



HEIKKI HELIN

VELKAA VELAN PÄÄLLE

Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla

4

TUTKIMUSKATSAUKSIA 2011



Helsingin kaupunki
Tietokeskus

1911
2011

HEL S I N G I N
K A U P U N G I N
T I E T O K E S K U S

**TIEDUSTELUT
FÖRFÄGNINGAR
INQUIRIES**

Heikki Helin p. – tel. 040 516 5976
sukunimi.etunimi@phnet.fi

**JULKAISIJA
UTGIVARE
PUBLISHER**

Helsingin kaupungin tietokeskus
Helsingfors stads faktacentral
City of Helsinki Urban Facts

**OSOITE
ADRESS
ADDRESS**

PL 5500, 00099 Helsingin kaupunki
(Siltasaarenkatu 18-20 A)
PB 5500, 00099 Helsingfors stad
(Broholmsgatan 18-20 A)
P.O.Box 5500, FI-00099 City of Helsinki
Finland (Siltasaarenkatu 18-20 A9)

**PUHELIN
TELEFON
TELEPHONE**

09 310 1612

**INTERNET
WWW.HEL.FI/TIETOKESKUS/**

**TILAUKSET, JAKELU
BESTÄLLNINGAR, DISTRIBUTION
ORDERS, DISTRIBUTION**

p. – tel. 09 310 36293
tietokeskus.tilaukset@hel.fi

**KÄTEISMYynti
DIREKTFÖRSÄLJNING
DIRECT SALES**

Tietokeskuksen kirjasto
Siltasaarenkatu 18-20 A, p. 09 310 36377
Faktacentralens bibliotek
Broholmsgatan 18-20 A, tel. 09 310 36377
City of Helsinki Urban Facts Library
Siltasaarenkatu 18-20 A, tel. +358 09 310 36377
tietokeskus.kirjasto@hel.fi

Helsingin kaupungin tietokeskus
Helsingfors stads faktacentral
City of Helsinki Urban Facts

VELKAA VELAN PÄÄLLE

Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla

HEIKKI HELIN

TUTKIMUSKATSAUKSIA
FORSKNINGSRAPPORTER
STUDY REPORTS

2011:4

KANSIKUVA
PÄRMBILD
COVER PICTURE

Lahden Vapaudenkadun pysäköintitalon purkutyö 2006. / Heikki Helin

ISSN 1796-7236

ISBN 978-952-272-117-4

Velkaa velan päälle

Kuntien lainakannan kehitys 2000-luvulla

Sisällys

Esipuhe

- 1 Johdanto**
- 2 Kuntien talous 2000–2010**
- 3 Rahoitusvaje ja sen täyttäminen**
- 4 Kuntien lainakannan taso ja muutos**
 - Lainakannan vertailu
 - Lainakanta euroa/asukas
 - Lainakanta suhteessa tulopohjaan
 - Velan kasvu vuosittain
 - Velka, veroprosentti ja kertynyt alijäämä
 - Konsernilainat
- 5 Yhteenvetoa ja pohdintaa**
 - Kunnat velkaantuneet 2000-luvulla
 - Lainakannan vertailu vaikeaa
 - Löytyisikö ymmärrettävämpi tunnusluku?
 - Velkaantumiskehityksen pysähdyttäminen – ei uusia tehtäviä kunnille
 - Kuvioluettelo

Liite: Lainakannan kehitystä ja tasoa kuvaavia lukuja maakunnittain ja kunnittain

Esipuhe

Kuntien velkaantuminen on herättänyt huolta viime aikojen julkisessa keskustelussa. Kunnille on vaadittu stressitesteihin eurooppalaisten pankkien tapaan. Esillä on ollut myös velka- ja verokaton asettaminen kunnille.

Vuonna 2010 peruskunnilla oli velkaa 10,5 miljardia euroa kun vuonna 2000 sitä oli 3,8 miljardia euroa. Muutamat kunnat ovat joutuneet turvautumaan velanottoon joka vuosi. Viimeinen vuosikymmen on siten merkinnyt kunnille velkaantumisen aikaa. Velkaantuminen selittyy ainakin osin valtion kiristyneillä toimenpiteillä, kuten Helsingin kaupungin tietokeskuksen erikoistutkija Heikki Helin esittää tässä kuntien velkaantumista 2000-luvulla tarkastelevassa katsauksessaan.

Helinin mielestä kuntien velkaantuminen ei voi jatkua. Lainakatosta hän ei kuitenkaan innostu, koska kuntien lainamäärien vertailu ja arviointi on vaikeaa kuntien erilaisten organisaatioiden takia.

Helin ottaa tutkimuksensa kohteeksi koko kuntakentän, piirtääkseen siitä kokonaisvaltaista kuvaa. Kuntien talouden tunnusluvut ovat tavallisille kuntalaisille ja jopa luottamushenkilöille vaikeita ymmärtää.

Helin testaa uusia kuntien lainojen rasittavuutta kuvaavia tunnuslukuja. Kun lainakanta lasketaan veroprosentteina, sen ymmärtää jokainen. Suhteellisen velkaantuneisuusprosentin rinnalle Helin esittää mallia, jossa lainakanta jaetaan verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet). Nämäkään tunnusluvut eivät poista sitä ongelmaa, että kuntien lainakannoissa on organisaatioeroista johtuvia eroja.

Ainoaksi keinoksi jatkuvan velan kasvun hillitsemiseksi Helin esittää, että nyt olisi aika painaa jarrua palvelujen parantamisessa ja luopua kaikista hyvien asioiden lisäämisestä siihen asti, kunnes talous antaa siihen mahdollisuuden. Samalla tulisi karsia kuntien olemassa olevia velvoitteita. Kuntien tulopohja ja tehtävät eivät ole tasapainossa. Näin ei voi jatkua, Helin tiivistää havaintonsa.

Helsingissä joulukuussa 2011

Timo Cantell
tutkimuspäällikkö
Helsingin kaupungin tietokeskus

Johdanto¹

Kunnat ovat julkistaneet vuoden 2012 talousarvioitaan. Yhteinen piirre kaikille on velkaantumisen. Viime vuosina on julkisuudessa oltu huolestuneita siitä, että kuntien menot ovat kasvaneet holtittomasti ja menokasvu on rahoitettu velalla.

Finanssialan Keskusliiton puheenjohtaja Reijo Karhinen jopa vaati kuntia stressitesteihin. Hän kysyi, kuinka moni kunta reputtaisi stressitestissä. (Savon Sanomat 20.10.2010.)



Hallitus suunnittelee kunnille vero- ja velkakattoa

Kuntaministeri Henna Virkkunen on ollut huolissaan kuntien velkojen kasvusta ja veroprosenttien korotuksista: ”Suomi on siitä kummallinen maa, ettei meillä ole kunnilla vero- eikä lainakattoa.” (Kauppalehti 10.10.2011.)

On sanottu, että kuntien lainansaanti on liian helppoa ja lainan ehdot tulisi määritellä kunnan talouskunnan perusteella (Keski-suomalainen 26.11.2011).

Kunnat ovat paikanneet valtion toimenpiteillään kiristämää talouttaan velkaa ottamalla koko 2000-luvun. Vuonna 2010 peruskunnilla oli velkaa 10,5 miljardia euroa. Vuonna 2000 sitä oli 3,8 miljardia euroa. Kasvu on ollut siten 6,7 miljardia euroa, vaikka velanoton tarvetta on vähentänyt kuntien omaisuuden myynti. Suurimmilla kaupungeilla on lainasaamia lähes yhtä paljon kuin velkaa. Muutamat kunnat ovat joutuneet turvautumaan velanottoon joka vuosi.

Kuntien lainamäärien vertailu ja arviointi on vaikeaa. Kuntien tavat organisoida toimintansa vaihtelevat. Sama luku (miljoonaa euroa, euroa/asukas) merkitsee eri kunnissa erisuuruista raskuudesta kunnan taloudelle. Ei voida esittää suoraviivaisesti, että jokin velkamäärä euroa/asukas on liikaa ja että kunta ei sitä kestä. Luku vaihtelee kunnittain. Vastaavasti ei voida sanoa, milloin jokin kunta on vahva. Kuntauudistuksen tavoitteenahan ovat vahvat peruskunnat, mutta vahvuutta ei ole määritelty kuntatalouden tunnuslukujen avulla.

Kuntien talouden heikkenemistä on kuvattu tulorahoitusjäämä-käsitteellä². Tulorahoitusjäämän kasvun taustoja ei valitettavasti ole analysoitu. Se on katettu omaisuutta myymällä ja ottamalla lisää velkaa.

¹ Julkaisun kartat on laatinut Pirjo Lindfors Helsingin kaupungin tietokeskuksesta.

² Tulorahoitusjäämä saadaan laskemalla vuosikatteen ja poistonalaisten investointien omahankintamenojen erotusten vuosittaiset summat.

Tässä suppeassa tarkastelussa hahmotellaan kuntien velkaantumiskehitystä vuosina 2000–2010 (luku 4). Tavanomaisten absoluuttisen ja asukaslukuun suhteutetun lainamäärän rinnalla kokeillaan uudenlaisia velan rasittavuutta hahmottavia tunnuslukuja. Muutamasta keskeisestä tunnusluvusta esitetään karttakuviot, joiden avulla paikallistuvat kunnat, joissa ongelmat ovat suurimmat.

Taustaksi kuvataan kuntatalouden kehitystä vuosina 2000–2010 keskeisimpien talouden tunnuslukujen (luku 2) sekä tulorahoitusjäämän avulla (luku 3).

Tämän tarkastelun taustalukemiseksi sopii oheisen linkin takaa avautuva julkaisu: Heikki Helin, Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:2.

http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/11_05_05_tutkimuskatsaus_2_Helin.pdf

Yhteenvedossa pohditaan kuntatalouden tilaa ja sen tulkintaan liittyviä ongelmia.

2 Kuntien talous 2000–2010

Kuntien toimintamenot ovat kasvaneet vuosittain. Menot ovat supistuneet ainoastaan pakon edessä 1990-luvun alun laman takia. Muutoin kuntien menoleikkaukset ja säästöt ovat olleet menojen kasvun hidastamista. Harvinainen poikkeus oli Helsingin ”vyönkiristys” vuoden 2002 kuntatalouden tasapainotusratkaisun jälkeen.

