

Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2002:16

ISSN 1458-5707

ISBN 951-718-999-0

Heikki Helin

Suurten kaupunkien talousarviot 2003:

**Kunnallistalouden vakautus ja Helsingin
notkahdus**

1 Tarkastelun taustaa¹

Tämä on kymmenes suurten kaupunkien talousarviotarkastelu². Ensimmäinen tehtiin vuoden 1994 talousarvioista. Talousarvioiden vertailu on vaikeaa toimintojen erilaisen organisoinnin ja useiden järjestelmämuutosten takia. Tilanne on paradoksi kun muistaa, että lähes kaikkien uudistusten perustana on ollut vertailukelpoisuuden lisääminen.

Kovin yksityiskohtainen talousarvioiden vertailu ei olekaan tarpeen. Tärkeintä talousarvioyhteenvedoissa on hahmottaa kehityssuuntaa eikä kaupunkien millintarkkaa asemaa suhteessa toisiinsa. Tämän takia talousarvioista laaditaan pikaisen yleiskuvan antava julkaisu, joka voidaan nyt toisen kerran tulostaa verkosta.

Talousarvioiden yhteydessä on tarkasteltu palvelukustannuksia. Vuoden 2000 palvelukustannuksista laadittiin erillinen tarkastelu tavanomaisena paperijulkaisuna (Kallis Helsinki, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002:1). Palveluiden kustannuksia ei ole tarpeen tutkia perusteellisesti vuosittain, koska muutokset ovat hitaita. Tähän yhteenvedoon on otettu muutamia kuvioita sosiaali- ja terveystoimen sekä perusopetuksen ja lukioiden vuoden 2001 kustannuksista.

Tämä kuten aikaisemmatkin suurten kaupunkien tilinpäätöksien ja talousarvioiden yhteenvedot on kyseisten kaupunkien rahoitusjohdon ja kirjoittajan tiiviin yhteistyön tulos. Talousarvioista ja verotuloista on laadittu syksyn aikana kaupunkien käyttöön kalvosarjat, joita on pariin kertaan päivitetty. Tämän julkaisun kaikista kuvioista ja taulukoista lähetetään kaupunkien käyttöön Powerpoint-tiedosto.

Tässä esitetyt luvut eivät kaikkien kaupunkien osalta ole eurolleen samat kuin valtuustojen hyväksymissä lopullisissa talousarvioissa, koska kaikissa kaupungeissa ei ole vielä käsitelty talousarviota valtuustossa siihen mennessä kun tämä yhteenvedo julkistetaan. Kokonaiskuvan kannalta ei pienillä muutoksilla ole merkitystä.

Lahdessa joulukuun 4. päivänä 2002

Heikki Helin

p. 03-7342927

e-mail heikki.helin@phnet.fi

¹ Tämän käsikirjoituksen ovat lukeneet ja kommentoineet Tapio Korhonen, Lauria A. Manninen, Ari Hirvensalo, Matti Laine ja Eila Sundell. Siitä heille kiitokset.

² Liitteessä 2 on lueteltu kirjoittajan Helsingin kaupungin tietokeskuksen sarjoissa vuosina 1993-2002 laaditut julkaisut.

2 Vuoden 2003 talousarviot

Epävarma toimintaympäristö

Kunnallistalouden toimintaympäristö on lievästi ilmaistuna pyörteinen. Kuntien verotulojen kirjaamisessa tapahtuneet muutokset ovat vaikeuttaneet kuntien talouden kehityksen arviointia. Vuoden 2000 tilinpäätöksiä pidettiin dramaattisen heikkoina ja kuntien taloustilannetta ja kunnallistalouden eriytymiskehitystä kauhisteltiin³. Vuosi 2000 näytti tilastoissa todellista heikommalta.

Vuoden 2000 tilinpäätösten tulkinta oli väärä, lukujen sisältö poikkesi aikaisemmasta vuodesta eikä niitä voinut verrata keskenään, mutta siitä huolimatta niin haluttiin jostain syystä tehdä. Pelkästään verotulojen kirjanpitol teknisestä muutoksesta johtuen kunnallistalous "parani" vuonna 2001.

Kunnallistaloutta "vahvisti" vuonna 2001 myös tuloverotilitysten kuntien jako-osuuden lähes kolmen prosenttiyksikön lisäys aivan vuoden lopulla. Kuntien verotulojen tilitykset eivät ole seuranneet kuntalaisten maksamien verojen kehitystä. Vuonna 2000 kunnille tilitettiin vain 92 prosenttia tuona vuonna maksetuista kunnallisveroista. Valtio siten "lainasi" yksinomaan tuona vuonna kunnilta ilman korkoa 670 miljoonaa euroa. Samanlainen tilanne, joskin lievempänä oli jo parina aikaisempana vuonna. Valtio palautti osan tästä "lainasta" kunnille viime vuonna ja loput tänä vuonna korottamalla kuntien jako-osuutta kunnallisverojen tilityksissä. Tänä vuonna kunnille tilitetäänkin peräti 700 miljoonaa euroa enemmän kuin kunnallisveroja maksetaan⁴.

Helsingin, Espoon ja Oulun taloutta rasittaa valtion toimesta laadittu "kuntatalouden vakauttamisratkaisu" vuosina 2002 ja 2003. Sen jälkeen vaikutus pienenee verotulotasauksen ottaessa huomioon yhteisöveron voimakkaan vähennyksen. Vakauttamisratkaisussa valtio luopui arvonnäköveron takaisinperinnästä ja kuittasi vastaavan summan kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Lisäksi poistettiin mm. verotulotasauksen 15 prosentin katto, mitä tasaustajärjestelmää valmisteltaessa pidettiin tasauksen kohtuullisuuden ylärajana. Helsingille muutos merkitsi noin 170 miljoonan euron menetystä sekä vuonna 2002 että 2003.

Epävarmuutta lisäävät erilaiset toteutetut ja suunnitelmassa olevat verotuksen uudistamisratkaisut.

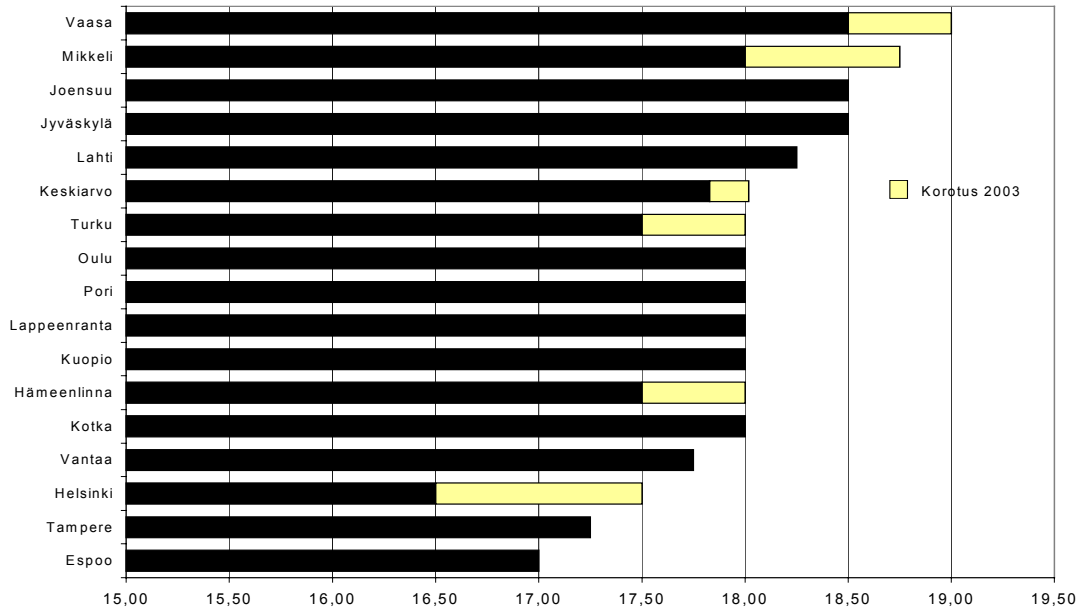
³ Vuoden 2000 tilinpäätöksiä pidettiin dramaattisen heikkoina ja kuntien taloustilannetta ja kunnallistalouden eriytymiskehitystä kauhisteltiin. Eduskunnassa käytiin keväällä 2001 välikysymyskeskusteluin kuntatalouden kriisiytymisestä. Mykistäviksi luonnehditut tilastot osoittautuivat vähemmän järkyttäviksi, kun niitä kaiveltiin tarkemmin. Uusi kirjanpitolulkinta antoi väärän kuvan kuntien talouskehityksestä ja kriiikkömästi peräkkäin asetetut luvut liioittelivat talouden heikkenemistä. (Kis. Heikki Helin, Kuntatalouden epävarmuus jatkuu. Kuntapuntari 6/2001).

⁴ Timo Kietäväinen, Kunnallistalous taitekohdassa. Suomen Kuntaliiton tiedote 22.11.2002 ja Mikael Enberg, Kommunerna kammrar hem gamla skatter. Finlands Kommuntidning 11/2002.

Verotulot

Veroprosenttia korottivat vuodelle 2003 Helsinki 1,00, Turku 0,50, Vaasa 0,50, Mikkeli 0,75 ja Hämeenlinna 0,50. Vuodelle 2002 veroprosenttia korottivat Vaasa ja Jyväskylä 0,50 sekä Pori 1,00 Alin veroprosentti vuonna 2003 on Espoon 17,00 ja korkein Vaasan 19,00.

Kuvio 1. Veroprosentit ja veroprosentin muutos 2003



Ainoastaan Vantaan, Porin, Mikkelin ja Hämeenlinnan verotulot ovat vuoden 2003 talousarviossa suuremmat kuin vuoden 2001 tilinpäätöksessä. Vuoden 2001 jälkeen veroprosenttia ovat korottaneet edellä olevassa kuviossa todetut Vaasa, Mikkeli, Turku, Hämeenlinna ja Helsinki vuonna 2002 Vaasa (0,50), Jyväskylä, (0,50) ja Pori (1,00). Verotulojen väheneminen johtuu kuntien yhteisöverosuuden vähenemisestä osana valtion "kuntatalouden vakauttamisratkaisua", jossa arvonlisäveron takaisinperinnästä luovuttiin ja se kuitattiin vähentämällä kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta.

Suurten kaupunkien yhteisövero väheneekin vuoden 2001 tilinpäätöksestä 42–60 prosenttia. Yhteisöveron vähenemisestä johtuen kiinteistöveron tuotto on yhteisöveroa suurempi Kuopiossa, Joensuussa, Mikkelissä ja Hämeenlinnassa.

Taulukko 1. Veroprosentit vuonna 2003

	Asukas- luku	Kunnallis- veroaste	Yleinen kiinteistö- veroprosentti	Vakitui- nen asunto	Muu
Helsinki	563 013	17,50	0,70	0,22	0,70
Espoo	220 599	17,00	0,50	0,22	0,70
Tampere	200 000	17,25	0,75	0,30	0,80
Vantaa	183 026	17,75	0,80	0,32	0,80
Turku	176 900	18,00	0,80	0,28	0,70
Oulu	125 800	18,00	0,60	0,22	0,60
Lahti	98 860	18,25	0,80	0,35	0,80
Kuopio	87 850	18,00	0,95	0,30	0,90
Jyväskylä	82 000	18,50	0,98	0,31	0,70
Pori	75 955	18,00	0,61	0,23	0,70
Lappeenranta	59 000	18,00	1,00	0,22	0,80
Vaasa	57 050	19,00	1,00	0,25	1,00
Kotka	54 700	18,00	1,00	0,30	0,80
Joensuu	52 860	18,50	0,80	0,30	0,80
Mikkeli	46 500	18,75	0,80	0,35	0,80
Hämeenlinna	46 850	18,00	0,73	0,27	0,70
Yhteensä/keskiarvo	2 130 963	18,03	0,80	0,28	0,77
Maksimi		19,00	1,00	0,35	1,00
Minimi		17,00	0,50	0,22	0,60

Keltainen väri: prosenttia korotettu




Kiinteistöveroprosentteja korottavat Vantaa, Kuopio, Jyväskylä, Lappeenranta ja Mikkeli. Kiinteistöveron vaikutus on kuitenkin vähäinen. Suurten kaupunkien kiinteistövero kasvaa vuoden 2001 tilinpäätöksestä 36 miljoonaa euroa, kun kokonaisverotulojen vähennys on 306 milj. euroa. Kunnallisvero kasvaa 478 milj. euroa ja yhteisövero vähenee 822 milj. euroa.

