



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUS

Tutkimuskatsauksia

2008 | 2

HEIKKI HELIN

Suurten kaupunkien talous 2000–2006: **Verorahoitus ei riitä**



Verkossa

ISSN 1796-7236

ISBN 978-952-223-047-8

Painettu

ISSN 1455-7266

LISÄTIETOJA

Heikki Helin

p. (09) 310 78394

sukunimi.etunimi@phnet.fi

Esipuhe

Kunnallistaloudessa on ollut aistittavissa lievää myötätuulta. Keskeiset talouden tunnusluvut parantuivat hieman aikaisemmasta vuoden 2006 tilinpäätöksissä.

Erikoistutkija Heikki Helin tarkastelee suurten kaupunkien talouden perusteita. Hänen huolestuttava havaintonsa se, että suurten kaupunkien talous perustuu liian paljon liikelaitoksilta saatuihin tuloutuksiin.

Kuntien verotulot ja valtionosuudet eivät riittäneet Helsingissä, Tampereella ja Turussa peruspalvelujen nettokustannusten kattamiseen. Osittain nämä palvelut rahoitettiin liiketoiminnasta saaduilla tuotoilla.

Energialaitosten kustannuksia lisäävät tulevaisuudessa päästökaupasta aiheutuvat kustannukset ja vaatimukset uusiutuvien polttoaineiden käytöstä. Helinin mukaan suurten kaupunkien näin vahvasti liikelaitoksiin perustuva rahoitus on pidemmällä aikavälillä kestämaton.

Markus Laine
vs. tutkimusprofessori

1 Tarkastelun tausta¹

Kunnallistalouden luvut paranivat vuonna 2006 edellisvuodesta². Verotulot ja valtionosuudet kasvoivat. Vaikka toimintakate heikkeni, parani vuosikate. Kuntien tulorahoitus ei vahvistunut kuitenkaan riittävästi. Koko maan puitteissa vuosikate kattoi poistot, mutta investointien omahankintamenot olivat noin miljardin vuosikatetta suuremmat. Tämän aukon kunnat joutuivat paikkaamaan ottamalla noin 600 miljoonaa euroa lisää velkaa.

Suurten kaupunkien vuoden 2006 tilinpäätös³ ja vuosien 2007 ja 2008 talousarviot⁴ osoittavat kehityksen jatkuvan samansuuntaisena.

Vaikka suurten kaupunkien talouden kehitys pinnallisesti tarkastellen näyttää edellisvuosia paremmalta, varjostaa kehitystä kaksi tekijää:

- Tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen, vaan ne on jouduttu osin rahoittamaan velalla. Tästä on seurannut velan kasvu.
- Vaikka verotulot ja valtionosuudet ovat kasvaneet, eivät ne vuonna 2006 Helsingissä, Tampereella ja Turussa riittäneet kattamaan keskeisten peruspalvelujen nettokustannuksia. Niiden rahoitus perustui osittain liikelaitosten tulouksiin.

Tuloslaskelmaa vahvasti eräissä kaupungeissa liikelaitosten ohella omilta yhtiöiltä saadut tuloutukset. Vuoden 2006 tuloslaskelman vuosikatteen jälkeisiin lukuihin vaikuttivat merkittävästi myös monissa kaupungeissa energialaitoksiin liittyneet omaisuusjärjestelyt. Ne ilmenevät tuloslaskelmassa satunnaisina tuloina, mistä on seurannut poikkeuksellisen suuri ylijäämä.

Kohtuullisilta näyttävät kunnallistalouden luvut antavat liian myönteisen signaalin talouden todellisesta tilasta. Tässä yhteenvedossa tarkastellaan suppeasti 10 suurimman kaupungin osalta seuraavia talouden kehityksen piirteitä:

1. Verorahoitus ja peruspalvelut.
2. Tulorahoituksen riittävyys: vuosikate, poistot ja investointien omahankintamenot.
3. Lainojen ja konsernilainojen kehitys.

¹Raportin kansikuvassa on monistettuna Kuopion kaupungin rahatoimistossa olevan rahalippaan rahareikä. Lippaan kyljessä on jälkeenpäin kirjoitettu teksti: "Anna ropo kaupungille".

²Heikki Helin, Kuntien talous 2006: Talous vahvistui, mutta velka kasvoi. Kuntapuntari 5/2007.

³Heikki Helin, Tulorahoitus ei riitä. 10 suurimman kaupungin tilinpäätökset 2006. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2007:4.

⁴Heikki Helin, Investoinnit edelleen velaksi. Suurten kaupunkien talousarviot 2007. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2006:40

Heikki Helin, Suurten kaupunkien talousarviot 2008. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2007:11.

2 Verorahoitus ja peruspalvelut

Kuntien verotulot eivät viime vuosina ole enää täysin heijastelleet kunnan alueella tapahtuneen taloudellisen toimeliaisuuden kehitystä. Verotusta on kevennetty eli kunnallisverotuksen vähennyksiä on korotettu. Tästä on seurannut kunnan tuloveron supistuminen. Aikaisemmin valtio ei korvannut kunnille kevennyksistä aiheutuneita veromenetyksiä, mutta viime vuosina menetykset on korvattu lisäämällä valtionosuuksia.

Taulukko 1. Tuloverosentit 2000–2006

Tuloveroprosentti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	16,50	16,50	16,50	17,50	17,50	17,50	17,50	1,00
Espoo	17,00	17,00	17,00	17,00	17,50	17,50	17,50	0,50
Tampere	17,25	17,25	17,25	17,25	18,00	18,00	18,00	0,75
Vantaa	17,75	17,75	17,75	17,75	17,75	18,50	18,50	0,75
Turku	17,50	17,50	17,50	18,00	18,00	18,00	18,00	0,50
Oulu	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	0,00
Lahti	17,75	18,25	18,25	18,25	18,25	19,00	19,00	1,25
Kuopio	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,75	18,75	0,75
Jyväskylä	18,00	18,00	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	0,50
Pori	17,00	17,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	1,00
Pienin	16,50	16,50	16,50	17,00	17,50	17,50	17,50	0,00
Suurin	18,00	18,25	18,50	18,50	18,50	19,00	19,00	1,25
Koko maa	17,65	17,67	17,78	18,04	18,12	18,29	18,39	0,74

Myös yhteisöveron jakoperusteita on muutettu. Vuonna 2002 kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta leikattiin samalla kun valtio luopui arvonlisäveron takaisinperinnästä kunnilta. Muutoksesta kärsivät sellaiset kunnat, joiden yhteisövero euroa/asukas oli koko maan keskitasoa suurempi. Tämä ilmenee liitetaulukossa 1 Helsingin, Espoon ja Oulun verotulojen vähenemisenä vuonna 2002⁵. Yhteisöverokannan alennus 29 prosentista 26 prosenttiin vuonna 2005 korvattiin kunnille korottamalla kuntaryhmän osuutta veron tuotosta. Aiemmin kun verokantaa on korotettu, sen tuoma lisätuotto leikattiin kunnilta⁶.

Kiinteistöveroprosenttien rajoja on muutettu lainsäädännöllä. Merkittävä vaikutus on ollut verottajan tekemillä verotusarvojen korotuksilla⁷.

⁵Vuoden 2002 tilinpäätöksiin vaikutti ratkaisevasti valtion toimenpiteet. Valtiosihteeri Raimo Sailaksen vetämän työryhmän ehdotuksen mukaan (15.5.2001) arvonlisäveron takaisinperintä kuitattiin yhteisöverosta ja verotulo-tasauksen 15 prosentin kattosääntö poistettiin, mikä kirpaisi erityisesti Helsinkiä ja Espoota. Näin saadulla lisärahalta kasvatettiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia. Sisäasiainministeriössä kutsuttiin Sailaksen paketin ratkaisuja ”kuntatalouden vakauttamiseksi”. Ylipormestari Eva-Riitta Siitonen käytti nimitystä ”puhallus”. Helsinki, Espoo ja Oulu suurista kaupungeista joutuivat uudistusten maksajiksi.

