



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUKSEN

verkkojulkaisu

2006

37

Heikki Helin



Palvelujen kapea rahoituspohja

Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2005

Verkkojulkaisu

ISSN 1458-5707

ISBN 952-473-799-X

LISÄTIETOJA

Heikki Helin

sukunimi.etunimi@phnet.fi

1 Johdanto

Palvelukustannusten muutokset ovat hyvin hitaita. Kun lasketaan eri toimintojen kustannukset euroina asukasta kohti ja asetetaan kaupungit sen mukaan järjestykseen, ei kaupunkien asema suhteessa toisiinsa kaupunkienkin paljon muutu vuodessa.

Suurten kaupunkien palvelukustannuksia on tarkasteltu Helsingin kaupungin tietokeskuksen julkaisuissa karkealla tasolla vuosittain. Hieman laajempia vertailuja on tehty muutaman vuoden välein. Kaikkien kuntien palvelutuotannon kustannuseroja pyrittiin selittämään vuoden 1993 aineistolla¹. Viimeisimmät laajahkot vertailut on tehty vuosien 1997, 2000 ja 2003 kustannuksista². Opetustoimen kustannuksia on tarkasteltu erikseen³.

Tarkastelun perustana on Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilasto vuodelta 2005 ja erityisesti sen tiedonantajapalaute. Tilastokeskuksen tietojen ohella kustannusten tarkastelussa käytetään mm. Kuusikko-kaupunkien (kuuden suurimman kaupungin) kustannusvertailuja, Suomen Kuntaliiton suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannusten vertailuja, Kuntaliiton kokoamia palvelukustannustietoja ja Opetushallituksen tilastoja. Tarkastelu kuitenkin rajataan mahdollisimman suppeaksi. Yksityiskohtaisempi tarkastelu on perusteltua tehdä kolmen vuoden välein eli seuraava vuoden 2006 tilinpäätösten perusteella.

Vaikka vertailussa on ongelmia, palvelukustannusten tasoa on mahdollista hahmottaa. Tämän tarkastelun⁴ tavoitteena onkin vertailla Helsingin ja muiden 10 suurimman kaupungin keskeisimpien palvelujen kustannuksia vuonna 2005.

¹ Helin, Heikki – Hyypiä, Markku – Lankinen, Markku, Kuntien palvelutuotannon kustannuserot 1993. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1996:5.

² Helin, Heikki, Muutokset hitaita, vertailu vaikeaa. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 1997. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 1999:4.

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

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

³ Helin, Heikki – Martikainen, Mikko, Helsingin koulumarkat. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:1.

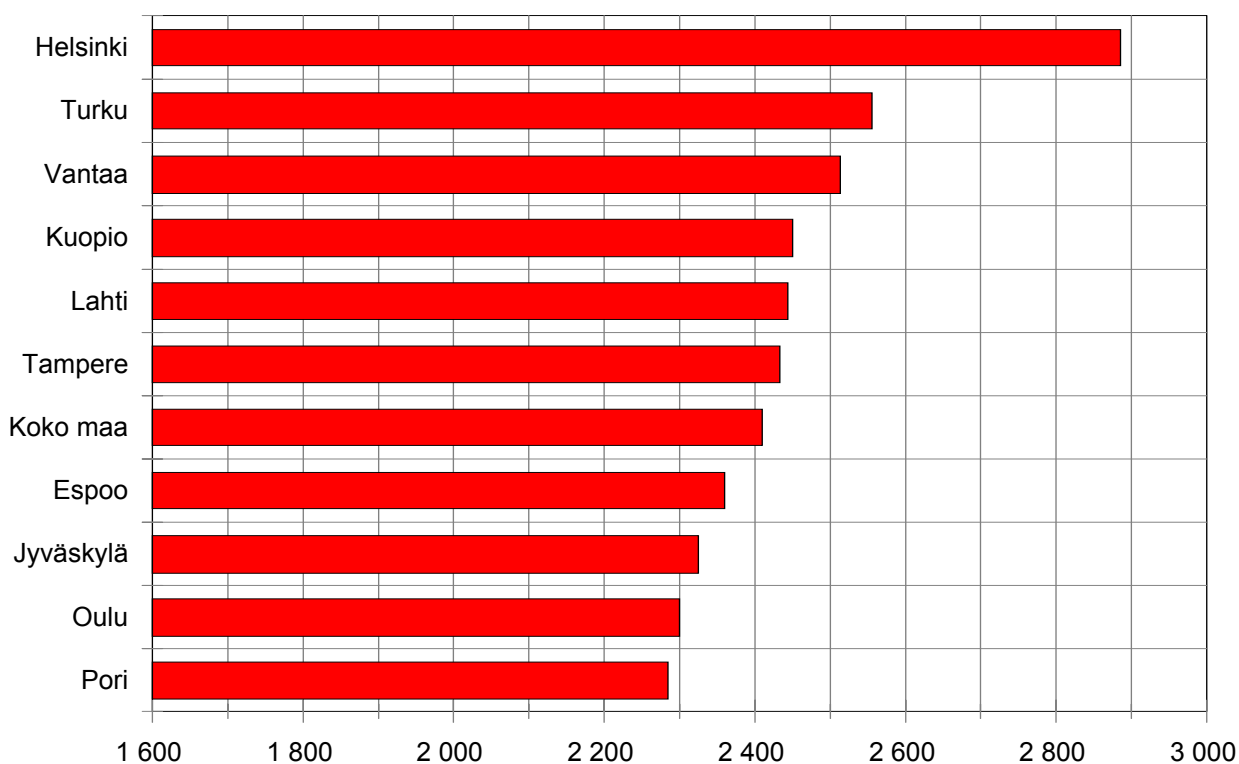
⁴ Kartat on piirtänyt Pirjo Lindfors ja kansikuva on tekijän kuvaama.

2 Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimi on kokonaisuus, jossa lähes kaikki liittyy kaikkeen. Tämän takia ei olekaan perusteltua vertailla kovin yksityiskohtaisesti esimerkiksi eri kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen eri tehtäväluokkien kustannuksia, koska niiden erot voivat johtua kuntien erilaisesta tavasta organisoida toimintansa. Rajankäynti eri toimintojen välillä on kuin veteen piirretty viiva erityisesti perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Sama koskee osittain myös vanhusten laitospalveluja, jotka voivat sijaita sosiaalitoimen puolella tai perusterveydenhuollossa⁵.

Asukaslukuun suhteutetut sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset ovat suurimmat Helsingissä ja toiseksi suurimmat Turussa. Pienimmät kustannukset ovat Porissa ja Oulussa.

Kuvio 1. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset euroa/asukas 2005



Taulukossa 1 on esitetty kaupunkien keskinäiset vuosittaiset sijaluvut sosiaali- ja terveystoimen asukaslukuun suhteutettujen kustannusten perusteella. Vuosittaiset muutokset ovat olleet vähäisiä, mutta usean vuoden tarkastelu paljastaa kehityssuunnan.

Taulukosta ilmenee, että Helsingin kustannukset ovat olleet muita suuremmat ja Porin pienimmät koko tarkastelukauden.

⁵ Esimerkiksi Lahdessa ei Tilastokeskuksen tilastossa ole vanhusten laitoshuollossa kustannuksia, koska vanhusten laitospaikat ovat terveydenhuollon puolella.

