



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUKSEN

verkkojulkaisu

2003

19

HEIKKI HELIN

Helsingin kaupungin talous vuosina 1990–2002

Helsingin ja koko maan keskeisten talouden
tunnuslukujen kehityksen tarkastelua

Verkkojulkaisu

ISSN 1458-5707

ISBN 952-473-175-4

LISÄTIETOJA

Heikki Helin

Puh. (03) 734 2927

www.heikki.helin@phnet.fi

Helsingin kaupungin talous 1990–2002

1 Tarkastelun taustaa	2
2 Talouden kehitys	5
2.1 Verotulojen kasvu yhteisöveron varassa	5
2.2 Valtionosuudet	13
2.3 Verorahoitus	17
2.4 Tulorahoituksen riittävyys	18
2.5 Lainat	24
3 Järjestelmien muutokset 1990–2002	26
4 Pohdiskelua Helsingin talouden näkymistä	32
Yhteenveto	38
Liitteet	39
Lähteet	43

1 Tarkastelun taustaa

Valtio heikensi vuonna 2002 Helsingin taloutta noin 170 miljoonalla eurolla. Näin suurta helsinkiläisten resurssien siirtoa muiden kuntien hyväksi ei ole tapahtunut toisen maailmansodan jälkeen. Helsinki on 1990-luvulla tottunut olemaan maksumiehenä erilaisissa uudistuksissa, mutta useimmiten Helsingin menetykset on kohtuullistettu.

Vuonna 1993 siirryttiin laskennalliseen valtiosuusjärjestelmään siihenastisesta kustannusperusteisesta järjestelmästä. Uudessa järjestelmässä valtio pystyi ennakkoimaan oman osuutensa aikaisempaa paremmin. Järjestelmä oli kuntia kannustava siinä mielessä, että kunta saa hyödyn toiminnan tehokkaasta organisoinnista. Vuonna 1996 poistettiin kantokykyluokitusjärjestelmä ja siirryttiin kuntien verotulotasaukseen. Sen ansiosta valtio saattoi vähentää omaa rahoitusosuuttaan, kun kuntien tulopohjaa tasattiin kuntien kesken.

Valtio on vähentänyt osuuttaan kuntien toiminnan rahoituksessa perustellen sitä valtion talousongelmilla. Kunnallistalouden tulopohjan on turvannut yhteisöveron voimakas kasvu. Valtio on kuitenkin leikannut kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta erilaisin perustein niin että yhteisövero on rapautunut eräänlaiseksi kunta–valtio -suhteen yleiseksi tasauseräksi. Se on vienyt pohjaa kuntien itsehallinnon peruspilarina pidettyä verotusoikeudelta. Yhteisöveron kunnittaisesta jaosta keskusteltaessa näyttää unohtuneen se, että yhteisövero on nimenomaan vero, joka pitää kohdistaa mahdollisimman oikein niihin kuntiin, joista se on kertynyt. Kuntien tulopohjan taseus on eri asia.

Helsingin asema kunnallistalouden kentässä edellyttää melkoista omavaraisuutta; taloudessa pitää olla koko tietty pelivara. Valtiovalta ei tule Helsingin apuun, jos kaupungin talous joutuu ongelmiin. Kansantalouden vaihteluista Helsinki on selvinnyt. Se on selvinnyt myös valtion välillä kivuliaistakin ratkaisuksista, vaikka niitä on Helsingissä pidetty epäoikeudenmukaisina. Viime vuosina kuntien mahdollisuudet suunnitella omaa toimintaansa talousarviovuotta pitemmällä aikavälillä ovat heikentyneet. Hallitusohjelmiin on kirjattu toistuvasti kuntien tulopohjan keskeisten elementtien uudistaminen. Tämän takia kunnissa on oltu epävarmoja tulojen kehittymisestä.

Tämä julkaisu sai alkunsa siitä, että sisäasiainministeriön ja Helsingin kaupungin yhteishankkeena on kartoitettu Helsingin seutukunnan ja muun maan välisiä tulonsiirtoja. Siihen liittyen tarkasteltiin koko seutukunnan ja Helsingin talouden kehitystä vuosina 1990–2002¹. Kyseisestä tarkastelusta on muokattu tämä, vain Helsinkiin keskittyvä talouden kuvaus. Taloutta tarkastellaan karkealla tasolla vertailemalla Helsingin ja koko maan keskeisten talouden tunnuslukujen kehitystä. Lisäksi kuvataan vero- ja valtiosuus uudistusten vaikutuksia kaupungintalouteen. Lopuksi yhteenvedossa pohditsellaan Helsingin talouden näkymiä.

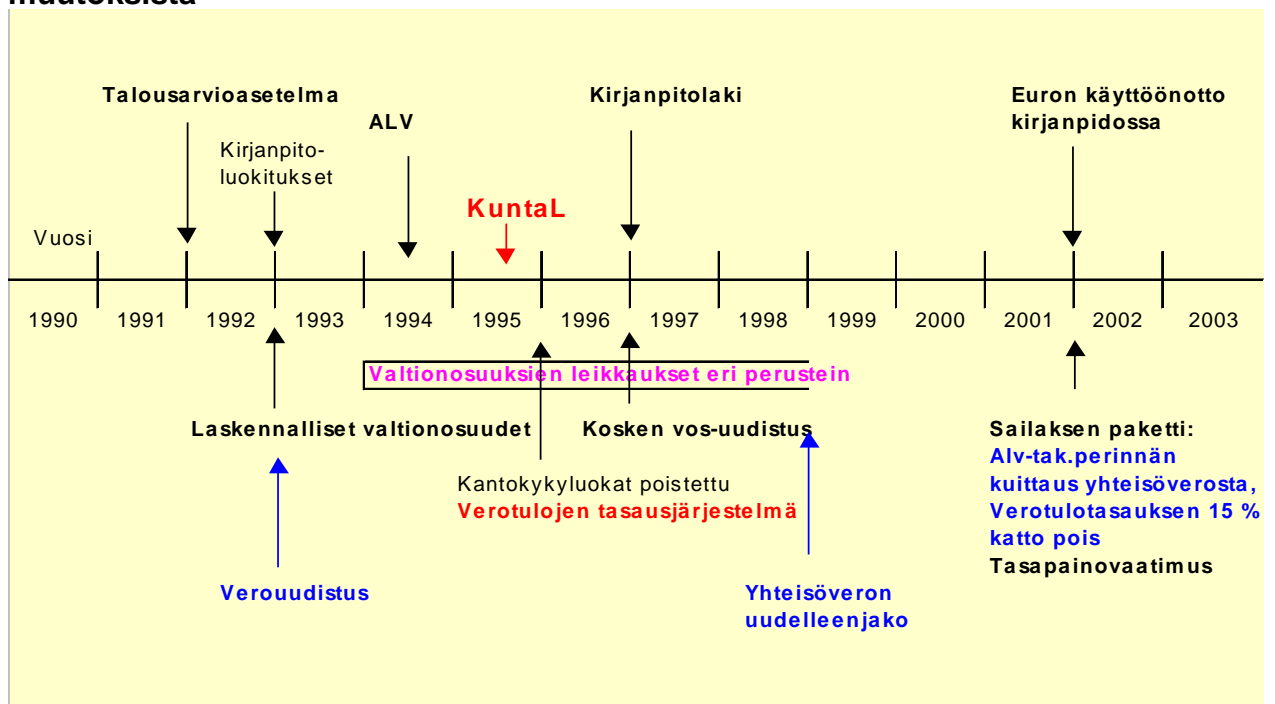
¹Helsingin seutukunnan talouden kehitystä kuvaava artikkeli ilmestyy vuoden 2004 puolella sisäasiainministeriön artikkelikokoelmassa, jossa käsitellään Helsingin seutukunnan ja muun maan välisiä tulonsiirtoja.

Valtio on imuroinut kunnilta yhteisöveron kasvun alentamalla kuntien osuutta sen tuotosta ja leikkaamalla valtionosuuksia. Kun yhteisövero-osuutta pienennetään, muita suurempia menettäjiä ovat ne kunnat, jotka ovat saaneet yhteisöveroa keskimääräistä enemmän. Helsinki on ollut aina suurimpien menettäjien joukossa.

Kun kuntien tulopohja tasataan, maksajina ovat sellaiset kunnat, joiden tulopohja on muita suurempi. Helsingin vuoden 2002 veroprosentin tuotosta (16,50) neljä veroprosenttia meni verotulotasaukseen. Tässä yhteenvedossa tarkastellaan talouden kehityksen lisäksi valtionosuus- ja verouudistuksia Helsingin kannalta. Lopputulos on selkeä; pääsääntöisesti Helsinki on menettänyt uudistuksissa.

Kunnallistalouden tila on vaihdellut 1990-luvulla kansantalouden kehityksen ja valtion toimenpiteiden seurauksena. Kunnan tulopohjan keskeisimmät osat ovat verotulot ja valtionosuudet. Näihin molempiin valtio on vaikuttanut merkittävästi. Kunnallistalouden pitemmän aikavälin analysointi 1990-luvun osalta on vaikeaa, koska kirjanpito, tilastointi sekä vero- ja valtionosuusjärjestelmät ovat muuttuneet moneen kertaan. Keskeisten käsitteiden sisältö on ollut erilainen eri vuosina. Karkea yhteenveto muutoksista on kuviossa 1.

Kuvio 1. Yhteenvedo vuosien 1990–2002 kunnallistalouden keskeisimmistä muutoksista²



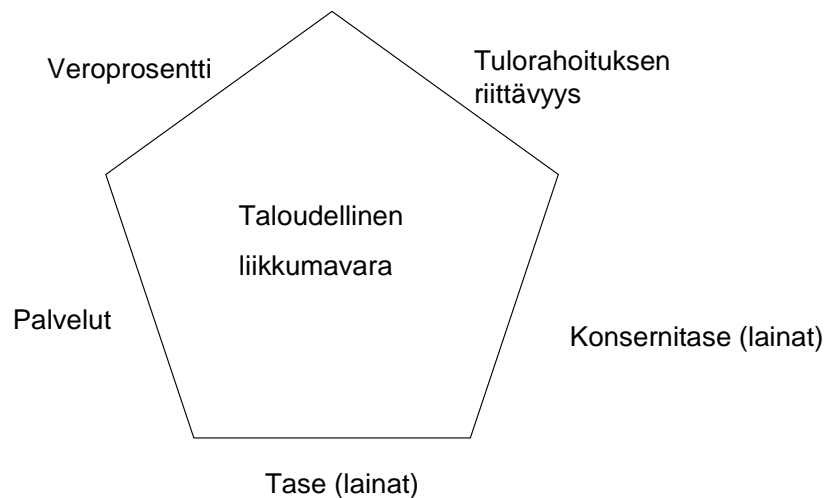
Taloudellista liikkumavaraa voidaan hahmotella keskeisimpien taloutta kuvaavien muuttujien avulla. Kuviossa 2 on eräitä mahdollisia muuttujia. Kuvioon on otettu veroprosentit (kunnallisvero ja kiinteistövero), tulorahoituksen riittävyys, lainakanta asukasta kohti, konsernilainat sekä kunnan palvelut. Mitään tarkkoja absoluuttisia arvoja ei voida antaa, vaan tulkinta on suhteutettava kunkin kunnan omiin olosuhteisiin. Liikkumavaran kuvauksessa on mahdollista käyttää myös muita muuttujia. Tulos- ja ra-

² Alkuperäinen kuvio on Mikael Enbergin laatima ja sitä on kirjoittaja päivittänyt.

hoituslaskelmista johdetuilla tunnusluvuilla on tiivis yhteys vuosikatteeseen. Taseesta johdetut tunnusluvut korreloivat voimakkaasti keskenään.

Tässä suppeassa tarkastelussa taloudellista liikkumavaraa kuvataan verotuloilla (lajeittain ja veroprosentit), valtionosuuksilla, verorahoituksella (verotulot + valtionosuudet), vuosikatteella (euro/asukas, vuosikate % poistoista, investointien omarahoitusprosentti) ja lainakannalla. Niiden kehityksestä esitetään mahdollisuuksien mukaan lukusarja vuosilta 1990–2002. Samalla tarkastellaan tulopohjan muutosten vaikutuksia taloudelliseen liikkumavaraan. Palveluja ei tässä yhteydessä tarkastella.

Kuvio 2. Kuntien taloudellisen liikkumavaran osatekijät



Kunnallistalouden jatkuvien muutosten takia vertailukelpoisten lukusarjojen muokkaamisessa vuosilta 1990–2000 on ongelmia. Tarkastelu perustuu paljolti Suomen Kuntaliiton ns. tunnuslukutiedoston lukuihin. Eräiltä osin niitä on täydennetty kaupungin oman tilinpäätöksen luvuilla. Vertailuongelmien takia tärkeintä onkin hahmottaa kehityksen suuri linja eikä yrittää millintarkkaa vertailua. Mitä pienempiin yksityiskohtiin vertailun ulottaa, sitä varmemmin tulos on väärä.

Valtionosuusuudistusten lisäksi verouudistukset ovat vaikuttaneet merkittävästi taluslukuihin. Vuoden 1993 verouudistuksessa yhteisöjen kunnallisvero muutettiin kuntien osuudeksi yhteisöveron tuotosta. Samalla kunnittaiset osuudet kiinnitettiin vuosien 1991 ja 1992 tasoon. Tämä oli kohtalokas ratkaisu lamasta kärsineille teollisuuspaikkakunnille. Paikkakunnan elpyminen lamasta ei vaikuttanutkaan niiden yhteisvero-osuuden kertymiseen. Vasta vuoden 1999 muutoksessa pyrittiin kohdistamaan yhteisöjen maksamat verot juuri niihin kuntiin, joista verotkin kertyivät. Valtionvarainministeriö on systemaattisesti koko ajan vastustanut kuntien osuutta yhteisöveron tuottoon. Vuonna 1993 otettiin käyttöön myös kiinteistövero.

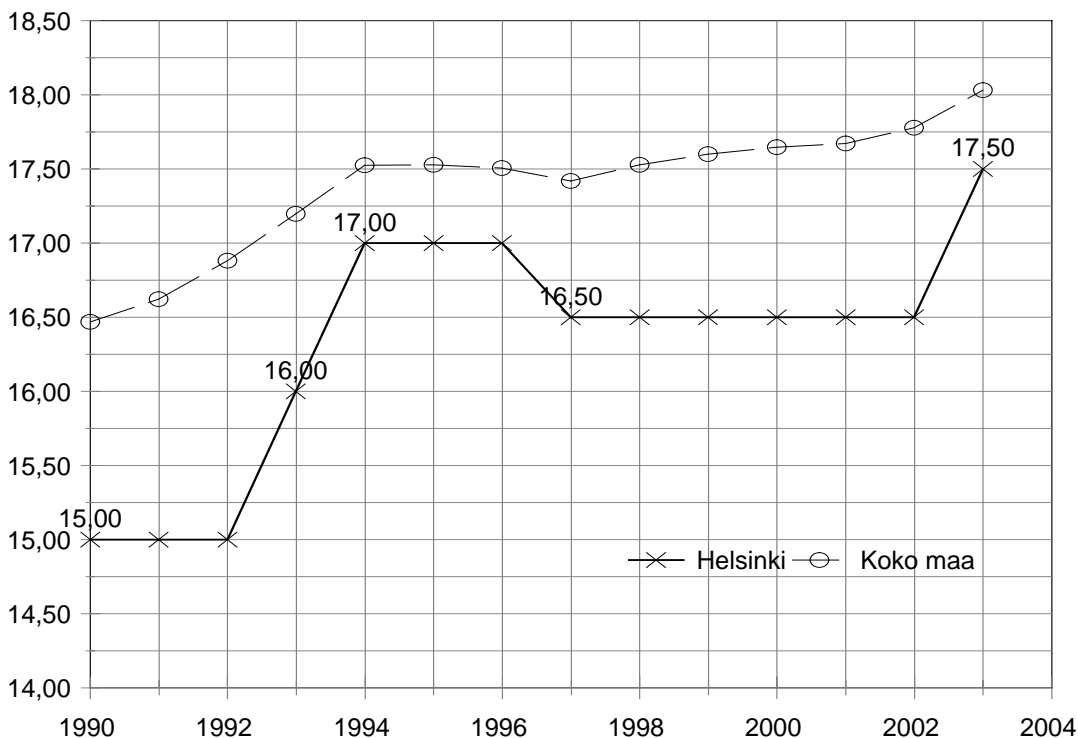
2 Talouden kehitys

2.1 Verotulojen kasvu yhteisöveron varassa

Helsingin ja Manner-Suomen vertailu

Koko 1990-luvulla on kuntien veroprosenttien keskiarvo noussut. Helsingin veroprosenttia korotettiin laman seurauksena ensin vuonna 1993 yhdellä prosenttiyksiköllä ja seuraavana vuonna taas yhdellä yksiköllä, silloisella pennillä. Vuonna 1997 kaupunki alensi veroprosenttia 16,50:een. Sitä jouduttiin korottamaan vuodeksi 2003.

Kuvio 3. Helsingin ja koko maan veroprosenttien kehitys 1990–2003³

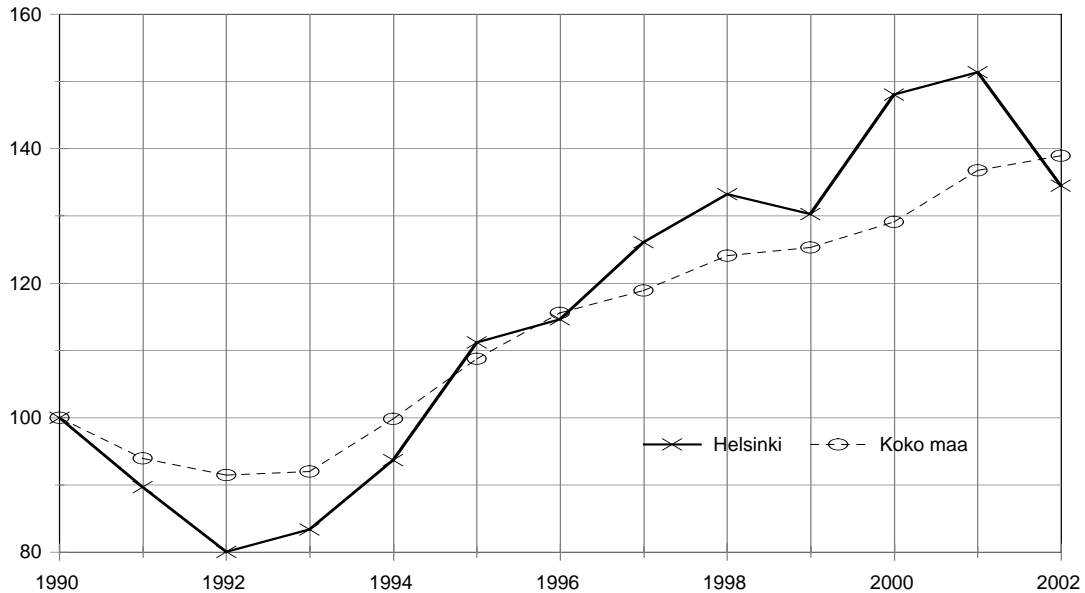


Helsingin verotulot ovat vaihdelleet muuta maata huomattavasti enemmän. 1990-luvun alun laman seurauksena Helsingin verotulot vähenivät yli viidesosan, kun koko maassa vähennys oli noin kymmenesosa. Verotulojen muutos vuosina 1990–2002 oli Helsingissä 34,6 prosenttia ja koko maassa 39 prosenttia. Helsingin verotulojen kasvua vähensi nimenomaan vuoden 2002 ”kuntatalouden vakauttamisratkaisu” (kuvio 4).