⁶Heikki Helin, Yhteisövero. Suuret kaupungit 1993–2007. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2007:7.

⁷Heikki Helin, Kiinteistövero. Suuret kaupungit 1993–2007. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2007:5.

Valtionosuuksien tarkoitus on tasata kuntien omassa tulopohjassa, kustannusraken- teessa ja palvelutarpeissa olevia eroja. Koska kuntien verotuloja on korvattu lisää- mällä valtionosuuksia, onkin tarkasteltava verotulojen ja valtionosuuksien yhteis- summan, verorahoituksen, kehitystä kuntien tulopohjan kehityksen kuvaamiseksi

Taulukko 2. Verorahoitus euroa/asukas 2000–2006

Verorahoitus	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	3 871	3 979	3 344	3 562	3 570	3 772	4 017	146
Espoo	4 063	4 015	3 665	3 382	3 598	3 959	4 240	176
Tampere	3 096	3 422	3 407	3 269	3 466	3 654	3 896	800
Vantaa	3 159	3 390	3 363	3 273	3 430	3 643	3 899	740
Turku	3 281	3 573	3 709	3 625	3 794	3 880	4 161	880
Oulu	3 230	3 419	3 407	3 192	3 304	3 518	3 699	469
Lahti	2 771	3 106	3 194	3 142	3 272	3 474	3 748	977
Kuopio	2 815	3 032	3 298	3 211	3 298	3 475	3 681	865
Jyväskylä	2 826	3 167	3 212	3 126	3 151	3 247	3 477	651
Pori	3 286	3 677	3 816	3 889	3 992	4 050	4 365	1 079
Koko maa	3 140	3 421	3 451	3 409	3 517	3 677	3 916	776

Kuntien tehtävänä on turvata kuntalaisille valtion edellyttämät palvelut. Usein näistä käytetään nimeä peruspalvelut. Tässä nimitystä käytetään sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen tehtävistä. Ne on lueteltu liitteessä 8. Kaikki niistä ei- vät ole ns. pakollisia palveluja.

Kunnallistalous on tasapainotaloutta. Sille on tyypillistä, että menot pyrkivät nouse- maan aina tulojen tasolle. Hyvinä vuosina kunnan menot kasvavat. Tämä on havait- tavissa suurtenkin kaupunkien palvelujen tuotantokustannusten pitemmän aikavälin kehityksessä.

Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaiset nettomenot ovat kasvaneet vuosittain. Kasvuvauhdissa on eroja kaupunkien kesken. Suurin kasvu on ollut Tampereella ja pienin Jyväskylässä. (liite 3)

Kuntien palvelujen kustannusvertailuun liittyy monia ongelmia. Näyttää siltä, että mitä kehittyneempi kunnan kustannuslaskenta on, sitä suuremmat ovat kustannukset. Merkittävä vaikutus on esimerkiksi tilahallinnon kustannusten tasolla. Mitä useammin kunnan organisaatioita ja toimintatapoja muutetaan, sitä suuremmat ovat vertailuon- gelmat.

Helsingin talous notkahti vuonna 2002 valtion toimenpiteiden johdosta. Helsingin kaupunginhallitus päätti 1.2.2002 kaupungin talouden tasapainottamiseksi, että sosi- aali- ja terveystoimen asukaskohtaisia kustannuksia sekä opetustoimen oppilaskoh- taisia kustannuksia pyritään vähentämään niin, että vähitellen saavutettaisiin viiden suurimman kaupungin keskiarvo.

Myös opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaisten menojen kasvu oli suurin Tampereella ja pienin Jyväskylässä. Varsinkin ammatillisen koulutuksen menojen vertailussa on oltava varovainen, koska kaupungit ovat organisoineet ammatillisen koulutuksen eri tavoin. (liite 4)

Taulukko 3. Peruspalvelut yhteensä euroa/asukas 2000–2006

Peruspalvelut	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	3 327	3 600	3 824	3 840	3 797	4 049	4 167	840
Espoo	2 719	2 962	3 180	3 258	3 383	3 550	3 733	1 014
Tampere	2 758	2 929	3 096	3 270	3 534	3 739	3 951	1 193
Vantaa	2 782	2 989	3 113	3 279	3 448	3 605	3 757	975
Turku	3 045	3 316	3 434	3 607	3 792	4 029	4 186	1 141
Oulu	2 518	2 675	2 921	3 038	3 197	3 345	3 509	991
Lahti	2 610	2 756	2 877	3 097	3 376	3 467	3 535	925
Kuopio	2 669	2 768	2 955	3 065	3 330	3 499	3 653	984
Jyväskylä	2 576	2 766	2 945	3 054	3 127	3 216	3 310	734
Pori	3 100	3 279	3 456	3 609	3 659	3 881	4 104	1 004
								0
Koko maa	2 715	2 915	3 083	3 226	3 371	3 513	3 670	955

Peruspalvelujen nettokustannukset kasvoivat tarkastelukaudella 2000–2006 yli 1 000 euroa/asukasta kohti Tampereella, Turussa, Espoossa ja Porissa. Muutoksen suuruuteen vaikuttaa jonkin verran se, mikä oli menotaso tarkastelukauden alussa.

Kunnan verotulojen ja valtionosuuksien summa kuvaa kunnan saamaa julkista rahoitusta. Periaatteessa sillä pitäisi pystyä kattamaan ainakin ns. peruspalvelujen nettokustannukset. Verorahoituksen tulisi riittää myös yleishallinnon ja muiden palvelujen rahoittamiseen. Lisäksi tarvitaan rahaa mm. investointeihin sekä lainojen lyhennyksiin ja korkoihin.

Vuonna 2006 kolmen suuren kaupungin verorahoitus ei kattanut peruspalvelujen nettokustannuksia. Nämä olivat Helsinki, Tampere ja Turku. Myös Vantaalla, Lahdessa ja Kuopiossa on ollut muutamana vuonna vastaava tilanne.

Taulukko 4. Verorahoitus – peruspalvelut netto euroa/asukas 2000–2006

Erotus	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helsinki	545	380	-480	-279	-227	-278	-150
Espoo	1 344	1 054	485	124	215	409	507
Tampere	338	493	311	-1	-67	-85	-55
Vantaa	378	400	251	-6	-18	38	142
Turku	237	257	276	18	1	-148	-25
Oulu	712	744	485	154	107	173	190
Lahti	161	350	317	46	-104	7	213
Kuopio	146	264	343	146	-32	-24	28
Jyväskylä	250	400	266	72	24	30	167
Pori	185	397	359	280	333	169	261
Koko maa	425	506	368	183	146	164	246

Tilanne on näiden kaupunkien kannalta huolestuttava. Käytännössä kaupungit rahoittavat peruspalveluitaan liikelaitoksilta ja pääasiassa energialaitoksista saamallaan tuloilla. Toisaalta on hyvä asia se, että energialaitoksista saatavat tulot voidaan käyttää kaupunkilaisten palvelujen turvaamiseen eivätkä ne valu ulkomaisille osakkeenomistajille. Vuoden 2003 energianhintojen tarkastelu osoitti, että energian hinta oli usein korkea kaupungeissa, jotka olivat myyneet energialaitoksensa⁸.

Kymmenen suurimman kaupungin vuoden 2006 tilinpäätöksen tuloslaskelma päättyi 495 miljoonan euron ylijäämään. Tilikauden tulos oli peräti 1 018 miljoonaa eroa. Ylijäämän suuruuteen vaikutti merkittävästi satunnaisten erien poikkeuksellinen suuruus (790 milj.).