Kunnallisveron tuoton kasvu vuoden 2001 tilinpäätöksestä vaihtelee Joensuun 1,8 prosentista Porin 16,0 prosenttiin. Vertailussa on otettava kuitenkin huomioon vuosien 2002 ja 2003 veroprosenttien korotukset. Kun korotusten vaikutus poistetaan, on vaihteluväli Joensuun 1,8 ja Oulun 10,9 prosenttia. Suurimmat näin lasketut kasvuprosentit ovat Oulun jälkeen, Vantaa 10,1, Espoo 9,7, Pori 9,6 ja Jyväskylä 8,6. Pienimmät kasvut Joensuun lisäksi ovat Kuopio 3,5%, Vaasa 4,4%, Kotka 4,4, Turku 4,7 ja Helsinki 5,0.

Kiinteistöveron kasvu on suurin niissä kaupungeissa, jotka korottivat kiinteistöveroprosenttejaan. Suurimmat kasvuprosentit ovat Kuopion 47,2, Lappeenrannan 39,7, Vantaan 32,6 ja Mikkelin 30,4.

Taulukko 2. Verotulojen muutos 2001–2003 prosentteina

Muutos %	Verotulot yhteensä	Kunnallis	Yhteisö	Kiinteistö	Veroprosentin muutos 2001/2003	Kunnallisveron muutos ilman korotusta
Helsinki	-9,7	11,4	-59,6	8,1	1,00	5,0
Espoo	-2,3	9,7	-52,0	9,5		
Tampere	-6,1	6,2	-55,6	5,7		
Vantaa	1,0	10,1	-52,9	32,6		
Turku	-4,2	7,7	-60,0	6,2	0,50	4,7
Oulu	-1,5	10,9	-44,8	7,6		
Lahti	-2,2	5,2	-53,2	10,3		
Kuopio	-0,7	3,5	-54,6	47,2		
Jyväskylä	-0,1	11,6	-58,1	11,6	0,50	8,6
Pori	4,2	16,0	-53,1	4,4	1,00	9,6
Lappeenranta	-3,0	5,3	-45,1	39,7		
Vaasa	-6,2	9,8	-58,8	7,0	1,00	4,0
Kotka	-0,7	4,4	-48,7	17,5		
Joensuu	-4,6	1,8	-59,1	4,6		
Mikkeli	6,3	11,5	-51,8	30,4	0,75	7,0
Hämeenlinna	5,4	9,5	-42,9	12,6	0,50	6,4
Yhteensä	-4,5	9,3	-56,1	12,1		

 Vihreä väri: verotulot kasvavat tilinpäätöksestä 2001
 Keltainen väri: kiinteistöveron suurehko kasvu, veroprosenttien korotus
 Punainen väri: veroprosentin korotus 2002 tai 2003

Tulorahoituksen riittävyys

Suomen Kuntaliiton "Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätösmaailissa" on määritelty, että kunnan talous on tasapainossa, jos vuosikate vastaa pitemmällä aikavälillä korvausinvestointeja eli on vähintään suunnitelmajoistojen suuruinen.

Liikelaitosten organisointitapa vaikeuttaa kaupunkien talouden vertailua. Liikelaitoksilla on vaikutus tulos- ja rahoituslaskelman lukuihin, jos kaupungilla on esimerkiksi energialaitos, vesihuoltolaitos, satama ja tilahallinto liikelaitoksina.

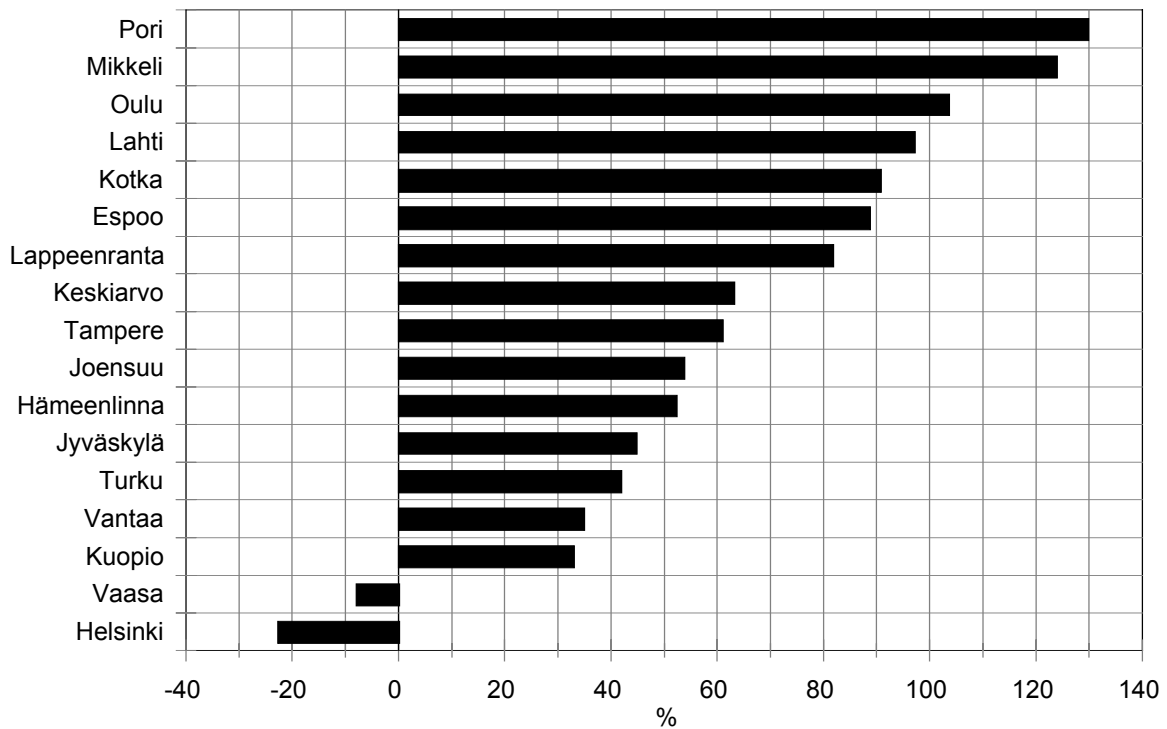
Tässä vuosikatteet on esitetty pääsääntöisesti ilman liikelaitoksia. Perinteisesti vuosikatteita on suhteutettu markkoina ja nyt euroina asukaslukuun. Tällainen suhteutus antaa väärän kuvan kunnan tulorahoituksen riittävydestä. Jos vuosikate suhteutetaan poistoihin ja investointeihin, ei tätä ongelmaa ole.

Kuviossa 2 on esitetty vuosikatteet prosentteina poistoista. Kuvion tulkinnessa on otettava huomioon se, että Turun ja Jyväskylän⁵ luvuissa on liiketoiminta yhdistetty rivi riviltä tuloslaskelmaan. Muilla liiketoiminta on nettona tai liiketoiminnan vaikutus lukuihin ei ole merkittävä.

⁵ Ilman liiketoiminnan yhdistämistä olisi Turun vuosikate miinusmerkkinen. Jyväskylän vuosikate prosentteina poistoista olisi vastaavasti kuviossa esitettyä suurempi. Jyväskylän vuoden 2003 lukuihin vaikuttaa merkittävästi liikelaitoksena olevan tilahallinnon järjestelyt.

Ainoastaan Porin, Mikkelin ja Oulun talousarvion tulorahoitus on tasapainossa. Helsingin ja Vaasan vuosikatteen ovat miinusmerkkiset. Suurten kaupunkien talous on kiristynyt selkeästi vuodesta 2002. Vuoden 2002 talousarvio oli tasapainossa vuosikateen ja poistojen suhteella mitaten yhdeksässä kaupungissa ja kolmessa vuosikate prosentteina poistoista on välillä 80–99 prosenttia. Helsingissä vuosikate oli myös vuoden 2002 talousarviossa vahvasti miinusmerkinen.

Kuvio 2. Vuosikate prosentteina poistoista talousarviossa 2003



Investointien tulorahoitusprosentti⁶ on ainoastaan Porissa suurempi kuin 100. Myös vuoden 2002 talousarvioiden vertailussa Pori oli ainoa kaupunki, jonka näin mitattu tulorahoitus oli riittävä.

⁶ Investointien tulorahoitus, %: = $100 \cdot \text{Vuosikate} / \text{Investointien omahankintameno}$

Investointien tulorahoitus -tunnusluku kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta osoittaa prosenttiosuuden, mikä on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli käyttömaisuuden myynnillä, lainalla tai kassavarojen määrää vähentämällä. Investointien omahankintamenoilla tarkoitetaan rahoituslaskelman käyttömaisuusinvestointeja, joista on vähennetty rahoituslaskelmaan merkityt rahoitusosuudet.

Lainat

Suurten kaupunkien lainojen vertailussakin on ongelmia. Lahdessa on ns. konsernipankki. Kaikkien kaupungin yhtiöidenkin lainat kiertävät kaupungin kautta. Tämä lisää Lahden lainakantaa merkittävästi⁷. Oheisessa taulukossa Lahden yhtiöiden lainat eivät ole mukana. Toisaalta kaupungeissa, joissa esimerkiksi energialaitos on liikelaitos, sitä varten otetut lainat ovat kaupungin lainaluvuissa.

Taulukko 3. Lainat vuosina tilinpäätöksessä 2001 ja talousarviossa 2003 (miljoonaa euroa ja euro/asukas)

	Lainat 2003		Lainat 2001		Muutos 2001-2003	
	milj.euroa	e/asukas	milj.euroa	e/asukas	milj.euroa	e/asukas
Helsinki	890	1 580	204	364	686	1 216
Espoo	60	270	56	258	4	12
Tampere	106	531	81	412	25	36
Vantaa	324	1 770	182	1 010	142	760
Turku	120	678	120	693	0	-15
Oulu	104	824	56	457	47	367
Lahti	39	394	88	898	-49	-504
Kuopio	57	644	19	218	38	426
Jyväskylä	133	1 616	119	1 487	13	129
Pori	80	1 055	72	949	8	106
Lappeenranta	53	898	47	805	6	93
Vaasa	73	1 281	59	1 029	14	252
Kotka	62	1 128	63	1 141	-1	-13
Joensuu	35	666	33	640	2	26
Mikkeli	115	2 471	101	2 173	14	298
Hämeenlinna	40	856	32	690	8	166
Yhteensä	2 289	1 041	1 333	827	956	240

Helsingin lainamäärä kasvaa vuoden 2001 tilinpäätöksestä peräti 686 miljoonaa euroa (yli 4 miljardia markkaa). Suurin lainamäärä asukasta kohti on talousarvioiden mukaan Mikkelillä (2 471 e/as.). Seuraavaksi velkaisimmat ovat Vantaa ja Jyväskylä. Helsingin velka on neljänneksi suurin. Jos Lahdella olisi mukana tilinpäätöksen mukaiset lainat, sen asukaskohtainen lainamäärä olisi toiseksi suurin.

⁷ Lahden lainakanta kokonaisuudessaan oli vuonna 2001 157,7 milj. euroa (1 614 e/asukas) ja talousarviossa 2003 198,5 milj. euroa (2 029 e/as.). Näin laskettu lainakanta kasvaa, mutta taulukossa esitetty kaupungin oma lainakanta vähenee. Tämä johtuu siitä, että kaupunki on voinut tulouttaa energia-yhtiöltään Lahden Lämpövoima Oy:n kauppahintaa noin 17 milj. euroa vuodessa viiden vuoden ajan.