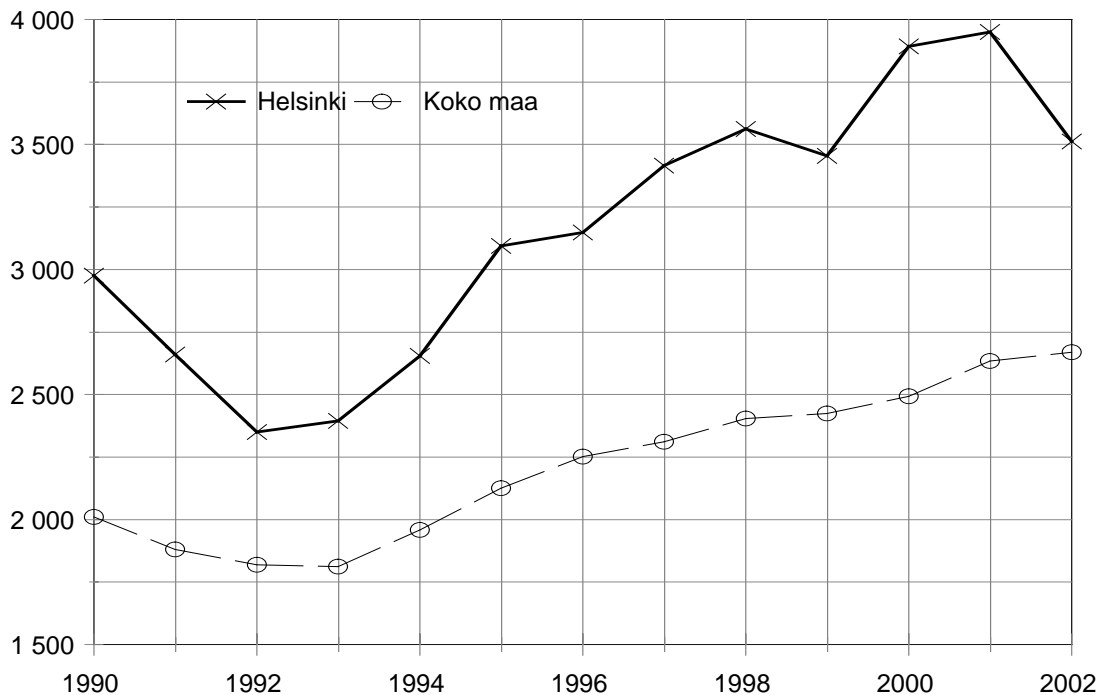
³Koko veroprosentti on ns. painotettu keskiarvo, joka ottaa huomioon kunnittaiset veroprosentit verotulojen suhteessa.

Helsingin verotulot asukaslukuun suhteutettuna ovat olleet noin 1 000 euroa koko maan keskiarvoa suuremmat. Asukaslukuun suhteutetut verotulot saavuttivat vuoden 1990 tason vasta vuonna 1995. Veroprosentti oli silloin 2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 1991 (kuvio 5).

Kuvio 4. Helsingin ja koko maan verotulot 1990–2002 (1990=100, 2000 rahanarvo)

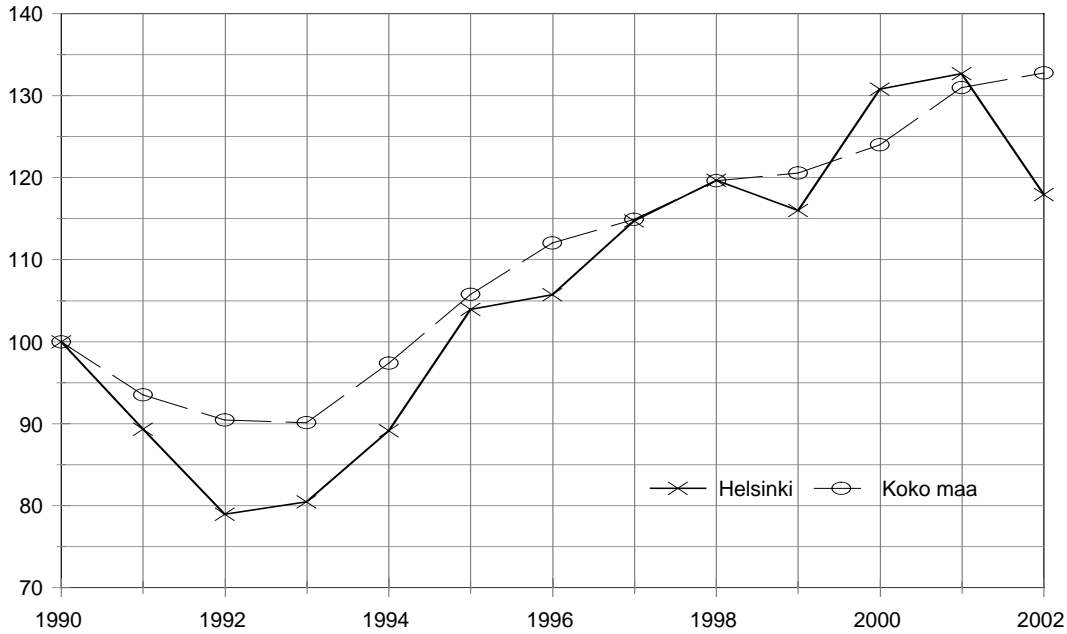


Kuvio 5. Helsingin ja koko maan verotulot euroa/asukas 1990–2002 (vuoden 2000 rahanarvo)



Asukaslukuun suhteutetut Helsingin verotulot kasvoivat vuosina 1990–2002 vain 13 prosenttia. Koko maan vastaava kasvu oli 16,1 prosenttia (kuvio 6). Koska Helsingin verotuloista on muita suurempi osuus muodostunut yhteisöveroista, ovat verotulot vaihdelleet yhteisöveron tahdissa.

Kuvio 6. Helsingin ja koko maan verotulot euroa asukas 1990–2002, 1990=100 (vuoden 2000 rahanarvo)



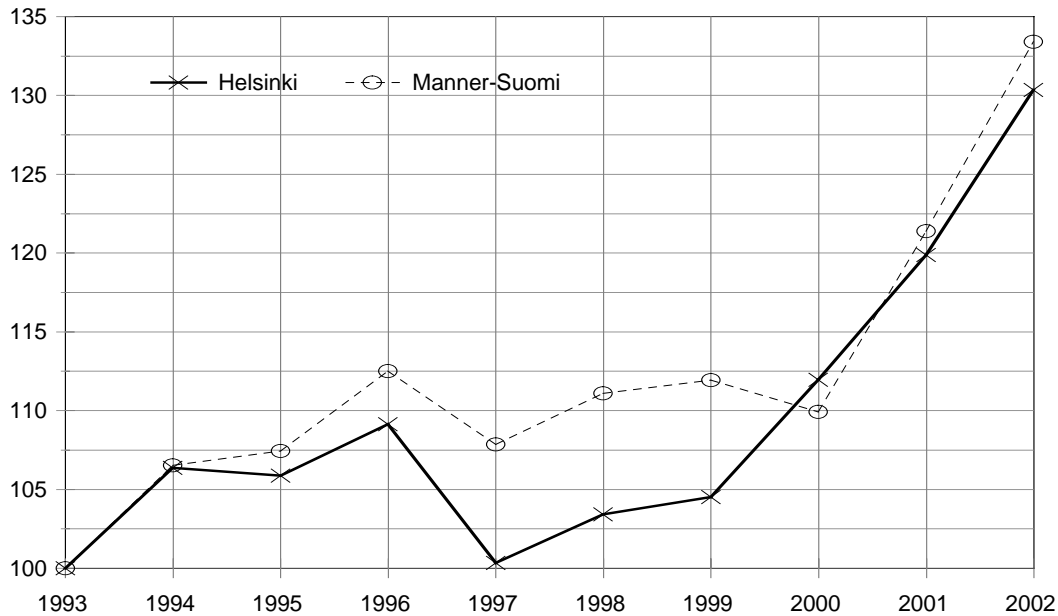
Verotuloja voi vertailla lajeittain vuodesta 1993 alkaen⁴. Helsingin osalta on konstruoitu kohtuullisen vertailukelpoiset sarjat vuodesta 1990 alkaen. Koko maan ja Helsingin lajeittaisia verotuloja vertaillaan vain vuosilta 1993–2002.

Vaikka yhteisövero on heilutellut Helsingin verotuloja, on kunnan tuloveronkin kasvu jäänyt koko maata pienemmäksi. Kasvu on ollut erittäin vaatimatonta vuoteen 1999 saakka. Lukuja vääristää verojen tilityksiin liittyvät ongelmat, joita on kutsuttu rytmihäiriöksi. Kunnallisverojen tilitysjärjestelmän johdosta valtio sai kunnilta ”pakko-lainan”, joka oli suurimmillaan vuoden 2000 lopussa. Kuntien verosaatava valtiolta oli vuoden 2000 lopussa 960 miljoonaa euroa. Vuonna 2000 kunnille tilitettiin vain 92 % tuona vuonna maksetuista kunnallisveroista. Valtio siten ”lainasi” yksinomaan tuona vuonna kunnilta ilman korkoa noin 670 miljoonaa euroa. Samanlainen tilanne, joskin lievempänä, oli jo parina aikaisempana vuonna. Valtio palautti osan tästä ”lainasta” kunnille vuonna 2001 ja loput vuonna 2002 korottamalla kuntien jako-osuutta kunnallisverojen tilityksissä. Vuonna 2002 kunnille tilitettiin peräti 700 miljoonaa euroa

⁴ Verotulojen vertailua vaikeuttaa vuoden 1993 verouudistus. Vuosina 1990–1992 ei ollut nykyistä jakoa kunnallis- ja yhteisöveroon. Veroäyrit jaettiin luonnollisille henkilöille ja yhteisöille maksuunpantuihin äyriin. Tässä em. vuosien verotulot on jaettu kunnallisveroon ja yhteisöveroon maksuunpantujen äyrien suhteessa eli luonnollisten henkilöiden äyrien osuudella on saatu kunnallisveron ja yhteisöäyrien perusteella yhteisövero osuus. Kyse on likiarvosta.

enemmän kuin kunnallisveroja maksettiin⁵. Tästä johtuu vuosien 2001 ja 2002 voimakas tuloveron kasvu.

Kuvio 7. Helsingin ja Manner-Suomen kuntien tulovero euroa/asukas 1993–2003 1993=100 (vuoden 2000 raha)



Yhteisön ja yhteisöetuuden tulosta maksetaan veroa valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Kunnilla on yksiselitteisesti veronsaaja-asema yhteisöveroihin. Yhteisöveron jakoperusteet olivat muuttumattomat vuosina 1993–1998. Vuonna 1999 yhteisöjen maksamat verot pyrittiin kohdistamaan mahdollisimman oikein niihin kuntiin, joiden yritykset olivat verot maksaneet.

Yhteisöverokanta oli 25 % vuosina 1993–1995. Vuosina 1996–1999 se oli 28 % ja vuodesta 2000 alkaen se on ollut 29 %. Vuonna 1998 kuntien jako-osuutta alennettiin 44,80 prosentista 40,00 prosenttiin. Hallituksen esityksen perusteluissa (102/1997) todettiin, että "yhteisöveron tuotto ehdotetaan jaettavaksi valtion, kuntien ja seurakuntien kesken uudella tavalla. Kuntien ja seurakuntien osuus yhteisöveron tuotosta palautettaisiin tasolle, joka vastaa niiden oikeutta veron tuottoon ennen kuin yhteisöjen verokantaa korotettiin 25 prosentista 28 prosenttiin verovuodesta 1996"⁶. Samoin perusteltiin vuoden 2000 muutosta 1,38 prosenttiyksiköllä.

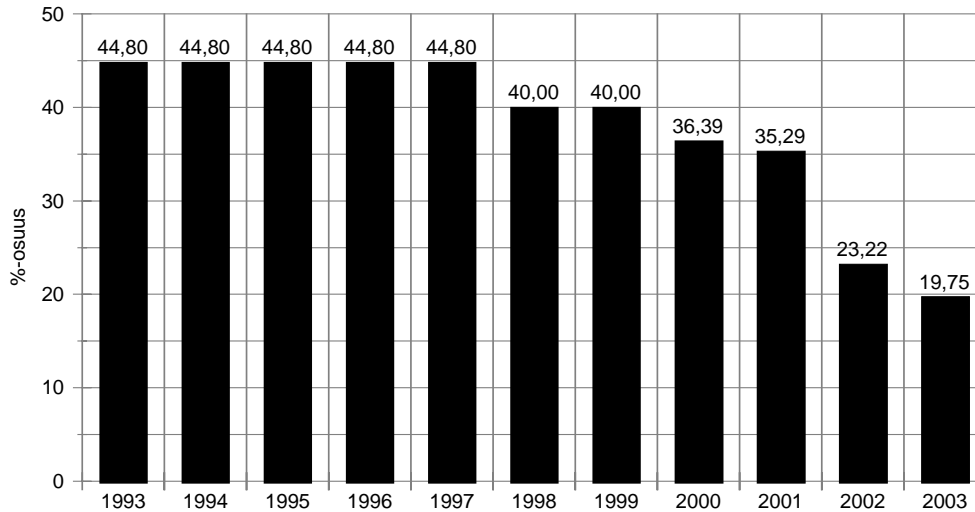
Verovuodesta 2000 lähtien valtio on tosiasiallisesti käyttänyt kuntien jako-osuutta välineenä kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden säätelyssä. Tällöin ei ole ollut kysymyksessä pelkästään kertaluontoinen, kahden rahavirran välinen kuittaus kuten arvonlisäveron takaisinperinnän kuittauksessa. Kuntien jako-osuutta on myös pienennetty vailla yksiselitteisiä perusteluja korostaen valtion ja kuntien välisiä rahoitussuh-

⁵Timo Kietäväinen: Kunnallistalous taitekohdassa. Suomen Kuntaliiton tiedote 22.11.2002; Mikael Enberg: Kommunerna kammur hem gamla skatter. Finlands Kommuntidning 11/2002.

⁶Alunperin valtio halusi puolittaa indeksitarkistukset. Jostain syystä niin ei tehtykään, vaan leikattiin yhteisöveroa. Tästä seurasi Helsingin menetysten voimakas kasvu.

teita. Yhteisövero on rapautunut yleiseksi kunta-valtiosuhteen tasauseräksi, vaikka kunnallista verotusoikeutta on sanottu yhdeksi kunnallisen itsehallinnon peruskiveksi. Yhteisövero kasvoi voimakkaasti 1990-luvulla. Kuntien yhteisöveron määrä on riippunut yhteisöveron kokonaiskertymästä ja kuntien jako-osuudesta. Kuviossa 8 on esitetty kuntien osuus yhteisöveron tuotosta 1993–2003.

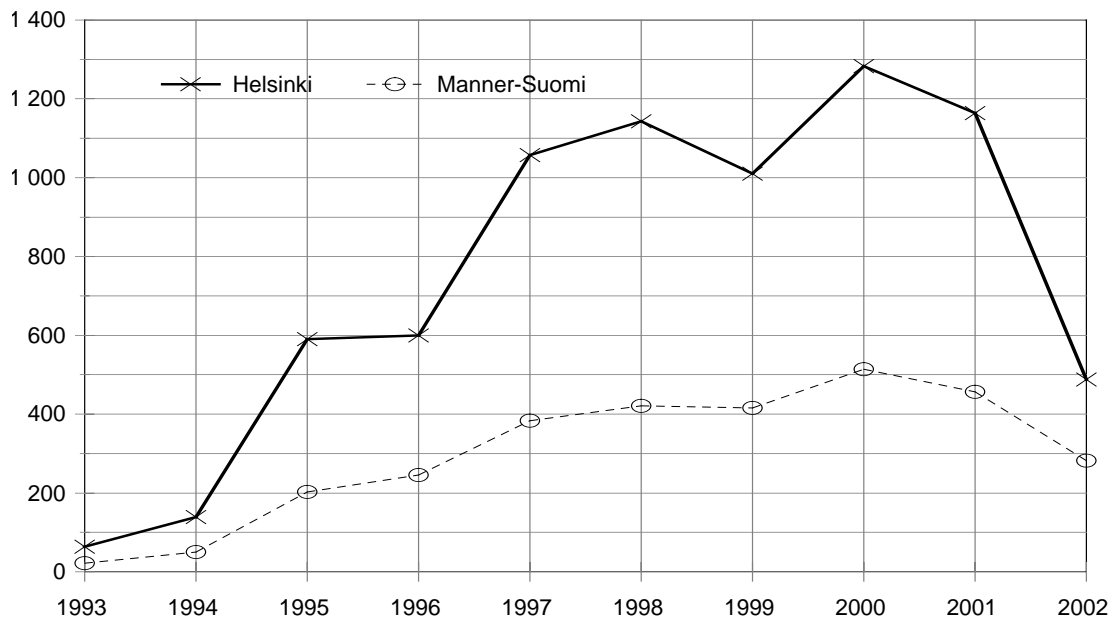
Kuvio 8. Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta vuosina 1993–2003



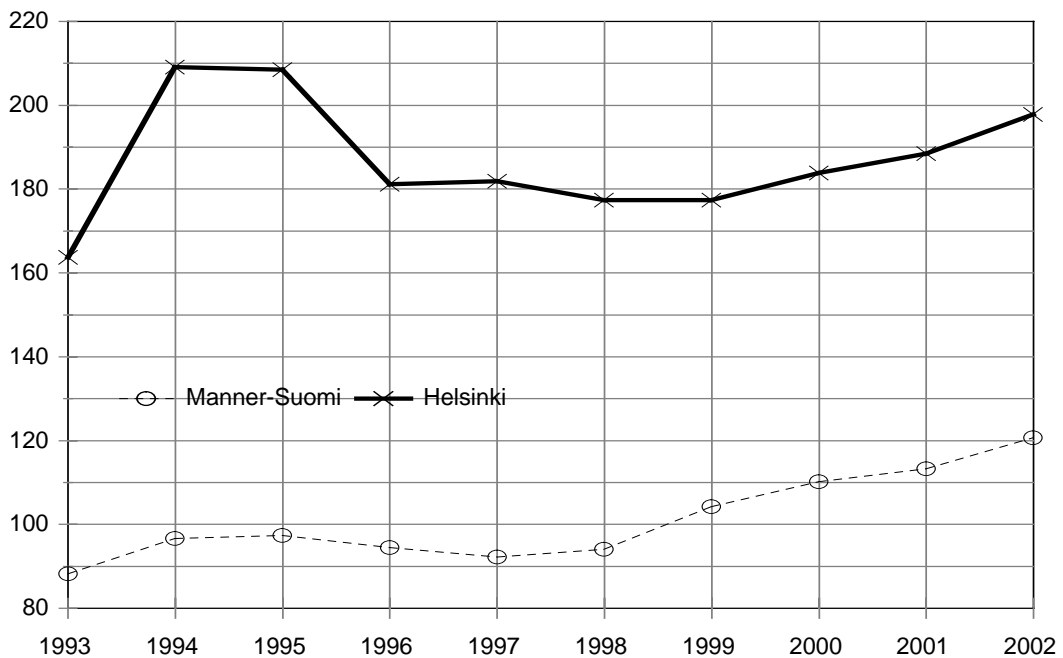
Kuntien yhteisövero-osuuden supistaminen on vähentänyt Helsingin verotuloja muita kuntia huomattavasti enemmän. Yhteisövero ei kuitenkaan ole ollut ainakaan Helsingin kaupungille mitenkään niin vaikeasti ennakoitavissa oleva tuloerä kuin valtiovarainministeriö on esittänyt. Paljon vaikeammin ennakoitavissa ovat olleet valtion omien ratkaisujen seuraukset kaupungin taloudelle. Yhteisövero ei ole kuin vuonna 2002 jäänyt tilinpäätöksessä pienemmäksi kuin mitä talousarviossa oli arvioitu sen tuotoksi.

