



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUKSEN

verkkojulkaisu

2005

44

Heikki Helin



Verkkójulkaisu

ISSN 1458-5707

ISBN 952-473-617-9

LISÄTIETOJA

Heikki Helin

Puh. 03-734 2927

1 Tarkastelun taustaa

Tämä on kolmastoista suurten kaupunkien talousarviotarkastelu¹. Ensimmäinen tehtiin vuoden 1994 talousarvioista. Talousarvioiden vertailu on vaikeutunut koko ajan toimintojen organisointierojen kasvaessa. Kovin yksityiskohtainen vertailu ei olekaan tarpeen. Tärkeintä talousarvioyhteenvedoissa on hahmottaa kehityssuuntaa eikä kaupunkien millintarkkaa asemaa suhteessa toisiinsa. Tästä syystä julkaisu on pelkistynyt vuosi vuodelta.

Aluksi vertailussa oli mukana 15 suurinta kaupunkia. Kun Mikkelin asukasluku vuoden 2001 kuntaliitosten seurauksena ylitti Hämeenlinnan asukasluvun, otettiin Mikkelin vertailuun mukaan. Vuosien 2002–2005 talousarvioiden vertailussa oli siten mukana 16 kaupunkia. Rovaniemen kaupungin ja maalaiskunnan kuntaliitoksen seurauksena muodostunut uusi Rovaniemen kaupunki on asukasluvultaan Suomen 13. suurin kunta. Porvoo on kasvanut nopeasti ja sen asukasluku on Mikkeliä suurempi. Jatkuvasta muutoksesta johtuen on vertailussa mukana olevien kaupunkien joukko rajattu kymmeneksi suurimmaksi kaupungiksi.

Talousarvioyhteenvedoissa on tarkasteltu usein muitakin keskeisiä kaupunkien talouden kysymyksiä kuten palvelukustannuksia. Vuoden 2003 palvelukustannuksia tarkasteltiin vuoden 2005 alussa ilmestyneessä erillisessä julkaisussa². Tässä yhteenvedossa ei palvelukustannuksia käsitellä. Suurten kaupunkien talousjohtole on lähetetty kalvosarja vuoden 2004 keskeisimmistä palvelukustannuksista.

Tämä kuten aikaisemmatkin suurten kaupunkien tilinpäätöksien ja talousarvioiden yhteenvedot on kyseisten kaupunkien rahoitusjohton ja kirjoittajan tiiviin yhteistyön tulos. Eräs tavoite tietojen kokoamisessa on ollut vähentää päällekkäistä tietojen keruuta. Osa ensimmäisistä tiedoista koottiin kaupunginjohtajien esityksistä ja useimmista kaupungeista ne löytyivät kaupunkien www-sivuilta. Viimeisessä vaiheessa tiedot päivitettiin kaupunginvaltuustojen päätösten mukaisiksi.

Vuoden 2006 asukaslukuna on tässä käytetty kaupunkien ilmoittamia asukaslukuja. Niiden perusteet ovat vaihtelevat, mutta sillä ei ole suurta merkitystä tämän tarkastelun kannalta, koska ainoa asukaslukuun suhteutettu luku on lainakanta.

Lahdessa joulukuun 12. päivänä 2006

Heikki Helin
p. 03-7342927
e-mail sukunimi.etunimi@phnet.fi

¹ Kirjoittajan laatimat, Helsingin kaupungin tietokeskuksen sarjoissa vuosina 1993-2005 julkaistut yhteenvedot on lueteltu osoitteessa: http://www.hel.fi/tietokeskus/kaupunkitutkimus/tutkijat/esittely_helin.html

² Heikki Helin, Helsinki kiristi vyötä. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2005:1.

2 Kaupunkien talousarviot verkossa

Verkkojulkaisun henkeen sopii se, että yhteys alkuperäisiin asiakirjoihin löytyy www-osoitteiden avulla. Seuraavassa on lueteltu osoitteet, joista kaupunkien talousarvotiedot löytyvät. Tilanne on 12.12.2005 mukainen.