Valtion toimenpiteet

Vuoden 2002 tilinpäätöksistä tulee useimmissa kaupungeissa vähintään kohtuullisia. Eräs tekijä on valtion vuoden 2002 toimenpiteet kuntatalouden vakauttamiseksi. Helsinki, Espoo ja Oulu suurista kaupungeista joutuivat uudistusten maksajiksi. Sisäasiainministeriön laskelman mukaan uudistusten vaikutus heikensi Helsingin taloutta noin 147 miljoonaa euroa, mutta Helsingin omien laskelmien mukaan vaikutus on 170 miljoonaa euroa. Muutokset vahvistivat seitsemän kaupungin taloutta enemmän kuin yhden veroprosentin tuotto. Liitteessä 1 on eritelty valtion toimenpiteet taulukkoa 4 tarkemmin.

Vuoden 2002 tilannetta parantaa myös erittäin varovaiset verotuloarviot vuodelle 2002. Viiden kaupungin⁸ kunnallisvero oli vuoden 2002 talousarviossa pienempi kuin vuoden 2001 tilinpäätöksessä. Verotuloarvioita on tarkasteltu luvussa 3.

Taulukko 4. Valtion toimenpiteiden vaikutus suurten kaupunkien talouteen vuonna 2002

	e/asukas	Milj.e	Mk/asukas	Milj.mk	Veroprosenttia
Helsinki	-265	-146,9	-1 573	-873,7	-1,6
Espoo	-243	-51,8	-1 444	-308,0	-1,2
Tampere	39	7,6	232	45,4	0,3
Vantaa	15	2,7	90	16,0	0,1
Turku	92	15,9	546	94,3	0,8
Oulu	-19	-2,3	-112	-13,5	-0,1
Lahti	111	10,7	659	63,9	1,0
Kuopio	142	12,3	846	73,3	1,2
Jyväskylä	72	5,7	428	33,8	0,6
Pori	157	11,9	933	70,9	1,4
Lappeenranta	69	4,0	411	23,9	0,6
Vaasa	99	5,6	588	33,4	0,8
Kotka	129	7,0	764	41,9	1,1
Joensuu	142	7,3	842	43,6	1,3
Mikkeli	190	8,9	1 127	52,7	1,8
Hämeenlinna	122	5,6	726	33,5	1,0

Lähde: Sisäasiainministeriö 26.10.2001

Suomen Kuntaliiton laskelmien mukaan valtio on heikentänyt kuntien taloutta vuosina 1991–2002 noin 4,4 miljardia euroa (26,3 miljardia mk).

Kuntien veropohjaa on heikentänyt verotuksen keventämiseksi tehdyt kunnallisveron vähennysten korotukset. Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa on luvattu korvata kunnille tällaisista kevennyksistä aiheutuvat menetykset. Näin ei kuitenkaan ole tehty. Vuoden 2003 osalta valtion toimenpiteet heikentävät kuntien taloutta 74 milj. euroa, jos otetaan huomioon indeksitarkistusten toteuttaminen puolitettuina.

⁸ Hämeenlinna, Tampere, Lahti, Kotka ja Joensuu.

**Taulukko 5. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen 1991–2002
(milj.euroa)**

	1991-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	YHT.
Valtionosuusleikkaukset	-1289,3	-815,7	-420,5	-272,1	-74,3	-3,2	64,2	172,4	-2638,5
-siitä: -indeksitark. luopum.	-235,5	-176,6					-71,5	-55,0	-538,5
-op:n y-hint.leikk. luopum.							135,7	153,4	289,1
-EK-ryhmien lisäys								74,0	74,0
"Kuittauksset" valt.os. vähentäen	0,0	-709,8	-286,9	-16,3	-14,1	-5,2			-1032,3
-siitä: -Kela-osuudet	0,0	-709,8	-84,4						-794,2
-Sotumaksujen alennus	0,0	0,0	-185,0						-185,0
-Muut netto	0,0	0,0	-17,5	-16,3	-14,1	-5,2			-53,1
Valt.os. viive - korkomenetykset	-65,6	-11,8	-6,7	-6,7	-6,7	-3,4			-100,9
Uudet teht. ja teht. muutokset	-334,7	728,3	262,7	-48,4	-3,9	56,5	-25,4		635,1
-siitä: -Kela-os. lis. ja poistot	-366,6	709,8	84,4						427,5
-Sotumaksujen alennus			185,0			39,4	0,0		224,4
-Muut, netto	32,0	18,5	-6,7	-48,4	-3,9	17,2	-25,4		-16,8
Veropohjan muutokset, netto	-143,0	-84,1	-175,8	-126,8	-128,7	-125,3	-92,5	-169,9	-1046,0
Arvonlisäverouudistus	-84,1	0,0	-164,8						-248,9
YHTEENSÄ	-1916,7	-893,1	-792,0	-470,4	-227,7	-80,6	-53,7	2,5	-4431,6

Lähde:Kuntaliitto

Talous kiristyy

Suurten kaupunkien talousarviot ovat selvästi heikommat kuin edellisvuosien. Kahtena edellisenä vuonna 9 kaupungin vuosikate on ollut poistoja suurempi talousarvioissa. Kolmen seuraavan kaupungin tunnusluku on ollut välillä 80–99 %. Vuoden 2003 talousarvion tulorahoitus on riittävä näin laskien vain kolmessa kaupungissa (Pori, Mikkeli ja Oulu).

E erityisen vaikea on Helsingin tilanne. Toista vuotta peräkkäin kaupungin vuosikate on talousarviossa miinusmerkkinen. Kaupungin lainakanta kasvaa kahdessa vuodessa lähes 700 miljoonaa euroa. Näin suureen velanottoon kaupunki ei joutunut turvautumaan edes laman seurauksena 1990-luvun alussa.

Taulukko 6. Yhteenveto vuoden 2003 talousarvioista

	Vero- prosentti	Vuosikate % poistoista	Investointien tulorahoitus %	Lainat e/asukas
Helsinki	17,50	-23	-10	1 580
Espoo	17,00	89	38	270
Tampere	17,25	61	32	448
Vantaa	17,75	35	14	1 770
Turku	18,00	42	29	678
Oulu	18,00	103	28	824
Lahti	18,25	97	51	394
Kuopio	18,00	33	21	644
Jyväskylä	18,50	45	25	1 616
Pori	18,00	130	113	1 055
Lappeenranta	18,00	82	55	898
Vaasa	19,00	-8	-8	1 281
Kotka	18,00	91	54	1 128
Joensuu	18,50	54	26	666
Mikkeli	18,75	124	70	2 471
Hämeenlinna	18,00	52	38	856
Keskiarvo	18,03	63	36	1 036
Maksimi	19,00	130	113	2 471
Minimi	17,00	-23	-10	270

3 Verotulojen vuoden 2002 toteutuma ja vuosi 2003

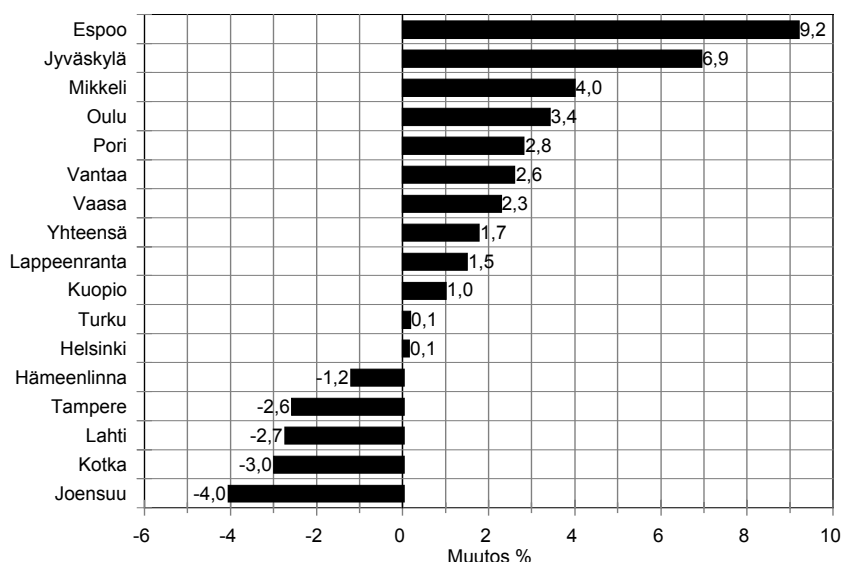
Talousarvion 2002 verotulot verrattuna tilinpäätökseen 2001

Kunnallisveron jako-osuuden korotus vuoden 2001 lopulla oli yllätys monelle kunnalle. Talousarviot oli jo laadittu, kun tieto vuoden toteutumasta varmistui. Tämän vuoksi monissa kunnissa vuoden 2002 talousarvion kunnallisvero jäi pienemmäksi kuin vuoden 2001 tilinpäätöksen kertymä. Suurista kaupungeista talousarvio jäi edellisen vuoden toteutumaa pienemmäksi Hämeenlinnassa, Tampereella, Lahdessa, Kotkassa ja Joensuussa. Ilmeisesti näiden kaupunkien vuoden 2002 kunnallisverokohta tulee ylittymään⁹. Kuvioita arvioitaessa on otettava huomioon Vaasan, Jyväskylän ja Porin vuoden 2002 veroprosentin korotukset.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta aleni vuoden 2001 (35,29 %) tasosta 23,22 prosenttiin. Arvonlisäveron takaisinperinnästä luopumisen valtio kuittasi yhteisöverosuuden alentamisella. Muutos ei kohdellut kuntia neutraalisti. Suurimmat menetykset kärsivät ne kunnat, joissa yhteisöveron tuotto oli suurin. Tämä jako-osuuden leikkaaminen näyttää unohtuneen ja yhteisöveron vähenemisen väitettään johtuvan suhdannevaihteluista¹⁰.

Hämeenlinnan yhteisövero on talousarviossa muita optimistisempi eikä se toteudukaan. Kaupunkien arvioissa on yllättävän suuria eroja.

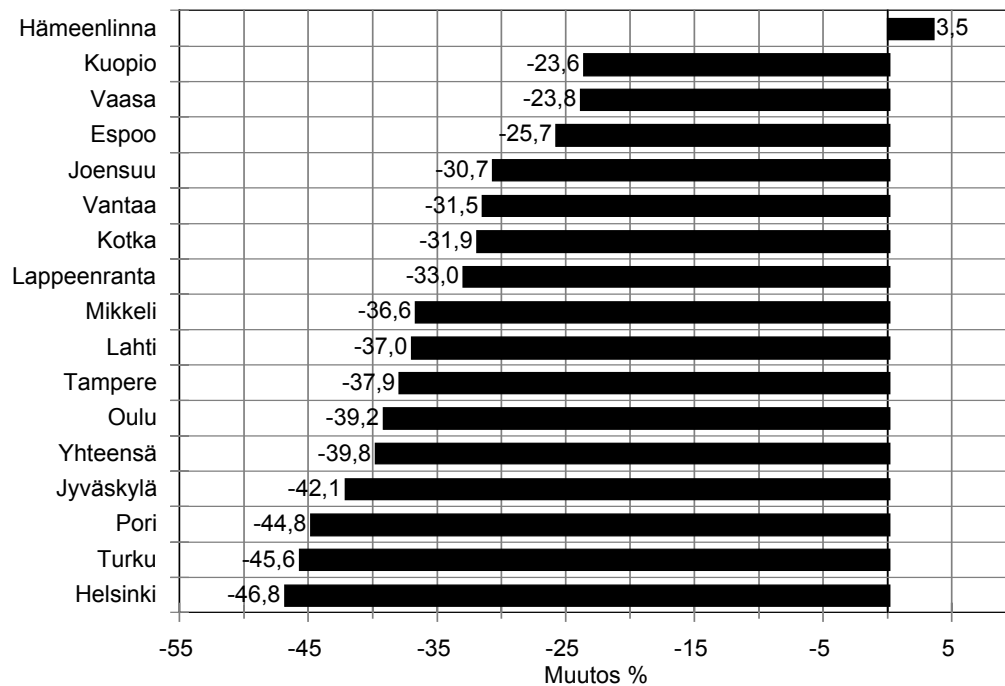
Kuvio 3. Kunnallisveron muutos % tilinpäätöksestä 2001 talousarvioon 2002



⁹ Etelä-Suomen Sanomat 24.8.2002: Lahden verotulot ylittyvät 5 miljoonalla kunnallisveroa kertyisi noin kuusi miljoonaa euroa enemmän kuin mihin budjetissa on varauduttu vastaavasti yhteisöveron tuotto jäisi miljoona euroa alle budjetoidun.

