÖOMAISUUS	PUBLIK EGENDOM	851826	285631	1137457	207542	70825	278367
930	IRTAIN OMAISUUS	LÖSEGENDOM	131545	100480	232025	58555	76887	135442
941	SÄHKÖLAITOS/ENERGIALAITOS	ELVERKET/ENERGIVERKET	643735	116484	760219	455143	49068	504211
942	VESIHUOLTOLAITOS/VESILAITOS	VATTENFÖRSÖRJN.V./VATTENV.	305010	185088	490098	236482	135734	372216
943	VIEMÄRILAITOS	AVLOPPSVERKET	331355	98275	429630	251552	77978	329530
944	SATAMALAITOS	HAMNVERKET	117768	2841	120609	48781	1214	49995
945	LIIKENNELAITOS	TRAFIKVERKET	57166	80	57246	31501		31501
946	PUHELINLAITOS	TELEFONVERKET	38436		38436	32087		32087
947	MUUT LIIKELAITOKSET	ÖVRIGA AFFÄRSVERK	231220	1183	232403	4615	672	5287
949	SISÄINEN PALVELUTOIMINTA	INTERN SERVICEVERKSAMHET	54169	6647	60816	17628	3957	21585
951	KUNTAINLIITOT	KOMMUNALFÖRBUND	129946	143465	273411	6391	14740	21131
952	MUUT YHTEISET LAITOKSET	ÖVRIGA GEMENSAMMA INRÄTTN.	845	2325	3170		72	72
953	ARVOPAPERIT	VÄRDEPAPPER	182928	82027	264955	25884	22238	48122
962	RAHASTOSIIRROT	FONDÖVERFÖRINGAR	150121	31335	181456	40362	4371	44733
963	TALOUSARVIOALAINAT	BUDGETLÄN	567847	355978	923825	850411	749367	1599778
964	ANTOLAINAT	UTLÄNING	245468	47463	292931	89332	21474	110806
969	MUU PÄÄOMATALOUS	ÖVRIG KAPITALHUSHÄLLNING	14343	8130	22473	63582	34235	97817
991	MENOT YHTEENSÄ	UTGIFTER SAMMANLAGT	28293586	12301309	40594895			
992	TULOT YHTEENSÄ	INKOMSTER SAMMANLAGT				28390532	12342006	40732538

KUNTIEN TALOUS 1980 - KOMMUNERNAS EKONOMI 1980
 TAULUKKO 30.1 - MENOT JA TULOT KUNTAMUODOITTAIN, PÄÄLUOKITTAIN JA MOMENTEITTAIN - 1000 MK - JATK.
 TABELL 30.1 - UTGIFTER OCH INKOMSTER EFTER KOMMUNTYP, HUVUDTITEL OCH MOMENT - 1000 MK - FORTS.

MENOT	UTGIFTER	KAUPUNGIT	MUUT	YHTEENSÄ
PÄÄLUOKKA JA MOMENTTI	HUVUDTITEL OCH MOMENT	STÄDER	KUNNAT ÖVRIGA KOMMUNER	SUMMA
KÄYTTÖMENOT YHTEENSÄ	DRIFTSUTGIFTER SAMMANLAGT	22412377	9568871	31981248
SIITÄ:	DÄRAV:			
PALKAT JA PALKKIOT	LÖNER OCH ARVODEN	7126516	3588081	10714597
MUUT HENKILÖSTÖMENOT	ÖVRIGA PERSONALUTGIFTER	1588117	588893	2177010
SIITÄ:	DÄRAV:			
ELÄKEVAKUUTUSMAKSUT	PENSIONSFÖRSÄKRINGSPREMIER	353407	191255	544662
SUORAAN MAKSETUT ELÄKKEET	DIREKT ERLAGDA PENSIONER	536572	11005	547577
HUONEISTOMENOT	LOKALUTGIFTER	1343488	561808	1905296
SIITÄ:	DÄRAV:			
VUOKRA-ARVOT	HYRESVÄRDEN	463702	93214	556916
VUOKRAT	HYROR	214885	56448	271333
RAKENNUSTEN KUNNOSSAPITO	UNDERHÅLL AV BYGGNADER	189571	127178	316749
TARVIKKEET	FÖRÖDENHETER	3601652	887731	4489383
PALVELUKSET	TJÄNSTER	1421144	603561	2024705
KOROT JA POISTOT	RÄNTOR OCH AVSKRIVNINGAR	3182867	1139014	4321881
SIITÄ:	DÄRAV:			
KÄYTTÖMAISUUDEN KOROT	RÄNTOR PÅ ANLÄGGNINGSTILLG.	1680334	500987	2181321
RAKENNUSTEN POISTOT	AVSKRIVNING PÅ BYGGNADER	644701	419586	1064287
IRTAIMISTON POISTOT	AVSKRIVNING PÅ INVENTARIER	118118	60105	178223
OSUUDET JA KORVAUKSET	ANDELAR OCH ERSÄTTNINGAR	2407448	1453897	3861345
SIITÄ:	DÄRAV:			
OSUUDET KUNTAINTIITOILLE	ANDELAR TILL KOMMUNALFÖRBUND	1273181	990426	2263607
KORVAUKSET KUNTAINTIITOILLE	ERSÄTTN. TILL KOMMUNALFÖRBUND	47368	34529	81897
KORVAUKSET MUILLE KUNNILLE	ERSÄTTN. TILL ANDRA KOMMUNER	56584	106796	163380
KORVAUKSET VALTIOLLE	ERSÄTTNINGAR TILL STATEN	374122	98137	472259
KORVAUKSET MUILLE	ERSÄTTNINGAR TILL ÖVRIGA	155974	10529	166503
AVUSTUKSET	UNDERSTÖD	646032	282973	929005
9 PÄÄMATALOUS	KAPITALHUSHÄLLNING	5881209	2732438	8613647
SIITÄ:	DÄRAV:			
KIINTEÄN OMAISUUDEN OSTO	KÖP AV FAST EGENDOM	375330	212066	587396
TONTIT, MAA- JA VESIALUEET	TOMTER, JORD- OCH VATTENOMR.	307208	188761	495969
ASUINRAKENNUKSET	BOSTADSBYGGNADER	25792	3363	29155
MUUT RAKENNUKSET	ÖVRIGA BYGGNADER	42330	19942	62272
TALONRAKENNUSTOIMINTA	HUSBYGGNADSVÄRKSAMHET	1429402	1049482	2478884
ASUINRAKENNUKSET	BOSTADSBYGGNADER	117953	128931	246884
YLEISHALLINNON MUUT RAKENN.	ALLM. FÖRVALTN. ÖVRIGA BYGGN.	85904	111559	197463
JÄRJESTYSTOIMEN MUUT RAKENN.	ORDNINGSVÄSENDETS ÖVR. BYGGN.	47054	22526	69580
TERVEYDENHUOLLON MUUT RAKENN.	HÄLSOVÄRDENS ÖVRIGA BYGGNADER	157518	48193	205711
SOSIAALITOIMEN MUUT RAKENN.	SOCIALVÄSENDETS ÖVRIGA BYGGN.	167535	129545	297080
OPETUSTOIMEN MUUT RAKENNUKSET	UNDERV. VÄSENDETS ÖVR. BYGGN.	384046	259801	643847
KULTTURI- JA VAPAA-AIKA-	KULTUR- OCH FRITIDSVÄRKSAM-			
TOIMINNAN MUUT RAKENNUKSET	HETENS ÖVRIGA BYGGNADER	188329	64116	252445
MUUT RAKENNUKSET	ÖVRIGA BYGGNADER	281063	284810	565873
JULKINEN KÄYTTÖMAISUUS	PUBLIK EGENDOM	851826	285631	1137457
SIITÄ:	DÄRAV:			
YLEISET VÄESTÖNSUOJAT	ALLMÄNNA BEFOLKNINGSSKYDD	30430	63	30493
KADUT, TIET, SILLAT	GATOR, VÄGAR, BROAR	629689	183167	812856
PUISTOT, ISTUTUKSET, LEIKKIP.	PARKER, PLANTERINGAR, LEKPL.	53695	11095	64790
URHEILU- JA REIKELIALUEET	IDROTTS- OCH FRILUFTSOMRÅDEN	94641	64546	159187
IRTAIN OMAISUUS	LÖSEGENDOM	131545	100480	232025
LIIKE- JA PALVELUTOIMINTA	AFFÄRS- OCH SERVICEVERKSAMHET	1778859	410598	2189457
SIITÄ:	DÄRAV:			
KIINTEÄN OMAISUUDEN OSTO	KÖP AV FAST EGENDOM	25408	387	25795
TALONRAKENNUSTOIMINTA	HUSBYGGNADSVÄRKSAMHET	181131	39067	220198
MAA- JA VESIRAKENNUSTOIMINTA	JORD- O. VATTENBYGGNADSVÄRKS.	1093042	324764	1417806
KIINTEIDEN KONEIDEN JA LAIT-	ANSKAFFNING AV FASTA MASKINER			
TEIDEN HANKINTA	OCH ANORDNINGAR	298643	15394	314037
IRTAIMISTON HANKINTA	ANSKAFFNING AV LÖSEGENDOM	141787	7773	149560
KUNTAINTIITOT	KOMMUNALFÖRBUND	129946	143465	273411
SIITÄ:	DÄRAV:			
OSUUDET TERVEYDENHUOLL. LAIT.	AND. I HÄLSOVÄRDENS INRÄTTN.	86057	99282	185339
OSUUDET SOSIAALITOIMEN LAIT.	AND. I SOC. VÄSENDETS INRÄTTN.	14303	15602	29905
OSUUDET SIVISTYSTOIMEN LAIT.	AND. I BILDN. VÄSENDETS INR.	19791	23892	43683
MUUT YHTEISET LAITOKSET	ÖVRIGA GEMENSAMMA INRÄTTNINGAR	845	2325	3170
ARVOPAPERIT	VÄRDEPAPPER	182928	82027	264955
RAHASTOSIIROT	FONDÖVERFÖRINGAR	150121	31335	181456
TALOUSARVIOALAINAT	BUDGETLÄN	567847	355978	923825
ANTOLAINAT	UTLÄNING	245468	47463	292931
MENOT YHTEENSÄ	UTGIFTER SAMMANLAGT	28293586	12301309	40594895

