



Mihin suomalaisia kannustetaan asumaan?

Tuukka Saarimaa, VATT

Kaupungit ja kasvu -seminaari

Taloustieteellinen yhdistys

24.5.2018

Esityksestä



- Perustuu vuonna 2015 julkaistuuun ”Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet” -analyysiin
- Tarkastelimme valtion verotuksen ja valtionosuusjärjestelmän kannustinvaikutuksia alueellisen sijoittumisen näkökulmasta
- Analyysi pohjautui mm. näihin papereihin
 - Albouy D. (2009): The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation. *Journal of Political Economy* 117(4), 635–667
 - Albouy D. (2012): Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics* 96, 824–839
 - Glaeser, E.L. (1998): Should transfer payments be indexed to local price levels? *Regional Science and Urban Economics* 28(1), 1–20

Sisältö



1. **Lähtökohta: Alueelliset tuottavuuserot ja alueellinen tasapaino (Rosen-Roback -kehikko)**
2. Valtion verotus ja alueellinen väestörakenne
3. Valtionosuusjärjestelmä
4. Mihin verotus ja valtionosuusjärjestelmä ohjaavat?
5. Entä asumistuki ja kuntaverotus?



Alueelliset tuottavuuserot

- Alueelliset tuottavuus- ja palkkaerot ovat merkittäviä
 - Alueen työntekijöiden ominaisuuksista riippumattomat erot
- Maantieteelliset erot yksi syy
 - Sijainti suhteessa lopputuotemarkkinoihin tai raaka-aineiden lähteisiin
- Mutta erot johtuvat myös agglomeraatio- eli kasautumishyödyistä
 - Ihmiset ovat tuottavampia ja heidän palkkansa ovat korkeampia silloin, kun he työskentelevät tiheillä ja suurilla kaupunkialueilla
 - Sharing, matching, learning

Alueellinen tasapaino



- Ihmiset hakeutuvat asumaan paikkaan, jossa heidän hyvinvointinsa on suurin
 - Jos ihmisen hyvinvointi jossakin muualla on suurempi kuin nykyisessä asuinpaikassa, hän muuttaa sinne
 - Koska muuttaminen on vapaata, muuttoliikettä tapahtuu aina, kun jonkun kannattaa muuttaa paikasta toiseen
- Alueellinen tasapaino: kotitalouksien alueellinen jakauma, jossa kenenkään ei ole mahdollista parantaa asemaansa muuttamalla toisaalle
 - Runsaasti näyttöä siitä, että ihmisten sijoittumista voidaan karkeasti ottaen ajatella alueellisena tasapainona

Alueellinen tasapaino II



- Mikseivät kaikki muuta pääkaupunkiseudulle, jossa tuottavuus ja siten palkat ovat korkeimmat?
- Koska hyvinvointiin vaikuttavat paitsi palkat, myös muut tekijät:
 - Paikallinen hintataso, erityisesti asumisen hinta
 - Alueen elämänlaatu: luonto, ilmasto, kulttuuri- ja muut palvelut
 - Sukulais- ja ystäväverkostot jne.
- Tasapainossa kaikilla samanlaisilla ihmisillä on sama hyvinvointi, vaikka heillä olisi eri tulotaso tai heille jäisi erilainen määrä rahaa asumiskustannusten jälkeen
- Sivuhuomio: Ihmisten hyvinvointieroja ei voida havaita pelkästään tuloeroista

Sisältö



1. Lähtökohta: Alueelliset tuottavuuserot ja alueellinen tasapaino
2. **Valtion verotus ja alueellinen väestörakenne**
3. Valtionosuusjärjestelmä
4. Mihin verotus ja valtionosuusjärjestelmä ohjaavat?
5. Entä asumistuki ja kuntaverotus?



Verotuksen vaikutus

- Muuttopäätökseen vaikuttaa palkkojen lisäksi paikallinen hintataso ja elämänlaatu
- Verotus kohdistuu kuitenkin vain palkkaan, ei lainkaan muihin hyvinvointiin vaikuttaviin tekijöihin
 - Vrt. työ vs. vapaa-aika
- Niinpä alueita, joissa palkat ovat korkeita korkean tuottavuuden vuoksi, verotetaan tässä mielessä liikaa
- Verotuksella ”rangaistaan” korkean tuottavuustason alueilla asumista ja siksi vaikkapa pääkaupunkiseudulla saattaa asua liian vähän ihmisiä



Verotuksen vaikutus II

- Kokonaistaloudellinen hyöty riippuu tuottavuudesta eli bruttopalkasta, mutta ihmiset tekevät muuttopäätöksen nettotulojensa perusteella
- Verot hyödyttävät muitakin julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen muodossa
- Tuottavammalle alueelle muuttaminen vaikuttaa muuttajan omaan hyvinvointiin nettotulon ja muiden hyvinvointiin maksettujen verojen kautta
- Muuttaja ei siis saa itselleen koko muuttohyötyä ja siksi muuttamista tapahtuu liian vähän

Sisältö



1. Lähtökohta: Alueelliset tuottavuuserot ja alueellinen tasapaino
2. Valtion verotus ja alueellinen väestörakenne
3. **Valtionosuusjärjestelmä**
4. Mihin verotus ja valtionosuusjärjestelmä ohjaavat?
5. Entä asumistuki ja kuntaverotus?