Taulukko 1. Kaupunkien keskinäiset sijaluvut sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten (euroa/asukas) perusteella 2000–2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Helsinki	2 307	2 536	2 710	2 713	2 696	2 884
Espoo	1 795	1 994	2 148	2 158	2 232	2 357
Tampere	1 783	1 908	2 022	2 160	2 307	2 431
Vantaa	1 896	2 053	2 160	2 260	2 395	2 511
Turku	1 904	2 061	2 144	2 259	2 382	2 553
Oulu	1 745	1 846	2 011	2 093	2 204	2 299
Lahti	1 807	1 905	1 998	2 188	2 376	2 442
Kuopio	1 804	1 867	2 010	2 098	2 330	2 448
Jyväskylä	1 813	1 926	2 053	2 152	2 244	2 322
Pori	1 729	1 829	1 969	2 048	2 146	2 282
Koko maa	1 824	1 969	2 090	2 196	2 308	2 408

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Helsinki	1	1	1	1	1	1
Espoo	7	4	3	6	8	7
Tampere	8	6	6	5	6	6
Vantaa	3	3	2	2	2	3
Turku	2	2	4	3	3	2
Oulu	9	9	7	9	9	9
Lahti	5	7	9	4	4	5
Kuopio	6	8	8	8	5	4
Jyväskylä	4	5	5	7	7	8
Pori	10	10	10	10	10	10

Sosiaali- ja terveystoimen kustannukset ovat kasvaneet vuosittain. Jos kustannukset vähenevät, on kyse poikkeuksesta. Tällainen oli Helsingin vyönkiristys vuosina 2003–2004. Muutoin vähennys johtuu melko varmasti tilastoinnin muutoksesta tai tilastoon ilmoitetusta virheellisestä tiedosta⁶. Toisaalta rajankäynti sosiaali- ja terveystoimen kesken voi muuttua, mistä seuraa lukujen muutos.

⁶Lahden sosiaalitoimen vähennys taulukossa 2 johtuu vuoden 2004 tapahtuneesta vyörytysvirheestä, joka oikaistiin vuonna 2005.

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveystoimen kustannukset euroa/asukas 2005 ja muutos 2004–2005 (Tilastokeskus, Suomen Kuntaliitto)

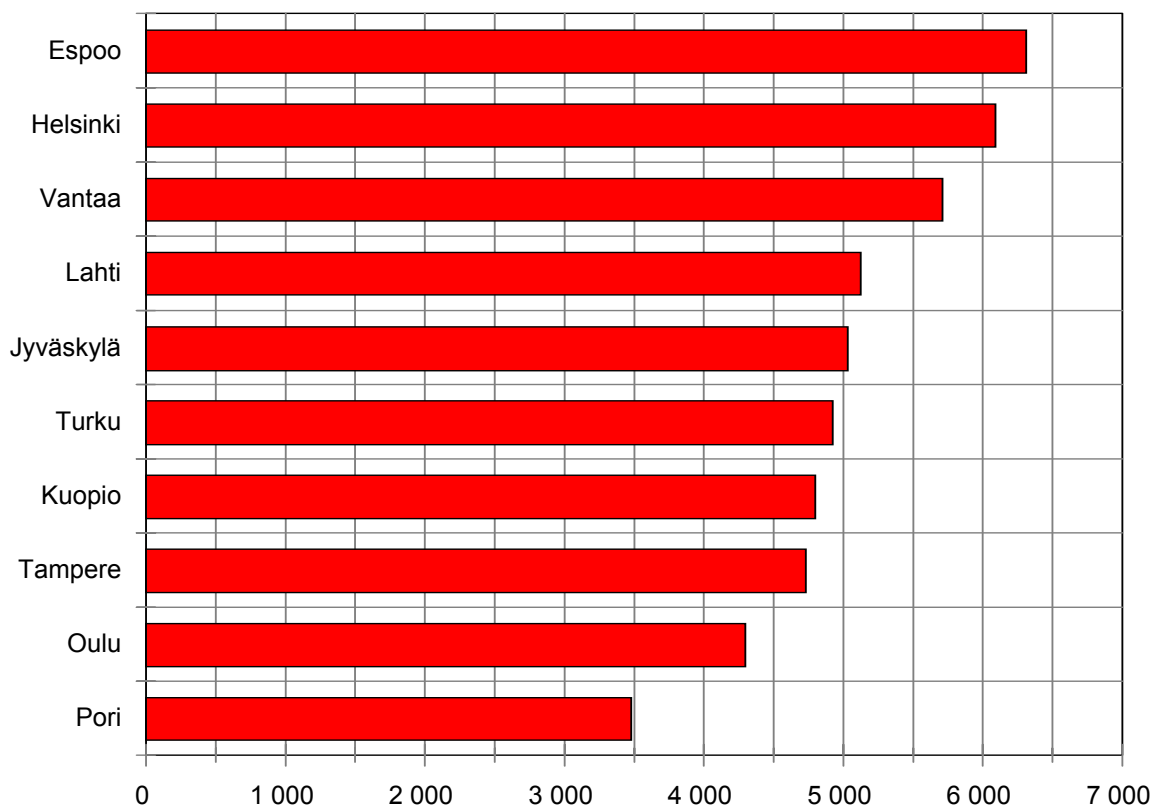
	Nettokustannukset e/as. 2005			Muutos 2005		
	Sosiaali- toimi	Terveys- toimi	Yhteensä	Sosiaali- toimi	Terveys- toimi	Yhteensä
Helsinki	1 488	1 396	2 884	111	76	187
Espoo	1 301	1 057	2 357	70	56	126
Tampere	1 210	1 221	2 431	46	77	124
Vantaa	1 367	1 144	2 511	52	64	116
Turku	1 224	1 329	2 553	63	108	171
Oulu	1 127	1 172	2 299	56	40	96
Lahti	1 072	1 370	2 442	-30	96	66
Kuopio	1 105	1 343	2 448	29	92	121
Jyväskylä	1 122	1 200	2 322	47	32	78
Pori	975	1 307	2 282	51	86	137

Suurimmat kustannukset lasten päivähoidosta 0–6-vuotiasta kohti ovat ja Espoossa ja Helsingissä. Muita huomattavasti pienemmin kustannuksin päivähoiton järjestää Pori.

Kuuden suurimman kaupungin lasten päivähoiton vuoden 2005 palvelujen ja kustannusten vertailussa⁷ kunnallisten päiväkotien vuosikustannukset laskennallista lasta kohti vuonna 2005 olivat seuraavat (e/laskennallinen lapsi): Espoo 9 353, Helsinki 9 052, Vantaa 8 325, Turku 8 228, Tampere 8 073 ja Oulu 6 939. Espoon kustannusten muutos edellisvuodesta oli suurin.

⁷Suomen kuuden suurimman kaupungin lasten päivähoiton palvelujen ja kustannusten vertailu 2005. Lasten päivähoiton Kuusikko-työryhmä (26.6.2006). Toim. Anne Peltonen. Julkaisu Ion luettavaiassa osoitteessa: http://www.kuusikkokunnat.fi/SIRA_Files/PH20052.pdf

Kuvio 2. Lasten päivähoiton käyttökustannukset (netto) euroa/0–6-vuotias vuonna 2005 (Suomen Kuntaliitto)



Suomen Kuntaliiton suurten ja keskisuurten kaupunkien kustannusvertailu

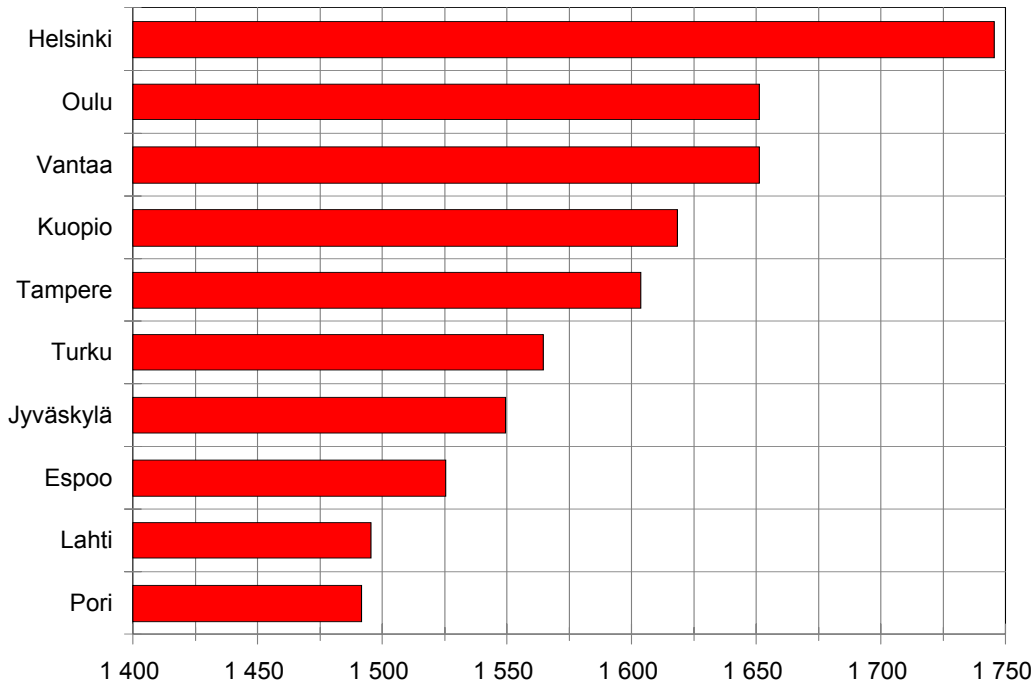
Suomen Kuntaliitto on vertaillut suurten ja keskisuurten kaupunkien terveydenhuollon kustannuksia⁸. Mukana vertailussa ovat olleet myös sosiaalitoimesta vanhusten kotipalvelu ja ympärivuorokautinen vanhustenhoito. Tutkimuksessa esitetään tilinpäätöksen mukaisten lukujen ohella ikä- ja tarvevakioituja lukuja. Lopputulos vaihtelee laskutavan mukaan. Sekä ikä- että tarvevakiointi kasvattaa Helsingin asukaskohtaisia terveysmenoja.

