

PEKKA VALKAMA

# SUURTEN KAUPUNKIEN VUODEN 2017 TALOUSARVIOKOOSTE

## SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	2
1 Johdanto .....	3
2 Kunnallistalouden taustatekijöistä .....	4
3 Tulorahoituksen riittävyys .....	7
4 Verotulot .....	11
5 Lainanotto ja lainakanta .....	14
6 Päätelmiä ja yhteenvetoa.....	16
Lähteet.....	18

2

2017



Helsingin kaupunki  
**Tietokeskus**

TYÖPAPEREITA  
ARBETSPAPPER  
WORKING PAPERS

**2017:2**

# TIIVISTELMÄ

Julkaisun tavoitteena on esitellä suurten kaupunkien vuoden 2017 talousarvioiden keskeisimmät tiedot ja tunnusluvut sen havainnollistamiseksi, millaiset rahoitukselliset edellytykset kaupungeilla on ylläpitää ja parantaa kuntapalveluja.

Yksikään kymmenestä suurimmasta kaupungista ei korota kunnallisveroastetta vuodelle 2017. Korkein veroprosentti (20,75) on Kouvolan kaupungissa, ja alhaisin kunnallisveroprosentti on Espoossa (18,00). Sen sijaan kuusi kaupunkia korottaa kiinteistöveroja: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku ovat tehneet kiinteistöverojen korotuspäätöksiä.

Espoo ja Jyväskylä pystyvät kattamaan kirjanpidossa lasketut poistot tuloslaskelman vuosikatteella, mutta muissa kaupungeissa vuosikate alittaa omaisuuden kulumista kuvaavat poistot. Tulorahoituksen riittävyys heikkenee selvimmin Oulussa, Turussa ja Vantaalla.

Jyväskylän kaupungin talousarvio on menojen ja tulojen osalta tasapainossa. Tuloslaskelman mukainen tulos on lievästi positiivinen Helsingissä ja Espoossa vuonna 2017. Muut suuret kaupungit osoittavat negatiivista tulosta tuloslaskelmassa.

Kaikki suuret kaupungit ottavat lisää velkaa. Talousarvioiden mukaan kaupungeilla tulee olemaan yhteensä reilusti yli 7,8 miljardia euroa velkaa vuoden 2017 lopussa. Euromääräisesti eniten lainaa ottaa Espoo. Asukaskohtainen lainamäärä kasvaa eniten Turussa. Jyväskylä on ainoa kaupunki, jossa asukaskohtainen lainamäärä laskee.

# 1 JOHDANTO

Tämän julkaisun tavoitteena on esitellä suurten kaupunkien talousarvioiden keskeisimmät tiedot ja tunnusluvut. Tarkastelu kuvaa kunnallistalouden budjetoituja kehitysnäkymiä erityisesti rahoituksen riittävyyden, verotuksen ja lainaoton näkökulmasta kymmenessä suurimmassa kaupungissa. Selvityksen ideana on parantaa kuntatoimijoiden mahdollisuuksia lisätä ymmärrystä siitä, millaiset rahoitukselliset edellytykset kaupungeilla on ylläpitää ja parantaa kuntapalveluja.

Selvityksen tiedot on kerätty kaupunginvaltuustojen hyväksymistä talousarviosta vuodelle 2017. Tällä tavalla selvitystä varten saatiin koottua poikkileikkausaineisto kymmenestä tapauskaupungista. Tämän jälkeen joitakin kaupunkeja pyydettiin tarkistamaan kootut euro- ja prosenttimäärät, ja eräät kaupungit lähettivät myös joitakin täydentäviä tietoja lukujen taustoittamiseksi. Johdantoluvun jälkeen esitettävät kunnallistalouden taustatiedot pohjautuvat valtiovarainministeriön katsauksiin ja valtion talousarvioon sekä Suomen Kuntaliiton aineistoihin.

Tämä talousarviokooste jatkaa sitä suurten kaupunkien talousarvioyhteenvedojen perinnettä, jonka dosentti, erikoistutkija Heikki Helin on kehittänyt. Heikki Helin ryhtyi koostamaan suurten kaupunkien talousarviotietoja ollessaan Lahden kaupungin talousarviopäällikkönä, ja myöhemmin hän jatkoi näiden koosteiden tekemistä ollessaan pitkään Helsingin kaupungin tietokeskuksen palveluksessa.

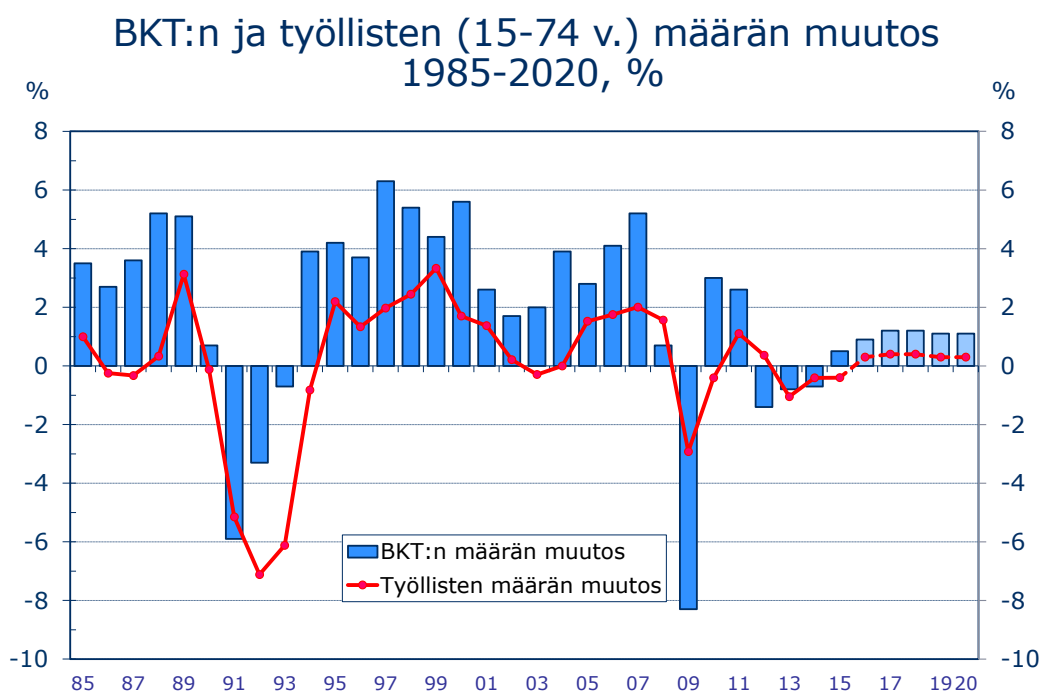
Tämän julkaisun rakenne noudattaa aikaisempien vuosien vakiintunutta sisältörakennetta. Selvitys on kuitenkin aikaisempaa tiiviimpi, ja siitä puuttuvat viittaukset lehdistön talousarviouutisointeihin.

