



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet

Julkaisija
VALTIONEUVESTON KANSLIA

KUVAILEHTI
8.1.2008

Tekijät

Pasi Holm, Satu Nivalainen ja Raija Volk – OSA 1
Seppo Laakso ja Liisa Kähkönen – OSA 2

Julkaisun laji

Raportti

Toimeksiantaja

Valtioneuvoston kanslia

Toimielimen asettamispäivä

Julkaisun nimi

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet

Julkaisun osat

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus – OSA 1
Väestökehitys, asuntomarkkinat ja kasvun kustannukset – OSA 2

Tiivistelmä

Raportissa tarkastellaan työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustimia, sitä rajoittavia tekijöitä sekä vaikutuksia kuntatalouteen. Asumis- ja matkakustannusten nousu huomioon ottaen pääkaupunkiseudulle työllistyminen lisää eräissä tapauksissa vain vähän alueen ulkopuolella asuvan työttömän tuloja. Etenkin perheellisille pendelöinti lähiseudulta on yleensä muuttamista edullisempi vaihtoehto. Asuntojen korkea hinta ja asuntotuotannon pieni volyymi rajoittavat tulomuuttoa ja työvoiman tarjontaa Helsingin seudulla. Kaavoitetun tonttimaan varanto pääkaupunkiseudulla ylittää noin kymmenkertaisesti vuotuisen asuntorakentamisen. Hintojen nousuodotuksien vuoksi yksityisessä omistuksessa oleva tonttimaata ei tule riittävästi tarjolle.

Avainsanat

työvoiman alueellinen liikkuvuus, työn tarjonnan kannustimet, asuntomarkkinat, kuntatalous

Muut tiedot

OSA 1 julkaistaan myös Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportit-sarjassa nro 206
ISBN 978-952-5594-80-5, ISSN 1796-4776

Julkaisusarjan nimi ja numero

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008

ISSN

0782-6028

ISBN (painettu)

978-952-5631-53-1

Kokonaissivumäärä

203

Kieli

Suomi

Luottamuksellisuus

Julkinen

ISBN (PDF)

978-952-5631-54-8

Kustantaja

Valtioneuvoston kanslia
Julkaisu PDF:nä: www.vnk.fi/julkaisut
Lisätietoja: julkaisut@vnk.fi

Taitto

Iris Koskela-Näsänen, talousneuvoston sihteeristö

Julkaisun välitys

Yliopistopaino, Helsinki
www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti
Tilaukset: books@yliopistopaino.fi

Painopaikka

Yliopistopaino, Helsinki, 2008

Utgivare
STATSRÅDETS KANSLI

PRESENTATIONSBLAD
8.1.2008

Författare

Pasi Holm, Satu Nivalainen och Raija Volk – Del 1
Seppo Laakso och Liisa Kähkönen – Del 2

Typ av publikation

Rapport

Uppdragsgivare

Statsrådets kansli

Datum då utredningen tillsattes

Publikationens namn

Hinder och incitament för arbetskraftens regionala rörlighet

Publikationens delar

Referat

I rapporten analyseras incitamenten för arbetskraftens regionala rörlighet samt granskas vilka faktorer som begränsar rörligheten och vilka de samhällsekonomiska konsekvenserna är. Mot bakgrunden av de stigande boende- och resekostnaderna innebär sysselsättningen i huvudstadsregionen att inkomsterna för arbetslösa som är bosatta utanför regionen i vissa fall ökar bara litet. Framför allt när det gäller personer som har familj är det i allmänhet fördelaktigare att pendla från närregionerna än att flytta. De höga bostadspriserna och den låga bostadsproduktionsvolymen begränsar inflyttningen och utbudet på arbetskraft i Helsingforsregionen. I huvudstadsregionen är reserven av planlagd tomtmark ungefär tio gånger större än den årliga bostadsproduktionen. Förväntningarna om stigande priser leder till att utbudet på privatägd tomtmark inte är tillräckligt stort.

Nyckelord

arbetskraftens regionala rörlighet, incitament för arbetsutbudet, bostadsmarknaden, den kommunala ekonomin

Övriga uppgifter

Publikationsseriens namn och nummer

Statsrådets kanslis publikationsserie 1/2008

ISSN

0782-6028

ISBN (tryck)

978-952-5631-53-1

Sidantal

203

Språk

Finska

Sekretessgrad

Offentlig

ISBN (PDF)

978-952-5631-54-8

Förläggare

Statsrådets kansli

Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut

Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi

Layout

Iiris Koskela-Näsänen, Ekonomiska rådets sekretariat

Distribution och försäljning

Universitetstryckeriet, Helsingfors

www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti

Beställningar: books@yliopistopaino.fi

Tryckort

Universitetstryckeriet, Helsingfors, 2008

Esipuhe

Työllisyyden kohentuminen on lisännyt työvoiman saatavuusongelmia. Samanaikaisesti kuitenkin työttömyysaste on yhä korkea sekä parhaisiin maihin että Suomessa ennen lamaa vallinneeseen tilanteeseen verrattuna. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannosta onkin tullut yhä tärkeämpi kysymys. Talousneuvoston sihteeristön raportissa (VNK 5/2007) todettiin, että työvoiman alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus on lisääntynyt ja on Suomessa – sikäli kuin luotettavia vertailuja on mahdollista tehdä – kansainvälisesti katsoen varsin suurta.

Raportissa todettiin kuitenkin, että myös liikkuvuuden tarve tai ”kysyntä” on todennäköisesti Suomessa suuri yhtäältä talouden hajaantuneen aluerakenteen vuoksi ja toisaalta avoimeen talouteen jatkuvasti kohdistuvien globaalista kilpailusta ja teknologisesti kehityksestä aiheutuvien rakennemuutospaineiden takia. Tämän vuoksi olisi hyvästä lähtötilanteesta huolimatta edelleen pyrittävä vähentämään liikkuvuuden esteitä.

Tämä selvitys jatkaa edellä mainitun työvoiman liikkuvuuden analyysyä. Selvityksessä paneudutaan nimenomaan alueellisen liikkuvuuden esteisiin ja etsitään keinoja niiden vähentämiseksi. Selvitys jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa Pasi Holm, Satu Nivalainen ja Raija Volk Pellervon taloudellisesta tutkimuslaitoksesta (PTT) esittävät katsauksen alueellisen liikkuvuuden keskeisiin ilmiöihin Suomessa ja liikkuvuuteen vaikuttavia tekijöitä käsittelevään kirjallisuuteen.

Katsauksen ohella PTT:n laatimassa osassa tehdään laskelmia työttömien aineellisista kannustimista työllistyä pääkaupunkiseudulle joko muuton tai pendelöinnin avulla. Laskelmissa pyritään ottamaan mahdollisimman realistisesti huomioon verotuksen, sosiaaliturvan sekä työmatka- ja asumiskustannusten vaikutukset liikkumisen kannustimiin. Katsauksen ja laskelmien perusteella tekijät esittävät useita politiikkasuosituksia.

Selvityksen toisessa osassa Seppo Laakso ja Liisa Kähkönen Kaupunkitutkimus TA Oy:stä tarkastelevat lähemmin asuntomarkkinoihin liittyviä esteitä työvoiman siirtymiselle voimakkaimmin kasvaville alueille, ennen kaikkea pääkaupunkiseudulle. Tarkastelu kohdistuu väestönkasvun, tonttitarjonnan ja asuntotarjonnan välisiin yhteyksiin, väestön kasvun vaikutukseen kuntatalouteen ja lopuksi siihen, miten kunnat voivat rahoittaa väestön kasvun aiheuttamia kustannuksia maan arvon nousun avulla. Myös tämän osan lopuksi tekijät esittävät useita politiikkasuosituksia.

Vaikka alueellisen liikkuvuuden esteitä kyettäisiinkin lieventämään, on ilmeistä, ettei kohtaanto-ongelmia voida voittaa yksin alueellista liikkuvuutta lisäämällä. Siitä huolimatta, että työvoimaa on virrannut runsaasti korkean työttömyyden

alueilta matalan työttömyyden alueille, alueelliset työttömyyserot ovat olleet varsin pysyviä. Onkin tärkeää tarkastella myös ammatillisen liikkuvuuden edistämisen mahdollisuuksia. Talousneuvoston sihteeristö käynnistää vuoden 2008 alussa tätä koskevan hankkeen, joka valmistuu vuoden 2008 loppupuolella.

Työvoiman liikkuvuuden ohella työpaikkojen sijoittuminen sinne missä työvoimaa on tarjolla helpottaa kohtaanto-ongelmia. Työpaikkojen syntymistä alueille, joilla on suhteellisesti eniten työvoimareservejä, on pyritty edistämään erilaisilla aluepolitiikan toimilla. Edellä todettu työttömyyserojen, samoin kuin tulotaserojen, pysyvyys viittaa kuitenkin siihen, ettei näilläkään toimilla ole kyetty voittamaan työmarkkinoiden alueellisen kohtaannon ongelmia. Kun tuotannon tehokkaaseen sijaintiin vaikuttavat tekijät kuitenkin koko ajan muuttuvat, olisi perusteltua analysoida tarkemmin myös aluepolitiikan mahdollisuuksia kohtaanto-ongelmien helpottamisessa. Talousneuvoston sihteeristö pyrkii käynnistämään tällaisen analyysin siten, että sen tulokset olisivat käytössä vuoden 2009 aikana.

Raporttiin sisältyvien selvitysten päätulokset raportoitiin marraskuussa asuntopoliittista toimenpideohjelmaa valmistelleelle ympäristöministeriön työryhmälle, jonka ehdotukset valmistuivat joulukuussa. Talousneuvosto keskusteli selvitysten tuloksista joulukuussa 2007.

Pekka Sinko ja allekirjoittanut sihteeristöstä ovat kommentoineet tässä raportoitavien selvitysten luonnoksia. Iris Koskela-Näsänen on vastannut raportin saattamisesta painokuntoon. Kiitän kaikkia selityksen laadintaan osallistuneita.

Vesa Vihriälä
talousneuvoston sihteeristön päällikkö

Sisällys

ESIPUHE	5
OSA 1:	
TYÖVOIMAN ALUEELLISEN LIIKKUVUUDEN KANNUSTAVUUS	9
<i>Pasi Holm, Satu Nivalainen ja Raija Volk</i>	
TIIVISTELMÄ JA POLITIIKKASUOSITUKSET	11
1 JOHDANTO	15
2 AVOIMET TYÖPAIKAT JA TYÖTTÖMYYS: SUOMALAISEN TYÖTTÖMYYDEN KUVA	17
3 MITÄ TYÖVOIMAN ALUEELLISESTA LIIKKUVUUDESTA TIEDETÄÄN?	22
3.1 Taustaa	22
3.2 Yksilöiden ja alueiden näkökulma muuttamiseen	26
3.3 Yksilötason liikkuvuuden teoreettisia lähtökohtia	28
3.3.1 Inhimillisen pääoman teoria	28
3.3.2 Työn etsintäteoria	30
3.3.3 Teorioiden tulemat	32
3.4 Muuttojen syistä ja muuttohalukkuudesta	35
3.5 Liikkuvuuteen vaikuttavat henkilökohtaiset tekijät	39
3.6 Liikkuvuuteen vaikuttavat alueelliset tekijät	51
3.7 Eri tekijöiden vaikutus liikkuvuuteen – yhteenvetoa	54
3.8 Muuton seurauksista	58
3.8.1 Muuton seurauksista yksilöille ja perheille	58
3.8.2 Muuttoliikkeen ja pendelöinnin merkitys alueille	61
3.9 Esimerkkejä liikkuvuuden kannustamisesta eri maissa	67
4 KUKA MUUTTAA – KUKA PENDELÖI?	70
5 KANNATTAAKO MUUTTAA TAI PENDELÖIDÄ? ESIMERKKILASKELMIA LIKKUVUUDEN TALOUDELLISESTA KANNUSTAVUUDESTA	82
5.1 Asumiskustannukset ja asumistuki alueittain	83
5.2 Työmatkakustannukset	86
5.3 Esimerkkiperheiden työmatkaliikkumisen taloudelliset kannustimet	87
6 YHTEENVETO JA POLITIIKKAPOHDINTOJA	97
LÄHTEET	105
Liite 1 Asuinseutukunnan muuttamista ja pendelöintiä koskeva yksilötason seuranta- aineisto	114
Liite 2 Asumismenojen määräytyminen	117
OSA 2:	
VÄESTÖKEHITYS, ASUNTOMARKKINAT JA KASVUN KUSTANNUKSET	119
<i>Seppo Laakso ja Liisa Kähkönen</i>	
1 JOHDANTO	121

2	VÄESTÖKEHITYS, TONTTITARJONTA JA ASUNTOTUOTANTO.....	125
2.1	Väestökehityksen ja asuntomarkkinoiden yhteydet.....	125
2.2	Väestökehityksen ja asuntotuotannon yhteydet tilastotietojen valossa.....	134
2.3	Maapolitiikan, kaavoituksen ja asuntotuotannon yhteys.....	139
2.4	Maan hinta ja asuntotuotanto.....	151
2.5	Missä ovat asuntotuotannon pullonkaulat?	160
3	VÄESTÖKEHITYKSEN VAIKUTUS KUNTATALOUTEEN	163
3.1	Väestökehityksen haasteet kuntataloudelle – lähtökohtia ja lähestymis- tapoja	163
3.2	Väestökehityksen vaikutus kuntien tulopohjaan.....	166
3.3	Väestökehityksen vaikutus kunnallisten palveluiden käyttökustannuksiin	170
3.4	Väestönkasvu ja investoinnit	172
3.6	Väestökehityksen vaikutus kunnallistalouden tilaan	176
3.7	Päätelmiä väestökehityksen vaikutuksista kunnallistalouteen	180
4	MAAN ARVO JA KASVUN KUSTANNUSTEN RAHOITTAMINEN	181
4.1	Kaavoitus, maan arvo ja kaavan toteuttamisen kustannukset.....	181
4.2	Kaavoituksen toteuttamisen rahoittaminen – katsaus muiden maiden käytäntöihin.....	183
4.3	Kehittämismahdollisuudet maan arvonnousun käyttämisessä kasvun kustannusten rahoittamiseen	186
5	YHTEENVETOA, JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA KESKUSTELUALOITTEITA	189
	KIRJALLISUUS.....	195
	Liite 1 Asuntotuotannon selitysmallit.....	199

OSA 1

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus

Pasi Holm, Satu Nivalainen ja Raija Volk*

*Tekijät kiittävät Henna Nivalaista avusta tilastoanalyysien tekemisessä sekä Heikki Viitamäkeä VATT:sta.

TIIVISTELMÄ JA POLITIIKKASUOSITUKSET

Perheellisen taloudelliset kannustimet muuttaa työn perässä Helsingin metropolialueelle ovat vähäiset

Tutkimuksessa tarkastellaan kannustimia työllistyä ja muuttaa tai pendelöidä erityisesti Helsingin alueelle, jossa työvoiman kysyntä on suurinta, mutta asuminen kalleinta. Aiempien tutkimusten perusteella työn perässä alueelta toiselle muuttavat ovat yleensä nuoria perheettömiä ja koulutettuja ihmiset. Erityisesti opiskeluaikaisen muuttaminen opiskelupaikkakunnille ja välitön valmistumisen jälkeinen sijoittuminen muodostavat keskeisen osan muutoista. Yli 35-vuotiaat muuttavat asuinseutukuntaa ylipäätään enää varsin harvoin.

Perheillä tulonlisäys jää muutettaessa pieneksi

Esimerkkiperheille tehdyt alueellisen liikkuvuuden kannustavuustarkastelut osoittivat, että muuttaminen on yksinäisille henkilöille kannattavinta. Heillä on kohtuulliset taloudelliset kannustimet ottaa työtä vastaan ja muuttaa asumaan Helsingin seutukuntaan, jos uuden työsuhteen palkka on noin 2 600 euroa kuukaudessa tai enemmän. Tällöin noin kolmannes bruttopalkasta jää käyttöön, kun bruttotuloista vähennetään verot ja asumiskustannukset ja otetaan huomioon sosiaalietuuksien muutokset. Tietyillä tuloyhdistelmillä muuttaminen saattaa olla edullisempi vaihtoehto kuin pendelöinti.

Työttömät muuttavat tutkimusten mukaan aktiivisemmin kuin työssä olevat, mutta perhesiteet voivat rajoittaa myös työttömien muuttoa. Lapsiperheiden vanhempien taloudelliset kannustimet muuttaa ja työllistyä Helsingin seutukuntaan ovat suhteellisen heikot. Myös henkilökohtaiset syyt sitovat perheitä usein asuinpaikkaansa. Perhesiteiden ehkäisevä vaikutus korostuu, mikäli molemmat puoliset ovat työssä.

Nelihenkinen perheen tapauksessa työllistyminen ja muuttaminen tai pendelöinti Helsinkiin lisää kotitalouden käytettävissä olevia tuloja asumis- ja työmatkakustannusten jälkeen vain muutamia satoja euroja ellei uuden työpaikan palkkataso ole selvästi yli 3 000 euroa kuukaudessa. Työllistyvän perheenjäsenen on kannattavampaa ryhtyä pendelöimään kuin muuttaa. Jos molemmat ovat työttöminä ja toinen työllistyy asuinalueen ulkopuolelle, asumiskustannuksilla ja asumistuen muutoksilla on olennainen merkitys muuttamisen kannattavuuteen.

Pendelöintiä perhesiteet eivät selkeästi ehkäise ja pendelöinti on usein myös taloudellisesti kannattavampaa. Toisin kuin muuttaminen pendelöinti vähenee iän myötä vain hyvin lievästi. Naiset kuitenkin pendelöivät vähemmän kuin miehet ja heidän työmatkansa ovat tyyppillisesti miehiä lyhempiä. Työttömyys lisää

pendelöintiä asuinseudun ulkopuolelle, eli työttömällä pendelöinti näyttää auttavan työllistymistä.

Asumistuki vähentää työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuutta

Asumistuen taso vähentää erityisesti Helsinkiin muuttamisen kannustimia. Ensinnäkin Helsingissä vuokra-asuntojen keskivuokra on noin kaksikymmentä prosenttia korkeampi kuin asumistuen enimmäisvuokra. Toiseksi asumistuen perusomavastuu saa aikaan kannustinloukun. Koska työllistymisen taloudellinen hyöty on perheellisen henkilön tapauksessa vain muutamia satoja euroja kuukaudessa, asumistuen tuloleikkuri voi vähentää työllistymisen hyötyä merkittävästi.

Työmatkakustannusten verovähennyksen omavastuun madaltaminen, kakkosasunnon verovähennysoikeus, työpaikan työaikajärjestelyt, polttoaineiden verotus ja liikenneyhteyksien laatu vaikuttavat pendelöintiin

Tyypillinen pendelöintimatka on 50–100 kilometriä. Tällöin pendelöinti on todennäköisesti vielä päivittäistä. Koska matkakustannukset noin 100 kilometrin työmatkasta ovat työmatkakustannusten verovähennysrajan ylärajaa matalammat, työmatkakustannusten verovähennysten ylärajan nostolla ei voida juurikaan vaikuttaa työvoiman pendelöinnin kautta tapahtuvaan liikkuvuuteen. Omavastuuosuuden pienentämisellä tai poistamisella on liikkuvuuteen pieni kannustava vaikutus. Kakkosasunnon verovähennysoikeus parantaisi niiden henkilöiden työvoiman liikkuvuutta, joiden asuinpaikan ja työpaikan välimatka on yli 150 kilometriä. Nykyisistä pendelöijistä vajaalla 30 prosentilla eli hieman alle 70 000 ihmisellä on työpaikan ja asuinpaikan välinen etäisyys on yli 150 kilometriä. Pendelöinti vaatii myös sopivia työaikajärjestelyjä työpaikalla, esimerkiksi suhteellisen pitkät työ- ja vapaajaksot mahdollistavat pendelöinnin pitkiltä etäisyyksiltä.

Sekä julkisen liikenteen parantaminen että yksityisautoilun kustannusten kohdentaminen alentavat työmatkan kustannuksia vähentävät työmatkaan kuluva-aikaa. Kuntarajoista riippumaton joukkoliikenteen hinnoittelu edistää liikkuvuutta. Joukkoliikenne ei aina ole käytännössä toimiva vaihtoehto yksityisautoilulle. Julkisessa keskustelussa esillä olleet tietullit voivat nostaa työmatkakustannuksia ja vaikeuttaa työvoiman liikkuvuutta.

Taloudelliset kannustimet työllistyä kokoaikaiseen työsuhteeseen keskimääräiselle palkkatasolle ovat ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevilla työttömillä heikommat kuin peruspäivärahalla tai työmarkkinatuella olevilla henkilöillä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason ja keston porrastus sekä työttömyys-

jakson keston mukainen porrastus voisivat parantaa työllistymisen kannustavuutta.

Muuttoavustuksen kasvattaminen, työmatkaseteli ja työllistymisbonus voisivat lisätä työvoiman liikkuvuutta

Suomessa liikkuvuusavustus on porrastettu etäisyyden mukaan, mutta työnetsimis- ja muuttokustannuksiin nähden maksimiavustus on useimmissa tapauksissa pieni, vain 700 euroa. Koska nuoret, vastavalmistuneet ja perheettömät muuttavat asuinpaikkaansa jo nykyisin varsin joustavasti, kannattaisi muuttoavustuksia ainakin työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta kohdistaa yli 35-vuotiaille henkilöille ja lapsiperheille Muuttoavustuksia voisi porrastaa myös alueen asumiskustannusten mukaan. Mitä suurempi on uuden ja vanhan asuinseutukunnan asuntojen hintatason ero, sitä suurempi voisi olla muuttoavustus.

Pendelöinti on joustavampi muoto liikkua kuin muuttaminen, ja tämän vuoksi siihen voi olla helpompaa vaikuttaa kuin muuttamiseen. Lounasseteleiden tyyppisen työmatkasetelin myötä työvoiman pendelöinti voisi lisääntyä nykyisestä. Työmatkasetelin ehtoja voisi myös porrastaa alueiden työllisyysnäköymien ja muiden erityispiirteiden mukaan.

Pitkäaikaistyöttömille ja toistuvaistyöttömille voitaisiin harkita tietyksi määräajaksi työllistymisbonusta, joka ei vaikuta muuhun sosiaaliturvaan. Työllistymisbonuksen saisi määräajaksi työllistymisen yhteydessä. Jos työllistymiseen liittyisi muuttaminen tai työllistyminen tapahtuu toiselle paikkakunnalle, bonus nousisi ja/tai sen maksuaika pitenisi.

1 JOHDANTO

Viime vuosien työllisyysasteen nousu on vilkastuttanut julkista keskustelua ammattitaitoisen työvoiman saatavuudesta. Varsinkin elinkeinoelämän järjestöt ovat kiinnittäneet huomiota työnvälitystoiminnan tehokkuuteen sekä työvoiman alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen. Yrityksille suunnatut kyselytutkimukset osoittavat työvoiman saatavuusongelmia olevan pääasiassa rakennusalalla, metalliteollisuudessa ja sosiaali- ja terveysalalla ja etenkin Uudenmaan alueella, mutta jossain määrin muuallakin Suomessa.

Sosiaaliturva- ja verojärjestelmän yhteisvaikutuksena syntyvien kannustinongelmien ohella valtion ja kuntien liikenne- ja asuntopolitiikan on katsottu hidastavat työvoiman liikkuvuutta erityisesti Helsingin metropolialueella. Asuntojen saatavuusongelmat ja asuntojen hintojen voimakas nousu sekä työmatkaliikenteen kalleus ja ruuhkat heikentävät pääkaupunkialueen vetovoimaa. Lisäksi kannustinloukkujen purkamisesta huolimatta sosiaaliturvan ja verotuksen yhteisvaikutuksen on katsottu heikentävän työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien kannustimia ylipäätään ottaa vastaan avoinna olevia työpaikkoja.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää työvoiman alueelliseen liikkumiseen vaikuttavia tekijöitä ja laajentaa perinteisiä työllistymisen kannustavuuslaskelmia ottamalla huomioon työvoiman liikkuvuuteen liittyviä kustannuksia sekä tuoda esiin, miten liikkuvuuteen voidaan vaikuttaa politiikkatoimilla. Perinteisillä työllistymisen kannustavuuslaskelmilla tarkastellaan kotitalouden käytettävissä olevien tulojen muutosta silloin, kun työtön perheenjäsen työllistyy. Työllistymiskannustimia lasketaan eri sosioekonomisille perhetyypeille. Jos työllistymiseen liittyy muuttaminen tai pendelöinti toiselle paikkakunnalle, taloudelliset kannustimet ottaa vastaan työtä voivat usein olla pienemmät kuin kotipaikkakunnalle työllistyttyäessä. Varsinkin muuttaminen Helsingin seutukuntaan lisää varsin todennäköisesti perheen asumiskustannuksia. Pendelöinti puolestaan lisää työmatkakustannuksia ja ruuhkissa kuluu monien mielestä kohtuuttomasti aikaa varsinkin pääkaupunkiseudulla.

Tutkimuksen 2 luvussa tarkastellaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja työministeriön tilastojen perusteella työllisyyden, työttömyyden ja avointen työpaikkojen kehitystä viime vuosien aikana eri maakunnissa. Luvussa 3 selvitetään olemassa olevaan suomalaiseen ja kansainväliseen tutkimustietoon nojaten, mitkä tekijät vaikuttavat alueelliseen liikkuvuuteen ja mikä on eri tekijöiden suhteellinen vaikutus. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu taloudellisten kannustimien työllisyysvaikutuksista ja eri sosiaaliturvaetuuksiin viime vuosina tehtyjen uudistusten kuvaus, koska niistä on erillisiä tarkasteluja olemassa.

Ihmisten muuttopäätöksiin vaikuttavat useat eri tekijät. Taloudelliset kannustimet työllistyä on vain yksi, kuitenkin merkittävä syy asuinpaikan vaihtamiseen. Neljännessä luvussa tarkastellaan Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoon perustuvalla aineistolla työvoiman liikkuvuutta eli seutukunnasta toiseen muuttamista ja pendelöintiä yksilöiden työmarkkina-aseman mukaan.

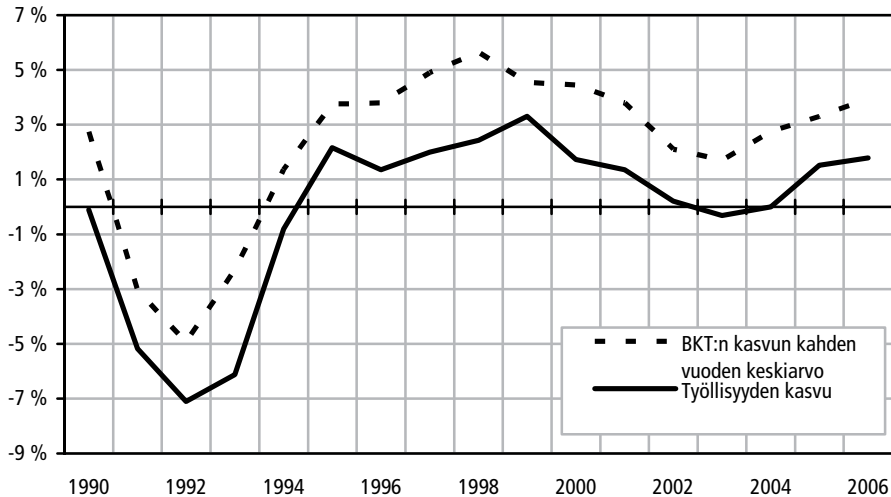
Luvussa viisi tarkastellaan esimerkkilaskelmien avulla taloudellisia kannustimia vaihtaa asuinseutukuntaansa tai pendelöidä töihin Helsingin seutukuntaan. Esimerkkilaskelmissa pyritään ottamaan huomioon verotuksen, sosiaaliturvan, matkakustannusten, asumiskustannusten ja palkkatason vaikutukset eri perhetyypeillä. Työvoiman liikkuvuuskannustimet perustuvat Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Tuja-mallin ja tekijöiden omiin laskelmiin.

Luvun 2 tarkastelu työvoiman kohtaannosta alueittain ja toimialoittain perustuu työministeriön rekisteriaineistoon avoimista työpaikoista ja työttömistä työnhakijoista. Myös Tilastokeskuksen työvoimatiedustelua on käytetty työmarkkinatarcasteluissa. Asuinseutukunnan muuttamis- ja pendelöintitiedot perustuvat toisaalta Työssäkäyntitilastoon ja toisaalta yksilötason rekisteripohjaiseen seuranta-aineistoon työikäisestä väestöstä. Väestötilastosta on poimittu seitsemän prosentin otos väestöstä, jota on edelleen rajattu iän mukaan. Kannustinlaskelmien pohjalla on Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Tuja-malli. Asumistuen määrää on arvioitu Kelan ohjeistuksen ja valtioneuvoston asetuksen 1073/2006 avulla.

2 AVOIMET TYÖPAIKAT JA TYÖTTÖMYYS: SUOMALAISEN TYÖTTÖMYYDEN KUVA

Avoimien työpaikkojen määrä on 1990-luvun laman jälkeen tasaisesti kasvanut ja työttömien työnhakijoiden määrä puolestaan laskenut. Työllisyyden jatkuva paraneminen on ollut pitkälti myönteisen talouskehityksen ansiota, ja talouden suhdannevaihtelut näkyvät selvästi työllisyyden kasvun vaihteluina (kuvio 2.1). 2000-luvun alussa talouden laskusuhdanteen seurauksena avoimien työpaikkojen ja työllisyyden kasvu pysähtyi, jolloin työttömyyden aleneminen hidastui. Vuodesta 2004 lähtien tuotanto on taas kasvanut nopeasti ja sen ansiosta myös työllisyys on parantunut.

KUVIO 2.1 Työllisyyden muutos ja puoli vuotta viivästetty BKT:n kasvu vuosina 1990–2006.

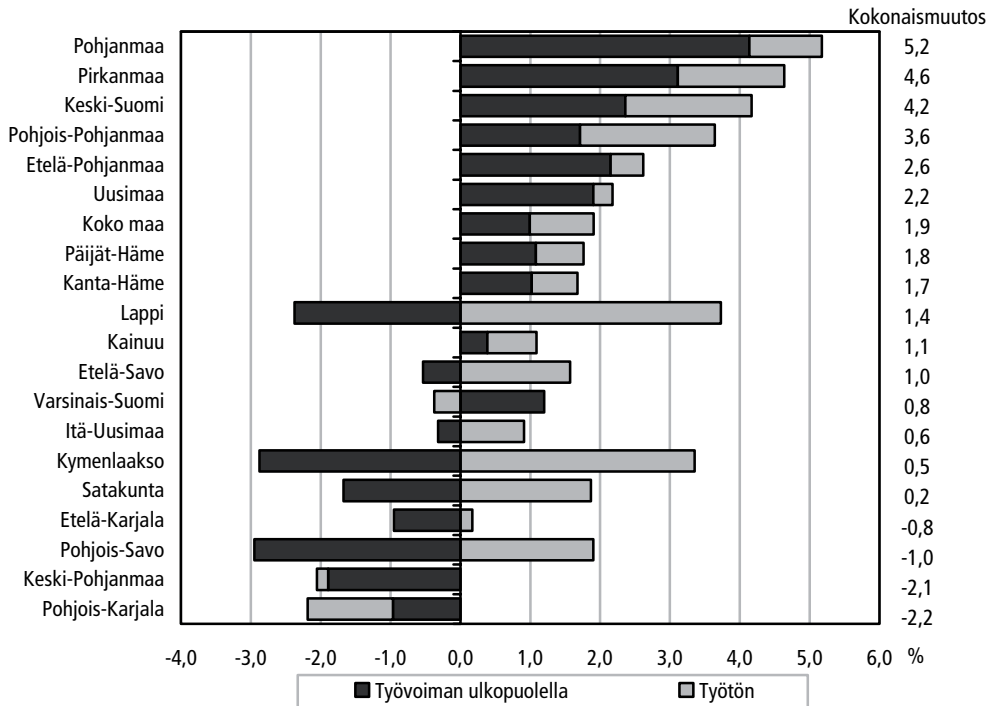


Lähde: Tilastokeskus.

Työllisyys on kehittynyt positiivisesti koko maassa, mutta työttömyyden aleneminen on vaihdellut alueittain. Tarkastelemalla työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrän muutoksia saadaan karkea kuva työllisyyskehityksen vaikutuksesta työttömyyteen. Koko maassa työllisyyden kasvu on lokakuusta 2006 syyskuuhun 2007 ollut kaksi kertaa niin nopeaa kuin työttömyyden aleneminen, joten positiivinen työllisyyskehitys on vetänyt työvoiman ulkopuolella olevia työmarkkinoille (kuvio 2.2). Pohjanmaalla, Uudellamaalla ja Etelä-Pohjanmaalla työllisyyden kasvusta suurin osa onkin laskennallisesti aiheutunut työvoiman ulkopuolella olevien työllistymisestä. Itse asiassa lähes puolessa maakunnista työllisyyden kasvulla on ollut merkittävä vaikutus työvoiman tarjonnan kasvuun.

Parantunut työllisyystilanne on vuoden 2007 kuluessa vähentänyt työttömyyttä erityisesti Etelä-Savossa ja Kainuussa. Myös Lapin, Kymenlaakson, Satakunnan ja Pohjois-Savon maakunnissa työttömien määrä on laskenut, mutta samaan aikaan työvoiman määrä on laskenut ja työllisyyden kokonaismuutos on ollut pieni. Kaikkein negatiivisinta työllisyyden kehitys on puolestaan ollut Pohjois-Karjalassa, jossa työttömien määrä on jopa kasvanut. Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Karjalassa työvoimasta on lähinnä vetäydytty pois.

KUVIO 2.2 Työllisyyden muutos maakunnittain ajanjaksolla 2006:10–2007:9.



Lähde: Tilastokeskus.

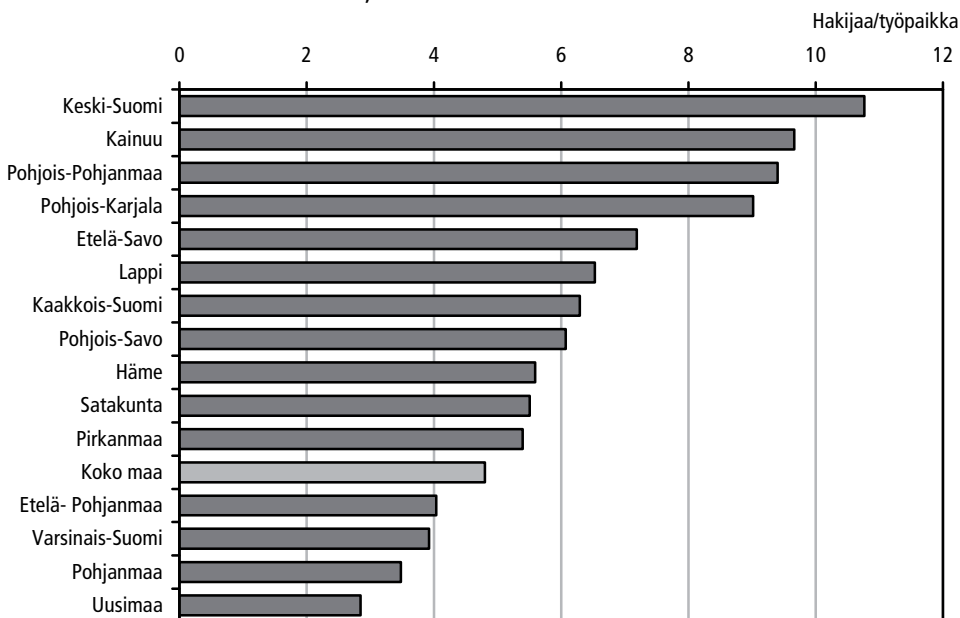
On syytä muistaa, että työllisyyden paraneminen ei vielä kerro työmarkkinoiden toiminnasta. Työmarkkinoiden merkittävänä ongelmana on Suomessa työnhakijoiden ja työpaikkojen puutteellinen kohtaanto, mikä vaihtelee sekä alueittain että toimialoittain. Työministeriön kyselyn perusteella vuonna 2006 rekrytointiongelmia koettiin eniten rakentamisen, teollisuuden sekä liikenteen toimialoilla (Hämäläinen 2007). Samaisilla aloilla ilmeni myös varsinaista työvoimapulaa. Vaikeimmin täytettäviä ammatteja, varsinkin suurissa kaupungeissa, olivat hoito- ja opetusalan sekä kuljetusalan ammatit. Lisäksi erityisesti pääkaupunkiseudulla rekrytointiongelmia koettiin tietotekniikan alalla.