Liitetaulukossa 5 on esitetty myös osinkotuottojen määrä. Lahdessa ja Vantaalla niiden vaikutus vuosikatteeseen on muita suurempi. Taulukossa on laskettu yhteen myös rahoitus netto⁹. Kaikilla suurilla kaupungeilla se oli plusmerkinen.

Suuria satunnaisia tuottoja vuonna 2006 oli Helsingissä, Espoossa, Kuopiossa ja Porissa. Kaikissa näissä kaupungeissa tehtiin energialaitoksiin liittyviä järjestelyjä.

⁸Heikki Helin, Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2005:1.

⁹Se muodostuu tuloslaskelman riveistä korkotuotot + osinkotuotot + muut rahoitustuotot - korkokulut - muut rahoituskulut.

4 Tulorahoituksen riittävyys

Kunnan talouden tasapainon arvioinnissa keskeinen tunnusluku on vuosikate. Se osoittaa paljonko vuotuisista tuloista jää vuotuisten menojen suorittamisen jälkeen poistoihin, investointeihin ja lainojen lyhennyksiin. Perusoletus on, että mikäli vuosikate on poistojen suuruinen, kunnan tulorahoitus on riittävä. Edellytyksenä tällöin on, että poistojen määrä vastaa keskimääräistä vuotuista korvausinvestointitasoa. Näillä oletuksilla kunnan tulorahoituksen katsotaan olevan ylijäämäinen, kun vuosikate ylittää poistot ja alijäämäinen, kun vuosikate alittaa poistot.¹⁰

Korvausinvestoinnit kattava vuosikate tarkoittaa, ettei kunnan tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuutta tai pitkäaikaisia sijoituksia eikä vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa.

Suurten kaupunkien tilinpäätöstarkastelut ovat osoittaneet poistojen olevan liian pienet. Tästä seuraa, että **tunnusluku vuosikate % poistoista antaa liian myönteisen kuvan kunnan tulorahoituksen riittävydestä.**

Taulukko osoittaaakin, että vuosikate on ollut poistojen suuruinen useana vuonna. Oulussa näin on ollut kaikkina tarkastelukauden vuosina, Helsingissä ja Tampereella kuutena vuonna. Kun vuosikate on negatiivinen, sanotaan kansanomaisesti, että kunta on joutunut turvautumaan ”syömävelkaan”. Näin on käynyt Vantaalle ja Lahdelle yhtenä vuonna tarkastelukaudella.

Taulukko 5. Vuosikate % poistoista

Vuosikate % poistoista	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helsinki	195	163	34	115	125	111	159
Espoo	471	317	182	50	81	143	190
Tampere	148	164	169	97	108	107	113
Vantaa	129	110	104	-12	32	58	95
Turku	120	130	211	108	103	21	74
Oulu	258	293	263	180	155	181	195
Lahti	-10	133	185	53	79	6	169
Kuopio	66	94	158	104	54	68	88
Jyväskylä	70	112	117	27	22	48	100
Pori	38	120	150	133	126	67	78
Koko maa	125	142	152	94	79	77	118

Kriisikuntakriteeristön¹¹ keskeisin tunnusluku on taseen kertynyt alijäämä. Suurten kaupunkien talouden kannalta myönteinen piirre on se, että taseeseen ei ole kertynyt alijäämää. Monessa kaupungissa tilannetta ovat parantaneet erilaiset liikelaitosten järjestelyt.

¹⁰Oiva Myllyntaus, Kuntatalouden ohjaus. budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusta ja kehityssuuntia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.

¹¹Valtioneuvoston asetus Kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista. 15.2.2007

Taulukko 6. Taseen kertynyt yli- tai alijäämä euroa/asukas 2000–2006

Kertynyt yli/alijäämä	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helsinki	738	795	520	702	1 049	1 330	1 846
Espoo	912	1 594	2 128	2 085	2 156	2 028	2 122
Tampere	538	745	1 004	996	1 067	1 359	1 396
Vantaa	246	400	523	783	883	741	706
Turku	655	731	871	890	974	753	675
Oulu	850	1 329	1 815	2 069	2 277	2 621	2 998
Lahti	368	560	719	652	615	444	645
Kuopio	-199	-94	102	119	-44	-166	350
Jyväskylä	-93	-65	26	45	-158	1 060	1 124
Pori	-389	-311	-141	8	101	-1	911
Koko maa	220	333	490	523	570	568	677

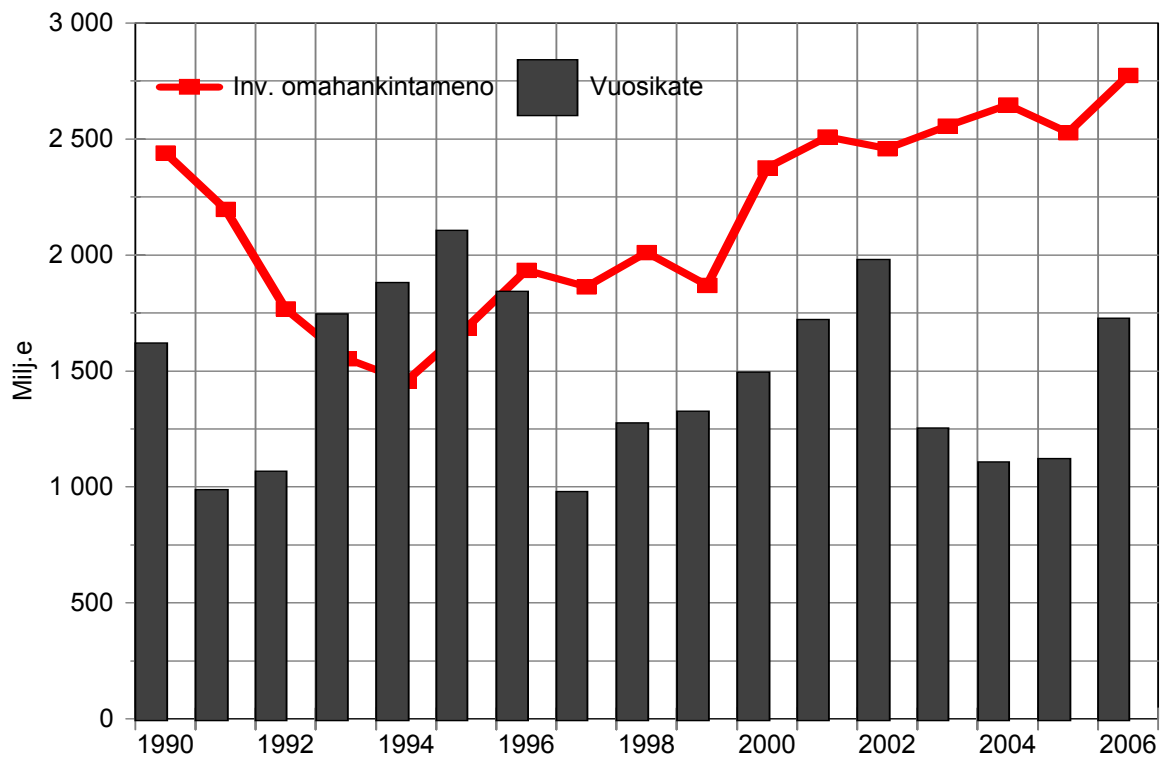
Investointien tulorahoitus -tunnusluku¹² kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenosta on rahoitettu tulorahoituksella. Taulukko 7 osoittaa, että tunnusluku on harvoin ylittänyt 100:aa. Tästä seurannut se, että investointeja on jouduttu rahoittamaan velalla.