Taulukko 1. Kuntainliittojen menot vuonna 1980 ja menojen kasvu edellisestä vuodesta kuntainliittotyyppittäin¹Tabell 1. Kommunalförbundens utgifter år 1980 och ökning av utgifterna från föregående år enligt kommunalförbundstyp¹

Tehtäväalue ja kuntainliittotyyppi Uppgiftsområde och kommunalförbundstyp	Käyttömenot Driftsutgifter		Pääomamenot Kapitalutgifter		Menot yhteensä Utgifter sammanlagt	
	1980 milj. mk	Kasvu Tillväxt %	1980 milj. mk	Kasvu Tillväxt %	1980 milj. mk	Kasvu Tillväxt %
Hallinto ja suunnittelu – Förvaltning och planering	1 187,1	16,4	87,0	61,9	1 274,1	18,7
Seutukaavaaliitot – Regionplansförbund	40,0	13,2	2,2	20,3	42,2	13,6
Maakuntaliitot – Landskapsförbund	12,4	13,5	0,8	264,2	13,2	18,3
Kunnalliset keskusjärjestöt – Kommunala centralorganisationer .	150,2	20,8	52,8	117,7	203,0	37,7
Kunnallinen eläkelaitos – Kommunala pensionsanstalten	967,4	15,9	27,0	16,7	994,4	15,9
Muut – Övriga.	17,1	25,2	4,2	-2,0	21,3	18,7
 Terveysthuolto – Hälsovård.	 5 751,4	 15,6	 550,7	 17,3	 6 302,1	 15,7
Kansanterveystyön kl:t – Kf för folkhälsoarbete	1 346,4	18,6	243,7	10,1	1 590,1	17,2
Keskussairaalat – Centralsjukhus	2 675,9	14,7	183,4	48,0	2 859,3	16,4
Aluesairaalat – Kretssjukhus	537,9	16,7	44,7	-11,2	582,6	13,9
Paikallissairaalat – Lokalsjukhus	147,7	13,2	12,6	60,0	160,3	16,2
Mielisairaanhuollon kl:t – Kf för sinnessjukvård	885,1	14,3	54,5	-2,1	939,6	13,2
Tuberkuloosin huollon kl:t – Kf för tuberkulosvård	158,4	12,1	11,8	12,5	170,2	12,2
 Sosiaalitoimi – Socialväsendet	 560,5	 17,6	 63,1	 6,5	 623,6	 16,3
Kasvatusneuvolat – Rådgivningsbyråer för uppfostringsfrågor . .	15,7	15,5	0,6	120,8	16,3	17,7
Lasten huoltolaitokset – Barnvårdsinrättningar	3,8	15,3	0,9	.	4,7	35,9
Kehitysvammahuollon kl:t – Kf för vård av utvecklingsstörda . .	429,5	18,6	40,3	-11,3	469,8	15,0
Työlaitokset ja huoltolat – Arbetsinrättningar och vårdanstalter .	23,1	14,9	8,9	45,3	32,0	22,8
Vanhusten huoltolaitokset – Äldrvårdsinrättningar	88,4	13,8	12,4	76,7	100,8	19,1
 Sivistystoimi – Bildningsväsendet.	 670,7	 12,4	 121,0	 40,7	 791,7	 16,4
Ammatilliset oppilaitokset – Yrkesutbildningsanstalter	653,5	12,3	113,5	40,2	767,0	16,1
Peruskoulun yläasteet – Högstudier vid grundskola.	10,2	14,1	6,4	70,9	16,6	30,7
Muut – Övriga.	7,0	23,9	1,1	-15,3	8,1	16,1
 Liiketoiminta – Affärsverksamhet	 211,5	 24,8	 70,0	 31,0	 281,5	 26,5
Sähkölaitokset – Elektricitetsverk	161,8	26,6	37,4	30,0	199,2	27,3
Vesilaitokset – Vattenverk	16,5	9,7	22,4	47,5	38,9	31,2
Muut – Övriga.	33,2	23,8	10,2	7,5	43,4	19,2
 Yhteensä – Sammanlagt	 8 381,2	 15,8	 891,8	 23,6	 9 273,0	 16,5

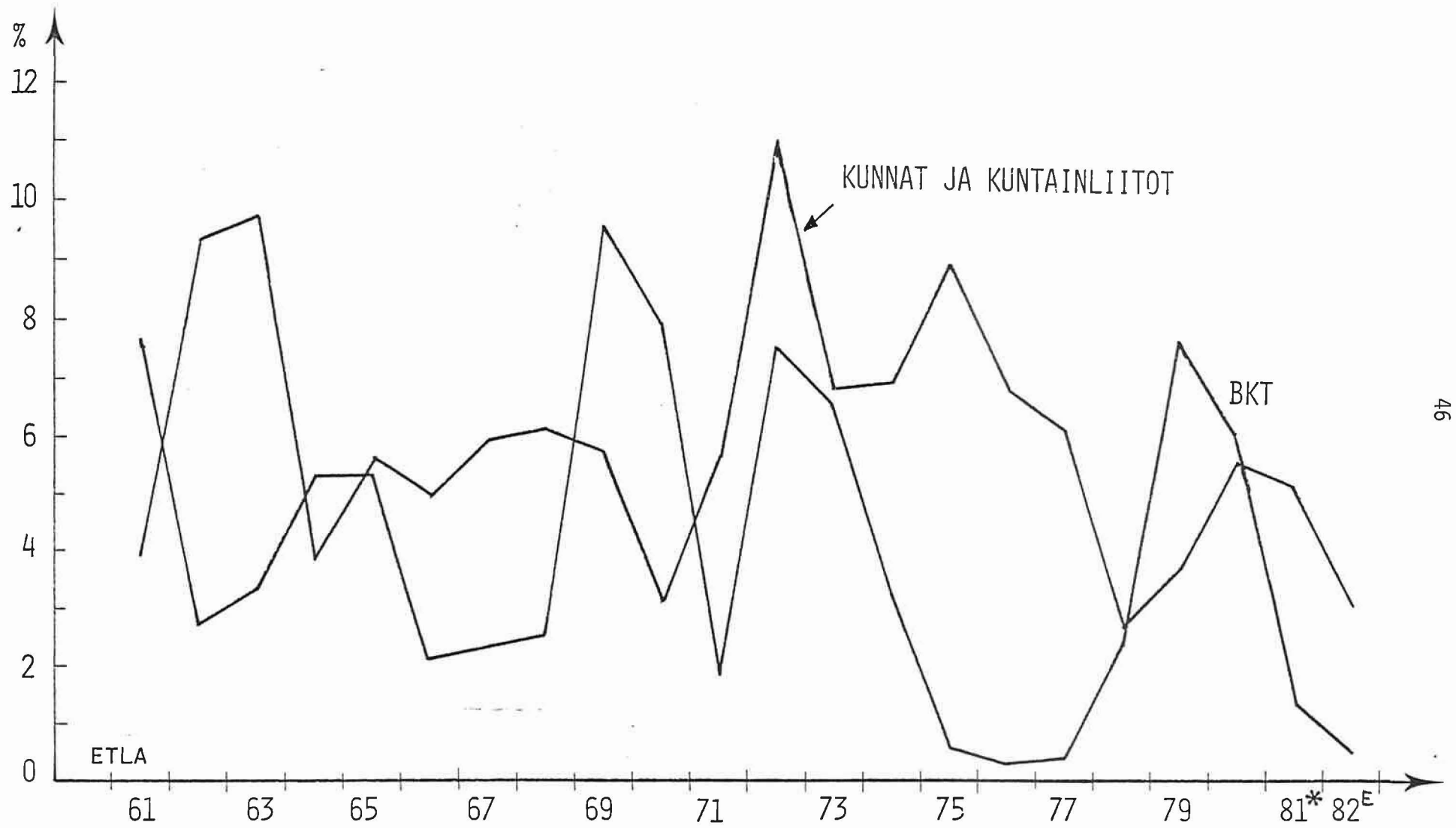
¹ Kasvuprosentteja laskettaessa on menoista vähennetty tilityserät, poistot, käyttöomaisuuden korot ja seuraavalle vuodelle siirtyvä pääomaylijäämä.