Työvoiman saatavuuden heikkeneminen on osittain tulosta siitä, että työvoiman kysyntä on kasvanut suhdanneluontoisesti erittäin nopeasti. Kyse ei siis ole siitä, ettei työvoimaa olisi, sillä työttömyys on yhä varsin korkealla tasolla ja työkäisiä on runsaasti työvoiman ulkopuolella. Avoimia työpaikkoja on työvoimatoimistoihin ilmoittautuneita työttömiä työnhakijoita kohden vielä enemmän kuin niitä oli 1980-luvun lopussa. Vuonna 1989 oli keskimäärin 3,6 työtöntä yhtä paikkaa kohden ja vuonna 2007 työttömiä työnhakijoita on edelleen reilusti viisinkertainen määrä avoimiin työpaikkoihin nähden. Esimerkiksi vuonna 2006 työttömiä työnhakijoita ja työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevia oli yli 300 000 henkeä, ja työvoiman ulkopuolella olevia 15–74-vuotiaita on yhteensä yli 1,3 miljoonaa. Työkyvyttömiä tai eläkkeellä olevia tästä on reilut puolet. Heistäkin osa olisi työhalukkaita ja työhön kykeneviä (esim. Tossavainen 2007). Työvoimareserviä on siis vielä runsaasti.

Vuoden 2007 mittaan avoimien työpaikkojen määrä on lähes kaikilla alueilla lisääntynyt, mikä kertoo työvoiman kysynnän kasvusta. Tästä huolimatta noin kolmasosa työpaikoista syntyy Uudellemaalle ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Työttömiä työnhakijoita on alueella suhteellisen vähän verrattuna avoimiin työpaikkoihin, vaikkakin määrällisesti työttömiä on paljon (kuvio 2.3). Uudenmaan lisäksi ainoastaan Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Etelä-Pohjanmaalla työpaikkojen ja työtä tarvitsevien suhde on ollut maan keskivertoa alhaisempi. Eniten työnhakijoita työpaikkoihin nähden on ollut Keski-Suomessa ja Kainuussa, vaikkakin myös Pohjois-Pohjanmaalla ja Pohjois-Karjalassa työttömiä on ollut suhteellisen paljon.

Kohtaanto-ongelmien syynä ovat työntekijään ja työpaikkaan liittyvät ominaisuudet, eikä niinkään itse työvoiman vähyys. Tosin myös työvoiman saata-
vuusongelmat ovat viime aikoina lisääntyneet (Sinko & Vihriälä 2007). Avointen työpaikkojen täyttämistä työttömillä voi vaikeuttaa ammattitaidon ja työn vaatimusten vastaamattomuus sekä ikärakenteeseen liittyvät ongelmat. Joillakin alueilla ikääntyviä työttömiä on runsaasti ja heidän aktivointinsa työelämään voi olla hankalaa (PTT-katsaus 3/2007). Syynä tähän voi olla ikääntyvien haluttomuus työntekoon lähestyvän eläkeiän vuoksi tai ajattelutapa ikääntyvien uuden koulutuksen kannattamattomuudesta.

KUVIO 2.3 Työttömien työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välinen suhde TE-keskuksittain, tammi-heinäkuu 2007.

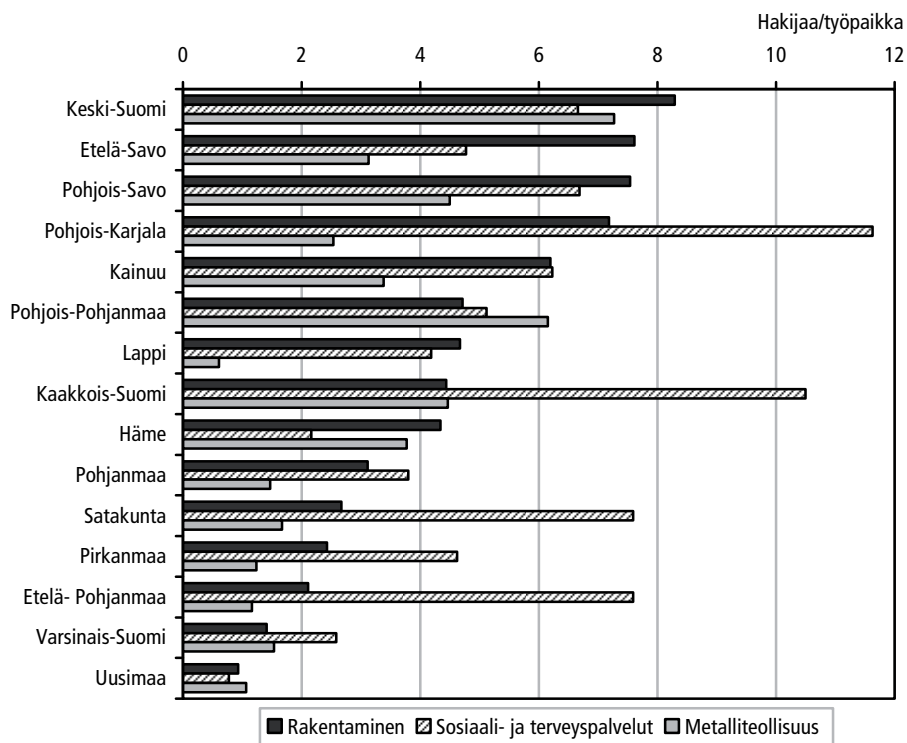


Lähde: Työministeriö.

Rekrytointiongelmien ratkaisuksi on nostettu esille työvoiman alueellinen liikkuvuus, lyhytaikainen koulutus, palkkaus, veroratkaisut ja muut poliittiset toimenpiteet. Useiden tahojen mielestä työvoiman saatavuuden ratkaisuna olisi myös ulkomaisen työvoiman käyttö nykyistä laajempaan. Näin onkin tehty esimerkiksi rakentamisessa, jossa työvoimapula on ollut suurta. Myös metalliteollisuudessa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa rekrytointiongelmia on ollut viime aikoina runsaasti. Rakentamisessa ja teollisuudessa rekrytointiongelmien syyt liittyvät lähinnä työnhakijoiden ominaisuuksiin ja osaamiseen, sosiaali- ja terveydenhuollon alalla työpaikan täyttymisen esteenä ovat enemmänkin työpaikkaan liittyvät ominaisuudet (PTT-katsaus 3/2007).

Rakentamisessa on vuoden 2007 alussa ollut työvoiman saatavuusongelmia erityisesti Uudellamaalla, jossa avoimia työpaikkoja on ollut enemmän kuin työttömiä (kuviot 2.4). Muissa TE-keskuksissa tilanne on päinvastainen. Huonoin työllisyystilanne rakentamisen alalla on ollut Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon TE-keskuksissa, joissa työnhakijoita on ollut lähes kahdeksankertainen määrä työpaikkoihin nähden.

KUVIO 2.4 Työttömien työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välinen suhde TE-keskuksittain rakentamisessa, metalliteollisuudessa sekä sosiaali- ja terveystalveissa, tammi-heinäkuu 2007.



Lähde: Työministeriö.

Uudellamaalla myös sosiaalityön ja terveydenhuollon työntekijöistä on ollut ylikysyntää, mutta kaikissa muissa TE-keskuksissa työttömiä työnhakijoita on ollut reilusti avoimia työpaikkoja enemmän. Uudenmaan lisäksi ainoastaan Varsinais-Suomessa ja Hämeessä suhdeluku on ollut melko alhainen, noin kaksi. Vastavasti eniten työttömiä suhteessa avoimiin työpaikkoihin näyttäisi olleen Pohjois-Karjalassa ja Kaakkois-Suomessa, jossa työpaikkaa kohti on ollut 10–12 työnhakijaa. Sen sijaan metalliteollisuudessa alueelliset erot eivät ole olleet yhtä suuria. Suurimmassa osassa TE-keskuksista työnhakijoita on ollut yhtä avointa työpaikkaa kohti vähintään kaksi, mutta suurimmillaan vain seitsemän. Ainoastaan Lapin TE-keskuksessa alan työntekijöistä on ollut ylikysyntää. Uudenmaalla, Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla avoimia työpaikkoja ja työnhakijoita on ollut lähes yhtä paljon.

3 MITÄ TYÖVOIMAN ALUEELLISESTA LIKKUVUUDESTA TIEDETÄÄN?

3.1 Taustaa

Työmarkkinoilla on tapahtunut ja tapahtuu muutoksia. Keskeisiä muutoksia työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannalta ovat muun muassa työllisyyden painottuminen tuotannollisesta työstä palveluammatteihin, tietoperusteisten työpaikkojen lisääntyminen ja naisten työvoimaan osallistumisen lisääntyminen. Työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman riittävyys kannalta työvoiman alueellisella liikkuvuudella on tärkeä merkitys. Perinteisesti keskeisimpänä alueellisen liikkuvuuden muotona on pidetty muuttoliikettä.

Muuttoliikkeelle ei ole yhtä täsmällistä määritelmää, vaan sitä voidaan määritellä ja mitata monella eri tavalla. Yksinkertaisen määrittelyn mukaan muuttamisella tarkoitetaan väestön siirtymistä maantieteelliseltä alueelta toiselle. Niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa työmarkkina-alueisiin perustuvia tai niitä suurempia hallinnollisia aluejaotuksia on käytetty yleisesti. Myös matkaan liittyviä määritelmiä on käytetty joissakin maissa, joissa aineistot antavat siihen mahdollisuuden.¹ Muutto on tapahtuma, jossa yksilö siirtyy alueelta toiselle, muuttoliike puolestaan on väestön siirtymää alueelta toiselle. On syytä erottaa muuttaminen ja pelkkä asunnon vaihtoon liittyvä liikkuvuus. Muuttoliike sisältää aina myös asunnon vaihdon, mutta asunnon vaihto ei välttämättä ole muuttoliikettä.

Toinen alueellisen liikkuvuuden muoto on työmatkaliikenne eli pendelöinti. Pendelöinnillä tarkoitetaan asuinalueen ulkopuolella työssäkäyntiä. Tyypillisesti alueellisuutena on käytetty kuntatasoa, eli pendelöinti on tässä tapauksessa asuinkunnan ulkopuolella työssäkäyntiä. Samoin kuin muuttoliikkeenkin tapauksessa, pendelöintiä voidaan tarkastella myös työmarkkina-alueiden tai hallinnollisten aluejaotusten välisenä liikkuvuutena. Pendelöintiä on tutkittu selvästi vähemmän kuin muuttoliikettä (poikkeuksena esim. Montén & Tuomala 2003, Jolkkonen & Koistinen 2001, Nivalainen 2006), joten siitä myös tiedetään vähemmän.

Liikkuvuuden taustalla ovat ihmisten asuinpaikan ja työpaikan sijaintiin liittyvät valinnat. Yksilöiden päätöksenteon kautta muuttoliike ja pendelöinti ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ainakin kahdenlaista vuorovaikutusta voidaan hahmottaa. Usein pendelöinti toimii muuttamiselle vaihtoehtoisena liikkuvuuden muotona: työmatkaliikenteen vuoksi työntekijät voivat työllistyä laajemmalle alueelle ilman, että heidän täytyisi vaihtaa asuinalueitaan. Toisaalta pendelöinti

¹ Joskus muuttaminen määritellään myös työpaikan alueen muutoksena, mutta asuinalueen muutoksen kautta tapahtuva määrittely on yleisemmin käytetty.

voi myös mahdollistaa muuttamisen: esimerkiksi perhe voi muuttaa keskuksen ulkopuolelle, vaikka perheenjäsenten työpaikka olisi edelleen keskuksessa. Tällaisessa tapauksessa pendelöinti toimii muuttoa täydentävänä toimintona.

Yleisesti ottaen suomalaisten liikkuvuus on 1990-luvun puolivälin jälkeen jatkuvasti lisääntynyt. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on tehty yhteensä 2,6 miljoonaa kuntarajat ylittävää muuttoa. Näin mitaten muuttoliike on siis liikuttanut liki puolta väestöstä vuosikymmenen kuluessa.² Samalla ajanjaksolla syntyi vain reilu puoli miljoonaa uutta suomalaista ja maan rajojen ulkopuolelta tuli noin 170 000 uutta asukasta. Vaikka maan sisäinen muuttoliike ei muuta väestön määrää koko maassa, alueellisesti sillä on suuri vaikutus; monella alueella muuttoliike on merkittävin väestökehitystä määräävä tekijä (esim. Nivalainen & Volk 2004). Eurobarometrin (2006) mukaan EU-maiden keskiarvoon nähden suomalaiset liikkuvat alueellisesti että vaihtavat työpaikkaa keskimääräistä useammin, jossain vaiheessa elämänsä alueiden välillä on muuttanut useampi kuin joka kolmas suomalainen. Myös Ruotsi ja Tanska ovat vastaavanlaisia korkean liikkuvuuden maita.

Liikkuvuuden muotona pendelöinti on selvästi yleisempää kuin muuttoliike. Noin 5 prosenttia väestöstä muuttaa kunnasta toiseen vuosittain, kun taas asuinkuntansa ulkopuolella työssä käy noin 15 prosenttia suomalaisista (kuviot 3.1). Määrällisesti on kyse suuresta joukosta ihmisiä: esimerkiksi vuonna 2001 kotikuntaa vaihtoi 280 000 ihmistä ja samaan aikaan asuinkuntansa ulkopuolella työssä kävi yli 700 000 henkeä. Kuntien välinen liikkuvuus koskettaa siis vuosittain yhteensä liki miljoonaa suomalaista.³

Kaikki muuttajat eivät suinkaan ole työllisiä tai edes osallistu työvoimaan, mutta kaikki pendelöijät ovat määritelmän mukaan työssä, joten ero työmatkaliikenteen ja muuttoliikkeen vaikutuksessa työmarkkinoiden sopeuttajana on vielä suurempi kuin työssä käyviin tai väestöön suhteutettujen lukujen perusteella voisi ajatella.⁴ Noin joka kolmas työllinen pendelöi töihin kotikuntansa ulkopuolelle. Työmatkapedelöinnin yleistymisen ei ole vain hetkellinen ilmiö, vaan se on yleistynyt selvästi myös pidemmällä aikavälillä, sillä vielä kolmekymmentä vuotta sitten pendelöijiiä oli vain joka kymmenes työllisistä. Samalla kun pendelöinti on yleistynyt, työssäkäyntitietäisyydet ovat pidentyneet ja työssäkäyntialueet laajentuneet. Asuinkunnan ulkopuolella työssäkäyvien osuus työllisistä on

² Muotojen määrä ei kerro koko totuutta, sillä todennäköisesti osa ihmisistä muuttaa useita kertoja. Suuntaa antavana lukuna kuitenkin voidaan pitää suhteessa muihin väestönkasvun komponentteihin.

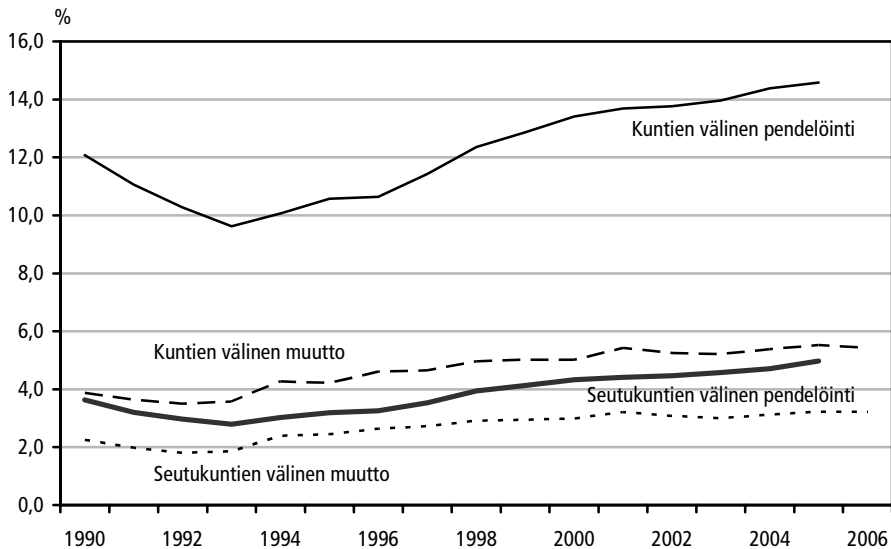
³ Pendelöijien perheenjäsenet eivät ole tässä luvussa mukana.

⁴ Virjon ja Ahon (2007) mukaan muuttamisen suora vaikutus työmarkkinoilla on melko vähäinen sen yleisyyteen verrattuna. Esimerkiksi vuonna 2003 kaikista asuinkuntaa vaihtaneista oli muuttovuoden lopussa työssä vain 40 prosenttia ja työvoiman ulkopuolelta töihin siirtyneistäkin vain reilu kymmenesosa oli vaihtanut samaan aikaan asuinkuntaa.

lisääntynyt erityisesti 1990-luvun loppua kohti (ks. Montén & Tuomala 2003, Myrskylä 2006). Eurobarometrin (2006) mukaan joka kymmenes suomalaisista pendelöi töihin tunnin tai enemmän.

Noin 60 prosenttia asuinkuntaa muuttavista vaihtaa muuton yhteydessä myös asuinseutukuntaa. Osuus on pysynyt melko vakaana jo pitkään. Määrällisesti tämä tarkoittaa noin 170 000 seutukunnasta toiseen muuttajaa vuosittain. Pendelöijistä joka kolmas ylittää työmatkallaan seutukuntarajan. Esimerkiksi vuonna 2001 asuinseutukunnan ulkopuolella työssä kävi liki 240 000 henkeä, eli noin 12 prosenttia työllisistä. Maakunnasta toiseen pendelöi noin 7 prosenttia työllisistä (noin 140 000 henkeä).

Kuvio 3.1 Muutto- ja pendelöinti suhteessa väestöön vuosina 1990–2005.



Työpaikkojen sijainti määrittää työvoiman alueellista kysyntää; ne alueet, joilla on työpaikkoja yli oman työvoiman tarjonnan, tarvitsevat työntekijöitä muilta alueilta. Tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja laatu, asuntomarkkinat sekä ihmisten liikkumismahdollisuudet ja -tottumukset määrittelevät työvoiman alueellista liikkuvuutta. Pendelöinti on eräs tapa sopeutua työmarkkinoiden muutoksiin ja suhdannevaihteluihin.

Tyypillisesti suurimmista keskuksista löytyvät koko maan korkeimmat työpaikkaomavaraisuudet, niiden ympärysalueilta monesti puolestaan pienimmät. Näiden keskusten ja niiden ympäryskuntien kesken työvoimavirrat ovat suuret. Harvaan asutulla maaseudulla noin viidennes ja ydinmaaseudulla lähes 30 prosenttia työllisistä käy työssä asuinkunnan ulkopuolella; kaupunkien läheisen maaseudun työllisistä yli puolet pendelöi töihin (ks. Palttila & Niemi 2003). Sama ilmiö näkyy seutukunnittain. Suurten seutukuntien naapuriseutukunnista pendelöidään alue-

keskuksiin. Helsingin seutukunnan lisäksi suuria työssäkäyntialueita on esimerkiksi Turun, Tampereen, Oulun ja Jyväskylän seuduilla (Myrskylä 2006). Pendelöintimatkat vaihtelevat keskuksen koon mukaan. Esimerkiksi Helsingin seudulla kohtuulliseksi koettu työ- ja asuinpaikan välinen etäisyys on noin 50–70 kilometriä, pienemmissä keskuksissa kohtuullinen työmatka on lyhyempi (Mäntylä 1998).

Helsingin metropolialueella (Helsingin, Lohjan, Porvoon ja Riihimäen seutukunnat) työpaikkaomavaraisuus on koko maan korkein, siellä on viitisen prosenttia enemmän työpaikkoja kuin työllisiä (Nivalainen 2006). Metropolialueellakin työpaikat ovat keskittyneet Helsingin seudulle ja nimenomaan Helsingin kaupunkiin. Helsingissä on 370 000 työpaikkaa, joista neljä kymmenestä on täytetty kaupungin ulkopuolella asuvalla (Myrskylä 2006). Pääkaupunkiseudun ja Helsingin seutukunnan sisällä pendelöintivirrat ovat koko maan suurimmat. Helsinkiin tulevissa ja sieltä lähtevissä pendelöintivirroissa on mukana joka kymmenes Suomen työllisistä.⁵ Kaikissa muissa metropolialueen seutukunnista työpaikkaomavaraisuus on alle 100.⁶ Esimerkiksi Lohjan ja Porvoon seuduilla työpaikkoja on liki neljännes vähemmän kuin työllisiä asukkaita. Näiden seutukuntien työpaikkaomavaraisuus on koko maan alhaisimpia. Riihimäen seudulla asuvista työllisistä liki puolella työpaikka on seutukunnan ulkopuolella. Porvoon ja Lohjan vastaava luku on yli 40 prosenttia.

Keskusseuduilla joidenkin kuntien työllisyys on hyvin riippuvainen läheisen keskuksen työpaikoista. Osa suurten keskusten lähikunnista toimii pääasiassa asumiskuntana, eli valtaosa niiden työllisistä asukkaista käy muualla töissä. Maaseutualueilla ja harvaan asutuilla seuduilla työpaikat ja asukkaat ovat jakautuneet tasaisemmin kuntien kesken. Näillä alueilla kunnat ovatkin omassa kunnassa työssäkäynnin suhteen selvästi omavaraisempia verrattuna esimerkiksi moniin suurten keskusten ympärökunnista. (Nivalainen 2006). Yleisesti ottaen vähiten pendelöidään siellä, missä etäisyydet ovat pitkät, eikä suuria työpaikkakeskittymiä ole lähitienoilla.

Aluetasolla muuttoliikkeen ja pendelöinnin tarkastelun tekee erityisen mielenkiintoiseksi se, että niiden vaikutus eroaa merkittävästi. Selvimmin ero näkyy väestökehityksessä. Siinä missä muuttoliike vaikuttaa välittömästi ja pysyvästi sekä lähtö- että kohdealueen väestöön ja työvoimaan, pendelöinti kykenee samanaikaisesti turvaamaan työvoiman tarjontaa toisilla alueilla ja väestöpohjaa toisilla alueilla. Samalla työssäkäyntiliikenne kytkee alueet tiiviisti yhteen.

⁵ Helsingiläisistä joka viides käy kotikunnan ulkopuolella työssä. Espoon ja Vantaan työllisistä asukkaista noin puolella ja Kauniaisissa asuvista 75 prosentilla työpaikka on oman kunnan ulkopuolella. (Myrskylä 2006).

⁶ Helsingin kaupungin työpaikkaomavaraisuus on 134 prosenttia. Helsingin lisäksi muista Uudenmaan maakunnan kunnista vain Hangossa työpaikkaomavaraisuus on yli 100 (ks. Montén & Tuomala 2003).

Pendelöinnillä on merkittävä vaikutus myös asuntomarkkinoille. Työmatkaliikkuvuuden ansiosta työvoiman ei tarvitse keskittyä samassa suhteessa kuin työpaikkojen. Kuten edellä on mainittu, koko maassa yli 700 000 henkeä käy asuinkunnan ulkopuolella työssä. Mikäli he ja heidän perheenjäsenensä muuttaisivat työpaikan kuntaan, siirtyisi arviolta 1,5 miljoonaa asukasta kunnasta toiseen. Yksin Helsingissä vaikutus olisi noin 200 000 asukasta. (Myrskylä 2006). Paitsi asukasmäärässä, tällaisen joukon siirtyminen vaikuttaisi monella muullakin tavalla, sillä olisi merkitystä esimerkiksi verotuloissa ja palvelutarpeissa sekä lähtöettä kohdealueella.

3.2 Yksilöiden ja alueiden näkökulma muuttamiseen

Muuttoliikettä ja liikkuvuutta yleensäkin voidaan tarkastella alueiden tai yksilöiden näkökulmasta. Alueellisesta näkökulmasta muuttoliikettä tarkasteltaessa huomio on alueiden välisessä muuttoliikkeessä ja sen taustalla vaikuttavissa tekijöissä. Tällöin muuttoliikettä selitetään yleensä elinkeinotoiminnan sijoittumisella ja siihen liittyvällä työvoiman liikkumisella. Alueelliset kasvuteoriat voidaan jakaa tasapaino- ja kasautumisteorioihin. Eri teorioilla on eri näkemys muuttoliikkeen roolista.

Neoklassisissa kasvuteorioissa tuotannontekijäliikkeillä on suuri merkitys; tuotannontekijät liikkuvat alueille, joilla niiden tuotto on suurin (Solow 1956, Swan 1956). Tasapainoteorioiden mukaan aluekehitys kulkee kohti tasapainotilaa siten, että tasapainoa järkyttävä muutos aiheuttaa vastareaktion, joka palauttaa systeemin alkuperäiseen tilanteeseen. Muuttoliike on keskeinen tasapainottava tekijä; muuttajat muuttavat alhaisen palkkatason alueilta korkean palkkatason alueille, joka edistää tulotasojen tasoittumista. Sama pätee alueelliseen työttömyyteen; muuttoliikkeen suunta käy korkean työttömyyden alueilta matalan työttömyyden alueille, ja seurauksena alueiden työttömyysasteiden erot pyrkivät tasoittumaan.⁷

Kasautumisteorioiden mukaan positiivisten ja negatiivisten taaksepäin kytkentöjen vuoksi aluekehitys on luonteeltaan kumulatiivista siten, että kasvu kasautuu vahvistuen joillekin alueille ja vastaavasti kehitys on vastakkaisen suuntaista toisilla alueilla. Seurauksena systeemi ajautuu yhä kauemmaksi alkuperäisestä tilanteesta. Tämän näkemyksen mukaan muuttoliike tietyille alueille saa aikaan nopeampaa kasvua näillä alueilla. Muuttoliikkeellä on merkittävä rooli alueen kehitysedellytyksissä ja se ennemminkin kasvattaa alue-eroja kuin tasaa niitä.

⁷ Esimerkiksi Evans (1990) kritisoi tätä; mikäli muuttoliike tasoittaisi alueelliset erot, muuttoliikkeen pitäisi alue-erojen tasaantumisen myötä vähentyä selvästi.

Idea aluekehitykseen vaikuttavasta kumulatiivisesta kausaatiosta esitettiin jo 1950-luvulla (esim. Myrdal 1957).⁸

Myös ns. uuden aluetaloustieteen (esim. Krugman 1991 ja 1993, Ottaviano 2004) mukaan aluekehitys on luonteeltaan vahvasti keskittävää. Työvoiman muuttoliike on keskeinen keskittymistä kiihdyttävä tekijä. Äärimmäisessä tilanteessa väestö ja yritykset keskittyvät keskusalueelle samalla kun reuna-alueet autioituvat. Keskittävän kehityksen taustalla vaikuttavat itse itseään vahvistavat voimat, joiden seurauksena historiallisista syistä tai jopa sattumasta alkanut kehitys kerran liikkeelle lähdettyään etenee nopeasti.⁹ Toisaalta on myös olemassa myös toiseen suuntaan vaikuttavia tekijöitä, ns. keskittymisen vastavoimia. Asuntojen hinnat ovat yksi näistä.¹⁰

Muuttoliikkeen luonteesta ja teoreettisesta näkökulmasta riippuen se siis voi joko tasoittaa aluekehitystä tai kiihdyttää keskittymistä. Muuttoliike voi olla sekä alueellisten erojen syy että seuraus. Vaikka tasapaino- ja kasautumisteoriat voivat näennäisesti antaa hyvin erilaisen kuvan aluekehityksestä, niiden tarkastelunäkökulma on erilainen. Tasapainoteoriat perustuvat henkeä kohti laskettuihin alueellisiin eroihin tuloissa, jotka voivat hyvinkin pienentyä samaan aikaan kun väestö ja tuotanto keskittyvät (esim. Pekkala 2000).

Yksilötason tarkastelut korostavat muuttamista yksilön valintana. Lähtökohtana ovat ihmisen tarpeet ja niiden mukaan määräytyvät inhimilliset käyttäytymisprosessit. Muuttaminen on seurausta eteenpäinkatsovasta käyttäytymisestä, jonka tavoitteena on pyrkimys parantaa yksilön tai perheen hyvinvointia tietyllä aikahorisontilla. Muuttopäätös perustuu tulevaisuudessa koituvien hyötyjen ja kustannusten laskemiseen ja vertaamiseen.

⁸ Myrdal (1957) kuitenkin tiedosti, että on olemassa myös tekijöitä, jotka tasoittavat kehitystä. Hän näki myös institutionaaliset tekijät tärkeinä kehitykselle.

⁹ Yrityksen sijoittuminen alueelle lisää välituotteiden ja työvoiman kysyntää ja lopputuotteiden tarjontaa. Tämä nostaa alueen palkkatasoa, joka houkuttelee alueelle työntekijöitä toisilta alueilta. Muuttoliikkeen seurauksena alueen kokonaiskysyntä kasvaa ja työmarkkinoiden kilpailukyky heikkenee. Nämä tekijät houkuttelevat uusia yrityksiä alueelle ja tämä edelleen kiihdyttää työvoiman sijoittumista alueelle. Samalla palvelujen tarve alueella kasvaa, mikä myös kiihdyttää kasvua. Syntyy itse itseään vahvistava kierre. Keskittymistä kiihdyttävät muuttoliikkeestä johtuva työvoiman tarjonnan ja lopputuotteiden kysynnän kasvu sekä yritysten kytkentöjen kautta syntyvät mittakaavaedut. Yrityksille on edullista sijoittua alueille, jossa on tarvittavaa työvoimaa tarjolla. Työntekijöille on edullista sijoittua alueille, jossa on runsaasti työpaikkoja valittavana. Keskittymistä edistävät myös erikoistumisen mahdollisuus ja informaation leviämisen helppous ja nopeus. (ks. Kangasharju ym. 1999, Valtioneuvoston kanslia 2000)

¹⁰ On olemassa tuotannonaloja, joiden sijainti on sidottu tiettyyn paikkaan. Myös markkinamekanismi rajoittaa tuotannon ja väestön keskittymistä erityisesti maan hinnan välityksellä. Ruuhkautuminen ja saasteongelmat sekä erilaiset sosiaaliset ongelmat voivat myös heikentää keskittymän haluttavuutta sijaintipaikkana. Lisäksi ihmisillä on ei-taloudellisiin tekijöihin liittyviä arvostuksia, kuten esimerkiksi kotipaikkasitoutuneisuus tai luontoon liittyvät arvostukset. Myös erilaiset poliittiset toimenpiteet voivat toimia keskittymisen vastavoimana.

Vaikka eri lähestymistavat tarkastelevat muuttoliikettä eri näkökulmista ja toisistaan irrallisena, tosielämässä eri tasot ovat kuitenkin kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään. On selvää, että sekä alueelliset että yhteiskunnalliset olosuhteet vaikuttavat yksilöiden valintoihin. Liikkuvuuspäätökset ovat viime kädessä yksilön ratkaisuja, joten yksilötason teorioita kuvataan alla tarkemmin. Koska muuttoliikettä on tutkittu monella eri tieteenalalla, ja jokainen tieteenala on soveltanut ilmiöön omaa näkökulmaansa, yhtä yhtenäistä teoriaa ei ole olemassa. Taloustieteessä useimmiten käytettyjä ovat inhimillisen pääoman teoria ja työn etsintäteoria, joiden pääpiirteet hahmotetaan seuraavassa luvussa.

Pendelöintitutkimuksen perinteet ovat muuttoliiketutkimusta lyhemmät, ja siitä tiedetään selvästi vähemmän kuin muuttoliikkeestä.¹¹ Kuitenkin yleisesti ottaen muuttoliikkeen ja työmatkaliikenteen teorit muistuttavat hyvin paljon toisiaan (esim. Evers 1990). Molemmissa liikkuvuus on yksilön valinta, jonka avulla pyritään parantamaan hyvinvointia.

3.3 Yksilötason liikkuvuuden teoreettisia lähtökohtia

Kaksi taloustieteellisessä muuttoliiketutkimuksessa yleisimmin käytettyä teoriakehikkoa ovat inhimillisen pääoman teoria ja työn etsintäteoria. Koska liikkuvuuspäätökset tehdään yksilötasolla, teorit perustuvat yksilöiden tai perheiden käyttäytymiseen. Molemmissa yksilöiden tai perheiden oletetaan pyrkivän lisäämään hyvinvointiaan ja päätöksenteossa ratkaisevaa on yksilön tai perheen pitkän aikavälin hyöty tai hyvinvointi.

3.3.1 Inhimillisen pääoman teoria

Sjastaadin (1962) esittämä inhimillisen pääoman teoria käsittelee muuttamista investointina inhimilliseen pääomaan. Näkökulman mukaan yksilöt investoivat inhimilliseen pääomaansa toiminnalla, jonka tuotot realisoituvat tulevaisuudessa. Tietoja, taitoja tai fyysisiä ja henkisiä ominaisuuksia lisäävät tai parantavat toimet, esimerkiksi koulutus, harjoittelu tai muuttaminen ovat tällaisia investointeja.

Muuttamisella pyritään parantamaan pitkän aikavälin hyvinvointia. Koska muuttaminen on investointi, se luo tuottoja, mutta siitä aiheutuu myös kustannuksia. Tuotot ja kustannukset voidaan jakaa rahamääräisiin ja ei-rahamääräisiin. Muuttamisen rahamääräisiä tuottoja voidaan mitata esimerkiksi reaalityulojen muutoksen avulla. Ei-rahamääräisiä tuottoja voi syntyä muun muassa parempien työ-

¹¹ Yleensä työssäkäyntiä on tarkasteltu kaupunkialueisiin liittyvän tutkimuksen yhteydessä, lähinnä kaupunkialueiden sisäisenä ilmiönä. Tällöin teoreettisena kehikkona on käytetty kaupunkialueisiin keskittyviä sijaintipaikkamalleja (esim. Alonso 1964, Mills 1967, Muth 1969). Koska tämä katsaus keskittyy alueiden väliseen liikkuvuuteen, ne sivuutetaan tässä yhteydessä.

kentelyolosuhteiden ja erilaisten sosiaalisten tai elinympäristöön liittyvien tekijöiden kautta. Lisäksi muuttaminen voi tehostaa esimerkiksi koulutuksen hyödyntämistä, mikäli uusi työpaikka vastaa paremmin työntekijän kykyjä. Samoin muuttamisen tai uuden työpaikan kautta tuleva työkokemuksen laajentuminen voi edistää urakehitystä tulevaisuudessa. Eri ihmiset voivat painottaa eri tekijöitä eri tavalla.

Muutosta aiheutuvia rahamääräisiä kustannuksia ovat välittömästi muuttoon liittyvien kustannusten (esim. matkakustannukset) lisäksi lisääntyneet elinkustannukset (esim. asuminen, liikkuminen). Ei-rahamääräisiä kustannuksia ovat esimerkiksi muuttamisen vuoksi menetetyt ansiot (ns. vaihtoehtoiskustannukset) sekä tutun elinympäristön ja ystävien jättämiseen ja erilaisten muiden siteiden katkeamiseen liittyvät psyykkiset kustannukset tai epävarmuudesta aiheutuvat kustannukset. Tyypillisesti muuton kustannukset ovat sitä suurempia, mitä etäämmälle muutetaan.

Inhimillisen pääoman teorian mukaan potentiaalinen muuttaja arvioi hyödyt ja kustannukset kaikilla mahdollisilla alueilla, ja muutto tapahtuu vain, jos muuttamalla saadaan enemmän hyötyä kuin pysymällä nykyisellä asuinpaikalla. Muutokohteeksi valitaan se alue, jolla odotetaan saavutettavan pitkällä aikavälillä nettomääräisesti suurin mahdollinen hyödyn tai hyvinvoinnin taso. Vaikka potentiaalinen muuttaja arvioi pitkän aikavälin hyötyä, lähitulevaisuudessa saatavia hyötyjä painotetaan enemmän kuin etäämmällä aikahorisontissa olevia.

Perusmuodossaan inhimillisen pääoman teoria käsittelee yksilöitä ja heidän pyrkimystään henkilökohtaisen hyvinvointinsa maksimointiin. Yksinäiset henkilöt ovat vapaita liikkumaan ja perustavat muuttopäätöksensä vain omaan hyötyihinsä ja kustannuksiinsa. Monella muuttajalla on kuitenkin perhesiteitä, jotka tekevät päätöksenteosta selvästi monimutkaisemman prosessin. Perhesiteet vaikuttavat koko muuttoprosessiin alkaen muuttopäätöksestä aina muuton seurauksiin. Sandell (1977) ja Mincer (1978) laajensivat inhimillisen pääoman teoriaa ottamalla huomioon perheulottuvuuden. Perheen muutto perustuu perheen hyödyn tai hyvinvoinnin maksimointiin. Perheessä on vähintään kaksi yksilöä, joten sekä muuttamisen tuotot että kustannukset eroavat yksinäiseen henkilöön verrattuna. Perheiden päätöksenteossa täytyy ottaa huomioon molempien puolisoitten tulevaisuudennäkymät. Lapset edelleen monimutkaistavat perheen päätöksentekoprosessia: mitä suurempi on perheen koko, sitä suuremmat ovat siteet nykyiselle asuinalueelle ja sitä suuremmat ovat ei-rahamääräiset ja rahamääräiset muuton kustannukset.