Taulukko 7. Investointien tulorahoitusprosentti 2000–2006

Inv. tulorahoitus %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helsinki	92	76	20	70	78	80	84
Espoo	173	88	52	25	51	100	130
Tampere	78	80	107	60	65	61	77
Vantaa	46	43	45	-6	14	40	61
Turku	57	78	100	55	40	6	39
Oulu	127	107	92	76	75	123	90
Lahti	-5	85	161	34	58	4	82
Kuopio	49	67	106	65	34	44	42
Jyväskylä	37	60	62	14	14	41	67
Pori	26	91	114	103	72	32	33
Yhteensä	63	69	81	49	42	44	62

¹²Investointien tulorahoitus, %: = 100 x Vuosikate / Investointien omahankintameno. Investointien omahankintameno saadaan vähentämällä hankintamenosta valtionosuudet, liittymismaksut ja muut rahoitusosuudet.

Kuvio 1. Kuntien vuosikate ja investointien omahankintameno 1990–2006 (milj.e)

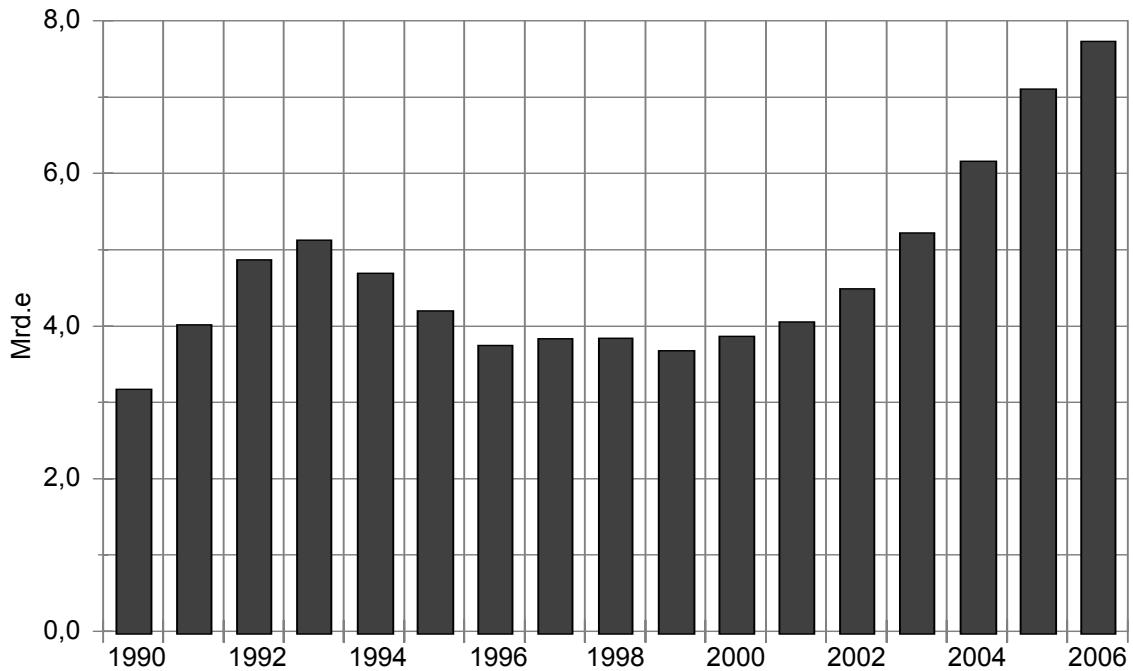


Kuntien vuosikate ei ole riittänyt kattamaan investointien omahankintamenoa. Kehityksen taustalla on toisaalta kuntien tulorahoituksen heikentyminen ja toisaalta se, että investointien valtionosuudet vähentyneet merkittävästi.

5 Kuntien velka kasvanut vuosittain 2000-luvulla

Kunnan rahoituksen rakennetta kuvataan taseen ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Kuntien tilinpäätöksissä esitellään useita eri tunnuslukuja, mutta ne antavat jo muodostamistapansa takia hyvin samansuuntaisen kuvan. Tämän takia riittää, kun käyttää yleisimmin tunnettua, asukaslukuun suhteutettua lainamäärää.

Kuvio 2. Kuntien lainakannan kehitys 1990–2006 (mrd. e)



Koska tulorahoitus ei ole riittänyt investointeihin, on kuntien lainakanta kaksinkertaistunut 2000–2006. Vuonna 2000 kuntien lainakanta oli 3,8 miljardia euroa ja vuonna 2006 jo 7,7 miljardia euroa

Taulukko 8. Lainat euroa/asukas 2000–2006

Lainat e/as	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helsinki	404	364	965	1 221	1 424	1 318	1 205
Espoo	270	258	113	423	508	618	542
Tampere	373	412	408	706	823	992	1 058
Vantaa	870	1 010	1 359	1 754	2 215	2 491	2 779
Turku	885	693	622	600	600	1 323	1 537
Oulu	590	457	392	508	628	589	515
Lahti	1 793	1 616	1 949	2 734	2 291	2 563	2 927
Kuopio	275	220	373	305	608	685	888
Jyväskylä	1 298	1 487	1 493	1 404	1 767	1 885	1 864
Pori	1 086	949	956	949	938	1 168	1 503
Yhteensä	746	781	862	1 000	1 176	1 351	1 464

Kunnat ovat organisoineet toimintansa eri tavoin. Eräillä kaupungeilla on käytössään ns. konsernipankki, josta välitetään lainat kunnan osakkuusyhtiöillekin. Kuntien kesken on eroja myös esimerkiksi vuokra-asuntojen ja teollisuushallien organisoinnissa. Toisilla kunnilla ne ovat peruskunnan luvuissa, toisilla ne ovat yhtiössä. Tästä johtuen peruskunnan lainamäärien vertailuun liittyy monia ongelmia. Konsernilainakanta korjaa em. vertailuongelmia.

Taulukko 9 osoittaa Vantaan konsernilainojen kasvaneen muita kaupunkeja huomattavasti enemmän tarkastelukaudella. Vuonna 2006 konsernilainoja oli eniten Vantaalla ja seuraavaksi eniten Turulla ja Jyväskylällä. Muita pienempi lainamäärä on Oulussa.

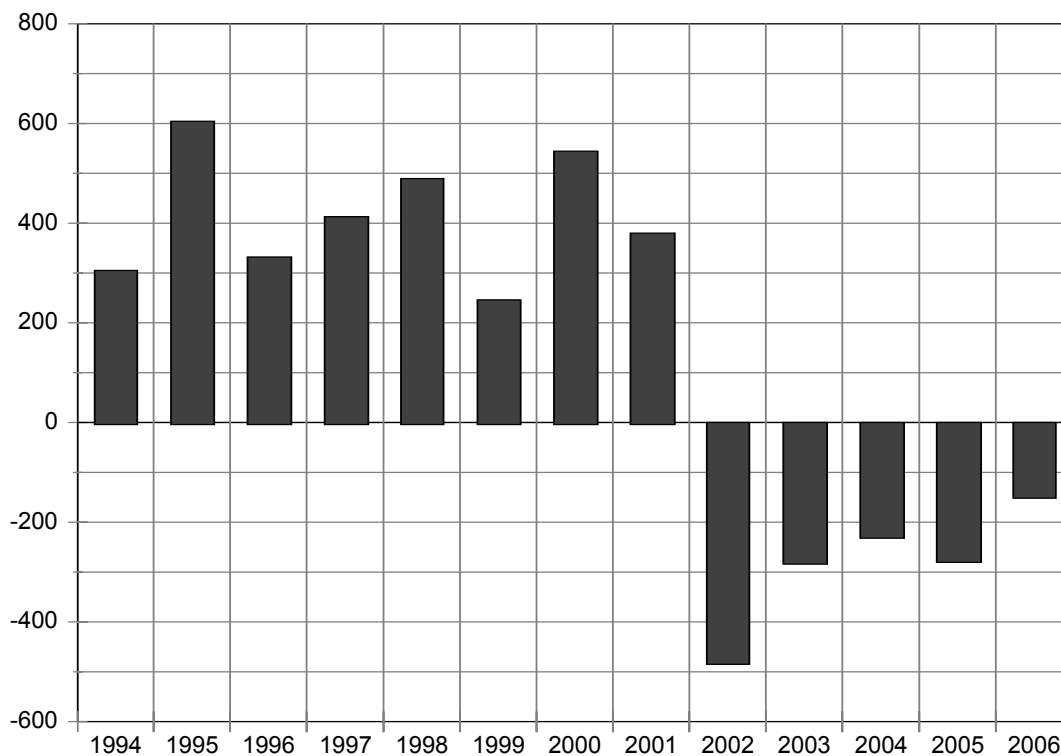
Taulukko 9. Konsernilainat euroa/asukas 2000–2006