¹ Då tillväxtprocenterna räknats har interna poster, avskrivningar, räntor på anläggningstillgångar och kapitalöverskott till följande år avdragits från utgifterna.

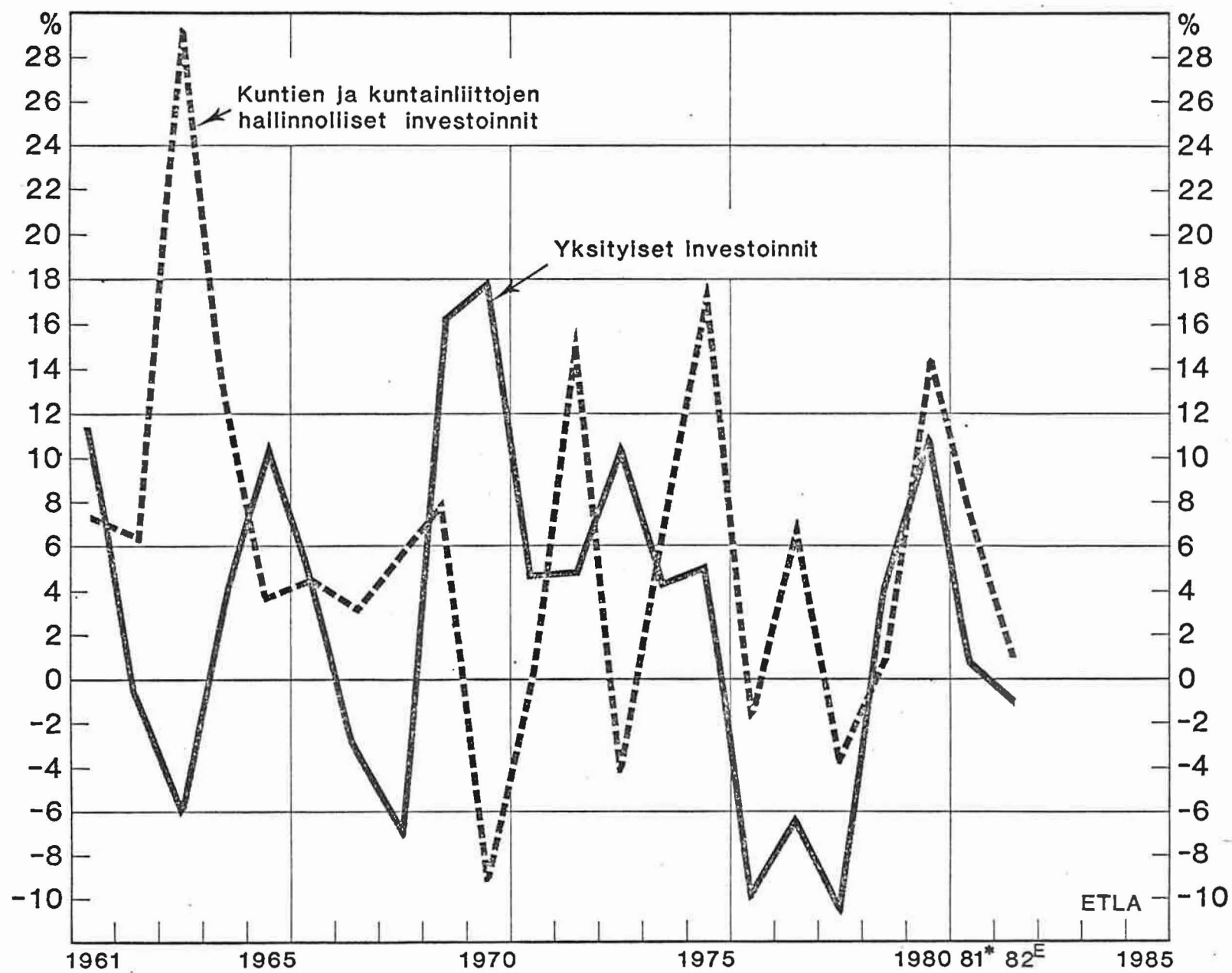
Kuvio 1. Julkinen kysyntä suhteessa kansantuotteeseen Suomessa vuosina 1948-82, %



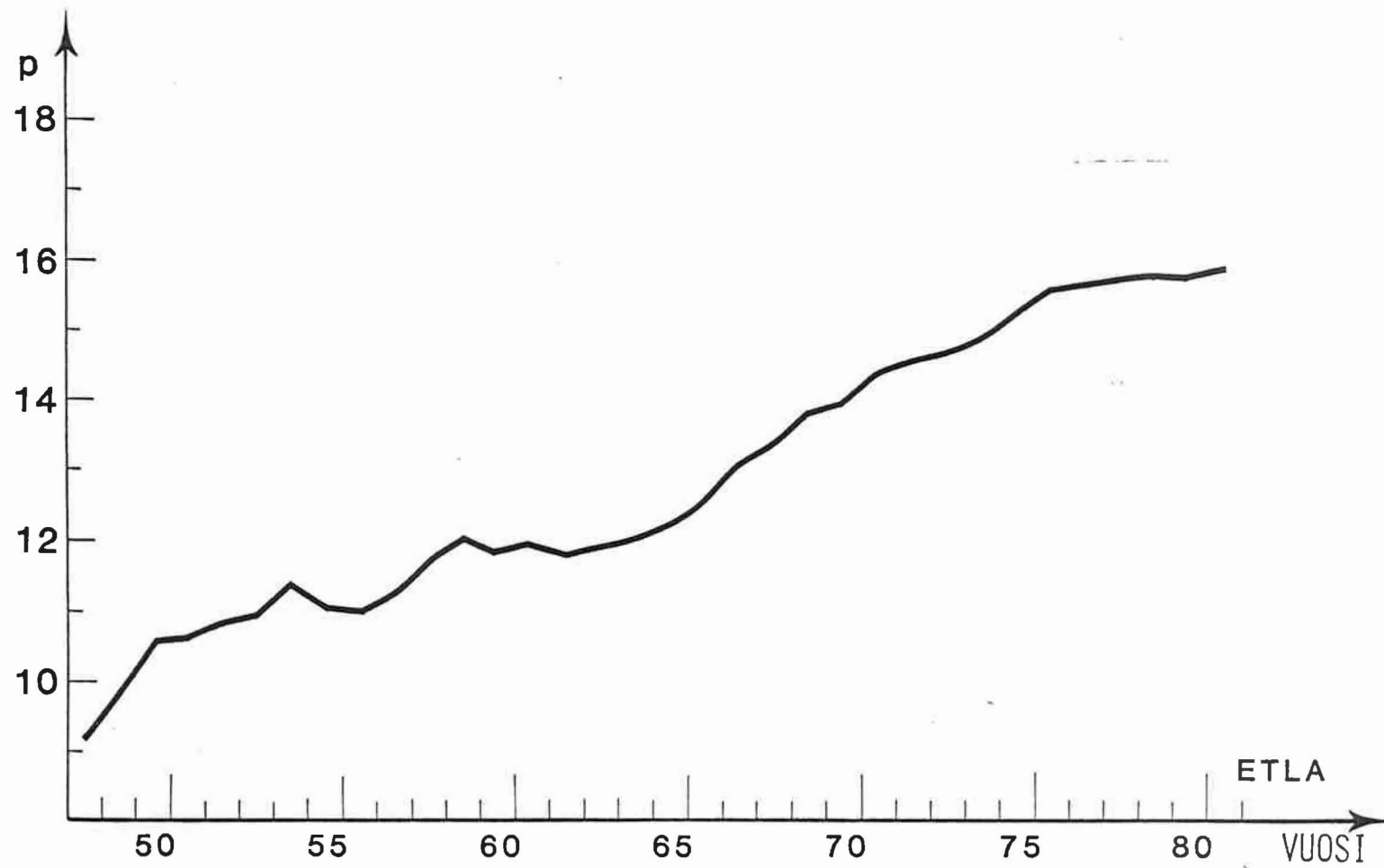
Kuvio 2. BKT:n ja kuntien kysynnän määrän muutos 1961-82, %