Tutkimuskaupungeista ikävakiointi lisää erityisesti Espoon ja Vantaan kustannuksia. Myös Oulun ja Jyväskylän kustannukset kasvavat ikävakioitaessa. Pienimmät ikävakioidut kustannukset ovat Porissa ja Lahdessa. Helsingin kustannukset ovat selvästi suurimmat sekä vakioimattomina että ikävakioituina. 11 kaupungin osalta tietoja on kerätty jo vuodesta 1997 lähtien. Taulukossa 3 on esitetty ikävakioidut kustannukset euroina asukasta kohti vuosina 1997–2005.

⁸Terveydenhuollon kustannukset kasvavat edelleen. Kaupunkien väliset kustannuserot tasoittumassa Tiedote osoitteessa

http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;91390;106147;106976

**Kuvio 3. Ikävakioidut terveydenhuollon kustannukset euroa/asukas 2005
(Suomen Kuntaliitto 2006)**



Ikävakiointi tehty koko maan väestöön. Kustannuksissa mukana myös vanhusten kotipalvelu ja ympärivuorokautinen hoito sosiaalitoimesta.

**Taulukko 3 Terveydenhuollon ikävakioidut kustannukset 1997–2005
(Suomen Kuntaliitto 2006)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Helsinki	1 193	1 214	1 298	1 354	1 483	1 608	1 639	1 652	1 745
Espoo	1 037	1 024	1 058	1 109	1 293	1 335	1 383	1 455	1 525
Tampere	983	1 005	1 034	1 113	1 184	1 293	1 341	1 500	1 603
Vantaa	1 127	1 186	1 161	1 190	1 247	1 386	1 472	1 567	1 651
Turku	1 009	1 050	1 080	1 142	1 194	1 254	1 348	1 423	1 564
Oulu	1 229	1 186	1 161	1 190	1 247	1 386	1 472	1 567	1 651
Lahti	1 009	1 027	1 041	1 037	1 116	1 180	1 323	1 389	1 495
Kuopio	1 171	1 158	1 126	1 142	1 178	1 294	1 357	1 493	1 618
Jyväskylä	1 125	1 124	1 058	1 109	1 293	1 367	1 409	1 533	1 549
Pori	1 020	1 068	1 059	1 076	1 131	1 248	1 289	1 425	1 491

Asukaslukuun suhteutetut kustannukset riippuvat luonnollisesti väestörakenteesta. Espoossa, Vantaalla ja Oulussa 0–6-vuotiaiden osuus on suurempi kuin Manner-Suomessa. Vastaavasti yli 65-vuotiaiden osuus on koko maata suurempi Turussa, Lahdessa ja Porissa.

Taulukko 4. Väestörakenne 31.12.2005 ja ikäryhmien osuus Manner-Suomeen verrattuna

	Asukasluku 31.12.2005	Väestöstä			
		0 -6 -v. kpl	65 -v. kpl	0 - 6 -v. Koko maa 100	Yli 65 -v. Koko maa 100
Helsinki	560 905	36 884	77 862	86	87
Espoo	231 704	22 381	22 067	127	60
Tampere	204 337	13 512	30 932	87	95
Vantaa	187 281	16 763	18 504	118	62
Turku	174 868	10 916	29 516	82	105
Oulu	128 962	10 914	15 106	111	73
Lahti	98 413	6 782	16 820	91	107
Kuopio	90 726	6 692	13 385	97	92
Jyväskylä	84 434	5 938	11 293	92	84
Pori	76 144	5 124	14 309	88	117
Manner-Suomi	5 147 229	392 837	821 198	100	100

3 Opetustoimi ja kulttuuritoimi

Kuntien opetustoimen kustannusten (euroa/asukas) vertailu ei ole perusteltua, koska opetustoimen valtionosuusjärjestelmän muuttuessa vuonna 1997 valtionosuudet kohdistettiin suoraan palvelujen tuottajille. Tämän johdosta merkittävä osa opetustoimen valtionosuuksista siirtyi pois peruskunnilta kuntayhtymille ja yksityisille palvelujen tuottajille. Samalla siirtyivät myös näiden toimintojen kustannukset.

Opetustoimen kokonaiskustannusten vertailu kertoo enemmän toiminnan organisointitavasta kuin kustannustasosta. Kaupunkien välillä on eroja ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun organisoinnissa. Taulukosta 5 ilmenee, että vain Helsingillä, Tampereella, Turussa ja Porissa on ammattikorkeakoulun kustannuksia. Porissa koko maan sekä ammatillinen koulutus että ammattikorkeakoulu ovat kaupungin omassa organisaatiossa. Näiden toimintojen nettokustannukset ovat yhteensä 694 euroa asukasta kohti.

Taulukko 5. Opetustoimen nettokustannukset euroa/asukas 2005

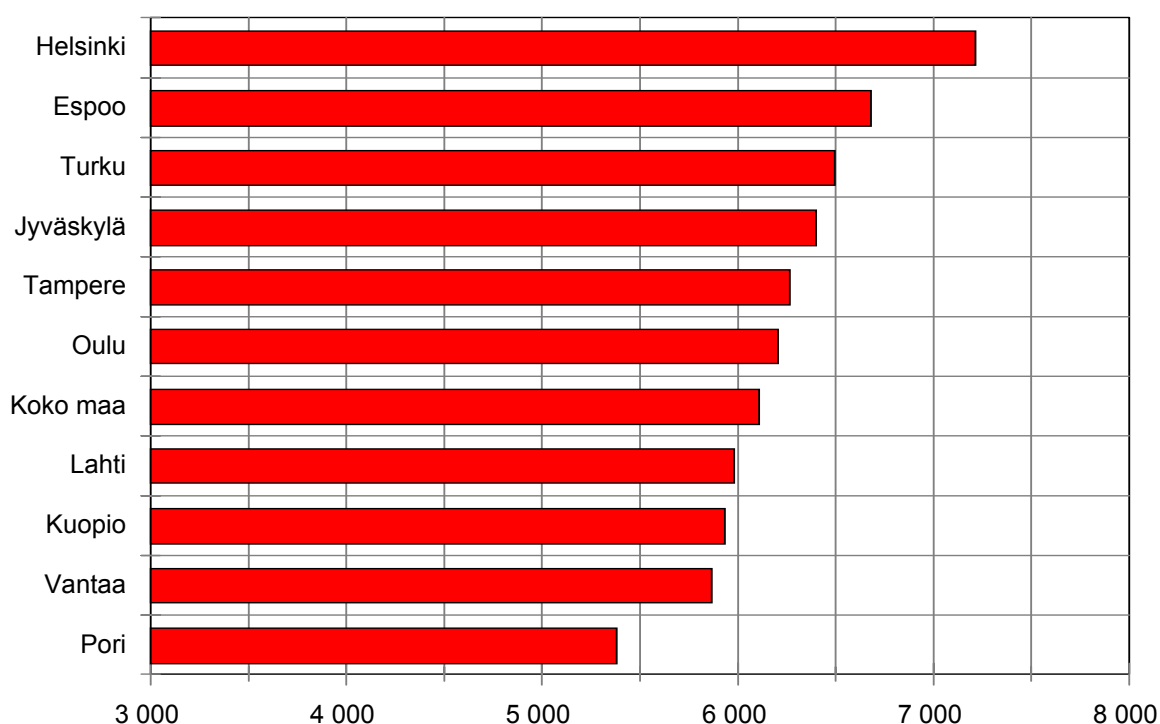
	Opetustoimi 303 - 345	Esiopetus 303	Perus- opetus 305	Lukio 310	Amm. koulutus 315	Ammatti- korkea 320	Kansalais- opistot 325	Muut toiminnot
Helsinki	862	4	525	95	113	105	21	0
Espoo	945	20	760	131			19	15
Tampere	992	34	539	94	166	149	8	2
Vantaa	917	12	678	97	109		8	13
Turku	1 175	10	526	112	211	296	10	10
Oulu	763	8	584	137	8		8	18
Lahti	718	20	562	92	4		9	31
Kuopio	752	6	588	132			26	0
Jyväskylä	616	6	495	104			4	7
Pori	1 376	8	513	111	298	396	13	37
Koko maa	889	15	651	102	53	36	21	11