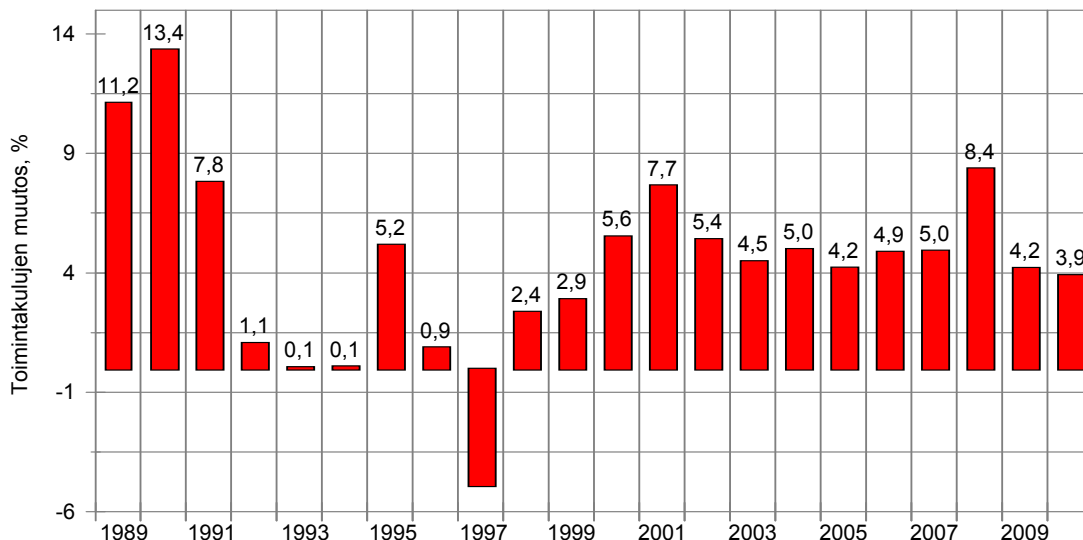
Menojen kasvua ovat vauhdittaneet kunnille säädetyt uudet tehtävät³. Valtio on osallistunut uusien tehtävien kustannuksiin keskimäärin kolmasosalla, ja nyt sen pitäisi lain mukaan maksaa vähintään puolet kustannuksista.

Kun valtio on lisännyt valtionosuutta uusiin tehtäviin 100 miljoonaa euroa, siitä on aiheutunut kunnille 300 miljoonan euron menojen kasvu, josta 200 miljoonaa euroa on jäänyt kuntien itse rahoitettavaksi. Näin ollen kaikki uudet velvoitteet ovat lisänneet kuntien menoja ja kiristäneet niiden taloutta.

Valtion puolella menojen kasvua on arvosteltu. On luotu mielikuvaa, etteivät kunnat ole osanneet hoitaa talouttaan. Yksittäisten kuntien menojen kehityksen arviointia vaikeuttavat erilaiset organisaatiojärjestelyt (mm. isäntäkuntamallit, toimintojen siirrot kuntien ja kuntayhtymien kesken).

Vuoden 2008 poikkeuksellisen suuri kasvu johtuu poikkeuksellisen suurista sopimuskorotuksista. Niiden taustalla ovat vuoden 2007 eduskuntavaalien alla annetut lupaukset erityisesti sairaanhoitajien palkkojen korotuksista. Korotukset eivät rajoittuneet pelkästään sairaanhoitajiin.

Kuvio 1. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen kasvuprosentit 1991–2010

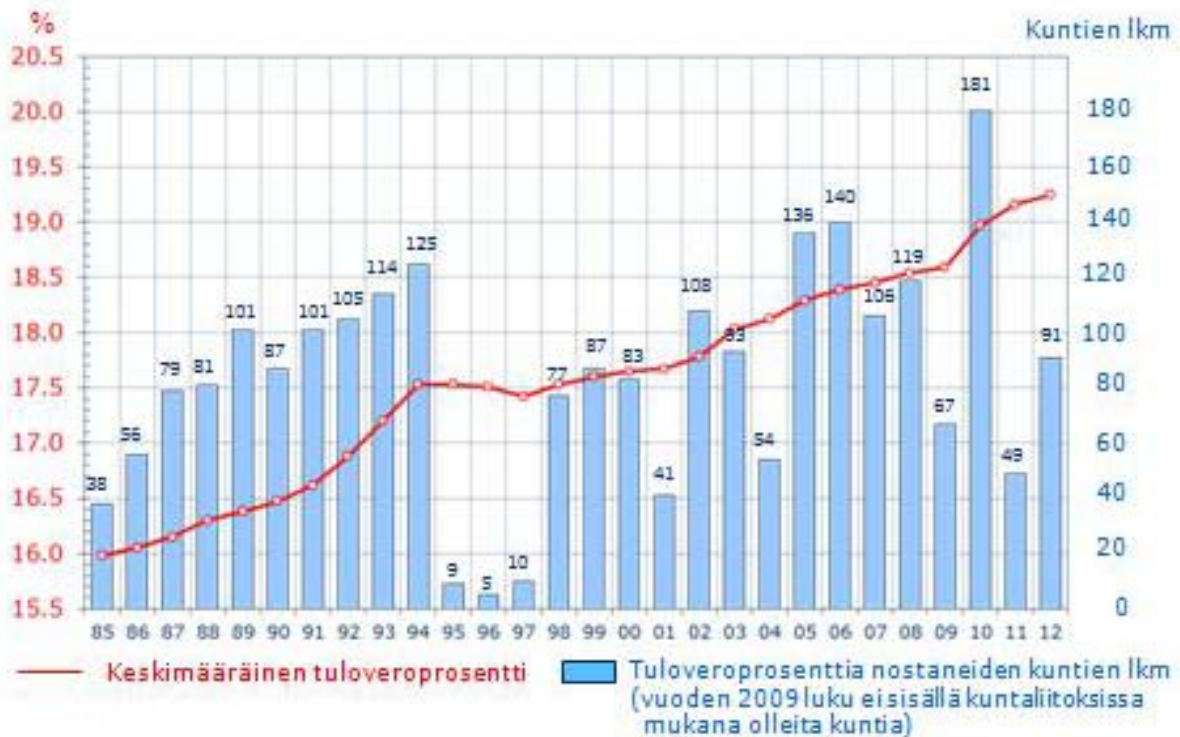


³ Juvan kunnanjohtaja Heikki Laukkanen: ”Jokainen uusi velvoite tarkoittaa pienempää liikkumavaraa sekä kunnan taloudessa että palveluissa. Näinkö kuntien palvelut turvataan valtion mielestä?” (Suomen Kuvalehti 37/2009.) Lehti jatkaa: ”Valtio väsyttää kunnat uusilla tehtävillä, lisääntyvällä ohjauksella, ministeriöiden hankkeilla ja hallinnollisilla laatikkoleikeillä, joilta puuttuu yhteinen punainen lanka.”

Kunnat ovat joutuneet korottamaan veroprosenttiaan vuosittain. Oheisia Kuntaliiton kuvioita tarkasteltaessa on otettava huomioon kuntien lukumäärän väheneminen.

Kuntien verotulot eivät ole kasvaneet veroprosenttien korotusten tahdissa. Valtio on keventänyt verotusta, mikä on vähentänyt kuntien verotuloja. Valtio on kompensoinut verotulojen menetyksen lisäämällä vastaavasti valtionosuuksia. Ero kuntien päättämän veroprosentin ja todellisen (ns. efektiivisen) veroprosentin välillä on noin 5 prosenttiyksikköä (kuvio 3).

Kuvio 2. Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti sekä tuloveroprosenttia nostaneet kunnat 1985–2012 (Kuntaliitto)



Lähde: Kuntaliitto.

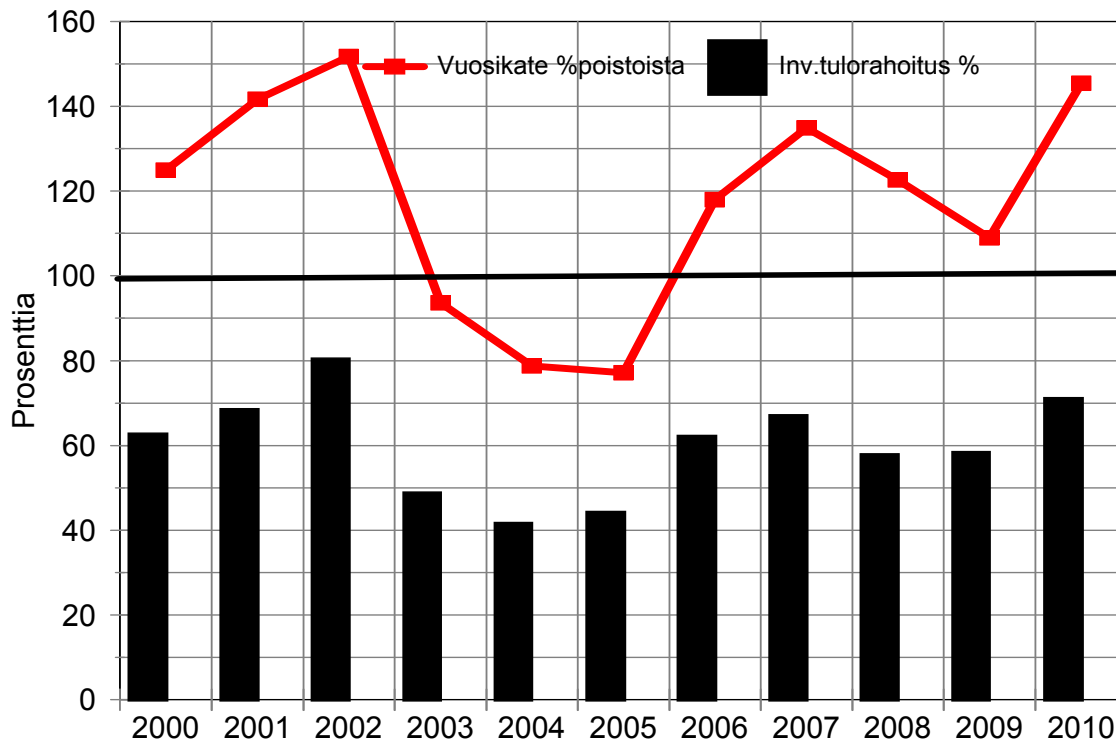
Kuvio 3. Kunnallisveroprosentti 1998–2012 (Kuntaliitto)



Lähde: Kuntaliitto.

Vuosikate ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen. Investointien tulorahoitusprosentti on jäänyt pienemmäksi kuin 100 (kuvio 2). Vuosikate on kattanut poistot vuosia 2003, 2004 ja 2005 lukuun ottamatta. Koska poistot ovat liian pienet, tunnusluku antaa väärän viestin kuntien talouden tilasta. Samalla tavalla väärää tietoa välittyy tuloslaskelman viimeiseltä riviltä (yli- tai alijäämä).