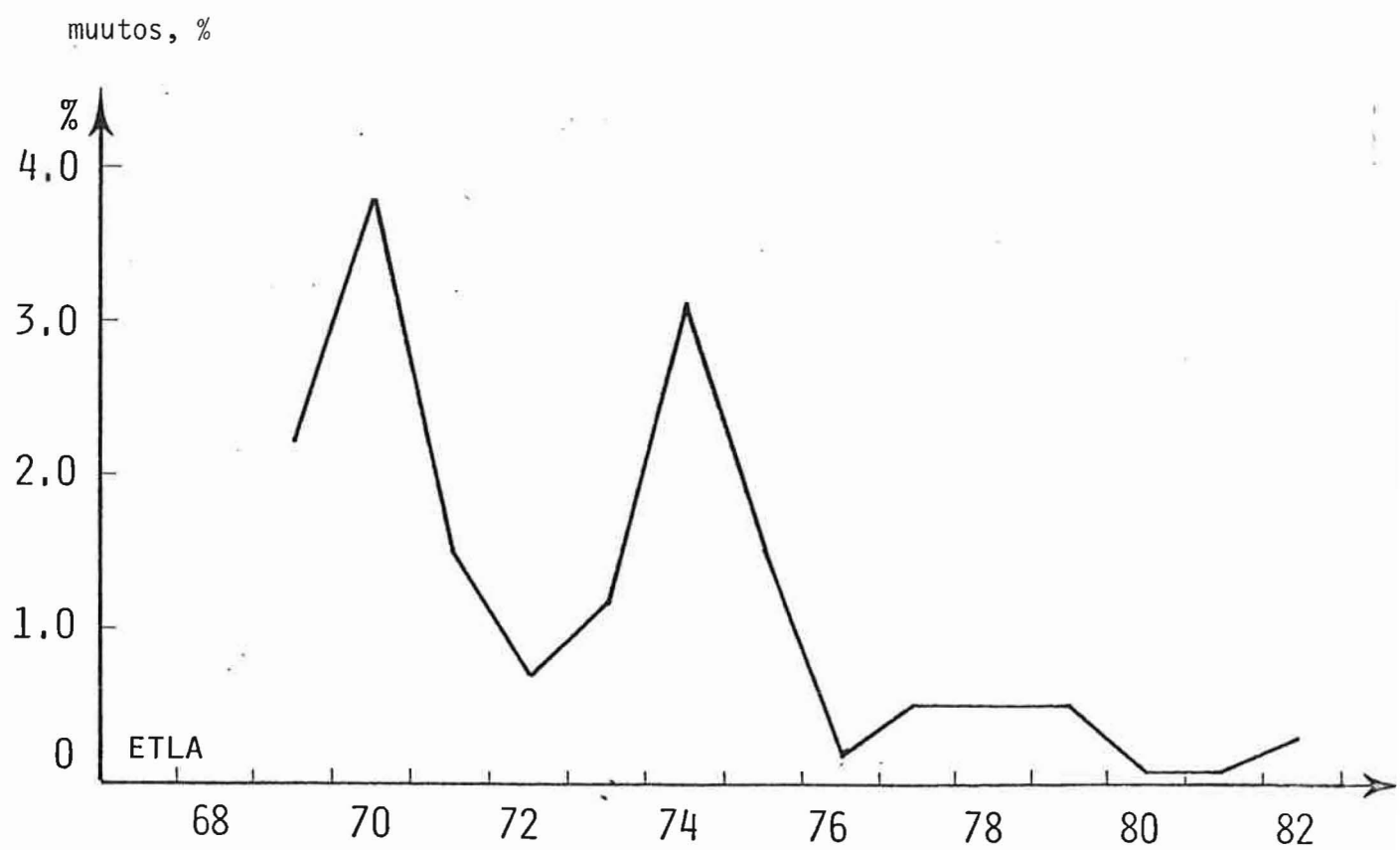
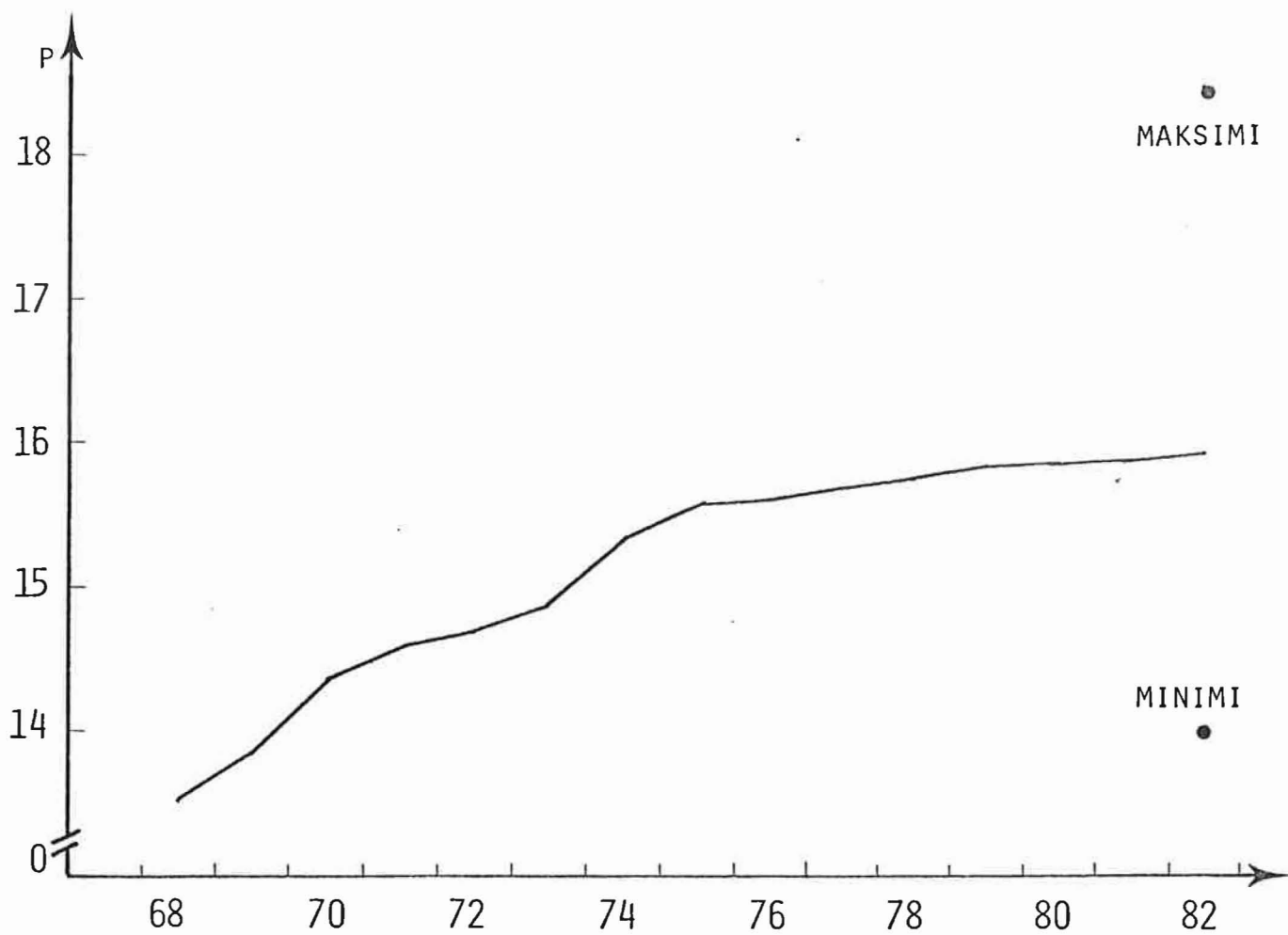
Kuvio 3. Investointien volyymin muutokset 1961-80, %



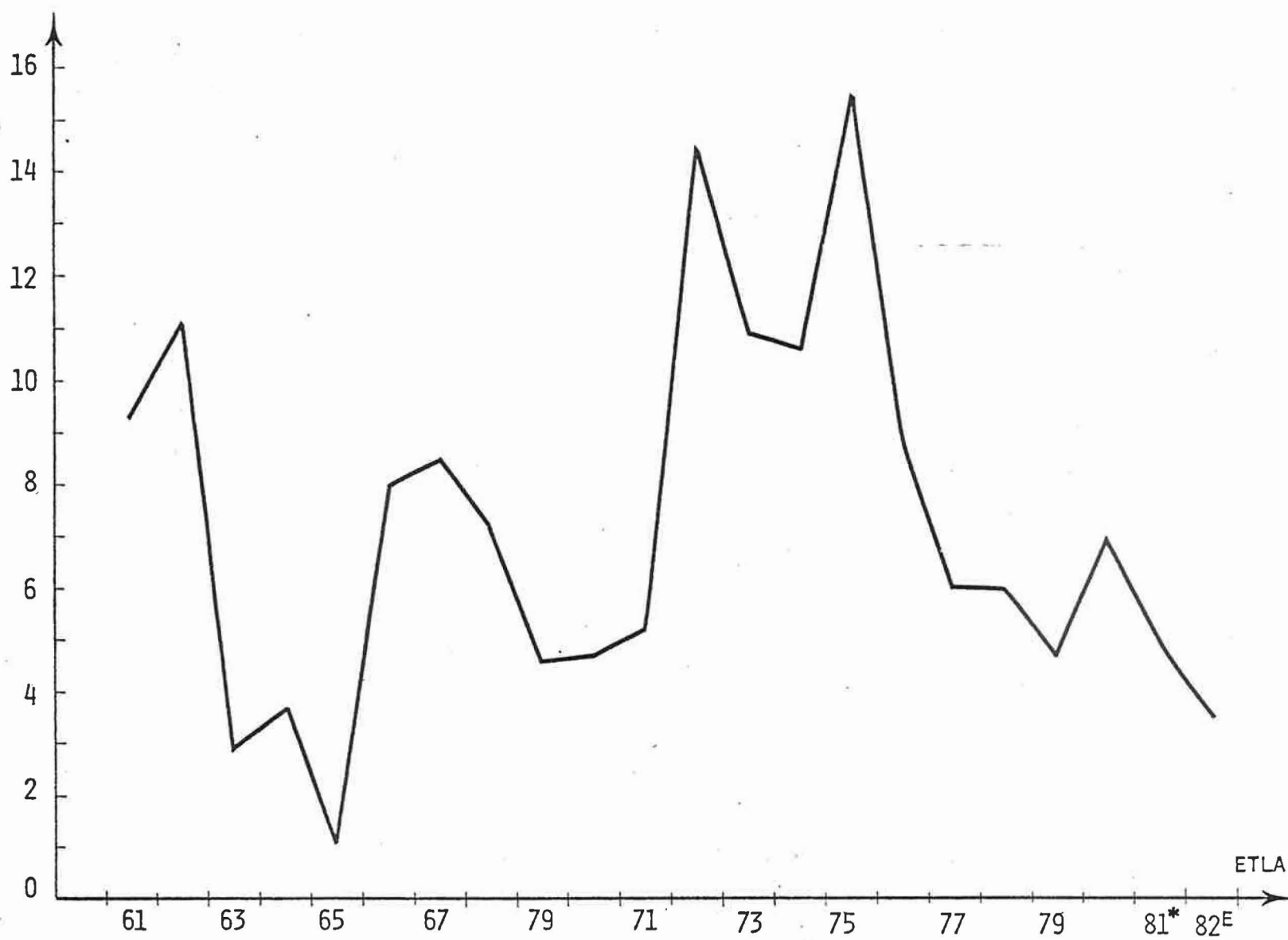
Kuvio 4. Kuntien veroäyrin keskihinta vuosina 1948-81 toimeenpannuissa verotuksissa, penniä



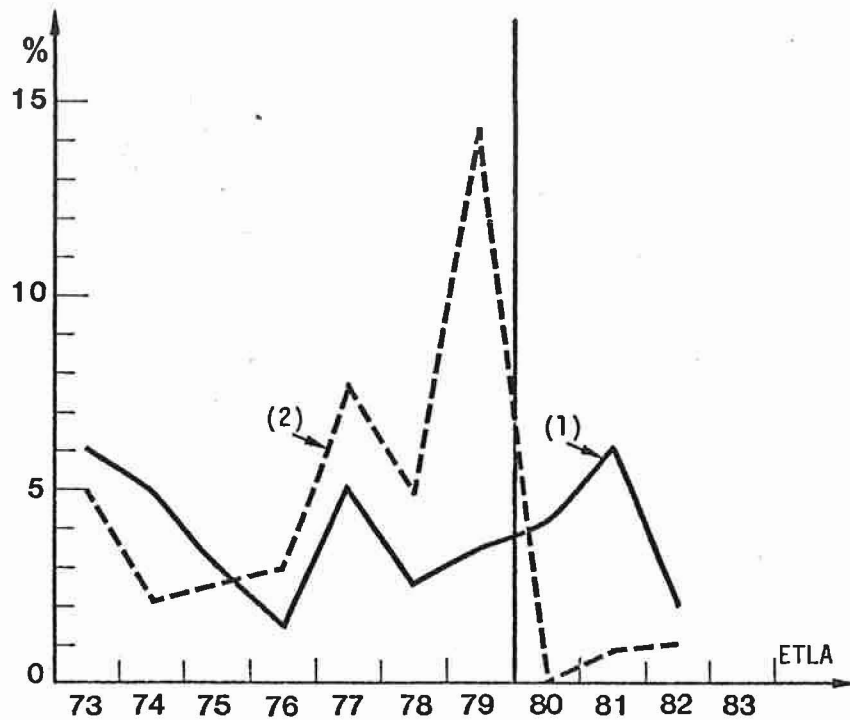
Kuvio 5. Ennakkoveroäyrin keskihinta vuosina 1968-82, penniä



Kuvio 6. Kuntien ja kuntainliittojen valtionapujen määrän kasvu 1961-82, %



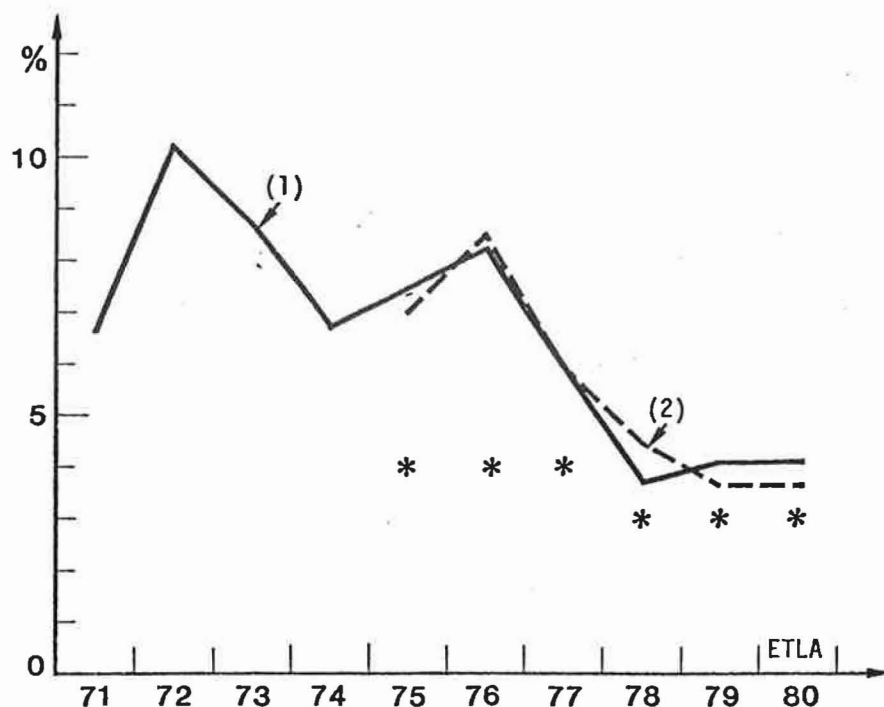
Kuvio 1. Valtion tulo- ja menoarvioissa seuraavalle vuodelle arvioitu kansantuotteen määrän suhteellinen kasvu (1), sekä a.o. vuodelle kuntien kantokykyluokituksessa harkinnalla alennettavaksi ehdotettujen kuntien asukasluku suhteessa koko maan henkikirjoitettuun väkilukuun (2).



väkiluvusta. Esimerkiksi ehdotuksessaan kuntien kantokykyluokituksesi vuodelle 1973 toimikunta ehdotti alennettavaksi 63 kunnan luokkaa. Näissä kunnissa asui 233276 henkilöä eli noin 5 % koko maan henkikirjoitetusta väestöstä. Vuonna 1980 kuntien kantokykyluokat olivat samat kuin edellisenä vuonna, koska kantokykyluokitus "jäädytettiin" vuodeksi 1980. Vuoden 1981 luokituksessa sovellettiin em. harkintapykälää koskevaa lain muutosta.