Selvityksessä ei pyritä kaupunkien taloudenpidon ja niiden tekemien ratkaisujen arviointamiseen. Sen sijaan selvitys muodostaa kuvan siitä, mihin suuntaan kaupunkien talous on kehittymässä ja miten kaupunkien kehityssuunnat poikkeavat toisistaan. Selvitys tarjoaa yleiskatsauksellisen ja vertailevan kokonaiskuvan varsinkin kunnallisille luottamushenkilöille siitä, millaiselta kaupunkien rahoitusasema näyttää vuonna 2017. Selvitys palvelee myös niitä lukijoita, jotka haluavat muodostaa kokonaiskuvan tehdyistä budjettilinjauksista nopeasti ja yleistajuisesti. Ne lukijat, jotka haluavat perehtyä eri kaupunkien talousarvioihin tarkemmin ja varsinkin kaupunkien talousarviomenojen kohdentamispäätöksiin ja eri toimialojen suunnitelmiin, löytävät talousarviokirjat kaupunkien verkkosivuilta.

## 2 KUNNALLISTALOUDEN TAUSTATEKIJÖISTÄ

Valtiovarainministeriö julkaisi taloudellisen ennusteen syyskuussa 2016. Sen mukaan Suomen talous kasvaa 1,1 prosenttia vuonna 2016, mutta BKT:n kasvu on vain 0,9 prosenttia vuonna 2017. Työttömyyden arvellaan supistuvan ihan lievästi, ja työllisyysasteen ennustetaan paranevan 0,3 prosenttiyksikköä. Ministeriön mukaan maan taloudellinen tilanne pysyy heikkona. Ministeriön katsauksessa todetaan näin: ”Ennusteen mukaan BKT tulee olemaan vielä 2018 noin 3 % pienempi kuin vuonna 2008 ja teollisuustuotannon taso jäisi samana vuonna 2018 hieman yli viidenneksen alemmalle tasolle kuin kymmenen vuotta sitten. Viennin kehitys jää edelleen maailmankauppaa vaisummaksi ja siten markkinaosuuksien menettäminen kansainvälisessä kaupassa jatkuu.” (Valtiovarainministeriö 2016a).

**Kuvio 1. Bruttokansantuotteen ja työllisten määrän muutos 1985–2020**  
(Suomen Kuntaliitto 2016a).



Maan julkista taloutta joudutaan pitämään yllä alijäämäisenä, ja alijäämän arvioidaan jatkuvan lähivuodet. Valtio on tehnyt säästöpäätöksiä, mutta siitä huolimatta alijäämää ei ole onnistuttu merkittävästi supistamaan. Julkisen talouden velka ylitti Euroopan vakaussopimuksessa määritellyn rajan (60 % BKT:sta) jo vuonna 2015. Velan arvioidaan

olevan 65,8 % BKT:sta vuonna 2017. Arvion mukaan kunnallistalouden velkojen osuus julkisen talouden kokonaisvelasta on noin 13,8 prosenttia (Valtiovarainministeriö 2016b).

Vuonna 2016 solmittiin ainutlaatuinen kilpailukyksopimus, jonka tavoitteena on parantaa yritysten hintakilpailukykyä. Sopimuksella päätettiin pidentää työntekijöiden vuosittaista työaikaa, leikata julkisen sektorin työntekijöiden lomarahoja, alentaa työnantajien sosiaaliturvamaksuja ja siirtää niitä eräiltä osin työntekijöiden maksettavaksi. Sopimuksessa on sekä julkista taloutta vahvistavia että sitä heikentäviä tekijöitä. Sopimuksen vuoksi verotulot tulevat vähenemään lyhyellä tähtäyksellä. Toisaalta sopimus pienentää julkisen talouden käyttömenoja, sillä työnantajan maksamia sosiaaliturvamaksuja ja lomarahoja leikataan. Ministeriön arvion mukaan sopimus tulee alentamaan veroasteita merkittävästi. (Valtiovarainministeriö 2016b).

Arviot kilpailukyksopimuksen vaikutuksista kuntatalouteen ovat ristiriitaiset. Valtiovarainministeriön (2016b) mukaan kilpailukyksopimus vahvistaa kuntataloutta. Suomen Kuntaliiton mukaan kuntatalous ei vahvistu kilpailukyksopimuksen toimenpiteillä (Punakallio 2016). Turun kaupunginjohtaja (2016) arvioi omassa talousarvioesityksessään, että kilpailukyksopimuksen vaikutukset ovat negatiiviset Turun kaupungille. Hänen mukaansa sopimuksen välittömät vaikutukset Turun kaupungille ovat sellaiset, että kaupungin talous kiristyy 14 miljoonalla eurolla. Kun mukaan otetaan välilliset vaikutukset, kokonaisvaikutus säilyy edelleen negatiivisena (-10 milj. €).

Kuntien taloudenpidossa liikkumavara on ollut pieni viime vuosien aikana. Kunnallisverotuoton kasvu on ollut vaatimatonta, ja kunnat ovat joutuneet korottamaan veroasteitaan. Arvioiden mukaan kireimmässä asemassa ovat alle 6 000 asukkaan kunnat (Valtiovarainministeriö 2016c). Kuntien vaikeudet budjetoida menot tasapainoon tulojen kanssa johtuvat erityisesti siitä, että verotulopohja on kehittynyt heikosti ja että kustannukset ovat kasvaneet nopeasti varsinkin sairaanhoitopiireissä. Myös pitkäaikaistyöttömyys ja asukasluvun pieneneminen ovat vaikeuttaneet joidenkin kuntien talousvakautta (Suomen Kuntaliitto 2016c).