Kuvio 4. Investointien tulorahoitus % ja vuosikate % poistoista 1997–2010

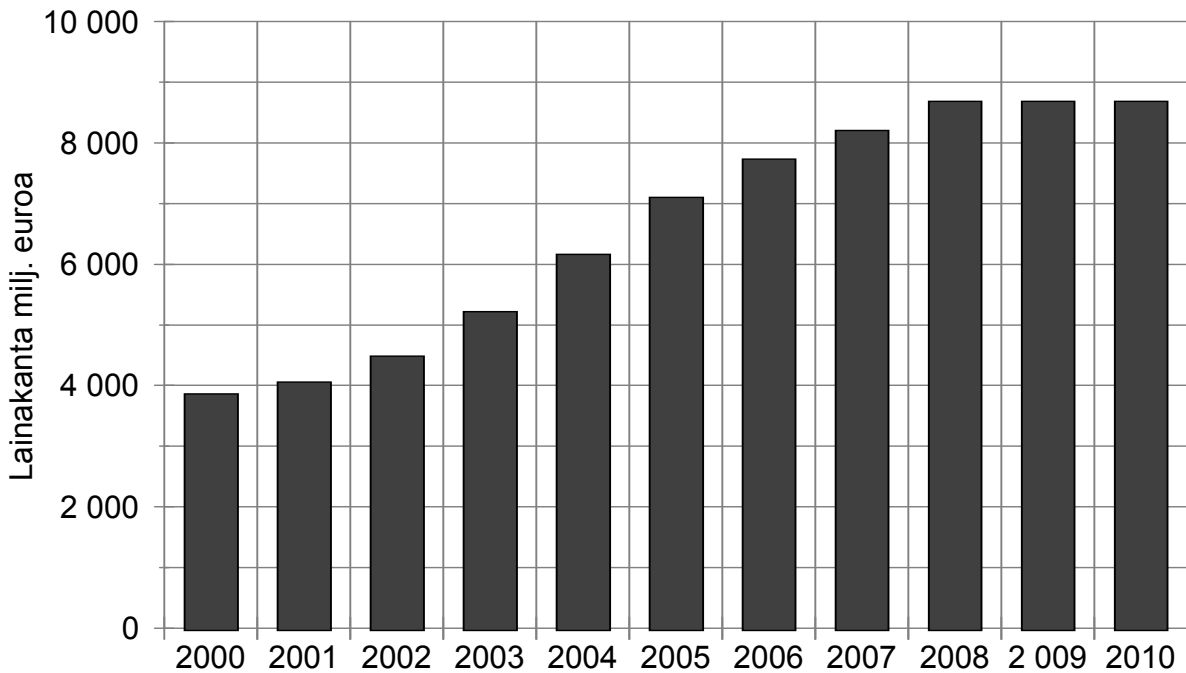


Kun tulorahoitus ei ole riittänyt, kunnat ovat joutuneet ottamaan lainaa. Kuntien lainamäärä onkin kasvanut vuosittain 2000-luvulla. Lainanottoa ovat vähentäneet omaisuuden myynnistä saadut tulot (investointihyödykkeiden luovutustulot). Valtion laskelmissa (esimerkiksi Peruspalveluohjelmissa) vuosikatteen riittävyttä on verrattu nettoinvestointeihin eikä investointien omahankintamenoihin. Näin kuntien talous on saatu näyttämään paremmalta⁴. Käsitteiden ero ilmenee seuraavasta asetelmasta:

Investoinnit

- Rahoitusosuudet investointimenoihin
- = Investointien omahankintameno
- Investointihyödykkeiden luovutustulot
- = Nettoinvestoinnit

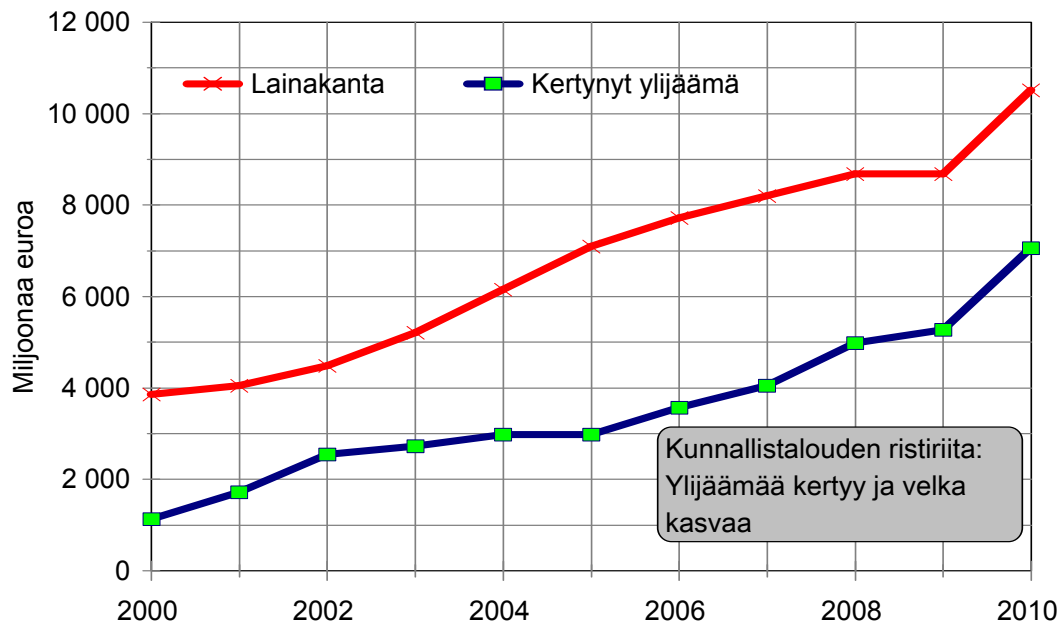
⁴ Kuntia on arvosteltu sitä, että taloudesta halutaan antaa todellista parempi kuva (Suomen Kuvalehti 8.10.2010, Iltalehti 5.10.2011). Tässä tapauksessa valtio antaa todellista paremman kuvan kuntataloudesta.

Kuvio 5. Kuntien lainamäärän kehitys 2000–2010

Tuloslaskelmat ovat päättyneet ylijäämään (kuvio 6). Vuonna 2010 peruskuntien taseissa oli kertynyttä ylijäämää 7,0 miljardia euroa. Se oli kasvanut vuosina 2000–2010 peräti 5,9 miljardia euroa. Samaan aikaan lainakanta oli kasvanut 4,8 miljardia euroa.

Kirjanpito antaa siis väärän kuvan kuntien talouden kehityksestä. 11 suurimman kaupungin poistot olivat vuoden 2010 tilinpäätösten mukaan vain 50–80 prosenttia poistonalaisista investoinneista⁵. Tästä seuraa, että tunnusluku vuosikate poistoista antaa liian myönteisen kuvan. Investointien tulorahoitusprosentti kuvaakin paremmin kuntien talouden tilaa.

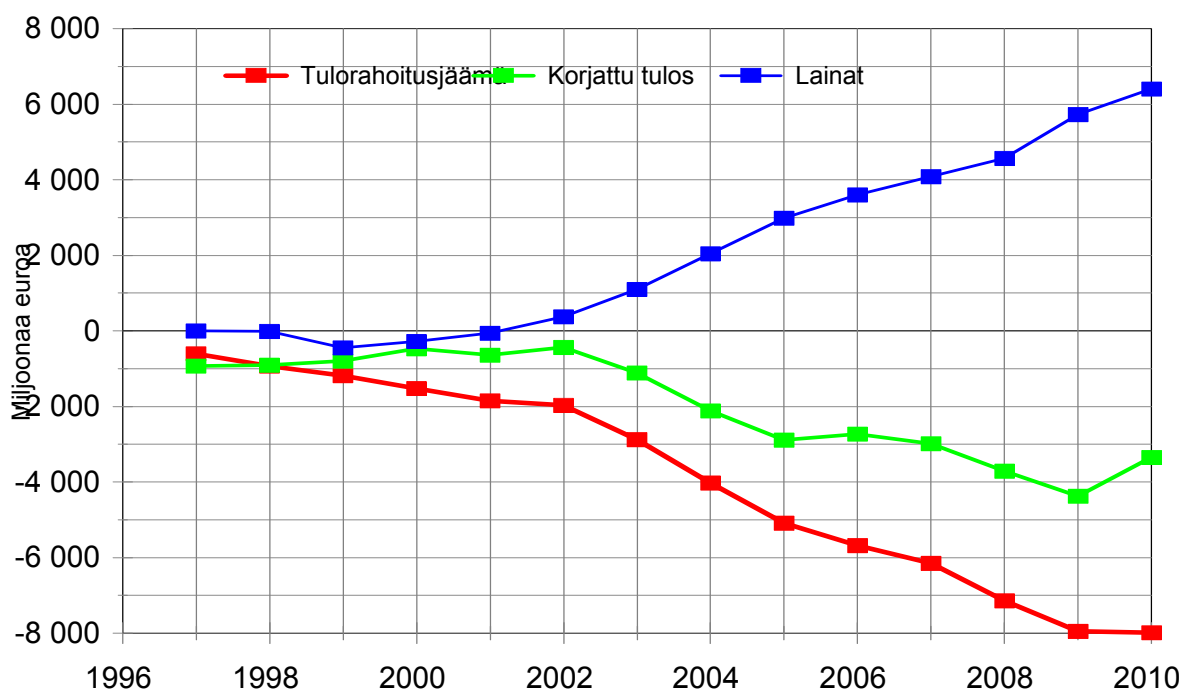
⁵ Heikki Helin, Miten tähän on tultu? Toisenlainen tulkinta kuntataloudesta. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2011:2.

Kuvio 6. Lainakanta ja kertynyt ylijäämä 2000–2010 (miljoonaa euroa)

3 Rahoitusvaje ja sen täyttäminen

Kuntaliitto esitteli vuonna 2010 uudenlaisen laskelman kuntien talouden tasapainosta. Sitä kuvattiin kumulatiivisella tulo-rahoitusjäämällä, joka saadaan laskemalla vuosikatteen ja poistonalaisten investointien omahankintamenojen erotusten vuosittaiset summat. Vaje on kasvanut 7,9 miljardiin euroon⁶. Kuviossa 7 esitetään myös korjattu tulos, joka on laskettu seuraavasti: tulo-rahoitusjäämä + omaisuuden myyntivoitot/-tappiot. Se on 3,3 miljardia euroa.