Valtionosuusjärjestelmä



- Valtionosuusjärjestelmällä tasataan kuntien välisiä eroja palveluiden kustannus- ja tarvetekijöissä sekä veropohjissa
- Osa valtionosuuskriteereistä on alue- ja osa yksilökohtaisia
- Aluekohtaiset kriteerit vaikuttavat muuttokannustimiin
 - Jos jokin kunta saa alueperusteisesti muita enemmän valtionosuuksia, se voi parantaa palveluita tai alentaa veroja
- Yksilökohtaiset puolestaan eivät
 - Esimerkiksi tietyn ikäisestä ihmisestä saa saman valtionosuuden alueesta riippumatta
- Hyvän valtionosuusjärjestelmän piirteitä ovat
 - Korjaa valtion verotuksen alueellisia kannustinvaikutuksia
 - Toteuttaa uudelleenjakotavoitetta kohdistamalla resursseja alueille, joilla on tuentarpeessa olevia ihmisryhmiä

Valtionosuuskriteerit



Taulukko 1. Valtionosuudet kriteereittäin vuoden 2014 tiedoilla.

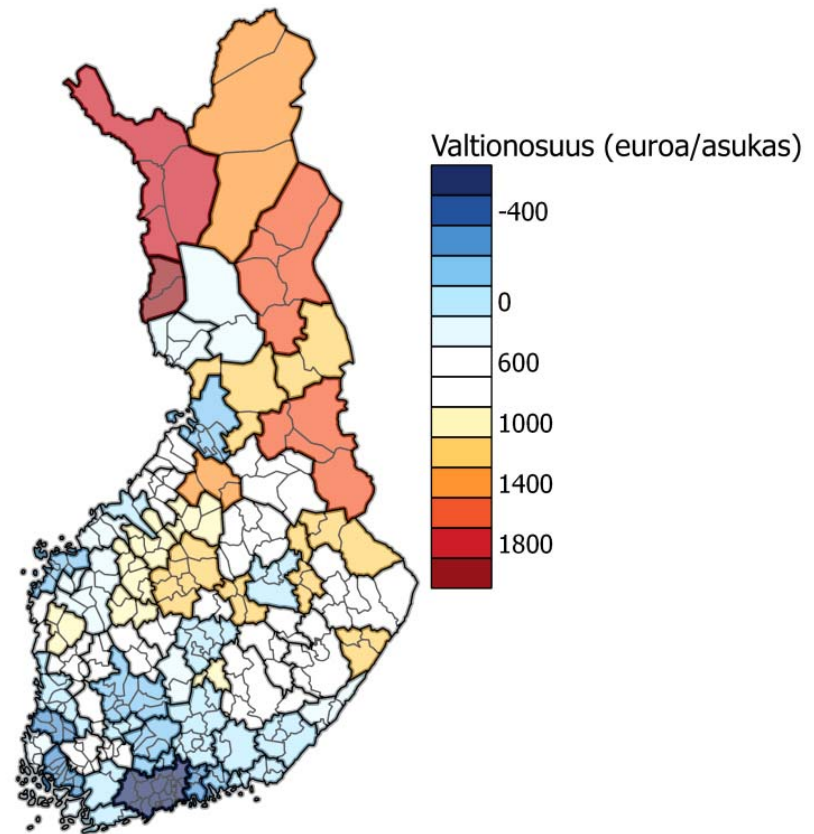
Kriteeri	Valtionosuus (tuhatta euroa)	Alue- / yksilöperusteinen
Ikärakenne	4 504 768	yksilö
Sairastavuus	1 534 933	yksilö
Työttömyysaste	120 274	yksilö
Kaksikielisyys	23 087	alue
Vieraskielisyys	121 680	yksilö
Asukastiheys	47 325	alue
Saaristo	3 640	alue
Koulutustausta	40 673	yksilö
Syrjäisyys	113 622	alue
Saamen kotiseutu	3 564	alue
Työpaikkaomavaraisuus	191 860	alue
Tulopohjan tasaus	674 874	alue/yksilö
Yhteensä	7 380 301	

Taulukosta puuttuvat valtionosuuksien lisäykset ja vähennykset (yht. lähes miljardi euroa)

Valtionosuuksien alueellinen kohdentuminen



- Keskimääräinen valtionosuus on noin 1400 €/asukas
- Helsingin seutukunnassa asuva saa 600 € vähemmän
- Torniolaaksolainen puolestaan 1900 € enemmän



Kuvio 1. Valtionosuudet seutukunnittain (€/asukas erotuksena maan keskiarvosta).