Helsingin kiinteistövero euroina asukasta kohti on Manner-Suomea huomattavasti korkeampi. Tämä johtuu kiinteistöjen korkeammista verotusarvoista.

Kuvio 9. Helsingin ja Manner-Suomen yhteisövero euroa/asukas 1990–2002 (vuoden 2000 raha)



Kuvio 10. Helsingin ja Manner-Suomen kiinteistövero euroa/asukas 1993–2002 (vuoden 2000 raha)



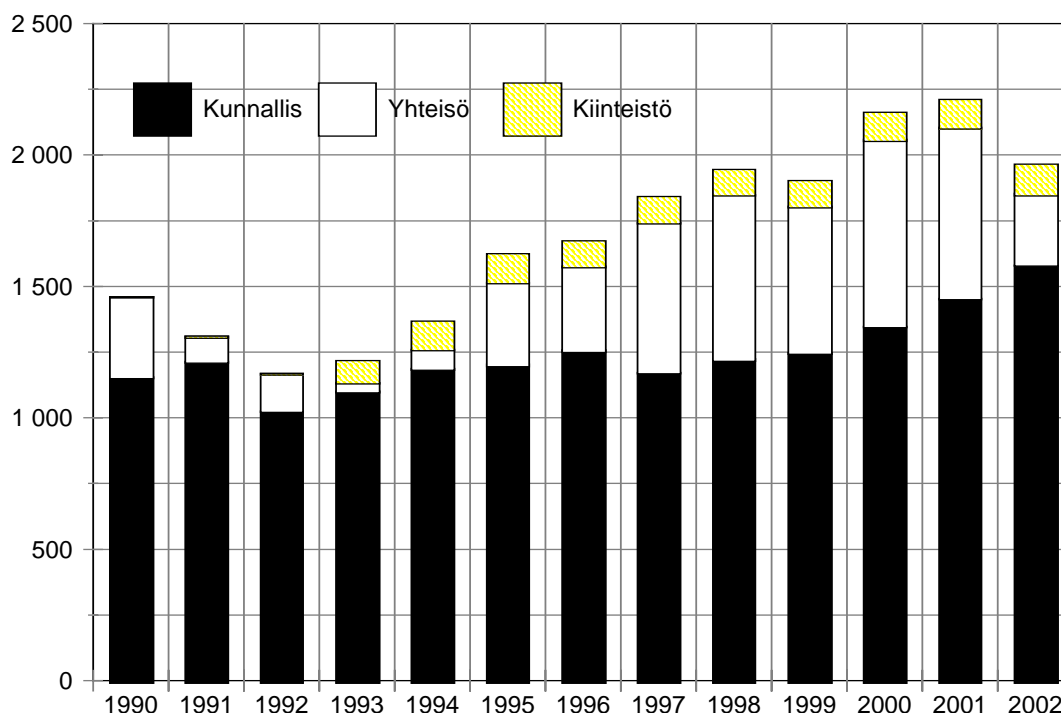
Helsingin verotulojen lajeittainen kehitys 1990–2003

Helsingin ja kuntien verotulojen kasvu on 1990-luvulla perustunut yhteisöveron voimakkaaseen kasvuun (kuvio 11). Verotuloista kunnallisvero ylitti vuoden 1991 tason vasta vuonna 1998⁷. Jos kunnallisvero suhteutetaan asukaslukuun, lamaa edeltävä taso ylittyi vasta vuonna 2000. Sekin edellytti 1,50 prosenttiyksikköä korkeampaa veroprosenttia kuin vuonna 1990 (kuvio 12). Ilman veroprosentin korotusta se olisi vuonna 2000 ollut reaalisesti pienempi kuin vuonna 1990 (kuvio 13).

Eriyksen huolestuttavaa on kunnan tuloveron kehitys. Vaikka tuloveron muutos prosentteina oli hieman koko maan keskiarvoa suurempi, tarvittiin sen aikaansaamiseksi lähes 70 000 asukasta enemmän. Jos muutos suhteutetaan asukaslukuun, jäi se koko maata pienemmäksi.

Hallitus on keventänyt verotusta ja kohdistanut kevennykset kunnallisverotuksen puolelle. Kunnallisveron hitaan kasvun analysointi on Helsingin talouden keskeisimpiä kysymyksiä. Syitä on etsittävä muuttoliikkeestä ja asuntopolitiikasta⁸.

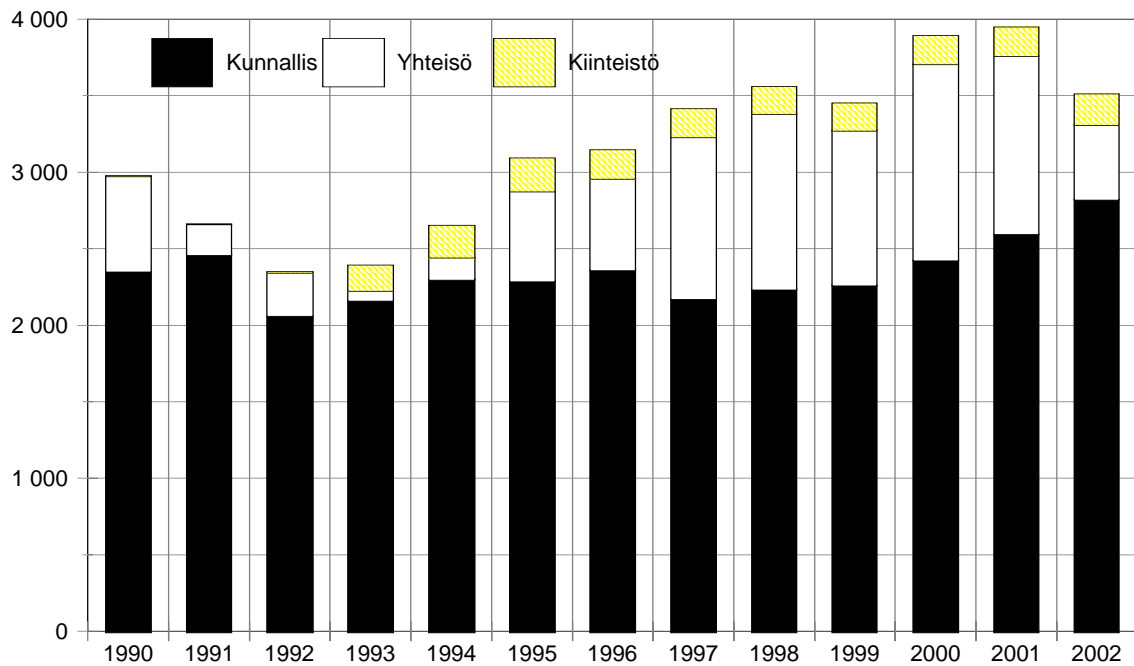
Kuvio 11. Helsingin verotulot lajeittain 1990–2002 milj. e (vuoden 2000 taso)



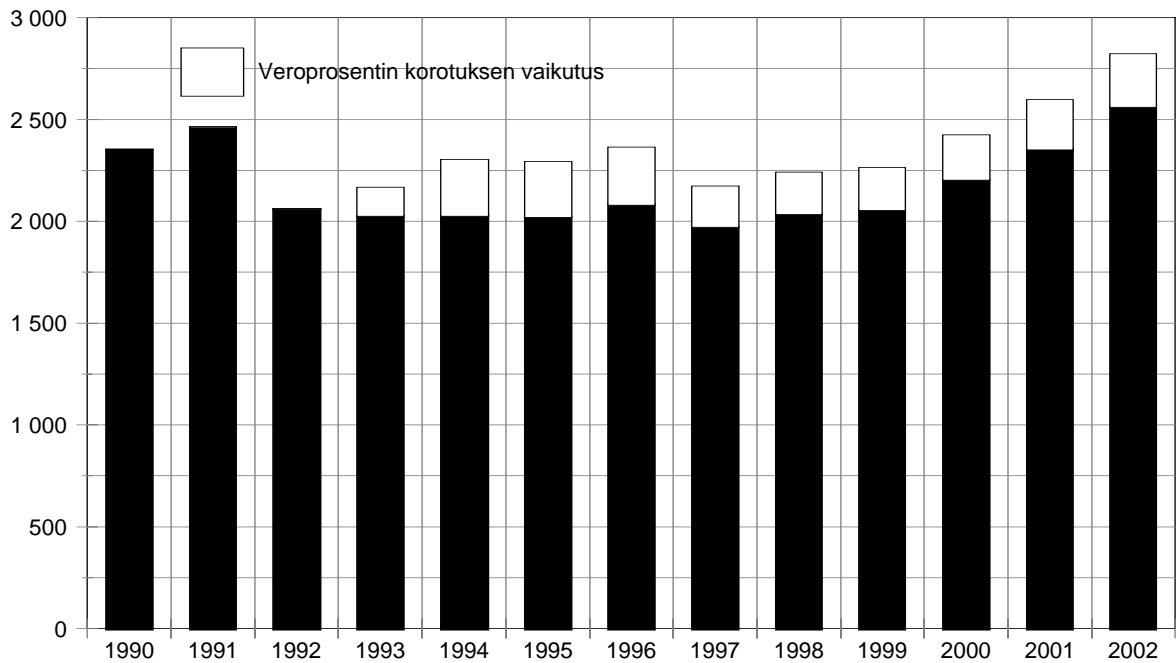
⁷ Vuosiluku vaihtelee rahanarvonkertoimen mukaan. Tässä käytetty kunnallistalouden indeksiä 1995 =100.

⁸ Mari Vaattovaaran ja Pekka Vuoren julkaisussa Väestörakenteen ja alueellisen eriytymisen vaikutus Helsingin veropohjaan tarkastellaan heikon verotulon taustoja (Tutkimuskatsauksia 2002:1).

**Kuvio 12. Helsingin verotulot lajeittain e/asukas 1990–2002
(vuoden 2000 rahanarvo)**



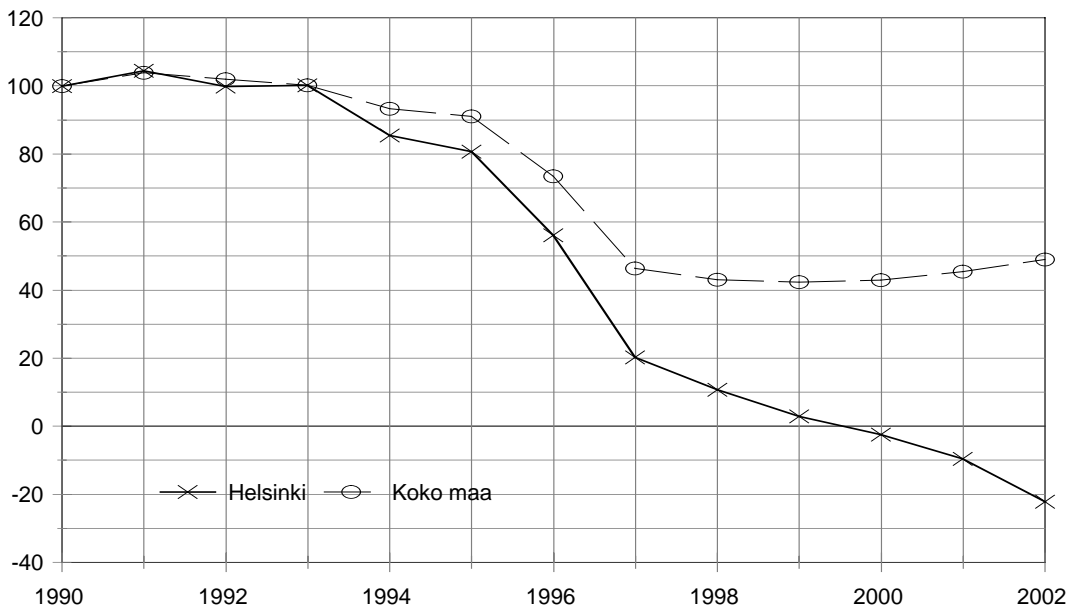
Kuvio 13. Helsingin kunnallisvero 1990–2002 ja veroprosentin korotuksen vaikutus (vuoden 2000 rahanarvo)



2. 2 Valtionosuudet

Valtionosuuksien vertailua vaikeuttavat useat valtionosuusjärjestelmän muutokset. Kuviossa 14 on Kuntaliiton tunnuslukutiedoston ns. tilinpäätöksen⁹ mukaiset käyttötalouden valtionosuudet euroina asukasta kohti. Helsingin valtionosuudet muuttuivat vuonna 2000 miinusmerkkisiksi eli Helsingin osuuksiksi valtiolle muiden kuntien kustannusten kattamiseksi. Tämä johtui verotulotasauksen voimakkaasta kasvusta.

Kuvio 14. Helsingin ja koko maan tilinpäätöksen mukaiset valtionosuudet euroa /asukas 1990–2002 1990=100 (vuoden 2000 rahanarvo)



Valtionosuuksien vertailua vaikeuttaa se, että niiden suuruus riippuu myös toiminnan organisoinnista. Jos kunnalla on runsaasti esimerkiksi ammatillista koulutusta, ovat myös valtionosuudet suuremmat kuin sellaisessa kunnassa, jossa toiminta on organisoitu kuntayhtymän toimesta. Tätä vertailuongelmaa Kuntaliitto on pyrkinyt lieventämään laskemalla em. korjatun valtionosuuden.

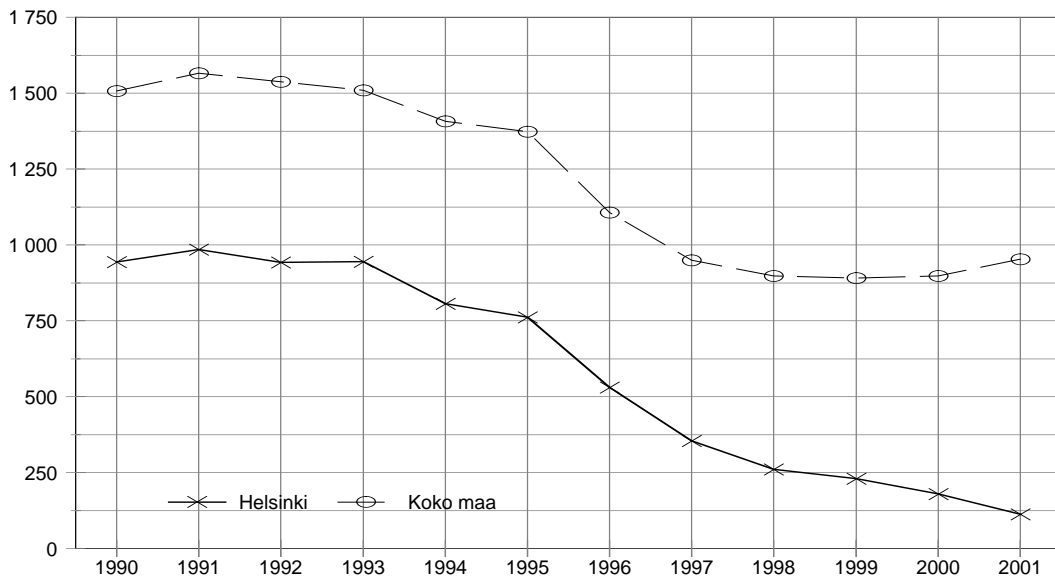
Näin korjattuja valtionosuuksia ei kuitenkaan ole perusteltua käyttää yhdessä muiden tuloslaskelmasta johdettujen tunnuslukujensa kanssa, koska niihin ei sisälly em. muiden palveluntuottajien hoitaman toiminnan kustannuksia. Ero Helsingin ja koko maan näin laskettujen valtionosuuksien kesken on hieman kasvanut. Tämä johtuu pääasiassa Helsingin verotulotasauksen voimakkaasta kasvusta.

Helsingin kaupungin omien tilinpäätösten mukaiset valtionosuudet poikkeavat molemmista Kuntaliiton esittämistä valtionosuusluvuista. Ero Kuntaliiton tilinpäätöksen mukaisiin tietoihin johtuu vuosien 1990–1992 eroista. Kuntaliitto on kohdistanut kuntayhtymien (silloisten kuntainliittojen) kautta helsinkiläisten palveluihin kohdistuneet

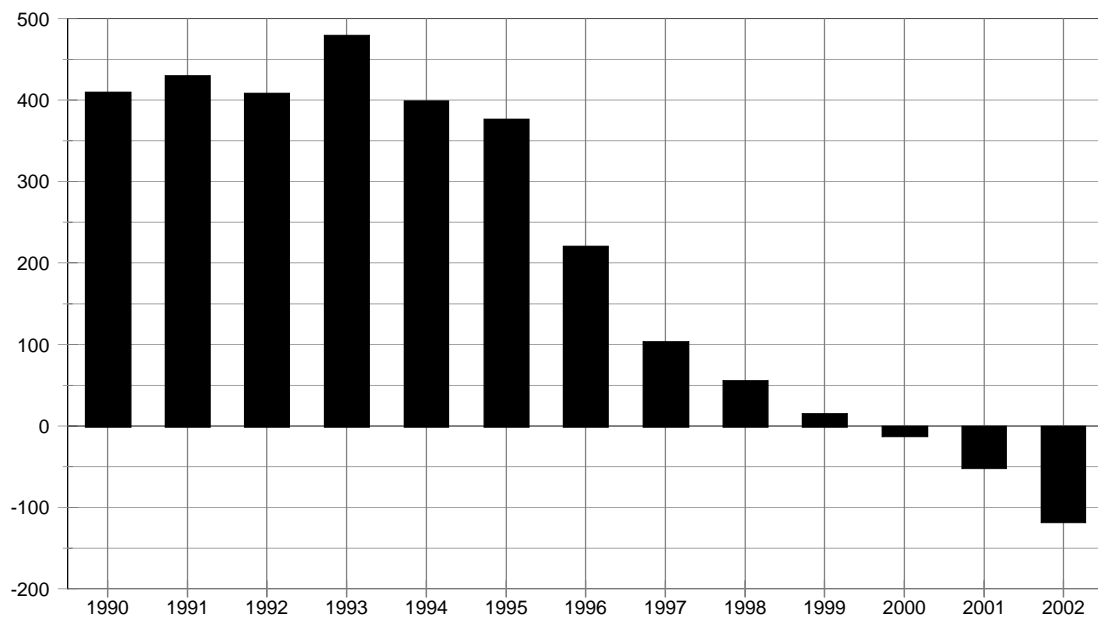
⁹ Vuosien 1990–1992 osalta kyse ei ole tilinpäätösten mukaisista valtionosuuksista, vaan korjatuista luvista. Mukaan on otettu ko. vuosina kuntayhtymille kohdistetut kunnan toimintaan tulleet valtionosuudet.

valtionosuudet kaupungin lukuihin. Kaupungin omiin tilinpäätöksiin ne eivät sisällyneet. Kun vuonna 1993 kaikki valtionosuudet siirrettiin kunnan lukuihin, ovat kuviossa 16 valtionosuudet vuonna 1993 suuremmat kuin vuosina 1990–1992.