Kuvio 7. Kuntasektorin tulo-rahoitusjäämän, korjatun tuloksen ja lainakannan muutoksen kertymä, miljoonaa euroa (Kuntaliitto)



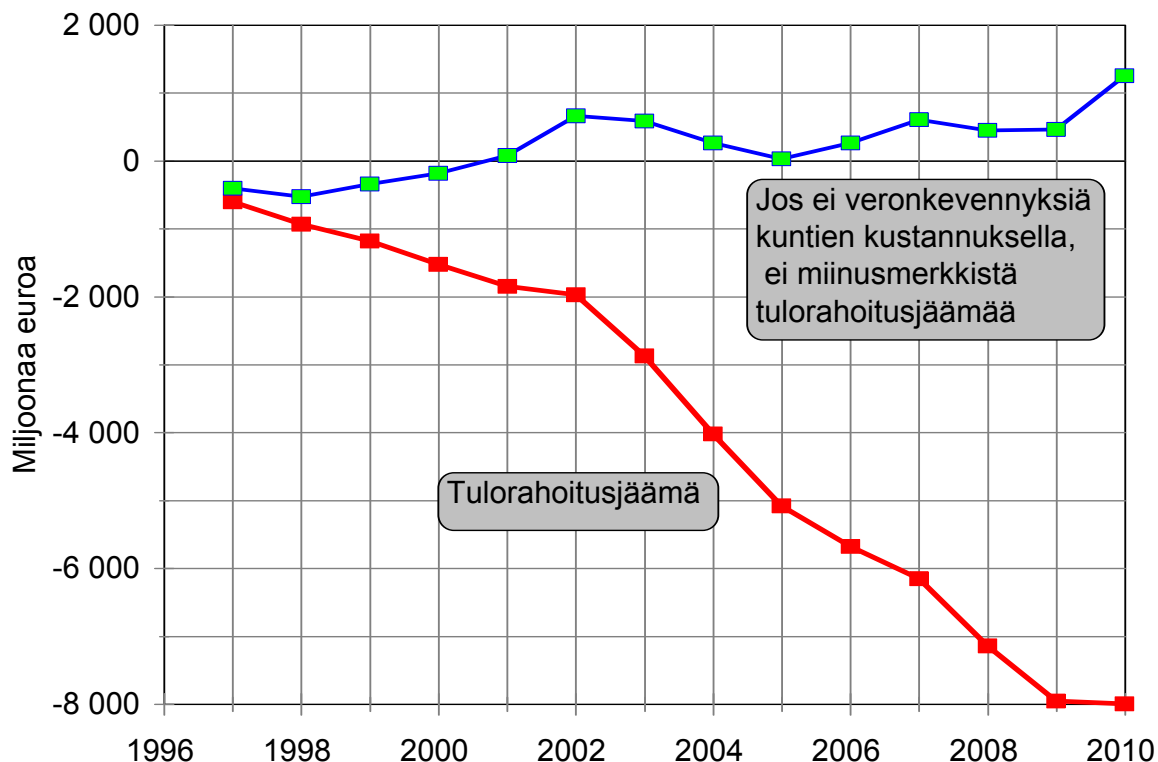
Kuntien talouden kiristymisen sekä tulo-rahoitusjäämän kertymisen syitä on pohdittu hyvin harvoin. Useimmiten selitykseksi on riittänyt kuntien heikko taloudenhoito. Kunnallistalouden analysointi ei olekaan helppoa. Yhden tunnusluvun perusteella ei kokonaiskuvaa voi eikä pidäkään muodostaa, mutta käyttämällä useita tunnuslukuja kokonaiskuvan hahmottaminen on mahdollista.

Jokainen vähänkin kuntataloutta tunteva osaa lukea laskelmia. Kun velka kasvaa vuosittain, ei talous ainakaan vahvistu. Selvin osoitus kuntatalouden epätasapainosta on ollut velkamäärän kasvu.

Suureen miinusmerkkiseen tulo-rahoitusjäämään löytyy selitys menneitä kehitystä tarkastelemalla. Suurin tekijä ovat veronkevennykset, jotka tehtiin kuntien kustannuksella vuosina 1997–2003. Niiden seurauksena kuntien veropohja heikkeni yli 800 miljoonaa euroa vuodessa. Kun tämä kertaantuu koko vuosikymmenen, siitä tulee lähes 10 miljardin euron lovi.

⁶ Luvut ovat kyseisten vuosien rahanarvossa.

Kuvio 8. Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulo-rahoitusjäämä ja tulo-rahoitusjäämä ilman vuosien 1997–2003 kompensoimattomia veroleikkauksia (miljoonaa euroa)



Kuntien kustannuksella tehtyjen veronkevennysten takia kunnat eivät 2000-luvun vaihteessa voineet säästää. Kuntatalouden tilannekuva olisikin aivan toisenlainen, jos kunnat olisivat saaneet edellä todetut rahat: ylijäämää olisi noin puoli miljardia euroa. Elävässä elämässä tuskin näin paljon, mutta nykyistä rahoitusvajetta tuskin olisi. Nämä veronkevennykset on palautettu kunnille. Kahden käyrän väli on veronkevennyksistä kuntien talouteen syntynyt vaje.

Vajeen synnystä on erilaisia näkemyksiä. Monet tiedotusvälineet ovat syyllistäneet kunnat vajeen syntymisestä. Kuvio 8 perusteella voi päättyä toisenkinlaiseen johtopäätökseen.



Ilta-lehti 4.11.2011

4 Kuntien lainakannan taso ja muutos

Lainakannan vertailu

Kuntien lainamäärää kuvataan absoluuttisilla lainamäärillä ja asukaslukuun suhteuttaen. Tämän lisäksi taseessa on tunnuslukuja, jotka heijastelevat kuntien velkaantumista. Seuraavassa esitetään eräiden eniten käytettyjen tunnuslukujen korrelaatiot kaikkien kuntien vuoden 2010 tiedoilla.

- Lainat euroa/asukas ja omavaraisuusaste⁷, %: -0,768
- Lainat euroa/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuus⁸, %: 0,937
- Lainat euroa/asukas ja rahoitusvarallisuus euroa/asukas: -0,7971
- Omavaraisuusaste % ja suhteellinen velkaantuneisuus, %: -0,771
- Rahoitusvarallisuus⁹ euroa/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuus, %: -0,791
- Rahoitusvarallisuus euroa/asukas ja omavaraisuusaste, %: 0,821

Suurin korrelaatio on asukaskohtaisen lainamäärään ja suhteellisen velkaantumisprosentin välillä. Asukaskohtainen lainamäärä on yleisemmin käytössä. Korrelaatiokertoimia arvioitaessa on muistettava, että lainakannan perusteissa on suuria kuntien välisiä eroja. Tämä heikentää kaikkien lainoihin liittyvien tunnuslukujen) vertailukelpoisuutta.

Näistä tunnusluvuista kolme (lainakanta euroa/asukas, omavaraisuusaste % ja suhteellinen velkaantuneisuus %) kuuluu ns. kriisikuntakriteeristöön. Kunnan tilinpäätösten tunnuslukujen täyttäessä tietyt ehdot tulee kunnan ja valtion yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi. Selvitykseen kunta joutuu kahta eri reittiä (Valtioneuvoston asetus 15.2.2007)¹⁰.

⁷ **Omavaraisuusaste, %** = $100 \times (\text{Oma pääoma} + \text{Poistoero ja vapaaehtoiset varaukset}) / (\text{Koko pääoma} - \text{Saadut ennakot})$. Omavaraisuusaste mittaa kunnan vakavaraisuutta ja alijäämän sietokykyä ja kunnan kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä tähtäyksellä. Omavaraisuuden hyvänä tavoitetasona voidaan pitää kuntatalouden keskimääräistä 70 %:n omavaraisuutta. 50 %:n tai sitä alempi omavaraisuusaste merkitsee kuntataloudessa merkittävän suurta velkarasitetta.

⁸ **Suhteellinen velkaantuneisuus, %** = $100 \times (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Käyttötulot}$. Tunusluku kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Mitä pienempi velkaantuneisuuden tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä velan takaisinmaksusta tulorahoituksella.

⁹ **Rahoitusvarallisuus euroa/asukas** = $(\text{Saamiset} + \text{Rahoitusarvopaperit} + \text{Rahat ja pankkisaamiset}) - (\text{Vieras pääoma} - \text{Saadut ennakot}) / \text{Asukasmäärä}$. Rahoitusvarallisuus kuvaa nopeasti rahaksi muutettavissa olevien erien riittävyttä vieraan pääoman takaisinmaksuun. Negatiivinen erotus osoittaa määrän, joka vieraasta pääomasta jää rahoitusomaisuudella kattamatta.

¹⁰ **Kriisikuntakriteerit.** Jos tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädetyt raja-arvot. Raja-arvot alittuvat, jos A) kertynyt alijäämä e/asukas oli viimeisessä hyväksytyssä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 e ja sitä edeltäneessä vähintään 500 e tai B) kaikki seuraavat kohdat 1–6 toteutuvat: 1) Kunnan vuosikate on ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta < 0. 2) Kunnan tuloveroprosentti vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti. 3) Lainamäärä e/asukas ylittää kaikkien kuntien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla. 4) Kunnan taseessa on kertynyttä alijäämää. 5) Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia. 6) Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

Tässä tarkastellaan vuoden 2010 kuntarakenteen mukaisten 342 kunnan lainkannan kehitystä vuosina 2000–2010. Kuntaliitto on päivittänyt aiemmat vuodet niin, että tarkastelukaudella kuntaliitoksissa mukana olleiden kuntien luvut on yhdistetty uuden kunnan lukuihin¹¹.

Kunta- ja hallintoministeri Henna Virkkunen on pohdiskellut vero- ja velkakaton asettamista kunnille¹²: ”Perälauta löytyy, sen mallia ei ole vielä linjattu. Suomi on siitä harvinainen maa siinä suhteessa, että meillä ei ole kunnilla vero- eikä velkakattoa.”

Kattojen määrittely on vaikeaa. Sama lainamäärä euroa/asukas merkitsee erilaista rasi- teta eri kunnille. Tämän takia esimerkiksi asukaslukupohjainen lainakatto ei ole perusteltu. Asiaa hämärtää myös se, että kunnat organisoivat toimintojaan eri tavoin. Seuraavassa muutama esimerkinomainen ero:

- Liikelaitokset: Helsingissä on energialaitos kaupungin liikelaitoksena, Lahdessa ja Jyväskylässä se on kaupungin yhtiö, ja Espoo on myynyt oman yhtiönsä.
- Toimitilojen hankinta vuokraamalla pitkäaikaisin sopimuksin¹³
- Erilaiset elinkaarimallit¹⁴
- Erot toiminnan organisoinnissa. Isäntäkuntamallissa kiinteistöt ovat isäntäkunnan.
- Muita organisaatioeroja: ammatillinen koulutus, suuret kulttuurilaitokset

Lainakanta euroa/asukas

Kuviossa 9 on karttakuvio kuntien lainojen suuruudesta. Suomessa oli vuonna 2010 kaikkiaan 13 kunnalla velkaa enemmän kuin 4 000 euroa/asukas: Kökar, Hanko, Reisjärvi, Raahe, Pietarsaari, Haapajärvi, Finström, Tarvasjoki, Kotka, Juankoski, Kannonkoski, Karkkila ja Kärsämäki.

¹¹ Kuntaliiton muokkaamat luvut on poimittu ns. tunnuslukutiedostosta vuosilta 2000–2009. Vuoden 2010 luvut ovat Tilastokeskuksen tiedonantajapalautteesta.

¹² Hallitus suunnittelee kunnille vero- ja velkakattoa. Kauppalehti 10.10.2011.

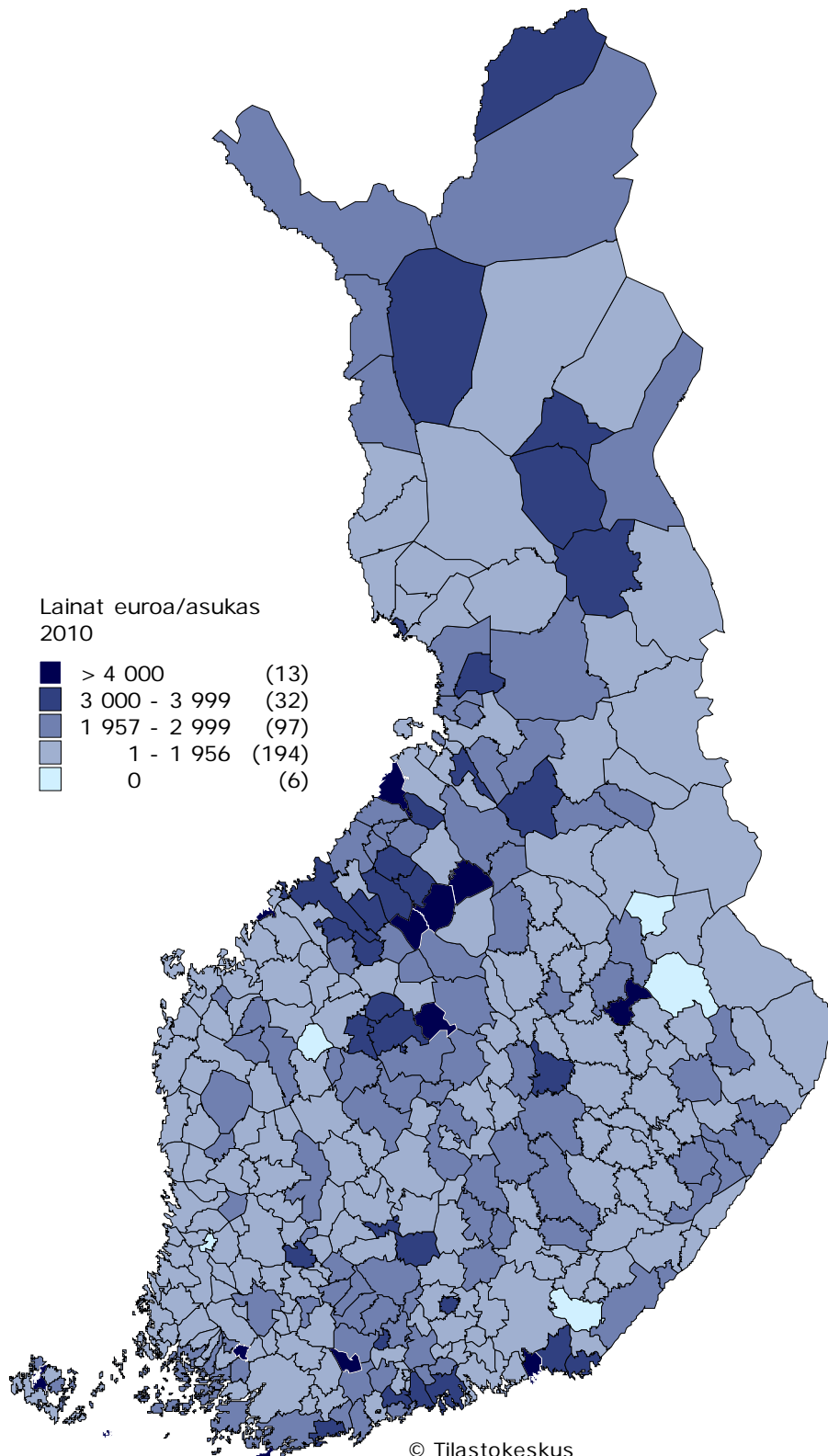
¹³ Jyväskylän vuoden 2012 talousarviossa on investointeja noin 83 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi kaupunki hankkii vuokratiloja 26 miljoonalla eurolla. Ne kasvattavat kaupungin käyttömenoja vuokrasopimusten mukaisilla summilla. Pitkäaikaiset vuokrasopimukset tekee tilahallinto haettuaan ensin asianomaiselta lautakunnalta lausunnon vuokrakohteen tarpeellisuudesta, sisällöstä ja taloudellisesta sitoutumisesta vuokrakustannuksiin. Käytännössä sopimuksen tekee siis myös asianomainen palvelualue. Monet lautakuntien lausuntovastuulla olevista tilahankkeista sisältyvät palvelualueiden talousarvioihin ja sitä kautta valtuuston päätösraamiin.

¹⁴ Jyväskylän vuoden 2012 talousarvio: Huhtasuon elinkaarihankkeen toteutuksesta on päätetty kaupunginvaltuustossa ja -hallituksessa touko-kesäkuussa 2011. YIT Rakennus Oy:n ja YIT Kiinteistötekniikka Oy:n konsortio toteuttaa Huhtasuolle vuosina 2012–2013 päiväkodin ja erityiskoulun sekä vuosina 2013–2015 yhtenäiskoulun, joista konsortio kantaa elinkaarivastuun vuoteen 2033 asti. Investoinnin rakennuskustannusindeksiin sidottu arvo on 35,5 milj. euroa (alv 0 %), jonka rahoittamiseksi kohteen omistajaksi perustettu kaupungin omistama KOy Jyväskylän Huhtasuon koulukeskus hakee kaupungin takausta tarvittavalle lainasummalle.

Eniten ulkopuolisella rahoituksella toteutettuja kiinteistöjä on Espoossa, jonka vuoden 2010 tilinpäätöksessä pääomavuokra ja palvelumaksuvastuut olivat noin 141 miljoonaa euroa.

Lainaa ei ollut lainkaan 6 kunnalla: Karvia, Harjavalta, Juuka, Kauniainen, Kuortane, Luumäki ja Valtimo.

Kuvio 9. Kuntien lainat euroa/asukas 2010



Lainakanta suhteessa tulopohjaan

Vaikka asukaslukuun suhteutettu lainamäärä ei kuvaa suoraan lainan raskautta kunnan taloudelle, antaa se kohtalaisen oikean kuvan, kun ottaa huomioon erilaiset vertailun rajoi-
tukset (toiminnan organisointi, rahoituksen järjestelyt).

Kantokykyluokituksen aikaan 1970- ja 1980-luvuilla kuntien menoja suhteutettiin sekä asu-
kaslukuun että äyrimäärään. Silloin kuntien verotulojen perustana olivat veroäyrit. Vuodes-
ta 1993 alkaen kuntien yhteisövero-osuus ja kiinteistövero on määritelty eri perustein.

Mitä heikompi kunnan veropohja oli (mitattuna verotulot/asukas), sitä suurempi oli äyri-
määrään suhteutettu luku. Näin äyrimäärään ja asukaslukuun suhteutetut tunnusluvut an-
toivat hieman toisistaan poikkeavan kuvan asiasta. Äyrimäärään suhteutettu luku kuvasi
paremmin menon raskautta kunnan taloudelle.

Kuvio 10 osoittaa, että sama lainamäärä (euroa/asukas) vaihtelee veroprosentteina (esi-
merkiksi Hanko–Reisjärvi ja Vantaa–Nivala).

Seuraavassa esitetään lainat euroa/asukas -korrelaatiot eräisiin kunnan tulopohjaan pe-
rustuviin tunnuslukuihin:

- Lainat euroa/asukas ja lainat veroprosenttia: .947
- Lainat euroa/asukas ja lainat/verotulot: .958
- Lainat euroa/asukas ja lainat/verorahoitus: .975
- Lainat euroa/asukas ja suhteellinen velkaantuneisuus, %: .937
- Lainat veroprosentteina ja suhteellinen velkaantuneisuus, %: .846
- Lainat veroprosentteina ja lainat/verorahoitus: .887
- Lainat/verotulot ja suhteellinen velkaantuneisuus, %: .884
- Lainat /verorahoitus ja suhteellinen velkaantuneisuus, %: .968

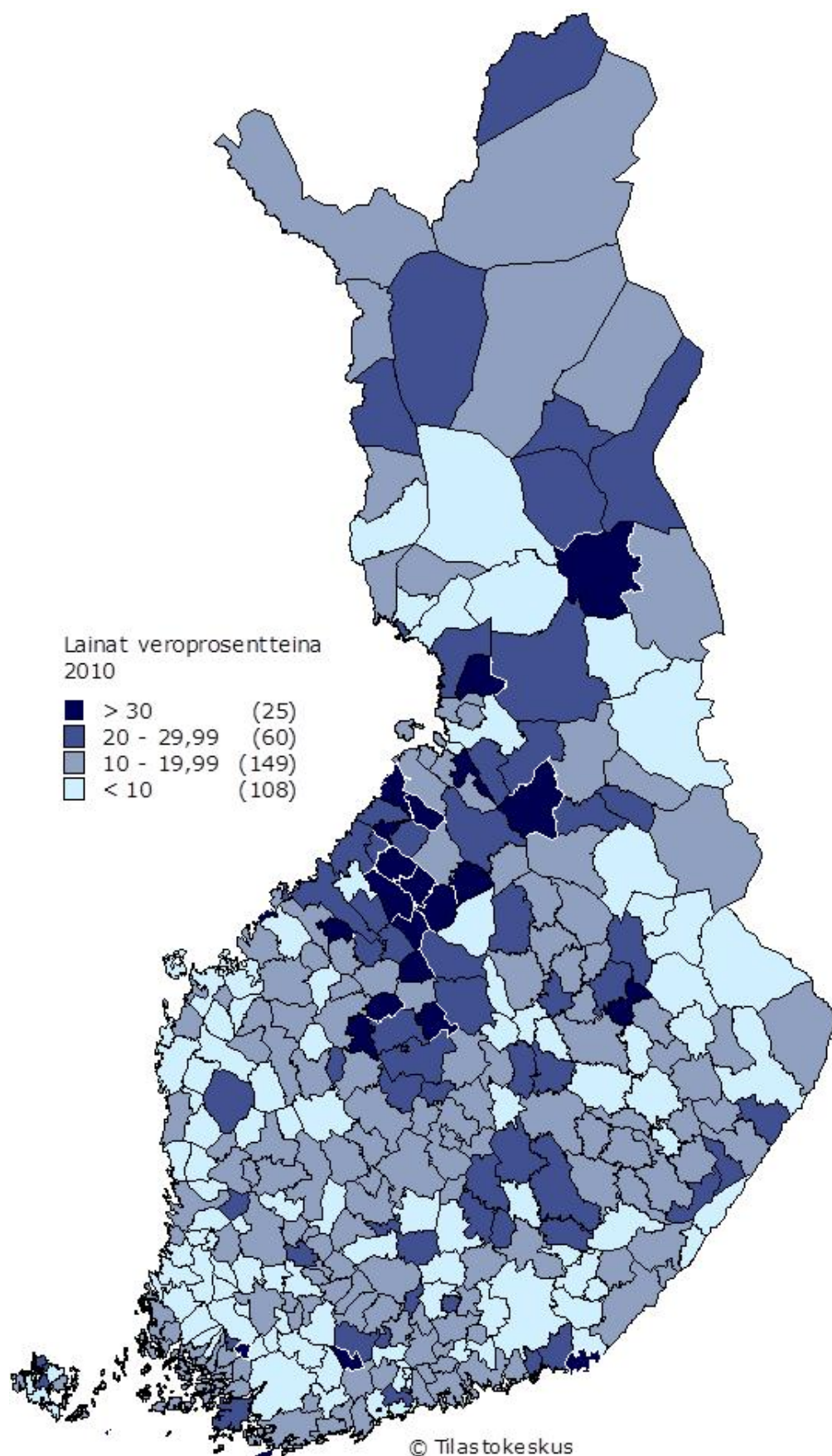
Asukaslukuun suhteutettu lainamäärä (euroa/asukas) kuvaa kunnan lainakannan tasoa.
Tulopohjaan suhteutetut luvut kuvaavat lainakannan rasittavuutta kunnan taloudelle.