Konsernilainat e/as.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos %	Muutos e
Helsinki	2 857	3 028	3 857	4 290	4 506	4 497	4 846	70	1 989
Espoo	3 444	3 722	3 284	3 690	3 731	3 934	3 765	9	321
Tampere	1 848	2 013	2 208	2 625	2 807	3 062	3 217	74	1 369
Vantaa	3 395	3 768	4 537	4 960	5 676	6 442	6 838	101	3 443
Turku	4 137	4 288	4 440	4 593	4 569	5 037	5 318	29	1 181
Oulu	2 028	1 952	2 024	2 109	2 435	2 427	2 397	18	369
Lahti	4 180	3 150	3 821	4 070	4 037	4 337	4 368	4	188
Kuopio	2 725	2 794	3 191	3 344	3 968	4 490	5 076	86	2 351
Jyväskylä	3 973	4 148	4 830	4 790	5 054	5 238	5 237	32	1 264
Pori	2 405	2 526	2 535	2 534	2 556	2 885	2 976	24	571
Koko maa	2 459	2 591	2 755	2 972	3 198	3 433	3 580	46	1 121

6. Helsingin talous 2000–2006

Helsingin kaupungin verotulot ja valtiinosuudet eivät ole viitenä viime vuonna riittäneet peruspalvelujen kustannusten (nettokustannusten) kattamiseen. Lisäresurssit on saatu kaupungin liikelaitoksilta ja pääasiassa Helsingin Energialta.

Kuvio 3. Helsingin verorahoitus – peruspalvelut netto euroa/asukas 1994–2006



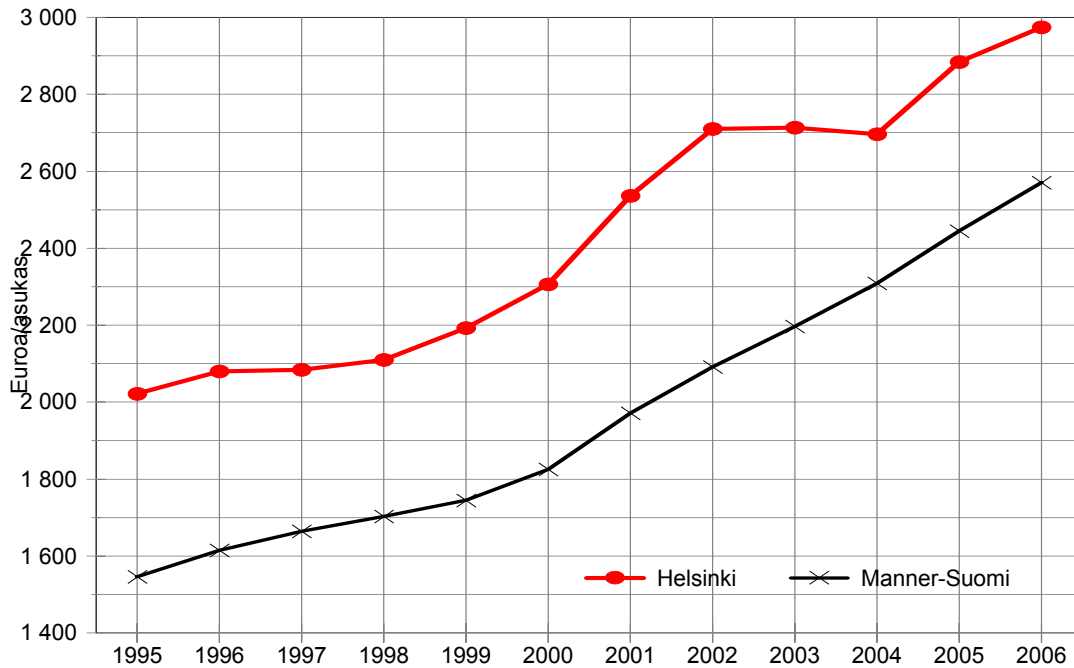
Kuvion muuttujien sisältö:

- Verorahoitus = verotulot + käyttötalouden valtiinosuudet euroa/asukas.
- Peruspalvelut = sosiaali- ja terveystoimi + opetus- ja kulttuuritoimi (sisältä myös vapaa-ajan palvelut) nettokustannukset euroa/asukas.
- Sekä verorahoitus että peruspalvelujen nettokustannukset suhteutetaan asukaslukuun.

Kuviosta ilmenee:

- Helsingin verorahoitus ei ole riittänyt keskeisten peruspalvelujen rahoittamiseen vuosina 2002–2006.

Kuvio 4. Helsingin ja Manner-Suomen sosiaali- ja terveystenon euroa/asukas kehitys 1995–2005 (ao. vuosien rahanarvo)



Helsingin sosiaali- ja terveystenot kuten muidenkin palvelujen kustannukset euroina asukasta kohti ovat korkeammat kuin Manner-Suomen kuntien. Tämän taustalla on monia tekijöitä. Kun yhteisöveron tuotto kasvoi voimakkaasti 1990-luvun lopulla, kasvoi Helsingin asukaskohtaisten sosiaali- ja terveystenonjen ero Manner-Suomeen. Vuonna 2002 ero oli suurimmillaan 618 euroa. Kaupungin organisaatiokomitean vuonna 2002 aloittama talouden tarkastelun tuloksena ero oli vuonna 2004 supistunut 388 euroon. Vuonna 2006 se oli 403 euroa.

Yksityiskohtainen tarkastelu suurten kaupunkien palvelukustannusten tasosta ja kehityksestä valmistuu helmikuun lopulla.

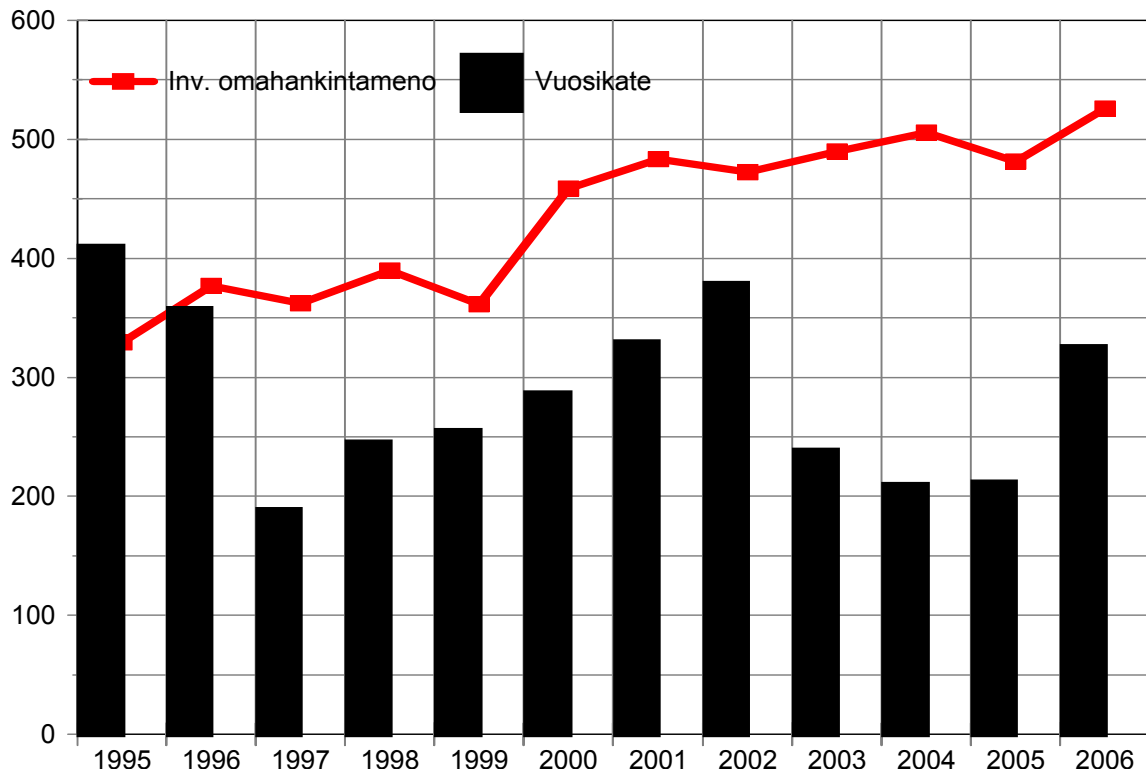
Liikelaitoksilla on merkittävä vaikutus Helsingin talouteen. Vuonna 2006 niiden vaikutus vuosikatteeseen oli n 337 miljoonaa euroa.