Kuntatalousohjelman mukaan kuntatalouden kiristyminen näyttää kuitenkin tasaantuvan vuonna 2017, kun kunnat ovat onnistuneet hillitsemään menojen kasvua (Valtiovarainministeriö 2016c). Kun esimerkiksi vuonna 2015 lähes kolmannes (98 kuntaa) kunnista joutui nostamaan kunnallisveroastetta (Valtiovarainministeriö 2016c), vain 47 kuntaa on päättänyt korottaa kunnallisveroprosenttia vuodelle 2017. Tämän lisäksi 14 kuntaa laskee veroprosenttiaan. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousee 0,05 prosenttiyksikköä vuodesta 2016 vuoteen 2017. Sen sijaan kiinteistöverotuksen puolella veroasteet ovat selvässä kasvussa, koska eduskunta muutti kiinteistöverolakia korottamalla veroprosenttien alarajoja. Tämän seurauksena 122 kuntaa joutui pakon edessä korottamaan kiinteistöveroprosenttia. Yhteensä 145 kuntaa korottaa yleistä kiinteistöveroprosenttia tai vakituisten asuntojen taikka vapaa-ajan asuntojen kiinteistöveroprosentteja (Suomen Kuntaliitto 2016c).

Valtion talousarvioon sisällytetyt kuntien valtionosuudet tulevat pienenemään vuodelle 2017. Valtion talousarvioesityksen yleisperustelujen yhteenvedossa todetaan valtion kunnille myöntämistä valtionosuuksista seuraavasti: *”Kuntien valtionapuihin osoitetaan yhteensä 10,3 mrd. euroa v. 2017. Valtioavut alenevat vuodelle 2016 budjetoidusta n. 7 %. Laskennallisiin valtionosuuksiin osoitetaan yhteensä 9,4 mrd. euroa, mikä on 5 % vuodelle 2016 budjetoitua vähemmän. Valtionapujen alenemiseen vaikuttavat useat tekijät, joista merkittävimmät ovat perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirto kunnilta Kellalle ja kilpailukyksopimuksen perusteella tehtävät valtionosuuden vähennykset.”* (Valtion talousarvioesitykset. Talousarvioesitys 2017).

Suomen Kuntaliiton (2016b) mukaan KEL-indeksiin sidottuja julkisia menoja leikataan 195 miljoonalla eurolla, minkä myötä kuntien valtiolta saamat valtionosuudet pienene-

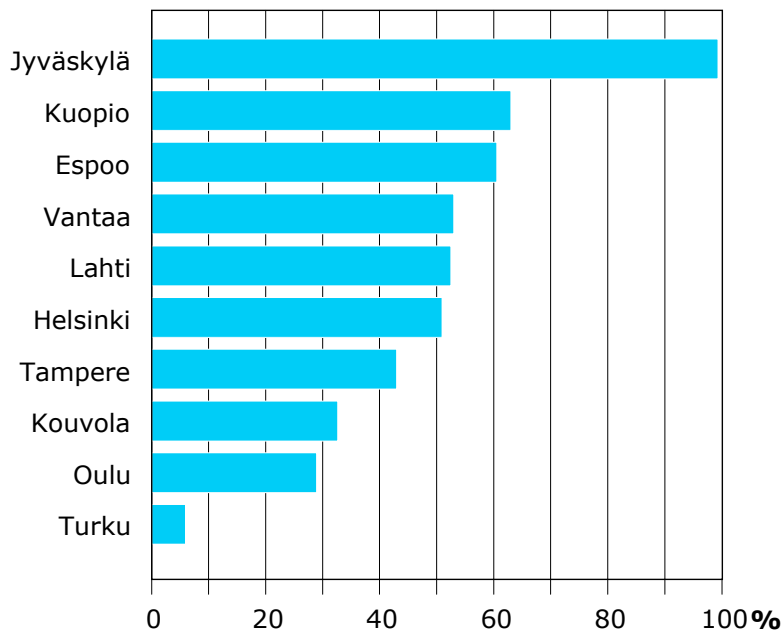
vät 75 miljoonaa euroa. Lisäksi valtio kohdistaa ammatillisessa koulutuksessa kuntien rahoitusosuuteen 190 miljoonan euron säästön. Peruspalvelujen valtionosuuksia leikataan yhteensä 383 miljoonaa euroa vuonna 2017. Kuntaliitto pitää tällaisia valtionosuuksien vähennyksiä erittäin suurina (Tyni 2016).

Valtiovarainministeriö (2016d) julkaisi uusimman talousennusteen joulukuussa 2016. Tarkentuneen arvion mukaan talous kasvaakin 1,6 prosenttia vuonna 2016, mutta vuonna 2017 talouskasvu olisi vain 0,9 prosenttia, joka vastaa jo aikaisemmin tehtyä arviota. Uuden ennusteen mukaan työllisyysasteen ennustetaan paranevan 0,4 prosenttiyksikköä. Julkisen talouden alijäämäisyys jatkuu. Pieni talouskasvu ei riitä tuomaan riittävää verotulojen kasvua, jota tarvittaisiin rahoittamaan väestön ikääntymisestä aiheutuvia menoja. Ministeriö katsoo, että kilpailukyky sopimus heikentää julkista taloutta lyhyellä tähtäyksellä. Sekä kuntatalous että valtiontalous ovat selvästi alijäämäisiä (Valtiovarainministeriö 2016d).

### 3 TULORAHOITUKSEN RIITTÄVYYS

Kuntien tulorahoituksen riittävyyttä on mahdollista arvioida suhteuttamalla vuosikate investointien omahankintamenoon, joka kuvaa niitä rahoituslaskelman mukaisia käyttö-omaisuusinvestointeja, joista on vähennetty rahoituslaskelmaan merkityt rahoitusosuudet. Tällä tavalla saadaan laskettua investointien tulorahoitusprosentti. Kuviossa kaksi on esitetty suurten kaupunkien tulorahoitusprosentit. Siitä havaitaan, että kaikissa kaupungeissa investointien tulorahoitusprosentti jää alle sadan prosentin vuonna 2017. Tilanne on ollut samanlainen jo muutamina aikaisempina vuosina. Kaupungeista selvästi parhaimmalla tasolla on Jyväskylä.