Perhesiteet aiheuttavat sen, että perheet ovat vähemmän liikkuvaisia kuin yksinäiset henkilöt. Lisäksi kahden ansaitsijan perheet muuttavat vähemmän kuin yhden ansaitsijan. Perhe muuttaa, jos perheen saama pitkän aikavälin kokonaisyöty muutosta on suurempi kuin muuton aiheuttamat kustannukset. Perheen

nettohyödyn täytyy siis nousta muuton seurauksena. Esimerkiksi tuloilla mitattuna tämä voi tapahtua niin, että molempien puolisoiden tulot nousevat nettomääräisesti, tai niin, että nousu toisen tuloissa on suurempi kuin toisen tulojen menetys. Jälkimmäisessä tapauksessa perheen muutto johtaa ns. sidottuun muuttoon, eli toinen puoliso muuttaa toisen mukana, vaikka ei ilman perhesiteitä muuttaisi. Toisaalta perhe voi olla muuttamatta, vaikka toinen puoliso hyötyisi muutosta. Tällöin perhesiteet johtavat sidottuun paikoillaan pysymiseen.

Perheetön yksilö on vapaa valitsemaan muuttokohteen, jossa henkilökohtainen hyödyn taso on suurin, mutta perhesiteet jossain määrin rajoittavat molempien puolisoiden valintamahdollisuuksia. Vaikka muutto tapahtumana parantaisi molempien puolisoiden asemaa, heidän aluepreferenssinsä voivat erota. Tämän vuoksi jommankumman puolison henkilökohtaisen hyödyn maksimoinnin sijaan perheet usein valitsevat sijainnikseen alueen, jossa hyötyjen summa on suurin. Tästä syystä perheet usein voivat preferoida laajempia työmarkkinoita, jotka pidemmällä aikavälillä tarjoavat molemmille puolisoille paremmat mahdollisuudet parantaa asemaansa (esim. Costa & Kahn 2001).

Inhimillisen pääoman teorian avulla voidaan selittää erilaista muuttokäyttäytymistä. Hyöty tai hyvinvointi voi riippua monesta eri asiasta, toiset arvostavat rahamääräisiä tekijöitä, toisille merkitsee enemmän elinympäristö tai muut eirahamääräiset tekijät. Esimerkiksi tilannetta, jossa muuttajilla on samat lähtökohdat, mutta he valitsevat eri vaihtoehdot voidaan selittää ihmisten erilaisilla arvostuksilla. Teoria tarjoaa järkevän perustelun useille empiirisesti havaituille lainalaisuuksille. Se antaa myös selityksen muuttoliikkeen valikoivalle luonteelle, eli sille, että muuttajat ovat usein nuoria, kyvykkäitä ja hyvin koulutettuja.

Inhimillisen pääoman teoria ei käsittele pendelöintiä liikkuvuuden muotona, mutta sitä voidaan periaatteessa tarkastella samassa kehikossa. Tällöin pendelöinti valitaan muuttamisen sijaan, mikäli sen kustannukset (esim. matkaan kuluva aika ja matkustuskustannukset) ovat pienemmät kuin muuttamisen.

3.3.2 Työn etsintäteoria

Siinä missä inhimillisen pääoman teoria periaatteessa kattaa inhimillisen käyttäytymisen laajan kirjon ja näkee muuttamisen investointina, työn etsintäteoria tarkastelee muuttamista työmarkkinanäkökulmasta.

Perusmuodossaan etsintäteoria keskittyy työttömien työn etsintään (ks. Herzog ym. 1993). Sitä voidaan kuitenkin laajentaa koskemaan myös työssä olevien työpaikan etsintää. Työnetsintämenetelmät eroavat ajaltaan ja kustannuksiltaan ja yksilöt eroavat työn etsinnän syiltään, pätevyydeltään ja rajoitteiltaan. Työtilaisuuksien oletetaan vaihtelevan alueittain. Pelkistetysti ilmaistuna työn etsijät

etsivät työtä eri alueilta ja muuttavat, jos paras palkkatarjous, joka ylittää ns. kynnyspalkan, saadaan asuinalueen ulkopuolelta. Kynnyspalkka riippuu yksilön henkilökohtaisista ominaisuuksista sekä alueellisten työmarkkinoiden ominaisuuksista. Muutto on siis työnetsintäprosessin seuraus.¹²

Van Ommeren ym. (1997) täydensivät mallia yhdistämällä siihen pendelöinnin ja asunnon vaihtamisen. Tämä on perusteltua, sillä asunnon vaihtaminen on läheisessä yhteydessä työhön liittyvään muuttamiseen; muutettaessa toiselle paikkakunnalle asunto väistämättä vaihtuu. Pendelöinti puolestaan on yhteydessä sekä työpaikan että asunnon vaihtoon; muutos joko työpaikassa tai sekä työ- että asuinpaikassa voi synnyttää pendelöintiä.¹³ Mikäli pendelöinti toimii muuttamisen vaihtoehtona, työn saanti toiselta paikkakunnalta ei johda asuinpaikan vaihtumiseen, vaan näkyy pendelöintikäyttäytymisen tai -matkan muutoksena.

Kuten tavallista, yksilöiden tai kotitalouksien oletetaan maksimoivan hyötyään. Hyöty riippuu palkoista (kuvaava työpaikkoja), ”paikkahyödystä” (kuvaava asuntoja) ja pendelöintimatkasta. Työntekijöiden oletetaan jatkuvasti etsivän parempia työpaikkoja ja asuntoja, ja saavan sekä työ- että asuntotarjouksia etsintäintensiteetistä riippuvalla tahdilla. Kun tarjous on saatu, se täytyy joko hylätä tai hyväksyä, ottaen huomioon työmatkakustannukset. Pendelöintikustannusten lisäksi täytyy huomioida myös työn ja asunnon etsintään ja vaihtamiseen liittyvät muut kustannukset. Näitä ovat muun muassa menetetyt ansiot, aika ja muut resurssit, joita etsintä vaatii. Rahallisten kustannusten lisäksi voi syntyä myös kustannuksia, joita ei voi rahassa mitata (esim. tutun elinympäristön ja ystävien jättämiseen liittyvät psyykkiset tekijät). Lisäksi etsinnän kustannukset ovat riippuvaisia etäisyydestä: kaukaisemmista paikoista etsiminen on kalliimpaa. Myös epätäydellinen informaatio ja epävarmuus on huomioitava prosessissa. (ks. tarkemmin van Ommeren ym. 1997)

Periaatteessa sopiva palkkatarjous (joka ylittää kynnyspalkan) johtaa työpaikan vaihtoon ja ”paikkahyödyn” lisääntyminen johtaa asunnon vaihtoon. On kuitenkin huomattava, että valittu asuin- ja työpaikan yhdistelmä ei välttämättä ole sellainen, jossa työmatka on optimaalinen, vaan tulevaisuuteen liittyvän epävarmuuden vuoksi työntekijät ovat tyypillisesti valmiita hyväksymään useita erilaisia työ- ja asuinpaikkakombinaatioita (van Ommeren ym. 1997). Erityisesti perheet käyttäytynevät usein näin; esimerkiksi kahden ansaitsijan taloudessa

¹² Molho (1986) erottelee spekulatiivisen muuton, joka tehdään sopivan työn löytämisen toivossa, ja sovitun muuton, joka tapahtuu vasta työpaikan löytymisen jälkeen. Spekulatiivisen muuton tapauksessa muutto on osa etsintäprosessia, sovitussa muutossa puolestaan sen lopputulos. Molhon (2001) mukaan sovitettu muutto on todennäköisesti yleisempää nykyisin.

¹³ Myös pelkästään asunnon vaihto voi synnyttää pendelöintiä. Teoria lähtee kuitenkin työpaikan muutoksesta, ja pelkkä asumiseen liittyvä liikkuvuus on rajattu ulkopuolelle. Jos sekä työ- että asuinpaikan vaihdos saa aikaan pendelöintiä, pendelöinti toimii tällöin muuttamisen komplementtina.

liikkuvuus päätöksissä täytyy ottaa yhden sijaan kaksi työpaikkaa huomioon.¹⁴ Aikaisemmissa tutkimuksissa on saatu viitteitä siitä, että kotitalouksilla olisi tapana preferoida asuinalueita, joista on hyvät kulkuyhteydet, jolloin tulevaisuudessa eteenpäin muuttamisen tarve minimoituu (Green 1997).

Tiivistäen sanottuna työntekijällä on siis kaksi valintaa: missä asua ja missä työskennellä (ks. Romaní ym. 2003). Nämä valinnat näkyvät erilaisena käyttäytymisenä. Mikäli työpaikan sijainti on annettu (esim. henkilö saa työtä asuinalueen ulkopuolelta), valintatilanne supistuu asumisvalintaan: työntekijä voi asua samalla alueella kuin työskentelee tai sen ulkopuolella. Asumisvalinta heijastuu liikkuvuusikäyttäytymisessä. Kuten yllä mainittiin, valintojen taustalle oletetaan pyrkimys hyödyn maksimointiin; asioiden nykyistä tilaa muutetaan vain, jos muutoksen odotettu nettohyöty on nolaa suurempi.

3.3.3 Teorioiden tulemat

Alueiden välillä on eroja taloudellisissa ja muissa olosuhteissa, ja yleisellä tasolla tiettyjen tekijöiden voidaan katsoa työntävän tai vetävän muuttajia. Inhimillisen pääoman teorian mukaan yksilöt muuttavat alueille, joilla tulotaso on korkein. Tämä lisää työvoiman tarjontaa näillä alueilla ja vähentää sitä matalan tulotason alueilla. Seurauksena korkean tulotason alueiden palkkatasolla on paineita laskea ja matalan tulotason alueilla nousta. Muuttoliikkeen seurauksena alueelliset palkkaerot tasoittuvat. Samoin tapahtuu alueellisille työttömyyseroille. Koko kansantalouden tasolla inhimillisen pääoman teorian mukaan muuttamisessa on kyse resurssien allokoinnista; muuttoliike edesauttaa voimavarojen tehokasta hyödyntämistä yhteiskunnassa.

Liikkuvuuteen vaikuttavat merkittävästi myös henkilökohtaiset ominaisuudet ja perheeseen tai kotitalouteen liittyvät tekijät. Muuttoalttiuteen inhimillisen pääoman teorian mukaan vaikuttavia yksilöön ja alueisiin liittyviä tekijöitä on kuvattu taulukossa 3.1. Alueellisten tekijöiden vaikutus on esitetty lähtöalueen näkökulmasta. Kohdealueella niiden vaikutus on päinvastainen.

Inhimillisen pääoman teorian mukaan esimerkiksi nuorilla on pidempi aika hyötyä muutosta ja toisaalta siteet ja näin ollen muuttamisen kustannukset ovat nuorella iällä tyypillisesti pienemmät. Työttömillä puolestaan muuttamisen taloudelliset kannustimet ovat työllisiä suuremmat ja muuttamisen kustannukset pienemmät. Etsintäteorian tulema on sama, vaikkakin eri syystä. Eri ryhmien työnetsintäintensiteetti ja kynnispalkka on erilainen ja tästä johtuen muuttoaktiivisuudessa on eroja. Esimerkiksi työttömillä ja nuorilla henkilöillä työn etsintä on aktiivisempaa ja kynnispalkka on muita pienempi. Toisaalta työn etsintäteorias-

¹⁴ Kahden ansaitsijan perheen pendelöinti- ja muuttokäyttäytymistä on teoreettisesti käsitelty esimerkiksi van Ommeren ym. 1998.

sa merkitystä on myös työttömyyden kestolla. Voi olla niin, että muuttamisen todennäköisyys lisääntyy työttömyyden keston myötä, koska usein paikalliset työmahdollisuudet katsotaan läpi ensin. Toisaalta työn etsintäteoria tukee myös työttömyyden keston ja muuttamisen päinvastaista yhteyttä. Mitä pikemmin etsitään laajalta alueelta, sitä nopeammin todennäköisesti löydetään työtä. Toisaalta ajan kuluessa työttömän etsintähalukkuus voi syystä tai toisesta pienentyä. Tätä etsintäaktiiviteetin laskua kutsutaan lannistumisvaikutukseksi, ja se voi heijastua pitempään työttömänä olleen alhaisempaan muuttoalttiutena.

Inhimillisen pääoman lähestymistapa on etsintäteorian näkökulmaa laaja-alaisempi ja tarjoaa tulkinta-alustan tietyille muuttoliikkeen piirteille ja yksilöiden erilaiselle käyttäytymiselle. On selvää, että esimerkiksi elämäntilanteella on merkitystä muuttopäätökseen. Eri yksilöt tai perheet reagoivat eri tavalla eri tekijöihin. Tekijät, jotka vetävät joitakin puoleensa, voivat joillekin toimia työntävinä tekijöinä. Taustalla on esimerkiksi erilaiset arvostukset. Inhimillisen pääoman teoria pystyy selittämään yksilöiden erilaista käyttäytymistä. Eri teorioissa on pitkälti kyse erilaisesta painotuksesta, sillä molemmissa rationaaliset yksilöt (tai perheet) pyrkivät maksimoimaan hyötyään tai hyvinvointiaan.

Työperäisen muuton lisäksi muuttamista tapahtuu myös muista syistä. Tiebout (1956) katsoi, että ihmiset valitsevat asuinalueensa vertaamalla maksettavia veroja ja julkisten palvelujen tasoa toisiinsa. Jos nämä eivät ole tasapainossa, ihmiset "äänestävät jaloillaan" eli muuttavat. Myös elinolojen ja luonnonolosuhteiden rooli muuttoliikkeen taustalla on tiedostettu jo pitkään.¹⁵ Suomessa luonnonolot eivät käytännöllisesti katsoen vaihtelee eri alueiden välillä kovinkaan paljoa, joten niillä tuskin on vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Toisaalta asuinympäristöissä on alueellisesti suuriakin eroja, ja taloudellisten mahdollisuuksien ohella riippuu myös ihmisten mieltymyksistä, millaisessa ympäristössä he haluavat asua.

¹⁵ Esimerkiksi Yhdysvalloissa osavaltioille ja niiden osille on laskettu "luonnonvara"-indeksejä, jotka sisältävät muun muassa vuoden keskilämpötilaan, maiseman vaihteluun ja järvien sijaintiin liittyviä tietoja. Cromartie ja Nord (1996) havaitsivat korkeamman indeksin alueiden hyötynneen muuttoliikkeestä tulojen muodossa monin verroin enemmän kuin keskimääräisen indeksin alueiden. Matalan indeksin alueet sen sijaan menettivät tulojaan muuttoliikkeen vuoksi.

Taulukko 3.1 Muuttoalttiuteen vaikuttavat tekijät ja teoreettinen perustelu vaikutukselle (inhimillisen pääoman teoria).

	Vähentää muuttoalttiutta	Lisää muuttoalttiutta	Miksi?
Henkilökohtaiset/perheeseen liittyvät tekijät			
Ikä	Vanhempi ikä	Nuori ikä	Nuorilla enemmän aikaa hyötyä muutosta ja pienemmät alueelliset siteet kuin vanhemmilla.
Koulutus	Alhainen koulutus	Korkea koulutus	Muutto on investointi inhimilliseen pääomaan, korkeasti koulutetuilla paremmat valmiudet hankkia informaatiota ja työtilaisuudet ympäri maata.
Työmarkkina-asema	Työllisenä olo	Työttömänä olo, työmarkkinoille tulo	Työttömillä tai työmarkkinoille tulevilla ei työpaikan kautta syntyviä siteitä ja muuttamisen kustannukset pienemmät siinä mielessä, että muuttoon ei liity työpaikan menetyttä.
Asumismuoto	Omistusasuminen	Vuokra-asuminen	Omistusasujilla tiukemmat siteet alueelle ja suuremmat muuttokustannukset. Myös transaktiokustannukset vaikuttavat.
Perhesiteet	Parisuhde, työllinen puoliso	Yksin eläminen	Perheillä tiiviimmät siteet alueille ja suuremmat muuttokustannukset, erityisesti mikäli puoliso työssä.
Lapset	Suurempi perheen koko, kouluikäiset lapset		Suuremmilla perheillä suuremmat siteet ja muuttokustannukset, kouluikäiset lapset vahvistavat siteitä alueelle.
Muuttokokemus	Synnyinseudulla pysyminen, pitempi asumisaika	Aikaisempi muuttokokemus, lyhempi asumisaika	Aikaisemmin muuttaneilla siteet synnyinseutuun kerran katkenneet, mahdollinen pettymys muuton lopputulokseen, kokemus helpottaa muuttopäätöstä, mitä lyhempi asumisaika, sitä vähemmän siteitä alueelle .
Alueelliset tekijät (lähtöalue)			
Työttömyysaste	Matala työttömyysaste	Korkea työttömyysaste	Korkea työttömyysaste heijastaa vähäisiä työtilaisuuksia.
Alueen tulotaso	Korkea tulotaso	Matala tulotaso	Korkean tulotason alueilla odotettu tulotaso on suurempi.
Elinkustannukset		Korkeammat elinkustannukset	Korkeat elinkustannukset (mitattuna esim. asuntojen hinnoilla) vähentävät alueen houkuttelevuutta.
Elinkeinorakenne	Monipuolinen elinkeinorakenne	Yksipuolinen elinkeinorakenne	Monipuolinen elinkeinorakenne lisää työtilaisuuksien määrää.

3.4 Muuttojen syistä ja muuttohalukkuudesta

Muuttoliiketutkimuksilla on perinteisesti pyritty vastaamaan kysymyksiin: Kuka muuttaa? Miksi ihmiset muuttavat? Mistä muuttajat ovat lähtöisin ja mihin he menevät? Milloin he muuttavat? Mitä seurauksia muutolla on yksilöille ja alueille?

Ekonometriset, tilastoaineistoihin perustuvat tarkastelut pystyvät osin valaisemaan liki kaikkia edellä mainittuja kysymyksiä. Ne perustuvat havaittuun käyttäytymiseen ja tuottavat sen vuoksi arvokasta tietoa siitä, millaiset ihmiset muuttavat ja miten muutot suuntautuvat alueiden välillä. Tilastoaineistoihin perustuvissa analyyseissä tarkastelut kohdistetaan yleensä työikäiseen väestöön, ja tällöin pitemmän matkan muuttojen syynä oletetaan olevan työmarkkinoihin liittyvät tekijät. Kuitenkaan tilastojen avulla ei tyypillisesti pystytä havaitsemaan, miksi ihmiset muuttavat. Toisin sanottuna muuton taustalla todella vaikuttavia syitä ei pystytä tilastoaineistojen perusteella tunnistamaan. Myöskään mahdollisesti tulevaisuudessa realisoituvaa käyttäytymistä, kuten muuttohalukkuutta, ei voida tilastojen perusteella selvittää. Näiden selville saamiseksi tarvitaan kyselytutkimuksia.

Muuttojen syistä

Yhteis pohjoismaisessa tutkimuksessa tarkasteltiin muuton syitä eri Pohjoismaissa vuosina 1999–2001 (Nordisk Ministerråd 2002; Suomen osalta myös Virtanen 2003). Tulokset koskevat kuntien välistä muuttoa.¹⁶ Muuton motiivit Suomessa on esitetty kuviossa 3.2.

Muuttojen taustalla on monia syitä, mutta neljään pääluokkaan jaoteltuna elämänvaihe ja muut sosiaaliset syyt (yhteen/erilleen muuttaminen yms.) on suomalaisille tärkein muuton motiivi, näistä syistä muutti joka kolmas. Asumiseen ja ympäristön vaihdokseen liittyvistä syistä asuinkuntaa muutti 29 prosenttia, omaan tai puolison työhön liittyvä syy oli muuton taustalla viidenneksellä ja opiskelu 20 prosentilla.

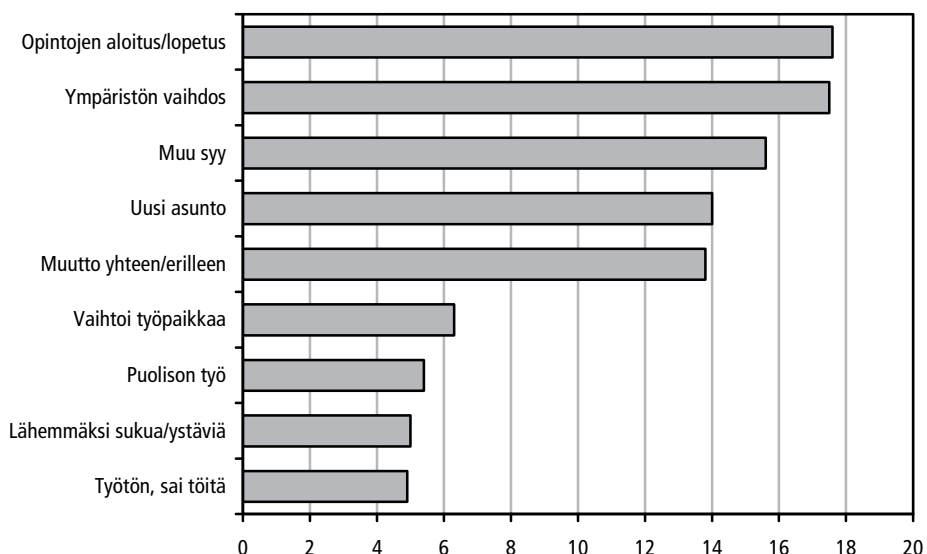
Suomessa työhön liittyvät muuttomotiivit ovat hieman yleisempiä kuin Pohjoismaissa keskimäärin. Erityisesti 1990-luvun aikana työn vuoksi muuttaneiden osuus kohosi selvästi ja vuosituhatteen vaihteessa työ oli muuton taustalla joka viidennellä muuttajalla. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kehitys on ollut hyvin erilaista. Työhön liittyvien muuttojen osuus on laskenut tasaisesti ja 1990-luvun aikana enää vain joka kymmenes muutto liittyi työmarkkinoihin. Suomessa myös sosiaalisista syistä tehtävien muuttojen osuus on jo pitkään ollut muita pohjoismaita korkeampi. Vastaavasti asumiseen ja asuinympäristöön liittyvät muutot

¹⁶ Tulokset koskevat yli 18-vuotiaita kolmen kyselyä edeltävän vuoden aikana asuinkuntaa muuttaneita.

ovat perinteisesti olleet selvästi muita maita vähäisempiä. (Nordisk Ministerråd 2002).

Suomi eroaa muista pohjoismaista myös siinä, että kotiseudulle jäämisen oikeutta puolustetaan Suomessa vahvimmin. Niinpä suomalaiset myös kokevat muuton harvemmin vapaaehtoiseksi (65 % tapauksista) kuin ruotsalaiset, norjalaiset tai tanskalaiset (80 %).

Kuvio 3.2 Muuton taustalla vaikuttava syy, % muutoista.



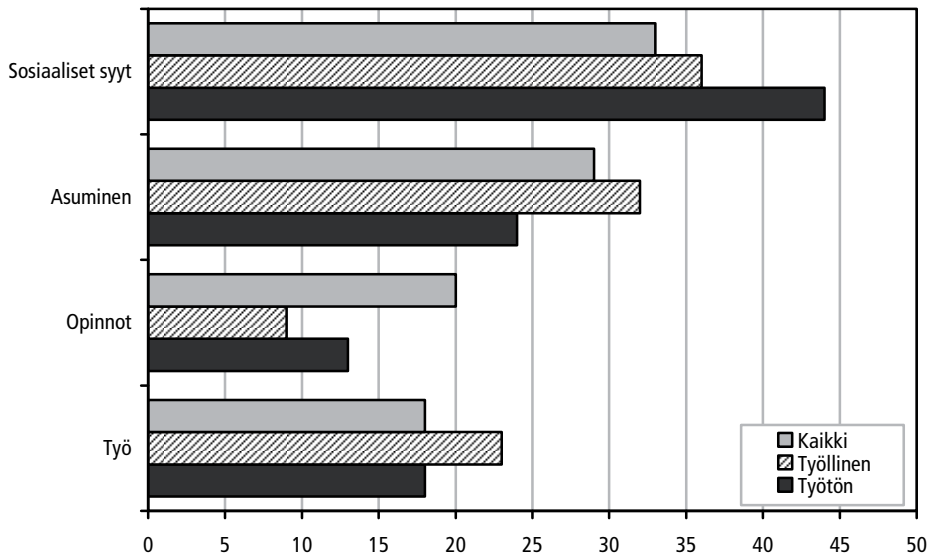
Lähde: Virtanen 2003.

Muuton syyt vaihtelevat varsin paljon henkilöiden ominaisuuksien mukaan. Alle 30-vuotiailla nuorilla aikuisilla opiskeluun liittyvät motiivit ovat etusijalla, opiskelun vuoksi asuinkuntaa vaihtaa kaksi viidestä tämän ikäisestä muuttajasta. Opiskelijoiden muutto heijastuu myös muuttokerroissa, opintojen vuoksi useimmiten muuttavat ensimmäistä kertaa muuttajat. Työn painoarvo muuton taustalla on suurimmillaan 31–50-vuotiailla, joista noin joka neljäs muuttaa työn perässä. Tällä ikäryhmällä muutot liittyvät myös asumiseen selvästi useammin kuin nuoremilla.

Työmarkkinoihin liittyvien tekijöiden vaikutus muuttamisen kannustimena heikkenee iän myötä, ja asumiseen ja muihin tekijöihin liittyvien tekijöiden merkitys kasvaa vastaavasti. Eläkeikää lähestyvät ja eläkkeellä olevat vaihtavatkin asuinpaikkaa lähes yksinomaan asumisen tai sosiaalisten tekijöiden vuoksi.

Työttömät eivät näyttäisi muuttavan työn perässä kovin aktiivisesti, työttömistä muuttajistakin työn vuoksi muuttaa vain joka viides (kuvio 3.3). Tämä on lähellä kaikkien muuttajien keskiarvoa. Työssä olevat ovat muuttaneet työn vuoksi useammin kuin työttömät. Työllisillä myös asumiseen syyt ovat työttömiä useammin muuton taustalla. Työttömät sen sijaan muuttavat keskimääräistä useammin sosiaalisten ja elämänvaiheeseen liittyvien syiden vuoksi.

Kuvio 3.3 Muuton syy työmarkkina-aseman mukaan, % muutoista.



Lähde: Virtanen 2003.

Suomi ei ole mitenkään poikkeuksellinen tässä suhteessa. Myös esimerkiksi Yhdysvalloissa työllisten ja työttömien muuton syyt näyttivät melko samanlaisilta. Työttömistä alle 15 prosenttia muutti työhön liittyvien syiden vuoksi. Työttömät muuttivat perheeseen liittyvien syiden vuoksi hieman useammin kuin työlliset tai työvoiman ulkopuoliset. Useimmiten muuton taustalla olivat asumiseen liittyvät syyt. (Schachter 2001).

Eurobarometrissä (2006), jossa Suomikin on edustettuna, selvitettiin liikkuvuutta EU-maiden sisällä ja välillä. Sen mukaan alueiden väliset pidemmän matkan muutot liittyvät useammin työhön kuin lyhemmän matkan muutot; alueiden välisistä muutoista keskimäärin noin joka kolmas liittyy työmarkkinoihin. Asuminen on myös tärkeä tekijä. Sen ohella alueellinen liikkuvuus liittyy vahvasti myös elämänvaiheeseen, erityisesti muutoksiin perhesuhteissa. Myös sukupuolten väliset erot pitkän matkan muuton motiiveissa ovat selvät, naiset ilmaisevat miehiä useammin muuton syyksi puolison työpaikan. Myös Englannissa pitkän matkan muuton motiivit näyttävät jakautuvan melko samanlaisesti (Dixon 2003).

Suomessa eri alueille muuton motiivit eroavat selvästi toisistaan. Kaupunkeihin muuton syyt liittyvät lähinnä opiskeluun ja työmarkkinoihin. EVA:n vuonna 1998 maassamuuton motiiveja tarkastelleen kyselyn perusteella suuret kaupungit vetävät puoleensa väestöä toimeentulon, urakehitysmahdollisuuksien sekä omien ja lasten koulutusmahdollisuuksien vuoksi. Neljäntenä melkein yhtä vahvana motiivina on olosuhteiden pakko, eli osin muuttaminen koetaan ”pakko-muutoksi”. Kaupunkien läheiselle maaseudulle muuttomotiivit sen sijaan liittyvät selkeämmin asumiseen, sinne muutetaan rauhallisemman asuinympäristön ja tilavamman asunnon vetämänä. Syrjäisemmälle maaseudulle muuttojen syyt hajautuvat useammalle osa-alueelle. Sinne muutetaan paitsi työn, myös rauhallisemman asuinympäristön ja läheisten ihmisten vuoksi. (Heikkilä ym. 2002, EVA 2003, Virtanen 2003).

Muuttohalukkuudesta

Noin puolet suomalaisista ei haluaisi muuttaa (EVA 2003). Esimerkiksi muihin pohjoismaihin verrattuna Suomessa ei suhtauduta kovin myönteisesti työn perässä muuttamiseen (Virtanen 2003). Muuttohalukkuudessa on myös alueellista vaihtelua siten, että maaseudulla asuvat näyttävät olevan muuttohaluttomampia kuin kaupungeissa asuvat. Esimerkiksi maaseudulle asettuneista 18–30-vuotiaista muuttamista vastaan on enemmistö. Toisaalta Suomessa vain joka neljäs asuu sellaisessa paikassa, jossa haluaisi asua jos saisi vapaasti valita. Tämä on selvästi vähemmän kuin muissa pohjoismaissa. Maaseutua arvostetaan asuinympäristönä; suomalaisten ihanneasuinpaikka on selvästi muita maita useammin maaseutu tai pieni taajama (Virtanen 2003, ks. myös EVA 2003).

Yleisesti ottaen työttömät ovat selvästi haluttomampia muuttamaan työn vuoksi kuin työssä olevat; vain noin 15 prosenttia työttömistä olisi valmis muuttamaan työn perässä. Lähimenneisyydessä muuttaneista työttömistäkin vain noin joka kolmas voisi muuttaa työn vuoksi.¹⁷ Myöskään työssäkäynti asuen työpäivinä toisella paikkakunnalla ei tunnu kiinnostavan työttömiä, vain muutama prosentti paikalleen asettuneista työttömistä olisi valmis tähän järjestelyyn. Viime vuosina kunnasta toiseen muuttaneista työttömistä hieman suurempi osa, mutta silti harvempi kuin joka kymmenes, olisi halukas työskentelemään vieraalla paikkakunnalla. (Virtanen 2003).

Toisaalta Eurobarometrin (2006) mukaan suomalaisten muuttohalukkuus mahdollisen työttömyyden tapauksessa on jopa hieman EU-maiden keskimääräistä suurempi, noin 70 prosenttia olisi valmis muuttamaan toiselle alueelle tai toiseen maahan jos jäisivät työttömiksi. Kyselyn kohdejoukkona ei kuitenkaan ollut nimenomaan työttömät, ja voi olla, että työssä olevan on helpompi vastata kysymykseen myöntävästi, koska tilanne ei ole ajankohtainen.

¹⁷ Kyselyyn vastanneista työttömistä noin puolet oli pitkäaikaistyöttömiä.

Eurobarometrin mukaan noin puolet suomalaisista näkee pitkän matkan muuton yksilön kannalta positiivisena mahdollisuutena. Noin 40 prosenttia suomalaisista aikoo muuttaa seuraavan viiden vuoden aikana. Tämä on enemmän kuin EU-maissa keskimäärin. On kuitenkin syytä huomata, että aikomukset eivät välttämättä aina todellisuudessa realisoidu.

Englannissa saatujen tulosten mukaan työn vuoksi muuttohalukkaat muuttavat useammin kuin muut, eli ilmaistu muuttohalu realisoituu usein myös todellisena muuttona (esim. Böheim & Taylor 2002). Muuttohalukkuutta on tutkittu myös muun muassa Espanjassa, Saksassa, Italiassa ja Kiinassa. Yleinen havainto on, että pitempään alueella asuneet ovat haluttomampia muuttamaan kuin lyhemmän aikaa asuneet. Gordon ja Molho (1995) puhuvat ”seitsemän vuoden kutinasta”, eli seitsemän on se raja, jota ennen muutetaan todennäköisemmin. Muuttokokemus on tärkeää, esimerkiksi Drinkwater (2003) havaitsee, että henkilöt, jotka muuttivat edellisen kolmen vuoden aikana, ovat halukkaampia muuttamaan kuin muut. Kun potentiaalisen muuton matka kasvaa, henkilökohtaisten ominaisuuksien merkitys lisääntyy. Myös Eurobarometri (2006) viestittää samaa: ne, jotka ovat tehneet pitkän matkan muuton aikaisemmin, aikovat muuttaa selvästi muita useammin lähivuosina. Eurobarometri sisältää myös suomalaisten vastauksia.¹⁸

3.5 Liikkuvuuteen vaikuttavat henkilökohtaiset tekijät

Ikä ja elämänvaihe

Ikä on eräs keskeisimmistä muuttokäyttäytymistä määrävistä tekijöistä. Lähes poikkeuksetta muuttoalttiuden on havaittu olevan korkeimmillaan nuorena, sekä Suomessa että kansainvälisesti (esim. Greenwood 1997, Suomessa Laakso 1998, Häkkinen 2000, Ritsilä & Ovaskainen 2001).

Osin iän vaikutus heijastaa eri elämänvaiheiden vaikutusta. Esimerkiksi kotoa lähtö, opiskelun aloittaminen tai lopettaminen ja ensimmäisen ja seuraavien työpaikkojen saanti ovat elämänvaiheita, joilla on havaittu olevan vaikutusta liikkuvuuteen (Plane & Heins 2003). Tyypillisesti nämä ajoittuvat tiettyyn ikään, ja elämänvaiheiden vaihtelun vuoksi muuttoliikkeessä on havaittavissa tiettyä kausittaisuutta. Iällä on kuitenkin myös sinänsä merkitystä, sillä ikäriippuvuus säilyy, vaikka muita tekijöitä kuten työmarkkina-asemaa tai perhetilannetta kontrolloidaan.

¹⁸ Aikaisemman muuton muuttohalukkuutta lisäävä vaikutus oli selvä myös sen jälkeen, kun ikää, sukupuolta, koulutusta yms. tekijöitä kontrolloitiin.

Muuttoalttius yleensäkin on suurimmillaan 18–24-vuotiailla. Liki kolmannes kaikista maan sisäisistä muutoista on viime vuosina ollut 18–24-vuotiaiden tekemiä, ja noin joka viides tämän ikäisistä vaihtaa asuinkuntaa vuosittain (Nivalainen & Volk 2004). Opiskelupaikkojen sijainti ohjaa pitkälti tämän ikäisten muuttoa. Nuoret muuttavat pääasiassa kaupunkeihin, yli puolet 18–24-vuotiaista muuttajista suuntaa joko pääkaupunkiseudulle tai muihin suuriin kaupunkeihin. Viime vuosina vain kymmenkunta suurinta seutukuntaa on saanut muuttovoittoa tässä ikäryhmässä. Pienempi muuttohuippu ajoittuu 25–35 ikävuoden tienoille, kun valmistuneet hakeutuvat työelämään ja alkavat perheellistyä (Myrskylä 2006). Iän ja perheen karttuessa muuttohalukkuus vähenee rajusti, vaikkakin asuntoa voidaan vaihtaa muuttuneiden asumistarpeiden vuoksi.

Elämänlaatuun vaikuttavien tekijöiden painoarvo ja sijaintipreferenssit vaihtelevat iän ja elinvaiheen mukaan. Tyypillisesti kaupungit ovat vetovoimaisia erityisesti koulutusikäisten, työelämään astuvien ja itsenäistyvien nuorten mielestä. Tekijät, jotka nuorella iällä lisäävät asuinympäristön viihtyisyyttä, voivat myöhemmällä iällä kääntyä haitoiksi. Esimerkiksi lapsiperheillä toivottu asuinpaikka on varsin erilainen kuin nuorilla, ja perheen perustamisen myötä erityisesti asumiseen ja elinympäristöön liittyvien tekijöiden merkitys kasvaa.

Yksinkertaiset tilastotarkastelut osoittavat, että pendelöijät ovat selvästi vanhempia kuin muuttajat, mutta hieman nuorempia kuin työlliset keskimäärin (ks. Myrskylä 2006). Myös ekonometriset analyysit todentavat, että pendelöinti ei ole niin selvästi ikään tai elinvaiheeseen sidottu kuin muuttaminen. Siinä missä muuttoalttius laskee selvästi iän myötä, pendelöintialttius pysyy melko vakaana iästä riippumatta, vaikkakin alkaa jossain vaiheessa laskea. (Nivalainen 2006).

Muuttohistoria ja asumisaika

Muuttajissa on erotettavissa kolme eri tyyppiä: ensimmäistä kertaa muuttajat, eteenpäin muuttajat ja paluumuuttajat. Kahdesta viimeisestä käytetään yhteisnimeä toistuvaismuuttajat, eli he ovat henkilöitä, jotka muuttavat useammin kuin kerran elinaikanaan. Ensimmäinen muutto tarkoittaa periaatteessa muuttoa pois synnyinseudulta. Paluumuutto voi tarkoittaa joko muuttoa synnyinseudulle tai seudulle, jossa henkilö on jossain elämänsä vaiheessa asunut (esim. Newbold 2001). Tarkasteltaessa muuttovirtoja ensi-, eteenpäin ja paluumuuton suhteen on havaittu, että jokainen näistä kolmesta eroaa intensiteetiltään, alueelliselta ulottuvuudeltaan ja ikäprofiililtaan.