Suhteellinen velkaantuneisuus ottaa huomioon kuntien tulopohjan tuloveroa ja yhteenlas-
kettuja verotuloja kattavammin. Se kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista (tilikauden
toimintatuotot, verotulot ja käyttötalouden valtionosuudet) tarvittaisiin vieraan pääoman
takaisinmaksuun. Hyvin samansuuntaisen kuvan saa, kun jakaa lainakannan verorahoit-
uksella (verotulot + valtionosuudet).

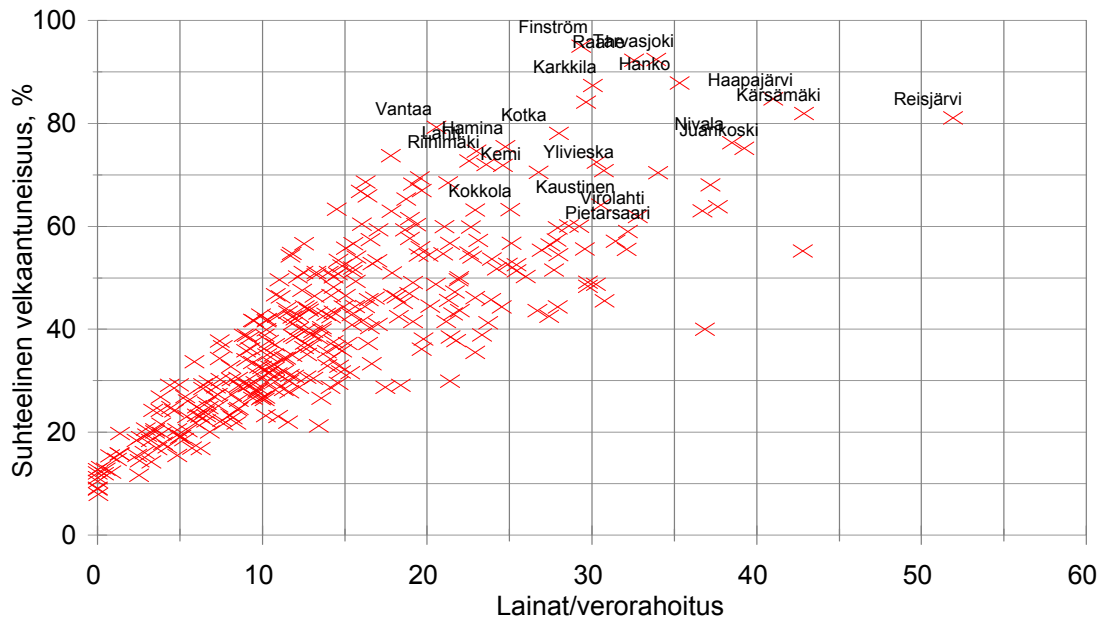
Näyttää siltä, että laina/verorahoitus-tunnusluku voisi korvata suhteellisen velkaantunei-
suusprosentin. Se on yksinkertaisempi ja ymmärrettävämpi.

Kuviossa 12 esitetään, miten paljon kunnan lainamäärä on veroprosentteina. Jos kunta
maksaisi lainat pois yhdessä vuodessa, veroprosenttia pitäisi korottaa vuodeksi kartan
esittämä määrä.

Kuvio 11. Kuntien lainat veroprosentteina 2010



Kuvio 12. Kuntien lainat/verorahoitus ja suhteellinen velkaantuneisuus, %, 2010

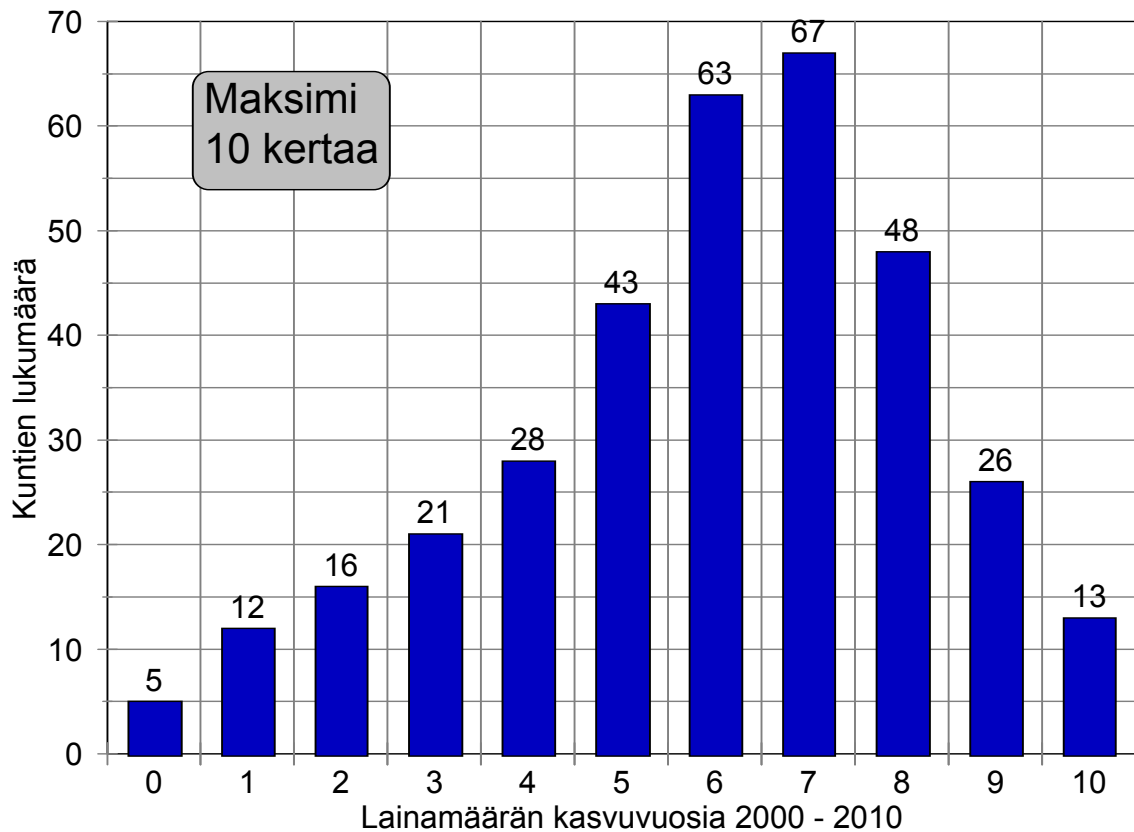


Verorahoituksen ja suhteellisen velkaantuneisuusprosentin yhteys on vahva. Korrelaatio on .968.

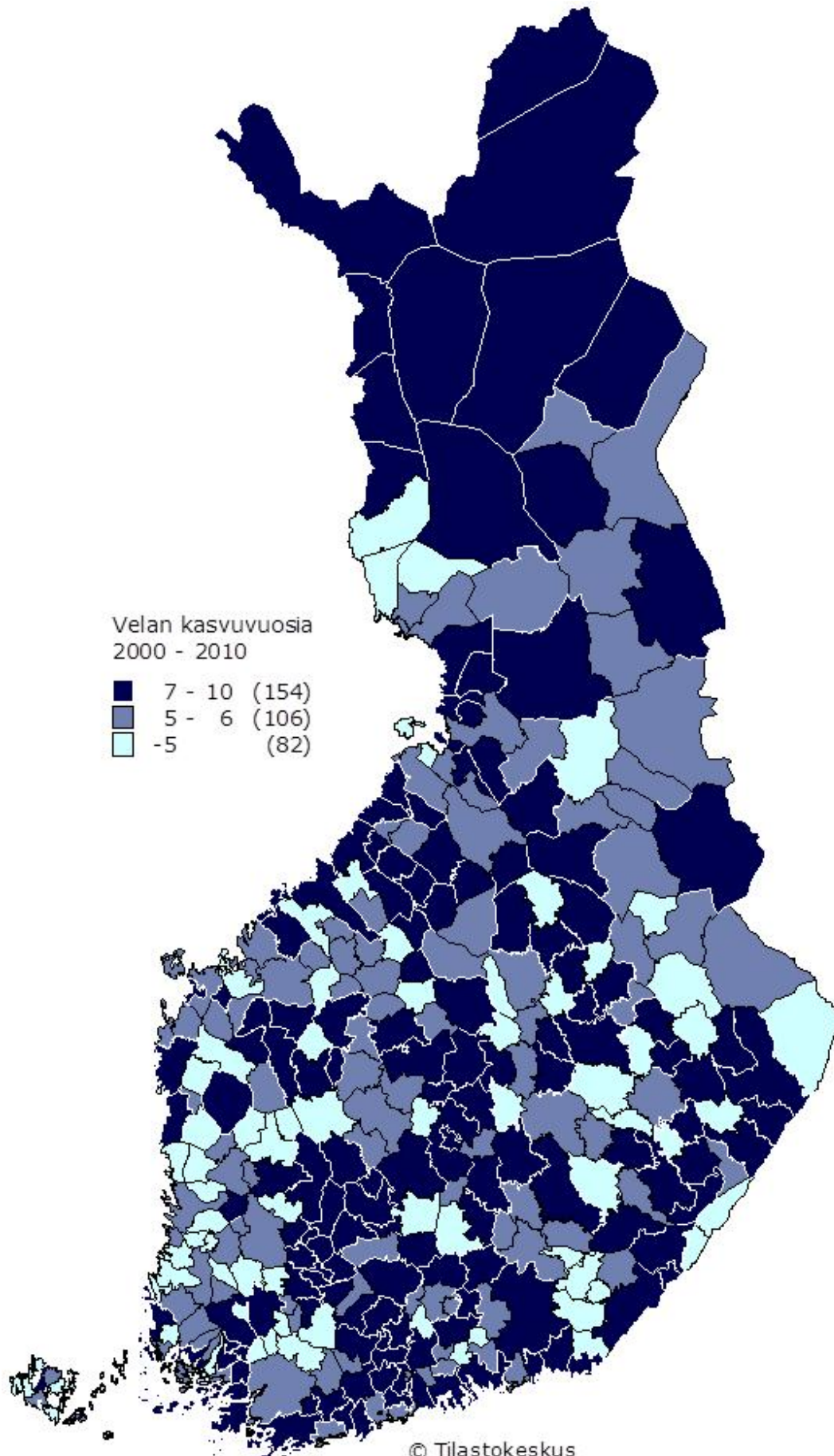
Velan kasvu vuosittain

Kuntien tulorahoitus ei ole riittänyt investointien rahoittamiseen minään vuonna 2000-luvulla. Tämän takia kunnat ovat joutuneet lisäämään velkaa. Kaikkiaan 13 kunnan lainamäärä on kasvanut joka vuosi. 7–10 kasvuvuotta oli 154 kunnassa.