Kuvio 15. Käyttötalouden korjatut valtionosuudet euroa/asukas 1990 – 2001 (vuoden 2000 rahanarvo)



Kuvio 16. Helsingin valtionosuudet 1990–2002 (vuoden 2000 rahanarvo) tilinpäätöksen mukaan



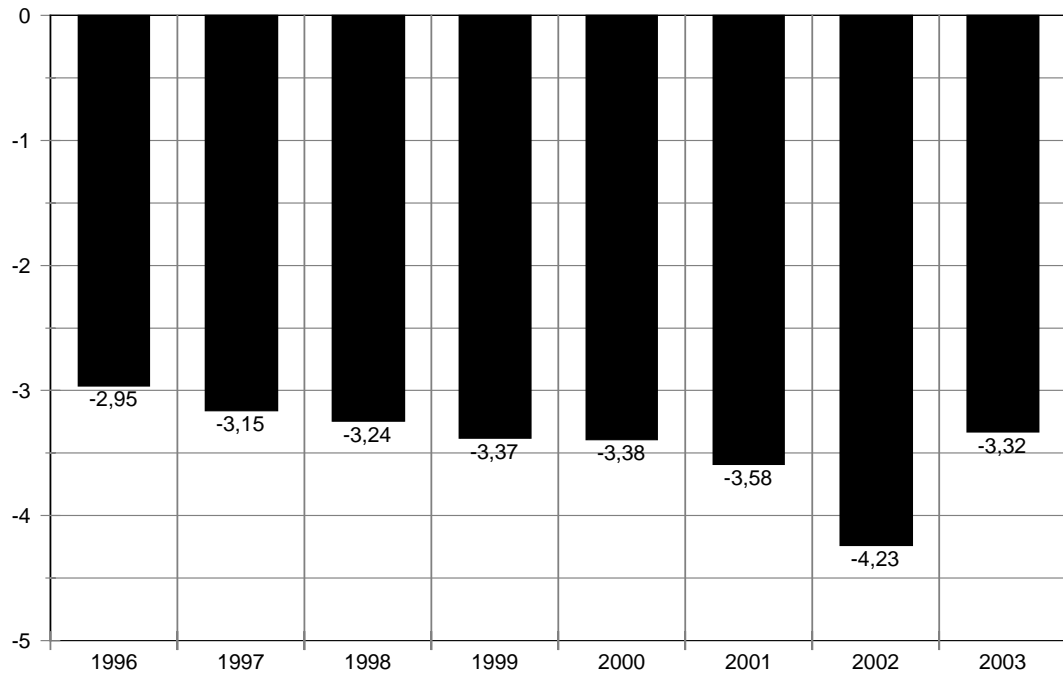
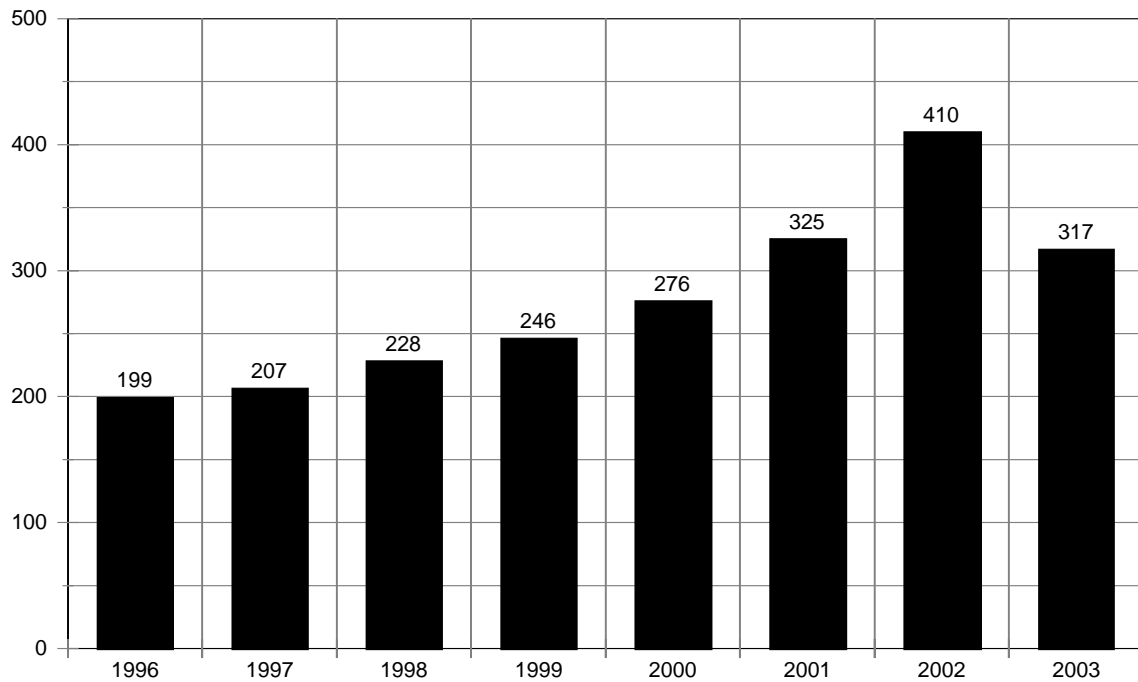
Verotulotasaus vähentänyt valtionosuuksia¹⁰

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos sen laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 90 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasluvulla (tasausraja). Tasauslisä lasketaan siten, että sen ja kunnan laskennallisen verotulon summa on tasausrajan mukainen euromäärä. Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta (yhteisövero-osuus) ja kiinteistövero.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista euromäärä, joka on 40 prosenttia kunnan laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta, kuitenkin enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta (tasausvähennys). Vuonna 2002 poistettiin vuosina 1996–2001 käytössä ollut 15 prosentin kattosääntö, mitä vuoden 1997 valtionosuusuudistusta valmisteltaessa pidettiin kohtuullisuuden ylärajana.

Kuviossa 17 on esitetty Helsingin verotulotasauksen tasausvähennyksen suuruus veroprosentteina. Vuonna 2002 tasausvähennys oli yli neljän veroprosentin tuotto. Kärjistäen voisi ilmaista, että helsinkiläisten maksamasta 16,50 veroprosentista neljäsosa meni muiden kuin helsinkiläisten palvelujen tukemiseen. Vuonna 2002 kattosäännön poistaminen lisäsi Helsingin tasausvähennystä 58,5 miljoonaa euroa.

¹⁰ Kuntien valtionosuuslaki, 7§. 1360/2001.

Kuvio 17. Helsingin verotulotasaus vuosina 1996–2002 veroprosentteina**Kuvio 18. Helsingin verotulotasaus vuosina 1996–2003 (ao. vuosien rahanarvo)**

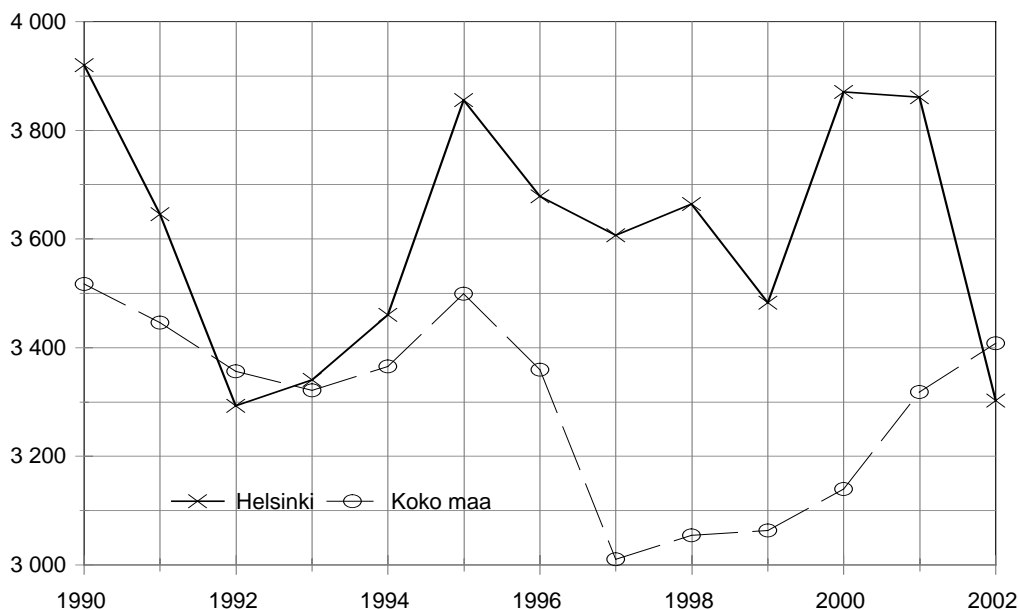
2.3 Verorahoitus

Vuosina 1993–1996 oli helppo laskea kunnan verorahoitus, mikä tarkoittaa verotulojen ja käyttötalouden valtionosuuksien summaa. Kuten edellä on ilmennyt, että kaikki valtionosuudet eivät ole mukana vuodesta 1997 alkaen eikä vuosina 1990–1992.

Helsingin verorahoitus (verotulot + käyttötalouden tilinpäätöksen mukaiset valtionosuudet) on vaihdellut koko maan verorahoitusta huomattavasti voimakkaammin. Muutokset johtuvat verotulojen muutoksista. Kahtena vuonna (1992 ja 2002) Helsingin verorahoitus on jäänyt pienemmäksi kuin koko maan euroina asukasta kohti. 1990-luvun alun lama koetteli Helsinkiä huomattavasti rankemmin kuin kuntia keskimäärin, koska Helsingin talous perustui muita enemmän omiin verotuloihin. Koko maan verorahoitus heikkeni vuoden 1990 tasosta laman aikana vain viisi prosenttiyksikköä, kun Helsingissä pudotus oli yli 15 prosenttiyksikköä.

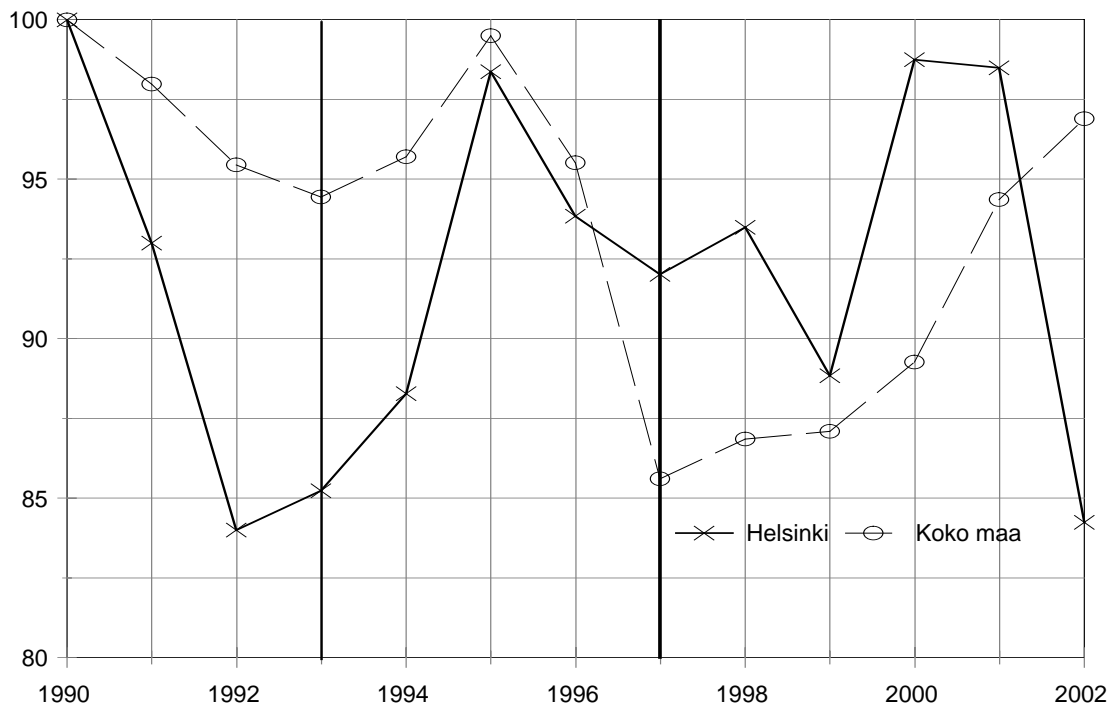
Merkittävää verorahoituksen kehityksessä on se, että verorahoituksen taso asukasta kohti on niin Helsingissä kuin koko maassakin alhaisempi kuin vuonna 1990.

Kuvio 19. Verorahoitus (verotulot + tilinpäätöksen mukaiset valtionosuudet) euroa/asukas 1990–2002 (vuoden 2000 rahanarvo)



Verorahoitukseen vaikuttavat yleisen taloudellisen kehityksen ohella vero- ja valtionosuusjärjestelmän uudistukset sekä valtion toimenpiteet, erityisesti valtionosuuksien leikkaukset.

Kuvio 20. Verorahoitus (verotulot + tilinpäätöksen mukaiset valtionosuudet) euroa/asukas 1990=100 (vuoden 2000 rahararvo)



2.4 Tulorahoituksen riittävyys

Arvioinnin perusteet

Kunnan talouden tasapainon arvioinnissa keskeinen tunnusluku on vuosikate. Se osoittaa paljonko vuotuisista tuloista jää vuotuisen menojen suorittamisen jälkeen poistoihin/investointeihin ja lainojen lyhennyksiin.

Tuloslaskelma jakautuu vuosikatteen arvioinnin suhteen kahteen osaan. Vuosikatetta edeltävä laskelman yläosa sisältää kunnan säännönmukaisen, vuotuisen talouden-hoidon jaksotetut tulot (tuotot) ja menot (kulut). Vuosikatteen jälkeen tulevat erät koskevat pitemmän aikavälin taloutta tai ovat satunnaisia¹¹.

Liikelaitosten organisointi vaikuttaa kuntien taloutta kuvaaviin lukuihin. Liiketoiminta voi olla organisoitu tavanomaisen hallintokunnan tapaan, liikelaitosmallin mukaan tai yhtiöinä. Jos toiminta on yhtiömuodossa, se ei ilmene kunnan toimintakuluissa eikä -tutoissa. Yhtiömuotoisen organisoinnin takia kunnan vuosikate, poistot ja investoin-

¹¹ Meklin Pentti, Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajina – tunnuslukujen rajat ja vaarat. Kuntapuntari 6/1998.

Meklin Pentti, Tilinpäätöksen tunnuslukuja pitäisi tulkita huolellisesti. Kuntalehti 13/1998.

Meklin Pentti, Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1999.

nit ovat pienemmät kuin sellaisen kunnan, joissa käytössä on liikelaitosmalli tai tavanomainen hallintokuntamalli.

Helsingissä liikelaitokset on organisoitu liikelaitosmallin mukaisesti ja niiden luvut ovat mukana kaupungin talousluvuissa¹². Sen takia Helsingin vuosikate ja investoinnit ovat noin 170 miljoonaa euroa suuremmat verrattuna tilanteeseen, jossa ne olisivat yhtiöitä. Jos vuosikate suhteutetaan poistoihin ja investointeihin, ei vertailuongelmia aiheudu. Vuosikatteen suhteuttaminen poistoihin on mahdollista vasta vuoden 1997 kirjanpitukselta alkaen. Aikaisempien vuosien osalta on turvaututtava asukaslukuun ja investointien omarahoitusosuuteen¹³ suhteutettuun vuosikatteeseen.

Kunnan talouden katsotaan olevan tasapainossa, kun vuosikate vastaa suunnitelmapoistoja. Poistojen tulisi vastata keskimääräistä vuotuista korvausinvestointitarvetta. Korvausinvestoinnit kattava vuosikate tarkoittaa, ettei kunnan tarvitse velkaantua, realisoida käyttöomaisuutta tai pitkäaikaisia sijoituksia eikä vähentää toimintapääomaansa pitääkseen palvelujen tuotantovälineet toimintakunnossa.

Tulorahoituksen tasapaino-oletusta voidaan kuitenkin pitää pätevänä vain, mikäli poistot vastaavat kunnan keskimääräistä vuotuista investointitarvetta. Investointitarpeella tarkoitetaan tällöin poistonalaisten investointien omahankintamenoa, joka saadaan vähentämällä hankintamenoa valtionosuudet, liittymismaksut ja muut rahoitusosuudet.

Tavoiteltava tilanne kunnan talouden ohjauksessa on, että poistot määritetään vastaamaan hyväksytyin investointisuunnitelman mukaista investointitarvetta, jolloin tuloslaskelmasta suoraan voidaan melko luotettavasti arvioida tulorahoituksen riittävyyttä.

Kun poistojen ja investointitarpeen yhtä suuruus *vuosikate % poistoista* tunnusluvulla toteutuu, voidaan seuraavia johtopäätöksiä¹⁴ tulorahoituksen riittävyydestä pitää likipitään oikeina:

- Kun vuosikate ylittää poistot, voidaan tulorahoituksen sanoa olevan tasapainossa
- Tulorahoitus on riittämätön, jos vuosikate on poistoja pienempi. Tässä käytetään riittämättömän sijasta termiä heikko.
- Jos vuosikate on negatiivinen, on kunnan tulorahoitus epätasapainossa.

Tulkintaa vaikeuttaa se, että kasvavissa kunnissa poistojen määrä on liian pieni vertailuperuste, koska investointitarve on suuri. Myös vuosikate prosentteina poistoista – tunnuslukuun kuten muihinkin tunnuslukuihin liittyy ongelmia. Kasvavassa kunnassa

¹²Helsingin vuosikate on vuosien 1995 ja 1996 tilinpäätöksissä ja Tilastokeskuksen talous- ja toimintatilastossa liiketoiminnan osalta nettona. Kuntaliiton tunnuslukutiedostossa se on muutettu bruttoperiatteen mukaiseksi. Helsingin tilastollisessa vuosikirjassa on tehty vastaava muutos, mutta luvuissa on hieman eroa. Kokonaisuuden kannalta erot eivät ole merkittävät.