Oma perusopetus

Peruskoulun ja lukion osalta on mahdollista vertailla oppilaskohtaisia kustannuksia Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilaston ja Opetushallituksen tilaston luvuilla⁹. Talous- ja toimintatilastossa oppilaskohtaiset kustannukset ovat suuremmat kuin Opetushallituksen tilastossa. Opetushallituksen tilastossa ei ole mukana sisäisiin vuokriin sisältyviä poistoja, korkoja eikä sisäisiä katteita.

Tilastokeskuksen tilastossa Helsingin oppilaskohtainen nettokustannus on suurin (kuvio 4). Ero on hieman kaventunut edellisvuodesta. Opetushallituksen tilaston mukaan Espoon oppilaskohtainen kustannus on suurin. Pienin se on Vantaalla (taulukko 6).

Kuvio 4. Oman perusopetuksen nettokustannukset euroa/oppilas 2005 (Tilastokeskus)



⁹Opetushallituksen tilastot on julkaistu Opetushallituksen Internet-osoitteessa <http://www.oph.fi/info/rahoitus/>.

Taulukko 6. Oman perusopetuksen kustannukset euroa/oppilas 2005 ja muutos 2004–2005 (Opetushallitus)

Perusopetus 2005	Oppilas- määrä	Opetus	Majoitus ja kuljetus	Oppilas- ruokailu	Muu oppi- lashuolto	Sisäinen hallinto	Kiinteistö- jen ylläpito	Ilman pieniä hankkeita
Helsinki	40 039,0	3 677	125	342	217	352	948	5 661
Espoo	25 831,5	3 689	120	396	207	311	975	5 698
Tampere	17 554,5	3 545	56	354	153	342	540	4 990
Vantaa	21 484,0	3 122	75	395	143	396	736	4 868
Turku	14 002,5	3 317	90	403	77	423	784	5 095
Oulu	12 078,5	3 673	116	301	160	483	612	5 345
Lahti	8 995,5	3 537	91	347	258	197	864	5 295
Kuopio	9 008,0	3 520	125	366	218	211	624	5 065
Jyväskylä	6 564,0	3 554	69	332	219	317	735	5 225
Pori	7 056,5	3 350	84	412	96	221	735	4 899

Muutos 2004-2005	Oppilas- määrä	Opetus	Majoitus ja kuljetus	Oppilas- ruokailu	Muu oppi- lashuolto	Sisäinen hallinto	Kiinteistö- jen ylläpito	Ilman pieniä hankkeita
Helsinki	-530	203	8	1	12	21	105	350
Espoo	91	112	23	4	-6	71	203	406
Tampere	-168	222	2	-17	36	12	-46	209
Vantaa	-219	51	9	65	-21	-44	93	155
Turku	-264	212	1	27	16	27	-41	242
Oulu	-45	188	11	-2	29	26	52	304
Lahti	-100	34	0	-1	-21	86	31	130
Kuopio	91	169	22	8	31	8	41	280
Jyväskylä	-198	173	-2	18	38	6	102	333
Pori	-67	142	-2	22	48	-18	148	341

Perusopetuksen valtionosuuden yksikköhinnat poikkeavat kuntien toteutuneista kustannuksista. Eräs syy on se, että laskennallista kustannusta ei ole korotettu kustannustason nousua vastaavasti. Toinen, kaupungista johtuva tekijä on palvelujen organisointi.

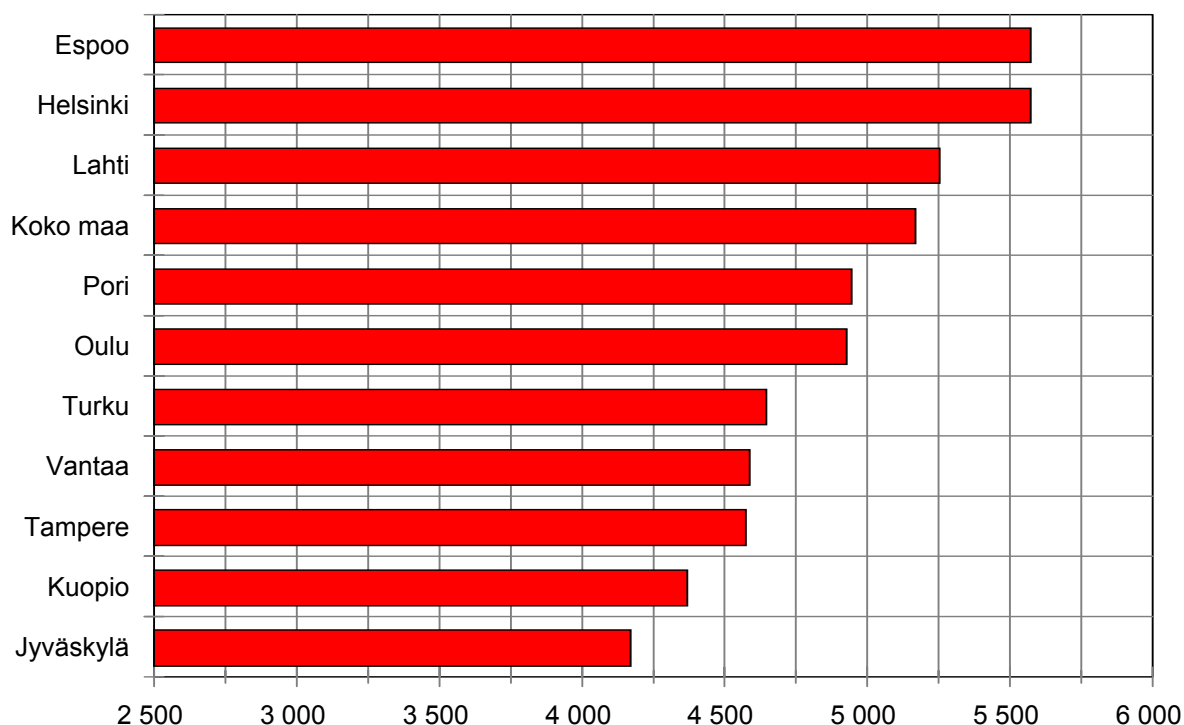
Kaikilla 10 kaupungilla toteutuneet kustannukset ovat suuremmat kuin valtion yksikköhinta. Helsingin kohdalla ero on noin 40 miljoonaa euroa. Suomen kuntien yhteenlaskettu toteutuneen ja yksikköhinnan välinen ero on yhteensä 328 miljoonaa euroa. (liite1).

Lukiot

Lukion oppilaskohtaiset kustannukset ovat pienemmät kuin peruskoulun. Lukioiden vertailua vaikeuttaa aikuis- ja iltaopiskelijoiden määrä. Heistä aiheutuu vähemmän kustannuksia kuin tavallisesta lukiolaisesta¹⁰.