**Kuvio 2. Investointien tulorahoitusprosentit vuoden 2017 talousarvioissa.**



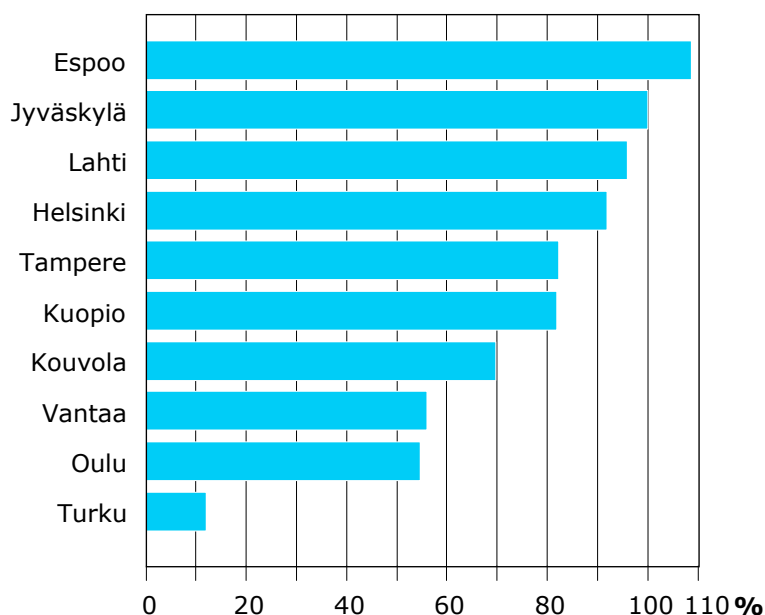
Taulukossa yksi on vertailtu investointien tulorahoitusprosentteja vuosien 2016 ja 2017 talousarvioissa. Vuoden 2016 tietojen lähde on Helinin (2015) talousarviokooste. Viidesssä kaupungissa vuosikatteen riittävyys investointeihin heikkenee vuonna 2017 verrattuna talousarviovuoteen 2016. Kuopiossa, Jyväskylässä, Tampereella, Helsingissä ja Espoossa tulorahoituksen riittävyys paranee.

**Taulukko 1. Investointien tulorahoitusprosentit talousarvioissa vuosina 2016 ja 2017.**

	Tulorahoitus, %		Muutossuunta
	2016	2017	
Kouvola	34,1	32,7	Heikkenee
Kuopio	36,4	63,0	Vahvistuu
Lahti	53,8	52,5	Heikkenee
Jyväskylä	79,1	99,3	Vahvistuu
Turku	32,0	6,0	Heikkenee
Oulu	39,0	29,0	Heikkenee
Vantaa	67,0	53,0	Heikkenee
Tampere	34,0	43,0	Vahvistuu
Espoo	40,0	60,6	Vahvistuu
Helsinki	39,8	51,0	Vahvistuu

Tulorahoituksen riittävyyttä voidaan kuvata myös laskemalla, kuinka paljon vuosikate on prosentteina poistoista. Vuosikate on tuloslaskelman erä, joka kuvaa sitä, paljonko tulorahoituksesta jää investointien, lainanlyhennysten ja muiden pitkävaikutteisten menojen kattamiseen. Vuosikate saadaan laskettua siten, että kunnan säännönmukaisista tuloista vähennetään säännölliset menot. Kuviossa kolme on suurten kaupunkien vuosikatteen prosentteina poistoista vuonna 2017. Vuosikatteen riittävyys on suurinta Espoossa ja niukinta Turussa. Jyväskylässä vuosikatteen osuus poistoista on tasan sata prosenttia, eli kaupungissa tulorahoituksen riittävyys on toiseksi parhaimmalla tasolla. Useimpien kaupunkien vuosikate ei siis yllä kirjanpidon mukaisten poistojen tasolle. Turun alhaista vuosikatteen riittävyyttä selittää ainakin osittain kaupungin vesihuoltolaitoksen organisatorinen ulkoistaminen, sillä kaupunki on päättänyt laitoksen yhtiöittämisestä.

**Kuvio 3. Vuosikate prosenttia poistoista vuonna 2017.**





Helinin (2015) mukaan vuosikate prosentteja poistoista antaa kuitenkin turhan myönteisen kuvan kaupungin talouden tilasta, sillä kirjanpidossa poistoja tehdään liian rajoitetusti. Tästä syystä myös tilikauden tulos (ylijäämä/alijäämä) voi antaa vääristyneen kuvan kaupungin talouden tasapainosta. Jos kaupungin tulorahoitus ei riitä kaupunginvaltuuston päättämiin pääomatalouden investointeihin, kaupunki joutuu rahoittamaan niitä ottamalla lainarahaa ja myymään ja sen myötä mahdollisesti yksityistämään kaupungin omaisuuseriä. Taulukossa kaksi vertaillaan vuosikatetta prosentteina poistoista vuosien 2016 ja 2017 talousarvioissa. Vuosikatteen riittävyys poistoihin heikkenee viidessä kaupungissa verrattuna talousarviovuoteen 2016. Vuosikatteen osuus poistoista paranee Kuopiossa, Lahdessa, Jyväskylässä, Helsingissä ja Espoossa.

**Taulukko 2. Vuosikate prosenttia poistoista talousarvioissa 2016 ja 2017.<sup>1</sup>**

	Vuosikate prosenttia poistoista		Muutossuunta
	2016	2017	
Kouvola	100,9	69,7	Heikkenee
Kuopio	47,0	82,0	Vahvistuu
Lahti	93,8	96,0	Vahvistuu
Jyväskylä	76,4	100,0	Vahvistuu
Turku	60,7	12,1	Heikkenee
Oulu	69,7	54,7	Heikkenee
Vantaa	66,0	56,0	Heikkenee
Tampere	85,0	82,4	Heikkenee
Espoo	75,0	108,7	Vahvistuu
Helsinki	83,0	92,0	Vahvistuu

Kymmenen suurimman kaupungin joukossa on kolme kaupunkia, joiden investointien tulorahoitusprosentti ja vuosikatteen suhteellinen osuus poistoista laskevat yhtä aikaa. Tällä perusteella voidaan sanoa, että näillä kaupungeilla eli Oululla, Turulla ja Vantaalla tulorahoituksen riittävyyden kehityssuunta on kaikkein hankalin. Tuloslaskelman mukainen tulos on positiivinen Helsingissä ja Espoossa vuonna 2017. Julkistalouden tasapainoidean näkökulmasta Jyväskylän tulos on optimaalisin, sillä kaupunki ei tee negatiivista eikä positiivista tulosta. Nämä havainnot voidaan tehdä taulukosta kolme. Siitä nähdään myös, että seitsemän kaupunkia osoittaa negatiivista tilikauden tulosta. Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Kuopio, Lahti ja Kouvola ovat päättäneet tehdä tällä tavalla alijäämäisen talousarvion. Alijäämien suuruutta voidaan arvioida vertaamalla tulosta toimintamenojen tasoon. Tällä tavoin tarkastellen suurinta alijäämää näyttää Vantaa, jossa alijäämän osuus tuloslaskelman toimintamenoista on yli 3 prosenttia. Myös Vantaan euromääräinen alijäämä on suurin.

<sup>1</sup> Vuoden 2016 tietojen lähde on Helin (2015).