Sisältö



1. Lähtökohta: Alueelliset tuottavuuserot ja alueellinen tasapaino
2. Valtion verotus ja alueellinen väestörakenne
3. Valtionosuusjärjestelmä
4. **Mihin verotus ja valtionosuusjärjestelmä ohjaavat?**
5. Entä asumistuki ja kuntaverotus?



Mihin verotus ja valtionosuusjärjestelmä ohjaavat?

- Tavoitteena arvioida, mikä osuus alueiden välisistä palkkai- tai tuottavuuseroista johtuu alueesta ja mikä työntekijöiden ominaisuuksista
 - Ensiksi mainittu on verotuksen aiheuttamien muuttokannustimien kannalta olennainen
- Pyritään arvioimaan, mitkä valtionosuusjärjestelmän osat ovat puhtaasti alueperusteisia ja mitkä yksilöperusteisia
 - Jälleen ensiksi mainitut ovat tässä olennaisia



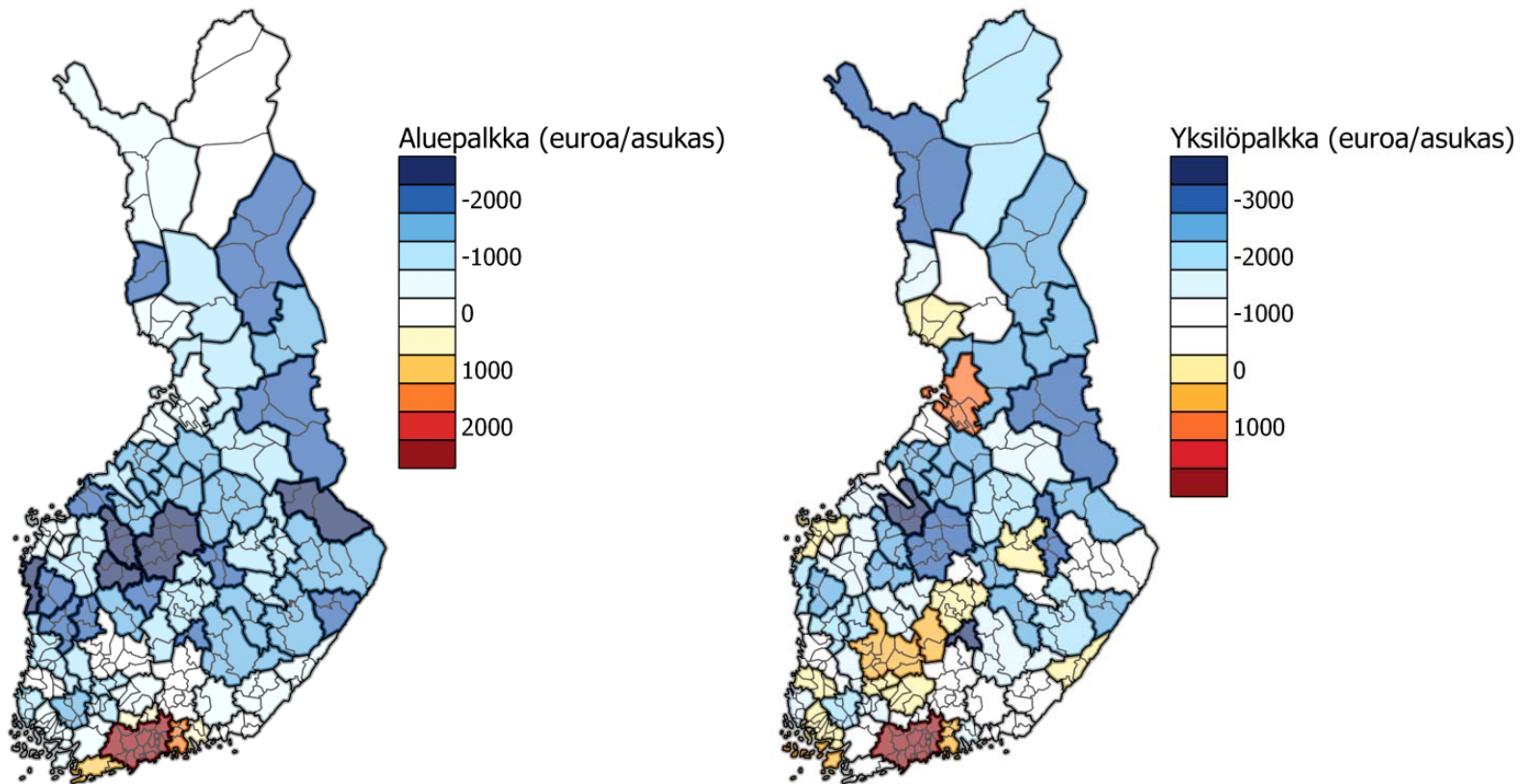
Alueelliset palkka- ja tuottavuuserot