Helsinki

Helsingin kaupunginvaltuusto 16.11.2005

<http://www.hel.fi/taske/julkaisut/talousarvio2005/TA2006KVSTO.pdf>

Espoo

Espoon kaupunginvaltuusto hyväksyi kokouksessaan 9.12.2005 vuoden 2006 talousarvion ja taloussuunnitelman. Kaupunginvaltuuston päätös ei vielä verkossa.

http://www.espoo.fi/xsl_perussivu_alasivuilla.asp?Path=1;2432;585;36711;47289;75411;75413;87079

Tampere

Tampereen kaupunginvaltuusto 14.11.2005

<http://www.tampere.fi/tiedostot/5bPn5SNct/talousarviokirja2006.pdf>

Vantaa

Vantaan kaupunginvaltuusto 14.11.2005

http://www.vantaa.fi/i_perusdokumentti.asp?path=1;304;35758;36036&voucher=0EE504C3-B9F4-45F9-8F4E-EFBCA92723E7

Turku

Alla olevassa osoitteessa tietoja Turun vuoden 2006 talousarviosta. Kaupunginvaltuuston päätti talousarviosta 28.11.2005. Osoitteesta löytyy valtuuston päättämät muutokset ja mm. kaupunginhallituksen talousarvioesitys. Lopullinen talousarvio julkaistaan verkossa tammikuussa.

<http://www.turku.fi/public/default.aspx?nodeid=8098>

Oulu

Talousarvio hyväksyttiin kaupunginvaltuuston kokouksessa 30.11.2005.

<http://www.ouka.fi/talous/talousarvio2006/>

Lahti

Kaupunginvaltuusto päätti talousarviosta xx.xx.2005. Kaupungin sivuilta löytyy kaupunginhallituksen esitys 14.11.2005.

<http://www.lahti.fi/www/cms.nsf/pages/4E2FF63F2607FB55C225709900277667>

Kuopio

Vain vuoden 2005 talousarvion tiedot soitteessa:

<http://www.kuopio.fi/net.nsf/TD/190903105852325?OpenDocument>

Jyväskylä
Jyväskylän kaupunginvaltuusto 28.11.2006
<http://www.jyvaskyla.fi/info/talous/ta-2006/>

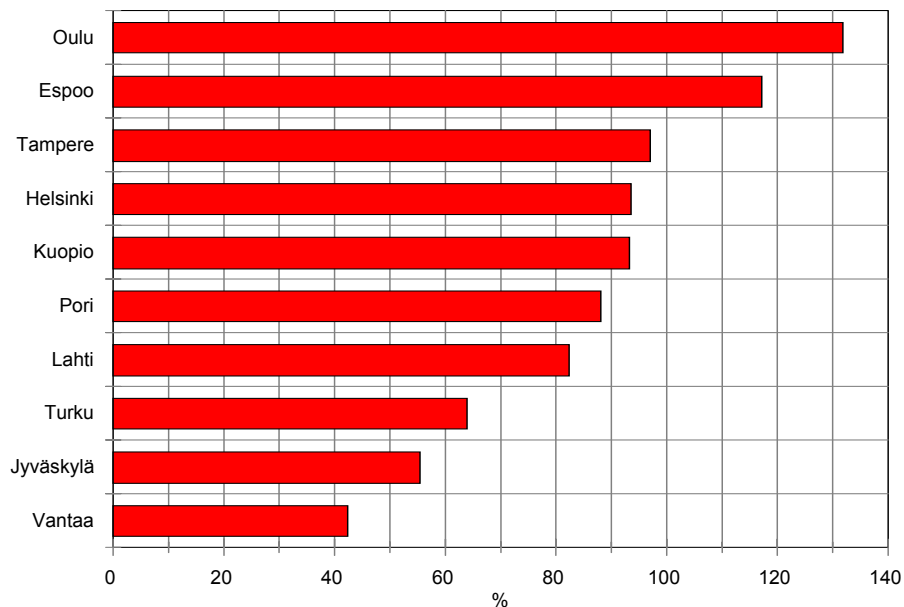
Pori
Porin kaupunginvaltuusto 21.11.2005.
http://www.pori.fi/suunnitteluosasto/Porin_kaup_TA_2006.pdf

3 Tulorahoituksen riittävyys

Kunnan talous on tasapainossa, jos vuosikate vastaa pitemmällä aikavälillä korvausinvestointeja eli on vähintään suunnitelmapoistojen suuruinen. Liikelaitosten organisointitapa vaikeuttaa kaupunkien talouden vertailua³. Tässä on esitetty luvut siten, että liikelaitosmallin mukaan organisoidut toiminnot on yhdistetty riviltä tulos- ja rahoituslaskelmaan. Tarkastelutavasta seuraa, että kaupungeilla, joilla on omat energialaitokset, luvut ovat ”paremmat” kuin kaupungeilla, joilla energialaitokset ovat yhtiöinä.