¹³Investointien omarahoitusosuus = käyttöomaisuusinvestoinnit – rahoitusosuudet (valtionosuudet).

¹⁴Esimerkiksi Helsingin käyttää näitä määrittelyjä esitellessään kuntien talousarvioita ja tilinpäätöksiä.

poistojen suuruinen vuosikate ei riitä. Köyhimmissä kunnissa taas investointien valtionosuudet ovat pienentäneet poiston perustana olevaa lukua. Omaisuuden kulumista kuvaavien poistojen saaminen tulolaskelmaan oli kuitenkin eräs kirjanpituudistuksen kulmakiviä. Jos poistojen suuruus on virheellinen, silloin Kuntalain edellyttämä alijäämän kattamisvelvoite joutuu outoon valoon.

Vuosikate euroina asukasta kohden on tulkintaongelmistaan huolimatta yleisesti käytetty tunnusluku tulo- ja rahoituksen riittävyyden arvioinnissa. Kuntakohtainen tavoitearvo on löydettävissä tunnusluvulle investointitarpeen asukaskohtaisesta määrästä. Toisin sanoen vuosikatteen määrän asukasta kohden tulisi olla vähintään investointitarpeen asukaskohtaisen määrän suuruinen, jotta tulo- ja rahoitus olisi riittävä.

Keskimääräistä, kaikkia kuntia koskevaa tavoitearvoa ei voida asettaa. Kunnan koko, taajama-aste, tekniset verkostot ja toimintojen organisointi ovat muun muassa tekijöitä, jotka määrittävät asukaskohtaisen vuosikatetavoitteen kunnassa. Asukasmääränä tunnusluvussa käytetään väestölaskennan mukaista asukasluvua tilikauden lopussa.

Vuosikatteen määrä euroina tai asukasluvuun suhteutettuna kuvaa hyvin yksittäisen kunnan kehitystä, mutta sen riittävyydestä suhteessa muihin kuntiin se ei kerro mitään. Kunnissa, joissa on omaa, laajaa liiketoimintaa, on vuosikate luonnollisesti asukasluvuun suhteutettuna suurempi kuin kunnissa, joissa sellaista ei ole tai liiketoiminta on organisoitu yhtiömuotoisena.

Välillä ei voi välttyä ajatukselta, että tunnuslukuja käytetään tarkoitushakuisesti¹⁵ luomaan tietynlainen kuva kunnallistaloudesta. Laskettaessa esimerkiksi yksittäisten kuntien ja asukasluvun mukaisten kuntaryhmien vuosikatteen keskiarvoja, ovat suurten kuntien luvut muita suurempia, koska niillä on suuria liikelaitoksia (energia, vesihuolto ja satamalaitokset). Näiden ansiosta tulo- ja rahoitus on suurempi, mutta myös investointitarve.

Investointien tulo- ja rahoitus, %: = 100 x Vuosikate / Investointien omahankintameno

Investointien tulo- ja rahoitus -tunnusluku kertoo kuinka paljon investointien omahankintamenoista on rahoitettu tulo- ja rahoituksella. Tunnusluku vähennettynä sadasta kertoo prosenttiosuuden, mikä on jäänyt rahoitettavaksi pääomarahoituksella eli käyttöomaisuuden myynnillä, lainalla tai kassavarojen määrää vähentämällä.

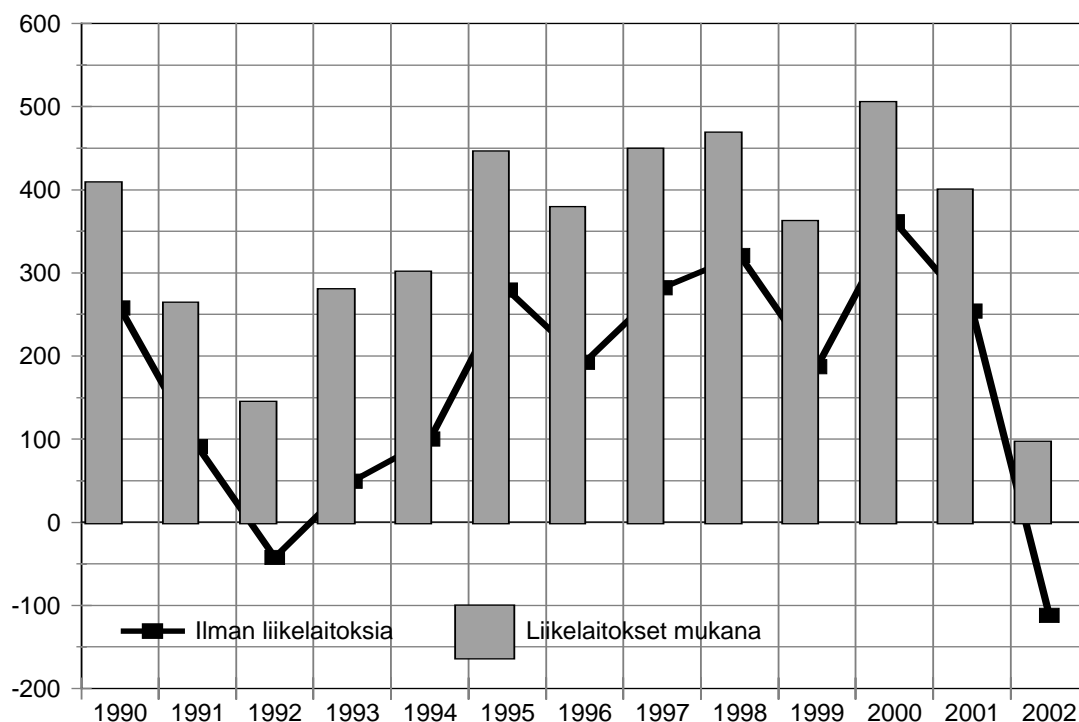
Investointien omahankintamenolla tarkoitetaan rahoituslaskelman käyttöomaisuusinvestointeja, joista on vähennetty rahoituslaskelmaan merkityt rahoitusosuudet.

Helsinki on esittänyt talousarvioiden tulo- ja rahoituslaskelmissa liikelaitokset nettoina. Kuviossa 21 on Helsingin kahdella eri tavalla lasketut vuosikatteen. Kaksi kertaa, vuosina 1992 ja 2002, Helsingin vuosikate ilman liikelaitoksia on jäänyt miinusmerkki-

¹⁵Esimerkiksi kuntaministeri Hannes Manninen esitti Helsingin virastopäällikköpäivillä (30.10.2003) lukuja siitä, paljonko Helsingin vuosikate on prosentteina kuntien yhteenlasketuista vuosikatteen osista. Samassa yhteydessä hän vertaili Helsingin henkilöstömenoja euroa/asukas koko maan vastaavaan lukuun. Mannisen laskelmien mukaan Helsingin veroprosentiksi olisi riittänyt 11,5, jos henkilöstömenot olisivat olleet koko maan keskitasoa. Vastaavalla tavalla ministeri vertaili myös investointimenoja tosin todeten, että lukuja väärin liikelaitoksia.

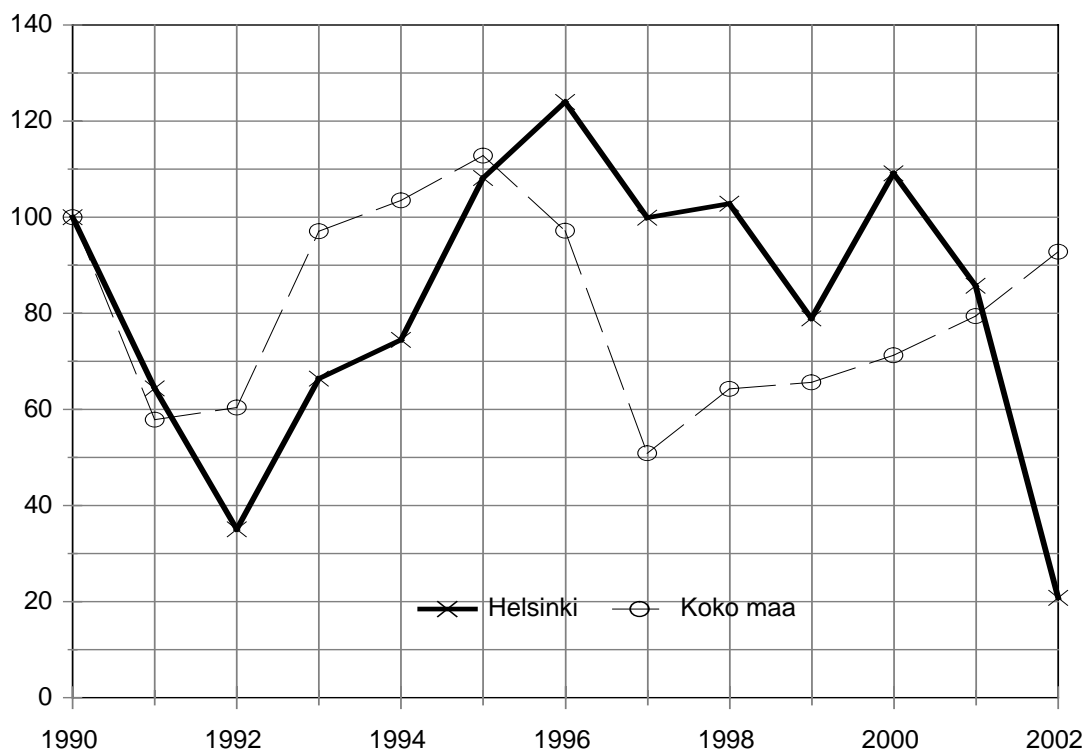
seksi. Tämä luku asukaslukuun suhteutettuna on vertailukelpoinen useimpien Suomen kuntien kanssa.

Kuvio 21. Helsingin vuosikate milj. e vuosina 1990–2002 talousarvion (liikelaitokset nettona) ja tilinpäätöksen (liikelaitokset bruttona) (vuoden 2000 rahanarvo)



Kuviossa 22 on kuvattu asukaslukuun suhteutetun vuosikatteen kehitystä vertaamalla sitä vuoden 1990 tasoon. Näin laskien Helsingin vuosikate on ollut vuosina 1995–1998 ja 2000 vähintään yhtä suuri kuin vuonna 1990. Koko maan osalta näin oli vain vuosina 1994 ja 1995.

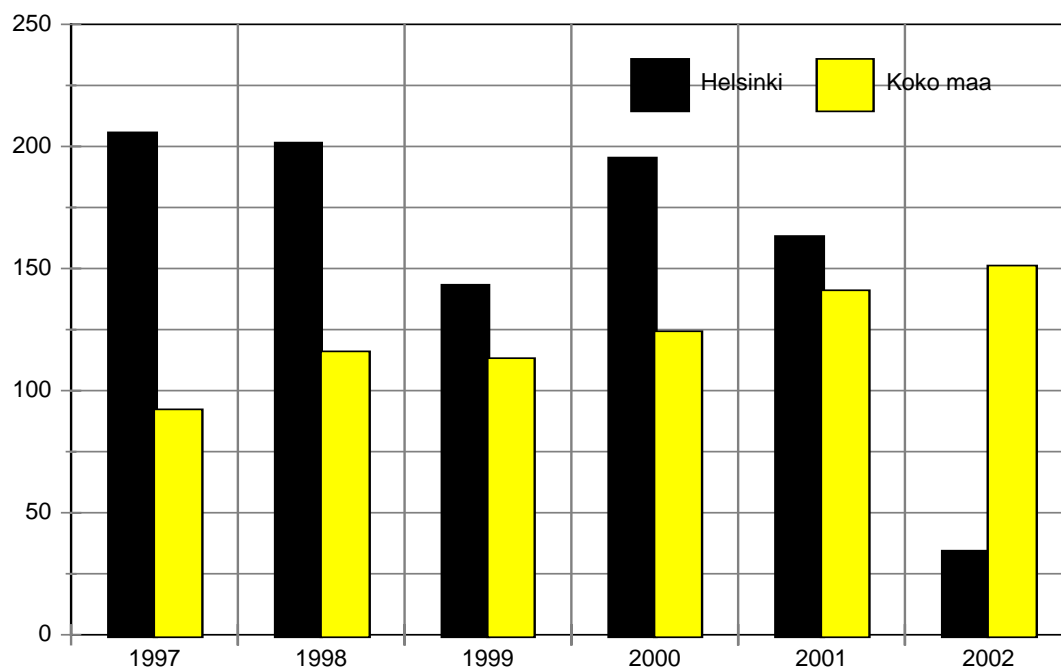
**Kuvio 22. Vuosikate euroa asukas 1990–2002 1990 =100
(vuoden 2000 rahanarvo)**



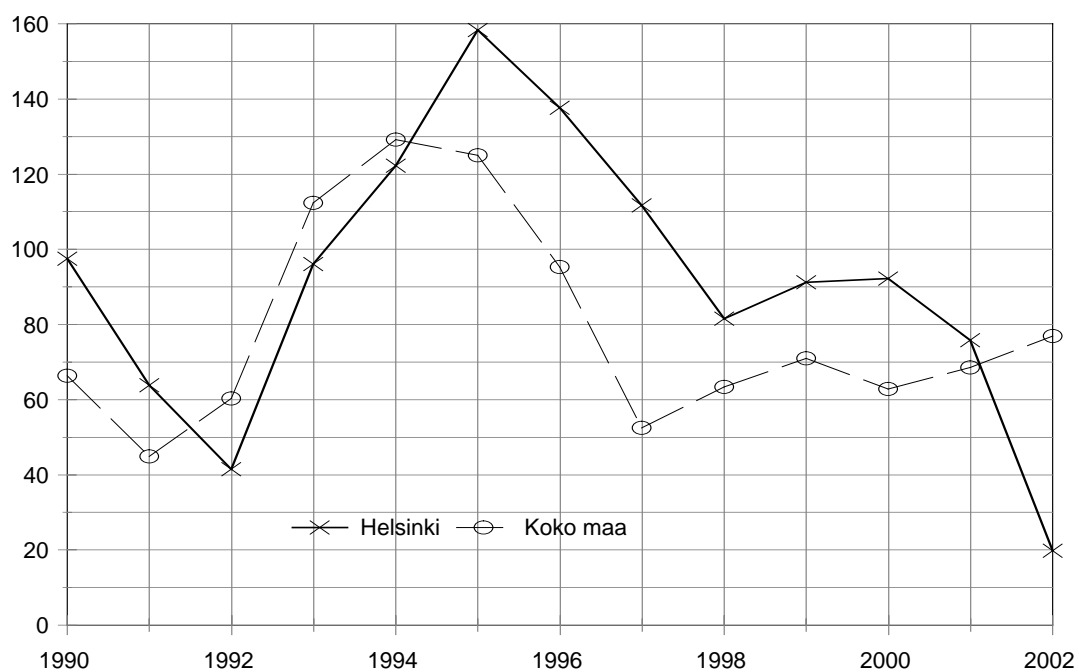
Vuoden 1997 kirjanpitemuutoksen seurauksena vuosikatetta on ollut mahdollista verrata poistoihin. Poistojen on ajateltu vastaavan investointien korvausinvestointitarvetta. Tunnusluku vuosikate prosentteina poistoista on ollut yli 100 Helsingissä vuosina 1997–2001 ja koko maassa 1998–2002. Helsingin tunnusluku notkahti selkeästi vuonna 2002 (kuvio 23).

Investointien omarahoitusprosentti kuvaa asukasluukuun suhteutettua vuosikatetta paremmin tulo-rahoituksen riittävyttä. Helsingissä vuosikate riitti investointien omahankintamenoihin vuosina 1994–1997 ja koko maassa 1994–1997 (kuvio 24).

Kuvio 23. Helsingin ja koko maan vuosikate % poistoista 1997–2002



Kuvio 24. Helsingin ja koko maan investointien tulorahoitusprosentti 1990–2002



2.5 Lainakanta

Kunnan rahoituksen rakennetta kuvataan taseen ja siitä laskettavien tunnuslukujen avulla. Rahoitusasemassa tilikaudella tapahtuneet muutokset kuten sijoitukset, pääoman lisäykset ja palautukset käyvät ilmi rahoituslaskelmasta. Kuntien tilinpäätöksissä esitellään useita eri tunnuslukuja, mutta ne antavat jo muodostamistapansa takia hyvin samansuuntaisen kuvan. Tämän takia riittää, kun käyttää yleisimmin tunnettua asukaslukuun suhteutettua lainamäärää:

Lainakanta 31.12., milj. e¹⁶

= Vieras pääoma – Saadut ennakot – Ostovelat – Siirtovelat – Muut korottomat velat

Asukaskohtainen lainamäärä (*lainat euroa/asukas*) lasketaan jakamalla edellä mainittu lainakanta tilinpäätösvuoden päättymispäivän mukaisella kunnan asukasmäärällä.

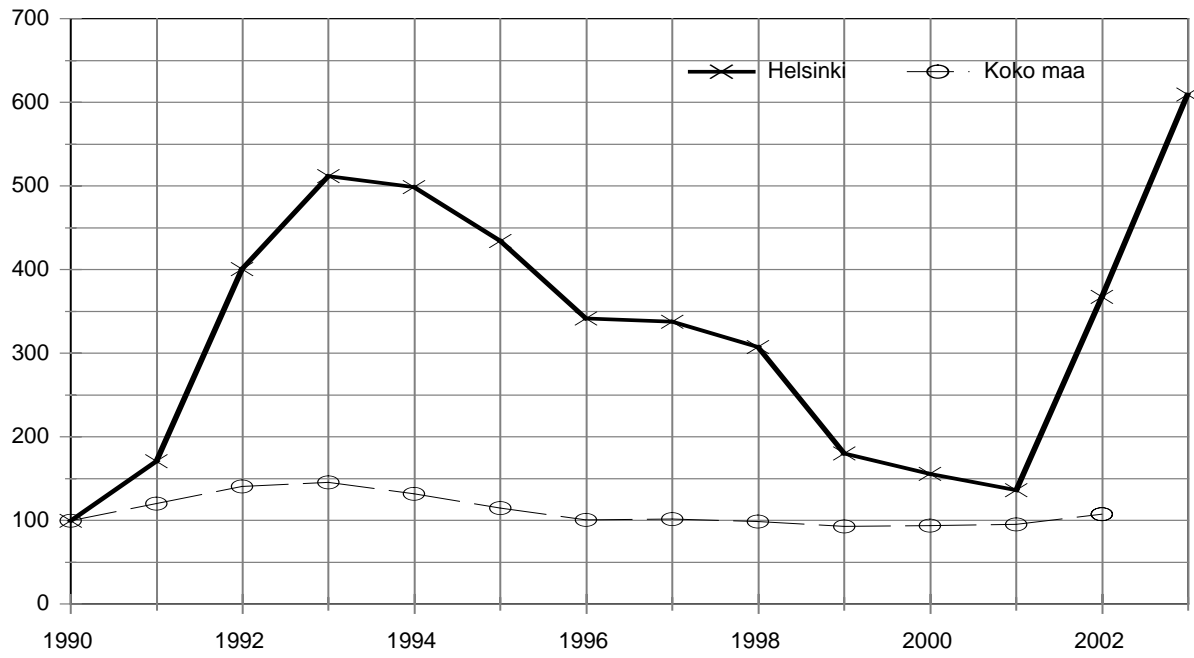
Laman seurauksena Helsingin lainakanta kasvoi muita kuntia nopeammin, koska kaupungin talous oli muita kuntia enemmän omien verotulojen varassa. Suurimmillaan lainamäärä oli vuonna 1993. Se oli vuosina 1993–1998 koko maan asukaslukuun suhteutettua lainamäärää suurempi. Kaupunki pystyi vähentämään lainojaan niin, että ne olivat lähes 1990-luvun vaihteen tasolla vuonna 2001.