**Taulukko 3. Vuosikate, poistot, käyttöomaisuusinvestoinnit, investointien omahankintameno, tilikauden tulos ja varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta (milj. €) 2017.**

	Miljoonaa euroa					
	Vuosikate	Poistot	Käyttö-omaisuusinvestoinnit	Investointien omahankintameno	Tilikauden tulos (tuloslaskelman erä)	Varsinaisen toiminnan ja investointien nettokassavirta
Helsinki	337,0	368,0	662,9	659,2	110,5	-196,0
Espoo	159,4	146,6	326,7	263,1	12,8	-104,8
Tampere	88,0	107,0	221,5	204,9	-18,8	-112,7
Vantaa	64,0	114,0	120,0	119	-50,2	-52,2
Oulu	43,7	80,0	152,2	151,4	-36,3	-96,3
Turku	6,3	52,0	112,0	110,1	-21,6	28
Jyväskylä	50,7	50,7	53,7	51,1	0	0,5
Lahti	40,8	42,5	77,9	77,7	-1,7	-35,4
Kuopio	39,9	48,8	64,8	63,3	-8,8	-18,2
Kouvola	14,7	21,0	46,5	44,8	-6,4	-30,0
<b>Yhteensä</b>	<b>844,5</b>	<b>1 030,6</b>	<b>1 838,2</b>	<b>1 744,6</b>	<b>-20,5</b>	<b>-617,1</b>

Taulukko kolme osoittaa, että toiminnan ja investointien nettokassavirta on useimmissa kaupungeissa negatiivinen. Vain Turku ja Jyväskylä pystyvät saavuttamaan positiivisen toiminnan ja investointien nettokassavirran.

Maan hallituksen suunnittelema maakuntauudistus on nyt jo vaikuttanut siihen, miten jotkut kunnat ovat laatineet vuoden 2017 talousarviot. Esimerkiksi Kouvola poisti kaikki uudet sosiaali- ja terveystoimen investoinnit talousarviostaan, mutta kaupunki päätti pitää kaikki keskeneräiset investoinnit talousarvion sisällä. Myös Lahden kaupunki uudistaa organisaatiotaan merkittävästi vuoden 2017 alusta lukien. Kaupunki ulkoistaa lähes kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle, sillä kaupunki siirtää noin 3 000 työntekijäänsä kuntayhtymän työnantajavastuulle. Näistä muutoksista johtuen taulukossa kolme esitettäviin investointimäärärahoihin pitää suhtautua varauksella. Osa niistä ei ole vertailukelpoisia muiden kaupunkien kanssa eikä myöskään aikaisempien talousarvioiden kanssa.

Suurten kaupunkien yhteenlaskettu vuosikate tulee jäämään kirjanpidossa tehtäviä poistoja pienemmäksi. Yhteenlaskettu vuosikate on 848 miljoonaa euroa, mutta poistojen yhteismäärä on 1086,2 miljoonaa euroa.

Kaupungit suunnittelevat tekevänsä käyttöomaisuusinvestointeja yhteensä n. 1,8 miljardilla eurolla. Näihin investointeihin kaupungin saavat joitakin ulkopuolisia avustuksia. Kun ne vähennetään pois käyttöomaisuusinvestoinneista, investointien omahankintameno ovat vajaa sata miljoonaa euroa em. summaa pienemmät.

## 4 VEROTULOT

Kaupungeilla on oikeus verottaa kuntalaisten ansiotuloja kunnallisverolla ja kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajia kiinteistöverolla. Kunnat voivat täysin vapaasti päättää, millaista kunnallisveroastetta kunnan asukkaisiin sovelletaan. Tämä oikeus kunnanvaltuustoilla on ollut jo hyvin pitkään. Verotusoikeuden ansiosta kunnat voivat kerätä sellaiset taloudelliset resurssit, joiden avulla ne pystyvät toteuttamaan perustuslaissa niille taattua itsehallintoa.

Kunnilla ei ole oikeutta harjoittaa yritysverotusta, mutta verolainsäädännön mukaan kunnat saavat osuuden yritysten valtiolle maksamista yhteisöveroista. Valtiovalta päättää siitä, millaisen osuuden kuntasektori saa yhteisöveron tuotosta, joka on hyvin altis taloudellisille suhdanteille. Lisäksi kaupungeilla on halutessaan mahdollisuus kantaa koiraveroa, mutta sen potentiaalinen merkitys on erittäin pieni.

Taulukko neljä kuvaa kunnallisveroprosenttien kehitystä. Taulukon perusteella voidaan sanoa, että kaupunkien ansiotuloverotus on säilynyt vakaana. Vain Kouvola korotti veroprosenttia vuodelle 2016, mutta yksikään suuri kaupunki ei nostanut kunnallisveroastetta tarkasteluvuodelle eli vuodelle 2017.

**Taulukko 4. Kunnallisveroprosentit 2015–2017.**

	Tuloveroprosentit		
	2015	2016	2017
Kouvola	20,50	20,75	20,75
Kuopio	20,50	20,50	20,50
Lahti	20,25	20,25	20,25
Jyväskylä	20,00	20,00	20,00
Oulu	20,00	20,00	20,00
Tampere	19,75	19,75	19,75
Turku	19,50	19,50	19,50
Vantaa	19,00	19,00	19,00
Helsinki	18,50	18,50	18,50
Espoo	18,00	18,00	18,00

Korkein veroprosentti on Kouvolan kaupungissa. Siellä asukkaat joutuvat maksamaan kunnallisveroa 20,75 prosenttia saamistaan ansiotuloista. Todellinen kunnallisveroaste on kuitenkin tätä alhaisempi, sillä valtio myöntää tulonsaajille verolainsäädännössä määriteltyjä verovähennyksiä. Alhaisinta verotuksen taso on Espoossa.

Kiinteistöverotuksen puolella verotus kiristyy, sillä useat kaupungit korottavat kiinteistöveroprosentteja vuodelle 2017. Tämä käy ilmi taulukosta 5. Vain Jyväskylä, Kuopio, Lahti ja Kouvola ovat jättäneet korotuspäätökset tekemättä.