¹⁰ Helsingin Sanomien pääkirjoitus "Espoon vuoro huolestua verotulojen ehtymisestä" (8.7.2002): *Yhteisöverot ovat pudonneet vajaaseen puoleen viime vuodesta. Se jos mikä kertoo talouselämän suhdanne-muutoksista, joille Espoo tutkimuksesta huolimatta näyttää olevan altis* (kursivointi HH).

Kuvio 4. Yhteisöveron muutos % tilinpäätöksestä 2001 talousarvioon 2002



Ainoastaan Espoon ja Mikkelin talousarvioissa on verotuloissa kasvua vuoteen 2001¹¹. Vuoden 2001 kunnallisveroissa oli mukana jonkin verran optiotuloja, joita ei vuonna 2002 enää kerry vastaavassa määrin. Tämä pienentää kunnallisveron kasvua kaupungeissa, joissa optiotuloja oli runsaasti. Kuvioita tarkasteltaessa on muistettava vuoden 2002 veroprosenttien korotukset: Vaasa, Jyväskylä ja Pori.

Vaikkeudet arvioida verotulojen kehitystä liittyvät osittain kirjanpitojärjestelmän muutokseen. Kuntien siirtyessä uuteen kirjanpitoon 1997 tuli käyttöön verotulojen kirjauksessa kassaperiaate. Vaikka sen tarkoituksena oli selkeyttää kirjanpitoa, johti se ongelmiin, jotka ilmenivät kuntien veroäyrien, veroprosenttien ja todellisten verotulojen suhteissa. Mikael Enberg¹² nimitti näitä ongelmia rytmihäiriöiksi. Monissa kunnissa verotulot saattoivat vähetä, vaikka veroprosenttia korotettiin ja ansiotulot kasvoivat. Rytmihäiriöt johtuvat uusista tulotyypeistä kuten optioista ja myyntituloista, jotka kasvoivat nopeammin kuin ansiotulot.

Nykyisessä verontilitysjärjestelmässä työsuhdeoptiot alentavat kuntaryhmän ennakoiden jako-osuutta ja sitä kautta kuntien saamia ennakonpidätyksiä. Työsuhdeoptioista tilitykset tulee kunnille viiveellä.

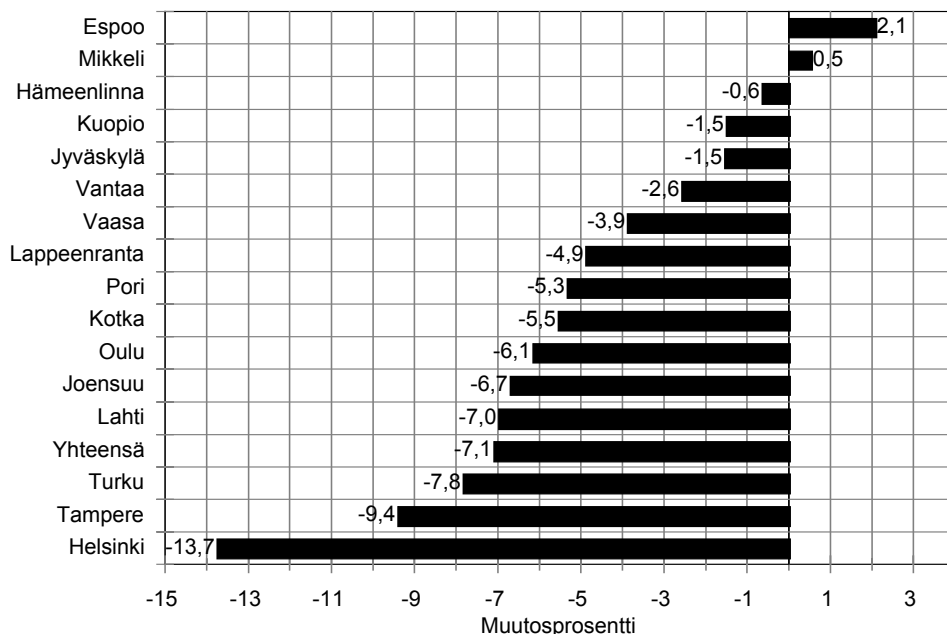
¹¹ Helsingin Sanomat 10.8.2002: Espoon talousnäkymät synkkenevät verotulojen vähetessä huomattavasti. Kuluvaan vuoden verotulot Espoossa ovat jäämässä selvästi *arvioitua* pienemmiksi. Huonot merkit olivat näkyvissä jo ennen kesälomia, mutta nyt verotuloennusteet ovat tarkentuneet ja kehitys entistä keuhonpuun suuntaan. (kursivointi HH).

¹² Enberg Mikael, Rytmstörningar gör bilden svår att greppa. Finlands Kommuntidning 10/2001 ja Kommunerna kammar hem gamla skatter. Finlands Kommuntidning 11/2002.

Aikaisemmin kunnille maksettu kunnallisvero vastasi melko hyvin maksuunpantuja veroja. Viime vuosina tilitykset ovat jääneet jälkeen. Kuntien ansiotulot¹³ kasvoivat 5,6 prosenttia vuonna 2000 ja 4,3 prosenttia vuonna 2001. Kaikkiaan kunnallisveron tilitykset vuonna 2000 kasvoivat 1,9 prosenttia ja vuonna 2001 peräti 14,2 prosenttia¹⁴. Tämä johtuu siitä, että kuntaryhmän jako-osuus oli vuonna 2000 vain 49,62 prosenttia ja vuonna 2001 peräti 52,40 prosenttia. Tämä selittää sen, miksi vuoden 2002 talousarvioissa kunnallisveroarviot olivat monissa kaupungeissa liian pienet.

Tarkasteltaessa vuoden 2001 verotuloja on otettava huomioon vuoden 2000 vero-oikaisut. Em. kirjausoikaisu kasvattaa useimpien kaupunkien kohdalla vuosien 2000 ja 2001 eroa. Se ei kuitenkaan selitä kuin osan monen kaupungin 15–20 prosentin kunnallisveron kasvusta. Toinen tekijä on sitten valtion ja kuntien välisen jako-osuuden muutos¹⁵ ja aikaisempien vuosien tilitykset.

Kuvio 5. Verotulojen muutos % tilinpäätöksestä 2001 talousarvioon 2002



Verovuoden 2001 verotus

Verovuoden 2001 verotiedot ovat valmistuneet. Ne löytyvät verohallituksen www-sivuilta. Tilaston mukaan Lahden kunnallisveron kasvu, 7,9 prosenttia, on suurin isoista kaupungeista. Kasvu on kuitenkin osittain näennäinen. Lahdessa korotettiin veroprosenttia 17,75:stä 18,25:een vuonna 2001. Kun kasvusta poistetaan korotus, supistuu se 4,9 prosenttiin. Sekin on suurten kaupunkien kuudenneksi suurin kasvu.

¹³ Luvut Suomen Kuntaliiton veroennustemallista.

¹⁴ Valtion puolella on korostettu kuntien verotulojen voimakasta kasvua vuonna 2001, vaikka se johtui nimenomaan kirjanpito- ja tilitystekniikasta. Valtiovarainministeri Sauli Niinistö kirjoitti Turun Sanomien kolumnissa (14.8.2002): "Erityisesti kunnallisveron kasvu oli viime vuonna poikkeuksellisen nopeaa, lisäystä edellisvuoteen yli 14 prosenttia. Tämä oli jälkeisen ajan nopeinta".

¹⁵ Lahden kohdalla verotuloja lisää myös veroprosentin korotus 0,50 prosenttiyksiköllä.

Taulukko 7. Verovuoden 2001 maksuunpanon mukainen tilitys

Kunta	kunnallisvero	muutos	tilitetty	oikaisu	enn.pal.osuus
Helsinki	1 470 365 511	4,2%	1 470 341 615	31 802 513	-94 548 694
Espoo	669 681 389	2,3%	688 503 948	-4 348 914	-43 062 422
Tampere	431 190 483	6,2%	424 971 874	15 537 814	-27 726 777
Vantaa	463 489 065	5,5%	459 777 841	13 728 489	-29 803 668
Turku	369 959 565	4,6%	366 653 633	11 301 769	-23 789 455
Oulu	280 602 922	4,5%	278 181 825	8 485 693	-18 043 568
Lahti	201 428 797	7,9%	199 068 280	6 713 944	-12 952 446
Kuopio	178 257 014	4,7%	176 294 285	5 815 350	-11 462 434
Jyväskylä	169 408 258	6,3%	167 136 815	5 932 819	-10 893 434
Pori	145 172 321	4,9%	142 707 346	5 602 545	-9 334 994
Vaasa	127 151 284	4,2%	126 423 676	3 475 695	-8 176 190
Lappeenranta	119 942 120	5,9%	118 097 615	4 436 782	-7 712 620
Kotka	120 524 562	4,6%	118 370 021	4 759 406	-7 750 073
Joensuu	103 732 861	3,5%	102 791 346	3 183 466	-6 670 319
Mikkeli	89 942 426	5,0%	88 724 744	3 161 583	-5 783 554
Hämeenlinna	98 714 309	5,6%	96 919 231	3 928 564	-6 347 611
Kunnat yhteensä	10 915 182 321	4,6%	10 821 334 446	329 754 793	-701 877 341

10.09.2002 Verohallitus

Lahti korotti veroprosenttia, äyrimuutos vain 4,5 %

Äyrimäärien kehityksen vertailun ongelma ovat optiotulot. 16 suurinta kaupunkia ovat saaneet vuosina 1999-2001 noin 70 prosenttia koko maan optiotuloista. Optioiden määrä puoliintui vuonna 2001. Kun tilastoista puhdistetaan optiotulot, tilanne muuttuu kokonaan toiseksi. Erityisesti Espoossa on oltu huolestuneita kasvun jäämisestä vain 2,3 prosenttiin.

Kun ansioäyreistä poistetaan optiot, muuttuukin Espoon 2,3 prosentin kasvu 11,6 prosentiksi, mikä on maan suurimpia kasvulukuja. Helsinginkin 4,2 prosentin kasvu muuttuu kohtuulliseksi 7,5 prosentin kasvuksi. Ilman optiotuloja ja veroprosentin korotusta, Lahden äyrien kasvu onkin suurten kaupunkien heikoimpia. Lahtea heikompi kasvu oli vain Vaasassa, Joensuussa, Kotkassa ja Kuopiossa.