Taulukko 10. Helsingin liikelaitosten vaikutus kaupungin vuosikatteeseen 2002–2006 (milj.)¹³

Vaikutus vuosikatteeseen	2002	2003	2004	2005	2006
Energia	115,4	194,6	212	178,6	231,1
Vesi	30,2	28,1	27,1	29,6	32,7
Satama	33,3	32,4	36,2	35,6	37,5
Liikennelaitos	23,1	26,4	28,6	24,2	28,8
Palmia	1,9	1,6	-0,5	1	6,9
Tekstiili	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4
Liikelaitokset yht.	204,4	283,6	304	269,5	337,4
Ta:n mukainen tuloslaskelma		48,6	74,2	55,3	129,6
Virallinen tuloslaskelma	98,7	338,1	380,9	324,7	470,3

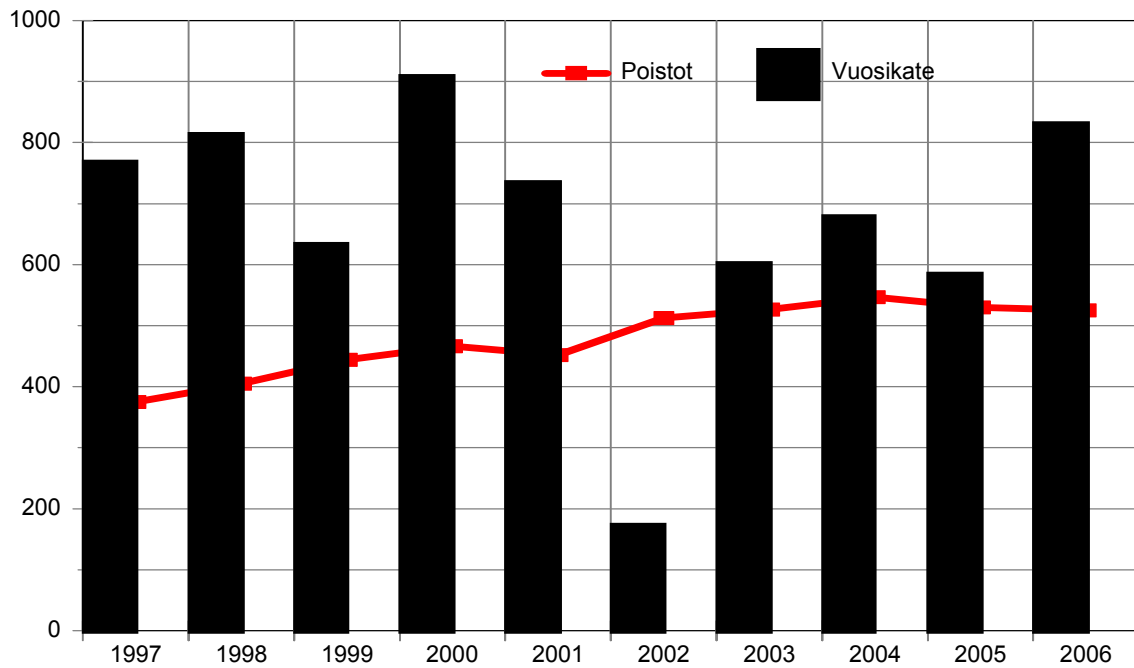
Helsingin tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoitukseen (kuvio 5), vaikka vuosikate on riittänyt poistoihin vuotta 2002 lukuun ottamatta (kuvio 6). Tästä johtuen kaupungin lainakanta on kasvanut (kuvio 7).

Kuvio 5. Helsingin vuosikate ja investointien omahankintamenot euroa/asukas 1995–2006

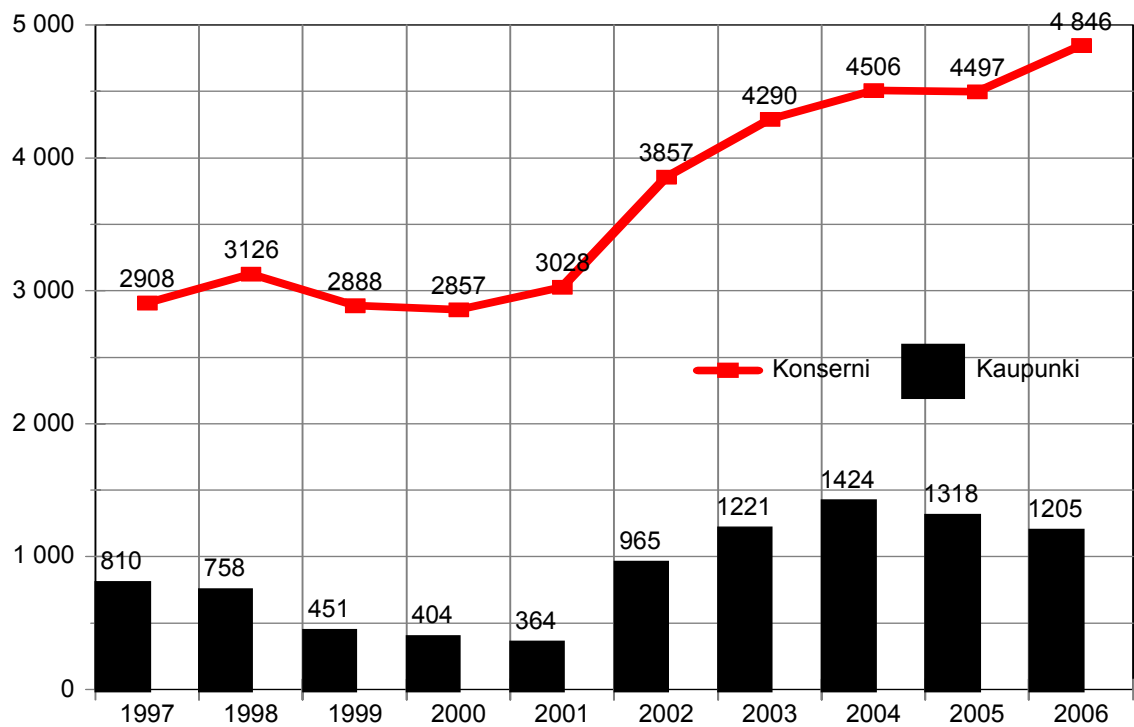


¹³Taulukon on laatinut Matti Malinen talouskeskuksesta. Energian vuoden 2006 luku 231 miljoonaa euroa on saatu laskemalla Helsinki Energian tuloslaskelmasta seuraavasti: ylijäämä ennen satunnaisia eriä 224 + poistot 54 – korvaus peruspääomalle 47 = 231 milj. e. Kaiken kaikkiaan tällaisen vaikutuksen laskeminen on

Kuvio 6. Helsingin vuosikate ja poistot euroa/asukas 1997–2006



Kuvio 7. Helsingin ja lainat ja konsernilainat euroa/asukas 1997–2006



5 Kestämätön kehitys

Kunnallistalouden tulorahoitusta kuvaavat luvut paranivat vuonna 2006 edellisvuodesta verotulojen ja valtionosuuksien kasvaessa. Vaikka toimintakate heikkeni, parani vuosikate. Kuntien tulorahoitus ei vahvistunut kuitenkaan riittävästi. Vaikka kuntien yhteenlaskettu vuosikate kattoi poistot, investointien omahankintamenot olivat noin miljardin vuosikatetta suuremmat. Tämän aukon kunnat joutuivat paikkaamaan ottamalla lisää velkaa noin 600 miljoonaa euroa (liite 7).