Kun valtio kuntatalouden tasapainottamisen nimissä siirsi Helsingin ja pääkaupunki-seudun resursseja muille kunnille, kaupunki menetti vuodessa noin 170 miljoonan euron tulot. Tämän seurauksena vuosikate romahti ja taloutta jouduttiin tasapainottamaan lainanotolla. Kaupungin lainakanta kasvaa kahdessa vuodessa lähes 700 miljoonaa euroa. Näin suureen velanottoon kaupunki ei joutunut turvautumaan edes laman seurauksena 1990-luvun alussa.

Koko maan lainakannan vaihtelu on jäänyt huomattavasti pienemmäksi kuin Helsingin. Kun 1990-luvun alun lainakannan kasvu johtui lamasta, oli vuosien 2002 ja 2003 lainakannan kasvu seurausta valtion toimenpiteistä. Jonkin verran kehitykseen vaikutti yhteisöveron väheneminen.

¹⁶ Kunnan lainakannalla tarkoitetaan korollista vierasta pääomaa. Lainakantaan lasketaan tällöin koko vieras pääoma vähennettynä saaduilla ennakoilla sekä osto-, siirto- ja muilla veloilla. Jotta lainakanta voitaisiin laskea suoraan tasekirjan taseesta, ei mainittuihin vähennettäviin eriin tule kirjanpidossa merkitä korollisia lainoja.

**Kuvio 25. Helsingin ja koko maan lainakanta euroa asukas 1990–2002/2003)
1990=100 (2000 rahnarvo)**



3 Järjestelmien muutokset 1990–2003

Kuntien vero- ja valtionosuusjärjestelmiä on muutettu moneen kertaan vuosina 1990 – 2003. Lisäksi on muutettu talousarvioiden ja organisaatioiden rakenteita ja kirjanpitoa. Näistä on koottu yhteenveto kuvioon 1. Tässä kuvussa esitetään tiivistetysti muutosten periaatteet ja niiden vaikutukset Helsingin talouteen¹⁷. Lisäksi kuvataan eräitä muita valtion toimenpiteitä, jotka ovat kohdistuneet kuntien eri tavoin. Näitä ovat esimerkiksi säästötoimenpiteiden kohdentaminen eri perustein. Kuvaus jää luettelonomaiseksi, koska säästöihin kytkeytyi eräitä muita muutoksia (esimerkiksi verotuksen muutokset). Seuraavassa esitetään luvut eurojen lisäksi markkoina.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistus

Valtiosihteeri Hiltusen johdolla valmisteltiin esitys valtionosuusjärjestelmän muuttamiseksi kustannuspohjaisesta laskennalliseksi (Hiltunen 1989). Valtionosuusmuutosten pienentämiseksi Hiltusen esittämää mallia hiottiin Pekka Ojalan, Matti Korhosen ja Pekka Tuomiston johtamissa työryhmissä. Lopulta muutos minimoitiin 10,10 euroksi (60 markaksi) asukasta kohti ja ylimenovaiheen jälkeenkin muutos sai olla enintään 70,70 euroa (420 mk/asukas). Järjestelmään jäi vastoin Hiltusen esitystä kantokykyluokitus, jolla porrastettiin tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. *Helsingille laskelmat osoittivat noin 62,50 euron/asukas (375 mk/asukas) menetystä*¹⁸.

Vuoden 1993 verouudistus

Tuloverolain 1.3 §:n nojalla yhteisön ja yhteisöetuuden tulosta suoritetaan veroa valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Kunnilla on siten yksiselitteisesti veronsaaja-asema yhteisöveroihin. Yhteisöjen maksamat verot jaettiin eri veronsaajaryhmien kesken verovuoden 1992 yhteisöverokantojen mukaan. Tämän mukaan valtion osuus oli 51,84 prosenttia, kuntien 44,80 prosenttia ja seurakuntien 3,36 prosenttia. Yhteisöverokannan ollessa 25 prosenttia, valtion veroprosentti oli 12,96, kuntien 11,20 ja seurakuntien 0,84.

Yhteisöveron jako-osuuksien ongelmaksi muodostui se, että laskennan perusteena olivat vuosien 1991 ja 1992 verotustiedot. Tämän jälkeen tapahtunut taloudellinen kehitys ei vaikuttanut kunnan yhteisövero-osuuteen millään tavalla. Erityisesti tästä kärsivät sellaiset teollisuuspaikkakunnat, joita lama koetteli raskaasti mutta jotka sen jälkeen toipuivat nopeasti. *Helsingin yhteisöveroihin ei muutos vaikuttanut merkittävästi.*

¹⁷Luku on laskelmasta, joka on päivätty 21.10.1991 ja muutosta vertailtu vuoteen 1989. Vuoteen 1988 muutos oli –293 mk/asukas, Kirjoittajalla on parhaillaan valmisteilla muutosten taloudellisten vaikutusten yksityiskohtainen selvitys.

¹⁸Helsingin vuoden 1993 talousarvion perusteluissa todetaan seuraavasti: Valtionosuusuudistuksen myötä Helsingin saamat valtionosuudet vähenevät. Vähennys on kokonaisuudessaan arvioitu 200 milj, mk:ksi ja se toteutuu tasaisesti vuosina 1994–2000.

Kunnalle vuodesta 1993 alkaen suoritettavat verot ovat kunnan tulovero (kunnallisvero), kiinteistövero, osuus yhteisöverosta ja koiravero, joista on säädetty tuloverolaissa (30.12.1992/1535), kiinteistöverolaissa (20.7.1992/654) ja koiraverolaissa (29.6.1979/1590).

Kiinteistöveron käyttöönotto lisäsi Helsingin kuten monien muidenkin kuntien verotuloja. Suomen Kaupunkiliiton laskelman mukaan vuonna 1992 kiinteistövero 72,8 milj. euroa (433 milj. mk) korvasi katumaksun 10,8 milj. euroa (64 milj. mk), asuntotulon veron 1,8 milj. euroa (9 milj. mk) ja kiinteistötulon harkintaverotuksen 13,5 milj. euroa (80 milj. mk). *Kiinteistöveron määrä oli siten noin kolminkertainen sen korvaamien verojen ja maksujen määrään verrattuna*¹⁹.

Valtion säästötoimet

Kansantalouden ajaututtu lamaan valtio pyrki leikkaamaan menojaan, joista kuntien valtionosuudet muodostivat huomattavan osan. Tässä ei ole mahdollista tarkastella yksityiskohtaisemmin valtionosuuksien leikkauksia eikä muitakaan ratkaisuja kuin siltä osin, miltä ne kohtelivat Helsinkiä eri tavoin kuin kuntia keskimäärin.

Valtion vuoden 1993 talousarvioesityksen lähtökohtana oli se, että myös kuntien vuoden 1993 vähenisivät reaalisesti. Hallitus asetti elokuussa 1992 käymissään neuvotteluissa tavoitteeksi, että kuntasektori säästäisi jo suunnitelluista kulutusmenoista 4 %. Säästö vastaisi 1,5 mrd:n markan vähennystä valtionosuuksiin. Kuntien osuutta kansaeläkkeen lisäosan kustannuksiin korotettiin 0,98 pennistä 1,47 penniin äyriä kohti. Koska kelamaksun suuruus perustui äyrimäärään, kohdistui säästövaatimus siten suurempana korkean äyrimäärän kuntiin. Helsingin menetys oli muita suurempi. Vuonna 1995 kelamaksua korotettiin 1,47 pennistä 1,55 penniin veroäyryiltä.

Vuoden 1994 leikkaustavasta syntyi kova aluepoliittinen kiista. Alun perin valtiovarainministeriö esitti leikkausmallia, joka olisi vienyt saman prosentin jokaisen kunnan valtionosuuksista. Malli olisi leikannut valtionosuuksia muita enemmän kunnilta, joiden tuloista valtionosuudet muodostavat suuren osan. Mallia muutettiin opetusministeriön todettua, että esitettyä mallia ei ole mahdollista toteuttaa opetus- ja kulttuuritoimen puolella. Kun sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettiin leikkausmallia, jossa 40 % perustui asukaslukuun ja 60 % äyrimäärään, leikkasi se vahvan veropohjan kunnilta huomattavasti enemmän kuin alkuperäinen malli.

Leikkauksia arvioitaessa on muistettava, että valtio ns. perhepoliittisen ratkaisun yhteydessä vähennyksiä poistamalla lisäsi kuntien veroja.

Kantokykyluokituksen korvaaminen verotulotasauksella 1996

Valtioneuvosto asetti sisäasiainministeriöön valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektin, jonka johtoryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintotieteiden tohtori Heikki Koski. Projektin tuli ensin tehdä ehdotus vuoden 1996 alusta toteutettavasta valtionosuusuudistuksesta siten, että kantokykyluokitus korvataan verotuloihin perustuvien valtionosuuksien tasausjärjestelmällä. Verotulotasaus otettiin ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 1996.

¹⁹Helin Heikki, Vyötä ja verotusta kiristämällä. Suurten kaupunkien vuoden 1993 tilinpäätökset. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1994:8. ss. 13–14.

Valtionosuuksia leikattiin myös siksi, että kunnilta poistettiin kelamaksu. Sen määrä vähennettiin valtionosuuksien kokonaissummasta. Helsinki hyötyi näin tehdystä uudistuksesta, koska sen kelamaksu oli ollut suuri ja äyriperusteisena Helsinki joutui maksamaan sitä huomattavasti keskimääräistä enemmän.

Kelamaksun poistotapa oli ainoa kerta kun Helsinki hyötyi 1990-luvun uudistuksissa. Tosin ennen uudistusta Helsingiltä oli edellytetty esimerkiksi asukaslukuun suhteutettuina muita suurempia säästöjä kelamaksun korotuksen takia.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus 1997

Selvitysmies Heikki Kosken tuli myös tehdä ”ehdotus vuoden 1997 alusta toteutettavasta valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta siten, että tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteet muutetaan, sekä muut ehdotukset valtion ja kuntien välisen työn- ja kustannustenjaon selvittämisestä”.

Kosken esitys perustui aikaisempia valtionosuuksien uudistuksia laajempaan tutkimustiedon hyväksikäyttöön. Tutkimuksista ei luonnollisestikaan ollut suoraan otettavissa yksiselitteisiä kriteerejä. Vaikka Kosken järjestelmää vastaan esitettiin monenlaista kritiikkiä, oli se siihen astisista järjestelmistä kaikkein herkimmin kuntien tulopohjan ja väestön muutoksiin reagoiva järjestelmä (Helin 1997). *Helsingin menetys järjestelmän muutoksesta oli 47,50 euroa (282 markkaa) asukasta kohti.*

Kuntien yhteisövero-osuuden pienentäminen 1998

Vuonna 1998 kuntien jako-osuutta alennettiin 44,80 prosentista 40,00 prosenttiin. Hallituksen esityksen perusteluissa (102/1997) todettiin, että ”yhteisöveron tuotto ehdotetaan jaettavaksi valtion, kuntien ja seurakuntien kesken uudella tavalla. Kuntien ja seurakuntien osuus yhteisöveron tuotosta palautettaisiin tasolle, joka vastaa niiden oikeutta veron tuottoon ennen kuin yhteisöjen verokantaa korotettiin 25 prosentista 28 prosenttiin verovuodesta 1996.”

Kuntien osuudeksi palautettiin 11,20 ja seurakuntien 0,84 eli samat kuin vuosina 1993–1995. Loppuosa eli 15,96 oli valtion veroprosentti. Valtion yhteisövero-osuus on 57 prosenttia, kuntien osuus 40 prosenttia ja seurakuntien osuus 3 prosenttia kaikille näille veronsaajille tilitettävästä yhteisöveron kertymästä. Laki muutettiin verovuodesta 1998 alkaen (1263/97).

Alunperin valtio halusi puolittaa indeksitarkistukset. Jostain syystä niin ei tehtykään vaan leikattiin yhteisöveroa. Valtio leikkasi kunnilta pysyvästi ”suhdannepiikiksi” nimitetyn yhteisöveron kasvun tuoton pysyvästi. Kuntalehti (13/1997) uutisoi ratkaisusta seuraavasti:

”Helsingin ylipormestari Eva-Riitta Siitonen oli pettynyt yhteisöveroleikkaukseen ja Kuntaliiton neuvottelulinjaan. Nyt lisäleikkauksesta tulee 1998 helsinkiläisten maksettavaksi puolet, 84,20 euroa (500 markkaa) henkeä kohden. Siitonen epäilee, että Kuntaliitolla oli joku syy torjua valtion aluksi esittämä 58,92 miljoonan euron (350 milj. markan) indeksitarkistuksen puolitus, josta Helsingin osuus olisi ollut 5,05 milj. euroa (30 milj. mk). Sen sijaan syntyi helposti yhteisöveron tuoton leikkaus, jossa pääkaupunki menettää 13-kertaisesti eli 67,30 milj. euroa (400 milj. markkaa) 1998. Hänestä ei mikään voi muuttaa sitä tosiasiaa, että Kuntaliiton koetaan epäonnistuneen budjettineuvotteluissa.”

1999 Yhteisöveron kunnittaisten jako-osuuksien muutos

Yksittäisen kunnan jako-osuus määräytyy kunnassa toimivien yritysten maksamien verojen perusteella. Jos yritys toimii vain yhdessä kunnassa, yhteisön vero ohjataan ko. kunnalle. Jos toimipaikkoja on useassa kunnassa, yhteisölle maksuunpantu vero jaetaan yhteisöjen toimipaikkakuntien kesken toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Metsäkuntia varten yhteisöverosta on erotettu metsäverosuus. Se voi olla vähintään viisi ja enintään 15 prosenttia kuntien yhteisöverosuudesta.

Verovuosien 1999 ja 2000 jako-osuudet määräytyvät siten, että jako-osuuksia laskettaessa käytetään puoliksi uutta ja puoliksi vanhaa jako-perustetta muutoksen lieventämiseksi. Muutoksen suuruus rajattiin myös tätä varten 252,50 euroa (1 500 mk) asukasta kohti. Verovuoden 2001 veroihin sovellettiin pelkästään uusia, verotilityslain mukaisia jako-osuuksia.

Ensimmäisten koelaskelmien mukaan Helsingin menetys oli ollut 12,80 milj. euroa (76 milj. mk). Valmistelun aikana esitystä muutettiin. Uusien laskelmien (16.4.1998) mukaan Helsingin menetys olisi ollut 22,40 milj. euroa (133 milj. mk). Kesäkuun (15.6.1998) laskelmien mukaan menetys olisi noussut peräti 138,40 milj. euroon (822 milj. mk). Helsingin osuus kuntien osuudesta olisi laskelman mukaan supistunut 20,5 % :iin, kun se oli 28,7 %. Esityksen valmistelu ja laskelmat olivat sekavat. Eduskunnassa ei ollut tietoa siitä, mitkä muutoksen todelliset vaikutukset olivat. Helsingiläiset kansanedustajat jättivät oikeuskanslerin tutkittavaksi, valmisteltiin mahdollisesti satojen miljoonien markkojen menetykset Helsingille aiheuttava yhteisöverolaki asianmukaisesti.

Lopulta Helsingin menetykset jäivät pienemmiksi kuin valmistelun viime vaiheen laskelmat osoittivat. Helsingin osuus kuntaryhmän sisällä ei vähentynyt aivan yhtä prosenttiyksikköäkään²⁰.

Suomen Kuntaliiton asema tässäkin uudistuksessa on vaikea. Se ehdotti eräässä vaiheessa, että yhteisövero voitaisiin jakaa osin toimikunnan esittämien perusteiden ja osin kuntien asukasluvun perusteella.

2002 Arvonlisäveron takaisinperinnästä luopuminen ja sen kuittaus yhteisöverosta

Sisäasiainministeriö nimitti Jukka Pekkarisen selvitysmieheksi (21.12.1999). Selvitysmiehen oli määrä saada esityksensä valmiiksi vuoden 2000 loppuun mennessä. Selvitysmiehen esitys²¹ valmistui 18.1.2001. Selvitysmies ehdotti mm. verotulojen re-

²⁰Helsingin osuudet kuntaryhmässä olivat seuraavat:

1998	28,7
1999	27,8
2000	26,5
2001	20,8
2002	24,8
2003	22,6

²¹ Pekkarinen Jukka, Kuntien peruspalvelujen rahoitus. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 1/2001.

aaliaikaista tasausta, kiinteistöveron poistamista verotulotasauksesta, yhteisöveron jako-osuuksien päättämisestä lopulliseksi yhdellä kertaa, arvonlisäverojen takaisinperinnästä luopumista alentamalla kuntien yhteisövero-osuutta. Pekkarisen malli oli kuitenkin 1,4 miljardia markkaa epätasapainossa.

Kuntien hankintojen arvonlisäverotyöryhmä²² ehdotti takaisinperinnästä luopumista (22.2.2001). Työryhmän mukaan takaisinperittävä määrä tulisi kuitata pääosin kuntien yhteisövero-osuutta alentamalla.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta asetti 28.3.2001 työryhmän selvittämään arvonlisäveron palautusten takaisinperintäjärjestelmän uudistamisen rahoitustavan sekä kuntien välisen verotulopohjan tasausvaihtoehdot ja niiden rahoituksen. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin valtiovarainministeriön kansliapäällikkö valtiosihteeri Raimo Sailas. Työryhmälle annettiin aikaa toukokuun puoleenväliin.

Työryhmä sai esityksensä valmiiksi ja sen perusteella laaditulla lailla kumottiin arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta annettu laki sekä muutettiin verontilityslakia, tuloverolakia ja arvonlisäverolakia. Kuntien hankintoihin liittyvien arvonlisäveronpalautusten takaisinperintä uudistettiin luopumalla erillisestä takaisinperintäjärjestelmästä. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjako pyrittiin kuitenkin säilyttämään muuttumattomana. Takaisinperinnästä luopumisen aiheuttama valtion tulomenetykset otettiin huomioon muissa valtion ja kuntien välisissä rahavirroissa siten, että kuntien yhteisöveron jako-osuutta alennettiin ja valtionosuuksien perusteena olevista kustannuspohjista vähennettiin arvonlisäveron osuus.

