

Janne Antikainen, Jaakko Huttunen, Seppo Laakso,
Henrik Lönnqvist, Sinikukka Pyykkönen, Ilppo Soinin-
vaara

Kannustaako valtionosuusjärjestelmä kuntia kasvuun?



KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 10.1.2019		
Tekijät	Janne Antikainen, Jaakko Huttunen, Seppo Laakso, Henrik Lönnqvist, Sinikukka Pyykkönen, Ilppo Soininvaara		
Julkaisun nimi	Kannustaako valtionosuusjärjestelmä kuntia kasvuun?		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2019		
Asiasanat	Valtionosuusjärjestelmä, kaavoitus, kasvu, MAL-sopimukset		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	10/2019 Policy Brief: Valtionosuusjärjestelmä kompensoi kasvun kustannuksia – kasvun kannustamiseksi tarvitaan muita keinoja		
Julkaisuaika	Tammikuu, 2019	Sivuja 62	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Tässä tutkimushankkeessa selvitettiin uudistettavan valtionosuusjärjestelmän soveltuvuutta kasvavien kuntien kaavoituksen ja asuntotuotannon lisäämiseen. Kokonaisuudessaan VOS-järjestelmä nähdään toimivana keinona kuntien peruspalveluiden rahoittamiseksi sekä kuntien välisten erojen tasoittamiseksi, mutta myös kunnan sisäisten kasvukipujen lieventämiseksi. VOS-järjestelmä ei sisällä varsinaisia kasvun kannustimia, mutta korvaa kasvun aiheuttamia kustannuksia.

VOS-järjestelmä ratkoo kunnan sisäisiin kasvun kustannuksiin liittyviä ongelmia, joilla ei ole seudullisia ulkoisvaikutuksia. Puolestaan MAL-sopimusmenettelyä suositellaan jatkossakin hyödynnettäväksi suurten kaupunkiseutujen ylikunnallisten haasteiden ratkaisemiseen, sekä kasvun mahdollistamiseen. VOS-järjestelmään on mahdollista liittää nopeasti kasvavia sekä taantuvia kuntia tukevia kertoimia. Kasvavat kunnat kokevat monipuolisia kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja haasteita, mutta myös taantuvissa kunnissa voimistuvat toimivien yhdyskuntarakenteiden vaatimukset, joskaan asuntotuotannolle ei ole määrällistä tarvetta.

Kuitenkin mikäli nämä instrumentit rahoitettaisiin vähentämällä muiden kuntien valtionosuuksia, heikkenisivät VOS-järjestelmän perustoiminnan edellytykset kuntien peruspalveluiden rahoittamiseen liittyen. Lisäksi tutkimuksessa suositellaan vieraskielisten määrään liittyvien VOS-kertoimien määrittelyä vastaamaan kuntien todellisia kustannuksia. VOS-järjestelmän lisäksi tarvitaan myös muita keinoja kuntien kasvun tai taantumisen ja niihin liittyvien erityispiirteiden huomioimiseksi.

Liite 1. Yhdyskuntarakenteen investointikustannusten mallianalyysi

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 10.1.2019		
Författare	Janne Antikainen, Jaakko Huttunen, Seppo Laakso, Henrik Lönnqvist, Sinikukka Pyykkönen, Ilppo Soininvaara		
Publikationens namn	Uppmuntrar statsandelssystemet kommunernas tillväxt?		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 10/2019		
Nyckelord	Statsandelssystemet, stadsplanering, MBT-överenskommelsen		
Publikationens delar /andra producerade versioner	10/2019 Policy Brief: Statsandelssystemet kompenserar växtens kostnader – andra medel behövs för tillväxt		
Utgivningsdatum	Januari, 2019	Sidantal 62	Språk Finska

Sammandrag

I detta forskningsprojekt undersöktes förenligheten av statsandelssystemet som håller på att reformeras med de växande kommunernas ökning av planläggning och bostadsproduktion. I helheten betraktas statsandelssystemet som ett fungerande medel för att finansiera kommunernas basservice och utjämna skillnader mellan kommunerna men också för att lindra kommunens inre växtvärk. Statsandelssystemet innehåller inga egentliga tillväxtincitament men det ersätter kostnader förorsakade av tillväxten.

Statsandelssystemet löser problem gällande kostnaderna för kommunens inre tillväxt som inte har några regionala externa effekter. Det rekommenderas att MBT-överenskommelsen i sin tur också i fortsättningen utnyttjas i lösandet av de stora stadsområdenas kommunöverskridande utmaningar och i möjliggörandet av tillväxten. Det är möjligt att koppla faktorer som stöder snabbt växande och regressiva kommuner till statsandelssystemet. Växande kommuner upplever mångsidiga kostnader och utmaningar förorsakade av tillväxten men också i regressiva kommuner förstärks kraven på fungerande samhällsstrukturer fastän det inte finns ett kvantitativt behov av bostadsproduktion.

Om emellertid dessa instrument finansierades genom att minska de övriga kommunernas statsandelar skulle förutsättningarna till de grundläggande funktionerna av statsandelssystemet gällande finansieringen av kommunernas basservice försvagas. Därtill rekommenderas det i undersökningen att statsandelsfaktorerna anknutna till antalet främmandespråkiga definieras motsvarande kommunernas faktiska kostnader. Förutom statsandelssystemet behövs också andra medel till att ta hänsyn till kommunernas tillväxt eller regression och tillhörande särdrag.

Bilaga 1. Yhdyskuntarakenteen investointikustannusten mallianalyysi

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokaytoon.fi/sv). De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 10.1.2019		
Authors	Janne Antikainen, Jaakko Huttunen, Seppo Laakso, Henrik Lönnqvist, Sinikukka Pyykkönen, Ilppo Soininvaara		
Title of publication	Does the State subsidy system stimulate municipalities to grow?		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 10/2019		
Keywords	State subsidy system, Land use planning, Population growth, Land use, housing and transportation agreements		
Other parts of publication/ other produced versions	10/2019 Policy Brief: State subsidy system compensates the costs of growth – other measures are needed for stimulating growth		
Release date	January, 2019	Pages 62	Language Finnish

Abstract

This study has probed the applicability of the new State subsidy system for stimulating land use planning and housing production in growing cities. In total, the state subsidy system is seen as a functional instrument to finance municipal basic services as well as in equalizing financial capabilities of the municipalities, but also in reducing municipal growth problems. The state subsidy system does not enclose actual incentives for growth but reimburses the financial problems that are created by the growth of the cities.

The State subsidy system solves those municipal growth issues that have no regional externalities. However, the Land use, housing and transportation agreements are continuing to be needed for solving city-regional growth issues, and to enable growth. It is possible to add certain coefficients to the state subsidy system that would increase the support for growing cities as well as for shrinking municipalities. Growing cities face multiple problems arising from the growth and small municipalities witness growing demand for functional built environments, even as they lack demand for new housing.

Still, if the said coefficients would be financed by cutting other municipalities' state subsidies, the prerequisites for the basic functions of the state subsidy system would weaken. In addition, this study has found that the coefficients considering the foreign language speakers should be redefined to match real costs. Moreover, it is seen that along the state subsidy system, other instruments are needed to spur housing production and planning in cities.


Appendix 1. Yhdyskuntarakenteen investointikustannusten mallianalyysi

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 ([tietokayttoon.fi/en](https://www.tietokayttoon.fi/en)). The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. TAUSTA.....	2
2.1 Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja	2
2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenteeseen ei esitetä merkittäviä muutoksia.....	2
2.3 Muuttoliikkeen vaikutus asuntojen kysyntään ja hintoihin.....	3
3. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA MENETELMÄT.....	6
3.1 Tutkimuksen tavoitteet	6
3.2 Tutkimuksen rakenne.....	7
3.3 Aineisto ja menetelmät.....	8
4. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN OHJAUSVAIKUTUS KUNTIEN ASUNTOTUOTANNOLLE JA ASUKASVALIKOINNILLE	10
4.1 Elinkeinorakenne muuttuu ja kaupungit kasvavat, mutta kasvavatko ne tarpeeksi?	10
4.2 Julkisen sektorin tehtävistä ja työnjaosta.....	12
4.3 Julkisten palveluiden rahoitus	14
4.4 Valtionosuusjärjestelmällä on useita tavoitteita	14
4.5 Valtionosuusjärjestelmään voidaan lisätä kannustinelementtejä.....	15
4.6 Millainen olisi hyvä valtionosuusjärjestelmä?	16
4.7 Valtionosuusjärjestelmä ei kannusta kaupunkia kasvamaan	17
4.8 Vahva pyrkimys alueiden väliseen tasaukseen on pohjoismaisten valtionosuusjärjestelmien perusominaisuus	19
4.9 Kannustetaan kaupunkiseutuja viisaaseen kasvuun	22
5. KUNTIEN VÄLISET EROT ASUNTOTUOTANNOSSA, MUUTTOLIIKKEESSÄ JA VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSESSA.....	24
5.1 Alueellisilla asuntomarkkinoilla on vahva yhteys taloudelliseen toimintaympäristöön.....	24
5.2 Asuntotuotanto keskittyy suurille kaupunkiseuduille.....	25
5.3 Asuntotuotannolla on vahva yhteys väestökehitykseen ja aluetalouteen.....	32
5.4 Väestön, tulojen ja kustannusten muutokset selittävät asuntokysyntää.....	34
5.5 Johtopäätöksiä alueellisista eroista kasvussa ja asuntomarkkinoissa	35



6.	VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN JA SEN KRITTEERISTÖN KEHITTÄMINEN	36
6.1	Kasvavilla ja taantuvilla kunnilla on erilaisia haasteita.....	36
6.2	Kasvu ei ole valtionosuuden kriteeri	37
6.3	Kasvu aiheuttaa kustannuksia	38
6.4	Väestönkasvu ja asuntotuotanto lisäävät erityisesti yhdyskuntarakenteen kustannuksia	38
6.5	Myyntivoitot kompensoivat kasvun kustannuksia	41
6.6	Kasvukuntien talouden tila ei ole huono	42
6.7	Johtopäätöksiä kasvun kustannuksista.....	43
6.8	Kasvuun perustuva valtionosuuskriteeri	44
6.9	Koelaskelmia väestönmuutokseen perustuvasta valtionosuuskriteeristä.....	45
6.9.1	Keskeiset tulokset	45
6.9.2	Johtopäätöksiä koelaskelmasta	46
7.	VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN SOVELTUVUUS JA VAIHTOEHTOISET KANNUSTIMET ASUNTOTUOTANNON JA KAAVOITUKSEN KEHITTÄMISEKSI .	48
7.1	Valtionosuusjärjestelmä ei nykyisellään kannusta kaavoitukseen.....	48
7.2	Valtionosuusjärjestelmällä on kuitenkin paikkansa kasvun tukemisessa	49
7.3	MAL-menettely tärkein keino kasvun kannustimena	50
7.3.1	MAL-sopimusten toteutuminen	51
7.4	MAL-sopimusten ja VOS-järjestelmän yhteistoiminta.....	52
7.5	Muita keinoja kaupunkien kasvun tukemiseksi	52
8.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET.....	54
	LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	58

1. JOHDANTO

Suomessa väestö, kuten myös asuntorakentaminen ja työpaikat, kasautuvat suurimmille kaupunkiseuduille, kun taas syrjäisemmät seudut ja kunnat menettävät väestöään ja työpaikkoja, eikä uusia asuntoja rakenneta merkittävästi. Suurten kaupunkiseutujen kohdalla kustannuspaineita syntyy kasvun seurauksena, sillä väestönlisäys synnyttää kunnille kuluja esimerkiksi kunnallistekniikan ja palveluiden ja niihin liittyvien rakennusinvestointien, kuten uusien koulujen ja päiväkotien muodossa. Erityisesti suurissa kaupungeissa väestönkasvu muodostuu maahanmuuttajien suhteellisen suuresta osuudesta, joka puolestaan synnyttää tiettyjä palvelutarpeita ja täten kustannuksia.

Supistuvissa kunnissa puolestaan työpaikkoja on vähemmän, jolloin verotuloja muodostuu vähemmän. Näissä kunnissa myös väestö on keskimäärin vanhempaa ja syntyvyys alhaisempaa, jolloin kuluja syntyy suhteellisesti enemmän esimerkiksi sote-palveluiden muodossa. Kyseisten kuntien kohdalla asuntomarkkinat eivät toimi vähäisen kysynnän vuoksi, jolloin asunnoista on ylitarjontaa suhteessa kysyntään. Uudistuotantoa syntyy lähinnä kunta-keskustoihin esimerkiksi palveluasumisen muodossa. Näissä kunnissa myös kaavarantoa on muodostunut yli tarpeen, eikä esimerkiksi kunnallistekniikkaan tehdyistä investoinneista saada täysimääräistä hyötyä irti. (Antikainen ym. 2017, 19.)

Kuntien välisiä eroja tasataan valtionosuusjärjestelmällä, jonka ensisijaisena tavoitteena on turvata kuntien mahdollisuudet peruspalvelujen järjestämiseen kaikkialla maassa. Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien eroja tulopohjaan, kustannusrakenteeseen ja palvelutarpeisiin liittyen. Lähtökohtaisesti valtionosuusjärjestelmä vaikuttaa asukkaiden jakautumiseen ja väestörakenteen eroihin kuntien välillä. Nykyistä valtionosuusjärjestelmää luonnehditaan kuitenkin kustannus- ja palvelutarve-eroja tasaavaksi järjestelmäksi. Järjestelmän tavoitteiksi ei ole kuitenkaan asetettu kannustamista kunnan kasvuun tai asuntotuotannon edistämiseen.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntien tulo- ja kustannusrakenne muuttuvat merkittävästi, kun yli puolet kuntien tuloista ja kustannuksista ehdotetaan siirrettäväksi maakunnille. Esimerkiksi kuntien peruspalveluiden valtionosuus pienenee lähes 70 prosenttia, kun valtionosuudesta siirretään sote-relevantit osat (kuten esimerkiksi sairastavuus ja yli 16 v. ikäryhmät) maakuntien rahoituspohjaan. Järjestelmän perusrakenne kuitenkin pysyy pitkälti nykymuotoisena, joskin uuteen järjestelmään ehdotetaan lisättäväksi kuntakohtaisia muutoksia tasaavien elementtejä.

Edellä mainituista syistä tämän tutkimushankkeen (jäljempänä *VAKKA-tutkimushanke*) pääasiallinen selvitystarve syntyy kasvavien kaupunkiseutujen ja supistuvien seutujen erilaisista tilanteista liittyen väestön määrään ja sen kehitykseen, asuntorakentamiseen ja väestön palvelutarpeisiin. Myös maakunta- ja sote-uudistus aiheuttaa toteutuessaan muutoksia kuntien talouteen.

VAKKA-tutkimushankkeen tavoitteena on analysoida valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutuksia kuntien asuntotuotannolle ja asukasvalikoinnille sekä selvittää, onko järjestelmään mahdollista rakentaa kannustimia kaavoitukseen ja asuntotuotantoon, ja jos on, niin millaisia ne olisivat.

VAKKA-hanke toteutettiin helmi-joulukuussa 2018. Tutkimushankkeen konsortioon kuului aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n Janne Antikainen (FL), Jaakko Huttunen (FM), Sinikukka Pyykkönen (HTM) ja Ilppo Soininvaara (FM) sekä Kaupunkitutkimus TA:n Seppo Laakso (VTT) ja Henrik Lönnqvist (TKT).

2. TAUSTA

2.1 Valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja

Kuntien valtionosuudet määräytyvät esimerkiksi kunnan väestön ikärakenteen, opetuksen oppilasmäärien, asukkaiden sairastavuuden ja eri palveluiden yksikkökustannusten perusteella. Valtionosuuksista vastaa valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Valtionosuusjärjestelmä on Suomen valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon säädetty tasausjärjestelmä, jonka tarkoitus on tasata tulopohjassa, kustannusrakenteessa ja palvelutarpeissa olevia kuntien välisiä taloudellisia eroja siten, että kansalaiset saavat tietyn tasoiset lakisääteiset peruspalvelut kohtuullisella verorasituksella kotikunnasta riippumatta.

Kunnat järjestävät valtaosan peruspalveluista. Rahoitusvastuu palveluista sen sijaan on jaettu kuntien ja valtion kesken. Valtion kunnille myöntämällä rahoituksella, valtionavulla, toteutetaan rahoituspohjan ja tehtävien välistä tasapainoa kuntien ja valtion välillä. Valtionapujen tasolla myös määritetään ja taataan tietty palvelutaso. Valtionavut voidaan jakaa valtionosuuksiin ja valtionavustuksiin.

Valtion kuntiin osoittamia rahoja kutsutaan valtionavuuksi. Valtionavut jakautuvat valtionosuuksiin ja valtionavustuksiin siten, että valtionosuudet kattavat suurimman osan, noin 90 prosenttia kaikista valtionavuuksista. Valtionosuuksia ei ole korvamerkitty kunnille tiettyjen palvelujen järjestämiseen, vaan kunta itse päättää valtionosuusrahoituksensa käytöstä. Valtionavustukset ovat puolestaan "korvamerkittyjä" valtionapuja. Valtionavustukset kunnan tulee käyttää tietyn palvelun järjestämiseen, tietyn kustannuksen kattamiseen tai avustuksen myöntämiseksi kunnan tulee täyttää tietyt kriteerit. Jos kunta kuitenkin pystyy tuottamaan palvelut alle laskennallisen rahoituksen, niin se saa pitää erotuksen. Tämä VOS-ominaisuus kannustaa kuntaa tuottamaan palvelut tehokkaasti.

Kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu hallinnollisesti kahdesta osasta: Valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) ja Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaisesta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta, jota hallinnoi puolestaan opetus- ja kulttuuriministeriö. Kunnan valtionosuusrahoituksen kokonaisuutta arvioitaessa molemmat valtionosuusjärjestelmän osat tulee huomioida. (Lehtonen 2015.)

2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenteeseen ei esitetä merkittäviä muutoksia

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa tavoitteena on kuntien rahoituksen turvaaminen niille jäljelle jääviin tehtäviin sekä valtionosuuksien määräytymistekijöiden merkityksen säilyttäminen. Järjestelmä reagoisi vastaisuudessakin kunnan palvelutarpeissa ja olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin. Myös verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasaus säilyisi, joskin siihen esitettäisiin tasauslisä- ja tasausvähennysprosentteja koskevia muutoksia. Kokonaisuudessaan valtionosuusjärjestelmään ei olla tekemässä merkittäviä muutoksia, jolloin sen peruselementit kestävät nykyisen kaltaisina.

Sote-tehtävien siirtyessä maakunnille suurin osa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta allkoitavasta rahasta määräytyisi alle 16-vuotiaiden ikäluokkien mukaan. Koska kunnilla olisi uudistuksenkin jälkeen edelleen tärkeä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen

sessä sekä sosiaali- että terveysten ennaltaehkäisyssä, esitetään valtionosuusjärjestelmän tarve- ja olosuhde-eroperusteisiin kriteereihin uutena kriteerinä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Samalla uudistuksen yhteydessä luovuttaisiin puolestaan nykyisestä työpaikkaomavaraisuuden kriteeristä.

Edellisten lisäksi kiinteistövero sisällytettäisiin 50 prosenttisesti verotuloihin perustuvaan valtionosuusjärjestelmän tasaukseen. Tasaustasausprosentti nousisi 90 prosenttiin, mikä hyödyttäisi taseausrajan alenemisesta kärsiviä kuntia. Tasaustasausvähennysprosentiksi esitetään 15 prosenttia, mikä taas hyödyttäisi niitä kuntia, joilta siirtyy suhteellisesti eniten verotuloja maakuntiin. Taseausraja olisi edelleenkin 100 prosenttia.

Maakunta- ja soteuudistus aiheuttaa osaltaan muutoksia kuntien menoihin, sillä uudistuksen myötä yli puolet kuntien nykyisistä menoista (viimeisimmän arvion mukaan noin 17,6 mrd. euroa) siirtyy maakuntien vastuulle. Jotta kokonaisveroaste ei nousisi, siirtyy vastaava osa kuntien tuloista maakuntien rahoitukseen. Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä maakuntien rahoitukseen siirtyy hieman yli 6 miljardia euroa. Tämän lisäksi kunnilta maakunnille siirtyy noin 11 mrd. euroa kunnallisveroa sekä osa kuntien yhteisöveron tuotosta (0,6 mrd. euroa). Koko maan tasolla kuntien tehtävien muutoksesta aiheutuva kustannusten ja tulojen siirto on kustannusneutraali. Siirtyvät kustannukset ja tulot eivät kuitenkaan vastaa kunta-kohtaisesti toisiaan. Tämä johtuu pääsääntöisesti siitä, että kuntien siirtyvät sote-kustannukset (alimmillaan n. 2 200 €/as ja ylimmillään n. 6 400 €/as) ja kunnallisveroprosenttiyksikön tuotto (alimmillaan n. 100 €/as ja ylimmillään n. 400 €/as) asukasta kohden laskettuna vaihtelevat merkittävästi. Tästä syystä valtionosuusjärjestelmään esitetään tasauselementtejä, joilla näitä kuntakohtaisia eroja hillitään. (Valtioneuvosto, 2018).

Suurten kuntakohtaisten muutosten rajaamiseksi uuteen valtionosuusjärjestelmään esitetään sote-siirron muutosrajoitinta. Rajoitin ei ottaisi huomioon valtionosuusjärjestelmän varsinaisia uusia kriteerimuutoksia, vaan se huomioisi ainoastaan sote-tehtävien siirrosta aiheutuvat taloudelliset muutokset. Rajoittimen suuruus olisi 60 prosenttia eli sekä positiivisesta että negatiivisesta muutoksesta kunnan omavastuuosuudeksi jäisi 40 prosenttia. Tämän lisäksi uuteen valtionosuusjärjestelmään esitetään niin sanottua järjestelmämuutoksen tasausta, jolla taataan se, että yhdenkään kunnan talouden tasapaino (vuosikate poistojen jälkeen) ei muutu uudistuksen poikkileikkaustilanteessa enempää kuin +/- 100 euroa asukasta kohden. (Valtioneuvosto 2018).

2.3 Muuttoliikkeen vaikutus asuntojen kysyntään ja hintoihin

Asuntojen kysynnän ja tarjonnan alueittaiseen epätasapainotilanteeseen vaikuttaa keskeisesti kuntien välinen muuttoliike. Muuttovoittoalueilla asunnoille riittää kysyntää ja hinnat nousevat ennen kuin uudistuotanto ehtii tasoittaa huippua.

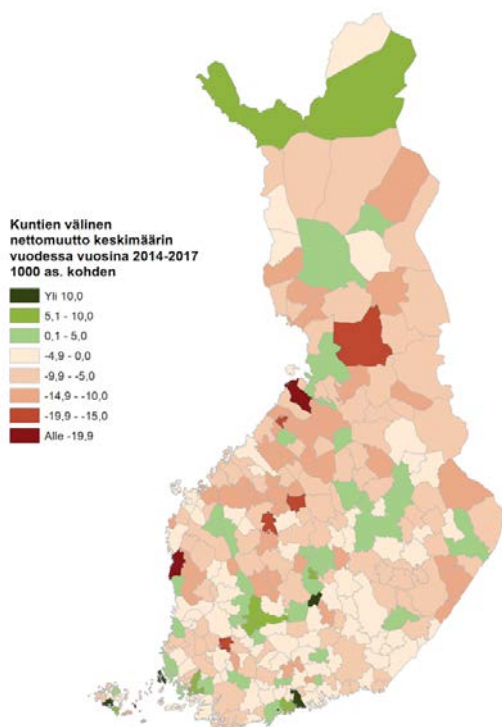
Asuntojen hintojen ja vuokrien nousu ovat työmarkkinoiden näkökulmasta haaste erityisesti Helsingin seudulla. Asuntojen uudistuotannon edustaessa aina vain pientä osaa koko asuntokannasta asuntokysynnän voimakkaan kasvun vaikutukset ohjautuvat ensin vanhojen asuntojen hintoihin ja vuokriin. Asuntotarjonnan kasvattamisella voidaan tasapainottaa tilannetta, mutta vaikutukset tulevat esiin vasta useamman vuoden aikajänteellä, ja pitkäkestoisien kasvupaineiden oloissa vielä tätäkin hitaammin.

Uusien asuntojen osalta kaavoitetun rakennusmaan saatavuus ja rakennuskustannukset ovat keskeisiä tarjontaan vaikuttavia tekijöitä. Asuntotarjonnan määrä vaikuttaa asumiskustannuksiin ja se myös vaikuttaa koko asuntokannan hintakehitykseen. Asuntotarjonnan hintajouston ollessa alhainen kasvavan asuntokysynnän hintavaikutukset ovat merkittävämpiä. Kasvavien kaupunkiseutujen osalta asuntotarjonta ei ole aiemmin reagoinut kovin nopeasti

asuntotarpeen kasvuun. Tämän seurauksena asuntojen hinnat ja vuokrat ovat nousseet huomattavasti. Tämä selittää osaltaan myös asumistukimenojen kasvua. Väestönkasvu itsessään voi myös tehdä kaupungista ja kaupunkiseudusta houkuttelevamman asuinpaikan muun muassa kasvavan työpaikkatarjonnan ja paranevan palvelutason takia. Tällöin asuntotarjonnan lisääminenkin ei välttämättä laske asuntojen hintoja ja vuokria, pikemminkin vain hidastaa niiden nousua. (Antikainen ym. 2017.)

Muuttotappioalueilla edellytykset uudistuotannolle ovat puolestaan heikot, koska kysyntää asunnoille on vähän. Muuttoliikettä ja asumista Suomessa leimaa kaupungistuminen. Suomi onkin jakautunut alueellisesti vahvoihin toiminnallisiin kaupunkiseutuihin ja elinvoimaansa menettäviin seutuihin, joihin kuuluu sekä harvaan asuttuja seutuja että pieniä kaupunkiseutuja. Lisäksi kaupungistumiskehitys on muodostamassa Suomeen selkeitä toiminnallisia alueita, jotka muodostuvat kaupunkikeskusten ja työssäkäynnin ympärille. Myös kuntien välinen nettomuutto keskittyy pääosin edellä mainittujen toiminnallisten alueiden kuntien välille (kuva 1.). Väestöennusteiden mukaan vuonna 2030 lähes 60 prosenttia asukkaista eli 3,2 miljoonaa ihmistä asuu 90 minuutin saavutettavuusvälillä Helsingistä, Tampereelta ja Turusta. Nykyisellään ainoastaan Helsinki-Tampere-akseli muodostaa selkeän kasvukeskuksia toisiinsa kytkevän vyöhykemäisen rakenteen. (Antikainen ym. 2016.)

Laajaan kehitykseen vaikuttaa myös se, että Suomen vieraskieliset ovat vahvasti keskittyneet kaupunkiseuduille (88 % vieraskielisistä asuu kaupunkimaisissa kunnissa) ja erityisesti Helsingin seudulle, jossa asuu yli puolet kaikista vieraskielisistä. Maahanmuuttajat hakeutuvat kantaväestön tapaan kohti työpaikkoja, palveluita ja sukulaisia, mikä lisää pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten asuntojen kysyntää. Maahanmuuttajat sijoittuvat ainakin alkuvaiheessa vuokramarkkinoille, mutta pitkällä aikavälillä tilanne tasoittuu. (Antikainen ym. 2017, 20.) Maahanmuuton viime vuosien kasvulla on täten vaikutuksia vuokra-asuntomarkkinoiden ongelmiin. VTT:n Asuntotuotannon tarve 2040 -selvityksen mukaan asuntotuotannon kokonaistarve nousee yli 700 000 asuntoon vuoteen 2040 mennessä. Pelkästään Helsingin seudun tarve on noin 15 000 asuntoa vuosittain. Luvut ovat koko Suomen osalta edellisen 25-vuotiskauden tasolla, mutta tarve kohdistuu selkeästi suurille kaupunkiseuduille. (Vainio 2016.)



Kuva 1. Kuntien välinen nettomuutto 2014-2017 (Tilastokeskus, muuttoliike)

Asumisen toteutunut hintakehitys osoittaa, että asuntotuotanto on ollut nopeimmin kasvavilla kaupunkiseuduilla pitkään liian vähäistä. Vanhan asuntotarvemallin mukaan Suomessa on koko maan tasolla pysytty asuntotuotantotavoitteissa, mutta alueellisesti tarkasteltuna on havaittavissa selkeä kohtaanto-ongelma erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta myös suurimmissa kasvukeskuksissa on jääty jälkeen tuotantotavoitteista. Kasvukeskusten asuntovaje on nostanut asuntojen hintatasoa ja kotitalouksien velkamäärää sekä estänyt työvoiman liikkuvuutta, hidastanut kansantalouden kasvua ja työllisyysasteen kohenemistä. (Hypo 2016.) Sittemmin tilanne on kuitenkin kehittynyt parempaan suuntaan, joskin kertynyt asuntovaje näkyy asumisen hintakehityksessä vielä pitkään, sillä muutaman vuoden kiivaampiin asuntorakentamiseen ei vaikuta kokonaisuuteen hetkessä.

Pääkaupunkiseudulla ensisijainen syy 2000-luvun asuntotuotannon ongelmiin on ollut yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta kriittisten liikennehankkeiden päätösten ja toteutuksen pitkittyminen (mm. Kehärata, Länsimetro, Vuosaaren satama ja sen liikenneyhteydet sekä Raidejokeri). Vastaavasti liikennevyöhykkeiden sekä mm. Helsingin vanhojen satama-alueiden kaavoitus ja rakentamisen käynnistyminen ja eteneminen lykkääntyivät aiheuttaen vuosia kestäneen pullonkaulan, koska vaihtoehtoisia kaavoitus- ja rakennuskohteita ei ollut tarjolla riittävästi. Sittemmin pääkaupunkiseudulla asuntotuotantoon ovat vaikuttaneet rakennusalan työvoiman saatavuus ja rakentamisen korkeat kustannukset. (Laakso, Kostiainen ja Metsäranta 2016.)

Samaan aikaan kasvukeskusten ulkopuolella on rakennettu kysyntään nähden liian paljon. Näillä alueilla on myös paljon käyttämätöntä tonttivarantoa, joka ei ole toteutunut heikon sijainnin, kysynnän vähäisyyden ja muuttuneiden rahoitusehtojen vuoksi. Samalla kaavoitukseen liittyneet perusrakenneinvestoinnit ovat jääneet näillä alueilla vajaakäyttöisiksi ja investointien hyöty alhaiseksi. (Antikainen ym. 2017.)

Valtionosuusjärjestelmään liitettävien asuntotuotantoon kannustavien instrumenttien tulisi olla selkeitä ja yksinkertaisia sekä kohdella kuntia tasapuolisesti. Haasteena on toteuttaa instrumentit siten, että kannustinvaikutukset kohdentuvat vain niihin kuntiin, joissa on aidosti perusteltua tukea kaavoitusta ja asuntotuotantoa. Samalla järjestelmän tulisi ohjata taantuvia ja kysynnän puutteesta kärsiviä kuntia sopeuttamaan maankäyttöä muuttuviin olosuhteisiin sekä suunnata kaavoitus sellaiseen tuotantoon, jolle on osoitettavissa kysyntää, kuten esimerkiksi nykyistä tiiviimpien kuntakeskustojen asunto- ja palvelurakentamiselle.

Suomi on jakautunut selkeästi kasvaviin, että kutistuviin alueisiin, johtuen maan sisäisestä ja ulkoisesta muuttoliikkeestä. Asuntotuotannon ja kaavoituksen ongelmat ovat seurausta muuttoliikkeen synnyttämästä asuntomarkkinoiden polarisaatiosta. Näistä syistä johtuen VAKKA-hankkeessa on tärkeää tutkia erilaisia kasvun ja kaavoituksen kannusteita.

3. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA MENETELMÄT

3.1 Tutkimuksen tavoitteet

VAKKA-tutkimushankkeen tavoite on analysoida valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutuksia kuntien asuntotuotannolle ja asukasvalikoinnille sekä selvittää, onko järjestelmään mahdollista rakentaa kannustimia kaavoitukseen ja asuntotuotantoon, ja jos on, niin millaisia ne olisivat.

Tutkimuksessa tarkastellaan eri kuntia ja niiden erilaisia tarpeita asuntotuotannon suhteen. Erityisesti pyritään keskittymään Suomen asuntomarkkinoiden ongelmakohtiin sekä tarkastellaan valtionosuusjärjestelmän uudistusten ja erilaisten kriteeristöjen ja instrumenttien vaikutuksia näihin ongelmiin. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kasvuseutujen kuntien kasvudynamiikkaa valtionosuusjärjestelmän uudistuksen myötä.

Tutkimuksessa luodaan kuva valtionosuusjärjestelmän ja sen muutosten vaikutuksista ja erilaisista instrumenteista liittyen edellisessä luvussa esitettyihin rakentamisen pullonkaulojen haasteisiin. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa kuntien tasapuolinen kohtelu nähdään oleellisena. Samaan aikaan järjestelmän tulisi kyetä vastaamaan erilaisten selkeiden, tiettyjä kasvuseutuja koskettavien ongelmakohtien lievittämiseen. Kunnilla on hyvin erilaisia ongelmia asuntotuotannon ja väestökehityksen suhteen. Valtionosuusjärjestelmän tulisi kyetä vastaamaan näihin haasteisiin tasapuolisesti menettämättä tehoaan ja vaikuttavuuttaan, mutta aiheuttamatta samalla epätoivottuja seurannaisvaikutuksia.