Viime vuosina on valtion taholta jatkuvasti korostettu miten valtio on toimillaan vahvistanut kuntataloutta¹⁴. Valtion laskelmat sisältävät vain valtionosuuden muutoksen valtion budjetista toiseen budjettiin. Suurikaan valtionosuuksien muutos ei kerro mitään siitä, vahvistuuko vai heikkenee kuntatalous.

Kuntien verotulot ja valtionosuudet eivät riittäneet Helsingissä, Tampereella ja Turussa peruspalvelujen nettokustannusten kattamiseen. Osittain nämä palvelut katettiin liiketoiminnasta saaduilla tuotoilla. Helsingissä, Oulussa, Tampereella ja Kuopiossa energialaitoksen vaikutus oli merkittävä. Myös muista suurista liikelaitoksista kertyi tulovirtaa. Lahden taloutta ovat tukeneet energiayhtiöstä saadut osingot.

Pitemmällä aikavälillä suurten kaupunkien liikelaitoksiin perustuva rahoitus on kestävä. Energialaitosten kustannuksia ovat lisäämässä tietyllä aikavälillä päästökaupasta aiheutuvat kustannukset ja vaatimukset uusiutuvien polttoaineiden käyttöä.

Kaupunkien talouden kannalta on myönteistä, että liikelaitosten tuloutuksia on voitu käyttää kaupunkien keskeisten palvelujen rahoittamiseen. Toinen vaihtoehto olisi se, että niiden tuotto valuisi ulkomaisille sijoittajille. Liikelaitosten vahvistamien lukujen ei tulisi kuitenkaan johtaa kaupungeja liiallisen ”hyvänolon tunteeseen”. Palvelujen rahoitus ei ole kestävällä perustalla.

Kuntatalouden kehitys näyttää huolestuttavalta. Osalle kuntia kertyy tuloslaskelmaan alijäämää. Sen kattaminen ”vyötä kiristämällä” ts. palveluja karsimalla ei onnistu helposti. Suuret kaupungit ovat voineet tehdä järjestelyjä liikelaitoksillaan ja sen seurauksena alijäämät ovat muuttuneet ylijäämiksi. Kun tulorahoitus ei ole riittänyt investointeihin, kuntien velka on kasvanut vuosittain 2000-luvulla. Investointien rahoittamisongelmia on lisännyt se, että investointien valtionosuudet ovat supistuneet.

Suomessa kansalaisten kannalta keskeisimmät palvelut ovat kuntien vastuulla. Kun valtio on vähentänyt osuuttaan niiden rahoituksessa, joudutaan palveluja karsimaan ja niiden tasoa heikentämään. Kuntien talousongelmia ei ratkaista pelkästään organisaatiomuutoksilla eikä toiminnan tehostamisella, vaan palvelujen turvaaminen edellyttää lisää valtion rahaa.

¹⁴Pääministeri Matti Vanhanen esitti Hämeenlinnassa, että valtion toimet lisäävät kuntien tuloja 750 miljoonaa euroa. (HS 13.1.2007). Valtiovarainministeri Jyrki Katainen puolestaan muistuttaa, että ... valtio on avustanut kuntia 770 miljoonan euron edestä.(HS 4.1.2008). Mainittu lisäys johtuu kustannusten kasvusta. Tällä lisäyksellä valtio maksaa vain osuutensa kustannusten kasvusta. Valtion rahoitusosuus ei muutu miksiäkään eikä valtio siten vahvista kuntataloutta. Kunta-valtio -suhteeseen liittyvä keskustelu antaa valitettavasti väärän kuvan valtion toimenpiteiden vaikutuksista kuntien talouteen.

Liite 1. Verotulot 2000–2006 euroa/asukas (ao. vuosien rahanarvo)

Verotulot	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	3 894	4 072	3 556	3 548	3 448	3 535	3 709	-185
Espoo	4 122	4 231	4 021	3 674	3 713	3 984	4 222	100
Tampere	2 543	2 881	2 849	2 670	2 773	2 891	3 055	513
Vantaa	3 009	3 258	3 225	3 052	3 088	3 260	3 424	415
Turku	2 575	2 744	2 817	2 653	2 684	2 695	2 860	284
Oulu	2 838	3 104	3 071	2 883	2 878	3 014	3 125	286
Lahti	2 265	2 524	2 594	2 474	2 517	2 630	2 781	516
Kuopio	2 196	2 351	2 510	2 422	2 458	2 588	2 734	538
Jyväskylä	2 429	2 741	2 769	2 650	2 636	2 690	2 838	409
Pori	2 115	2 428	2 457	2 403	2 447	2 431	2 582	467
Koko maa	2 493	2 715	2 704	2 587	2 613	2 712	2 874	381

Liite 2. Valtionosuudet 2000–2006 euroa/asukas (ao. vuosien rahanarvo)

Valtionosuudet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	-23	-93	-212	14	122	236	308	331
Espoo	-58	-216	-356	-292	-115	-25	18	76
Tampere	553	542	558	599	694	764	840	287
Vantaa	151	131	138	221	341	384	475	325
Turku	706	830	892	972	1 110	1 185	1 301	595
Oulu	391	315	336	309	426	504	574	182
Lahti	506	582	600	668	755	845	967	461
Kuopio	619	680	788	789	840	887	946	327
Jyväskylä	397	426	443	476	515	557	639	241
Pori	1 171	1 249	1 358	1 486	1 545	1 620	1 783	612
Koko maa	647	706	748	822	904	964	1 042	395

Liite 3. Sosiaali- ja terveystoimi euroa/asukas 2000–2006

Euroa/asukas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	2 307	2 536	2 710	2 713	2 696	2 884	2 974	667
Espoo	1 795	1 994	2 148	2 158	2 232	2 357	2 460	665
Tampere	1 783	1 908	2 022	2 160	2 307	2 431	2 591	808
Vantaa	1 896	2 053	2 160	2 260	2 395	2 511	2 638	742
Turku	1 904	2 061	2 144	2 259	2 382	2 553	2 694	790
Oulu	1 745	1 846	2 011	2 093	2 204	2 299	2 439	694
Lahti	1 807	1 905	1 998	2 188	2 376	2 442	2 517	710
Kuopio	1 804	1 867	2 010	2 098	2 330	2 448	2 595	791
Jyväskylä	1 813	1 926	2 053	2 152	2 244	2 322	2 382	569
Pori	1 729	1 829	1 969	2 048	2 146	2 282	2 409	680
Koko maa	1 824	1 969	2 090	2 196	2 308	2 412	2 533	709