Taulukko 8. Optiotulot vuosina 1999–2001

	Optiotulot 1000 euroina			Prosenttiosuus optiotuloista		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Helsinki	233 285	262 557	115 563	26,5	25,3	23,7
Espoo	267 560	326 309	154 539	30,4	31,4	31,7
Tampere	20 630	25 192	19 356	2,3	2,4	4,0
Vantaa	26 257	34 341	14 721	3,0	3,3	3,0
Turku	9 027	19 092	9 204	1,0	1,8	1,9
Oulu	54 751	52 864	22 626	6,2	5,1	4,6
Lahti	234	399	496	0,0	0,0	0,1
Kuopio	148	814	138	0,0	0,1	0,0
Jyväskylä	1 021	3 250	2 897	0,1	0,3	0,6
Pori	0	1 028	604	0,0	0,1	0,1
Lappeenranta	218	418	190	0,0	0,0	0,0
Vaasa	0	289	146	0,0	0,0	0,0
Kotka	371	25	29	0,0	0,0	0,0
Joensuu	0	4 679	2 359	0,0	0,5	0,5
Mikkeli	0	17	428	0,0	0,0	0,1
Hämeenlinna	674	3 255	1 888	0,1	0,3	0,4
Yhteensä	614 176	734 530	345 184	70	71	71
Koko maa pl. Ahvenanmaa	878 782	1 038 492	487 280			

Taulukko 9. Äyrimäärän kasvu optioiden kanssa ja ilman optioita vuosien 2002 ja 2001

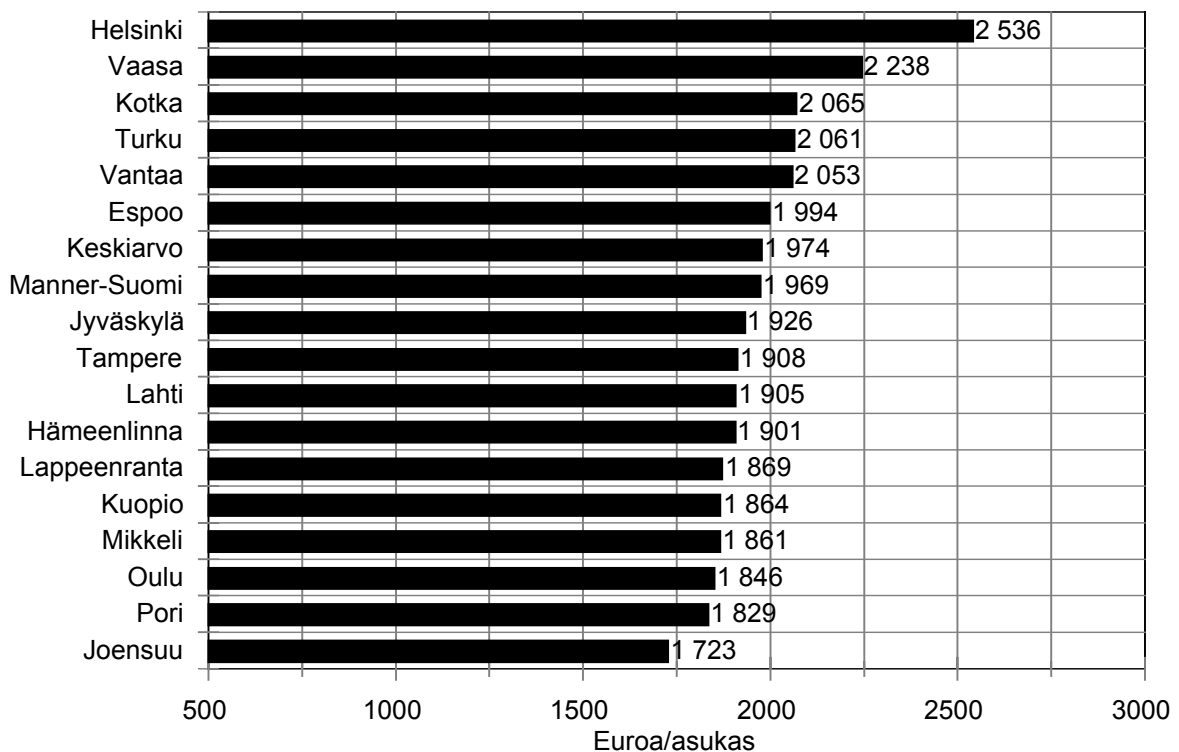
	Ilman optioita		Optiot mukana	
	2000	2001	2000	2001
Helsinki	6,3	7,5	6,6	4,2
Espoo	8,1	11,6	9,9	2,3
Tampere	6,5	6,7	6,8	6,2
Vantaa	6,2	7,1	6,7	5,5
Turku	4,1	5,6	5,1	4,6
Oulu	9,2	8,7	8,3	4,5
Lahti	5,1	4,9	5,1	4,9
Kuopio	4,7	4,8	4,8	4,7
Jyväskylä	5,7	6,4	6,1	6,3
Pori	4,2	5,0	4,4	4,9
Lappeenranta	5,4	5,9	5,4	5,9
Vaasa	4,8	4,2	4,9	4,2
Kotka	3,8	4,6	3,7	4,6
Joensuu	3,9	4,4	5,6	3,5
Mikkeli	4,3	4,8	4,4	5,0
Hämeenlinna	4,8	6,1	5,6	5,6
16 keskiarvo	5,4	6,1	5,8	4,8
Manner-Suomi	5,6	6,2	5,9	4,4

4 Palvelukustannukset

Sosiaali- ja terveystoimi on kokonaisuus, jossa lähes kaikki liittyy kaikkeen. Tämän takia ei olekaan perusteltua vertailla kovin yksityiskohtaisesti esimerkiksi terveydenhuollon eri tehtäväluokkia, joiden erot johtuvat paljolti kuntien erilaisesta tavasta organisoida toimintansa ja lopulta siitä, miten luvut on tilastoon ilmoitettu. Ilmeisesti paras vertailuperusta on sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset.

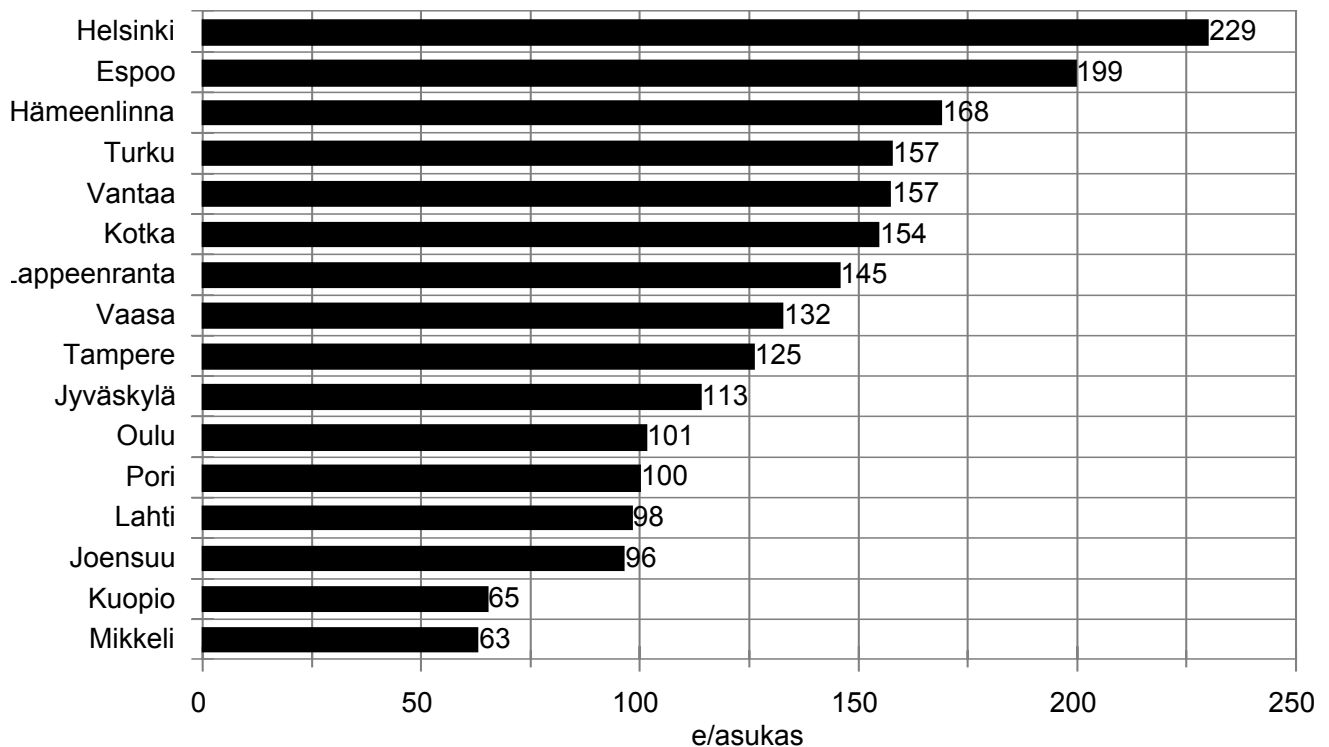
Kuviossa 6 on esitetty sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannukset asukasta kohden vuonna 2001. Suurimmat kustannukset ovat Helsingissä, Vaasassa, Kotkassa ja Turussa. Nämä olivat kalleimmat kaupungit myös vuonna 2000. Pienimmät kustannukset oli Joensuussa ja Porissa, jotka järjestivät halvimmin sosiaali- ja terveystoimen myös vuonna 2000. Menotaso on hyvin vakaa, eikä suuria muutoksia tapahdu vuodessa tai parissa.

Kuvio 6. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset euroa /asukas vuonna 2001



Sosiaali- ja terveystoimen nettomenojen (euroa/asukas) muutos oli suurin Helsingissä ja toiseksi suurin Espoossa. Mikkeli, Kuopio, Joensuu ja Lahti selvisivät alle sadan euron kasvulla.

Kuvio 7. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten muutos euroa/asukas vuonna 2001



Suomen Kuntaliiton suurten kaupunkien vertailu

Suomen Kuntaliitto on vertaillut suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannuksia¹⁶. Mukana vertailussa ovat olleet sosiaali- ja terveysvirastoista vanhusten kotipalvelu ja ympärivuorokautinen vanhustenhoito. Tutkimuksessa on esitetty tilinpäätöksen mukaisten lukujen ohella ikä- ja tarvevakioituja lukuja. Lopputulos vaihtelee laskutavan mukaan. Sekä ikä- että tarvevakiointi kasvattavat Helsingin asukaskohtaista terveystoimen menoa.

Taulukossa on kolmella eri tavalla laskettuja terveydenhuollon kustannuksia. Eri laskutavoilla on perusteensa, koska kustannusten pitäisi vaihdella palvelutarpeen mukaan. Vakioinneilla on pyritty ottamaan huomioon erilaiset tarpeet. Tarpeen huomioon ottaminen osoittaa sen, että Espoon ja Vantaan pienet terveystoimen menot eivät olekaan pienet. Espoon tarvevakioidut kustannukset ovat 11 vertailukaupungin joukossa kolmanneksi suurimmat, vaikka vakioimattomat ovat vertailujoukon pienimmät.

¹⁶ Kaupunkien terveydenhuollon kustannukset kasvoivat huomattavasti viime vuonna. Tiedote 7.10.2002. (<http://www.kuntaliitto.fi/lehdisto/021007.htm>).

Taulukko 10. Terveysthuollon kustannukset eri tavoin laskettuina vuonna 2001

Euroa/asukas	Vakioimaton	Ikävakioitu	Tarvevakioitu
Helsinki	1 534	1 579	1 653
Espoo	1 066	1 379	1 539
Tampere	1 251	1 270	1 321
Vantaa	1 068	1 379	1 437
Turku	1 355	1 270	1 343
Oulu	1 135	1 336	1 355
Lahti	1 211	1 185	1 189
Kuopio	1 172	1 244	1 215
Jyväskylä	1 254	1 344	1 370
Pori	1 268	1 188	1 200
Lappeenranta	1 200	1 187	1 212
Vaasa	1 542	1 393	1 590
Kotka	1 381	1 271	1 236
Joensuu	1 147	1 221	1 195
Hämeenlinna	1 261	1 188	1 237
Mikkeli	1 280	1 280	1 278
Keskiarvo	1 258	1 295	1 336

Lähde: Suomen Kuntaliitto 7.10.2002

Ikävakiointissa vertailuväestönä koko maan väestö

Taulukko 11. Suurten kaupunkien terveysmenot euroa/asukas vuosina 1997–2001¹⁷

	1997	1998	1999	2000	2001
Helsinki	1 193	1 214	1 298	1 354	1 483
Espoo	1 037	1 024	1 058	1 109	1 293
Tre	983	1 005	1 034	1 113	1 184
Vantaa	1 127	1 091	1 129	1 184	1 302
Turku	1 009	1 050	1 080	1 142	1 194
Oulu	1 229	1 186	1 161	1 190	1 247
Lahti	1 009	1 027	1 041	1 037	1 116
Kuopio	1 171	1 158	1 126	1 142	1 178
Jyväskylä	1 125	1 124	1 133	1 210	1 265
Pori	1 020	1 068	1 059	1 076	1 131
Kotka	1 075	1 028	1 055	1 130	1 200

Lähde: Suomen Kuntaliitto 7.10.2002

Ikävakiointissa vertailuväestönä suurten kaupunkien väestö. Tulokset poikkeavat siten edellisen taulukon luvuista.

¹⁷ Mukana myös vanhusten kotipalvelu ja ympärivuorokautinen hoito sosiaalitoimessa.

Perusopetus ja lukio

Peruskoulun ja lukion osalta on mahdollista vertailla oppilaskohtaisia menoja. Koulukustannuksia kuvataan Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston tiedoin ja Opetushallituksen tilaston luvuilla¹⁸. Talous- ja toimintatilaston oppilaskohtaiset kustannukset ovat suuremmat kuin Opetushallituksen tilaston kustannukset.