Kuvion perusteella voidaan todeta, että ennen harkintapykälän muutosta odotettavalla kokonaistaloudellisella kehityksellä on ilmeisesti ollut

Kuvio 2. Kuntien ja kuntainliittojen kulutusmenojen määrän kasvu vuosina 1971-80, %



(1) Kaikki kulutusmenot

(2) Koulutustoiminta + terveydenhuolto + sosiaalipalvelut

* Järjestelyasiakirjoissa asetetut tavoitteet

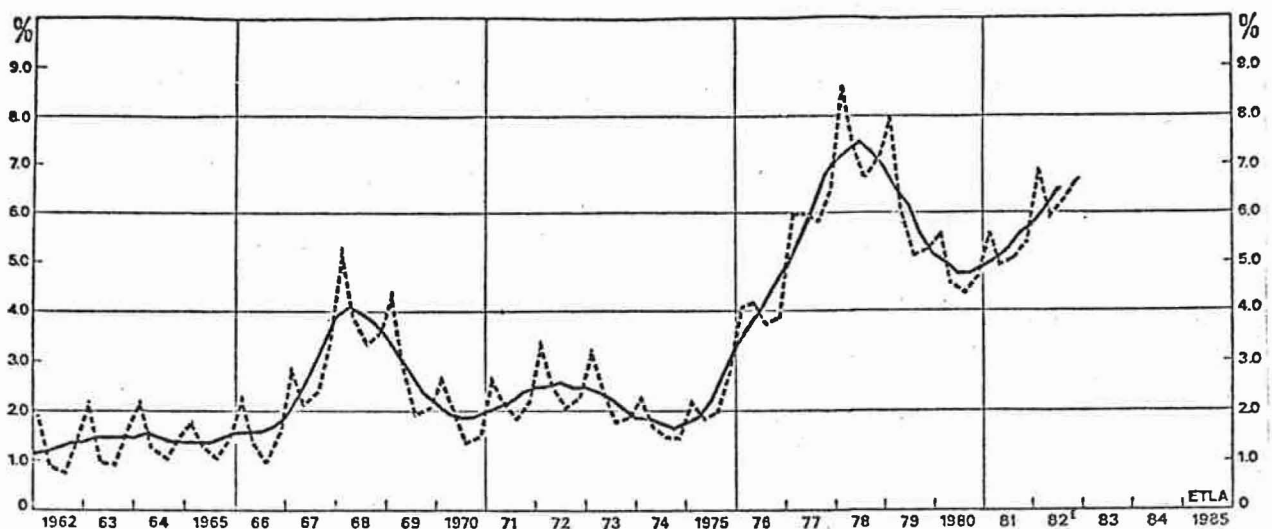
Kuntien ja kuntainliittojen muiden kuin edellä lueteltujen tehtävien kulutusmenot kasvoivat määrältään vuonna 1978 vain 0.5 % ilmeisesti heikon rahoitustilanteen vuoksi. Kuntien verötulothän kasvoivat kyseisenä vuonna arvoltaan vain noin 6 %. Rahoitustilanteen parannuttua muiden tehtävien käyttömenojen kasvuvauhti myös nopeutui. Näyttää siis siltä, että ns. valtionäpotehtävien käyttömenojen kehitys on pystytty melko hyvin sopeuttamaan tavoitteiden mukaisiksi mm. henkilöstön lisäysten rajoittamisten kautta, kun sen sijaan heilahtelut muiden tehtäväalueiden käyttömenoissa ovat edelleen melko voimakkaita lähinnä kuntien rahoitustilanteesta riippuen.

Taulukko 6. Hallinnollisten investointien määrän kasvu 1977-80, %

Vuosi	Valtio	Kunnat	Yhteensä
1977	-7.7	7.2	0.6
1978	7.2	-3.3	0.8
1979	2.4	1.2	1.5
1980	1.6	14.4	9.1

Seuraavaksi esitetään vielä työttömyysasteen kehitystä valaiseva kuvio, jossa yhtenäinen viiva on kausitasoitettun sarjan kuvaaja.

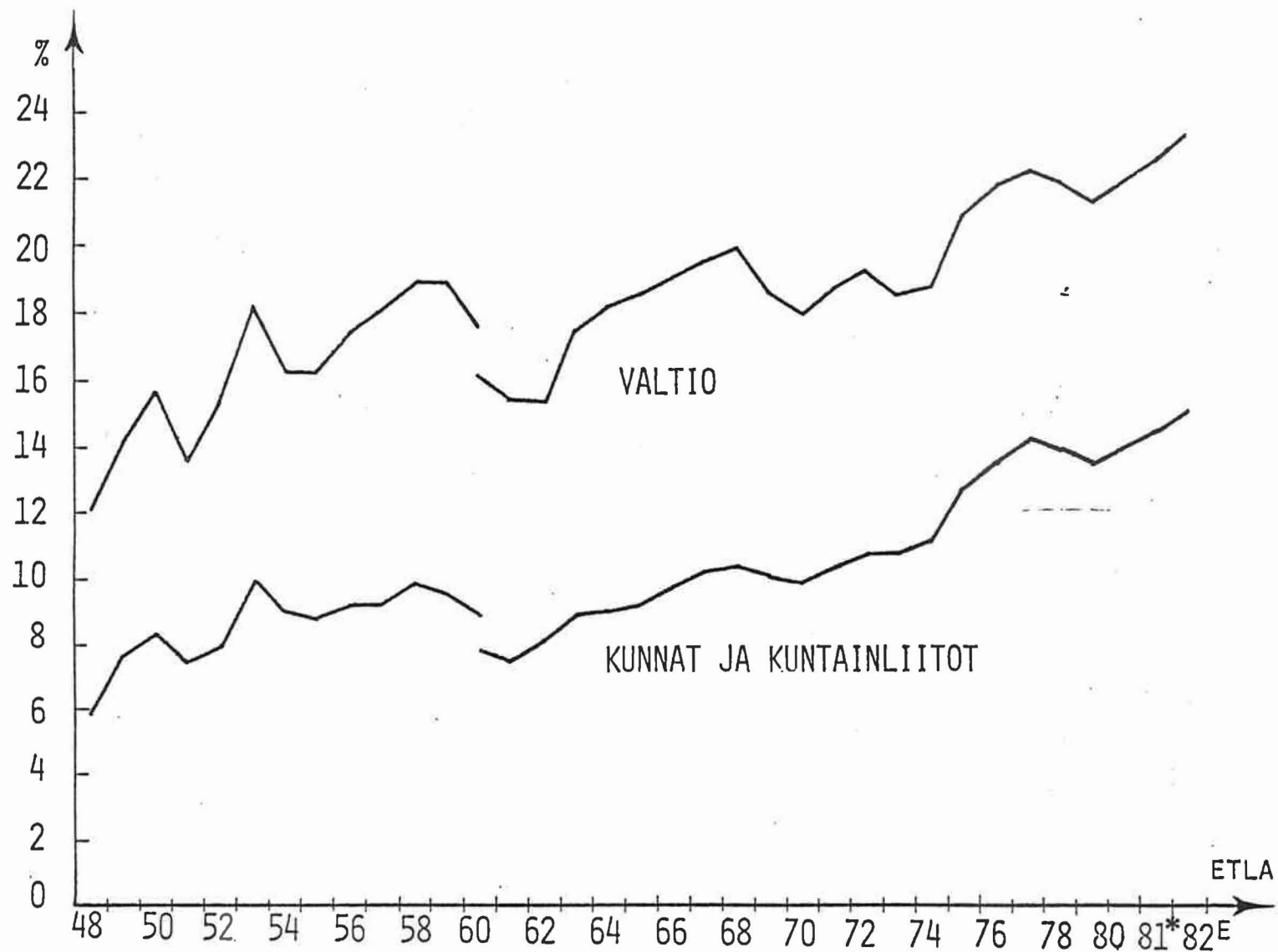
Kuvio 3. Työttömyysaste vuosineljänneksittäin v. 1962-82, %



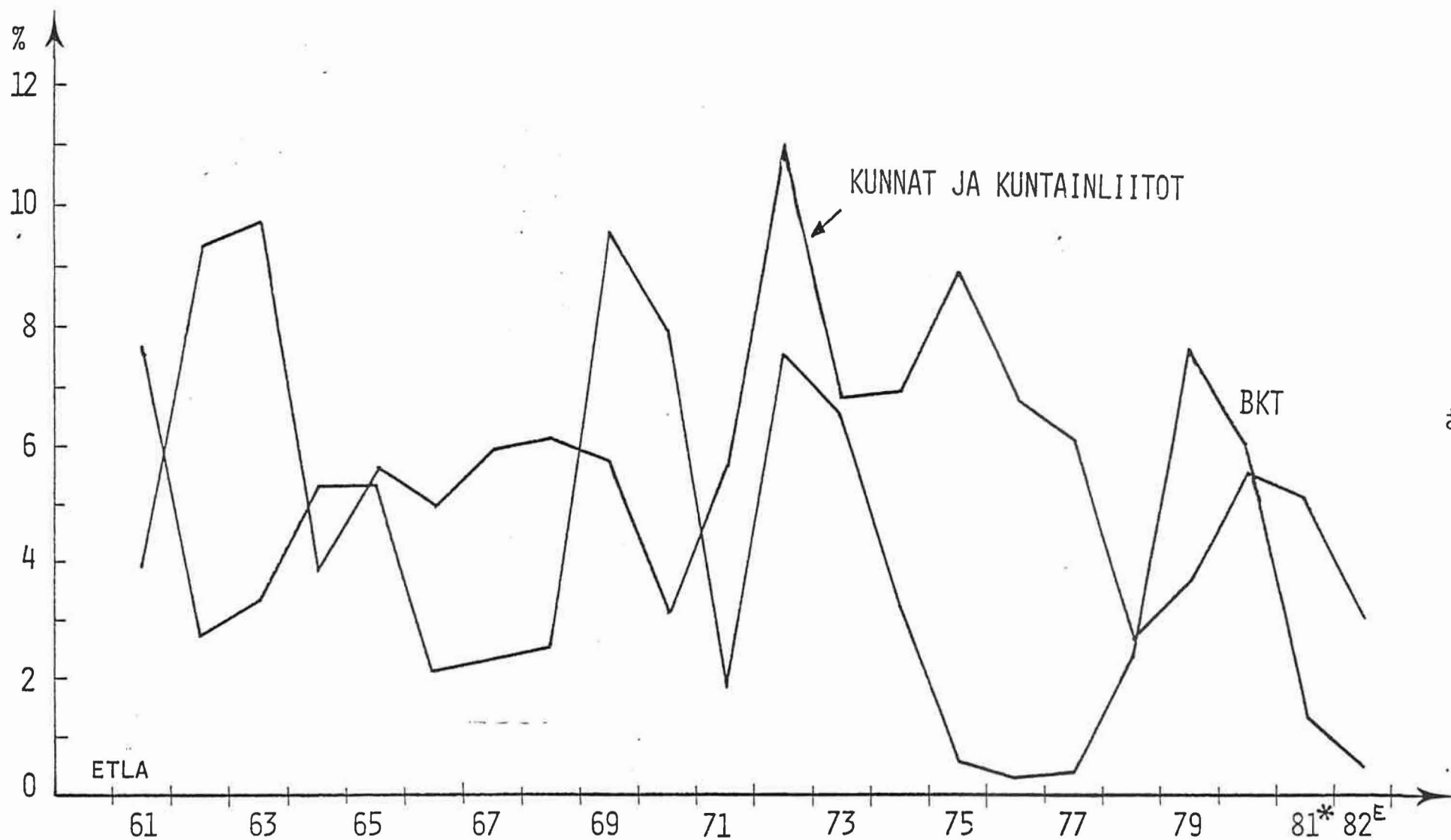
Menemättä yksityiskohtiin voidaan todeta, että hallinnollisten investointien suhdannepoliittinen ajoitus on vuonna 1980 mennyt jokseenkin vikaan. Tarkasteltakoon vielä lähemmin kuntasektoria ja vuoden 1980 kehitykseen johtaneita syitä.