Vain Oulun ja Espoon vuosikate on vähintään poistojen suuruinen vuoden 2006 talousarviossa. Vuoden 2005 talousarviossa talousarvio oli tasapainossa näin mitaten Oulussa, Helsingissä ja Porissa.

Kuvio 1. Vuosikate % poistoista talousarviossa 2006

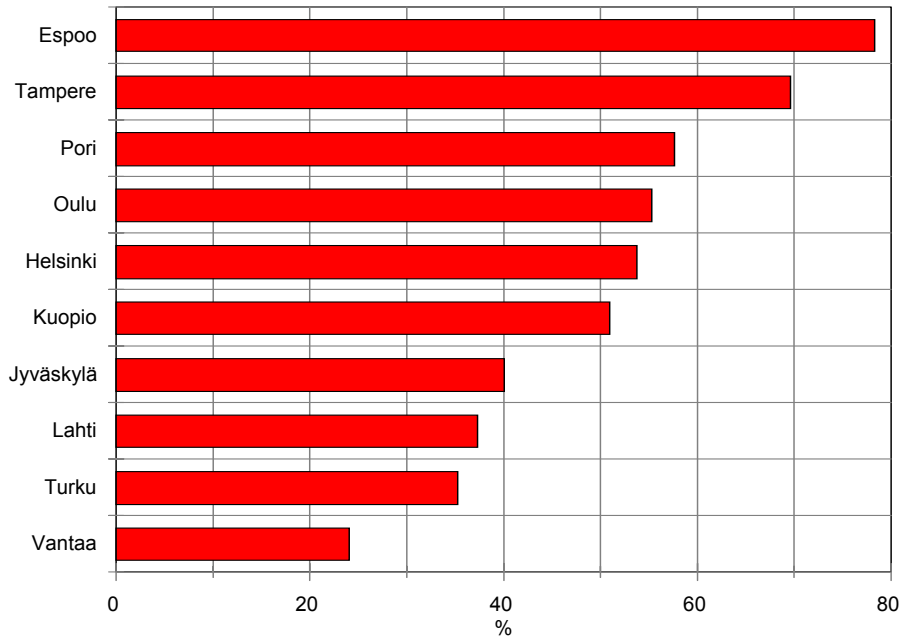


Ueimmissa kunnissa poistojen määrä on liian pieni investointitarpeisiin verrattuna.

³ Porin Energia yhtiöitetään 1.1.2006 alkaen. Kaupungin talousarviosta poistuvat kaikki Porin Energian käyttötalous- ja investointimenot ja -tulot. Tuloslaskelman rahoituseriin kirjautuu ainoastaan yhtiöltä kaupunkiemolle saatava tuloutus 7,3 milj. euroa. Rahoituslaskelmaan sisältyy kohtaan antolainojen lyhennykset 1,5 milj. euron summa, jolla yhtiö lyhentää velkaansa kaupungille vuonna 2006. Nämä ovat yhteensä 8,8 milj. euroa. Organisaatiomuutoksesta johtuen Porin vuoden 2006 luvuissa on vertailuongelmia edellisvuosiin.

Jyväskylän kaupunginvaltuusto hyväksyi 31.10.2005 Jyväskylän Veden myynnin Jyväskylän energialle 150 miljoonalla eurolla (Keskisuomalainen 4.11.2005). Kauppa vaikuttaa vuoden 2005 kaupungin lukuihin. Jyväskylän kaupungin vuoden 2004 tilinpäätös osoitti yhteensä 13,2 miljoonan euron alijäämää vuosilta 1997–2004. Vuoden 2005 ylijäämäksi arvioidaan lähes 100 miljoonaa euroa, joten kuntalain 65 §:n 2 momentin mukainen taloussuunnitelmassa katettava alijäämä tulee katetuksi vuonna 2005 saatavilla satunnaisilla tuloilla eli em. kaupalla.