- Keskimääräiset palkat eroavat alueellisesti kahdesta syystä:
 - Yhtäältä kaikenlaisten työntekijöiden tuottavuus on esimerkiksi Helsingissä korkeampi, toisaalta Helsingissä on enemmän hyvin koulutettuja ja korkean palkan toimialoilla työskenteleviä
- Ensiksi mainittua alueen yleistä palkkatasoa kutsutaan tässä aluepalkaksi
- Jälkimmäistä työntekijöiden ominaisuuksista johtuvaa palkkaa puolestaan yksilöpalkaksi
- Ongelma: havaitaan vain kokonaispalkka ei sen osatekijöitä, joten alue- ja yksilöpalkat arvioitava tilastollisin menetelmin
 - Tilastokeskuksen yksilötason FLEED-aineisto (2011)

$$y_{i,s} = \mu_s + \beta' x_{i,s} + \varepsilon_{i,s}$$

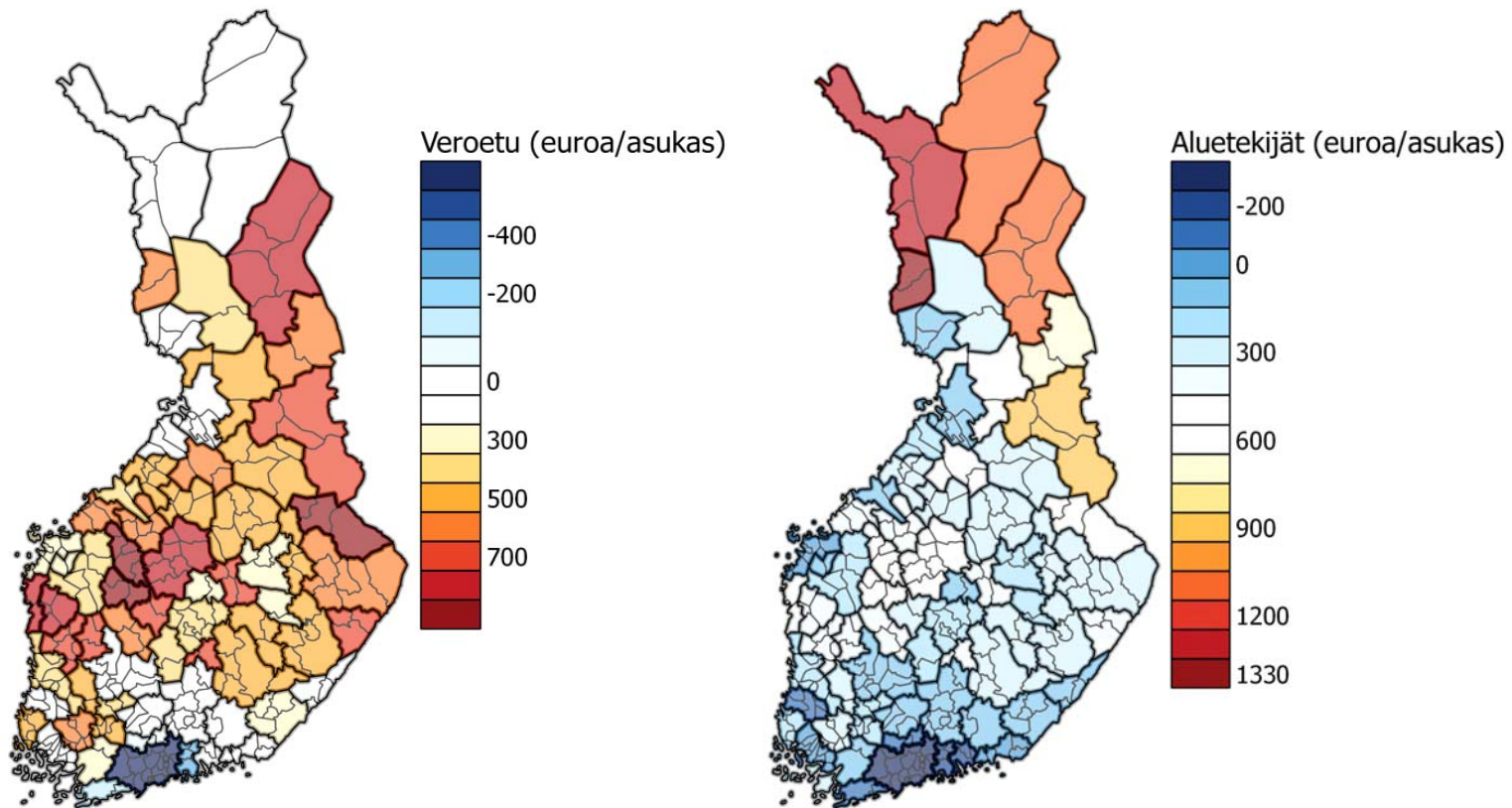
↑ ↑
Alue Yksilö

Alueelliset palkkaerot



Kuvio 3. Alue- ja yksilöpalkat seutukunnittain
(€asukas erotuksena maan keskiarvosta).