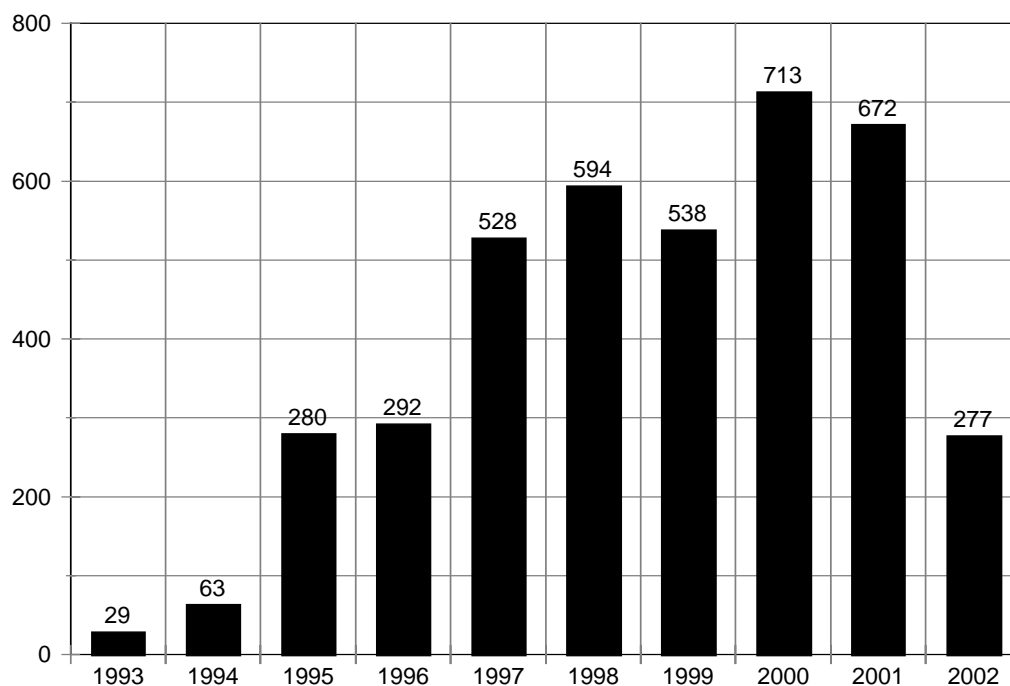
Verontilityslakia muutettiin siten, että takaisinperintäjärjestelmästä luopumisesta johtuen sekä valtion ja kuntien rahoitussuhteiden muutokseen liittyen kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta alennettiin ja valtion osuutta korotettiin vastaavasti. Verontilityslakia muutettiin myös siten, että yksittäisten kuntien ja seurakuntien jako-osuudet vahvistetaan kerralla lopullisiksi. Laskentaperusteena käytetään kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietoja. Tämä olikin ainoa toteutunut muutos Pekkarisen esityksistä. Verontilityslain mukaista, vuosia 1999–2001 koskevaa siirtymäaikaa jatkettiin kahdella vuodella, ja siihen tehtiin rahamääriä koskevat tarkistukset sekä jako-osuuksien oikaisuja koskevat säännökset.

Samassa yhteydessä muutettiin valtionosuuslakia niin, että verotulotasauksen 15 prosentin kattosääntö poistettiin. Helsingin menetys oli kaupungin omien laskelmien mukaan noin 170 miljoonaa euroa.

Kertaakaan eivät ole valtion toimenpiteet kohdanneet Helsinkiä niin voimakkaina kuin vuonna 2002. Näin siitäkin huolimatta, että hallituksessa oli vahva edustus Helsingistä eduskuntaan valituilla ministereillä.

Seuraavassa kuviossa on esitetty Helsingin yhteisöveron kehitys vuosina 1993–2002. Ilmeisesti vuonna 2001 tehtäessä kuntatalouden ”vakautusratkaisua” ei osattu ottaa huomioon yhteisöveron nopeaa vähenemistä. Samalla kun pienennettiin kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta, väheni yhteisöveron tuotto. Tämä vähensi entisestään Helsingin yhteisöveroja.

²²Kuntien hankintojen arvonlisävero -työryhmä. Työryhmämuistioita 3/2001.

Kuvio 26. Helsingin yhteisövero 1993–2002 (milj. e)

Yhteisöveron tuotto on vaihdellut, mutta esimerkiksi Helsingissä sen arvioiminen ei ole tuottanut mitään suurempia ongelmia. Ainoastaan vuonna 2002 veroa kertyi vähemmän kuin talousarviossa oli arvioitu. Kaupunki on pystynyt ennakoimaan veron kehityksen. Kuntien osuuden pienennettyä sitä tuskin voi pitää minään riskinä kuntien taloudelle.

4 Pohdiskelua Helsingin talouden näkymistä

Helsingin talous on vuosina 1990–2002 notkahtanut kaksi kertaa niin syväälle, että vuosikate ilman liiketoimintaa jäi miinusmerkkiseksi. Molemmilla kerroilla Helsingin verorahoitus euroina asukasta kohti jäi koko maan keskiarvoa pienemmäksi.

Notkahdus johtuu siitä, että Helsingin talous on muita kuntia enemmän perustunut kaupungin omiin verotuloihin. Niistä merkittävä osa on kertynyt yhteisöjen maksamista veroista. 1990-luvun alun lama leikkasi yhteisöjen maksamia veroja ja vuonna 2002 valtio pienensi kuntien osuutta yhteisveron tuotosta arvonlisäveron takaisinperinnän korvikkeeksi. Menettäjänä olivat kunnat, joiden osuus yhteisöveron tuotosta oli muita suurempi.

Kunnallistaloudesta on muodostunut valtion talouden jakojäännös. Valtio on onnistunut vetäytymään osittain vastuustaan jättämällä kuntien rahoituksen ja tulopohjan taauksen tehtäväksi entistä enemmän kuntien kesken. Kuntien keskinäiset erimielisyydet joudutaan ratkaisemaan Kuntaliitossa ja maan hallitus selviää sotkeutumatta kuntien keskinäiseen riiteltyyn. Se voi vain todeta kuntien eli Suomen Kuntaliiton halunneen näin tehtävän²³. Tämä on asettanut Kuntaliiton monesti ikävään välikäteen.

Kunnallista verotusoikeutta on pidetty eräänä kunnallisen itsehallinnon peruskivenä. Yritykset ovat maksaneet kunnille kunnallisveroa ja vuodesta 1993 alkaen kunnille on kohdistettu osa yhteisöjen maksamien verojen tuotosta. Valtiovarainministeriö on johdonmukaisesti halunnut poistaa kuntien osuuden yhteisöveron tuotosta. Yhteisöveroa on pidetty epävakautensa ja yllättävyytensä takia sopimattomana kunnallisen palvelutuotannon rahoittamisessa. Auditorin toimitusjohtaja Leif Engfelt onkin todennut, että yhteisöveroa suurempi riski kuntien taloudelle ovat valtion toimenpiteet²⁴.

Kun kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ei ole saatu poistettua, on sen merkitystä vähennetty pienentämällä kuntien osuutta sen tuotosta. Helsingin kannalta tilanne on vaikea; aina kun yhteisöveroa leikataan, menettää Helsinki muita kuntia enemmän.

Kunnan tuloveron kehitys on Helsingissä ollut huolestuttavan hidasta. Osittain taustalla on se, että kaupunkiin muuttaneiden tulotaso on ollut alhainen ja hyvätuloisten veronmaksajien muutto naapurikuntiin. Kehitykseen on vaikuttanut myös verotuksen keventäminen, mikä on kohdistunut nimenomaan kunnallisveron puolelle.

²³Valtiosihteeri Raimo Sailas totesi Suomen Kuvalehdessä (34/2002): ". ei ole oikeastaan valtion ongelma, saavatko kunnat tulonsa yhteisöverosta vai valtionosuuksista. Sanoin, että ottakaa itse kantaa. En saanut vastausta". Toisessa yhteydessä valtiosihteeri Sailas on todennut seuraavasti: "Hallituksen näkövinkkelistä Kuntaliitto on etujärjestö, jonka näkökohtia on viisasta ottaa huomioon ja kuunnella, mutta viime kädessä hallituksen pitää kyetä tekemään myös sellaisia ratkaisuja, jotka eivät miellytä Kuntaliittoa. Ei voida ikään kuin leikkiä, että Kuntaliitto olisi tasavertainen neuvottelukumppani. Harvoin on sanottu, mutta se on vain etujärjestö etujärjestöjen joukossa" (Polemiikki 3/2001).

²⁴Polemiikki 2/2001: "Yhteisövero on tietysti riski, mutta vielä suurempi riski ovat valtiovallan mahdolliset toimet, joilla valtionosuuksista voidaan päättää suhdanteiden mukaan. Kokemukset osoittavat, että jos valtiontaloudella on hankala tilanne, puututaan helposti kuntien valtionosuuksiin. Kun dollarin kurssi joitakin vuosia sitten nousi ja valtion velanhoitokustannukset kasvoivat, niin valtionosuuksia leikattiin sillä perusteella",

Vaikka valtio korvaisikin verotuksen keventämisestä aiheutuvat verotulomenetykset kunnille, kaventuu kuntien omien tulojen osuus. *Mitä suurempi osa tuloista tulee valtionosuuksina, sitä enemmän kunnat ovat valtion ja valtiovarainministeriön päätöksistä riippuvaisia*²⁵. Suomen Kuntaliiton laskelmien mukaan valtio on toimenpiteillään heikentänyt kuntien taloutta vuosina 1990–2000 noin 4,3 miljardilla eurolla (26 miljardilla markalla, liite 2).

Helsingin tulevaisuuden uhkana on yhteisöveron poistaminen ja muuttaminen valtionosuudeksi. Tätä on esitetty kaikissa valtiovarainministeriön toimesta laadituissa työryhmämuistioissa yms. viime vuosina. Alaviitteessä²⁶ on esitetty joitain esimerkkejä näistä kannanotoista. Helsinki menettäisi kaikissa tällaisissa järjestelyissä, vaikka muutoshetken laskelmat näyttäisivätkin suotuisilta. Jos yhteisövero muutettaisiin valtionosuudeksi, kunnilta jäisi mahdollisuus hyötyä yhteisöveron kasvusta vastaisuudessa. Helsingin talouden elpyminen laman jälkeen on perustunut nimenomaan yhteisöveron voimakkaaseen kasvuun. Valtio voi leikata valtionosuuksia ja muuttaa verotulotasausta, jolloin tilanne muuttuu.

Valtionosuus ja verotulotasaus

Valtio on imuroinut verotulojen kasvusta toisaalta alentamalla kuntien osuutta edellä kuvatulla tavalla ja toisaalta leikkaamalla valtionosuuksia. Helsingin valtionosuuksien leikkausta on vauhdittanut verotulotasaamisen voimakas kasvu ja 15 prosentin katto-

²⁵Valtionosuuksien voimakas nostaminen voisi korvata kuntien saaman osuuden yhteisöveron tuotosta, sanoo sisäasiainministeriön kuntaosaston päällikkö, ylijohtaja Cay Sevón. Jos valtio maksaisi kuntien sosiaali- ja terveystalouksista isomman osan, se voisi myös vaatia kuntia hoitamaan velvollisuutensa. Nyt vaatiminen on heikolla pohjalla kun kuntien osuus rahoituksesta on 75 ja valtio 25.” (HS 25.5.2002). *Päätätely on kunnallisen itsehallinnon kannalta mielenkiintoinen: kunnilta viedään verotulot ja muutetaan valtionosuudeksi, jotta valtio pääsisi paremmin ohjailuun!*

²⁶VOS työryhmä esitti muistiossaan 2002 seuraavaa: ”Valtionosuuksien painoarvoa peruspalveluiden rahoituksessa lisätään olennaisesti nykyisestä. Valtionosuuksien lisäys rahoitettaisiin vähentämällä merkittävästi kuntien jako-osuuksia yhteisöveron tuotosta. Osana rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta tulee myös selvittää mahdollisuus korottaa kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen tasausrajaa” (VOS työryhmä -suuntaviivoja valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi (Muistio 15.4.2002).

Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus -muistiossa todetaan: ”Yhteisövero ei suhdanneherkkyytensä ja huonon ennustettavuutensa vuoksi sovellu kuntien peruspalvelujen rahoitukseen. Peruspalvelujen rahoituksen turvaamiseksi kuntien yhteisövero-osuudesta luovutaan ja valtionosuuksia vastaavasti lisätään. Valtionosuuksien lisäys voitaisiin ohjata esimerkiksi osittain yleiseen valtionosuuteen ja osittain sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin. Jatkossa yhteisöverosta siirrettyä erää käsiteltäisiin osana valtionosuuksia eikä se näin ollen enää riippuisi yhteisöveron tuoton kehityksestä” (Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus. Työryhmän raportti 21.3.2002).

Valtiovarainministeriön tuloverotuksen kehittämistyöryhmä (ns. Arvelan työryhmä) esitti, että ”yhteisöveron tuotto menisi kokonaan valtiolle ja muiden veronsaajien asema turvattaisiin valtionosuusjärjestelmällä. Kunnille verotulon menetys kompensoitaisiin täysimääräisesti.” Lisäksi työryhmä toteaa, että kuntien yhteisövero-osuus voitaisiin korvata valtionosuudella, jonka perusteena olisivat esimerkiksi avoimen sektorin työpaikat tai jokin muu elinkeinopoliittinen kannuste” (Kilpailukykyiseen verotukseen – Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö työryhmämuistioita 12/2002).

Hyvinvointipalvelujen turvaaminen -julkaisussa esitetään Arvelan työryhmän tavoin yhteisöveron korvaamista valtionosuuksilla, joiden jakoperusteena voisi olla elinkeinopoliittisen kannustavuuden lisäämiseksi esimerkiksi avoimen sektorin työpaikat (Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2003. 16.6.2003).

säännön poistaminen vuonna 2002. Verotulojen supistumista korvaa verotulotasauksen pieneneminen seuraavina vuosina.

Kun valtionosuusjärjestelmää muutettiin vuonna 1996 niin, että samassa yhteydessä tasataan kuntien verotuloja, leikattiin Helsingin verotuloista muille kunnille lähes 300 miljoonaa euroa. Verotulotasaus muutti valtionosuusjärjestelmän luonnetta siinä mielessä, että tasausta siirrettiin kuntien väliseksi. Tämä merkitsi valtion rahoitustarpeen vähenemistä. Valtionosuusjärjestelmä ei ole siten enää täysin nimensä mukainen, koska merkittävä osa siitä on kuntien keskinäistä tasausta. Kun valtio vähentää omaa osuuttaan kuntien tehtävien rahoituksessa, joutuvat kunnat korottamaan veroprosenttiaan. Tästä taas seuraa se, että pienituloisetkin joutuvat kunnallisveron tasa-
veron luonteen takia osallistumaan palvelujen rahoitukseen enemmän kuin jos rahoitus kerättäisiin valtionveroina.

Helsingin kannalta on oleellista, mitä verotulotasaukselle tehdään. Mitä enemmän verotuloja tasataan, sitä enemmän Helsingiltä otetaan tasaukseen. Keskustelua yhteisöveron muuntamisesta valtionosuuksiksi voisi verrata 1950-luvulla käytyyn kiistaan kuntien keskusrahaston perustamisesta 1950 -luvulla (Helin 2002).

Kun kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta leikataan, on vaarana se, että omarahoitusosuudet ovat suuremmat kuin tasatun verotulon taso. Näin olikin vuosina 1997 – 1999. Koska verotulotasaus tehtiin kolme vuotta vanhoilla tiedoilla ja verotulot kasvoivat voimakkaasti, ei tästä aiheutunut kunnille merkittäviä ongelmia. Vaikka verotulotasauksen taso alenee vuonna 2004, on se vielä suurempi kuin omarahoitusosuuksien summa.

Taulukko 1. Verotulotasaus ja omarahoitusosuudet euroa/asukas 1997–2004

Euroa/asukas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Verotulotasaus	1 634	1 760	1 851	1 956	2 226	2 393	2 347	2 294
Sisäasianministeriö: Perusosa	35	33	31	31	31	28	28	28
Omarahoitusosuudet:								
Sosiaali- ja terveysministeriö	1 327	1 385	1 414	1 452	1 511	1 552	1 547	1 489
Opetusministeriö	409	447	460	476	514	557	595	595
Yhteensä	1 736	1 831	1 875	1 928	2 025	2 108	2 142	2 084

Helsinki uudistusten menettäjä

Helsingin talouden ”suuri linja” on ollut maksumiehen rooli. Helsingin asema kunnallistalouden kentässä edellyttää melkoista ”omavaraisuutta”; taloudessa pitää olla koko tietty pelivara. Valtiovalta ei tule Helsingin apuun, jos kaupungin talous joutuu ongelmiin. Kansantalouden vaihteluista Helsinki on selvinnyt. Se on selvinnyt myös valtion välillä kivuliaistakin ratkaisuksista, vaikka niitä on pidetty epäoikeudenmukaisina.

Helsingin vahvaa taloutta on kadehdittu. Siirtämällä osa Helsingin resursseista muualle, on mahdollista saada monien kuntien talous tasapainoon. Helsinkiä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tarkastella yhtenä kuntana muiden Suomen kuntien joukossa. Helsingin seutu on tärkeä Suomen talouden moottori. Helsingin seutukunta tuotti keskimäärin 30 prosenttia koko maan arvonlisäyksestä vuosina 1988 – 1999. Kauden loppupuolella sen arvonlisäosuus oli noussut jo yli 34 prosentin²⁷. Helsingin on menestyttävä kilpailussa niin Itämeren kuin koko Euroopan ytimen metropolien välisessä kilpailussa. Jos Helsinki ei siinä menesty, ei Helsingiltä riitä jaettavaa muille kunnille.

Valtion työpaikkojen merkitys oletettua vähäisempi

Usein on todettu Helsingin saavan kohtuutonta etua valtion työpaikoista ja näiden palkoista. Helsingin valtion työpaikkojen osuus työpaikoista ei eroa merkittävästi Jyväskylän, Kuopion, Joensuun ja Hämeenlinnan vastaavista luvuista (liite 3). Helsingissä oli vuonna 2001 valtion työpaikkoja 39 635. Helsinkiin näistä maksaa veronsa noin puolet (22 851, kts liite 4). Valtionenemmistöiset yhtiöt eivät nykyään poikkea muista yhtiöistä, joten niitä ei ole perusteltua analysoida tarkemmin²⁸.

Valtion työpaikkojen Helsinkiin tuoma verotulolisäys on noin yhden veroprosentin tuoton verran. Pelkästään verotulotasaus vie Helsingiltä vuosittain 3–4 veroprosentin tuoton veran. Valtion työpaikoista saadut kunnallisverotulot on Helsingiltä leikattu moneen kertaan valtionosuusuudistuksissa ja verotulotasauksessa.