Kuvio 13. Lainamäärän kasvuvuodet 2000–2010 (maks. 10)



Kuvio 14. Karttakuvio kuntien lainamäärän kasvuvuosista 2000–2010 (maks. 10)



Velka, veroprosentti ja kertynyt alijäämä

Yleisen mielikuvan mukaan korkean veroprosentin kunnilla on paljon velkaa. Näin ei kuitenkaan ole. Saman veroprosentin kuntien lainamäärissä on kuitenkin suuria eroja¹⁵.

- Tuloveroprosentti ja lainat euroa/asukas: .259
- Lainat euroa/asukas ja ali-/ylijäämä euroa/asukas_ –.247
- Tuloveroprosentti ja ali-/ylijäämä euroa/asukas: –.563
- Peruskunnan lainat euroa/asukas ja konsernilainat euroa/asukas: .622

Yhteys lainakannan ja kertyneen ali- tai ylijäämän kesken on vähäinen. Kunnilla, joilla on alijäämää, on yleensä korkeampi veroprosentti.

Talous- ja toimintatilastosta ei saa enää tietoja kuntien vastuista. Ne löytyvät kuntien tilinpäätösten liitetiedoista. Vastuita ovat lisänneet erilaiset elinkaarimalleilla toteutetut hankkeet. Muutamissa pienissä kunnissa vastuita ovat kasvattaneet kuntien elinkeinopolitiikkaan liittyneet takaukset.

Konsernilainat

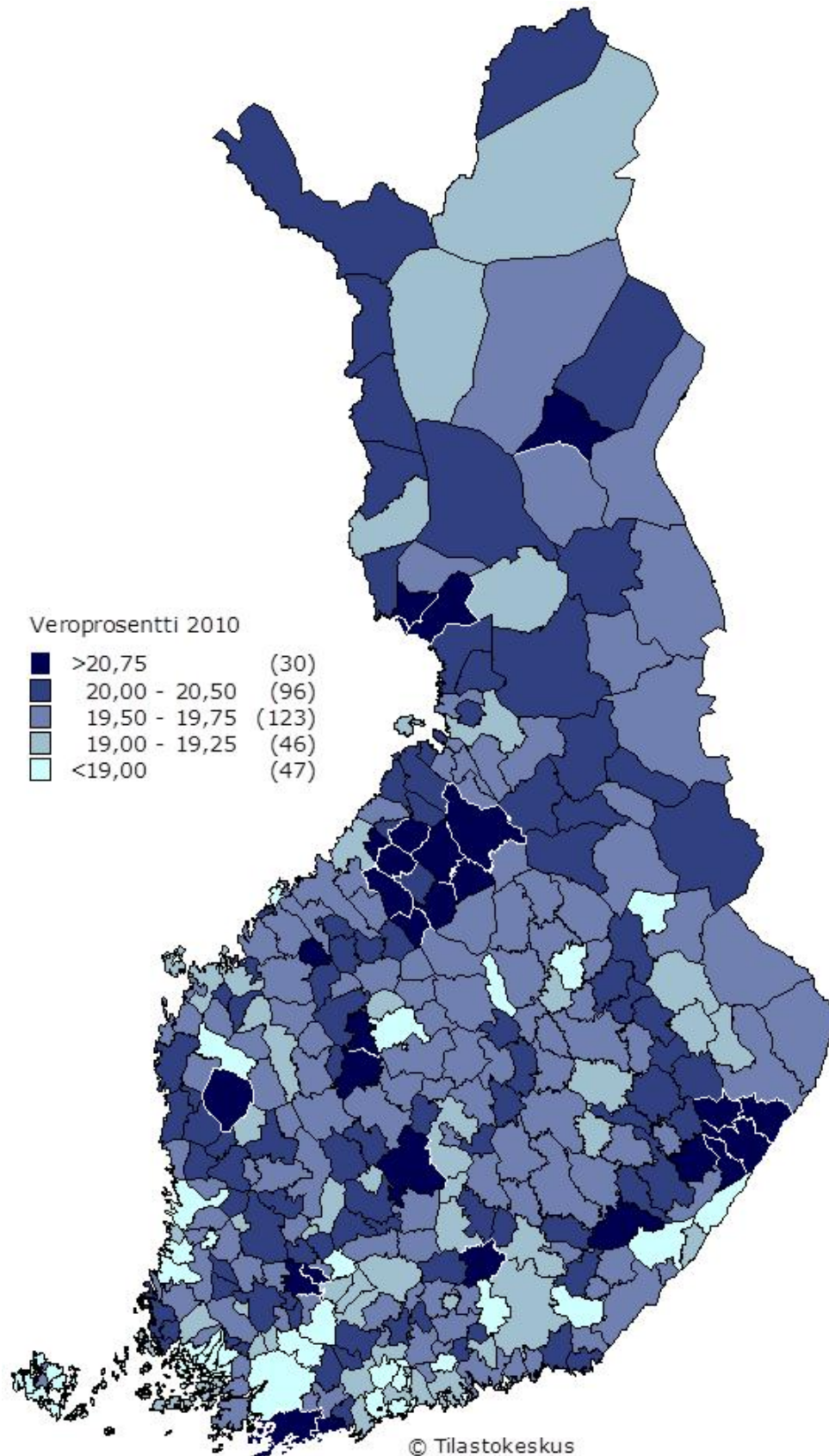
Kuntien lainakanta antaa vain osittaisen kuvan niiden veloista. Osa toiminnoista on organisoitu kunnan yhtiöihin. Erityisesti kuntien energialaitosten, vesihuoltolaitosten ja satamien organisointitavoissa olevat erot (liikelaitos–yhtiö) heijastuvat kuntien talouslukuihin. Konsernitilinpäätös täydentääkin kuvaa kuntien velan määrästä.

Konsernilainojen vertailussa on otettava huomioon, että ne muodostuvat hyvin erilaisten yksikköjen lainoista. Mukana on kuntayhtymien, kunnan yhtiöiden, asuntoyhtiöiden ja yhtiöiden (energia, vesihuolto yms.) lainoja.

Kuviossa 17 esitetään hajontakuviona peruskunnan ja konsernin lainat (euroa/asukas).

¹⁵ Kunnan tuloveroprosentin ja lainamäärän (euroa/asukas) korrelaatio on .259.

Kuvio 15. Kuntien veroprosentit 2010

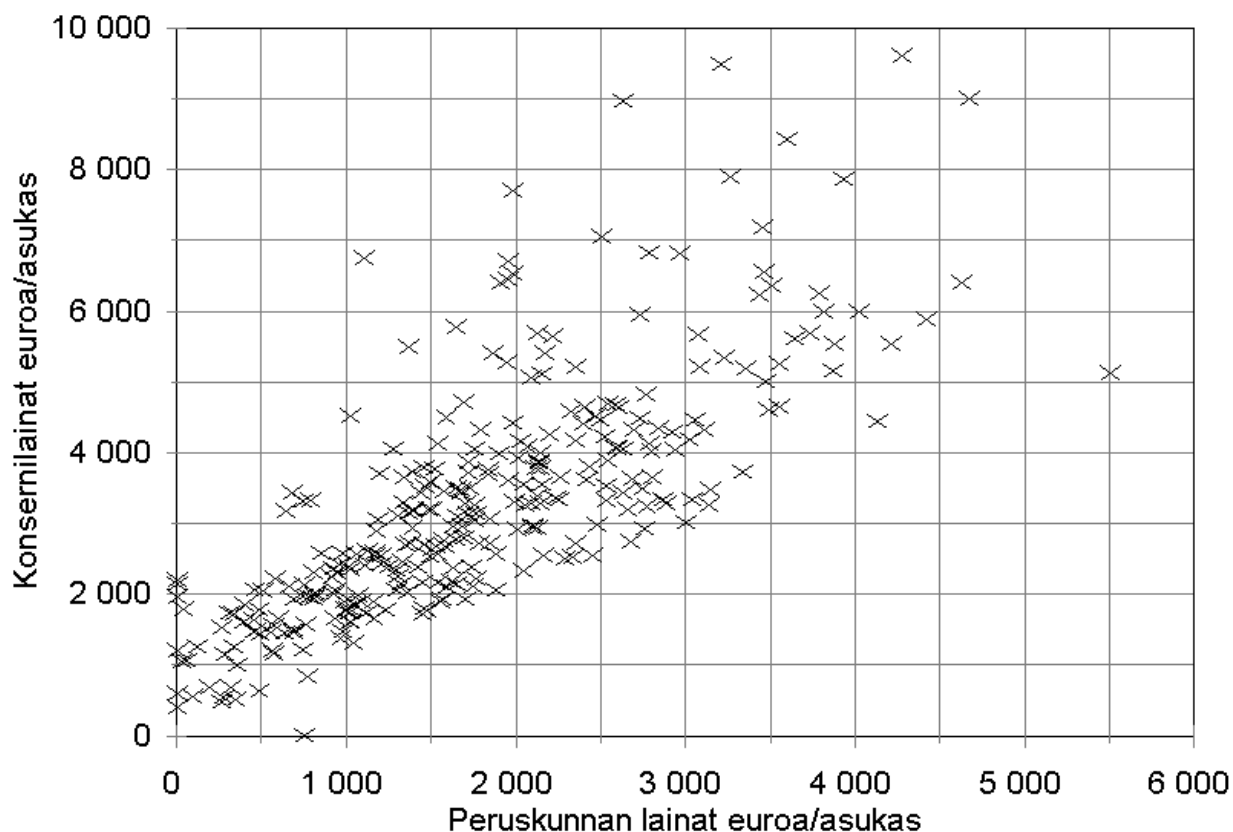


Lainojen vertailussa on otettava huomioon lainasaamiset. Joillakin kunnilla lainasaamisia on enemmän kuin lainoja. Lainasaamiset eivät kuitenkaan ole muutettavissa rahaksi lyhyellä aikavälillä¹⁶ kuten ei kertynyt ylijäämäkään. Tämän takia ei ole perusteltua laskea kuntien nettolainojen määrää lainasaamisten ja lainojen erotuksena. Melkoinen osa lainasaamisista muodostuu kaupunkikonsernin sisäisistä lainoista. 11 suurimman kaupungin vuoden 2010 tilinpäätöksessä oli lainasaamisia 3,4 miljardia euroa. Konsernitilinpäätöksissä niiden määrä oli enää 0,9 miljardia euroa.