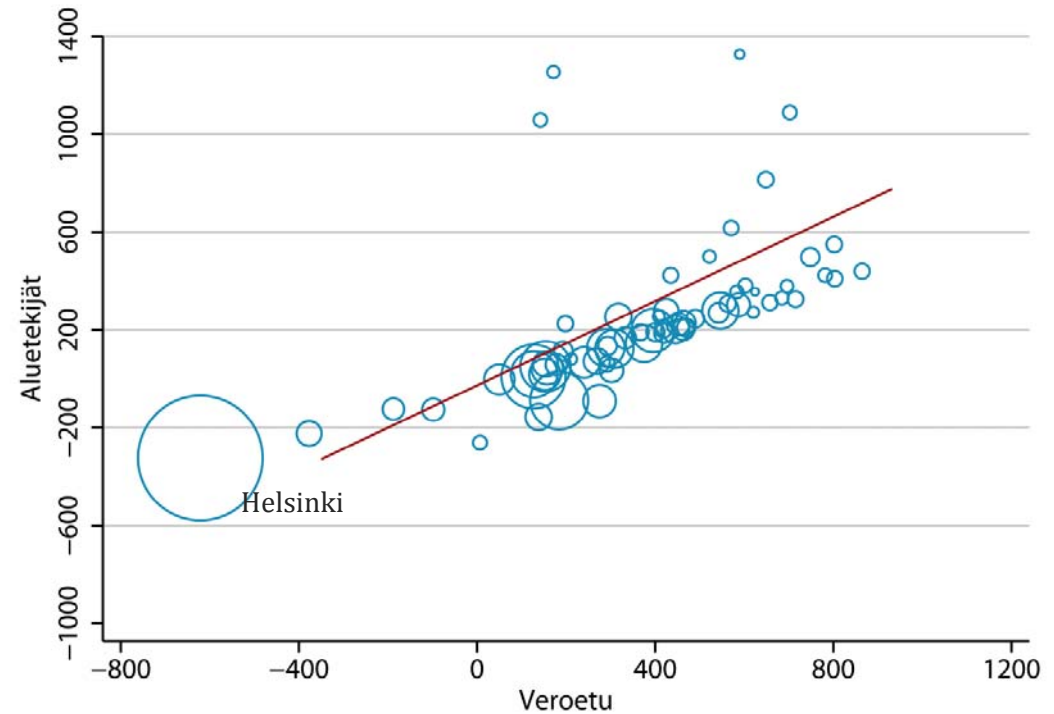
Alueellinen veroetu ja alue-erä



Kuvio 4. Aluepalkan veroetu sekä valtionosuuksien aluetekijät seutukunnittain (€asukas erotuksena maan keskiarvosta).

Alueellinen veroetu ja alue-erä

- Alue-erä suuntautuu matalan tuottavuuden alueille, joita myös verotetaan kevyemmin (korkea veroetu)
- Muuttokannustimien kannalta alue-erä toimii siis päinvastoin kuin pitäisi



Kuvio 5. Aluepalkan veroetu ja aluetekijöihin perustuva valtionosuus seutukunnittain (€/asukas erotuksena maan keskiarvosta)



Esimerkki – nelihenkisen perheen muutto Joensuusta Helsinkiin

- Perheessä on kaksi tulonsaajaa, jotka molemmat työllistyisivät Helsingissä vastaaviin työpaikkoihin kuin nykyisessä asuinpaikassa
- Muutto kasvattaisi molempien palkkoja Joensuun ja Helsingin seutukunnan aluepalkkaeron verran, joten heidän veroetunsa Joensuuhun jäämisestä on noin 2000 euroa vuodessa
- Tämän lisäksi perhe saa Joensuussa yli 2000 euroa vuodessa enemmän aluetekijöihin perustuvia valtionosuuksia kuin Helsingissä
- Jotta yhteisvaikutus muuttopäätökseen kumoutuisi, tulisi perheelle maksaa Helsingissä asumisesta 4000 euroa verotonta etua vuodessa
- Kertaluontoisena muuttobonusena tämä vastaisi reilua 80 000 euroa, jos diskonttokoroksi oletetaan 5 %

Sisältö



1. Lähtökohta: Alueelliset tuottavuuserot ja alueellinen tasapaino
2. Valtion verotus ja alueellinen väestörakenne
3. Valtionosuusjärjestelmä
4. Mihin verotus ja valtionosuusjärjestelmä ohjaavat?
5. **Entä asumistuki ja kuntaverotus?**