Liite 4. Opetus ja kulttuuritoimi euroa/asukas 2000–2006

Euroa/asukas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos
Helsinki	1 020	1 064	1 114	1 127	1 101	1 166	1193	173
Espoo	924	968	1 031	1 100	1 151	1 193	1273	349
Tampere	975	1 022	1 074	1 109	1 226	1 308	1360	385
Vantaa	885	936	952	1 018	1 053	1 095	1119	234
Turku	1 141	1 255	1 289	1 348	1 410	1 476	1492	351
Oulu	773	829	911	944	994	1 045	1070	297
Lahti	803	851	879	908	1 000	1 026	1018	215
Kuopio	865	901	944	967	1 000	1 051	1058	193
Jyväskylä	764	840	892	901	883	894	928	164
Pori	1 371	1 451	1 487	1 561	1 513	1 599	1695	324
Koko maa	891	946	993	1 030	1 063	1 101	1137	246

Liite 5. Eräitä tuloslaskelman eriä 2006 (milj. euroa)

	Korko- tuotot	Osinko- tuotot	Muut rah. tuotot	Korko- kulut	Muut rah. kulut	Rahoitus- netto	Vuosi- kate
Helsinki	46 618	10 836	4 709	26 348	604	35 211	470 697
Espoo	6 217	147	15 041	4 712	4 697	11 996	162 497
Tampere	13 415		7 557	6 897	279	13 796	90 394
Vantaa	2 548	12 881	2 296	15 494	256	1 975	54 128
Turku	12 199		22 469	7 262	1 472	25 934	37 706
Oulu	4 049	2 868	955	2 203	515	5 154	105 298
Lahti	11 031	14 778	364	12 096	36	14 041	39 830
Kuopio	1 032		2 131	2 404	6	753	29 040
Jyväskylä	13 616	174	351	4 872	7	9 262	20 245
Pori	6 638		2 309	4 224	11	4 712	17 607
Koko maa	187 914	110 430	153 127	247 094	24 935	179 442	1 727 297

Liite 6. Investointien omahankintameno euroa/asukas 2000–2006

Inv. omahankintame- no	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Helsinki	987	972	886	866	877	732	993
Espoo	673	951	1 046	657	553	525	533
Tampere	614	702	595	640	674	689	566
Vantaa	598	559	531	527	616	423	470
Turku	472	428	514	488	662	966	544
Oulu	676	789	908	822	758	593	900
Lahti	269	232	213	257	313	359	491
Kuopio	387	416	462	502	517	534	769
Jyväskylä	438	449	490	481	421	442	355
Pori	433	396	409	405	559	683	703
Koko maa	459	483	472	490	505	481	526

Liite 7. Tilastokeskuksen tiedonantajapalaute 2000–2006

Yleistietoja ja tunnuslukuja kunnasta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Yleistietoja ja tunnuslukuja kunnasta			
Kuntien lukumäärä	452	448	448	446	444	432	431
Asukasluku 31.12.	5 181 115	5 194 901	5 206 295	5 219 732	5 236 611	5 255 580	5 276 955
Tuloveroprosentti	17,66	17,68	17,78	18,03	18,12	18,30	18,40
	12 918	14 103	14 076	13 504	13 680	14 255	15 166
Verotulot, 1000 €	407	076	744	230	899	290	924
Verotulot, €/asukas	2 493	2 715	2 704	2 587	2 613	2 712	2 874
Valtionosuudet, 1000 €	3 350 343	3 667 041	3 892 304	4 289 204	4 735 387	5 067 917	5 496 649
Valtionosuudet, €/asukas	647	706	748	822	904	964	1 042
Vuosikate, 1000 €	1 494 177	1 720 953	1 981 503	1 253 252	1 107 103	1 121 829	1 727 297
Vuosikate% 1)	7	7,5	8,4	5,3	4,6	4,4	6,4
Vuosikate €/asukas	288	331	381	240	211	213	327
Vuosikate, % poistoista 2)	124,9	141,6	151,7	93,6	78,8	77,1	118
Investointien tulo-rahoitusprosentti 3)	62,9	68,6	80,6	49	41,8	44,4	62,3
Rahavarat 31.12., 1000 €	2 666 262	2 659 856	2 819 023	2 765 721	2 641 152	2 538 548	3 525 007
Rahavarat 31.12., €/asukas	515	512	541	530	504	483	668
Kassan riittävyys (pv) 4)	42	39	41	39	35	33	43
Rahoitusvarallisuus, €/asukas	-455	-541	-573	-757	-995	-1 198	-1 164
Lainakanta 31.12., 1000 €	3 863 715	4 055 025	4 487 317	5 217 142	6 159 297	7 102 564	7 727 722
Lainakanta 31.12., €/asukas	746	781	862	1 000	1 176	1 351	1 464
Suhteellinen velkaantuneisuus % 5)	32	32	33	36	40	42	42
Konsernin lainakanta 31.12., €/asukas	2 456	2 587	2 748	2 966	3 190	3 424	3 580
Kertynyt ali-/ylijäämä, 1000 €							3 574 873
Kertynyt ali-/ylijäämä, €/asukas							677

1) Vuosikate% = $100 \times \text{Vuosikate} / \text{Käyttötulot}$

2) Vuosikate, % poistoista = $100 \times \text{Vuosikate} / \text{Poistot ja arvonalentumiset}$

3) Investointien tulo-rahoitusprosentti = $100 \times \text{Vuosikate} / \text{Investointien omahankintameno}$

4) Kassan riittävyys (pv) = $365 \times \text{Kassavarat} / \text{Kassasta maksut}$

5) Suhteellinen velkaantuneisuus % = $(\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$

Lähde: Tilastokeskuksen tiedonantajapalaute

Liite 8: Kuntien kuntayhtymien talous- ja toimintatilaston luokitukset 2006¹⁵

YLEISHALLINTO	1000
SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMI	
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	201
Lasten päiväkotihoido	204
Lasten perhepäivähoito	205
Muu lasten päivähoito	207
Esiopetus (sosiaalitoimessa)	208
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito	212
Muut lasten ja perheiden palvelut	217
Vanhusten laitospalvelut	220
Vammaisten laitospalvelut	225
Vammaisten työllistämistoiminta	230
Kotipalvelut	235
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	240
Päihdehuolto	245

¹⁵ <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p051219094543X.pdf>

Perusterveydenh. avohoito (pl. hammashuolto)	253
Perusterveydenhuollon hammashuolto	254
Perusterveydenhuollon vuodeosastohoito	256
Erikoissairaanhoido	260
Ympäristöterveydenhuolto	270
Muu sosiaali- ja terveystoimi	290

OPETUS- JA KULTTUURITOIMI

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinto	301
Esiopetus (opetustoimessa)	303
Perusopetus	305
Lukiokoulutus	310
Ammatillinen koulutus	315
Ammattikorkeakoulutoiminta	320
Kansalaisopistojen vapaa sivistystyö	325
Muu vapaa sivistystyö	327
Taiteen perusopetus	335
Muu opetustoimi	345
Kirjasto- ja kulttuuritoimi	350
Liikunta ja ulkoilu	355
Nuorisotoimi	360
Museo- ja näyttelytoiminta	370
Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta	375
Musiikkitoiminta	385
Muu kulttuuritoiminta	390

MUUT PALVELUT

Yhdyskuntasuunnittelu	410
Rakennusvalvonta	420
Ympäristön huolto	440
Liikenneväylät	460
Puistot ja yleiset alueet	470
Palo- ja pelastustoimi	480
Oikeudenhoito ja turvallisuus	515
Lomituspalvelut	520
Toimitila- ja vuokrauspalvelut	535
Sisäiset palvelut	545
Elinkeinoelämän edistäminen	555
Vesihuolto	610
Energiahuolto	620
Jätehuolto	625
Joukkoliikenne	630
Satama	640
Maa- ja metsätalouden palvelut	660
Muu liikeluonteinen toiminta	669
Muu toiminta	690

KÄYTTÖTALOUS YHTEENSÄ	700
-----------------------	-----