Monissa kunnissa asuntotuotannon kannustimia ei tarvita asukasluvun laskiessa. Valtionosuusjärjestelmän pitää kyetä vastaamaan sekä kasvukeskusten kasvupaineisiin ja samaan aikaan tukemaan riittävässä määrin muiden seutujen elinvoimaisuutta. Kasvukeskusten kasvun tulee olla kestävällä pohjalla, eikä tukijärjestelmien tule edistää valikoivaa, segregatiota syventävää, asunto- ja kaavoituspolitiikkaa. Tutkimuksessa selvennetään uuden kriteeristön vaikutuksia tälle problematiikalle. Edelleen selvitetään, miten järjestelmästä saataisiin toimivampi niin, että se entisestään tukisi kestävästä asuntotuotantoa ja edistäisi kaavoitusta ja tonttimaavarannon kerryttämistä kasvukeskuksissa. Kolmantena tutkimus tarkastelee valtionosuusjärjestelmää laajemmin asuntotuotannon edistämisen välineenä, ja pyrkii tarjoamaan mahdollisia vaihtoehtoja asuntotuotannon edistämiseksi.

VAKKA-hankkeessa tarkastellaan valtionosuusjärjestelmän uudistusta monipuolisesti. Pääasialliset tutkimuskysymykset ovat:

1. Kannustaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia lisäämään asukaslukuaan?
2. Ohjaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia tavoittelemaan tiettyntyyppisiä asukastyyppejä?
3. Mitä muita, taloudellisesti voimakkaampia instrumentteja valtiolla on tai voisi olla käytössä?
4. Onko valtionosuusjärjestelmään mahdollista lisätä sellaisia kriteereitä, jotka edistävät kuntien kaavoitusta ja asuntotuotantoa?
5. Millainen valtionosuusjärjestelmä olisi näillä kriteereillä?
6. Minkälaisia vaikutuksia sillä olisi erityyppisille kunnille?

7. Millaiset toimet kannustaisivat kuntia lisäämään asuntotuotantoa ja kaavoitusta?
8. Onko valtionosuusjärjestelmä oikea kanava kannustaa kuntia lisäämään asuntotuotantoa?

3.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus koostui neljästä osatehtävästä, jotka yhdessä tarjoavat kattavan vastauksen oleellisiin tutkimuskysymyksiin. Eri osatehtävien kautta syntyi monipuolinen sekä eri vaihtoehtoja luotaava tutkimusanalyysi valtionosuusjärjestelmän muutoksesta kaavoituksen, asuntotuotannon ja väestökehityksen näkökulmista.

Ensimmäisessä osatehtävässä tarkasteltiin valtionosuusjärjestelmää ja sen muutoksia teoreettisen viitekehyksen kautta, ja selvitettiin teoriapohjan ja kansainvälisten esimerkkien kautta, vaikuttavatko kuntien kannustimet kasvuun ja asukasvalikointiin. Osatehtävä vastaa seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Kannustaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia lisäämään asukasluokkaan?
- Ohjaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia tavoittelemaan tietyn tyyppisiä asukastyyppejä?

Tutkimuksen toisessa osatehtävässä laadittiin empiirinen tutkimus kuntien asuntotuotannon, muuttoliikkeen ja väestörakenteen (mm. ikä, koulutus, tulotaso) vaikutusmekanismeista. Tutkimus perustui alan tieteelliseen viitekehykseen, tilastollisiin menetelmiin sekä paneelianeistoon Suomen kunnista. Osatehtävän tavoitteena on erityisesti saada tuloksia seuraavaan tutkimuskysymykseen:

- Mitkä tekijät selittävät suurten kaupunkiseutujen kuntien välisiä eroja asuntotuotannon, muuttoliikkeen sekä väestörakenteen muutoksen suhteen?

Tutkimuksen kolmannessa osatehtävässä paneuduttiin tarkemmin erilaisten instrumenttien ja kriteeristöjen toimivuuteen asuntotuotannon edistämiseksi eri kunnissa. Osatehtävässä tarkasteltiin, mitkä muuttujat erityisesti vaikuttivat asuntotuotannon lisääntymiseen ja asuntomarkkinoiden ongelmakohtiin positiivisesti tai negatiivisesti. Analyysin pohjana toimivat edellisten vaiheiden kirjallisuuskatsausten ja empiirisen tutkimuksen tulokset. Lisäksi työkaluna käytettiin erityistä simulointimallia, jonka avulla laadittiin laskelmia eri instrumenttien ja niiden eri parametrien vaikutuksista erityyppisiin kuntiin. Osatehtävässä vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Onko valtionosuusjärjestelmään mahdollista lisätä sellaisia kriteereitä, jotka edistävät kuntien kaavoitusta ja asuntotuotantoa?
- Millainen valtionosuusjärjestelmä olisi näillä kriteereillä?
- Minkälaisia vaikutuksia sillä olisi erityyppisille kunnille?

Tutkimuksen neljännen osatehtävän tarkoituksena on keskittyä laajemmin valtionosuusjärjestelmään asuntotuotannon ja väestökehityksen edistämisen välineenä. Osatehtävässä muodostettiin kokonaiskuva teoriapohjan ja simulointimallin tuloksista, joita täydennettiin 15.11.2018 järjestetyn fokusryhmäkeskustelun havainnoilla. Fokusryhmäkeskustelussa havainnollistettiin simulointimallien tuloksia sekä laadittiin vaihtoehtoisia keinoja valtionosuus-

järjestelmällä tavoiteltuun kuntien kasvuun ja kaavoitukseen. Osatehtävässä siis kartoitetaan, miten asuntotuotannolle asetettuja tavoitteita voitaisiin valtion toimesta tehokkaammin ja vaikuttavammin saavuttaa. Osatehtävässä vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millaiset toimet kannustaisivat kuntia lisäämään asuntotuotantoa ja kaavoitusta?
- Onko valtionosuusjärjestelmä oikea kanava kannustaa kuntia lisäämään asuntotuotantoa?

3.3 Aineisto ja menetelmät

Osatehtävä 1.

Tutkimuksen ensimmäisessä osatehtävässä toteutettiin kirjallisuuskatsaus ja arvioitiin uuden valtionosuusjärjestelmän kannustavuutta kunnan väestönkasvun näkökulmasta. Kirjallisuuskatsaus tarjosi perusteet uuden valtionosuusjärjestelmän arvioinnille ja kannustavuutta lisäävien elementtien tunnistamiselle (tutkimushankkeen kolmas ja neljäs osatehtävä). Kirjallisuuskatsaus toteutettiin kolmessa osassa.

Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on tarjota kansalaisille samatasoiset julkiset palvelut asunpaikasta riippumatta saman tasoisella verorasituksella. Talouden rakennemuutos ja kaupungistuminen tuottavat uusia haasteita myös valtionosuusjärjestelmälle. Julkisen talouden tasapaino edellyttää hyvää työllisyyttä. Työpaikat ja sen seurauksena väestö keskittyvät entistä selvemmin suurimmille kaupunkiseuduille. Kaupungistumisen moottorina toimivat talouden tuottavuutta kasvattavat keskittymisedut. Millaisia taloudellisia kannustimia uusi valtionosuusjärjestelmä tarjoaa talouden tuottavuutta kasvattaville alueille?

Osatehtävässä luotiin tutkimuskirjallisuuteen tukeutuen katsaus julkisen sektorin eri tasojen välisestä työnjaosta ja rahoituksesta. Tämän jälkeen tarkasteltiin valtionosuusjärjestelmille asetettuja tavoitteita, valtionosuusjärjestelmien rakennepiirteitä sekä valtionosuusjärjestelmiin liittyviä kannustinelementtejä. Kaupunkien kasvuun liittyvistä erityiskysymyksistä nostettiin esille infrastruktuurin rahoitukseen ja maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät kysymykset.

Pohjoismaisten valtionosuusjärjestelmien vertailussa esitettiin lyhyt katsaus kuntatason valtionosuusjärjestelmiin ja tasausmekanismeihin, erityisesti kaupunkeja ja niiden kasvua koskeviin näkökulmiin. Katsauksen perusteella piirity kuva pohjoismaisesta mallista, jossa järjestelmien eroista huolimatta alueiden välinen tasa-arvo näyttäytyy keskeisenä tavoitteena. Kaupungit ja väestönkasvu ovat eri tavoin huomioituna, mutta painoarvoltaan selkeästi väestörakenteen ja olosuhdetekijöiden eroja tasauspyrkimystä vähäisempänä. Lopuksi tarkasteltiin monikuntaisten kaupunkiseutujen kasvun problematiikkaa, kuntien kannustimia ylipäättään riittävään asuntotarjontaan ja kannustimia valikoivaan kaavoitus- ja asuntopolitiikkaan.

Osatehtävä 2.

Tutkimuksen toisessa osatehtävässä toteutettiin kuntatasoinen empiirinen tutkimus, jonka tarkoituksena oli analysoida kuntien asuntotuotannon, väestönmuutoksen, työmarkkinoiden ja muiden aluetalouden tekijöiden välisiä yhteyksiä. Osatehtävän lähtökohtana oli tutkimuskirjallisuuteen perustuva viitekehys alueellisista asuntomarkkinoista osana laajempaa taloudellista toimintaympäristöä. Tutkimuskysymyksiä ovat erityisesti 1) mitkä tekijät selittävät kunnan asuntotuotannon volyyymiä, 2) mitkä tekijät selittävät kunnan nettomuuton suhteellista määrää ja 3) mitkä tekijät selittävät kunnan väestörakenteen muutosta. Tutkimuksen aineistona käytettiin paneeliaineistoa Suomen kunnista. Tutkimuksessa alueita tyypiteltiin seudun koon sekä kaupunki-maaseutu-luokitusten mukaan ja tunnistettiin merkittäviä eroja

aluetyyppien välillä. Tutkimusmenetelmänä sovellettiin tilastollista analyysiä. Tutkimuksen tuloksia käytettiin pohjana työn seuraavien vaiheiden analyyseille.

Osatehtävä 3.

Tutkimuksen kolmannessa osatehtävässä analysoitiin kunnan kasvun sekä investointikustannusten ja toimintakulujen välistä yhteyttä. Aineistona käytettiin kuntien kasvua tai supistumista kuvaavia indikaattoreita sekä kuntien taloustilastoihin perustuvia tietoja investointikustannuksista ja toimintakuluista tehtäväluokittain. Menetelmänä sovellettiin tilastollista analyysiä. Tulosten perusteella toteutettiin laskentamalli, jolla testattiin vaihtoehtoisten kasvuun tai kasvuun ja taantumiseen liitettyjen valtionosuuskriteereiden toimivuutta ja vaikutuksia. Mallilla simuloitiin valtionosuuksien muutosta eri tyyppisissä kunnissa olettaen, että testatut uudet kriteerit ovat valtionosuusjärjestelmän kokonaiskustannusten kannalta kustannusneutraaleita.

Osatehtävä 4.

Työn neljännessä osatehtävässä keskityttiin tarkastelemaan valtionosuusjärjestelmää laajemmin asuntotuotantotavoitteiden edistämisen työvälineenä. Osatehtävässä tarkasteltiin valtionosuusjärjestelmää kriittisesti ja vertailevasti. Osatehtävän tarkoituksena oli luoda kuva siitä, kuinka toimivaksi välineeksi valtionosuusjärjestelmä ylipäänsä arvioidaan asuntotuotannon edistämiseksi, ja mitä muita, vaikuttavampia keinoja valtiolla olisi toteuttaa näitä samoja päämääriä. Osatehtävässä tuotettiin tietoa eri kuntien tarpeista asuntotuotantonsa suhteen, ja selvitettiin erilaisia keinoja toimivan ja oikeudenmukaisen järjestelmän rakentamiseksi.

Osatehtävän ensimmäisessä osassa palattiin kirjallisuuskatsauksen sekä kansainvälisen vertailun huomioihin valtionosuusjärjestelmästä, ja havainnointiin luotua kuvaa asuntotuotannon edistämisen tulevasta välineistöstä. Osatehtävässä tutkimusryhmä kommentoi yhdessä kirjallisuuskatsauksen havaintoja valtionosuusjärjestelmän toiminnasta, sekä eri kuntien asuntotuotannon tarpeista ja tavoitteista ja tavoitteiden toteuttamisedellytyksistä. Osatehtävässä tuotettiin siis tietoa ja näkemyksiä valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta ja kohdistumisesta asuntotuotannon näkökulmasta, mutta myös eri suuruisten kuntien tarpeista ja toiveista tätä järjestelmää kohtaan.

Neljännessä osatehtävässä toteutettiin fokusryhmäkeskustelu, jossa pureuduttiin tarkemmin järjestelmän toimivuuteen ja erilaisiin vaihtoehtoisin malleihin. Fokusryhmäkeskustelun pohja-aineistona käytettiin aiempaa kirjallisuuskatsausta, teoreettista viitekehystä ja tehtyä simulointimallia. Fokusryhmäkeskustelun tarkoituksena oli tarjota vastauksia siihen, mitkä käytännön toimenpiteet edistäisivät kuntien asuntotuotantoa, ja mitä laajempia, vaikuttavampia keinoja valtiolla ylipäänsä on käytössään asuntotuotannon kannustamiseen. Alkuperäisen tutkimussuunnitelman mukaan neljännessä osatehtävässä tarkoituksena oli toteuttaa asiantuntijahaastatteluita, mutta ohjausryhmä katsoi haastattelut tarpeettomiksi tutkimuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Neljännessä osatehtävän tuloksena syntyi laaja ymmärrys valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta asuntotuotannon edistämiseksi, ja asuntomarkkinoiden ongelmakohtien lievittämisessä. Lisäksi luotiin kattava kuva erilaisista vaihtoehdoista asuntotuotannon edistämiseksi ja valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi.

4. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN OHJAUSVAIKUTUS KUNTIEN ASUNTOTUOTANNOLLE JA ASUKASVALIKOINNILLE

Tässä luvussa tarkastellaan kuntien tehtäviä sekä valtionosuusjärjestelmien piirteitä ja järjestelmien tavoitteita tutkimuskirjallisuuteen tukeutuen. Esille nousevat monikuntaisten kaupunkiseutujen kasvuun liittyvät haasteet, kuten infrastruktuuri-investoinnit ja valikoivan kaavoitus- ja asuntopolitiikan mahdollisuus. Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmiä vertailemalla nostetaan esiin myös mahdollisuuksia kaupunkien kasvuun liittyvien näkökulmien paremmalle huomioon ottamiselle valtionosuusjärjestelmässä. Tämä luku vastaan tutkimuskysymyksiin kannustaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia lisäämään asukasluokuaan ja ohjaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia tavoittelemaan tiettyntyyppisiä asukastyyppejä?

4.1 Elinkeinorakenne muuttuu ja kaupungit kasvavat, mutta kasvavatko ne tarpeeksi?

Kansantalouden rakennemuutos on nopeutunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Väestö ja työpaikat keskittyvät enenevässä määrin suuremmille kaupunkiseuduille. Väestönkadon kanssa eivät kamppaile ainoastaan syrjäisemmät maaseutukunnat vaan myös monet pienemmät, usein merkittävän teollisuushistorian omaavat kaupungit. Teollisuuden rooli kansantaloudessa on toki edelleen merkittävä. Perinteisen teollisuustuotannon arvonlisäys syntyy kuitenkin suhteessa arvonlisään aiempaa vähäisemmällä työpanoksella ja työpaikkamäärällä.

Talouden rakennemuutos suosii suurempia kaupunkiseutuja. Niissä tuotannon keskittymisen myötä syntyvät ja tuottavuutta nostavat agglomeraatioedut ovat merkittävimmät. Näiden etujen taustalla on useita mekanismeja, joiden seurauksena resurssien käyttö tehostuu, työmarkkinoiden kohtaanto paranee ja tieto välittyy myös organisaatorajojen yli tuottavuutta laaja-alaisesti nostaten. Perinteisten yhden toimialan teollisuuspaikkakuntien sijaan kaupungistumisen luomat keskittymisedut ovat suurimmillaan toimialarakenteeltaan monipuolisissa suurkaupungeissa. Näiden keskittymisetujen seurauksena esimerkiksi informaatioalan ja rahoitusalan sekä tieteelliseen toimintaan liittyvät työpaikat keskittyvät Suomessa voimakkaasti Helsingin seudulle sekä muille yliopistopaikkakunnille. Väestön luoman paikallisen kysynnän seurauksena myös palvelusektorille syntyy uusia työpaikkoja, sellaisia, joita ei ilman kaupunkia ei välttämättä syntyisi lainkaan. (Salorinne 2018, Graham 2007.)

Kaupungistuminen ei ole Suomen erityispiirre. Samankaltainen kehitys on käynnissä useimmissa maissa. Työ- ja opiskelupaikkojen luoman vetovoiman ohella kehitystä tukevat muutuneet arvot. Esimerkiksi hyvää palvelutarjontaa arvostetaan Suomessakin kyselytutkimusten perusteella asuinpaikan valinnassa aiempaa enemmän. Kaupunkimainen elämäntapa vetoaa erityisesti nuoriin. Nuori ja koulutetuin väestönosa keskittyykin suurimmille kaupunkiseuduille. (Strandell 2017, Tilastokeskus 2018a, Tilastokeskus 2016.)

Alueiden väliset tuottavuuserot ovat suuria. Maakunnittain tarkasteltuna bruttokansantuote henkeä kohden on esimerkiksi Uudellamaalla kaksikertainen Kainuuseen nähden. Tuottavuuserojen ohella erot työpaikkakehityksessä ovat alueiden välillä suuria. Kaupungistuminen jatkuu, väestö ja tuotanto keskittyvät alueellisesti. Miten siis tähän kehitykseen pitäisi reagoida ja mitä eroille pitäisi tehdä vai pitäisikö tehdä mitään? Voidaan myös kysyä, miten mahdollisia toimia voidaan perustella ja mikä on erilaisten politiikkatoimien vaikuttavuus. (Fornaro 2018, Laakso & Loikkanen 2010.)

Suomessa aluepolitiikan julkilausuttuna tavoitteena on vahvistaa alueiden tasapainoista kehittymistä sekä edistää asukkaiden hyvinvointia. Suppeasti määriteltynä aluepolitiikka sisältää lähinnä yritystoiminnan tukemiseen suunnatut kotimaiset tuet ja EU:n rakennerahastojen ohjelmaperustaiset tuet. Laajimmillaan aluepolitiikkaan voidaan katsoa kuuluvan kaikki julkiset tulonsiirrot alueiden välillä, vaikka järjestelmien takana eivät vaikuttaisikaan aluepoliittiset pyrkimykset. Kuitenkin, aluepolitiikan mittavista pyrkimyksistä huolimatta talouden rakennemuutos näyttää meillä ja globaalisti johtavan kohti tilannetta, jossa sekä väestöstä että taloudellisesta aktiviteetista yhä suurempi osa sijoittuu kaupunkeihin. (Laakso & Loikkanen 2010, Laakso & Loikkanen 2004.)

Kaupungistumisen ohella yhteiskunnassa on meneillään myös muita merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Syntyvyys on laskenut Suomessa voimakkaasti viimeisten vuosien aikana. Tilastokeskuksen uusimman (2018c) väestöennusteen mukaan väestömäärä voi kokonaisuudessaan kääntyä, ulkomaisesta muuttovoitosta huolimatta jo 2030-luvulla laskuun. Samanaikaisesti työikäisestä väestöstä aiempaa suurempi osuus keskittyy suurimmille kaupunkiseuduille, erityisesti Helsingin seudulle. Syntyvyyden laskun vuoksi väestö ikääntymisen luoma haaste julkiselle taloudelle on entistä suurempi. Väestölliset huoltosuhteet, työikäisen väestön määrä suhteessa ei-työikäiseen väestöön, ovat jo nyt alueellisesti eriytyneitä ja tämä eriytymiskehitys jatkuu lähivuosina ja -vuosikymmeninä.

Väestörakenteen kehitys asettaa entistä suurempia paineita nostaa työllisyysastetta. Talouden nousukaudesta ja kohentuneesta työllisyydestä huolimatta julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan edelleen olevan merkittävä. Työllisyysasteen kohottamisen tarve julkisen talouden tasapainon turvaamiseksi on Tilastokeskuksen uuden (2018c) väestöennusteen perusteella aiempaakin suurempi. Syntyvyyden välitön ja nopeakaan nousu ei muuttaisi tilannetta ennen 2040-lukua. (Tilastokeskus 2018b, Valtiovarainministeriö 2018)

Väestönkasvu on Suomessa lähes kokonaan maahanmuuttajaväestön varassa. Se keskittyy varsin selkeästi muutamille suurimmille kaupunkiseuduille, jotka kasvavat samalla kun väki kasvukeskusten ulkopuolella ikääntyy ja vähenee. Väestön ikääntymisen luoman julkisen talouden kestävyysvajeen kiinnikuromiseksi työllisyysasteen kohottaminen on tärkeää. Samalla kuitenkin tarvitaan työperäistä maahanmuuttoa, jotta työikäisen työvoiman määrä ei laskisi. Monilla aloilla maahanmuuttajataustaiset työntekijät ovat jo nyt ratkaisevan tärkeitä. Koska ulkomaalaistaustaisten työmarkkinaintegraatio ei tehtyjen selvitysten perusteella aina tapahdu kovin nopeasti, on syytä kiinnittää enemmän huomiota myös maassa jo asuvan ulkomaalaistaustaisen väestön työllistymisen edellytyksiin ja mahdollisuuksiin. Tämä kotouttamishaaste kohdistuu erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille. (Laakso 2019, Busk ym. 2016.)

Työmarkkinoilla ilmenee sekä ammatillista että alueellista kohtaanto-ongelmaa. Nykyinen työllisyyden taso ei riitä turvaamaan julkisen talouden ja hyvinvointivaltion rahoituspohjaa väestön ikääntyessä. Yhtenä työvoiman alueellisen kohtaanto-ongelman ratkaisuna on asuntotarjonnan kasvattaminen niillä alueilla, joilla avautuvien työpaikkojen täyttäminen on vaikeutunut asuntotarjonnan riittämättömyyden vuoksi. Asuntotarjonnan edellytysten pidemmän aikavälin turvaaminen onkin välttämätöntä työmarkkinoiden toiminnan parantamiseksi, riippumatta siitä, millaisia muita keinoja, esimerkiksi asuasumistukijärjestelmän osalta, on käytettävissä. Kyse on siitä, miten kaupunkien asuntotuotanto voidaan pitää sellaisella tasolla, ettei se muodostu työpaikkojen synnyn ja täyttymisen esteeksi.

Tässä tutkimuksessa kartoitetaan kaupunkien kasvun kannustimia valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta. Kuten tuonnempana esitetään, valtionosuusjärjestelmillä on monia tavoitteita. Pohjoismainen hyvinvointivaltio pohjaa ajatuksella laajoista julkisista hyvinvointipalve-

luista. Nämä palvelut halutaan tarjota kaikille kansalaisille, asuinpaikasta riippumatta. Ikään-tyvän väestön ja palvelutarpeiden kasvun näkökulmasta palveluiden rahoitus pohja on kuitenkin uhattuna. Jotta hyvinvointivaltion rahoitus pohja olisi myös ikääntyvän Suomen oloissa kestävä, työllisyys ja sen myötä vahva talous, ovat avainasemassa. Työpaikat ovat enenevissä määrin kaupungeissa ja hyvinvointivaltion turvaamiseksi vaadittavalle tuottavuuden kehittämiseksi parhaat edellytykset ovat usein kaupungeissa. Tämän johdosta myös valtion-osuusjärjestelmää on tarkasteltava kaupunkien ja kaupunkiseutujen kasvun näkökulmasta. Tällöin on kysyttävä, miten valtionosuusjärjestelmä tukee tai ei tue kaupunkien kasvua ja millaisia kasvua tukevia elementtejä valtionosuusjärjestelmään voitaisiin sisällyttää.

Tässä luvussa tarkastellaan valtionosuusjärjestelmää sekä talousteorian näkökulmasta että luomalla tiivis katsaus pohjoismaisiin (Ruotsi, Norja ja Tanska) valtionosuusjärjestelmiin. Tässä vertailussa kiinnitetään huomiota näiden maiden valtionosuusjärjestelmien kasvu ja kaupungistumisen kipukohtia koskeviin piirteisiin. Lisäksi nostetaan esille kaupunkiseutujen kasvun haasteita, esimerkiksi infrastruktuurihankkeiden rahoitukseen ja asuntotuotannon riittävyyteen liittyen. Tarkastelu aloitetaan kuitenkin perusteista, julkisen sektorin tehtävä-osta eri hallinnon tasojen välillä.

4.2 Julkisen sektorin tehtävistä ja työnjaosta

Julkisen sektorin tehtävät voidaan jakaa Musgraven (1959) klassisen luokittelun mukaan kolmeen ryhmään: allokaatiotehtävä, distribuutiotehtävä ja stabilisaatiotehtävä. Allokatiotehtävä on kyse julkisen palveluiden tuottamisesta. Julkisen sektorin oma palvelutuotanto tai muu markkinainterventio nähdään usein tarpeelliseksi erityisesti sellaisissa hyödykkeissä, jotka ovat luonteelta niin sanottua julkishyödykkeitä tai hyödykkeitä, joiden markkinoilla vallitsee epätäydellinen kilpailu tai joilla markkinat puuttuvat kokonaan. Varsin suuri osa julkisen sektorin tarjoamista palveluista ei kuitenkaan ole luonteeltaan julkishyödykkeitä, vaan pikemmin erilaisia yksityisiä hyödykkeitä. Usein kyse on erilaisista hyvinvointipalveluista, joiden tarjoamisen perusteena voivat olla hyödykkeiden kuluttamiseen liittyvät ulkoisvaikutukset, tasa-arvotavoitteet tai paternalismi. Distribuutiotehtävässä on kyse markkinoiden tuottamaan tulonjakoon vaikuttamisesta verotuksen ja tulonsiirtojen (sekä myös julkisten palveluiden) keinoin. Veropohjien liikkuvuus voi rajoittaa mahdollisuuksia tulonjakopolitiikan harjoittamiseen ja vaikuttaa myös siihen, millä hallinnon tasolla tulonjakopolitiikka on mahdollista harjoittaa. Stabilisaatiotehtävässä on kyse makrotaloudellisten suhdannevaihteluiden tasaamisesta. Tämä tarkoittaa käytännössä toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi työllisyyteen, hintatasoon tai kansantalouden ulkoiseen tasapainoon.

Taloustieteen valtavirtänäkemysten mukaan distribuutiotehtävä ja stabilisaatiotehtävä ovat valtiotasolle keskitettäviä tehtäviä. Distribuutiotehtävän osalta keskittäminen on perusteltavissa veropohjien liikkuvuudella. Paikallistasolla, kunnissa, harjoitettava tulojen uudelleenjako johtaisi tulonsiirtojen nettomaksajien siirtymiseen kevyemmän verotuksen ja vähäisemmän tulojen uudelleenjaon kuntiin. Vastaavasti tulontasauksesta hyötyville kotitalouksille syntyisi kannustin siirtyä merkittävästi muita kuntia suurempaa tulontasausta harjoittavaan kuntaan. Tämä johtaisi ennen pitkää kestävämpään tilanteeseen tulontasausta muita kuntia enemmän harjoittavassa kunnassa. (Boadway & Shah 2009.)

Stabilisaatiopolitiikan osalta tehtävien keskittämistä voidaan perustella ainakin kahdella eri argumentilla. Paikallisen stabilisaatiopolitiikan vaikutukset ulottuisivat laajalti yli kuntarajojen, eivätkä paikalliset vaikutukset olisi toisaalta merkittäviä. Kuntien kannustimet tällaisen politiikan harjoittamiseen eivät olisi kovin merkittävät. Kuntien taloudelliset mahdollisuudet stabilisaatiopolitiikan harjoittamiseen ovat myös rajalliset johtuen kuntien usein varsin pienestä koosta ja kuntien mittavista velvoitteista lakisääteisten palveluiden tarjoamiseen. Vaikka stabilisaatiopolitiikka ei fiskaalisen federalismin perusteista katsottuna ole kunnille luontaisesti

sopiva tehtävä, kunnilla on silti oma roolinsa stabilisaatiopolitiikassa. Ilman erillisiä päätöksiäkin kuntien talous reagoi talouden suhdanteisiin budjettitalouden sisäänrakennettujen mekanismien, niin sanottujen automaattisten vakauttajien, kautta. Lisäksi valtio voi tarvittaessa kohdistaa kunnille varoja suhdanneluonteisesti ja täten käyttää kuntia suhdannepoliittikan toteuttamiseen. (Boadway & Shah 2009.)

Niin sanottu desentralisaatioteoreema puoltaa julkisen sektorin allokaatiotehtävien hajauttamista paikallistasolle. Hajautusta perustellaan sillä, että paikallishallinto kykenee päätöksenteossa ottamaan huomioon alueellisesti vaihtelevat arvostukset ja olosuhteet valtiota paremmin. Kotitaloudet voivat paikalliseen päätöksentekoon osallistumisen ohella vaikuttaa saatavilla olevaan palvelutarjontaan vaihtamalla asuinkuntaa. Kotitalouksien kuntarajan yli suuntautuvan muuton, jaloillaan äänestämisen, mahdollisuus osaltaan ohjaa kunnat tehokkaaseen ja asukkaiden arvostukset tunnistavaan palvelutarjontaan rajoittaa verorasituksen kasvua. Hajautusta voidaan perustella myös sillä, että paikallistasolla on mahdollista innovoida ja tehdä kokeiluja palvelutuotannossa. Nämä kokeilut kartuttavat myös kaikkien muiden kuntien ymmärrystä uusista palvelutuotannon mahdollisuuksista. (Boadway & Shah 2009, Oates 2006; Tiebout-mallin arviointia, katso Boadway & Tremblay 2012.)

Kuntarajat ylittävien positiivisten ulkoisvaikutusten tapauksessa palvelutuotannon hajautus ei tuota optimaalista palvelutuotannon tasoa, koska yksittäisen kunnan päätökset eivät huomioi kyseisen palvelun tuotannosta muiden kuntien asukkaille tulevia hyötyjä. Palvelutuotannon, tai siitä tehtävän päätöksenteon, tulisikin tapahtua sellaisella hallinnon tasolla, että palvelun rahoittamiseen osallistuvien ja palvelusta hyötyvien joukot vastaisivat toisiaan. Kuntien laajan tehtäväkentän huomioon ottaen tämän periaatteen noudattaminen tekee hallintorakenteiden muodostamisesta vaikeata. Eri palveluiden osalta palvelun vaikutuspiirin laajuus voi vaihdella merkittävästi, eikä yhtä kaikkien eri palveluiden näkökulmasta optimaalista kuntakokoa ole välttämättä määriteltävissä. Ongelmaan voidaan hakea ratkaisua erilaisten seudullisten, kuntarajat ylittävien palvelutuotanto-organisaatioiden kautta, kuntien välisillä sopimuksilla palvelutuotannon organisoinnista ja kustannusten jaosta tai valtionosuusjärjestelmän kautta myönnettävien ulkoisvaikutukset sisäistämään kannustavan kohdennetun rahoituksen kautta. Myös kuntaliitokset tai palvelutuotannon siirtäminen ylemmälle hallintotasolle, jos tällainen taso on olemassa tai se voidaan tätä tarkoitusta varten luoda, voi tulla kyseeseen. (Moisio 2011, Boadway & Shah 2009, Olson 1969.)

Palveluiden ulkoisvaikutusten ohella palvelutuotannon mittakaavaedut, tuotannon laajuuden vaikutus palvelutuotannon yksikkökustannuksiin, vaikuttavat keskeisesti siihen, miten palvelutuotanto kannattaa organisoida paikallistasolla. Optimaalinen tuotannon mittakaava vaihtelee palveluittain ja kaikkien palveluiden kannalta optimaalisen kuntakoon määrittäminen tältä pohjalta ei ole mahdollista. Usein ratkaisuna ovat kuntarajat ylittävät palvelutuotanto-organisaatiot ja useamman kunnan yhteiset palveluhankinnat. Kuntaliitokset ovat osaltaan yksi ratkaisumalli, kuten myös palvelutuotannon siirtäminen ylemmälle hallintotasolle. (Moisio 2011, Boadway & Shah 2009.)

Desentralisaatiolla on myös nähty olevan haittapuolensa. Sen ohella, että palvelutuotannon mittakaavaedut ja kuntarajat ylittävät ulkoisvaikutukset ovat haasteita desentralisaatiolle, sen hajautuksen nähdään voivan johtaa kokonaisverorasituksen kasvuun koordinoimattomien veropoliittisten päätösten seurauksena, ja toisaalta myös verokilpailuun, jolloin julkisten palveluiden tuotanto voi jäädä alle yhteiskunnallisen optimitason. Hajautus voi johtaa myös valtion suhdannepoliittisen vallan vähenemiseen sekä kasvavaan korruptionriskiin paikallistason päätöksentekijöiden ja edunsaajien läheisten yhteyksien vuoksi. (Treisman 2007, Prud'homme 1995.)

4.3 Julkisten palveluiden rahoitus

Hallinnon eri tasojen välisen tehtäväjaon ohella keskeinen kysymys julkisten palveluiden tuottamisessa on niiden rahoitus. Tavanomaisia rahoitusmuotoja paikallistasolla ovat erilaiset verot, käyttäjämaksut ja valtionosuudet. Myös maanmyynnistä ja vuokrauksesta sekä muusta julkisen omaisuuden myynnistä saatavat tulot ovat yleisesti käytettyjä rahoituslähteitä. Niin ikään julkisomisteiset yritykset ja liikelaitokset voivat myös olla merkittäviä tulolähteitä. Velkarahoitus soveltuu investointihankkeisiin, joiden rahoitus ei ole mahdollista tulorahoituksella. Velanhoidon kustannusten jakautuminen pitkälle aikavälille kohdistaa investoinnin kustannukset investoinnista hyötyville. Suomessakin yleistyneet niin sanotun elinkaarimallin mukaiset rahoitusratkaisut, ovat velkaan perustuva rahoitusmalli. Kustannukset, vuositteittaiset käyttäjämaksut, katetaan muista tulolähteistä.