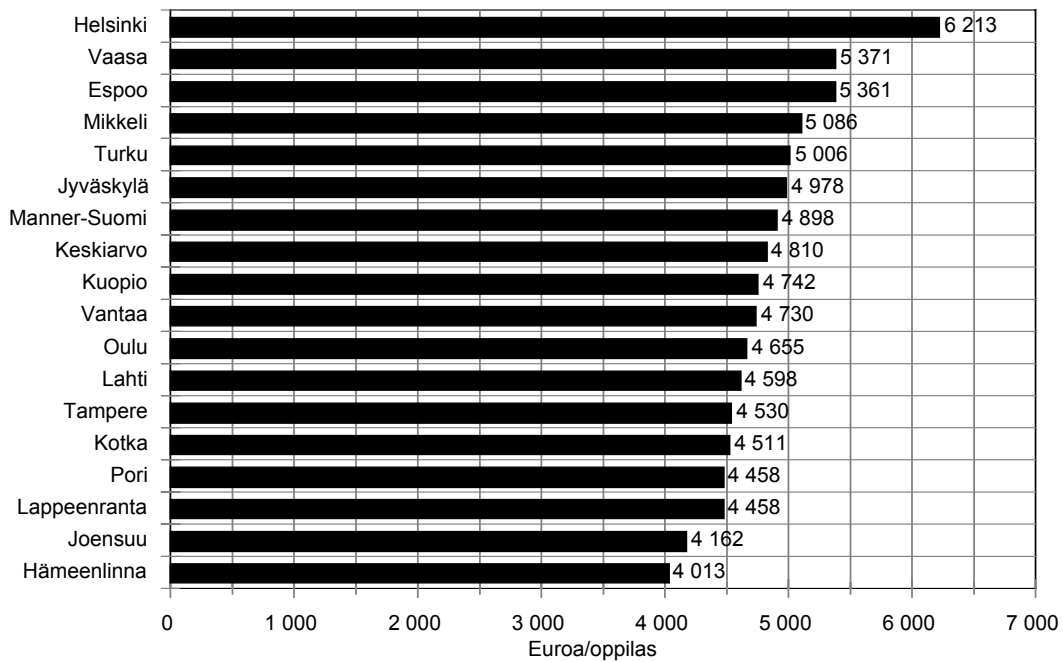
Helsingin oppilaskohtaiset kustannukset ovat suurimmat sekä Tilastokeskuksen että opetushallituksen tilastossa. Tilastokeskuksen tilastossa Hämeenlinnan oppilaskohtainen nettokustannus on 2 200 euroa pienempi kuin Helsingin. Opetushallituksen tilastossa Joensuun oppilaskohtaiset kustannukset ovat 1 509 euroa pienemmät kuin Helsingin. Taulukossa 12 on esitetty lajeittain kaupunkien perusopetuksen kustannukset opetushallituksen tilaston perusteella.

Perusopetuksen valtionosuuden yksikköhinnat poikkeavat kuntien toteutuneista kustannuksista merkittävästi (kuvio 10). Osittain syynä on se, että valtionosuuksia on leikattu kolmena vuonna peräkkäin puolittamalla indeksitarkistukset. Tosin kaupunkien väliset erotkin ovat suuret. Joensuu ainoana suurena kaupunkina pystyy tuottamaan perusopetuksen valtion yksikköhintaa pienemmillä kustannuksilla (taulukko 13). Helsinki ylittää perusopetuksen yksikköhinnan yhteensä 55 miljoonalla eurolla (330 milj. mk).

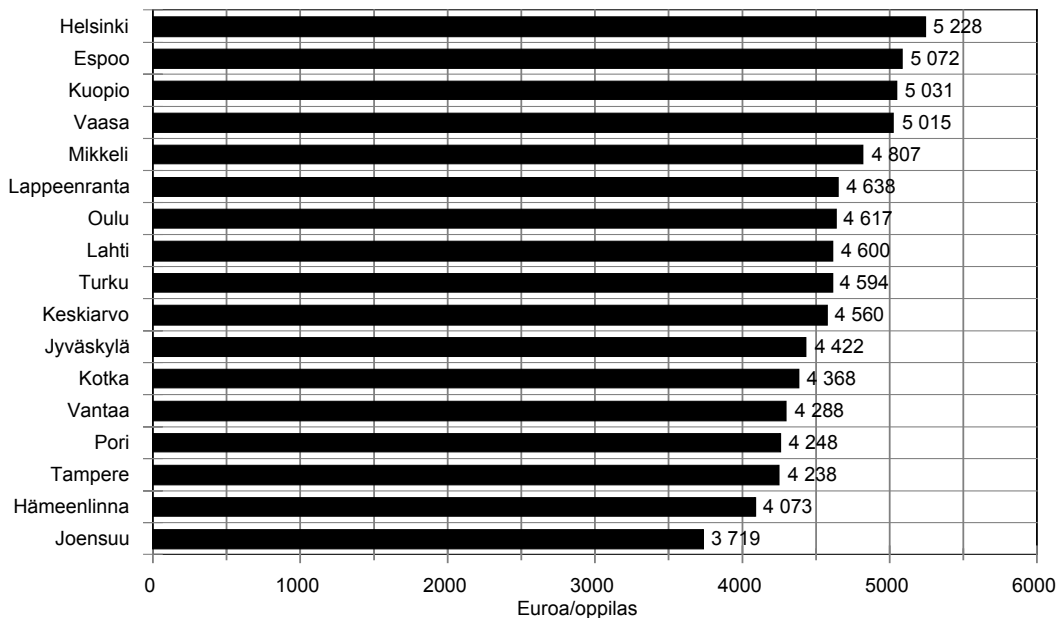
Opetushallituksen tilastossa ei ole mukana sisäisiin vuokriin sisältyviä poistoja, korkoja eikä sisäisiä katteita. Tämän takia Tilastokeskuksen tilaston oppilaskohtaiset kustannukset ovat suuremmat kuin Opetushallituksen tilaston. Helsingin kannalta tilannetta voidaan pitää epäoikeudenmukaisena, koska valtio ei ole osallistunut Helsingin koulujen rakennuskustannuksiin

¹⁸. Opetushallituksen tilastot on julkaistu Opetushallituksen www-sivuilla osoitteessa: <http://www.oph.fi/info/rahoitus/>.

Kuvio 8. Perusopetuksen nettokustannukset euroa/oppilas vuonna 2001 (Tilastokeskus)

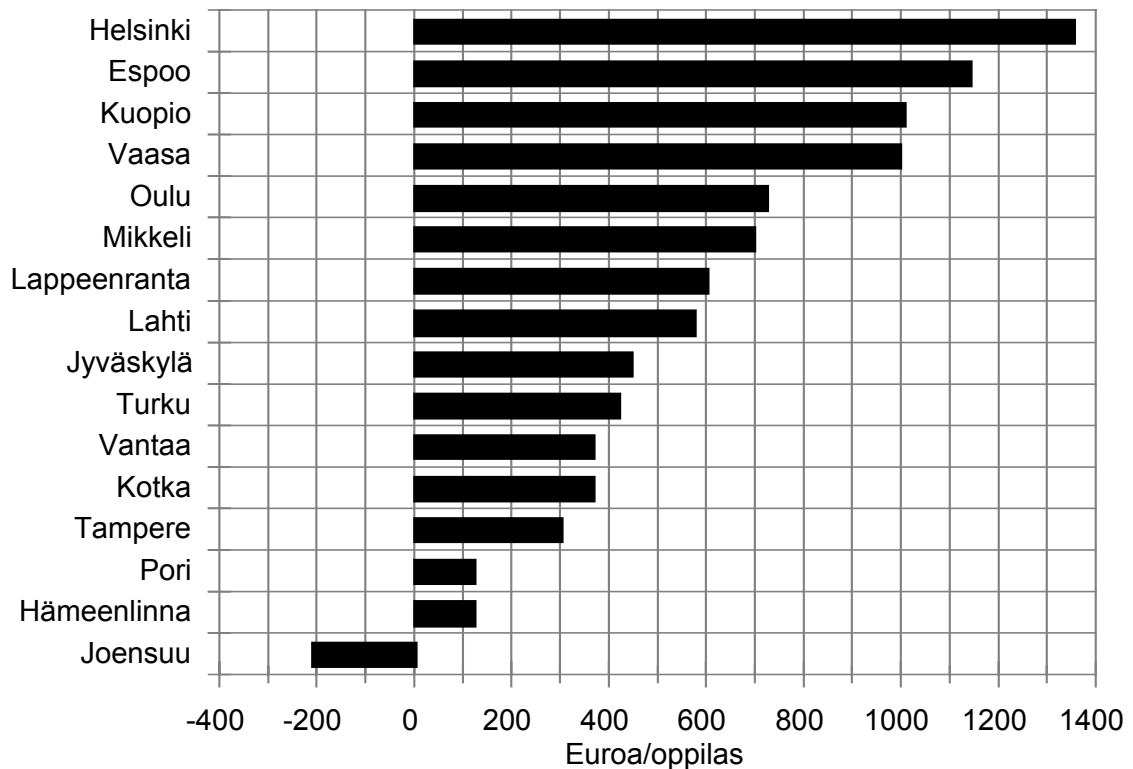


Kuvio 9. Perusopetuksen kustannukset euroa/oppilas vuonna 2001 (Opetushallitus)¹⁹



¹⁹ Kustannuksissa mukana myös vammaisopetus. Vastaa taulukon 12 lukuja.

Kuvio 10. Perusopetuksen valtionosuuden yksikköhinnan ja toteutuneiden kustannusten erotus euroa/oppilas vuonna 2001 (Opetushallitus)



Lukion oppilaskohtaiset kustannukset ovat pienemmät kuin peruskoulun. Lukioiden vertailua vaikeuttaa aikuis- ja iltaopiskelijoiden määrä. Heistä aiheutuu vähemmän kustannuksia kuin tavallisesta lukiolaisesta. Esimerkiksi Lahdessa aikuis- ja iltaopiskelijat ovat kaupungin ulkopuolisessa Lahden Yhteiskoulussa. Tämän takia ei tässä ole esitetty Tilastokeskuksen aineiston perusteella laskettua oppilaskohtaista kustannusta.

Kuviossa 11 on esitetty oppilaskohtaiset käyttökustannukset Opetushallituksen tilaston luvuilla. Ero kalleimman Helsingin ja halvimman Joensuun välillä on 1 292 euroa oppilasta kohti. Taulukossa 14 on lukiokustannusten erittely Opetushallituksen tilaston mukaan toimintoittain. Helsingin lukiokustannukset ylittävät valtion asettaman yksikköhinnan 11,3 miljoonalla eurolla. Lähimmäksi yksikköhintaa pääsee Joensuu, jonka ero on vain 11 euroa oppilasta kohti.