**Taulukko 5. Tuloveroprosentit ja kiinteistöveroprosentit 2017.**

	Tuloveroprosentti		Yleinen kiinteistöveroprosentti		Vakituinen asuinrakennus		Muu kuin vakituinen asuinrakennus	
	2017	Muutos %-yksikköä	2017	Muutos %-yksikköä	2017	Muutos %-yksikköä	2017	Muutos %-yksikköä
Helsinki	18,50		0,93	0,13	0,41	0,04	0,93	0,13
Espoo	18,00		0,93	0,13	0,41	0,04	0,93	0,13
Tampere	19,75		1,15	0,1	0,55	0,05	1,00	0,1
Vantaa	19,00		1,0		0,41	0,04	1,00	
Oulu	20,00		1,15	0,2	0,50	0,1	0,93	0,03
Turku	19,50		1,0		0,41	0,04	0,93	0,13
Jyväskylä	20,00		1,3		0,55		1,55	
Lahti	20,25		1,15		0,55		1,15	
Kuopio	20,50		1,3		0,52		1,10	
Kouvola	20,75		1,45		0,65		1,35	

Kiinteistöverojen nousua selittää keskeisesti kiinteistöverolain muutos, jonka myötä kiinteistöveroasteikkojen alarajoja korotettiin. Tämä johdosta moni maan kunta joutui korottamaan kiinteistöveroprosentteja vuodelle 2017. Sitä on vaikea arvioida, kuinka moni kunta olisi jättänyt veronkorotukset tekemättä, jos lakiuudistusta ei olisi tehty.

Koska valtio on tehnyt kiinteistöveron alarajojen korotuksia, kiinteistöverotuksen rooli on korostunut kuntien tulorahoituksessa. Kiinteistöt ovat oivallinen kunnallishallinnon verotuskohde sen suhteen, ettei niitä voida liikutella paikkakunnalta toiselle eikä maasta toiseen. Kiinteistöverotus on kuitenkin ongelmallinen maksukykyperiaatteen näkökulmasta, sillä yhtäläisissä kiinteistöissä asuvilla omistajilla ja asukkailla voi olla aivan erilaiset tulot ja käytettävissä olevat varat. Kiinteistöverotus on erittäin laajasti käytetty kunnallishallinnon vero monissa maissa, mutta Pohjoismaissa kunnallistalouden rahoitusjärjestelmä on hyvin erilainen. Skandinaviassa ja Suomessa kuntien ansiotuloverotuksella on keskeinen rooli hyvinvointivaltion paikallispalvelujen rahoituksessa.

Kunnallisvero on suurten kaupunkien tärkein tulonlähde. Kunnallisverotulojen osuus kaikista kaupunkien saamista verotuloista (kunnallisvero, kiinteistövero ja osuus yhteisöverosta) on yli 83 prosenttia vuonna 2017.

Suurimmissa kaupungeissa yhteenlaskettu yhteisöverotulokertymä on suurempi kuin yhteenlasketut kiinteistöverotulot, mutta niiden välinen ero on pieni. Yhteisöverotulot ylittävät kiinteistöverotulot Helsingissä, Espoossa ja Turussa. Muissa kaupungeissa kiinteistöverotus tuottaa enemmän tuloja kuin valtion tilittämä yhteisövero-osuus. Esimerkiksi vielä vuonna 2000 kaikkien suurten kaupunkien yhteisöverotulot ylittivät kiinteistöverotulot. Tämäkin osoittaa, miten kiinteistöverotuksen suhteellinen merkitys on kasvanut. Suurten kaupunkien yhteenlasketut verotulot kasvavat vuodesta 2015 vuoteen 2017. Tästä huolimatta kolmen kaupungin eli Tampereen, Turun ja Lahden verotulot laskevat.

Suuri osa verotulojen noin 105 000 000 €:n yhteenlasketusta kasvusta tulee kiinteistöverotuloista. Vuotta aikaisemmin eniten kasvoivat kunnallisverotulot. Kiinteistöverotulot kasvavat noin 93 miljoonaa euroa verrattuna vuoteen 2015. Yhteisöverotulot vähenevät lähes 38 miljoonaa euroa.

**Taulukko 6. Verotulot lajeittain vuoden 2017 talousarvioissa (miljoonaa euroa).**

	Miljoonaa euroa					
	Verotulot	Kunnallinen tulovero	Yhteisö-vero	Kiinteistö-vero	Valtion-osuudet	Verorahoitus
Helsinki	3 133,4	2 495,0	390,0	248,0	220,0	3 353,4
Espoo	1 421,0	1 185,2	121,8	114,0	32,0	1 453,0
Tampere	883,1	758,0	53,0	72,0	287,9	1 171,0
Vantaa	941,2	797,9	66,7	76,6	169,4	1 110,6
Oulu	745,7	654,1	33,9	57,7	266,7	1 012,4
Turku	724,1	590,0	79,5	54,6	252,8	976,9
Jyväskylä	492,4	423,7	21,4	47,3	170,8	663,2
Lahti	440,4	381,9	21,5	37,0	187,1	627,5
Kuopio	438,0	378,4	21,1	38,5	197,0	635,0
Kouvola	333,2	287,2	17,7	28,3	169,0	502,2
	9 552,5	7 951,4	826,6	774,0	1952,7	

**Taulukko 7. Verotulojen muutos 2015–2017, prosenttia.<sup>2</sup>**

	Verotulojen muutos, prosenttia					
	Verotulot	Kunnallinen tulovero	Yhteisö-vero	Kiinteistö-vero	Valtion-osuudet	Verorahoitus
Helsinki	2,1	0,6	4,7	15,7	-19,5	0,4
Espoo	1,9	2,0	-10,6	18,4	6,3	2,0
Tampere	-0,4	0,3	-20,9	12,5	-3,4	-1,2
Vantaa	0,8	1,5	-11,9	6,1	12,6	2,4
Oulu	1,6	0,1	-9,1	32,3	5,1	2,5
Turku	-0,9	-0,8	-7,8	9,2	-4,6	-1,9
Jyväskylä	0,4	-0,8	-4,9	15,4	8,5	2,4
Lahti	-1,5	-0,9	-16,3	1,4	5,3	0,4
Kuopio	2,0	2,4	-3,2	0,8	20,1	7,0
Kouvola	0,2	-0,4	-8,8	12,9	1,4	0,6

Taulukon seitsemän tietoa tarkasteltaessa pitää muistaa, että Kouvola nosti kunnallisveroprosenttia vuodelle 2016. Kuopion osalta pitää ottaa huomioon, että Juankosken kaupunki on päättänyt liittyä Kuopion kaupunkiin 1.1.2017 alkaen. Sen vuoksi Kuopion verotulotiedot eivät ole aivan vertailukelpoisia kaupungin vuoden 2015 tilinpäätökseen. Kaupungin talousarviopäällikön mukaan ”Juankosken vaikutus vuoden 2017 verotuloihin on noin 14,2 milj. euroa ja valtionosuuksiin noin 15,9 milj. euroa. Vertailukelpoiset muutosprosentit olisivat verotuloissa -1,3 % ja valtionosuuksissa 10,3 %.”