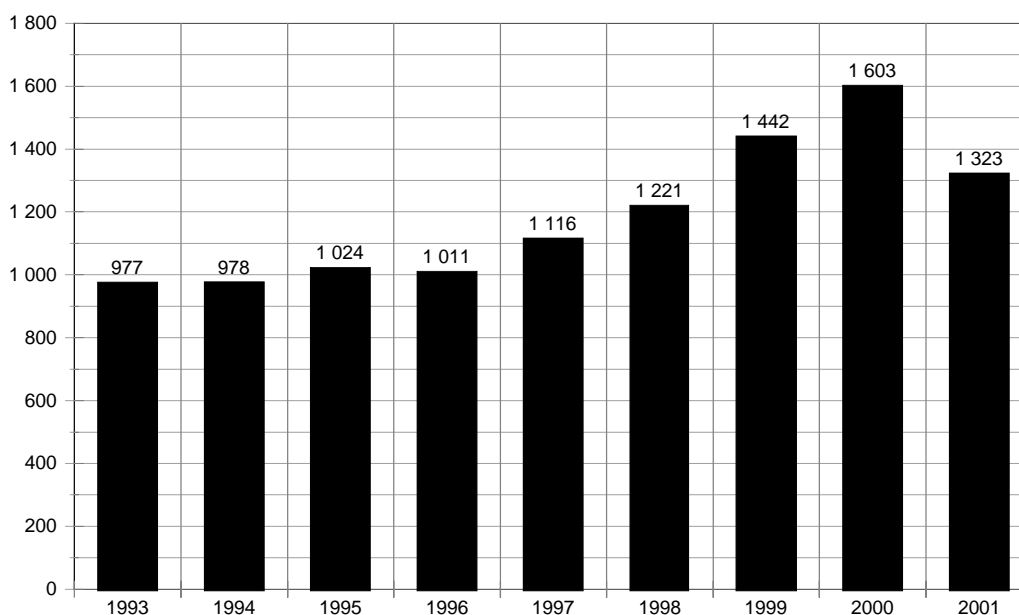
²⁷Susiluoto – Loikkanen 2001.

²⁸ Valtionenemmistöisillä yhtiöillä on Helsingissä 17 054 työpaikkaa, joissa työskentelevistä 8 404 asuu ja maksaa veronsa Helsinkiin.

Helsingiläisten maksamat valtion tuloverot

Pohdittaessa rahavirtoja Helsingin ja muun Suomen välillä, voidaan ensin tarkastella maakunnittaisia menoja ja tuloja. Valtion tulot – menot olivat Uudellamaalla noin 1 800 euroa asukasta kohti. Se on noin 2,3 miljardia euroa. Pelkästään Helsingistä valtio kokoaa tulo- ja varallisuusveroa 1,3 miljardia euroa. Kun otetaan huomioon se, että Helsingin kaupungin valtionosuudet ovat olleet miinusmerkkiset, hahmottuu millainen moottori Helsinki ja Uusimaa ovat koko maassa.

Kuvio 27. Maksuunpantu tulo- ja varallisuusvero Helsingissä 1993–2001 milj. euroa (vuoden 2000 rahanarvo)



Veroprocentin alhaisuus ja korkeat asumis- ja palvelukustannukset

Valtion aiheuttamien Helsingin talouden ongelmien ratkaisuksi on esitetty alhaisen veroprocentin korottamista. Alhainen veroprocentti on tavallisen kaupunkilaisen kannalta harhaa. Jos tarkasteluun otetaan asumisen kustannukset, joutuu vapailta markkinoilta vuokra-asunnon hankkiva maksamaan 5–10 veroprocentin tuoton verran enemmän kuin muualla Suomessa asuvat. Omistusasunnon hankinnassa ero on vielä suurempi.

Tässä yhteenvedossa ei ole käsitelty kuviossa 2 esitetyistä taloudellisen liikkumavaran osatekijöistä palveluja ja niiden kustannuksia. Helsingin eri toimintojen kustannukset ovat korkeat, suhteutettiinpa niitä asukaslukuun, palvelujen käyttömääriin tai ikäryhmiin²⁹. Osalle kustannusten korkeudesta löytyy selitys, suurelle osalle ei löydy. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki onkin pyrkinyt vuosien 2003 ja 2004 talousarvioissa karsimaan voimakkaasti kustannuksia.

²⁹Tarkemmin suurten kaupunkien kustannuksista: Heikki Helin, Kallis Helsinki. Suurten kaupunkien palvelukustannukset vuonna 2000. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002:1.

Kunnat tarvitsevat vakaata toimintaympäristöä

Hallitusohjelmiin on kirjattu säännöllisesti valtionosuusjärjestelmien uudistus. Näin kuntien tulopohja on ollut epävarma niin kauan kuin uudistus on saatu toteutettua. Ennen kuin uudistus siirtymävaiheineen on saatu viety läpi, ollaan toteuttamassa jo seuraavaa uudistusta.

Kaikkien kuntien taloutta ei ole mahdollista turvata täysin laskennallisella valtionosuusjärjestelmällä ilman että rahaa kohdistuisi sellaisiin kuntiin, jotka tulisivat toimeen pienemmälläkin valtionosuudella. Esimerkiksi kuntatalouden vakautuksen nimissä tehty ratkaisu siirsi merkittävästi resursseja nimenomaan suuriin ja keskisuuriin kuntiin. Se tuskin oli tarkoitus. Kaikkien kuntien talouden turvaaminen edellyttää tietyn suuruista harkinnanvaraista erää järjestelmässä. Sillä on mahdollista hoitaa vuodesta toiseen ongelmassa olevat kunnat. Näitä ei ole kovin monta kymmentä.

Näyttää myös siltä, että kun yritetään liian suuria uudistuksia kerralla, aika loppuu kesken. Siten ajaututaan tilapäisluontoisiin pikaratkaisuihin, joita pitää paikata seuraavina vuosina. Sen seurauksena kuntien tulopohja on taas epävarma.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on perusrakenteeltaan toimiva. Tarvittavat muutokset ovat hyvin pieniä³⁰. Erilaisiin ongelmiin on esitetty uusia kertoimia, mutta kertoimien lisäämisen seurauksena muutokset jäävät vähiin järjestelmän nollasumma pelin luonteen takia. Kertoimien lukumäärän lisäämisen toinen seuraus on se, että suhteellisen yksinkertaisesta järjestelmästä tulee vaikeammin ymmärrettävä. Eräs sosiaali- ja terveydenhuollon selkeää järjestelmää monimutkaistava piirre on ollut korvamerkittyjen valtionosuuksien lisääntyminen. Valtionosuusjärjestelmään ei ole tarvetta tehdä suuria muutoksia.

Yritysjohtajat ovat vuoronperään vaatineet valtiolta, että toimintaympäristön pitää olla vakaa. Verolakien muutokset on oltava tiedossa vuosikausia, jotta yritykset pystyisivät toimimaan suunnitelmallisesti. Kuntapuolella kaikki on toisin. Verotuksen vähennyksistä voidaan ratkaisut tehdä vasta sen jälkeen kun kunnissa on päätetty talousarvioista.

Uuden kuntalain mukaan talousarviovuoden lisäksi on suunniteltava kaksi seuraava vuotta. Valtion poukkoilevien ratkaisujen takia toisen ja kolmannen vuoden suunnittelu on mahdotonta. Kukaan ei osaa arvata mitä kuntien tulopohjasta ja tehtävistä päätetään. Kunnissa kaivataan yritysten tapaan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristöä. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on ollut jatkuvasti uudistettavina ja kunnissa on oltu koko ajan epävarmoja talouden perusteista.

³⁰Helsingin kannalta valtionosuusjärjestelmä on epäoikeudenmukainen siinä mielessä, että se leikkaa kaupungilta verotulotasauksen kautta muita korkeampaa tulopohjaa, mutta ei ota huomioon korkeamman tulopohjan edellytyksenä olevia korkeampia palkkakustannuksia tehtäväkohtaisissa valtionosuuksissa.

Yhteenveto

Helsingin kaupungin talous on muiden kuntien talouden tapaan mennyt vuoristorataa valtion tahdittama 1990-luvulla. Sama meno näyttää jatkuvaa 2000-luvullakin. Helsingin talous notkahti jyrkästi 1990-luvun alun laman seurauksena. Notkahdus oli muita kuntia syvempi, koska Helsinki on joutunut tulemaan toimeen omilla verotuloillaan. Monilla kunnilla tulopohja ei paljon heilahtanut, koska valtionosuus ja verotulojen täydennys turvasivat niiden tulopohjan.

Toinen notkahdus Helsingin taloudessa johtui valtion toimenpiteistä ”kuntatalouden vakauttamiseksi” vuonna 2002. Pääasiassa sen seurauksena Helsingin verotulot vähenivät noin kolmen veroprosentin tuoton verran. Vastaavaa Helsingin resurssien siirtoa muilla kunnille ei ole tapahtunut aikaisemmin.

Vuonna 2002 Helsingin verorahoitus jäi pienemmäksi kuin koko maan verorahoitus euroa/asukas. Näin tapahtui edellisen kerran vuonna 1992. Myös vuosikate talousarvion mukaan jäi vuosina 1992 ja 2002 miinusmerkkiseksi. Helsinki leikkaa menojaan vuosina 2003 ja 2004. Se on ainoa suurista kaupungeista, jonka menot molempina vuonna vähenevät. Vuonna 2003 kaupungin veroprosenttia korotettiin yhdellä prosenttiyksiköllä. Siitä huolimatta kaupunki joutuu lisäämään velkaa niin, että se kasvaa lähes miljardiin euroon, kun se vuonna 2001 oli vielä noin 200 miljoonaa euroa. Lainamäärä siis viisinkertaistuu.

Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat toistelleet, että yhteisöveron epävakautta ja sopimattomuutta kuntien palvelujen rahoittamiseen. Helsingin kannalta yhteisöveron kehitys on ollut huomattavasti helpompi ennakoida kuin valtion kuntataloutta koskevat ratkaisut. Nyt kun kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on käytetty kunta – valtio -suhteen tasausjärjestelmänä, on sen merkitys vähentynyt niin pieneksi, ettei siitä voi saada minkäänlaista uhkaa kuntien taloudelle.

Jos yhteisövero muutettaisiin valtionosuudeksi, eivät kunnat saisi lisää tuloja yhteisöveron kasvaessa. Yhteisövero on tärkeä elinkeinopoliittinen kannuste. Kyse on myös kunnallisesta itsehallinnosta. Valtionosuuksien osuuden kuntien rahoituksessa kasvaessa, kasva myös valtion valta ohjata kuntien toimintaa. Yhteisövero on erittäin tärkeä maan kasvukeskuksille. Jos niiden tulopohjaa heikennetään, viedään edellytyksiä niiden mahdollisuuksista toimia kansantalouden vetureina.

Helsinki on ollut erilaisten uudistusten maksumies. Helsingin menetykset on kuitenkin kohtuullistettu useimmissa uudistuksissa. Näin ei kuitenkaan tehty vuoden 2002 ”kuntatalouden vakauttamisratkaisussa”, joka rapautti Helsingin talouden. Jälkikäteen myönnetään päätöksen olleen virhe, mutta mitään ei olla tekemässä sen korjaamiseksi.

Liite 1. Julkisten menojen hintaindeksi 1995 =100 Kunnallistalous, kokonaisindeksi ja rahanarvon muunnoskerroin vuoden 2000 tasoon

Vuosi	Indeksi	Kerroin
1990	89,3	1,241881
1991	93,6	1,184829
1992	96,3	1,151610
1993	97,0	1,143299
1994	97,7	1,135107
1995	100,0	1,109000
1996	101,3	1,094768
1997	102,5	1,081951
1998	105,4	1,052182
1999	107,1	1,035481
2000	110,9	1,000000
2001	114,3	0,970254
2002	112,3	0,987533

Liite 2. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntien talouteen 1991 – 2000 (Suomen Kuntaliitto)

Milj.euroa	1991-1995	1996-2000	Yhteensä
Valtionosuusleikkaukset	-1 289	-1 586	-2 875
Kuntia suosivien toimien "kuittaukset" valtionosuuksissa		-1 032	-1 032
Korkomenetykset valtionosuuksien viivästämisestä	-66	-35	-101
Kuntien velvoitteiden muutokset siitä muut kuin Kelaosuuksiin ja työnantajamaksuihin liittyvät	-335 32	995 -23	660 9
Veropohjan muutokset	-143	-641	-784
Arvonlisäverouudistus	-84	-165	-249
Yhteensä	-1 917	-2 464	-4 380

Lähde: Suomen Kuntaliitto
-kuntatalous heikentyy
+kuntatalous vahvistuu

Liite 3. Suurten kaupunkien julkisen sektorin työpaikkojen osuus työpaikoista suurissa kaupungeissa 2001

Prosenttia työpaikoista	Valtio	Kunta	Valtio + valtionyhtiö	Kunta+ valtio
091 Helsinki	10,5	17,2	15,1	27,7
049 Espoo	6,9	17,6	10,1	24,5
837 Tampere	7,5	19,4	11,7	26,9
853 Turku	9,6	20,9	12,5	30,5
092 Vantaa	3,5	14,9	16,5	18,4
564 Oulu	8,8	24,1	12,5	32,9
398 Lahti	3,9	24,2	6,1	28,1
179 Jyväskylä	10,1	22,4	14,1	32,5
297 Kuopio	11,1	28,7	13,9	39,8
609 Pori	3,4	26,6	11,9	30,0
905 Vaasa	8,7	25,7	12,4	34,4
405 Lappeenranta	7,7	22,0	10,8	29,7
167 Joensuu	10,0	26,7	13,6	36,7
285 Kotka	3,4	26,5	5,9	29,9
109 Hämeenlinna	10,2	25,3	13,7	35,4
491 Mikkeli	9,5	28,1	12,1	37,6

Liite 4. Helsingissä työssäkäyvät asuinkunnan mukaan 2001

Asuinalue	Työnantajan juridinen muoto			Yrittäjät	Tunte- maton	Yhteensä
	Valtio	Valtioenem- mistöinen Oy	Kunta tai yksityinen sektori			
Helsinki - Helsingfors	22 851	8 404	179 542	14 189	386	225 372
Espoo - Esbo	4 647	1 935	36 119	466	27	43 194
Vantaa - Vanda	4 201	2 063	33 369	425	5	40 063
Kauniainen - Grankulla	160	58	1 327	8	8	1 561
Hyvinkää - Hyvinge	414	468	2 356	15	1	3 254
Järvenpää - Träskända	723	503	4 236	28	-	5 490
Kerava - Kervo	731	535	4 138	29	1	5 434
Kirkkonummi - Kyrkslätt	430	242	3 338	48	3	4 061
Nurmijärvi	525	193	4 169	47	-	4 934
Sipoo - Sibbo	286	98	2 655	57	4	3 100
Tuusula - Tusby	508	351	3 868	54	1	4 782
Vihti - Vichtis	259	105	2 038	20	-	2 422
Muu Uudenmaan maakunta	619	372	4 686	77	-	5 754
Itä-Uudenmaan maakunta, pl. Sipoo	427	192	3 367	37	7	4 030
Varsinais-Suomi - Egentliga Finland	518	213	2 557	26	-	3 314
Satakunta - Satakunta	118	37	683	9	-	847
Kanta-Häme - Egentliga Tavastland	614	553	2 810	18	-	3 995
Pirkanmaa - Birkaland	362	142	2 505	23	-	3 032
Päijät-Häme - Päijänne-Tavastland	211	116	1 758	19	-	2 104
Kymenlaakso - Kymmenedalen	166	56	1 201	12	-	1 435
Etelä-Karjala - Södra Karelen	69	48	621	7	-	745
Etelä-Savo - Södra Savolax	99	43	658	15	-	815
Pohjois-Savo - Norra Savolax	105	39	955	7	-	1 106
Pohjois-Karjala - Norra Karelen	75	21	505	7	-	608
Keski-Suomi - Mellersta Finland	123	63	1 077	13	-	1 276
Etelä-Pohjanmaa - Södra Österbotten	52	25	550	5	-	632
Pohjanmaa - Österbotten	56	32	615	1	-	704
Keski-Pohjanmaa - Mellersta Österbotten	19	9	201	2	-	231
Pohjois-Pohjanmaa - Norra Österbotten	131	88	1 155	6	-	1 380
Kainuu - Kajanaland	36	19	227	-	-	282
Lappi - Lappland	83	31	501	4	-	619
Ahvenanmaa - Åland	17	-	65	-	-	82
Kaikki yhteensä	39 635	17 054	303 852	15 674	443	376 658

Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilaston ennako 2001

Lähteet

Enberg Mikael, Kommunerna kammars hem gamla skatter. Finlands Kommuntidning 11/2002.

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

Helin Heikki, Valtionosuusjärjestelmä – kuntien tulopohjan ja palvelukustannusten tasaaja. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1997:13

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

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

Helsingin Sanomat, Sevon: Kuntien yhteisöveron voisi korvata valtionosuuksien nostolla. 27.5.2002.

Kietäväinen Timo, Kunnallistalous taitekohdassa. Suomen Kuntaliiton tiedote 22.11.2002.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, Arviointia ja laskelmia kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Valtionosuusjaosto. Helmikuu 2003.

Manninen Hannes, Helsinki kuntakentässä. Luentomoniste Helsingin kaupungin vi-rastopäällikköpäivillä 30.10.2003.

Meklin Pentti, Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajina – tunnuslukujen rajat ja vaarat. Kuntapuntari 6/1998.

Mekin Pentti, Tilinpäätöksen tunnuslukuja pitäisi tulkita huolellisesti. Kuntalehti 13/1998.

Meklin Pentti, Kunnan taloudellinen tulos ja sen mittarit. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1999.

Pekkarinen Jukka, Kuntien peruspalvelujen rahoitus. Sisäasiainministeriön kunta-osaston julkaisu 1/2001.

Polemiikki, Raimo Sailas vaatii isoa rakenneremonttia. 3/2001

Polemiikki, Kuntatilintarkastaja Leif Engfelt: Yhteisövero pienempi riski kuin valtiovarainministeriö. 2/2001.

Sisäasianministeriö, VOS – periaate -työryhmä. Keskustelumuistio 15.4.2002.

Suomen Kuvalehti, ”Tehostakaa palveluja”. Valtiosihteeri Raimo Sailaksen mielestä vaurilla kunnilla on varaa maksaa. 34/2002.

Susiluoto Ilkka – Loikkanen Heikki A, Seutukuntien taloudellinen tehokkuus 1988–1999. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2001:10.

Vaattovaara Mari – Vuori Pekka, Väestörakenteen ja alueellisen eriytymisen vaikutus Helsingin veropohjaan. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2002:1.

Valtiovarainministeriö, Kuntien hankintojen arvonlisävero -työryhmä. Työryhmämuistioita 3/2001.

Valtiovarainministeriö, Kilpailukykyiseen verotukseen – tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Työryhmämuistioita 12/2002.

Valtiovarainministeriö, Valtio ja kunnallisen toiminnan rahoitus. Työryhmäraportti Helmikuu 2003.

Valtiovarainministeriö, Hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Kansantalouselosasto julkaisu 4/2003.