Kuviossa 5 on esitetty oppilaskohtaiset nettokustannukset vuonna 2005. Suurimmat kustannukset olivat Espoossa. Taulukossa 7 on lukiokustannusten erittely Opetushallituksen tilaston mukaan toiminnoittain sekä kustannusten muutos. Espoon kustannukset olivat suurimmat myös opetushallituksen mukaan. Ero Helsinkiin on sen mukaan paljon suurempi kuin Tilastokeskuksen tilastossa.

Kuvio 5. Oman lukio-opetuksen nettokustannukset euroa/oppilas 2005 (Tilastokeskus)



¹⁰ Esimerkiksi Lahdessa aikuis- ja iltaopiskelijat ovat kaupungin ulkopuolisessa Lahden Yhteiskoulussa.

**Taulukko 7. Oman lukiopetuksen kustannukset euroa/oppilas 2005
(Opetushallitus)**

Lukio 2005	Opiske- ljoita	- joista yli 18-v.	Opetus	Oppilas- ruokailu	Muu oppilas- huolto	Sis. hallinto	Kiint. ylläpito	Ilman pieniä hankkeita
Helsinki	9 475	1 000	3 440	306	0	391	640	4 776
Espoo	5 268	411	3 536	350	6	313	995	5 201
Tampere	3 532	486	3 556	353	21	437	475	4 841
Vantaa	3 855	470	2 844	224	0	414	590	4 072
Turku	4 238	465	2 978	251	0	454	547	4 231
Oulu	3 575	271	3 629	281	11	537	432	4 889
Lahti	1 706	8	3 773	309	8	315	842	5 247
Kuopio	2 659	291	3 440	278	5	185	389	4 297
Jyväskylä	2 108	323	3 041	209	0	323	430	4 003
Pori	1 738	277	3 525	266	0	218	824	4 832

Ainoastaan Vantaan ja Jyväskylän lukiokustannukset alittivat vuonna 2005 valtion yksikköhinnan. (Liite 2.)

Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen kustannukset eivät ole tilastossa suoraan vertailukelpoisia. Siitä huolimatta niitä vertaillaan¹¹. Taulukko osoittaa, että suurimmat kulttuurimenot tilastossa on Tampereella. Kuten sanottu luvun suuruus riippuu paljon esimerkiksi teattereiden toiminnan organisoinnista. Kirjastokustannukset ovat Helsinkiä suuremmat, Espoossa, Tampereella, Lahdessa ja Jyväskylässä.

Taulukko 8. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen nettokustannukset euroa/asukas 2005

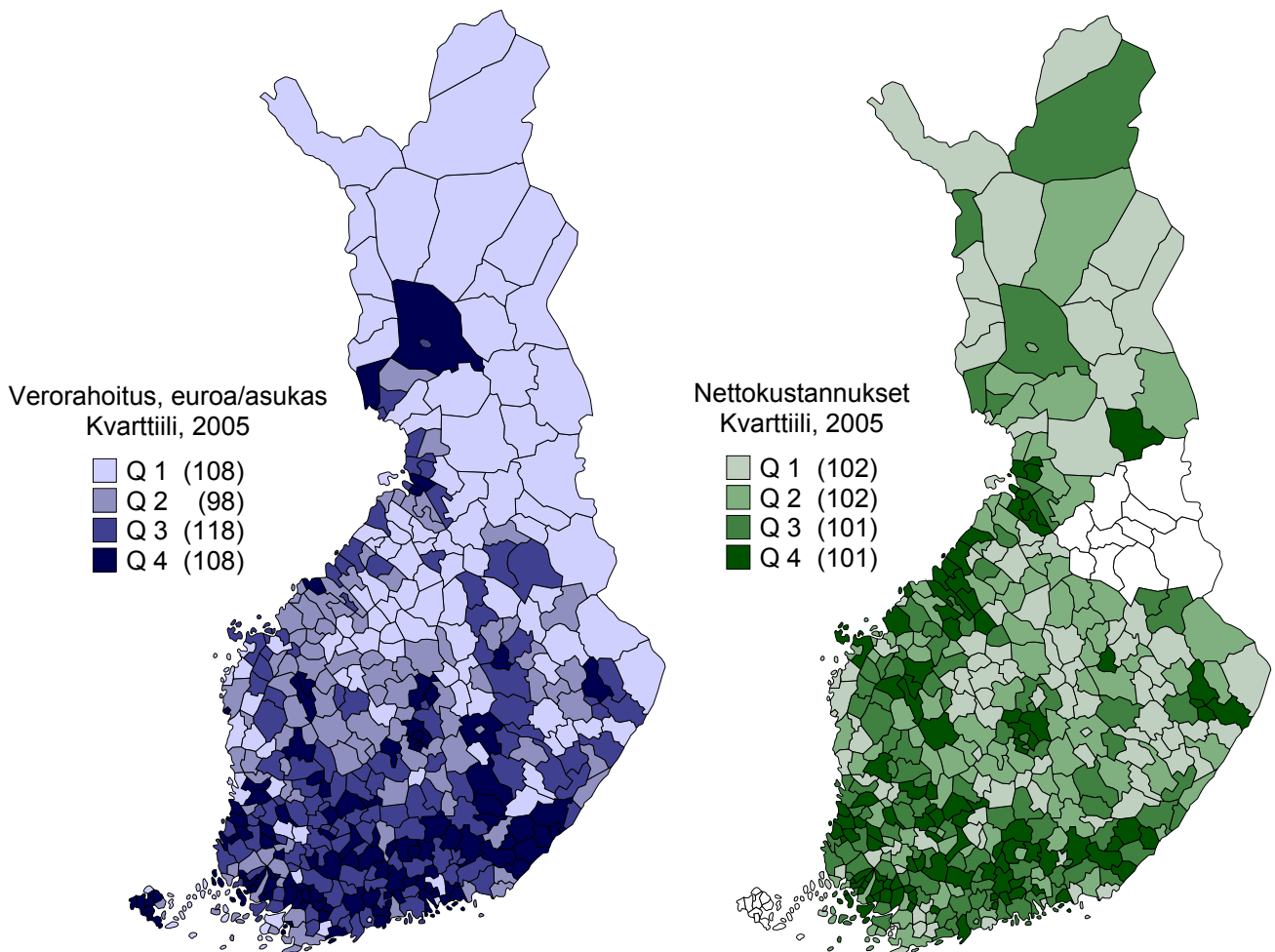
Kulttuuri- ja vapaa-aika	Kulttuuri ja vapaa-aika	Kirjasto	Liikunta ja ulkoilu	Nuorisotyö	Museot, teatterit, orkesterit	Yleinen kulttuuri-toimi
Helsinki	304	50	111	44	56	42
Espoo	248	52	85	22	38	31
Tampere	316	53	98	7	126	27
Vantaa	178	38	59	31	11	35
Turku	301	41	101	34	110	10
Oulu	282	50	87	29	96	14
Lahti	308	56	70	28	128	16
Kuopio	299	47	90	29	99	28
Jyväskylä	278	52	71	22	106	16
Pori	223	49	71	18	71	12
Koko maa	213	48	73	24	38	18

¹¹Helsingin Sanomat vertaili suurimpien kaupunkien kulttuurimenoja vuosina 2004 ja 2005. Selvityksessä ykkösenä oli Jyväskylä (HS 27.1.2005). Muutaman päivän kuluttua todettiin, että kulttuurikaupungeista paras onkin Lahti (HS 27.1.2005). Saattoi olla niin, ettei sekään ei ollut oikea tulos. Mielenkiintoista kulttuurikustannusten uutisoinnissa oli se, että paras kaupunki oli se, jonka menot olivat suurimmat. Jossain toisessa toiminnossa kaupunkeja on saatettu moittia tehottomuudesta suurten kustannusten johdosta.

4 Suurten kaupunkien tulopohja

Kunnan verotulojen ja valtionosuuksien summa kuvaa kunnan saamaa julkista rahoitusta. Asukaslukuun suhteutettu verorahoitus on suurin idän ja pohjoisen kunnilla (kuvio 6). Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset ovat korkeimmat siellä, missä verorahoituskin on suurin. Tästä näkökulmasta valtionosuusjärjestelmä on toiminut oikeasuuntaisesti kohdistamalla resursseja sinne, missä kustannukset ovat suurimmat.

Kuvio 6. Kuntien verorahoitus sekä sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset euroa/asukas kvartiileina 2005¹²



Kunnallistalous on tasapainotaloutta. Menot nousevat tulojen tasolle. Monissa tutkimuksissa on todettu, että suuret valtionosuudet liittyvät suuriin menoihin. Tässä ei oteta kantaa siihen johtuvatko muita suuremmat kustannukset siitä, että on käytössä muita enemmän resursseja.

¹²Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten kartasta puuttuvat Kainuu ja Ahvenanmaa. Suurimmat luvut ovat 1. kvartiilissa ja pienimmät 4. kvartiilissa.

Suurten kaupunkien verorahoitus on vähäinen muihin kuntiin verrattuna. Porilla, jolla verorahoitus on suurista kaupungeista suurin, on omassa organisaatiossaan koko maakunnan ammatillinen koulutus.

Taulukko 9. Kaupunkien verorahoitus euroa/asukas sija muiden kuntien joukossa 2005

	Verotulot	Valtion- osuudet	Vero- rahoitus	Sijoitus	Kvartiili
Helsinki	2 935	236	3 171	335	4
Espoo	3 293	-25	3 268	291	3
Tampere	2 445	764	3 209	320	3
Vantaa	2 801	384	3 185	329	4
Turku	2 330	1 185	3 515	176	2
Oulu	2 467	504	2 971	399	4
Lahti	2 336	845	3 181	331	4
Kuopio	2 325	887	3 212	317	3
Jyväskylä	2 309	557	2 866	416	4
Pori	2 178	1 620	3 798	74	1

Monissa tutkimuksissa on todettu suurten kaupunkien kustannusten olevan suuret. Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannuksissa viisi suurista kaupungeista sijoittuu toiseen ja neljä kolmanteen kvartiiliin. Helsinki ainoana on ensimmäisessä kvartiilissa.

Taulukko 10. Kaupunkien sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset euroa/asukas 2005 ja sijoitus sekä kvartiili

	Asukasluku	Sosiaali- ja terveystoimi netto e/asukas	Sijoitus	Kvartiili
Helsinki	560 905	2 884	18	1
Espoo	231 704	2 357	253	3
Tampere	204 337	2 431	197	2
Vantaa	187 281	2 511	145	2
Turku	174 868	2 553	122	2
Oulu	128 962	2 299	293	3
Lahti	98 413	2 442	187	2
Kuopio	90 726	2 448	184	2
Jyväskylä	84 434	2 322	279	3
Pori	76 144	2 282	303	3

Kun kunnat asetetaan jonoon taulukkojen 1 ja 11:n tapaan vaikkapa sosiaali- ja terveystoimen nettokustannusten perusteella, on muistettava, mitä luvut eri kunnissa sisältävät. Aiemmin todettiin, että mitä tehokkaampi kustannuslaskenta kunnassa on, sitä suuremmat ovat luvut. Vuoden 2003 kustannusvertailussa todettiin Helsingin vuokrien olevan muita huomattavasti korkeammat (Helin 2005, 65–66). Vuokrien osuus sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksista on noin 7–8 prosenttia. Vaikka vuokrat puhdistettaisiin pois kokonaan, olisi Helsinki sosiaali- ja terveystoimen käyttökustannuksilla mitaten edelleen kalleimmassa kvartiilissa.

Kuntien peruspalveluiksi luetaan usein sosiaali- ja terveystoimi sekä opetustoimi sekä kulttuuri ja vapaa-aikatoimi. Taulukossa 11 tarkastellaan miten verorahoitus on riittänyt näin määriteltyjen peruspalvelujen rahoittamiseen.

Taulukko osoittaa, että verorahoitus ei ole ollut riittävä kaikissa kaupungeissa. Helsingissä peräti neljänä vuonna palveluja on rahoitettu merkittävästi muilla kuin verotuloilla ja valtiosuuksilla. Näin on käynyt myös Tampereella, mutta myös vähän harvemmin Vantaalla, Turussa, Lahdessa ja Kuopiossa.

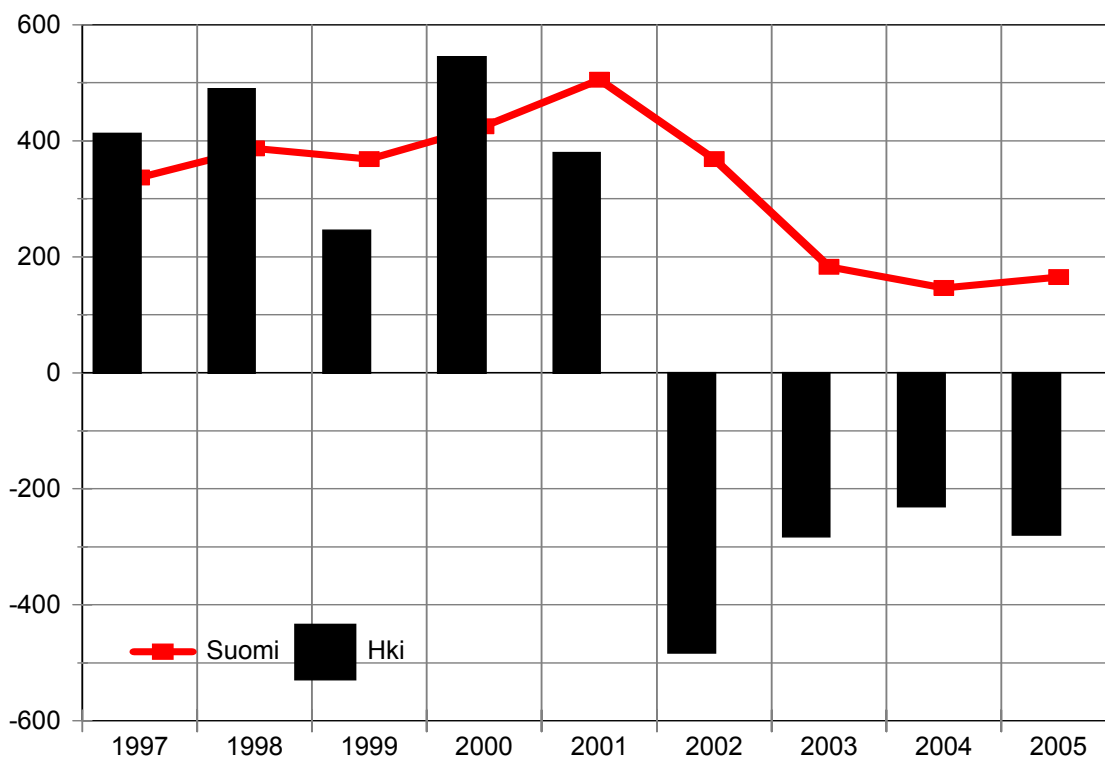
Taulukko 11. Verorahoitus – peruspalvelujen nettokustannukset euroa/asukas 2000–2005 (Tilastokeskus, Suomen Kuntaliitto)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Helsinki	545	380	-480	-279	-227	-279
Espoo	1 344	1 054	485	124	215	409
Tampere	338	493	311	-1	-67	-84
Vantaa	378	400	251	-6	-18	38
Turku	237	257	276	18	1	-149
Oulu	712	744	485	154	107	174
Lahti	161	350	317	46	-104	7
Kuopio	146	264	343	146	-32	-24
Jyväskylä	250	400	266	72	24	31
Pori	185	397	359	280	333	170
Koko maa	425	505	368	183	147	166

Tilanne on suurten kaupunkien kannalta huolestuttava. Käytännössä kaupungit rahoittavat peruspalveluitaan liikelaitoksilta ja pääasiassa energialaitoksilta saamallaan tuloilla. Tietysti on hyvä asia se, että energialaitoksista saatavat tulot voidaan käyttää kaupunkilaisten palvelujen turvaamiseen eivätkä ne ulkomaisille osakkeenomistajille. Vuoden 2003 tarkastelu osoitti energian hinnan olleen usein korkea kaupungeissa, jotka olivat myyneet energialaitoksensa.