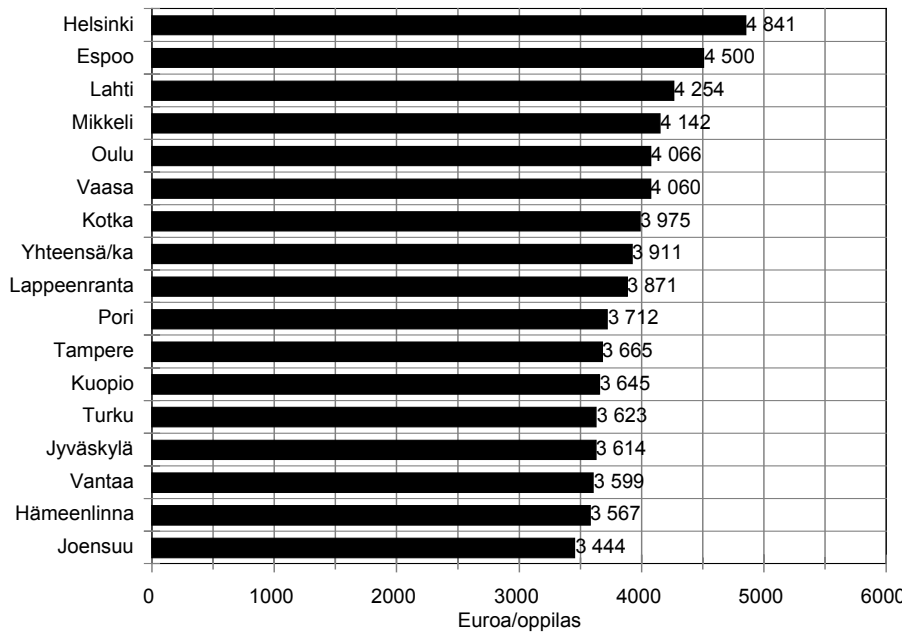
Taulukko 12. Perusopetuksen käyttökustannukset vuonna 2001 euroa/oppilas (Opetushallitus)

	Oppilasmäärä	Opetus	Majoitus ja kuljetus	Oppilas- ruokailu	Muu oppi- lashuolto	Sisäinen hallinto	Kiinteistö- jen ylläpito	Pienet hankkeet	Yhteensä	Ilman hankkeita
Helsinki	40 552	3 090	88	413	136	359	964	88	5 139	5 051
Espoo	24 243	3 318	72	324	162	195	654	210	4 935	4 725
Tampere	17 364	2 722	40	393	91	252	414	69	3 981	3 912
Vantaa	21 162	2 813	45	294	125	289	447	140	4 153	4 013
Turku	14 250	2 581	64	355	45	373	599	103	4 120	4 017
Oulu	11 855	2 948	97	303	110	136	637	257	4 489	4 232
Lahti	9 122	3 040	81	316	202	85	579	83	4 387	4 304
Kuopio	9 052	2 874	96	321	165	182	485	674	4 797	4 123
Jyväskylä	7 019	2 978	60	350	39	98	509	4	4 038	4 034
Pori	7 153	2 747	70	333	36	191	580	38	3 995	3 957
Lappeenranta	6 077	2 905	143	307	186	122	478	317	4 457	4 140
Vaasa	5 291	3 079	97	397	147	244	614	221	4 800	4 579
Kotka	5 225	2 694	65	412	97	188	676	96	4 227	4 131
Joensuu	4 628	2 487	98	281	52	73	523	23	3 537	3 514
Mikkeli	4 976	2 966	143	356	188	143	647	239	4 682	4 443
Hämeenlinna	4 536	2 815	56	311	48	98	463	84	3 875	3 791
Yhteensä/ka	192501	46057	82	342	114	189	579	165	4 351	4 185

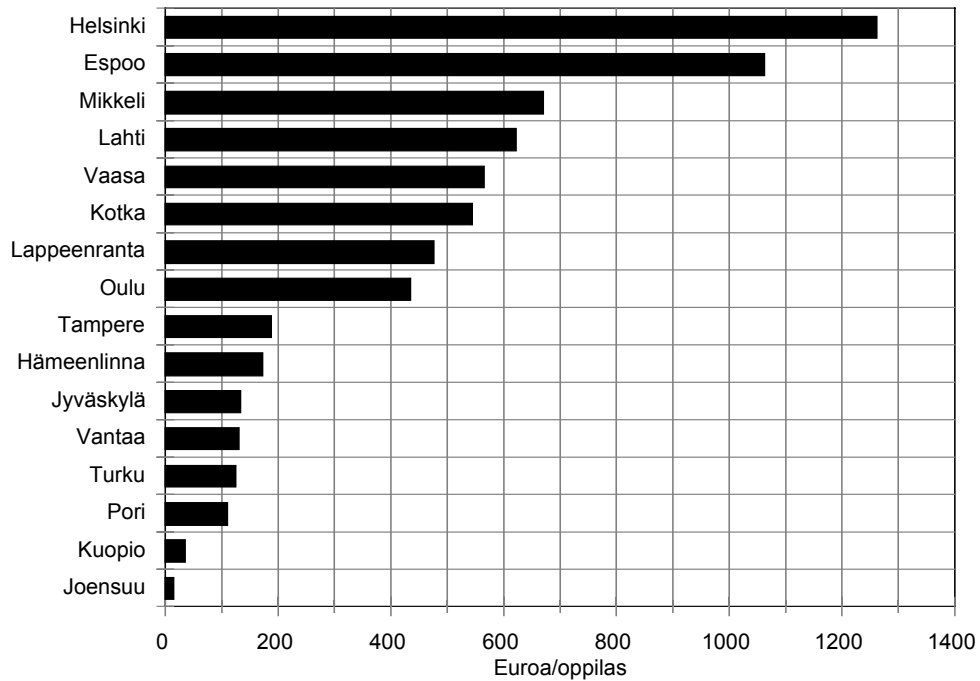
Taulukko 13. Peruskoulun toteutuneiden ja valtionosuuden laskennallisten kustannusten vertailu vuonna 2001 (Opetushallitus)

	Oppilaita alle 18 v.	Oppilaita yli 18 v.	Esiopetus 11 v ov.	Laskenn. oppilasmäärä	Toteutuneet kustannukset e/oppilas	Valtionosuu- den peruste e/oppilas	Erotus e/oppilas	Erotus %	Kokonais- ero euroa
Helsinki	40 615	354	98	40 924	5 228	3 876	1 352	26	55 337 368
Espoo	24 455	16	67	24 531	5 072	3 933	1 139	22	27 939 666
Tampere	17 516	89	65	17 633	4 238	3 935	303	7	5 340 487
Vantaa	21 343	5	52	21 397	4 288	3 921	367	9	7 846 360
Turku	14 513	176	85	14 703	4 594	4 174	420	9	6 174 325
Oulu	11 911	45	33	11 970	4 617	3 892	724	16	8 669 862
Lahti	9 280	0,0	50,5	9 331	4 600	4 027	573	12	5 345 658
Kuopio	9 160	29	33	9 209	5 031	4 023	1 007	20	9 278 210
Jyväskylä	7 098	32,5	23,5	7 141	4 422	3 980	442	10	3 159 329
Pori	7 287	83	40	7 376	4 248	4 125	123	3	910 442
Lappeenranta	6 154	0	24	6 177	4 638	4 038	600	13	3 708 978
Vaasa	5 357	0,5	12,5	5 369	5 015	4 019	996	20	5 347 171
Kotka	5 278	14,0	30,5	5 316	4 368	4 003	365	8	1 941 508
Joensuu	4 689	0	19	4 707	3 719	3 930	-210	-6	-989 795
Mikkeli	5 057	0,0	22,0	5 079	4 807	4 108	699	15	3 552 537
Hämeenlinna	4 579	7,5	6,0	4 589	4 073	3 952	121	3	556 341
Yhteensä/ka	194 287	795	512	195 453	4 560	3 996	583		144 118 447

Kuvio 11. Lukion kustannukset euroa/oppilas vuonna 2001 (Opetushallitus)²⁰



Kuvio 12. Lukion valtionosuuden yksikköhinnan ja toteutuneiden kustannusten erotus euroa/oppilas vuonna 2001 (Opetushallitus)



²⁰ Aikuisopiskelijoiden paino on 60 prosenttia. Kuvio vastaa taulukon 14 lukuja.

Taulukko 14. Lukion käyttökustannukset vuonna 2001 euroa/oppilas (Opetushallitus)

Kaupunki	Opiskeli-joita	Yli 18 v.	Opetus	Majoitus ja kuljetus	Oppilas-ruokailu	Muu oppi-lashuolto	Sisäinen hallinto	Kiinteistö- jen ylläpito	Pienet hankkeet	Yhteensä	Ilman hankkeita
Helsinki	9580	1315	3 044	0	318	0	456	721	36	4 575	4 539
Espoo	5297	593	3 086	0	266	5	201	577	163	4 298	4 135
Tampere	4022	877	2 484	0	235	0	348	236	41	3 345	3 304
Vantaa	3666	298	2 701	0	232	0	296	210	44	3 482	3 438
Turku	4530	561	2 318	0	219	0	405	430	72	3 444	3 372
Oulu	3568	381	3 039	0	250	0	152	444	7	3 892	3 885
Lahti	1858	9	3 349	0	273	4	98	492	31	4 246	4 215
Kuopio	2836	342	2 735	0	229	5	166	321	14	3 469	3 455
Jyväskylä	2124	365	2 684	0	249	0	111	321	0	3 366	3 366
Pori	2142	308	2 554	0	183	2	194	552	14	3 499	3 485
Lappeenranta	1358	75	2 765	0	266	0	141	380	233	3 785	3 552
Vaasa	1418	208	2 908	0	240	0	300	277	96	3 821	3 725
Kotka	1222	108	2 870	0	329	0	209	368	59	3 835	3 776
Joensuu	1497	244	2 635	0	230	4	91	248	11	3 219	3 208
Mikkeli	1294	90	2 650	13	329	0	208	345	482	4 027	3 545
Hämeenlinna	1391	216	2 709	0	212	3	136	286	0	3 346	3 346
Yhteensä/ka	47803	5990	2 783	1	254	1	220	388	81	3 728	3 647

Taulukko 15. Lukioiden toteutuneiden ja valtionosuuden laskennallisten kustannusten vertailu vuonna 2001 (Opetushallitus)

	Opiskelija- määrä 1)	Yli 18 v. aloitt.	Toteutuneet kustannukset e/oppilas	Valtionosuu- den peruste e/oppilas	Erotus e/oppilas	Erotus %	Kokonais- ero euroa
Helsinki	8 265	1 315	4 841	3 582	1 259	26	11 396 343
Espoo	4 704	593	4 500	3 439	1 061	24	5 367 428
Tampere	3 145	877	3 665	3 480	185	5	678 547
Vantaa	3 368	298	3 599	3 469	129	4	459 203
Turku	3 969	561	3 623	3 500	123	3	528 065
Oulu	3 187	381	4 066	3 633	433	11	1 479 657
Lahti	1 850	9	4 254	3 636	618	15	1 146 272
Kuopio	2 494	342	3 645	3 612	32	1	87 481
Jyväskylä	1 759	365	3 614	3 483	131	4	259 105
Pori	1 834	308	3 712	3 606	107	3	215 624
Lappeenranta	1 282	75	3 871	3 398	473	12	627 716
Vaasa	1 209	208	4 060	3 498	562	14	749 432
Kotka	1 115	108	3 975	3 432	543	14	640 319
Joensuu	1 253	244	3 444	3 432	12	0	16 894
Mikkeli	1 204	90	4 142	3 474	668	16	840 433
Hämeenlinna	1 175	216	3 567	3 398	169	5	220 854
Yhteensä/ka	41 813	5 989	3 911	3 505	407	10	24 713 373

Joensuun halpuus ja Helsingin kalleus

Suurten kaupunkien palvelukustannusten vertailussa Joensuu on ollut halvin sosiaalitoimen – ja terveydenhuollon asukaskohtaisissa nettokustannuksissa vuodesta 1998 lähtien²¹. Myös Opetushallituksen tilastojen mukaan Joensuun perusopetuksen ja lukion oppilaskohtaiset nettokustannukset ovat 16 suurimman kaupungin joukossa pienimmät. Perusopetuksessa Joensuu alittaa ainoana suurista kaupungeista valtion asettaman yksikköhinnan. Joensuun kustannusten pienuus on asia, joka olisi syytä tutkia.

Tarkastelluissa toiminnoissa suurimmat kustannukset asukaslukuun ja oppilasmäärään suhteuttaen ovat Helsingissä, Espoossa ja Vaasassa. Espoon sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset eivät sellaisinaan ole kaikkein suurimpien joukossa, mutta kun ne ikä- tai tarvevakioidaan, ne ovat toiseksi tai kolmanneksi korkeimmat (kts. Kuntaliiton selvitys, taulukko 10). Helsingin ja Espoon sosiaali- ja terveystoimenot kasvoivat muita enemmän.

Kun resurssit on niukat, halutaan käydä arvokeskustelua. Ennen kuin sitä voi käydä, on toiminnan ensin oltava hyvin hoidettua ja tehokasta. Näin ei ole kaikilta osin ollut Helsingissä²². Arvokeskustelusta on turha puhua myöskään yksittäisten lasten päiväkotien lakkauttamisten yhteydessä, koska uusia päiväkoteja rakennetaan koko ajan ja lasten määrä vähenee.