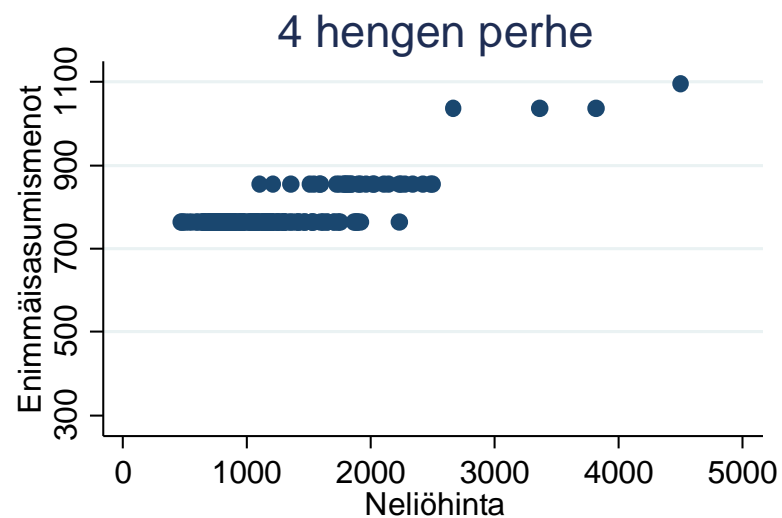
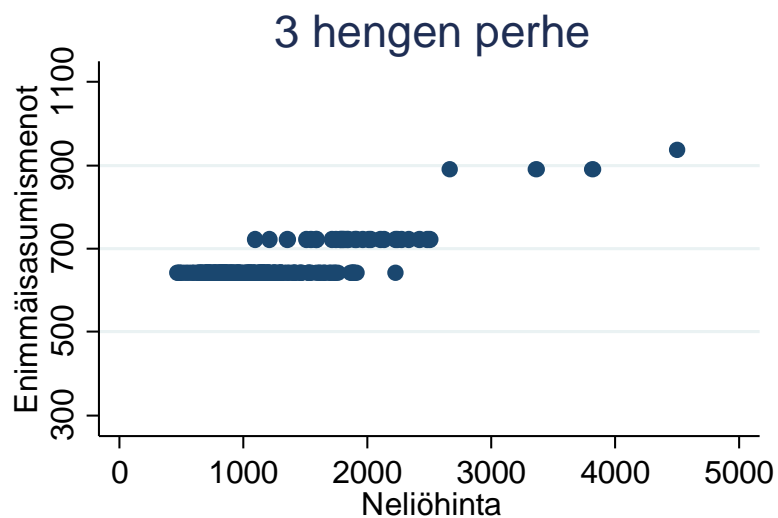
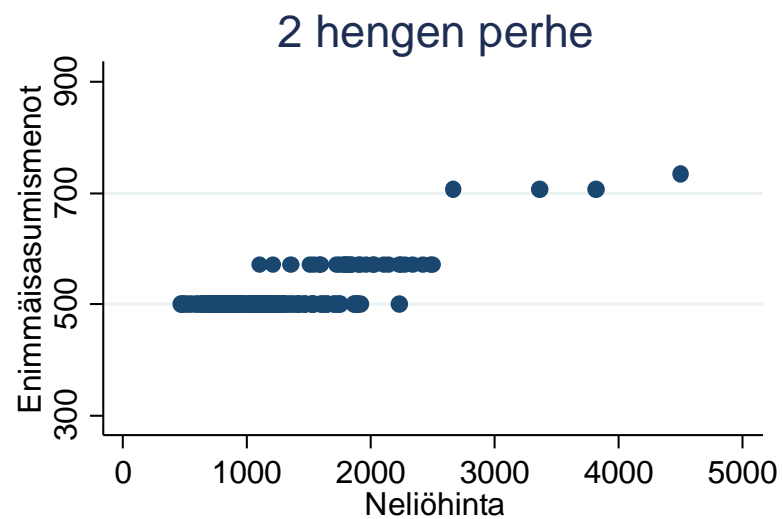
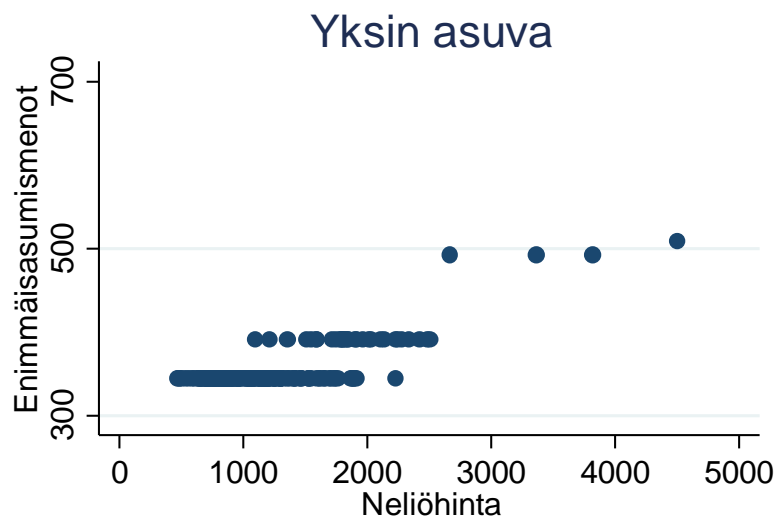
Asumistuki