Eri veromuotojen soveltuvuutta julkisen sektorin eri tasojen tulonlähteeksi arvioitaessa voidaan tukeutua Boadwayn ym. (1994) esittämään neljään kriteeriin. Tehokkuuskriteeri kehottaa ottamaan huomioon tuotannontekijöiden liikkuvuuden ja allokoimaan veropohjat eri hallinnon tasoille siten, että tuotannontekijöiden sijoittumispäätöksiä vääristävä verokilpailu, kuntien välillä voidaan välttää. Tasa-arvokriteerin perusteella progressiiviset tuloja uudelleenjakavat veropohjat kuuluvat valtiolle. Hallinnollisia kustannuksia painottava kriteeri ohjaa allokoimaan veropohjia eri hallinnon tasoille siten, että veron keruun kustannukset olisivat mahdollisimman pienet. Verotulojen riittävyttä korostava kriteeri puolestaan korostaa veropohjien allokoinnissa näkökulmaa, jonka mukaan veropohjat tulisi jakaa eri hallinnon tasojen välillä siten, että kukin hallinnon taso voisi mahdollisimman laajasti rahoittaa omat menonsa omista veropohjista saamallaan tuloilla.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella kuntien toiminnan rahoituksessa pidetään tavoiteltavana toisaalta hyötyjä maksaa -periaatteen soveltamista, ja toisaalta kuntien rahoituspohjan vakauden turvaamista. Laajat julkiset palvelut tarjoavan kuntasektorin rahoitustarpeet ovat Suomessa kuitenkin varsin suuret. Yksityishenkilöiden ansiotulot ovat osa kunnan veropohjaa. Kunnallisvero määräytyy kuntakohtaisen, tuloista riippumattoman, veroprosentin perusteella. Vähennykset tekevät käytännössä myös kunnallisverosta progressiivisen. Kunta saa myös tietyn osuuden kunnassa toimivien yritysten yhteisöverokertymästä. Yhteisövero suhdanteiden mukaan suuresti muuttuvana veropohjana on kuntien varsin pysyviin rahoitustarpeisiin nähden ongelmallisempi. Kolmas kunnan veropohjan osa, kiinteistövero, määräytyy kiinteistön käyttötarkoituksen perusteella. Kiinteistöveroprosenttien suuruudesta päättää kunta lain asettamien vaihteluvälien puitteissa. Kiinteistöveron vahvuutena paikallistason verolähteenä voidaan pitää veropohjan ennustettavuutta. Kiinteistövero on luonteva veropohja kunnille myös, koska sen kautta paikallisista julkishyödykkeistä, joiden arvo kapitalisoituu kiinteistöjen hintoihin, maksavat ne, jotka niistä hyötyvät. (Loikkanen & Nivalainen 2010.)

Kuntasektorin rahoitustarpeet riippuvat hallinnon tasojen määrästä ja niistä tehtävistä, joita kunnille on annettu hoidettavaksi. Kuntien toiminnan rahoittamiseksi kerätään monia eri veroja, ja näiden veropohjat voivat myös olla eri hallinnon tasojen välillä yhteisesti jaettuja. Tyypillisimpiä paikallishallinnon keräämiä veroja eurooppalaisessa kontekstissa ovat tuloverot (yksityishenkilöt ja yritykset), arvonlisävero ja kiinteistövero. Näiden ohella on runsaasti myös muita paikallistasolla kerättäviä veroja (OECD 2018).

4.4 Valtionosuusjärjestelmillä on useita tavoitteita

Valtionosuudet muodostavat keskeisen osan kuntien toiminnan rahoituksesta useimmissa maissa. Valtionosuusjärjestelmät koostuvat tyypillisesti sekä kustannus- ja tarveperustaisen tukielementin että verotulopohjien eroja tasaavasta elementistä.

Valtionosuusjärjestelmien keskeisimpiä tavoitteita on luoda kunnille taloudelliset mahdollisuudet suorittaa valtion kunnille osoittamat lakisääteiset tehtävät. Kuntien tehtäväkenttä on varsin laaja, eivätkä kuntien käytössä olevat (ja kuntien käyttöön sopivat) veropohjat yksinään välttämättä riitä edes toimintatulojen ja muiden tulojen kanssa kattamaan kaikkia kuntien menoja (vertikaalinen tasaus). Kuntien edellytykset rahoittaa lakisääteiset julkiset palvelut myös vaihtelevat huomattavasti ja valtionosuusjärjestelmällä pyritään varmistamaan se, että kaikilla kunnilla olisi mahdollisuudet tietyn minimitasan mukaisten julkisten palveluiden tarjoamiseen asukkailleen likimain samanlaisella verorasituksella (horisontaalinen tasaus).

Tutkimuskirjallisuudessa on myös tunnistettu valtionosuusjärjestelmien rooli työvoiman ja tuotannollisten investointien sijoittumiseen vaikuttavana tekijänä. Edellä kuvatulla pyrkimyksellä tarjota saman tasoiset, vähintään tietyn minimitasan mukaiset julkiset palvelut likimain samakaltaisella verorasituksella, voidaan osaltaan pyrkiä edistämään työvoiman sijoittumista siten, että sijaintivalinnat perustuisivat alhaisen verorasituksen ja palvelutarjonnan sijaan tuotannontekijöiden tuottavuuteen. Valtionosuusjärjestelmän pyrkimys vähentää julkisten palveluiden ja niiden kattamiseksi tarvittava verorasituksen roolia sijaintivalinnoissa on kuitenkin yhteydessä toisen vääristymän syntyyn. Verojärjestelmien luonteesta johtuen muutto korkeamman tuottavuuden ja korkeamman ansiotason alueelle johtaa myös verorasituksen kasvuun. Nämä yleensä progressiiviseen veroasteikkoon perustuvat verokertymät ovat osa sitä veropohjaa, jolla kuntien välisiä eroja voidaan valtionosuusjärjestelmän kautta vertikaalisesti tasata. Tämä muutosta seuraava verorasituksen kasvu vähentää työvoiman kannustimia sijoittua tuottavuusperusteisesti. (Albouy 2009, Saarimaa ym. 2015.)

Valtionosuusjärjestelmällä voidaan myös nähdä olevan tehtävänä tukea sellaisten julkisten palveluiden tarjontaa paikallistasolla, joihin liittyy selkeitä kuntarajat ylittäviä vaikutuksia ja joiden riittävään tarjontaan yksittäisillä kunnilla ei välttämättä ole kannustimia. Oikein kohdennettu valtionosuusjärjestelmän kautta tuleva tuki voi turvata tällaisten palveluiden tarjonnan. Valtionosuusjärjestelmällä voidaan nähdä olevan myös vakuutustehtävä järjestelmän tasatessa asymmetristen alueellisten talousshokkien vaikutuksia. Tämä tasausvaikutus on kuitenkin äkillisten muutostilanteiden kohdalla usein riittämätön ja siksi on luotu myös harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä näiden erityisten tilanteiden varalle. Valtionosuusjärjestelmän kautta valtiolla on kanava vaikuttaa kuntatalouteen julkisen talouden kokonaistavoitteiden, esimerkiksi tuottavuustavoitteiden, saavuttamiseksi.

4.5 Valtionosuusjärjestelmään voidaan lisätä kannustinelementtejä

Valtionosuusjärjestelmät rakentuvat siis tyypillisesti kahdesta eri osasta. Kuntien välisiä eroja verotulopohjissa tasataan usein kuntien välisellä tasausjärjestelmällä. Palvelutuotantoon liittyviä olosuhde- ja kysyntätekijöiden eroja puolestaan tasataan useimmiten valtiolta kunnille tulevilla avustuksilla. Erot verotulopohjissa ovat yleensä suurempia kuin erot palvelutuotannon kustannuksissa. Valtionosuusjärjestelmien tasausvaikutus kuntien mahdollisuuksiin tuottaa palveluita on usein huomattavan suuri (Blöchliger 2014, Blöchliger & Charbit 2008).

Kuntien verotulopohjan tasauksen tavoitteena on tukea kuntien taloutta, jotta niillä olisi mahdollisuus tarjota asukkailleen riittävät, usein lakisääteiset, palvelut. Kannustinnäkökulmasta verotulotasaus voi vähentää kuntien kannustimia verotulopohjien kehittämiseen, koska tasausrajan alapuolelle jäävän kunnan omilla toimillaan aikaansaama verotulojen kasvusta

(usein varsin merkittävä) osa leikkaa kunnan saamaa kompensatiota. Kannustinnäkökulmasta on myös ongelmallista, jos verotasaus perustuu todellisiin, kuntien itse määrittämällä veroasteilla kerättyihin verokertymiin. Ei-toivottujen kannustinvaikutusten vähentämiseksi tasaus perustuu usein keskimääräisillä veroasteilla laskettavaan vertailulukuun. Tämä vie mahdollisuuden kunnilta vaikuttaa tasauksen suuruuteen tasauksessa mukana oleviin veropohjiin liittyviä veroasteita muuttamalla (Blöchliger 2014).

Valtionosuusjärjestelmien toinen osa kostuu yleensä kustannus- ja olosuhdeperäisistä valtionosuuksista kunnille. Nämä voidaan luokitella tehtäväkohtaisiin ja yleisiin valtionosuuksiin. Edelleen, valtionosuudet voivat perustua kuntien todellisiin menoihin tai ne voivat olla laskennallisiin kustannuksiin perustuvia. Tutkimuskirjallisuudessa menoperusteisia valtionosuuksia pidetään usein ongelmallisina, koska ne eivät ohjaa kuntien parantamaan palvelutuotannon tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Menoperusteisia tukia voidaan käyttää silloin, kun tietyn palvelun tarjontaa halutaan erityisesti lisätä. Tällaisia tilanteita voi esiintyä esimerkiksi silloin, kun kyseiseen palveluun liittyy positiivisia ulkoisvaikutuksia (Boadway & Shah 2009, Blöchliger & Charbit 2008, Lehtonen ym. 2008).

Menoperusteisia tukia tavanomaisempi ja suositeltavampi ratkaisu on käyttää laskennallisia valtionosuuksia. Laskennalliset valtionosuudet perustuvat tyypillisesti palvelutarpeisiin ja olosuhdetekijöihin. Laskennalliset valtionosuudet, mikäli niitä ei ole korvamerkitty tietyille sektorille, sisältävät myös kannustimen tehokkuuden kehittämiseen. Mikäli palvelutuotanto vaatii vähemmän resursseja kuin mitä valtionosuuden perusteena on laskennassa käytetty voi kunta käyttää ylijäävät varat haluamallaan tavalla muihin tarpeisiin. Suurimman vapausasteen kunnalle antavat niin sanotut yleiset valtionavut, jotka eivät liity kuntien palvelutuotantoon tai menoihin. (Boadway & Shah 2009, Blöchliger & Charbit 2008, Lehtonen ym. 2008.)

Kansainvälisten vertailujen perusteella havaitaan, että kuntien välisessä verotulopohjien tasauksessa suuremmat kaupungit ja kaupunkiseudut, joilla on vahvemmat veropohjat, ovat yleensä nettomaksajia. Palvelutuotannon kustannukset voivat myös suuremmilla kaupunkiseuduilla palvelutuotannon mittakaavaeduista huolimatta olla palvelutarpeiden vuoksi korkeat. Esimerkiksi maahanmuuttajaväestön keskittyminen suuremmille kaupunkiseuduille voi olla tällainen erityisiä palvelutarpeita luova tekijä. Useiden tutkimusten mukaan palvelutuotannon keskimääräiset yksikkökustannukset voivat myös kunnan väestömäärän ylittäessä optimikoon kääntyä kasvuun. Vaikka kaupungeissa esiintyy palvelukustannuksia nostavia erityistekijöitä, verotulopohjien eroihin perustuva tasaus ja palvelutuotannon kustannuksien kattamiseksi maksettavat valtionosuudet ovat tyypillisesti kaupungeista ja kaupunkiseuduilta maaseudun harvaanasutuille ja syrjäisille alueille tuloja uudelleen jakavia. (Blöchliger 2014, Slack & Bird 2013, Moisio ym. 2010.)

Kuntia voidaan ohjata yhteisten tavoitteiden mukaiseen toimintaan myös sitomalla valtionosuudet suoraan kuntien toiminnan mitattavissa oleviin tuloksiin. Tällaisen kannustejärjestelmän tulee olla selkeä ja kannusteiden riittävän suuria, jotta tuloksia voidaan olettaa saatavan aikaan. Järjestelmän tulee olla myös riittävän pitkäkestoinen, jotta kunnat voivat ohjata toimintaansa kannusteiden osoittamaan suuntaan ja jotta toimenpiteiden kautta on mahdollista saada aikaan tuloksia. (Shah 2006.)

4.6 Millainen olisi hyvä valtionosuusjärjestelmä?

Valtionosuusjärjestelmällä on tutkimuskirjallisuudessa nähty olevan monia tavoitteita. Tavoitteista osa on keskenään ristiriitaisia ja kaikki valtionosuusjärjestelmät ovat jonkinlaisia kompromisseja kirjallisuudessa esiin nostettujen eri tavoitteiden väliltä. Boadwayn ja Shah'n (2009) esittämään argumentaatioon tukeutuen, hyvää valtionosuusjärjestelmää voidaan silti luonnehtia seuraavasti. Järjestelmällä tulisi olla yhteisesti hyväksytyt ja selkeästi määritellyt tavoitteet. Näiden tavoitteiden tulisi olla riittävän yksinkertaisia ja mitattavissa olevia. Järjestelmän tulisi olla tavoitteiden ja keinojen suhteen sisäisesti johdonmukainen.

Desentralisaatioteoreeman hengessä kunnille tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä osoittamaan riittävät veropohjat annettujen tehtävien rahoittamiseen. Veropohjat voivat olla myös jaettuja. Koska on tavanomaista, että kunnille soveltuvia veropohjia ei ole niille annettuihin tehtäviin nähden riittävästi, valtionosuuksien kautta tulee kunnille taata annettuihin tehtäviin nähden riittävät resurssit.

Valtionosuusjärjestelmän tulisi kyetä olla joustava huomioiden erilaisten kuntien taloudelliset tilanteet, sekä joustava tilanteissa, joissa kunnan rahoituspohja muuttuu yllättäen ulkoisten olosuhdetekijöiden vaikutuksesta. Edelleen desentralisaatioteoreeman hengessä valtionosuusjärjestelmän tulisi mahdollistaa kuntien autonomia päätöksenteossa. Tätä päämäärää tukee erityisesti ennakoitavuus valtionosuusjärjestelmään tehtävistä muutoksista sekä valtionosuuksien perustaminen selkeisiin ja perusteltavissa oleviin laskentaperusteisiin.

Valtionosuudet tulisi yleensä pyrkiä paikallisen autonomian ja tehokkuuden näkökulmasta maksamaan niin sanottuina könttäsumatukina. Lähtökohtaisesti kuntien tulee voida päättää resurssien kohdentamisesta ja muokata palveluiden tarjontaansa paikallisia olosuhteita ja kysyntää vastaaviksi. Tarvittaessa ohjausvaikutus palveluiden tason osalta (palvelun alin hyväksyttävä minimitaso) voidaan taata normiohjauksella. Jos valtionosuusjärjestelmän kautta halutaan tarkemmin ohjata kuntien toimintaa, on perustellumpaa kytkeä maksettavat valtionosuudet saavutettuihin tuloksiin kuin palvelun tuottamiseen käytettyihin panoksiin.

Valtionosuusjärjestelmän kannustimet tulee rakentaa siten, että järjestelmä ohjaa kuntia vastuulliseen taloudenpitoon. Velanotolle ja velkaantumiselle tulee olla selkeä normisto. Kuntien päätöksenteon pohjana ei saa olla oletus siitä, että viime kädessä valtio kattaa kuntasektorin vajeet tai ottaa kuntasektorin vastuita kantaakseen. Velanoton ohella voi olla perusteltua rajoittaa kuntien budjettialijäämiä ja/tai veroasteita. (Galli & Grembi 2012, Sutherland ym. 2005.)

Kuten jo aiemmin todettiin, kaikki valtionosuusjärjestelmät ovat kompromisseja erilaisista tavoitteista. Esimerkiksi alueellisten erojen tasaamispyrkimys johtaa väistämättä siihen, että julkinen valta siirtää verotuksella kerättyjä resursseja alueelta toiselle, mikä heikentää yksilötasolla kannustimia muuttaa korkeamman tuottavuuden ja korkeamman palkkatason alueelle. Se, miten näitä tavoitteita painotetaan, on arvovalinta.

4.7 Valtionosuusjärjestelmä ei kannusta kaupunkeja kasva- **maan**

Leimallista viime vuosien aluekehitykselle on ollut nopea kaupungistuminen ja kasvavien kaupunkiseutujen varsin rajallinen määrä. Kasvu keskittyy erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille, ja niilläkin kaikkein kaupunkimaisimpiin kuntiin. Esimerkiksi Helsingin seudun väestönkasvusta noin 90 prosenttia on viime vuosina tullut seudun kolmeen suurimpaan kaupunkiin. Väestönkasvusta enemmistö on tullut vieraskielisestä väestöstä ja vieraskielinen väestö keskittyykin suurimmille kaupunkialueille. (Saukkonen 2018, Vuori & Laakso 2017.)

Maahanmuuttajien rooli monilla työmarkkinoiden lohkoilla, mm. monissa palveluissa, on keskeinen. Väestön ikääntymisen ja alenevan syntyvyyden oloissa ulkomaisen työvoiman tarve ei ole vähenemässä. Maahanmuuttajien työmarkkinaintegraatio kuitenkin vaihtelee huomattavasti maahanmuuttajien taustatekijöiden ja maahanmuuton syyn mukaan. Maahanmuuttajien keskittyessä osin suurimpiin kaupunkeihin, ovat kotoutumisen kannalta keskeisten työvoima- ja koulutuspalveluiden järjestäminen pitkälti kaupunkien vastuulla (Laakso 2019, Saukkonen 2018, Busk ym. 2016).

Kaupunkiseutujen kasvuun liittyy myös infrastruktuurin tuottamisen kannustinnäkökulmasta omia erityiskysymyksiä. Kuntien kyky ratkaista kuntarajat ylittävien infrastruktuurihankkeiden toteutukseen liittyvät haasteet ja sitoutua mm. riittävän asuntotuotannon edellytysten luomiseen on kaupunkiseutujen kasvun edellytys. Kaavoitus- ja rakentamisprosessit ovat aina pitkäkestoisia. Asuntorakentaminen edellyttää toteutuakseen usein perusinfrastruktuurin rakentamista, kaupunkiympäristössä myös yhä useammin aiemman rakennuskannan purkamista. Kaavoitus, perusinfrastruktuurin rakentaminen ja joukkoliikenneratkaisuihin sitoutuminen ovat edellytyksiä sille, että yksityisen sektorin investoinneille syntyy mahdollisuuksia. Ilman näitä rakentamisen perusedellytyksiä ei myöskään asuntotuotantoa saada aikaan. (Adams & Watkins 2014, Laakso & Loikkanen 2013, Slack 2007, Bird & Slack 2004.)

Kaupunkialueiden kasvun myötä toimivan liikennejärjestelmän luominen vaatii huomattavia investointeja. Liikenteen ulkoisvaikutukset ovat kaupunkiympäristössä merkittäviä. Työmarkkinoiden toimivuuden ja kaupungistumisen tuottamien tuottavuusetujen esiin saamiseksi saavutettavuuden merkitys on kuitenkin keskeinen. Tiiviissä kaupunkirakenteessa riittävä ruuhkautumaton kapasiteetti on yleensä saavutettavissa vain joukkoliikenneratkaisuja kehittämällä. Lisäksi nopeilla julkisen liikenteen yhteyksillä voidaan sitoa kaupunkiseutuja yhteen laajemmiksi työssäkäyntialueiksi ja siten osaltaan vaikuttaa työvoiman saatavuuteen sekä vähentää työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. (Melo & Graham 2018, Laakso ym. 2016, Holm ym. 2015, Chatman & Noland 2011.)

Tutkimuskirjallisuudessa infrastruktuuri-investoinneilla nähdään usein olevan merkittäviä ulkoisvaikutuksia, mikä voi johtaa kuntatasolle hajautettuun päätöksentekoon perustuvassa rakenteessa yhteiskunnallisesti alioptimaaliseen investointitasoon, jos infrastruktuuri-investointien ylikunnallisia vaikutuksia ei oteta päätöksenteossa huomioon. Toisaalta tutkimuskirjallisuus myös tunnistaa mahdollisuuden liiallisiin investointeihin paikallishallinnon kilpaillessaan liikkuvista pääomista. Ulkoisvaikutusten ja toimintaan liittyvien mittakaavaetujen vuoksi laajempien infrastruktuuri-investointien (mm. joukkoliikenne) osalta seudullinen koordinaatio on yleensä tarpeen. Se voidaan toteuttaa eri tavoin. Valtion kohdennetuilla infrastruktuuriavustuksilla voi olla tätä koordinaatiota edistävä rooli. (de Mello & Sutherland 2012, Boadway & Shah 2009.)

Valtionosuusjärjestelmä ei ole kannustanut kaupunkeja kasvamaan. Kasvu on tapahtunut pikemminkin valtionosuusjärjestelmästä huolimatta. Valtionosuuksien kautta kompensoidaan kysyntä- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kustannuksia ja niissä olevia eroja. Kyse on käyttötalouteen liittyvistä kustannuksista. Kaupunkiseutujen kasvun vaatimat mittavat investointitarpeet eivät näy järjestelmän kriteeristössä. Kannustavuutta voidaan arvioida myös laajemmin, ottaen huomioon myös valtionosuusjärjestelmään sisäänrakennettu alueiden välinen taseus ja vielä laajemmin alueittaiset verokertymät valtionverotuksessa. Muutamat suuremmat kaupungit ympäryskuntineen ovat kuntien välisen verotuloihin perustuvan taseuksen suurimpia nettomaksajia, vaikkakin tämä tapahtuu välillisesti kuntien saamia valtionosuuksia leikkaamalla. Myös kuntien saamien valtionosuuksien rahoituspohjasta merkittävä osa kertyy samoista kunnista. Esimerkiksi vuonna 2016 luonnollisten henkilöiden maksamista välittömistä valtionveroista kerättiin Helsingin seudulta noin 44 prosenttia. Kasvun

kustannukset kaupungeissa ovat kuitenkin huomattavat, eivätkä esimerkiksi kuntien maanmyynnistä saamat tulot tyypillisesti riitä kattamaan kaikkia kasvun kustannuksia. (Tilastokeskus 2018b, Soininvaara 2017, Valtionvarainministeriö 2017.)

4.8 Vahva pyrkimys alueiden väliseen tasaukseen on pohjoismaisten valtionosuusjärjestelmien perusominaisuus

Pohjoismaisissa pyrkimys kattavien julkisten palveluiden tarjoamiseen kaikille kansalaisille on vahva. Joidenkin tutkijoiden mukaan pohjoismaissa tehtävien jako hallinnon eri tasojen välillä ei perustu niinkään fiskaalisen federalismin kirjallisuudessa kuvattuun päätöksenteon hajauttamiseen kuntien tehtäväksi, vaan pikemminkin tehtävien delegointiin kunnille, muissa pohjoismaissa joidenkin palveluiden osalta myös lääneille ja alueille. Tällaista vahvasti ylhäältä ohjattua mallia voidaan kutsua hallinnolliseksi federalismiksi. Valtaosa tarjotuista julkisista palveluista on erilaisia meriittihyödykkeitä, hyvinvointipalveluita, vähäisempi osuus varsinaisia julkishyödykkeitä. (Borge & Rattsjø 2015.)

Laajasta hyvinvointipalveluiden tarjonnasta huolimatta pohjoismaiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja sekä hallintomalleissa ja tehtäväjaossa eri hallinnon tasojen välillä, että myös kuntien toiminnan rahoitusperusteissa ja valtionosuusjärjestelmissä. Seuraavassa luodaan tiivis katsaus Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionosuusjärjestelmiin. Huomio kiinnittyy kunkin maan kohdalla erityisesti siihen, miten kaupungit ja niiden erityispiirteet, yhdyskuntarakenne sekä väestönkasvu tai väestön väheneminen, näkyvät tasa- ja valtionosuuskriteereissä. Tarkastelussa keskitytään nimenomaan kuntien tehtäviin, vaikka niin Ruotsissa, Norjassa kuin Tanskassakin on paikallistasolla kuntien ohella myös kuntia laajempi alueellinen hallinnon taso omine tehtävineen.

Ruotsissa paikallishallinto koostuu 290 kunnasta ja 21 läänistä. Kuntien lakisääteinen tehtäväkenttä on selvästi läänien tehtäväkenttää laajempi kattaen mm. koulutukseen, päivähoitoon, sosiaalipalveluihin, maankäyttöön ja infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä. Läänien tehtävistä ylivoimaisesti tärkein on terveystalot. Kunnat ja läänit vastaavat yhdessä joukkoliikennepalveluiden järjestämisestä. (Dahlberg 2010.)

Kuntien tuloista merkittävimmät (2017) olivat verotulot 63 prosenttia ja toimintatulot 23 prosenttia. Valtionosuudet ja kuntien välisestä kustannustasauksesta tulevat tulot olivat (2017) yhteensä 13 prosenttia kuntien tuloista. Verotulopohjien eroja tasaava valtionosuus on pääosin valtion varoista maksettavaa tukea, kuitenkin niin, että ne kunnat, joiden laskennalliset asukaskohtaiset verotulot ylittävät tasausrajan (joka on keskimääräinen laskennallinen asukaskohtainen verotulot + 15%), maksavat tasausmaksua. Tasausmaksu maksavien kuntien määrä on vähäinen ja nämä kunnat sijaitsevat yleensä Tukholman, Göteborgin ja Malmön seuduilla. Verotulopohjien eroja tasaavan valtionosuuden kustannuksista tämä kuntien maksama osuus kattaa noin 10 prosenttia. (SCB 2018, Dahlberg 2010.)

Kuntien kustannuseroja tasaava järjestelmä sen sijaan on kokonaan kuntien itsensä rahoittama. Järjestelmän kautta maksettava tasaus perustuu erillisiin osamalleihin, jotka liittyvät kuntien tarjoamiaan palveluihin (kuten peruskoulu ja vanhushuolto) tai suoraan olosuhdetekijöihin (väestönmuutos, ulkomaalaistaustaiset lapset, palkkakustannukset sekä yhdyskuntarakenne). Kunkin osamallin perusteella lasketaan tasaustarve erikseen. Toisin sanoen kunta voi esimerkiksi saada tasausmaksua peruskoulupalveluiden osalta ja toisaalta olla tasausmaksun maksaja vanhuspalveluiden osalta. Sekä palvelukohtaiset mallit että olosuhdetekijöitä kuvaavat mallit ottavat kukin huomioon useiden taustatekijöiden vaikutuksia kyseiseen palvelutarpeeseen ja olosuhteista johtuviin kustannuksiin. (Dahlberg 2010, Lehtonen & Moisio 2007.)

Kustannuseroja tasaavissa malleissa kuntien saamaan tasausmaksuun vaikuttavina tekijöinä on väestörakenteen ohella yhdyskuntarakenteeseen liittyviä kriteereitä. Nämä kriteerit ottavat huomioon suurista etäisyyksistä ja harvasta asutusrakenteesta aiheutuvia korkeampia kustannuksia. Erikseen olosuhdetekijöihin liittyvä yhdyskuntarakenteeseen perustuva malli sisältää pääosin maaseutumaisuuteen ja harvaan asutuksen liittyviä kriteereitä. Palvelukohtaisten mallien väestörakennetekijöiden joukossa ulkomaalaistaustaisten väestöosuus on mukana peruskoulun kustannuksia, vanhusten huollon kustannuksia sekä sosiaali- ja perhehuollon kustannuksia edustavissa malleissa. Lisäksi yksi olosuhdetekijöihin liittyvä malli perustuu kokonaan ulkomaalaistaustaisten lasten osuuteen kunnan väestöstä. Väkiluvun muutoksesta aiheutuvia kustannuksia ottaa puolestaan huomioon oma malli, jossa kriteereinä ovat toisaalta pitkäaikainen (viimeisen 10 vuotta) jatkunut asukasmäärän vähennys (yli 2% vuodessa), oppilasmäärän muutos ja väestönkasvu. Tämä osamalli siis tarjoaa kompensatiota niin voimakkaasti taantuville kuin kasvavillekin kunnille (Dahlberg 2010, Lehtonen & Moisio 2007).

Kustannustasauksen rooli kuntien tulonmuodostuksessa on huomattavasti valtion maksama verotulopohjien eroja tasaavaa tukea vähäisempi. Kunnille maksettavat verotulopohjien eroja tasaavat valtionosuudet ovat rahamääräisesti noin kymmenkertaiset kustannustasauksen perusteella maksettaviin tukiin verrattuna. Lisäksi on huomattava, että kustannusten tasausjärjestelmä on kokonaan kuntien itsensä rahoittama. Näiden järjestelmien ohella on muitakin tukijärjestelmiä, muun muassa erityisesti rakennemuutoksesta kärsiville kunnille suunnattu tukijärjestelmä. (SCB 2018, Dahlberg 2010.)

Norjassa paikallishallinto koostuu 422 kunnasta ja 18 maakunnasta, erityistapauksena Oslon kaupunki, joka on sekä kunta että maakunta. Kuntien tehtävistä keskeisimpiä ovat perusopetus, päivähoitopalvelut, perusterveydenhoito, vanhusten ja vammaisten palvelut sekä osa sosiaalipalveluista, paikallisen infrastruktuurin ylläpito ja maankäytön suunnittelu sekä kulttuuripalvelut ja elinkeinopalvelut. Maakunnat vastaavat muun muassa lukiokoulutuksesta, seudullisesta maankäytön suunnittelusta, joukkoliikenteestä ja seudullisesta liikenneinfrastruktuurista. Erikoissairaanhoidon on valtion vastuulla. (Söderdahl 2015, Borge 2010.)

Kuntien tuloista merkittävimmän erän muodostuvat valtionosuudet, 46 prosenttia. Verotulojen osuus kuntien tuloista on 36 prosenttia. Loput kuntien tuloista muodostuvat toimintatuloista (13%) ja muista, lähinnä sijoitustuloista (5%). Kuntien veropohjan suurimmat erät ovat tulovero ja varallisuusvero, jotka kattavat lähes 93 prosenttia kuntien verotuloista, ja kiinteistövero, joka kattaa lähes seitsemän prosenttia kuntien verotuloista. (Söderdahl 2015.)

Kunnille maksettavien valtionosuuksien perustana on koko maassa yhteinen asukasta kohden laskettu perusosuus. Tätä osuutta kuitenkin muutetaan kahden eri mekanismin kautta. Kunnille maksettava kiinteistövero ei ole mukana tasauksen laskennassa. Verotulopohjiin perustuvan tasauksen ohella valtionosuuteen vaikuttavat myös palvelutuotannon kustannustekijät ja yhdyskuntarakenteen. Kustannustasauksen kertoimet ottavat huomioon väestön ikärakenteen, väestön terveydentilaan ja sosioekonomiseen rakenteeseen (ml. työttömyys ja maahanmuuttajat) sekä yhdyskuntarakenteeseen, lähinnä kunnan syrjäisyyteen, liittyviä tekijöitä. (Söderdahl 2015, Borge 2010.)

Edellisen valtakunnallisen järjestelmän ohella Norjassa on käytössä useita rajatun kohdistettuja tukijärjestelmiä. Pohjois-Norjan kunnille on oma tukijärjestelmä, jonka tavoitteena on tarjota kohdekuntien asukkaille keskimääräistä paremmat julkiset palvelut. Niin ikään Etelä-Norjan syrjäisille kunnille ja koko maan alueella pienille, alle 3200 asukkaan kunnille on omat tukijärjestelmät. Suurille kaupungeille (Oslo, Bergen, Trondheim ja Stavanger) maksetaan erillistä kaupunkitukea. Samoin nopean väestönkasvun kunnille on oma tukijärjestelmä. Kaupungeille ja kasvukunnille suunnatun erityistuen määrä on kuitenkin vain noin 15 prosenttia verrattuna Pohjois- ja Etelä-Norjan sekä pienten kuntien tukijärjestelmien

kautta annettavaan tukeen. Kaikkien näiden edellä mainittujen tukijärjestelmien ohella on erikseen harkinnanvaraiseen tukeen liittyvä järjestelmä. Kokonaisuudessaan erityistukijärjestelmien kautta jaettava tuki edustaa noin viittä prosenttia kaikesta valtion kunnille jakamasta tuesta. Näiden edellä mainittujen järjestelmien ohella Norjassa on käytössä myös muita aluetuki-instrumentteja. Näistä merkittävimpiä ovat alueellisesti porrastetut työnantajien sosiaaliturvamaksut, joilla pyritään edistämään yritystoimintaa harvaan asutetuilla seuduilla ja siten estämään väestökatoa. (Angell ym. 2016, Söderdahl 2015.)

Tanskassa paikallishallinto koostuu 98 kunnasta ja viidestä alueesta. Kuntien tehtäväkenttään kuuluvat perusopetus, päivähoitopalvelut, sosiaalipalvelut ja vanhustenpalvelut, työllisyyspalvelut, paikallisen infrastruktuurin ylläpito ja maankäytön suunnittelu sekä kulttuuripalvelut ja elinkeinopalvelut. Alueet vastaavat valtaosasta terveystaloudesta. Kuntien tuloista katetaan keskimäärin 71 prosenttia (2014) niiden omilla verotuloilla ja valtionosuuksilla 26 prosenttia (2014). Verotuloja kunnat saavat paikallisesta tuloverosta, joka on tasavero, ja kunnallisesta maan arvoon kohdistusvasta kiinteistöveroista. Näiden lisäksi kunnille tilitetään osuus valtion keräämistä yritys- ja kiinteistöveroista. (The Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, Blom-Hansen 2010.)

Kansallinen tasausjärjestelmä pohjautuu kuntien arvioitujen menotarpeiden ja niiden veropohjien vertailuun. Kuntien veropohjien vertailulukujen laskennassa sovelletaan kansallisia keskimääräisiä veroasteita. Tasauslaskennassa veropohjina mukana ovat sekä tulovero että kiinteistövero. Kuntien menotarpeiden laskenta perustuu sekä demograafisiin että sosioekonomisiin tekijöihin. Näistä ensin mainittujen tekijöiden painoarvo on kokonaisuudessaan (2018) 69,25 prosenttia ja jälkimmäisen ryhmään kuuluvien tekijöiden 30,75 prosenttia. Demografian vaikutus menotarpeisiin arvioidaan ikäryhmäkohtaisten keskimääräisten kustannusten pohjalta. Sosioekonomisista tekijöistä menotarpeiden arviointiin, kukin omalla painollaan, on sisällytetty mm. työttömyys, koulutus- ja tulotaso, asuntokannan vuokra-asuntovaltaisuus, maahanmuuttajien määrä sekä yksihuoltajaperheissä asuvien lasten määrä. Myös väestön väheneminen kunnassa on mukana kriteeristössä, vaikkakin sen painoarvo on varsin pieni. Laskennallisesta rakenteellisesta ylijäämästä leikataan 58 prosenttia tasaukseen ja alijäämästä kompensoidaan kunnalle 58 prosenttia. (ibid.)

Kööpenhaminan seudun kunnilla on erikseen valtakunnallista tasausjärjestelmää täydentävä tasausmekanismi. Se on rakenteeltaan valtakunnallisen tasausjärjestelmän kaltainen, kunnan menotarpeiden arviointi pohjautuu sosioekonomisiin tekijöihin. Mekanismissa painottuvat erityisesti työikäinen työelämän ulkopuolella oleva väestö, vailla ammatillista koulutusta oleva väestö ja lapset, jotka tulevat perheistä, joissa vanhemmilla on vähäinen koulutustausta. Myös maahanmuuttajien määrä on mukana kriteeristössä. Rakenteellista ylijäämää leikataan 27 prosenttia tasaukseen ja rakenteellisesta alijäämästä kompensoidaan 27 prosenttia. Edellä kuvattujen tukijärjestelmien ohella Tanskassa useita erityisiin tarpeisiin ja tilanteisiin liittyviä tukijärjestelmiä. Tällaisia erityisiä tarpeita ovat esimerkiksi korkea työttömyys, maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden suuri määrä sekä kunnan saaristosijainti. (ibid.)

Valtionosuusjärjestelmät niin Ruotsissa, Norjassa kuin Tanskassakin pyrkivät takamaan sen, että kansalaisilla olisi asuinpaikasta riippumatta saatavilla laajat julkiset palvelut. Kuntien tarjoama palvelutaso pyritään pitämään kaikkialla varsin kattavana. Valtionosuusjärjestelmän avulla kuntien eroja julkisten palveluiden rahoittamisen resurssipohjissa tasataan voimakkaasti. Olosuhdetekijöistä johtuvia korkeita palvelukustannuksia pyritään kompensoidaan valtionosuusjärjestelmän kautta erityisesti Ruotsissa ja Norjassa, kuten myös Suomessa. Pyrkimys edistää syrjäisten ja harvaan asuttujen seutujen asuttuna pysymistä on Norjassa erityisen vahva.

Demografisten tekijöiden ohella sosioekonomiset tekijät ovat keskeinen osa valtionosuusjärjestelmien kriteeristöä. Kaupunkien erityispiirteenä voidaan pitää maahanmuuttajaväestön suhteellisen suurta ja kasvavaa osaa väestöstä. Maahanmuuttajaväestö on huomioitu kaikissa vertailuissa valtionosuusjärjestelmien kriteereissä. Valtionosuuskriteeristöt sisältävät muutoinkin varsin monia sosioekonomisia tekijöitä. Lisäksi käytössä on harkinnanvaraisia tukia, joita voidaan kohdistaa myös maahanmuuttajaväestön tuomien kustannusten kattamiseen.

Tanskan erityispiirteenä on Kööpenhaminan kaupunkiseudun kuntien välinen valtiotasoisista järjestelmää täydentävä tasejärjestelmä. Suurten kaupunkiseutujen kasvusta huolimatta, ja osin ehkä myös seurauksena, alueelliset erot verotulopohjissa ja palvelutarpeissa voivat eriytyä saman kaupunkiseudun sisällä. Kööpenhaminan seudun tasejärjestelmä sosioekonomisine kriteereineen pyrkii ottamaan huomioon tällaisen kehityksen mahdollisuuden.

Väestömuutokset, väestön kasvu tai väheneminen, ovat jollain tavalla mukana kaikissa kolmessa tarkastelussa järjestelmässä. Ruotsissa sekä väestön kasvu että väestömäärän nopea ja pitkäkestoinen väheneminen ovat kuntien valtionosuuskriteeristössä. Norjassa nopeasti kasvaville kunnille, kuten myös erikseen neljälle suurimmalle kaupungille, on omat tukijärjestelmät. Tanskassa väestön väheneminen on mukana rakenteellisen yli/alijäämän määrittelyssä ja siten vaikuttamassa kunnan saaman valtionosuuteen.

4.9 Kannustetaan kaupunkiseutuja viisaaseen kasvuun

Eräs monikuntaisten kaupunkiseutujen kasvun ja kehityksen haaste on väestörakenteiden alueellinen eriytyminen. Tutkimuskirjallisuudessa on käyty laajaa keskustelua siitä, millaisia seurauksia väestörakenteiden alueellisesta eriytymisestä voi seurata. On kysytty, lisääkö huono-osaisuuden keskittyminen huono-osaisuutta. Kaupunkiseuduilla eriytymisilmiötä voi synnyttää ja selittää valikoiva kaavoitus- ja asuntopolitiikka, jonka pontimena voi olla pyrkimys niin sanottujen hyvien veronmaksajien houkutteluun. Kun eriytymiskehitys on edennyt pidemmälle, asuntomarkkinoiden omat mekanismit, asuntojen eriytyneet hinnat ja vuokrat, osaltaan tukevat syntyneitä rakennetta. Eriytymisen hyvinvointivaikutusten ohella, joista esiintyy toki varsin erisuuntaisia näkemyksiä, valikoiva kaavoitus- ja asuntopolitiikka voi olla asuntotuotantoa rajoittava tekijä. Voimakkaiden kasvupaineiden oloissa tällainen asuntotarjontaa rajoittava osaoptimointi on talouden ja työmarkkinoiden toiminnalle haitallista.

Tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu kasvua rajoittavien kannustimien olevan merkittäviä korkean tuottavuuden ja rajoitetun rakennusmaavarannon omaavissa, usein jo suuremmissa ja tiiviimmissä, kaupungeissa. Syyt voivat olla moninaisia. Ne voivat liittyä esimerkiksi pyrkimykseen rajoittaa ei-toivottujen väestöryhmien sijoittumista alueelle tai pyrkimykseen säilyttää viheralueet. Motiivit voivat olla myös taloudellisia. Rakentamisen rajoittamisella voidaan pyrkiä estämään sellaista täydennysrakentamista, jonka pelätään laskevan asuntojen arvoa, tai ylipäättään rajoittamaan asuntotarjontaa ja pitämään asuntojen hintataso korkeana. (Sims & Basetti 2016, Fischel 2001.)

Tarjontaa rajoittava kaavoitus- ja asuntopolitiikka voi pakottaa vähävaraisempia kotitalouksia muuttamaan kuntarajan toiselle puolelle ja siten tuottaa väestörakenteiden alueellista eriytymistä tavalla, jolla on myös kuntataloudellisia vaikutuksia. Kaupunkien kasvun käännyttyä sisäänpäin, asukkaiden valikointiin liittyvä ongelma on kuitenkin vähentynyt merkittävästi. Suuret kaupungit Suomessa eivät käytännössä pysty valikoimaan asukkaitaan. Myös valtionosuusjärjestelmän pyrkimys kompensoida väestörakenteesta ja olosuhdetekijöistä seuraavia korkeampia kustannuksia sekä valtionosuusjärjestelmän verotulopohjien eroja taasaava elementti vähentää kannustimia valikoivaan kaavoitus- ja asuntopolitiikkaan. Kuntia

voidaan myös kannustaa monipuoliseen ja riittävän suureen asuntotuotantoon sopimus pohjaisesti, esimerkiksi osana valtiolta tulevaa seudullista infrastruktuurirahoitusta.

Kaupunkien kasvuun kannustamiselle on selkeät kansantaloudelliset perusteet. On kuitenkin huomattava, että kannustaessaan kaupunkien kasvuun valtionosuusjärjestelmä voi kasvattaa eroja alueiden taloudellisissa resursseissa ja johtaa tilanteeseen, jossa kuntien mahdollisuudet omiin veropohjiin ja muihin omiin tulonmuodostuksen eriin ja niillä rahoitettavaan palvelutuotantoon eriytyvät entisestään. Tällainen kehityssuunta on toki jo meneillään talouden rakennemuutoksen myötä ilman valtionosuusjärjestelmän luomia erillisiä kannustimia. Toisaalta, kaupungistumiseen liittyvät tuottavuusedut kasvattavat myös kansantuotetta tehokkaammin, kuin mitä hajautuneen alue- ja yhdyskuntarakenteen oloissa tapahtuu. Siksi kaupunkien kasvun tukeminen ja kannustaminen voi olla keino vahvistaa valtiontaloutta ja ylläpitää myös mahdollisuuksia tarjota, valtionavun muodossa, tukea taantuville kunnille pidemmällä aikavälillä. Kaupunkien kasvua ei pitäisi pyrkiä estämään tai hidastamaan. (Loikkanen & Laakso 2014.)

Raportissaan kuntien käyttötalouden kannustinmekanismeista Kivinen ym. (2018) nostavat esiin vertailun vaikeuden, kun kuntien suoriutumista tehtävistään halutaan arvioida. He myös nostavat esiin lukuisia kannustinjärjestelmiin liittyviä ongelmia, jotka kumpuavat näiden järjestelmien luomista ei-toivotuista kannustimista strategiseen käyttäytymiseen, jollaiseksi he tunnistavat tunnelinään, osaoptimoinnin, likinäköisyyden, suoritustason konvergenssin tai jähmettymisen sekä tulosten manipuloinnin. Kivinen ym. (ibid) päätyvät mm. edellä mainituista syistä suosittamaan varsin yksinkertaista mittaria, suhteellista väestönkasvua vertailukelpoisten kuntien joukossa tarkasteltuna, kuntien suorituskyvyn mittariksi. Nämä näkökulmat on syytä huomioida myös kaupunkien kasvun kannustimia pohdittaessa.

Tässä tutkimuksessa selvitetään valtionosuusjärjestelmän kannustimia kasvuun ja kaavoitukseen. Kuntien oman toiminnan osalta kasvun edellytyksiä luodaan esimerkiksi maankäytön suunnittelun, infrastruktuurin rakentamisen ja kunnan oman asuntotuotannon sekä palveluverkon kehittämisen kautta. Valtionosuusjärjestelmän näkökulmasta kasvuun kannustavia kriteereitä voisivat olla esimerkiksi asemakaavoitettu tonttivaranto ja asuntotuotanto. Tällaisten kriteereiden ongelmana olisi kuitenkin se, että ne voisivat luoda kannustimia sinnekin, missä todellisia kasvun mahdollisuuksia ei ole. Asuntotuotantoa on myös taantuvilla paikkakunnilla, kun vanhaa asuntokantaa korvataan uudella. Tonttivarantoa voidaan myös luoda suhteellisen vähäisin kustannuksin, vaikka kysyntää tonteille ei olisikaan. Kasvun kannustimia ei myöskään tulisi rakentaa sellaisiksi, että ne kannustavat kasvuun, joka on yhdyskuntataloudellisesti tai ympäristönäkökulmasta ei-toivottavaa. Mahdolliset ei-tarjotut kannustinvaikutukset ja kuntien mahdollinen strateginen käyttäytyminen on otettava huomioon kasvuun kannustavaa valtionosuusjärjestelmän kriteeristöä rakennettaessa.

Valtionosuusjärjestelmiin rakennettavien kannustinmekanismien osalta haasteeksi voi muodostua kannustavuustavoitteen yhteensopivuus valtionosuusjärjestelmän tasaustavoitteen kanssa. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Mikäli valtionosuusjärjestelmän kautta jaettavien varojen kokonaisuus ei kannustinmekanismien luomisen yhteydessä kasvateta, on kannustinelementtien vaatimat varat leikattava muualta valtionosuusjärjestelmästä.

5. KUNTIEN VÄLISET EROT ASUNTOTUOTANNOSSA, MUUTTOLIIKKEESSÄ JA VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOKSESSA

Valtionosuusjärjestelmän kehittämismuutosten taustaksi kuvataan kuntien ja alueiden välisiä eroja väestökehityksessä ja asuntotuotannossa sekä analysoidaan asuntotuotannon suurten alueellisten erojen taustatekijöitä. Luvussa vastataan tutkimuskysymykseen: mitkä tekijät selittävät suurten kaupunkiseutujen kuntien välisiä eroja asuntotuotannon, muuttoliikkeen sekä väestörakenteen muutoksen suhteen?

5.1 Alueellisilla asuntomarkkinoilla on vahva yhteys taloudelliseen toimintaympäristöön

Alueelliset asuntomarkkinat kytkeytyvät monin tavoin alueen ulkoiseen sekä alueen omaan paikalliseen taloudelliseen toimintaympäristöön (kuva 2). Asumista ja asuntomarkkinoita ei ole mielekästä tarkastella muusta yhteiskunnasta erillisenä sektorina, vaan sillä on tiiviit yhteydet mm. väestökehitykseen, yritystoimintaan, työmarkkinoihin, tuloihin ja tulonsiirtoihin sekä muuhun kulutukseen kuin asumiseen (Antikainen ym. 2017, Huovari 2002).

Kansainvälinen ja valtakunnallinen talouden kysyntä luovat perustan alueen yritysten tuotannolle ja investoinneille erityisesti avoimilla (kansainvälisillä ja valtakunnallisilla) markkinoilla toimivien yritysten välityksellä. Myös reaalikorot, energiakustannukset, rakennuskustannukset ja inflaatio ovat ulkoisessa toimintaympäristössä määräytyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat ns. eksogeenisinä tekijöinä alueellisiin asuntomarkkinoihin.

Yritysten tuotanto ja investoinnit vaikuttavat yritysten työvoiman tarpeeseen ja palkanmaksukykyyn. Työvoiman kysynnän kasvu vetää alueelle työperäistä muuttoliikettä, joka vaikuttaa väestön määrään ja rakenteeseen. Alueen työikäinen väestö muodostaa perustan työvoiman tarjonnalle alueellisilla työmarkkinoilla, ja sitä täydentää alueiden välinen pendelöinti (ei kaaviossa). Väestön määrä sekä demografinen ja sosiaalinen rakenne yhtäältä ja reaali-tulot sekä asumisen käyttökustannukset toisaalta luovat perustan asuntokysynnälle, joka realisoituu määrällisenä asumiskulutuksena asuntomarkkinoiden eri segmenteillä, joita määrittävät mm. hallintasuhde, talotyyppi sekä asuinympäristön luonne.

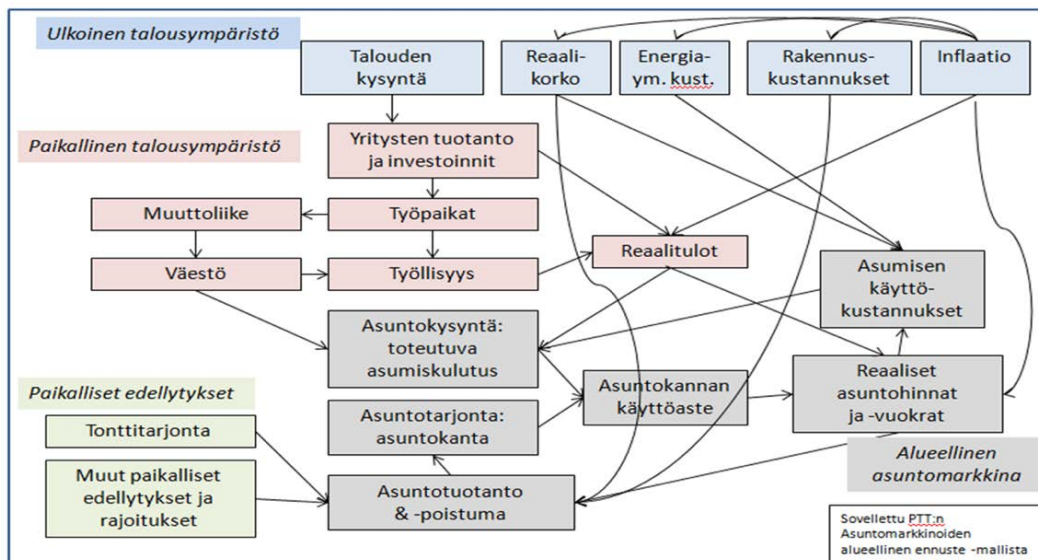
Asuntojen tarjonnan lähde on asuntokanta, joka muuttuu asuntotuotannon ja asuntojen poistuman sekä mm. käyttötarkoitusten konversioiden vaikutuksesta. Kuntien kaavoitus ja maapolitiikka sekä maamarkkinoiden toiminta luovat edellytykset asuntotuotannolle. Siihen vaikuttavat myös alueellinen perusrakenne ja paikalliset palvelut, rakennusmarkkinoiden toiminta, rakennuskustannukset ja korot sekä asuntotuotannon julkiset tuet.

Asuntojen kysyntä vaikuttaa tuotantoon lähinnä asuntojen hintojen ja vuokrien kautta. Kysynnän muutokset vaikuttavat etenkin lyhyellä aikavälillä hintoihin. Asuntomarkkinoilla syntyvä hinnanmuodostus ja sitä koskeva informaatio toimii rakennuttajille indikaattorina maksukykyisen kysynnän sekä markkinatasapainon tilanteesta. Asuntomarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan välisen tasapainon kannalta lyhyt- ja pitkäaikaisesti tyhjillä asunnoilla eli asuntovaraumalla on suuri merkitys. Tyhjä asunnosta toimivat herkästi reagoivia hintoja vaimentavana puskurina usein nopeastikin muuttuvan kysynnän ja hitaasti muuttuvan tarjonnan välillä. Mitä pienempi asuntovarauma on, sitä voimakkaammin kysynnän muutokset heijastuvat hintoihin.

Asuntomarkkinoihin liittyy oleellisena piirteenä voimakas vaihtelu taloudellisten suhdanteiden mukaan. Erityisesti asuntojen hinnat ja asuntotuotannon määrä vaihtelevat ajoittain paljon. Asuntomarkkinoiden suhdanneherkkyyden taustalla on ennen kaikkea asuntojen kokonaistarjonnan (asuntokanta) jäykkyys, jolloin tarjonta sopeutuu hitaasti kysynnän muutoksiin, jotka ajoittain tapahtuvat nopeasti. Kysynnän muutosten taustalla vaikuttaa alueellisten asuntomarkkinoiden voimakas riippuvuus kansainvälisestä ja valtakunnallisesta taloudellisesta toimintaympäristöstä.

Rahoitusmarkkinoilla on merkittävä vaikutus asuntomarkkinoiden toimintaan. Kansainvälisten finanssimarkkinoiden häiriöt ja kansallisten rahoitusmarkkinoiden muutokset ovat heijastuneet erittäin voimakkaasti kansallisille ja paikallisille asuntomarkkinoille. Suomen rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen 1980-luvun jälkipuolella sai aikaan voimakkaan kysynnän lisäämisen, joka kanavoitui asuntojen nopeaksi hintojen nousuksi, joka päättyi 1990-luvun alun romahdukseen korkojen nousun ja taloudellisen laman seurauksena. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen asuntotuotanto Suomessa ja erityisesti Helsingin seudulla romahti nopeasti ennätysalaiselle tasolle, josta se nousi vasta 2010-luvulla.

Voimakkaista suhdannevaihteluista huolimatta yhdyskuntarakenne ja asuntokanta muuttuvat hitaasti. Tämän taustalla on asuntojen vuosittaisen uustuotannon ja poistuman pieni osuus suhteessa koko asuntokannan volyymiin. Myös yhdyskuntarakenteen perustana oleva infrastruktuuri uusiutuu ja täydentyy hitaasti. Liikennejärjestelmään kohdistuvat investoinnit ovat kalliita, mutta niiden tuloksena syntyvä perusrakenne on pitkäikäistä. Myös asumisen ja yhdyskuntarakenteen ohjausjärjestelmä muuttuu hitaasti, mm. maankäytön suunnittelun lainsäädännön pääpiirteet ovat muuttuneet melko vähän vuosikymmenien kuluessa, vaikka säädösten yksityiskohtia on muutettu aktiivisesti.



Kuva 2: Alueellisten asuntomarkkinoiden vaikutusmekanismit

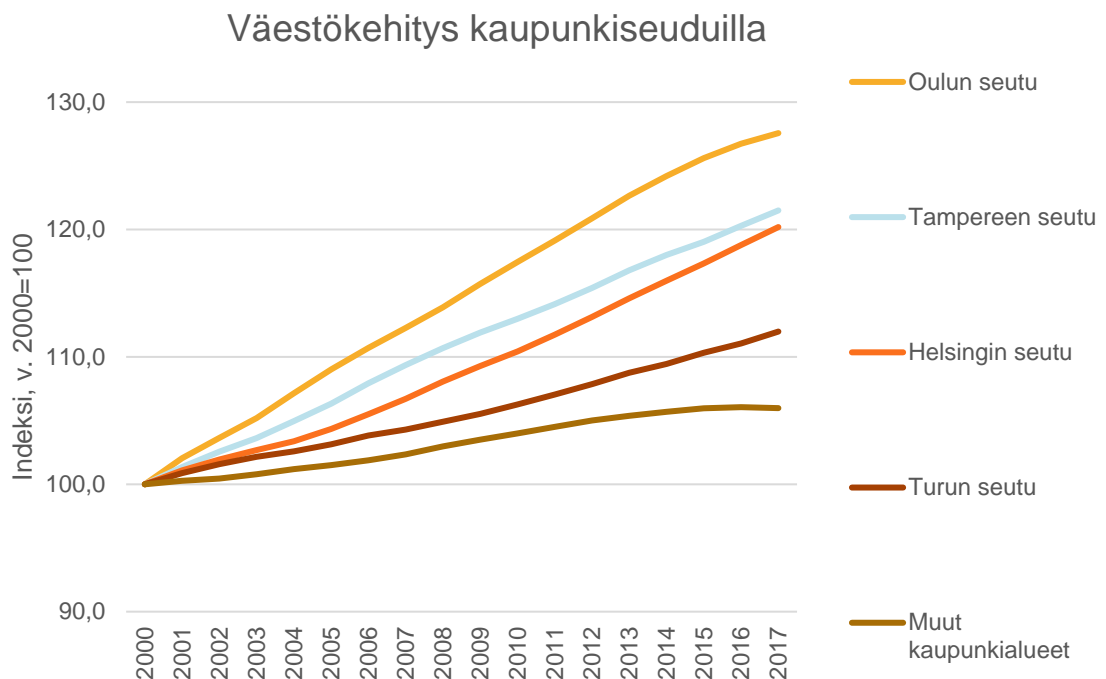
5.2 Asuntotuotanto keskittyy suurille kaupunkiseuduille

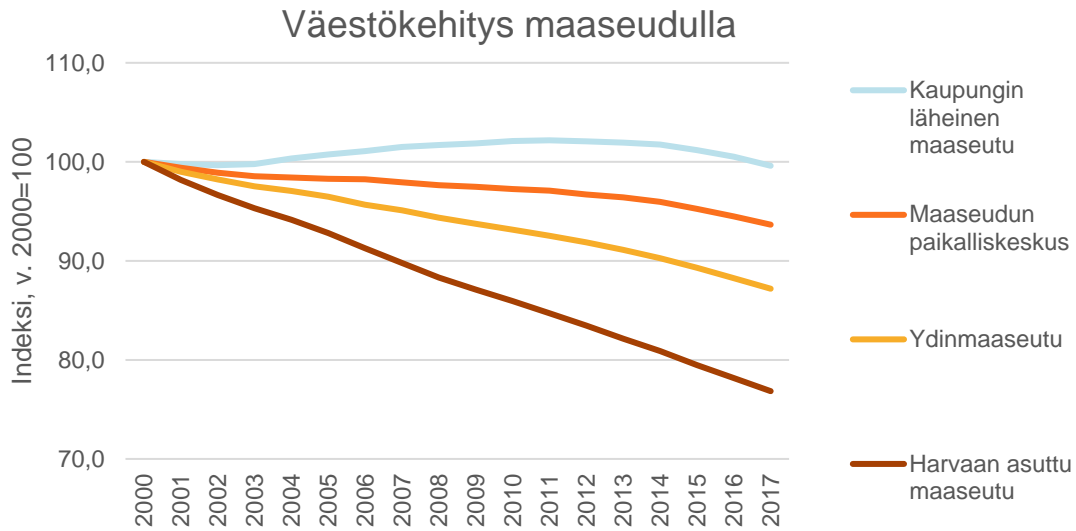
Suomen alueellinen väestökehitys on ollut alueellisesti eriytynyttä vuosikymmenien ajan, sillä suurten kaupunkiseutujen väestö on kasvanut ja erityisesti ydinmaaseudun väestö vähentynyt koko sodan jälkeisen ajan. Kuitenkin 2010-luvulla eriytyminen on voimistunut. Kuntia voidaan ryhmitellä aluetyppeihin mm. kunnan tai seudun koon ja kaupunki-maaseutu -

tyypittelyn mukaan. Nämä luokittelut havainnollistavat alueiden välisiä eroja väestökehityksessä, mutta peittävät osittain alleen sen, että luokkien sisällä on paljon vaihtelua.

Suomen neljä suurinta kaupunkiseutua (Helsinki, Tampere, Turku ja Oulu) erottuvat nopean väestönkasvun alueina (kuva 3 yläosa). Suurten kaupunkiseutujen keskimääräinen vuosittainen väestönkasvu on vaihdellut 2000-luvulla 0,7 %:n (Turku) ja 1,5 %:n (Oulu) välillä. Erot kaupunkiseutujen välillä ovat tasaantuneet 2010-luvulla ja lähentyneet jonkin verran yli 1 %:n kasvuvauhtia. Neljällä suurella kaupunkiseudulla asuu noin 45 % Suomen väestöstä (2017). Suomen muut kaupunkiseudut ovat kasvaneet keskimäärin hitaammin kuin suuret kaupunkiseudut. Keskisuurten ja pienten kaupunkien kasvu on hidastunut 2010-luvulla ja kasvuvauhdin ero suuriin kaupunkiseutuihin verrattuna on leventynyt.

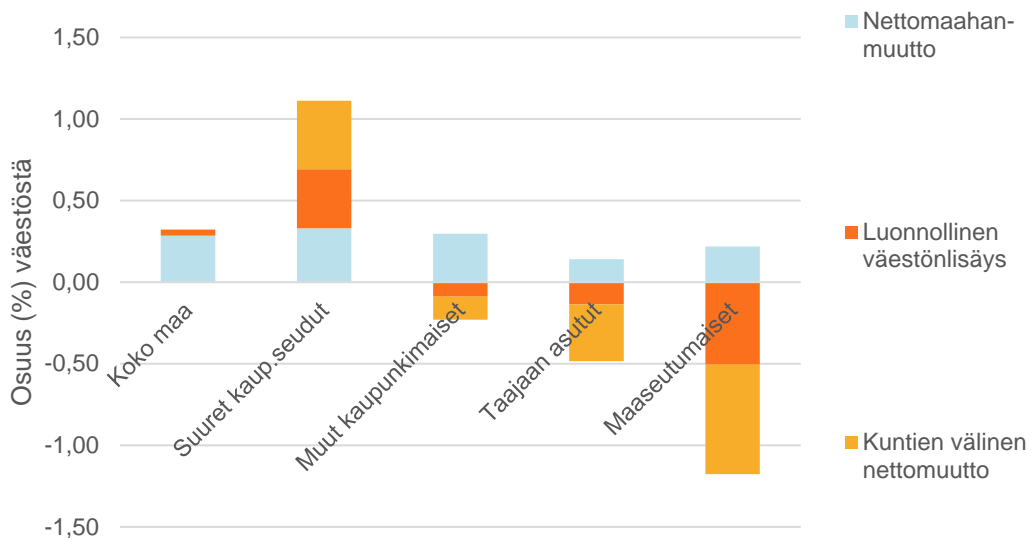
Maaseutualueet poikkeavat systemaattisesti kaupunkialueista (kuva 3 alaosa). Viime vuosikymmenellä kaupunkien läheisen maaseudun väestö kasvoi suurten kaupunkiseutujen asunto- ja työmarkkina-alueiden laajentuessa, mutta 2010-luvulla näiden vyöhykkeiden väestökehitys on kääntynyt laskuun. Maaseudun paikalliskeskusten, ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun väestökehitys on keskimäärin ollut negatiivista koko 2000-luvun ajan. Kuitenkin vähenemismuutoksissa on ollut merkittäviä eroja aluetyyppien välillä. Harvaan asutun maaseudun väestö on vähentynyt yli 1,5 % vuodessa 2000-luvulla. Maaseutualueilla asuu noin neljännes suomalaisista (2017).





Kuva 3. Väestökehitys aluetyypeittäin¹. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

Väestönmuutokset voidaan jakaa osatekijöihin: luonnollinen muutos, kuntien välinen nettomuutto ja nettomaahanmuutto (kuva 4). Suurilla kaupunkiseuduilla väestönmuutoksen kaikki osatekijät olivat positiivisia jaksolla 2013–17. Sen sijaan kaikilla muilla aluetyypeillä sekä luonnollinen väestönmuutos että nettomaahanmuutto olivat negatiivisia, sitä enemmän mitä maaseutumaisempi aluetyyppi on. Ainoastaan nettomaahanmuutto oli positiivista kaikissa aluetyypeissä.



Kuva 4. Väestönmuutoksen jakautuminen osatekijöihin eri aluetyypeissä² v. 2013-17 keskimäärin. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

¹ Kuviossa suuret kaupunkiseudut ovat kokonaisia seutukuntia. Muut alueet on jaoteltu Tilastokeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaan. Alueet kattavat Manner-Suomen.

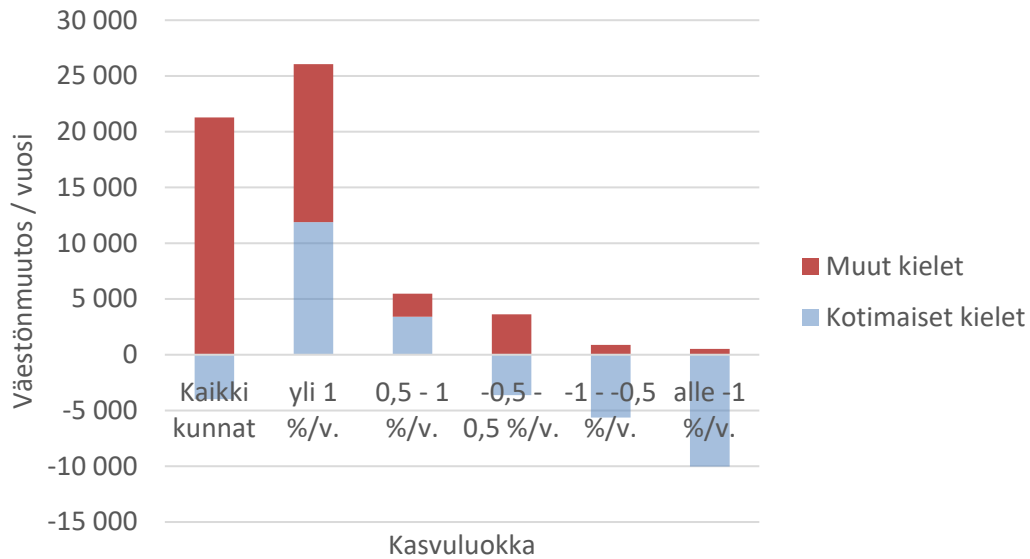
² Suuret kaupunkiseudut: Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutukunnat. Muut alueet luokiteltu tilastollisen kuntaryhmittymyksen mukaan (Tilastokeskus)

Alueellinen eriytyminen tuotannon, työmarkkinoiden, väestön ja asuntomarkkinoiden suhteen kytkeytyy vahvasti kaupungistumiseen, joka Suomessa jatkuu edelleen nopeampana kuin useimmissa Pohjois- ja Länsi-Euroopan maissa, joissa kaupungistuminen on alkanut aikaisemmin ja edennyt pitemmälle. Keskeisinä syinä tuotantotoiminnan ja väestön sijoittumiselle kaupunkialueille ovat urbaanien ympäristöjen tarjoamat edut sekä yritystoiminnalle että kuluttajille. (mm. Loikkanen & Laakso 2016.) Tuotannon, työpaikkojen ja koulutuspaikkojen keskittyminen suurille kaupunkiseuduille on vaikuttanut ja tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan voimakkaasti muuttoliikkeeseen ja väestökehitykseen. Alueellinen väestökehitys on johtanut myös väestön ikärakenteen alueelliseen eriytymiseen, mikä heijastuu luonnolliseen väestömuutokseen. Nuorten aikuisten suurille kaupunkiseuduille suuntautunut maassamuutto ja maahanmuutto ovat pitäneet lasten, nuorten ja työikäisten osuuden varsin suurena suurten kaupunkiseutujen väestössä, kun taas erityisesti maaseutualueilla eläkeikäisten osuus on kasvanut nopeasti ja vastaavasti nuorten ja työikäisten osuudet ovat supistuneet. Tämä on heijastunut luonnolliseen väestökehitykseen maaseutualueilla syntyvyyden alenemisena ja kuolleisuuden kasvuna.

Suomen väestönkasvu on vuoden 2013 jälkeen perustunut kokonaan muuta kuin kotimaisia kieliä (suomi, ruotsi ja saame) äidinkielenään puhuvan väestön lisäykseen. Muun kielisten määrä on kasvanut sekä maahanmuuton että luonnollisen kasvun kautta. Lisäksi maassamuutossa muun kielistä väestöä siirtyy maan muilta alueilta suurille kaupunkiseuduille, erityisesti Helsingin seudulle. Suomen neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla asui 64 % muun kielisestä väestöstä vuonna 2017, kun näiden seutujen osuus koko maan väestöstä oli 37 %. Suomen nopeimmin (yli 1 % vuodessa) kasvaneiden kuntien – jotka koostuvat pääasiassa suurten kaupunkiseutujen keskuskaupungeista ja kehyskunnista – väestönkasvusta yli puolet tuli muun kielisestä väestöstä jaksolla 2013–2017. Myös muiden kasvuluokkien kunnissa muun kielinen väestö muodosti kasvavan ryhmän.

Muunkieliseen väestöön perustuva kasvu edellyttää kunnilta panostuksia väestön kotouttamiseen ja erityispalveluihin, peruspalveluiden ja asuntotuotannon lisäksi. Valtionosuusjärjestelmään sisältyy vieraskielisten määrään, osuuteen ja laskennalliseen kustannukseen perustuva komponentti, joka kompensoi vieraskielisistä aiheutuvia lisäkustannuksia. Vieraskielisyyden perusteella myönnettävän laskennallisen peruspalveluiden valtionosuuden määrä riippuu kunnan vieraskielisen väestön suhteellisesta osuudesta koko maan vastaavaan luokkaan.³ Voidaan kuitenkin kysyä, onko laskennallinen kustannus oikealla tasolla suhteessa kunnille aiheutuviin todellisiin kustannuksiin.

³ Nykyisessä kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa vieraskielisyyskerroin lasketaan suhteuttamalla kunnan vieraskielisen väestön maan alimpaan arvoon. Uudistuksen jälkeisessä järjestelmässä vieraskielisyyskerroin lasketaan suhteessa maan keskiarvoon.

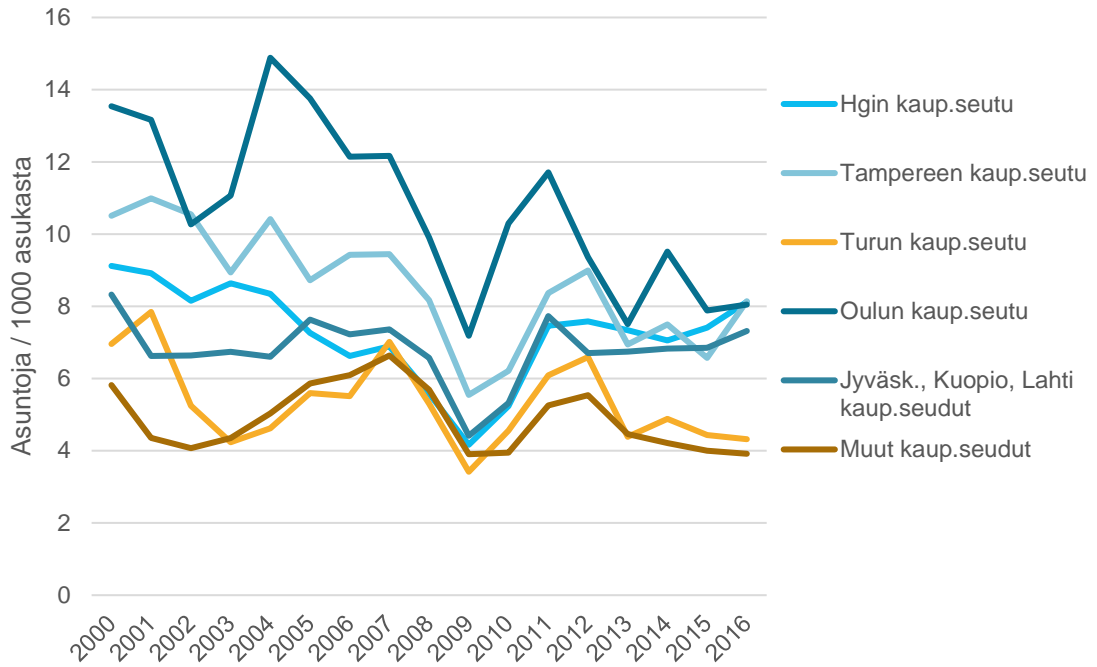


Kuva 5. Väestönmuutoksen jakautuminen äidinkielen mukaan kasvuluokittain v. 2013-2017 keskimäärin. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

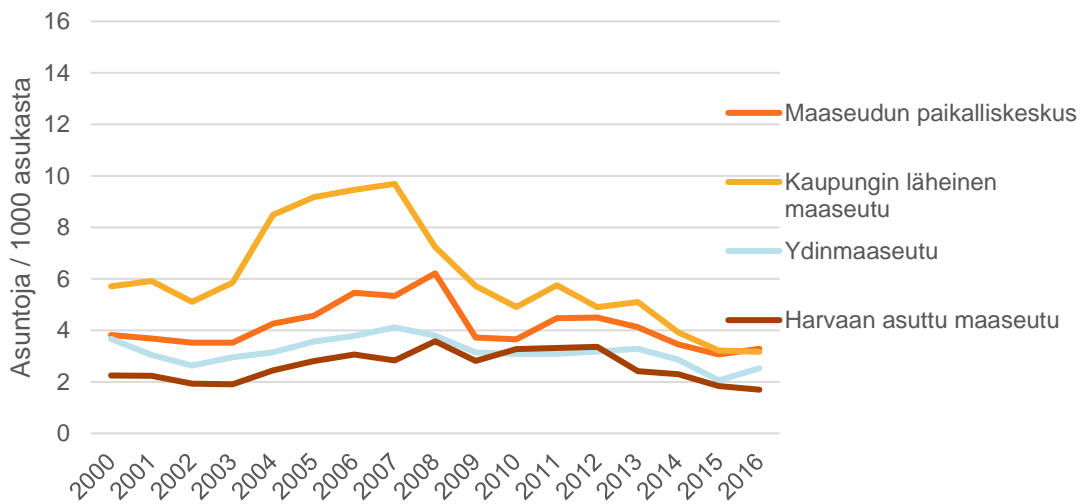
Myös asuntotuotannossa on nähtävissä voimakas alueellinen eriytyminen sekä määrällisesti että suhteessa kysynnän muutokseen (kuva 5). Suurilla kaupunkiseuduilla, Turkua lukuun ottamatta, asuntoja on valmistunut 2000-luvulla pääasiassa yli 7 asuntoa / 1 000 asukasta, poikkeuksena finanssikriisin jälkeiset vuoden 2009 ja 2010. Muilla kuin suurilla kaupunkiseuduilla sekä Turussa tuotanto on ollut alemmalla tasolla suhteessa väestöön. Oulun seudulla tuotanto oli pitkään selvästi korkeammalla tasolla kuin muilla kaupunkiseuduilla, mutta 2010-luvulla Oulun tuotantomäärät suhteessa väestöön ovat laskeneet lähelle muiden suurten kaupunkiseutujen tasoa.

Maaseutualueilla asuntotuotannon taso on ollut 2-5 asuntoa / 1000 asukasta. Väestön vähenemisestä huolimatta myös maaseutukunnissa rakennetaan uusia asuntoja, sillä asukkaiden siirtyminen haja-alueilta taajamiin, alueiden välinen muutto ja väestörakenteen muutos pitävät yllä uusien asuntojen kysyntää, vaikka osa vanhasta asutuksesta voi olla vajaa-käytössä. Kaupunkien läheinen maaseutu koki voimakkaan kysynnän lisäyksen keskuskau-pungeista tulleen muuttoliikkeen ansiosta 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, mutta 2010-luvulla tuotanto on supistunut lähelle muiden maaseutualueiden tasoa.

Kaupunkiseudut

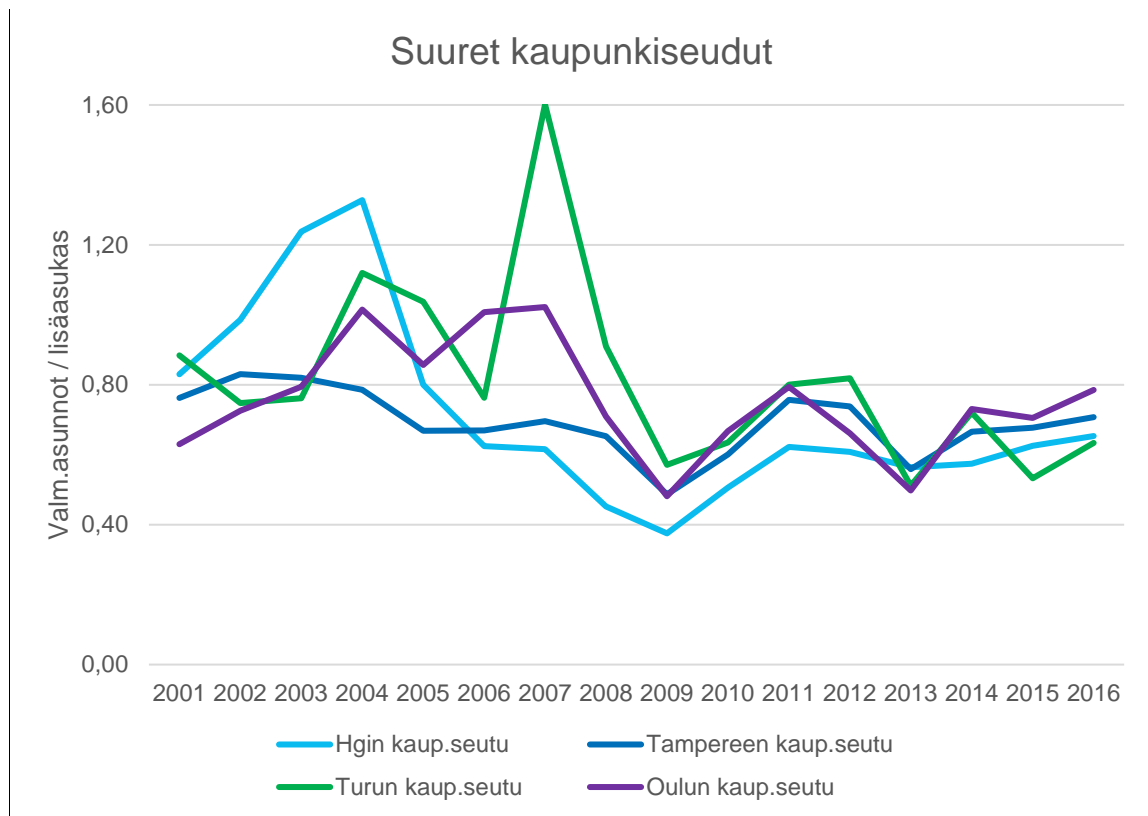


Maaseutualueet



Kuva 6. Asuntotuotanto (valmistuneet asunnot) suhteessa väestöön suurilla kaupunkiseudulla ja muilla alueilla. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

Asuntotuotannon määrä suhteessa väestönmuutokseen tarjoaa karkean indikaattorin asuntotuotannosta suhteessa väestönkasvun aikaansaamaan asuntojen lisäkysyntään. Indikaattori on mielekäs ainoastaan suhteellisen nopeasti kasvavien alueiden vertailuun. Kuvan 6. mukaan suurten kaupunkiseutujen väliset asuntotuotannon erot suhteessa väestönkasvuun ovat supistuneet 2010-luvulla samalla, kun väestönkasvun erot ovat kaventuneet. Vuonna 2016 vaihteluväli oli 0,63-0,79 valmistunutta asuntoa yhtä lisäasukasta kohti. Edellisellä vuosikymmenellä seutujen väliset erot samoin kuin vuosittaiset vaihtelut olivat huomattavasti suurempia. Tämä johtui mm. väestönkasvun suurista eroista kuntien välillä: Helsingin ja Turun seudulla väestönkasvu oli poikkeuksellisen hidasta ja Oulun seudulla nopeaa viime vuosikymmenen alkuvuosina. 2010-luvulla suurten kaupunkiseutujen kasvuerot ovat supistuneet. Toisaalta asuntojen hintakehitys suurilla kaupunkiseuduilla oli varsin yhdenmukaista viime vuosikymmenellä, mutta alkoi erkaantua vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Kuviosta näkyy myös Helsingin seudun jälkeenjääneisyys muihin seutuihin nähden pitkällä jaksolla vuosina 2006–2012. Lisäksi voidaan todeta, että vuosien 2002–2004 Helsingin seudun korkeat luvut johtuvat ensi sijassa väestönkasvun hidastumisesta, eikä niinkään tuotannon kasvusta.



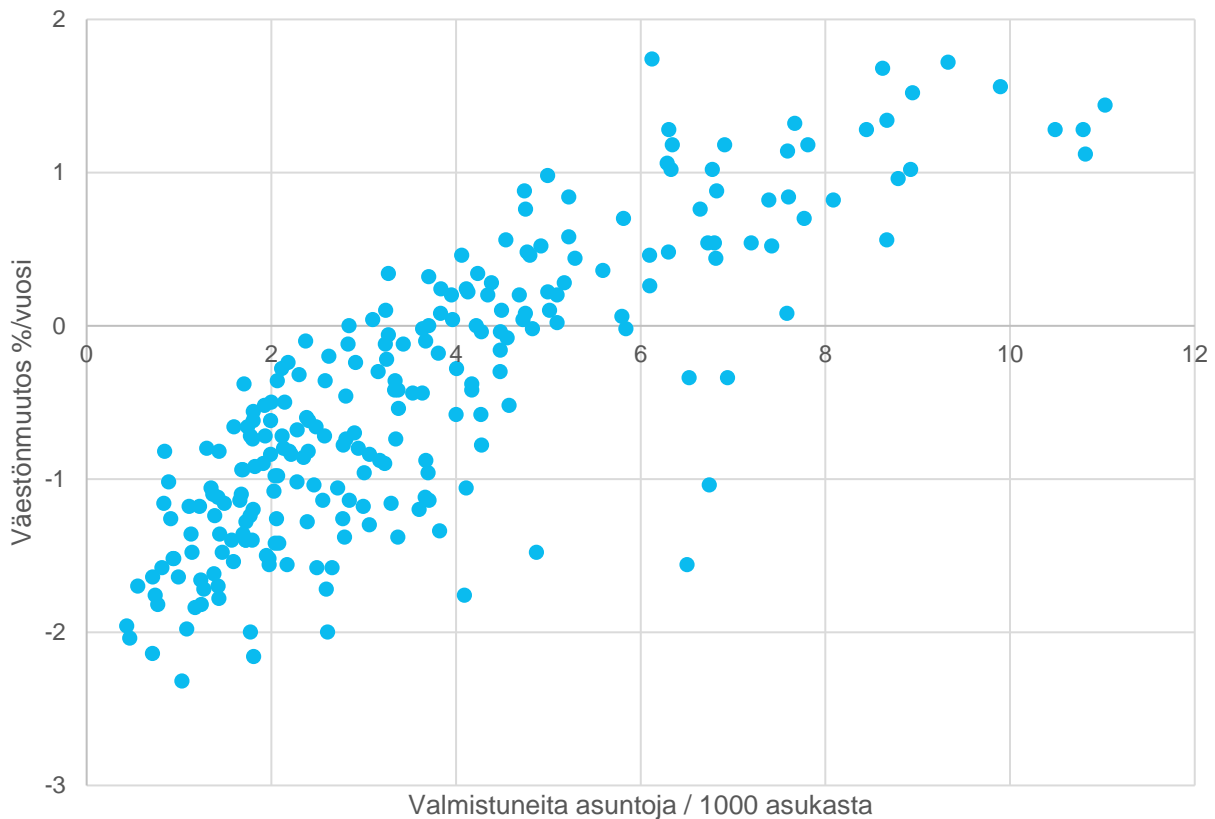
Kuva 7. Asuntotuotanto (valmistuneet asunnot) suhteessa väestönkasvuun (asukasmäärän lisäys) suurilla kaupunkiseuduilla. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

5.3 Asuntotuotannolla on vahva yhteys väestökehitykseen ja aluetalouteen

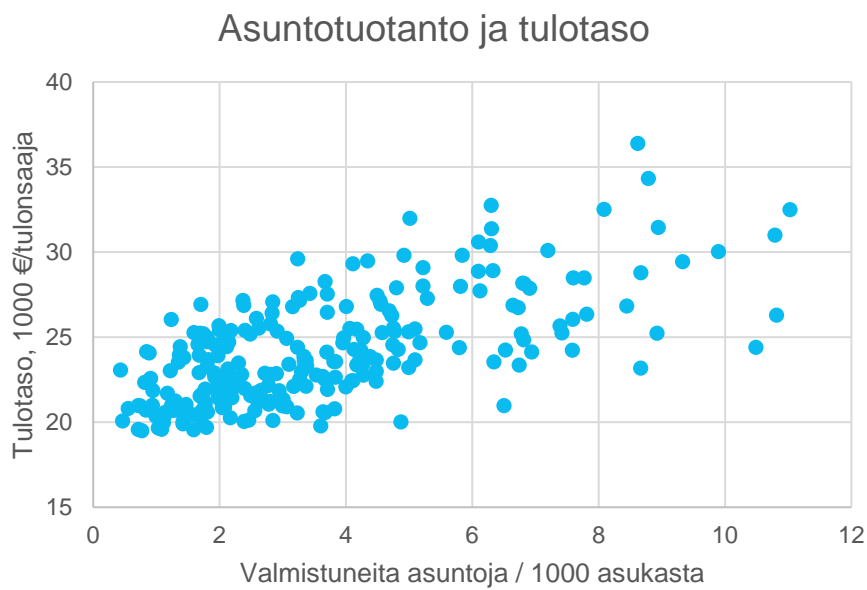
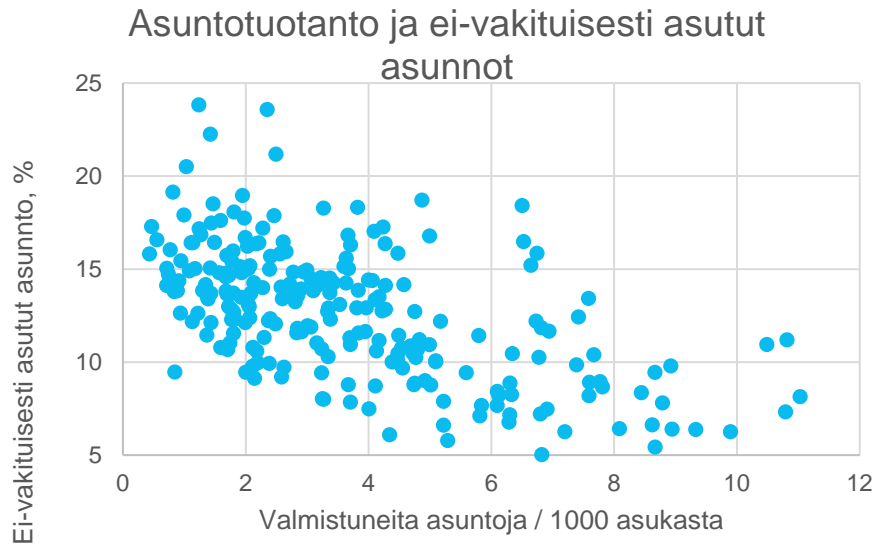
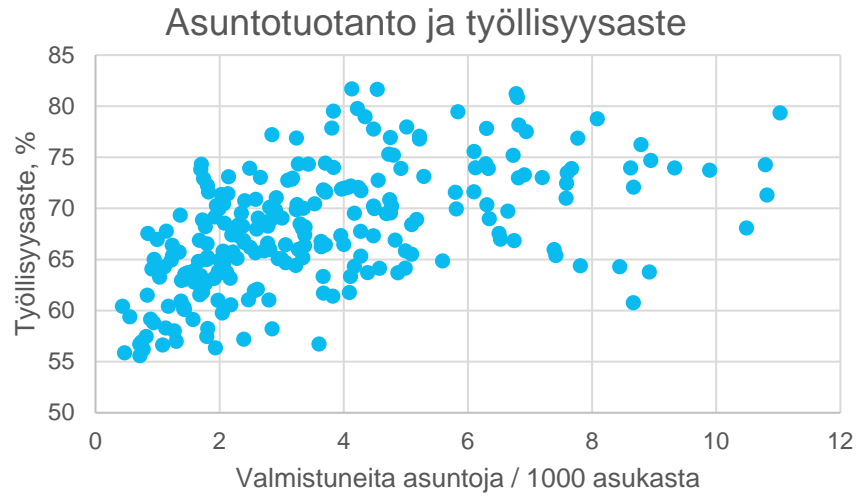
Tutkimusten (mm. Antikainen ym. 2017) mukaan alueellisilla asuntomarkkinoilla keskeisimmät asuntokysyntään vaikuttavat tekijät ovat väestön määrä, ikärakenne, asuntokuntarakenne, tulotaso, työllisyys, asumisen käyttö- ja rahoituskustannukset sekä asumista koskevat preferenssit. Kasvavilla kaupunkiseuduilla suhteellisen vakaassa taloudellisessa toimintaympäristössä asuntokysyntään voimakkaimmin vaikuttavat tekijä on väestönkasvu. Asuntotuotanto reagoi kysynnän muutoksiin ja niiden aikaansaamiin hintojen muutoksiin. Rajoitteena ovat rakentamismahdollisuudet, erityisesti tonttivaranto hyvissä sijainneissa.

Toteutuvan asuntotuotannon ja kunnan/seudun väestönmuutoksen välillä on erittäin selvä yhteys (kuva 7). Väestönmuutoksella on erityisesti muuttoliikkeen kautta vahva yhteys alueellisiin työmarkkinoihin. Korkea työllisyysaste ja siihen kytkeytyvä työvoiman kysyntä vetää alueelle muuttajia ja alhainen työllisyys toimii alueelta pois työntävänä tekijänä. Negatiivinen väestökehitys vaikuttaa kunnan ja seudun asuntokannan käyttöasteeseen, sillä jos väestö vähenee, ei-vakituisesti asuttujen asuntojen osuus asuntokannasta kasvaa.

Useat kunnan kehitystä ja tilaa kuvaavat indikaattorit ovat yhteydessä asuntotuotantoon. Asuntokannan vajaakäyttö on negatiivisessa yhteydessä asuntotuotannon määrään. Työllisyysaste ja tulotaso ovat kysynnän taustatekijöinä yhteydessä asuntotuotannon määrään (kuva 8).



Kuva 8. Asuntotuotanto ja väestönmuutos kunnittain 2012–2016 (keskiarvo). Kuvioissa ovat mukana yli 2500 asukkaan kunnat. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)



Kuva 9. Asuntotuotanto ja aluetalouden indikaattorit kunnittain vuosina 2012–2016 (keskiarvo). Kuvioissa ovat mukana yli 2500 asukkaan kunnat. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

5.4 Väestön, tulojen ja kustannusten muutokset selittävät asuntokysyntää

Alueellisten asuntomarkkinoiden mekanismeja ja vaikutussuhteita on selvitetty useissa aikaisemmissa tutkimuksissa (mm. Laakso 2000; Huovari ym. 2002; Laakso ym. 2011; Antikainen ym. 2017).

PTT:n asuntomarkkinoiden alueellisen ennustemallin taustaksi tehtiin viime vuosikymmenellä laaja, alueellisten asuntomarkkinoiden tieteelliseen viitekehykseen (mm. DiPasquale & Wheaton 1996) perustuva empiirinen tutkimus, joka perustui seutukuntatasoiseen paneelianeistoon (Huovari ym. 2002). Saman viitekehyksen pohjalta malli päivitettiin pääkaupunkiseudun osalta vuonna 2017 (Antikainen ym. 2017). Seuraava yhteenveto perustuu pääkaupunkiseudun asuntomarkkinamallin tuloksiin. Tulosten mukaan alueellisten asuntomarkkinoiden keskeiset vaikutussuhteet eivät ole oleellisesti muuttuneet edellisen vuosikymmenen tuloksiin (Huovari ym. 2002) verrattuna, vaikka aluekehityksessä ja asuntomarkkinoilla on tapahtunut perusteellisia muutoksia.

Mallien mukaan väestönmuutos selittää suuren osan asuntokysynnän muutoksesta alueellisilla asuntomarkkinoilla. Väestönkasvu lisää asuntokysyntää, jota mitataan asutun asutokannan pinta-alalla. Asuntokuntien keskikoon muutos vaikuttaa asuntokysyntään päinvastaisen suuntaisesti. Jos asuntokuntien keskikoko pienenee, asuntokysyntä kasvaa. Pienemmät asutokunnat kuluttavat asumisneliöitä enemmän henkeä kohti kuin suuremmat asutokunnat. Reaalitulojen muutos vaikuttaa asumiskulutukseen siten, että tulotason noustessa asumiskulutus kasvaa, koska osa kotitalouksista käyttää ainakin osan lisätuloista määrällisen asumistason nostamiseen. Vastaavasti reaalisien tulotason lasku vaikuttaa alentavasti asumiskulutukseen. Asumisen käyttökustannusten muutokset vaikuttavat negatiivisesti asumiskulutukseen. Käyttökustannukset koostuvat omistusasumisesta rahoituskustannuksista ja hoitokustannuksista sekä vuokra-asumisesta vuokrasta. Asuntojen hintojen muutos vaikuttaa asumiskulutukseen käyttökustannusten kautta.

Asuntojen tarjonta muuttuu asuntorakentamisen ja asuntojen poistuman sekä rakennusten käyttötarkoituksen muutosten kautta. Asuntotuotanto on kuitenkin tarjonnan muutosta dominoiva tekijä. Empiiristen tulosten mukaan asuntojen reaalisien hintatason muutokset vaikuttavat voimakkaasti asuntotuotantoon siten, että hintojen nousu lisää asuntotuotantoa. Näin ollen asuntojen kysynnän muutokset välittyvät rakennusmarkkinoille ennen kaikkea hintojen muutosten kautta siten, että niiden vaihtelut vetävät viiveellä vapaarahoitteista asuntotuotantoa nousuun tai laskuun. Rakennuskustannuksilla on negatiivinen vaikutus asuntotuotantoon. Reaalikorot vaikuttavat asuntotuotantoon, mutta vaikutus välittyy pääasiassa hintojen kautta, koska korot vaikuttavat asumisen käyttökustannuksiin ja edelleen hintoihin. Pääkaupunkiseudun mallissa oli käytettävissä vuosittaiset tiedot myös tonttimaavarannosta, joka kuvaa kaavoitetuilla tonteilla rakennettavissa olevaa kerrosalaa. Tutkimuksessa varanto rajattiin koskemaan tyhjiä tontteja. Tonttimaavarannolla todettiin olevan keskeinen rooli tuotannon edellytyksenä. Jousto on varsin suuri, sillä yhden prosentin varannon kasvu (supistuminen) lisää (vähentää) tulosten mukaan asuntotuotantoa suunnilleen prosentin yhden–kahden vuoden viiveellä.

Kotitalouksien tulotason muutokset, jotka ovat yhteydessä työllisyyteen, vaikuttavat erittäin voimakkaasti asuntojen hintatasoon: osa tulojen kasvusta kanavoituu asuntomarkkinoille hintojen nousun kautta. Korkotaso vaikuttaa sekä rakennuttajien että asuntojen ostajien rahoituskustannuksiin. Vastaavasti korkotason nousu alentaa ja korkotason lasku nostaa asuntojen hintoja. Seudullisten asuntomarkkinoiden kiristyminen siten, että tarjonta jää jälkeksi kysynnästä, nostaa myös asuntojen hintoja. Asumisväljyys (huoneistoala/asukas) on toimiva indikaattori paikallisten asuntomarkkinoiden kireydelle.

5.5 Johtopäätöksiä alueellisista eroista kasvussa ja asunto-markkinoissa

Alueellinen eriytyminen väestönkasvun ja asuntomarkkinoiden suhteen on voimistunut 2010-luvulla. Suuret kaupunkiseudut ovat erottuneet aikaisempaa selvemmin muista alueilta. Niissä väestö kasvaa 1-1,5 prosenttia vuodessa. Kasvu perustuu muuttovoittoon sekä maahanmuutossa että maassamuutossa. Sen lisäksi myös luonnollinen väestönkasvu on edelleen merkittävä kasvun tekijä, koska aikaisempien vuosien muuttovoitto on pitänyt väestön keski-ikä nuorempana kuin muualla maassa. Vaikka myös osa maakuntakeskuksista, seutukaupungeista ja maaseutualueilta kasvaa, kuitenkin suurimmassa osassa Suomen kunnista väestö vähenee sekä maassamuuton aiheuttaman muuttotappion että luonnollisen vähenemän vuoksi.

Asuntokysynnän ja asuntotuotannon alueelliset erot perustuvat suurelta osin väestökehityksen eroihin, sillä väestön ja asuntokuntarakenteen muutos ovat asumiskysynnän perustekijöitä. Väestökehityksen taustalla vaikuttavat yritystoiminnan menestys eri alueilla sekä sen kautta työllisyyden ja tulotason kehitys. Työvoiman kysynnän kasvu vetää työikäisiä ja -kykyisiä muuttajia ja väheneminen työntää muuttamaan pois. Asumiskysynnän kasvu vetää asuntojen hintoja ja vuokria nousuun kasvavilla kaupunkiseuduilla ja kysynnän heikentyminen vetää hintoja laskuun ja johtaa asuntokannan vajaakäyttöön.

Asuntotuotanto jäi jälkeen kysynnän kasvun tahdista Helsingin seudulla erityisesti viime vuosikymmenen jälkipuolella ja kuluvan vuosikymmenen alkupuolella. Tutkimuksen (Antikainen ym. 2017) mukaan tuotannon rajoitteena oli ennen kaikkea liian pieni tonttitarjonta. Ongelman taustalla oli saman tutkimuksen mukaan ennen kaikkea merkittävien liikenneinvestointien viivästyminen sekä koordinoitun heikkous liikenteen ja maankäytön suunnittelun välillä. Merkittävien liikennehankkeiden päätökset ja toteutus viipyivät vuosia ja vastaavasti näihin hankkeisiin kytkeytyneet asuinalueiden kaavoitus lykkäytyi. Erityisesti Helsingissä 1990-luvulla käynnistyneiden suurten aluerakentamisen projektialueiden valmistuminen, ennen kuin uusiin investointeihin kytkeytyneet projektialueet saatiin käyntiin, sai aikaan tonttipulaa ja asuntotuotannon vajeusta. Tilanne vauhditti osaltaan hintojen ja vuokrien nousua, mutta tämä toteutui alueellisesti epäyhtenäisesti myös Helsingin seudun sisällä.

Sen sijaan aikaisemman tutkimuksen (mm. Laakso ym. 2011; Antikainen ym. 2017) perusteella ei ole näyttöä siitä, että tonttitarjonnan rajoitukset olisivat laajamittaisesti johtuneet siitä, että suuret kaupungit eivät olisi pystyneet rahoittamaan asuinalueiden paikallista perusrakennetta (kadut, yleiset alueet, kunnallistekniikka ym.) tai paikallisia palveluita (päiväkodit, koulut). Toisaalta kaiken tyyppisillä seuduilla on paikallisia puutteita mm. kunnallistekniikassa ja perusrakenteessa sekä paikallisissa palveluissa.

Suurimmassa osassa Suomen kuntia asuntotuotannon tonttitarjonnan puutteet eivät ole olleet merkittävä rajoite asuntotuotannolle. Sen sijaan kysynnän ja tuotannon rahoituksen suuntautuminen 2010-luvulla aikaisempaa enemmän kaupunkimaiseen kerrostaloasumiseen väljän omakotiasumisen kustannuksella, on saanut aikaan sopeutumiso ongelmia myös muilla kaupunkiseuduilla kuin Helsingin seudulla.

6. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN JA SEN KRITTEERISTÖN KEHITTÄMINEN

Tässä luvussa analysoidaan kunnan kasvun sekä investointikustannusten ja toimintakulujen välistä yhteyttä. Analyysin perusteella arvioidaan, onko valtionosuusjärjestelmään mahdollista lisätä sellaisia kriteereitä, jotka kompensoivat kasvun kunnalle aiheuttamia kustannuksia sekä edistävät kuntien kaavoitusta ja asuntotuotantoa. Toisaalta arvioidaan myös sitä, aiheuttaako taantuminen väestötappion muodossa kunnalle lisäkustannuksia. Kehitetyn laskentamallin avulla vastataan kysymykseen, millainen valtionosuusjärjestelmä olisi näillä kriteereillä. Laskentamallin tulosten perusteella arvioidaan, minkälaisia vaikutuksia sillä olisi kasvun tai taantumisen suhteen erityyppisille kunnille.

6.1 Kasvavilla ja taantuvilla kunnilla on erilaisia haasteita

Alueellinen eriytyminen ja kuntien keskinäinen erilaisuus mm. koon, kaupunkimaisuuden, maantieteellisen sijainnin, elinkeinorakenteen ja väestörakenteen suhteen muodostavat monimutkaisen toimintaympäristön siitä näkökulmasta, miten valtionosuusjärjestelmällä voitaisiin tukea riittävää asuntotuotantoa tai yleisemmin hyvää asumista. Miten ja mihin tukea tulisi kohdentaa, jotta se hyödyttäisi mahdollisimman hyvin erilaisia kuntia?