Kuvio 2. Investointien tulorahoitusprosentti talousarviossa 2006



Investointien tulorahoitusprosentti⁴ jää kaikkien suurten kaupunkien vuoden 2006 talousarvioissa alle 100 prosentin. Minkään kaupungin luku ei myöskään vuoden 2005 talousarviossa yltänyt 100 prosenttiin.

⁴Investointien tulorahoitus, %: = $100 \cdot \text{Vuositake} / \text{Investointien omahankintameno}$.

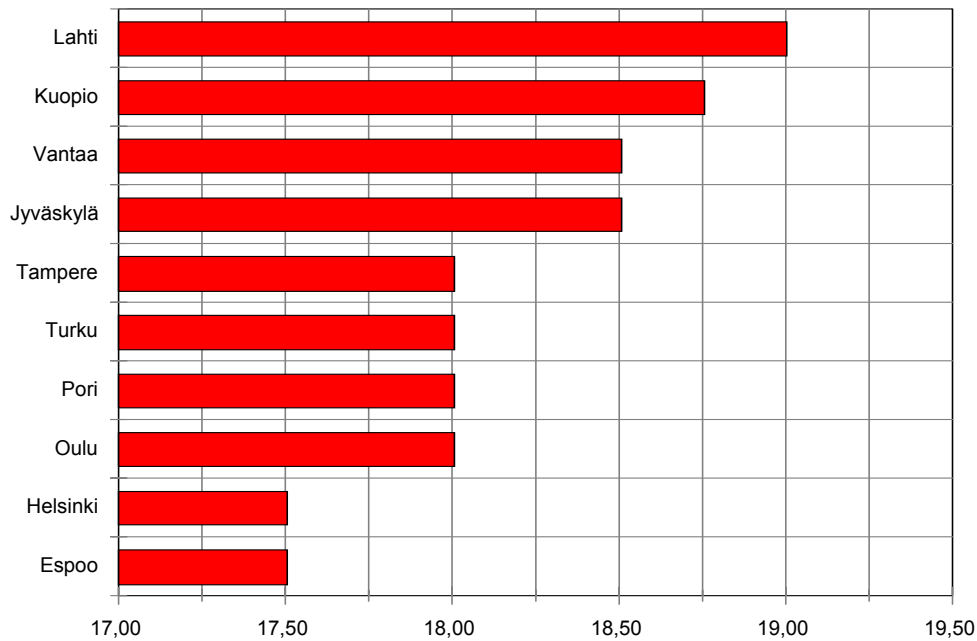
Investointien tulorahoitus -tunnusluku kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulorahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta osoittaa prosenttiosuuden, mikä on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli käyttöomaisuuden myynnillä, lainalla tai kassavarojen määrää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

4 Verotulot

Vuodelle 2006 ei mikään kymmenestä suurimmasta kaupungista korottanut tulo-
veroprosenttiaan⁵. Alin veroprosentti vuonna 2006 on Espoon ja Helsingin 17,50
ja korkein Lahden 19,00 prosenttia.

Taulukossa 1 veroprosentin korotus on merkitty keltaisella värillä. Oulun veropro-
sentti on säilynyt muuttumattomana koko taulukon tarkastelukauden.

Kuvio 3. Tuloveroprosentit 2006



Taulukko 1. Tuloveroprosentit 2000–2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Muutos 2000-2006
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

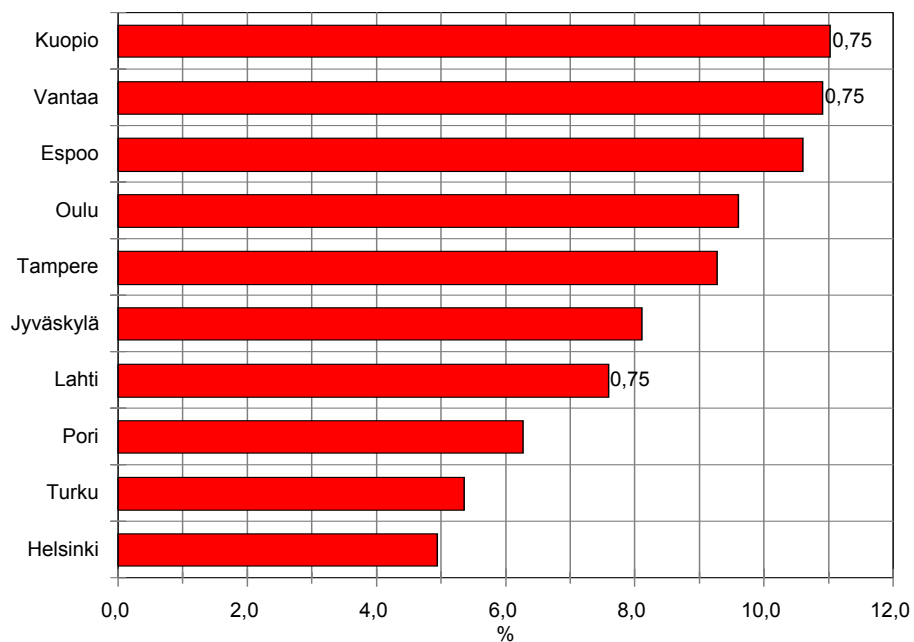
⁵Lahdessa kaupunginjohtajan talousarvioehdotus perustui 0,75 prosenttiyksikön korotukseen, mutta sitä hyväksyttiin.

Verotulojen muutosarvioinneissa on selkeitä eroja kaupunkien välillä. Suurin kasvu vuoden 2004 tilinpäätöksestä vuoden 2006 talousarvioon on Kuopiossa⁶ ja pienin Helsingissä. Kuopion, Vantaan ja Lahden verotuloja kasvattaa tuloveroprosentin korotus vuonna 2005.

Tuloveron kehityksen arvioimiseksi on taulukossa 4 puhdistettu veroprosentin korotuksen vaikutus. Kaupunkien arvioiden mukaan tulovero kasvaisi tilinpäätöksestä 2004 vuoden 2006 talousarvioon 6,0–11,0 prosenttia.

Helsingin ja Turun yhteisövero vähenee vuodesta 2004.

Kuvio 4. Verotulojen muutos % 2004–2006



Tuloveron kasvu on suurin kaupungeissa, joissa on korotettu veroprosenttia.

⁶Kuopion vuoden 2004 tilinpäätöksen verotuloihin on lisätty Vehmersalmen vuoden 2004 luvut.

Taulukko 2. Verotulot TA 2006 (1 000 e)⁷

Talousarvio 2006	Vero- prosentti	Verotulot yhteensä	Kunnan tulovero	Kiinteistö- vero	Yhteisö- vero
Helsinki	17,50	2 022 800	1 700 000	121 000	201 000
Espoo	17,50	934 021	787 027	43 385	103 207
Tampere	18,00	614 700	523 000	25 500	66 000
Vantaa	18,50	635 000	549 674	42 500	42 000
Turku	18,00	494 240	431 000	26 700	36 400
Oulu	18,00	401 301	330 578	14 361	56 362
Lahti	19,00	268 100	239 000	15 000	14 000
Kuopio	18,75	247 000	221 700	12 300	13 000
Jyväskylä	18,50	238 100	205 900	16 000	16 200
Pori	18,00	198 000	178 466	7 780	11 530
Yhteensä TA2006		6 053 262	5 166 345	324 526	559 699
Yhteensä TP2004		5 619 712	4 771 178	306 059	540 438

Taulukko 3. Verotulojen muutos TP2004–TA2006 (1 000 e)

Muutos 1000 e TA2006-TP2004	Vero- prosentti	Verotulot yhteensä	Kunnan tulovero	Kiinteistö- vero	Yhteisö- vero
Helsinki		94 992	99 517	5 773	-10 328
Espoo		89 315	81 023	2 982	5 270
Tampere		52 058	39 505	730	11 694
Vantaa	0,75	62 354	57 685	3 407	736
Turku		25 049	26 014	1 357	-2 330
Oulu		35 113	25 226	1 098	8 790
Lahti	0,75	20 719	19 306	388	1 004
Kuopio	0,75	24 492	21 659	1 135	1 847
Jyväskylä		17 813	15 189	1 346	1 279
Pori		11 645	10 043	251	1 299
Yhteensä		433 550	395 167	18 467	19 261

Taulukko 4. Verotulojen muutos TP2004–TA2006 %

Muutos %	Vero- prosentti	Verotulot yhteensä	Kunnan tulovero	Kiinteistö- vero	Yhteisö- vero	Tulovero ilman korotusta
Helsinki		4,9	6,2	5,0	-4,9	
Espoo		10,6	11,5	7,4	5,4	
Tampere		9,3	8,2	2,9	21,5	
Vantaa	0,75	10,9	11,7	8,7	1,8	7,2
Turku		5,3	6,4	5,4	-6,0	
Oulu		9,6	8,3	8,3	18,5	
Lahti	0,75	8,4	8,8	2,7	7,7	4,5
Kuopio	0,75	11,0	10,8	10,2	16,6	6,4
Jyväskylä		8,1	8,0	9,2	8,6	
Pori		6,2	6,0	3,3	12,7	
Yhteensä		7,7	8,3	6,0	3,6	

⁷Vehmersalmi on lisätty Kuopion vuoden 2004 lukuihin.

5 Valtionosuudet

Valtionosuusjärjestelmä uudistuu vuonna 2006. Alun perin suureksi tarkoitettu uudistus rajoittui muutamien kertoimien muunteluun. Alkuperäisestä valtionosuustyöryhmän esityksestä ei montakaan muutosta tullut hyväksytyä. Sen sijaan järjestelmään otettiin uusia kriteerejä ja muutamia kertoimia viriteltiin halutunlaisten kohtakohtaisten muutosten aikaansaamiseksi⁸.

Verotulotasauksesta tasausvähennykset olivat 155 miljoonaa euroa suuremmat kuin tasauslisäykset vuonna 2005. Valtio on ottanut eron omaan käyttöönsä. Vuonna 2006 tasaus nollataan muuttamalla tasaus- ja leikkausrajoja. *Valtio elegantilla tavalla rahoittaa työmarkkinatuki uudistuksen kustannukset ja sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen verotulomenetykset kuntien omilla rahoilla* (kts. Mikael Enberg, Finlands Kommuntidning 7/2005).

Verotulotasauksen perusteissa tapahtuu seuraavat muutokset:

- Voimalaitoskuntien osalta tasauksessa käytetään voimalaitosprosentin sijasta yleistä veroprocenttia.
- Työmarkkinatuki uudistuksesta johtuen uudistuksen menetysten kompensoimiseksi tasausrajaa nostetaan yhdellä prosenttiyksiköllä.
- Sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen aiheuttamien veromenetysten kompensoimiseksi tasausrajaa korotetaan vielä 0,5 prosenttiyksikköä ja tasausvähennyksen 40 prosentin raja muutetaan 37 prosentiksi.

⁸Kts. Heikki Helin, Vanhasen hallituksen kaksi ja puoli vuotta arvioitavana: Valtio luistelee vastuustaan – kuntatalous joustaa. Kuntalehti 20/2005.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta HE 88/2005. 23.6.12005.

Johtaja Christel von Martens Suomen Kuntaliitosta kirjoitti, että valmistelussa mukaan otettiin mitä mielikuvituksellisempia uusia kriteereitä ja rajoja, joita jollaisia valmistelussa mukana olleet asiantuntijat eivät voineet uneksiakaan esitettäväksi. Esimerkkeinä näistä kriteereistä von Martens esittää saaristo-osalisän ja taajamarakennelisen (Finlands Kommuntidning 6/2005)

6 Toimintakate

Toimintakatteiden muutosprosentit vuoden 2004 tilinpäätöksestä ja vuoden 2006 talousarvioon ovat yllättävän suuret. Eräs selitys on siihen kaupunkien (Helsinki, Tampere, Oulu) energialaitosten suuret tuloutukset vuonna 2004 niissä kaupungeissa, joissa on oma liikelaitosmuotoinen energialaitos.

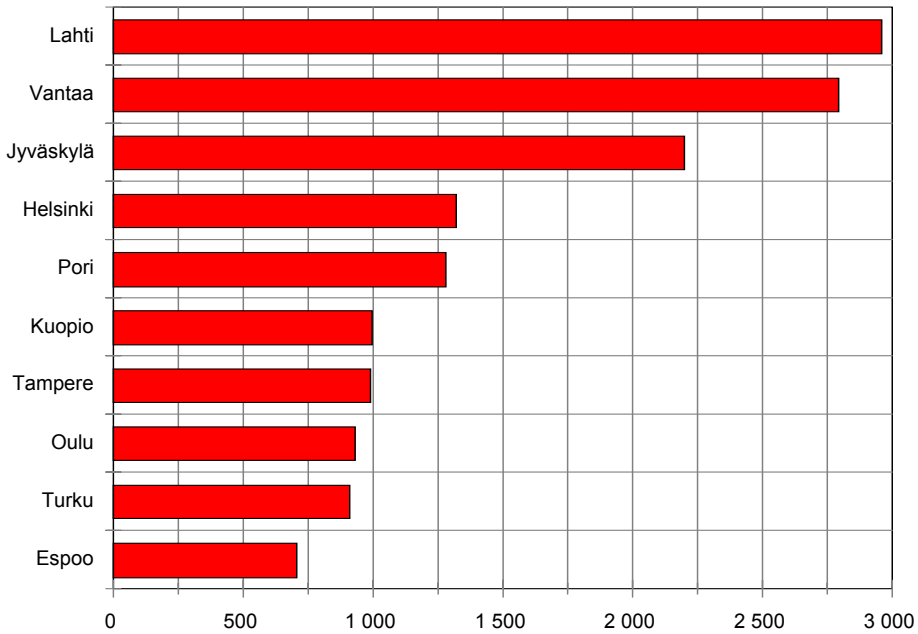
Toimintamenojen kohdalla havainnollistuu myös vertailun vaikeus. Lukujen sisältö on erilainen eri kaupungeissa. Eräillä ovat mukana sisäiset erät, toisilla ne on puhdistettu. Kun näitä verrataan vuoden 2004 tilinpäätöksen lukuihin, ei toimintamenojen muutos ole vertailukelpoinen. Toimintamenojen kasvuprosenttien vertailu on ongelmallinen erityisesti poikkeusvuosina (liikelaitosten yhtiöittäminen, tilaaja-tuottajamallin käyttöönotto).

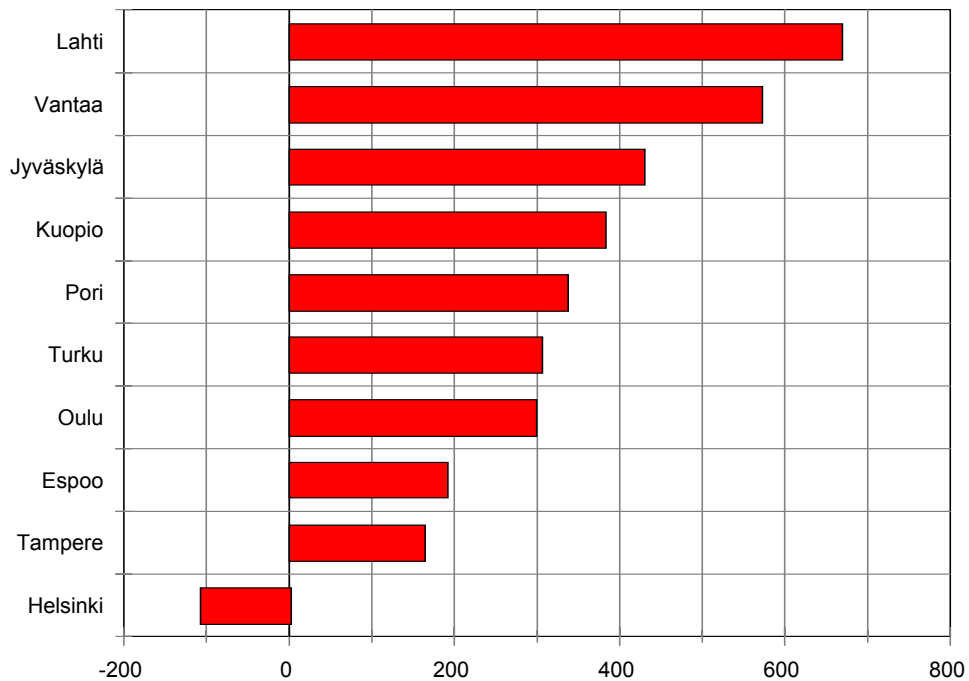
Vertailuongelmien takia ei tässä esitetä kuviota eikä taulukkoa toimintakatteiden kehityksestä.

