

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Valtionosuusjärjestelmä kompensoi kasvun kustannuksia – kasvun kannustamiseksi tarvitaan muita keinoja

Janne Antikainen (MDI), Jaakko Huttunen (MDI), Seppo Laakso (Kaupunkitutkimus TA), Henrik Lönnqvist (Kaupunkitutkimus TA), Sinikukka Pyykkönen (MDI) ja Ilppo Soininvaara (MDI)

VOS-järjestelmä ei kannusta kasvuun, mutta rahoittaa kasvun aiheuttamia kustannuksia

Tutkimushankkeessa selvitettiin uudistettavan valtionosuusjärjestelmän (VOS) soveltuvuutta kasvavien kuntien kaavoituksen ja asuntotuotannon lisäämiseen. Väestömäärältään kasvavat kaupungit kohtaavat monipuolisia kasvusta aiheutuvia kustannuksia, mutta myös väestöltään vähenevät kunnat tarvitsevat erityistä tukea peruspalveluiden järjestämisen ja toimivan kuntarakenteen mahdollistamiseksi. Tässä hankkeessa valtionosuusjärjestelmän toimivuutta on tarkasteltu kirjallisuuskatsauksen, kansainvälisen vertailun, empiirisen tarkastelun sekä simulointimallin avulla.

VOS-järjestelmä ei sisällä varsinaisia kasvun kannustimia, mutta 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. Kasvaville kunnille aiheutuu monipuolisia kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja haasteita, mutta myös taantuvissa kunnissa voimistuvat toimivien yhdyskuntarakenteiden vaatimukset, vaikka asuntotuotannolle ei ole määrällistä tarvetta.

Kuitenkin, mikäli nämä instrumentit rahoitettaisiin vähentämällä muiden kuntien valtionosuuksia, VOS-järjestelmän perustoiminnan edellytykset heikkenisivät 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.

KANNUSTAAKO VOS KASVUUN?

Suomi on jakautunut kasvaviin kaupunkiseutuihin, joille on keskittynyt suurin osa uusista työpaikoista, asuinrakentamisesta ja väestönlisäyksestä, sekä alueisiin, joiden väestö supistuu tai pysyttelee ennallaan. Suurilla kaupunkiseuduilla kasvu aiheuttaa erilaisia kustannuspaineita, mutta myös nopea väestön väheneminen aiheuttaa kunnille merkittäviä tulonmenetyksiä ja kustannuksia. Alueiden välisiä eroja tasataan Suomessa valtionosuusjärjestelmällä, jonka tavoitteena onkin turvata kaikenlaisille kunnille mahdollisuus peruspalvelujen järjestämiseen. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän luonne on kustannus- ja palvelutarve-eroja tasaava. Järjestelmän tavoitteiksi ei ole kuitenkaan asetettu kannustamista kunnan kasvuun tai asuntotuotannon edistämiseen. Kaupunkiseutujen kasvun pullonkaulat nähdään heikentävän yleistä talouskehitystä heikentämällä valtakunnallista muuttoliikettä ja vaikeuttaen työmarkkinoiden toimintaa. Kaupunkien kasvun pullonkauloiksi etenkin pääkaupunkiseudulla on aiemmin tunnistettu kaavoituksen ja asuntotuotannon ongelmat. Kaupunkien kasvattamisen ongelmat liittyvät myös kasvun mukanaan tuomiin kustannuspaineisiin peruspalveluiden kysynnän kasvun ja kaupunkien perusrakenteen rakentamisen myötä.

Maakunta- ja soteuudistus sekä nopeat väestörakenteen muutokset aiheuttavat kustannuspaineita peruspalveluiden järjestämiselle ja kuntien muuhun taloudenpitoon. Tämän vuoksi on nähty tarpeelliseksi selvittää VOS-järjestelmän toimivuutta kasvun kannustimena (sekä supistumisen tukena). Tässä tutkimushankkeessa on tarkasteltu uudistettavan valtionosuusjärjestelmän toimivuutta kasvun kannustimena, sekä sen muita asuntotuotantoon, kaavoitukseen ja väestömuutoksiin liittyviä mekanismeja. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää, mitä muita keinoja on käytettävissä kuntien kasvun tukemiseksi, sekä pienenevien kuntien ongelmien ratkomiseksi.

Hankkeen tutkimuskysymykset ovat:

1. Kannustaako uusi valtionosuusjärjestelmä kuntia lisäämään asukasluokuaan?
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?

TUTKIMUKSEN AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimushanke koostuu kolmesta osatehtävästä. **Ensimmäisessä osatehtävässä** on toteutettu laaja kirjallisuuskatsaus valtionosuusjärjestelmän toiminnasta, sekä suoritettu kansainvälistä vertailua. Kirjallisuuskatsaus pureutui myös useamman kunnanmuodostaman kaupunkiseudun kasvuproblematiikkaan sekä väestä valikoivan asuntopolitiikan seurauksiin.

Tutkimuksen **toisessa osatehtävässä** toteutettiin kuntatasoinen, paneeliaineistoon pohjautuva empiirinen tutkimus, jonka tarkoituksena oli analysoida kuntien asuntotuotannon, muuttoliikkeen ja väestörakenteen muutoksen vaikutusmekanismeja. Näkökulmana on erityisesti suurten kaupunkiseutujen erityyppisten kuntien välisten erojen selittäminen. Tutkimusmenetelminä sovellettiin ekonometrisia tilastollisia malleja.