- Vuokrat ovat korkeampia kaupungeissa, mutta asumistuki ei useinkaan riipu suoraan vuokrasta
 - Kelan mukaan marraskuussa 2017 koko maan asumistukea saavista vuokralla asuvista ruokakunnista 78 prosenttia maksoi enimmäismäärän ylittävää vuokraa, helsinkiläisillä vastaava luku oli 70 prosenttia
- Enimmäisasumismenot kuitenkin vaihtelevat alueellisesti
 - Neljä kuntaryhmää:
 1. Helsinki
 2. Espoo, Vantaa, Kauniainen
 3. Joensuu, Jyväskylä,..., Oulu, Turku...
 4. Muut



Asumistuen enimmäisasumisemenot

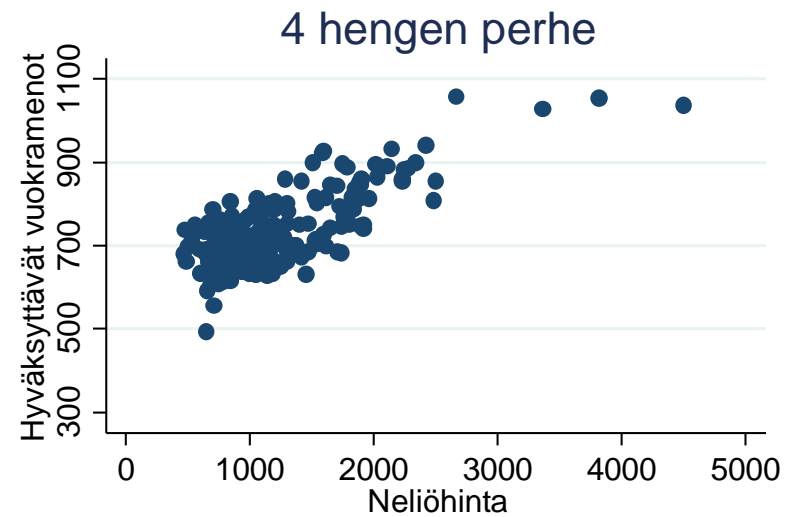
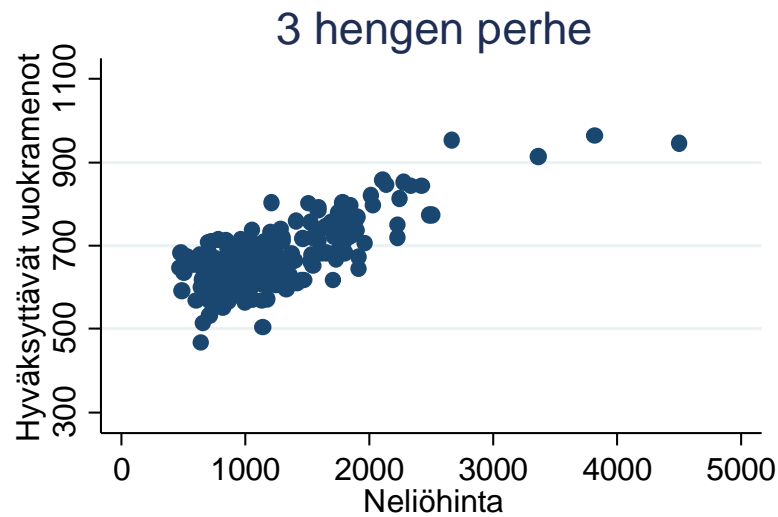
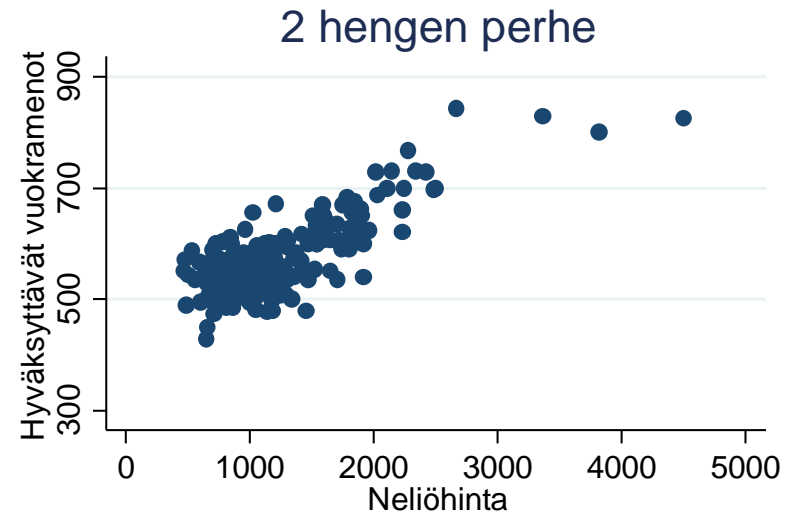
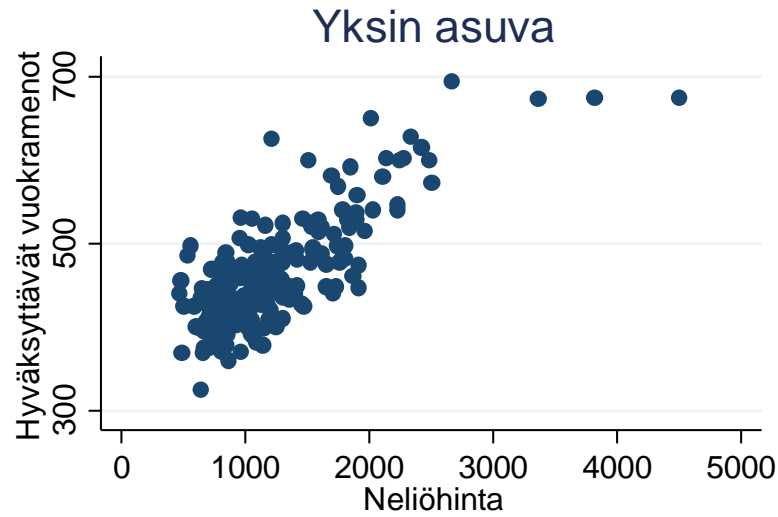