7 Lainat

Suurten kaupunkien lainojen vertailussa on ongelmia, koska kunnat ovat organisoineet toimintansa ja taloushallintonsa eri tavoin. Lahdessa on käytössä ns. konsernipankki. Kaikki kaupungin yhtiöidenkin lainat kiertävät kaupungin kautta. Tämä lisää Lahden lainakantaa merkittävästi. Vastaavanlaisia järjestelyjä on muissakin kaupungeissa. Toisaalta Espoon lainakantaa vähentävät uudenlaiset yksityisen rahoitukseen perustuvat ratkaisut. Näiden seurauksena Espoon lainakanta on noin 150 miljoonaa euroa pienempi kuin perinteisissä rahoitusratkaisuisissa. Toisaalta vastuut ovat saman verran suuremmat.

Kuvio 5. Lainakanta euroa/asukas talousarvion 2006 mukaan



Kuvio 6. Lainakannan muutos euroa/asukas TP2004–TA2006**Taulukko 5. Lainat TP2004– TA2006**

Lainat	Lainat	Lainat	Lainat	Lainat	Lainat	Lainat
	milj.euroa 2004	e/asukas 2004	milj.euroa 2006	e/asukas 2006	milj.e muutos 2004/2006	e/as muutos 2004/2006
Helsinki	796,3	1424	739,4	1 317	-56,9	-108
Espoo	115,6	508	163,9	699	48,3	191
Tampere	166,9	822	202,8	985	35,9	163
Vantaa	410,8	2215	528,0	2 787	117,2	572
Turku	105,0	600	160,0	906	55,0	306
Oulu	79,9	628	120,1	926	40,2	298
Lahti	225,2	2284	292,3	2 953	67,1	669
Kuopio	53,9	609	93,1	991	39,2	382
Jyväskylä	147,7	1767	187,6	2 196	39,9	429
Pori	71,5	938	97,0	1 274	25,5	336
Yhteensä	2172,6		2584,2		411,6	

Yhteenveto

Talousarvioiden mukaan ainoastaan kahden kaupungin (Oulun ja Espoon) vuosikate on poistoja suurempi. Minkään kaupungin vuosikate ei riitä investointien rahoittamiseen.

Tuloveroprosentit säilyivät ennallaan. Suurimmat verotulojen kasvuprosentit vuoden 2004 tilinpäätöksestä oli Kuopiossa, Vantaalla ja Espoossa. Pienin verotulojen kasvu on Helsingissä. Kunnan tuloveron pienin kasvu on Porissa ja Helsingissä. Helsingin yhteisövero vähenee.

Alun perin suureksi tarkoitettu valtionosuusuudistus kuihtui muutamien kertomien muunteluun ja virittelyyn haluttujen kuntakohtaisten vaikutusten aikaansaamiseksi. Valtio elegantilla tavalla rahoittaa työmarkkinatukiuudistuksen kustannukset ja sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen verotulomenetykset kuntien omilla rahoilla muuttamalla verotulotasauksen tasaus- ja leikkausrajoja.

Kaupunkien yhteenlaskettu lainakanta kasvaa vuoden 2004 tilinpäätöksestä yli 400 miljoonalla eurolla. Ainoastaan Helsingin lainakanta vähenee. Kaupunkien lainojen vertailussa on monia ongelmia. Eniten lainaa on Lahdella ja Vantaalla ja vähiten Espoossa ja Turussa.

Taulukko 6. Yhteenveto 10 suurimman kaupungin vuoden 2006 talousarvioista

TA2006	Asukas- luku	Vero- prosentti	Vuosikate % poistoista	Investointien tulorahoitus %	Lainat e/asukas	Lainat milj.euroa
Helsinki	561 786	17,50	93,4	53,6	1 317	739,4
Espoo	234 400	17,50	116,9	78,2	699	163,9
Tampere	204 600	18,00	96,9	69,5	985	202,8
Vantaa	185 970	18,50	42,1	23,9	2 787	528,0
Turku	176 500	18,00	63,3	35,1	906	160,0
Oulu	129 650	18,00	131,6	55,1	883	120,1
Lahti	99 000	19,00	82,1	37,1	2 953	292,3
Kuopio	93 928	18,00	93,1	50,9	1 049	93,1
Jyväskylä	85 400	18,50	55,1	39,9	2 196	187,6
Pori	76 152	18,00	87,8	57,6	1 274	97,0