2 Eräiden kaupunkien osalta tässä taulukossa on prosentin kymmenyksen suuruisia ja pyöristyksistä johtuvia eroja prosenttiluvuissa, jos niitä verrataan kaupunkien virallisista tilinpäätöksistä ja talousarvioista laskettaviin suhteellisten osuuksien muutoksiin.

## 5 LAINANOTTO JA LAINAKANTA

Kaikki suuret kaupungit ottavat lisää velkaa. Talousarvioiden mukaan suurilla kaupungeilla tulee olemaan velkaa yhteensä reilusti yli 7,8 miljardia euroa vuoden 2017 lopussa.

Kaupunkien lainamäärien vertailu on vaikeata monesta eri syystä johtuen. Vertailua vaikeuttavat mm. seuraavat tekijät (Helin 2015):

- Liikelaitokset on organisoitu eri tavoin.
- Talonrakennuksen sijasta toimitiloja hankintaan toisinaan pitkäaikaisilla vuokrasopimuksilla.
- Investointeja toteutetaan elinkaarimallilla.
- Kaupunkien omistamien yhtiöiden lainoja kierrätetään kaupungin kautta käyttämällä konsernipankkia.
- Konsernin sisäiset kaupat.
- Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistukset.

Eniten talousarviovelkaa per asukas tulee olemaan Lahdessa ja toiseksi eniten Vantaalla.<sup>3</sup> Vähiten asukaskohtaista velkaa on Tampereella.

Kuntien velkamäärä on siis kasvanut ja kasvaa lisää lähitulevaisuudessa. On kuitenkin erittäin vaikeata arvioida, millaisia riskejä talousarviovelan kasvu muodostaa. Se voidaan kuitenkin sanoa, että yhtäläinen absoluuttinen velka rasittaa eri kaupunkeja eri tavoin.

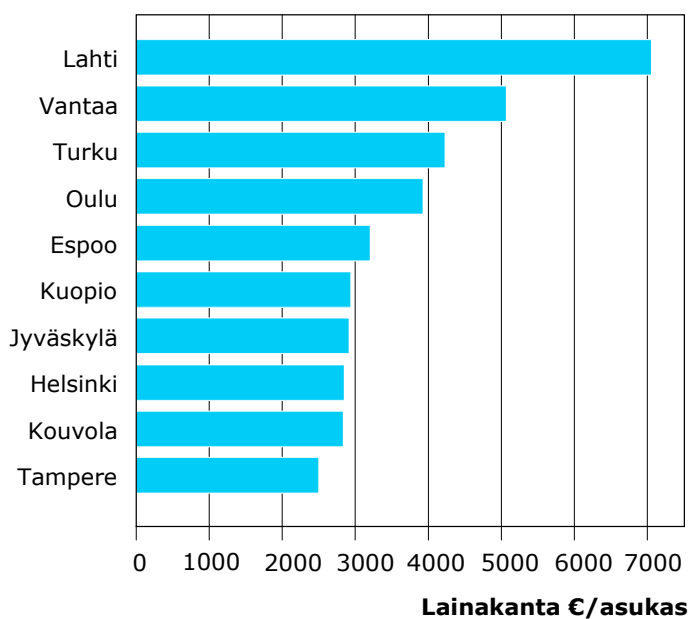
Lisäksi pitää ottaa huomioon kansainvälisten luotottajien näkökulma, jossa velanhoidon arviointi ei kohdistu vain yksittäisten kaupunkien tai kuntasektorin tarkasteluun, vaan rahoittajat ovat huomioon koko julkisen sektorin velkaantumistason arvioidessaan maariskää.

Asukaskohtainen lainamäärä kasvaa eniten Turussa. Tämä ilmenee taulukosta kahdeksan. Jyväskylän asukaskohtainen lainamäärä laskee. Euromääräisesti eniten lainaa ottaa Espoo.

---

<sup>3</sup> Lahden kaupunki tuo esiin talousarviossaan asukaskohtaisena lainamääränä 2204 euroa, jolla kaupunki viittaa siihen lainamäärään, joka on käytetty peruskaupungin tarpeisiin.

**Kuvio 4. Kaupunkien lainakanta € per asukas vuoden 2017 lopussa.**



**Taulukko 8. Lainakanta ja sen muutos vuoden 2015 tilinpäätöksestä vuoden 2017 talousarvioon.**

	Lainakanta				Muutos	
	2015		2017		€/as	Milj. €
	€/as	Milj. €	€/as	Milj. €		
Helsinki	2 518	1 582,0	2 852	1 810,0	334	228,0
Espoo	2 330	628,0	3 209	894,0	879	266,0
Tampere	1 772	399,0	2 506	576,5	734	177,5
Vantaa	5 023	1 078,0	5 071	1 124,0	48	46,0
Oulu	3 300	655,0	3 932	797,0	632	142,0
Turku	3 218	598,0	4 233	798,0	1 015	200,0
Jyväskylä	2 928	402,3	2 917	407,3	-11	5,0
Lahti	6 182	734,1	7 057	845,0	875	110,9
Kuopio	2 802	314,1	2 946	351,4	144	37,3
Kouvola	2 371	203,5	2 841	242,5	470	39,0
		6 594,0		7 845,7		1 251,7

## 6 PÄÄTELMIÄ JA YHTEENVETOA

Suurten kaupunkien väkiluku on kasvussa. Kaupunkien arvioiden mukaan kymmenessä suurimmassa kaupungissa asuu yhteensä 2 220 269 kaupunkilaista vuonna 2017. Väestön-  
lisäyksen arvioidaan olevan 30 021 henkeä verrattuna vuoden 2016 talousarvioihin, eli se vastaa lähes 1,4 prosentin väestönkasvua. Kaupunkien tulisi pystyä korvaamaan kuluja fyysisiä rakenteita ja laitteita, mutta väestökasvu tuo kaupungeille niitä laajempia investointipaineita. Vuonna 2017 kaupungeista vain Espoo ja Jyväskylä kykenevät kattamaan poistonsa vuosikatteella. Kaikissa kaupungeissa investointien tulorahoitusprosentti jää alle sadan prosentin vuonna 2017.

Merkillepantavaa vuoden 2017 talousarvioissa on se, että useimmat kaupungit ilmoittavat tekevänsä negatiivisen tuloksen tuloslaskelmassa. Tuloslaskelman mukainen tilikauden tulos on Jyväskylässä tasapainossa, eli siellä menot ja tulot ovat yhtä suuret. Helsinki ja Espoo budjetoivat pientä positiivista tulosta, mutta muissa kaupungeissa tulos on negatiivinen. Kunnallistalouden budjetointiperiaatteiden mukaan talousarvion pitäisi olla tasapainossa. Negatiivisen tuloksen tekeminen ei ole tasapainoperiaatteen mukaista, sillä se osoittaa budjettialijäämää. Tällä tavalla monen kaupungin budjetointipolitiikka ei näytä enää noudattavan julkisen talouden oppeja. Menettely on sillä tavalla ongelmallinen, että rahoitusvajeen kattamistehtävää siirretään vain tuleville vuosille. Kunnat eivät voi kerryttää alijäämiä taseeseen kovin pitkään, sillä kuntalaki velvoittaa kuntia kattamaan syntyvät alijäämät.