Suomessa toistuvaismuutto on selvästi yleisempää kuin ensimmäinen muutto. Esimerkiksi seutukuntien välisissä muutoissa toistuvaismuuttoa on valtaosa. Eteenpäin muuttoa on noin puolet ja paluumuuttoa noin viidesosa kaikista muutoista. Sekä ensi että toistuvaismuuton todennäköisyys alenee iän myötä. (Avikainen ym. 2001).

Ensimmäiset muuttajat ovat usein vanhempiensa luota pois muuttavia opiskelijoita. Eurobarometrin (2006) mukaan Suomessa nuoret muuttavat pois kotoa keskimäärin vähän alle 20-vuotiaana. Suomessa alueiden välisiä pitkän matkan muuttoja tehdään yleisemmin kuin EU-maissa keskimäärin, useampi kuin joka kolmas suomalainen on jossain elämänsä vaiheessa muuttanut alueiden välillä (EU-maissa keskimäärin joka viides).

Toistuvaisuutta sekä Suomessa että kansainvälisesti tutkittu yllättävän vähän, mutta aikaisempi muuttokokemus on lukuisissa tutkimuksissa osoittautunut merkittäväksi liikkuvuutta edistäväksi tekijäksi, senkin jälkeen kun muiden tekijöiden vaikutus on vakioitu (Suomessa esim. Avikainen ym. 2001, Nivalainen 2003). Aiemmin muuttaneet ovat jo kerran jättäneet kotiseutunsa ja tämän vuoksi siteet uudelle asuinalueelle ovat yleensä löysemmät. Kansainvälisesti on havaittu, että toistuvaisuus näyttelee merkittävää osaa sekä lyhyen että pitkän matkan muuton jälkeen. Erityisesti pitkän matkan muuttajat muuttavat lyhyen matkan muuttajia useammin uudestaan lähivuosina ja myös uusi muutto suuntautuu todennäköisemmin etäämmälle. (Clark & Huang 2004) Ennen pitkän matkan muuttoja ei välttämättä olla tietoisia kaikista vaihtoehdoista, esimerkiksi millaiseen asumiseen on varaa uudella alueella ja millaisella asuinalueella halutaan asua pysyvästi. Miellyttävän työpaikan ja tarpeita tyydyttävän asumisen saavuttaminen ovat molemmat usein prosesseja, jossa parhaaseen tulokseen päästään vähitellen, yrityksen ja erehdyksen kautta. Muutto ja liikkuvuus yleisemminkin ovat prosesseja, joiden avulla sopeutuminen tapahtuu.

Suomalaiset tulokset tukevat tätä: pitkän matkan muuttajat muuttavat pian muuton jälkeen uudelleen (Nivalainen 2004). Toisaalta on syytä huomata, että toistuvaisuusmuutosten taustalla voi olla moninaisia syitä, esimerkiksi lasten hankkiminen, ero tai ikääntymisestä johtuvat syyt. Tietystä määrin muuttohistoria voi myös heijastaa havaitsemattomia heterogeenisyyttä, eli tietyillä yksilöillä voi olla sellaisia havaitsemattomia ominaisuuksia, jotka vaikuttavat positiivisesti muuton todennäköisyyteen. Tällöin aikaisemalla muuttokokemuksella ei sinänsä ole vaikutusta muuttamiseen, vaan se heijastaa näitä havaitsemattomia tekijöitä (ks. esim. Hsiao 1986, Baltagi 1995).

Asumisajan pituudella on vaikutusta muuttamisalttiuteen. Kaksi vastakkaista näkemystä on esitetty (esim. Gordon & Molho 1995). Ensimmäisen mukaan muuttamisen todennäköisyys vähentyy asteittain asumisajan pituuden kasvaessa. Taustalla on ajatus, että ajan kuluessa yksilön tai perheiden siteet alueelle voimistuvat. Ne, jotka ovat pysyneet pitempään paikoillaan, ovat ehtineet myös kerryttää paikallista pääomaa, he tuntevat alueen ja osaavat liikkua siellä ja heille on myös todennäköisesti kehittynyt paikallinen suhdeverkosto, jolla voi olla merkitystä esimerkiksi työn saannissa.

Toinen näkökulma puolestaan esittää, että muuttamisen alttius kasvaa asumisajan myötä, esimerkiksi koska ihmisten preferenssit tai paikalliset olosuhteet voivat muuttua ja ajan myötä tyytymättömyys nykyiseen asuinalueeseen voi lisääntyä. Kansainväliset muuttoliiketutkimukset puoltavat ensimmäistä näkökulmaa (Détang-Dessendre & Molho 1999, 2000). Myös Suomessa saadut empiiriset tulokset vahvistavat tätä, kuitenkin niin, että vaikutus jonkin verran vaihtelee aikaisemman muuttokäyttäytymisen mukaan. Asumisajan pituudesta riippumatta aikaisemmin muuttaneiden muuttoalttius on muita suurempi. Empiiriset tutkimukset todentavat myös, että pendelöijät muuttavat muita alttiimmin. (Nivalainen 2005, Haapanen & Tervo 2007) Vaikka pendelöinti usein toimii muuttamisen vaihtoehtona, ajan mittaan se voi käydä rasittavaksi, jolloin päädytään muuttamaan.

Koulutus/Inhimillinen pääoma

Koulutettujen ja kyvykkäiden keskimääräistä suurempi muuttoalttius on yleismaailmallinen ilmiö (ks. Greenwood 1997, Suomesta esim. Pekkala 2000). Koulutus lisää ns. yleistä henkistä pääomaa, joka kulkee ihmisen mukana paikasta toiseen. Suomalaiset tutkimukset todentavat, että muut tekijät vakioiden korkeasti koulutetut muuttavat jopa kaksi kertaa alttiimmin kuin alhaisesti koulutetut. Koulutuksen vaikutus vaihtelee alueittain; koulutettujen valtavirta kulkee heikommilta alueilta kaupunkeihin ja kasvaville alueille päin (Kauhanen & Tervo 2002, ks. myös Nivalainen 2002, 2003, Ritsilä & Haapanen 2003).

Koulutus mittaa vain rajallisesti henkilön kyvykkyyttä. Inhimillinen pääoma ei aina ole sidottu koulutukseen, vaan sitä syntyy myös esimerkiksi työkokemuksen ja työssäoppimisen kautta. Näin hankittua inhimillistä pääomaa on hankalampi mitata, mutta se voidaan ilmaista työvuosina tai työn yhteydessä saadun lisäkoulutuksen määränä (Fuente & Ciccone 2003). Työssä kertynyt inhimillinen pääoma on usein työpaikkasidonnaista, ja vaikeammin paikasta toiseen siirrettävää kuin koulutuksen kautta hankittu yleinen inhimillinen pääoma, joten se voi sitoa työntekijöitä nykyiseen alueeseen. Tyypillisesti työpaikkasidonnainen pääoma lisääntyy iän ja työkokemuksen myötä.

Muuton ohella myös pendelöinti on koulutuksen mukaan valikoivaa. Korkeasti koulutetut siis pendelöivät alemmin koulutettuja enemmän, kun muiden tekijöiden vaikutus on vakioitu (Nivalainen 2006). Korkeasti koulutettujen on lisäksi havaittu pendelöivän pidempiä matkoja, kun taas alemmin koulutetut tyypillisesti näyttävät työskentelevän lähempänä kotia (Jolkkonen & Koistinen 2001, Eurobarometri 2006).

Työmarkkina-asema

Opiskelu ja valmistuminen

Suomessa koulutuspaikat ovat keskittyneet kaupunkeihin, joten opiskelemaan lähtö usein vaatii muuttoa pois kotiseudulta. Tämä heijastuu opiskelijoiden korkeampana muuttotodennäköisyytenä (mm. Häkkinen 2000, Nivalainen 2003). Myös vastavalmistuneiden on havaittu muuttavan keskimääräistä enemmän (esim. Haapanen 2002); monesti työuran alkuvaiheessa sopivan työpaikan löytäminen vaatii alueellista liikkuvuutta. Opiskelunsa päättävät ovat merkittävä ryhmä liikkuvuuden ja työmarkkinoiden toiminnan kannalta. Valmistumisen jälkeinen muuttoliikettä ohjaavat muun muassa työpaikkatarjonta ja asuntotarjonta. Työhön siirtyvien muutot ohjautuvat laajemmalle alueelle kuin opiskelijoiden muutot.

Jauhiainen (2007) tarkasteli korkeasti koulutettujen muuttamista ennen ja jälkeen opiskelun. Alueen ominaisuuksilla mitattuna työttömyysasteella ei näytä olevaan selkeää merkitystä opiskelemaan lähtevien muuttoon, vaan yliopiston sijainnilla. Ne, jotka asuvat yliopistoseuduilla, jäävät todennäköisemmin kotiseudulle opiskelemaan. Mitä suurempi yliopisto, sitä pienempi on muuton todennäköisyys. Erityisesti Uudellamaalla syntyneet sekä todennäköisemmin opiskelevat kotiseudullaan, että jäävät sinne opiskelun jälkeen.

Opiskelemaan muutto on usein ratkaiseva tulevaisuuden liikkuvuuden kannalta: ne, jotka muuttavat kotiseutunsa ulkopuolelle opiskelemaan, todennäköisemmin muuttavat myös valmistuttuaan.¹⁹ Valmistuneet eivät suuntaa vain vahvemmille alueille, vaan heitä muuttaa myös korkean työttömyyden alueille ja maaseudulle (Nivalainen 2003, Jauhiainen 2007). Tämä on linjassa kansainvälisten tutkimusten kanssa, jotka päättelevät, että valmistuneet ovat poikkeuksellinen ryhmä, jonka muutto ei välttämättä ole selkeässä yhteydessä kohdealueen taloustilanteeseen (esim. Kodrzycki 2001, Faggian ym. 2006).

Jos opiskelija jää valmistuttuaan opiskelualueelle töihin, heidän koulutuksessa hankkimansa tieto-taitonsa jää alueen käyttöön. Mikäli opiskelijat valmistuttuaan muuttavat toiselle alueelle, he siirtävät hankkimansa inhimillisen pääoman mukanaan. Yksinkertaiset tilastotarkastelut osoittavat, että Suomessa korkeasteen tutkinnon suorittaneista opiskeluseutukuntaan jää valmistumisen jälkeen vain hieman yli puolet ja määrä vähenee vielä valmistumisen jälkeisinä vuosina (Peltonen 2004). Tämä vaihtelee alueittain. Helsingin seutukunnassa opiskelleis-

¹⁹ Virtasen (2003) kyselytutkimuksen mukaan viime vuosina koulutuspaikkakunnalle muuttaneista noin kolmasosa harkitsi opiskelupaikkakunnalle jäämistä opiskelun jälkeen. Aiempaan asuinkuntaansa aikoi palata vain kuudesosa, opiskelupaikkakunnan ulkopuolelle joko muualle Suomeen tai ulkomaille arveli suuntaavansa vajaa 30 prosenttia.

ta jopa 80 prosenttia sijoittuu opiskeluseutukuntaan. Opiskelualalla on merkitystä, alasta riippuen 70–90 prosenttia Helsingin seudulla opiskelleista on vielä kolmantena vuotena valmistumisen jälkeen samalla seudulla. Helsingin seutu myös vetää valmistuneita muilta alueilta. Työmarkkinoiden kannalta yliopistosta valmistuvien merkitys on Helsingin seudulla ja sen ympäristössä suuri, kaikkien yliopistojen tutkinnon suorittajista yli 40 prosenttia tulee Uudellemaalle töihin (Montén & Tuomala 2003).

Muutoinkin suurimmat kaupunkiseudut kuten Tampereen ja Oulun seutu sekä pitävät kiinni opiskelijoistaan että vetävät muualla opiskelleita. Yleisemmin yhteinen piirre kaikille korkeakoulutetuista muuttovoittoa saaneille seutukunnille on, että ne ovat joko korkeakoulupaikkakuntia tai niiden naapurialueita. Karkeasti näyttää olevan niin, että mitä pienempi opiskelupaikkakunta on, sitä useammin muutetaan valmistumisen jälkeen pois. Alimmillaan, pienillä opiskeluseuduilla, vain kaksi kymmenestä saattaa jäädä opiskelun jälkeen alueelle asumaan. Näille seuduille tyypillistä on keskimääräistä korkeampi työttömyysaste. Tosin eri alojen välillä on suurtakin vaihtelua. (Peltonen 2004).

Erityyppisissä oppilaitoksissa opiskelevien muuttoaktiivisuudessa on eroja. Yliopistosta valmistuneista viidennes on muuttanut kotikuntaa jossain vaiheessa, kun taas ammattikorkeakouluista valmistuneista muuttanut on vain joka kymmenes (Valkonen & Virolainen 2002). Ammattikorkeakoulut näyttävätkin koulutavan oman alueen nuoria kotiseudulle työvoimaksi enemmän kuin yliopistot, eli niiden merkitys on yliopistoja paikallisempi.²⁰ Osin tämä heijastaa myös eri oppilaitosten sijaintia, yliopistoja on harvemmillä paikkakunnilla kuin ammattikorkeakouluja. Myös eri alojen koulutustarjonta vaihtelee alueittain, esimerkiksi lääketieteen koulutusta annetaan Suomessa vain viidessä yliopistossa, kun taas teknisen alan koulutus jakautuu selvästi tasaisemmin. Esimerkiksi terveydenhuollon tai palvelualojen koulutuksen saaneet muuttavat tekniseltä alalta valmistuneita useammin kuin muiden tekijöiden vaikutus on vakioitu (Haapanen & Tervo 2007).

Yleensä suurin osa opiskelusta työelämään siirtyvien alueellisesta sijoittumisesta tapahtuu melko pian valmistumisen jälkeen (Peltonen 2004). Kolme vuotta näyttää olevan se aika, jolloin valmistumisen jälkeen vielä liikutaan aktiivisesti. Toistuvaismuutto kolmen seuraavan vuoden aikana on erityisen yleistä niillä, jotka muuttavat opiskelupaikkakunnalta pois jo valmistumisvuonna. Tämän jälkeen muuttoalttius laskee nopeasti. Kuitenkin keskimäärin puolet niistä, jotka muutta-

²⁰ Ammattikorkeakouluista valmistuvista 60 prosenttia työllistyy opiskelumaakunnassaan eli hieman useammin kuin yliopistoista valmistuneet. Suhteellisesti eniten alueen työmarkkinoille työvoimaa tuottavat ammatilliset oppilaitokset, joista valmistuneista yli 70 prosenttia työllistyy opiskelumaakuntaan (Myrskylä 2006).

vat valmistumisvuonna, muuttavat uudestaan 7 vuoden sisällä. (Haapanen & Tervo 2007).

Työttömyys

Yleinen havainto sekä Suomessa että kansainvälisesti on, että työttömät muuttavat enemmän kuin muut, senkin jälkeen kun muiden tekijöiden vaikutus on vakioitu. Henkilökohtaisen työttömyyden vaikutus ei Suomessa kuitenkaan näyttäisi olevan niin suuri kuin joissain muissa maissa (esim. Laakso 1998, Ritsilä & Tervo 1999, Ritsilä & Ovaskainen 2001). Lisäksi työttömistä ne, jotka muuttavat, ovat tyypillisesti nuoria; esimerkiksi alle 30-vuotiaat työttömät muuttavat 4–9 prosenttiyksikköä todennäköisemmin kuin muilta ominaisuuksiltaan samanlaiset, mutta yli 50-vuotiaat työttömät (Hämäläinen 2002).

Työttömillä tulot ovat usein työssäolevia pienemmät, joten vaikka halukkuutta muuttamiseen olisikin, heillä voi usein olla taloudellisesti tai muutoin rajalliset mahdollisuudet vaihtaa asuinpaikkaa. Myös asumismuotoon, perhetilanteeseen tai muiden perheenjäsenien työpaikan sijaintiin liittyvät rajoitteet voivat sitoa työttömiä paikoilleen (esim. McQuaid ym. 2002). Tästä on todisteita myös Suomessa. Erityisesti perhesiteet ehkäisevät työttömän muuttamista. Työtön, jonka puoliso on työllinen, etsii työtä pitempään nykyiseltä asuinalueelta verrattuna muutoin samanlaiseen, mutta perheettömään työttömään. Myös pienet lapset vaikuttavat samalla tavalla. (Hämäläinen 2002)

Henkilökohtainen työttömyys lisää muuttoalttiutta kaikille alueille. Työttömät eivät siis muuta yksinomaan kaupunkeihin, vaan heitä muuttaa myös kaupungeista maaseudulle ja heikommille alueille päin (Kauhanen & Tervo 2002, Hirvonen 2007).

Työttömyys lisää liikkuvuutta yleensäkin, sillä työttömyyttä kokeneet käyvät myös asuinseutukuntansa ulkopuolella töissä muuta väestöä useammin. Tämä indikoi, että pidemmän matkan pendelöinti on työttömille usein merkittävä työllistymisen apuväline. Se mahdollistaa työn etsimisen ja vastaanottamisen laajemmalla alueella ilman, että tuttua elinympäristöä tarvitsee vaihtaa. Verrattaessa muuttamista ja pendelöintiä, työttömät tyypillisesti näyttävät valitsevan liikkuvuuden muodokseen pendelöinnin. Ei ole kuitenkaan tietoa, kuinka pitkäaikainen tämä valinta on. Voi olla mahdollista, että välittömästi työpaikan saamisen jälkeen pendelöinti voidaan kokea järkevämmäksi ratkaisuksi esimerkiksi työsuhteen tilapäisyyden tai muun epävarmuuden vuoksi. (Nivalainen 2006).

Työtä vailla olevien potentiaalisesta enimmäistyömatkasta ei tietojemme mukaan ole Suomessa tutkimustietoa. Kansainvälisestikään aihetta ei ole tutkittu paljoa, mutta olemassa olevien tutkimusten perusteella näyttäisi olevan niin, että naiset ovat

vähemmän halukkaita pendelöimään ja varsinkin pienten lasten äideillä työntentä rajoittuu pienelle alueelle. Lasten lukumäärän lisääntyessä halukkuus tehdä pitkiä työmatkoja edelleen pienenee. (van den Berg & Gorter 1996, McQuaid ym. 2001).

Paitsi sukupuolella ja lapsilla, työttömän muillakin henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on havaittu olevan vaikutusta työmatkavalintoihin; työntekijäammattissa työskentelevät ja korkeammin koulutetut ovat halukkaampia tekemään pidempiä työmatkoja. Sen sijaan esimerkiksi iällä, odotetuilla työtuloilla, julkisilla liikenneyhteyksillä tai paikallisten työmahdollisuuksien määrällä ei näytä olevan vaikutusta. Työttömän halukkuuteen tehdä pitempiä työmatkoja näyttävätkin vaikuttavan lähinnä sosioekonomiset tekijät, eivät niinkään alueelliset tekijät. (McQuaid ym. 2001).

Työttömyyden kesto voi vaikuttaa työttömän valmiuteen etsiä työtä kauempaa kotoa. McQuaid ym. (2001) eivät havainneet työttömyyden kestolla sinänsä vaikutusta, mutta korkeamman työttömyyden alueella työttömät olivat haluttomampia tekemään pitempiä työmatkoja.²¹ Tutkijat päättelivät, että vaikka tulokset eivät yleisesti tue lannistumisvaikutusta, se voi vaikuttaa korkean työttömyyden alueilla asuvilla työttömillä.

Muutamit suomalaiset tutkimukset tukevat jossain määrin lannistumisvaikutusta muuttamisen tapauksessa. Työttömyyden kesto tyypillisesti aluksi lisää muuttamisen alttiutta, mutta vaikutus voi kääntyä päinvastaiseksi työttömyyden pitkityessä (esim. Haapanen 1998). Myös työttömien työkykyä tarkastelevassa tutkimuksessa havaittiin, että mitä kauemmin työttömät ovat olleet työttöminä tai ilman pysyvää työsuhdetta, sitä haluttomampia he ovat vaihtamaan asuinpaikkaansa (Holm ym. 2006). Toisaalta on syytä huomata, että syy-seuraussuhde ei ole ilmeinen, ja pitkäaikaistyöttömyys voi myös liittyä suurempiin muuttamisen rajoitteisiin, sen sijaan että pitkäaikaistyöttömyys sinänsä heikentäisi liikkuvuutta.

Ammatti/toimiala

Ammatti tai toimiala näyttää ainakin jossain määrin ohjaavan liikkuvuusvalintoja, ja tämä vaikutus näyttää olevan tarkasteluajankohdasta riippumatta melko vakaa. Pääkaupunkiseudulla tutkittiin työmatkoja jo 1980-luvulla. Tällöin havaittiin muun muassa, että pendelöijien ja omissa kunnassa työssäkäyvien toimialajakaumissa on eroja. Työmatkojen pituutta tarkasteltaessa tyypillisesti pitkiä työmatkoja pääkaupunkiseudulle kuljettiin erityisesti rakennusalalla ja liikentees-

²¹ Myös van den Berg ja Gorter (1996) havaitsivat Alankomaissa, että maaseutualueilla oltiin vähemmän halukkaita tekemään pidempiä työmatkoja kuin kaupungistuneilla alueilla.

sä.²² Sen sijaan yhteiskunnallisten ja henkilökohtaisten palvelujen alalla työskentelevät pendelöivät keskimääräistä vähemmän. (Pastinen ym. 2006).

Myös Montén ja Tuomala (2003) havaitsivat rakentamisen ja liikenteen parissa työskentelevien pendelöivän keskimääräistä enemmän. Nivalaisen (2006) empiiriset tulokset vahvistavat rakennusalalla työskentelyn vähentävän muuttamista, mutta alan työntekijät pendelöivät keskimääräistä enemmän paitsi lähikuntiin, myös työmarkkina-alueiden välillä. Tilastotarkastelujen mukaan rakennusalan työllisistä jopa 40 prosenttia käy työssä asuinkunnan ulkopuolella. Liki samaan osuuteen päästään liikenteessä. Rakennustyömaat vaihtelevat kunnasta toiseen, joten tämä on varsin luonnollista. Liikenteen suuri pendelöivien osuus saattaa Myrskylän (2006) mukaan selittyä sillä, että työpaikaksi määritellään työnantajan se toimipaikka, josta työtä johdetaan. Paitsi että keskimääräistä useampi pendelöi rakennusalalla ja liikenteessä, näillä toimialoilla myös tehdään eniten pitkiä työmatkoja (Helminen ym. 2003). Teollisuudessa työskentelevillä pendelöinti on myös keskimääräistä yleisempää. Sen sijaan kaupassa, liike-elämän palveluissa ja yhteiskunnallisissa palveluissa työskentelevät pendelöivät keskimääräistä vähemmän (Myrskylä 2006).

Perhesiteet

Yksineläjiin verrattuna perheillä on tyypillisesti tiiviimmät siteet nykyiselle asuinalueelle, ja tämän vuoksi perheelliset muuttavat harvemmin kuin perheettömät yksilöt. Suomalaisista vajaa 80 prosenttia kuuluu perheisiin ja yksin pariskuntia on 1,2 miljoonaa. Perheiden muutosta ei ole erityisiä tilastoja, mutta jotakin voidaan päätellä eri tietolähteitä yhdistämällä. Esimerkiksi vuonna 2001 asuinkuntaa vaihtoi liki 282 000 henkeä. Näistä lähes 58 000 oli naimisissa.²³ Tämä tarkoittaa, että vajaa kolme prosenttia naimisissa olevista muutti kotikuntaa vuoden aikana. Vastaava luku naimattomille henkilöille oli liki 13 prosenttia.²⁴

Myös suomalaiset ekonometriset tutkimukset todentavat naimisissa olon pienentävän muuttamisen todennäköisyyttä (esim. Haapanen 2002). Kuitenkin perhei-

²² Myös esimerkiksi omistusasunnossa asuvilla, miehillä ja korkeatuloisimmilla oli keskimääräistä pidemmät työmatkat.

²³ Tuoreimmat tilastot eivät kerro muuttajien siviilisäätystä. Tilastoissa ei myöskään ole tietoa avoliitossa elävien muuttamisesta.

²⁴ Luku koskee yli 14-vuotiaita naimattomia henkilöitä. Lisäksi vuonna 2005 muuttajista 45 000 oli lapsia (0–17-vuotiaita). Suhteellisesti tämä tarkoittaa, että neljä sadasta lapsesta vaihtoi kotikuntaa. Viime vuosina varsinkin pienimpien lasten muuttaminen on vilkastunut. Muuttotapahtumia on enemmän kuin muuttaneita lapsia, eli osa vaihtaa samankin vuoden aikana kotikuntaa enemmän kuin kerran. Keskimäärin muuttokertoja muuttanutta kohti kertyy 1,7, eli osa lapsista muuttaa ennen täysi-ikäistymistään monta kertaa. Alle kouluikäiset muuttavat huomattavasti vilkkaammin kuin kouluikäiset. Lasten muuttomatka oli keskimäärin 96 kilometriä vuonna 2005. Yli 50 kilometrin päähän vanhasta kodistaan muuttaa 40 prosenttia lapsista. (Suomalainen lapsi 2007).

siin pätee sama huomio kuin muuttajiin yleensä: nuoret ja koulutetut perheet muuttavat enemmän kuin muut perheet (Nivalainen 2004).

Perheen elämänvaihe vaikuttaa muuttoalttiuteen. Perheen elämänvaihe on perinteisesti jaettu kuuteen osaan (ks. Grundy 1992). Muuttoalttius on tyypillisesti suurinta perheen perustamisvaiheessa. Sen jälkeen alkaa vakaampi perhejakso, mutta muuttoalttius jälleen kohoaa, kun puoliset aloittavat urakehityksensä. Tässä vaiheessa lapset yleensä ovat vielä alle kouluikäisiä. Kun vanhemmat vakiinnuttavat uraansa ja lapset aloittavat koulun, alkaa jälleen vakaampi vaihe. Muuttoalttius kohoaa taas siinä vaiheessa, kun lapset lähtevät kotoa ja tarvitaan vähemmän tilaa (Cadwallader 1992).

Vaikka perheen elämänvaiheajattelua on kritisoitu²⁵, elämänvaiheen, asumistarpeiden ja alueellisen liikkuvuuden välinen yhteys näyttää pätevän myös Suomessa. Alle kouluikäiset lapset eivät ehkäise perheiden muuttoa, mutta kouluikäisten lasten olemassaolo pienentää muuttoalttiutta selvästi (Nivalainen 2004). Muuttoalttius pienenee myös perheen koon kasvaessa; isommilla perheillä sekä siteet nykyiselle asuinalueelle että muuttokustannukset ovat suuremmat (esim. Ritsilä & Tervo 1999). Toisaalta perheen koon muutos voi lisätä muuttoalttiutta muutuneiden asumistarpeiden kautta (ks. Haapanen 1998), mutta asumistarpeen sopeuttamiseen liittyvät muutot lienevät useimmiten matkaltaan melko lyhyitä.

Kansainvälisesti yleinen havainto on, että perheiden muutto usein tapahtuu miehen työn vuoksi, eli nainen on tyypillisesti ns. sidottu muuttaja (esim. Boyle ym. 2003). Suomessa naisten työmarkkinoille osallistuminen on kansainvälisesti korkealla tasolla ja naiset ovat jopa miehiä koulutetumpia. Kuitenkin naisten tulotaso on keskimäärin miehiä alhaisempi. Sukupuolten välisestä erosta muuttopäätöksessä on merkkejä myös Suomessa, vaikkakin tulokset osoittavat, ettei tilanne välttämättä ole yksiselitteisen mustavalkoinen.²⁶ Muutto usein näyttää tapahtuvan miehen uran vuoksi, mutta toisaalta perhesiteet sitovat myös miestä: kahden ansaitsijan perheet ovat vähemmän liikkuvaisia kuin perheet, joissa vain toinen puoliso on työssä. Lisäksi kahden ansaitsijan perheissä molempien puolisoitten työttömyys vaikuttaa perheiden muuttoon kannustavasti, eli jossain määrin molempien puolisoitten työmarkkina-asema näyttää vaikuttavan perheiden muuttopäätökseen. (Nivalainen 2004, 2005). Näissä tutkimuksissa ei kuitenkaan tiedetä muuton varsinaista syytä, joten voi myös olla niin, että työttömän vaimon on helpompi seurata muuttavaa puolisoa.

²⁵ Perheen elin vaiheeseen perustuva näkemys jättää yksinäiset henkilöt huomioimatta. Perheen ulkopuolella syntyvät lapset, yksinhuoltajuus, avioero ja uudet parisuhteet eivät myöskään sovi perinteiseen harmoniseen perheen elin vaiheajatteluun.

²⁶ Myös tuore EU-maissa tehty kysely, jossa Suomikin on edustettuna, osoittaa, että miehet useammin tekevät pitkän matkan muuttoa oman työn vuoksi, kun taas naiset useammin muuttavat seuratakseen puolisoaan (Eurobarometri 2006).

Mitä suurempi sukupuolten välinen tasa-arvo on, sitä enemmän perhesiteet voivat rajoittaa perheiden muuttamista tai ainakin liikkuvuus voi vaatia enemmän tasapainottelua ja myönnytyksiä molemmilta kumppaneilta. Toisaalta avoliitto on yhä yleisempi asumismuoto, avioliiton solmimisen keskimääräinen ikä on noussemassa ja naiset tekevät lapset myöhemmällä iällä ja saavat aikaisempaa vähemmän lapsia. Myös avioerot ovat yleistyneet ja kotitalouksien keskimääräinen koko on pienentynyt. Nämä kaikki muutokset heijastavat asenteiden, arvojen ja mieltymysten painoarvon nousua elämäntyylin valinnassa. Muutosten vuoksi työhön liittyvän alueellisen liikkuvuuden potentiaali vaihtelee aikaisempaa enemmän. Perherakenteen muutoksilla voi olla sekä liikkumista edistäviä että ehkäiseviä vaikutuksia, mutta ei ole täysin selvää, mikä on näiden vaikutusten suhde.

Perheiden sijaintimieltymykset vaihtelevat perheen elämänvaiheen mukaan. Suomessa on esimerkiksi havaittu, että pienten lasten olemassaolo ei toimi esteenä maaseudulle suuntatuissa muutoissa, ja joissakin tapauksissa pienillä lapsilla on jopa kannustava vaikutus maaseudulle muuttamiseen. Pariskuntien ja suurempien perheiden on myös havaittu muuttavan maaseudulle todennäköisemmin kuin kaupunkeihin. (Nivalainen 2002 ja 2003) Nämä muutot voivat kuitenkin usein olla matkaltaan melko lyhyitä.

Perheille lasten koulunkäyntimahdollisuudet voivat olla merkittävä tekijä sijaintipäätöksissä. Lisäksi osalle kahden ansaitsijan perheistä asuinpaikan valinnassa ratkaiseva tekijä ovat pendelöintimahdollisuudet sekä nyt että tulevaisuudessa (Green 1998). Suomessa perheellisten on havaittu pendelöivän keskimääräistä enemmän (esim. Jolkkonen & Koistinen 2001, Montén & Tuomala 2003). Kahden ansaitsijan perheet ja perheet, jossa on alle kouluikäisiä lapsia usein pendelöivät erityisesti työmarkkina-alueen sisällä. Toisaalta ekonometriset analyysit todentavat, että perhesiteet eivät jarruta myöskään työmarkkina-alueiden välistä pendelöintiä, vaikka muuttamiseen niillä on selkeä ehkäisevä vaikutus. Verrattuna muuttajiin pendelöijät ovatkin useammin pariskuntia ja heillä on enemmän lapsia. (Nivalainen 2006).

Miesten ja naisten pendelöintikäyttäytyminen eroaa toisistaan. Paitsi että miehet pendelöivät yleisemmin kuin naiset, he pendelöivät myös pidempiä matkoja (Montén & Tuomala 2003, Nivalainen 2006, Eurobarometri 2006). Suomessa pendelöintiä ei ole tietojemme mukaan tutkittu erityisesti sukupuolinäkökulmasta, mutta kansainvälisesti on havaittu, että perhesiteet vaikuttavat eri tavalla miesten ja naisten alueelliseen liikkuvuuteen. Naiset ovat vähemmän liikkuvaisia oman työn vuoksi kun heillä on perhesiteitä. Naisten pendelöintialttius alenee erityisesti pienten lasten myötä. Kaikkein liikkuvaisimpia ovat miehet, joiden puoliso ei työskentele. On esitetty, että kotitalouteen liittyvät vastuut vaikuttaisivat naisten työmatkoihin, vaikkakaan kaikki tutkimukset eivät tue tätä. (esim. Rouwendal 1999, Gardner ym. 2001, Romani ym. 2003).

Perheen ja kotitalouden kannalta pendelöinti on usein muuttoa parempi ratkaisu, sillä tällöin muille kotitalouden jäsenille ei aiheudu häiriöitä liikkuvuuden vuoksi. Samalla kun liikkuvuus mahdollistuu, on mahdollista myös säilyttää ”juuret” ja tietty pysyvyys. Toisaalta pitkän matkan viikoittainen pendelöinti ja asuminen pois perheen luota voi olla henkisesti raskasta sekä pendelöijälle että perheelle (Green 2004). Pendelöinnin valitseminen muuttamisen sijaan vaikuttaa asumiseen, varsinkin kahden sijainnin perheet tarvitsevat asunnon molemmissa päissä. Myös ympäristönäkökohta nousee enemmän esille, mikäli työmatkat pidentyvät.

Asumismuoto

Suomessa asuminen on omistusasuntopainotteista; suomalaisista kotitalouksista liki 70 prosenttia asuu omistusasunnossa (Tilastokeskus 2007). Sekä Suomessa että kansainvälisesti on todennettu, että omistusasujat muuttavat muita väestöryhmiä vähemmän (esim. Ritsilä & Tervo 1999, Avikainen ym. 2001). Vuokra-asuminen sen sijaan lisää muuttamista. Toisaalta myös asumisväljyys vaikuttaa; ahtaammin asuvat muuttavat keskimääräistä alttiimmin. Tämä vaikutus säilyy, vaikka omistusmuodon ja muiden tekijöiden vaikutus vakioidaan. (ks. Nivalainen 2006).

Edellä olevat tulokset pätevät Suomessa sekä lyhyen että pidemmän alueiden välisen muuton tapauksessa. Kansainvälisesti on havaittu, että elämänvaihe ja sosio-ekonomiset tekijät, kuten ikä, siviilisääty ja kotitalouden tulot ovat tärkeimpiä tekijöitä sekä omistusasumisessa että muutto/asunnonvaihtoprosessissa. Empiiristen tutkimustulosten mukaan sekä lyhyen että pitkän matkan muuttajat ovat harvemmin omistusasujia kuin paikoillaan pysyneet, mutta pitkän ja lyhyen matkan muuttajien välillä eroa omistusasumisen yleisyydessä ei juurikaan näytä olevan. (esim. Clark & Huang 2004). Suomessa asiaa ei ole tarkasteltu tästä näkökulmasta, mutta esimerkiksi maaseudulle muuttajat ovat ennen muuttoa harvemmin omistusasujia kuin muille alueille muuttajat riippumatta muuton pituudesta (Nivalainen 2002).

Suomessa Helin ym. (1998) havaitsivat, että kaupunkialueille muuttajat etsivät asuntonsa yleensä joko kerrostaloista tai muista vuokra-asunnoista. Esimerkiksi Helsingin seudulle muuttavista yli 60 prosenttia muuttaa kerrostalojen vuokra-asuntoihin, vaikka samalla tavalla asuu vain runsas neljännes seudun kaikista asukkaista. Muuttajien asumismuoto vaihtuu kuitenkin muuton jälkeisinä vuosina, sillä muuttajien perheasema, työmarkkina-asema ja tulotaso sekä osana näitä myös asumistarpeet muuttuvat. Muuttajien sopeutuminen muuttoalueen asuntomarkkinoihin on hidas prosessi, mutta ajan kuluessa muuttajien asuinolot kehittyvät varsin samanlaisiksi kuin vastaavanikäisellä kantaväestöllä.

Omistusasujat pendelöivät muita todennäköisemmin (Montén & Tuomala 2003, Nivalainen 2006). Vastaavia tuloksia on saatu myös joissakin muissa maissa (esim. Romání ym. 2003). Suomessa näyttää lisäksi olevan niin, että mitä väljemmin asutaan, sitä yleisempää pendelöinti keskimäärin on. Kuitenkaan pendelöinnin ja asumisväljyyden yhteys ei ole samanlainen kaikilla, vaan osalla asumisväljyyden vaikutus on päinvastainen (Nivalainen 2006).

3.6 Liikkuvuuteen vaikuttavat alueelliset tekijät

Alueelliset työmarkkinaolosuhteet vaihtelevat. Muun muassa työmahdollisuuksissa ja työpaikkojen synnyssä on alueellisia eroja. Suomessa muuttoliikkeen suunta on perinteisesti ollut alhaisemman työttömyyden ja korkeamman palkkatason alueita kohti (esim. Pekkala 2003). Muuttoliiketutkimuksissa alueellista työttömyysastetta on usein käytetty työmahdollisuuksien mittarina. Kansainvälisesti on havaittu, että työttömyysaste on merkittävämpi tekijä muuttoliikkeessä kuin työllisyysaste (esim. Cameron ym. 2005). Suomalaiset tutkimukset ovat lähes poikkeuksetta vahvistaneet alueen työttömyystilanteen ja yksilöiden muuttoalttiuden välisen positiivisen yhteyden (esim. Tervo & Ritsilä 1999). Korkeamman työttömyyden alueilla asuvat siis muuttavat muita todennäköisemmin. Korkea työttömyys työntää myös kokonaisia perheitä heikommilta alueilta pois (Nivalainen 2004).

Edellä mainitut tutkimukset tarkastelevat työttömyysasteen tasoa, työttömyysasteen muutoksen vaikutusta ei Suomessa tietojemme mukaan ole tutkittu. Esimerkiksi naapurimaassa Virossa Kulu ja Billari (2004) havaitsivat, että työssäkäyvien muuttoalttius lisääntyy alueen työttömyysasteen nousun myötä, mutta työttömien vähenee.

Työttömyysasteen ohella myös alueellisten tulojen voidaan katsoa kuvaavan työmarkkinoiden vahvuutta. Alueellinen palkkahajonta on muun muassa keskitetyn sopimusmenettelyn vuoksi Suomessa melko vähäistä, joten työtilaisuuksien alueellinen vaihtelu on palkkaeroja merkittävämpi liikkuvuuden taustatekijä (esim. Pekkala 2003). Joissakin tapauksissa myös asuntojen hinnat voivat heijastaa alueen avoimuutta ja työmahdollisuuksia. Toisaalta suhteelliset asuntohinnat heijastavat elinkustannusten alueellisia eroja, jotka myös voivat olla liikkuvuusvalintojen taustalla. Työ- ja asuntomarkkinoiden ja liikkuvuuden vuorovaikutus on monisäikeinen.²⁷

²⁷ Englannissa on väitetty, että suhteellisen alhainen muuttoalttius on läheisessä yhteydessä joidenkin työmarkkina-alueiden heikkoon tilanteeseen ja omistusasumispainotteiseen asumismuotoon. Oswaldin (1997) mukaan omistusasuminen on yksi tärkeimmistä muuttoliikettä ja työmarkkinoiden alueellista sopeutumista vaimentavista tekijöistä. Mahdollisia vaikutuskanavia on useampia. Omistusasuminen saattaa lisätä muutosta aiheuttavia kustannuksia, jolloin omistusasunnon haltijoiden muuttoalttius on alhaisempi kuin muiden väestöryhmien. Suomessa omistusasumisen on havaittu alentavan yksilötason muuton todennäköisyyttä.

Asumismuoto ja asuntomarkkinoiden tilanne vaikuttaa liikkuvuuteen, mutta liikkuvuus vaikuttaa myös asuntomarkkinoihin. Korkeat asuntohinnat ja tiukat asuntomarkkinaolosuhteet periaatteessa hillitsevät vahvojen työmarkkinoiden vetovoimaa muuttajien silmissä. Korkeampiin asuntohintoihin liittyy esimerkiksi asunnon oston rahoittamiseen ja luoton ottoon liittyviä riskitekijöitä. Cameronin ym. (2005) mukaan asumisen odotetut pääomatuotot voivat kuitenkin vaimentaa asuntohintojen hillitsevää vaikutusta. Englannissa on havaittu, että korkeammat asuntohinnat vähentävät alueella asumisen todennäköisyyttä, senkin jälkeen kun alueelliset palkkaerot on huomioitu (Hughes & McCormick 2000). Asumisen saatavuus voi myös suoraan vaikuttaa muuttamiseen, ilman hintojen välittävää vaikutusta siten, että asumisen saatavuuden vaikeutuminen vähentää alueelle muuttoa. (Cameron ym. 2005).

Suomessa asuntomarkkinat näyttävät muodostavan yhden esteen muuttoliikelle (Hämäläinen & Böckerman 2004). Monista muista maista poiketen asuntomarkkinat kuitenkin hillitsevät muuttoliikettä ensisijassa tulomuuton kautta; korkeammat asuntohinnat ja vuokra-asuntojen vähäisyys vähentävät alueelle muuttamista. Kuitenkin korkean tulotason ja nopean talouskasvun vetovaikutus on asuntomarkkinoiden hillitsevää vaikutusta voimakkaampi. Asuntomarkkinat eivät ehkäise lähtömuuttoa, joten tulokset eivät tue Oswaldin (1997) väitettä siinä mielessä, että omistusasuminen lukitsisi työttömät korkean työttömyyden alueille.²⁸ Hämäläisen & Böckermanin (2004) mukaan asuntomarkkinoiden muuttoliikettä ehkäisevä vaikutus ei myöskään riitä kumoamaan työmarkkinoilta syntyviä lähtömuuttopaineita; korkean työttömyyden alueilta lähtömuutto on voimakasta. Esimerkiksi 8 prosenttiyksikön nousu alueen työttömyysasteessa kasvattaa lähtömuuttoa suhteessa väestöön 1–2 prosenttiyksikköä.²⁹ Lisäksi asuntomarkkinoita voimakkaampi muuttoliikettä hillitsevä tekijä on lähtömuuttoalueiden väestön alhainen koulutustaso; matalasti koulutetut pysyvät paikoillaan, kun taas korkeasti koulutetut muuttavat heikommilta alueilta pois. Alhaisen koulutuksen pitkän aikavälin lähtömuuttoa hillitsevä vaikutus on samaa luokkaa kuin korkean työttömyyden työntövaikutus.³⁰

²⁸ Hämäläinen (2002) havaitsi, että omistusasuminen ei 1990-luvulle tultaessa vaikuttanut työttömien muuttoalttiuteen. Tyypillisesti omistusasujilla työllisyyden todennäköisyys on suurempi kuin muissa asuinmuodoissa asuvilla.

²⁹ Vuosina 1988–1997 lähtömuutto suhteessa väestöön vaihteli seutukunnittain 3–7 prosentin välillä.

³⁰ Kuntatalouteen liittyvät tekijät (velat, verotulot, valtionavut) eivät näyttäisi vaikuttavan muuttovirtoihin. Myöskään kunnallisvero ei vaikuta yksilön muuttoalttiuteen (Hämäläinen & Böckerman 2004, Haapanen & Ritsilä 2007).

Myös Nivalainen (2006) löytää yhteyden asuntojen hintojen ja liikkuvuuden välillä: mitä alhaisemmat asuntojen hinnat suhteessa koko maahan, sitä todennäköisempää on sekä muuttaminen että pendelöinti seutukunnan alueelta pois. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kireät asuntomarkkinat eivät ehkäisisi tulomuuttoa, vaan todennäköisesti heijastaa ainakin osin työtilaisuuksien vaikutusta; runsaan työpaikkatarjonnan alueilla asuntohinnat ovat yleensä keskimääräistä korkeammat ja päinvastoin.

Asuinpaikan asukasluvun sekä asukastiheyden on todettu vaikuttavan muuttoalttiuteen, suuremmilla ja tiheimmin asutetuilla alueilla lähtömuutto on vähäisempää (esim. Ritsilä & Ovaskainen 2001, Haapanen 2002). Työpaikkojen ja asuntojen alueellinen jakautuminen ovat tärkeitä yksilöiden sijaintivalintoihin vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi Ruotsissa on havaittu, että työtilaisuudet ja niiden saavutettavuus naapurialueilla lisäävät pendelöintiä (Eliasson ym. 2003). Asuinalueen työtilaisuudet puolestaan pienentävät liikkuvuutta yleensäkin. Suurimmilla kaupunkialueilla on tyypillisesti parempi työllisyystilanne ja työmahdollisuudet kuin muilla alueilla. Esimerkiksi Eliasson ym. (2003) havaitsivat ruotsalaisella aineistolla, että metropolialueella asuvat pendelöivät enemmän kuin muuttavat. Toisaalta esimerkiksi Englannissa näyttäisi olevan niin, että pienempien, hyvät kulkuyhteydet omaavien alueiden asukkaat pendelöivät enemmän kuin suurimmalla keskusalueella asuvat (Cameron & Muellbauer 1998).

Suomessa sekä metropoliseudulla että suurimmissa yliopistoseutukunnissa asuvat pendelöivät keskimääräistä enemmän ja valitsevat tyypillisesti liikkuvuuden muodokseen työmatkaliikenteen. Maaseutumaisissa kunnissa asuvat sekä pendelöivät että muuttavat muissa kuntatyypeissä asuvia aktiivisemmin. Tämä todennäköisesti kuvastaa toisaalta näiden alueiden keskimääräistä pienempää työpaikkaomavaraisuutta ja toisaalta tarpeeksi läheistä sijaintia kaupunkialueiden työmarkkinoihin nähden. Maantieteellisesti Itä- ja Keski-Suomessa asuvat pendelöivät vähemmän kuin Etelä-Suomessa asuvat. Pohjois-Suomessa ollaan alttiimpia muuttamaan. Yleisintä pendelöintiä suhteessa muuttamiseen on eteläisessä Suomessa. (Nivalainen 2006).

Myös alueen toimialarakenteella on vaikutusta liikkuvuuteen. Maatalous- ja teollisuusvaltaisilla alueilla poisuuttaminen on yleisempää (Haapanen & Tervo 2007). Paitsi toimialarakenne sinänsä, osin taustalla lienee myös työpaikkojen synty; työllisyyden nettomuutos on ollut korkeampi alueilla, joilla palvelusektorin osuus on suuri (Böckerman ym. 2004).

3.7 Eri tekijöiden vaikutus liikkuvuuteen – yhteenvetoa

Eri tekijöiden suhteellista vaikutusta muuttamiseen on vaikea täsmällisesti arvioida. Suomalaisen tutkimusten tuloksia yhdistämällä voidaan kuitenkin päätellä jotain tärkeimpien tekijöiden osalta. Eri tutkimusten perusteella tehdyt päähuomiot on esitetty taulukossa 3.2. Tarkastelun osalta on muistettava, että tutkimukset koskevat pääosin koko maata ja tiettyjä ajanjaksoja.³¹ Eri alueilla, eri aikoina ja eri suuntiin kulkevissa muutoissa eri tekijöiden merkitys voi vaihdella. Alueiden välistä pendelöintiä on Suomessa ja kansainvälisestikin empiirisesti tutkittu erittäin vähän. Ilmiönä siitä ei tiedetä niin paljon kuin muuttoliikkeestä. Tämän vuoksi alla keskitytään lähinnä muuttoliikkeen taustatekijöihin.

Henkilökohtaisista ominaisuuksista tärkeimpiä muuttoaktiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat ikä, aikaisempi muuttokokemus ja koulutustaso. Nämä nousevat poikkeuksetta esiin kaikissa suomalaisissa tutkimuksissa ajanjaksosta riippumatta.

Miksi nämä samat tekijät ovat muuttamisen taustalla vuodesta toiseen? Iän vaikutus osin liittyy opintoihin, nuoria työntää kotiseudulta liikkeelle opiskelupaikat. Koulutukseen hakeutuminen ja erityisesti korkeaan koulutukseen hakeutuminen vaatii usein muuttamista. Korkeaan koulutukseen hakeutuvien määrä on jatkuvasti kasvanut, ja nämä opiskelupaikat ovat keskittyneet keskuksiin. Vaikka muutto ei tapahtuisi opintojen takia, nuorilla on muutoinkin vanhempia paremmat edellytykset reagoida esimerkiksi toisen alueen työtilaisuuksiin muuttamalla. Siteitä esimerkiksi perheen, lapsien tai pitkän työssäolon muodossa ei ole vielä ehtinyt kertyä ja siinä mielessä muutto on nuorille helpompaa kuin vanhemmille, joilla näitä siteitä on.

Monelle opiskelemaan lähtö on ensimmäinen itsenäistymisen vaihe, jolloin myös halutaan hakea etäisyyttä kotiin ja vanhempiin. Ensimmäinen muutto, tapahtuipa se opintojen perässä tai muutoin, on usein tärkein ihmisen muuttouraa määrittävä tekijä. Kun siteet kotiseutuun on kerran katkaistu, seuraava muuttopäätös on helpompi.

³¹ Myös tutkimuksen kohteena oleva joukko ja muuton määrittely vaihtelee jonkin verran tutkimuksesta toiseen.

Taulukko 3.2 Alueiden väliseen liikkuvuuteen vaikuttavat tärkeimmät tekijät empiiristen tutkimusten perusteella³².

Henkilöä/perhettä kuvaava tekijä	Vaikutus muuttoon	Vaikutus pendelöintiin	Muutto vai pendelöinti?	Huomioita
Ikä	--	ei vaikuta	Muutto	Nuorilla valintana useammin muutto, iän karttuessa pendelöinti
Korkea koulutus	++	+	Muutto	Lisää liikkuvuutta yleisesti, valintatilanteessa valintana useammin muutto
Muuttanut aikaisemmin	++	++	Muutto	Lisää liikkuvuutta yleisesti, ei selvyttä kumpi valitaan
Työtön	+	++	Pendelöinti	Mikäli työllistyy asuinseudun ulkopuolelle, valintatilanteessa valintana useammin pendelöinti
Asuu omistusasunnossa	-	+	Pendelöinti?	Vähentää muuttamista, mutta ei pendelöintiä
Naimisissa/avoliitossa	-	+/ei vaikuta	Pendelöinti	Vähentää muuttamista, mutta ei pendelöintiä
Puoliso työssä	-	+/ei vaikuta	Pendelöinti	Vähentää muuttamista, mutta ei pendelöintiä
Puoliso korkeasti koulutettu	+	+	Muutto	Lisää liikkuvuutta yleisesti, valintatilanteessa valintana useammin muutto
Lapsia	-	ei vaikuta	Pendelöinti?	Vähentää muuttamista, mutta ei pendelöintiä
Työssä asuinkunnan ulkopuolella	+	+	Pendelöinti?	Lisää liikkuvuutta yleisesti, ei selvyttä kumpi valitaan
Asuinaluetta kuvaava tekijä				
Alueellinen työttömyysaste	+	?	?	Korkea työttömyys lisää poismuuttoa, pendelöintiin vaikutus ei selkeää

Huom. Mikäli henkilöä/perhettä tai asuinaluetta kuvaavan tekijän vaikutus on miinusmerkinen, kyseinen tekijä pienentää muuttamisen tai pendelöinnin todennäköisyyttä, kun muut tekijät on vakioitu. Esimerkiksi iän negatiivinen etumerkki tarkoittaa sitä, että kahdesta toisiaan muutoin vastaavasta henkilöstä nuoremmalla henkilöllä muuttamisen alttius on vanhempaa korkeampi. Positiivisen etumerkin kohdalla tulkinta on päinvastainen. Merkkien määrä kuvaa tekijän vaikutuksen voimakkuutta. ? tarkoittaa, ettei asiasta ole selkeää käsitystä.

³² Muuttamista koskevissa tuloksissa lähteenä on käytetty lähinnä tutkimuksia: Tervo & Ritsilä 1999, Ritsilä & Ovaskainen 2001, Avikainen ym. 2001, Montén & Tuomala 2003, Nivalainen 2003, 2005, 2006, Haapanen 2003, Hirvonen 2007, Haapanen & Tervo 2007, Haapanen & Ritsilä 2007. Pendelöintiä koskevat tulokset perustuvat Nivalaisen (2006) seutukuntien ja Monténin & Tuomalan (2003) kuntien välistä pendelöintiä koskeviin tuloksiin. Muutto vai pendelöinti-valinta perustuu Nivalaisen (2006) kuntien välistä pendelöintiä koskeviin tuloksiin ja osin Eliasson ym. (2003) ruotsalaisiin tuloksiin.

Korkea koulutus on perinteisesti ollut eräs keskeisimmistä muuttamisen taustatekijöistä, senkin jälkeen kun iän ja muiden tekijöiden vaikutusta on kontrolloitu. Toisaalta tämä heijastaa valmistumisen jälkeistä työelämään hakeutumista ja toisaalta sitä, että korkeasti koulutettujen työpaikat ovat perinteisesti hajallaan ympäri maata. Laman jälkeen työpaikkakasvu ja erityisesti korkean osaamisen työpaikat ovat keskittyneet vain muutamalla seudulle. Valmistumisen jälkeinen työnhaku usein vaatii suurempaa liikkuvuutta, ja toisaalta hyvän koulutuksen hankkineilla on myös laajemmat valintamahdollisuudet työmarkkinoilla kuin alemmin koulutetuilla. Valmistuneiden sijoittumista käsittelevät tarkastelut tukevat tätä; yliopistojen työmarkkinavaikutus on kansallinen, alemman tason oppilaitosten selvästi paikallisempi. Korkean koulutuksen liikkuvuutta edistävä vaikutus ei kuitenkaan jatku läpi elämän; valmistumisen jälkeen ollaan vielä varsin liikkuvaisia kolmen vuoden ajan, mutta sitten muuttamisen alttius laskee melko nopeasti, kun asema työmarkkinoilla vakiintuu ja siteet asuinalueelle vahvistuvat.

Nuori ikä ja korkea koulutus kannustavat muuttoa erityisesti suurimpiin keskukseen. Muut tekijät vakioiden esimerkiksi alle 30-vuotiaiden todennäköisyys muuttaa Uudellemaalle on moninkertainen tätä vanhempien alueelle muuttamisen todennäköisyyteen verrattuna. Osa tästä muutosta on luultavasti opiskelemaan tulevien muuttoa, mutta osa muuttaa alueelle työn vuoksi, sillä myös korkea koulutus liiki kaksinkertaistaa alueelle muuttamisen todennäköisyyden.

Erot alueiden työmahdollisuuksissa näyttävät olevan palkkoja suurempi muuton kannustin. Tämä on sinänsä perusteltua, sillä alueiden väliset palkkaerot (tulotasoerot) ovat lievästi kaventuneet, kun taas alueelliset työttömyyserot hyppäsivät korkealle laman aikaan ja ovat kaventuneet sen jälkeen vain vähän. Alueellinen työttömyysaste näyttäytyykin vahvana muuttoa edistävänä tekijänä. Kuitenkin on syytä huomata, että esimerkiksi iän vaikutus nopeasti vaimentaa alueellisten työmarkkinaolosuhteiden vaikutuksen. Toisin sanottuna alueellisen työttömyyden työntö keskittyy nuoreen väestöosaan, joka pystyy ja on usein myös halukas reagoimaan vaihtuviin olosuhteisiin muuttamalla.

Alemmin koulutetuilla on taipumus pysyä paikoillaan alueen työmarkkinaoloista riippumatta. Alhaisen koulutuksen pitkän aikavälin lähtömuuttoa hillitsevä vaikutus on jopa samaa luokkaa kuin korkean työttömyyden työntövaikutus. Alemmin koulutetut ovat parhaassa tapauksessa pysytelleet kotiseudullaan koko elämänsä ja tällaisessa tilanteessa muuttopäätös olosuhteiden mahdollisesti muuttuessa on selvästi hankalampi kuin niille, jotka ovat jo aikaisemmin muuttaneet.

Myös työttömät muuttavat muita useammin. Kuitenkin henkilökohtaisen työttömyyden vaikutus on pienempi kuin koulutuksen tai muuttokokemuksen ja esimerkiksi iän lisääntyminen nopeasti kumoo henkilökohtaisen työttömyyden

kannustavan vaikutuksen. Toisin sanottuna nuoret pystyvät reagoimaan myös henkilökohtaiseen työttömyyteen herkemmin muuttamalla kuin vanhemmat.

Toisaalta tilastoaineistoihin perustuvissa tutkimuksissa ei tiedetä, kuinka moni työttömistä todellisuudessa muuttaa työn vuoksi. Vaikka henkilökohtainen työttömyys ominaisuutena näyttäytyy merkittävänä muuttamisen taustatekijänä, osalla työttömistä muuton motiivina lienevät myös esimerkiksi edullisemmat asumiskustannukset. Suomalaiset tutkimukset ovat havainneet, että työttömät eivät suuntaa vain kasvaville seuduille, vaan työttömyys lisää muuttoalttiutta myös heikommille alueille. Tulokset ovat linjassa kyselytutkimusten tulosten kanssa; vain osalla työttömistä muuton tosiasiallinen syy on työ ja työttömät eivät myöskään näytä olevan erityisen halukkaita muuttamaan työn perässä.

Perheen myötä siteet alueelle lisääntyvät. Ei siis ole mitenkään yllättävää, että yksinäiset henkilöt muuttavat enemmän kuin perheelliset. Erityisesti tämä pätee muutettaessa suuriin kaupunkeihin. Esimerkiksi pariskuntien muuton todennäköisyys Uudellemaalle on vain puolet yksinelävien vastaavasta. Ehkäisevää vaikutusta vielä vahvistaa, mikäli perheessä on lapsia. Erityisen tukevasti paikallaan pysyvät perheet, joilla on kouluikäisiä lapsia. Toisaalta parisuhteen vaikutus riippuu selvästi myös puolison työmarkkina-asetuksesta ja koulutustasosta. Muut tekijät vakioiden, työllinen puoliso vähentää pariskuntien muuttamisen todennäköisyyttä ja korkeasti koulutettu puoliso lisää sitä.

Asuntomarkkinoiden toiminnan ja erityisesti omistusasumisen yleisyyden on esitetty muodostavan merkittävän esteen vilkastuvalle muuttoliikkeelle. Erityisesti omistusasujien muita alhaisempi muuttoalttiisuus on tuotu esiin monissa tutkimuksissa. Se on yleinen havainto yksilötason tarkasteluissa, joissa muiden muuttamiseen vaikuttavien tekijöiden vaikutus on vakioitu. Kuitenkaan esimerkiksi Hämäläinen ja Böckerman (2004) eivät löydä tukea väitteelle, että omistusasuminen ehkäisisi lähtömuuttoa. Sen sijaan tuloalueen alhainen vuokra-asuntojen osuus asuntokannasta rajoittaa heidän tutkimuksensa mukaan alueelle muuttamista. Onkin luultavaa, että omistusasuminen sinänsä ei ole tekijä, joka ehkäisee muuttamista, vaan pikemminkin se heijastaa esimerkiksi tiettyjä arvoja, suurempia alueellisia siteitä tai ylipäätään aikomusta pysyä tietyllä alueella pitempään.

Parhaimmillaankin esimerkiksi muuttoliikettä kuvaamaan käytetyt selitysmallit ovat vain yksinkertaistuksia todellisuudesta. Eri tutkimuksissa vakiintuneet havainnot muuttajien nuoresta iästä ja korkeasta koulutuksesta eivät välttämättä kerro koko totuutta työmarkkinoihin liittyvästä liikkuvuudesta. Ennemminkin ne kertovat yhteiskunnan ja talouden kehityksestä ja esimerkiksi koulutus- ja työmahdollisuuksien alueellisesta sijoittumisesta. Nuorten ja koulutettujen virta on tyypillisesti suuntautunut keskuksiin. Näin on ollut jo kauan ja tulee luultavasti olemaan jatkossakin. Mielenkiintoinen ilmiö on kuitenkin se, että myöhemmin syntyneet ikäluokat näyttävät muuttavan aikaisemmin syntyneitä enemmän.

Muuttoikä on myös aikaistunut.³³ Osin tämä heijastaa 1990-luvun kotikuntalain vaikutusta ja korkean koulutuksen yleistymistä, mutta sillä on myös merkitystä yhteiskunnallisesti. Suurempi liikkuvuus nuoremmalla iällä todennäköisesti merkitsee myöhemmin syntyneiden suurempaa muuttopotentiaalia ja valmiutta liikkuvuuteen myös tulevaisuudessa.

Toisaalta osa ihmisistä pysyy paikoillaan vuodesta toiseen. Muuttamista ei määrittele vain potentiaalisten kohteiden houkuttelevuus (esim. työpaikka, korkeampi palkka) tai muuttamisen edellytykset (ikä, koulutus), vaan myös rajoitteet ja paikkaan sidotut tekijät nykyisellä asuinalueella. Ihmiset, jolla siteet ovat vahvemmat, todennäköisemmin pysyvät paikoillaan tai liikkuvuus ei ainakaan toteudu muuttamisen muodossa. Siteet tiettyihin paikkoihin vaihtelevat muun muassa iän, sosiaalisen aseman, kykyjen ja perhetilanteen mukaan.

Vaikka tietyt tekijät lisäävät muuttamisen alttiutta, on syytä muistaa, että muuttaminen on ylipäänsä melko harvinainen tapahtuma, ja koskee lähinnä nuoria ja paikoilleen asettumattomia henkilöitä. Vuotuisesti esimerkiksi asuinseutukuntaa muuttaa vain reilu 3 prosenttia suomalaisista. Lisäksi muuttajat näyttävät olevan vuodesta toiseen melko samankaltaisia. Koska muuttopäätösten taustalla vaikuttavat suurelta osin melko vakaat sosioekonomiset tekijät ja olosuhteet, politiikkatoimenpiteillä voi olla hyvin hankalaa vaikuttaa muuttamiseen, ainakaan niiden osalta, jotka eivät liiku kovin aktiivisesti.

3.8 Muuton seurauksista

3.8.1 Muuton seurauksista yksilöille ja perheille

Alueellisten työmarkkinoiden tasapainottumiseen vaikuttaa osin se, mikä vaikutus muuttamisella on henkilön työllisyyteen tai tuloihin. Tilastot osoittavat, että esimerkiksi vuonna 2003 vajaalla puolella asuinkuntaa muuttaneista oli työpaikka. Tämä on hieman enemmän kuin koko väestössä keskimäärin. Työttömänä muuttaa joka kymmenes ja 16 prosenttia muuttajista on opiskelijoita. Tämä on selvästi enemmän verrattuna koko väestön vastaaviin työmarkkina-asemiin, esimerkiksi opiskelijoita on muuttajissa yli kaksinkertainen määrä.

Yksinkertaiset tilastotarkastelut muuttajien ja ei-muuttajien työmarkkina-aseman kehityksestä kertovat, että muuttaminen edistää työllistymistä erityisesti työmarkkinoille tulevien ja työttömien kohdalla. Neljää eri aluetta tarkastellessaan Helin ym. (1998) havaitsivat, että tutkimusalueille muuttavien ja alueella asuvien

³³ Vuonna 1970-syntyneiden muuttohuippu ajoittui 25 ikävuoden tienoille, vuonna 1982 syntyneillä huippu nähtiin viisi vuotta aikaisemmin. Tästä ikäluokasta 19–22-vuotiaana muutti 85 prosenttia, vuonna 1970 syntyneistä vastaavassa iässä muutti suhteellisesti yli puolet vähemmän.

pääasiallisen toiminta poikkesi toisistaan selvästi siten, että työttömien ja opiskelijoiden osuus oli muuttajien joukossa kantaväestöä suurempi. Muuttoa seuravina vuosina työllisten osuus kuitenkin kasvoi muuttajien joukossa nopeasti ja muuttajat näyttävät pitkällä aikavälillä sopeutuvan täydellisesti alueen työmarkkinoille. Yksinkertaisissa tilastotarkasteluissa ei kuitenkaan voida kontrolloida muiden tekijöiden, kuten iän ja koulutuksen vaikutusta, joilla on vaikutusta työmarkkina-asemaan. Tämän selvittäminen vaatii ekonometristä analyysia.

Ekonometriisiin tarkasteluihin perustuvat suomalaiset tutkimustulokset osoittavat, että muuttaminen sinänsä ei edistä työllistymistä. Muuttaneet työttömät kyllä työllistyvät paikallaan pysyneitä paremmin, mutta tämä ei johdu muuttamisesta, vaan siitä, että muuttajilla on sellaisia ominaisuuksia, jotka tekevät heidät sekä liikkuvammiksi että helpommin työllistyviksi. Nämä ominaisuudet ovat osin sellaisia, jotka näkyvät tilastoista, mutta osin myös sellaisia, joita ei voida tilastoista havaita. Havaittavissa olevia ominaisuuksia ovat muun muassa ikä ja koulutus; korkea-asteen koulutus ja henkilön ikä 20–49 vuosien välillä näyttäisi kasvattavan todennäköisyyttä löytää työtä uudelta alueelta. Tekijöitä, joita ei empiirisissä tutkimuksissa voida havaita, mutta jotka vaikuttavat työllistymiseen, ovat esimerkiksi yksilön kyvykkyys, luonteenpiirteet tai motivaatio. Nämä tekijät voivat liittyä myös perhesiteisiin. (Pekkala & Tervo 2002, Nivalainen 2005) Nämä ominaisuudet ovat samoja, joiden ansiosta muuttajat olisivat työllistyneet myös lähtöalueellaan. Muuttaessaan keskuksiin kyvykkäät muuttajat myös vetävät työpaikat niihin mukanaan. Ihmiset muuttavat työpaikkojen luokse ja työpaikat syntyvät sinne, missä ihmisiä on.

Kun muuton seurauksia tarkastellaan, on syytä muistaa, että suurella osalla ihmisistä on perhesiteitä, jotka rajoittavat sekä muuttamista että muuttokohteen valintaa. Muutto yleensä edistää miehen uraa (Böheim & Taylor 2005). Samaan aikaan se monin tavoin heikentää naisen työmarkkina-asemaa, jopa siinä määrin, että muuttavien naimisissa olevien naisten työttömyyden tai työmarkkinoiden ulkopuolella olon todennäköisyys on suurempi kuin millään muulla muuttajaryhmällä (Boyle ym. 1999, Boyle ym. 2002). On jopa esitetty, että osa sukupuolten välisistä palkkaeroista johtuisi perheiden muutosta (Bielby & Bielby 1992).

Myös Suomessa on havaittu, että muuttamisella on heikentävä vaikutus vaimon työmarkkina-asemaan. Miehen osalta tulokset vaihtelevat; alunperin työssä olevien työllisyyden todennäköisyyteen muutto ei vaikuta, mutta ennen muuttoa työttömänä olleet ovat muuton jälkeen paikallaan pysyneitä työttömiä harvemmin työssä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että kukaan ei hyötyisi perheen muutosta, vaan heijastaa perhesiteiden monimutkaista vaikutusta ja sitä, että perheiden muutto harvoin on optimaalinen molemman puolison kannalta. Tarkempi analyysi paljastaa, että molempien puolisoitten puolison työmarkkina-asemalla ennen muuttoa on merkitystä, vaikkakin liki kaikissa tapauksissa miehen tulema on vaimoa parempi. Poikkeuksena on tilanne, jossa

molemmat puoliset ovat työttömänä ennen muuttoa, jolloin muutolla on heikentävä vaikutus myös miehen työllisyyteen. Tulokset antavat viitteitä siitä, että perheiden muutto ei aina tapahdu yksinomaan miehen työn ehdoilla. (Nivalainen 2005).

Yllä mainitut suomalaiset tutkimukset tarkastelevat työmarkkina-asemaa yhden vuoden osalta ja varsin pian muuttamisen jälkeen. Niissä ei tiedetä, tehtiinkö muutto työmarkkinoihin liittyvistä vai muista syistä. Tutkimuksissa ei myöskään ole voitu kontrolloida työn laatua, urakehitystä tai muita vastaavia tekijöitä, jotka voivat kohentua muuton myötä, vaikka itse työllisyyden todennäköisyys ei muuttuisikaan. Kansainvälisesti yleinen havainto on, että muuton seurauksissa on selkeä aikadimensio siten, että muuttaminen voi väliaikaisesti heikentää työmarkkina-asemaa mitattuna esimerkiksi tuloilla, vaikka pidemmällä aikavälillä olisikin kannattava (Esim. Greenwood 1997, Böheim & Taylor 2000). Sama luultavasti pätee myös työllisyyteen. Hyödyt eivät välttämättä realisoidu heti ja luultavasti vaihtelevat muuttokohteen mukaan.

Viitteitä tästä on myös Suomessa. Pekkala (2002) huomaa yksilötason tarkastelussaan, että vuosina 1987–1995 asuinmaakuntaa vaihtaneiden joukossa Uudellamaalle muuttaneiden tulotaso oli jakson lopussa pääosin muualle maahan muuttaneita korkeampi, mutta toisaalta tulojen kasvu oli joillekin muille alueille muuttaneilla jopa nopeampaa kuin Uudellamaalla. Myös muuton työllisyysseurauksissa näyttää olevan alueellinen ulottuvuus (Ritsilä & Tervo 1999).

Olemassa olevien tutkimusten valossa näyttää siltä, että muuton seurausten luotettavaan arviointiin tarvittaisiin pidempää ajanjaksoa ja tarkempaa alueellista analyysiä. Tärkeää olisi myös ottaa perhesiteet huomioon, sillä perheiden muutto on selvästi yksinäisten muuttoa monimuotoisempi prosessi sekä motiiveiltaan että seurauksiltaan.³⁴

³⁴ Suomessa on havaittu, että tekijöillä, jotka vaikuttavat paikallaan pysyvien työllisyyteen, ei välttämättä ole merkitystä perheellisten muuttajien joukossa (Nivalainen 2005). Tämä indikoi sitä, että perheellisten muuttajien työllistymisen taustalla on monia sellaisia tekijöitä, joita ei voida empiirisissä tutkimuksissa huomioida. Lisäksi esimerkiksi perheiden muutto kaupunkialueille lisää vaimon työllistymisen todennäköisyyttä, mikä tukee sitä, että perheillä on usein taipumus valita muuton kohteeksi alue, joilla molempien puolisoitten työllisyysmahdollisuudet pidemmällä aikavälillä ovat paremmat. Kansainvälisesti on viitteitä siitä, että työllisyyden ja muiden taloudellisten vaikutusten osalta naiset voivat loppujen lopuksi hyötyä muutosta, vaikkakin heti muuton jälkeen työmarkkina-asema voi heikentyä (esim. USA:ssa Clark ym. 2002).

3.8.2 Muuttoliikkeen ja pendelöinnin merkitys alueille

Muuttoliike alueellisten työmarkkinoiden tasoittajana

Teoreettisella tasolla muuttoliike voi joko tasoittaa alue-eroja tai kiihdyttää niiden kasvua. Tervon (2000) mukaan pitkällä aikavälillä aluekehitys on Suomessa ollut keskittävää. Tästä huolimatta asukasta kohden lasketut alue-erot mitattuna tulotasolla ovat Suomessa kaventuneet pitkällä aikavälillä, vaikkakin kaventuminen hidastui 1980-luvun lopulla (Pekkala & Kangasharju 1999). Alueellisen tulonjaon näkökulmasta muuttoliike ei näyttäisi olevan ongelmallista, ja lyhyellä aikavälillä se voi jopa tasoittaa henkeä kohti laskettuja alueellisia tuloeroja.

Työmarkkinoiden näkökulmasta tilanne on toinen. Hyvästä talouskehityksestä ja muuttoliikkeen korkeasta tasosta huolimatta alueelliset työttömyyserot vaikuttavat varsin pysyviltä, eivätkä ole juurikaan tasoittuneet, ainakaan mikäli asiaa tarkastellaan matalimman ja korkeimman työttömyysasteen erotuksella (esim. PTT-katsaus 1/2007).³⁵ Esimerkiksi korkeimman työttömyyden alueella, Kainuussa, työttömyysaste on yli kolminkertainen matalimman työttömyyden alueeseen, Itä-Uuteenmaahan, nähden.³⁶ Eteläisen Suomen maakunnissa myös työmarkkinoille osallistuminen on koko maan aktiivisinta, kun sen sijaan itäisessä ja pohjoisessa Suomessa huomattava osa työikäisistä on kokonaan työvoiman ulkopuolella.³⁷

Suuret alueelliset työttömyyserot ovat ongelmallisia ainakin kahdesta syystä. Yhtäältä ne kertovat talouden kyvyttömyydestä käyttää voimavarojaan tehokkaasti. Samaa viestittää myös työttömyyden ja työvoimapulan samanaikainen esiintyminen. Toisaalta suuret työttömyyserot ovat myös ilmaus hyvinvoinnin erilaisesta tasosta, vaikka tuloerot olisivatkin pienet, sillä työssä oleminen on monelle sinänsä arvokasta.

Miksi muuttoliike ei ole tasoittanut työmarkkinoiden alueellisia eroja, vaan ennemminkin pyrkinyt kasvattamaan niitä? Muuttoliikkeen roolia työmarkkinoiden sopeutumisprosessissa tarkasteltaessa keskeinen kysymys on, miten työttömyys vaikuttaa muuttamiseen. Mahdollisia vaikutuskanavia on kolme: talouden kokonaistyöttömyys, alueellinen työttömyys ja henkilökohtainen työttömyys.

³⁵ Toinen kysymys on, kuinka alas työttömyysaste ylipäänsä voi laskea. Yleensä rakenteellisen työttömyyden rajana on pidetty 4–7 prosenttia (esim. Kiander 2007). Vuonna 2007 työttömyysasteen arvioidaan painuvan alle 7 prosentin (ks. PTT-katsaus 3/2007).

³⁶ Kainuussa työttömyys on pitkälti rakenteellista; jopa 60 prosenttia työttömistä kuuluu vaikeasti työllistyviin (Nieminen 2007).

³⁷ Kainuussa vain noin 70 prosenttia työikäisistä osallistuu työvoimaan, kun Uudellamaalla vastaava osuus on liki 80 prosenttia.

Liikkuvuus on suhdannesidonnaista. Korkeampi talouden kokonaistyöttömyys ja erityisesti sen kasvu tyypillisesti vähentää muuttoliikkeen volyyymiä, ja tätä kautta taloudellisen taantuman aikaan muuttoliikkeen rooli on työmarkkinoiden kannalta vähäisempi. Taloudellisen noususuhdanteen aikana muuttoliike jälleen kasvaa. Molemmat ilmiöt nähtiin 1990-luvun Suomessa.³⁸ Voidaan olettaa, että kokonaistaloudellinen ilmiö vaikuttaa koko talouteen, eikä voimakkaammin joillakin alueilla, eli siinä mielessä talouden kokonaistyöttömyys ei ole ratkaisevaa alueellisen sopeutumisen kannalta. 2000-luvun alussa, kun talouskasvu on ollut suhteellisen voimakasta ja vakaata, muuttoliikkeen volyyymi on pysytellyt melko vakaana.

Näin ollen työmarkkinoiden alueellisessa sopeutumisprosessissa keskeistä on henkilökohtaisen ja alueellisen työttömyyden ja muuttoliikkeen välinen yhteys. Työttömyyden kokonaisvaikutus muuttoliikkeeseen riippuu näiden kahden komponentin vuorovaikutuksesta. Voidaan erottaa neljä eri tapausta (taulukko 3.3).

Suomessa vallitsee tilanne 4, eli sekä alueellinen työttömyys että henkilökohtainen työttömyys lisää yksilöiden muuttoalttiutta. Henkilökohtaisen työttömyyden vaikutus ei kuitenkaan näyttäisi olevan Suomessa niin suuri kuin joissakin muissa maissa, joissa taas aluetyöttömyydellä ei ole löydetty selvää vaikutusta muuttoliikkeeseen. Periaatteessa muuttoliike siis vaikuttaa työmarkkinoiden sopeutumiseen oikean suuntaisesti, mutta prosessi on erittäin hidaskäyttöinen. Sekä työssä olevia että työttömiä muuttaa heikommilta alueilta pois (vaikkakin työttömiä suhteessa enemmän kuin työllisiä). Tämän vuoksi korkean työttömyyden alueiden työttömyysaste ei laske kovin nopeasti.

Samaan aikaan muuttoliike ja alueellinen kasvu pyrkivät ruokkimaan toinen toistaan, ja kumulatiivisen kausaation vaara on suuri. Koska muuttoliike on valikoivaa, korkea aluetyöttömyys työntää parasta työntekijäainesta pois heikommilta alueilta. Näiltä alueilta eivät lähde siis vain työttömät, vaan myös nuoret ja koulutetut. Tämä heikentää lähtöalueiden tulevaisuuden kehitysedellytyksiä (Ritsilä & Tervo 1999, Nivalainen 2004). Samalla muuttoliike vähentää korkean työttömyyden alueiden väestöpohjaa sekä vinouttaa ikärakennetta. Jäljelle jäävät vanhemmat ja heikommin koulutetut, jotka eivät liiku. Tuloalueilla vaikutukset ovat päinvastaiset; sekä väestö että osaaminen keskittyvät niihin.³⁹ Vaikutukset kertautuvat ajan myötä; nuorten muutto vaikuttaa alueiden väestön määrään ja rakenteeseen paitsi heti muuton tapahduttua, myös tulevaisuudessa syntyvyys-

³⁸ Laman aikaan muuttoliikkeen aleneminen syntyi lähinnä työllisten muuttojen vähenemisen kautta, työttömien muutto koko maassa pysyi liki ennallaan (Montén & Tuomala 2003).

³⁹ Nettomääräisesti muuttovirrat käyvät vahvemman kasvun alueita kohti. Todellisuudessa kaikkien alueiden välillä on muuttovirtoja. Määrällisesti keskuksista poissuuntautuvat virrat jonkin verran tasoittavat väestön keskittymistä, mutta laadullisesti tilanne on toinen. Samaan aikaan kun nopeamman kasvun alueet vetävät nuoria ja koulutettuja, ne luovuttavat vanhempia ja heikommin koulutettuja muille alueille. Kokonaisuutena kasvualueilta poissuuntautuva muutto ennemminkin kiihdyttää alueellisten erojen kasvua sen sijaan että tasoittaisi niitä.

vaikutuksen kautta.⁴⁰ Muuttoliikkeen seurauksena alueiden kasvuedellytykset erkaantuvat. Lisäksi tyhjenevillä alueilla jää asuntoja ja palveluja käyttämättä, ja samaan aikaan muuttajia vastaanottavilla alueilla on päinvastaisia ongelmia (esim. Pihlajaniemi 2006).

Taulukko 3.3 Työttömyyden ja muuttoliikkeen välinen yhteys ja työmarkkinoiden sopeutuminen.

Työttömyyden ja muuttoliikkeen välinen yhteys	Ennakoitu tulema
1. Työttömyys ei vaikuta - Muuttopäätökseen vaikuttavat muut tekijät kuin työttömyys	Työvoiman muuttoliikkeen vaikutukset alueellisiin työttömyyseroihin on pieni
2. Alueellinen työttömyys vaikuttaa - Korkean työttömyyden alueilla työllisten riski joutua työttömäksi on suurempi ja työttömillä on heikommat mahdollisuudet saada työtä. Alueellinen työttömyysaste vaikuttaa lähinnä työn saantimahdollisuuksien kautta, alhaisen työttömyyden alueet ovat houkuttelevampia potentiaalisille muuttajille	Työttömien ja työllisten poismuuttajien suhde on sama kuin heidän suhteensa alueella. Poismutto korkean työttömyyden alueilta vaimenee, kun alueelliset työttömyyserot pienenevät. Kumulatiivisen kausaation vaara on olemassa, kun korkean työttömyyden alueet menettävät inhimillistä pääomaansa muuttoliikkeen myötä
3. Henkilökohtainen työttömyys vaikuttaa - Korkeampi alueellinen työttömyys ei vaikuta muuttamiseen, vaan vain henkilökohtainen työttömyys lisää muuttamisen todennäköisyyttä	Verrattuna alueellisen työttömyyden vaikutukseen, tämä tilanne pienentää alueellisia työttömyyseroja tehokkaammin. Korkean työttömyyden alueet eivät menetä suurta osaa työvoimastaan, koska työttömät ovat muuttoalttiimpia. Poismutto korkean työttömyyden alueelta ei pienene, kun alueelliset työttömyyserot pienenevät
4. Alueellinen ja henkilökohtainen työttömyys vaikuttavat - Yhdistelmä tapauksista 2 ja 3. Sekä korkeampi aluetyöttömyys että henkilökohtainen työttömyys lisäävät muuttamisen todennäköisyyttä	Työttömyyden kokonaisvaikutus muuttoliikkeen on vahva. Työmarkkinoiden sopeutumista tapahtuu, mutta samaan aikaan korkean työttömyyden alueet menettävät väestöään ja inhimillistä pääomaansa. Kumulatiivisen kausaation riski on suuri.

Lähde: Ritsilä ja Tervo 1999.

Suomessa muuttoliike on siis luonteeltaan sellaista, että se ei ole juurikaan tasoittanut alueellisia työttömyyseroja. Samasta syystä sen määrällinen lisääminen ei edistä tasoittumista. Kumulatiivisen kausaation kautta ja muuttajien ominaisuuksista johtuen muuttoliikkeellä on ennemminkin alueellisesti epätasa-

⁴⁰ Väestönkasvussa ja ikärakenteissa on jo tällä hetkellä melkoisia eroja alueiden välillä; muuttovoitollisilla seuduilla molemmat tyypillisesti ovat suotuisampia kuin väestöä menettävillä alueilla (esim. Nivalainen & Volk 2002).

painottava kuin tasapainottava vaikutus (Ritsilä & Tervo 1999, ks. myös Pekkala 2000). Kerrannaisprosessien kautta eriyttävät vaikutukset lähtö- ja kohdealueilla voimistuvat ajan myötä. Alueellisen kasvun ja muuttoliikkeen välinen vuorovaikutus on kehämäinen. Esimerkiksi 2000-luvun alussa lähes kaikki uudet työpaiikat ovat syntyneet 16 suurimman seutukunnan alueelle (Myrskylä 2006). Rungas nuoren koulutetun työvoiman saanti lienee eräs keskeisimpiä kasvavien seutujen työpaikkalisäyksen syitä. Työpaikkakasvu on puolestaan ruokkinut muuttoliikettä näille alueille.

Työvoiman liikkuvuutta pidetään oleellisena osana työmarkkinoiden toimintaa ja joustavuutta. Koko talouden näkökulmasta muuttamista voidaan pitää joustotekijänä, mutta sitä se ei ole työvoimaa menettävien alueiden kannalta. Nämä alueet menettävät muuttoliikkeen myötä keskeisen kehittymisen edellytyksen, osaavan työvoiman. Kerran menetettyä inhimillistä pääomaa on hyvin hankala saada takaisin. Keskeinen kehitys voi kokonaistaloudellisessa mielessä olla tehokkain ratkaisu lyhyellä aikavälillä, mutta sitä se ei välttämättä ole pitkällä aikavälillä, varsinkin koska kaikkia keskittymisen pitkän aikavälin vaikutuksia ei edes tiedetä (Tervo 2000).

Edellä mainituista syistä muuttoliikkeen määrällinen lisääminen ei välttämättä ole pitkällä aikavälillä mielekkäin ratkaisu. Erityisesti työmarkkinoiden toiminnan kannalta olisi ehkä tehokkaampaa pyrkiä optimoimaan liikkuvuutta ja luomaan järvevä tasapaino eri liikkuvuusmuotojen välillä. Liikkuvuus voi toteutua joko työmatkaliikenteenä tai muuttamisena. Alueellisen liikkuvuuden ohella liikkuvuus voi olla myös ammatillista. Nykyisin ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus ovat varsin erillisiä ilmiöitä (Virjo & Aho 2007).

Täytyy myös muistaa, että osin työttömyydessä on kyse rakenteellisesta ongelmasta ja ikärakenteesta. Suomen työttömyyttä leimaa pitkäaikaisuus ja se, että ikääntyviä työttömiä on runsaasti. Vuonna 2006 joka neljäs työttömistä oli ollut yli vuoden työttömänä, eikä osuus ole juurikaan laman jälkeen laskenut (ks. Parpo 2007). Erityisesti joillakin ikääntyneillä työttömyys on muodostunut pysyvähköksi olotilaksi. Alueilla, joilla työttömyys on korkeinta, ikääntyviä työttömiä on tyypillisesti keskimääräistä enemmän. Heidän aktiivointinsa työelämään saattaa olla hankalaa; he eivät liiku alueellisesti ja heidän uudelleen kouluttamisensa ei välttämättä olisi kannattavaa lyhyen jäljellä olevan työmarkkinoilla oloajan vuoksi. Hyvin monella myös perhesiteet vaikeuttavat liikkumista ainakin muuttamisen muodossa.

Pendelöinnin alueellisista vaikutuksista

Aivan kuten muuttoliikkeelläkin, työmatkaliikenteellä on erilainen merkitys alueille riippuen siitä, ovatko alueet työvoimaa luovuttavia vai vastaanottavia alueita. Kuten edellä jo mainittiin, liikkuvuuden eri muotojen välillä on kuitenkin ratkai-

seva ero; siinä missä muuttoliikkeen vaikutus on pysyvä ja pääosin erisuuntainen lähtö- ja kohdealueilla, pendelöinti siirtää ihmisiä alueelta toiselle vain tilapäisesti ja sen vaikutus voi olla suotuisa työmatkan molemmissa päissä yhtä aikaa. Esimerkiksi työntekijöitä vastaanottavilla alueilla työssäkäyntiliikkuvuudella on merkitystä työvoimavarannon ja työvoiman saatavuuden kannalta ja työvoimaa tarjoavilla alueilla pendelöinti puolestaan vaikuttaa väestökehitykseen ja asukkaiden työllisyyteen.

Alueiden kannalta ei ole yhdentekevää, tapahtuuko liikkuvuus muuttoliikkeen vai pendelöinnin muodossa. Esimerkiksi mitä tapahtuisi, jos korkean työttömyyden alueilta muuttamisen sijaan muuttajat alkaisivat pendelöidä matalan työttömyyden alueille?⁴¹ Korkean työttömyyden alueiden työttömyys laskisi, ja matalan työttömyyden alueiden työttömyys pysyisi ennallaan. Työttömyysasteet tasoittuisivat nopeammin kuin muuttoliikkeen tapauksessa. Samalla heikommat alueet eivät menettäisi väestöpohjaansa ja inhimillistä pääomaansa, mutta kasvualueiden työpaikat saataisiin täytettyä. Myöskään alueellinen ikärakenne ei vinoutuisi samaa vauhtia kuin muuttamisen tapauksessa.⁴²

Osin asumiseen liittyvien pullonkaulojen vuoksi viime vuosina erityisesti suurten kaupunkien ympäryskunnat ovat tulleet entistä houkuttelevimmiksi muuttokohteiksi ja kaupungit ovat alkaneet menettää korkeasti koulutettuja ympäröiville seuduille. Muuttoliike ja pendelöinti levittävät verotuloja pääkaupungin ja muiden suurten kaupunkien ympäryskuntiin ja kauemmaksikin; työlliset hakeutuvat kaupunkien ulkopuolelle asumisen vuoksi tai jättävät muuttamatta alueelle samasta syystä. Koulutettujen muutto kaupunkien ympäryskuntiin ei kuitenkaan käytännössä juurikaan vähennä kaupunkien inhimillistä pääomaa, sillä usein kaupunkien läheisyyteen muuttajat jatkavat työssäkäyntiä kaupungissa.

Kansainvälisesti on joitakin viitteitä siitä, että pendelöinti vähentäisi alueiden välisiä tuloeroja (Hazans 2004). Suomessakin on havaittu esimerkiksi pääkaupunkiseudun ulkopuolelta siellä työssäkävien olevan parempituloisia kuin pääkaupunkiseudulla asuvien ja työskentelevien (ks. Montén & Tuomala 2003). Myös Nivalainen (2006) päättelee, että pendelöinti siirtää tuloja korkean työpaikkatiheyden alueilta erityisesti maaseudulle ja harvaan asutuille seuduille. Toisaalta pendelöinti myös vaikuttaa alueellisiin asukasta kohti laskettuihin bruttokansantuotteen tasoihin siten, että mikäli pendelöintiä ei huomioida, se antaa vääristyneen kuvan alueen elintasosta tai taloudellisesta aktiiviteetista.⁴³

⁴¹ Luonnollisesti Suomen kokoisessa maassa etäisyydet osin rajoittavat ainakin päivittäistä pendelöintiä.

⁴² Kun muistetaan, että poismuuttajat vievät muuttotappiollisilta alueilta mukanaan myös seuraavien sukupolvien asukkaat, pitkällä aikavälillä pendelöinnin supistumista ehkäisevä väestövaikutus kertaantuu.

⁴³ Positiivisen nettopendelöinnin alueilla taso on liian korkea ja negatiivisen nettopendelöinnin alueilla vastaavasti liian matala.

Mikäli halutaan hillitä väestön keskittymistä kaupunkiin mutta samaan aikaan parantaa työllisyyttä, yhtenä vaihtoehtona on alueiden välisen pendelöinnin tukeminen. Erityisesti työttömiä voitaisiin kannustaa pendelöimään. Esimerkiksi perhesiteet eivät ehkäise pendelöintiä siinä määrin kuin muuttamista. Pendelöinti ei myöskään aiheuta asuntomarkkinoille samanlaisia paineita kuin muutto. Se edellyttää kuitenkin sujuvia liikenneyhteyksiä. Työpaikan täyttymisen kannalta ei ole väliä, onko työntekijä pendelöijä vai asuuko alueella. Yksilön ja perheen kannalta tällä puolestaan on merkitystä. Myös asuntomarkkinoiden kannalta pendelöinti ja muutto ovat vaikutuksiltaan erilaisia. Samalla kun työpaikat saadaan täytettyä, pendelöinti tukee väestön, verotulojen ja palvelurakenteen säilymistä asuinalueella. Tämä todennäköisesti helpottaisi osaltaan sekä kaupunkien infrastruktuurin rakentamispaineita että hidastaisi reuna-alueiden tyhjenemistä. Työpaikan täytyminen tukee kokonaistaloudellista kasvua ja samaan aikaan yhteiskunta hyötyy verotuloina. Pendelöinnille vaihtoehtoisena voisi olla myös etätöiden nykyistä voimakkaampi tukeminen.

Pendelöintiin voidaan liittää myös negatiivisia seikkoja. Yksilötasolla työmatkat voivat kuormittaa ja vaikeuttaa työn ja muun elämän yhteensovittamista. Yhteiskunnan kannalta kielteisinä vaikutuksina voidaan mainita muun muassa ympäristövaikutukset ja sosiaaliset kustannukset (ks. Jolkkonen ym. 2003).

Työpaikan ja kodin väliset etäisyydet ovat kasvaneet jatkuvasti ja tämän kehityksen voidaan olettaa jatkuvan tulevaisuudessa. Seutuistuminen ja pendelöinti ovat osa prosessia, jossa kaupunkiseudut levittäytyvät toiminnallisesti yhä laajemmalle alueelle. Tyypillisesti asutus laajenee kehämäisesti siten, että ensin muutetaan kaupungeista esikaupunkiin, sitten vähitellen yhä laajemmalle esikaupunkialueen ulkopuolelle. Kun työ ja asuminen eriytyvät, alueet nivoutuvat yhä tiiviimmiksi ja vuorovaikutteisimmiksi kokonaisuuksiksi. Samalla paikallisista työmarkkinoista tulee yhä laajempia. Väestö ja seutuistuminen siirtää työpaikkakasvua myös keskusten ulkopuolelle.⁴⁴ Osin ihmiset asumisvalinnoillaan vaikuttavat työpaikkojen sijaintiin, eli työpaikat seuraavat ihmisiä. Tätä tukevat myös yritysten sijoittumispäätöksiä tarkastelevat tutkimukset: tärkeimpinä sijaintiin vaikuttavina tekijöinä korostuvat sopivan työvoiman saatavuus, markkinoiden läheisyys ja liikenneyhteydet. Yrityksille myös turvallinen ja viihtyisä elinympäristö on eräs merkittävistä sijoittumistekijöistä. (Mäkinen 2007).

⁴⁴ Esimerkiksi Helsingin kaupungin työpaikkamäärä on 30 vuodessa kasvanut vain 14 prosenttia. Muissa pääkaupunkiseudun kunnissa kasvu on ollut nopeampaa, kokonaisuutena pääkaupunkiseudun työpaikkojen määrä on kasvanut 50 prosenttia vuosina 1970–2000. Nopeinta kasvu on kuitenkin ollut kehyskunnissa, joiden työpaikkamäärä on lisääntynyt yli 80 prosenttia samalla ajanjaksolla. (Pastinen ym. 2006)

3.9 Esimerkkejä liikkuvuuden kannustamisesta eri maissa

Ammatillista ja alueellista liikkuvuutta tuetaan monissa maissa erilaisin politiikka-toimin. Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuutta muodostaa kokonaiskuvaava eri maiden käytännöistä, koska liikkuvuuden kannustimet voivat olla monimuotoisia kuten verovähennysoikeuksia tai avustuksia. Liikkuvuuskannustimet ovat yhteydessä myös työttömyysturvaa koskeviin säännöksiin. Liikkuvuuteen vaikuttaa esimerkiksi se, kuinka nopeasti työttömyyden alkamisen jälkeen työttömän edellytetään hakevan työtä myös asuinpaikan työssäkäyntialueen ulkopuolelta tai veloitetaanko työntekijä ottamaan ylipäätään työtä alueen ulkopuolelta, jos se edellyttää pendelöintiä tai muuttamista. Eri maissa on erilaiset olosuhteen muun muassa asukas- ja työpaikkatiheyden suhteen ja siksi myös työssäkäyntialueet sekä kohtuulliset työmatkojen pituudet ovat hyvin erilaisia.

Suomessa työvoimatoimisto voi vuoden 2007 alussa voimaan tulleen liikkuvuusavustuslain mukaan myöntää avustusta työttömälle tai työttömyysuhan alaiselle työnhakijalle matka- ja muuttokustannusten korvaukseksi, jos työnhakija hakee tai siirtyy työhön työssäkäyntialueensa ulkopuolelle Suomessa. Matkakustannukset lasketaan asuin- ja työpaikan välisestä etäisyydestä (kilometriä) kerrottuna 0,21 eurolla. Matkakustannusten korvausta voidaan myöntää myös opiskelijoille, jotka työskentelevät oppilaitoksen loma-aikana. Työvoimatoimisto voi myöntää myös harkinnanvaraista korvausta asuinirtaimiston muuttamisesta uudelle työpaikkakunnalle. Enimmäiskorvaus muuttokustannuksista on 700 euroa.

Lisäksi työmatkakustannukset voi vähentää tuloverotuksessa, ja vuonna 2007 enimmäiskorvauksen rajaa nostettiin 4 700 eurosta 7 000 euroon. Kaukana kotoaan työskenteleviä tuetaan Suomessa myös oikeudella vähentää verotuksessa päivittäisten työpaikkakunnalla syntyvien työmatkakustannusten lisäksi perheen varsinaisen asunnon ja työpaikan väliä matkakustannuksia. Lakiesitys kakkosasunnon kustannusten vähennyskelpoisuudesta on tehty huhtikuussa 2007 (Lakialoite 19/2007 vp).

Ruotsissa on pitkä perinne erilaisissa muuttoavustuksissa ja tavoitteena ei ole pelkästään edistää työvoiman liikkumista sinne missä on paljon työpaikkoja, vaan mahdollistaa liikkuminen myös sellaisille syrjäisimmille alueille, joille ei ole helppoa saada työntekijöitä erityisosaamista vaativiin tehtäviin. Ruotsissa on selvitetty myös sitä, kenelle liikkuvuusavustuksia käytännössä myönnetään, ja todettu, että suuri osa niistä suuntautuu ryhmille, jotka liikkuvat joka tapauksessa (SOU 2003). Sen vuoksi avustusten saajien kohdejoukkoa on pyritty rajoittamaan. Nykyisin sekä muuttamista että pendelöintiä tuetaan. Työnetsintää tai työpaikkaan tutustumista tuetaan matka-avustuksella. Jos työpaikan saamiseksi on välttämätöntä käydä tapaamassa työnantajaa, korvataan matkalippu ja mahdollisesti yöpymiskulut. Matka-avustus on siis usein ensimmäinen liikkuvuutta

tukeva toimenpide. Sellaisille henkilöille, jotka ovat olleet vähintään kuusi kuukautta työnhakijoina ja ovat saaneet työsuhteen, jonka pituuden voidaan olettaa olevan vähintään kuusi kuukautta, ja jotka ovat saaneet asunnon toisella paikkakunnalla, myönnetään avustusta muuttokustannuksiin.

Ruotsissa tuetaan tietyn edellytyksin uuden työsuhteen syntyessä päivittäistä tai viikoittaista pendelöintiä, jos työ on normaalia pendelöintietäisyyttä kauempana. Tukea maksetaan kuitenkin vain tietyillä rajatuilla ehdoilla. Viikoittaisen pendelöinnin tuki edellyttää, että pendelöijä asuu alueella, jossa kyseisessä ammatissa on korkea työttömyys ja saa työn alueelta, jossa on työvoimapulaa ko. alalla. Lyhytaikaiseen, alle kuusi kuukautta kestävään pendelöintiin ei myönnetä tukea. Tukea saa joka toinen viikko tehtävistä matkoista kohtuullisten matkakustannusten verran sekä lisäksi 1 200 kruunua kuussa, jos henkilöllä on kakkosasunto. Päivittäispendelöintiin myönnetään tukea enintään vuoden ajan kahden vuoden periodin aikana, viikopendelöintiin puolestaan vuoden ajan neljän vuoden aikaperiodia kohti. Päivittäispendelöinnin tuen yläraja on 2 000 kruunua kuukaudessa (Förordning 1999:594 om flyttningsbidrag). Tämän lisäksi kahdesta asunnosta aiheutuvat kustannukset ovat tietyn edellytyksin vähennyskelpoisia verotuksessa ja asumiskustannukset hyväksytään koko vuodelta. (Sweden's action plan for employment 2004).

Espanjassa työttömien alueellista liikkuvuutta on edistetty myöntämällä avustuksia työn perässä muuttamiseen, matkakustannuksiin ja kustannuksiin uuden asunnon etsimisestä. Espanjassa liikkuvuutta on edistetty myös lisäämällä vuokra-asuntojen saatavuutta. Vuokrauksesta saatavista nettotuloista 50 prosenttia on vähennyskelpoista tuloverotuksessa (Kingdom of Spain national action plan for employment 2004).

Itävallassa Kärntenin osavaltiossa tuetaan pendelöintiä myöntämällä tuloista ja työmatkan pituudesta riippuvaista pendelöintiavustusta. Suurimmillaan avustus voi olla 424 euroa vuodessa, jos päivittäinen pendelöintimatka edestakaisin laskeen on yli 120 kilometriä ja tulot alle 947 euroa kuukaudessa. Jos tulot ylittävät 1 649 euroa kuukaudessa ja pendelöintimatka on alle 60 kilometriä, avustusta ei enää myönnetä. Viikottaisten pendelöijien avustus vaihtelee 44–264 euron välillä tuloista riippuen, ja edellytyksenä on 140 kilometrin edestakainen matka. Kärntenissa saa myös avustusta tietullien maksamiseen, jos tulot eivät ylitä tiettyä rajaa. (<http://kaernten.arbeiterkammer.at/pictures/d50/arbeitnehmerfoerderung2007.pdf>).

Etätyö voi osin korvata muuttamista ja pendelöintiä tai ainakin harventaa pendelöintitarvetta. Englannissa pendelöintiä on pyritty edistämään lailla etätyöskentelyn mahdollisuudesta. Etätyöskentelyn mahdollisuus on suunnattu erityisesti perheellisille henkilöille, joilla on alle 6-vuotiaita tai vammaisia lapsia. Vuonna 2003 voimaan tulleen lain mukaan yritysten on joustettava työaikajärjestelyissä

työntekijöiden tarpeiden mukaan ja tarvittaessa mahdollistettava työskentely kotoa käsin (Equal Opportunities Commission 2007). Perustelut etätyömahdollisuuksille eivät kuitenkaan liity niinkään työvoiman liikkuvuuteen, vaan tasa-arvoiseen mahdollisuuteen osallistua työmarkkinoille esimerkiksi silloin, kun perheessä on hoitoa vaativia jäseniä.

4 KUKA MUUTTAA – KUKA PENDELÖI?

Edellisessä luvussa on analysoitu muuttamista ja pendelöintiä kirjallisuuskatsauksen perusteella. Tässä jaksossa kuvaa syvennetään tilastoanalyysillä. Liikkuvuuden tarkastelussa pohja-aineistona on väestölaskentojen pitkittäistiedostosta poimittu 7 prosentin edustava otos työikäisistä suomalaisista vuonna 2001⁴⁵. Pohja-aineistoon on yhdistetty laaja joukko muita rekisteritietoja eri lähteistä. Aineisto kattaa vajaan 200 000 yksilön tiedot muun muassa asuinpaikasta, työpaikasta ja sosio-ekonomisesta asemasta (katso aineistosta lähemmin liite 1).

Työvoiman liikkuvuus on tässä määritelty liikkumiseksi yli seutukuntarajan. Seutukunta vastaa usein suunnilleen työssäkäyntialuetta ja seutukunnittaisia tilastotietoja on saatavissa helpommin kuin työssäkäyntialueittaisia. Työvoiman alueellista liikkumista tapahtuu siis henkilöiden vaihtaessa asuinpaikkansa seutukunnasta toiseen tai pendelöidessä yli seutukuntarajan. Yksilö pendelöi silloin, kun hänen asuinpaikkansa on eri seutukunnassa kuin työpaikka. Pendelöijät ovat määritelmän mukaan aina työllisiä, sen sijaan muuttaja voi olla työllinen, työtön tai työmarkkinoiden ulkopuolella oleva henkilö. Asuinpaikan muuttamiseen vaikuttavat useat erilaiset sosio-ekonomiset tekijät ja yksilön preferenssit. Oma tai puolison työpaikka on vain yksi, vaikkakin tärkeä, perheen asuinpaikan valintaan vaikuttava tekijä.

Henkilö voi myös muuttaa ja aloittaa sitten pendelöinnin tai jatkaa pendelöintiä muutettuaan. Pendelöinti voi olla kestoltaan lyhyt- tai pitkäaikaista. Lyhytaikaisuus voi liittyä työ- tai asuinpaikan muutokseen tai esimerkiksi tilapäiseen työhön. Valtaosa vaikuttaa kuitenkin olevan pitkäaikaista, sillä 72 prosenttia aineiston pendelöijistä oli pendelöinyt myös edellisenä vuonna ja 28 prosenttia aloitti pendelöinnin. Noin 40 prosenttia vuonna 2001 pendelöivistä pendelöi jo viisi vuotta aikaisemmin. Kaikista pendelöijistä muutti pendelöintivuonna asuinpaikkaa vajaan 11 prosenttia. Toistuvaismuutto on yleistä, vuonna 2001 muuttaneista noin 40 prosenttia on muuttanut asuinseutua viiden edellisen vuoden aikana (ks. liite 1b).

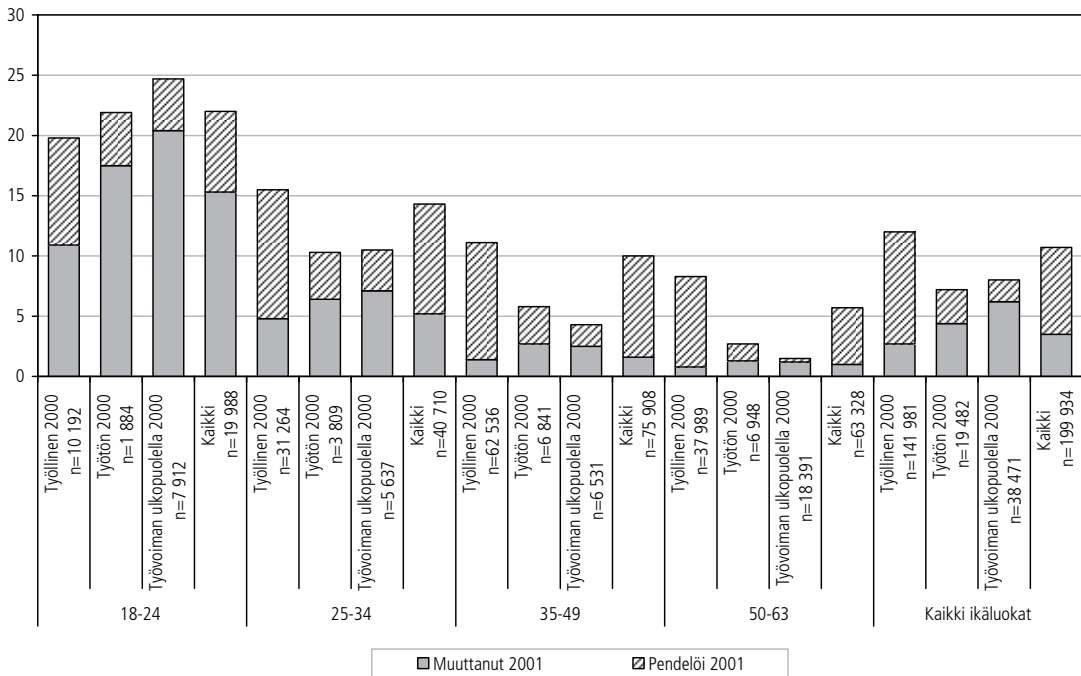
⁴⁵ Käytettävissä olevan ajan puitteissa ei ollut mahdollisuutta päivittää aineistoa, mutta 2000-luvulla muuttamisessa ei ole tapahtunut olennaisia muutoksia ja muuttoliikkeen rakenne on pysynyt pitkään varsin samanlaisena, vaikka muuttajien määrä on vaihdellut yli ajan.

Taulukko 4.1 Otoksen työikäisen väestön muuttaminen ja pendelöinti suku-puolen mukaan vuonna 2001, henkilöä.

	Nainen	Mies	Yhteensä
Koko aineisto	103 392	96 542	199 934
Asuinpaikan seutukunta muuttanut	3 782 (3,7 %)	3 246 (3,4 %)	7 028 (3,5 %)
Pendelöi yli seutukuntarajan	5 498 (5,3 %)	8 892 (9,2 %)	14 390 (7,2 %)

Naisten ja miesten muuttoalttiudessa ei ole kovin merkittävää eroa. Sen sijaan miehet pendelöivät selvästi enemmän kuin naiset (taulukko 4.1). Miehistä muuttaneita on reilut kolme prosenttia ja pendelöiviä reilut yhdeksän prosenttia. Koko työikäisen väestön liikkuvuusalttius on vuosittain noin kymmenen prosenttia eli joka kymmenes työikäiseen väestöön kuuluva henkilö siis pendelöi tai muuttaa vuosittain (kuvio 4.1).

Kuvio 4.1 Työikäisen väestön muuttaminen ja pendelöinti henkilön iän ja edellisen vuoden työmarkkina-aseman mukaan vuonna 2001 (%).



Työmarkkina-asemalla ja sen muutoksilla on yhteyttä liikkuvuuteen. Edellisenä vuonna työllisenä olleista noin kolme prosenttia muuttaa vuosittain ja yhdeksän prosenttia pendelöi. Työssä olleiden pendelöintialttius näyttää olevan melko riippumaton henkilön iästä, muuttoalttius sen sijaan on voimakkaasti ikäriippu-

vainen. Nuorista 18–24-vuotiaista noin 12 prosenttia muuttaa vuosittain. Muuttoalttius laskee noin viiteen prosenttiin 25–34-vuotiaiden ryhmässä ja noin kahteen prosenttiin yli 35-vuotiaiden ryhmässä (kuvio 4.1).

Edellisenä vuonna työvoiman ulkopuolella olleiden ja työttömänä olleiden joukossa muuttaminen on kaikissa ikäryhmissä yleisempää kuin työssä olleiden joukossa, joskin vanhemmissa ikäryhmissä ylipäättään muutetaan vähän. Työvoiman ulkopuolella olleista noin kuusi prosenttia ja työttöminä olleista noin neljä prosenttia muuttaa vuosittain. Työvoiman ulkopuolella olevien ja työttömien muuttoalttiudet laskevat iän myötä samaan tapaan kuin työssä olleiden. Ikääntyneillä eli 50–65-vuotiaiden ikäluokassa muuttoalttius on hyvin vähäistä riippumatta siitä, mikä henkilöiden työmarkkina-asema on ollut tarkasteluvuotta edeltäneenä vuotena.

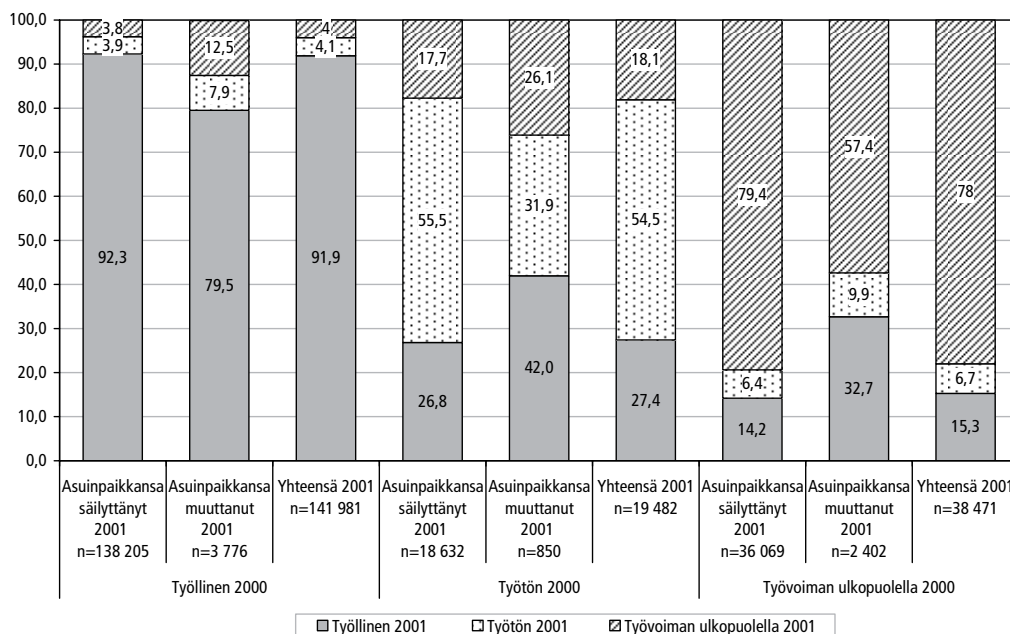
Edellisenä vuotena työttömänä olleista kolme prosenttia ryhtyy pendelöimään eli on saanut työpaikan asuinseutukunnan ulkopuolelta (kuvio 4.1). Työvoiman ulkopuolella olevien pendelöintialttius on vain hieman pienempi. Edellisenä vuonna työttömänä olleiden pendelöintialttius laskee vain hyvin lievästi iän myötä. Vasta yli 50-vuotiailla se on selvästi alentunut. Työvoiman ulkopuolella olevien pendelöintialttius laskee iän mukana samaan tapaan hitaahkosti, mutta lasku on havaittavissa hieman aiemmin eli 35–49-vuotiaiden ikäluokassa. Tämä voi selittyä sillä, että tässä ikäryhmässä on perheellisiä naisia, jotka eivät pendelöi kovin innokkaasti. Pendelöinnin aloittaminen on suhteellisen vähäistä työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien 50–65-vuotiaiden ikäryhmässä, koska heidän on varsin vaikeaa työllistyä.

Kuinka moni muuttaneista työllistyy?

Muuttaminen ja pendelöinti ovat erilaisia liikkuvuuden muotoja. Pendelöinti merkitsee aina työssäkäyntiä toisessa seutukunnassa, muuttaminen sen sijaan ei ole välttämättä sidoksissa työmarkkinoilla oloon. Näin ollen muuttamisen tarkasteluun täytyy liittää myös työmarkkina-asema ennen ja jälkeen muuttamisen.

Muuttamisen taustalla voi olla monia asioita. Osa liittyy elämänvaiheeseen, osa työhön. Muuttaminen koskee usein kokonaisia perheitä, jolloin molemmat puoliset eivät välttämättä uudella asuinpaikkakunnalla heti sijoitu työmarkkinoille. Muun muassa tämän vuoksi paikallaan pysyneiden ja muuttaneiden työmarkkinoilla olossa on jonkin verran eroja siten, että paikallaan pysyvät ovat useammin työssä kuin muuttaneet. Vuonna 2000 työssä olleista ja seuraavana vuonna edelleen samassa seutukunnassa asuneista noin 92 prosenttia on työssä myös vuonna 2001, kun taas asuinseutukuntaa muuttaneista 79,5 prosenttia on työllisenä 2001 (kuvio 4.2). Vastaavasti seutukuntaa muuttaneiden työttömyysaste on kaksi kertaa suurempi kuin seutukunnan säilyttäneiden työttömyysaste ja he siirtyvät myös useammin työvoiman ulkopuolelle kuin paikallaan pysyneet.

Kuvio 4.2 Asuinseutukuntaansa vaihtaneiden ja paikallaan pysyneiden työmarkkina-asema vuonna 2001 verrattuna edellisen vuoden työmarkkina-asemaan.



Työttömät muuttavat hieman enemmän kuin työssä olevat (kuvio 4.2), sillä vuonna 2000 työttömänä olleista noin 19 500 otoshenkilöstä 4,4 prosenttia on muuttanut vuonna 2001. Muuttamiseen liittyy melko usein työllistyminen, sillä vuoden 2000 työttömistä asuinseutukunnan säilyttäneistä 27 prosenttia on työllisenä seuraavan vuoden lopussa, kun taas muuttaneista selvästi enemmän eli 42 prosenttia oli töissä. Seutukuntaa vaihtaneiden työttömyysaste on lähes 32 prosenttia ja entiseen seutukuntaan jääneillä 56 prosenttia.

Asuinseutukuntaa vaihtaneiden työttömien työvoiman ulkopuolelle siirtymisaste on myös selvästi suurempi kuin entiseen asuinseutukuntaan jääneillä (kuvio 4.2). Tämä voi liittyä siihen, että osa muuttaa esimerkiksi opiskelemaan toiselle paikkakunnalle, jää perhevapaille tai mahdollisesti siirtyä eläkkeelle. Vuonna 2000 työvoiman ulkopuolella olleiden asuinseutukuntaa muuttaneiden työllisyysaste, 32,7 prosenttia, on kolme kertaa suurempi kuin asuinpaikkansa seutukunnan säilyttäneiden. Työvoiman ulkopuolella olijoissa on runsaasti opiskelijoita, mikä heijastuu lukuihin, koska opiskelijat usein valmistuttuaan muuttavat.

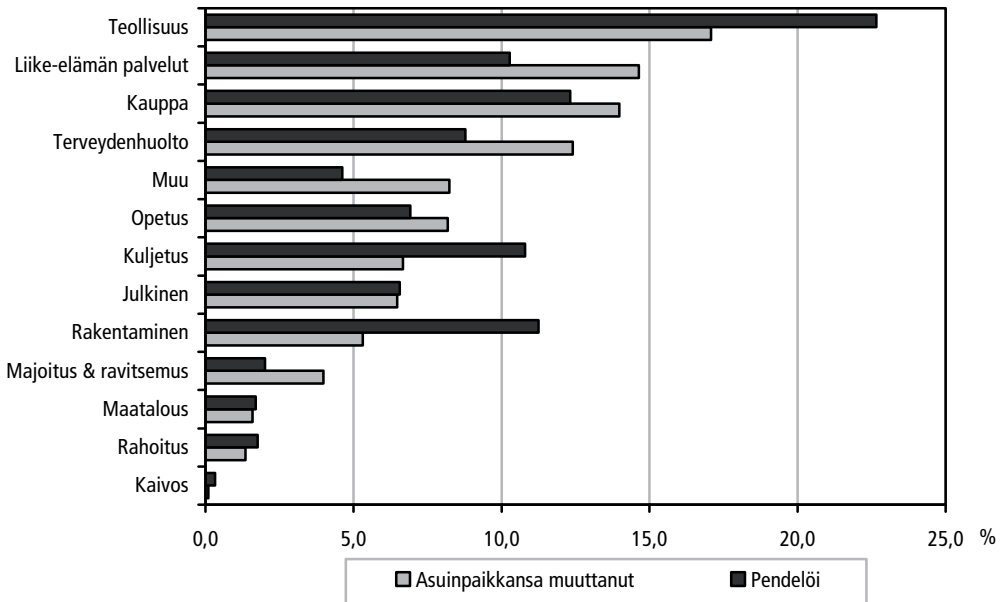
Työllisten muuttaessa työllisyysaste siis laskee. Sen sijaan työttömien ja työvoiman ulkopuolella olleilla työllisyysaste kasvaa muuton jälkeen. Nämä ilmiöt kertovat siitä, että muuttamiseen ja työvoiman liikkuvuuteen vaikuttavat useat eri tekijät. Jos perhe muuttaa esimerkiksi toisen puolison työpaikan perässä, toinen

puoliso saattaa jäädä työttömäksi tai jättäytyä työvoiman ulkopuolelle. Vaikka muuttaminen lisää työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien työllisyysastetta, yli puolet on edelleen työttömänä tai työvoiman ulkopuolella muuttamisen jälkeen.

Millä toimialoilla pendelöidään ja millä aloilla työskentelevät muuttajat?

Vuoden 2001 aikana asuinpaikkaansa vaihtaneista työssä olevista eniten on töissä teollisuudessa, liike-elämän palveluissa, kaupassa ja terveydenhoidossa (kuvio 4.3). Kaikkien näiden toimialojen osuus kaikista muuttaneista työssä olevista on yli kymmenen prosenttia. Muuttajien työpaikkojen toimialajakauma noudattaa suunnilleen eri alojen osuutta kaikista työpaikoista.

Kuvio 4.3 Pendelöijien ja asuinseutukuntaa muuttaneiden työllisten jakauma toimialoittain.



Asuinseutukuntaa muuttaneita aineistossa 4 141 ja pendelöijä 14 390.

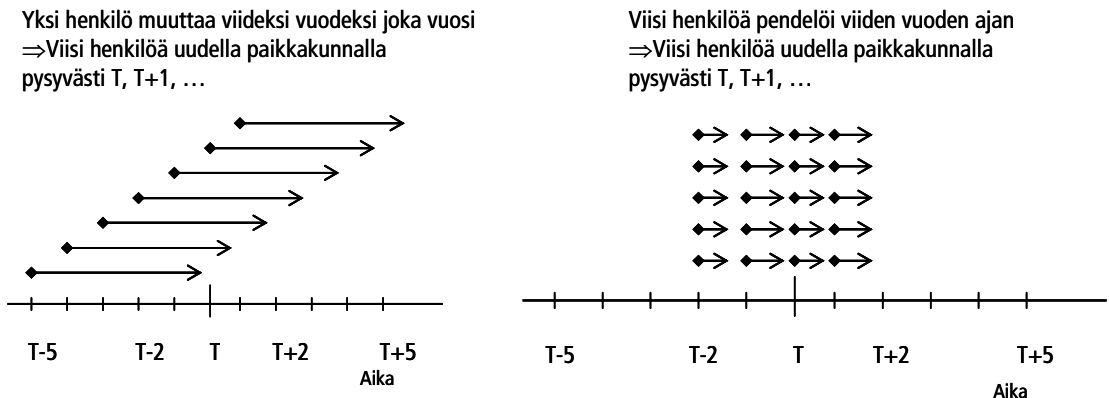
Pendelöinti sen sijaan keskittyy muuttamista enemmän tietyille toimialoille (kuvio 4.3). Teollisuudessa, rakentamisessa ja kuljetusalalla pendelöinti näyttää olevan suhteellisesti selvästi tärkeämpi työvoiman liikkuvuuden muoto kuin muuttaminen. Liike-elämän palveluissa, terveydenhuollossa ja kaupassa muuttaminen on tärkeämpi työvoiman liikkuvuuden muoto kuin pendelöinti. Toimialoittain eriytyvä työvoiman liikkuvuus heijastelee osittain toimialan työntekijöiden sukupuolijakautumaa. Miehet pendelöivät suhteellisesti enemmän kun naiset. Naisille sen sijaan on tyypillisempää muuttaa.

Pitkäkestoinen pendelöinti ja kerran tapahtuva muuttaminen saattavat siirtää työvoimaa yhtä paljon

Pendelöinnin aloittaminen on aikahorisonttipäätöksenä erilainen kuin muuttaminen. Jos henkilö ottaa vastaa esimerkiksi määräaikaisen 5-vuotisen työtehtävän toisesta seutukunnasta ja ryhtyy pendelöimään, hän pendelöi jatkuvasti viiden vuoden ajan. Vuosijaksoisessa tilastoaineistossa hänen pendelöintinsä rekisteröityy kunakin viitenä vuonna. Jos hän puolestaan vaihtaa asuinpaikkaa työpaikansa perässä, hän todennäköisesti muuttaa vain kerran. Vuosijaksoisessa tilastoaineistossa hänen muuttamisensa rekisteröityy vain kerran. Jos asuinpaikan vaihtuminen tapahtuu samana vuonna kuin uuteen työtehtävään siirtyminen, kerran tapahtuva muuttaminen siirtää esimerkkitapauksessa työvoimaa yhtä paljon kuin vuositarkastelussa viitenä vuotena näkyvä pendelöinti.

Muuttamisen työvoimaa siirtävää vaikutusta voidaan havainnollistaa kuvion 4.4 avulla. Tarkastelujakson pituus on esimerkkitapauksessa viisi vuotta. Tarkasteluhetkellä T ja sitä edeltävänä kunakin viitenä vuotena yksi henkilö muuttaa toiseen seutukuntaan viideksi vuodeksi. Ajanhetkellä T ja sen jälkeen kunakin vuonna siis viisi henkilöä elää toisella paikkakunnalla, vaikka kunakin yksittäisenä vuonna on tapahtunut vain yksi muutto. Koska pendelöinti näkyy joka vuoden tilastossa uudestaan, täytyy tarkasteluhetkellä T viiden henkilön pendelöidä, jotta pendelöinnin työvoimaa siirtävä vaikutus olisi viisi.

Kuvio 4.4 Pitkäkestoisen muuttamisen ja pendelöinnin työvoimaa siirtävä vaikutus.



Teknisesti ajatellen pendelöintipäätöksen ja muuttamispäätöksen kesto, eli duratio, on erilainen. Pendelöintipäätöksen kestonä voidaan pitää yhtä vuotta. Koska tässä tutkimuksessa ei ole käytettävissä tutkimustietoa muuttamispäätösten kestoista, joudutaan siitä tekemään seuraavia oletuksia (taulukko 4.2). Muuttamispäätöksen kesto vaihtelee todennäköisesti henkilön iän mukaan. Nuoret muuttavat ehkä keskimäärin noin kerran kahdessa vuodessa. Nuorten muutta-

mispäätöksen kesto voisi täten olla kaksi. Todennäköisyys nuoren henkilön muuttolle vuosijaksoisessa tilastoaineistossa on täten 50 prosenttia. Yli 40-vuotiaiden muuttamispäätöksen kesto voisi olla kymmenen vuotta. Todennäköisyys yli 40-vuotiaiden muuttolle vuosijaksoisessa tilastoaineistossa on täten 10 prosenttia. Koska henkilö kuuluu työikäiseen väestöön vain 63 vuoteen saakka, ikäryhmässä 50–63-vuotiaat muuttamispäätöksen kesto työvoiman siirtämisen näkökulmasta rajautuu keskimäärin seitsemäksi vuodeksi.

Taulukko 4.2 Muuttopäätöksen keston vaikutus muuton näkymiseen vuositarkastelussa.

	18–24-vuotiaat	25–34-vuotiaat	35–49-vuotiaat	50–63-vuotiaat
Muuttopäätöksen kesto	2 vuotta	5 vuotta	10 vuotta	noin 7 vuotta
Muuttamisen ilmenemistodennäköisyys tilastollisessa vuositarkastelussa	0,5	0,2	0,1	0,15

Tässä tutkimuksessa käytetyssä tilastoaineistossa muuttamista ja pendelöintiä tarkastellaan vertaamalla vuosia 2000 ja 2001. Koska työvoiman liikkuvuutta tapahtuu jatkuvasti, voidaan muuttamispäätösten ikäryhmittäisen keston avulla päätellä todennäköisyys, jolla kuhunkin ikäluokkaan kuuluvan henkilön muuttaminen ilmenee yhtenä tarkasteluhetkenä (taulukko 4.2). Näitä todennäköisyyksiä hyödyntäen voidaan arvioida muuttamisen työvoimaan siirtävä vaikutus.

Seutukuntien välisen pendelöinnin ja muuttamisen työvoimaa siirtävä vaikutus

Edellisessä luvussa on tarkasteltu pendelöinnin ja asuinpaikan seutukunnan muuttamisen yleisyyttä. Seuraavaksi pyritään tilastollista päättelyä käyttäen arvioimaan, mikä on työvoiman vuosittaisen liikkuvuuden työvoimaa siirtävä vaikutus. Kuinka monta henkilöä työllistyy Suomessa toiseen seutukuntaan pidemmällä aikavälillä? Muutto- ja pendelöintimäärät perustuvat yleistykseen, joka on tehty nojaten käytössä olevaan tilastoaineistoon. Tilastoaineisto on siis seitsemän prosentin edustava otos työikäisestä väestöstä.

Alle 25-vuotiaista 19 000 henkilöä pendelöi asuinseutukunnastaan työpaikalle toiseen seutukuntaan vuonna 2001 (taulukko 4.3). Heistä noin 30 prosenttia oli työttömänä tai työvoiman ulkopuolella ennen pendelöimään ryhtymistään. Alle 25-vuotiaista 20 600 muutti asuinseutukuntaansa ja oli työllisenä vuonna 2001. Heistä noin puolet oli työttömänä tai työvoiman ulkopuolella muuttoa edeltävänä vuonna. Pitkän aikavälin työvoimaa siirtävä vaikutus alle 25-vuotiaiden muuttamisen yhteydessä on arviolta noin 41 250 olettaen, että nuoret asuvat samassa seutukunnassa keskimäärin 2 vuotta.

Taulukko 4.3 Arvio muuttamisen ja pendelöinnin työvoimaa siirtävästä vaikutuksesta pitkällä aikavälillä.

		Pendelöivät (ja työllisiä)	Asuinseutukuntaa muuttaneet työllisenä olevat	
			Vuositarkastelu	Kestotarkastelu
Ikäluokka	Työmarkkina-asema vuonna 2000	Vuonna 2001	Vuonna 2001	
18–24-v.	Työlliset	12 950	10 550	21 100
	Työttömät	1 200	2 150	4 350
	Työvoiman ulkopuolella	4 850	7 900	15 800
	<i>Yhteensä</i>	<i>19 000</i>	<i>20 600</i>	<i>41 250</i>
25–34-v.	Työlliset	47 800	18 350	91 650
	Työttömät	2 150	1 750	8 700
	Työvoiman ulkopuolella	2 750	2 550	12 650
	<i>Yhteensä</i>	<i>52 700</i>	<i>22 650</i>	<i>113 000</i>
35–49-v.	Työlliset	86 700	10 900	109 050
	Työttömät	3 050	950	9 450
	Työvoiman ulkopuolella	1 700	650	6 700
	<i>Yhteensä</i>	<i>91 450</i>	<i>12 500</i>	<i>125 200</i>
50–63-v.	Työlliset	40 700	3 150	21 900
	Työttömät	1 400	250	1 700
	Työvoiman ulkopuolella	800	150	900
	<i>Yhteensä</i>	<i>42 900</i>	<i>3 550</i>	<i>24 500</i>
Kaikki yhteensä		206 050	59 300	303 950

Lähde: Tekijöiden laskelmat.

Ikäluokassa 25–34-vuotiaat 52 700 henkilöä pendelöi vuosittain toiseen seutukuntaan ja 22 650 muuttaa asuinkuntaansa toiseen seutukuntaan ja on työllisenä. Pendelöijistä vajaat 10 prosenttia ja muuttaneista vajaat 20 prosenttia oli työttömänä tai työvoiman ulkopuolella edellisellä vuonna. Jos asuinpaikkansa seutukuntaa muuttaneet asuvat uudessa seutukunnassaan keskimäärin viisi vuotta, muuttamisen työvoimaa siirtävä vaikutus on 113 000 henkilöä.

Ikäryhmässä 35–49-vuotiaat pendelöi 91 450 henkilöä ja muutti ja oli työssä 12 500 henkilöä vuonna 2001. Vuosittain tämän ikäluokan ihmisiä pendelöi noin seitsemän kertaa enemmän kuin muuttaa. Pendelöijistä viisi prosenttia ja muuttaneista lähes 13 prosenttia oli työttömänä tai työvoiman ulkopuolella edeltävänä vuonna. Jos tämän ikäluokan ihmiset asuvat muuton jälkeen keskimäärin noin 10 vuotta uudessa asuinseutukunnassaan, tämän ikäluokan muuttamisen pitkän aikavälin työvoimaa siirtävä vaikutus on 125 000 henkilöä.

Sekä pendelöijien että muuttaneiden määrä on pienempi 50-vuotiaiden ja sitä vanhempien ikäluokassa kuin vähän nuoremmissa ikäluokissa. Pendelöijiiä on 42 900 ja työssä käyviä muuttajia 3 550. Viisi prosenttia pendelöijistä ja 11 prosenttia muuttaneista oli työttömänä tai työvoiman ulkopuolella edeltävänä vuonna.

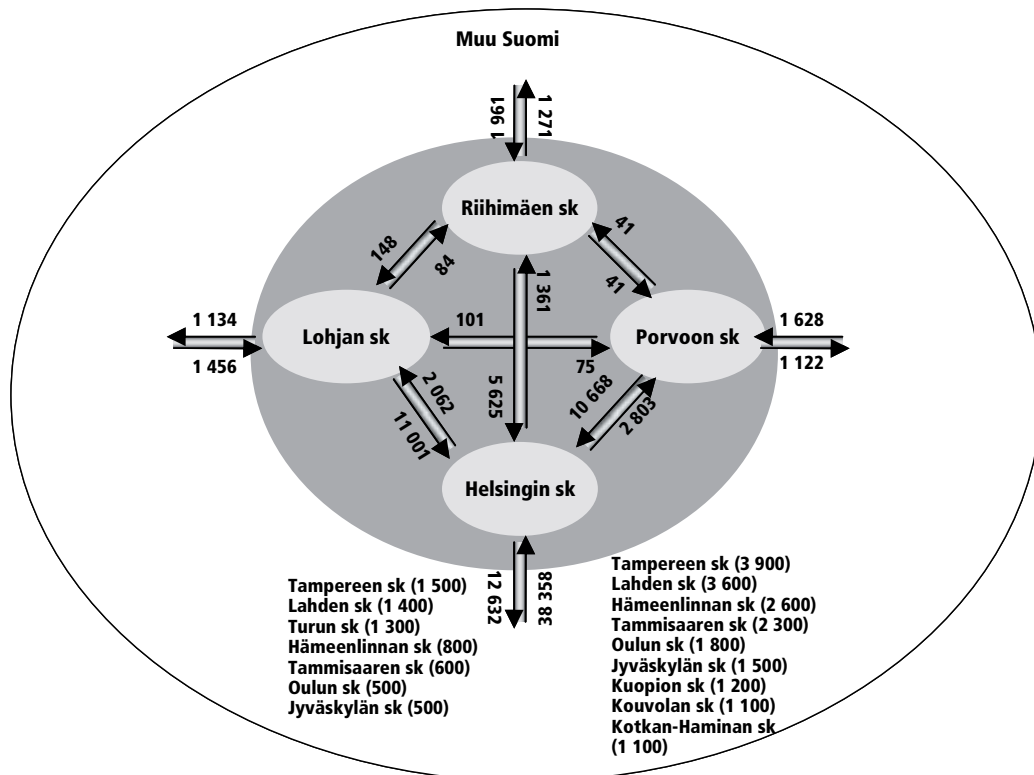
Kaiken kaikkiaan vuosittain pendelöi noin 206 000 ja muuttaa ja on muuttovuonna työllisenä 59 300 henkilöä. Vuosittain pendelöivistä noin joka kymmenes on alle 25-vuotiaita ja neljännes 25–34-vuotiaita. Muuttaminen keskittyy pendelöintiä enemmän nuorimpiin ikäryhmiin, sillä muuttaneista työssä käyvistä reilu kolmannes on alle 25-vuotiaita ja lähes 40 prosenttia kuuluu ikäluokkaan 25–34-vuotiaat.

Jos otetaan huomioon muuttamisen yleisyys ja toistuvuus eri ikäryhmissä, työvoimaa pitkällä aikavälillä eniten siirtävä liikkuvuus on 25–49-vuotiaiden muuttaminen ja 35–49-vuotiaiden pendelöinti.

Helsingin metropolialueen pendelöintivirrat

Monien selvitysten mukaan työvoiman niukkuutta esiintyy varsinkin Helsingin metropolialueella. Uudellamaalla onkin Manner-Suomen korkein työllisyysaste ja matalin työttömyysaste eli alueen työvoima on muuta maata tehokkaammin käytössä. Helsingin metropolialueeksi luetaan Helsingin seutukunta, Lohjan seutukunta, Porvoon seutukunta ja Riihimäen seutukunta. Kaiken kaikkiaan Suomessa pendelöi vuonna 2001 töihin toiseen seutukuntaan 206 000 henkilöä. Pääkaupunkiseudun työpaikkojen runsaslukuisuus ja asuntojen kalleus saavat osaltaan aikaan sen, että kaikesta toiseen seutukuntaan suuntautuvasta pendelöinnistä noin 45 prosenttia liittyy Helsingin metropolialueeseen. Alueella on runsaasti sekä sisäistä työmatkaliikennettä että pendelöintiä alueen ulkopuolelta. Muualta Suomesta kulkee Helsingin metropolialueelle noin 43 400 ihmistä ja metropolialueelta muualle Suomeen 16 250 henkilöä (kuvio 4.5). Helsingin metropolialueen sisällä pendelöijiiä oli noin 33 950.

Kuvio 4.5 Pendelöintivirrat Helsingin metropolialueella vuonna 2001.



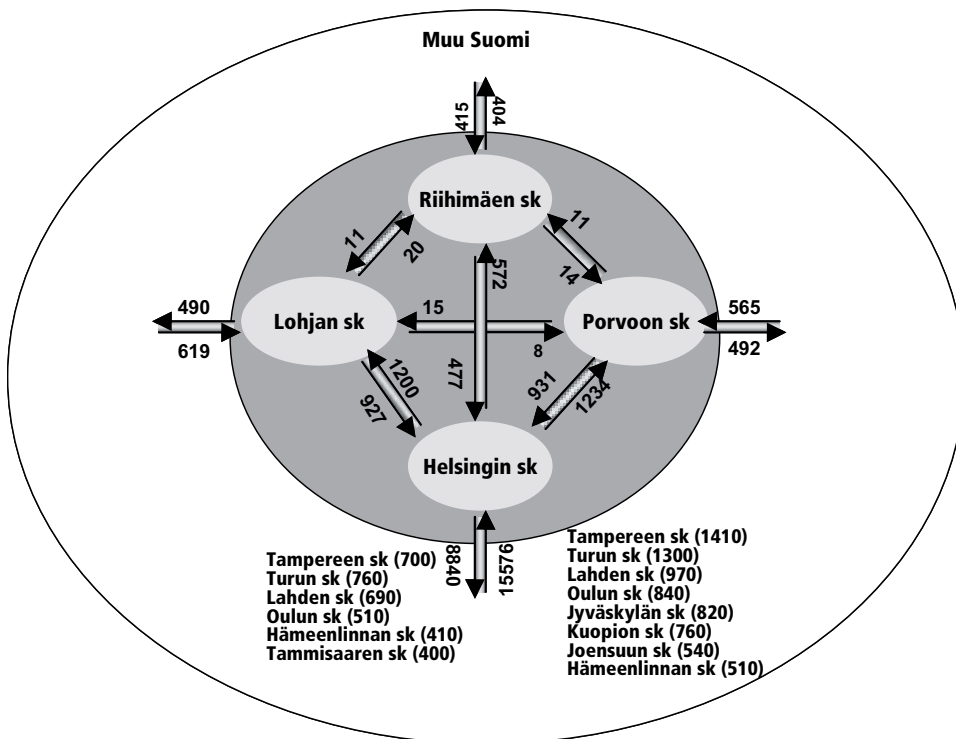
Lähde: Tilastokeskus, Muuttaneiden taustatiedot -tietokanta.

Metropolialueen sisällä työmatkaliikenne suuntautuu usein Helsingin seutukuntaan. Alueen sisältä Helsingin seutukuntaan tuli töihin 27 300 henkilöä ja ulkopuolelta 38 400 henkilöä. Helsingin seutukunnasta käydään töissä myös runsaasti muissa seutukunnissa; noin 18 850 matkustaa töihin toisiin seutukuntiin.

Työllisten muuttovirrat Helsingin metropolialueella

Koska pendelöijät ovat määritelmän mukaan aina työssä olevia henkilöitä, on tarkoituksenmukaista tarkastella myös muuttamista vain työllisten osalta. Kaiken kaikkiaan Suomessa vaihtoi vuonna 2001 asuinseutukuntaansa 59 300 sellaista henkilöä, jotka olivat muuttovuonna työssä (kuvio 4.6). Kaikista toiseen seutukuntaan suuntautuneista muutoista noin 55 prosenttia liittyy Helsingin metropolialueeseen. Muualta Suomesta muutti Helsingin metropolialueelle 17 180 henkilöä ja metropolialueelta muualle Suomeen 10 220 henkilöä. Liikkuvuutta on siis molempiin suuntiin, vaikka alue saakin muuttovoittoa.

Kuvio 4.6 Työllisten muuttaminen yli seutukuntarajan Helsingin metropolialueella vuonna 2001.



Lähde: Tilastokeskus, Muuttaneiden taustatiedot -tietokanta.

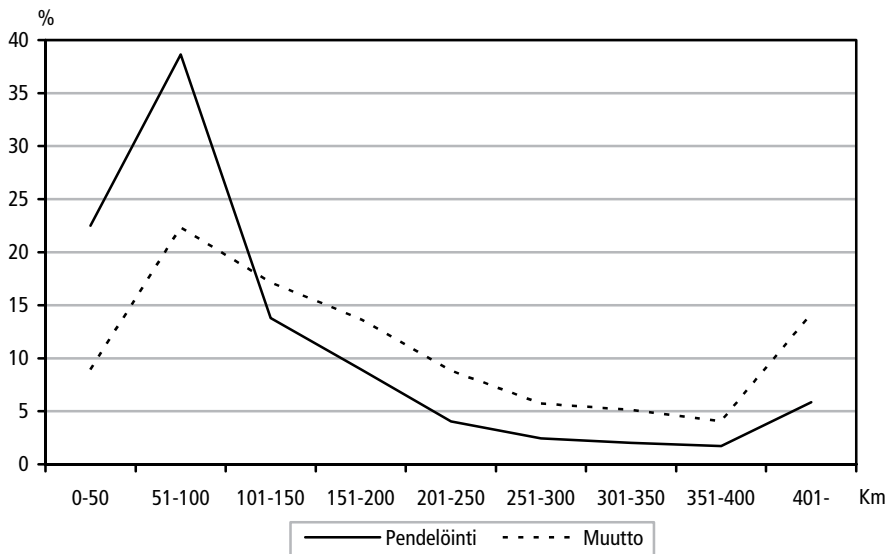
Helsingin seutukunta saa työllisistä muuttovoittoa muualta Suomesta, mutta kärsii muuttotappiota muualle Helsingin metropolialueelle. Metropolialueen sisällä Helsingin seutukunta on vuoden 2001 tapaan myös myöhempinä vuosina kärsinyt pientä muuttotappiota, mutta saanut ulkopuolelta muuttovoittoa.

Muutto- ja pendelöintimatkojen pituus

Lähes 40 prosenttia kaikista pendelöintimatkoista ja reilut 20 prosenttia kaikista asuinpaikan seutukunnan muuttomatkoista on pituudeltaan 51–100 kilometriä (kuvio 4.7). Pendelöintimatkojen keskipituus on siis lyhyempi kuin asuinseutukunnan muuttomatkojen pituus. On hankalaa arvioida, kuinka suuri osuus työmatkoista tehdään päivittäin ja kuinka suureen osaan liittyy kakkosasuminen. Kakkosasumisella tässä tarkoitetaan henkilön käytettävissä olevaa toista asuntoa, joka sijaitsee lähempänä työpaikkaa kuin varsinainen asuinpaikka. Työvoimatutkimuksen mukaan niistä työllisistä, joilla päätyö oli kodin ulkopuolella yhdessä paikassa, noin prosentilla oli kakkosasunto (tieto vuodelta 2001, ks. Helminen ym. 2003). Helminen ym. (2003) pitävät 150 kilometriä rajana, jonka jälkeen kyseessä ei yleensä ole päivittäinen työmatka. Yli 50 kilometrin työmat-

kaa tekevästä neljänneksellä on kakkosasunto ja yli 120 kilometrin työmatkaa tekevillä vastaava osuus on jo puolet. Työmatkan kestäessä yli kaksi tuntia suurimmalla osalla on kakkosasunto lähempänä työpaikkaa. Mikäli kakkosasuntoa käyttävät tekevät kodin ja työpaikan välisen työmatkan vain kerran viikossa, noin 30 miljoonaa työmatkakilometriä jää tekemättä. (Helminen ym. 2003). Koska tässä tutkimuksessa ei ole käytettävissä työmatkan ajallista kestoa, tutkimuksessa käytetään 150 kilometrin rajaa. Esimerkiksi Helmisen ym. (2003) mukaan suurimmalla osalla yli 150 kilometrin etäisyydellä asuvista pääkaupunkiseudulle pendelöijistä on kakkosasunto siellä.

Kuvio 4.7 Asuinseutukunnan yli menevien muutto- ja pendelöintimatkojen pituuden jakauma.



Lähde: Tekijöiden laskelmat.

5 KANNATTAAKO MUUTTA TAI PENDELÖIDÄ? ESIMERKKILASKELMIA LIKKUVUUDEN TALOUDELLISESTA KANNUSTAVUUDESTA

Työvoiman alueellisen liikkumisen kannustavuus liittyy ensinnäkin erilaisiin ”yleisiin” kannustinloukkuihin ts. siihen, että sosiaaliturvan varassa eletessä ei ole aina taloudellisesti kannattavaa ottaa vastaan varsinkaan pienipalkkaista työtä. Toiseksi työllistyttäessä muualle kuin asuinpaikkakunnalle syntyy kustannuksia, joita asuinpaikkakunnalle työllistyttäessä ei synny. Elämisen kustannukset kuten esimerkiksi asumiskustannukset voivat muuttua pysyvästi. Samalla verotus sekä asumistuen ja päivähoitomaksujen kaltaiset sosiaaliturvaetuudet muuttuvat.

Taloudellisten kannustimien vaikutuksesta työttömien työllistymiseen joko asuinseudullaan tai asuinseudun ulkopuolelle ei ole tutkimusten perusteella saatua yksikäsitteistä näyttöä. Monissa eri tutkimuksissa tarkastellaan esimerkiksi sosiaaliturvaa tulonjakonäkökohdista. Toisissa tutkimuksissa painotetaan kannustinnäkökulmaa. Myöskään siitä, aiheutuuko Suomen korkea työttömyys ennen kaikkea työpaikkojen puutteesta eli riittämättömästä työvoiman kysynnästä vai työttömien haluttomuudesta ottaa tarjottuja työpaikkoja vastaan, ei ole löytynyt yhtenäistä näkemystä.

Tässä luvussa tarkastellaan työllistymistä ja työvoiman liikkuvuutta kannustinnäkökulmasta esimerkkilaskelmien avulla. Koska pendelöinti- ja muuttomatkat ovat Suomessa kohtalaisen pitkiä (kuvio 4.7), oletetaan työllistymisen kotiseutukunnan ulkopuolella tapahtuvan kokoaikaiseen työsuhteeseen. Osa-aikatyöhön ja pätkätyöhön liittyvä problematiikka on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Työvoiman liikkuvuutta on tarkasteltu edellä toiseen seutukuntaan muuttamisen ja toiseen seutukuntaan pendelöinnin osalta. Taloudellisista tekijöistä asuinpaikan muuttamiseen vaikuttavat keskeisesti asumiskustannukset ja työmatkaliikkumiseen matkakustannukset. Asumiskustannusten vaikutus on riippuvainen lähtö- ja tulopaikkakunnan vuokrien tai asuntohintojen eroista. Pendelöintikustannukset puolestaan riippuvat matkan pituudesta sekä mahdollisesta kakkosasumisesta ja siihen liittyvistä kuluista. Jos liikkumispäätökseen liittyy työpaikan vaihtaminen tai työllistyminen, myös tulotasolla on luonnollisesti merkitystä. Kotitalouden tuloja ja verotusta on tarkasteltava asumiskustannusten ja työmatkakustannusten kanssa samanaikaisesti, sillä asumistuen suuruus on riippuvainen kotitalouden tulotasosta ja tuki on saajalleen verovapaata tuloa. Lisäksi matkakustannukset ovat verotuksessa vähennyskelpoisia.

5.1 Asumiskustannukset ja asumistuki alueittain

Asumiskustannusten erot eri paikkakunnilla vaikuttavat olennaisesti muuttamis- päätökseen. Omistusasumisen kuukausittainen asumiskustannus saadaan kertomalla asunnon alueellinen keskihinta keskimääräisellä veronjälkeisellä korolla ja jakamalla näin saatu tulo kuukausien lukumäärällä vuodessa ja lisäämällä edellä saatuun osamäärään keskimääräiset hoitokustannukset kyseisellä alueella.

Täsmällisemmin alueella i :

$$\text{Asumiskustannus } (i) = \{[1 - \text{keskimääräinen veroaste}] * \text{korko} * \text{asuntojen keskihinta } (i)\} / 12 \\ + \text{keskimääräinen hoitokustannus kuukaudessa } (i)$$

Asuntojen keskihintana on käytetty vanhojen asuntojen keskihintaa eri alueilla ja korkona uusien asuntolainojen keskikorkoa. Asuntoyhteisöjen taloustilastosta saadaan asunto-osakeyhtiöiden hoitokulut jaoteltuna pääkaupunkiseutuun ja muuhun Suomeen. Keskimääräinen veroaste ja korko eivät vaihtele alueittain.

Omistusasumisen asumiskustannuksen erot eri kaupunkien välillä ovat suhteellisesti suuremmat kuin vuokratilastusten erot. Esimerkiksi Helsingissä omistusasuminen on 45 prosenttia kalliimpaa kuin Turussa. Vertailtaessa maaseutu-alueisiin asumiskustannukset ovat neliötä kohti laskettuna Helsingissä helposti vähintään kaksinkertaiset.

Vaikka asuntojen hinnat ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana nousseet nopeasti ja korkotasokin on kohonnut viimeisen parin vuoden aikana, omistusasumisen asumiskustannukset ovat edelleen useita kymmeniä prosentteja alhaisemmat kuin vuokra-asumisen kustannukset (taulukko 5.1). Helsingissä omistusasumisen asumiskustannus on neliötä kohti keskimäärin neljä euroa alhaisempi kuin vuokra-asumisen kustannus ja Tampereella vajaat kolme euroa neliöltä.