Seuraavilla sivulla on esitetty Helsingin liikelaitosten vaikutus kaupungin vuosikatteeseen.

Kuvio 7. Helsingin verorahoitus- peruspalvelut netto euroa/asukas 1997–2005



Taulukko 12: Helsingin liikelaitosten vaikutus kaupungin vuosikatteeseen 2002–2007 (milj.e)

Vaikutus vuosikatteeseen	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Energia	115,4	194,6	212	178,6	279,1	215,3
Vesi	30,2	28,1	27,1	29,6	29,2	26,5
Satama	33,3	32,4	36,2	35,6	34,6	31,4
Liikennelaitos	23,1	26,4	28,6	24,2	26,4	26
Palmia	1,9	1,6	-0,5	1	5,6	4,9
Tekstiili	0,5	0,5	0,6	0,5	0,3	0,6
Liikelaitokset yht.	204,4	283,6	304	269,5	375,2	304,7
Ta:n mukainen tuloslaskelma		48,6	74,2	55,3	52,2	-3,1
Virallinen tuloslaskelma		338,1	381	329,3	427,4	301,6
Ero		289,5	306,8	274	375,2	304,7

Taulukko 13. Helsingin liikelaitosten nettoinvestoinnit ja vaikutus vuosikatteeseen 2003–2007

Nettoinvestoinnit	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Energia		68,2	114,9	94,7	-107,5	80,8
Vesi		31,8	24,1	20,1	23,6	27,2
Satama		20,8	50,0	81,3	125,1	136,0
Liikennelaitos		28,6	16,2	-14,9	36,5	57,5
Palmia		0,5	1,3	0,7	1,3	1,5
Tekstiili		1,0	0,3	0,3	0,5	0,8
Liikelaitokset yht.		150,9	206,8	182,2	79,5	303,8
Nettoinv. ilman liikelaitoksia		193,9	164,5	123,3	258,8	318,7
Nettoinvestoinnit yht.		344,8	371,3	305,5	338,3	622,5
Liikelaitosten vaikutus						
Vuosikate-inv. nto		132,7	97,2	87,3	295,7	0,9

5 Yhteenvetävää pohdiskelua tilastoinnista

Kuntien palvelujen kustannusten muutokset ovat hitaita. Tarkasteltujen kaupunkien asema suhteessa toisiinsa mitattuna jonkin toiminnon kustannuksilla euroina asukasta kohti muuttuu hyvin hitaasti. Tämän takia ei tietojen saannin nopeus olekaan kovin tärkeää. Oleellisempaa on saada nykyistä vertailukelpoisempaa tietoa. Tietojen vertailukelpoisuus ei kuitenkaan ole parantunut. Näyttää siltä, että tietoyhteiskunnan kehittyessä kuntien taloutta koskevan tiedon vertailukelpoisuus heikkenee ja määrä vähenee.

Kirjoitin vuonna 2005 Kuntalehteen (5/2005)¹³ seuraavasti:

Tiedotusvälineillä on kova halu saada kunnat jonoon milloin minkin ominaisuuden mukaan. Välillä listataan hi-moverottajia, välillä kiinteistöverottajia. Kuntalistoja saadaan imagon, asumispaikkakunnan haluttavuuden, onnellisuuden ja ties minkä perusteella. Lukijan on syytä olla tarkkana siinä, kuka on kunnat asettanut jonoon ja missä tarkoituksessa. Näyttää siltä että kuntajonoja koskevat tiedotteet ylittävät uutiskynnyksen turhankin helposti.

Asukaskohtaisia kustannuksia tarkasteltaessa on muistettava, että suuret kustannukset eivät merkitse automaattisesti hyvää palvelutasoa eivätkä pienet heikkoja palveluja. Toisaalta suuret kustannukset eivät myöskään merkitse heikkoa taloudenhoitoa eivätkä pienet hyvää.

Tiedotusvälineiden tulkinnat siitä mikä on hyvä ja tavoiteltava vaihtelevat. Kuten aiemmin todettiin suuria kulttuurikustannuksia arvostettiin. Välillä korkeat koulukustannukset/oppilas on hyvä ja välillä huono asia.

Kuntien palvelukustannusten suuruuteen vaikuttaa merkittävästi kunnan laskentajärjestelmä. *Mitä kehittyneempi kunnan kustannuslaskentajärjestelmä on, sitä suuremmat ovat kustannukset*¹⁴. Erot liittyvät sisäiseen laskutukseen ja erityisesti tilahallintoon. Näyttää siltä, että palvelujen tuotteistaminen merkitsee uusia ongelmia kustannusvertailuissa¹⁵.

Kuntien palvelujen kustannuksia kuvaavien lukujen sisältö vaihtelee. Siitä huolimatta kuntia asettavat järjestykseen myös tutkijat. Myös erilaisten tuottavuustarkastelujen perusteita olisi tarpeen pohtia. Mitä jonkin vanhainkodin tai vastaavan laitoksen tuottavuuden paraneminen merkitsee asiakkaan kannalta? Kun kuntarakenteita uudistetaan, osoitetaan uusien järjestelyjen avulla aikaansaattavan säästöjä. Monissa toiminnoissa ainakin osa säästöstä tulee siitä, että asiakkaan käyttämä aika palvelun hankkimisessa kasvaa. Tätä ajan menetystä laskelmat eivät huomioi.

Kunnallistalouden eräs lainalaisuus on se, *että menot pyrkivät nousemaan aina tulojen tasolle. Kunnallistalous on tasapainotaloutta*. Tämä on havaittavissa suurtenkin kaupunkien palvelujen tuotantokustannusten pitemmän aikavälin kehitystä tarkasteltaessa. *Palvelu-*

¹³ Heikki Helin, Kunnat jonoon. Maksoi mitä maksoi. Kuntalehti 5/2005

¹⁴ Helin, Heikki – Valkama, Pekka, Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:12.

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

¹⁵ Tampereen uudessa talousmallissa palvelut on tuotteistettu. Lasten päivähoitossa on määritelty ns. laskennalliset kustannukset. Eri tyyppisille paikoille on määritelty omat kertoimensa niin, että kokopäivähoitossa olevan yli kolme vuotiaan kerroin 1. Kuusikkokaupungit ovat vertailleet päivähoiton kustannuksia jo vuodesta 1993 alkaen. Siinä käytettävät eri hoitomuotojen painot poikkeavat Tampereen omista painokertoimista. Siten Tampereen päivähoitosta löytyy ainakin kahdenlaisia lukuja. Kolmannet tulevat sitten Tilastokeskuksen tilastosta, jossa ei kertoimia käytetä..

jen tarjonnan sopeuttaminen vähenevään kysyntään näyttää olevan vaikeata. Koulu- ja päiväkotipakkojen määrän sopeuttaminen tarpeeseen näyttää olevan ongelma. Suurissa kaupungeissa etäisyydet ovat kuitenkin vähäiset, joten järjestelyt eivät aiheuta samanlaisia ongelmia kuin suurten etäisyyksien kunnissa.

Suurten kustannusmuutosten taustalla on usein toiminnan organisoinnin muutos. Tällainen muutos on esimerkiksi toiminnan siirto kuntayhtymälle opetustoimessa. Toinen muutosten syy on tilastoinnin tai paremminkin kustannustenjaon muutos. Se ilmenee jonkin yksittäisen tehtävän kustannusten kasvuna tai supistumisena. Kolmas muutoksia aiheuttava tekijä on tilastovirhe, ts. kunta ilmoittaa väärän tiedon Tilastokeskukselle¹⁶. Se saattaa ”mennä läpi” kaikista tarkistustoimenpiteistä huolimatta. Mitä enemmän tilastoja käytetään, sitä vähemmän tällaisia virheitä syntyy.

Tilastot antavat luotettavan kuvan kuntien talouden ja palveluiden sekä niiden kustannusten kehityksestä karkealla tasolla. Mitä pienemmästä tehtävästä on kyse, sitä epävarmempia tiedot ovat¹⁷. Kuitenkin tilastoinnin kehittäminen on merkinnyt entistä yksityiskohtaisempien tietojen keräämistä. Tehtävätasolla vertailua vaikeuttaa toiminnan erilainen organisointi.