**Taulukko 9. Yhteenveto suurten kaupunkien talousarvioista vuodelle 2017.**

	Asukas- luku	Tulovero %	Vuosikate % poistoista	Investointien tulorahoitus %	Tilikauden tulos (tulos- laskelman erä)	Lainat €/as	Lainat milj. €
Helsinki	634 656	18,50	92,0	51,0	104,4	2 852	1 810,0
Espoo	278 586	18,00	108,7	60,6	12,8	3 209	894,0
Tampere	230 100	19,75	82,4	43,0	-18,8	2 506	576,5
Vantaa	221 643	19,00	56,0	53,0	-50,2	5 071	1 124,0
Oulu	202 749	20,00	54,7	29	-36,3	3 932	797,0
Turku	188 500	19,50	12,1	6,0	-21,6	4 233	798,0
Jyväskylä	139 647	20,00	100,0	99,3	0	2 917	407,3
Lahti	119 732	20,25	96,0	52,5	-1,7	7 057	845,0
Kuopio	119 300	20,50	82,0	63,0	-8,8	2 946	351,4
Kouvola	85 356	20,75	69,7	32,7	-4,9	2 841	242,5



Kaupunkien ansiotuloverotus säilyy vakaana, sillä mikään kaupunki ei korota kunnallisveron tuloveroprosenttia. Sen sijaan yli puolet suurista kaupungeista tekee kiinteistöverojen korotuksia. Useimpia kiinteistöveroasteiden korotuspäätöksiä selittävät kiinteistöverolakiin tehdyt muutokset, joissa määriteltiin kiinteistöveroasteiden uudet alarajat.

Suurten kaupunkien verotulot kasvavat vuodesta 2015 vuoteen 2017. Kiinteistöverotuksen painoarvo kunnallisessa verotuksessa vahvistuu, ja suurin osa verotulojen kasvusta tulee kiinteistöverotulojen kasvusta. Yhteisöverotulot sen sijaan laskevat yli kolmanneksella. Ne laskevat kaikkialla muualla paitsi Helsingissä.

Kaikki kaupungit ottavat uutta lainaa. Jyväskylä velkaantuu vähiten, ja sen asukaskohmainen lainamäärä jopa laskee. Eniten velkarahaa ottaa Espoo, mutta asukaskohmainen lainamäärä kasvaa eniten Turussa.

# LÄHTEET

- Helin, Heikki** (2015) Kuntien velkaelvytys jatkuu. Suurten kaupunkien talousarviot 2016. Tutkimuskatsauksia 2015:11. Helsinki: Helsingin kaupunki, Tietokeskus.
- Punakallio, Minna** (2016) Kilpailukykysojimus ei vahvista kuntataloutta välittömästi. Kuntalehti 7/2016, s. 15.
- Suomen Kuntaliitto** (2016a) Kansantalous ja julkinen talous sekä kansantalouden ennusteet. Luettu 29.11.2016. [http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot-kansantalous-julkinen-talous/Documents/Liite\\_1\\_kansantalous\\_%20ja\\_julkinen\\_talous\\_huhtikuu\\_2016.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuviot/kuntatalouden-tilastot-kansantalous-julkinen-talous/Documents/Liite_1_kansantalous_%20ja_julkinen_talous_huhtikuu_2016.pdf)
- Suomen Kuntaliitto** (2016b) Valtion talousarvioesitys 2017 hallituksen budjettiriihen mukaan. Luettu 27.12.2016. [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/paaekonomistin-palsta/luentomateriaalit-punakallio/Documents/Liite%205\\_MP\\_KL\\_budjettiriihi\\_06092016.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/paaekonomistin-palsta/luentomateriaalit-punakallio/Documents/Liite%205_MP_KL_budjettiriihi_06092016.pdf)
- Suomen Kuntaliitto** (2016c) Veroprosenttitilastot valmistuivat: Onnistunut talouskuri näkyy veroprosenttien laskuina ja maltillisina korotuksina. Luettu 28.11.2016. <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2016/Sivut/veroprosentit-2017.aspx>
- Turun kaupunginjohtaja** (2016) TURUN KAUPUNGIN TALOUSARVIO 2017 - KAUPUNGINJOHTAJAN TALOUSARVIOESITYS. Luettu 29.12.2016. [https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//161017\\_kjn\\_talousarvioesitys.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files//161017_kjn_talousarvioesitys.pdf)
- Tyni Tero** (2016) Lausunto 4.10.2016. Dnro 945/03/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp). Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä huomioita.
- Valtion talousarvioesitykset. Talousarvioesitys** (2017) Luettu 30.9.2016. Saatavilla: <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2017&lang=fi&maindoc=/2017/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:5>
- Valtiovarainministeriö** (2016a) Taloudellinen katsaus, syksy 2016. Luettu 7.10.2016. Saatavilla: <http://vm.fi/julkaisu?pubid=13701>
- Valtiovarainministeriö** (2016b) Taloudellinen katsaus, syksy 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu - 31a/2016. Luettu 7.10.2016. Saatavilla: <http://vm.fi/documents/10623/2321597/TKsyksySuomi2016/0058fab7-cd1e-4db1-a973-a9b6af20adee?version=1.0>
- Valtiovarainministeriö** (2016c) Kuntatalousohjelma 2017-2020 kevät 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu - 13a/2016.
- Valtiovarainministeriö** (2016d) Taloudellinen katsaus: Talvi 2016. Valtiovarainministeriön julkaisu - 42a/2016.

**TIEDUSTELUT**

Pekka Valkama p. 09 310 36534  
etunimi.sukunimi@hel.fi

**TAITTO**

Pirjo Lindfors

ISSN 2342-6438 (verkkojulkaisu)

**JULKAISIJA**

Helsingin kaupungin tietokeskus  
PL 5500 (Siltasaarencatu 18–20 A)  
00099 Helsingin kaupunki

**PUHELIN**

09 310 1612

**INTERNET**

[WWW.HELF.I/TIETOKESKUS/](http://WWW.HELF.I/TIETOKESKUS/)