Asumistuki - spekulointia

- Asumistuki siis ohjaa kalliille alueille, mutta koskee vain osaa väestöstä
- Jos kalliit alueet ovat samalla tuottavia alueita, asumistuki osaltaan korjaa verotuksen ohjausvaikutusta
- Sama näyttää pätevän myös perustoimeentulotukeen
- Yleisemmällä tasolla asumiskustannukset kuvastavat osittain myös elämänlaatua (Glaeser 1998)
- Tältä osin asumistuki voi ainakin periaatteessa kannustaa myös alhaisen tuottavuuden alueille, mutta Suomessa näin ei näyttäisi olevan

Perustoimeentulotuen hyväksyttävät vuokramenot



Kunnallisvero



- Kunnallisverolla ei ole samanlaisia kannustinvaikutuksia kuin valtionverotuksella, koska vero käytetään siellä missä se peritäänkin
 - Jos korkeampi kunnallisveroaste johtuu paremmista palveluista, verotus tekee alueesta vähemmän houkuttelevan, mutta palvelut vastaavasti houkuttelevamman
- Jos kuntaverosteiden erot johtuvat palveluiden kustannustasosta, veroerot kannustavat ihmisiä ihan oikein ottamaan huomioon paikallisen kustannustason
- Kunnan korkea veroprosentti voi johtua myös siitä, että kunnan asukkaiden ansaintakyky on alhainen
 - Alhaisen ansaintakyvyn ihmiset tienaisivat huonosti kaikkialla eli he ovat huono-osaisia => yksilökohtaiset valtionosuuserät soveltuvat tähän

Lopuksi



- Valtion verotus ja valtionosuuksien alueperustaiset erät suosivat matalan tuottavuuden alueilla asumista
- Näin siis keskimäärin, mielenkiintoista olisi tietää, miten kannustimet eroavat esimerkiksi tulotason mukaan
- Käsittelemättä jäivät:
 - Maataloustuet, muut alueelliset elinkeinotuet
 - Miten mahdollinen sote-uudistus muuttaa tilannetta?
- Tarkasteltiin kannustimia ei sitä, reagoivatko ihmiset näihin kannustimiin (ks. tarkemmin Albouy 2009)
 - Tässä avainasemassa on asuntojen tarjonta
- Ei myöskään pohdittu sitä, pitäisikö agglomeraatioetujen vuoksi kannustaa muuttamaan korkean tuottavuuden alueille

Lukemista



Albouy D. (2009): The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation. *Journal of Political Economy* 117(4), 635–667.

Albouy D. (2012): Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics* 96, 824–839.

Glaeser, E.L. (1998): Should transfer payments be indexed to local price levels? *Regional Science and Urban Economics* 28(1), 1–20.

Moretti E. (2011): Local Labor Markets. Teoksessa (toim. O. Ashenfelter ja D. Card) *Handbook of Labor Economics* Vol 4, part B, 1237–1313: Elsevier.

Roback J. (1982): Wages, Rents and the Quality of Life. *Journal of Political Economy* 90, 1257–1278

Pursiainen, H., T. Saarimaa ja J. Tukiainen (2015): Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet. VATT Analyysi, Helsinki.

Rosen S. (1979): Wages-based Indexes of Urban Quality of Life. Teoksessa (toim. P. Mieszkowski ja M. Straszheim) *Current Issues in Urban Economics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.