Tutkimuksen **kolmannessa osatehtävässä** toteutettiin simulointimalli, jonka avulla arvioitiin työssä täsmennettävien tuki-instrumenttien sekä tutkimuskirjallisuuden ja empiirisen tutkimuksen tulosten perustella määriteltävien parametrien avulla instrumenttien vaikutusta erityyppisten kuntien asuntokaavoitukseen, asuntotuotannon toteutumiseen, muuttoliikkeeseen ja väestörakenteeseen. Instrumenteilla tarkoitetaan valtionosuusjärjestelmän kannustinelementtejä ja kriteereitä. Lähtökohdaksi otettiin valtionosuusjärjestelmään esitettävien muutosten alustavat kriteerit. Työn keskeisenä sisältönä oli kuitenkin ideoida uusia asuntotuotantoon ja väestökehitykseen vaikuttavia instrumentteja sekä tutkia niiden vaikutuksia. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. 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. 3:en 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

Tulokset ja johtopäätökset

Valtionosuusjärjestelmä ei sisällä kasvaville kaupungeille kannustimia kaavoitukseen ja asuntotuotannon lisäämiseen. Valtionosuuksien asukaskohtaiset lisäykset ovat kuntatalouden kannalta varsin vähäpätöisiä suhteessa esimerkiksi laskennallisten verotulojen lisääntymiseen. Vaikka valtionosuusjärjestelmä ei nykyisellään luo kasvun kannustimia, on sillä tärkeä rooli kasvuun liittyvien ongelmien lieventämisessä rahoittamalla esimerkiksi kasvavan vieraskielisen väestön kotouttamisen 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. **Valtionosuusjärjestelmällä ratkotaan niitä kunnan kasvusta aiheutuvia kustannuksia, joilla ei ole seudullisia ulkoisvaikutuksia.**

Valtionosuusjärjestelmä kompensoi kasvusta aiheutuvia kustannuksia.

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. **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 ympäryskuntien 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. **Myös taantuvissa, 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 joukkoliikenne luo aivan omanlaisiaan kustannuksia, mutta myös monet sosioekonomiset ja demografiset ongelmat kasautuvat suurimmille kaupunkiseuduille. **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 kotouttamistoi-
mien 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 yhdyskuntarakentamiseen kohdistuvissa investoinneissa ja toimintakuluissa verrattuna hitaammin kasvaviin kuntiin. Nopean kasvun rinnalla myös nopea supistuminen näyttää lisäävän kunnan investointikustannuksia. **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. **Mikäli kyseisen kaltaiset kasvustrategiat rahoitettaisiin muiden kuin kasvavien kuntien valtionosuuksia leikkaamalla, VOS-järjestelmän peruseriaatteet vaarantuisivat.**

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

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.

MAL-sopimusmenettelyä ei ole syytä ulottaa uusille kaupunkiseuduille, joita kasvuun ja kaupunkiseutujen toimivuuteen liittyvät valtakunnallisesti merkittävät ongelmakohtat 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. **MAL-sopimukseen ei ole syytä liittää kaupunkien sisäiseen kasvuun liittyviä kysymyksiä, kuten palveluiden ja elinkeinojen kehittämisen kysymyksiä.**

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

Vaikka MAL-sopimusten tavoitteet ovat täyttyneet käynnissä olevalla sopimuskaudella aiem-

paa paremmin, MAL-menettelyä on syytä edelleen kehittää. Pitkäjänteisemmät, yli hallituskausien ulottuvat sopimukset toisivat suuriin infrahankkeisiin uskottavuutta, ja selkeyttäisivät kaupunkien kehittymistä pidemmällä aikavälillä.

Lisälukemista

Kannustaako valtionosuusjärjestelmä kuntia kasvuun? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 10/2019.

Viitteet

Blöchliger, H. & Charbit, C. (2008): Fiscal equalisation, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2008/1.

Blöchliger, H. (2007): Fiscal Equalisation in OECD Countries. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 4. OECD, Paris.

Antikainen, J. & Laakso, S. & Lönnqvist, H. & Pyykkönen, S. & Soininvaara, I. (2017). Asuntopolitiikan kehittämiskohteita koskeva tutkimus. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2017.

Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2016). Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy Brief 3/2016

Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2013): Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. Journal of Monetary Economics, Vol. 60(5), 571-587

Holm, P. & Nivalainen, S. & Volk, R. & Laakso, S. & Kähkönen, L. (2008): Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.

Lehtonen S. (2015) Kuntien valtionavut ja valtionosuusjärjestelmä - Perustiedot Suomen valtionapujärjestelmästä. Power Point -esitys saatavilla, <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/valtionosuudet>

Loikkanen, H. A. & Laakso, S. & Susiluoto, I. (2012): Metropolin talous. Helsingin kaupungin tietokeskus

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

Lisätietoja:

Hankkeen vastaava konsultti, kehitysjohtaja Janne Antikainen. Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:n kehitysjohtaja Janne Antikainen on tutkinut, suunnitellut ja toteuttanut kansallista ja paikallista verkostomaista kehittämisspolitiikkaa kahden vuosikymmenen ajan. janne.antikainen@mdi.fi

Lisätietoja: https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/vakka-valtion-osuusjarjestelman-kannustimet-kasvuun-ja-kaavoitukseen

Selvitys ”Kannustaako valtionosuusjärjestelmä kuntia kasvuun” on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden (2018) selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Miikka Vähänen
Valtiovarainministeriö
miikka.vahanen@vm.fi

MDI



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi.