



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUS

Tutkimuksia

2007 4

PEKKA VALKAMA

Suurkaupunkitekijöiden kunnallistaloudelliset vaikutukset

**Tutkimus Skandinavian suurkaupunkien menoista
ja vero- ja valtionosuustuloista**

Verkossa

ISSN 1796-7228

ISBN 978-952-473-908-5

Painettu

ISSN 1455-724X

ISBN 978-952-473-907-8

LISÄTIETOJA

Pekka Valkama

etunimi.sukunimi@uta.fi



Sisällysluettelo

Esipuhe	5
Förord	6
Preface	7
Tiivistelmä	8
Sammandrag	9
Summary	10
1 Johdanto	17
1.1 Tutkimuksen lähtökohta	17
1.2 Suurkaupunkitekijöiden merkityksestä	19
2 Tutkimusasetelma	22
2.1 Tutkimustehtävät	22
2.2 Tutkimusmenetelmät ja -aineistot.....	23
3 Suurkaupunkien taloutta selittävät tekijät	25
3.1 Keskuspaikkateoria.....	25
3.2 Keskittymiskehityksestä hajautumiskehitykseen	28
3.2.1 Suurkaupungit osaamiskeskittymänä	28
3.2.2 Hajautumiskehityksen ja esikaupungistumisen perusteet.....	31
3.2.3 Suurkaupunkien taloudelliset kriisit.....	33
3.3 Skaalaeduct ja -haitat sekä kuntakokokysymys	34
3.4 Suurkaupunkien kustannustason selittäminen ja tutkiminen	39
3.4.1 Suurkaupunkien kustannustason selittäminen kysyntä- ja tarjontatekijöillä sekä tuottavuuseroilla	39
3.4.2 Asukaskohtaisten menojen tutkimisen problematiikasta	46
3.5 Suurkaupunkien tuloja selittävistä tekijöistä.....	47
3.5.1 Suurkaupunkien verotulotekijöistä.....	47
3.5.2 Suurkaupunkien valtionosuustuloista.....	52
4 Katsaus skandinavian pääkaupunkien hallinnon ja talouden perusteisiin	55
5 Suurkaupunkien menotasoa kuvaavat ja selittävät tutkimustulokset	61
5.1 Skandinavian suurkaupunkien menot ja menotason selitystekijät	61
5.2 Kooste muista tutkimustuloksista	67
5.2.1 Lyhyt katsaus kotimaisiin tutkimustuloksiin.....	67
5.2.2 Lyhyt katsaus muihin kansainvälisiin tutkimustuloksiin.....	69

6 Verotulojen kehitys ja verotuloja selittävät tekijät suurkaupungeissa.....	72
6.1 Kunnallisen verotuksen pääpiirteet Pohjoismaissa	72
6.2 Ruotsin suurkaupunkien verotulojen kehitys	76
6.3 Kööpenhaminan verotulojen kehitys	83
6.4 Oslon verotulojen kehitys	85
7 Valtionosuusjärjestelmien tulovaikutukset skandinavian pääkaupungeissa	87
7.1 Lyhyt katsaus aikaisempiin tutkimustuloksiin	87
7.2 Kööpenhaminan asema Tanskan valtionosuusjärjestelmässä	91
7.3 Ruotsin kuntien valtionosuusjärjestelmän vaikutukset suurkaupunkien tuloihin	93
7.4 Oslon asema Norjan valtionosuusjärjestelmässä	102
8 Päätelmät.....	104
Liitteet.....	109
Liite 1 Ruotsin kunnallisen palkkatason indeksi vuodelta 2001	109
Liite 2 Ruotsalaisten toimitilojen vuokratasovertailu	110
Liite 3 Ruotsalaisten koulutilojen kustannukset	111
Lähteet	112
Kirjalliset lähteet.....	112
Haastattelut	124

Esipuhe

Suurkaupungit eroavat muista kaupungeista ja keskivertokunnista monien merkittävien tekijöiden suhteen. Mittakaavojen kokoerot, yhdyskuntarakenteen intensiivisyys ja alueen sosiaalinen ja taloudellinen dynamiikka ovat tärkeitä esimerkkejä ns. suurkaupunkitekijöistä. Suurkaupunkitekijät luovat erityiset olosuhteet suurkaupungin kunnalliselle toiminnalle ja määrittävät varsinkin julkisten palvelujen tuottamisen ja järjestämisen ehtoja.

Tässä tutkimuksessa kuvataan ja selitetään suurkaupunkitekijöiden vaikutuksia suurkaupunkien meno- ja tulotalouteen. Tarkastelut kohdistuvat pääosin Skandinavian maihin, koska niissä maissa kunnallistalouden toimintaperiaatteet ovat varsin lähellä kotimaista kuntataloutta.

Tutkimus on syntynyt Helsingin kaupungin Tietokeskuksen ja Uudenmaan liiton tukemana. Tutkimuksen on kirjoittanut tutkimusjohtaja Pekka Valkama Tampereen yliopiston Taloustieteiden laitokselta. Helsingin kaupungin Tietokeskus julkaisee tutkimuksen sekä sähköisenä julkaisuna että kirjallisena raporttina.

Erikoistutkija Heikki Helin Helsingin kaupungin Tietokeskuksesta toimi tutkimuksen ohjaajana. Hän visioi tutkimushankkeen tavoitteiston ja antoi rakentavia neuvoja jokaisesta käsikirjoitusluonnoksesta. Professori Harry Schulman osallistui tutkimuksen suunnitteluun tutkimushankkeen alkuvaiheessa. Erityisasiantuntija Markku Hyypiä oli Uudenmaan liiton yhdyshenkilö, ja hän antoi arvokkaita kommentteja käsikirjoitusvaiheen muutamista tilastotiedoista. Kunnallistalouden emerituslehtori Pertti Ruuska auttoi tutkijaa ruotsalaisen tutkimusaineiston hankinnassa.

Helsingissä huhtikuussa 2007

Markus Laine
vs. tutkimusprofessori

Förord

Storstäder avviker från övriga städer och genomsnittskommunerna beträffande många viktiga faktorer. Storleksskillnader, samhällstrukturens intensitet och områdets sociala och ekonomiska dynamik är viktiga exempel på s.k. storstadsfaktorer. Storstadsfaktorerna skapar särskilda utgångspunkter för storstäders kommunala verksamhet och dikterar villkoren för producerande och ordnande av i synnerhet offentlig service.

Föreliggande studie beskriver och förklarar storstadsfaktorernas inverkan på storstädernas utgifter och inkomster. Analysen gäller i huvudsak övriga Norden, eftersom funktionsprinciperna för kommunekonomin där är mycket nära dem vi har i Finland.

Utredningen har gjorts av forskningsdirektör Pekka Valkama från Tammerfors universitet, med bistånd från Helsingfors stads faktacentral och Nylands förbund. Helsingfors stads faktacentral publicerar studien både på sina webbsidor och som skriftlig rapport.

Specialforskare Heikki Helin från Helsingfors stads faktacentral verkade som handledare. Han kom med visionerna för utredningsprojektets målsättningar och gav uppbyggliga råd för varje nytt manuskriptutkast. Professor Harry Schulman deltog i planeringen i ett tidigt skede av projektet. Äldre sakkunnig Markku Hyypiä var kontaktperson vid Nylands förbund, och gav värdefulla kommentarer om vissa statistiska rön i utkastskedet. Professor emeritus i kommunalekonomi Pertti Ruuska hjälpte till med att skaffa fram det svenska forskningsmaterialet.

Helsingfors, april 2007

Markus Laine
t.f. forskningsprofessor

Preface

Major cities differ from other cities and average municipalities with regard to many factors. Differences in size, the intensity of the community structure, and the economic and social dynamics of the area are important instances of so-called *major city factors*. These factors create special conditions for municipal activities in the major cities and dictate the conditions for producing and organising, above all, public services.

The present study describes and explains the impact of major city factors on the expenditure and revenue of major cities. The analysis mainly concerns the rest of Scandinavia, since the functional principles of the municipal economy are so similar to those found in Finland.

The study has been made by Head of Research Pekka Valkama of the University of Tampere, with assistance from Helsinki City Urban Facts Office and the Uusimaa Regional Council. It will be published on the website of Helsinki City Urban Facts and as a printed report.

Senior Researcher Heikki Helin from Helsinki City Urban Facts gave practical advice and produced the visions for the objectives of the project, and also gave constructive comments for each new manuscript draft. Professor Harry Schulman participated in the early planning of the project. Senior Advisor Markku Hyypiä was a contact person at Uusimaa Regional Council and gave valuable comments on certain statistical findings at the draft stage. Pertti Ruuska, a Professor Emeritus of municipal finance helped acquire the Swedish study material.

Helsinki, April 2007

Markus Laine
acting Research Professor

Tiivistelmä

Suurkaupungissa toimintaympäristön olosuhteet ovat kunnalliselle toiminnalle monella tapaa erityiset. Suurkaupungin korkea asema aluerakenteessa, intensiivinen fyysinen rakenne ja dynaamiset taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet määrittävät keskeisiä ehtoja, joissa puitteissa joudutaan hankkimaan tuotannontekijät kunnallista palvelutuotantoa varten. Kun suurkaupungissa tarvitaan myös enemmän ja erikoisempia julkisia palveluja kuin muualla, palvelutuotannon olosuhteet ovat suurkaupungissa poikkeuksellisen haastattavat. Toisaalta suurkaupunkia pidetään talouselämän keskuksena ja kehittyvänä osaamiskeskittymänä. Näiden tekijöiden ansiosta suurkaupungista pitäisi löytyä myös veronmaksukykyä. Mikäli suurkaupungin verotuspohjan kehityksessä ilmeneekin ongelmia, niiden syiden selvittäminen on erittäin tärkeätä kaupungin johtamisen ja päätöksenteon kannalta.

Aluksi tutkimuksessa analysoidaan suurkaupunkitekijöiden ja palvelutuotannon kustannustason välistä yhteyttä. Sen jälkeen problematisoidaan suurkaupunkien verotuspohjan kehitykseen liittyviä näkökohtia, ja pohditaan syitä mahdollisiin verotuspohjaongelmiin. Kolmanneksi tarkastellaan suurkaupunkien asemaa valtiosuusjärjestelmässä.

Tutkimuksen ensimmäisenä ongelmana kysytään, millaisilla tekijöillä kansainvälisissä tutkimuksissa selitetään suurkaupunkien muita kaupungeja ja kuntia korkeampia kunnallistalouden menoja ja kustannuksia. Toinen tutkimusongelma liittyy suurkaupunkien verotuloihin. Niiden osalta tutkitaan, millaisilla tekijöillä ja mekanismeilla kansainvälinen tutkimuksessa selitetään suurkaupunkien verotuspohjan kaventumista tai heikentymistä. Lopuksi vastataan kysymykseen, miten suurkaupunkitekijät on otettu huomioon valtiosuusjärjestelmissä? Tutkimus rajataan koskemaan lähinnä vain Skandinavian maita, joihin luetaan mukaan Ruotsi, Tanska ja Norjan.

Yhtäältä tutkimus tuottaa synteetin suurkaupunkitekijöitä koskevasta aikaisemmasta skandinaavisesta tutkimuksesta. Toisaalta tutkimus analysoi syvemmin suurkaupunkitekijöiden merkitystä ja logiikkaa kaupunkien menoja ja vero- ja valtiosuusituloja selittävinä tekijöinä. Luonteeltaan tutkimus on vertailututkimus, jonka tavoitteena on löytää kansalliset hallintorajat ylittäviä havaintoja suurkaupunkitekijöiden dynamiikasta.

Tutkimus on pääosin skandinaaviseen tutkimuskirjallisuuteen kohdistuva tutkimus. Tutkimuksen ideana on kerätä ja analysoida aikaisempia empiirisiä tutkimustuloksia. Muuna kirjallisena aineistona käytetään komiteamietintöjä ja hallinnon piirissä tehtyjä

selvityksiä. Toissijaisena aineistona käytetään ruotsalaisia kuntatalouden tilastoaineistoja, joita analysoidaan kuvailevan tilastotieteen menetelmin. Lisäksi tutkimusta varten tehtiin muutama haastattelu.

Kansainvälisten tutkimustulosten mukaan suurkaupunkien asukaskohtaiset menot ovat erityisen korkeat tai ainakin keskimääräistä korkeammat. Monien tutkimusten mukaan suurimmissa kaupungeissa on jopa valtakunnan korkeimmat asukaskohtaiset menot. Suurkaupunkien korkeita menoja on selitetty etenkin kaupunkien sosiaalisilla tekijöillä ja korkealla kustannustasolla. Suurkaupunkien menojen selittämistä koskevan tutkimustiedon tulkinta on tosin ongelmallista tulosten ristiriitaisuuksien ja monien metodisten ongelmien takia. Yksi osa tutkimuksista esittää, että kunnalliseen palvelutuotantoon liittyy skaalahaittoja. Toinen osa tutkimuksista todistaa skaalaetujen puolesta. Joissakin tutkimuksissa skaalaedut ovat jääneet kokonaan vaille evidenssiä.

Suurkaupunkien verotuspohjaan vaikuttavat pääpiirteissään samat tekijät kuin missä tahansa muussa kunnassa. Väestömuutokset, työllisyys, palkkataso, eläketulot ja sosiaaliset tulonsiirrot ovat keskeisiä kunnallisveron verotuspohjan selitystekijöitä. Sen sijaan suurkaupungeissa verotulojen epävakautta lisäävät taloudelliset suhdanteet, sillä suurkaupungeissa talouselämä on voimakkaasti myötäsyklisiä.

Ruotsissa suurten kaupunkien verotulojen keskimääräistä hitaampaa kasvua on selitetty etenkin veropolitiikan muutoksilla. Esimerkiksi yhteisöveron poistaminen ruotsalaiskunnilta on tuntunut erityisesti Tukholman verotulopohjassa. Ruotsalaiskunnilla ei ole myöskään kiinteistöverotuloja, mutta syksyllä 2007 valtaan astunut uusi hallitus suunnittelee kunnallisen kiinteistömaksun käyttöönottoa. Tukholmassa on käytössä myös ruuhkaverot, mutta se on valtiollinen vero.

Oslon työttömyys on ollut alhainen, ja kaupungin väkiluku on ollut voimakkaassa kasvussa. Oslon kaupungin tulot ovat kasvaneet suhteellisen hyvin viime vuosina. Yhteisöverotulojen väliaikainen poisto leikkasi Oslon kaupungin tuloja enemmän, kuin sille kompensationsa annettu pääkaupunkivaltionosuus tuotti tuloja kaupungin kas-
saan.

Kööpenhamina menetti paljon asukkaita ja työpaikkoja 1950-luvun alusta alkaen aina 1990-luvun alkuun asti. Menetysten myötä kaupungin talous ajautui kriisitilaan 1990-luvulla. Myöhemmin kaupunki on onnistunut vakauttamaan taloutensa osittain valtion aluepoliittisten toimenpiteiden tuella. Kööpenhaminan verotuspohja on silti edelleen vain valtakunnan keskimääräisellä tasolla.

Kuntien näkökulmasta paikallishallinnon verotusjärjestelmät sisältävät yllättävän paljon poliittista epävakautta, sillä valtio sääntelee oleellisella tavalla koko kuntaverotuksen järjestelmää. Norjan kunnilta puuttuu verotusautonomia jopa kokonaan. Ruotsissa kuntien verotusoikeuteen on puututtu rajuilla toimenpiteillä, sillä kuntien oikeuksia tiettyihin verotuloihin on kokonaan kumottu ja kuntien oikeutta verojenkorotuksiin on rajoitettu erityislaeilla. Skandinaavisessa kuntarahoituksessa kuntien veropohjan pysyvyys ja monipuolisuus ovat selkeitä ongelmia.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmässä suurkaupunkitekijät otetaan huomioon sillä tavalla, että menotarpeiden laskentakriteereissä ovat mukana tekijöitä, jotka kuvaavat joidakin suurkaupunkien olosuhteita. Tällaisia kriteereitä ovat mm. ulkomaalaistausta, maahanmuuttajat ja yksinhuoltajat. Valtionosuusjärjestelmän muutosten ansiosta Tukholman maksama verotulotasausmaksu supistui yli 70 prosenttia, kun vuonna 2005 otettiin käyttöön uusi valtionosuusjärjestelmä. Parhaillaan Ruotsissa pohditaan korkean palkkatason ja korkeiden toimitilakustannusten kompensoinnin vahvistamista valtionosuusjärjestelmässä.

Kööpenhaminan kaupungin talousongelmien ja kaupunkiseudun isojen kuntakohtaisten erojen vuoksi Kööpenhaminan seudulla on voimassa erityinen metropoliseudun tasausjärjestelmä. Toiseksi maksetaan erityisvaltionosuutta niille Kööpenhaminan seudun kunnille, joilla on erityisiä taloudellisia vaikeuksia. Kolmanneksi metropoli-alueella on ollut käytössä erityinen valtionosuus kuntien asumistuen menojen rahoitusta varten.

Norjan valtionosuusjärjestelmä on suosinut pienkuntia ja syrjäseutuja, ja järjestelmä on OECD:n arvioiden mukaan tuottanut tehottomille alueille ylikompensatiota. Viime aikoina Norjassa on valmisteltu valtionosuusjärjestelmän uudistusta, joka vähentäisi aikaisempia aluepoliittisia painotuksia.

Sammandrag

För den kommunala servicen innebär en storstad en på många sätt alldeles speciell miljö. Storstadens höga ställning inom den regionala hierarkin, dess intensiva fysiska struktur och dess dynamiska ekonomiska och sociala förhållanden dikterar hur och av vilka den kommunala servicen produceras. Då det också behövs mera och speciellare offentlig service än annanstans är utgångspunkterna för kommunalservicen alldeles särskilt utmanande i storstäder. Storstäderna har ju också konstaterats utgöra dynamiska centra för näringsliv och specialkunnande. Icke desto mindre är skattebetalarna viktiga även i storstäder. Om det blir problem med beskattningsunderlaget är det mycket viktigt för stadens styre och beslutsfattande att reda ut varför problemen uppstått.

Till en början analyserar studien sambandet mellan storstadsfaktorer och kostnadsnivån för serviceproduktionen. Därefter problematiseras olika synpunkter på storstädernas skatteunderlags utveckling samt dryftas orsaker till möjliga problem med skatteunderlaget. För det tredje granskas storstädernas ställning i statsandelssystemet.

Den första frågan som ställs är hurdana faktorer man i internationella studier använder för att förklara att utgifterna och kostnaderna per capita för den kommunala servicen är högre i storstäder än i andra städer och kommuner. Den andra frågan hör ihop med storstädernas skatteinkomster: hurdana faktorer och mekanismer används inom internationell forskning för att förklara att storstädernas beskattningsunderlag försämras. För det tredje besvaras frågan hur storstadsfaktorerna beaktats i statsandelssystemet. Studien avgränsas närmast till övriga Norden, dvs. Sverige, Danmark och Norge.

Dels producerar studien en syntes av tidigare skandinavisk forskning om storstadsfaktorer. Dessutom går studien djupare in på storstadsfaktorernas betydelse och logik i egenskap av faktorer som förklarar städernas utgifter och skatte- och statsandelsinkomster. Allmänt taget är studien en jämförelse med syftet att finna sådana rön om storstadsfaktorernas dynamik som går över de nationella förvaltningsgränserna.

I huvudsak bygger studien på skandinavisk forskningslitteratur. Idén har varit att samla in och analysera tidigare empirisk forskning. Källorna omfattar också kommittébetänkanden och utredningar gjorda inom förvaltningen. Ett andra källmaterial utgör ett svenskt statistikmaterial, som analyseras med hjälp av metoder från deskriptiv statistik. Dessutom gjordes några intervjuer.

Enligt de internationella forskningsrönen är de kommunala utgifterna per capita särskilt höga, eller åtminstone högre än genomsnittet, i storstäder. Enligt många utred-

ningar är utgifterna per capita t.o.m. högst i landet just i storstäderna. De högre utgifterna i storstäderna har förklarats med i synnerhet sociala faktorer och hög allmän kostnadsnivå. I och för sig gör motstridiga rön och divergerande metoder det problematiskt att tolka de rön som förklarar de högre kostnaderna i storstäderna. En del av studien visar att det finns skalaproblem förknippade med den kommunala serviceproduktionen. En annan del påvisar å andra sidan skalafördelar. I vissa undersökningar har skalafördelarna blivit helt utan belägg.

Beskattningsunderlaget påverkas i huvudsak av samma faktorer i storstäder och i övriga kommuner: befolkningsförändringar, sysselsättning, lönenivån, pensionsinkomster och sociala inkomstöverföringar. Dessa är centrala faktorer för kommunalskatteinkomsterna. Men i storstäder ökas skatteinkomsternas fluktuationer i högre grad av ekonomiska konjunkturer, av den orsaken att näringslivet i storstäder är starkt bundet till de ekonomiska cyklerna.

Att storstäderna haft långsammare än genomsnittlig tillväxt i skatteinkomsterna har man i Sverige förklarat med i synnerhet förändrad skattepolitik. Att t.ex. samfundsskatten avskilts från kommunalbeskattningen har känts i synnerhet i Stockholm. I Sverige har kommunerna inte heller fastighetsskatteinkomster, men den regering som sitter sedan hösten 2007 planerar införandet av en kommunal fastighetsavgift. I Stockholm finns ju en trängselskatt, men den är statlig.

I Oslo har arbetslösheten varit låg, och stadens folkmängd har vuxit kraftigt. Oslo stads inkomster har vuxit relativt bra de senaste åren. Att samfundsskatten tillfälligt upphörde innebar en större förlust för staden än det den som kompensation fick tillbaka i form av en huvudstadsstatsandel.

Köpenhamn förlorade många invånare och arbetstillfällen mellan år 1950 och år 1990, och därmed hamnade stadens hushållning i kris på 1990-talet. Sedermera har staden lyckats stadga sin ekonomi delvis med hjälp av statens regionalpolitiska åtgärder. Ändå är beskattningsunderlaget i Köpenhamn fortfarande bara av genomsnittlig nivå nationellt.

Ur kommunernas synvinkel innebär beskattningssystemen förvånansvärt mycket instabilitet för lokalförvaltningen, eftersom staten i väsentlig grad reglerar hela systemet för kommunalbeskattning. I Norge har kommunerna ingen skatteautonomi alls. I Sverige har man radikalt gått åt kommunernas beskattningsrätt: kommunernas rätt till vissa slags skatteinkomster har helt slopats, och kommunernas rätt till skattehöjningar har begränsats med speciallagar. Inom skandinavisk kommunfinansiering är det kommunala skatteunderlagets varaktighet och mångsidighet ett uppenbart problem.

I det svenska statsandelssystemet beaktas storstadsfaktorerna på så sätt att kriterierna för beräkning av utgiftsbehov upptar faktorer som beskriver vissa förhållanden i storstäder. Dyliga faktorer är t.ex. invandrarbakgrund, invandrare och ensamförsörjare. Till följd av förändringar i statsandelssystemet minskade den skatteutjämningsavgift Stockholm betalade med över 70 procent år 2005, då det nya statsandelssystemet togs i bruk. Som bäst dryftar man i Sverige att i statsandelssystemet stärka kompensationen för hög lönenivå och höga kostnader för lokaler.

I Köpenhamnsregionen har man p.g.a. Köpenhamns ekonomiska problem och de stora skillnader kommuner emellan i regionen infört ett särskilt utjämningsystem. En särskild statsandel betalas åt de kommuner i Köpenhamnsregionen som har särskilda ekonomiska svårigheter. Och för det tredje har man i metropolområdet tillämpat en särskild statsandel för att finansiera kommunernas utgifter för bostadsbidrag.

I Norge har statsandelssystemet gynnat små kommuner och avsidens regioner, vilket enligt OECD:s bedömning resulterat i överkompensation för ineffektiva regioner. På sistone har man i Norge berett en reform av statsandelssystemet. Den skulle minska de tidigare regionalpolitiska betoningarna.

Summary

To municipal services, a major city provides a very special operating environment. The high position of major cities in the interregional hierarchy, their intense physical structure and their dynamic economic and social conditions dictate how and by whom municipal services are produced. Since more – and more specialised – public services are needed than elsewhere, the conditions for municipal services are particularly challenging in major cities - which are also acknowledged as dynamic centres of business and specialised knowledge. It goes without saying that a major city needs inhabitants that can produce tax revenue. When problems with the tax revenue basis arise, it is very important for the city management and policy makers to find out why these problems have arisen.

The study initially looks at the link between so-called *major city factors* and the cost level of public services production. Subsequently various aspects on the major cities' tax revenue basis are problematised, and reasons for potential problems with tax the revenue basis are discussed. Thirdly, the position of major cities in the state grant system is discussed.

The first question asked is what kind of factors international studies look at to explain why costs per capita for municipal services are higher in major cities than other cities of municipalities. The second question is about the tax revenue of major cities: what kind of factors and mechanism are used in international research to explain why the tax revenue basis of major cities is deteriorating. The third question is how major city factors have been accounted for in the state grant systems. The study is delimited to the rest of Scandinavia represented by Sweden, Denmark and Norway.

The study produces a synthesis of earlier Scandinavian research on major city factors. It also enters deeper into the meaning and logic of the major city factors as explanations to the tax revenue and state allocations of the cities. Overall, the study is a comparison aiming to produce findings about the dynamics of major city factors – findings cross national administrative borders.

The study primarily draws on Scandinavian research literature. The idea has been to collect and analyse earlier empirical research. Sources also include committee reports and studies made within administrations. A second source material is provided by a Swedish statistical corpus, which is analysed using methods of descriptive statistics. A few interviews were also made.

Judging from international research findings, municipal expenditure per capita is particularly high, or at least higher than the average, in major cities. According to many studies, costs per capita are highest in the country in the major cities. Higher costs in major cities are explained, especially, by social factors and a high general level of prices. However, contradictory findings and diverging methods make it problematic to interpret those findings that explain the higher costs in major cities. Part of the study shows that there are diseconomies of scale in municipal services production. Another part, on the other hand, shows economies of scale. In some studies, economies of scale have been left totally unevidenced.

The tax revenue basis is mainly influenced by the same things in major cities as in other municipalities: population changes, gainful occupation, salary level, pension income and social income transfers. These are among the vital factors for municipal tax revenue. But in major cities, fluctuations in tax revenue are more strongly influenced by economic highs and lows, because in major cities business and commerce tends to be strongly tied to economic cycles.

Slower-than-average growth in tax revenue in major cities has been explained in Sweden by, above all, tax policy reforms. The fact that corporate tax has been separated from municipal taxation has been felt in Stockholm especially. In Sweden, municipalities are not entitled to levy real estate tax, but the government in office since autumn 2007 is planning to introduce a municipal real estate fee. In Stockholm, of course, there is the *trängselskatt*, congestion tax, but it is a state tax.

In Oslo, unemployment has been low, and the population of the city has grown strongly. The revenue of the City of Oslo has grown relatively well these last few years. The temporary interruption of the corporate tax implied a greater loss for the city than the compensatory capital city tax allocation brought back.

Copenhagen lost many inhabitants and jobs between 1950 and 1990, and consequently the city's finances went into a crisis in the 1990s. Later, the city has managed to stabilise its economy, partly thanks to the regional policy of the state. Yet, the tax revenue basis of the city is still only average in Denmark.

From the aspect of municipalities, the national taxation systems imply surprisingly much instability for the local authorities, since the state substantially regulates the whole system of municipal taxation. In Norway, municipalities have no tax autonomy at all. In Sweden, the right to levy tax that municipalities enjoy has been radically reformed: their right to certain kinds of tax has been totally cancelled, and their right to make tax increases has been limited by special laws. In Scandinavian municipal fi-

nance, the permanence and coverage of the municipal tax revenue basis is an obvious problem.

The Swedish state allocation system accounts for major city factors by calculating the need for allocations on the basis of certain variables that describe conditions in major cities. Such variables include immigrant background, immigrants and lone parents. Thanks to changes in the state grant system, the tax equalisation fee that Stockholm paid was reduced by over 70 per cent in 2005, when the new state grant system was introduced. At present, Sweden is discussing whether to increase the compensation of state grants to municipalities with a high salary level and high premise rents.

In the Copenhagen Region, a special equalisation system has been introduced due to the economic hardships of the core city and the great economic differences between municipalities. A special state grant is also paid to those municipalities in the region that have special economic problems. And thirdly, a special state subsidy has been applied in the metropolitan region to finance municipal expenditure on housing allocations.

In Norway, the state grant system has favoured small municipalities and peripheral regions, which by OECD's judgement has led to over-compensation to inefficient regions. Recently, a reform of the state allocation system has been prepared in Norway. It would reduce earlier emphases in regional policy.

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen lähtökohta

Kaupungin toimintaehdot raamittavat hallintoa ohjaavan lainsäädännön ohella alueen maantieteelliset olosuhteet. Suurissa kaupungeissa varsinkin rakennuskelpoinen maa on erittäin niukka resurssi, mikä johtaa toimitila- ja asumiskustannusten kasvuun. Suurissa kaupungeissa joudutaan panostamaan kaupunkisuunnitteluun ja kaavoitukseen, integroimaan taajaan asuttuja aluekokonaisuuksia yhteen julkisilla infrastruktuurijärjestelmillä ja järjestämään alueiden välinen ja sisäinen joukkoliikenne. Suurkaupungit ovat myös talouselämän keskuksia, joihin on keskittynyt yrityksiä, työpaikkoja ja yrityspalveluja. Keskittymiskehityksestä seuraa suurkaupungeille sekä hyötyjä että haittoja. Keskittyminen pienentää etäisyyksiä ja edistää suurtuotannon etujen saavuttamista ja erikoistumisen mahdollisuuksia. Talouskeskittymien paisuessa suuremmiksi keskittymishaitat työntyvät ensin keskittymisetujen rinnalle, ja myöhemmin ne voivat jopa ylittää keskittymishyödyt. Tunnetuimpia keskittymishaittoja ovat ruuhkautumisesta aiheutuvat ympäristösaate- ja meluongelmat. (Laakso ja Loikkanen 2004, 39–40 ja 72.)

Urbanisaation myötä suurkaupunkeihin syntyy helposti myös sosiaalista levottomuutta ja sosiaalisia eroja. Yhdysvaltalaisissa tutkimuksissa on todettu, että köyhyys ja erilainen huono-osaisuus keskittyvät suuriin kaupunkeihin. Sen seurauksena suurkaupungit joutuvat panostamaan enemmän sosiaalitoimeen ja erilaisiin köyhyyden vähentämishjelmiin. Köyhyys ja huono-osaisuus vaikuttavat myös eräiden muiden palvelujen, kuten palotoimen ja ympäristöterveydenhuollon, kysynnän piirteisiin ja rakenteeseen. (Joassart-Marcelli, Musso & Wolch 2005.) Suurkaupunkien sosiaalinen muutos ei ole kuitenkaan yksiselitteinen prosessi. Suomessa hyvinvointipolitiikka taasoittaa monella tavalla alueellisia eroja, eikä köyhyyden, huono-osaisuuden ja sosiaalisten ongelmien keskittymisestä nimenomaan suurkaupunkeihin ole olemassa kattavasti tietoa. (Karvinen 1998, 18 ja 119.)

Länsimaiset suurkaupungit ovat kehittyneet mittoihinsa vasta toisen maailmansodan jälkeen, kun niistä on tullut hallinnon, palvelujen ja teollisuuden keskittymiä. 1990-luvulta alkaen talouden globalisaatio on yhä enemmän vaikuttanut suurkaupunkeihin, jotka ovat joutuneet mukaan kansainväliseen kilpailuun. Suurkaupungit ovat jokaisen kansakunnan portteja ulkomaailmaan, ja suurkaupungeissa elämänmeno on kosmopoliittisempaa kuin muualla. Kansainvälinen pääoma ja yritykset ovat ryhtyneet entistä

enemmän kilpailuttamaan suurkaupunkeja, joilta ne vaativat entistä parempia sijaintietuja. (Kasvio 1997.)

Jatkuvat ja voimakkaat väestö- ja elinkeinomuutokset ovat heilutelleet paljon myös suurkaupunkien taloudellista perustaa, minkä vuoksi jotkut suurkaupungit ovat ajautuneet merkittäviin taloudellisiin vaikeuksiin. Kaupunkien taloudellisia ongelmia on selitetty julkistaloustieteessä monilla tekijöillä. On viitattu esimerkiksi ulkoisiin haittavaikutuksiin, poliittisten valintojen epäonnistumiseen, kuntapalvelujen edullisuutta koskevaan rahoitusharhaan, alhaiseen verotuspohjaan, palvelusektorin alhaiseen tuotavuuteen ja valikoivaan muuttoliikkeeseen. (Bailey 1999, 109–113.)

Pääsääntöisesti suurten kaupunkien palvelutuotannon kustannukset näyttävät olevan suuremmat kuin muiden kuntien ja kaupunkien. Vaikka osa näistä korkeammista kustannuksista saattaa selittyä suurkaupunkien vapaaehtoisilla päätöksillä, vaikuttaa kuitenkin siltä, että pitkälle urbanisoituneen kaupungin hallinto ja palvelut ovat keskimääräistä kalliimpia. (Bailey 1999, 109–113.)

Kustannukset kasvavat suurkaupungeissa sen vuoksi, että urbanisoituneella alueella tarvitaan yksinkertaisesti enemmän julkisia palveluja kuin muualla. Bailey (1999, 109–113) mukaan suurten kaupunkien menoja voidaan selittää neljän erilaisen tekijäryhmän avulla. Ensimmäinen tekijäryhmä liittyy suurten kaupunkien fyysiseen rakenteeseen. Suurissa kaupungeissa tarvitaan keskimääräistä enemmän ainakin kaavoitusta, jätehuoltoa, infrastruktuuripalveluja ja ilmansuojelutoimenpiteitä.

Toiseksi voidaan todeta, että kaikenlaiset palvelut ovat kalliimpia tuottaa suurissa kaupungeissa. Tämä johtuu suurkaupunkien korkeasta kustannustasosta eli suuremmista tuotantotekijäkustannuksista. Maa ja työvoima ovat kalliimpia suurissa kaupungeissa. (Bailey 1999, 109–113.)

Kolmantena tekijänä Bailey on nostanut esiin sen, että suurkaupunkien palvelut erikoistuvat pitemmälle kuin muiden kaupunkien palvelut. Koska palvelujen kysyntä on suurissa kaupungeissa heterogeenisempaa, suurkaupungeissa joudutaan vastaamaan eriytyneisiin tarpeisiin erikoispalveluilla. Esimerkiksi terveydenhuollon erikoisosaminen kasautuu suuriin kaupunkeihin, koska niissä on myös yliopistojen lääketieteelliset tiedekunnat ja yliopistolliset sairaalat. (Bailey 1999, 109–113.)

Neljäntenä tekijänä on otettava huomioon keskuskaupungin asema. Suurkaupungit ovat aina alueensa keskuksia. On olemassa esimerkiksi sellaisia vapaa-ajan ja kulttuuritoimen palveluja, joita suurkaupungit joutuvat tuottamaan myös kaupunkia ympäröivien kuntien ja maakuntien asukkaille. Ympäröiviltä alueilta käydään asioilla kes-

kuskaupungissa, ja tästä asioinnista valuu kysyntää myös kunnallisten palvelujen puolelle. Koska esimerkiksi vapaa-ajan ja kulttuuritoimen palvelujen tuotantokustannuksia ei kyetä kattamaan kokonaan käyttäjämaksuilla, pitää suurkaupunkien ohjata niihin myös kaupungin omaa budjettirahoitusta. (Bailey 1999, 109–113.)

1.2 Suurkaupunkitekijöiden merkityksestä

Kunnallistalouden osuus kansantaloudesta on kasvanut voimakkaasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Kunnallistaloudellisten toimintojen tehokkuus ja tulokselliset vaikutukset tuntuvat yhä laajemmin ja syvällisemmin yhteiskunnassa. Suurilla kaupungeilla on tärkeä painoarvo koko kunnallistaloudessa. Esimerkiksi Helsingin osuus koko kuntataloudesta on yli 10 prosenttia. Suuria kaupunkeja on vähän, mutta niitä koskevat muutamat yksittäiset ratkaisut heijastuvat koko kuntataloutta koskevana kehityksenä.

Valtio tukee kuntien toimintaa taloudellisesti valtionosuusjärjestelmällä. Yleisen rahoituksen tukemisen lisäksi pyritään etenkin tasaamaan kuntien taloudellisessa kantokyvyssä ilmeneviä eroja. Koko valtionosuusjärjestelmän keskeisimmät kysymykset ovat seuraavat: Mikä on riittävä valtion osuus, ja mitkä ovat erityyppisten kuntien osuudet? Suurkaupunkien olosuhteita ja tarpeita ei välttämättä ole otettu huomioon kovin systemaattisesti valtionosuusjärjestelmän kehitystyössä. Tämä johtuu osittain siitä, että suurkaupunkien erityispiirteiden ja -olosuhteiden vaikutus suurkaupunkien talouteen ja toimintaehtoihin tunnetaan huonosti.

Valtionosuudet eivät enää perustu kuntakohtaisiin todellisiin menoihin vaan laskennallisiin, kirjanpidon osoittamiin menoihin, joiden määräytymisperusteet ovat kaikkien kuntien kohdalla samat. Valtionosuusjärjestelmän ensimmäinen elementti on yleinen valtionosuus, jossa perusosan päälle on maksettu lisiä kaksikielisuuden, saaristisuuden, taajamaliikenteen ja syrjäisyyden perusteella. Yleinen valtionosuus määräytyy asukasluvun ja kuvattujen olosuhdetekijöiden perusteella. Taajamaliikenne tuli ensimmäistä kertaa valtionosuuskriteeriksi vuonna 1997, ja sitä alettiin maksaa taajamakunnille asukasluvun perusteella. Vuonna 2006 taajamaliikennelisiä uudistettiin taajamarakennelisiksi. Samalla sen kompensatioperusteet muuttuivat merkittävästi, sillä rahoituksen painopiste siirrettiin merkillisellä tavalla kuntiin, joissa taajamaliikenteestä aiheutuvat kustannukset ovat pienimmät. Taajamaliikennelisiä voidaan pitää ensimmäisenä kotimaisen valtionosuusjärjestelmän tekijänä, joka on ottanut huomioon suurten kaupunkien erityispiirteitä. Samalla voidaan huomauttaa, että monta muuta sellaista tekijää, jotka kirjallisuudessa on tunnistettu suurkaupunkitekijöiksi, jää kokonaan nykyisen valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle. (Helin 2007b.)

Toiseksi kunnille maksetaan tehtäväkohtaisia opetus- ja kulttuuritoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia. Yleinen valtionosuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus myönnetään ja maksetaan kaikilta osin kunnille. Opetustoimen valtionosuus myönnetään ja maksetaan koulutuksen järjestämisluvan saaneelle koulutuksen järjestäjälle eli kunnalle, kuntayhtymälle, yksityiselle yhteisölle tai säätiölle. Tätä kutsutaan ns. ylläpitäjämalliksi.

Kolmanneksi kuntien valtionosuusjärjestelmä sisältää kuntien verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausmenettelyn. Suurten kaupunkien kannalta tämä järjestelmä on varsin oleellinen, koska tasausjärjestelmän avulla osa suurkaupunkien keräämistä verotulosta annetaan ikään kuin kuntaryhmän sisäisenä tulonsiirtona alhaisen veroker-tymän kunnille. Pääkaupunkiseudun kunnat kuuluvat tasausrajan ylittäviin kuntiin, mutta yhdessä ne maksavat jopa kaksi kolmasosaa koko verotulotasauksesta. Tasausrajaa oikeellisuus on herättänyt varsin paljon keskustelua. Keskusteltu on myös siitä, kuinka paljon kunnilta, joiden verotulot ylittävät valtakunnallisen keskiarvon, voidaan leikata verotuloja.

Neljäs valtionosuusjärjestelmän elementti koostuu investointeihin ja kehittämishankkeisiin maksettavista valtionavuuksista. Lisäksi maksetaan harkinnanvaraisia rahoitusavustuksia kunnille, jotka ovat tilapäisten tai poikkeuksellisten vaikeuksien vuoksi taloudellisen tuen tarpeessa.

Suurkaupunkien erityispiirteet voisi olla aiheellista ottaa huomioon muussakin sääntelyssä kuin vain valtionosuuslainsäädännössä. Aikaisemmin Suomessakin erilaisille kunnille eli maalaiskunnille, kauppaloille ja kaupungeille oli olemassa omat kunnallislait. 1970-luvulla normisto yhdenmukaistettiin, ja kuntalaki koskee nykyään kaikkia kuntia samalla tavalla.

Kun suurten kaupunkien toimintaolosuhteet eroavat muilla alueilla vallitsevista tarpeista, ovat suurkaupunkeja koskeneet ongelmat olleet pontimena uusille kunnallis- ja aluehallinnon kehittämistoimenpiteille. Erityisesti kaupunkien kehittämiseen ja uudistamiseen tähtäävä kaupunkipolitiikka on syntynyt suurkaupunkilähtöisesti. Joissakin maissa suurkaupunkeja ja kaupunkiseutuja varten on kehitetty uutta erityislainsäädäntöä. Kotimaisena esimerkkinä tällaisesta sääntelystä on laki pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta. Suuria kaupunkeja koskevaa erityissääntelyä ja -hallintoa on luotu sekä kaupunkien sisäisten että koko kaupunkiseudun ongelmien ratkaisemista varten. Suurkaupunkien koon kasvun myötä lisääntyvät myös demokratia- ja osallistumisongelmat. Näiden ongelmien lieventämiseksi joissain suurkaupungeissa on jouduttu desentralisoimaan päätöksenteko- ja toimeenpanovaltuuksia kaupunkipiiri- ja kunnanosahallinnolle. Vastaavasti kuntarajat ylittävien ongelmien hoitamista varten

on luotu myös ylempiä hallintotasoja. Joihinkin suurkaupunkeihin on perustettu metropolihallintojärjestelmiä, joissa metropolielimellä on omat vaalit ja oma valtuusto.

2 Tutkimusasetelma

2.1 Tutkimustehtävät

Tässä tutkimuksessa kuvataan ns. suurkaupunkitekijöitä eli suurten kaupunkien erityispiirteitä ja niiden vaikutuksia kaupungin taloudellisiin toimintaedellytyksiin. Tutkimuksen mielenkiinnon kohteena on erityisesti suurkaupunkitekijöiden vaikutus suurten kaupunkien menojen tasoon ja tulojen vakauteen. Tarkasteltaessa suurkaupunkitekijöiden yhteyttä kaupunkien menoihin huomio joudutaan kohdistamaan varsinkin suurkaupunkien palvelutarvetta ja tuotannontekijöiden hintatasoa määrittäviin kaupunkirakenteellisiin tekijöihin. Tulojen tarkastelussa paneudutaan ensiksi verotuloihin, sillä pääsääntöisesti verotulot ovat suurkaupunkien tärkein tulolähde. Toiseksi tarkastellaan suurkaupunkitekijöitä osana valtionosuusjärjestelmää.

Tutkimuksen ensimmäisenä ongelmana kysytään, **millaisilla tekijöillä kansainvälisissä tutkimuksissa selitetään suurkaupunkien muita kaupunkeja ja kuntia korkeampia kunnallistalouden menoja ja kustannuksia.** Tutkimusongelman lähtökohdiana on usein esitetty käsitys siitä, että kunnan koon perusteella laskettu palvelutuotannon kustannuskäyrä on U-kirjaimen muotoinen. Tämä antaa perustelun aiheen tarkastella suurten kaupunkien poikkeuksellisen korkeiden kustannusten taustatekijöitä. Tutkimuksessa jäsennetään ja luokitellaan niitä suurkaupunkien kustannuksiin vaikuttavia selitystekijöitä, joita on nostettu esiin aikaisemmissa kansainvälisissä töissä. Samalla kuvataan ja selitetään mekanismeja, joiden myötä suukaupunkien kustannuksista kehittyi poikkeuksellisen korkeat.

Perinteisen käsityksen mukaan suurkaupungit ovat ylivoimaisia talouselämän keskittymiä ja jopa valtakunnan talousvetureita. Toisaalta monet modernit suurkaupunkitekijät tuottavat samaan aikaan sosioekonomisia ongelmia ja vaikeasti hallittavaa muutoliikettä. Nämä kehityspiirteet voivat vaikuttaa paikallisiin talouskasvun edellytyksiin ja sitä kautta kaupunkien veropohjan kehitykseen. Tutkimuksen toisena ongelmana kysytään, **millaisilla tekijöillä ja mekanismeilla kansainvälinen tutkimuksessa selitetään suurkaupunkien verotuspohjan kaventumista tai heikentymistä.**

Kolmanneksi tarkastellaan suurkaupunkitekijöiden ja kuntien valtionosuusjärjestelmien välisiä yhteyksiä. Tältä osin tutkimuksessa vastataan kysymykseen, **miten suurkaupunkitekijät on otettu huomioon valtionosuusjärjestelmissä?** Ensiksi kuvataan valtionosuusjärjestelmien osatekijöitä. Sen jälkeen analysoidaan valtionosuuksien takana olevia laskentatekijöitä ja niiden liittymäkohtia suurkaupunkitekijöihin.

Tutkimus rajautuu erityisesti Skandinavian maiden suurkaupunkien talouteen. Skandinavian mailla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan Ruotsia, Norjaa ja Tanskaa. Suurkaupungin käsite määritellään suhteellisena käsitteenä skandinaavisessa kontekstissa. Suurkaupungilla tarkoitetaan ensisijaisesti maan suurinta kaupunkia ja toissijaisesti muita suurimpia kaupunkeja.

Tutkimus keskittyy aikaisemman tutkimusaineiston kokoamiseen ja analysointiin. Yhtäältä tutkimus tuottaa synteetin suurkaupunkitekijöitä koskevasta aikaisemmasta tutkimuksesta. Tältä osin tutkimus kokoaa yhteen keskeisiä tutkimustuloksia ja vertailee erilaisia tutkimustuloksia keskenään. Toisaalta tutkimus analysoi syvemmin suurkaupunkitekijöiden merkitystä ja logiikkaa kaupunkien menoja ja tuloja selittävinä tekijöinä.

Tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa hypoteeseja ja näkökulmia empiirisesti ja kansallisesti tehtävää julkistaloustieteellistä suurkaupunkitutkimusta varten. Tavoitteena on myös, että tutkimuksen tuloksia voitaisiin käyttää apuna valtionosuusjärjestelmän kehitystyössä.

Luonteeltaan tutkimus on vertailututkimus, jonka tavoitteena on löytää kansalliset hallintorajat ylittäviä havaintoja suurkaupunkitekijöiden dynamiikasta. Kunnallistaloutta säännellään kansallisella lainsäädännöllä, eikä esimerkiksi Euroopan Unionin piirissä harjoitettava kansallisten säännösten harmonisointi ulotu tehokkaalla tavalla kunnallislainsäädäntöön. Kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta vertailuasetelmalla pyritään löytämään yleistettävää evidenssiä suurkaupunkitekijöiden luonteesta ja vaikutuksista eri maissa. Skandinavian maiden hallintojärjestelmät muistuttavat monessa suhteessa kotimaista hallintoa. Mailla on lukuisia yhtymäkohtia Pohjoismaiden hallintohistoriassa. Kuntien rooli julkisten palvelujen tuottajana ja järjestäjänä on samankaltainen kaikissa Pohjoismaissa. Kuntien toiminta perustuu itsehallintoon, kuntia rahoitetaan verotuksella ja kuntien valtionosuuksilla pyritään kuntien taloudellisessa asemassa olevien erojen tasaamiseen.

2.2 Tutkimusmenetelmät ja -aineistot

Tutkimuksen ensisijaisena tutkimuskohteena ovat aikaisemmat empiiriset tutkimukset. Tutkimus on pääosin kirjallisuustutkimus, koska tutkimuksen ideana on kerätä, luokitella ja analysoida aikaisempia tutkimustuloksia. Kirjallisuustutkimus kohdistuu skandinaaviseen tutkimuskirjallisuuteen. Skandinaavisen aineiston lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään jonkin verran myös kotimaista ja anglosaksista lähdemateriaalia.

Tutkimuksen ensisijaista aineistoa ovat tieteelliset tutkimusraportit ja artikkelit. Toisijaista tutkimusaineistoa ovat komiteamietinnöt ja hallinnon piirissä tehdyt selvitykset ja arvioinnit. Suurkaupunkien erityispiirteitä ja niiden vaikutuksia kaupunkitalouden on käsitelty usean eri tieteenalan toimesta. Esimerkiksi sosiologiassa, maantieteessä, taloustieteessä, kunnallistieteissä ja valtio-opissa on tutkittu suurkaupunkien ominaispiirteitä. Tähän tutkimukseen valitaan mukaan tutkimuksia, jotka ovat peräisin lähinnä kunnallistaloustieteestä, julkistaloustieteestä ja hallintotieteistä.

Tutkimushankkeen kuluessa tehtiin yksi lyhyt tutkimusmatka Tukholmaan. Sieltä kerättiin kirjallisia aineistoja Tukholman alueen yliopistoista, Ruotsin kuntien ja maakuntien liitosta ja Tukholman kaupungin organisaatiosta.

Tutkimuksessa kerättiin ja analysointiin myös jonkin verran empiiristä tutkimusdataa. Ruotsalaisesta kunnallistalouden tilastoaineistosta poimittiin kuntien tilinpäätöstietoja, joita analysoitiin kuvailevan tilastotieteen menetelmin. Ruotsiin tehdyn matkan yhteydessä tehtiin myös viisi haastattelua.

3 Suurkaupunkien taloutta selittävät tekijät

3.1 Keskuspaikkateoria

Jos kunta sijaitsee kaukana periferiassa ja se on kooltaan pieni, sen alueen markkinat ovat todennäköisesti hyvin kehittymättömät. Kilpailu toimii ehkä hyvin huonosti, ja joissakin hyödykkeissä monopoli saattaa hallita paikkakunnan tarjontaa. Markkinat voivat syntyä vain sinne, missä on enemmän ihmisiä ja yrityksiä. Kilpailullisten markkinoiden kehittyminen edellyttää, että toimialalla on useita ostajia ja myyjiä. Parhaat edellytykset palvelualueen kilpailulliseen markkinatalouteen on suurilla kaupungeilla. Ylipäätään kaikella taloudellisella toiminnalla on taipumus voimakkaaseen alueelliseen keskittymiseen johtuen juuri markkinoiden syntymis- ja kehittymisedellytyksistä. Paikkoihin, jossa on paljon asukkaita ja ostovoimaa, syntyy myös taloudellista aktiviteettia ja kasvua. Taloudellisen toiminnan vilkkaus korreloi selvästi kunnan koon kanssa. (Ks. esim. Valkama & Kallio 2006.)

Talousmaantieteellisessä analyysissä valtakunnasta voidaan tunnistaa *keskuksia*, joilla on ympärillään taloudellinen *vaikutusalue*. Keskuksiin syntyy ns. keskuspalveluja, joita ei voida löytää kuin muista vastaavista keskuksista. Keskus on paikkakunta tai taajama, jossa palvelutuotanto ja -tarjonta ylittävät sen oman väestön ja yritysten tarpeet. Keskuksessa sijaitsevat keskuspalvelut ovat luonteeltaan asiantuntija- ja erikoispalveluja. Mitä isompi keskus on, sitä enemmän siellä on monipuolisia palveluja. Vaikutusalue tarkoittaa keskuksen ympärillä olevaa maantieteellistä aluetta, joka on vuorovaikutuksessa keskuksen kanssa. Absoluuttiseksi vaikutusalueeksi kutsutaan aluetta, johon keskuksen vaikutus ulottuu tavalla tai toisella. Suhteellinen vaikutusalue on puolestaan alue, jolla keskuksen vaikutus on suurempi kuin minkään toisen keskuksen. Erilaisilla keskuspalveluilla on laajuudeltaan vaihtelevan suuruiset ja intensiteetiltään eri tavoin painottuvat vaikutusalueet. Kenttävoimakkuudella tarkoitetaan keskuksen vetovoimaa sen vaikutusalueella. Sitä voidaan mitata vaikkapa asiointikäyntien lukumäärällä tai keskuksessa työssä käyvien ihmisten suhteellisella osuudella alueen työvoimasta. Keskuksen kenttävoimakkuus heikkenee matkan pidentyessä ja julkisten ja yksityisten liikennöintimahdollisuuksien vaikeutuessa. (Valkama & Kallio 2006 ja Mikkonen 2001, 17–18.)

Keskus tuottaa erilaisia julkisia ja yksityisiä palveluja vaikutusalueensa asukkaiden, yritysten ja julkisen hallinnon tarpeisiin. Vaikutusalue on keskukselle markkina-alue. Toisaalta keskuksen ja vaikutusalueen välinen suhde on eräällä tapaa riippuvuussuhde. Vaikutusalue tarvitsee keskuksen palveluja, ja keskus on ainakin osittain riippu-

vainen vaikutusalueelta tulevasta kysynnästä ja ostovoimasta. (Valkama & Kallio 2006.)

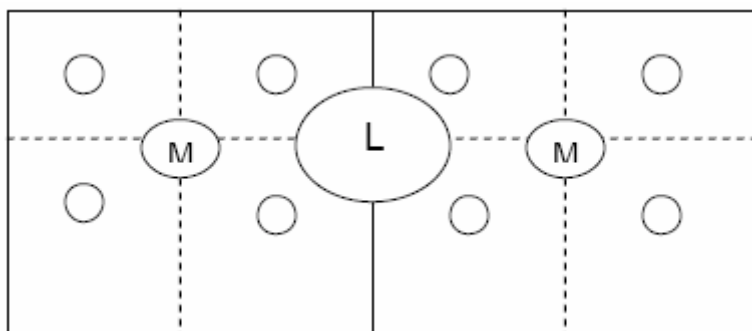
Keskuksessa tuotetaan paljon erilaisia hyödykkeitä ja palveluja, joilla jokaisella on omat erisuuruiset vaikutusalueensa. Pääsääntöisesti suurimpien keskusten vaikutusalueet ovat suuremmat kuin pienten keskusten. Suurta ostovoimaa ja kysyntää edellyttävä hyödyketuotanto sijoittuu lukumääräisesti harvoihin ja etäällä toisistaan oleviin, suuriin ylemmän tason keskuksiin. Tuloksena syntyy alueellisen työnjaon järjestelmä, jossa keskuksat ja niiden vaikutusalueet muodostavat hierarkkisen järjestelmän. (Valkama & Kallio 2006.)

Christallerin kehittämän keskuspaikkateorian mukaan keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä voi kehittyä kolmen periaatteen ohjaamana. *Huoltoperiaatteen* mukaan keskus huoltaa vaikutusaluetta. Silloin keskusten lisääntymiskerroin on kolme, eli keskusten lukumäärä lisääntyy kolmen kerrannaisina siirryttäessä ylemmältä alemmalle hierarkiatasolle (1 – 3 – 9 – 27 – 81 jne.). *Liikenneperiaate* ohjaa keskusten liikenteellistä järjestämistä ja keskusten sijoittumista pääteiden varsille. Kahden samantasoisien keskuksen väliin tulee yksi jonkin verran alempi keskus. Tällöin keskusten lisääntymiskerroin on neljä (1 – 4 – 16 – 25 jne.). *Hallintoperiaatteen* mukaan hallinnolliset keskuksat pyrkivät olemaan erillään toisistaan. Ideaalisesti järjestäytyneessä aluetaloudessa on sellainen keskushierarkia, jossa keskusta ympäröi alemman hierarkiatason keskusten kehä ja raja-alueet ovat harvaan asuttuja tai asumattomia. Tällöin lisääntymiskerroin on seitsemän (1 – 7 – 49 – 343 jne.). Teorian mukaan huoltoperiaate on ensisijaisin tai voimakkain selittäjä keskus- ja vaikutusaluejärjestelmän rakentumiselle. (Ks. esim. Valkama ja Kallio 2006 ja Katajamäki 1977.)

Keskuspaikkateoria perustuu useisiin taustaoletuksiin, jotka liittyvät etenkin alueen homogeenisuuteen ja firmojen, väestön ja ostovoiman tasaiseen jakautumiseen. Keskuspaikkateorian mukaan (Katajamäki 1977, 7):

- korkeamman asteisissa keskuksissa tuotetaan myös kaikkia alemman asteisten keskusten palveluita,
- hierarkian yläpäässä suuria keskuksia on hyvin vähän, ja alemmanasteisia pienempiä taajamia ja pitäjiä on paljon,
- samantasoisien keskusten välimatkat ovat yhtä suuria,
- tunnettaessa alimman asteisten keskusten välimatkat on kaikkien muiden keskusten välimatkat laskettavissa,
- eriasteiset alakeskuksat sijaitsevat kehissä suurempien pääkeskusten ympärillä,
- markkina-alueet saavat kuusikulmaisen muodon ja
- samankokoisilla keskuksilla on samanlaiset toiminnot ja samankokoiset vaikutusalueet.

Kuvio 1. Käsitteellinen esitys kaupunkiverkostosta ja keskuspaikkahierarkiasta.¹ (Ks. esim. Valkama ja Kallio 2006 ja vrt. Katajamäki 1977.)



Mitä suurempi kaupunki on, sitä suuremman palveluvalikoiman se tarjoaa. Markkina-kapitalismin ja taloudellisen toimeliaisuuden esiintymiselle ja syntymiselle on luontaisesti parhaimmat edellytykset suurissa keskuksissa ja niiden läheisillä vuorovaikutusalueilla. Yleistäen voidaan sanoa, että mitä monipuolisempaa ja vilkkaampaa keskuksen taloudellinen elämä on, sitä muuttuvampi on myös kuntapalvelujen toimintaympäristö. (Valkama & Kallio 2006.)

Taulukko 1. Kuntien lukumäärät ja väkiluku 31.12.2005 vuoden 2006 kuntajaon mukaan (Altika-tietokanta). (Valkama & Kallio 2006.)

Kokoluokka 8	N	Väkiluku 31.12.2005	Jakautuma N, %	Jakautuma väkiluku, %
alle 2001	81	103 729	18,8 %	2,0 %
2001 – 5000	142	472 801	32,9 %	9,0 %
5001 – 8000	72	458 841	16,7 %	8,7 %
8001 – 15000	69	734 071	16,0 %	14,0 %
15001 – 30000	36	754 689	8,4 %	14,4 %
30001 – 50000	16	606 830	3,7 %	11,5 %
50001 – 100000	9	636 562	2,1 %	12,1 %
yli 100000	6	1 488 057	1,4 %	28,3 %
Yhteensä	431	5 255 580	100,0 %	100,0 %

¹Kuviossa tietylle hypoteettiselle alueelle, jolla on 80 000 asukasta, kehittyi 11 kaupunkia. Kaupungeista yksi on iso (L). Kaksi muuta kaupunkia ovat keskikokoisia (M), ja kahdeksan kaupunkia on kooltaan pientä.

Lukumääräisesti pieniä eli alle 5 001 asukkaan kuntia on paljon (223 kuntaa), ja suurin osa väestöstä asuu suurissa, vähintään 50 000 asukkaan kunnissa (noin 40 % koko Suomen väestöstä). Ainoastaan kuudessa kaupungissa asukasluku ylittää satatuhatta asukasta. Tosin myös Lahden väkiluku lähentelee sadantuhannen asukkaan rajaa. Muutamia kuntaliitoksia on toteutunut viime vuosien aikana, eli kuntien lukumäärä on ollut laskeva. Tällä hetkellä monet tahot odottavat, että kuntien lukumäärää pienennetään radikaalisti lähitulevaisuudessa.

3.2 Keskittymiskehityksestä hajautumiskehitykseen

3.2.1 Suurkaupungit osaamiskeskittyminä

Tuotanto-, tutkimus- ja kehitystoiminta, rahoitusala, logistiikan solmukohtat sekä mahdollisesti muutkin taloudellisen toiminnan avaintehtävät näyttävät usein keskittävän ei pelkästään tiettyihin maihin vaan myös tietyille alueille näiden maiden sisällä. Toisin sanoen tämä tarkoittaa sitä, että jotkut alueet saavat globaaleja kehitysimpulsseja samalla kun joidenkin toisten alueiden taantumiskehitys voi voimistua. Kilpailukykyiset alueet kykenevät houkuttelemaan ja imemään globaalin talouden vetovoimaa, ja ne pääsevät osaksi globaalia kehittyvien alueiden verkkoa. Suurkaupungeille kansainvälinen vuorovaikutus on luontaista, kun taas maaseutualueita leimaa yleensä passiivisuus ja tapahtumattomuus. (Saartenoja 2000, 55–56 ref Lievonen ja Lemola 2004, 49).

Suurkaupungit ovat suuria osaamiskeskittymiä. Niissä sijaitsee monia eri alojen yrityksiä, ne ovat hallinnollisen elämän keskuksia, ja myös monien järjestöjen keskusorganisaatiot sijaitsevat suurkaupungeissa. Suuriin kaupunkeihin on keskittynyt valtavasti monipuolista ja kehittyvää osaamista. Osaamiskeskittymissä sijaitsevilla yrityksillä on edellytykset yhtä aikaa erikoistumiseen ja joustavuuteen. Rabellottin (1995, 30) mukaan joustavuutta saadaan aikaiseksi sillä, että alueella toimivilla firmoille kehittyy erityinen suhde työvoimaan, mikä auttaa tekemään nopeita, mutta kysyntäehtoisia muutoksia tuotantohenkilökunnan määrässä. Toisaalta voidaan esittää, että joustavuutta perustuu siihen, että osaamiskeskittymä edistää alihankintojen hyväksikäyttöä ja mahdollistaa ulkoisesti otolliset olosuhteet ulkoistamiselle. Erikoistuminen tulee mahdolliseksi, kun tuotantoprosessin eri vaiheita voidaan jakaa alueen yritysten kesken. Erikoistumisen avulla yhtiöt pääsevät hyötymään tuotannon skaalaeduista ja paremmasta innovaatiopotentialista. Kilpailun sijasta osaamiskeskittymän yritysten keskinäiset suhteet ovat yhteistyöhakuisempia sen johdosta, että pienten yhtiöiden tulee harjoittaa yhteistyötä kyetäkseen toimittamaan suuret tilaukset ja urakoimaan iso-

jen yhtiöiden pyytämät alihankinnat. (Ks. Anttiroiko, Kallio, Valkama & Siitonen 2006, 53.)

On väitetty, että suurimmissa yliopistokaupungeissa on parhaimmat edellytykset erikoistua innovaatioiden tuotantoon ja synnyttää niiden pohjalta kaupallista liiketoimintaa. Suurimmilla keskuksilla ovat vilkkaat kansainväliset kontaktit ja tiiviit yhteydet maailmanluokan osaamiskeskittymiin. Suurimmat yliopistokaupungit kykenevät myös eniten vetämään puoleensa kansainvälisiä huippuosaajia.² Suurten kaupunkien vilkkaan yritystoiminnan uskotaan synnyttävän tietointensiivisiä palveluyrityksiä, joilla on tärkeä sillanrakentajan ja tiedonvälittäjän tehtävä kansallisessa innovaatiojärjestelmässä.³ (Lievonen ja Lemola 2004, 130–140.)

Tuotannollisen osaamiskeskittymän kilpailuvaikutus perustuu tiettyihin taloudellisiin tekijöihin. Kirjallisuuden (ks. esim. Camagnin 1991 ref Rabellotti 1995, 30 ja Laakso ja Loikkanen 2004, 72–76 sekä Anttiroiko et al 2006, 49–50) perusteella voidaan tunnistaa ainakin seuraavat tekijät:

1. *Ulkoisvaikutukset.* Osaamiskeskittymässä toimivilla firmoilla on paremmat edellytykset dynaamisen tehokkuuden kehitykselle, koska siellä on enemmän oppimismahdollisuuksia ja edellytyksiä osaamisen ja tieto-aidon kumuloitumiselle.
2. *Läheisyysäästöt.* Alueen firmat säästävät transaktiokustannuksissa ja markkinoilla operoimisen kustannuksissa, koska face-to-face -kontaktit ja informaation vaihto ovat helpommin järjestettävissä.
3. *Synergiatekijät.* Osaamiskeskittymä tukee paikallista innovaatiokapasiteettia, koska se mahdollistaa matkimisen, yhteisyritykset ja -hankkeet, yhteistyön julkisten toimijoiden kanssa, yhteispalvelukeskukset, yhteistyön tutkimuslaitosten kanssa ja läheiset suhteet keksintöjen potentiaaliin hyödyntäjiin.

² Lievonen ja Lemola (2004, 136) ovat esittäneet, että erityisesti pääkaupunkiseudun olisi erikoistuttava innovaatioiden ja uusien yritysten tuottamiseen. Tämä edellyttää sitä, että yliopistot ja korkeakoulut kykenevät tavoittamaan kansainvälisen kärjen ja synnyttämään luovaa yhteistyötä yritysten kanssa. Pitkällä aikavälillä riskinä Suomessa on se, että tutkimusresurssit valuvat ja keskittyvät vähin erin Keski-Euroopan kansainvälisiin metropoleihin.

³ Suurissa kaupungeissa kustannustaso on muuta maata korkeampi, minkä vuoksi niihin kannattaa sijoittaa toimintoja, jotka vaativat runsaasti henkilökohtaista vuorovaikutusta monien toimi- ja osaamisalojen asiantuntijoiden ja päättäjien kanssa. Tämän johdosta mm. yksityisen ja julkisen sektorin pääkonttorit sijoittuvat yleensä suurimpiin kaupunkeihin. (Lievonen ja Lemola 2004, 136.)

4. *Houkutustekijät.* Keskittymä houkuttelee puoleensa alaan liittyvää muuta yritysosaamista, tavarantoimittajia ja tukipalvelujen tuottajia. Osaamiskeskittymän maineen vahvistuessa myös asiakkaiden ja yritysvierailujen määrä lisääntyy.
5. *Joustavuustekijät.* Keskittymässä työvoimaa voi siirtyä joustavasti työnantajalta toiselle. Koska keskittymässä on tuotantolaitoksia, se edistää alihankintojen hyväksikäyttöä ja mahdollistaa otolliset olosuhteet ulkoistamiselle.
6. *Erikoistumistekijät.* Erikoistuminen tulee mahdolliseksi, kun tuotantoprosessin eri vaiheita voidaan jakaa keskittymän yritysten kesken. Erikoistumisen avulla firmat pääsevät hyötymään tuotannon skaalaeduista ja paremmasta innovaatiopotentiaalista.
7. *Julkiset palvelut.* Valtio ja kunnat perustavat yrityspalvelutoimintoja mieluummin keskittymiin kuin niiden ulkopuolelle, ja tärkeimmät julkiset palvelut keskitetään suuriin kaupunkeihin.

Hautamäki (2003, 65) on huomauttanut, ettei Suomen pienuuden vuoksi maassa voi olla kovin monia korkealuokkaisia keskuksia tai keskittymiä. Globaaleja keskuksia, joihin kasaantuu huippuosaamista ja joissa tehdään merkittäviä innovaatioita, Suomeen voi syntyä vain muutama. Hautamäen mukaan Helsingin seutu on Suomen johtava globaali keskus, mutta sielläkin on jouduttu keskittymään muutamille alueille, kuten biotieteisiin ja tieto- ja viestintäteknologiaan. Hautamäen arvioiden mukaan muita Suomen globaaleja keskuksia ovat Jyväskylän, Turun, Tampereen ja Oulun seudut. Osaamisen kehittymisen ja siirtämisen kannalta tarvitaan myös kansallisia keskuksia, jotka ovat jatkuvasti yhteydessä globaaleihin keskuksiin ja ulkomaisiin keskuksiin. Kansallisiksi keskuksiksi Hautamäki nimeää Joensuun, Kuopion ja Lappeenrannan. Kansallisen keskuksen kehittymisen edellytyksenä Hautamäki pitää tutkimusta harjoittavia korkeakouluja. Globaalit ja kansalliset keskuksukset yhdessä tukevat maan muita keskuksia ja keskittymiä. (Ks. Anttiroiko et al 2006, 51.)

Globalisaatiokehityksen siirtyessä alkuvaiheesta tiivistymisvaiheeseen Suomessa alueellisiin kehitysedellytyksiin vaikuttavat alueelliset erot pääoman ja työn tuottavuudessa. Teollisuuden kokonaistuottavuus on Uudellamaalla selvästi korkeampi kuin muilla alueilla. Tuottavuuserot ohjaavat yhtiöiden sijoittumista, mikä saattaa entisestään lisätä tuottavuuserojen kasvua. Tuottavuuserot selittyvät erityisesti alueiden toimialaeroilla. Tuottava teollinen toiminta on keskittynyt rintamaille eli ns. teollisuus-Suomeen. Kaikkein tuottavin ala on tällä hetkellä ehkä elektroniikkateollisuus. Alueellisia tuottavuuseroja pidetään myös alueellisen innovaatiopolitiikan indikaattorina. Innovaatiot luovat uusia työpaikkoja ja uudistavat tai laajentavat liiketoimintamahdol-

lisuuksia. Tietoyhteiskunnassa ja tietämystaloudessa, jossa tieto on yksi tuotannontekijä maan, työn ja pääoman rinnalla, yritykset hakeutuvat enenevässä määrin paikkakunnille, joilla ne voivat verkostoitua ja solmia helpoimmin yhteyksiä tarvitsemiinsa asiantuntijoihin. Tietoyhteiskunta voi vähentää etäisyyksien merkitystä, mutta se ei tee niistä kokonaan merkityksettömiksi. Fyysinen läheisyys on tietoyhteiskunnassakin arvokasta sen vuoksi, että tiedon siirtäminen on osaamisen jakamista, jossa tarvitaan oppimista välittäviä ja tulkitsemista helpottavia järjestelmiä. (Lievonon ja Lemola 2004, 134–135.)

3.2.2 Hajautumiskehityksen ja esikaupungistumisen perusteet

Jotkut suurkaupungit ovat suurempia kuin monet itsenäiset valtiot. Monen suurkaupungin historia on pitempi kuin sitä hallinnoivan valtion historia. Tästä huolimatta suurten kaupunkien taloudellinen liikkumavara tai itsenäisyys voi olla suhteellisen niukka. Muuttoliike, elinkeinon rakennemuutos ja ikärakenteen kehitys ovat esimerkkejä yhteiskunnallisista kehityssuunnista, jota muuttavat asukkaiden palvelutarpeita ja palvelujen rahoitusedellytyksiä. Näistä erityisesti muuttoliike koskettaa paljon suurkaupunkeja. Kaupungistumisen aikana suurkaupungit joutuvat ottamaan vastaan suurta tulomuuttoa. Kaupungistumisen jälkeen alkaa yleensä esikaupungistuminen, jonka seurauksena suurkaupungista muuttaa väkeä esi- ja puutarhakaupunkeihin. Suurkaupungista muuttavat pois usein sellaisia aktiivi-iässä olevia perheitä, joka kykenevät hankkimaan oman asunnon kaupungin ulkopuolisilta työssäkäyntialueilta.

Esikaupungistumiskehitys käynnistyi Britannian ja Yhdysvaltain suurkaupungeissa jo useita vuosikymmeniä sitten. Yhä useammat ihmiset kyllästyivät suurkaupunkien ahautteen, meluun, kalleuteen ja pieniin asuntoihin, minkä seurauksena ihmisiä ryhtyi muuttamaan suurkaupunkien väljemmille kehysalueille. Esikaupungistumisen ydinjoukkoa ovat työkäiset ja varsinkin nuoret perheet. Sen seurauksena suurkaupungit menettävät hyvin ansaitsevaa väestöä, mikä heikentää suurkaupunkien verotuspohjaa. Huonommin toimeentulevien ja enemmän julkisia palveluja tarvitsevan kansanosan suhteellinen osuus kasvaa suurkaupungeissa esikaupungistumisen tuloksena. Tämä puolestaan aiheuttaa menolisäystarpeita suurkaupunkien budjetteihin. (Bish & Kirk 1974, 116.)

Lievosen ja Lemolan (2004, 135) käsityksen mukaan toimialan teknologinen pyrkimyksen tasaannuttua, yritykset saattavat alkaa arvostaa sijaintivalinnoissaan pikkukaupunkeja, joissa yleinen kustannustaso on alhaisempi. Pikkukaupungit ja keskikoiset kaupungit saattavat näyttäytyä turvallisilta, joustavilta ja ruuhkattomilta sijaintivaihtoehdoilta. Tällaiseen kaupunkiin muuttavalle yritykselle tai sen tuotantoyksi-

kölle saattaa olla tarjolla enemmän julkista tukea kuin suurkaupungissa. Yritykset tarvitsevat kuitenkin suurkaupungeissa olevaa osaamista, minkä vuoksi yritykset pitävät tärkeinä pienten kaupunkien suurkaupunkiyhteyksiä.

Keskittymiskehityksen vastatendenssi on hajautumiskehitys. Yksityisellä sektorilla kilpailun paineesta johtuva ulkoistamisen tarve ja välttämättömyys etsiä edullisia tuotantokustannuksia johtavat usein tuotannollisen toiminnan siirtämiseen pienemmille paikkakunnille. Julkisella sektorilla voi olla samantyyppisiä kustannuspaineita. Toisaalta demokratisointivaatimukset saattavat peräänkuuluttaa myös poliittisen vallan jakamista maakuntiin. Erityisen hyvin pääkaupungista voidaan siirtää yksinkertaisia mutta sähköisesti välitettäviä tukipalveluja ja riitinomaista konttorityötä, joka ei vaadi huippukoulutusta. Siirtokelpoista on myös työ, jossa käytetään paljon pitkälle analysoitua tietoa ja jossa asiakasrajapinnan hoito ei tarvitse suoraan kahden tai useamman henkilön välitöntä kontaktia. (Lievonon ja Lemola 2004, 136.) Hautamäen mukaan (2003, 53) hajauttaminen vahvistaa paikallistalouksia, koska paikallinen tuotanto ja talous ovat omiaan säästämään kuljetuskustannuksissa. (Ks. Anttiroiko et al 2006, 22.)

Hajautumiskehitys voi olla luonnollista tai tietoista julkista politiikkaa. Luonnollinen hajautumiskehitys syntyy yritysten, muiden yksityisten organisaatioiden ja kotitalouksien tekemiä päätöksistä muuttaa suurkaupungin tai koko kaupunkiseudun ulkopuolelle. Yritykset saattavat etsiä isompia toimitiloja tai muutoin sopivampaa toimintaympäristöä. Kotitalouksista etenkin lapsiperheet kaipaavat isompia asuntoja ja piha-alueita. Myös luonnonympäristöjen arvostus lisää suurkaupunkien ulkopuolisten alueiden vetovoimaa. Hallinnon hajasijoittaminen on tietoista julkista politiikkaa, jolla siirretään suurkaupungissa olevia virastoja, viranomaisyksiköitä ja julkisia palveluja maakuntakeskuksiin ja muihin pienemmille paikkakunnille.

Suurkaupunkien suhteellisen aseman heikkenemisen on sanottu johtavan siihen, että suurkaupungeista esikaupunkiin muuttaneet ihmiset jatkavat monien suurkaupunkipalvelujen käyttämistä entiseen tapaan. Tällaisia infrastruktuuripalveluja ovat kadut, puistot, torit ja liikenneväylät. Muita tällaisia palveluja ovat museot, teatterit, kirjastot ja jopa terveystalot. Esikaupunkiin muuttaneet ihmiset eivät osallistu maksamillaan veroilla näiden palvelujen rahoitukseen, koska heidän kunnallisveronsa ohjautuvat uusiin esikaupunkikuntiin. Kansainvälisessä kirjallisuudessa tätä ilmiötä kutsutaan esikaupunkien hyötykäyttöhypoteesiksi (*the suburban-urban exploitation hypothesis*). Hypoteesiin liittyvän käsityksen mukaan mitä korkeammaksi esikaupunkien väestö kasvaa suhteessa suurkaupungin väestöön, sitä suuremmaksi kasvavat myös suurkaupungin asukaskohtaiset menot. Toisaalta suurkaupunkiin pendelöivät esikaupunkilaiset lisäävät suurkaupungin taloudellisia aktiviteetteja ja vaikuttavat välillisesti myös

maan hinnan nousuun. Lisääntyneet taloudelliset aktiviteetit voivat puolestaan kasvat-
taa suurkaupungin joitakin maksu- ja verotuloja. Sen vuoksi ei voida sanoa *a priori*,
johtaako esikaupunkien vahvistuminen suurkaupungin taloudessa pitkällä tähtäyksellä
nettomenetyksiin vai -hyötyihin. Suurkaupunkien suhteellinen asema heikkenee kui-
tenkin sen jälkeen, kun esikaupungistuminen johtaa myös työpaikkojen siirtymiseen
pois suurkaupungista. (Bish & Kirk 1974, 116–117.)

Karvisen (1998, 38) mukaan urbanisaation ja suburbanisaation jälkeen vuorossa voi
olla desurbanisaatio ja reurbanisaatio. Desurbanisaatiossa kaupunkiyhdyskunnan ra-
tionaalinen perusta järkkyy. Muutoksen taustalla vaikuttavat teollisuusalojen kriisit ja
sosiaalisten ja taloudellisten organisaatioiden muutos. Niiden myötä keskustaajaman
kehitys taantuu ja kääntyy laskuun. Reurbanisaatio puolestaan elvyttää keskustaajaman
kehityksen uudelleen. Uuden kehitysvaiheen voi käynnistää kaupunkiudistus,
jonka avulla löydetään uusia tapoja kytkeä asumista urbaanin elämän muihin aktiivi-
teetteihin.

3.2.3 Suurkaupunkien taloudelliset kriisit

Enemmän tai vähemmän jatkuvat mutta voimakkaat yhteiskunnalliset muutokset ovat
heilutelleet paljon myös suurkaupunkien taloutta. Väestö- ja työpaikkamenetykset
ovat heikentäneet joitakin suurkaupunkeja siinä määrin, että kaupunkien teollinen pe-
rusta on järkkynyt pysyvällä tavalla. Teollisuuden rakennemuutosten jälkeen kunta-
päättäjät ovat löytäneet itsensä aivan uudesta tilanteesta, jossa he ovat olleet kykene-
mättömiä luomaan rationaalisia toimintamalleja taantuvan kehityksen pysäyttämiseksi
ja uuden talouskasvun pohjan luomista varten. Monella kaupunkiseudulla myös kun-
tarakenteesta johtuvat tekijät ovat estäneet kaupunki- ja kuntapäättäjiä pääsemästä yh-
teisymmärrykseen alueen yhteisestä kehittämisstrategiasta, koska kullakin kunnalla ja
kaupungilla on omia prioriteetteja. (Vrt. Rees & Lambert 1985, 95–96.)

Monet suurkaupungit ovat voineet ajautua merkittäviin taloudellisiin ongelmiin elin-
keinojen rakennemuutosten vuoksi. Väkimäärän supistuessa ja työpaikkojen kadotes-
sa kaupungin tulovirta ei riitä kattamaan kaupungin menotarpeita. Esikaupungistumi-
nen voi siirtää ison osan parhaimmasta veronmaksukyvyistä kaupunkiseudun muihin
kuntiin, mutta suurkaupunkiin saattaa jäädä jäljelle runsaasti väestönosaa, jonka sosi-
aaliset ja taloudelliset tarpeet ovat suuret. (Bish & Kirk 1974, 116.) Wingerin (1977,
264–265) mukaan muita syitä suurkaupunkien talouskriiseille ovat yksipuoliset vero-
tuskohdeet, julkisten alojen ammattiliittojen painostusvoiman kasvu, palvelulogistii-
kan ja -teknologian kehitys ja kuntarajat ylittävät ulkoisvaikutukset.

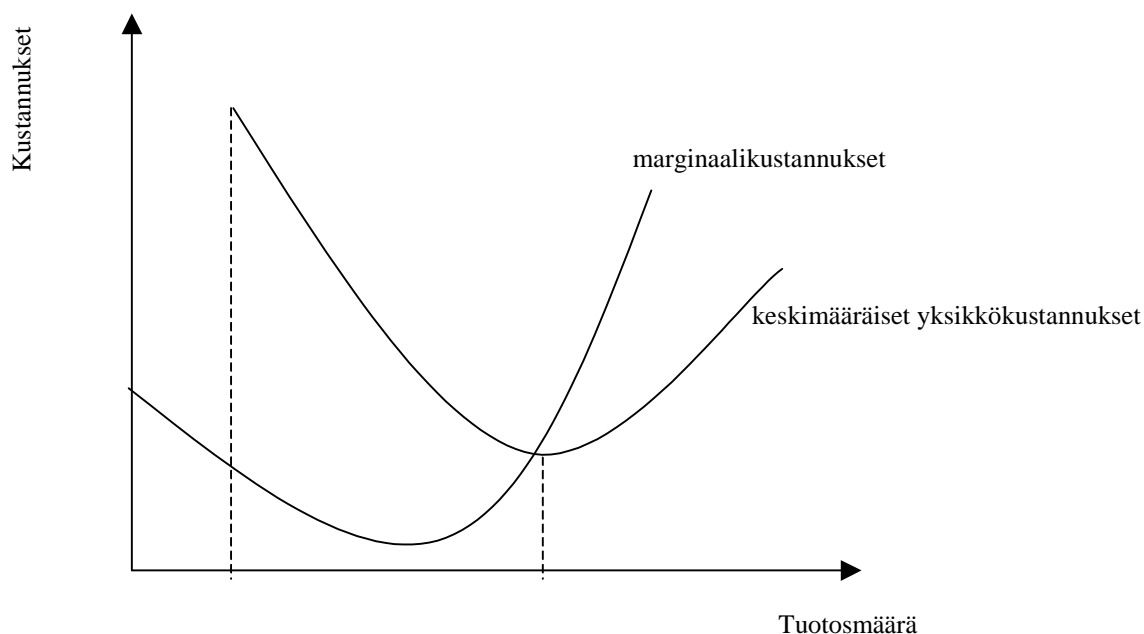
Yksi hyvin dokumentoiduista ongelmallisista suurkaupungin talouskriiseistä oli New York, joka ajautui talousvaikeuksiin jo 1970-luvulla. New York rahoitti usean vuoden ajan käyttömenojaan velanotolla, mikä sai lopulta pankit kieltäytymään lisälainoituksesta. New York olisi ajautunut taloudelliseen konkurssiin, jos osa- ja liittovaltio eivät olisi puuttuneet tapahtumien kulkuun. Toisaalta Nathan ja Adams (1976) ovat varoitaneet New Yorkin esimerkin liiasta yleistämisestä. Heidän mukaansa jokainen kaupunki on erilainen. Yhdysvalloissa on ollut monia muitakin kaupunkeja, jotka ovat kohdanneet pahempia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia kuin New York, mutta ne ovat siitä huolimatta selvinneet katastrofeistaan. Glassberg (1981, 165) on jopa julistanut, että kaupunkien rahoitusongelmista on tullut arkipäivää ja rahoituksellinen niukkuus on enemmän sääntö kuin poikkeus. (Bailey 1999, 115 ja vrt. Salli 1988, 35.)

3.3 Skaalaedut ja -haitat sekä kuntakokoyksymys

Suurkaupunkien on väitetty hyötyvän palvelutuotannon skaalaeduista. Skaalaetu valitsee silloin, kun tuotantolaitoksen tuotannon kasvattaminen lisää kokonaistuotantokustannuksia suhteellisesti vähemmän kuin, mitä tuotanto kasvaa. Silloin keskimääräinen tuotantokustannus laskee tuotantomäärän kasvaessa.⁴ (Ks. esim. Stiglitz 1988,185.)

⁴ Skaalaedun käsite on lähellä monituote-edun (economics of scope) käsitettä. Monituote-etu tarkoittaa sitä, että jotakin palvelua on helppo tai edullista tuottaa jonkun toisen palvelu ohessa. (Aronen, Järviö, Luoma ja Rätty 2001, 33.)

Kuvio 2. Keskimääräisten yksikkökustannusten kuvaaja.



Skaalaedut voidaan jakaa sisäisiin ja ulkoisiin skaalaetuihin. Palveluntuotantoyksikköä varten tehtyjen korkeiden perustamiskustannusten takia kannattaa kasvattaa tuotantomäärää, koska keskimääräinen yksikkökustannus saadaan siten laskemaan. Tämä on esimerkki sisäisestä skaalaedusta. Isommassa tuotantoyksikössä työvoima voi paremmin erikoistua, ja yksiköllä on enemmän volyyymiä T&Tk -toimintaan. Ulkoiset skaalaedut liittyvät siihen, että toimialan yleinen kasvu synnyttää alalle erilaisia tukipalveluja. Tukipalvelut voivat olla sekä julkisia että yksityisiä palveluja. Tuki- ja liitännäispalveluja kasvaessa ydinhyödykkeitä tuottavien yksiköiden on helpompaa ja edullisempaa hankkia erilaisia tukipalveluja.

Skaalaedut on tunnistettu alun perin teollisuustuotannossa, joka tuottaa pitkälle standardoituja tuotteita. Julkisen palvelutuotannon skaalaeduista ei ole olemassa yhtä selkeitä evidenssiä. Teollisuustuotannossa kustannukset ja tuotetut hyödykkeet ovat määriteltävissä ja mitattavissa, mutta kunnallishallinnossa palvelujen mitattavuus on erityisen ongelmallista.

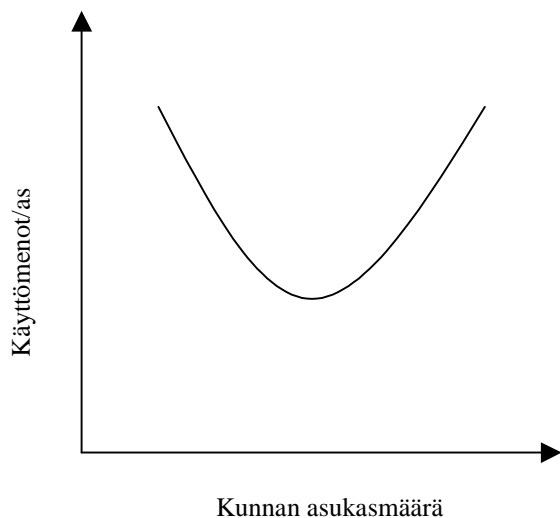
Skaalaetuja voidaan tutkia monilla tavoin. Voidaan kysyä alan ammattilaisilta ja asiantuntijoilta, mitkä ovat heidän käsityksensä optimaalisesta tuotantoskaalasta. Tilasto-

tietojen avulla voidaan tehdä pitkittäistarkasteluja, joiden avulla voidaan päätellä, minkä kokoiset tuotantoyksiköt ovat säilyneet markkinoilla.

Kunnallistieteissä kuntien skaalaetuja on tutkittu erityisesti analysoimalla kuntien asukaskohtaisia menoja ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Vaikka kunnallisten palvelujen skaalaetujen tutkimiseen liittyy monia vaikeuksia, muutamat tutkijat ovat pyrkineet määrittelemään jopa kunnan optimikokoa. Yleisesti ottaen varsinaisen palvelutuotannon optimikokoa on kuitenkin helpompi tutkia kuin hallintotoiminnan skaalaetuja. (Bennet 1980, 126 ref Oulasvirta 1992, 8–12)

Suoriin ihmiskontakteihin perustuvissa palveluissa mittakaavaetujen saavuttaminen voi olla vaikeaa. Esimerkiksi peruskoulu- ja erikoissairaanhoidon palvelutuotannon kasvattaminen edellyttää nopeasti uusien palveluyksiköiden perustamista, koska niissä kapasiteettirajat tulevat nopeasti vastaan. Bennettin mukaan optimikokoinen kunta ei ole suuri eikä pieni. Pienimmissä kunnissa on korkeat palvelutuotannon yksikkökustannukset, koska ne eivät pääse tehokkaasti hyödyntämään skaalaetuja. Suurissa kaupungeissa mittakaavaedut heikkenevät, ja suuren koon tuomat koordinointi- ym. haitat ylittävät edut. Näiden syiden vuoksi kuntien kustannuskäyrän oletetaan olevan U-kirjaimen muotoinen. (Bennet 1980, 126 ref Oulasvirta 1992, 8–12.)

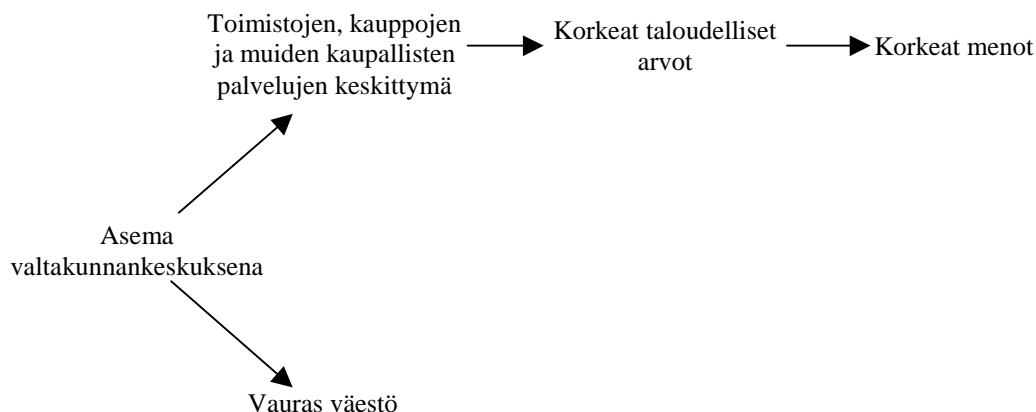
Kuvio 3. Useat tutkimukset tukevat oletusta, jonka mukaan kunnan koon perusteella laskettu kustannuskäyrä on U-kirjaimen muotoinen. (Ks. esim. Moisio ja Uusitalo 2003, 20.)



Newtonin (1981) mukaan kaupungin suuri väestömäärä voi kääntää skaalaedut palvelutuotannon skaalahaittoiksi. Hänen mukaansa keskuspaikkakaupungeissa esityyntyä skaalahaittoja. Newtonin yksinkertaistettu selitysmalli on seuraava:

Keskuspaikka → Iso väestöpohja → Skaalahaitat → Palvelutuotannon korkeat kustannukset

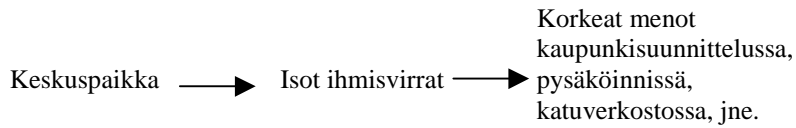
Keskuspaikoissa on myös suhteellisen paljon liike- ja toimistotilaa, jonka vuokrataso on yleensä suhteellisen korkea. Keskuspaikan valtakunnallinen merkittävyys vaurastuttaa myös alueen asukkaita. Näiden tekijöiden vaikutusketjua kuvaa seuraava päättyketju.



Siinä missä yritykset myös julkishallinto tuottaa monia keskuspaikkapalveluja. Tällaisia ovat erityisesti kirjastot, museot, galleriat, liikuntapalvelut, puistot, kasvitieteelliset puutarhat, eläintarhat ja erikoisoppilaitokset. Erityisesti puistojen ja liikuntapaikkojen tarve on keskuspaikoissa polttava, koska kaupunkien asukkaiden on vaikea tavoittaa avointa maaseutua. (Newton 1981, 129.)

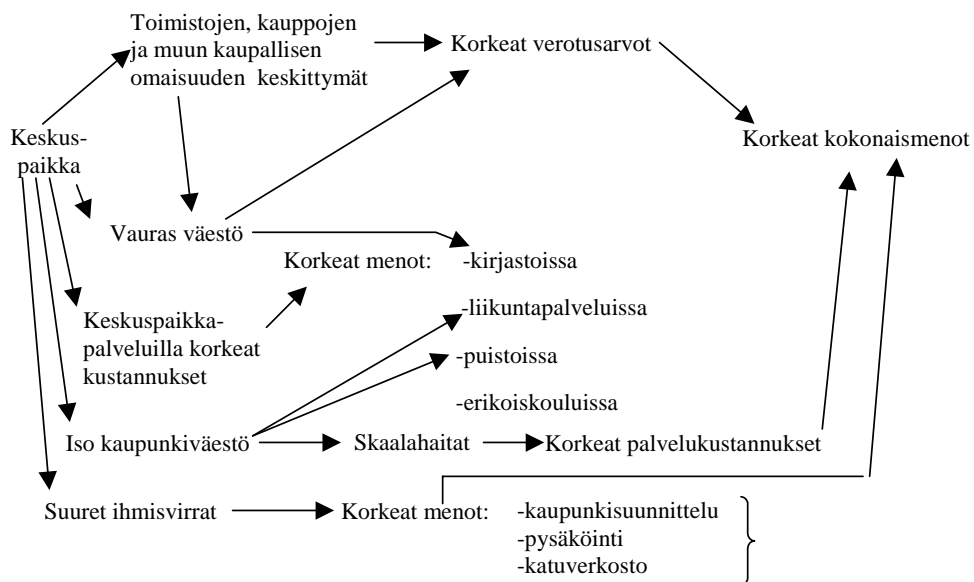
Keskuspaikka → Korkeat menot kunnallisissa keskuspaikkapalveluissa, erityisesti kirjastoissa, museoissa, gallerioissa, liikuntapalveluissa, puistoissa, erityiskoulutuksessa, jne.

Keskuspaikat houkuttelevat suuria määriä vierailijoita ja työmatkailijoita, jotka käyttävät keskuspaikkoja työntekoon ja huvituksiin. Mitä ylempänä keskuspaikka on aluerakenteessa, sitä suurempi kysyntä kohdistuu keskuspaikkakunnan julkisiin palveluihin, kuten kaupunkisuunnitteluun, pysäköintiin ja katuverkostoon. (Newton 1981, 129.)



Yhdistämällä edellä esitetyt kuviot saadaan syntymään yksi isompi kuva. Siitä voidaan löytää riippumattomia ja riippuvia muuttujia, ja se auttaa luomaan teoreettista koherenssia yksittäisten havaintojen välille. Päättelyketjut jäsentävät myös kausaalisuhteita sillä tavalla, että niitä voidaan testata myös empiirisesti.

Kuvio 4. Keskuspaikan ja korkeiden menojen välistä kausaalisuhteita kuvaava malli (Newton 1981, 130).



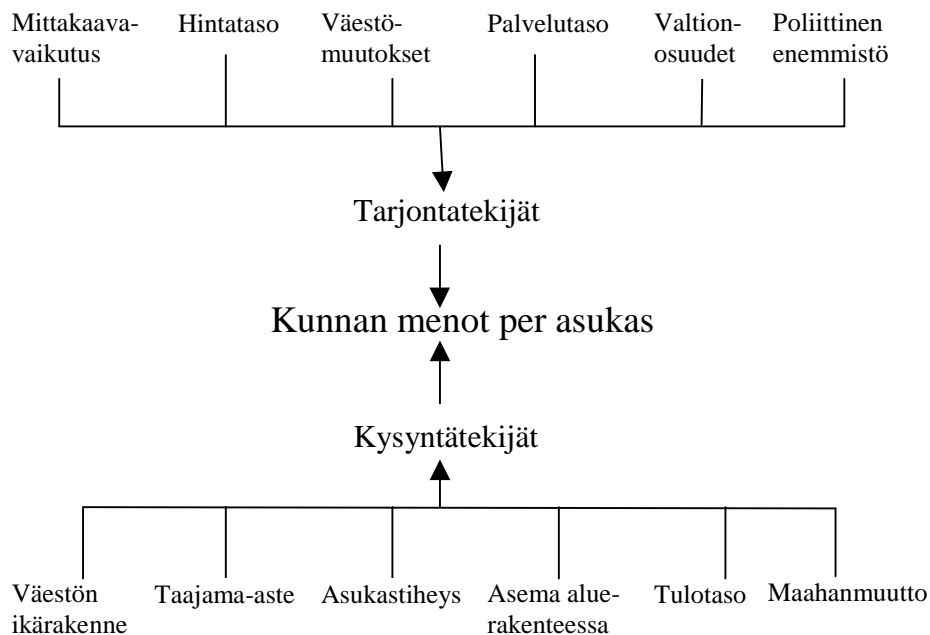
3.4 Suurkaupunkien kustannustason selittäminen ja tutkiminen

3.4.1 Suurkaupunkien kustannustason selittäminen kysyntä- ja tarjontatekijöillä sekä tuottavuuseroilla

Suurkaupunkien keskimääräistä korkeampia tai poikkeuksellisen korkeita menoja on selitetty suurkaupunkien markkinaolosuhteilla. Silloin keskeiseen asemaan nousevat kysyntä- ja tarjontatekijät. Toiseksi voidaan tarkastella myös tuottavuuserojen suhteellista hintavaikutusta.

Kunnallistaloudessa tarjonnalla tarkoitetaan kunnan halua ja kykyä tuottaa ja järjestää palveluja kaupungin asukkaille. Kysyntätekijöillä tarkoitetaan väestön toiveita ja alueyhdyksunnan tarpeita julkisen palvelutuotannon suhteen. (Valkama 1991 ja Jonsson 1989.)

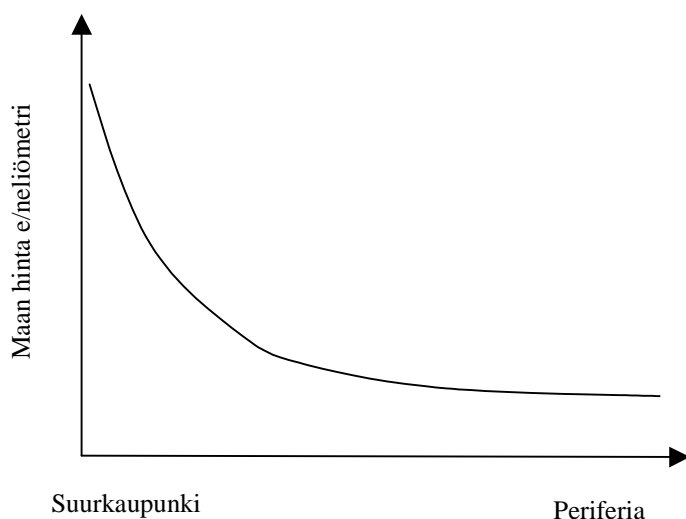
Kuvio 5. Klassiset kunnallistalouden asukaskohtaisten menojen selitystekijät (Valkama 1991, 26 ja Jonsson 1989)



Mittakaavavaikutuksella ymmärretään tuotettavien palveluhyödykemäärien vaikutusta tuotantokustannuksiin. Tuotannon volyymilla voi olla mittakaavaetuja tai -haittoja (Levy 1985, 6). Suurkaupungeissa isot volyymit voivat tuottaa enemmän mittakaava-haittoja, sillä organisaation koon kasvaessa koordinoitongelmat lisääntyvät. Ison organisaation byrokratian on sanottu pienentävän myös sisäistä yrittäjyyttä ja organisaation jäsenten yhteisvastuuta. (Winger 1977, 23–24.)

Hintatasoon liittyvän näkemyksen mukaan suurissa kaupungeissa on korkeampi hinta-taso kuin kunnissa keskimäärin. Korkeampi hintataso on seurausta monesta eri tekijästä. Suurkaupungeissa työvoima on koulutetumpaa, maa on niukempi resurssi, ja liikennöintitarve on korostuneempi. Toisaalta suurkaupunkien korkean hintatason perusteella ei voida olettaa, että periferiassa hintataso olisi edullinen. Periferiassa tuotantopanosten hintatasoa nostavat työvoiman niukkuus, pitkät välimatkat ja osaamisintensiivisten yrityspalvelujen eli ns. KIBS-palvelujen (*knowledge intensive business services*) puuttuminen. (Vrt. Valkama 1991, 27.)

Kuvio 6. Maan arvon aleneminen siirryttäessä suurkaupungista kohti periferiaa.



Vähenevä väestökehitys on omiaan kasvattamaan palvelujen asukaskohtaisia tuotantokustannuksia. Julkisoikeudellisesti säännellyllä kunnallishallinnolla on vaikeuksia sopeutua ympäristömuutoksiin ja erityisesti vähenevään väestökehitykseen. (Valkama 1991, 28.) Lisäksi monet kunnalliset palvelut ovat luonnollisia monopoleja (vesilaitokset, sähköjakeluverkko, sillat, torit, uimarannat jne.) tai sillä tavalla pääomaintensiivisiä, ettei niistä aiheutuvia kiinteitä kustannuksia voida leikata väestön vähenemisestä vastaavalla osuudella. Väestömuutokset voivat vaikuttaa suurkaupunkeihin myös

sillä tavalla, että niihin muuttaa enemmän palveluja tarvitsevia ihmisiä ja hyviä veronmaksajia muuttaa suurkaupungeista esikaupunkeihin. Suurkaupunkiin muuttavat voivat olla esimerkiksi keskimääräistä epäsosialisempaa ainesta.

Mitä korkeampaa palvelutasoa kaupunki ylläpitää, sitä korkeammat ovat kaupungin kustannukset. Lainsäädäntö määrittelee kuntapalveluiden minimitason, jonka jokainen kunta ja kaupunki joutuvat järjestämään asukkailleen. Jos jokin kunta syystä tai toisesta ylläpitää korkeampaa palvelutasoa, se edellyttää todennäköisesti myös korkeampia palvelujen tuotanto- tai järjestämiskustannuksia. Itsehallintonsa puitteissa kunnilla on päätösvaltaa myös oman yleistoimialansa suhteen. Yleistoimialan puitteissa kunnat voivat tuottaa ja järjestää erilaisia palveluja, joihin niillä ei ole minkäänlaisia lakisääteisiä velvoitteita. Julkisten palvelujen taso on yleensä keskimääräistä parempi suurkaupungeissa, koska suuret kaupungit harjoittavat enemmän tutkimus- ja tuotekehitystoimintaa ja tarjoavat sellaisia erikoispalveluja, joita ei ole saatavilla maaseutupitäjissä. (Valkama 1991, 29 ja Jonsson 1989, 6.)

Valtionosuuksilla tarkoitetaan valtion osallistumista kuntien palvelutuotannon kustannuksiin. Valtionosuudet ovat kunnille tuloa siinä missä kunnallisverotulotkin. Valtionosuuksien tavoitteena on kuntien yleinen tukeminen, kuntien välisen tasa-arvon edistäminen, paikallisen demokratian edistäminen ja kuntien palvelutuotannon kannustaminen. Riippuen valtionosuusjärjestelmän perusteista järjestelmä itsessään saattaa suosia tai diskriminoida suuria kaupunkeja. Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä kannustaa niitä kuntia, joilla on hyvin korkea valtionosuusprosentti, kasvattamaan palvelutuotantoaan. Laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on tässä suhteessa neutraalimpi. Jonssonin mukaan mitä vakavaraisempi kunta on, sitä helpompi sen on käynnistää sellaisia hankkeita, joihin myönnetään valtionosuutta. (Jonsson 1989, 6 ja Valkama 1991, 30.) Tämä hypoteesi on aikanaan voinut selittää suurten kaupunkien liikunta- ja kulttuuritoimen korkeampia asukaskohtaisia menoja. Investointien valtionosuuksien merkitys on nykyään hyvin pieni, minkä vuoksi hypoteesi ei ole enää relevantti nykyisissä olosuhteissa.

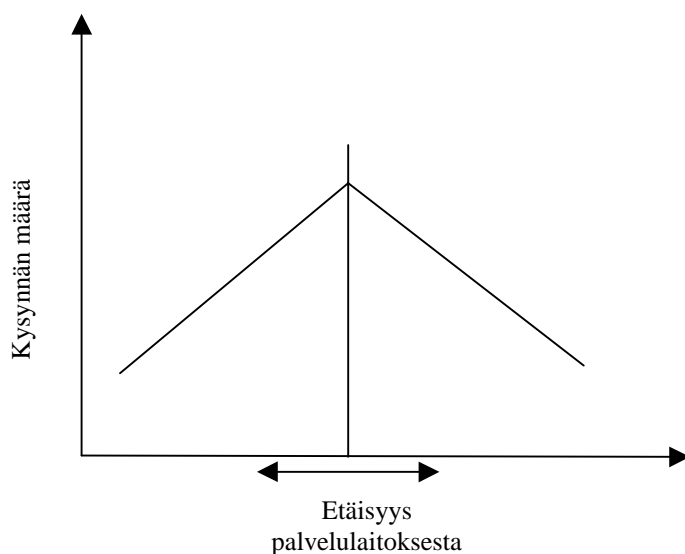
Tarjontatekijöistä myös suurkaupungin poliittiset tekijät saattavat vaikuttaa siihen, millaisia palveluja kaupunki tarjoaa jäsenilleen ja millaiseksi kaupungin kustannustaso tätä kautta muodostuu. Sosialistiset aatteet ovat syntyneet kaupungistumisen, teollistumisen ja työväenluokan syntymisen myötä. Tulojen uudelleenjakoa ja julkiset palvelut ovat vasemmistopuolueille tärkeitä asioita (Sharpe 1981, 21). Tältä pohjalta on muodostettu hypoteesi, jonka mukaan kunnan vasemmistolaisuuden voimistuessa sitä korkeammaksi kasvavat myös kunnan asukaskohtaiset menot. (Valkama 1991, 30–31 ja Jonsson 1989.)

Kysyntätekijöillä tarkoitetaan tässä yhteydessä asukkaiden ja alueella asioivien halukkuutta ja tarpeita kuntien palvelujen kulutukseen sekä kykyä maksaa maksullisista suoritteista vaadittuja hintoja (vrt. Rosenberg 1978, 126). Väestön ikäjakauma on yksi tärkeä elementti kunnallisten palvelujen kysyntätekijöissä. Kunnat, joissa on suhteellisen paljon nuoria tai vanhuksia, voivat joutua pitämään yllä keskimääräistä kalliimpaa palvelutuotantoa. Koska suurkaupungeissa yleensä on paljon vanhuksia, se voi selittää suurkaupunkien poikkeuksellisen korkeita kustannuksia. (Valkama 1991, 32 ja Jonsson 1989, 1–2.)

Suurkaupungit ovat syntyneet ja ne kehittyvät kaupungistumisen seurauksena. Lähtöpäässä kaupungistuminen autioittaa haja-asutusalueita, ja toisessa päässä se ylikansoittaa suurkaupunkeja. Kaupungistuminen tuottaa kaupunkikulttuuria, ja se keskittää taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia aktiviteetteja kaupunkeihin (Greer 1962, 14). Toistaalta suurkaupunkien sisällä tapahtuu erityymistä, ja joihinkin kaupunginosiin keskittyy sosiaalisia ongelmia, kuten työttömyyttä, köyhyyttä ja vieraantumista (vrt. SOU 1997:24, 13). Kaupungistumisen välittömänä seurauksena on kollektiivitarpeiden lisääntyminen. Kaupungistuminen luo tiheään asuttua taajamaa, joka tarvitsee suunnittelua, liikenneväyliä, teknisiä verkostoja jne. Hypoteesin mukaan kunnan taajama-asteen kasvu lisää kunnan velvollisuuksia ja sitä myöten myös kunnallisia menoja. (Valkama 1991, 32 ja Jonsson 1989, 2.)

Fyysiset asiointimatkat vaikuttavat siihen, kuinka kallista palvelujen kuluttaminen on kuntalaisille. Kuntalaiset joutuvat matkustamaan kunnallisiin palvelulaitoksiin, mikä aiheuttaa välittömiä matkustamiskustannuksia ja vaatii heiltä aikauhrauksia. Löschin teorian mukaan palvelun hinta on jokaiselle sama palvelulaitoksessa. Palvelujen kulutuskustannukset ovat kuitenkin sitä korkeammat, mitä kauempaa asiakkaat joutuvat matkustamaan palvelulaitoksiin. Kuntavertailuissa tällaiset kuntalaisten näkökohdat eivät yleensä ole mukana, koska niissä sovelletaan kuntanäkökulmaa. Koska kustannukset kasvavat matkustamisen seurauksena, palvelujen kulutus vaikeutuu ja vähenee sen myötä. Suurten kaupunkien korkea asukastiheys tekee useammille asukkaille palvelujen kuluttamisen helpommaksi, minkä vuoksi suurten kaupunkien palvelutuotannon kustannustaso kasvaa. (Valkama 1991, 33, Bennet 1980, 221 ja Jonsson 1989, 2.)

Kuvio 7. Kysynnän määrän ja fyysisen etäisyyden välinen suhde



Kuntien tuottamat palvelut eivät ole tarkoitettu yksinomaan oman kunnan asukkaille, vaan kunnan palveluja kuluttavat myös ympäröivien alueiden asukkaat ja matkailijat. Kunnallisten palvelujen tuotanto ja kulutus on aina jossain määrin vastavuoroista niin, että maaseudulta käydään kuluttamassa palveluja kaupungissa ja päinvastoin. Kunnat muodostavat eräänlaisen palvelutuotantohierarkian. Hierarkian alapäässä on paljon kuntia, jotka tuottavat hyvin yksinkertaisia ja pitkälle standardoituja peruspalveluja. Hierarkian keskivaiheilla on pikkukaupunkeja ja keskisuuria maalaiskuntia, joiden palvelutarjonta on hieman monipuolisempi kuin esimerkiksi pienissä kyläkeskuksissa ja saaristokunnissa. Ennen hierarkian yläpäässä hierarkiassa ovat maakuntakeskukset ja valtakunnanosakeskukset, joissa tuotetaan selkeästi kehittyneempiä ja monimutkaisempia palveluja kuin hierarkian alapäässä. Hierarkian yläpäässä olevat kunnat ovat kaupunkeja, jotka ovat huvielämän keskittymiä, kulttuurielämän keskuksia, elinkeinon elämän solmukohtia ja hallinnon keskuspaikkoja. Hierarkian huipulla on joko valtakunnan pääkaupunki tai valtakunnan suurin kaupunki. Tällaisen kaupungin palvelutuotanto sisältää kaikki peruspalvelut, mutta sen lisäksi siellä tuotetaan myös monia erikoispalveluja ja uutuuspalveluja. (Valkama 1991, 34 ja Levy 1985, 15.)

Newtonin (1981, 119–121) mukaan kunnan asema aluerakenteessa vaikuttaa kunnan kustannuksiin kahdella tapaa. Ensinnäkin asema vaikuttaa sitä kautta, että kunta tai kaupunki joutuu tarjoamaan erityispalveluita siinä suhteessa ja määrin, mikä on sen asema aluerakenteessa. Toiseksi asema vaikutus tuntuu sitä kautta, että mitä korkeampi on kaupungin asema hierarkiassa, sitä useammin siellä käy ihmisiä kulutusmat-

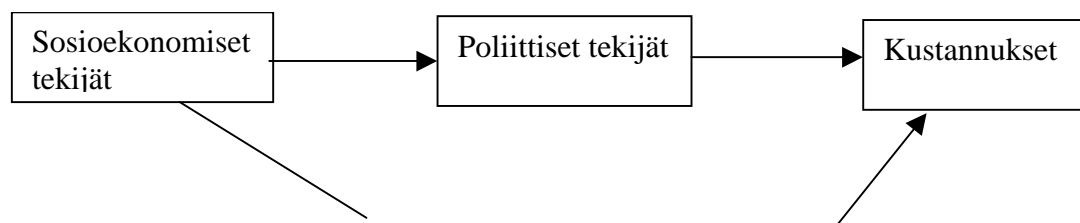
koilla ympäröiviltä alueilta. Vierailijoiden aiheuttaman kulutuspaineen vuoksi hierarkian yläpäässä olevat kunnat joutuvat satsaamaan enemmän torien, julkisten käymälöiden, julkisen liikenteen, lukioiden ja kulttuurilaitosten ylläpitoon. Mitä korkeampi aluerakennesema on, sitä korkeammaksi kaupungin kustannusten voidaan ennustaa kohoavan.

Joustojen avulla voidaan mitata ja tutkia, miten kysynnän määrä muuttuu, kun jonkin muun tekijän määrä muuttuu. Kysyntää sanotaan joustamattomaksi, kun ihmisten tulojen muutos ei vaikuta hyödykkeen tai palvelun kysynnän määrään. Esimerkiksi peruskoulupalvelun kysyntä on luonteeltaan hyvin joustamatonta. Ns. normaaleilla hyödykkeillä kysynnän tulojousto on positiivinen, eli kysyntä lisääntyy tulojen kasvaessa. Vastaavasti vähäarvoisilla hyödykkeillä tulojousto on negatiivinen, eli kysyntä laskee tulojen noustessa. Suurkaupunkien asukkailla on keskimääräistä korkeampi tulotaso. Kun kuntalaisten tulot ovat korkeat, kuntalaiset kuluttavat enemmän tulojoustavia kunnallisia palveluja, joita ovat esimerkiksi kulttuuri- ja ammattikoulutuspalvelut. (Valkama 1991, 32–35 ja vrt. Pekkarinen ja Sutela 1986, 25 ja 31.)

Suurkaupungit ja niiden monipuoliset mahdollisuudet vetävät puoleensa myös maahanmuuttajia. Erityisesti maahan muuttavat ulkomaalaiset asettuvat asumaan mielellään nimenomaan isoihin kaupunkeihin. Maahanmuuttajat saattavat vaatia uusilta kotikaupungeiltaan erityispalveluja, kuten esimerkiksi kouluopetusta omalla äidinkielellään. Lakisääteisesti kunnat on velvoitettu antamaan ulkomaalaisille myös ns. kotouttamispalveluja. Maahanmuuttajilla työllistyminen tuottaa erittäin suuria vaikeuksia, ja maahanmuuttajien joukossa työttömyys on paljon yleisempää kuin kantaväestössä. Tämä puolestaan heikentää alueen veropohjaa.

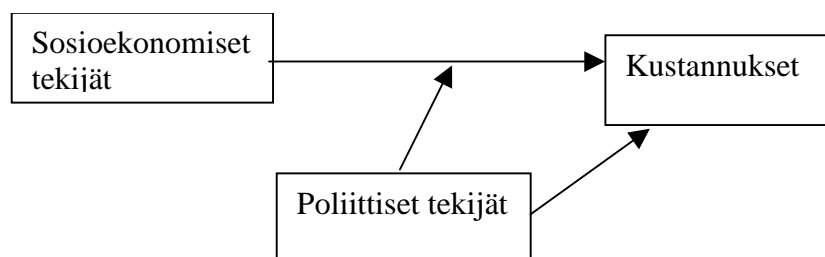
Suurten kaupunkien korkeampia menoja on selitetty sekä sosio-ekonomisilla että poliittisilla tekijöillä. Sen sijaa se tunnetaan huonommin, kuinka sosio-ekonomiset tekijät muuntuvat kunnan palvelutuotannon kustannuksiksi ja millainen funktio poliittisilla tekijöillä on muuntumisprosessissa.

Kuvio 8. Kunnan kustannusten sovinainen selitysmalli. (Hansen 1981.)



On olemassa kaksi kilpailevaa selitysmallia. Sovinnaisen selitysmallin mukaan sosiaaliset tekijät vaikuttavat suoraan toteutuviin kustannuksiin. Sen ohella sosioekonomiset tekijät vaikuttavat siihen, mitkä ovat kunnan poliittiset piirteet ja millaiseksi poliittiset valtasuhteet kunnassa muodostuvat. Tämän jälkeen poliittiset tekijät näkyvät johtavien toimielinten linjavalintoina, ja se vaikuttaa lopulta sitten myös kunnan menopäättöksiin.

Kuvio 9. Kunnan kustannusten tarkistettu selitysmalli. (Hansen 1981.)



Tarkistetun selitysmallin mukaan poliittisilla tekijöillä on itsenäinen rooli, ja poliittiset tekijät vaikuttavat suoraan toteutuviin menoihin. Toisaalta poliittiset linjaukset rajaavat ja määrittävät sosioekonomisten tekijöiden vaikutusta menoihin.

Koko julkisen sektorin menojen kasvua on selitetty myös Baumolin tuottavuuserojen mallilla, joka tunnetaan myös suhteellisena hintavaikutuksena. Julkisen sektorin toiminta on palvelutuotantoa, jossa on erittäin vähäiset mahdollisuudet tuottavuuden parantamiseen. Yksityinen sektori kykenee sitä vastoin jatkuvasti parempiin tuottavuuden parannuksiin. Kun yksityisen sektorin palkankorotukset pystytään rahoittamaan paranevalla tuottavuudella, suoritekustannukset pysyvät entisellä tasolla korotuksista huolimatta. Julkinen sektori joutuu kilpailemaan samasta työvoimasta kuin yksityinen sektori, minkä vuoksi sekin pitää nostaa palkkoja. Julkinen sektori ei voi kuitenkaan rahoittaa palkankorotuksia tuottavuuden kasvulla. Tämän vuoksi julkisen sektorin kustannustaso nousee suhteessa yksityiseen sektoriin. Tällainen suhteellinen hintavaikutus johtuu erilaisista tuotantoteknologian reunaehdoista, sillä yksityinen sektori voi hyödyntää paremmin mittakaavaetuja ja uusia teknologioita. (Bailey 2002, 55 ja vrt. Baumol 1967.) Suurkaupungeissa suhteellinen hintavaikutus voi olla korostuneempi kuin maalaiskaupungeissa, koska suurkaupungit ovat yksityisen taloudellisen toiminnan solmukohtia ja pääpaikkoja.

Suhteellinen hintavaikutus:

- yksityisen sektorin palkat kasvata tuottavuuden kasvun perusteella,
- kuntasektorilla ei ole juuri mahdollisuuksia tuottavuuden parantamiseen,
- kuntasektori joutuu kuitenkin seuraamaan yksityisen sektorin palkkakehitystä,
- sen seurauksena kunnalliset työvoimakustannukset kasvavat ja
- näin ollen rahoituspaineista ei voida syyttää itsekkäitä painostusryhmiä, keskushallintoa tai byrokraatteja.

3.4.2 Asukaskohtaisten menojen tutkimisen problematiikasta

Regressioanalyysi on hyvin suosittu tilastotieteellinen menetelmä tutkimuksissa, joissa on pyritty selittämään kuntatalousaineiston asukaskohtaisia menoja ja niiden variaatioita. Menetelmän tavoitteena on etsiä potentiaalisia selitystekijöitä sisältävästä havaintomatriisista ne muuttujat, joilla on selitysvoimaa asukaskohtaisten menojen suhteen. Menetelmän avulla muodostetaan asukaskohtaisia menoja kuvaava regressiomalli.

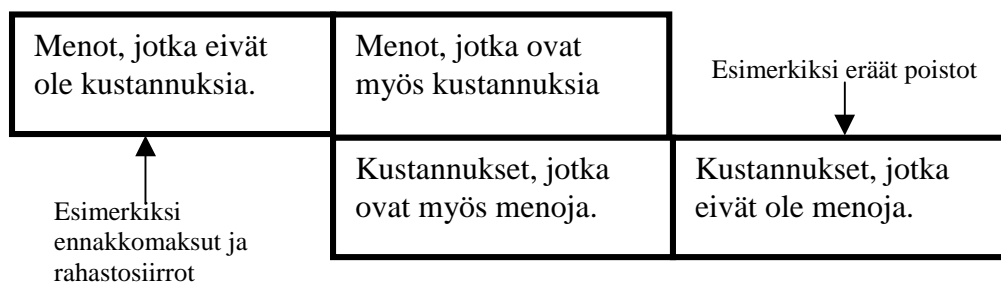
Kun tutkitaan erilaisten kysyntä- ja tarjontatekijöiden vaikutusta erikokoisten kuntien kustannusten tai menojen tasoon, muodostuu metodiseksi ongelmaksi se, että erilaiset selittävät tekijä (muuttujat) korreloivat keskenään. Sen vuoksi regressiomallia rakennettaessa tutkimuksessa pitää suorittaa muuttujien vakiointi, jonka avulla vain selitysvoimaiset muuttujat valikoituvat mukaan regressiomalliin.

Kuntien asukaskohtaisten menojen ja kustannusten tarkasteluissa esiintyy myös monia muita metodologisia ongelmia. Kunnan koon ja menojen suhde ei välttämättä ole lineaarinen, vaan se voi olla myös eri tavoin epälineaarinen. Tämä on otettava huomioon regressiomallia rakennettaessa. Väliin tulevien muiden muuttujien vaikutusta on vaikea huomata, jos selitysaselman taustalla oleva teoria ei tunnista näitä muuttujia. Menojen ja kustannusten laskennassa on monia kuntakohtaisia eroja. Kunnat saattavat soveltaa erilaisia kirjausperusteita, ja varsinkin yleishallinnon ja keskitettyjen palvelujen kustannuksia vyyrytetään kirjavin perustein hallintokunnille ja yksittäisille palveluille. Kunnat organisoivat palvelujaan nykyään vaihtelevin tavoin, minkä seurauksena kuntien tehtäviä voi olla esimerkiksi säätiöitytetty tai yhtiöitytetty. Erilaiset organisaa-

tioratkaisut vaikuttavat suoraan myös siihen, kuinka palvelujen järjestämisestä aiheutuneet menot näkyvät peruskunnan kirjanpidossa. Menoja ja kustannuksia koskevat vertailut eivät ota huomioon sitä, kuinka laadukkaita palveluja kunnat ovat järjestäneet. Lisäksi voidaan huomauttaa siitä, että skaalaedut eivät välttämättä ole yhteydessä väestömäärään, vaan tarkastelut pitäisi kohdistaa yksittäisiin palvelulaitoksiin, kuten ammattikorkeakouluihin, terveyskeskuksiin, krematorioihin, jne.

Johdon laskentatoimen näkökulmasta kysymyksenasettelulla eli sillä, onko kyse menojen vai kustannusten tutkimisesta, on oleellinen ero. Tätä näkökohtaa havainnollistaa seuraava kuvio.

Kuvio 10. Menojen ja kustannusten välinen yhteys. (Vrt. Stüber 1992, 17.)



3.5 Suurkaupunkien tuloja selittävästä tekijöistä

3.5.1 Suurkaupunkien verotulotekijöistä

Vero on rahasuoritus, jonka julkinen yhdyskunta itselleen kuuluvan julkisen vallan nojalla yksipuolisesti velvoittaa jäsenensä maksamaan yhdyskunnalle. Kunnallisen verotuksen tärkeimpänä tavoitteena on tyydyttää veronsaajan varaintarpeet. Aikaisemmin tiettyjä tuloja verotettiin raskaammin, ja joitakin toisia tuloja verotettiin kevyemmin. Nykyään veropolitiikassa on valalla pyrkimys kohti neutraaleja verojärjestelmiä. Viime vuosien aikana verotuksen painopistettä on siirretty hieman työn verotuksesta kohti kulutuksen ja ympäristöhaittojen verotusta. Tavoitteena on ollut verokantojen madaltaminen ja yhtenäistäminen, korkeiden marginaaliveroprosenttien alentaminen ja veropohjien laajentaminen.

Populaarikeskusteluissa usein esiintyvä väittämä on, etteivät Pohjoismaiden korkeat veroasteet ole sopusoinnussa lisääntyvän kansainvälisen kilpailun vaatiman työkuksannusten mataluuden kanssa. Erityisesti ansiotulojen kireä verotus ja väestön ikääntymisen aiheuttama menojen kasvu ovat herättäneet huolta. Tämän vuoksi on ennus-

tettu, että Pohjoismaissa joudutaan valitsemaan verokilpailun tai veroyhteistyön väli-
tätä. Globalisaation ja kansainvälistymisen hyvänä puolena on silti markkinoiden toimi-
vuuden paraneminen, minkä vuoksi julkisen vallan interventiotarpeet supistuvat. Glo-
balisaation ja kansainvälistymisen haittoina ovat verotulojen kerääminen herkästi ra-
jojen yli liikkuvilta vero-objekteilta ja verotuksen kohtaannon tunnistaminen avota-
loudessa.

Klassinen julkistalousopin mukaisen verojako-opin mukaan (ks. Kurri ja Loikkanen
1998):

- 1) Valtiolle kuuluvat progressiiviset tuloverot, koska valtakunnallista tulonjakoa voi toteuttaa vain valtio (huom. tulonjaon oikeudenmukaisuus) ja koska kunnat ovat liian pieniä yksiköitä olemaan vastuussa tulonjaosta.
- 2) Verot, joilla voidaan vakauttaa taloutta, pitäisi olla valtiolla. Alempien hallinnon-
tasojen verotuksen tulisi olla suhdanneneutraalia.
- 3) Valtiolle kuuluvat sellaiset välilliset verot, joita kunnallisesti päätettyinä verovel-
vollinen voisi välttää siirtymällä kunnasta toiseen ja jotka aiheuttaisivat haitallista ve-
rokilpailua kuntien välillä.
- 4) Kunnille kuuluvat parhaiten sellaiset verot, jotka kohteet ovat liikkumattomia tai
vaikeasti kuntien rajat ylittäviä objekteja. Omaisuusveroista tällaisia veroja, jotka täyt-
tävät nämä ehdot, ovat kiinteistöihin kohdistuvat verot.

OECD:n mukaan paikalliset verot voidaan jakaa viiteen ryhmään (Påhlsson 2006,
499):

- 1) Verotuskohteet (ja -perusteet) ja verotusasteet määritellään paikallisesti,
- 2) Verotuskohteet (ja -perusteet) määritellään keskushallinnossa, mutta verotus-
asteet määritellään paikallisesti.
- 3) Verotuskohteet (ja -perusteet) määritellään paikallisesti, mutta keskushallinto
määrää verotusasteet.
- 4) Verotuskohteiden (ja -perusteiden) sekä veroasteiden määrittämisvalta jaetaan
paikallistalon ja keskushallinnon kesken.
- 5) Keskushallinto määrää verotuskohteet (ja -perusteet) sekä verotusasteet, mutta
tilittää osan verotuloista paikallistasolle.

Pohjoismaiset paikallisen verotuksen järjestelmät korostavat tulojen verottamista. Anglosaksisissa maissa kiinteistövero on tärkeä kunnallisen verotuksen muoto. Ranskassa, Saksassa ja Italiassa kunnat keräävät myös arvonlisäveroja tavara- ja palvelukaupasta. (Bailey 2004, 240.)

Suomessa kunnallisvero on kunnalle tulon perusteella suoritettava vero, joka kannetaan kunnassa vahvistetun tuloveroprosentin mukaan suhteellisen jakoverona (ks. esim. Ruuska 1985, 45). Vuoden 1993 alusta kunnallisverotulot on jaettu vain ansiotuloista kannettavaan kunnallisveroon ja kunnan osuuteen yhteisöveron tuotosta. Lisäksi osa verotuloista tulee ns. verotulojen täydennyksinä. Pääomatuloista kunnat eivät enää saa veroa. Pääomatuloja ovat mm. korkotulot, vuokratulot ja osittain myös osinkotulot.

Taulukko 2. Verolajit ja veronsaajat.

Verolaji	Veronsaaja
Pääomatulojen vero	Valtio
Ansiotulojen vero	Valtio, kunnat, seurakunnat
Vakuutetun maksu	Kansaneläkelaitos
Työnantajan sosiaaliturvamaksu	Kansaneläkelaitos
Kiinteistövero	Kiinteistön sijaintikunta
Ajoneuvovero	Valtio
Metsänhoitomaksu	Metsänhoitoyhdistykset ja metsäkeskukset
Yhteisövero	Valtio, kunnat, seurakunnat
Ahvenanmaan maakunnan lähdevero	(soveltuvien osin) valtio, Ahvenanmaan kunnat
Koiravero	Vapaaehtoinen vero kunnille

Pääomaverotusuudistuksen yhteydessä vuonna 1993 kuntien oikeus verottaa alueellaan toimivia yrityksiä päättyi. Jälkeenpäin muutos on tuottanut merkittäviä vaikeuksia joillekin pienkunnille. Menetysten kompensointina valtio alkoi tilittää kunnille yhteisöveroa, johon yhdistettiin osa metsäverosta. Kuntien yhteisöveron tuottoon on liittynyt useita ongelmia. Esimerkiksi kuntien jako-osuudet pohjautuivat yhteisöjen tuloksiin vanhoilta vuosilta. Kun jako-osuudet pysyivät kiinteinä, yksittäisen kunnan elinkeinoelämän kehitys ei heijastunut kunnan saamaan yhteisöverotuottoon. Uudet jako-osuudet otettiin käyttöön vuoden 1999 alussa. Ne pohjautuivat kunnassa toimivien yhteisöjen maksamiin veroihin kannustaen kuntia elinkeinoelämän edellytysten parantamiseen. Lisäksi uudistuksessa otettiin huomioon metsävaltaisten kuntien asema. Jako-osuudet määräytyvät kunkin kunnan yritystoimintaerän ja metsäerän sum-

man suhteellisenä osuutena kaikkien kuntien vastaavien lukujen summasta. Jos firmalla on toimipaikka vain yhdessä kunnassa, yrityksen vero ohjataan yhteisön sijaintikunnalle. Jos yrityksellä on toimipaikkoja useissa kunnissa, yritykselle maksuunpan- tu vero jaetaan toimipaikkakuntien kesken toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstö- määrien suhteessa. Verohallinto selvittää yritysten toimipaikkojen henkilöstömäärät tilastokeskuksen tiedoista. Vuodesta 2002 alkaen ollaan oltu järjestelmässä, jossa yhteisöveron kunnittaiset jako-osuudet määritellään vuosittain kerralla lopullisiksi.

Kuntien kannalta vaikea yhteisöverotulojen ongelma on liittynyt kuntaryhmän jako- osuuksiin. Valtio on supistanut kuntien jako-osuutta useaan otteeseen. Nämä pienen- nykset ovat leikanneet merkittäväällä tavalla suurkaupunkien verotuspohjaa, koska yri- tystoiminta on suurkaupungeissa vilkkaampaa kuin pienissä kunnissa.

Kunnallinen kiinteistövero on käytössä useimmissa OECD-maissa. Suomessa kiinteis- tövero otettiin käyttöön vuonna 1993, jolloin kiinteistövero korvasi:

1. Kiinteistöjen harkintaverotuksen. Se oli ollut tärkeä verotusmuoto, koska se takasi kunnalle vakaata verotuloa. Valitettavasti sen ongelmana olivat verotuksen epä- täsmällisyys, kunnittaiset erot ja yleinen hyväksyttävyys, koska vero ei perustunut todelliseen tuloon.
2. Asuntotulon verotuksen. Se perustui omistusasunnon laskennalliseen tuottoon. Koska asumista omassa asunnossa ei mielletty tuloksi, veroa kritisoitiin laajalti.
3. Katumaksun. Sen tavoitteena oli kattaa kadunpidon kustannuksia.
4. Manttaalimaksun. Ennen manttaalimaksun lakkauttamista puolet kunnista peri tätä veroa. Veron tuotosta jaettiin avustuksia maatalouden tuottajajärjestöille.

Kiinteistöverotuksessa veron objekti on kiinteistö erikseen rakennusten ja maapohjan osalta tai muu Suomessa oleva itsenäisen maaomistuksen yksikkö. Yhteisistä alueista ei kanneta kiinteistöveroa. Kiinteistöveroa perustellaan sillä, että kiinteistöjen omista- jat hyötyvät yhdyskuntarakenteeseen tehdyistä kunnallisista investoinneista. Inves- toinnit puolestaan kapitalisoituvat kiinteistöjen hintoihin. Tämä nostaa myös kiinteis- töjen verotusarvoja, mikä puolestaan kasvattaa kiinteistöverotuloja. Kiinteistövero on kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön arvosta. Veron saajana kiinteistö- verotuksessa on kiinteistön sijaintikunta.

Baileyn (2004) mukaan kuntien väliset erot asukaskohtaisissa verotuspohjissa johtuvat taloudellisten aktiviteettien epätasaisesta jakautumisesta. Kun kunnan tulot eivät riitä enää kunnan menojen rahoittamiseen, kunnan talouteen syntyy rakenteellista alijäämää. Taloudellisiin aktiviteetteihin ja niiden jakautumiseen vaikuttavat talouden globalisaatio, kotitalouksien rakennemuutos (yhden hengen kotitaloudet ja ansiotulottomat kotitaloudet), demografinen rakennemuutos (huoltosuhteen muutos) ja elämäntapojen muutos (elämäntapasairaudet). Kunnalle syntyy rahoituspaineita, kun tietyn palvelutason ylläpitäminen aiheuttaa kasvavia kustannuksia ja menot kasvavat tuloja nopeammin. Keskushallinto kontrolloi enemmän tai vähemmän koko kuntasektorin menoja sekä makro- että mikrotaloudellisista syistä johtuen. Tältä osin keskushallinnolla on usein pyrkimyksenä myös kahlita kuntien erilaisten tulolähteiden käyttöä kuntataloudessa. Toisaalta valtio voi lisätä kuntien tehtäviä ilman vastuuta siitä, miten lisätehtävien rahoitus järjestetään. Kunnallistaloudessa rahoituspaineet voivat olla vakavat, mutta ne rajoittuvat yleensä tiettyihin kuntiin. Rakenteellista alijäämää syntyy tavallisesti sen vuoksi, että epätavalliset menotarpeet yhdistyvät tulopohjan heikkenemiseen. Tällaisessa tilanteessa kuntalaisille järjestetään liian vähän ja liian heikkoja palveluja ja/tai kunnallisia veroja ja maksuja korotetaan voimakkaasti. Yleensä lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa tehokkaasti maksujen korotusmahdollisuuksia, minkä vuoksi jäljelle jää verojenkorotusvaihtoehto. Kunnan rahoituspaineet voivat johtaa kuntalaisten ulosmuuttoon kunnasta, jos kuntalaiset alkavat äänestää jaloillaan. Tällaisen kehityksen myötä kuntaan jäisivät jäljelle vähäosaiset, minkä vuoksi palvelujen yksikkökustannukset todennäköisesti kasvaisivat. Tämän jälkeen kunnan olisi pakko nostaa veroja, mikä johtaisi edelleen veropohjan supistumiseen. Sen jälkeen ulosmuutto kasvaisi jälleen. Lopulta kunnan talouteen voisi syntyä itse itseään vahvistava köyhtymisen kehä. Yleensä monikertainen kurjistuminen keskittyy kuntiin, joissa on korkea työttömyys, alhainen tulotaso, heikko asumistaso, alhainen koulutustaso ja vaatimaton osaamisen taso.

Helin (ks. erityisesti 2004 ja 2005) on tutkinut säännöllisesti suurten kaupunkien talouden tilaa ja kehitystä. Hän on havainnut tutkimuksissaan, kuinka Helsingin verotulokehityksessä on ollut ongelmia 2000-luvulla. Esimerkiksi vuodesta 2001 vuoteen 2002 Helsingin verotulot supistuivat noin kolme prosenttia, mikä oli huonoin muutosprosentti verrattuna kaikkien muiden suurten kaupunkien verotulojen muutosprosentteihin. Helinin mukaan Helsingin kunnallisverotulot kasvoivat, mutta verotulojen kokonaismäärä kääntyi miinukselle yhteisöverotulo-osuuden vähenemisen myötä. Myös vuosina 2003 ja 2004 Helsingin verotulot kehittyivät heikoimmin suurista kaupungeista. Kokoavana syynä verotulokasvun hiipumiseen Helin mainitsee väkiluvun vähenemisen. Helinin mukaan veropohjan kasvuongelmille on vaikea löytää muita selkeitä syytekijöitä. Helin on tosin huomauttanut, että verotulojen analysoinnissa pitää ottaa huomioon myös ns. tekniset tekijät. Mm. optiotulojen kasvusta syntynyt verotu-

lojen rytmihäiriö oli tällainen erä. Muita teknisiä tekijöitä ovat olleet arvonlisäveron kattaminen yhteisöverosta, verovähennysten lisääminen ja verovähennysten korvaaminen valtionosuuksia korottamalla. (Helin 2005, 1 ja 8.)

Uusimmissa tutkimuksissaan Helin (2007a) on korostanut, että työpaikkojen lukumäärällä on selvä yhteys kaupungin verotuloihin, vaikka verot maksetaan kotikuntiin. 1990-luvun talouslama hävitti useita työpaikkoja Helsingistä, ja Helsingin on ollut vaikea toipua näistä menetyksistä. Esimerkiksi vuonna 2004 Helsingissä oli vain 0,3 % prosenttia enemmän työpaikkoja kuin vuonna 1990. Samaan aikaan Helsingin väkiluku oli kasvanut noin 13–14 prosenttia. Helsingissä työkäisiä miehiä on enemmän työvoiman ulkopuolella kuin pääkaupunkiseudulla keskimäärin. Myös Helsingin rakennusalan työpaikoista monet ovat vieraspaikkakuntalaisten hallussa.

Lankinen⁵ (2005, 96–98) on tutkinut muuttoliikkeen vaikutusta suurkaupungin eli Helsingin verotuloihin. Nuorisoa hakeutuu isompiin kaupunkeihin, joissa on olemassa koulutuspaikkoja. Suurkaupungin nuorten tulomuuttajien tulot ovat pienemmät kuin kantaväestöllä ja suurkaupungeista pois muuttavilla ihmisillä. Valikoivaa muuttoliikettä koskevan oletuksen mukaan suurkaupunkien verotuspohja olisi heikkenevä. (Vrt. Bradbury et al. 1982 ref Bailey 1999, 113.) Toiseksi suurkaupunkien verotuloihin vaikuttavat voimakkaasti suhdanteet. Laskusuhdanteet pienentävät suurkaupunkien tulopohjaa nopeammin kuin maassa keskimäärin. Noususuhdanteessa käy päinvastoin. Talouskasvu nostaa eniten suurkaupunkien verotuspohjaa. Kolmanneksi suurkaupunkien verotuspohjaan vaikuttaa väestön ikäjakauma. Koska suurkaupungissa on enemmän vanhuksia kuin ympäröivissä metropolialueen kunnissa, tämä heikentää suurkaupungin verotuspohjaa suhteessa kaupunkiseudun muihin kuntiin. Neljänneksi Lankisen mukaan suuraupungin keskimääräistä korkeampi työttömyys ja matalampi työllisyys heikentävät suurkaupungin suhteellista tulopohjaa metropolialueella.

3.5.2 Suurkaupunkien valtionosuustuloista

Valtionosuuksien makroteoreettisia selityksiä ovat hyvinvointivaltioteoria, kriittinen teoria ja organisaatioteoria. Hyvinvointivaltionteorian mukaan kunnat mobilisoitiin hyvinvointivaltion rakentamiseen valtionosuusjärjestelmän suunnittelusysteemeillä ja tulonsiirroilla. Kriittisen teorian tuottaman selityksen mukaan kunnat huolehtivat sosi-

⁵ Asuntotuotannon verotulovaikutuksia tutkittuaan Lankinen (2004, 68–69) esitti teesinsä, jonka mukaan asuntotuotannon kunnallistalouden tulovaikutukset jäävät suhteellisen pieniksi. Lankisen tekemiä empiiristen analyysien päätelmä oli, että Helsingissä harjoitettu asuntotuotanto pitää yllä lähinnä vain kaupungissa vakiintunutta tulotasoa.

aalisesta kulutuksesta valtion tuella järjestämällä hyvinvointipalveluja kansalle, mikä puolestaan ylläpitää pitää työvoiman tarjontaa yksityisen elinkeinotoiminnan käyttöön. Organisaatioteorioiden näkökulmasta valtionavut ovat olemassa siksi, ettei valtion ollut tarkoituksenmukaista rakentaa jokaiseen taajamaan omaa organisaatiota palveluja tuottamaan. (Ks. esim. Oulasvirta 1990 ja vrt. 1996.)

Valtionosuuksilla tuetaan kuntia rahallisesti, mitä pidetään perusteltuna sen vuoksi, että suurin osa kuntien tehtävistä on määrätty kuntien vastuulle lainsäädännössä. Valtionosuuksien avulla kunnat voivat käynnistää, ylläpitää ja laajentaa palveluja. Suomessa ensimmäiset valtionosuudet otettiin käyttöön 1800-luvun jälkipuoliskolla, kun kuntia haluttiin kannustaa koulujen perustamiseen ja kunnanlääkärin palkkaamiseen. (Oulasvirta 1999, 2.)

Kuntien taloudellisten tilanteiden tarkempi analysointi sivuutettiin valtionosuusjärjestelmän alkuaikoina lähes kokonaan. Kun kunnille annettiin lisää tehtäviä ja joissakin kunnissa ilmeni sen jälkeen palvelutuotannon ongelmia, valtionosuuspolitiikan tavoitteeksi tuli myös kuntien taloudellisessa asemassa olevien erojen tasaaminen. Senkin jälkeen kuntien taloudellisia ja tuotannollisia eroja arvioitiin pitkään karkealla tasolla. Vasta muutaman viime vuosikymmenen aikana kuntien resurssierojen ja palvelutarveerojen mittaaminen on kehittynyt siten, että valtionosuusjärjestelmää on voitu kehittää hienosyisemmäksi ja yksityiskohtaisemmaksi. Monista kuntien taloudelliseen asemaan liittyvistä tekijöistä ollaan kuitenkin edelleen erimielisiä, eikä kaikki eroja välttämättä pystytä luotettavalla ja tieteellisesti pätevällä tavalla havaitsemaan ja mittaamaan.

Nykykäsitysten mukaan valtionosuuksia tarvitaan tasoittamaan kuntien tulopohjassa olevia eroja, asukaskohtaisissa menotarpeissa olevia eroja ja kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevia, toimintaolosuhteista johtuvia palvelutuotannon kustannuseroja. Kuntien taloudellisessa asemassa olevien erojen tasaamisessa voidaan käyttää ns. Robin Hood -veroa, jolla paremmassa asemassa olevat kunnat tukevat heikommassa asemassa olevia kuntia. Toinen vaihtoehto on se, että valtio tasoittaa kuntien välisiä eroja maksamalla valtionosuuksia heikommassa asemassa oleville kunnille. Kansainvälisesti Robin Hood -vero on harvinaisempi, koska se tuottaa systeemiin maksajakuntia eli häviäjiä. Toisaalta kuntien välistä tasausta on suoritettu myös radikaaleille kuntarakenteen uudistuksille eli kuntaliitoksilla. (Bailey 2004, 235–237.)

Eurooppalaisella tasolla valtionosuuksien merkitys kunnallistaloudelle on ollut merkittävä. Esimerkiksi 1990-luvun puolivälissä valtionosuudet olivat selvästi tärkein tulolähde useissa Euroopan maissa. Yhdeksässä maassa valtio-osuudet kattoivat vähin-

tään kaksi kolmasosaa kuntien tuloista. Kuudessa Euroopan maassa valtio-osuuksien osuus kuntien tuloista oli 50–66 %. (Ks. esim. Bailey 2004, 232–233.)

Suurten kaupunkien valtionosuustulot kasvoivat niihin aikoihin, jolloin luotiin pohjoismaisen hyvinvointivaltion perustaa ja otettiin käyttöön uusia valtionosuuksia. 1950-luvun jälkeen valtionosuuksien porrastukset kasvoivat tuntuvammin. Valtionosuuksia alettiin ohjata alhaisen verotulopohjan kuntiin. Myöhemmin valtionosuusjärjestelmiin lisättiin myös syrjäisen sijainnin ja saaristomaisuuden kertoimia. Näillä toimenpiteillä valtionosuustulojen merkitys pieneni suurkaupungeissa. Suurkaupunkien veronmaksajista tuli tärkeitä pikkukaupunkien ja maaseutukuntien valtionosuuksien rahoittajia. Joissain tapauksissa valtionosuustulot kääntyivät negatiivisiksi, eli niissä tilanteissa joistakin kunnista tuli nettomaksaja.

4 Katsaus Skandinavian pääkaupunkien hallinnon ja talouden perusteisiin

Ruotsissa on kolmiportainen hallintojärjestelmä, jossa kunnilla on erittäin keskeinen merkitys. Kuntien oikeus itsehallintoon on turvattu maan perustuslaissa, ja noin 70 prosenttia julkisesta kulutuksesta ohjautuu kuntien kautta. Kuntien merkitystä kuvaa myös se, että Tukholman ja Göteborgin kaupungit ovat maan suurimmat kiinteistönomistajat. Kuntia on yhteensä 290 ja maakuntia (*län*) yhteensä 20. (Moody's Investors Service 2004.)

Ruotsissa ei ole mitään erityistä suurkaupunkilainsäädäntöä. Ruotsin kuntalaissa on silti joitakin harvoja mainintoja, joilla viitataan Tukholmaan ja Tukholman seudun kuntiin. Kuntalain mukaan Tukholman erityispiirre on se, että Tukholmassa valitaan poliittiset komissaarit. Muissa kunnissa näillä edustajilla on erilaiset nimikkeet. Ruotsalaisilla suurkaupungeilla ei ole metropolihallinnon tasoa, mutta kaupungit ovat kehittäneet kunnanosahallintoa ja delegoineet tiettyjä valtaoikeuksia kaupunginosalautakunnille (ks. esim. Wallenberg 1999). Ruotsin hajautetussa hallintojärjestelmässä myös maakuntaitsehallinnolla on suhteellisen vankka asema. Esimerkiksi Tukholman maakunnalla on oikeus ottaa itselleen vastuu sellaisista kunta-asioista, joissa muutoin ei saada aikaiseksi tarvittavaa yhteistyötä. Maakunta voi myös myöntää avustuksia kunnille ja taata kuntien lainanottoa. (The Status of Major Cities and Their Peripheries, 35.)

Tanskan hallintojärjestelmä on perustunut kolmitasoiseen hallintomalliin, jossa valtiotason alapuolella on ollut sekä kunta- että maakuntataso. Kööpenhaminan ja Frederiksbergin kaupungit ovat olleet ns. yhtenäiskuntia, eli kaupungit ovat olleet yhtä aikaa sekä kuntia että maakuntia. Yhtenäiskuntastatuksesta huolittamat Kööpenhaminan kaupungin tehtävät ja toiminnan rahoitus ovat määräytyneet samalla tavoin kuin tavallisessa kunnassa ja maakunnassa. Kööpenhaminaa, Frederisbergia, Odensenia, Aalborgia ja Århusia ovat koskeneet myös muuttamat kaupunkien sisäistä organisoitumista säännelleet erikoissäännökset⁶. Metropolialueen hallintoa on kehitetty osittaisuudistuksilla, joista osa on jäänyt väliaikaisiksi. Vuonna 1994 Kööpenhamina ja Frederiksberg perustivat yhdessä metropolialueen sairaalayhtiön, jota kaupungit rahoittavat yhdessä valtion kanssa. Metropolialueen komissio perustettiin vuonna 1994. Sen tehtävänä on ollut selvittää kuntien tehtäviä ja erilaisten uudistusmallien sopivuutta maakuntarakenteen näkökulmasta. Metropolialueen valtuusto perustettiin vuonna

⁶ Näillä kaupungeilla on ollut oikeus mm. perustaa maistraatti lautakunnan sijaan ja tehdä lautakunnan puheenjohtajasta myös viraston johtaja.

1974, mutta sen toiminta päättyi 16 vuotta myöhemmin. Vuonna 2000 perustettiin Suur-Kööpenhaminan yhteistyöelin, jonka kustannuksista ovat vastanneet Kööpenhaminan kaupunki, Frederiksbergin kaupunki ja kolme maakuntaa. (The Status of Major Cities and Their Peripheries, 56-57, Municipalities and Counties in Denmark 2002, 13–15 ja 19.)

Tanskalaisen kuntarahoitusjärjestelmä eroaa keskeisesti suomalaisesta järjestelmästä siinä, että pääsäännön mukaan kuntien ja maakuntien lainanotto on kiellettyä. Pääsääntöön on olemassa kaksi poikkeussäännöstä. Kunnat saavat automaattisen luvan luoton käyttöön, jos luotonkäytön mahdollisuutta anotaan kuntien liikelaitoksille tai poliittisten prioriteettien mukaisiin investointeihin. Harkinnanvaraisia luotonkäyttölupia kunnille myönnetään vuosittain määriteltävästä kiintiöstä. Käytännössä suurten kaupunkien on ollut suhteellisen vaivatonta saada tällaisia lupia, ja luotonkäyttölupia on myönnetty harkitummin pienkunnille. (Pedersen 2002, 96 ja 102–103.)

Tanskan hallintojärjestelmä uudistettiin perusteellisesti vuoden 2007 alusta lukien. Maakunnat lakkautettiin kokonaan, ja tilalle perustettiin entisiä maakuntia suuremmat alueet. Kuntien lukumäärää vähennettiin merkittävästi. Uudistuksen tavoitteena on parantaa julkisen toiminnan koordinoitua ja vähentää hallinnon päällekkäisyyksiä. Uudistuksen lähtökohta oli myös se, että Tanskassa kuntia pidettiin liian pieninä huolehtimaan lakisääteisistä velvoitteista. (The Status of Major Cities and Their Peripheries, 39, Municipalities and Counties in Denmark 2002, 5 ja The Local Government Reform – in Brief 2005, 7.)

Taulukko 3. Keskeisiä Tanskan hallinno uudistuksen tunnuslukuja.
(The Local Government Reform – in Brief 2005, 16–18.)

	Vuonna 2006	Vuonna 2007
Väliasteen hallinto	14 maakuntaa	5 aluetta
Keskimääräinen väliasteen hallintoyksikön alueen asukasluku	< 400 000 as	> 1 000 000 as
Kuntien lukumäärä	271 kuntaa	99 kuntaa
Keskimääräinen kunnan asukasluku	< 20 000 as	n. 55 000 as
Keskimääräinen kunnan pinta-ala	159 km ²	440 km ²

Norjassa on kolmiportainen hallintojärjestelmä, jossa valtion alapuolella ovat maakunnat ja kunnat. Valtionhallintoa edustavat alueilla maakuntien maaherrat, valtion maakuntatoimistot ja valtion paikallistoimistot. Vuonna 2004 kuntia oli kaikkiaan 434 kappaletta, joita yli puolet oli kooltaan alle viiden tuhannen asukkaan kuntia. Maan noin 4,6 miljoonasta asukkaasta 11 prosenttia asuu Oslossa. Oslo on sekä pääkaupunki että oma maakuntansa. Kunnallishallinto pohjautuu suhteellisuusperiaatteella valittaviin toimielimiin. Oslossa ja Bergenissä järjestelmä perustuu kuitenkin parlamentarismiin, ja niissä kaupungeissa valitaan puolueperusteiset kunnanhallitukset. Maakunnat, joita on kaikkiaan 19 kappaletta, vastaavat toisen asteen kouluista, teistä, julkisesta liikenteestä, maankäytön suunnittelusta ja alueellisesta kehittämisestä. (Rose, 15 ja 20, Kingdom of Norway 2006, 8 ja Standard & Poor's 2004, 4.)

Norjassa verotulojen osuus kuntien kokonaistuloista oli noin kolme neljäsosaa aina 1960-luvun puoleen väliin asti. Norjalainen hyvinvointivaltioketjityksen myötä valtionosuuksien merkitys on lisääntynyt huomattavasti. Esimerkiksi vuonna 2000 verotulojen osuus kuntien kaikista tuloista oli enää noin 41 prosenttia. Oslossa verotulojen osuus kakista tuloista on korkeampi kuin maassa keskimäärin. Kunnat eivät saa ottaa lainaa käyttömenoihin. (Rose, 26–31 ja Standard & Poor's 2004, 5.)

Kartta 1. Skandinavia ja Pohjois-Eurooppa.⁷



Suurkaupunkien talous ei ollut mikään erityisen vahva tai näkyvä teema pohjoismaisessa kunnallistaloustieteessä. Useimmat alan tutkimukset koskevat joko koko kuntasektoria, määrättyjä palveluja tai tiettyjä esimerkkikuntia. Aktiivisinta suurkaupunkitalouden tutkimus on ollut ehkä Tukholman seudulla, jossa etenkin Tukholman maakunta ja kaupunki ovat tuottaneet tematiikkaan liittyviä raportteja ja selvityksiä. Vuonna 1990 Ruotsissa julkaistiin suurkaupunkitaloudesta ja sen tulevaisuudennäkemistä oma komiteamietintö. Silloin komiteamietinnössä todettiin, ettei suurkaupungeilla pitäisi olla erityisempiä vaikeuksia selviytyä juoksevista menoistaan. Mietinnössä tehtyjen ennustelaskelmien mukaan näytti siltä, että suurkaupungeilla on suhteellisen hyvällä tasolla oleva oma rahoituskapasiteetti. Komiteamietinnössä katsottiin

⁷ Lähde: <http://en.wikipedia.org/wiki/Image:Scandinavia.jpg>

myös, etteivät suurkaupunkien vaikeudet ole ensisijaisesti taloudellisia vaan johtamiseen ja hallintaan liittyviä ongelmia. Päätelmien yhteydessä otettiin kantaa myös ns. suurkaupunkitekijöihin. Mietinnön mukaan jokainen kunta Ruotsissa katsoo olevansa jollakin tavalla erityinen tai erikoistapaus. Komiteamietinnössä kyseenalaistettiin sellaisten suurkaupunkitekijöiden olemassaolo, jotka koskisivat ainoastaan suuria kaupunkeja. Mietinnön päätelmien mukaan suurkaupungit ovat kuitenkin edelläkävijöitä. Tietyt ongelmat tulevat ensiksi suuriin kaupunkeihin, minkä jälkeen samoja ongelmia ilmaantuu suhteellisen nopeasti myös muihin kuntiin. (SOU 1990:35, 13–15.)

Taulukko 4. Tukholman, Kööpenhaminan ja Oslon vertailu.

	Tukholma	Kööpenhamina	Oslo
Hallinnollinen asema	Pääkaupunki	Pääkaupunki	Pääkaupunki & maakunta
Asukasluku ^{#)} (v.2005)	771 038	502 362	525 430
Kaupunkiseudun asukasluku ^{#)} (v. 2005)	1 827 239	1 872 900	1 019 153
Ulkomaalaisten lukumäärä ^{#)} (v. 2005)	69 593	56 386	53 449
Vähintään 65-tuotta täyttäneiden %-osuus ^{†)}	14,84	11,45	12,99
Naisten elinajan odote vuosilta 1995-2000 ^{†)}	81,5	77,6	79,4
Miesten elinajan odote vuosilta 1995-2000 ^{†)}	75,8	71,2	74,5
Asukasluvun muutos v. 2004 ^{#)}	3 323	698	7 960
Maapinta-ala ^{#)} km ² (v. 2005)	188	85	427
Työpaikkoja v. 2004	507 695	323 060	383 290
Luottokelpoisuusluokka ^{*)}	AA+	AA+	AA+
Käyttötalouden ylijäämän %-osuus käyttötuloista ^{*)}	1,7	0,8	3,0
Pääomamenojen %-osuus kokonaismenoista ^{*)}	5,8	3,0	8,7
Suorien velkojen %-osuus käyttötuloista	46,6	23,1	46,7
Työttömyysaste ^{*)}	3,8	5,6	4,7

^{*)} Tiedot ovat peräisin Tukholman kaupunkia koskeneesta luottoluokitusarvioinnista, joka on julkaistu vuonna 2005. (Standard & Poors's 2005, 3.)

^{#)} Tiedot ovat peräisin Tukholman kaupungin tilastollisesta vuosikirjasta 2007. (USK, 2006)

^{†)} Tiedot ovat peräisin "Nordic Major City Statistics" -julkaisusta vuodelta 2005.

Vuonna 2005 julkaistun vertailun mukaan Tukholman kaupungin taloudellinen tilanne oli parempi kuin Skandinavian muissa pääkaupungeissa.⁸ Tukholman työttömyys oli alhaisempi kuin Kööpenhaminassa ja Oslossa. Tukholman riippuvuus valtionosuuksista oli pienempi kuin muissa pääkaupungeissa. Kaikkein vähiten velkaa oli kuitenkin Kööpenhaminalla. (Standard & Poor's 2005.) Kööpenhaminan vähäistä velkamäärää saattaa selittää se, että Tanskan valtio sääntelee kuntien velanottoa. (The Nordic Local Government Funding Agencies 2003, 16.)

⁸ Tukholman paikallistalous on dynaaminen, tasapainoinen, palveluvaltainen ja hyvin diversifioitunut. Tukholman seudulla asuu 21 prosenttia Ruotsin väestöstä, mutta seutu tuottaa 28 prosenttia maan BKT:sta. Vuodesta 1995 lähtien Tukholman seudun BKT:n keskimääräinen nimelliskasvu on ollut seitsemän prosenttia, kun koko maan kasvu on jäänyt viiteen prosenttiin. Tukholman seudulla asukaskohmainen BKT on 37 % parempi kuin valtakunnallinen keskiarvo ja 67 % parempi kuin EU:n keskiarvo. (Standard & Poor's 2005.)

5 Suurkaupunkien menotasoja kuvaavat ja selittävät tutkimustulokset

5.1 Skandinavian suurkaupunkien menot ja menotason selitystekijät

Pohjoismaiden suurkaupungit ovat paljon pienempiä kuin useiden muiden OECD-maiden suurkaupungit. Siitä huolimatta monet suurkaupunkien erityispiirteet ovat näkyviä myös Pohjoismaiden suurkaupungeissa. Muuttoliikkeen aiheuttama nopea väestönkasvu, kaupunkirakenteen hajautuminen lähiörakentamisen myötä, liikennejärjestelmiä koskevat laajat investointitarpeet ja keskusta-alueiden kiinteistöhintojen voimakas nousu ovat kuvaavia esimerkkejä tällaisista tekijöistä, jotka vaikuttavat myös kunnallisten palvelujen tuotantotarpeisiin ja -ehtoihin.

Tässä pääluvussa käydään läpi ensin tutkimuksia, jotka koskevat kunnallisen palvelutuotannon kustannustasoa Skandinavian suurkaupungeissa. Sen jälkeen tarkastellaan muualla saatuja tutkimustuloksia suurkaupunkien kustannustasosta ja kunnallisen palvelutuotannon skaalaeduista.

Ernst Jonsson (1993, 2 ja 6) on tutkimuksissaan tehnyt useita analyyssejä Tukholman kaupungin taloudesta ja vertaillut erityisesti Tukholman kaupungin menoja muiden kuntien menoihin. Esimerkiksi vuonna 1991 ruotsalaisen keskivertokunnan asukas-kohtaiset bruttomenot per asukas olivat 24 609 kruunua, kun Tukholmassa ne olivat 27 717 kruunua. Göteborgin menot olivat 30 481 kruunua per asukas, ja Malmössä menot olivat 27 669 kruunua. Jonssonin mukaan menoverailuja voidaan helposti tehdä myös väärin, jos vertailuissa ei oteta huomioon liiketoiminnan merkitystä. Osa kuntien liiketoiminnoista on yhtiöitetty, minkä vuoksi kunnallisen liiketoiminnan menot vääristävät kuntien menoverailuja. Kun kunnallisen liiketoiminnan menot jätettiin vuoden 1991 vertailusta pois, olivat Tukholman menot 24 prosenttia korkeammat kuin kunnissa keskimäärin. Vastaavasti Göteborgin menot olivat 12 prosenttia ja Malmö 10 prosenttia korkeammat. (Jonsson 1993, 2 ja 6.) Jonsson (1993, 7) on huomauttanut myös, ettei Tukholma muiden kuntien tapaan vastaa alueensa joukkoliikenteestä. Kun joukkoliikenteen menot jätettiin vertailusta pois, Tukholman menot olivat itse asiassa 27 prosenttia korkeammat kuin kunnissa keskimäärin.

Schwarzin ja Weinbergin (2000, 10) tutkimuksessa oli kuvattu lyhyesti ruotsalaiskuntien menoja vuodelta 1991. Heidän aineistonsa oli peräisin ”*Vad kostar verksamheten*

i Din kommun” -nimisestä tilastojulkaisusta. Kuntaryhmittäisessä tarkastelussa havaittiin, että suurkaupungeilla oli toiseksi suurimmat menot heti haja-asutusalueen kuntien jälkeen.

Vuoden 1996 menoja koskevien tarkastelujen mukaan Tukholmassa oli keskimääräistä korkeammat menot peruskoulutoiminnassa, esikouluissa, vanhustenhoidossa ja liikuntarajoitteisten hoidossa.⁹ (Jonsson 2001, 7–9.) Myös Lindgrenin (1998, 16) mukaan Tukholman maakunnan kuntien asukaskohtaiset menot olivat keskimääräistä korkeammat vuonna 1996. Hänen mukaansa Tukholman maakunnan kuntien asukaskohtaiset menot olivat 13 % prosenttia korkeammat kuin kunnissa keskimäärin.

Kunnallinen toiminta on henkilötyövaltaista, minkä vuoksi vallitsevalla palkkatasolla on oleellinen merkitys kokonaismenojen kannalta. Jonssonin (2006, 18–19) mukaan keskimääräinen palkka per työntekijä on ollut korkein Tukholman maakunnan kunnissa. Hänen mukaansa suurkaupunkien kunnallinen palkkataso oli 6 prosenttia korkeampi kuin kunnissa keskimäärin 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa (ks. tarkemmin liite 1).

Myös Sundström on tutkinut ruotsalaisten palkkaeroja. Hänen mukaansa yleisesti ajatellaan, että yksityisen sektorin palkat vaihtelevat maan eri osissa. Sitä vastoin monet uskovat, että julkisella puolella palkat ovat kokolailla samalla tasolla eri puolilla maata. Sundströmin mukaan tämä ei pidä paikkaansa. Myös julkisen puolen palkoissa on eroja, ja suurkaupungeissa palkkataso on korkeampi kuin maassa keskimäärin. Sundströmin mukaan palkkaerot näkyvät erityisesti nuorempien, alle 35-vuotiaiden työntekijöiden palkoissa. Hänen mukaansa nuorempi sukupolvi vaatii hanakammin parempaa palkkaa, koska suurkaupunkien kohonnut kustannustaso tekee heidän aloilleen asettautumisen kodinperustamisvaiheessa poikkeuksellisen haastavaksi. Toiseksi Sundström muistuttaa myös siitä, että suurkaupungeissa on kaupunkien palveluksessa enemmän erilaisia spesialisteja, joille joudutaan maksamaan keskimääräistä parempia palkkoja. Erikoisammattilaisten merkitystä suurkaupungeille voidaan havainnollistaa, jos kunta-alan työpaikkoja tarkastellaan kunnittain pelkästään ammattinimikkeiden perusteella. (Sundström, haastattelu 2007.)

Lähes kaikki kunnalliset palvelut tuotetaan joissakin toimitiloissa, minkä vuoksi myös toimitilakustannuksilla on oma merkityksensä kokonaiskustannuksissa. Jonsson

⁹ Kustannukset per hoidettu lapsi oli valtakunnassa 86 300 kruunua kokoaikaista lasta kohden. Tukholmassa vastaava kustannus oli 98 700 kruunua. Peruskoulujen oppilaskohtaiset kustannukset olivat keskimäärin 52 400 kruunua, mutta Tukholmassa menot olivat 61 400 kruunua. Vanhuksille ja toimintarajoitteisille tarkoitettujen palvelujen kustannukset per 65-vuotias oli valtakunnallisesti 49 400 kruunua, mutta Tukholmassa kustannuserä oli 53 000 kruunua. (Jonsson 2001, 7–9.)

(2006, 12) on tutkinut toimitilakustannuksia käymällä läpi joukon Ruotsissa tehtyjä tilastaselvityksiä. Liitteessä kaksi ja kolme on Jonssonin laatimat kaksi toimitilakustannusten tilastotaulukkoa. Tilastoanalyysin mukaan:

- Ruotsin kalleimmat toimistotilat sijaitsevat Ruotsin kolmessa suurimmassa kaupungissa. Esimerkiksi ns. B-alueilla sijainneiden tilojen neliövuokrat olivat vuosina 1997–1998 Tukholmassa 200 %, Göteborgissa 46 % ja Malmössä 33 % korkeammat kuin keskimäärin.
- Peruskoulujen ja lukioiden tilakustannukset olivat korkeimmat suurkaupungeissa ja toiseksi korkeimmat esikaupungeissa vuonna 1998.
- Asuntojen neliöhinnat olivat korkeimmat suurkaupungeissa esimerkiksi vuonna 1997 ja vuodesta 1999 vuoteen 2002. Asuntojen hintaerot erityyppisissä kunnissa eivät ole kuitenkaan läheskään yhtä suuret kuin toimistotilojen hintaerot.

Suurkaupunkiproblematiikka on tunnistettu myös norjalaisissa kuntatalouden analyyseissa. Ljonesin (1991, 161, 163 ja 170) mukaan Norjan suurkaupungeilla, joihin hän lukee Oslon, Bergenin, Trondheimin ja Stavangerin, on ollut merkittäviä taloudellisia ongelmia. Korkeaan menotason liittyvät piirteet koskevat nimenomaan Osloa, joka on kooltaan suurempi kuin kolme muuta suurkaupunkia yhteensä. Ljonesin tutkimuksessa Oslon asukaskohtaiset menot olivat Norjan korkeimmat. Sen sijaan Norjan muiden suurten kaupunkien asukaskohtaiset menot eivät juuri poikenneet keskimääräisestä tasosta. Ljones tarkasteli myös peruskoulujen, joiden toiminta on tiukasti keskushallinnon sääntelemää, oppilaskohtaisia menoja. Kaikkina tarkasteluvuosina Oslon oppilaskohtaiset menot olivat keskimääräistä korkeammat, kun muiden suurkaupunkien menot olivat keskimääräistä pienemmät. Norjalaisten kuntien asukaskohtaiset menot ovat noudattaneet U:n muotoista kuvaajaa juuri sen ansiosta, että Oslon menot ovat olleet erityisen korkeat.

Myös Tanskassa on havaittu suikaupunkien korkea menotaso. Esimerkiksi Kööpenhaminan metropolialueen kuntien menot olivat noin 9 prosenttia korkeammat 1990-luvun puolivälissä kuin maassa keskimäärin. Mitä keskeisempi metropolialueen kunnan sijainti on suhteessa Tanskan pääkaupunkiin, sitä korkeammat menot kunnassa on. Kööpenhaminan kaupungin menot olivat peräti 25 % keskimääräistä korkeammat. Korkeampi menotaso koski kaikkia kuntapalveluiden sektoreita. (The Status of Major Cities and Their Peripheries, 51.)

Ernst Jonsson (1993, 8) on tehnyt laajan katsauksen kansainvälisiin tutkimustuloksiin, joissa on selitetty suurkaupunkien menoja. Hänen mukaansa tutkimustulosten avulla voidaan selittää myös ruotsalaisten suurkaupunkien menoihin vaikuttavia tekijöitä. Erityisen keskeisinä Jonsson on pitänyt neljää tekijää. Ensimmäinen selitystekijä tarkoittaa suurkaupunkien sosiaalisia ongelmia ja sosiaalista turvattomuutta. Esimerkiksi yksilö- ja perhehoidon (*individ- och familjeomsorg*) asukaskohtaiset menot olivat Tukholmassa 2 857 kruunua, Göteborgissa 2 585 kruunua ja Malmössä 2 520 kruunua, kun valtakunnan keskiarvo oli 1 262 kruunua vuonna 1991. Suurkaupungeissa on myös keskimääräistä korkeammat lastenhoidon, peruskoulujen ja lukiotoiminnan menot, koska niissä kaupungeissa nuorilla ja lapsilla on tavallista enemmän erilaisia ongelmia. Yksihuoltajaperheiden suhteellinen osuus on suurkaupungeissa korkeampi, minkä vuoksi nuorten ja lasten tarpeet ovat myös suuremmat.

Toiseksi tärkeimpänä selitystekijänä Jonsson (1993, 8 ja 2007) pitää suurkaupunkien korkeita palkka- ja vuokratustannuksia ja korkeata hintatasoa. Yhtäältä korkea hintataso merkitsee sitä, että palvelujen tuotannossa tarvittavat tuotannontekijät ovat kalliimpia kuin muualla. Toisaalta korkea hintataso tuntuu myös kaupungin budjetin kautta kulkevissa tulonsiirroissa ja sosiaalityöissä. Suurkaupungin korkean hintatason vuoksi kaupunki joutuu jakamaan enemmän ja suurempia sosiaalisia tulonsiirtoja kaupungin asukkaille.

Ruotsalais kuntien välisiä hintaeroja on tutkittu hintatilastojen avulla. Niissä tutkimuksissa on havaittu mm. seuraavaa (ks. Jonsson 1993, 8–9):

- Kunta-alan keskipalkka oli valtakunnassa 131 kruunua per tunti ja Tukholmassa 140 kruunua. Naisennemistöisessä esikouluopetuksessa työntekijät tienasivat Tukholmassa 131 kruunua, kun valtakunnan keskiarvo oli 120 kruunua. Varasto- ja logistiikkatoiminnoissa Tukholmassa maksettiin 140 kruunua, ja maan keskituntikorvaus oli 127 kruunua. (Vrt. Sandström 1992.)
- Liiketilojen neliöhinnat olivat Tukholmassa 150–200 prosenttia, Göteborgissa 14 prosenttia ja Malmössä 14–22 prosenttia korkeammat kuin Ruotsissa keskimäärin.
- Tukholmassa rakentamiskustannukset olivat 15 % kalliimmat kuin valtakunnassa keskimäärin. (Vrt. Sandström 1992.)

Jonssonin (1993, 9) mukaan suurkaupunkien korkeampia menoja selittävät myös asukastiheys ja keskuspaikka-asema. Esimerkiksi katujen ja teiden ylläpidon asukaskohtaiset menot olivat Tukholmassa 470 kruunua, Göteborgissa 703 kruunua ja Malmössä

18 kruunua korkeammat kuin kunnissa keskimäärin. Kulttuuri- ja vapaa-aikatoimen asukaskohtaiset menot olivat Tukholmassa 15 %, Göteborgissa 41 % ja Malmössä 62 % korkeammat kuin kunnissa keskimäärin.

Ruotsin kouluviraston mukaan kunnallisessa lastenhoidossa toteutuvat mittakaavahaikat. Mitä suurempi kunta on, sitä suuremmat ovat lastenhoidon asukaskohtaiset menot. Tämä on hyvin luonnollista, sillä kuntakoko heijastaa myös väestö- ja ammattirakennetta. Suuremmissa kunnissa lasten suhteellinen osuus on hieman suurempi kuin pienemmissä kunnissa. Tätä tärkeämpi selitystekijä on kuitenkin se, että suuremmissa kunnissa suurempi osuus lapsista on kunnallisen hoidon piirissä kuin pienemmissä kunnissa. Kolmannen selityksen mukaan suuremmissa kunnissa lastenhoito painottuu päiväkotihoidon. Päiväkotihoidon on kalliimpaa kuin perhepäiväkotihoidon, joka on yleisempää puolestaan pienemmissä kunnissa. (Skolverket 1998, 16.)

Peruskoulujen kustannukset ovat kaikkien korkeimmat suurkaupungeissa. Ruotsin kouluviraston mukaan tämä johtuu siitä, että suurissa kaupungeissa on enemmän sellaisia koululaisia, joiden äidinkieli ei ole ruotsi. Toisena tekijänä suurkaupunkien korkeisiin peruskoulumenoihin pidetään kalliita toimitilakustannuksia. Suurkaupunkien peruskoulut eivät ole sen suurempia kuin muillakaan, mutta suurkaupungeissa toimitilojen neliöhinnat ovat tavallista korkeammat. (Skolverket 1998, 22.)

Viime vuosien aikana palkkataso on suurissa kaupungeissa kohonnut keskimääräistä enemmän suurissa kaupungeissa. Sen vuoksi palkkatason merkitys korkeiden suurkaupunkimenojen selitystekijänä on kasvanut. Tukholman seudulla on ollut työvoimapulaa, mikä on ajanut palkkatasoa ylöspäin. Samaan aikaan Tukholman seudulla on useita työnantajia, jotka kilpailevat palvelualojen työvoimasta. Tukholman läänin kunnissa erityisesti naisten palkat ylittävät reilusti valtakunnallisen palkkatason. Suurkaupunkien palkkakehitystä ruokkii myös se, että suhdanteet ylikuumenevat herkimmin juuri suurkaupungeissa. (Jonsson 2006, 16–19 ja Jonsson 2007, haastattelu.)

Myös Bohlin (2003, summary ja 37–38) on havainnut suurten kaupunkien keskimääräistä korkeammat palkat.¹⁰ Kun tutkimuksessa vakioitiin kuntien työmarkkinarakenteissa olleet erot, palkkapreemio oli kuitenkin vain 2–6 prosenttia isoissa kaupungeissa työskentelevien hyväksi. Bohlin piti jopa mahdollisena, että kaikkien mahdollisten työmarkkinaerojen ja yksilötekijöiden kontrolloinnin jälkeen kaupunkien ja maaseudun palkkaerot häviäisivät. Hänen mukaan isojen kaupunkien työmarkkinoilla on sellaisia aloja, joita ei ole pienemmissä kunnissa. Isoissa kaupungeissa myös työtunteja

¹⁰Tutkimuksessa käytetyn 1990-luvun paneeliaineiston perusteella isoissa kaupungeissa asuvat ihmiset ansaitsivat 17,2 prosenttia enemmän kuin pikkukaupunkilaiset ja 25,4 prosenttia enemmän kuin maalla asuvat. (Bohlin 2003, summary ja 37–38.)

kertyy enemmän, ja työvoima on koulutetumpaa. Hän ei myöskään havainnut selvää tukea väitteelle, jonka mukaan kaupungeissa palkat nousisivat nopeammin. Bohlinnin mukaan tilanne on Ruotsissa erilainen kuin Yhdysvalloissa, joissa kaupunkipalkkojen premio on korkeampi.

Vuonna 1991 julkaistun norjalaistutkimuksessa suurkaupunkien korkeampaa menotaso selitettiin korkeammalla tarvetasolla, heikommalla tuottavuudella ja vapaaehtoisesti valitulla paremmalla palvelutasolla. Norjalaisen tilastomateriaalin perusteella on ollut pääteltävissä, että suurkaupungit – ja niistä erityisesti Oslo – ovat käyttäneet enemmän resursseja ja pitäneet yllä parempaa palvelutasoa. Toisaalta parempi palvelutaso on näyttänyt riippuvan myös korkeammasta tarvetasosta. Suurkaupungeissa näyttää olevan myös korkeammat palvelujen käyttö- eli osallistumisasteet. Palveluja kuluttavien asiakkaiden osuus potentiaalisista kuntapalveluiden asiakkaista on suurkaupungeissa suurempi kuin kunnissa keskimäärin. Esimerkiksi suurkaupunkien lapsista keskimääräistä suurempi osuus on kunnallisessa päivähoidossa, koska suurkaupungeissa yksinhuoltajaperheet ovat yleisempiä ja naisten työssäkäyntiaste on korkeampi. (Ljones 1991, 162 ja 164.)

Standard & Poor'sin (2006, 4) mukaan Oslon korkeata kustannustasoa voidaan selittää erittäin korkeilla palkkakustannuksilla. Oslolaiset palkat olivat 22 prosenttia paremmat kuin valtakunnallinen keskiarvo vuonna 2003. Tätä selittää talouden palveluvaltaisuus ja monitoimialaisuus. BKT per asukas on Oslossa 83 prosenttia parempi kuin maassa keskimäärin ja 157 prosenttia korkeampi kuin 15:ta vanhan EU-maan keskiarvo.

Tanskalaisen Blom-Hansenin (2005) mukaan yleisesti uskotaan, että hallintokustannukset ovat sitä pienemmät, mitä suurempi kunta on kyseessä. Tämä harha johtuu hänen mukaansa siitä, että isoissa kunnissa osa hallinnosta on desentralisoitu hallintokuntiin. Desentralisoinnin jälkeen yleishallinnon toimintakustannukset jäävät pysyvästi pienemmälle tasolle. Blom-Hansenin väittää oman Tanskasta kerätyn empiirisen kunta-aineiston perusteella, että skaalahaitat toteutuvat hallintopalvelujen tuotannossa. Mitä suurempi kunta on, sitä korkeammat ovat hallintotoiminnan menot.

Jonssonin (2007, haastattelu) mukaan suurkaupungit ovat kyvykkäämpiä ja otollisempia ympäristöjä uusille palvelutuotantotavoille. Suurissa kaupungeissa on ja sinne voidaan helpommin synnyttää vaihtoehtoista palvelutuotantoa, minkä ansiosta suurkaupungeissa on myös kilpailullisemmat palvelumarkkinat. Tämän johdosta suurkaupungeilla voi olla keskimääräistä paremmat mahdollisuudet kontrolloida palvelutuotannon kustannuksia kilpailun avulla, mikä voi auttaa suurkaupunkeja pienentä-

mään erityisen korkeita palvelutuotannon kustannuksia tai ainakin hillitsemään menojen kasvua.¹¹

Viime vuosina poliittisen oikeiston ja vasemmiston ideologiset erot ovat lieventyneet, ja pragmatismi on lisääntynyt kunnallisessa päätöksenteossa. Jonssonin (2007, haastattelu) mukaan poliittiset voimasuhteet eivät vaikuta suurkaupungeissa harjoitettavaan budjettipolitiikkaan enää siinä määrin kuin aikaisemmin.

5.2 Kooste muista tutkimustuloksista

5.2.1 Lyhyt katsaus kotimaisiin tutkimustuloksiin

Valkama (1991, 98) julkaisi 1990-luvun alussa tutkimuksen, jossa oli tutkittu kuntien asukaskohtaisia menoja regressionanalyysin avulla. Tutkimus oli poikkileikkaustutkimus kuntien menojen ja hypoteeseista johdettujen taustamuuttujien välisestä suhteesta. Tutkimuksen mukaan kunnan menot olivat sitä korkeammat, mitä

- isompi oli kunnan väestötappio,
- korkeampi oli kunnan hintataso,
- pienempi oli vanhusten osuus,
- pienempi oli kuntalaisten tulotaso,
- mitä tiheämmin kunta oli asuttu ja
- mitä enemmän vasemmistopuolueilla oli paikkoja valtuustossa.

¹¹Almqvist ja Högberg (2005, 234) ovat tutkineet Tukholman kaupungin kilpailuttamispolitiikka ja palvelujen kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia. Heidän käyttämänsä aineisto perustui Tukholmassa vuosina 1993–2003 toteutettuun kolmeen eri kilpailuttamisohjelmaan. Ensimmäinen Tukholman kilpailuttamisohjelma toteutettiin vuosina 1993 ja 1994, kun poliittinen valta kuului ei-sosialisteille. Tutkimustulosten mukaan kilpailuttamisohjelman avulla saavutettiin keskimäärin 12 prosentin kustannussäästöt. Tutkimuksissa ei löydetty evidenssiä, joka olisi osoittanut kilpailuttamisen johtaneen palvelujen laadun heikentymiseen. (Almqvist ja Högberg 2005, 235.) Tukholman toisen kilpailuttamisohjelman toteuttaminen aloitettiin vuonna 1998. Kahden vuoden kuluttua ohjelma uudistettiin kolmanneksi kilpailuttamisohjelmaksi ei-sosialistien tultua uudelleen valtaan. Kilpailuttamisella saavutetut säästöt pienenevät myöhempien vuosien aikana. Vuonna 1998 käynnistetyn kilpailuttamisohjelman säästövaikutuksiksi arvioitiin enää 7–8 prosenttia. Kolmannella kilpailuttamisohjelmalla saavutettiin enää hyvin vähän säästöjä, ja lisäsäästöjen mahdollisuuksia pidettiin sen jälkeen erittäin pieninä. (Almqvist ja Högberg 2005.)

Stüberin (1992, 9–15) tutkimuksen mukaan peruskoulujen kustannukset pienenevät kunnan asukasluvun kasvaessa. Tämä tulos ei pätenyt kuitenkaan suurimpiin kuntiin, joissa kustannukset kasvoivat. Peruskoulujen oppilaskohtaiset kustannukset olivat Pohjois- ja Itä-Suomessa korkeammat kuin Etelä- ja Keski-Suomessa. Lasten päivähoidon hoitopaikkakustannukset olivat sitä pienemmät, mitä pienempi kunta oli kyseessä. Pienissä kunnissa kodin ulkopuolella töissä käyvien naisten osuus on todennäköisesti keskimääräistä pienempi. Vanhustenhuollossa kustannukset laskivat kuntakoon kasvaessa. Terveystenhuollon ja sosiaalitoimen asukaskohtaiset kustannukset noudattivat U-kirjaimen muotoista käyrää. Yleishallinnon asukaskohtaiset kustannukset pienenevät 20 000 asukkaaseen asti, ja suurkaupungeissa oli korkeat yleishallinnon asukaskohtaiset kustannukset. Järjestystoimen asukaskohtaiset kustannukset laskivat asukasluvun kasvaessa. Kaavoituksessa ja yleisissä töissä asukaskohtaiset kustannukset kasvoivat selvästi kuntakoon kasvaessa.

Helinin, Hyypiän ja Lankisen (1996, 83–85) kuntien kustannustekijöitä selittäneen tutkimuksen mukaan palvelujen tuotantokustannuksissa vallitsevia eroja selittävät erilaiset palvelutarpeet, harva ja tiivis asutus, valittu toimintapolitiikka, organisointitavat, liiketoiminnan laajuus ja kirjanpidon organisointi. Terveyspalvelujen kustannusten selittäjiksi tutkimuksessa havaittiin kuntien toimintapoliittiset linjaukset, vanhusten osuus, valtionosuuksien määrä, asukaskohtaiset verotulot ja työkyvyttömyysaste. Päivähoidon kustannuksiin vaikuttivat hoidossa olevien osuus ikäluokasta, kotihoidon tuen osuus päivähoidon menoista ja tarjottavien päiväkotipaikkojen luonne (esim. päiväkotipaikka tai perhepäivähoitopalvelu). Toimeentulotuen menoja tutkimuksessa selitettiin kaupunkitekijöillä, kuten yksinhuoltajien, yksin asuvien ja vuokralla asuvin määrällä. Kotipalvelujen menoja selittivät erot kuntien toimintapoliittisissa linjauksissa. Korkeiden peruskoulumenojen selittäjäksi havaittiin kouluverkko. Oppilaskohtaiset menot olivat korkeat kunnissa, jotka olivat pinta-alaltaan suuria ja harvaan asuttuja.

Moision ja Uusitalon (2003, 19–20) tutkimustulosten mukaan 1 000–10 000 asukkaan kunnilla ovat kaikkien pienimmät kokonaiskäyttömenot. Näitä kuntia pienemmissä tai suuremmissa kunnissa menot olivat tutkimuksen mukaan korkeammat. Kokonaiskäyttökustannukset suhteutuvat kuntakokoon odotusta vastaavalla tavalla, mutta eri palvelut korreloivat kuntakokoon eri tavoin. 1 000–10 000 asukkaan kuntien alhaiset menot ovat voineet ainakin osaksi johtua erilaisista organisointieroista (esim. ammattikorkeakoulujen erilaisista ylläpitomuodoista).

5.2.2 Lyhyt katsaus muihin kansainvälisiin tutkimustuloksiin

David Segal (1977, 286–287) on Werner Hirschin aineistojen pohjalta laatinut koosteen yhdysvaltalaisista tutkimuksista, joissa on selvitetty kuntapalvelujen tuotannon skaalaetuja ja -haittoja. Koosteen mukaan vertikaalisesti integroituneiden kuntapalvelujen tuotannossa voidaan saavuttaa skaalaetuja. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi energian jakelu ja vesihuolto.¹² Niin kauan kuin esimerkiksi vesijohtoverkkoon voidaan lisätä uusia liityntäkiinteistöjä, vesihuollon yksikkökustannus on laskeva. Muiden palvelujen tuotannossa tilanteet vaihtelivat. Joissain palveluissa pienin keskimääräinen kustannus saavutettiin, kun väestöpohja oli 50 000–300 000 asukasta. Segalin mukaan näistä tuloksista ei silti voida suoraan johtaa kaupungin optimikokoa, koska siihen vaikuttavat muutkin tekijät, kuin vain palvelujen tuotantokustannukset.

Taulukko 5. Segalin (1977, 286) laatima kooste skaalavaikutuksia koskevista tutkimustuloksista.

Tutkija ja vuosi	Palvelu	Tutkimusaineisto	Tulos/keskimääräinen yksikkökustannus = Kyk
Horisontaalisesti integroituneet palvelut			
Riew	Lukiot	Tilastoaineisto	Kyk U-kirjaimen muotoinen
Kiesling	Ala- ja yläasteet	Tilastoaineisto	Kyk on horisontaalinen
Hirsch	Ala- ja yläasteet	Tilastoaineisto	Kyk on horisontaalinen
Schmandt-Stephens	Poliisi	Tilasto- ja kyselyaineisto	Kyk on horisontaalinen
Hirsch	Poliisi	Tilasto- ja kyselyaineisto	Kyk on horisontaalinen
Will	Palosuojelu	Tekninen aineisto	Kyk on pienenevä, skaalaeduct saavutetaan 300 000 asukkaan kohdalla
Hirsch	Palosuojelu	Tilastoaineisto	Kyk on U-kirjaimen muotoinen
Hirsch	Jätteiden keräys	Tilastoaineisto	Kyk on horisontaalinen
Ro	Sairaala	Tilastoaineisto	Kyk on pienenevä
Cohen	Sairaala	Tilastoaineisto	Kyk on 150 ja 350 vuoteen välillä horisontaalinen
Kiertävästi integroituneet palvelut			
Hirsch	Kouluhallinto	Tilastoaineisto	Kyk on U-kirjaimen muotoinen
Vertikaalisesti integroituneet palvelut			
Nerlove	Sähköjakelu	Tilastoaineisto	Kyk on pienenevä
Isard-Coughlin	Vedenpuhdistamot	Tilastoaineisto	Kyk on pienenevä
Lomax	Kaasunjakelu	Tilastoaineisto	Kyk on pienenevä
Johnston	Sähkönjakelu	Tilastoaineisto	Kyk on pienenevä

¹²Yksittäisissä palveluissa eniten skaalaetuja on todettu saatavan energiahuollossa, vesi- ja viemäri- ja tospalveluissa, kuljetuspalveluissa, puhelinpalveluissa ja rakennustoiminnassa. (Bennet 1980, 126 ref Oulasvirta 1992, 8–12.)

Joel Byrnes ja Brian Dollery (2002, 393) kävivät tutkimuksessaan läpi yhteensä 24 kansainvälistä tutkimusta, joissa oli tutkittu kuntien menojen ja kunnan koon välistä yhteyttä. Alkuperäiset tutkimukset oli tehty Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Kanadassa. Heidän analysoimista tutkimuksista 29 prosenttia oli sellaisia, joissa oli löydetty evidenssi U-muotoiselle kustannuskäyrälle. Niiden tutkimusten osuus, joissa ei ollut löydetty mitään yhteyttä menojen ja kuntakoon välillä, oli peräti 39 prosenttia. Kahdeksan prosenttia tutkimuksista oli sellaisia, joilla oli löydetty palvelutuotannon skaalaetuja. Näiden tutkimusten mukaan suurissa kunnissa on keskimääräistä pienemmät kustannukset. 24 prosentissa tutkimuksista oli tultu päätelmään, jonka mukaan kunnallisessa palvelutuotannossa toteutuvat suurtuotannon haitat. Byrnes ja Dollery totesivat, että tutkimustulokset antavat hyvin ristiriitaisen kuvan kuntakoon ja menotason välisestä suhteesta.

Lisäksi Byrnes ja Dollery (2002, 405 ja 413–414) analysoivat yhdeksän australialaisella aineistolla tehtyä empiiristä tutkimusta. Myös Australian kuntia koskevat tutkimustulokset ovat olleet jonkin verran ristiriitaisia. Brynesin ja Dolleryn mukaan kuntaliitoksia perustellaan palvelutuotannon tehokkuuden lisäämisellä. He kritisoivat tätä perustelua ja katsovat, että skaalaetuja koskevat tutkimustulokset ovat siinä määrin moniselitteisiä, että kuntaliitosten tehokkuusedut ovat hyvin kyseenalaiset.

Taulukko 6. Yhteenveto australialaisista skaalaetuja ja -haittoja koskevista tutkimustuloksista. (Brynes & Dollery 2002.)

Tutkijat/tutkimus	Aineisto	Päätulokset
Abelson (1981)	36 kunta Sydney metropolialueelta	Ei todisteita skaalaeduista
Institute of Public Affairs	210 Victorian alueen kuntaa. Aineisto vuodelta 1991.	Havaittiin mahdollisia skaalaetuja.
KPMG (1998)	177 NSW:n kuntaa, vuodet 1995 - 96	Kuntaliitosten potentiaaliset säästöhyödyt ovat suuret
Local Government Commission (1986)	175 Victorian osavaltion kuntaa, vuodet 1983 - 84	Skaalaedut koskevat hallintokustannuksia
Musgrave et al. (1985)	25 NSW:n pientä maalaiskuntaa, vuodet 1979 - 80	Pieniä todisteita skaalaeduista
Office of Local Government (1993)	Kaikki Victorian osavaltion kunnat ilman Melbournea, vuodet 1991 - 92	Näyttö skaalaeduista
South Australian Dept. Of Local Government (1988)	123 kuntaa SA:sta poislukien Adelaide, vuodet 1984 - 85	Skaalaetuja löydettiin hallintomenoista, yleiskuluista, ojituksesta, tienhoitomenoista ja tukiaisista.
Soul (2000)	177 NSW:n kuntaa, vuodet 1995 - 96	Todisteita sekä skaalahaitoista että skaalaeduista
Victoria Grants Commission (1985)	Kaikki Victorian osavaltion kunnat, vuodet 1982 - 83	Skaalaetuja löydettiin kaikista toiminnoista

Helin ja Valkama (1993, 181) ovat analysoineet tutkimustulokset neljästä tutkimuksesta, jossa oli tutkittu asukaskohtaisia menoja. Walzerin (1974) tutkimuksen mukaan Yhdysvalloissa kunnallisen poliisitoimen asukaskohtaisten menojen ja kunnan koon välillä ei ollut merkittävää yhteyttä. Scaksin (1974) tutkimuksessa todettiin, että USA:n suurten kaupunkien asukaskohtaiset menot olivat yli 20 % muiden kuntien menoja korkeammat. Fosterin, Jackmanin & Perlmanin (1980) ja Newtonin (1981) tutkimusten mukaan Englannin ja Walesin suurten kaupunkien asukaskohtaiset menot olivat keskimääräistä korkeammat.

6 Verotulojen kehitys ja verotuloja selittävät tekijät suurkaupungeissa

6.1 Kunnallisen verotuksen pääpiirteet Pohjoismaissa

Klassinen julkistalouden verojako-oppi ei toteudu kovin hyvin Skandinaavisessa kuntatalouden rahoituksessa. Kuntien verotulot perustuvat kokonaan tai suurelta osin ansiotulojen verotukseen. Ruotsissa ja Tanskassa verotuskohteet ja perusteet määritellään keskushallinnossa, ja kunnat voivat päättää veroasteet paikallisesti. Norja voidaan sijoittaa OECD:n ryhmään viisi, koska siellä on käytössä eräänlainen verotulojen jakomalli, jota sovelletaan osana budjetointiprosessia. Norjassa ja Islannissa on myös se erityispiirre, että kunnat joutuvat määrittelemään veroasteet valtion asettamissa rajoissa. Norjassa kaikki kunnat määrittävät veroasteen maksimirajaan asti. Kunnallinen kiinteistövero on käytössä kaikissa muissa maissa paitsi Ruotsissa. Tanskassa kiinteistöveroasteet määritellään paikallisesti, mutta verojen maksimi- ja minimirajat säädel- lään lainsäädännöllä. Norjassa kiinteistöveron periminen on vapaaehtoista, ja käytän- nössä sitä voivat kantaa kaupunkimaiset kunnat. Noin 230 norjalaiskuntaa kuntaa perii kiinteistöveroa. (Kurri & Loikkanen 1998, 46, Pahlsson 2006, 501, Local Government in Denmark 2003, 25 ja Rattsø 2005, 9.)

Norjan kunnilta puuttuu käytännössä oma veroautonomia, koska valtio määrää vero- tuspohjan ja sääntelee veroasteita asettamalla kunnallisveron ylä- ja alarajan. OECD- maiden joukossa ei ole toista maata, jossa valtio ja kunnat jakaisivat verotuloja ja kun- tien verotusoikeus olisi näin vaatimaton. Norjassa kunnat saavat tietyn prosentiosuu- den niistä veroista, jotka niiden alueelta kerätään. Tämä koskee sekä varallisuudesta että tuloista maksettavia veroja. Noin puolet kuntien tuloista on peräisin paikallisista verotuloista. Koska kunnilla ei ole verotuksessa autonomiaa, myöskään kuntien välis- tä verokilpailua ei esiinny. Norjalaisen verojärjestelmän tavoitteena on kuntatason menojen ja tulojen tasoittaminen. OECD:n mukaan verotulojen jakojärjestelmä on johtanut siihen, että kunnat ovat kontrolloineet omia menojaan leväperäisesti. Kun valtio on havainnut tällaista toimintaa kunnissa, se on pienentänyt kuntien osuutta ve- rojen tuotosta. OECD on kannustanut Norjaa vahvistamaan kuntien omaa verotusoi- keutta, jonka se katsoisi edistävän parempaa budjettikuria. (Noord 2000, 23–24, Rose, 30 ja Lotz 2006, 251.)

Norjassa kunnallisverotuloista kolmasosa menee maakunnille ja loput kunnille. Erityi- sesti Oslo on yrittänyt etsiä keinoja kiinteistöverotulojen kasvattamiseen, mutta kiin-

teistöveronkin suhteen kuntien liikkumavara on erittäin rajoitettu. Norjalaiset kunnat saavat myös osan varallisuusveron tuotosta. Käytössä on myös erityinen luonnonvaravero. (Rattsø 2005, 8 Rose, 26–31 ja Borge & Rattsø 2002, 193.)

Ruotsin kuntien verotus on siinä mielessä erittäin kapealla pohjalla, että ruotsalaiskunnat saavat kerätä ainoastaan kunnallisverotuloja. Hyvin suuri enemmistö OECD-maista käyttää useampia kunnallisen verotuksen muotoja. Esimerkiksi Japanissa on ollut käytössä yhtä aikaa 32 erilaista kunnallista veroa. Kun kunnilla on yksi ainoa vero, sitä rasittavat kaikista talousmuutoksista tuloihin kanavoituvat paineet. (Ks. esim. McConnell 1999, 142.)

Ruotsissa kunnallisveroa maksetaan kunnille ja maakunnille. Kuntien osuus kunnallisverotuloista on noin 67 %, ja kolmasosa veron tuotosta menee maakunnille. (Moody's Investors Service 2004, 4). Verohallinto ja verojen perintä on keskitettyä ja valtiollista. Kunnallisveron maksuvelvollisuus koskee vain luonnollisia henkilöitä. (Påhlsson 2006, 501.)

1900-luvun alussa ruotsalaiskuntien tulot koostuivat pelkästään kiinteistöverotuloista. Kunnallisvero otettiin käyttöön 1920-luvulla, ja 1950-luvulla kunnallisesta tuloverosta tuli tärkein verotulolähde kunnille. Kuntien oikeus yhteisöjen verottamiseen päätettiin lakkauttaa 1980-luvulla. Myöskään kunnallinen kiinteistövero ei ole enää käytössä. (Kurri ja Loikkanen 1998, 48 ja Påhlsson 2006, 501.)

Ruotsin kuntien suhteellinen tulovero kohdistuu ansiotuloihin ja tulonsiirtoihin. Valtio päättää veropohjan, ja sillä on oikeus myös asettaa tilapäisiä kunnallisverojen korotusrajoituksia (Moody's Investors Service 2004, 4). Valtio säätelee verotuloja voimakkaasti myös valtionosuusjärjestelmään kuuluvan tasausjärjestelmän avulla. Ansiotulot koostuvat pääosin palkkatuloista ja tulonsiirrot työttömyys- ja sairausvakuutuskorvauksista sekä muista sosiaalityöistä. (Vrt. Rabe & Bojs 2003, 49–50 ja Lehtonen & Moisio 2007, 34 ja 36.) Valtion tuloveroja maksavat vain erittäin hyvätuloiset henkilöt. Tulonsaajista 85 % prosenttia maksaa pelkkiä kunnallisveroja. (Ks. esim. Lehtonen & Moisio 2007, 35, Loughlin ja Martin 2004, 8 ja 45 ja OECD 2006, 174.) Påhlssonin (2006, 502) mukaan kehitys osoittaa, että kuntien verotuksellista itsehallintoa rajoitetaan Ruotsissa voimakkaasti. Hänen mukaansa Ruotsin valtiopäivillä ja hallituksella on paljon tulkintavapauksia sen suhteen, millaisena kuntien reaalin verotusoikeus pidetään.

Uusi porvarihallitus astui valtaan Ruotsissa syksyllä 2007. Se suunnittelee uudenlaisen kiinteistömaksun käyttöönottamista. Kunnat ovat jo pitkään toivoneet oman verotuspohjansa laajentamista. Kiinteistömaksu olisi kunnallinen, ja kunnat saisivat pitää

sen tuoton. Hallituksen kaavailuissa kiinteistömaksun yhteenlaskettu vuosituotto olisi 15 miljardia kruunua. Mikäli kiinteistömaksu otetaan käyttöön, suunnitelmien mukaan kuntien valtionosuuksia tulnaisiin pienentämään vastaavalla summalla. (Jerkert 2006, 9.)

Taulukko 7. Ruotsissa suunnitellun kunnallisen kiinteistömaksun maksimimäärät.¹³ (Jerkert 2006, 10.)

Kiinteistömaksun kohde	Maksimimaksu
Pientalo	2 800 kruunua
Asuinhuoneisto	9 00 kruunua
Kaupalliset toimitilat	63 kruunua per neliometri
Teollisuuskiinteistöt	17 kruunua per neliometri

Kiinteistömaksun käyttöönoton tavoitteena on lisätä kuntien kiinnostusta asuntotuotannon edistämiseen ja elinkeinojen kehittämiseen mahdollistamiseen. Toiseksi uudella kiinteistömaksulla pyritään vakauttamaan kuntien tulopohjaa ja sitä kautta vahvistamaan kunnallista itsehallintoa. Maksun kannattajat ovat myös sanoneet, että maksun maksajat tuntisivat maksua vastaan tulevat vastineet. Taustalla on ajatus siitä, että kiinteistöjen omistajat ymmärtävät, että oma kotikunta rakentaa kadut ja vastaa niiden ylläpidosta. (Jerkert 2006, 9.)

Ruotsin valtio otti käyttöön Tukholmassa ns. ruuhkaveron vuonna 2006. Vero kohdistuu erityisesti Tukholmalaisiin ja Tukholman maakunnan asukkaisiin, mutta päätös verosta tehtiin yksin valtiollisissa elimissä. Valtion puolella katsottiin, että kunta ja maakunta voivat verottaa vain jäseniään. Koska veroa halutaan kantaa myös vierailijoilta, veron valtiollisuutta pidettiin tarpeellisena. Veron tavoitteena on vähentää suurkaupungin ruuhkia ja parantaa katuverkoston liikennöitävyyttä. Verolla ohjataan liikennettä ruuhka-aikojen ulkopuolelle ja matkustajia joukkoliikenteen käyttäjiksi. Ainakin toistaiseksi on pidetty yllä poliittista yhteisymmärrystä sen suhteen, että valtio kanavoit veron tuoton Tukholman seudun liikenneinvestointeihin. (Jonsson 2007, haastattelu ja Pählsson 2006, 502–503.)

¹³ Uusi kiinteistömaksu ei perustuisi kiinteistöjen verotusarvoihin, minkä uskotaan lisäävän maksuvelvoitteen määrän ennakoitavuutta maksajien näkökulmasta käsin. (Jerkert 2006, 9.)

Taulukko 8. Eri verotulomuotojen osuus kuntasektorin kokonaisverotuloista ja suurimmat ja pienimmät kunnittaiset verotulopohjat Pohjoismaissa. (Rattsø 2005, 26.)

	Ruotsi	Tanska	Norja	Suomi	Islanti
Tulovero	100 %	86 %	88 %	88 %	85 %
Kiinteistövero	-	11 %	4 %	5 %	15 %
Yhteisövero	-	2 %	-	7 %	-
Varallisuusvero- osuus	-	-	6 %	-	-
Muut verot	-	1 %	2 %	-	-
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Pienin verotuspoh- ja	SEK 93 000	DKK 102 000	NOK 82 400	€ 6 200	Ei tietoa
Suurin verotuspoh- ja	SEK 235 000	DKK 284 000	NOK 196 900	€ 26 700	Ei tietoa

Myös Tanskassa on toteutettu veroreformeja, joilla on pyritty tuloverojen kevennykseen ja matalampiin marginaaliveroihin. Nämä uudistukset ovat jonkin verran syöneet kuntien verotuspohjaa. Vuoteen 2006 asti kunnallisveroa maksettiin sekä kunnille että maakunnille. Tanskalainen kiinteistövero jakautuu kolmeen osaan. Veroa kerätään maasta, asunto-omaisuudesta ja julkisista ja yksityisistä liikeiloista. Valtio ei ole kantanut kiinteistöverotuloja itselleen. Tanskassa valtio maksaa kunnille edelleen yhteisöverotulo-osuutta. Tosin osuus on suhteellisen pieni. Lisäksi kunnat saavat osuuden eläkemaksun tuotosta (Københavns amt 2001, 19–20, Rattsø 2005, 9 ja ks. esim. Pekkarinen 2001, 26.)¹⁴

Tanskassa hallintoreformi on uudistanut myös julkisen sektorin rahoitusjärjestelmää. Maakunnilla ollut kunnallisverotusoikeus on päätetty siirtää kunnille. Myös maakuntien perimät kiinteistöverot siirtyvät kunnille. Toisaalta myös kuntien tehtävät ja rahoitusvastuut lisääntyivät reformin myötä. Väliasteen hallintoa varten perustetut viisi uuta aluetta eivät ole saaneet minkäänlaista verotusoikeutta, vaan niiden toiminnan rahoitusvastuu jakautuu nykyään kuntien ja valtion kesken. Koska kuntien rahoitusvastuu kasvaa uudistuksen myötä, reformi sisältää myös ns. siirtymäsäännökset, jotka

¹⁴Tanskassa harjoitetaan julkisen talouden koordinoitua valtion ja kuntien välisen budjettiyhteistyön merkeissä tavalla, joka muistuttaa Suomessa käytössä ollutta järjestelyasiakirjamenettelyä. Yhteistyötä ei ohjata lainsäädännöllä, vaan yhteistyö perustuu pitkään traditioon. Kuntaliitto (LGDK), lääniliitto (the Association of County Councils) mukaan lukien Kööpenhaminan kaupunki ja maan hallitus neuvottelevat joka vuosi sopimuksen, jolla määritellään kuntatalouden raamit. Sopimuksella ohjataan kuntien budjettiratkaisuja, vaikka sopimus ei kuitenkaan sido kuntia juridisessa mielessä. (Local Government in Denmark 2003, 27.)

rajoittavat kuntien vuosittaisen menojen kasvun 0,2 prosenttiin verotuspohjasta. (The Local Government Reform – in Brief 2005, 22 ja 35–36.)

Ennen vuoden 2007 alussa tehtyä hallintoreformia kunnallisverotukseen liittyvät henkilöverotuksen arviointitehtävät kuuluivat kunnille. Käytännössä pienet kunnat olivat ulkoistaneet nämä tehtävät valtiolle, mutta isommat kunnat vastasivat itse tästä osasta verohallintoa. Hallintoreformin myötä kaikki kuntien verohallintovastuut siirtyivät valtiolle. (Lorenzen 2006, 31.)

2000-luvulla Tanskassa on ryhdytty myös jäädyttämään veroasteita, minkä on koskenut myös kunnallisverotusta. Yksittäisellä kunnalla on ollut mahdollisuus tarkistaa veroastettaan, mutta valtio on edellyttänyt keskimääräisen veroasteen kurissa pitämistä. Alkuvaiheessa kyse ei ollut lakisääteisestä linjauksesta, mutta vuosina 2006 ja 2007 veroasteet on ollut jäädytettyinä parlamentin säätämien erityislakien nojalla. (Lorenzen 2006, 26.)

6.2 Ruotsin suurkaupunkien verotulojen kehitys

Ruotsin suurten kaupunkien verotulojen viimeaikaisesta kehityksestä on olemassa tutkimustietoa niukasti. Lindgrenin (1990, 15) vuonna 1990 julkaiseman tutkimuksen mukaan Tukholman verotuspohjan reaalin kehitys oli 1970- ja 1980-luvuilla negatiivinen. 1980-luvulla Tukholman verotuspohja vahvistui hitaammin kuin muiden kuntien.

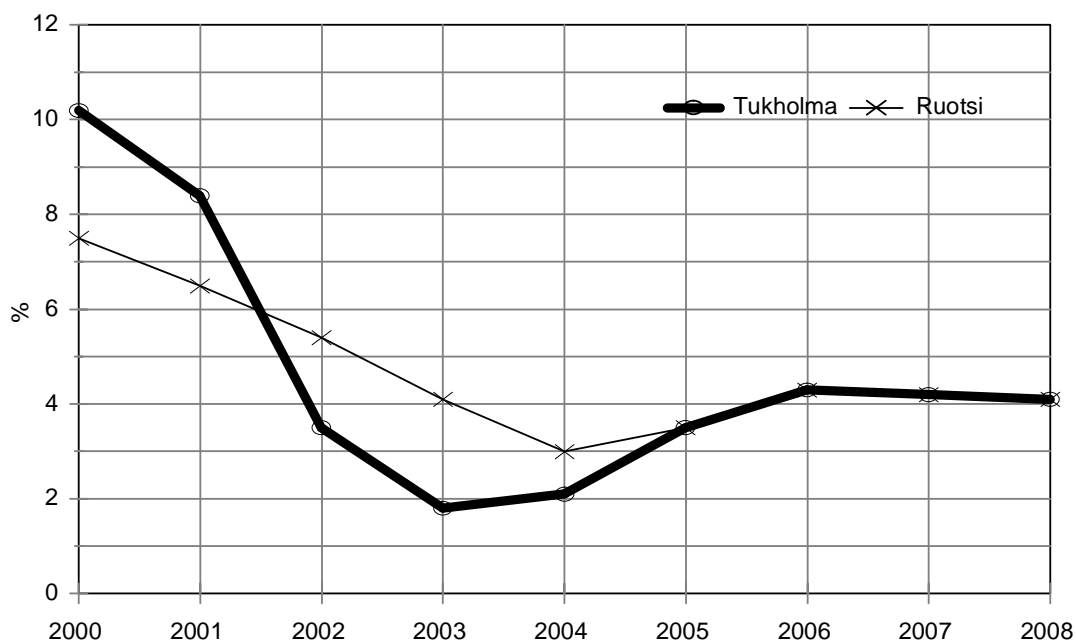
Jonsson tutkimuksen mukaan (1990, 3) juoksevin hinnoin määritelty veronmaksukyky kasvoi Ruotsissa keskimäärin 81 % vuosina 1982–89. Samaan aikaan veronmaksukyky kasvoi Tukholmassa vain 64 prosenttia. Tukholman vaatimattomampi kehitys johtui lähinnä siitä syystä, että yhteisöjen tulot poistettiin verotuspohjasta vuodesta 1985 alkaen. Koska suhteellisen suuri osa Tukholman kaupungin verotuloista oli ollut peräisin oikeushenkilöiltä, tuntui kunnallisverotuspohjaan tehty muutos erityisen voimakkaasti Tukholmassa. Verotulomenetystä tosin kompensoitiin valtion maksamalla erityistuella, joka kuitenkin pieneni vuosi vuodelta.

Standard & Poor'sin (2005) tekemän Tukholman kaupungin luottokelpoisuusarvioinnin mukaan kaupungin asukaskohtainen verotuspohja oli 22 % prosenttia korkeampi kuin valtakunnan keskiarvo vuonna 2003. Keskimääräistä vahvempaan verotuspohjaan vaikutti kaupungin hyvä työllisyystaso. Tukholman läänissä työttömyys on ollut viime vuosina alemmalla tasolla kuin Ruotsissa keskimäärin.

Tukholma on Ruotsin suurin kaupunki, jossa on noin 765 000 asukasta. 1960- ja 1970-luvuilla Tukholman asukasluku laski jonkin verran, koska väkeä muutti kaupungista muualle ja kaupungin luonnollinen väestökasvu oli negatiivista. Väestönkasvu alkoi uudelleen 1980-luvun alussa. 2000-luvun alkupuoliskolla Tukholman väestökasvun nousuvauhti on ollut 0,6 prosenttia, kun koko maan väestönkasvu on jäänyt 0,3 prosenttiin. Työkäisen väestön osuus on 66 prosenttia, kun se on koko maassa 61 prosenttia. (Standard & Poor's 2005.)

Vuosina 2002, 2003 ja 2004 Tukholman kaupungin verotulojen kasvu supistui keskimääräistä enemmän alueen paikallistalouden kasvun taittumisen myötä. Aluksi verotulopohjan kasvu supistui jopa yli puolella verrattuna aikaisempaan. Vuonna 2003 Tukholman kaupunki joutui korottamaan veroäyriään, minkä vuoksi Tukholman verasteen ja valtakunnallisen keskiveroasteen ero pieneni. (Standard & Poor's 2005.) Tukholman kaupungin oman käsityksen mukaan verotulojen kasvun hiipumiseen vaikuttivat IT-kuplan puhkeamisen myötä syntyneet uuden talouden ongelmat. Kaikesta huolimatta talous jatkoi kasvuaan, mutta kasvu ei luonut enää uusia työpaikkoja samalla tavalla kuin aiemmin. Sen seurauksena alueen työllisyys kääntyi laskuun. (Levin 2007, Sättman 2007 ja Stadsledningskontoret.)

Kuvio 11. Tukholman kaupungin ja koko maan asukaskohtaisen verotuspohjan kehitys vuosina 2000–2005. (Standard & Poor's 2005.)



Tukholman yliopiston kunnallistalouden instituutin johtajan Olle Högbergin mukaan Tukholman kaupungin asukaskohtaiset veroäyrit ovat säilyneet suhteellisen vakaalla tasolla viimeisen kymmenen vuoden ajan. Högberg perustaa käsityksensä sähköisestä kuntatietokannasta (www.kommundatabas.se) löytyviin lukuihin. Vuonna 1995 Tukholman kaupungin asukaskohtainen äyrimäärä oli 21 prosenttia ja vuonna 2005 se oli 22 prosenttia korkeampi kuin valtakunnallinen keskiarvo. (Högberg 2007.)

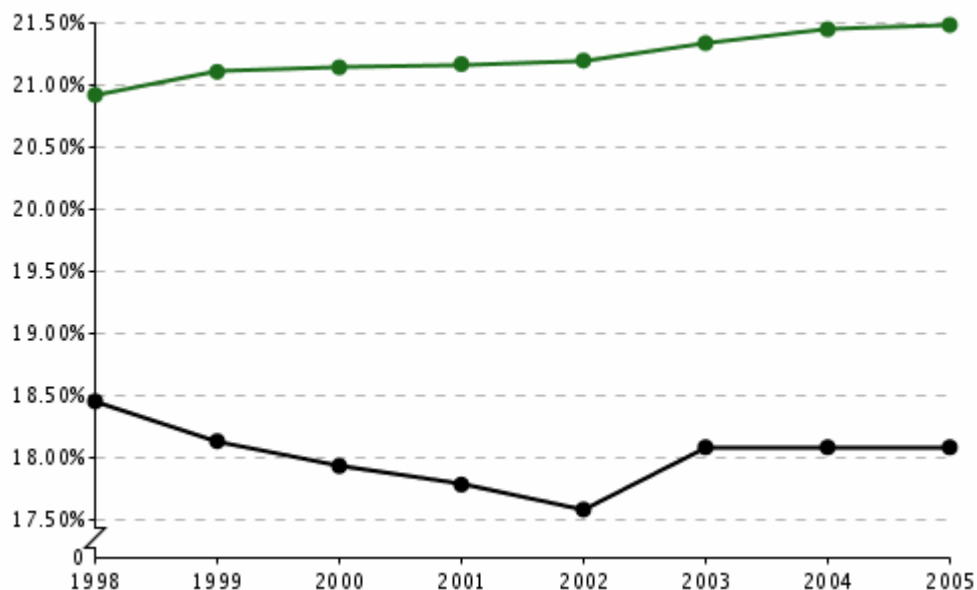
Taulukko 9. Tukholman kaupungin asukaskohtaiset kunnallisveroäyrit suhteessa valtakunnan keskiarvoon vuosina 1995–2005. Valtakunnan keskiarvolle on annettu indeksiluku 100. (Högberg 2007.)

Tukholman äyrit suhteessa maan keskiarvoon	121	121	120	121	121	122	123	126	128	125	122
Vuosi	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005

Göteborgin ja Malmön verotuspohjat eroavat selkeästi Tukholman verotuspohjasta. Göteborgissa asukaskohtainen äyrimäärä on vain lievästi yli valtakunnallisen keskiarvon. Malmön asukaskohtainen äyrimäärä jää puolestaan selvästi alle keskiarvon. (www.kommundatabas.se)

Göteborgin tilanne on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosien aikana. Vuonna 1995 Göteborgin asukaskohtainen äyrimäärä oli 4 prosentti yli keskiarvon. Kymmenen vuotta myöhemmin Göteborgin tilanne oli samanlainen. Malmön osalta oletama heikkenevästä verotuspohjasta näyttäisi pitävän paikkansa. Kun kaupungin asukaskohtaiset äyrit olivat 97 prosenttia valtakunnallisesta keskiarvosta vuonna 1995, kymmenen vuotta myöhemmin Malmön veropohja oli 11 % pienempi kuin maassa keskimäärin.

Kuvio 12. Veroäyrin hinta Tukholmassa (alempi viiva) ja koko maassa keskimäärin vuosina 1998–2005



Tukholmassa veroäyrin hinta ollut viime vuosina suhteellisen vakaa. Vuonna 1998 veroäyrin hinta oli 18,4 prosenttia. Kun koko maan keskimääräinen hinta oli 20,9 %, oli Tukholman verotustaso 11,96 prosenttia alle valtakunnan keskiarvon. Vuonna 2005 Tukholman veroaste oli 18,1 prosenttia, joka oli 15,81 % prosenttia valtakunnallista keskihintaa alhaisempi.

Taulukko 10. Veroäyrin hinta Tukholmassa ja Ruotsissa keskimäärin vuosina 1998–2005.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Veroäyrin hinta Tukholmassa	18,4	18,1	17,9	17,8	17,6	18,1	18,1	18,1
Veroäyrin hinta maassa keskimäärin	20,9	21,1	21,1	21,2	21,2	21,3	21,4	21,5

OECD:n (2006, 175–176) tutkimuksen mukaan Tukholman ja Mälärin seudulla maakunnat ja kunnat ovat joutuneet nostamaan kunnallisveroja merkittävästi kuluneen reilun kymmenen viime vuoden aikana. Ensimmäiset kaksi veronkorotusta toteutettiin vuosina 1994–1996 ja kolmas vuonna 1999. Ruotsissa oli voimassa äyrinhintakattojärjestelmä 1990-luvun alussa, joka esti kuntien veronkorotukset (Påhlsson 2006, 502). Heti sen päättymisen jälkeen veroja nostettiin vuosina 1994–1996 ja vuonna 1999. Korotuksista huolimatta Tukholman kaupungin veroaste on ollut keskimääräistä alhaisempi. Sen sijaan Tukholman maakunnan veroäyrin hinta on ollut koko maan

korkein. Esimerkiksi vuonna 2005 Tukholman maakunnan veroprosentti oli 12,27 prosenttia, kun koko maan keskiarvo oli vain 10,52 prosenttia.

OECD:n (2006, 176) mukaan kunnallisverotulot ovat herkkiä talouselämän liikkeille ja suhdanteittain muuttuvia, koska ne perustuvat suurelta osin ansiotuloihin. Suhdannekäänteet tuntuvat erityisesti Tukholmassa, joka on maan talouselämän keskus. Ruotsin kuntien tuloista keskimäärin vain 65 % on peräisin kunnallisveroista. Tukholmalle kunnallisveron merkitys on tärkeä, sillä kaupunki rahoittaa menoistaan 82 prosenttia kunnallisverotuloilla. Tämän vuoksi Tukholman kaupungin budjetit ovat hyvin myötäsyklisiä.

Kauppakamarilaitos on teettänyt selvityksen siitä, kuinka paljon Tukholman seudun eli maakunnan asukkaat ja yritykset maksavat veroja. Tukholman maakunnan osuus koko maassa ansaituista tuloista oli 26 prosenttia ja maksetuista veroista 34 prosenttia vuonna 1995. Selvityksen mukaan tukholmalaisten verotus kiristyi tuntuvasti siirryttäessä 1990-luvulta 2000-luvulle. Vuosina 1995–2000:

- Ansiotulot lisääntyivät keskimäärin 10 prosenttia vuosittain Tukholman maakunnassa, mutta verot lisääntyivät keskimäärin 16 prosenttia.
- Tukholmassa maakunnassa pääomatulot lisääntyivät vuosittain 35 prosenttia, kun muualla maassa ansiotulot lisääntyivät vain 21 prosenttia. Verot lisääntyivät samassa tahdissa.
- Kiinteistöjen verotusarvojen kasvun myötä kiinteistöverot lisääntyivät keskimäärin 13 prosenttia vuodessa Tukholman maakunnassa ja 7 prosenttia maassa keskimäärin.
- Tukholman maakunnan asukkaiden maksamien vertailukelpoisten valtiollisten verojen määrä lisääntyi 10 000 kruunusta 21 000 kruunuun.¹⁵ Muualla maassa maksetut verot kasvoivat 5 000 kruunusta 9 000 kruunuun.

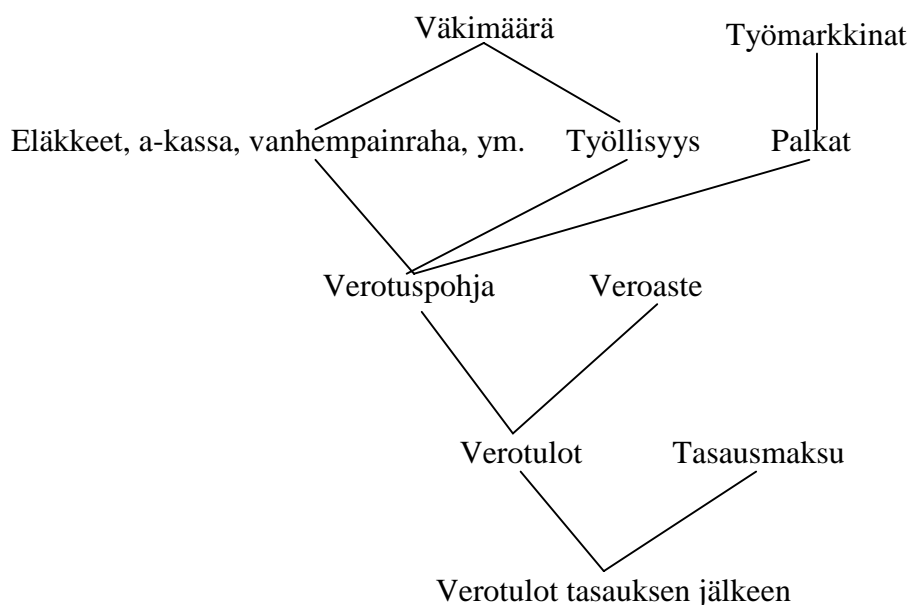
Tukholman maakunnan kotitaloudet ja yritykset maksoivat valtion kaikista suorista verotuloista 41 prosenttia vuonna 2000. Koko maan ansio- ja pääomatuloista Tukholman seudun osuus oli 31 prosenttia vuonna 2000. Vuonna 1998 valtion tuloista 40

¹⁵Ansiotuloveroja maksavat valtiolle sekä yksittäiset kansalaiset että yritykset. Yritysten maksamat verot kohdistetaan yritysten pääkonttorikuntiin. Vertailukelpoisuuden toteuttamiseksi verotustilastoja pitää oikaista niin, että yritysten maksamat verot poistetaan tarkasteluista. (Hur skattas Stockholm? 2002, 4.)

prosenttia oli peräisin Tukholman maakunnasta, mutta takaisin alueelle niistä ohjautui valtion menoina vain 22 prosenttia. (Hur skattas Stockholm? 2002, 3 ja 4.)

Kaupungin verotulot riippuvat verotuspohjasta ja veroasteesta. Pääsäännön mukaan ruotsalaiskunnat saavat itsenäisesti päättää veroasteistaan. Verotuspohjaan vaikuttavat väestömuutokset, työllisyys, palkkatason kehitys, eläketulojen kehitys ja sosiaaliset tulonsiirrot. Suuren kaupungin väestömuutoksiin vaikuttaa keskeisesti se, eläkö kaupunki ja koko yhteiskunta kaupungistumis- vai esikaupungistumisvaihetta vai jotain muuta merkittävää muutosvaihetta. Kaupungistumisvaiheessa suurkaupungit saavat muuttovoittoa, ja esikaupungistumisvaiheessa ihmisiä muuttaa suurkaupungeista lähi-seudun muihin kuntiin. Työllisyydellä on melko vahva yhteys työttömyystasoon, mutta myös esimerkiksi tehdyt työtunnit vaikuttavat työllisyyteen. Ansiotaso määräytyy palkkausperusteiden ja työtuntien perusteella. Jos yleistä työaikalakia ja työehtosopimuksia muutetaan lyhentämällä viikkotyöaikaa, se vähentää palkkasummaa ja sitä kautta kuntien verotuspohjaa. Kuntalaisten ansaitsemat eläketulot ja sosiaaliset tulonsiirrot voivat kasvaa väestön ikääntyessä ja siirtyessä pois työelämästä. Tämä kehitys supistaa kuntien verotuspohjaa kuitenkin merkittävästi, sillä eläkeläisten ja sosiaalisilla tulonsiirroilla elävien tulotaso alittaa selvästi palkansaajien keskimääräisen ansiotason. (Stadsledningskontoret ja Jerkert 2000, 13.)

Kuvio 13. Tukholman kaupungin laatima yksinkertaistettu kuvaus kaupungin verotuloihin vaikuttavista tekijöistä. (Stadsledningskontoret)



Pääsäännön mukaan työllisyyden parantuessa kaupungin verotulot kasvavat. Työllisyyden kasvu ei kuitenkaan kasvata samassa suhteessa verotuspohjaa, koska eläkkeiden ja sosiaalivakuutusten osuus verotuspohjasta on Tukholmassa noin 20 prosenttia. Työllisyyden kasvu voi toteutua myös osa-aikatyöpaikkojen lisääntymisenä, minkä vuoksi työllisyyden kasvu kasvattaa verotuspohjaa vielä vähemmän. (Stadsledningskontoret, Jerkert 1998, 26 ja Jerkert 2000, 13.)

Kunnat haluaisivat olla itsenäisiä ja valtiosta riippumattomia, mutta valtio sääntelee oleellisella tavalla koko kuntaverotuksen järjestelmää. Valtio on erityisen herkkä tekemään muutoksia palkansaajien verovähennysoikeuksiin, jotka liittyvät esimerkiksi eläkemaksujen ja työmatkakulujen verovähennysrajoihin ja perusvähennykseen suuruuteen. Esimerkiksi 1980-luvulla Ruotsin kuntien verotuspohjaa heikennettiin nostamalla perusvähennystä moneen kertaan. Näitä muutoksia kuntien on lähes mahdotonta ennustaa. Verotusperusteita ja vähennysoikeuksia koskevissa kysymyksissä valtio tekee täysin suvereenit ratkaisut. Osa vähennysjärjestelmään tehdyistä muutoksista on pienentänyt kuntien verotuspohjaa, vaikka jotkut muutokset ovat myös kasvattaneet verotuspohjaa. (Jerkert 1998, 26–27 ja Jerkert 2000, 13.)

Yksittäinen kunta ei voi millään tehokkailla toimenpiteillä vaikuttaa verotuspohjansa suuruuteen. Toisaalta kun suurkaupungin verotuspohjan vahvistuu ja verotulot kasvavat, kaupunki voi joutua maksamaan entistä suurempaa tulontasausmaksua. Viime kädessä valtio asettaa tiukat rajat suurkaupunkien verotuspohjalle. (Jerkert 1998, 26–27.)

Taulukko 11. Verotulotasauksen suuruus kruunuja per asukas Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä vuosina 2004–2006. (www.webor.se)

	2004	2005	2006
Tukholma	-6 991	-1 861	-1 668
Göteborg	-952	3 513	3 571
Malmö	3 294	7 958	8 350

Nykyään Ruotsin suurista kaupungeista vain Tukholma maksaa verotulotasausmaksua. Ennen vuonna 2005 tehtyä valtionosuusjärjestelmän uudistusta myös Göteborg oli maksajien ryhmässä. Uudistus paransi myös Tukholman asemaa pienentämällä kaupungin maksuvelvoitetta.

Vuosien kuluessa Ruotsin verotulojen tasausjärjestelmä on jonkin verran tasannut kuntien veroasteissa olleita eroja. Korkeimman ja pienimmän kuntaverasteen ero oli

7,71 kruunua vuonna 1980. 21 vuotta myöhemmin ero oli 6,02 kruunua. Tärkeimpänä syynä erojen kaventumiseen pidetään sitä, että Tukholman seudun kuntien tuloveroprosentit ovat lähentyneet toisiaan. Tukholman seudun muutamat taloudellisesti vauraat kunnat (Danderyd, Lidingö ja Täby) joutuivat nostamaan veroäyreytensä 2000-luvun taitteessa, koska verotulojen tasaustajärjestelmän tasausmaksut rupesivat rasittamaan näiden kuntien taloutta. (Jonsson, 2007 haastattelu ja Jerkert 2001, 20.)

6.3 Kööpenhaminan verotulojen kehitys

Kööpenhaminan metropolialueella kuntien talouksien välillä on ollut merkittäviä eroja, ja taloudellinen kasvu on jakautunut epätasaisesti alueen kuntien kesken. Vuosikymmenten aikana Kööpenhaminan kaupunki on käynyt läpi merkittäviä rakenteellisia muutoksia, jotka ovat heijastuneet myös kaupungin talouteen. Kööpenhaminan väkiluku kasvoi vuoteen 1950 asti, jolloin kaupungin väkiluku oli korkeimmillaan lähes 770 000. Sen jälkeen kaupungin asukasluku kääntyi selvään laskuun, ja nykyään kaupungissa on yli neljännesmiljoona asukasta vähemmän. Teollisuusalojen työpaikat vähenivät kaupungissa, ja erityisesti keskiluokkaisia perheitä muutti kaupungista metropolialueen muihin kuntiin. Myös Kööpenhaminan työttömyys on ollut korkeammalla tasolla kuin maassa keskimäärin. Toisaalta Kööpenhaminan metropolialueella on myös sellaisia kuntia, joiden työttömyys on ollut hyvin alhaisella tasolla. Samaan aikaan kun työpaikat ja asukkaat vähenivät Kööpenhaminassa, syntyi metropolialueen muihin kuntiin uusia työpaikkoja. (Andersen 2004, 9 ja The Status of Major Cities and Their Peripheries, 46–50.)

Taulukko 12. Kööpenhaminan väkiluvun kehitys vuodesta 1930 vuoteen 2007.

Vuosi	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Asukasluku	608 649	700 465	768 105	721 381	622 773	498 850	466 723	495 699	502 362

Kööpenhaminan metropolialueella asukkaiden keskiansiot olivat noin 13 % korkeammat kuin Tanskassa keskimäärin 1990-luvun alkupuoliskolla. Alueen muutamissa kunnissa keskimääräinen tulotaso alitti kuitenkin valtakunnallisen keskiarvon. Kööpenhaminan kaupunki kuului näiden muutaman kunnan joukkoon. Esimerkiksi vuonna 1992 Kööpenhaminan verotulopohja oli 120 000 Tanska kruunua (DKK) per asukas. Samaan aikaan metropolialueen keskiarvo oli 138 000 DKK ja koko maan 122 000 DKK. 1990-luvun puolessa välissä Kööpenhaminan verotuloprosentti oli 1,05 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Metropolialueen kunnissa keskimäärin. (The Status of Major Cities and Their Peripheries, 51–52.)

Kööpenhaminan kaupungin rahoitusongelmat olivat ehkä pahimmillaan 1990-luvun alkupuoliskolla. Silloin kaupungin piti myydä kaupungin omistamat asunnot ja suuri osan kaupungin muustakin omaisuudesta. Kaupunki joutui saneeraamaan talouttaan myös leikkaamalla budjettimenoja. Valtio puolestaan kehitti suuren infrastruktuuriohjelman, jonka puitteissa käynnistettiin mm. lentokentän laajennukset, siltayhteyden rakentaminen Etelä-Ruotsiin, metro- ja junajärjestelmän uudistaminen ja asuntojen perusparannushanke. Kyse oli mittavasta aluetaloudellisesta kehittämishankekokonaisuudesta, johon osallistuivat myös EU ja Ruotsin valtio. Poliitiikkaohjelman tavoitteena oli kehittää Kööpenhaminan ja Malmön seudusta yhtenäinen ja kilpailukykyinen työmarkkina-alue seudun tuottavuuskehityksen vauhdittamiseksi. Näillä investointihankkeilla on ollut myönteinen vaikutus pääkaupunkiseudun talouteen, minkä ansiosista myös Kööpenhaminan kaupunki on onnistunut tasapainottamaan omaa talouttaan. (Andersen 2004, 11 ja ks. Territorial Review of Öresund 2003.)

Kööpenhaminan tuloveroprosentti oli korkeimmillaan vuosina 2001 ja 2002, minkä jälkeen tuloveroprosentti kääntyi hienoiseen laskuun. Kööpenhaminan tuloveroprosentti ylitti maan keskiarvon vuosina 1996 ja 1997, kun maan keskiarvo on laskettu ilman Kööpenhaminan ja Frederisbergin tuloveroprosentteja. Seuraavana vuonna tuloveroprosentti oli samalla tasolla kuin valtakunnallinen keskiarvo. Vuodesta 1999 alkaen Kööpenhaminan tuloveroprosentti on ollut alempi kuin maan keskiarvo.

Taulukko 13. Kööpenhaminan kaupungin ja maakunnan yhteenlasketun tuloveroprosentin vertailu valtakunnalliseen keskiarvoon¹⁶ vuosina 1996–2005.

Vuosi	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kööpenhamina	30,8	31,7	31,7	31,7	31,7	32,3	32,3	32,2	32,1	32,1
Maan keskiarvo	30,4	31,1	31,7	31,9	32,1	32,5	32,6	32,6	32,6	32,6

Vuonna 2002 kuntien ja maakuntien tuloista 56 prosenttia oli peräisin verotuloista. (Municipalities and Counties in Denmark 2002, 31.) Kööpenhaminassa verotulojen osuus kaikista tuloista oli tuolloin 54,1 prosenttia. Kööpenhaminassa asukkaiden verotettavissa olevat tulot per asukas olivat ainoastaan valtakunnallista keskitasoa. Sen sijaan koko metropoliseudulla alueen asukkaiden keskimääräiset verotettavissa olevat tulot ylittivät selvästi valtakunnallisen keskiarvon. Esimerkiksi vuonna 2003 Kööpenhaminan metropolialueella keskimääräiset verotettavissa olevat tulot (194 400 DKK) olivat yli 11 prosenttia korkeammat kuin valtakunnallinen keskiarvo (175 000 DKK).

¹⁶ Maan keskiarvo on laskettu ilman Kööpenhaminain ja Frederiksbergin tuloveroprosentteja.

Taulukko 14. Keskimääräiset verotettavissa olevat tulot Kööpenhaminan kaupungissa, Kööpenhaminan metropolialueella ja Tanskassa keskimäärin vuosina 1994–2003 (DKK, tuhansia). (Vrt. Municipalities and Counties in Denmark 2002, 34.)

Vuosi	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kööpenhaminan kaupunki	134,1	136,5	140,9	143,1	150,0	155,9	160,3	167,0	170,4	174,0
Kööpenhaminan seutu	149,0	154,0	158,9	162,4	169,6	176,5	179,4	187,2	190,9	194,4
Maan keskiarvo	134,4	138,8	143,3	146,7	152,6	157,7	159,9	166,6	170,8	175,0

6.4 Oslon verotulojen kehitys

Oslo kaupungin taloudellinen tilanne poikkeaa paljon Skandinavian muiden suurten kaupunkien tilanteesta. Norjan elintaso on korkea, ja Oslossa asukaskohtainen BKT on paljon parempi kuin esimerkiksi Tukholmassa tai Kööpenhaminassa. Kaupungin asukasluku on ollut voimakkaassa kasvussa. 12 prosenttia norjalaisista asuu Oslossa, mutta Norjan työllisistä jopa 19 prosenttia käy Oslossa töissä. Työttömyys oli vuonna 2006 vain 3,6 prosenttia. Tosin keskimääräinen työttömyys oli valtakunnassa vieläkin pienempi eli 2,8 prosenttia. Nämä tekijät merkitsevät sitä, että Oslo tulotaso on suhteellisen korkea. Tämä on todettu myös kansainvälisissä luottokelpoisuusarvioinneissa, ja sitä pidetään Oslo kaupungin talouden selkeänä vahvuutena. (Standard & Poor's 2006.)

Kaupungin käyttötalous on ollut ylijäämäinen, mutta siinä on ollut myös merkittäviä vaihteluita. Käyttötalouden ylijäämä oli 2,6 prosenttia vuonna 2004 ja vuotta myöhemmin 4,9 prosenttia. Vuonna 2004 verotulot kasvoivat noin 9 prosenttia ja vuotta myöhemmin 8,6 prosenttia. Verotulojen ja valtionosuuksien osuus käyttötuloista oli 53 prosenttia vuonna 2005. (Standard & Poor's 2006, 5–6.)

Verotulojen merkitys ja verotuspohjan laajuus kaupungin talousjohtamisen kannalta ei ole läheskään yhtä oleellista kuin Oslossa ja Tukholmassa. Käytännössä Norjan valtio yksin päättää kuntien verotusperusteista, veroasteesta, valtionosuuksista ja asiakaspalvelumaksuista. Tämän vuoksi Oslo kaupungin päättäjillä ei ole oikeastaan itsenäistä vastuuta kaupungin omista tuloista. (Vrt. Standard & Poor's 2006, 5.)

Norjalaisissa suurkaupungeissa (Oslo, Bergen ja Trondheim) on käytössä erilaisia ruuhkaveroja tai tienkäyttömaksuja. Myös ns. tullichejärjestelmiä löytyy norjalaisista kaupungeista. Joidenkin tunneleiden, siltojen ja moottoriteiden käytöstä peritään käyt-

tömaksuja. Tällaisia maksuja voi ehdottaa mikä tahansa taho, mutta lopullisen päätöksen asiasta tekee maan parlamentti. Jokaisesta verosta tai maksusta säädetään erillinen laki. Maksujen tai verojen keräämistä varten perustetaan yhtiö, jonka tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen omistajilleen. Vuonna 1990 Oslo otti käyttöön samanlaisen tullikehän, joka oli ollut olemassa jo aiemmin Bergenissä ja Trondheimissa. Tiemaksujen päätarkoituksena on kerätä rahoitusta liikenneinfrastruktuurihankkeisiin. Oslon kaupunki on päättänyt, että 20 prosenttia tienkäyttömaksutuloista ohjataan kaupungin julkisen liikenteen parantamiseen. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2006, 46–47, Bevanger 2003 ja Economist Intelligence Unit 2006, 13.)

7 Valtionosuusjärjestelmien tulovaikutukset Skandinavian pääkaupungeissa

7.1 Lyhyt katsaus aikaisempiin tutkimustuloksiin

Lasse Oulasvirta (2000) on julkaissut Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmien vertailututkimuksen 2000-luvun alussa. Tutkimuksen mukaan vain Ruotsissa kunta on voinut joutua sellaiseen tilanteeseen, että se on maksanut verotulojen tasausjärjestelmässä enemmän verotulotasausmaksua, kuin mitä se on saanut oikeasti verotuloja yli keskimääräisen verotulotason. Tämä tilanne oli Ruotsissa mahdollinen 1990-luvulla, jos vahvan veropohjan kunnan varsinainen veroaste oli ollut alempi kuin tasausjärjestelmän laskentaperusta. Verotulotasausmaksun jälkeen tällaisen kunnan asukaskohtainen verotuspohja oli voinut alittaa valtakunnallisen verotuspohjakeskiarvon. (Ks. tarkemmin Jonsson 2000.)

Taulukko 15. Kuntien verotulotasauksen tasaustasot Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa¹⁷ sekä Suomessa vuonna 2000. (Oulasvirta 2000, 2.)

	Ruotsi	Norja	Tanska	Suomi
Verotulopohja per asukas (100 = keskimäärin) ja kompensointiaste (%) tasausrajaan	<100: 95 %	<90: 100 %	<90: 85 %	<90: 100 %
	>100: 95 %	90 – 144: 40 %	90 – 100: 45 %	90 – 144: 40 %
		>144: 15 %	>100: 45 %	>144: 15 %

Kaikissa Pohjoismaissa valtionosuusjärjestelmät ovat toteuttaneet pitkälle menevää solidaarisen tasauksen ideaa. Oulasvirran (2000, 2) mukaan Ruotsissa keskiarvon ylittävä kunta on joutunut maksamaan 95 prosenttia tasausmaksua. Norja ja Suomi ovat antaneet kuitenkin korkean verotuspohjan kunnille enemmän suojaa solidaarisuusvaatimuksia vastaan. Ruotsissa rikkaita kuntia koskeva tasausvelvoite on mennyt niin pitkälle, että monessa muussa maassa vastaavan tasauksen toteuttaminen olisi Jørgen Lotzin mielestä mahdotonta. Pitkälle menevää tasausta kritisoidaan sillä perusteella, ettei se kannusta kuntia paikallisen työllisyyden edistämiseen ja elinkeinojen aktivointiin. (Lotz 2006, 250–251.)

¹⁷ Tanska järjestelmän kuvaus ilman Kööpenhaminan alueen erillistasausjärjestelmän vaikutusta.

Taulukko 16. Valtiosuudet ja valtionosuusluokat Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin verotulotasausjärjestelmissä. (Mønnesland 2001, OECD 2002 & OECD 2003 ref Lotz 2006, 251.)

Maa	Tuen määrä tai osuus (%:a kuntien potentiaalisista verotuloista)	Asteikon korkein luokka (%:a kansallisesta verotulopohjan keskiarvosta)
Köyhien kuntien saamat valtionosuudet		
Tanska ^{*)}	85	90 ^{#)}
	45	90-100 ^{#)}
Suomi	100	90 ¹⁸⁾
Norja	90	110
Ruotsi	95	100
Rikkaiden kuntien maksamat tasausmaksut		
Tanska	85	100 ^{#)}
Suomi	40	90 ¹⁹⁾
Norja	50	134 ²⁰⁾
Ruotsi	96	100

^{*)} Tanskan asteikot kuvaavat vuoden 2006 valtionosuusjärjestelmää. Ensimmäinen rivi kuvaa köyhiä kuntia, joilla verotulopohja on alle 90 prosenttia kansallisesta tasosta, ja metropolialueen kuntia, jotka lähes kaikki ylittävät kansallisen keskiarvon. Toinen rivi kuvaa jäljelle jääviä noin kahta kolmasosaa kunnista, joiden verotulopohja on lähellä kansallista keskiarvoa.

^{#)} Likiarvot: 10 kunnalle (215 kunnasta) metropolialueen ulkopuolella, jotka ylittävät kansallisen asukaskohtaisen verotulopohjan keskiarvon, kuuluu 45 prosentin tasaus. Kahdeksalle kunnalle (60 kunnasta) metropolialueella, joiden asukaskohtainen verotulopohja alittaa kansallisen keskiarvon, kuuluu 85 prosentin tasaus.

Valtionapujärjestelmien tavoitteena on olla neutraaleja kuntien palvelutuotantotapojen suhteen. Sen vuoksi valtionosuuksia ei jaeta tulostittareiden perusteella, vaan perusteena käytetään potentiaalisia asiakasmääriä. Objektivisten kriteerien löytäminen menotarpeiden tasaustarpeen arviointia varten edellyttää kuitenkin suunnatonta työmäärää. Muuttujia on vaikea tiivistää yksikertaisiksi laskentamalleiksi, ja objektiivisista kriteereistä tulee helposti monimutkaisia. Koska kuntien vastuulla on hyvin suuri osuus julkisen hallinnon tehtävistä, tarvittava kriteeristö kasvaa myös siitä syystä. Seuraava taulukko, jossa on esitetty Skandinavian maiden menotarpeiden tasauskriteerit, kuvaa tasausjärjestelmän monimutkaisuutta. Taulukosta havaitaan, että suur-

¹⁸⁾Tasausraja on Suomessa nykyään 91,86 prosenttia. (Valtionosuusjärjestelmä pääpiirteittäin 2007.)

¹⁹⁾Tämä tasausraja on Suomessa nykyään 91,86 prosenttia. Tasausrajan ylittävästä laskennallisesta verotulosta kunnan pitää maksaa nykyään 37 prosenttia. (Valtionosuusjärjestelmä pääpiirteittäin 2007.)

²⁰⁾Tieto on vuodelta 2004.

kaupunkien olosuhteita kuvaavat ainakin yksihuoltajien ja yksinäisten ihmisten määrät. Skandinavian maiden valtionosuuskriteeristöissä näkyy myös alueen kansainvälistymiskehitys. Kriteereissä on mukana tekijöitä, jotka kuvaavat esimerkiksi maahanmuuttajien lukumääriä. (Løtz 2006, 253.)

Lehtosen ja Moision (2007) tutkimuksen mukaan Ruotsin valtionosuusjärjestelmä on samanlainen kuin suomalainen järjestelmä sen suhteen, että kumpikin järjestelmä ottaa huomioon kuntien veropohja- ja kustannuseroja useiden osamallien ja kriteerien avulla. Suomalainen järjestelmä on puolestaan hajanaisempi sen suhteen, että sitä hallinoidaan useiden eri tahojen toimesta.

Taulukko 17. Menotarpeiden arvioinnissa käytettävät kriteerit Skandinaviassa. (Løtz 2006, 253.)

Tanska 2003	Norja 2000	Ruotsi 2000
Ikäperusteiset kriteerit	Ikäperusteiset kriteerit	Lastenhoidon kriteerit:
Ikäryhmät:	Ikäryhmät:	1-9 -vuotiaat
0-6 -vuotta	0-5 -vuotta	Työllisyysaste
7-17 -vuotta	6-15 -vuotta	Tulotaso
7-16 -vuotta +/- 3 -vuotta	16-66 -vuotta	Väestötiheys
17-19 -vuotta	67-79 -vuotta	Peruskoulutuksen kriteerit:
20-24 -vuotta	80-89 -vuotta	7-15 -vuotiaat
25-39 -vuotta	90+ -vuotta	Vieraskielisten koululaisten osuus
40-64 -vuotta		Väestötiheys
65-74 -vuotta	Muut kriteerit	Koulujen koko
75-84 -vuotta	Eronneiden määrä	Koululaisten matkustusajat
	16-59 -vuotiaissa	
85+ -vuotta	Kuolleisuusaste	Toisen asteen koulutuksen kriteerit:
Sosiaali-indeksin kriteerit	Yksinäiset ihmiset	16-18 -vuotiaat
Yksihuoltajaperheiden lasten lukumäärä	67+ -ikäryhmässä	Opintoala
Vanhusten asumiskäytössä olevien vuokra-asuntojen lukumäärä	Maahanmuuttajien määrä	Väestötiheys
20-59 -vuotiaiden työttömyys	Arvioidut matkustusajat (mittaus perustuu väestötiheyteen)	Etäisyys
Tietyistä maista peräisin olevat maahanmuuttajat	Psykiatristen tapausten lukumäärä 16+ -ikäryhmässä	Vanhustenhoidon kriteerit:
Kööpenhaminan metropoliseudun ulkopuolella puutteellisesti asuvien asukkaiden lukumäärä	15-69 -vuotiaiden työttömien lukumäärä	Vanhusten lukumäärä
		Siviilisäätö
		Työllisyshistoria
		Ulkomaalaistausta
		Väestötiheys
		Etäisyys
		Muut kriteerit:
		Maahanmuuttajien osuus
		Työttömyys
		Yksihuoltajien määrä
		Pienituloisten perheiden määrä
		Maaperän laatu
		Talvi-ilmastot
		Julkisten rakennusten lämmityskustannukset
		Vähenevä väestö
		Kunnan ulkopuolella töissä käyvien työläisten määrä

7.2 Kööpenhaminan asema Tanskan valtionosuusjärjestelmässä

Tanska valtionosuus- ja tasausjärjestelmän tavoitteena on ollut kuntien välisten verotuloerojen ja -pohjan tasoittaminen. Järjestelmä tavoitteena on myös kuntien asukas-kohtaisissa menoissa ja menotarpeissa olevien erojen tasaaminen. Tanskan valtionosuus- ja tasausjärjestelmä koostuu neljästä osasta: 1) yleinen valtionosuus, 2) menotarpeiden tasaus, 3) veropohjan tasaus ja 4) erityisvaltionosuudet ja -tasoitukset. Erotuksena muihin Skandinavian maihin Tanskan valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitetaan myös kansalaisten vanhuuseläkkeet ja lapsilisät. Pääomatalouden valtionosuuksia käytetään erittäin vähän. (McMillan 2004, 16 ja Københavns amt 2001, 21.)

Kuntien menoja tasataan ns. objektiivisilla mittareilla, joiden katsotaan selittävän kuntien menotarpeita. Kriteerit ovat sellaisia, joihin kunnilla ei ole käytännöllisiä vaikutusmahdollisuuksia. Verotuspohjan tasaus on kustannusneutraali valtiolle, ja tasauksen perusteena käytetään asukaskohtaista verotuspohjaa. Pedersenin (2002, 99) mukaan kyse on Robin Hood -tyyppisestä valtionosuusjärjestelmästä. Erityisvaltionosuuksista ja -tasauksista tärkein on arvonlisäveropalautukset, joiden tavoitteena on toteuttaa yksityisen ja julkisen palvelutuotannon yhdenvertaisuus. (Københavns amt 2001, 21–22.)

Kööpenhaminan metropolialueelle on luotu ns. täydentävä tasausjärjestelmä, koska alueen kuntien välillä on merkittäviä eroja. (Municipalities and Counties in Denmark 2002, 41.) Erillisen tasausjärjestelmän ideana on ottaa paremmin huomioon seudun kaupunkimaisuus ja kuntarakenteen pirstaleisuus. Metropolialueella paremmin toimeentulevat kunnat joutuvat maksamaan korvamerkittyjä tasausmaksuja muille kunnille, ja avustuksia saavat kunnat, joissa tulotaso on alhainen ja menotarpeet ovat suuret. Kööpenhaminan kaupunki on kuulunut tasausta saavien kuntien ryhmään. (The Status of Major Cities and Their Peripheries, 55.)

Myös verotulojen tasauksessa kansallista tasausta täydentävät sekä erityisen pienen veropohjan kuntien täydentävä tasaus ja Kööpenhaminan metropolialueen sisäinen tasaus. Kööpenhaminan seudun erillistä verotulojen tasausjärjestelmää on perusteltu alueen tuloeroilla ja kuntien väestörakenteessa olevilla eroilla. Verotuspohjaan lasketaan mukaan tuloveropohja, maan arvot ja kiinteistöveroarvot. Verotulojen tasaus on kuntaryhmän sisäinen, eli maksajat ja saajat ovat kuntia. (Municipalities and Counties in Denmark 2002, 49–50.) Pääkaupunkiseudun ulkopuolisten kuntien tulojen tasauksessa kompensatiopohjana käytetään pääkaupunkiseudun ulkopuolisten kuntien keskimääräistä verotuspohjaa (Kurri ja Loikkanen 1998, 50).

Taulukko 18. Tanskan valtionosuusjärjestelmän keskeiset osatekijät.
(Municipalities and Counties in Denmark 2002, 43.)

Veropohjan taseaus	
Kansallinen tasoitus kaikille kunnille	45 prosenttia kunnan asukaskohtaisen verotulopohjan ja kansallisen keskiarvo eroista tasoitetaan.
Valtionosuudet heikon veropohjan kunnille	Heikon verotulopohjan kunnat (<90 % kansallisesta keskiarvosta) saavat ylimääräisen valtionosuuden, joka kattaa 40 prosenttia erotuksesta.
Kööpenhaminan metropolialueen tasoitusjärjestelmä	Lisäksi tasoitetaan 40 prosenttia metropolialueen kuntien eroista metropolialueen sisällä.
Menotarpeiden taseaus	
Kansallinen tasoitus kaikille kunnille	45 % kunnan laskettujen asukaskohtaisen menotarpeen ja kansallisen menotarvekeskiarvon erotuksesta tasoitetaan.
Kööpenhaminan metropolialueen tasoitusjärjestelmä	Lisäksi tasoitetaan 40 prosenttia metropolialueen kuntien menotarve-eroista metropolialueen kuntien kesken.

Yleinen valtionosuus jaetaan kunnille könttäsummana veropohjan perusteella, minkä vuoksi sillä ei taseausvaikutusta. Heikon veropohjan kunnille on maksettu hyvin pientä valtionosuutta lähinnä erilaisten siirtymäkausien järjestelyjä varten. (Municipalities and Counties in Denmark 2002, 51.)

Erikoisvaltionosuuksiin kuuluu joitakin sisä- ja terveysministeriön hallinnoimia erityisvaltionosuuksia. Yksi valtionosuus on suunnattu sellaisille Kööpenhaminan metropolialueen kunnille, joilla on erityisiä taloudellisia vaikeuksia. Valtionosuus rahoitetaan keräämällä kaikilta alueen kunnilta 0,1 prosenttia verotuspohjasta. Lisäksi metropolialueella on käytössä toinenkin erityinen valtionosuus, jolla rahoitetaan kuntien asumistuen menoja. (Municipalities and Counties in Denmark 2002, 51.)

Pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien aiheuttamia kuluja varten on myös olemassa erityisvaltionosuus. Sillä katetaan kotouttamisesta ja kielenopetuksesta aiheutuneita kustannuksia. Kunnat rahoittavat tämän valtionosuuden kollektiivisesti. (Municipalities and Counties in Denmark 2002, 51.)

Kööpenhaminan kaupungin nykyistä asemaa valtionosuusjärjestelmässä on hieman vaikea arvioida. Tammikuun 2007 alusta lukien astui voimaan Tanskan uusi kuntajako. Sen myötä myös kuntien tehtävät uudistuivat jonkin verran. Väliasteen hallinnon rahoitusautonomia lakkautettiin, ja kunnat ja valtio ryhtyivät rahoittamaan uusien alueiden toimintaa. Tämän tuloksena kunnille tuli kokonaan uutena rahoitusvastuuna osallistuminen sairaanhoidon rahoitukseen. Entisten maakuntien verotusoikeuksien

siirtyminen kunnille on aiheuttanut kiistaa esimerkiksi sisä- ja terveysministeriön vastustaessa uudistusta. Hallinnon keskinäiset kompensatiosuhteet ovat vielä osittain ratkaisematta, ja neuvottelujen arvellaan kestävän vielä pari, kolme vuotta. Myös muutosvaiheen erilliskustannukset ovat herättäneet kiistelyä. Kuntaliitosten katsotaan tuottavan säästöjä, joilla pitäisi kattaa liitosten toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia. Aluevaltuustojen supistumisen myötä aluevaltuutettujen määrä putosi 4 597:stä noin 2 500 valtuutettuun. Kunnille on tarjolla myös luototusta kuntaliitosten toteuttamisesta aiheutuneiden kulujen kattamiseen. Kuntaliitokset, joissa yhteensä 170 000 kokoaikaista työntekijää vaihtoi kokonaan työnantajaa, ovat tuottaneet ylimääräistä työtä esimerkiksi IT-järjestelmien päivityksissä. Hallintoreformin myötä kuntien velvollisuudeksi tuli myös kansalaispalvelupisteiden (*citizen service centers*) perustaminen. Kansalaispalvelupisteissä kunnat palvelevat omia asiakkaitaan, mutta kuntien velvollisuus on jakaa myös muiden viranomaisten palveluja. (Lorenzen 2006, 4, 27 ja 31 ja *The Local Government Reform – in Brief* 2005, 35–36.)

7.3 Ruotsin kuntien valtionosuusjärjestelmän vaikutukset suurkaupunkien tuloihin

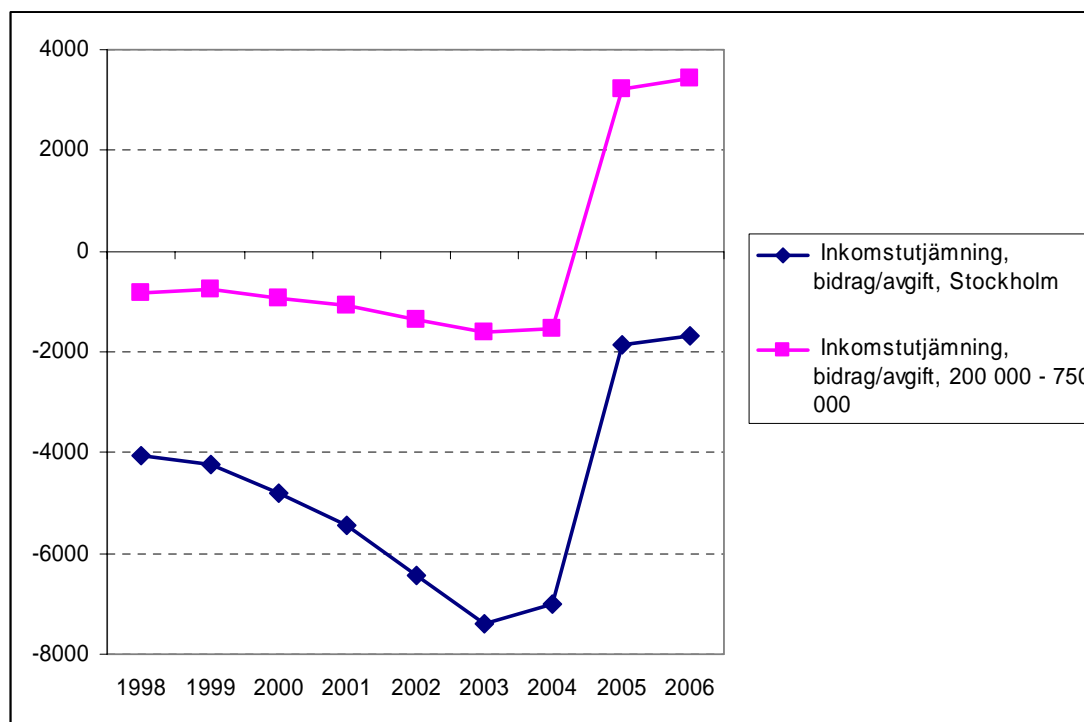
Ruotsissa kuntien valtionosuus- ja tasausjärjestelmän tehtävänä on valtionapujen avulla tasata verotuspohjassa ja kustannustekijöissä olevia kunnittaisia eroja. Valtionosuus- ja tasausjärjestelmällä on pitkä historia, ja sitä on uudistettu moneen kertaan. Vielä 1990-luvun alussa järjestelmä sisälsi noin sata erilaista korvamerkittyä valtionosuutta. (Lehtonen & Moisio 2007, 37, Loughlin and Martin 2004, 10 ja Bailey 2004, 232.)

Viime vuosina valtionosuuksien merkitys Ruotsin kuntien tulolähteenä on jonkin verran vähentynyt. Valtionosuuksien osuus kuntien tuloista oli alle 20 prosenttia 1990-luvun puolessa välissä. Vuoden 2005 alusta voimaan tullut uusi kuntien valtionosuus- ja tasausjärjestelmä koostuu neljästä osasta, jotka ovat kustannusten tasaus, verotulojen tasaus, rakenteellinen avustus ja sääntelymaksu tai -avustus. Lisäksi valtionosuusjärjestelmässä on mukana siirtymäkauden mukaiset erät, joita maksetaan vuoteen 2010 asti. (Lehtonen & Moisio 2007, 37, Loughlin and Martin 2004, 10 ja Bailey 2004, 232.)

Kruunumääräisesti suurin erä järjestelmässä on verotulotasaus²¹, joka on pääosin valtion rahoittama. Tasausraja on kunnille 115 % valtakunnan keskimääräisestä asukas-kohtaisesta verotulosta. Tasausrajan alle jäävät kunnat saavat tasaustasavustusta, ja sen ylittävät kunnat maksavat tasausmaksua. Tasausrajan alittavien kuntien tasauslaskennan perusteena käytetään laskennallista keskimääräistä veroprosenttia. Se on 95 % koko maan verotettavilla tuloilla painotetusta keskimääräisestä veroasteesta. Siinä tapauksessa, että kunta kuuluu tasausta maksavien joukkoon, maksun perustana on 85 % koko maan keskimääräisestä veroasteesta. Ennen uuden järjestelmän voimaan tuloa verotulojen tasausmaksua maksoi yhteensä 54 kuntaa vuonna 2004. Vuonna 2005 maksajien joukko supistui 13 kuntaan. Uusi järjestelmä kohtelee verotulotasausta maksavia kuntia aiempaa myönteisemmin, sillä keskimääräinen veroasteisuus (85 %) on aikaisempaa alhaisempi. Toiseksi verotulojen tasausmaksu lasketaan vain siltä osalta kunnan keskimääräistä asukasta kohden laskettua verotuloa, joka ylittää 115 %. Aikaisemmin raja oli 100 %. Veroasteiden muutokset eivät vaikuta maksujen suuruuteen, koska veroasteet on kiinnitetty järjestelmässä vuoden 2003 tasoon. Jos kunta muuttaa tuloveroprosenttiaan, se vaikuttaa vain kunnan omaan verotuloon. (Lehtonen & Moisio 2007, 38 - 40, Swedish Association of Local Authorities and Regions 2005, 10–12 ja Moody's Investors Service 2004, 5.)

²¹Verontasausmaksu sisällytettiin osaksi valtionosuusjärjestelmää 1980-luvulla. Samalla ne korkean verotuspohjan kunnat, jotka olivat järjestelmän ulkopuolella, sidottiin mukaan tasausjärjestelmään. Vuonna 1993 verotulotasausjärjestelmää kehitettiin antamalla kaikille kunnille takuu yhdenvertaisesta verotuspohjasta. (SOU 1994:70, 39.)

Kuvio 14. Verotulotasaus Tukholmassa ja 200 000–750 000 asukaan suurkaupungeissa (Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä) vuosina 1998–2006. (www.webor.se)



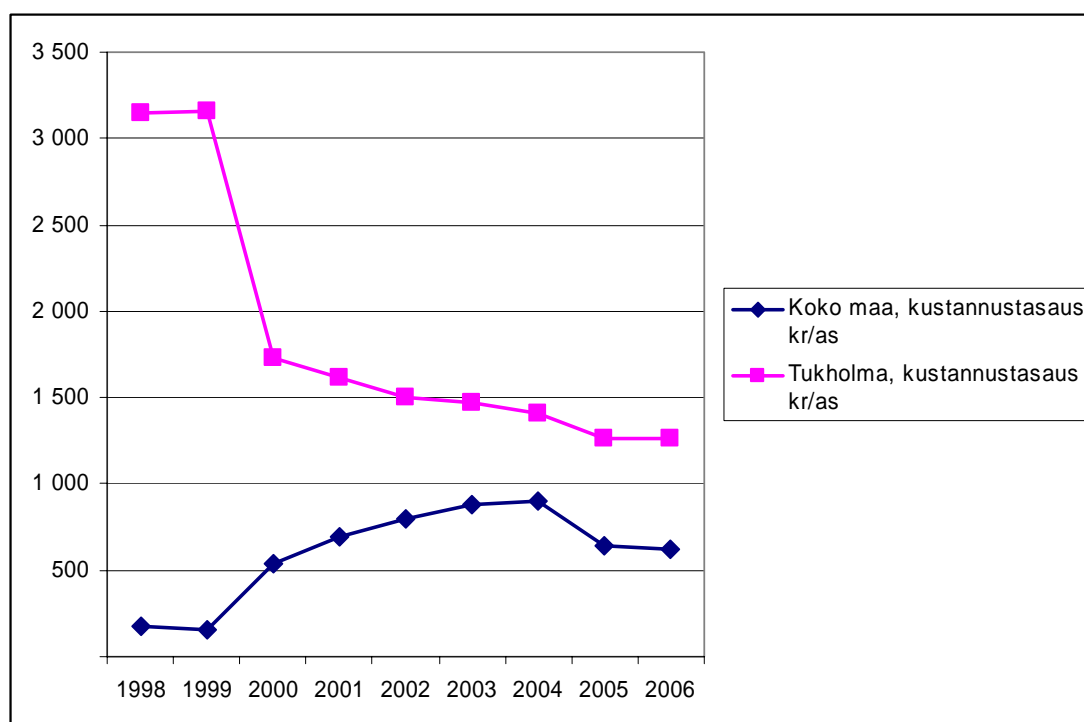
Tukholman kaupunki joutuu maksamaan verotulotasausmaksua, koska kaupungin verotuspohja on ollut noin 22 % valtakunnallisen keskiarvon yläpuolella. Vuonna 2005 voimaan astunut järjestelmä paransi kaupungin asemaa tulontasausjärjestelmässä, sillä kaupungin verotulotasausmaksu pieneni reilusti verrattuna edelliseen vuoteen. Jos Ruotsin kolmea suurta kaupunkia tarkastellaan ryhmänä, ryhmä on verotulotasauksen nettosaaja. (Stadsledningskontoret, 36–37).

Kustannusten tasausjärjestelmä perustuu standardikustannuksiin, joita on laskettu useille eri palveluille. Standardikustannus kuvaa kustannusta, joka kunnalle pitäisi aiheutua keskimääräisellä kustannustasolla, silloin kun kunnan rakenteelliset tekijät on otettu huomioon. Kustannusrakenteeltaan epäedullisessa asemassa ovat sellaiset kunnat, joiden rakenteelliset tekijät aiheuttavat niille ylimääräisiä kustannuksia. Näille kunnille maksetaan avustusta. Kustannustekijöiden osalta edullisessa asemassa olevat kunnat maksavat kustannustasausta, eli rahoittavat koko järjestelmän. Rakenteellisia kustannuseroja tuottavat sellaiset tekijät kuin väestön ikärakenne, etninen tausta ja

sosioekonomiset tekijät sekä maantieteelliset tekijät. (Lehtonen & Moisio 2007, 40–42 ja Swedish Association of Local Authorities and Regions 2005, 16–18.)

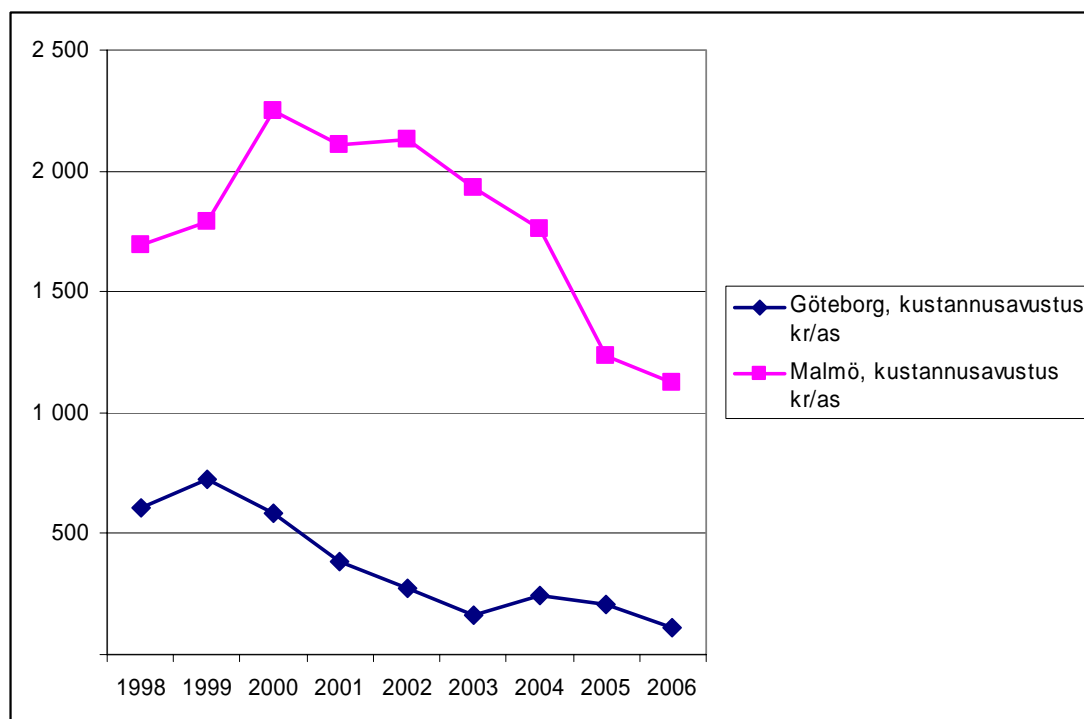
Tukholma kuuluu kustannusten tasauksen osalta avustusta saavien kuntien joukkoon. Vuodesta 1999 Tukholmalle tullut avustus on vuosittain supistunut. Siitä huolimatta Tukholma saa edelleen enemmän avustusta kuin kunnat keskimäärin. Kustannustasausmaksuja maksavat esimerkiksi sellaiset kunnat, joista käydään hyvin paljon töissä muissa kunnissa.

Kuvio 15. Kustannusten tasaus kruunua per asukas Tukholmassa ja koko maassa vuosina 1998–2006



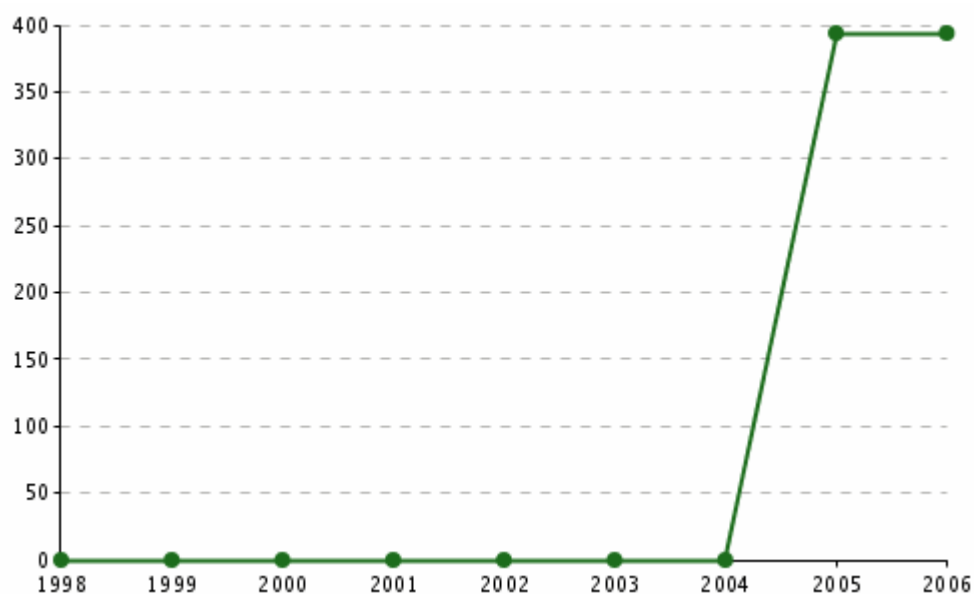
Myös Göteborg ja Malmö saavat kustannusavustusta. Malmölle maksetaan avustusta enemmän kuin Göteborgille.

Kuvio 16. Göteborgin ja Malmön saama kustannusavustus vuosina 1998–2006



Rakenteellista avustusta maksetaan niille kunnille, jotka vanhan valtiosuus- ja taksusjärjestelmän aikana olivat oikeutettuja kustannustasausjärjestelmään kuuluneeseen täydennysavustukseen. Rakenteellista tukea saavat tyypillisesti sellaiset väestöpohjaltaan pienet kunnat, joissa esiintyy työmarkkinaongelmia. Rakenteellisia avustuksia maksettiin Ruotsissa 95 kunnalle vuonna 2005. Suurista kaupungeista Malmölle on maksettu tätä avustusta. (Lehtonen & Moisio 2007, 43 ja Swedish Association of Local Authorities and Regions 2005, 25.)

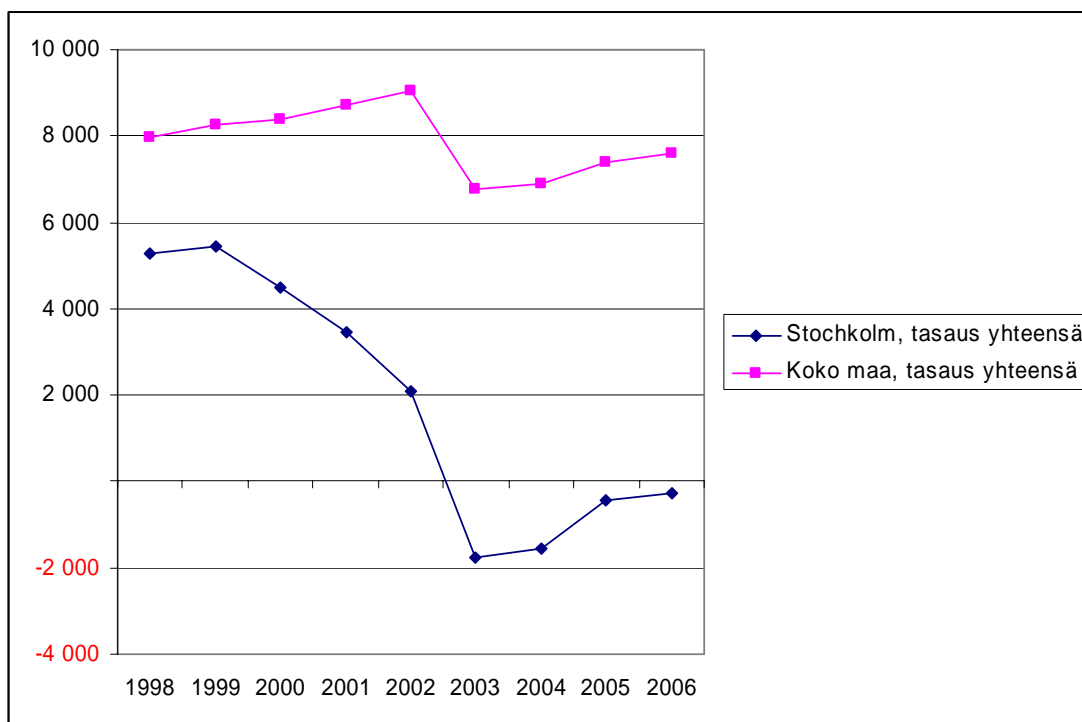
Kuvio 17. Malmön saama rakenteellinen avustus vuosina 2004–2005



Sääntelyavustus tai -maksu on sisällytetty Ruotsin kuntien valtionosuus- ja tasausjärjestelmään siitä syystä, että valtio voi budjettitaloutensa edellyttämällä tavalla ohjata julkista taloutta. Vuotuisen verotulotasauksen tarve ei ole tiedossa, koska se riippuu verotuspohjan muutoksesta. Sääntelyavustuksen tai -maksun avulla hallitaan tätä epävarmuutta. Kunnat saavat avustusta valtiolta, jos valtio on varannut budjettiin enemmän rahaa, kuin valtio muutoin joutuu nettomääräisesti maksamaan. Mikäli valtion määrärahavaraus on riittämätön, kuntien pitää maksaa valtiolle avustusmaksua. Avustus tai maksu määritellään yhtenäisenä asukaskohtaisena maksuna. (Lehtonen & Moisio 2007, 43 ja Swedish Association of Local Authorities and Regions 2005, 27.)

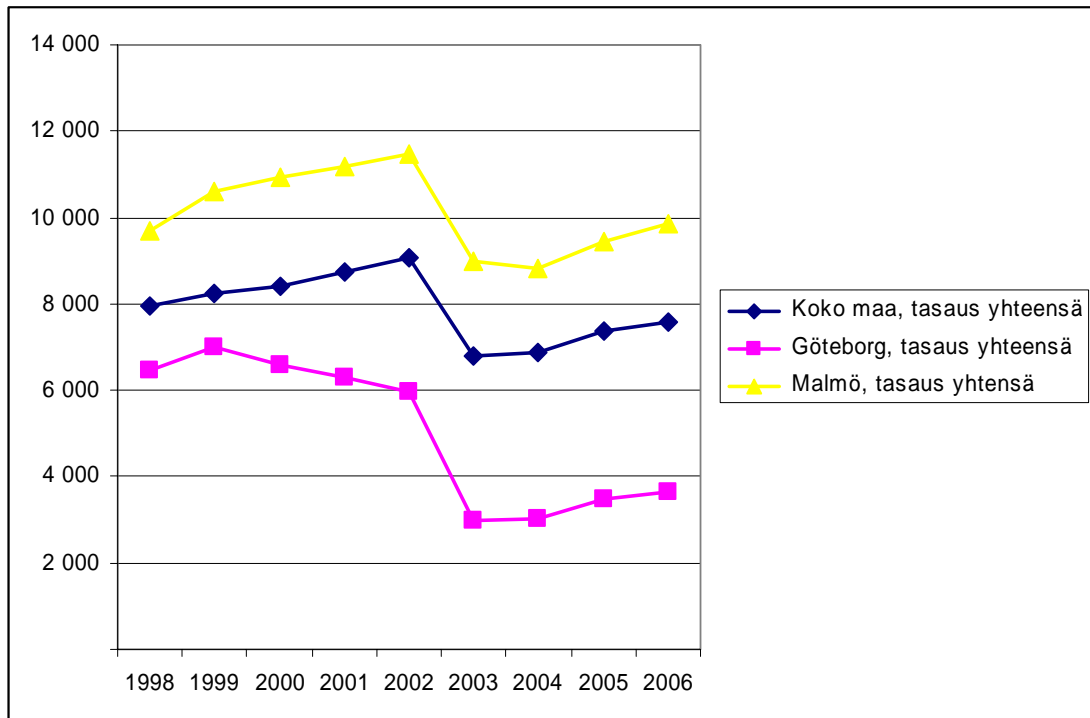
Kun lasketaan kaikki valtionosuus- ja tasausjärjestelmän rahoituserät yhteensä, Tukholman kaupunki maksaa enemmän tasausmaksuja, kuin mitä se saa tasausavustusta. Tukholma oli tasausavustuksen nettosaaja vuoteen 2002 asti. Sen jälkeen Tukholma on ollut nettomaksaja.

Kuvio 18. Tukholman ja kaikkien kuntien kokonaistasaus per asukas vuosina 1998–2006

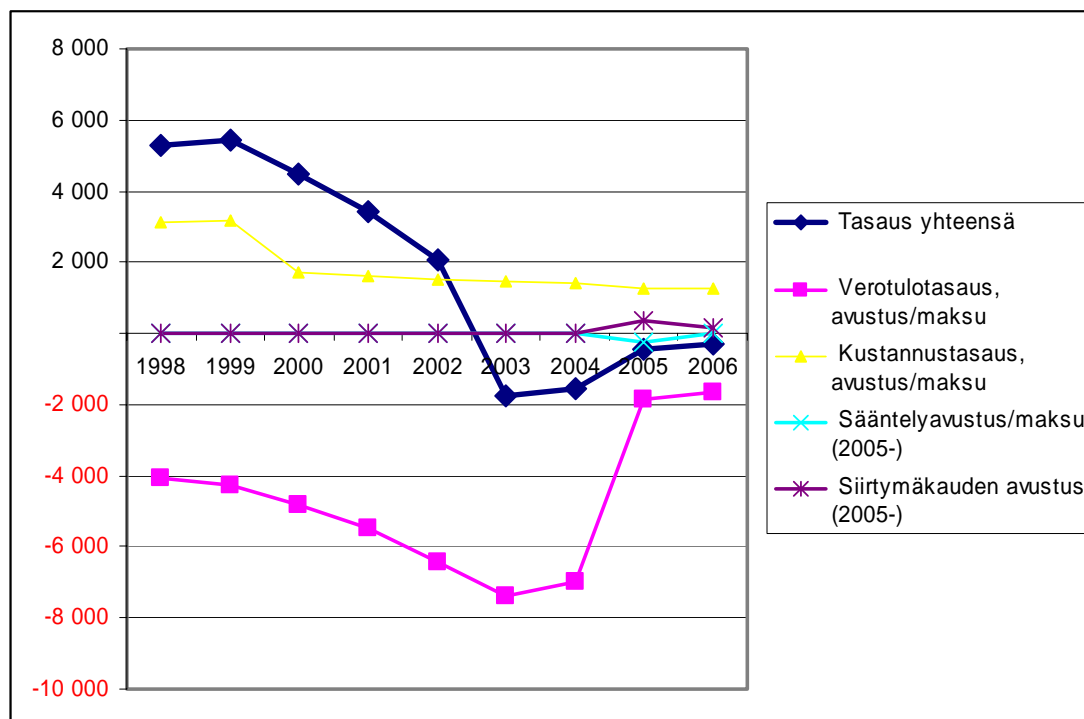


Göteborg ja Malmö saavat enemmän tasausavustuksia, kuin mitä ne maksavat tasausmaksuja. Malmö on suurempi nettohyötyjä kuin Göteborg. Molemmat jäävät kuitenkin valtakunnallisen keskiarvon alapuolelle.

Kuvio 19. Göteborgin, Malmön ja koko maan tasaus per asukas vuosina 1998–2006



Kuvio 20. Tukholman kaupungin eri valtionosuuserien ja niiden yhteismäärän kehitys vuosina 1998–2006



Valtionosuus- ja tasausjärjestelmä on erittäin kiistelty poliittinen kysymys Ruotsissa. Aikaisemmin suurten kaupunkien erityispiirteitä ei otettu huomioon tai ne huomioitiin varsin heikosti. Viime vuosina on tehty useita valtionosuusselvityksiä ja järjestelmän kehittäjät ovat oppineet tunnistamaan myös suurkaupunkitalouden erityispiirteitä. Jonssonin (2007, haastattelu) mukaan suurkaupunkien asema on parantunut valtionosuusjärjestelmässä viime vuosien aikana.

Esimerkiksi ruotsalaisessa komiteamietinnössä vuodelta 1993 oli mukana tilastollisia tarkasteluja siitä, millaisia eroja kuntien menoissa on. Tarkasteluihin pohjautuen komiteamietinnössä todettiin, että siinä missä haja-asutusalueen kunnilla on tiettyjä lisäkustannuksia, joihin kunnat eivät voi itse vaikuttaa, myös suurkaupungeilla on tämän tyyppisiä kustannuseriä. Komiteamietinnön mukaan tällaiset suurkaupunkitekijät aiheuttavat lisäkustannuksia lastenhoidossa, sosiaalitoimen yksilö- ja perhepalveluissa (individ- och familjeomsorg), joukkoliikennepalveluissa, tienpidossa, kulttuuripalveluissa ja toimitilapalveluissa. (SOU, 1993:53.)

Ernst Jonssonin (2007, haastattelu) mukaan suurkaupungit kokevat suurimmaksi epäkohdaksi kuntien valtionosuus- ja tasejärjestelmässä edelleen sen, ettei kustannusten tasejärjestelmässä oteta oikealla tavalla huomioon kuntien välisiä eroja toimitila- ja palkkauskustannuksissa. Vuonna 2006 julkaistiin kuitenkin tähän asiaan liittyvä uusi komiteamietintö, jonka mukaan valtionosuusjärjestelmää pitää muuttaa palkka- ja toimitilakustannusten osalta. Komiteamietinnössä todettiin, että palkat ovat korkeimmat juuri suurkaupungeissa. Korkeapalkkaisten ja matalapalkkaisten kuntien palkkaerot ovat yli 10 prosenttia, ja palkkaerot näyttäisivät olevan kasvussa. Komiteamietinnön mukaan palkkaeroja selittävät rakenteellisesti ehdollistuneet tekijät, joita ovat esimerkiksi työmarkkinoiden kilpailutilanteet, paikkakunnan asumiskustannukset ja yleinen työmarkkinatilanne. Komitea katsoi, että toimitilakustannuksia koskevan taseuksen tulisi perustua rakennusalan palkkatasoon ja ilmastoeroihin. Mietintöön sisältyneen ja voimassa olevaa laskentamallia koskeneen tarkistusehdotuksen mukaan Tukholman seudun kuntien asukaskohtaisia valtionosuuksia tulisi korottaa eniten. (SOU 2006:84, 11–13.)

7.4 Oslon asema Norjan valtionosuusjärjestelmässä

Norjassa valtionosuuksien suhteellinen merkitys kuntataloudelle on paljon suurempi kuin esimerkiksi Ruotsissa. Pohjoismaisten kuntapankkien vuonna 2003 julkaiseman vertailun mukaan valtionosuudet kattoivat kuntien tuloista Norjassa 47 prosenttia, Ruotsissa 15 prosenttia ja Tanskassa 18 prosenttia (The Nordic Local Government Funding Agencies, 2006). Aikaisemmin Norjan valtionosuusjärjestelmään kuului runsaasti (noin 150 kpl) erilaisia korvamerkittyjä valtionosuuksia. 1980-luvulla valtionosuusjärjestelmää virtaviivaistettiin, ja korvamerkittyjen valtionosuuksien määrä putosi rajusti. Reformin jälkeen korvamerkittyjen valtionosuuksien määrä on jonkin verran kasvanut uudestaan 1990- ja 2000-luvuilla. (Rose, 29–30.)

Norjan valtionosuusjärjestelmä koostuu verotuspohjan tasauksesta, menotarpeiden tasauksesta ja muista valtionosuuksista. Etelä-Norjassa rikkaiden kuntien asukaskohtainen verotuspohja on kaksi ja puoli kertaa suurempi kuin Pohjois-Norjan kunnilla. Verotulojen taseaus tehdään osana verotusjärjestelmää. Vuodesta 2005 lähtien tasoitusprosentti on ollut 55 %. Kunnan, jonka verotuspohja ylittää valtakunnallisen keskiarvon, täytyy maksaa ylimenevästä osasta 55 prosenttia tasoitusmaksuna. Samaan tapaan keskimääräisen verotuspohjan alittavat kunnat saavat vajauksesta 55 prosenttia verotulotasauksena. (Budgeting in Norway 2006, 27.)

Menotarpeiden tasaus tehdään täydellisenä jakamalla kunnille yleistä valtionosuutta. Pienet ja harvaan asutut kunnat saavat enemmän menotarpeiden tasausta kuin suuret ja keskuspaikka-asemassa olevat kunnat. Lisäksi Norjassa maksetaan kahta korva-merkittyä valtionosuutta. Ensimmäinen on syrjäisten alueiden valtionosuus, ja toinen pohjoisten alueiden valtionosuus. Kunta on syrjäinen, jos asukkaita on alle 3 200 ja verotuloja on vähemmän kuin 110 % valtakunnallisesta keskiarvosta. Pohjoisiin alueisiin lasketaan mukaan kolme pohjoisinta maakuntaa. (Budgeting in Norway 2006, 28.)

OECD:n arvioinneissa on katsottu, että Norjan valtionosuusjärjestelmä tuottaa pienkunnille ja syrjäseuduille ylikompensatiota. Norjalaisissa kaupungeissa asukkaiden tulotaso on korkea, mutta julkiset palvelut ovat niissä vajavaiset. Syrjäseuduilla yksityinen tulotaso on matala, mutta julkiset palvelut ovat hyvät. OECD:n mukaan järjestelmä tukee kustannustehottomia seutukuntia ja vähentää kannusteita verotuspohjan parantamiseen. Tämä kritiikki on otettu huomioon myös Norjassa. Norjan hallitus on viime aikoina valmistellut valtionosuusjärjestelmän uudistusta, joka vähentäisi valtionosuusjärjestelmän aluepoliittisia painotuksia. (Budgeting in Norway 2006, 28 ja ks. myös Kommunal- og regionaldepartementet, 11.)

Kuntien oikeus yhteisöverotuloihin poistettiin vuonna 1998. Menetysten kompensoimiseksi Oslon kaupungille ryhdyttiin maksamaan ns. pääkaupunkivaltionsuutta. (Oulasvirta 2000, 30.) Vuonna 1999 Oslon verotulot supistuivat 7,8 prosenttia, vaikka kunnallisveroastetta oli hieman korotettu. Oslon valtionosuudet kasvoivat samana vuonna yhdeksän prosenttia. Tästä huolimatta valtionosuuksien kasvu oli ennakoitua pienempi, ja uusi pääkaupunkivaltionsuus ei kyennyt täysin kompensoimaan Oslon yhteisöverotulon menetyksiä. (Standard & Poor's 2000, 4.) Pääkaupunkivaltionsuus jäi kuitenkin lyhytikäiseksi, sillä kuntien yhteisöverotulo-osuus otettiin uudelleen käyttöön vuonna 2003 (Lotz 2006, 251).

8 Päätelmät

Monien kansainvälisten tutkimustulosten mukaan suurkaupunkien asukaskohtaiset menot ovat erityisen korkeat tai ainakin keskimääräistä korkeammat. Skandinaviassa suurten kaupunkien suuret menot saavat evidenssiä varsinkin, jos suurkaupunkien joukko rajataan pääkaupunkeihin. Joissain tutkimuksissa suurilla kaupungeilla on peräti maan korkeimmat menot per asukas.

Kunnallisen palvelutuotannon skaalaetuja on tutkittu asukaskohtaisten menojen avulla, mutta mittarina se kuvaa huonosti palvelutuotannon volyyymia. Asukaskohtaisten menojen tutkimiseen liittyy muitakin metodologisia ongelmia, minkä vuoksi tutkimustuloksiin pitää suhtautua varauksella. Skaalaetuja koskevat kansainväliset tutkimustulokset ovat ristiriitaisia sen suhteen, miten kuntakoko vaikuttaa kunnan menotason. Yksi osa tutkimuksista esittää, että kunnalliseen palvelutuotantoon liittyy skaalahaittoja. Toinen osa tutkimuksista todistaa skaalaetujen puolesta. Joissakin tutkimuksissa skaalaedut ovat jääneet kokonaan vaille evidenssiä.

Suurten kaupunkien korkeita menoja on selitetty etenkin kaupunkien sosiaalisilla tekijöillä ja korkealla kustannustasolla. Monien tutkimusten mukaan suuriin kaupunkeihin kasautuu sosiaalisia ongelmia tai ainakin poikkeuksellisia sosiaalisia tarpeita. Suurkaupungeissa esimerkiksi yksinhuoltajaperheiden suhteellinen osuus on korkeampi, minkä johdosta myös lasten ja nuorten tarpeet ovat suuremmat. Kaupunkien eriytynyt ammattirakenne, korkeat asumiskustannukset ja työmarkkinoiden kilpailutilanteet pitävät yllä korkeampaa palkkatasoa. Korkea palkkataso näkyy myös rakennusalan palkkakustannuksissa, jotka osaltaan selittävät suurkaupunkien korkeita toimitilakustannuksia. Suurkaupunkien korkeita menoja on selitetty myös korkealla asukastiheydellä ja keskuskaupunkistatuksella.

Kaikkien Skandinavian kuntien paikallisverotus perustuu suurimmilta osin tulojen perusteella kannettavaan kunnallisveroon. Maiden välillä on kuitenkin eräitä varsin huomionarvoisia eroja. Kunnallisveroa Ruotsissa ja Norjassa keräävät sekä maakunnat että kunnat. Ruotsissa ei ole ollenkaan kunnallista kiinteistöveroä. Ruotsissa kunnat eivät saa myöskään yhteisöverotulo-osuutta. Norjalaisilta kunnilta puuttuu verotusautonomia, sillä valtio päättää verotusperusteet, verovähennykset ja verotusasteet. Norjassa kunnat saavat kuitenkin osan varallisuusveron tuotosta. Tanskassa maakunnat ja niiden verotusoikeudet lakkautettiin vuoden 2006 lopussa, ja tilalle perustettiin alueet, joilla ei ole verotusoikeutta. Tanskassa ja Norjassa kunnat saavat yhteisöverotuloja ja kiinteistöverotuloja.

Suurkaupunkien verotuspohjaan vaikuttavat pääpiirteissään samat tekijät kuin missä tahansa muussa kunnassa. Väestömuutokset, työllisyys, palkkataso, eläketulot ja sosiaaliset tulonsiirrot ovat keskeisiä verotuspohjan selitystekijöitä. Väestömuutosten kannalta oleellinen kysymys koskee sitä, eläkö suurkaupunki kaupungistumis- vai esikaupungistumisvaihetta taikka jotain muuta merkittävää murrosvaihetta. Pääsääntöisesti työllisyyden paraneminen lisää verotuspohjaa. Työllisyyden kasvu ei kuitenkaan kasvata samassa suhteessa verotuspohjaa, koska eläkkeiden ja sosiaalivakuutusten osuus verotuspohjasta on esimerkiksi Tukholmassa jo noin 20 prosenttia. Osa työllisyyden kasvusta valuu verotuspohjan ohi, kun pendelöinti ja osa-aikatyöt lisääntyvät. Väestön ikääntyessä eläketulot kasvavat, mutta eläkeläisten ja sosiaalisilla tulonsiirroilla elävien tulotaso alittaa selvästi palkansaajien keskimääräisen ansiotason. Mikäli suurkaupunkiin pääsee keskittymään paljon sosiaalisia erityistarpeita, siitä voi muodostua uhkatekijä sen verotuspohjan kehitykselle tulevaisuudessa.

Kunnat haluaisivat olla autonomisia ja taloudellisesti valtiosta riippumattomia, mutta verotuksessa kuntien itsehallinto on kapealla pohjalla. Kuntien näkökulmasta paikallishallinnon verotusjärjestelmät sisältävät yllättävän paljon poliittista epävakautta, sillä valtio sääntelee oleellisella tavalla koko kuntaverotuksen järjestelmää. Norjassa valtio päättää suvereenisti kaupunkien ja kuntien verotuspohjasta. Edes ruotsalainen tai tanskalainen suurkaupunki ei voi vaikuttaa verotuspohjansa suuruuteen millään tehokkailla toimenpiteillä muutoin, kuin veroastetta muuttamalla silloin, kun sitä ei ole erikseen kielletty. Ruotsissa kuntien verotusoikeuteen on puututtu rajuilla toimenpiteillä, sillä kuntien oikeuksia tiettyihin verotuloihin on kokonaan kumottu ja kuntien oikeutta veronkorotuksiin on rajoitettu erityislaeilla. Valtion aikaansaamia verotulomenetyksiä on voitu kompensoida valtionosuusjärjestelmän kautta, mutta kompensatiot eivät välttämättä ole olleet täysimääräisiä. Skandinaavisessa kuntarahoituksessa kuntien verotuspohjan pysyvyys ja monipuolisuus ovat selkeitä ongelmia.

Ruotsalaisessa tutkimuksessa suurten kaupunkien verotulojen keskimääräistä hitaampaa kasvua on selitetty veropolitiikan muutoksilla. Yhteisöveron poistaminen ruotsalaiskunnilta on tuntunut erityisesti Tukholman verotulopohjassa. Tukholmassa kerätään myös ruuhkaveroa, mutta se on valtiollinen vero. Ruotsin suurista kaupungeista selkeitä rakenteellisia ongelmia on ollut Malmöllä.

Taulukko 19. Tukholman, Kööpenhaminan ja Oslon verotuloperusteiden vertailu.

	Tukholma	Kööpenhamina	Oslo
Kunnallisvero	Kaupungilla on itsenäinen oikeus verottaa jäsentensä ansiotuloja ja tulonsiirtoja. Valtio määrää verotusperusteet, ja kaupunki päättää tuloveroasteen. Valtio voi määrätä aikaisesti rajoittaa tuloveroprosentin korottamista, ja tällaisia rajoituksia käytettiin esim. 1990-luvulla.	Kaupungilla on itsenäinen oikeus verottaa jäsentensä ansiotuloja ja tulonsiirtoja. Valtio määrää verotusperusteet, ja kaupunki päättää tuloveroasteen.	Kaupungilla ei ole veroautonomiamia. Valtio päättää sekä verotusperusteet että tuloveroprosentin ala- ja ylärajat. Veroprosentti on valtion määräämässä ylärajassa.
Yhteisöverotulot	Kaupungin yhteisöverotulo-osuus lakkautettiin 1980-luvulla.	Saa vähän yhteisöverotulo-osuutta.	Yhteisverotulo-osuus vietiin kaupungilta pois 1990-luvun lopulla, mutta kaupunki sai sen takaisin vuonna 2003.
Kiinteistövero	Kaupungin kiinteistövero-oikeus on lakkautettu kauan sitten. Maan uusi hallitus valmisteleekin kunnallisen kiinteistömaksun käyttöönottoa.	Verottaa maata, asuinkiinteistöjä ja julkisia ja yksityisiä liikekiinteistöjä.	Saa kiinteistöverotuloja, mutta valtio päättää verotusperusteista ja -asteista.
Varallisuusvero-osuus	Ei saa	Ei saa	Kaupunki saa osuuden varallisuusveron tuotosta.
Ruuhkavero	Valtio kantaa kaupungin alueella ruuhkaveroa. Veron tuotto menee valtiolle, mutta poliittisen sopimuksen nojalla veron tuotto ohjataan toistaiseksi kaupunkiseudun julkisiin investointeihin.	Ei käytössä	Kaupunki saa tienkäyttömaksutulot.

Oslo työttömyys on ollut alhainen, ja kaupungin väkiluku on ollut voimakkaassa kasvussa. Oslo kaupungin verotulot ovat kasvaneet suhteellisen hyvin viime vuosina.

Skandinavian pääkaupungeista Kööpenhamina on käynyt läpi syvällisimmän rakennemuutoksen. Kaupungin väkiluku laski 1950-luvun alusta alkaen aina 1990-luvun alkuun asti, kun kaupunkilaisia muutti metropolialueen muihin kuntiin. Samaan aikaan kaupungista katosi myös paljon työpaikkoja. Kööpenhamina oli vaikeissa talousongelmissa 1990-luvun alussa. Sen jälkeen kaupungin asukasluku on kääntynyt uudelleen kasvuun, ja kaupunki on kyennyt vakauttamaan taloutensa. Kaupungin verotulopohja on silti edelleen vain valtakunnan keskimääräisellä tasolla.

Suurkaupunkien verotulojen epävakautta lisäävät taloudelliset suhdanteet. Tutkimusten mukaan suurkaupungeissa talouselämä on hyvin myötäsyklisiä. Noususuhdanteessa verotulopohja kasvaa muuta maata nopeammin, ja laskusuhdanteessa kasvu taittuu

rajuimmin suurkaupungeissa. Viime aikoina keskusteluun on noussut suurkaupunkeihin liitetty ilmiö, jota kutsutaan ns. työttömäksi kasvuksi. Se tarkoittaa sitä, ettei uudenaikainen taloudellinen kasvu välttämättä synnytä nettomääräisesti uusia työpaikkoja.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmässä suurkaupunkitekijät otetaan huomioon sillä tavalla, että menotarpeiden laskentakriteereissä on mukana tekijöitä, jotka kuvaavat joitakin suurkaupunkien olosuhteita. Tällaisia kriteereitä ovat mm. ulkomaalaistausta, maahanmuuttajat ja yksinhuoltajat. Ruotsin verotulotasausjärjestelmä uudistettiin vuonna 2005, missä yhteydessä tasausta maksavien kuntien maksuvelvoitteita kevennettiin. Valtionosuusjärjestelmän muutosten ansiosta Tukholman maksama tasausmaksu supistui yli 70 prosenttia vuodesta 2004 vuoteen 2005. Ruotsissa julkaistiin komiteamietintö vuonna 2006, jonka mukaan suurkaupunkeja vaivaava korkea kustannustaso pitäisi sisällyttää valtionosuusjärjestelmän kriteeristöön. Uudistus johtaisi korkean palkkatason ja korkeiden toimitilakustannusten kompensointiin.

Tanskan valtio on myöntänyt Kööpenhaminan seudun erityisongelmat, ja valtionosuusnormistoon on sisällytetty sitä koskevia erityissäännöksiä. Kööpenhaminan seudulla on voimassa erityinen metropoliseudun tasausjärjestelmä. Koska Kööpenhaminan metropolialueen kuntien välillä on merkittäviä eroja, metropolialueen omalla verotulojen ja menotarpeiden tasausjärjestelmällä tasoitetaan alueen sisäisiä eroja. Toiseksi maksetaan erityisvaltionosuutta niille Kööpenhaminan seudun kunnille, joilla on erityisiä taloudellisia vaikeuksia. Kolmanneksi metropolialueella on ollut käytössä erityinen valtionosuus kuntien asumistuen menojen rahoitusta varten. Lisäksi Tanskassa on olemassa valtakunnallinen erityisvaltionosuus, jolla rahoitetaan pakolaisten, turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien aiheuttamia kuluja.

Norjan valtionosuusjärjestelmä on suosinut pienkuntia ja syrjäseutuja, ja järjestelmä on OECD:n arvioiden mukaan tuottanut tehottomille alueille ylikompensaatiota. Osion kaupungin yhteisöverotulo-osuus lakkautettiin 1990-luvun lopussa. Kompensaatina tästä menetyksestä Oslolle ryhdyttiin maksamaan erityistä pääkaupunkivaltionosuutta, mutta valtionosuuksien kautta annettu kompensatio ei riittänyt kattamaan kaupungin kaikkia tulomenetyksiä. Pois otettu yhteisöverotulo-osuus palautettiin vuonna 2003. Viime aikoina Norjassa on valmisteltu valtionosuusjärjestelmän uudistusta, joka vähentäisi aikaisempia aluepoliittisia painotuksia.

Suurkaupunkiproblematiikka on pitempiaikainen ja tutkitumpi ilmiö Pohjoismaiden ulkopuolella. Pohjoismaiset suurkaupungit ovat kansainvälisessä katsannossa edelleen pieniä ja nuoria suurkaupunkeja. Voidaan ennustaa, että monet OECD-maiden isommissa suurkaupungeissa aikaisemmin esiin nousseet taloudellisen kehityksen piirteet

toteutuvat viiveellä jossain muodossa myös Pohjoismaissa. Verotuspohjaa ja varsinkin kaupungin menoja koskevassa jatkotutkimuksessa huomiota kannattaisi kiinnittää muiden OECD-maiden suurkaupunkien kokemuksiin ja kehityspiirteisiin. Valtionosuusjärjestelmä on ollut keskeinen pohjoismaisten hyvinvointivaltiopyrkimysten työkalu, ja eri maiden järjestelmien tavoitteet ja osatekijät ovat suhteellisen lähellä toisiaan. Muilla OECD-mailla ei välttämättä ole kovin paljon annettavaa järjestelmän kehittämistä koskevissa kysymyksissä, mutta pohjoismaisen yhteistyön syventäminen valtiosuustutkimuksessa olisi hyvin perusteltua.

LIITTEET

Liite 1 Ruotsin kunnallisen palkkatason indeksi vuodelta 2001

Valtakunnan keskiarvo = 100. (Jonsson 2006, 18)

Lääni	Naiset	Miehet	Yhteensä
Tukholma	106	103	106
Uppsala	99	98	99
Södermanland	99	1400	99
Östergötland	98	99	98
Jönköping	98	101	98
Kronoberg	98	100	98
Kalmar	98	99	98
Gotland	101	107	103
Blekinge	97	99	97
Skåne	100	100	100
Halland	99	101	100
Västra Götaland	99	100	100
Värmland	98	98	98
Örebro	99	98	99
Västmanland	98	100	98
Dalarna	97	97	97
Gävleborg	97	98	97
Västernorrland	98	96	98
Jämtland	98	95	98
Västerbotten	98	96	98
Norrbottn	101	98	101

Liite 2 Ruotsalaisten toimitilojen vuokratasovertailu

Vuokrat kruunina (ilman alv:ta) per neliö ja vuosi. Mediaaniarvo. (Jonsson 2005, 12-13 ja ks. tarkemmin Fastighetsvärlden 1998 ja Fastighetsvärlden 2004.)

A.	1997-1998				Isot kaupungit ²²	Keskisuuret kaupungit ²³
	Suurkaupungit					
	Tukholman keskusta	Esikaupungit ²⁴	Göteborg	Malmö		
Toimistot						
A-sijainti	2950	1500	1250	1125	850	700
B-sijainti	2000	950	950	860	650	525
C-sijainti	1250	750	650	625	525	440
Asunnot						
Uudet	1400	1025	1140	1025	810	775
1975-80	850	750	850	800	690	650
1960-vanh.	715	685	750	710	625	600

B.	2004			Isot kaupungit	Keskisuuret kaupungit
	Tukholma	Göteborg	Malmö		
Toimistot					
A-sijainti	3350	1750	1550	950	775
B-sijainti	2400	1250	950	700	600
C-sijainti	2000	950	650	600	450
Asunnot					
A-sijainti	860	820	795	760	680
B-sijainti	805	790	765	730	660
C-sijainti	775	750	740	700	640

²² SCB:n tilastoluokituksen mukaan isojen kaupunkien ryhmään kuuluu 25 ruotsalaiskaupunkia. Kaikki nämä ovat mukana kiinteistömaailman tiedoissa.

²³ SCB:n tilastoluokituksen mukaan keskisuurten kaupunkien ryhmään kuuluu 39 ruotsalaiskaupunkia. Kiinteistömaailman tiedoissa on mukana vain seitsemän kaupunkia.

²⁴ Esikaupunkeihin luetaan Tukholman laitakaupunki sekä Danderbyd, Nacka, Sollentuna ja Täby.

Liite 3 Ruotsalaisten koulutilojen kustannukset

Peruskoulujen ja lukioiden tila- ja irtaimistokustannukset (painottamattomat keskiarvot) per neliömetri eri kuntaryhmissä. (Jonsson 2006, 13-14 ja ks. tarkemmin Skolverket 1998, 2002, 2003 ja 2004.)

A	Peruskoulu			
	1998	2001	2002	2004
Suurkaupungit	1020	1120	1100	1140
Esikaupunkikunnat	900	860	850	950
Isot kaupungit	910	770	800	850
Keskisuuret kaupungit	740	680	710	770
Teollisuuskunnat	710	660	670	700
Maaseutukunnat	740	730	770	740
Haja-asutuskunnat	690	640	660	690
Muut suuremmat kunnat	740	680	720	740
Muut pienemmät kunnat	840	680	690	780
Koko maa	840	790	840	850

B	Lukio			
	1998	2001	2002	2004
Suurkaupungit	1270	1190	1280	1290
Esikaupunkikunnat	1130	1100	1160	1220
Isot kaupungit	990	900	950	950
Keskisuuret kaupungit	850	760	760	800
Teollisuuskunnat	830	830	830	840
Maaseutukunnat	830	900	980	920
Haja-asutuskunnat	830	740	760	740
Muut suuremmat kunnat	890	800	870	900
Muut pienemmät kunnat	890	900	780	830
Koko maa	980	890	940	960

Lähteet

Kirjalliset lähteet

Abelson P. (1981) The role and size of local government authorities in New South Wales. Occasional paper. Centre for Research on Federal Financial Relations. No. 19. Australian National University, Canberra.

Almqvist Roland & Högberg Olle (2005) Public-private partnerships in social services – the example of the City of Stockholm. Teoksessa “The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience. Edited by Graeme Hodge & Garsten Greve. Edward Elgar, Cheltenham.

Andersen Hans Thor (2004) Governance and regime politics in Copenhagen. Eurex Lecture Nr. 16. Department of Geography, University of Copenhagen. Very first draft 5 May 2004. Moniste.

Anttiroiko Ari-Veikko, Kallio Olavi, Valkama Pekka & Siitonen Pentti (2006) Osaa-miskeskittymät maaseudun kehittämisessä. Kunnallistutkimuksia. Tampere University Press, Tampere.

Aronen Kauko, Järviö Maija-Liisa, Luoma Kalevi & Rätty Tarmo (2001) Yhteistyöllä ja kilpaillen. Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. VATT-julkaisuja 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Bailey Stephen J. (1999) Local Government Economics. Principles and Practice. Macmillan Press, Basingstoke.

Bailey Stephen J. (2002) Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice. Second Edition. Palgrave, Basingstoke.

Bailey Stephen J. (2004) Strategic Public Finance. Palgrave, Basingstoke.

Baumol William J. (1967) Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. American Economic Review. Vol. 57, June 1967, s. 425-26.

Bennett R. J. (1980) The Geography of Public Finance. Methuen, London.

- Bevanger Lars* (2003) Norway's road toll 'success'. BBC News. World Edition.
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2765895.stm>. Luettu 19.3.2007.
- Bish Robert L. & Kirk Robert J.* (1974) *Economic Principles and Urban Problems*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Blom-Hansen Af Jens* (2005) Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/2005, 86. årgang.
- Bohlin Nils* (2003) *Essays on Urban Wages, Location and Retail Trade*. Dissertation in Economics 2003:3. Department of Economics. Stockholm University.
- Borge Lars-Erik & Rattsø Jørn* (2002) *Local government budgeting and borrowing: Norway*. Teoksessa *Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Dept.* Edited by Bernard Dafflon. *Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Bradbury K. L., Downs A. & Small K. A.* (1982) *Urban Decline and the Future of American Cities*. The Brookings Institution, Washington DC.
- Budgeting in Norway* (2006) 27th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Working Party of Senior Budget Officials. Sydney 5-6 June 2006. OECD. Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. 30-May-2006.
- Byrnes Joel & Dollery Brian* (2002) *Do Economics of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence*. *Urban Policy and Research*, Vol. 20, No. 4, s. 391-414.
- Camagni R.* (1991) *Innovation Networks. Spatial Perspectives*. Belhaven Press, London.
- Economist Intelligence Unit* (2006) *Driving change. How policymakers are using road charging to tackle congestion*. A report from the Economist Intelligence Unit.
- Fastighetsvärlden* (1998) *Svensk fastighetsindikator. Fastighetsägarnas årsbok*, Stockholm.

- Fastighetsvärlden* (2004) Svensk fastighetsindikator. Fastighetsägarnas årsbok, Stockholm.
- Forster C. D., Jackman R. A. & Perlman M.* (1980) *Local Government Finance in a Unitary State*. George Allen & Unwin, London.
- Glassberg A.* (1981) The Urban Fiscal Crises Becomes Routine. *Public Administration Review*, 41:165-72.
- Geer Scott* (1962) *Governing the Metropolis*. John Wiley & Sons, New York.
- Hansen Tore* (1981) Transforming Needs into Expenditure Decisions. Teoksessa *Urban Political Economy*. Edited by Kenneth Newton. Frances Pinter.
- Hautamäki Antti* (2003) Kyllä Amerikka opettaa. Hyvinvointivaltio muutosten edessä. Edita, Helsinki.
- Heikki Helin* (2004) Suurten kaupunkien verotulojen hidas kehitys 1990-2004. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2004:24.
- Helin Heikki* (2005) Verotulojen verkkainen kehitys. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2005:36.
- Helin Heikki* (2007a) Helsingin veropohja vuotaa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuskatsauksia 2007:3.
- Helin Heikki* (2007b) Liikenteen taajamalisästä taajarakennelisiin. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Heikki Helin, Hyypiä Markku & Lankinen Markku* (1996) Erilaiset kunnat. Kustannuserojen taustat. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 10. Helsinki.
- Helin Heikki & Valkama Pekka* (1993) Hallinnoimisesta palvelujen organisointiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 2/1993, s. 170-186.
- Hur Skattas Stockholm?* (2002) Handelskammarens rapport. 2002:1.
- Institute of Public Affairs* (1993) *Reforming Local Government in Victoria*. Melbourne.

- Jerkert Björn* (1998) Staten sätter gränsen för kommunala skattebasen. *Kommunal ekonomi*, nr 4, s. 26-27.
- Jerkert Björn* (2000) Kommunala skatteintäkter växer över förväntan. *Kommunal ekonomi*, nr 6, s. 12-13.
- Jerkert Björn* (2001) Utjämningsystemet jämnar inte ut kommunalskatterna. *Kommunal ekonomi*, nr 1, s. 20-21.
- Jerkert Björn* (2006) Kommunerna kan få en ny fastighetsavgift värd 15 miljarder. *Kommunal ekonomi*, nr 6, s. 9-10.
- Joassart-Marcelli Pascale, M., Musso Juliet A. ja Wolch Jennifer R.* (2005) Fiscal Consequences of Concentrated Poverty in a Metropolitan Region. *Annals of the Association of American Geographers*. Volume 95, Issue 2.
- Jonsson Ernst* (1989) Varför har storstäder särskilt höga kommunala kostnader? Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, december 1989.
- Jonsson Ernst* (1990) Stockholms stads utgifts- och inkomstutveckling under 1980-talet – en översiktlig modellanalys. Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, april 1990.
- Jonsson Ernst* (1993) Hur bör kommunal skatteutjämnning utformas? – några råd baserade på teori och verklighet. Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, januari 1991.
- Jonsson Ernst* (2000) Inkomstutjämnings pomperipossaeffekter – myt eller verklighet? Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, februari 2000.
- Jonsson Ernst* (2001) Kostnads- och prestationsutvecklingen i Stockholm mellan år 1996 och 1999 – en jämförelse med en grupp större städer utan stadsdelsnämnder. Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, mars 2001.

- Jonsson Ernst* (2006) Opåverkbara skillnader i löne- och lokalkostnader – Hur kan de hanteras i kostnads- och inkomstutjämnningen mellan kommuner? Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, mars 2001.
- Karvinen Marko* (1998) Huono-osaisuus ja disorganisaatio kaupungeissa. Acta, nro 93. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kasvio Antti* (1997) Kaupunkikilpailu ja uusi sosiaalinen malli. Esitys urbanismisäätiön kaupunkipoliittisessa seminaarissa 22.4.1997.
- Katajamäki Hannu* (1977) Keskus- ja vaikutusalue tutkimus. Tampereen yliopisto, aluetiede. Tiedonantoja n:o 5. Tampere.
- Kingdom of Norway* (2006) Public Administration Country Profile. Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA). United Nations. Moniste.
- Kommunal- og regionaldepartementet*, Local government in Norway. Moniste.
- KPMG* (1998) Reinventing Local Government in New South Wales. Property Council of Australia, NSW Division, Sydney.
- Kurri Samu & Loikkanen Heikki A.* (1998) Kuntien rahoitus: periaatteita ja kansainvälinen vertailu. VATT-keskustelualoitteita 177. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Københavnns amt* (2001) The Copenhagen County Authority. Glostrup.
- Laakso Seppo & Loikkanen Heikki A.* (2004) Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus, Helsinki.
- Lankinen Markku* (2004) Miten asuntotuotanto vaikuttaa kunnan veropohjan kehitykseen? Pääkaupunkiseudun julkaisusarja. B 2004:3. YTV, Helsinki.
- Lankinen Markku* (2005) Muuttoliikkeen vaikutus Helsingin väestörakenteeseen ja veropohjaan. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2005:4. Helsinki.

- Lehtonen Sanna & Moisio Antti* (2007) Kuntien valtionosuusjärjestelmä Suomessa ja Ruotsissa. VATT-keskustelualoitteita 413. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Levy John M.* (1985) *Urban and Metropolitan Economis*. McGraw-Hill Book Company.
- Lievonen Jorma & Lemola Tarmo* (2004) Alueellisen innovaatiopolitiikan haasteita – tutkimustulosten tulkintaa. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2004. Alueiden kehittäminen.
- Liikenne- ja viestintäministeriö* (2006) Tienkäyttömaksujärjestelmät. Esiselvitys. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 17/2006. Helsinki.
- Lindgren Christer* (1990) Stockholm stads utgifts- och inkomstutveckling 1982-1988 – en jämförande analys mellan olika verksamhetsområden. Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, september 1990.
- Lindgren Christer* (1998) Med fokus på mål och ekonomi. Hur kommuner i Stockholms län ställt om sig under 90-talet. Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, augusti 1998.
- Ljones Olav* (1991) Storbyenes utgiftsnivå – stordriftsfordeler eller storbyulemper. Teoksessa ”Norge trenger en storbypolitikk. En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk”. Redaktører: Morten Bildeng og Roland Früst. Kommuneforlaget.
- Local Government Commission* (1986) *The Restructure of Local Government in Victoria: Principles and Programme*. Local Government Commission, Melbourne.
- Local Government in Denmark* (2003) Publishing editor: Peter Jakobsen. Kommuneinformation A/S. København S.
- Lorenzen Uwe Nikolai* (2006) UCLG World Council, 30 October – 1 November 2006. Meeting of the UCLG Committee on Local Finance and Development. Wednesday, 1st November.

- Lotz Jørgen* (2006) *Local Government Organization and Finance: Nordic Countries*. Teoksessa "Local Governance in Industrial Countries". Anwar Shah (ed.). Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank, Washington D.C.
- Loughlin John & Martin Steve* (2004) *Local income tax in Sweden: reform and continuity*. Paper prepared for the Balance of Funding Review. Paper PoF (20): Local Income Tax in Sweden. School of European Studies. Cardiff University.
- McConnell Allan* (1999) *The Politics and Policy of Local Taxation in Britain*. Atheneum Press, Newcastle upon Tyne.
- McMillan Melville L.* (2004) *Financial Relationships between Regional and Municipal Authorities: Insights from the Examination of Five OECD Countries*. Working Paper 2004(3). Queen's University.
- Mikkonen Kauko* (2001) *Ei ole yhdentekevää, missä asioit. Keskus- ja vaikutusalue tutkimuksen traditio Suomessa. Teoksessa "Aluetalouden rakenteet ja toiminta."* Sanomalehtiyliopisto, Levón-instituutti & Avoin yliopisto. Oy Fram Ab, Vaasa.
- Moisio Antti & Uusitalo Roope* (2003) *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*. Kuntaosaston julkaisu 4/2003.
- Moody's Investors Service* (2004) *Swedish Local Government Finance. Solid system with strong equalisation*. Special Comment. November.
- Municipalities and Counties in Denmark* (2002) *Tasks and Finance*. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Copenhagen K.
- Musgrave W., Conner N., Gregory G., Sinden J., Wright V. & Burge B.* (1985) *Local Government Amalgamations in Rural New South Wales: An Economic and Social Analysis*. Rural Development Centre. University of New England. Armidale, Australia.
- Mønnesland Jan* (2001) *Kommunale Inntektssystemer i Norden*. Working paper NiBR 2-2001. Norsk Institutt for By- og Regionforskning. Oslo.
- Nathan R. P. & Adams C.* (1976) *Understanding Central City Hardship*. Political Science Quarterly 91:47-62.

- Newton Ken* (1981) *Central Places and Urban Services. Urban Political Economy.* Edited by Kenneth Newton. Frances Pinter (Publishers), London.
- Noord Paul van den* (2000) *The Tax System in Norway: Past Reforms and Future Challenges.* OECD Working Papers. Vol. VIII. Economic Department Working Papers. No. 244. Paris.
- Nordic Major City Statistics* (2005) *Data on 16 major cities and their regions.* From the NORDSTAT database. USK, Office of Research and Statistics.
- Office of Local Government* (1993) *Structure and Efficiency: Improving Local Government Efficiency.* Office of Local Government, Melbourne.
- OECD* (2002) *Economic Survey of Norway 2002.* OECD, Paris.
- OECD* (2003) *Economic Survey of Finland 2003.* OECD, Paris.
- OECD* (2006) *Stockholm Sweden.* OECD Territorial Reviews. OECD, Paris.
- Oulasvirta Lasse* (1990) *Valtionapupolitiikka Pohjoismaissa. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionapujärjestelmistä ja valtio-kunta – suhteista.* Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 5/1990. Tampere.
- Oulasvirta Lasse* (1992) *Kuntakoko ja kuntien lukumäärä taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Teoksessa ”Kuntarakenneselvitys”.* Pirjo Mäkinen. Kunnallisan kehittämissäatiö. Helsinki.
- Oulasvirta Lasse* (1996) *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä.* Acta Universitatis Tamperensis. Ser A vol. 494. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Oulasvirta Lasse* (1999) *Suomen kuntien valtionapujärjestelmän kehitys – historia ja tulkinta lyhyesti.* Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu 5/1999. Helsinki.
- Oulasvirta Lasse* (2000) *Kommunernas inkomst- och kostnadsutjämningsystem i Sverige, Finland, Norge och Danmark. En rapport från: Utjämningsdelegationen – av regeringen tillkallad delegation för fortsatt utveckling av utjämningssystemet för kommuner och landsting. Utjämningsutredningen – Stockholms regionala expertgrupp för granskning av utjämningsystemet för kommuner och landsting.*

- Pedersen Niels Jørgen Mau* (2002) Local government and debt financing in Denmark. Teoksessa "Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Dept". Edited by Bernard Dafflon. Studies in Fiscal Federalism and State-local Finance. Edward Elgar, Cheltenham.
- Pekkarinen Jukka* (2001) Kuntien peruspalvelujen rahoitus. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu 1/2001.
- Pekkarinen Jukka & Sutela Pekka* (1986) Kansantaloustiede 1. Neljäs painos.
- Påhlsson Robert* (2006) Om lokala skattebasers hållbarhet. Skattenytt, s. 498-512.
- Rabe Gunnar & Bojs Johan* (2003) Det svenska skattesystemet. Sextonde upplagen. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Rabellotti Roberta* (1995) Is there an "industrial district" model? Footwear districts in Italy and Mexico compared. World Development, Vol. 23, No 1, s. 29-41.
- Rattsø Jørn* (2005) Local tax financing in the Nordic Countries. 'Economic General Report' for the 2004 Nordic Tax Research Council meeting in Oslo, forthcoming in Yearbook for Nordic Tax Research 2005.
- Rees Gareth & Lambert John* (1985) Cities in Crisis. The Political Economy of Urban Development in Post-War Britain. Edward Arnold, London.
- Rose Lawrence E.*, Norway: Local Government at a Crossroads. Department of Political Science. University of Oslo. Moniste.
- Rosenberg Jerry M.* (1978) Dictionary of Business and Management. John Wiley & Sons, New York.
- Ruuska Pertti* (1985) Kunnallistalouden selityssanasto. Taloustieto r.y., Helsinki.
- Saartenoja A.* (2000) Kaupunki-maaseutu dilemma kehittämisselityksen näkökulmasta. Teoksessa "14 näkökulmaa alueelliseen kehittämiseen". S. Kurki, R. Linna-
maa ja M. Sotarauta (toim.). Sente-julkaisu. 5/2000. Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. Tampereen yliopisto. Tampere.

- Sacks Seymor* (1974) Fiscal Diparities and Metropolitan Development. Teoksessa "Municipal Needs, Services and Financing: Readings on Municipal Expenditures". Edited by W. Patrick Beaton. Center For Urban Policy Research. New Brunswick, N. J.
- Salli Paavo* (1988) Uudelleenarviointi kunnallishallinnossa. Raportti eräistä kunnallishallinnon uudistamisen suuntaviivoista. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki.
- Sandström C.* (1992) Statistikunderlag från USK till arbetet med strukturkostnadsutredningen. Utrednings- och statistikkontoret. Stockholms stad.
- Schwarz Brita & Weinberg Susanne* (2000) Serviceproduktion och kostnader att söka orsaker till kommunala skillnader. EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan in Stockholm. Stockholm.
- Segal David* (1977) Urban Economics. The Irwin Series in Economics. Richard D. Irwin, Homewood, Illinois.
- Sharpe L. J.* (1981) Does Politics Matter. Kirjoitus teoksessa Urban Political Economy. Edited by Kenneth Newton. Frances Printer, London.
- Skolverket* (1998) Barnsomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän. Resurer. Årsrapport. Skolverkets rapport nr 156.
- Skolverket* (2002) Barnsomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän. Del 2. Kostnader. Rapport 217, Stockholm.
- Skolverket* (2003) Barnsomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän. Del 2. Kostnader. Rapport 235, Stockholm.
- Skolverket* (2004) Barnsomsorg och skola. Jämförelsetal för huvudmän. Del 2. Kostnader. Rapport, Stockholm.
- SOU* (1990:35) Storstädernas ekonomie 1982-1996. Statens offentliga utredningar. Stockholm 1990.
- SOU* (1993:53) Kostnadsutjämning mellan kommunerna. Statens offentliga utredningar. Stockholm 1993.

- SOU* (1994:70) Inomkommunal utjämning. Landstingsekonomiska utredningen. Statens offentliga utredningar. Stockholm 1994.
- SOU* (1997:24) Välfärd i verkligheten : - Pengar räcker inte! Statens offentliga utredningar. Stockholm 1997.
- SOU* (2006:84) Deluppföljning av den kommunalekonomiska utjämningen – med förslag om organisation samt löne- och byggkostnadsutjämning. Delbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämningsystemet. Statens offentliga utredningar. Stockholm.
- Soul S.* (2000) Population size and economic and political performance of local government jurisdictions. Unpublished PhD thesis. Southern Cross University.
- South Australian Department of Local Government* (1988) Scale Economies in South Australian Local Government. Department of Local Government, Adelaide.
- Stadsledningskontoret*, Framtidsutredningen. Stockholm stad. Om stadens ekonomiska utveckling på lång sikt.
- Standard & Poor's* (2000) Oslo (City of). Public Finance. Publication date: 06-Nov-2000.
- Standard & Poor's* (2004) Public Finance Ratings. Oslo (City of). Publication Date D16-Nov-2004.
- Standard & Poor's* (2005) Credit Research Report. Stockholm (City of). RatingsDirect. Publication Date Dec. 2, 2005.
- Standard & Poor's* (2006) Public Finance. Oslo (City of). Issuer Credit Rating. RatingsDirect. Publication Date Oct. 9. 2006.
- Stiglitz Joseph E.* (1988) Economics of the Public Sector. Second Edition. W.W. Norton & Company, New York.
- Stüber Anne-Mari* (1992) Kuntien palvelutuotannon yksikkökustannusten ja kunnan koon välinen yhteys. Liiketaloudellinen tutkimuslaitos. Sarja B 87. Helsinki.
- Swedish Association of Local Authorities and Regions* (2005) Local government financial equalisation in Sweden. Text: Henrik Berggren and Lennart Tingvall.

- Territorial Review of Öresund* (2003) Summary. Policy Brief. OECD.
- The Local Government Reform – in Brief* (2005) Indenrigs- och Sundhedsministeriet. Copenhagen 2005.
- The Nordic Local Government Funding Agencies* (2003) The 11th Nordic Local Government Funding Agencies' Presentation. Tokyo, May.
- The Status of Major Cities and Their Peripheries, Local and Regional Authorities in Europe* no 59. Moniste.
- USK (2006) Statistisk årsbok för Stockholm 2007. Stockholm, Utrednings- och statistikkontoret. Årgång 100.
- Valkama Pekka* (1991) Kuntien asukaskohtaiset menot. Tutkimus kuntien – erityisesti suurten kaupunkien – asukaskohtaisista menoista ja komparatiivisten menotutkimusten vaihtoehtoista. Suomen Kaupunkiliitto, Helsinki.
- Valkama Pekka & Kallio Olavi* (2006) Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Valtionosuusjärjestelmä pääpiirteittäin* (2007) Suomen Kuntaliitto. Päivitetty 16.1.2007.
http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93748;385;80523.
Luettu 19.3.2007.
- Victorian Grants Commission* (1985) Report by the Victoria Grants Commission on the Prospective Financial Advantages of Restructuring Local Government in Victoria. Victoria Grants Commission, Melbourne.
- Wallenberg Jan* (1999) Stadsdelnämndsreformen och arbetslivet I Stockholms stad. Institutet för kommunal ekonomi. Stockholms universitet. Företagsekonomiska institutionen. Stockholm, september 1999.
- Walzer Norman* (1974) Economics of Scale and Municipal Police Services: The Illinois Experience. Teoksessa "Municipal Needs, Services and Financing: Readings on Municipal Expenditures". Edited by W. Patrick Beaton. Center For Urban Policy Research. New Brunswick, N. J.

Winger Alan R. (1977) *Urban Economics. An Introduction.* Charles E. Merrill Publishing Company, Columbus, Ohio.

Haastattelut

Högberg Olle (2007) Tukholman yliopiston Kunnallistalouden instituutin johtaja ja dosentti. 12.1.2007 Tukholma.

Jonsson Ernst (2007) Tukholman yliopiston kunnallistalouden emeritusprofessori. 12.1.2007 Tukholma.

Levin Elin (2007) Stockholm stad, Utrednings- och statistikkontoret (USK). Tukholma 16.1.2007.

Sundström Björn (2007) Svenska kommuner och landsting. Tukholma 18.1.2007.

Sättman Helen (2007) Stockholm stad, Stadsledningskontor. Tukholma 16.1.2007.s