Kuntien investoinnit olivat vuonna 1978 melko alhaisella tasolla. Vielä saman vuoden loppupuolella kunnat kokivat rahoitusmarkkinat verraten

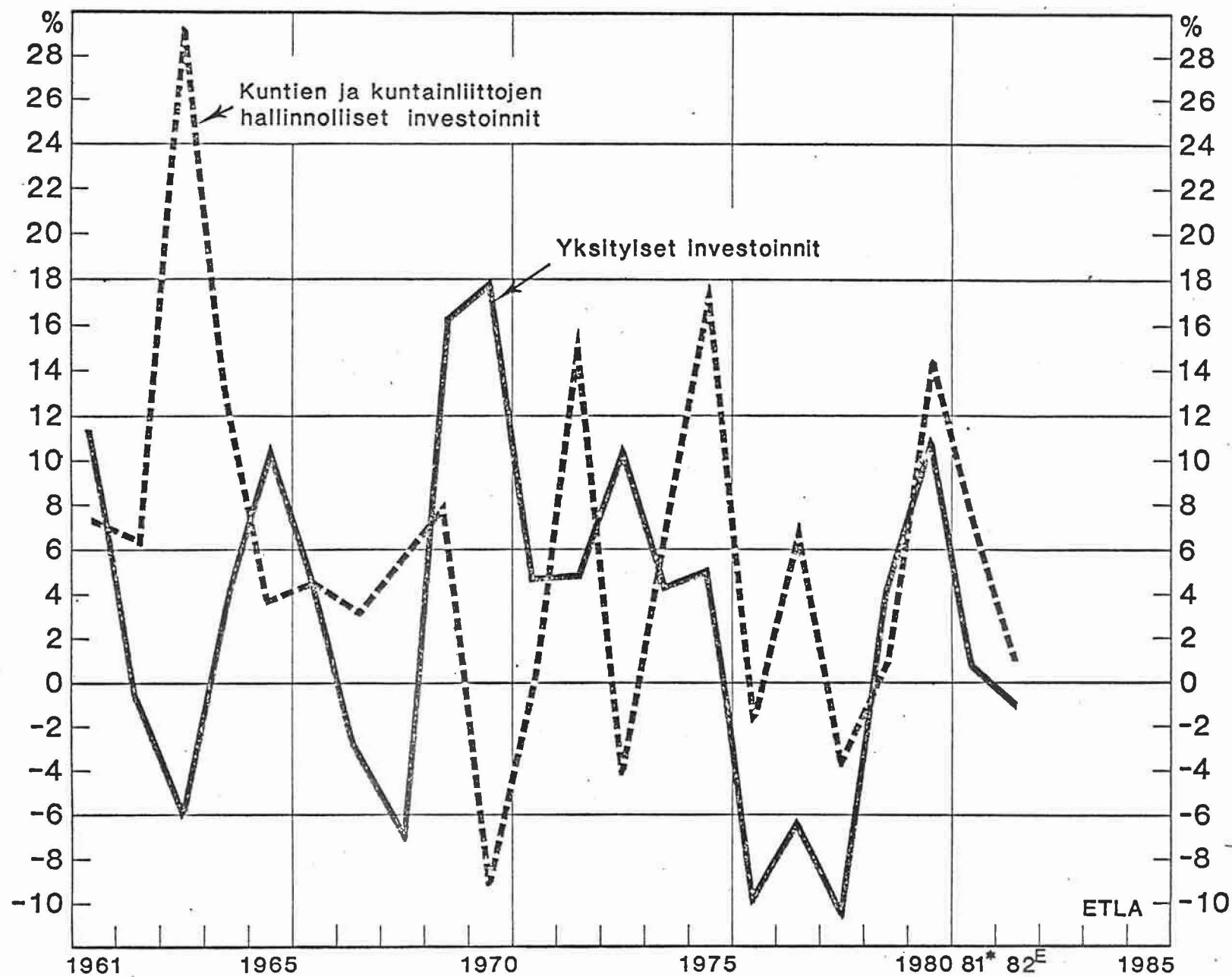
Kuvio 1. Julkinen kysyntä suhteessa kansantuotteeseen Suomessa vuosina 1948-82, %



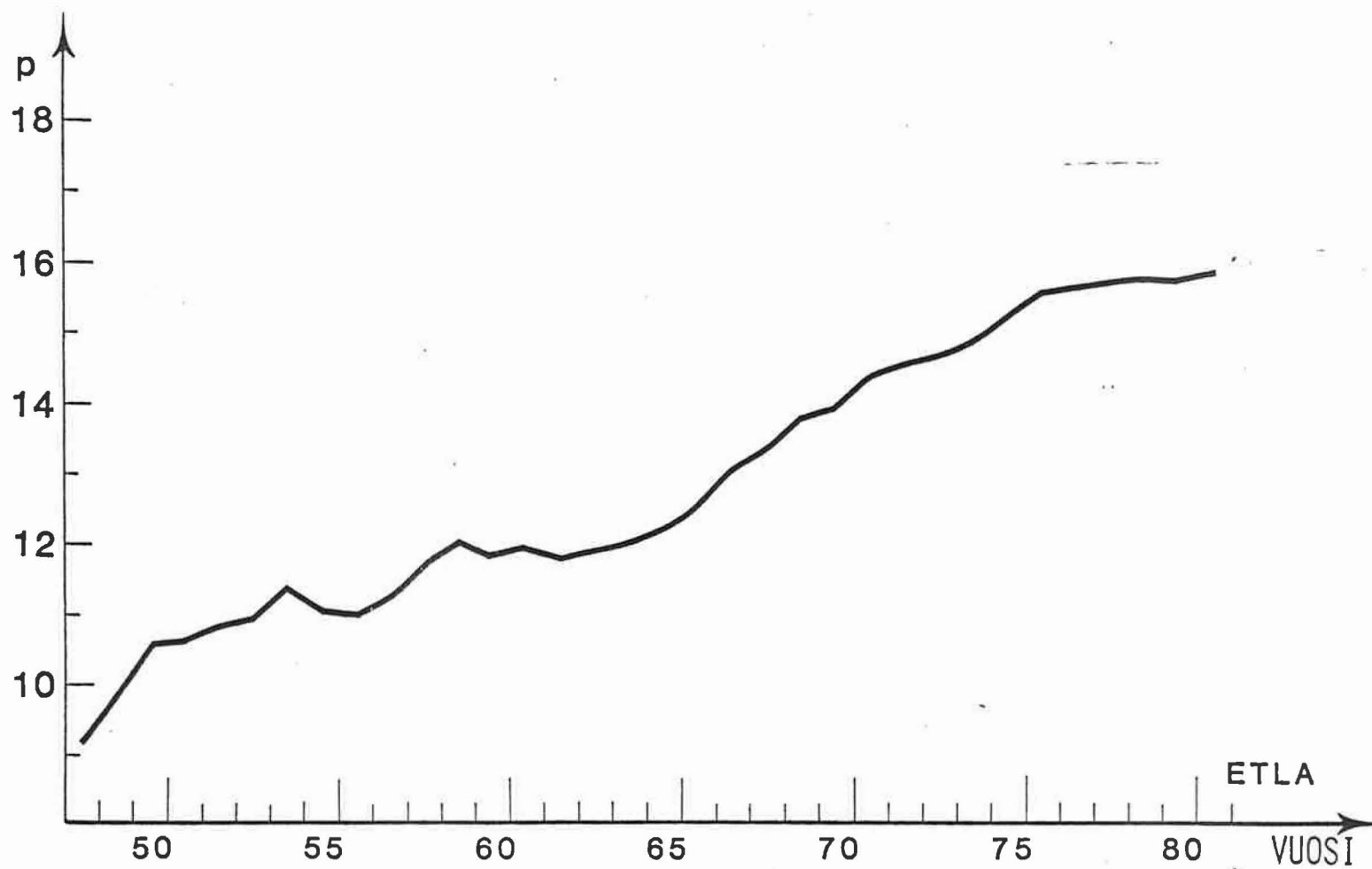
Kuvio 2. BKT:n ja kuntien kysynnän määrän muutos 1961-82, %



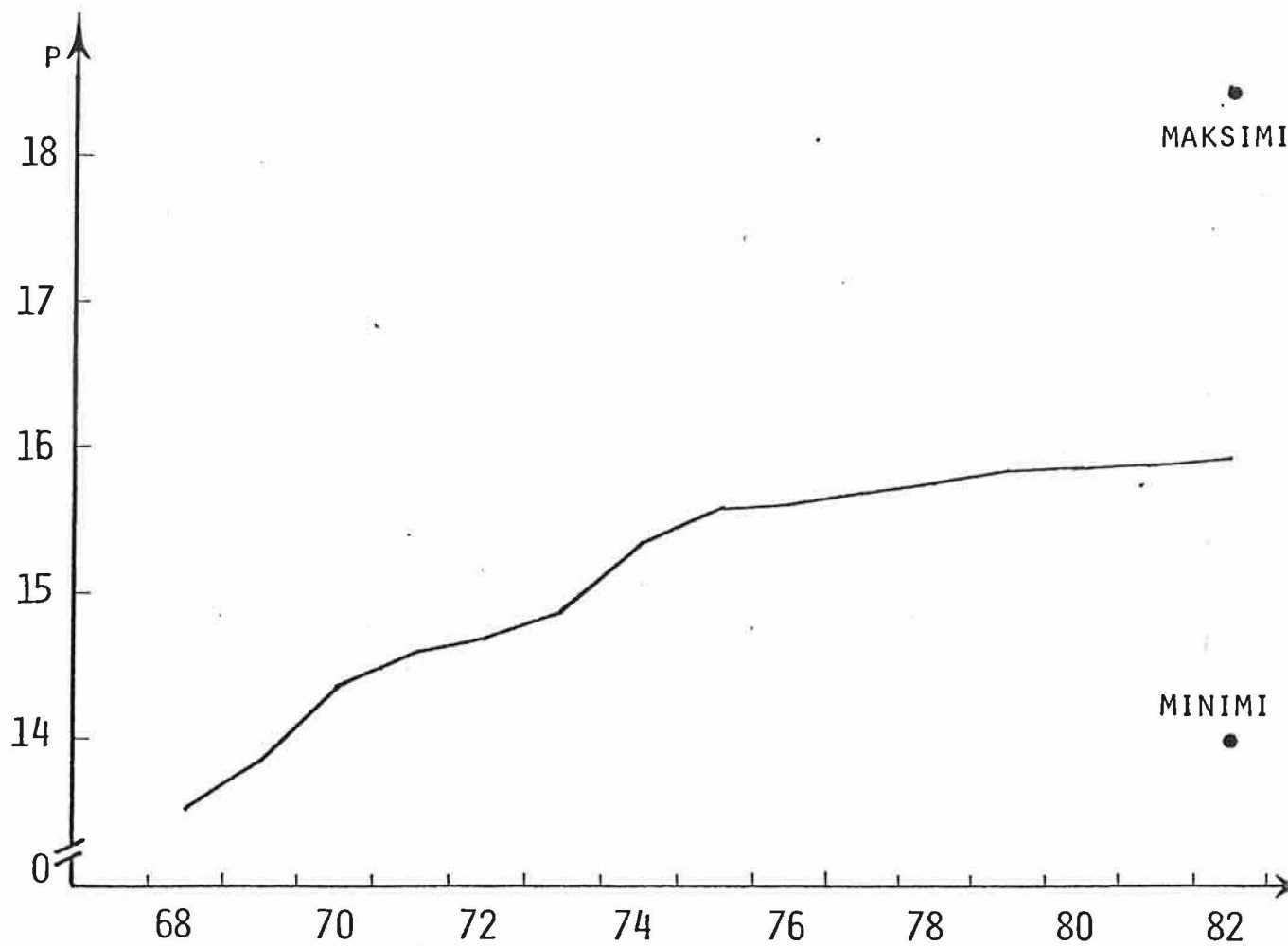
Kuvio 3. Investointien volyymin muutokset 1961-80, %



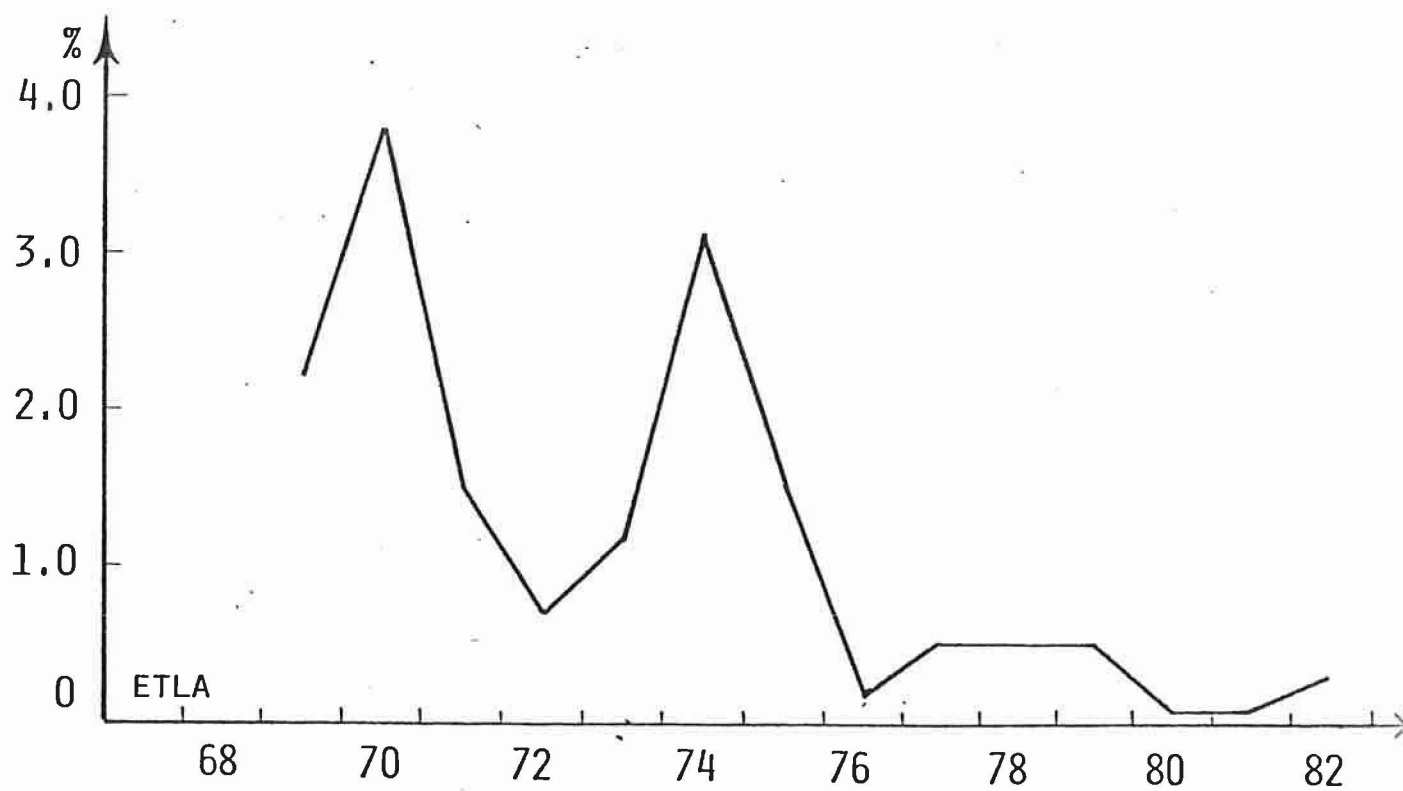
Kuvio 4. Kuntien veroäyrin keskihinta vuosina 1948-81 toimeenpannuissa verotuksissa, penniä



Kuvio 5. Ennakveroäyrin keskihinta vuosina 1968-82, penniä



muutos, %



Kuvio 6. Kuntien ja kuntainliittojen valtionapujen määrän kasvu 1961-82, %