Seuraavilla kunnilla lainasaamiset oli suuremmat kuin 20 miljoonaa euroa:

Helsinki 1 648, Tampere 431, Jyväskylä 284, Vantaa 283, Espoo 279, Lahti 227, Pori 129, Lappeenranta 119, Turku 72, Hämeenlinna 72, Rovaniemi 61, Kuopio 53, Mikkeli 30, Joensuu 29, Seinäjoki 29, Kouvola 25, Äänekoski 23 ja Kemi 20.

Kuvio 16. Kuntien lainat euroa/asukas ja konsernilainat euroa/asukas



16 Helsingin lainasaamiset suunnilleen kaksinkertaistuivat edellisvuotisesta. Tämä johtui vesilaitostoimintojen myynnistä. Jyväskylän lainasaamisten taustalla on mm. vesihuoltolaitoksen myynti kaupungin energiayhtiölle.

5 Yhteenvetoa ja pohdintaa

Kunnat velkaantuneet 2000-luvulla

Kuntien yhteenlaskettu lainamäärä on kasvanut joka vuosi 2000-luvulla. Kunnat ovat painanneet valtion toimenpiteillään kiristämää talouttaan velkaa ottamalla koko 2000-luvun. Vuonna 2010 peruskunnilla oli velkaa 10,5 miljardia euroa. Vuonna 2000 sitä oli 3,8 miljardia euroa. Kasvu on ollut siten 6,7 miljardia euroa, vaikka velanottoa on vähentänyt kuntien omaisuuden myynti. Muutamit kunnat ovat kuitenkin joutuneet turvautumaan velanottoon joka vuosi. Kuntien kumulatiivinen tulorahoitusjäämä on kasvanut 7,9 miljardiin euroon.

Kuntien velkaantumisesta on oltu huolestuneita. Kunnille on esitetty stressitestejä EU-maiden pankkien tapaan (Savon Sanomat 20.10.2011). Esillä on ollut vero- ja lainakatto. On todettu, että ”kunnat takaavat toistensa lainoja ja huonossa asemassa olevat kunnat saavat lainaa lähes samoin ehdoin kuin hyvät kunnat” (Kauppalehti 10.10.2011). On sanottu, että kuntien lainansaanti on liian helppoa ja lainan ehdot tulisi määritellä kunnan talouskunnan perusteella (Keski-suomalainen 26.11.2011).

Kunnat ovat aina maksaneet lainansa. Kuntalainojen korkotason kytkemisestä kuntien talouden vahvuuteen hyötyisivät vain rahoituslaitokset. 1990-luvun lamankin aikaan pankeilla oli haluja tehdä erilaisia ”kuntarankkeerauksia”. Kuntien talouden arvioimiseen siten, että sen perusteella voitaisiin laatia jonkinlainen taulukko kunnille myönnettäville lainoille, ei ole selkeää mallia.

Lainakannan vertailu vaikeaa

Tämäkin tarkastelu on osoittanut, että kuntien lainakannan vertailu on vaikeaa monien eri tekijöiden takia:

- Liikelaitokset: Helsingissä on energialaitos kaupungin liikelaitoksena, Lahdessa ja Jyväskylässä se on kaupungin yhtiö, ja Espoo on myynyt oman yhtiönsä.
- Toimitilojen hankinta vuokraamalla pitkäaikaisin sopimuksin
- Erilaiset elinkaarimallit
- Erot toiminnan organisoinnissa. Isäntäkuntamallissa kiinteistöt ovat isäntäkunnan.
- Toimintojen laajuus: lukiot, ammatillinen koulutus, kulttuurilaitokset, liikuntalaitokset
- Konsernipankit, joissa kaupungin yhtiöiden lainat kiertävät peruskaupungin kautta. Tästä välitystoiminnasta kaupunki saa korkotuloja. Kaupungin lainamäärää lähenee näissä tapauksissa konsernilainamäärää (esimerkiksi Lahti).

Erilaisen toiminnan ja toiminnan organisoinnin johdosta sama lainamäärä asukasta kohti merkitsee eri asiaa. Siten ainakaan asukaskohtaisen lainamäärän perusteella ei voida asettaa minkäänlaisia lainakattoja.

Lainat euroina asukasta kohti on kuitenkin ymmärrettävä tunnusluku, jota käytetään eniten. Samanlaisia ongelmia liittyy esimerkiksi asukaslukuun suhteutettuun vuosikatteeseen, jonka erot heijastelevat paljolti kuntien toiminnan organisoinnin erilaisuutta.

Löytyisikö ymmärrettävämpi tunnusluku?

Kuntien lainakantaa ja tasetta kuvataan monilla eri tunnusluvuilla, joiden antama kuva on hyvin samankaltainen. Niiden antama lisäinformaatio lainakanta euroa/asukas -lukuun aukeaa vain asiantuntijoille.

Käytössä olevista tunnusluvuista suhteellinen velkaantuneisuusprosentti¹⁷ ottaa huomioon kunnan tulopohjankin. Tunnusluku kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Tunnusluku on kuitenkin vaikeaselkoinen tavalliselle kuntalaisille ja usein jopa kunnan luottamushenkilöillekin.

Tässä tarkastelussa on kokeiluluonteisesti yritetty testata muutamaa rakenteeltaan yksinkertaisempaa lukua. Kuntalaiset ymmärtävät veroprosentin merkityksen. Siksi tässä on laskettu, montako veroprosenttia kunnan lainakanta on. Jos laina maksettaisiin takaisin kerralla, kunnan nykyistä prosenttia pitäisi korottaa saadulla arvolla.

Kaikkiaan 25 kunnan lainamäärä on veroprosentteina suurempi kuin 30. Lainakanta veroprosentteina antaa hyvin samankaltaisen kuvan kuin suhteellinen velkaantuneisuus, %.

Kunnan lainakannan suuruutta voidaan kuvata myös jakamalla lainamäärä vuoden verotuloilla. Lainamäärä on verotuloja suurempi 56 kunnassa. Näin saatu kuva on hyvin samanlainen kuin laina veroprosenttia -luvun antama.

Valtionosuudet ovat kuntien kannalta verotuloihin verrattavaa tuloa. Niiden merkitys on suuri heikon veropohjan kunnissa. Tämän takia valtionosuudet tulisi ottaa huomioon lainojen rasittavuutta arvioitaessa. Kun lainakanta jaetaan verorahoituksella (verotulot+ valtionosuudet), saadaan käyttökelpoinen luku. Sen antama kuva on hyvin samankaltainen kuin suhteellisen velkaantuneisuusprosentin. Vaikka luku olisi käyttökelpoinen, sekään ei poista organisaatioista johtuvia eroja.

Kuntien lainojen kuvauksessa lainat euroa/asukas -luku on ongelmistaan huolimatta edelleen käyttökelpoinen. Sen ohella voisi käyttää lainat/verorahoitus -lukua sen ymmärrettävyyden perusteella. Kokonaiskuvan hahmottaminen edellyttää myös konsernilainojen huomioon ottamista, vaikka nekin muodostuvat hyvin erilaisista kokonaisuuksista. Vakiintunut konsernilainojen tunnusluku on euroa/asukas.

¹⁷ Suhteellinen velkaantuneisuus, % = 100 x (Vieras pääoma – Saadut ennakot) / Käyttötulot.

Velkaantumiskehityksen pysähdyttäminen – ei uusia tehtäviä kunnille

Kuntatalous on toimeksiantotaloutta. Yksinkertaisin tapa kuntien talouden vakauttamiseksi olisi pidättäytyä uusista toimeksiannoista. Eduskunnan ei tulisi säätää kunnille uusia tehtäviä.

Talous on ajautumassa taantumaan tai valtiosihteeri Raimo Sailaksen mukaan jopa pahimpaan sodanjälkeiseen talouskriisiin (Iisalmen Sanomat 15.10.2011).

Uhkaavista tulevaisuudenkuvista huolimatta palveluita parannetaan, mikä lisää niin kuntien kuin valtionkin menoja. Nyt olisi aika painaa jarrua ja luopua kaikesta hyvien asioiden lisäämisestä siihen asti, kunnes talous antaa siihen mahdollisuuden. Samalla tulisi karsia kuntien olemassa olevia velvoitteita.

Kunnat ovat joutuneet lisäämään vuosittain velkaa. Kuntien tulopohja ja tehtävät eivät ole tasapainossa. Näin ei voi jatkua.

Kuvioluettelo

1. **Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenojen kasvuprosentit 1991–2010**
Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti sekä tuloveroprosenttia nostaneet kunnat 1985–2012 (Kuntaliitto)
2. **Kunnallisveroprosentti 1998–2012 (Kuntaliitto)**
3. **Investointien tulorahoitus % ja vuosikate % poistoista 1997–2010**
4. **Kuntien lainamäärän kehitys 2000–2010**
5. **Lainakanta ja kertynyt ylijäämä 2000–2010 (miljoonaa euroa)**
6. **Kuntasektorin tulorahoitusjäämän, korjatun tuloksen ja lainakannan muutoksen kertymä, miljoonaa euroa (Kuntaliitto)**
7. **Kuntien toteutunut kumulatiivinen tulorahoitusjäämä ja tulorahoitusjäämä ilman vuosien 1997–2003 kompensoimattomia veroleikkauksia (miljoonaa euroa)**
8. **Kuntien lainat euroa/asukas 2010**
9. **Kuntien lainat euroa/asukas ja lainat veroprosentteina 2010**
10. **Kuntien lainat veroprosentteina 2010**
11. **Kuntien lainat/verorahoitus ja suhteellinen velkaantuneisuus, %, 2010**
12. **Lainamäärän kasvuvuodet 2000–2010 (maks. 10)**
13. **Karttakuvio kuntien lainamäärän kasvuvuosista 2000–2010 (maks. 10)**
14. **Kuntien veroprosentit 2010**
15. **Kuntien lainat euroa/asukas ja konsernilainat euroa/asukas**