Kasvavissa kunnissa, jotka lähes kaikki ovat suurten kaupunkiseutujen keskuskaupunkeja tai kehyskuntia, tarvitaan tukea sille, että kunnat voivat luoda edellytyksiä määrällisesti riittäväälle ja laadullisesti hyvälle asuntotuotannolle. Kuntien vastuulla on nimenomaan edellytysten luominen rakentamiselle. Sen sijaan asuntotuotannon toteuttamisesta vastaavat rakennusalan eri toimijat pääasiassa markkinaehtoisesti, joskin myös kunnat toimivat yleishyödyllisinä rakennuttajina ja asuntojen omistajina.

Kasvavissa kunnissa asuntotuotannon edellytysten turvaaminen edellyttää investointeja ja muita panostuksia erityisesti seuraaville tehtäväalueille:

- Toimiva maankäyttöpolitiikka, johon kuuluvat yleispiirteinen ja yksityiskohtainen kaavoitus, maanhankinta, tontinluovutus, maankäyttösopimukset sekä alueiden perusrakenteen toteuttaminen.
- Toimiva liikennejärjestelmä, jonka keskeisenä osana ovat joukkoliikenne ja muut kestävät liikkumismuodot.
- Toimiva palveluverkosto, jossa erityisesti varhaiskasvatuksen ja koulujen palveluverkosto ulottuu asuinalueiden tasolle.
- Sosiaalinen asuntotuotanto ja toimenpiteet segregaaation ehkäisemiseksi.

Myös taantuvissa, väestöltään vähenevissä kunnissa on tarpeita kehittää yhdyskuntarakennetta ja asumisen edellytyksiä, vaikka asuntotuotannolle ei ole suurta määrällistä tarvetta, mm:

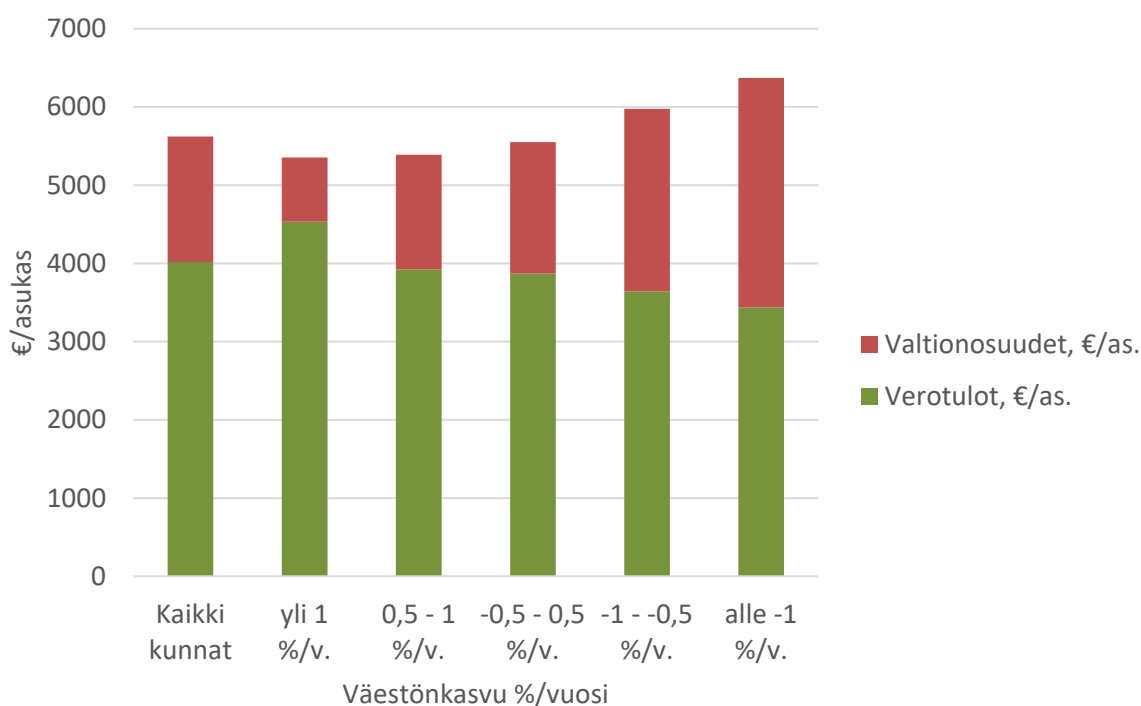
- Yhdyskuntarakenteen kehittäminen vastaamaan supistuvan ja ikääntyvän väestön tarpeita, esimerkiksi taajamien ja muiden asuinalueiden toimivuuden ja turvallisuuden parantaminen.
- Joukkoliikenteen kehittäminen vastaamaan ikääntyvän väestön liikkumistarpeisiin.
- Väestön ikärakenteen muutoksen aiheuttama tarve uudistaa asuntokantaa.
- Tyhjentyneiden kiinteistöjen purkaminen tai saneeraus uuteen käyttöön.
- Taajamien ulkopuolella sijaitsevien haja-asutusalueiden ongelmien ratkaiseminen.

6.2 Kasvu ei ole valtionosuuden kriteeri

Nopeasti kasvavissa kunnissa lasten ja nuorten määrä yleisesti kasvaa. Valtionosuusjärjestelmä tarjoaa rahoitusta peruspalveluiden valtionosuuden kautta lapsille ja nuorille suunnatun varhaiskasvatuksen ja koulutuksen käyttökustannuksiin. Toinen kasvavien kuntien piiri on maahanmuuttajataustaisen väestön suuri osuus väestönmuutoksessa. Nykyisen valtionosuusjärjestelmään sisältyy vieraskielisen väestön osuuteen perustuva rahoitus. Erityisesti näiden tukikomponenttien kautta nopeasti kasvavat kunnat saavat tukea kasvun aikaansaamiin käyttökustannusten lisäyksen rahoittamiseen.

Varsinaisesti valtionosuusjärjestelmä ei kuitenkaan tunnista kasvua valtionosuuden kriteeriksi. Siihen ei sisälly kriteereitä, joiden perusteella kunta saisi järjestelmän kautta rahoitusta kasvun tai taantumisen aiheuttamiin investointitarpeisiin, jotka yleisesti ovat suuremmat kuin stabiilissa tilassa olevilla kunnilla.

Valtionosuusjärjestelmä kokonaisuutena tukee voimakkaasti väestökehityksen suhteen taantuvia kuntia (kuva 9). Yli 1 % kasvaneissa kunnissa valtionosuuksien osuus oli noin 15 % verotulojen ja valtionosuuksien summasta, kun enemmän kuin 1 % supistuneissa kunnissa osuus oli 46 % vuonna 2016. Tämän taustalla on kasvun keskittyminen suurille kaupunkiseuduille, joissa tulotaso on keskimääräistä korkeampi ja väestöllinen huoltosuhte keskimääräistä edullisempi. Vastaavasti väestön väheneminen painottuu etäällä suurista keskuksista sijaitseviin, pieniin, alhaisen tulotason ja heikon huoltosuhteen kuntiin. Yleisesti taantuvat kunnat saavat suhteellisen paljon valtionosuuksia vanhusväestön osuuden perusteella sekä muiden laskennallisten kustannusten (mm. sairastuvuus, työttömyys) ja lisäosien (mm. syrjäisyys) kriteerien perusteella. Verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella on erittäin suuri merkitys nopeasti kasvavien suurten kaupunkiseutujen kunnille (negatiivinen) ja taantuvilla kunnilla (positiivinen).



Kuva 10. Verotulot ja valtionosuudet väestönkasvun luokittain v. 2016. Tietojen lähde: Kuntaliitto.

6.3 Kasvu aiheuttaa kustannuksia

Väestönkasvu ja siihen tiiviisti kytkeytyvä asuntotuotanto sekä sen edellyttämät panostukset yhdyskuntarakenteeseen ja palveluverkostoon aiheuttavat kustannuksia, joka näkyvät kunnan investointikustannuksissa, mutta osin myös käyttökustannuksissa.

Seuraavat vertailut kuntien kustannuksista suhteessa väestönkasvuun on tehty ilman sosiaali- ja terveystoimen, ympäristöterveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen kustannuksia, koska työn tarkoituksena on arvioida valtiosuusjärjestelmän kriteereitä uudessa valtiosuusjärjestelmässä, jota on valmisteltu sillä oletuksella, että maakunta- ja sote-uudistus toteutuu.

Kuntien välinen vertailu on joka tapauksessa ongelmallista, koska niiden välillä on eroja useiden tehtävien järjestämisessä. Muun muassa vesihuolto, energiahuolto, jätehuolto, joukkoliikenne ja satamatoiminta voivat olla organisoitu kunnan kokonaan tai osittain omistaman yhtiön tai usean kunnan yhteisen kuntayhtymän kautta. Niitä voidaan hoitaa myös kunnan omana toimintana tai ne on voitu ulkoistaa kokonaan yksityisille toimijoille tai kunnan organisaatio on voitu myydä (esimerkiksi energialaitos). Kuntien konsernitilinpäätökset ja niiden pohjalta tehdyt talustilastot sisältävät kuntien omistamien yhtiöiden sekä kuntayhtymien talouden. Peruskuntien ja kuntayhtymien talous raportoidaan ja tilastoidaan myös erikseen.

Kuntien omistamat vesihuollon, energiahuollon, jätehuollon, satamatoiminnan ja kiinteistöpalveluiden yhtiöt tai kuntayhtymät tuottavat useissa tapauksissa paljon liikevaihtoa ja tekevät suuria investointeja, joiden vuoksi konsernitilinpäätöksissä esiintyy suuria lainakantoja. Kuitenkin näiden yritysten toiminta on pääasiassa liiketoimintaa, jossa toiminnan kulut ja investointien rahoituskustannukset katetaan liiketoiminnan tuotoilla eikä verotuloilla ja valtiosuuksilla. Tässäkin tapauksessa omistajakunnat vastaavat viime kädessä yritysten veloista. Toisaalta osaa kuntien omistamista yhtiöistä ja kuntayhtymistä rahoitetaan ostamalla niiltä palveluita kuntien verotuloilla, mm. Helsingin seudun liikenne ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien velkoja myös konsernitilinpäätösten kautta, mutta muuten kuntien yhtiöiden ja kuntayhtymien talouden tarkastelua vertailukelpoisesti kuntien talouden kanssa ei tässä tutkimuksessa ole tehty.

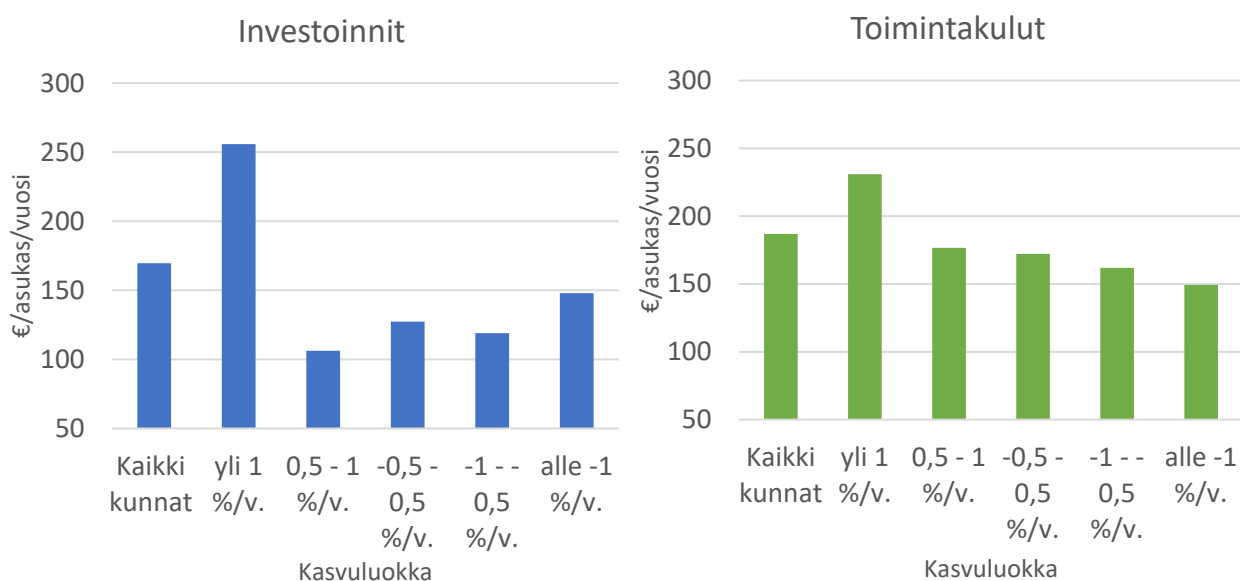
6.4 Väestönkasvu ja asuntotuotanto lisäävät erityisesti yhdyskuntarakenteen kustannuksia

Kasvun aiheuttamat kustannukset tulevat selvästi esiin yhdyskuntarakenteen palveluiden investoinneissa ja käyttömenoissa. Niihin on laskettu mukaan yhdyskuntasuunnittelun, rakennusvalvonnan, ympäristön huollon, liikenneväylien, sekä puistojen ja yleisten alueiden nettokustannukset. Tiedot ovat kohtuullisen hyvin vertailukelpoisia kuntien välillä, koska kunnat pääasiassa vastaavat näistä tehtävistä suoraan.

Nopeimmin (yli 1 %/v.) kasvaneet kunnat ovat keskimäärin tehneet investointeja noin puolet enemmän ja niiden toimintakulut ovat noin neljänneksen korkeammat kaikkiin kuntiin verrattuna. Toimintakulut alenevat systemaattisesti kasvuluokan suhteen, mutta investointikustannuksissa ei ole selvää systematiikkaa kasvunopeuden suhteen. Kummankin kustannustekijän osalta suurin ero on yli prosentin vuodessa kasvavien ja muiden kuntien välillä. Kuitenkin hajonta on erittäin suurta kuntien välillä kaikissa kasvuluokissa sekä investointien että toimintakulujen suhteen. Investoinneissa myös vuosien väliset vaihtelut ovat suuria. Ilmeisesti myöskään investointien ja toimintakulujen välinen raja ei ole täysin kirkas ja yhdenmukainen esimerkiksi katualueiden kehittämisen osalta. Siksi on perusteltua analysoida yhdyskuntarakenteen menoja yhtenä kokonaisuutena.

Nopeimmin kasvavien kuntien korkeammat yhdyskuntarakenteen menot ovat yhteydessä paitsi kunnan kasvunopeuteen, myös kunnan kokoon. Suurissa kaupungeissa on suhteellisesti enemmän mm. ylläpidettävää katuverkkoa kuin pienemmissä kunnissa.

Kuviossa näkyvät tulokset vahvistuvat, kun estimoidaan log-lineaarinen malli investointikustannuksille, joita selitetään väestönkasvulla ja kunnan koolla (liite 1). Tulosten mukaan kunnan väestönkasvu lisää yhdyskuntarakenteen investointikustannuksia systemaattisesti kasvunopeuden mukaan ja lisäksi kunnan suurempi koko nostaa kustannuksia. Muuttujien kertoimet ovat pääosin tilastollisesti merkitseviä. Sen sijaan eri malliversioiden selitysasteet ovat vain 15–25 % kustannusten vaihtelusta, mikä osoittaa, että keskenään samankaltaisten kuntien välinen vaihtelu on erittäin suurta.



Kuva 11. Manner-Suomen kuntien investoinnit ja toimintakulut (netto) yhdyskuntarakenteeseen kasvuluokittain, vuosikeskiarvo v. 2015–2017. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

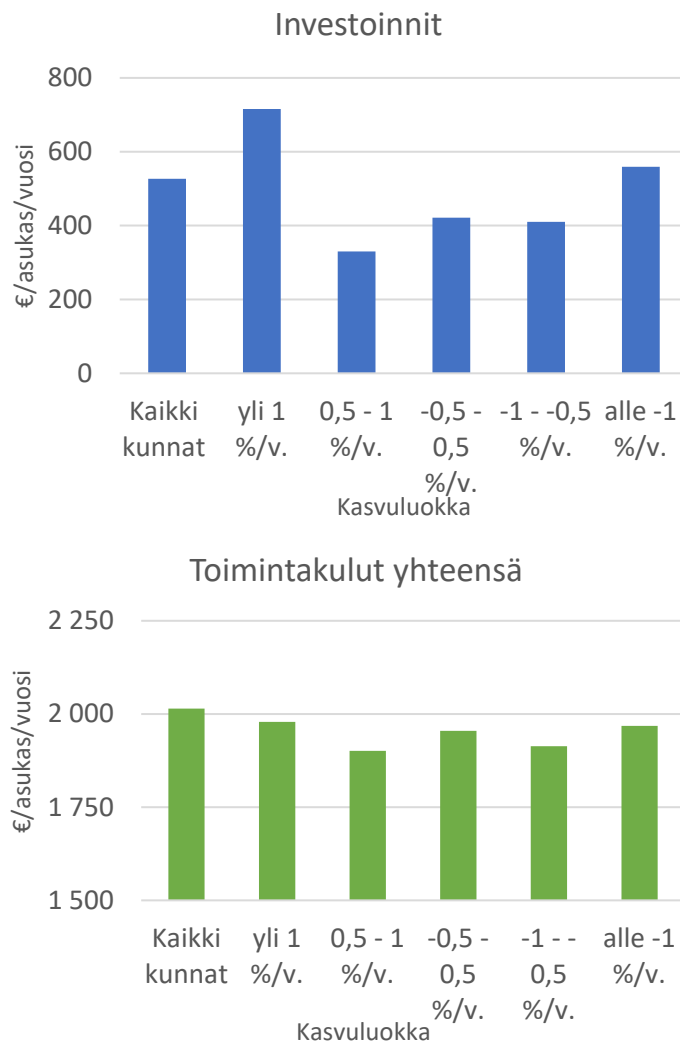
Koulutuksen ja sivistystoimen investointien kuntien välisissä eroissa ei ole nähtävissä yhtä selvää systematiikkaa kasvun suhteen kuin yhdyskuntarakenteen investoinneissa (taulukko 1). Vuosien 2015–17 tilastojen perusteella koulutuksen ja kulttuurin investointikustannukset olivat nopeimmin (yli 1 %) kasvavissa kunnissa keskimäärin 10 % korkeammat kuin kaikissa kunnissa. Silti selvää systematiikkaa ei ole tämän sektorin investointien ja kasvun välillä. Myöskään investointikustannusten selitysmallin tulosten mukaan kunnan kasvunopeus tai koko eivät selitä tilastollisesti merkitsevästi koulutuksen ja sivistystoimen investointikustannusten eroja kuntien välillä.

Koulutuksen ja sivistystoimen asukasta kohti lasketut toimintakulut kasvavat systemaattisesti kunnan kasvunopeuden suhteen, mutta se johtuu ensi sijassa väestön ikärakenteen eroista eri kasvuluokkien kuntien välillä. Kun koulutus- ja sivistystoimen toimintakulut suhteutetaan alle 18-vuotiaiden määrään koko väestön sijasta, merkittäviä eroja kasvuluokkien välillä ei ole.

Kun tarkastellaan kaikkia investointikustannuksia (pl. sote ym.) kokonaisuutena, nopeimmin (yli 1 %/v.) kasvavilla kunnilla on suurimmat kustannukset, mutta eniten supistuvien kuntien investoinnit ovat lähes yhtä suuret, kun sen sijaan loivemmin muuttuvien kuntien investoinnit

ovat selvästi pienempiä. Kokonaisuutena yhteen lasketut nettokustannukset sisältävät vähennyksenä myyntivoitot, joita käsitellään erikseen alla.

Tilastollisten mallianalysien mukaan väestönmuutos tai kunnan koko eivät selitä tilastollisesti merkittävästi kokonaisinvestointien kuntien välistä vaihtelua. Yhteenlasketuissa toimintakuluissa (pl. Sote) kuntien välillä ei ole selvää systematiikkaa ja eri kasvuluokkien väliset erot ovat suhteellisen pieniä.

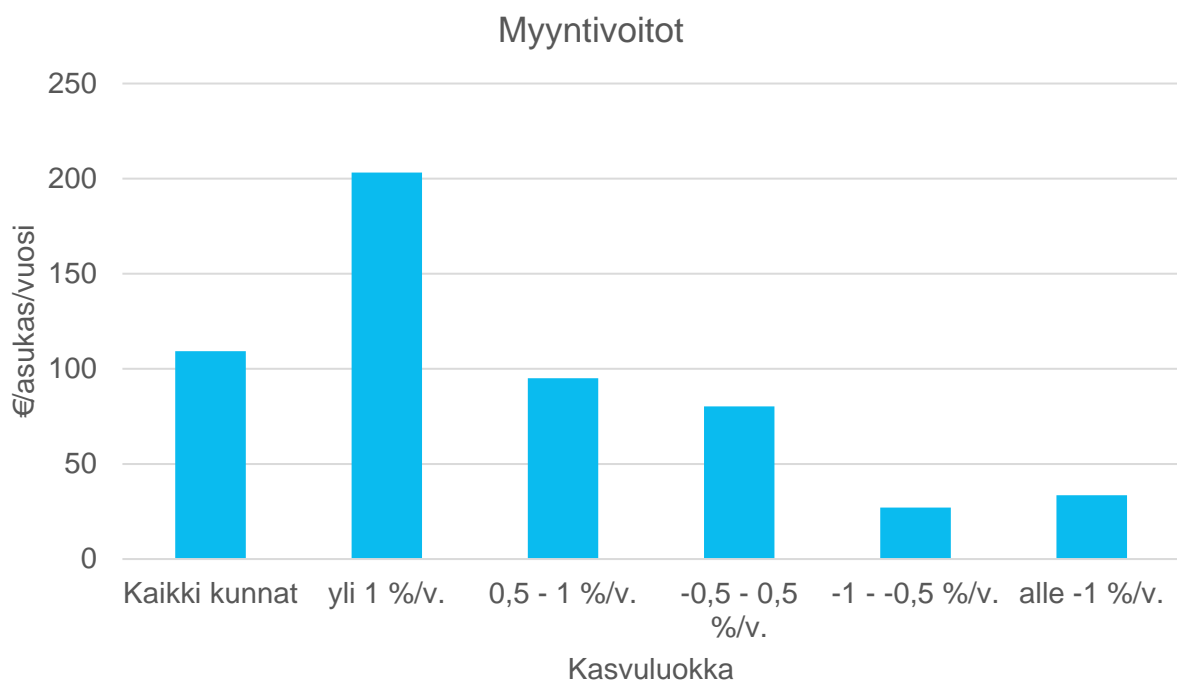


Kuva 12. Manner-Suomen kuntien investoinnit (netto ilman myyntivoittoja) ja toimintakulut (netto), kaikki tehtäväalueet (pl. sote sekä palo- ja pelastustoimi) kasvuluokittain, vuosikeskiarvo 2015–2017. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

Yhdyskuntarakenteen kustannuksissa eivät ole mukana joukkoliikenteen menot, joiden vertailu kuntien välillä on ongelmallista. Sen sijaan ne ovat mukana kaikkien tehtäväalueiden yhteenlasketuissa (pl. Sote) investoinneissa ja toimintakuluissa siltä osin kuin ne sisältyvät tilinpäätöksiin perustuviin kuntatalouden tilastoihin. Suurimmalla osalla kunnista ei ole tilastoissa ollenkaan joukkoliikenteen investointikustannuksia, ja pienillä kunnilla myös toimintakuluja on vain vähän. Sen sijaan nopeasti kasvavilla suurilla kaupungeilla joukkoliikenne muodostaa merkittävän kustannuserän sekä investoinneissa että toimintakuluissa. Joukkoliikenne ei ole mukana valtiosuuden kriteeristössä, mutta valtio maksaa suurille ja keskisuurille kaupunkiseuduille joukkoliikennetukea. Lisäksi valtio on osallistunut Helsingin seudun ja Tampereen raideliikenneinvestointeihin.

6.5 Myyntivoitot kompensoivat kasvun kustannuksia

Kasvun aikaansaamien suurempien investointikustannusten vastapainona ovat myyntivoitot. Myyntivoitot perustuvat suurelta osin kuntien hankkiman raakamaan kehittämisen aikaansaamaan arvonnousuun ja myynnistä rakennusmaana saatavaan voittoon. Lisäksi kunnat saavat myyntivoittoja mm. muiden omaisuuserien, kuten osakkeiden, rakennettujen kiinteistöjen ja metsien, myynnistä. Myyntivoittojen suuruus on vahvasti yhteydessä kunnan kasvuun ja kunnan kokoon. Maapolitiikka ja rakennusmaan hintataso vaikuttavat merkittävästi myyntivoittojen suuruuteen. Yli prosentin vuodessa kasvaneet kunnat saivat myyntivoittoja noin 100€/asukas enemmän kuin kunnat keskimäärin jaksolla 2015–2017.



Kuva 13. Kuntien myyntivoitot kasvuluokittain (2015-2017 vuosikeskiarvo) (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

Johtopäätös edellisestä analyysistä on, että kunnan kasvun kustannukset tulevat selvimmin näkyviin yhdyskuntarakenteen investointikustannuksissa ja toimintakuluissa. Melko suuria kasvuluokkien välisiä eroja on havaittavissa myös koulutuksen ja kulttuurin sekä muiden tehtävälalueiden investoinneissa. Niiden osalta yhteys nimenomaan kasvuun on kuitenkin epäselvä, ja niissä korostuvat ääripäiden, sekä nopeimmin kasvavien että nopeimmin supistuvien, korkeammat kustannukset.

Taulukkoon 1. on koottu yhteenveto asuntotuotannon, investointikustannusten, toimintakulujen ja myyntivoittojen keskeisistä luvuista väestönmuutosluokittain. Kun yhteenlaskettuihin investointikustannuksiin lisätään yhdyskuntarakenteen toimintakulut ja vähennetään myyntivoitot, saadaan karkea vertailuluku kasvun kustannusten arvioimiseksi. Yli prosentin vuodessa kasvavassa ryhmässä nettosumma on 138 €/asukas korkeampi kuin kaikissa kunnissa keskimäärin. Toiseksi korkein nettosumma on yli prosentin vuodessa supistuvassa

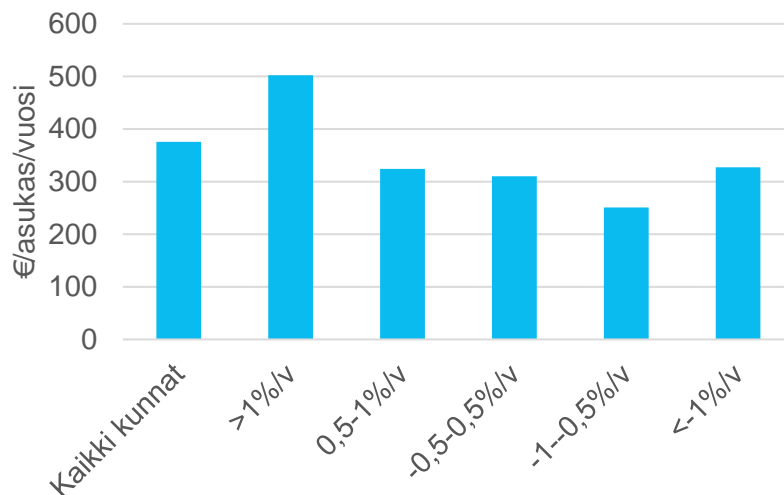
ryhmässä, jossa ero kaikkien kuntien keskiarvoon on 69 €/asukas. Alin nettosumma on 0,5-1 % vuodessa kasvavien kuntien ryhmässä: 190 €/asukas alempi kuin kaikissa kunnissa.

Taulukko 1. Manner-Suomen kuntien asuntotuotanto ja investoinnit (netto) tehtävälueittain (Pl. sote ym.) ja kasvuluokittain, vuosikeskiarvo 2015–2017. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

Väestönmuutosluokka	Asukasluku	Väestönmuutos	Asuntotuotanto	Investoinnit (pl. Sote ym.) €/asukas/vuosi (netto ilman myyntivoittoja)			Myyntivoitot €/asukas/vuosi	Toimintakulut yhdyskuntarakenne (netto) €/asukas/vuosi	Nettosumma: Kaikki invest. + YK-rak. toim.kulut -myyntivoitot	Ero kaikkien kuntien keskiarvoon verrattuna
				Yhdysk.rakenne	Koulutus ja kulttuuri	Kaikki investoinnit				
	1000 as.	%/vuosi keskim.	asuntoja / 1000 as.							
Kaikki kunnat	5 468	0,4	5,5	170	204	527	109	187	605	0
yli 1 %/v.	1 968	1,3	8,0	256	205	716	203	230	743	138
0,5 - 1 %/v.	851	0,8	6,6	106	142	330	95	180	415	-190
-0,5 - 0,5 %/v.	1 407	0,1	4,3	127	201	422	80	172	514	-91
-1 - -0,5 %/v.	683	-0,7	2,4	119	188	410	27	162	545	-60
alle -1 %/v.	560	-1,4	1,9	148	275	559	34	149	674	69

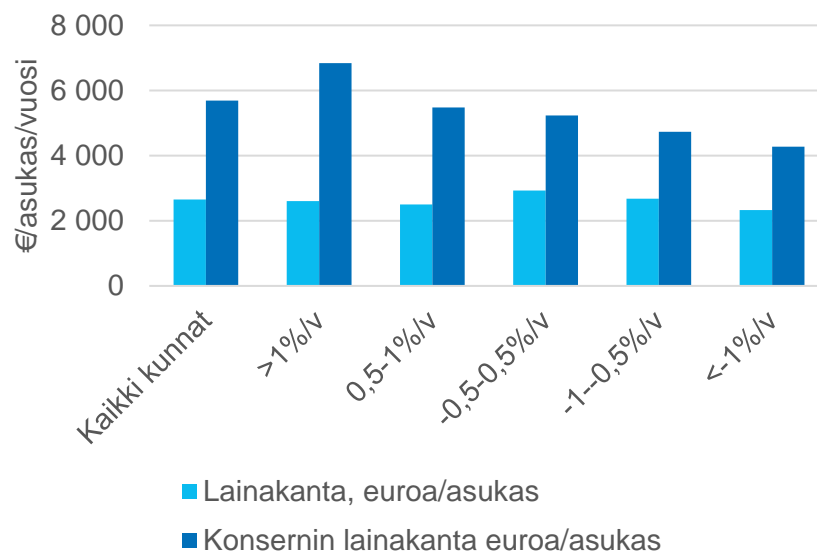
6.6 Kasvukuntien talouden tila ei ole huono

Kuntien talouden tilaa kuvaavien tunnuslukujen mukaan nopeimmin kasvavien kuntien talous ei ole huonommassa tilassa kuin kunnilla keskimäärin. Nopeimmin kasvavien kuntien vuosikate oli kolmanneksen suurempi kuin kaikilla kunnilla keskimäärin jaksolla 2015–2017. Muiden kasvuluokkien keskinäiset erot olivat melko pieniä.



Kuva 14. Kuntien vuosikate kasvuluokittain, v. 2015–2017 keskimäärin. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

Kuntien velka asukasta kohti ei poikkea oleellisesti nopeimmin kasvavien ja kaikkien kuntien välillä. Muutenkin kasvuluokkien väliset erot ovat melko pieniä. Sen sijaan nopeimmin kasvavien kuntien konsernien lainakanta on viidenneksen korkeampi kuin kaikilla kunnilla keskimäärin. Lisäksi konsernilainakanta alenee systemaattisesti kasvunopeuden alentuessa. Kuitenkaan konsernilainat eivät sellaisenaan kuvaa kunnan kasvusta aiheutuvaa velkaantumista, vaan pikemminkin kunnan kokoa, joka on selvässä yhteydessä konsernien merkitykseen ja niihin kuuluvien yhtiöiden toiminnan laajuuteen. Aikaisemmin on todettu, että suuret konserniyritykset (mm. energiayhtiöt) maksavat normaalisti investointien rahoituskustannukset liiketoiminnan tuloilla eikä kuntien verotuloilla ja valtionosuuksilla. Tästä huolimatta kunta konserniyhtiön omistajana viime kädessä vastaa yhtiöiden veloista ja kantaa niistä aiheutuvan riskin.



Kuva 15. Kuntien ja kuntakonsernien lainakanta kasvuluokittain, v. 2015–2017 keskimäärin. (Tietojen lähde: Tilastokeskus)

6.7 Johtopäätöksiä kasvun kustannuksista

Väestönkasvu luo peruskysynnän asuntojen tarjonnan kasvulle, joka perustuu asuntotuotantoon. Samalla väestönkasvu lisää kasvukuntien kustannuksia erityisesti yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvissa investoinneissa ja toimintakuluissa verrattuna hitaammin kasvaviin tai supistuviin kuntiin. Kasvu lisää mahdollisesti myös koulutus- ja kulttuuritoimeen sekä muihin sektoreihin kohdistuvia investointikustannuksia, mutta näiden osalta yhteys kasvun ja kustannusten osalta ei ole yhtä selkeä kuin yhdyskuntarakenteessa. Nopean kasvun rinnalla myös nopea supistuminen näyttää lisäävän kunnan investointikustannuksia. Myös vähenevän väestön elinolojen turvaaminen edellyttää investointeja, Toisaalta asukkaiden vähentyminen pienentää kustannus/asukas-suhdelukujen jakajaa. Kaiken kaikkiaan yhdyskunnan muutos suuntaan tai toiseen aiheuttaa kustannuksia vakaaseen tilaan tai hitaaseen muutokseen verrattuna.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei tunnista kasvua valtionosuuden kriteeriksi. Yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvat riittävät investoinnit ja rakenteen ylläpito ovat asuntotuotannon

välttämätön edellytys. Sen ohella myös varhaiskasvatuksen ja koulutuksen palveluverkoston toimivuus ja tarjonnan riittävyys ovat keskeisiä edellytyksiä.

6.8 Kasvuun perustuva valtionosuuskriteeri

Kasvua tukevalle valtionosuudelle voidaan määrittellä vaihtoehtoisia kriteereitä, jotka poikkeavat toisistaan niiden kohdentumisen, kannustavuuden, selkeyden ja erilaisten riskien osalta. Tarkasteltavat kasvua tukevat VOS-kriteerit perustuvat siihen, että määrätyn rajan ylittävän kasvun perusteella kunta saa valtionosuutta tietyn summan rajan ylittävää laskentayksikköä kohti.