Kaikkia yksityiskohtia ei kuntien toiminnasta ole tarpeen koota. Erityisesti näin on kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen kohdalla. Toisaalta tilastoista ei saa muutamaa keskeistä tietoa Puutuvia tietoja kunnat voivat paikata yhteistoiminnalla. Näin tekevät kuusi suurinta kaupunkia sosiaalitoimessa ns. Kuusikko-kaupunkien puitteissa. Kuntaliitto kokoaa vuosittain tietoja suurten ja keskisuurten kaupunkien terveydenhuollosta. Siinä terveydenhuoltoon on otettu mukaan vanhusten kotipalvelu ja ympärivuorokautinen hoito sosiaalitoimessa. Näin saadaan vertailukelpoiset kokonaisuudet.

Vaikka muutokset kaupunkien välillä ovat pieniä, on niitä tapahtunut. Helsingin oli pakko leikata kustannuksiaan valtion ratkaisujen seurauksena. Kustannuksia pystyttiin aluksi vähentämään ja sen jälkeen niiden kasvu on ollut keskitasoa hitaampaa. Vuoden 2000 kustannusvertailussa kirjastotoimi oli ainoa vertailuista toiminnoista, joissa Helsingin kustannukset eivät olleet korkeimmat. Kaupunkien väliset suhteet ovat muuttuneet vuoden 2005 vertailussa. Erityisesti Espoon kustannukset ovat kasvaneet.

Palvelukustannusten ohella tässä yhteenvedossa on tarkasteltu suppeasti suurten kaupunkien tulopohjaa. Eri yhteyksissä on todettu Helsingin verotulojen kasvun hitaus¹⁸. Helsingin tulovero on kasvanut muita suuria kaupunkia hitaammin useana vuonna. Tästä on

¹⁶ Jos tietojen ilmoittaminen Tilastokeskukselle on kunnassa hajautettu, kasvaa virheiden mahdollisuus, koska eri sektoreiden raja-alueiden tietojen oikeellisuus saattaa jäädä tarkistamatta. Myös se, että tietojen ilmoittaja vaihtuu kunnassa usein, saattaa aiheuttaa ongelmia samankin kunnan eri vuosien tietojen vertailukelpoisuudessa.

¹⁷ Kuntien talousarvioasetelmat noudattivat 1990-luvun alkupuolella asti tilaston tehtäväluokitusta. Sen jälkeen asetelmat vapautuivat ja ne muokattiin kuntien oman organisaation tarpeiden mukaan. Ratkaisevaa tietojen vertailukelpoisuuden kannalta on se, miten tarkasti tilinpäätöstiedot kyetään muuntamaan tilaston luokitusten mukaisiksi. Tarkkuus näyttää vaihtelevan kunnittain.

¹⁸ Heikki Helin, Verotulojen verkkainen kehitys. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisu 2005: 36.

Heikki Helin, Suurten kaupunkien verotulojen hidastunut kehitys. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisu 2004:24.

Myös suurten kaupunkien tilinpäätösyhteenvedot..

seurannut, että Helsingin ero muihin suuriin kaupunkeihin eli ns. säästöpotentiaali¹⁹ on kaventunut, vaikkakin on edelleen merkittävä.

Kuntien peruspalvelut rahoitetaan verotuloilla ja valtiosuuksilla. Muutamat suuret kaupungit ovat tästä olleet viime vuosina poikkeuksena. Taulukko 11 soittaa, että Helsingin verorahoitus ei kattanut sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen nettokustannuksia vuosina 2002–2005. Samanlainen tilanne oli Tampereella vuosina 2003–2005. Lisäraha saatiin liikelaitoksista. Tilanne on kuntien talouden kannalta kestävämmällä aikavälillä.

Kaupunkilaisten kannalta on myönteistä, että suurten energialaitosten tuotto voidaan käyttää kaupunkilaisten palvelujen rahoittamiseen, eikä se mene ulkomaisille sijoittajille.

¹⁹ Helsingin kaupunginhallitus on päättänyt, että kaupungin sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisia menoja sekä opetustoimen oppilaskohtaisia kustannuksia pyritään vähentämään niin, että vähitellen saavutetaisiin viiden suurimman kaupungin keskiarvo. Tämä tarkoittaa asukasluvultaan 2–6 suurimman kaupungin aritmeettista keskiarvoa.

Liite 1. Peruskoulun toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden laskennallisten kustannusten vertailu vuonna 2005 ja muutos 2004–2005 (Opetushallitus)

Totetuneet ja laskennalliset kustannukset	Laskenn. oppilas-määrä	Toteut. kust. e/opp.	Yksikkö-hinta	Erotus e/opp.	Kokonaisero euroa
Helsinki	40 621	5 719	4 725	994	40 369 978
Espoo	26 215	5 828	4 790	1 039	27 225 555
Tampere	17 900	5 347	4 735	612	10 959 018
Vantaa	21 795	4 961	4 837	124	2 695 170
Turku	14 560	5 852	5 087	764	11 124 709
Oulu	12 244	5 525	4 673	852	10 427 713
Lahti	9 320	5 447	4 927	520	4 845 662
Kuopio	9 196	5 524	4 863	661	6 079 531
Jyväskylä	6 713	5 488	4 813	675	4 530 472
Pori	7 302	5 227	4 978	249	1 818 642
10 yhteensä	165 866				120 076 450
Kunnat yhteensä	558 673	5 619	5 031	588	328 383 555

Muutos 2005	Laskenn. oppilas-määrä	Toteut. kust. e/opp.	Yksikkö-hinta	Erotus e/opp.	Kokonaisero euroa
Helsinki	-471	369	200	169	6 471 760
Espoo	109	462	184	279	7 381 462
Tampere	-137	273	174	99	1 701 704
Vantaa	-207	105	188	-83	-1 867 097
Turku	-248	420	184	235	3 288 893
Oulu	-31	321	161	160	1 935 993
Lahti	-41	46	259	-213	-1 968 673
Kuopio	103	301	180	121	1 167 713
Jyväskylä	-187	291	172	118	690 685
Pori	-74	355	160	195	1 418 278
10 yhteensä	-1 183	2 943	1 862	1 080	20 220 719
Kunnat yhteensä					46 500 737

Liite 2. Oman lukio-opetuksen toteutuneiden kustannusten ja valtionosuuden laskennallisten kustannusten vertailu vuonna 2005 ja muutos 2004–2005 (Opetushallitus)

2005	Opisk määrä	Yli 18 v aloit	Toteut kust e/opisk	Valt osuuden lask peruste e/opisk	Kokonaisero euroa
Helsinki	8 475	1 000	4 899	4 370	4 799 763
Espoo	4 857	411	5 159	4 180	4 994 483
Tampere	3 045	486	5 078	4 230	2 829 449
Vantaa	3 385	470	4 175	4 258	-304 377
Turku	3 772	465	4 454	4 255	807 792
Oulu	3 304	271	5 055	4 416	2 217 703
Lahti	1 698	8	5 144	4 420	1 232 718
Kuopio	2 368	291	4 533	4 391	362 628
Jyväskylä	1 784	323	4 119	4 304	-365 363
Pori	1 461	277	5 052	4 383	1 089 982
10 yhteensä	34 149				17 664 778
Kunnat yhteensä	94 417				63 668 371

Muutos 2005	Opisk määrä	Yli 18 v aloit	Toteut kust e/opisk	Valt osuuden lask peruste e/opisk	Kokonaisero euroa
Helsinki	351	-394	52	180	-1 090 188
Espoo	80	-93	-218	173	-1 961 233
Tampere	-18	-107	439	175	832 544
Vantaa	3	9	112	176	-233 909
Turku	-39	-10	352	176	710 964
Oulu	38	-25	325	183	507 759
Lahti	-32	0	133	183	-109 201
Kuopio	-53	-23	177	182	-21 125
Jyväskylä	-4	-30	196	178	41 235
Pori	-143	11	479	182	435 328
10 yhteensä	183				-887 826
Kunnat yhteensä	-3 025				-5 150 091