Koulutuspalvelut ovat Helsingissä myös paremmin resursoit²³ kuin useissa muissa kunnissa. Sitä tietyllä tavalla osoittaa se, että todelliset kustannukset ylittävät valtion rahoituksen yksikköhinnan koulumuodosta riippuen 20–30 prosentilla. Lisäksi neljäsosa lukioiden ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista on muista kunnista ilman että näiden kotikunnat osallistuisivat näihin kustannuksiin, mitä voidaan pitää helsinkiläisen veronmaksajan kannalta epäoikeudenmukaisena. Opetustoimen osalta tulee pohdittavaksi, onko kaupungilla varaa pitää oppilaitoksiaan muita paremmin resursoituina.

²¹ Katso Heikki Helin, *Kallis Helsinki*, s. 22.

²² Timo Honkala, *Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon haasteet Helsingissä*. Kanava no 8/2002, ss. 519–523.

²³ Rauno Jarnila, *Miten Helsinki on rakentanut yhteistyökuviot ja mitkä ovat sen haasteet*. *Ammattikasvatuksen aikakauskirja* 3/2002. ss. 23–26.

Yhteenveto

Kunnallistalouden pitemmän aikavälin suunnittelulta on valtio toimenpiteillään vienyt pohjaa. Koko ajan on meneillään jonkin uudistuksen valmistelu tai ainakin edellisen uudistuksen siirtymäkausi. Kunnat eivät tiedä mitä niiden tulopohjalle tapahtuu parin seuraavan vuoden aikana. Kuntatalouden vakauttamisratkaisu johti siihen, että Helsinki joutuu kasvattamaan lainakantaansa lähes 700 miljoonaa euroa. Talousarvioissa vuosikate on miinusmerkkinen vuosina 2002 ja 2003.

Suurten kaupunkien uhka on verotulotasauksen tason korottaminen nykyisestä 90 prosentista. Maksajia on kuitenkin liian vähän ja tauksen kasvattamisen tie on kuljettu loppuun. Toinen suurten kaupunkien uhka on se, että valtio ottaa yhteisöveron tuoton kokonaan pois kunnilta. Korvikkeeksi on esitetty lisättäväksi valtionosuuksia, mutta ne eivät kohdistu yhteisöveroa menettäville kaupungeille.

Kunnallistalouden ongelma on se, että valtionosuusjärjestelmässä on liian vähän valtion rahaa. Ainoa keino ongelman ratkaisemiseksi on valtionosuuksien lisääminen. Mikään "peruspalvelubudjetti", jolla jokainen näyttää tarkoittavan eri asiaa, ei kuntien tilannetta tule parantamaan, koska tähänkin asti kuntien ja valtion välillä on muodollisesti ollut neuvottelumenettely. Sitä vain ei ole käytetty tai se hoidettu mahdollisemman kevyenä. Toisaalta aikaisemmin sovituista periaatteista ei valtion puolella ole pidetty kiinni²⁴.

Kuntien tilinpäätöksistä vuonna 2002 tulee vähintään kohtuullisia lukuun ottamatta niitä kuntia, jotka joutuivat kuntatalouden vakauttamisratkaisun maksajiksi. Kuntien verotulojen arviointi osoittautui vaikeaksi. Niinpä monessa kunnassa kunnallisveroa kertyy enemmän kuin talousarvioissa ennakoitiin. Viidessä kaupungissa vuoden 2001 tilinpäätöksen kunnallisvero oli jopa suurempi kuin vuoden 2002 talousarvion kunnallisvero. Tänä vuonna kunnille tilitetään 700 miljoonaa euroa enemmän kunnallisveroa kuin sitä arvioidaan maksettavan. Kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä hyvistä tilinpäätöksistä ei kuitenkaan pidä tehdä.

Vuoden 2003 talousarviot osoittavat suurten kaupunkien talouden kiristyneen. Kaupunkien verotuloarvioissa on yllättävä suuria eroja. Myös kaupunkien palvelukustannuksissa on suuria eroja. Kaikille kustannuseroille ei löydy hyväksyttävää selitystä. On turhaa puhua arvokeskustelusta ts. siitä mille sektorille lisätään ja miltä vähennetään, jos palvelutuotanto ei ole hyvin ja tehokkaasti hoidettu. Vastan jälkeen kun toiminnasta on saatu karsittua tarpeettomat kustannukset, on keskustelun paikka. Palvelukustannuksissa Helsinki on selkeästi kallein ja Joensuu halvin. Varsin mielenkiintoinen kysymys, joka vaatii tarkempaa selvitystä on se, miten Joensuu tuottaa palvelunsa muita suuria kaupunkeja halvemmalla.

²⁴ Kts Arvo Myllymäki, Kuntien kujanjuoksu. Kunnallissalan Kehittämissäätiö. Polemiasarja no 45. 2002.

Liite 1. Valtion toimenpiteet vuonna 2002 (milj. mk)

Milj.mk	Valtionosuudet			Verotulo- tasaus	Siirtymä- tasaus	Alv- takaisin- perintä	Kuittaus yhteisöverosta			Ansiotulo- vähennys	Kokonais- muutos	
	STM	OPM	SM				alv- takaisin- perintä	verontili- tyslain 12 §	rahoitus- suhteiden muutos		milj. mk/as	milj. mk
Helsinki	95	53	-16	-564	0	499	-841	67	-79	-88	-1 573	-874
Espoo	21	22	-6	-230	0	191	-271	22	-25	-32	-1 444	-308
Tampere	43	23	-5	-13	0	175	-146	12	-14	-30	232	45
Vantaa	15	21	-5	-20	0	160	-123	10	-12	-30	90	16
Turku	47	27	-5	1	0	155	-103	8	-10	-26	546	94
Oulu	23	12	-3	-16	0	108	-119	9	-11	-18	-112	-13
Lahti	28	9	-3	5	0	87	-48	4	-4	-14	659	64
Kuopio	19	9	-2	19	0	78	-37	3	-3	-12	846	73
Jyväskylä	14	7	-2	1	0	71	-45	4	-4	-11	428	34
Pori	28	15	-2	10	0	68	-37	3	-3	-11	933	71
Lappeenranta	16	6	-2	1	0	52	-41	3	-4	-8	411	24
Vaasa	15	10	-2	-2	0	51	-30	2	-3	-9	588	33
Kotka	16	7	-2	4	0	49	-24	2	-2	-8	764	42
Joensuu	11	8	-1	10	0	46	-23	2	-2	-7	842	44
Mikkeli	13	6	-1	13	0	42	-14	1	-1	-7	1 127	53
Hämeenlinna	12	4	-1	3	0	41	-19	2	-2	-7	726	33

Liite 2. Suurten kaupunkien talouteen liittyviä Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia:

Heikki Helin: Vuoden 1994 talousarviot: Valtio siirsi velanottoa kunnille. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:1.

Heikki Helin, Vyötä ja verotusta kiristämällä. Suurten kaupunkien vuoden 1993 tilinpäätökset. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:8.

Helin Heikki, Minne menivät Helsingin veromarkat? Helsingin talous ja toiminta 1980–1992. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:14.

Heikki Helin – Markku Hyypiä – Riitta Jantunen: Valtio vai kaupunki helsinkiläisen kukkarolla? Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1994:2.

Helin Heikki, Valoa tunnelin päässä? Suurten kaupunkien vuoden 1995 talousarviot. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:1.

Helin Heikki, Köyhät vaurastuivat valtion tuella. Kuntien talouden vuoden 1993 linjan hahmottelua. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1995:1.

Helin Heikki, Velkakierre oikeni. Suurten kaupunkien vuoden 1994 tilinpäätökset. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:6.

Helin Heikki – Valkama Pekka, Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:12.

Heikki Helin, Kunnilla menee hyvin, kuntalaisilla huonommin. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:1.

Heikki Helin – Markku Hyypiä – Riitta Jantunen, Maksu vai vero? Verojen ja keskeisimpien maksujen vaikutus esimerkkiperheen tuloihin 1996 suurissa kaupungeissa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1996:2.

Heikki Helin – Markku Hyypiä – Markku Lankinen, Kuntien palvelutuotannon kustannukset 1993. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:5.

Heikki Helin, Yhteisövero yllätti kunnat. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1995 ja toiminnoittaiset menot 1994. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:10.

Heikki Helin. Suuret kaupungit laman kourissa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1996:12.

Heikki Helin – Mikko Martikainen, Helsingin koulumarkat.
Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:1.

Heikki Helin, Kunnallistalous – valtiontalouden jakojäännös? Kuntien tilinpäätökset 1995, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1995 ja talousarviot 1997.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:3.

Heikki Helin – Riitta Jantunen, Kallis, kalliimpi kotikaupunki. Verojen ja asumisen maksujen vaikutus esimerkkiperheen tuloihin 1997 suurissa kaupungeissa.
Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1997:1.

Heikki Helin, Laskua odotellessa. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1996 ja pohdiskelua talouden tunnusluvuista vuoden 1997 talousarvioiden perusteella.
Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:4.

Helin Heikki, Valtionosuusjärjestelmä – kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten tasaaja.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:13.

Helin Heikki, Kunnallistalous kiristyy. Kuntien tilinpäätökset 1996, suurten kaupunkien toiminnoittaiset menot 1996 ja talousarviot 1998.
Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1998:2.

Helin Heikki, Kunnallisvero väheni, yhteisövero kasvoi. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1998, kuntien talousarviot 1998 ja yhteisöveron jako-osuuksien muutos.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1998:5.

Helin Heikki, Vuoristorataa valtion tahdittamana. Kuntien talouden kehitys ja suurten kaupunkien talousarviot 1999.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1999:1.

Helin Heikki, Muutokset hitaita, vertailu vaikeaa. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 1997.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1999:4.

Helin Heikki, Heikot vahvistuivat. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1998 ja talouden taustat.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1999:7.

Helin Heikki – Möttönen Sakari, Valitut tavoitteet. Suurten kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1999:8.

Helin Heikki, Suurten kaupunkien talousarviot 2000 ja Manner-Suomen kuntien tilinpäätökset 1998.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2000:1.

Helin Heikki, Kaupungit myötäisessä. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 1999, talouden taustat ja kuntien talousarviot 2000.

Helsingin kaupunkien tietokeskus, tutkimuksia 2000:3.

Kaupungeissa varovaista optimismia. Suurten kaupunkien talousarviot 2001, palvelukustannukset 1989 ja Manner-suomen kuntien tilinpäätökset 1999.

Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2001:1

Verotulokirjaus vaikeuttaa tulkintaa. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2000.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Verkkojulkaisu 27.3.2001. ISBN 951-718-598-7 (<http://www.hel.fi/tietokeskus/tutkimuksia/helintilintied.htm>)

Kuntatalouden epävarmuus jatkuu. Kuntien tilinpäätökset 2000, vuoden 2001 uudistukset suurten kaupunkien kannalta ja tulopohjan vertailun vaikeudet.

Helsingin kaupungin tietokeskus. Verkkojulkaisu 27.3.2001. ISBN 951-718-748-3 <http://www.hel.fi/tietokeskus/tutkimuksia/helinKuntatalous01.htm>

Helin Heikki, Suurten kaupunkien talousarviot 2002: Kuntien resurssien uusjako.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisu 2002:1.

<http://www.hel.fi/tietokeskus/tutkimuksia/TA2002.pdf>

Helin Heikki, Ei mikään kovin suuri yllätys. Suurten kaupunkien tilinpäätökset 2002. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisu 2002:5.

<http://www.hel.fi/tietokeskus/tutkimuksia/helin502.pdf>

Helin Heikki, Teattereiden ja orkestereiden talous ja toiminta vuosina 1990–2000.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisu 2002:8.

<http://www.hel.fi/tietokeskus/tutkimuksia/teatterihelin290502.pdf>

Heikki Helin. Kallis Helsinki. Suurten kaupunkien palvelukustannukset vuonna 2000. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2002:1

Helin Heikki, Terveen ja varovaisen talouden linja. Helsingin kaupungin talous 1945–1999. Teoksessa Kolbe Laura – Helin Heikki, Helsingin historia vuodesta 1945. Helsingin kaupunki. Edita 2002.