Taulukko 2. Kasvuun perustuvien VOS-kriteereiden arviointia

Kasvuun perustuva kriteeri	Tukiperuste	Ominaisuuksia
Väestönkasvu	Määrätyn rajan ylittävä kasvu, esim. >0,5 %/v. kolmen edellisen vuoden aikana Valtionosuus: €/rajan ylittävä lisäasukas	Kannustaa kasvuun, koska kompensoi kasvun kustannuksia Riski: voi kannustaa myös "väärään" suuntaan, esim. kaupunkiseutujen haja-alueille
Asuntotuotanto	Määrätyn rajan ylittävä kasvu, esim. valmistuneet asunnot /1000 asukasta >5 asuntoa/v. kolmen edellisen vuoden aikana Valtionosuus: €/rajan ylittävä lisäasunto	Kannustaa nostamaan asuntotuotantoa suhteessa väestönkasvuun Jos kriteeri perustuu valmistuvien asuntojen kpl-määrään, kannustaa pienentämään asuntokokoa Riski: kuntavetoinen asuntotuotanto sijainneissa, joihin ei kysyntää
Supistumiseen perustuva kriteeri	Tukiperuste	Ominaisuuksia
Väestön väheneminen	Määrätyn rajan ylittävä vähenemä, esim. < -1%/v. kolmen edellisen vuoden aikana Valtionosuus: €/rajan ylittävä poistuva asukas	Kannustaa yhdyskuntarakenteen uudistamiseen Riski: kannustaminen väärään suuntaan; taantumisen kärjistyminen lisää tukea

Tässä selvityksessä tarkasteltaviksi kriteereiksi on valittu väestön kasvu tai asuntotuotannon määrä. Kumpikin kriteeri on hyvin tilastoitu ja selkeästi mitattavissa. Työpaikkoihin tai yritys-toimintaan perustuvat kriteerit, joita myös harkittiin, todettiin suhdanneherkiksi, vaikeasti mitattaviksi ja vaikutuksiltaan riskialttiiksi, joten niitä ei otettu mukaan tarkasteluun.

Kasvuun perustuvan kriteerin rinnalla tarkastellaan myös taantumiseen perustuvaa kriteeriä, jossa määrätyn rajan ylittävän väestön vähenemisen perusteella kunta saa valtionosuutta tietyn summan rajan ylittävää laskentayksikköä kohti.

6.9 Koelaskelmia väestönmuutokseen perustuvasta valtionosuuskriteeristä

Koelaskelma on tehty ainoastaan kunnan väestönkasvu-kriteerin perusteella. Indikaattorina on väestönkasvu suhteessa asukaslukuun (%) kolmen edellisen vuoden aikana keskimäärin.

Laskelmaan sisältyy kaksi päävaihtoehtoa:

1. Kasvuun perustuva VOS: kriteerinä on väestönkasvu yli 0,5 %/vuosi edellisen kolmen vuoden aikana.
2. Kasvuun ja taantumiseen perustuva VOS: kriteerinä on väestönkasvu yli 0,5 %/vuosi tai väestön supistuminen yli 1 %/vuosi edellisen kolmen vuoden aikana.

Kumpikin vaihtoehto on kustannusneutraali. Kasvuun tai kasvuun ja taantumaan perustuvan VOS-kriteerin aiheuttama lisäkustannus VOS-järjestelmälle leikataan täysimääräisesti peruspalveluiden VOS:sta. Laskelmassa leikkaus toteutetaan vähentämällä jokaisen kunnan peruspalveluiden VOS:sta vakiosumma asukasta kohti. Lopputuloksena kunnan valtionosuus voi nettomääräisesti kasvaa tai supistua.

Tämä yksinkertaistettu menettely antaa vertailukelpoisen arvion tutkittavien kriteerien aikaansaamille muutoksille eri kuntaluokissa. Jos neutraalisuuskompensointi toteutettaisiin leikkaamalla laskennallisia yksikkökustannuksia, vaikutukset asukasta kohti vaihtelisivat jonkin verran kunnan asukkaiden ikärakenteesta riippuen.

Kummassakin vaihtoehdossa laskelmassa on tutkittu kahta yksikkökustannusta:

- o 10 000 €/ kasvurajan ylittävä lisäasukas tai supistumisrajan ylittävä poistuva asukas
- o 20 000 €/ kasvurajan ylittävä lisäasukas tai supistumisrajan ylittävä poistuva asukas.

Laskelman tulokset on koottu taulukkoon 3., jossa esitetään kasvuluokittain (v. 2015-2017) kunkin luokan VOS-muutoksen yhteenlaskettu summa (brutto ja netto) sekä asukasta kohti laskettu bruttosumma, vähennys ja nettosumma.

6.9.1 Keskeiset tulokset

Ve 1: Kasvuun perustuva VOS

Kasvukriteerin perusteella kasvaville kunnille maksettava bruttosumma on yhteensä 178 M€ (10 000€/lisäasukas) tai 356 M€ (20 000 €/lisäasukas). Bruttosummasta 91 % kohdistuu yli 1 %/vuosi kasvaviin ja 9 % 0,5-1 %/vuosi kasvaviin kuntiin riippumatta lisäasukaskohtaisen

tuen suuruudesta. Kustannusneutraalisuuden vuoksi tehtävän vähennyksen jälkeen nopeimmin kasvavat kunnat saavat yhteensä 103 M€ / 206 M€, mutta kaikille muille kasvuluokille nettotulos on negatiivinen, myös 0,5-1 %/vuosi kasvaville kunnille.

Kaikkia asukkaita kohti laskettuna nettotulos on nopeimmin kasvavien kuntien kasvuluokassa 56 €/asukas / 112 €/asukas, toiseksi nopeimman kasvun kasvuluokassa -6,5 €/asukas / -13 €/asukas ja kaikissa muissa kasvuluokissa -32 €/asukas / -65 €/asukas. Jokaisessa kasvuluokassa yksittäisten kuntien välillä on eroja asukaskohtaisessa valtionosuudessa, riippuen kunkin kunnan kasvunopeudesta.

Ve 2: Kasvuun tai supistumiseen perustuva VOS

VOS suunnataan sekä nopeimmin kasvaville että eniten supistuvilla kunnilla. Tuen bruttosumma on yhteensä 225 M€ (10 000€/lisäasukas) tai 449 M€ (20 000 €/lisäasukas). Bruttosummasta 72 % kohdistuu yli 1 %/vuosi kasvaviin, 7 % 0,5-1 %/vuosi kasvaviin ja 21 % yli 1 %/vuosi supistuviin kuntiin. Kustannusneutraalisuuden vuoksi tehtävän vähennyksen jälkeen nopeimmin kasvavat kunnat saavat yhteensä 87 M€ / 175 M€, ja nopeimmin supistuvat kunnat 46 M€ / 93 M€. Kaikille muille kasvuluokille nettotulos on negatiivinen.

Kaikkia asukkaita kohti laskettuna nettotulos on nopeimmin kasvavien kuntien kasvuluokassa 48 €/asukas / 95 €/asukas ja eniten supistuvien kasvuluokassa 21,5 €/asukas / 43 €/asukas. Toiseksi nopeimman kasvun kasvuluokassa nettotulos on -15 €/asukas / -30 €/asukas ja muissa kasvuluokissa -41 €/asukas / -82 €/asukas. Tässäkin vaihtoehdossa jokaisessa kasvuluokassa yksittäisten kuntien välillä on eroja asukaskohtaisessa valtionosuudessa, riippuen kunkin kunnan kasvunopeudesta.

Taulukko 3. Kasvuun tai kasvuun ja taantumiseen perustuvan VOS-koelaskelman tulokset kuntien v. 2015–2017 keskimääräisen asukasmäärän ja kasvun perusteella

Vaihtoehto 1: VOS-kriteeri kasvaneille kunnille				10000					20000				
VOS: x€/asukas yli 0,5% kasvun asukkailla				VOS yht.		VOS/as.	VOS	VOS/as.	VOS yht.		VOS/as.	VOS	VOS/as.
	V-muut. %/v.	Keskiikäkiluku	Kasvu >1%	brutto	netto	brutto	vähenn.	netto	brutto	netto	brutto	vähenn.	netto
Kasvuluokat	2015-17	2015-17	Asukkaat	M€	M€	€/as.	€/as.	€/as.	M€	M€	€/as.	€/as.	€/as.
Kaikki kunnat	0,25	5 493 872	17 818	178,2	0,0	32,4	-32,4	0,0	356,4	0,0	64,9	-64,9	0,0
yli 1%/v.	1,38	1 834 195	16 226	162,3	102,8	88,5	-32,4	56,0	324,5	205,5	176,9	-64,9	112,1
0,5 - 1%/v.	0,76	613 231	1 592	15,9	-4,0	26,0	-32,4	-6,5	31,8	-7,9	51,9	-64,9	-12,9
-0,5 - 0,5%/v.	-0,02	1 538 933	0	0,0	-49,9	0,0	-32,4	-32,4	0,0	-99,8	0,0	-64,9	-64,9
-1 - -0,5%/v.	-0,77	765 085	0	0,0	-24,8	0,0	-32,4	-32,4	0,0	-49,6	0,0	-64,9	-64,9
alle -1%/v.	-1,62	742 429	0	0,0	-24,1	0,0	-32,4	-32,4	0,0	-48,2	0,0	-64,9	-64,9

Vaihtoehto 2: VOS-kriteeri kasvaneille ja supistuneille kunnille				10000					20000				
VOS: x€/asukas yli 0,5% kasvun ja yli 1% vähenemän kunnilla				VOS yht.		VOS/as.	VOS	VOS/as.	VOS yht.		VOS/as.	VOS	VOS/as.
	V-muut. %/v.	Keskiikäkiluku	>0,5% / <-1%	brutto	netto	brutto	vähenn.	netto	brutto	netto	brutto	vähenn.	netto
Kasvuluokat	2015-17	2015-17	Asukkaat	M€	M€	€/as.	€/as.	€/as.	M€	M€	€/as.	€/as.	€/as.
Kaikki kunnat	0,25	5 493 872	22 446	224,5	0,0	40,9	-40,9	0,0	448,9	0,0	81,7	-81,7	0,0
yli 1%/v.	1,38	1 834 195	16 226	162,3	87,3	88,5	-40,9	47,6	324,5	174,6	176,9	-81,7	95,2
0,5 - 1%/v.	0,76	613 231	1 592	15,9	-9,1	26,0	-40,9	-14,9	31,8	-18,3	51,9	-81,7	-29,8
-0,5 - 0,5%/v.	-0,02	1 538 933	0	0,0	-62,9	0,0	-40,9	-40,9	0,0	-125,8	0,0	-81,7	-81,7
-1 - -0,5%/v.	-0,77	765 085	0	0,0	-31,3	0,0	-40,9	-40,9	0,0	-62,5	0,0	-81,7	-81,7
alle -1%/v.	-1,62	742 429	4 628	46,3	15,9	62,3	-40,9	21,5	92,6	31,9	124,7	-81,7	43,0

6.9.2 Johtopäätöksiä koelaskelmasta

Koelaskelma osoittaa, että on ainakin teknisesti mahdollista sisällyttää uuteen valtionosuusjärjestelmään kriteeri, joka perustuu kunnan väestönkasvuun tai kasvuun ja supistumiseen. On kuitenkin arvioitava myös sitä, onko kriteerin lisääminen järjestelmän perustehtävä hu-

mioiden tarkoituksenmukaista. Valtionosuusjärjestelmän ensisijainen tehtävä on turvata riittävät resurssit peruspalveluiden järjestämiseksi kaikissa kunnissa. Perustuslaissa veloitetaan julkinen valta myös edistämään jokaisen oikeutta asuntoon. Tyydyttävää asumistasoa ja kohtuullisia asumiskustannuksia kaikissa kunnissa voidaan pitää edellytyksenä peruspalveluiden ja asumisen oikeuden turvaamiselle. Jos kasvuun (tai kasvuun ja supistumiseen) perustuva valtionosuus parantaa nopeasti muuttuvien kuntien edellytyksiä riittävälle asunton tarjonnalle, sitä voidaan pitää valtionosuusjärjestelmän perustehtävä huomioiden tarkoituksenmukaisena. Toisaalta uuden kriteerin seurauksena olisi muiden kuin nopeasti kasvavien (tai supistuvien) kuntien valtionosuuden pieneneminen kustannusneutraalisuuden vaatimuksen vuoksi, jolloin näiden kuntien edellytykset peruspalveluiden tuottamiselle heikkenivät.

Koelaskelmassa kriteeriksi on valittu keskimääräinen väestönkasvu suhteessa asukasluukuun kolmen edellisen vuoden aikana. Kriteeri on selkeä ja sen pohjaksi tarvittavat tilastotiedot ovat saatavissa Tilastokeskuksesta suhteellisen nopealla aikataululla. Vaihtoehtoista kriteeriä, joka perustuisi asuntotuotannon määrään suhteessa asukasluukuun, ei ole testattu, mutta on syytä olettaa, että se tuottaisi suuruusluokaltaan samankaltaisia tuloksia.

Koelaskelmassa tukiperusteet on määritelty siten, että tuki kompensoisi kunnan kasvusta aiheutuvia suurempia investointikustannuksia sekä yhdyskuntarakenteen ylläpidon toimintakuluja. Tämän kautta tuki parantaisi kasvavien kuntien taloudellisia resursseja luoda edellytykset määrällisesti riittävälle ja hyvälaatuiselle asuntotuotannolle.

Tuki on kustannusneutraali eli maksettavan tuen suuruinen summa vähennetään peruspalveluiden valtionosuuksista. Koelaskelmassa vähennys on toteutettu tasasuuruuksella leikkauksella asukasta kohti.

Kasvun osalta väestönkasvun raja on asetettu 0,5 %:iin, jonka ylittävistä asukkaista maksetaan tukea vakiosumma lisäasukasta kohti. Nettotuki on käytännössä positiivista vasta yli prosentin vuodessa kasvavilla kunnilla. Kun koelaskelman tulokset suhteutetaan eri kasvu-luokkien investointikustannusten ja yhdyskuntarakenteen toimintakulujen eroon kaikkiin kuntiin verrattuna, voidaan todeta, että tukea pitäisi maksaa vähintään 20 000 € kasvurajan ylittävää lisäasukasta kohti, jotta tuki edes suuruusluokan tasolla kompensoisi korkeampia kustannuksia.

Toisessa vaihtoehdossa tukea maksettaisiin väestönmuutoksen kumpaankin ääripäähän, nopeimmin kasvaville ja eniten supistuville kunnille. Tässä tapauksessa tuki kohdentuisi kasvun kustannusten perusteella johdonmukaisesti, mutta nettomenetyks alle 0,5 prosenttia vuodessa kasvaville ja vähemmän kuin prosentin vuodessa supistuville kunnille nousee merkittäväksi.

7. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN SOVELTUVUUS JA VAIHTOEHTOISET KANNUSTIMET ASUNTOTUOTANNON JA KAAVOITUKSEN KEHITTÄMISEKSI

Tämän tutkimuksen yhtenä päätarkoituksena on ollut tarkastella valtionosuusjärjestelmän soveltuvuutta kaupunkien kaavoituksen, tonttutuotannon ja muun kasvun kannustimena. Lisäksi tutkimuksessa on tarkasteltu muita mahdollisia keinoja toteuttaa edellä mainittuja pyrkimyksiä. Tutkimuksen tulos on, että valtionosuusjärjestelmä on oikea kanava tukea kaupunkien kasvua lieventäen kasvun ongelmia paikallisella tasolla. VOS-järjestelmään voidaan myös luoda kriteereitä, jotka palkitsevat kaupunkeja riittävästä kaavoituksesta tai asuntotuotannosta. Sen sijaan MAL-sopimusmenettely on pääasiallinen kanava kannustaa seudullista kasvua ja kehitystä, tukea kaupunkirakenteen eheytymistä sekä ylipäättään vaikuttaa ylikunnallisia ulkoisvaikutuksia omaaviin kasvuhankkeisiin. Valtionosuusjärjestelmän sekä MAL-menettelyn toimivuutta asuntotuotannon kannustimena on tarkasteltu tutkimuksen eri osavaiheissa. Lisäksi sen toimivuutta on käsitelty tutkimuksen osana järjestetyssä fokusryhmäkeskustelussa.

7.1 Valtionosuusjärjestelmä ei nykyisellään kannusta kaavoitukseen

Tutkimuksen päätulos valtionosuusjärjestelmän osalta on, ettei se nyky muodossaan sisällä kasvaville kaupungeille erityisiä kannustimia kasvuun ja kaavoitukseen. VOS-järjestelmä sisältää erilaisia instrumentteja, jotka lisäävät kunnan saamia valtionosuuksia näiden lisäessä asukasluvuaan. Nämä instrumentit ovat kuitenkin kannustinvaikutuksiltaan varsin vähäisiä, eivätkä näyttäyty kunnille syynä kehittää asuntotuotantoaan.

Sen sijaan kuntien verotulojen laskennallinen lisäys asukasluvun kasvaessa on merkittävästi suurempi, kuin valtionosuuksien lisäykset missään asukasluokassa. Näin ollen nähdään, että verotulojen lisääntyminen on kasvavalle kunnalle paljon merkittävämpi kannustin kasvattaa asukasluvuaan. Tutkimuksessa on havaittu, ettei valtionosuuksien asukasluukuun sidottu kasvu ole huomionarvoista suurten kuntien kasvutaloudessa. Tämä havainto sai tukea myös tutkimuksen yhteydessä järjestetyissä asiantuntijakeskusteluissa.

Suurten ja kasvavien kaupunkien osalta kasvulogiikka ei kuitenkaan suoranaisesti perustu kunnan tulojen kasvattamiseen, vaan asuntotuotannon ja kaavoituksen kehittäminen on oikeastaan välttämättömyys muuttovolyymien ollessa joka tapauksessa suuri. Esimerkiksi Helsingissä vuotuinen asuntotuotantotavoite (6000 asuntoa vuodessa) on merkittävä, mutta varsin vähäinen olemassa olevaan rakennuskantaan nähden, johon suurin muuttopaine kohdistuukin nostamalla asuntojen hintoja nopeasti. Mikäli kaupungit eivät määrätietoisesti kehitä kaavoitusta, tonttitarjontaa sekä asuntotuotantoa, heikkenevät valtakunnallinen työmarkkinaliikkuvuus ja yleinen tuottavuus työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien kasvaessa. Asuntotuotantotavoite ei siis määräydy tavoiteltavan kasvuluvun perusteella, vaan asuntotuotannon tarkoituksena on fasilitoida mahdollisimman tehokkaasti seudulle joka tapauksessa suuntaavaa muuttoliikettä.

Valtionosuusjärjestelmä ei siis nykyisellään muodosta kasvaville kaupungeille ylimääräistä kannustinta edelleen kehittää asuntotuotantoaan, mutta ei myöskään muodosta esteitä sen

suhteen. Luvussa 6. esitellyt asuntotuotantoon ja asukasluvun kasvuun liittyvät hypoteettiset valtionosuusjärjestelmän kasvuinstrumentit olisivat nykyjärjestelmään poikkeus, ja rahoittaisivat VOS-järjestelmän kautta suoraan kaupunkien kasvua. Kyseisenkaltaiset instrumentit voisivat olla toimiva mekanismi, mikäli kuntakohtaista asuntotuotantoa halutaan erityisesti tukea rahallisella kannustimella. Tutkimuksessa on tunnistettu, ettei kasvu aiheuta kaupungeille pitkällä aikavälillä merkittäviä taloudellisia haasteita. Kasvu ja sen vaatima infratuotanto sekä palvelurakenteen kasvattaminen on kuitenkin lyhyellä aikavälillä kallista ja logistisesti haastavaa.

Teknisesti valtionosuusjärjestelmään on siis mahdollista lisätä suoria kasvun ja kaavoituksen kannustinstrumentteja. Kuitenkin valtionosuusjärjestelmän perustarkoitus (ks. luku 4.2) on mahdollistaa kuntien lakisääteisten peruspalveluiden järjestäminen. Mikäli valtionosuusjärjestelmän menokehystä ei voida kasvattaa, on kannustinstrumenttien lisäykset rahoitettava kaikkien kuntien valtionosuuksia tasaisesti leikkaamalla. Tämä on ristiriidassa valtionosuusjärjestelmän perusajatuksen kanssa, ja aiheuttaisi haasteita valtionosuusriippuvai-sempien kuntien peruspalveluiden tuottamisessa.

7.2 Valtionosuusjärjestelmällä on kuitenkin paikkansa kasvun tukemisessa

Vaikka nykymuotoiset asukaskohtaiset valtionosuudet eivät muodostakaan kaupungeille kannustimia lisätä asuntotuotannon edellytyksiä, tunnistetaan niiden tärkeys kaupunkien kasvun ongelmien lieventämisessä. Esimerkiksi sairastavuuteen, työttömyyteen ja vieraskielisyyteen liittyvät valtionosuusinstrumentit rahoittavat osaltaan niin kutsuttujen suurkaupunki-ongelmien lieventämistä, joita kaupunkien kasvu voimistaa. Lisäksi kasvun fasilitointi eli palvelurakenteen ja infrastruktuurin oikeamittainen kehittäminen palvelemaan kasvavaa kaupunkia ja sen asukkaita, on kaupungeille todellinen ongelma. Kasvun toteuttaminen on lyhyellä aikavälillä kallista, mutta haasteita tunnistetaan etenkin palvelurakenteen suunnitteluun liittyen. Käytännön esimerkki kasvun fasilitoinnin ja suunnittelun ongelmista on Helsingin päiväkotipula, jota joudutaan lievittämään lukuisilla tilapäisratkaisuilla systemaattisen ja organisoituneen kasvun sijaan.

Nopea kasvu lisää niin kutsuttuja suurkaupunkiongelmia, mutta pelkkä kaupunkien koko it-sessään aiheuttaa menopaineita. Suurissa kaupungeissa esimerkiksi joukkoliikenne on välttämättömyys, mutta myös suuri kuluerä. Samoin nähdään vieraskielisten määrän ja erinäisten sosioekonomisten ongelmien lisääntymistä suurilla kaupunkiseuduilla ja etenkin niiden keskuskaupungeissa. Eräissä verokkivaltioissa (esim. Itävalta, Norja kts. luku 4.8) valtionosuuslaskelmiin sisältyykin erityisiä suurkaupunkikertoimia, sillä suurten kaupunkien katsotaan tarvitsevan erityistä tukea sosiaalisten ja kaupunkirakenteellisten ongelmien ratkaisemisessa, sekä luodessaan palveluita myös ympäruskuntien asukkaiden käyttöön.

Toisin sanoen, vaikka valtionosuuksiin ei sinänsä sisälly kannustinta kasvattaa kunnan asuntotuotantoa, laajemmassa perspektiivissä ne helpottavat kuntien kasvukipuja rahoittamalla kasvun aiheuttamia kustannuksia liittyen esimerkiksi varhaiskasvatukseen ja kotoutuksen järjestämiseen. Valtionosuusjärjestelmä nähdäänkin tärkeänä mekanismina kuntakohtaisen kasvun tukemisessa. Valtionosuusjärjestelmällä tuetaan kunnan sisäistä kasvulogiikkaa, eli puututaan niihin kasvukysymyksiin, joihin ei liity merkittäviä ulkoisvaikutuksia naapurikunnille.

Tutkimuksen aikana on herännyt kysymys siitä, vastaavatko valtionosuusjärjestelmän sosio-ekonomiset kertoimet, etenkin liittyen vieraskielisten määrään kunnassa, nykytasollaan kuntien tosiasiallisia kustannuksia ja tarpeita. Tässä tutkimuksessa ei voida ottaa kantaa eri

instrumenttien painokertoimien määrittämiseen, ja asian selvittäminen edellyttää erillisen tutkimuksen toteuttamista. Joka tapauksessa VOS-järjestelmä tunnistetaan tärkeäksi kanavaksi tukea kunnan sisäistä kasvun fasilitointia.

7.3 MAL-menettely tärkein keino kasvun kannustimena

Vaikka kaupungeilta ei puutu varsinaisia kannusteita asuntotuotannon kasvattamiseen, ei kasvu ole ongelmaton. Kuten tutkimuksessa on aiempaan todettu, ei kasvusta pitkällä aikavälillä muodostu kaupungeille merkittävää taloudellista taakkaa tonttutuotannon ja perusrakenteen investointikustannuksista huolimatta. Kasvavien kaupunkiseutujen haasteena on kasvun järkevä alueellinen kanavoituminen sekä eheän ja toimivan kaupunkirakenteen tuottaminen. Laajat ja nykyisellään hajanaiset kaupunkiseudut rakentuvat jatkossa yhä vahvemmin hyvien joukkoliikenneyhteyksien varaan. Ratahankkeet ja muut suurhankkeet ohjaavat seutujen kasvua ja mahdollistavat myös kasvun kestäväyyteen ja toimivuuteen liittyviä kysymyksiä.

Näiden suurten kertainvestointien rahoitus on kunnille ongelmallista, ja niiden koordinointi on haastavaa. Ylipäättään seutujen kasvuun ja kehitykseen sisältyy monenlaisia ulkoisvaikutuksia, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan ylemmän hallintotason yhteistyötä, ohjausta ja sopimista. Seudullisen maankäytön ja muun kasvun logiikan sopiminen ja sen rahoituksen turvaaminen lievittää kuntien kasvun ongelmia, ja luo niille merkittäviä kannusteita ja vaatimuksia kasvuun.

Suomessa kaupunkiseutujen maankäytön, liikenteen ja asumisen kehittämistä ja siihen liittyviä rahoitusongelmia on ratkottu valtion kanssa sekä kuntien kesken solmittavilla MAL-sopimuksilla. Vastaavat sopimusmallit ovat maailmalla varsin yleisiä, mutta harvoin vertailukelpoisia (kts. luku 4.2.4). Suomessa MAL-sopimuksia on tehty vuodesta 2010, ja niistä on muodostunut toimiva mekanismi (Rand 2018). kaupunkiseutujen suurten infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen, ja kaupunkiseutujen kasvun ohjaamiseen. Lisäksi MAL-sopimusten kautta tuetaan joukkoliikennettä, kunnallistekniikan kehittämistä sekä esimerkiksi vuokra-asuntojen rakennuttamista. MAL-menettelyn tarkoituksena on kannustaa kaupunkiseutuja kestävään kasvuun.

Tämän tutkimuksen toinen pääviesti onkin, että kaupunkiseutujen kasvun ongelmia on syytä jatkossakin ohjata ja ratkoa MAL-menettelyissä. MAL-sopimuksilla ratkotaan niitä oleellisia kasvun ja sen rahoituksen ylikunnallisia ja seudullisia ongelmia, joita Suomen suuret kaupunkiseudut kohtaavat. MAL-sopimukset mahdollistavat seutujen kasvun ja asuntotuotannon kannalta oleellisten liikennehankkeiden toteuttamisen, sekä myös sitovat kuntia asuntotuotantotavoitteisiin. MAL-sopimukseen sisältyy siis sekä kasvun mahdollistavia, että sitä ohjaavia mekanismeja. Käytännössä MAL-sopimukset aikaansaavat monenlaisia asuntotuotantoa kehittäviä, kaupunkirakennetta eheyttäviä ja näin ollen valtakunnallista muuttoliikettä ja työmarkkinoiden toimintaa parantavia mahdollisuuksia.

Vaikka MAL-sopimuksista on muodostunut yleisesti toimivana ja tärkeänä pidetty mekanismi, on niitä syytä edelleen kehittää. Ensinnäkin, MAL-sopimukseen tarvitaan pitkäjänteisyyttä. Suuret rakennusprojektit ovat kestoaltaan lähes aina MAL-sopimuskautta pidempiä, ja aluesuunnittelun fokuksen olisi syytä ulottua yli hallituskausien. Pitkäjänteisyys lisäisi sopimusten varmuutta, selkeyttä sekä hankkeiden uskottavuutta. Lisäksi sopimuksia voitaisiin kehittää aiempaa sitovammiksi, ja kaupunkiseutujen kasvua on syytä kohdentaa yhä voimakkaammin kaupunkiseutujen tiivistämiseen.

Tutkimuksessa tunnistetaan siis tarve MAL-sopimusten jatkamiselle ja kehittämiselle tukemaan entistä voimakkaammin kasvavien kaupunkiseutujen asuntotuotantoa. Vaikka MAL-

menettely on tunnistettu tärkeäksi kaupunkien kasvun tukemisen välineeksi, ei MAL-sopimuksia ole syytä ulottaa nykyisten MAL-seutujen lisäksi pienemmille kaupunkiseuduille. MAL-menettely on syytä nähdä nopeimmin kasvavien kaupunkien ja seutujen erityisenä menettelynä, eikä siihen liittyviä voimavaroja ole tarkoituksenmukaista jakaa sellaisille kaupunkiseuduille, joilla ei tosiasiallisesti ilmene suurta kasvupainetta, eikä siihen liittyviä ongelmia. MAL-menettely tuottaa nykyisille sopimusten piirissä oleville kunnille ja kaupunkiseuduille sekä niiden kehitykselle selvää lisäarvoa. Pienempien kaupunkiseutujen kohdalla tämänkaltaisia hyötyjä ei samassa mitassa pääse syntymään.

Lisäksi MAL-sopimukseen liitetään varsin usein tarve laajentaa näkökulmaa maankäytöstä, asumisesta ja liikenteestä muun muassa palvelujen ja elinkeinojen kehittämiseen. Tällöin puhutaan MALPE-sopimuksista, joilla pyritään laaja-alaiseen yhdyskuntasuunnitteluun ja kaupunkikehitykseen. MAL-sopimusten fokuksen laajennus voidaan kuitenkin nähdä myös ongelmana, sillä MAL-sopimusmenettely toimii vaikuttavimmin luodessaan kaupunkiseuduille edellytyksiä kaupunkirakenteen kasvattamiseen, ja sopimusmenettely voisikin laajentuessaan kärsiä liiasta yleisluontoisuudesta. MAL-menettely on toimiva ylikunnallisten haasteiden ratkomisen väline, eikä siihen ole syytä ulottaa kaupunkien sisäiseen toimintaan liittyviä näkökulmia. Esimerkiksi MAL-neuvotteluissa on tarkoituksenmukaista neuvotella seudullisesta ARA-kannasta ja sen alueellisesta sijoittumisesta, jotta tuetun asuntokannan yhteisvastuullisuus tulee kuntien välillä varmistettua.

7.3.1 MAL-sopimusten toteutuminen

Suuren kaupunkiseutujen kuntien ja valtion välisiä MAL-sopimuksia (aikaisemmin aiesopimus) on laadittu ja toteutettu jaksoilla v. 2008–2011, 2012–2015 sekä meneillään olevalla sopimusjaksolla 2016–2019. Sopimukset koskevat suurten toiminnallisten kaupunkiseutujen kuntien sekä valtion keskinäistä yhteistyötä maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) teemoissa. Sopimuksissa on asetettu määrällisiä tavoitteita asuntotuotannolle, Ara-asunnoille ja asuntotonttien kaavoitukselle. Lisäksi sopimuksissa on sovittu seudullisesti merkittävien liikennehankkeiden toteuttamisesta ja rahoituksesta. Tavoitteiden toteutumista on seurattu määriteltyjä indikaattoreita käyttäen. Kuitenkaan tavoitteiden saavuttamista tai saavuttamatta jäämistä ei ole kytketty taloudellisiin tai muihin kannusteisiin tai sanktioihin. Helsingin seudulla, jossa asuntotuotannon pullonkaulat ovat olleet merkittävä ongelma, tavoitetasoja on nostettu ja tavoitteiden saavuttamista on saatu parannettua vuonna 2008 alkaneesta kaudesta meneillään olevaan kauteen 2016–2019.

Kaudella 2008–2011 Helsingin seudulla valmistui 61 % tavoitteeksi asetetuista tuotantomäärästä 13 250 asuntoa/vuosi. Ara-asuntojen tavoitteena oli 20 %:n osuus valmistuneiden asuntojen määrästä. Toteutuma oli koko seudulla 17,6 %, mutta kehyskunnissa vain 9,8 %. Asuntotonttien kaavoitukselle ei ollut täsmennetty määrällisiä tavoitteita. Kaudella 2012–2015 tavoitteena olleesta 12 500 asunnon/vuosi tavoitteesta saavutettiin 91 % ja Aran tuke- man asuntotuotannon tavoite ylitettiin. Uuden asumiseen kaavoitetun kerrosalan tavoite (1,2 milj. kem²/vuosi) ylitettiin kaavoittamalla 104 % tavoitteesta. (Helsingin seudun MAL-aiesopimussihteeristö 2015 ja 2016, Helsingin kaupunki 2012, Ympäristöministeriö 2015.)

Meneillään olevalla sopimuskaudella 2016–2019 tavoitetasoja nostettiin aikaisempiin verrattuna. Asuntotuotannon tavoitteena on keskimäärin 15 000 asuntoa/vuosi, viidennes enemmän kuin edellisellä kaudella. Vuoden 2018 loppuun mennessä tässä tahdissa on pysytty, toteutuman ollessa ennakoarvion mukaan 102 %. ARA:n korkotuella rakennetun asuntotuotannon tavoitteesta (4 150 asuntoa/vuosi) arvioidaan saavutettavan 91 % vuoden 2018 loppuun mennessä. Asuntotonttien kaavoitustavoite (1,53 milj. kem² / vuosi) on yli neljänneksen korkeampi kuin edellisellä kaudella. Elokuun loppuun 2018 mennessä hyväksytyjen

kaavojen keskimääräisestä vuositavoitteesta oli saavutettu 93 %, mutta pääkaupunkiseudulla lähes 100 %. (Helsingin seudun MAL-aiesopimussihteeristö 2015 ja 2016, Helsingin kaupunki 2012, Ympäristöministeriö 2015.)

7.4 MAL-sopimusten ja VOS-järjestelmän yhteistoiminta

VOS-järjestelmän ja MAL-menettelyn yhteistoiminta kaupunkien kasvun tukemisessa on rajuksiltaan varsin selkeä. VOS-järjestelmän tarkoitus on mahdollistaa kunnan peruspalveluiden tuottaminen, ja tukea kuntia erilaisten sosioekonomisten haasteiden edessä. Näin ollen VOS-järjestelmä vastaa kunnalle muodostuviin sisäisiin kasvun haasteisiin: kun kunnan asukasluku kasvaa, ja erinäiset suurkaupunkiongelmat kasautuvat, tukee VOS-järjestelmä automaattisesti kuntaa näiden haasteiden lieventämisessä. Mikäli kaupunkien kasvun fasiltoinnin ongelmia halutaan erityisesti tukea VOS-järjestelmän kautta, voidaan siihen liittää kasvusta palkitsevia instrumentteja (luvussa 6). VOS-järjestelmä siis luo kunnille kannustimia kasvaa lieventämällä kasvun negatiivisia vaikutuksia.

Siinä missä VOS-järjestelmä lieventää kunnan sisäisiä kasvukipuja, luovat MAL-sopimukset kunnille ja seuduille varsinaisia kannustimia, ja ohjaavat seutujen kasvua toimivalla tavalla. MAL-sopimukset mahdollistavat kaupunkiseutujen kestävyteen ja kaupunkirakenteen eheyttämiseen liittyviä hankkeita, ja sitovat kuntia kasvutavoitteisiin. MAL-menettely puuttuu siis niihin kunnan kasvun kysymyksiin, joilla on seudullisia ulkoisvaikutuksia. MAL-menettely luo kunnille kasvun kannustimia osittaisrahoittamalla suurhankkeita ja mahdollistamalla järkevän seudullisen kasvun, sekä edellyttämällä kuntien lisäävän kaavoitustaan.

7.5 Muita keinoja kaupunkien kasvun tukemiseksi

MAL-sopimusten sekä VOS-järjestelmän ja niiden kehityskohteiden lisäksi tutkimuksessa tunnistetaan myös muita mahdollisia keinoja täydentämään asuntotuotannon kannustimia. VOS-järjestelmä ja MAL-sopimukset on nähtävä pääasiallisina keinoina kasvun tukemisessa ja ohjaamisessa, mutta niiden ohella voidaan kasvua tukea myös muilla tavoin.

Ensinnäkin MAL-neuvottelujen osana on sovittava tarkemmin ARA-kannan alueellisesta sijoittumisesta. Puutteistaan huolimatta (Eerola & Saarimaa 2016) yhteiskunnan kontrolloima asuntokanta nähdään tärkeänä keinona segregaaation vähentämiseksi ja sosiaalisen sekoittumisen periaatteiden mahdollistamiseksi. ARA-rakennuskannan sijoittumista tulisi kaupunkiseuduilla ohjata hyviin sijainteihin, ja valtion asuntorahaston varallisuutta tulisi käyttää kaupunkirakentamisessa hyödyksi esimerkiksi asemanseutuja tiivistämällä (Antikainen ym. 2017). Lisäksi huonoissa sijainneissa olevaa ARA-kantaa tulisi voida nykyistä helpommin purkaa.

Toiseksi, Suomessa on hyödynnetty erilaisissa kuntakehitysprojekteissa suoraa hankerahoitusta sen sijaan, että hankkeen tavoitteet olisivat sidottuja esimerkiksi VOS-järjestelmään. Kuntien kasvukipujen, esimerkiksi niin kutsuttujen suurkaupunkiongelmiin ja spesifien sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi hankerahoitus voi mahdollisesti olla aikaansaava ja vaikeuttava keino. Hankerahoitus on kuitenkin perusluonteeltaan epädemokraattinen kanava, ja aiheuttaa myös jatkuvuusongelmia. Hankerahoitus laittaa kunnat eriarvoiseen asemaan, sillä kaikki kunnat eivät ole kykeneviä hakemaan rahoitusta, vaikka olisivat sen tarpeessa. Lisäksi hankkeiden päättyessä ongelmanratkaisuun tähtäävän tehtävän hoitaminen jää kunnan tehtäväksi ja sen maksettavaksi.

VOS-järjestelmä erilaisine kriteereineen on lähtökohtaisesti paras väline suurkaupunkiongelmien (kaupungin koosta johtuvien demografisten ja rakenteellisten ongelmien) ja muiden kasvun kustannusten lievittämiseksi, sillä se tekee rahoituksesta läpinäkyvää ja puuttuu ongelmiin niiden ilmetessä sen sijaan, että kohdistaisi rahoitusta vain erikseen pyytävälle. Kuitenkin erillisellä hankerahoituksella on mahdollista ratkoa joitain spesifejä ja ajallisesti lyhytkestoisia tai yllättäviä ongelmia, kuten esimerkiksi maahanmuuton ja kotoutuksen yllättävien kustannustarpeita.

Kolmas esimerkki kasvun kannustuksen keinoista on kiinteistövero. Kiinteistövero on ”taloustieteilijöiden lemmikki” (Lyytikäinen 2012), jonka nähdään olevan oikeudenmukainen ja toimiva veromuoto. Kun kunnan toiminta nostaa yksityisen maan tai kiinteistöjen arvoa, on oikeudenmukaista, että yhteiskunta verottaa tätä arvonnousua. Maapohjan kiinteistövero ei myöskään nostaisi asumisen hintaa tai aiheuttaisi kannustinongelmia tonttien hyödyntämisessä, mutta kannustaisi rakentamaan tiiviisti ja hyödyntämään rakentamattomia tontteja. Kiinteistövero on toimiva keino rahoittaa kaupungin perusrakenteen kasvattamisen ja ylläpidon kustannuksia.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDESUOSITUKSET

Suomen asuntomarkkinat ovat vahvasti polarisoituneet ja asuntojen hinta on etenkin pääkaupunkiseudulla noussut hyvin nopeasti suuren asuntokysynnän ja riittämättömän asuntotuotannon seurauksena. Myös muilla kaupunkiseuduilla on ongelmia riittävän asuntotuotannon suhteen, kun taas monin paikoin asuntojen hinnat laskevat. Asuntomarkkinoiden polarisaatio heikentää merkittävästi työvoiman alueellista liikkuvuutta ja työmarkkinoiden toimintaa.

VAKKA-tutkimushankkeessa on tarkasteltu valtionosuusjärjestelmää ja sen kehityskohteita asuntotuotannon ja kaupunkien kasvun näkökulmasta. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää VOS-järjestelmän toimivuutta asuntotuotannon kannustimena, sekä määritetty vaihtoehtoisia keinoja tukea kaupunkien kasvua. Hankkeen tutkimuskysymykset ovat:

1. Kannustaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia lisäämään asukasluokkaan?
2. Ohjaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia tavoittelemaan tietyn tyyppisiä asukastyyppejä?
3. Mitä muita, taloudellisesti voimakkaampia instrumentteja valtiolla on tai voisi olla käytössä?
4. Onko valtionosuusjärjestelmään mahdollista lisätä sellaisia kriteereitä, jotka edistävät kuntien - kaavoitusta ja asuntotuotantoa?
5. Millainen valtionosuusjärjestelmä olisi näillä kriteereillä?
6. Minkälaisia vaikutuksia sillä olisi erityyppisille kunnille?
7. Millaiset toimet kannustaisivat kuntia lisäämään asuntotuotantoa ja kaavoitusta?
8. Onko valtionosuusjärjestelmä oikea kanava kannustaa kuntia lisäämään asuntotuotantoa?

Valtionosuusjärjestelmän keskeinen tavoite on luoda kunnille taloudelliset mahdollisuudet suorittaa valtion kunnille osoittamat tehtävät. Kuntien tehtäväkenttä on varsin laaja, eivätkä kuntien käytössä olevat veropohjat riitä kattamaan kaikkia näihin liittyviä menoja. Eri kuntien edellytykset rahoittaa lakisääteisiä palveluja vaihtelevat huomattavasti, ja VOS-järjestelmällä pyritään varmistamaan kaikkien kuntien mahdollisuudet minimitason mukaisten julkisten palveluiden tuottamiseen. Lisäksi valtionosuusjärjestelmällä voisi olla tehtävänä tukea sellaisten julkisten palveluiden järjestämistä paikallistasolla, joihin liittyy selkeitä kuntarajat ylittäviä vaikutuksia. Tällaisten palveluiden tarjoamiseen kunnilla ei välttämättä ole kannustimia, ja VOS-järjestelmä voi turvata niiden tarjonnan.

Valtionosuusjärjestelmillä tunnustetaan kansainvälisesti olevan myös rooli työvoiman ja tuotannollisten investointien sijoittumisessa. Perustason palveluiden turvaamisella voidaan edistää työvoiman sijoittumista siten, että sijaintivalinnat perustuisivat verorasituksen ohjauksen sijaan tuotannontekijöiden tuottavuuteen. Toisaalta muutto korkeamman tuottavuuden ja korkeamman ansiotason alueelle johtaa valtionosuuksien tasausmallin sekä ansiotuloerotuksen progressiivisuuden myötä verorasituksen kasvuun ja heikentää näin ollen työvoiman kannustimia sijoittua tuottavuusperustaisesti.

Valtionosuusjärjestelmän perustavoitteiden mukaisesti tuki kohdistuu jo sellaisille alueille, joiden taloudellinen asema on heikompi. Sen sijaan muiden kanavien (kuten liikenteen investointiavustukset, yliopistojen rahoitus jne.) kautta jaettavan tuen kohdentuminen on laajalaisempaa ja kohdistuu myös merkittävilta osin kasvaville kaupunkiseuduille.

Tulos 1: Valtionosuusjärjestelmä ei sisällä kasvaville kaupungeille kannustimia kaavoitukseen ja asuntotuotannon lisäämiseen.

Valtionosuuksien asukaskohtaiset lisäykset ovat kuntatalouden kannalta vähäpätöisempiä suhteessa esimerkiksi laskennallisten verotulojen lisääntymiseen. Vaikka valtionosuusjärjestelmä ei nykyisellään luo verotulojen kaltaista kasvun kannustimia, on sillä kuitenkin tärkeä rooli kasvuun liittyvien ongelmien lieventämisessä rahoittamalla esimerkiksi kasvavaan vieraskieliseen väestöön liittyviä kustannuksia.

Suurten ja kasvavien kaupunkien niin kutsutut suurkaupunkiongelmat johtuvat kaupunkien koosta, ja sosioekonomisten ja demografisten ongelmien kasautumisesta (sekä myös tietyistä erityistarpeista kuten joukkoliikenteestä). Valtionosuusjärjestelmä on oleellinen kanava näiden asukasrakenteeseen liittyvien kasvun haasteiden lieventämisessä.

Tulos 2: Valtionosuusjärjestelmällä ratkotaan niitä kunnan kasvusta aiheutuvia kustannuksia, joilla ei ole seudullisia ulkoisvaikutuksia.

Vaikka kaupunkien kasvu ei pitkällä aikavälillä muodostu niille taloudelliseksi taakaksi, on kaavoitus, perusrakenteen investoinnit ja palveluverkon kasvattaminen lyhyellä aikavälillä kaupungeille taloudellinen ja hallinnallinen taakka. Valtionosuusjärjestelmä on siis toimiva kanava kunnan sisäisten kasvukipujen lieventämisessä. Valtionosuusjärjestelmä ei sisällä varsinaisia kasvun kannustimia, mutta tukee kasvun toteutumista.

Tulos 3: Valtionosuusjärjestelmä itsessään ei aiheuta kuntakohtaista asukasvalikointia.

Kasvavat keskuskaupungit eivät kykene valikoimaan kuntaan muuttavia asukkaita, vaikka tähän syntyisikin kannustimia. VOS-järjestelmän ei myöskään tunnisteta aiheuttavan asukasvalikointia, joka on etenkin aiemmin näyttäytynyt ongelmana suurten kaupunkien ympäristykuntien kohdalla. Asukasvalikoinnin logiikka syntyy suuremmista verotuloista, eikä niinkään VOS-järjestelmän kriteereistä.

Suositus 1: Kaupunkien kasvun aiheuttamia kunnan sisäisiä kustannuksia on edelleen lievennettävä VOS-järjestelmän puitteissa

Kaupunkien kasvukipuja ja erityisiä suurkaupunkiongelmia voidaan tarvittaessa tukea VOS-järjestelmän kautta erityisillä kasvuun sidotuilla instrumenteilla. Kasvavat kunnat tarvitsevat tukea sille, että ne voivat luoda edellytyksiä riittävälle ja laadullisesti hyvätasoiselle rakentamiselle. Toisaalta monissa väestöään menettävissä kunnissa nähdään tarvetta tiivistää ja kehittää hajanaista yhdyskuntarakennetta esimerkiksi palvelurakenteen tehostamiseksi ja asumisen edellytysten parantamiseksi.

Tulos 4: Myös taantuivissa, väestöltään vähenevissä kunnissa on tarve kehittää yhdyskuntarakennetta ja asumisen edellytyksiä, vaikka asuntotuotannolle ei ole määrällisesti suurta tarvetta.

Nopeimmin kasvavien kuntien korkeammat yhdyskuntarakenteen menot ovat yhteydessä paitsi kunnan kasvunopeuteen, myös kunnan kokoon. Suurissa kaupungeissa on esimerkiksi suhteellisesti enemmän ylläpidettävää katuverkkoa ja lisäksi joukkoliikenne luo aivan omanlaisiaan kustannuksia, mutta myös monet sosioekonomiset ja demografiset ongelmat kasautuvat suurimmille kaupunkiseuduille.

Tulos 5: Tutkimuksen osana on herännyt kysymyksiä, vastaako VOS-järjestelmän kriteerit etenkin vieraskielisten asukkaiden kohdalla kuntien todellisia menoja liittyen esimerkiksi kotoutuksen kustannuksiin.

Mikäli vieraskielisten määrään (tai muihin väestömuuttujiin) liittyvät painotukset eivät vastaa kuntien tosiasiallisia kustannuksia, VOS-järjestelmä ei toteuta tarkoitustaan kuntien lakisääteisten tehtävien rahoittamiseksi. On tiedossa, että esimerkiksi vieraskieliset ja kotouttamistoimien kohteena olevat, sekä muut yhteiskunnan tukien varassa olevat asukasryhmät keskittyvät suurimpiin kaupunkeihin. Tässä tutkimuksessa ei kyetä ottamaan kantaa yksittäisten kriteerien tasoihin.

Suositus 2: Vieraskielisten määrään liittyvien VOS-painojen tarvetta vastaavat tasot tulisi arvioida erillisellä tutkimuksella

Väestönkasvu luo peruskysynnän asuntojen tarjonnan kasvulle, joka perustuu asuntotuotantoon. Samalla väestönkasvu lisää kasvukuntien kustannuksia erityisesti yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvissa investoinneissa ja toimintakuluissa verrattuna hitaammin kasvaviin kuntiin. Nopean kasvun rinnalla myös nopea supistuminen näyttää lisäävän kunnan investointikustannuksia.

Tulos 6: Kuntien väestörakenteen muutosten aiheuttamia kustannuksia on mahdollista tukea VOS-järjestelmään liitettävien erityisten kriteerien kautta.

Vaihtoehtoisesti kriteeristö voidaan liittää suuremmin väestönkasvuun ja -laskuun. Supistuvien kuntien kohdalla voidaan siis myös ajatella kriteeriä, joka kannustaa kuntia yhdyskuntarakenteen uudistamiseen. Tarkastellut vaihtoehdot voidaan rahoittaa kustannusneutraalisti. Tällöin hypoteettiset kasvukriteerit tulee kuitenkin rahoittaa kaikkien kuntien valtionosuuksia tasaisesti leikkaamalla, mikäli valtionosuuksien yleistä menokehystä ei voida kasvattaa. Koelaskelmissa valtionosuuksien vähennykset on toteutettu tasasuuruksella leikkauksella asukasta kohti. Suhteessa nykytilaan kunkin kunnan valtionosuuksien kokonaismäärä joko laskisi tai nousisi. Tällöin valtionosuusjärjestelmän perustehtävä kuntien peruspalveluiden mahdollistamisessa mahdollisesti heikkenisi, mikäli valtionosuusriippuvaisempien kuntien rahoitusosuus pienenesi.

Tulos 7: Mikäli kyseisen kaltaiset kasvuinstrumentit rahoitettaisiin muiden kuin kasvavien kuntien valtionosuuksia leikkaamalla, VOS-järjestelmän peruserätykset vaarantuisivat.

Suositus 3: VOS-järjestelmän lisäksi tarvitaan myös muita keinoja kuntien kasvun tai taantumisen ja niihin liittyvien erityispiirteiden huomioimiseksi

Tulos 8: Siinä missä VOS-järjestelmä tukee kaupunkien sisäistä kehitystä, MAL-sopimukset ovat tärkeä keino ohjata niitä kasvupyrkimyksiä, joilla on seudullisia ulkoisvaikutuksia.

Varsinainen ylikunnallinen kasvua ohjaava ja kannustava instrumentti on MAL-sopimusneuvottelu, joka on hyväksi ja toimivaksi koettu tapa ohjata kaupunkiseutujen kasvua kestäväällä tavalla. MAL-neuvotteluissa on mahdollistettu kaupunkien kasvun edellytyksenä olevia suuria infrastruktuurihankkeita, ja sitoutettu kuntia yhteisiin tavoitteisiin. VOS-järjestelmä ja MAL-sopimukset ovatkin toisiaan tukevia, eri skaalatasolla toimivia järjestelmiä, jotka osaltaan kannustavat tai tukevat kaupunkien kasvua.

Tulos 9: MAL-sopimusmenettelyä ei ole syytä ulottaa uusille kaupunkiseuduille, joita kasvuun ja kaupunkiseutujen toimivuuteen liittyvät valtakunnallisesti merkittävät ongelmakohdat eivät kosketa.

MAL-sopimukset toimivat suurimpien kaupunkiseutujen erityisten kasvun logiikan ja kasvun ulkoisvaikutusten hallinnan kanavana. MAL-sopimusmenettely siis hoitaa niitä ylikunnallisia ongelmia, joita kaupunkiseutujen kasvu generoi. MAL-sopimuksien osana on harkittava tarkkaan, mitkä kasvun kysymykset ovat luonteeltaan ylikunnallisia, ja mistä asioista on tarkoituksenmukaista sopia kuntien ja valtion välisissä neuvotteluissa.

Tulos 10: MAL-sopimukseen ei ole syytä liittää kaupunkien sisäiseen kasvuun liittyviä kysymyksiä, kuten palveluiden ja elinkeinojen kehittymisen kysymyksiä.

Suositus 4: Suurten kaupunkiseutujen seudullisen tason kasvun tukemiseksi tulisi hyödyntää MAL-sopimusmenettelyä.

Vaikka MAL-sopimusten tavoitteet ovat täyttyneet käynnissä olevalla sopimuskaudella aiempaa paremmin, MAL-menettelyä on syytä edelleen kehittää. Pitkäjänteisemmät, yli hallituskausien ulottuvat sopimukset toisivat suuriin infrahankkeisiin uskottavuutta, ja selkeyttäisivät kaupunkien kehittymistä pidemmällä aikavälillä.

Lisäksi tutkimuksessa on tunnistettu eräitä vähäisempiä keinoja, joita valtiolla on käytössään kaupunkien kasvun tukemiseksi. Näitä keinoja on esimerkiksi valtion asuntorahaston varojen käyttö kaupunkirakenteen tiivistämiseksi, erityinen hankerahoitus tarkkaan määritellyissä käyttökohteissa, sekä esimerkiksi kiinteistöveroitus, joka nähdään toimivaksi ja oikeudenmukaiseksi keinoksi, jolla kaupungit voivat rahoittaa perusrakenteen investointeja.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Abiad, A. ym. (2014): Is it Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment. World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties. International Monetary Fund. October 2014. 75–114.
- Adams, D. & Watkins, C. (2014): The Value of Planning. RTPi Research Report no.5.
- Albouy, D. (2009): The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation. Journal of Political Economy 117(4), 635–667.
- Angell, E. & Flo, Y. & Grimsund, G.M. (2016): The Rural and Regional Policy of Norway. Institutions, development features and current Instruments. Report 5-2016. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Antikainen, J., Holstila E., Hämäläinen T. & Tolonen S. (2016) Kaupunkirakentaminen pirstämään Suomen taloutta, Kaupunkipolitiikan tiekartta II, <http://www.mdi.fi/content/uploads/2016/04/Kaupunkirakentaminen-pirst%C3%A4m%C3%A4%C3%A4n-Suomen-taloutta.pdf>
- Antikainen, J. & Laakso, S. & Lönnqvist, H. & Pyykkönen, S. & Soininvaara, I. (2017). Asuntopolitiikan kehittämiskohteita koskeva tutkimus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017.
- Bird, R. & Slack, E. (2004): Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. ITP Paper 0401. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Blöchliger, H. (2007): Fiscal Equalisation in OECD Countries. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4. OECD, Paris.
- Blöchliger, H. & Charbit, C. (2008): Fiscal equalisation, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2008/1.
- Boadway, Robin & Shah, Anwar (2009): Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Government. Cambridge University Press.
- Boadway, Robin & Shah, Anwar & Roberts, S. (1994): Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries. Policy Research Working Paper 1385. The World Bank
- Boadway, R. & Tremblay, J. (2012): Reassessment of the Tiebout model. Journal of Public Economics, Vol.96, 1063-1078.
- Borge, L.E. (2010): Local government in Norway. Teoksessa Moisio, A. (2010): Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT Julkaisu 56. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Borge, L. & Rattso, J. (2015): Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state. Teoksessa J. Kim, J. Lotz and N.J. Mau (Eds.) [Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy](#), The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Economic Affairs and the Interior, 119-138.
- Blom-Hansen, J. (2010): Local government in Denmark. Teoksessa Moisio, A. (2010): Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT Julkaisu 56. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Busk, H. & Jauhiainen, S. & Kekäläinen, A. & Nivalainen, S. & Tähtinen, T. (2016): Maahanmuuttajat työmarkkinoilla – tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 6-2016. Eläketurvakeskus, Helsinki.
- Chatman, D. G. & Noland, R. B. (2011): Do Public Transport Improvements Increase Agglomeration Economies? A Review of Literature and an Agenda for Research. Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal, Vol. 31(6), 725-742.
- Dahlberg, M. (2010): Local government in Sweden. Teoksessa Moisio, A. (2010): Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT Julkaisu 56. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- de Mello L. & Sutherland, D. (2012): Financing Infrastructure. Working Paper 14-09. International Center for Public Policy. Georgia State University.

- DiPasquale, D. & Wheaton, W. C. (1996). Urban Economics and Real Estate Economics. Prentice Hall.
- Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2016). Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy Brief 3/2016
- Fischel, W. A. (2001): Why are there NIMBYs? Land Economics, Vol. 77(1), 44-52.
- Fornaro, P. (2018): Regional economic disparities in Finland. Muistio 68. ETLA, Helsinki.
- Graham, D.J. (2007): Agglomeration, Productivity and Transport Investment. Journal of Transport Economics and Policy, Vol.41(3), 317-343.
- Helsingin seudun MAL-aiesopimussihteeristö. Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) aiesopimuksen 2012–2015 seurantaraportti IV. Toukokuu 2016.
- Helsingin seudun MAL-sopimussihteeristö. Helsingin seudun MAL-sopimuksen seurantakatsaus 29.11.2018.
- Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen toteutusohjelma 2020 (MAL 2020). Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2012:23.
- Holm, P. & Hietala, J. & Härmälä, V. (2015): Liikenneverkko ja kansantalous. Suomi-Ruotsi vertailua. PTT Raportteja 249. Pellervon taloustutkimus, Helsinki.
- Holm, P. & Nivalainen, S. & Volk, R. & Laakso, S. & Kähkönen, L. (2008): Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.
- Huovari, J. & Laakso, S. & Luoto, J. & Pekkala, S. (2002). Asuntomarkkinoiden alueellinen ennuste. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja no 185.
- Hypo (2016) Hypon asuntomarkkinakatsaus Q1/2016, <http://www.hypo.fi/hypon-asuntomarkkinakatsaus-q12016-2/>
- Kivinen, A. & Kortelainen, M. & Saastamoinen, A. & Tukiainen, J. & Vartiainen, H. (2018): Arvioita kuntien käyttötalouden kannustinjärjestelmistä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2018.
- Laakso, S. (2019): Muuttajien sopeutuminen Helsingin seudun ja Uudenmaan muiden seutujen työ- ja asuntomarkkinoille. Raportti julkaistaan vuoden 2019 alussa.
- Laakso, S. (2000). Regional Housing Markets in Boom and Bust: The Experience of Finland. Pellervo Economic Research Institute Reports no 169.
- Laakso, S. & Kostiainen, E. & Lönnqvist, H. (2011.) Kaavavarannon yhteys asuntotuotantoon Helsingissä ja Helsingin seudulla. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto.
- Laakso, S. & Kostiainen, E. & Metsäranta, H. (2016): Liikennehankkeiden laajemmat taloudelliset vaikutukset. Esiselvitys. Liikennevirasto tutkimuksia ja selvityksiä 36/2016.
- Laakso, S., & Loikkanen, H. A. (2016). Tiivistyvä kaupunkikehitys. tuottavuuden ja hyvinvoinnin kasvun perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö, Helsinki.
- Laakso, S. & Loikkanen, H. A. (2014): Yhdyskuntarakenne ja kasautumisen hyödyt – kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä kaupunkeja tiivistämällä. Talous & Yhteiskunta 3/2014.
- Laakso, S. & Loikkanen, H. A. (2013): Helsingin seudun maankäyttö, kiinteistömarkkinat ja perusrakenteen rahoitus. Kansantaloudellinen aikakauskirja 109(4); 490-511.
- Laakso, S. & Loikkanen, H. A. (2010): Markkinat keskittävät – pitäisikö politiikan hajauttaa? Yhteiskuntapolitiikka 3/2010: 284-292.
- Laakso, S. & Loikkanen, H. A. (2004): Kaupunkitalous. Gaudeamus, Helsinki.
- Lehtonen S. (2015) Kuntien valtionavut ja valtionosuusjärjestelmä - Perustiedot Suomen valtionapujärjestelmästä. Power Point -esitys saatavilla, <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/valtion-osuudet>

- Lehtonen, S. & Lyytikäinen, T. & Moisio, A. (2008): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Lehtonen, S. & Moisio, A. (2007): Kuntien valtionosuusjärjestelmä Ruotsissa ja Suomessa. VATT-keskustelualoitteita 267. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Loikkanen, H. A. & Laakso, S. & Susiluoto, I. (2012): Metropolin talous. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Loikkanen, H.A. & Nivalainen, H. (2010): Suomen kuntatalouden kehitys: miten tähän on tultu? Raportti Kuntien takauskeskukselle.
- Lyytikäinen, T. (2012). Kiinteistövero on taloustieteilijöiden lemmikki ja kansalaisten inhokki. Talous ja yhteiskunta 3/2012. pp. 54-59.
- Melo, P. C. & Graham, D. J. (2018): Transportation induced agglomeration effects: Evidence for the US metropolitan areas. *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 10(1), 37-47.
- Moisio, A. (2011): Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. VATT Valmisteluraportti 7. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Moisio, A. (2010): Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT Julkaisu 56. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Musgrave, R. M. (1959): *The theory of public finance: A study in political economy*. McGraw-Hill, New York.
- Oates, W. E. (2005): Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, Vol.12(4), 349-373.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Hartcourt.
- OECD (2018): *Revenue Statistics. Tax revenue trends in OECD countries*.
- Blöchliger, H. (2014): *Fiscal Federalism 2014. Making Decentralization Work*. OECD, Paris.
- Olson, M. Jr. (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, Vol. 59(2) Papers and Proceedings, 479-487.
- Prud'homme, R.(1995): The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer* 10(2), 201–220.
- Rand, C. (2018). Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimusmenettelyn ja sopimukseen liittyvien hankkeiden vaikuttavuus. *Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä* 42/2018.
- Saarimaa, T. & Tukiainen J. & Pursiainen H. (2015): Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet. VATT Julkaisut 70.
- Shah, A. (2006):
- Salorinne, Minna (2018): Työmarkkinat Helsingissä vuonna 2017. Tilastoja 2018:5. Helsingin kaupunginkanslia.
- Saukkonen, P. (2018): Kotoutuminen tapahtuu kaupungeissa. OECD:n raportti tarjoaa hyviä neuvoja kotouttamiseen paikallistasolla. *Työpapereita* 2018:5. Helsingin kaupunginkanslia.
- Sims, S. & F.Bosetti, N. (2016): Stopped. Why people oppose residential development in their backyard. Center for London.
- Slack, E. & Bird, E. (2013): *Merging Municipalities: Is Bigger Better?* IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. University of Toronto.
- Slack, E. (2007): *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Policy Research Working Paper 4317. World Bank, Washington DC.

Soininvaara, O. (2017): Onko kannustinloukkujen purkaminen mahdotonta? Kansantaloudellinen aika-
kauskirja vsk 113, 213-217.

SCB (2018): Finances in Municipalities and County Councils Remain Strong.
<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/public-finances/local-government-finances/annual-accounts-for-municipalities-and-county-councils/pong/statistical-news/preliminary-results-from-municipalities-and-county-councils-for-2017/> (vierailtu 12.12.2018)

Strandell, A. 2017): Asukasbarometri 2016. Kysely kaupunkimaisista ympäristöistä. Raportteja 19.
Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Sutherland, D. & Price, R. & Jourard, I. (2005): Fiscal rules for subcentral governments: design and
impact. OECD, Paris.

Sveriges Kommuner och Landsting SKL (2014): Principerna för finansiering av infrastruktur behöver
utvecklas. dnr: 14/2829.

Söderdahl, F. (2015): Kommunala utjämningssystem in Norden. Et jämförelse mellan landskapsandel-
systemet och kommunala utjämningssystem i Finland, Sverige och Norge. Ålands Landskapsgering.

Tilastokeskus (2018a): 15 vuotta täyttänyt väestö koulutusasteen, kunnan, sukupuolen ja ikäryhmän
mukaan 1970-2017.
http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_kou_vkour/?tablelist=true (vierailtu 12.12.2018)

Tilastokeskus (2018b): Tulonsaajien verotus valtionveron alaisten tulojen mukaan 2017.
http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_tul_tvt/?tablelist=true (vierailtu 12.12.2018)

Tilastokeskus (2018c): Väestöennuste 2018-2017.

Tilastokeskus (2016): Väestön koulutusrakenne 2016.

Treisman, D. (2007) The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. Cam-
bridge University Press.

Vainio, T. (2016). Asuntotuotantarve 2015–2040. VTT technology 247. VTT. Espoo.
<http://www.vtt.fi/inf/pdf/technology/2016/T247.pdf>

Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus 2016-2019.
Ympäristöministeriö. YM19/5511/2015.

Valtioneuvosto (2018) Valtionosuusjärjestelmään esitettävät muutokset, <https://alueuudistus.fi/kuntien-valtionosuusjarjestelma>

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018): Kuntatalouden ohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tar-
kastuskertomukset, 6/2018.

Valtiovarainministeriö (2018): Taloudellinen katsaus. Talvi 2018.

Valtiovarainministeriö (2017), Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä.

Vuori, P. & Laakso, S. (2017): Helsingin ja Helsingin seudun väestöennuste 2017-2050. Tilastoja
2017:12. Helsingin kaupunginkanslia.

Liite 1.

Yhdyskuntarakenteen investointikustannusten mallianalyysi

Aineisto: Suomen kuntien tilinpäätösaineistot, v. 2012-2016 keskiarvo
Malli: Lineaarinen regressiomalli

Selitettävä tekijä: Yhdyskuntarakenteen investointimenot (€/vuosi)
(Yhdyskuntasuunnittelu, Rakennusvalvonta, Ympäristön huolto, Liikenneväylät, Puistot ja yleiset alueet)

Selittävät tekijät: Kunnan väestönkasvu (%/vuosi), kunnan koko (asukasluku)

Luokiteltujen selittävien muuttujien malli

Selitettävä muuttuja: ln(investointimenot)

Selittävä muuttuja	Kerroin	t-arvo	Merkitsevyystaso
Vakio	3.82	44.78	<.0001
Väestönkasvu luokiteltuna (0/1):			
kasvu yli 1%	0.77	3.51	0.0005
kasvu 0,5 - 1 %	0.52	2.51	0.0124
kasvu 0 - 0,5 %	0.50	2.98	0.0031
kasvu -0,5 - 0 %	0.34	2.21	0.0278
kasvu -1 - -05	0.25	1.72	0.0866
kasvu alle -1 % (vertailuryhmä)	-	-	-
Kunnan koko luokiteltuna (0/1):			
Yli 200 000 asukasta	1.12	2.68	0.0077
50 000 - 200 000 asukasta	0.36	1.66	0.0971
20 000 – 50 000 asukasta	0.36	3.03	0.0027
alle 20 000 asukasta (vertailuryhmä)	-	-	-
F-arvo: 8.16 (<.0001)			
R2: 0.178			
n: 311			

Jatkuvien selittävien muuttujien malli

Selitettävä muuttuja: ln(investointimenot)

Selittävä muuttuja	Kerroin	t-arvo	Merkitsevyystaso
Vakio	2.11	4.75	<.0001
Väestönmuutos-%	1.56	3.31	0.0010
(Väestönmuutos-%) ²	0.04	0.79	0.4296
ln(väestö)	0.26	5.34	<.0001
Väestönmuutos-%x ln(väestö)	-0.15	-2.96	0.0033
F-arvo: 25.67 (<.0001)			
R2: 0.251			
n: 311			

MDI



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISBN: 978-952-287-639-3
ISSN: 2342-6799