Keskimääräiset vuokratilastukset ovat Helsingissä noin 30 prosenttia korkeammat kuin muissa tarkastelluissa kaupungeissa. Lähes kaikissa tarkastelu-kaupungeissa keskimääräinen neliövuokra oli noin kymmenen euroa.

Kansaneläkelaitoksen myöntämän asumistuen avulla pyritään kohtuullistamaan monille perhekunnille korkeiksi nousevia asumiskustannuksia. Asumistukea voi hakea sekä vuokra- että omistusasunnon asumismenoihin. Omistusasumisen menoiksi hyväksytään myös valtioneuvoston asetuksessa vahvistettu osuus henkilökohtaisten asuntolainojen (esim. pankki- tai aravalainojen) vuotuisista koroista. Henkilökohtaisten lainojen vuotuisista koroista otetaan asumismenoina huo-

mioon 55 prosenttia. Yhtenäislainojen vuosimaksuista tai ennen vuosimaksua määräystä kiinteästä korosta otetaan asumismenoksi 80 prosenttia.

Taulukko 5.1 Keskimääräiset omistusasumisen kustannukset ja vuokrat kuukaudessa erällä alueilla vuonna 2006, (euroa/neliö).

	Omistusasumisen asumiskustannus (prosenttia vuokratustannuksista)	Vuokratustannus (prosenttia Helsingin vuokratasosta)
Espoo	8,5 (78 %)	10,9 (80 %)
Helsinki	9,7 (71 %)	13,7 (100 %)
Joensuu	6,4 (62 %)	10,3 (75 %)
Jyväskylä	6,6 (61 %)	10,9 (80 %)
Kuopio	6,8 (63 %)	10,8 (79 %)
Lahti	6,1 (61 %)	10,0 (73 %)
Lappeenranta	6,5 (65 %)	10,0 (73 %)
Oulu	6,5 (64 %)	10,1 (74 %)
Pori	5,6 (67 %)	8,3 (61 %)
Rovaniemi	5,7 (61 %)	9,4 (69 %)
Tampere	7,3 (72 %)	10,2 (74 %)
Turku	6,7 (66 %)	10,1 (74 %)
Vaasa	6,0 (64 %)	9,4 (69 %)
Vantaa	7,5 (67 %)	11,2 (82 %)

Lähde: Alueittain eritelty vuokrataso on KTI Kiinteistötiedon tietokannasta, omistusasumisen kustannus perustuu tekijöiden laskelmaan.

Asumistuki on saajalleen verotonta tuloa. Tuen määräytymiseen vaikuttavat ruokakunnan henkilöluku, asumismenot, omaisuus, bruttokuukausitulojen yhteismäärä sekä asunnon sijaintikunta, pinta-ala, valmistusvuosi ja lämmitysjärjestelmä. Ruokakunnalla tarkoitetaan samassa asunnossa pysyvästi asuvia henkilöitä ja asumistukea maksetaan heille yhteisesti. Asumistuki lasketaan enimmäisasumismenojen perusteella, jos todelliset asumismenot ovat niitä suuremmat. Asumistuen määrä lasketaan vähentämällä hyväksytyistä asumismenoista ruokakunnan tulojen perusteella määräytyvä perusomavastuu. Asumistuki on 80 prosenttia näin saadusta määrästä.

Kaavamuodossa

$$\text{Asumistuki} = 0,8 * \{ \text{MINIMI}[\text{asumimeno}(\text{todellinen}), \text{asumimeno}(\text{maksimi})] - \text{perusomavastuu} \}$$

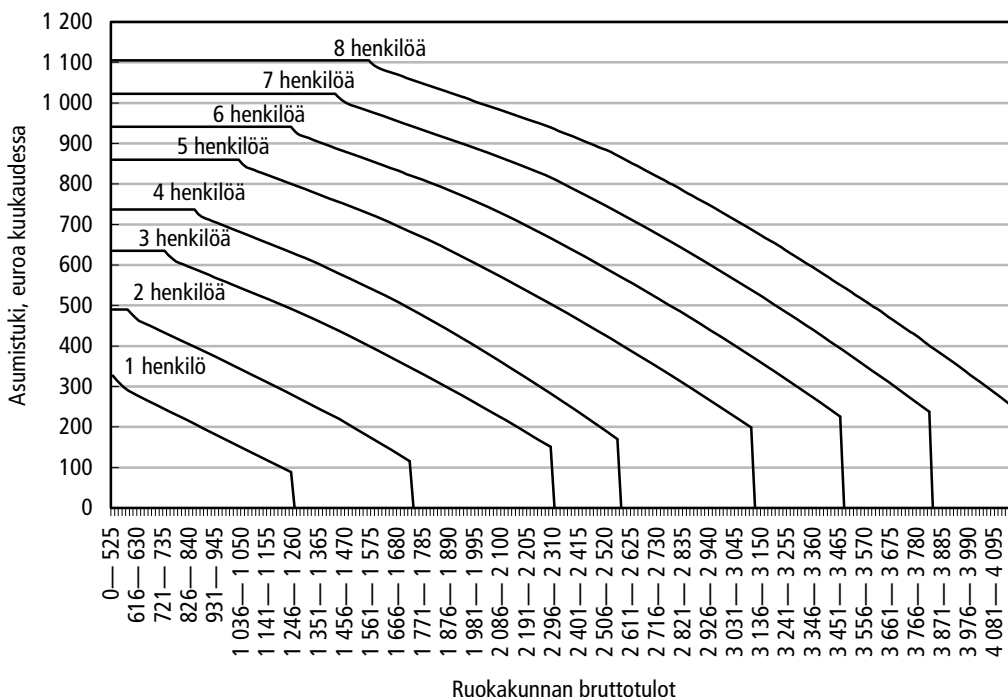
Valtioneuvosto vahvistaa vuosittain asumistuen perusteet kuten ruokakunnan yhteisten tulojen perusteella määräytyvät perusomavastuut, asumismenojen kohtuulliset enimmäismäärät sekä asuntojen kohtuulliset enimmäispinta-alat. Jos tulot ylittävät valtioneuvoston vahvistaman enimmäismäärän, ruokakunta ei voi saada lainkaan asumistukea. Enimmäisasumismenot vahvistetaan asunnon sijaintikunnan mukaan (katso liite 2). Suomen kunnat on jaettu asumismenojen kalleuden perusteella neljään kuntaryhmään. Perusomavastuu on eritelty kol-

meen kuntaryhmään siten, että kuntaryhmät I ja II ovat identtiset. Ruokakunnan tuloiksi lasketaan varsin laajasti eri tulolähteitä. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät ruokakunnan tulot, jotka eivät vaikuta asumistukeen, ovat lapsilisä, toimeentulotuki ja lapsen hoitotuki.

Edellä on lyhyesti pyritty kuvaamaan asumistuen määräytymistä. Koska tässä tutkimuksessa tarkastellaan joitain esimerkkiperheitä ja perheenjäsenten liikkuvuuteen liittyviä taloudellisia kannustimia, on tarkoituksenmukaista tarkastella asumistukea myös vastaavilla esimerkkitapauksilla. Käytännössä suurin osa asumistuen saajista asuu vuokra-asunnossa. Sen vuoksi jäljempänä on käytetty esimerkkilaskelmissa vuokratukustannuksia.

Asumistukijärjestelmä on erittäin monimutkainen. Kuviossa 5.1 on pyritty keskittymään oleellisiin asioihin asumistuen määräytymisessä (katso myös liite 2). Nelihenkinen ruokakunta voi saada asumistukea enintään noin 740 euroa kuukaudessa (kuvio 5.1). Ruokakunnan bruttotulojen ollessa yli 800 euroa asumistuki alkaa asteittain laskea ja tulojen yltäessä noin 2 400 euroon kuukaudessa asumistukea ei enää saa. Yhden henkilön ruokakunnan enimmäisasumistuki on noin 340 euroa kuukaudessa ja asumistuki lakkaa, kun bruttotulojen ovat noin 1 200 euroa kuukaudessa. Enimmäisasumistuki laskee suhteellisen nopeasti ruokakunnan bruttokuukausitulojen kasvaessa.

Kuvio 5.1 Maksimiasumistuki ruokakunnan bruttokuukausitulojen mukaan vuonna 2007 kuntaryhmissä I, euroa kuukaudessa.



Asumistuki jo itsessään näyttäisi aiheuttavan merkittävän kannustinongelman. Yhden henkilön ruokakunnan alin asumistuki on noin 100 euroa kuukaudessa. Jos henkilön tulot nousevat hieman kyseiseen tukeen oikeuttavaa tulotaso korkeammaksi, tuki loppuu kokonaan. Kuten jäljempänä tullaan näkemään, työllistyminen toiseen seutukuntaa lisää kotitalouden tuloja tyypillisissä tapauksissa vain muutamia satoja euroja. Jos työllistymisen seurauksena asumistuki vähennee esimerkiksi 100 euroa, ei työllistyminen ole kovinkaan kannustavaa taloudellisesti.

Toinen asumistuessa oleva työvoiman liikkuvuuden kannalta ongelmallinen kohta on enimmäisvuokrataso. Asumistuen enimmäisvuokrataso on vuonna 2007 Helsingissä 11,05 euroa neliöltä, kun keskimääräinen vuokra-asunnon neliövuokra kuukaudessa oli 13,7 euroa vuonna 2006 (taulukko 5.1). Muissa suuremmissa kaupungeissa keskimääräinen neliövuokrataso vastaa suunnilleen asumistuen enimmäisvuokratasoa. Koska Helsingissä vuokralla asuvan henkilön asumistuen enimmäisvuokrataso on alhaisempi kuin keskimääräinen vuokrataso, muuttaminen Helsinkiin vähentää useissa tapauksissa asumistuen asumiskustannuksia tasaavaa vaikutusta, vaikka tulot eivät muuton yhteydessä juurikaan muuttuisi. Jos taas henkilö asettuu asumaan kauemmas Helsingin kaupungista, kustannuksissa on otettava huomioon mahdollinen päivittäisen työmatkaliikenteen kustannusten nousu verrattuna aiempaan asumispaikkaan.

5.2 Työmatkakustannukset

Työmatkapedelöinnin kustannukset ovat tietysti riippuvaisia työmatkan pituudesta ja käytetystä kulkuvälineestä. Noin sadan kilometrin junalipun hinta kuukaudessa on lähes 300 euroa (taulukko 5.2). Koska työmatkakustannukset voidaan ansiotuloverotuksessa vähentää tuloista, todellinen työmatkakustannus on riippuvainen myös henkilön marginaaliveroasteesta. Todellinen työmatkakustannus saadaan kaavasta:

$$\text{nettotyömatkakustannus} = (1 - \text{marginaaliveroaste}) * \text{bruttotyömatkakustannus}$$

Pendelöintiin kuluu myös aikaa. Matka-ajan kustannuksen voidaan arvioida olevan noin kolmannes tuntipalkasta. Matka-ajan hintaa ei ole kuitenkaan otettu huomioon seuraavan jakson kannustinlaskelmissa.

Taulukko 5.2 Pendelöintiin liittyviä matkakustannuksia*, euroa kuukaudessa.

	Euroa		Euroa
Helsinki-Turku	361,70	Tampere-Hämeenlinna	233,50
Helsinki-Tammisaari	294,40	Tampere-Riihimäki	289,30
Helsinki-Karjaa	349,70	Tampere-Jyväskylä	324,80
Helsinki-Oulu	533,90		
Helsinki-Jyväskylä	482,20	Oulu-Oulainen	257,90
Helsinki-Kotka	439,50	Oulu-Ylivieska	305,60
Helsinki-Riihimäki	215,20		
Helsinki-Hämeenlinna	267,00		
Helsinki-Toijala	320,80		
Helsinki-Tampere	361,70		
Helsinki-Lahti	289,30		
Helsinki-Kouvola	368,50		

* 30 päivän pikajunan (tai lähimmän vastaavan) lippujen hintoja toisessa luokassa 7.1.2007 alkaen.

5.3 Esimerkkiperheiden työmatkaliikkumisen taloudelliset kannustimet

Arvioitaessa kotitalouden kannustimia vaihtaa asuinseutukuntaa työllistymisen seurauksena tai liikkumista töihin toiseen seutukuntaan täytyy tarkastella kotitalouden tulonmuodostusta varsin yksityiskohtaisesti. Tarkastelun kohteena ovat henkilön omat ja puolison palkkatulot, verot, päivähoitomaksut, asumistuki ja toimeentulotuki ennen ja jälkeen liikkumispäätöksen sekä asumiskustannusten ja matkakustannusten muutokset. Seuraavassa tarkastelussa on laskettu joidenkin esimerkkiperheiden tulonmuodostus Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen TUJA-mallia käyttäen (Viitamäki 2007) ja tarkasteluun on lisätty työvoiman liikkuvuuskustannukset.

Ensimmäinen esimerkki kuvaa työttömän yksin asuvan henkilön brutto- ja nettotuloja vuonna 2007, jos hän asuu asumistuen toisessa kuntaryhmässä ja työllistyy (taulukko 5.3). Henkilö on lähtötilanteessa työttömänä joko työttömyysturvan peruspäivärahalla tai ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä. Henkilön ollessa ansiosidonnaisella työttömyysturvalla hänen kuukausipalkkansa ennen työttömyyttä vaihtelee 2 000 eurosta 3 600 euroon. Riippuen bruttotuloista työttömän veroaste vaihtelee 19,4 prosentista 24,1 prosenttiin ja marginaaliveroaste 25,5 prosentista 30,2 prosenttiin. Peruspäivärahalla oleva henkilö, jonka bruttotulot ovat 514 euroa kuukaudessa, saa enimmillään asumistukea 294 euroa ja toimeentulotukea 85 euroa kuukaudessa. Jos työttömän bruttotulot ovat 1 140 euroa kuukaudessa, asumistuki on 108 euroa. Riippuen työttömän bruttotuloista hänen käytettävissä olevat tulonsa siis vaihtelevat 794 eurosta 1 142 euroon.

Taulukko 5.3 Yksinasuvan esimerkkihenkilön tulot työmarkkina-aseman mukaan eri palkkatasoilla.

	Työttömänä asumistuen II kuntaryhmässä asuen				Työllistymisen ja muuttamisen jälkeen asumistuen I kuntaryhmässä asuen		
	0	2 000	2 600	3 600			
Tulot ennen nykyistä työmarkkina-asemaa, euroa/kk							
Bruttotulot, euroa/kk	514	1 139	1 315	1 505	2 000	2 600	3 600
Veroaste, %	19,4	22,1	23,2	24,1	25,9	30,3	35,4
Marginaaliveroaste, %	25,5	30,2	30,2	30,2	44,8	44,8	50,0
Asumistuki, euroa/kk	294	108	0	0	0	0	0
Toimeentulotuki, euroa/kk	85	0	0	0	0	0	0
Kotitalouden käytettävissä oleva tulo, euroa/kk	794	995	1 010	1 142	1 482	1 812	2 326
A: Muuttamisen jälkeen							
Vuokra-asunnon vuokra	378	378	378	378	507	507	507
Kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen, euroa/kk	416	618	632	765	975	1305	1 819
B: Pendelöinti, bruttokustannus	0	0	0	0	267	267	267
Matkakustannus, netto	0	0	0	0	147	147	134
Vuokra-asunnon vuokra	378	378	378	378	378	378	378
Kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumis- ja matkakustannusten jälkeen, euroa/kk	416	618	632	765	957	1 287	1 814

Lähde: Viitamäki (2007) ja työvoiman liikkumiskustannuksen osalta tämän tutkimuksen omat laskelmat.

Työttömän oletetaan työllistyessään saavan kuukausipalkkaa 2 000 eurosta 3 600 euroon. Veroaste vaihtelee tällöin 25,9 prosentista 35,4 prosenttiin ja marginaaliveroaste 44,8 prosentista 50,0 prosenttiin. Käytettävissä olevat kuukausitulot vaihtelevat 1 482 eurosta 2 326 euroon ennen liikkumiseen liittyviä kustannuksia.

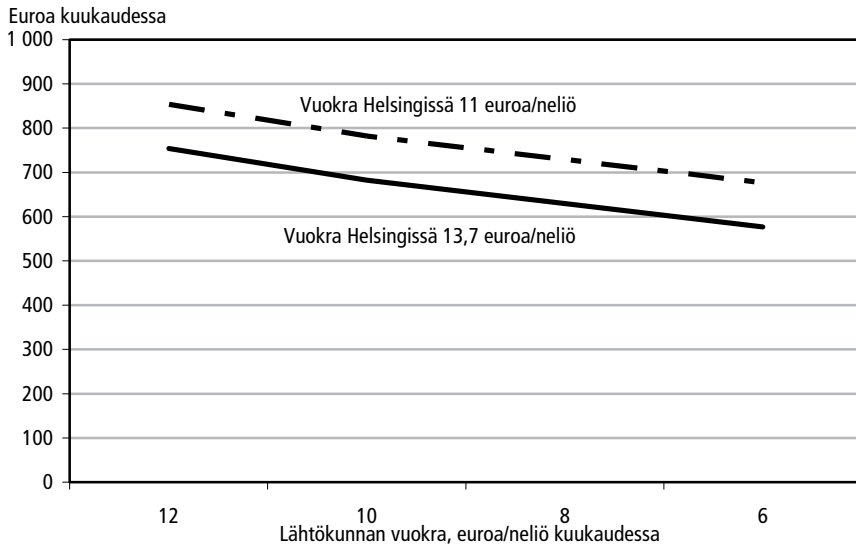
Työttömänä ollessaan henkilön oletetaan asuvan vuokralla noin sadan kilometrin päässä Helsingistä olevassa kaupungissa, esimerkiksi Hämeenlinnassa tai Lahdessa. Vuokratkustannukset ovat 378 euroa kuukaudessa. Muuttaessaan Helsinkiin hänen vuokratkustannuksensa nousevat 507 euroon kuukaudessa.

Jos tällainen yksinasuva työtön henkilö, joka ennen työttömyysjaksoa sai 2 000 euron kuukausipalkkaa, muuttaa Helsinkiin asumaan ja töihin samalla 2 000 euron kuukausipalkalla, hänen käytettävissä olevat tulonsa kasvavat asumiskustannusten muutoksen huomioon ottamisen jälkeen 357 euroa (975–618) kuukaudessa. Laskelmassa oletetaan, ettei mahdollista Helsingin kaupungin sisäistä matkakorttia tarvita.

Jos hän päättää pendelöidä Helsinkiin, hänen käytettävissä olevat tulonsa kasvavat asumis- ja matkakustannusten jälkeen 339 euroa (957–618) kuukaudessa. Laskelmassa ei ole otettu huomioon pendelöintiajan kustannuksia eikä mahdollisesti tarvittavaa Helsingin kaupungin sisäistä matkakorttia. Muuttaminen on tässä tapauksessa taloudellisesti kannattavampaa kuin pendelöinti.

Työllistymisen ja liikkuvuuden kannustimet riippuvat palkkatulojen korkeudesta ennen työllistymistä ja sen jälkeen sekä asumiskustannuksista (taulukko 5.3). Kuviossa 5.2 tarkastellaan yksinasuvan henkilön kannustimia muuttaa töihin Helsingin seutukuntaan eri asumiskustannuksilla. Esimerkkihenkilön kuukausipalkka on ennen työttömyysjaksoa 2 000 euroa ja työttömyyden päätyttyä 2 600 euroa. Jos henkilön uuden asunnon vuokra on Helsingin keskivuokra eli 13,7 euroa neliöltä kuukaudessa ja hänen vanhan asuntonsa vuokra on Hämeenlinnassa 10 euroa neliöltä kuukaudessa, työllistyminen lisää henkilön käytettävissä olevia tuloja asumismenojen jälkeen vajaat 700 euroa kuukaudessa. Mitä suurempi on tulokunnan ja lähtökunnan vuokrien ero, sitä vähemmän työn perässä muuttaminen kannattaa taloudellisesti.

Kuvio 5.2 Yksinasuvan henkilön* käytettävissä olevien tulojen herkkyys vuokra-kustannusten muutosten suhteen.

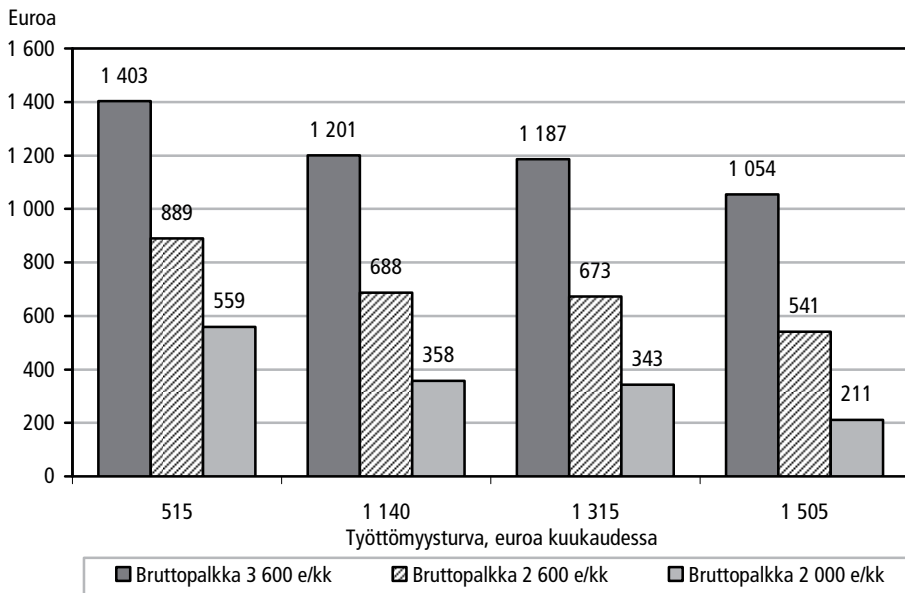


* Käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen. Henkilö ansaitsi ennen työttömyysjaksoa 2 000 euroa kuukaudessa ja muutettuaan töihin Helsinkiin 2 600 euroa (esimerkki taulukosta 5.3).

Yksinasuvalla työttömällä henkilöllä on kohtuulliset taloudelliset kannustimet muuttaa asuinseutukuntaan, jos hän työllistyessään saa keskipalkkaisen työpaikan, esimerkissä 2 600 euroa kuukaudessa (kuvio 5.3). Työllistymis- ja muuttokannustimet ovat merkittävästi riippuvaisia työttömyysturvan määrästä (eli palk-

katasosta ennen työttömyysjaksoa, jos henkilö on ansiosidonnaisella työttömyysturvalla) ja uuden työpaikan palkkatasosta. Mitä korkeampaa työttömyysturvaa henkilö on saanut työttömänä ollessaan ja mitä pienempää palkkaa hän saa työllistyessään työttömyysjakson jälkeen, sitä vähemmän hänen käytettävissä olevat tulonsa työllistymisen ja muuttamisen seurauksena kasvavat. Työttömyysaikaisten ja työllistymisen jälkeisten bruttotulojen vaikutus pendelöintikannustimiin on yhdenmukainen muuttamiskannustimien kanssa.

Kuvio 5.3 Yksinasuvan henkilön* käytettävissä olevien tulojen muutosherkkyys työttömyysturvan tason ja uuden työsuhteen palkan suhteen.



* Käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen. Henkilön asumiskustannukset ennen muuttoa ovat 10,2 euroa neliö kuukaudessa ja muuttamisen jälkeen 13,7 euroa kuukaudessa (esimerkki taulukosta 5.3).

Perheellisen kannustimet liikkuu työn perässä ovat heikommät kuin yksinasuvan; pendelöinti kannattaa taloudellisesti paremmin kuin muuttaminen

Toisessa esimerkissä tarkastellaan nelihenkisen kotitalouden kannustimia (taulukko 5.4). Tarkasteltavan henkilön puolison oletetaan olevan työssä 2 000 euron kuukausipalkalla, jolloin puolison nettotulot ovat 1 543 euroa. Tilastojen perusteella vaikuttaa siltä, että muuttamisen yhteydessä puolison tulot usein laskevat. Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan tässä kuitenkin, että puolison palkka pysyy samana riippumatta esimerkkihenkilön työmarkkina-asemasta tai perheen muuttamisesta. Työttömän henkilön bruttotulot vaihtelevat eri esimerkeissä 657 eurosta 1 649 euroon ja nettotulot 521 eurosta 1 243 euroon. Vastaavas-

ti hänen veroasteensa vaihtelee 20,7 prosentista 24,6 prosenttiin ja marginaaliveroasteensa 25,5 prosentista 30,3 prosenttiin. Jos työtön on peruspäivärahalla, perhe saa asumistukea 286 euroa kuukaudessa. Lapsilisä on 211 euroa kuukaudessa. Kotitalouden käytettävissä oleva tulo vaihtelee ennen liikkumiskustannusten huomioonottamista 2 561 eurosta 2 997 euroon riippuen työttömyysturvan määrästä.

Taulukko 5.4 Perheellisen henkilön kotitalouden* tulot työmarkkina-aseman mukaan eri palkkatasoilla, kun puoliso on töissä 2 000 euron kuukausipalkalla.

	Työttömänä asumistuen II kuntaryhmässä asuen				Työllistymisen ja muuttamisen jälkeen asumistuen I kuntaryhmässä asuen		
	0	2 000	2 600	3 600			
Bruttotulot, euroa/kk	657	1 282	1 458	1 649	2 000	2 600	3 600
Veroaste, %	20,7	23	23,9	24,6	25,9	30,3	35,4
Marginaaliveroaste, %	25,5	30,2	30,2	30,3	44,8	44,8	49,9
Nettotulo, euroa/kk	521	987	1 110	1 243	1 482	1 812	2 326
Puolison bruttokuukausipalkka on 2 000 euroa ja veroaste 25,9 prosenttia => nettopalkka 1 543 euroa							
Asumistuki, euroa/kk	286	0	0	0	0	0	0
Lapsilisä	211	211	211	211	211	211	211
Päivähoitomaksu	0	0	0	0	200	200	200
Kotitalouden käytettävissä oleva tulo, euroa/kk <i>(molempien ollessa töissä päivähoitomaksu on vähennetty)</i>	2 561	2 741	2 864	2 997	3 036	3 366	3 880
A: Muuttaminen							
Vuokra-asunnon vuokra, euroa/kk	765	765	765	765	1 048	1 048	1 048
Kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen, euroa/kk	1 796	1 976	2 099	2 232	1 988	2 318	2 832
B: Pendelöinti, bruttokustannus							
Matkakustannus, netto	0	0	0	0	267	267	267
Vuokra-asunnon vuokra, euroa/kk	765	765	765	765	765	765	765
Kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumis- ja matkakustannusten jälkeen, euroa/kk	1 796	1 976	2 099	2 232	2 124	2 454	2 981

* vanhemmat ja 5- sekä 15-vuotiaat lapset.

Lähde: Viitamäki (2007) ja liikkumiskustannuksen osalta tämän tutkimuksen omat laskelmat.

Perheellinen työtön työllistyy samoille palkoille kuin perheetön työtön edellä. Työllistymisen seurauksena veroasteet ja nettotulot muuttavat. Jos molemmat puoliset ovat työssä, päivähoitomaksu on otettava huomioon kotitalouden käytettävissä olevia tuloja laskettaessa. Kotitalouden käytettävissä oleva tulo vaihtelee nyt ennen liikkumiskustannusten huomioon ottamista 3 036 eurosta 3 880 euroon riippuen kuukausipalkan suuruudesta.

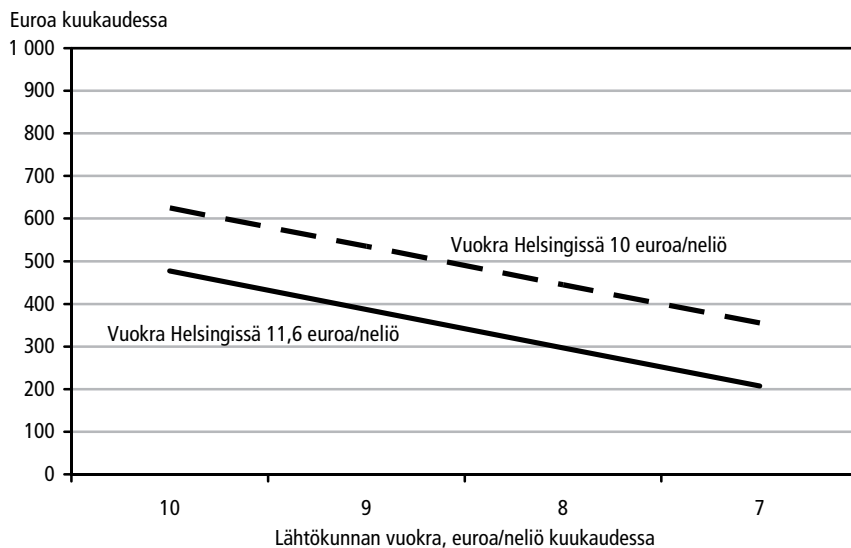
Työttömänä ollessaan henkilön perheen oletetaan edellisen esimerkin tavoin asuvan vuokralla kaupungissa noin 100 kilometrin päässä Helsingistä, esimerkiksi Hämeenlinnassa tai Lahdessa. Vuokrakustannukset ovat 765 euroa kuukaudessa. Helsingissä asuttaessa vuokrakustannukset ovat 1 048 euroa kuukaudessa.

Jos tällainen perhe, jossa työtön henkilö sai ennen työttömyysjaksoa 2 000 euron kuukausipalkkaa, muuttaa Helsinkiin asumaan ja työtön henkilö saa työpaikan samalla 2 000 euron kuukausipalkalla, hänen perheensä käytettävissä olevat tulot kasvavat asumiskustannusten huomioon ottamisen jälkeen 12 euroa (1 988–1 976) kuukaudessa. Jos hän päättää pendelöidä Helsinkiin töihin, hänen perheensä käytettävissä olevat tulot kasvavat asumis- ja matkakustannusten huomioonottamisen jälkeen 148 euroa (2 124–1 976) kuukaudessa. Mitä korkeampaa palkkaa hän onnistuu saamaan uudessa työsuhteessa, sitä enemmän hän hyötyy työllistymisestä ja työn perässä liikkumisesta. Matalapalkkaisen henkilön perheen taloudelliset kannustimet muuttaa Helsingin seutukuntaan työn perässä ovat varsin pienet riippumatta siitä, pendelöikö hän tai muuttaako hänen perheensä työn perässä.

Kuviossa 5.4 tarkastellaan nelihenkisen perheen kannustimia muuttaa Helsingin seutukuntaan eri asumiskustannuksilla toisen vanhemman työllistyessä. Esimerkkihenkilön kuukausipalkka on ennen työttömyysjaksoa 2 000 euroa ja työttömyysjakson jälkeen 2 600 euroa. Jos perheen uuden asunnon vuokra on Helsingissä 11,6 euroa neliöltä kuukaudessa ja perheen vanhan asunnon vuokra on Hämeenlinnassa 9 euroa neliöltä kuukaudessa, toisen vanhemman työllistyminen lisää perheen käytettävissä olevia tuloja asumismenojen jälkeen vajaat 400 euroa kuukaudessa. Mitä suurempi on tulokunnan ja lähtökunnan asunnon vuokrien ero, sitä vähemmän työn perässä muuttaminen kannattaa taloudellisesti.

Jos työn taloudellisen kannustavuuden lisäksi otetaan huomioon pendelöintiin kuluva aika ja lapsiperheen muuttamiseen liittyvät monet käytännön hankaluuDET, on varsin luonnollista, että muuttoalttius laskee nopeasti 25–30-ikävuoden jälkeen. Keskimääräistä parempipalkkaisilla rakennus- ja metallialalla työskentelevillä miehillä taloudelliset kannustimet pendelöidä töihin ovat kohtuulliset. Perheellisillä on siis paremmat taloudelliset kannustimet pendelöidä kuin muuttaa.

Kuvio 5.4 Perheen* käytettävissä olevien tulojen muutosherkkyys vuokra-
kustannusten suhteen.



* Koko kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen. Henkilö ansaitsi ennen työttömyysjaksoa 2 000 euroa kuukaudessa ja muuttaessaan perheineen Helsinkiin töihin hän ansaitsee 2 600 (esimerkki taulukosta 5.4). Työllisen puolison palkka säilyy 2 000 eurossa kuukaudessa.

Perheen tulojen mukaan laskeva asumistuki heikentää lapsiperheen kannustimia liikkua työn perässä, jos molemmat puoliset ovat työttömiä

Edellä tarkastelluille esimerkkiperheille on laskettu TUJA-mallin avulla tulonmuodostus ja verotus varsin yksityiskohtaisesti. Näiden laskelmien avulla voidaan kohtuullisen luotettavasti rakentaa myös uusia esimerkkitapauksia. Seuraavaksi tarkastellaan taloudellisia kannustimia työn perässä liikkumiseen sellaisilla tulotasoilla, joissa asumistuen vaikutus korostuu (taulukko 5.5). Tarkastelun kohteena on muuten sama nelihenkinen perhe kuin edellä paitsi, että tarkasteltavan henkilön puoliso on työttömänä koko ajan. Tarkasteltava henkilö työllistyy, mutta puoliso pysyy työttömänä. Työttömänä olevan bruttotyöttömyysturva on 1 200 euroa kuukaudessa.

Taulukko 5.5 Perheellisen henkilön kotitalouden* tulot työmarkkina-aseman mukaan eri palkkatasoilla, kun puoliso on työttömänä.

	Työttömänä asumistuen II kuntaryhmässä asuen				Työllistymisen ja muuttamisen jälkeen asumistuen I kuntaryhmässä asuen		
	0	2 000	2 600	3 600			
Bruttotulot, euroa/kk	657	1 282	1 458	1 649	2 000	2 600	3 600
Veroaste, %	20,7	22	23	24	25	27,5	30
Marginaaliveroaste, %	25,5	30,2	30,2	30,3	40	44	48
Nettotulo, euroa/kk	521	1 000	1 123	1 253	1 500	1 885	2 520
Puolison bruttotyöttömyysturva on 1 200 euroa kuukaudessa ja veroaste 22,0 prosenttia => netto-työttömyyskorvaus 936 euroa/kk							
Asumistuki, euroa/kk	513	378	338	292	227	0	0
Lapsilisä	211	211	211	211	211	211	211
Päivähoitomaksu	0	0	0	0	0	0	0
Kotitalouden käytettävissä oleva tulo, euroa/kk <i>(molempien ollessa töissä päivähoitomaksu on vähennetty)</i>	2 181	2 525	2 608	2 692	2 874	3 032	3 667
A: Muuttaminen							
Vuokra-asunnon vuokra, euroa/kk	765	765	765	765	1 048	1 048	1 048
Kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumiskustannusten jälkeen, euroa/kk	1 416	1 760	1 843	1 927	1 826	1 984	2 619
B: Pendelöinti, bruttokustannus	0	0	0	0	267	267	267
Matkakustannus, netto	0	0	0	0	147	147	134
Vuokra-asunnon vuokra, euroa/kk	765	765	765	765	765	765	765
Kotitalouden käytettävissä olevat tulot asumis- ja matkakustannusten jälkeen, euroa/kk	1 416	1 760	1 843	1 927	1 962	2 120	2 768

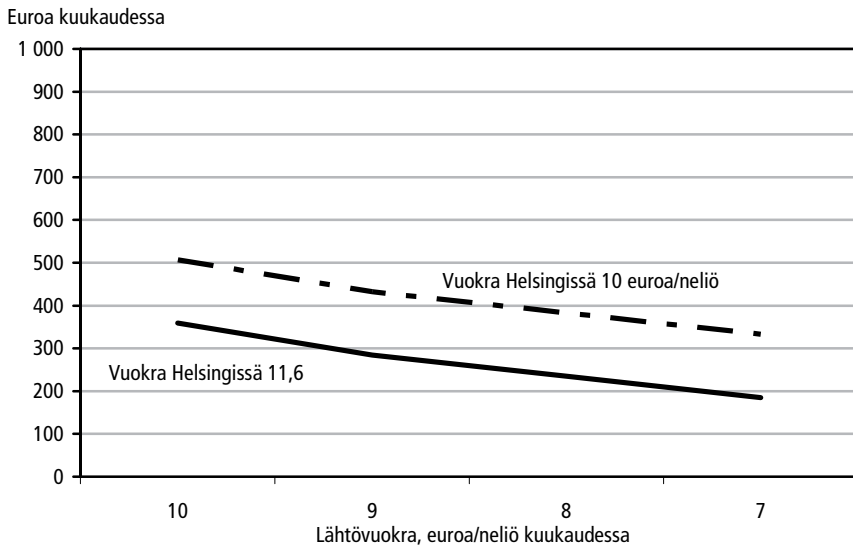
* Puolisot sekä 5- ja 15-vuotiaat lapset. Puoliso on työttömänä 1 200 euron työttömyysturvalla.

Jos tarkasteltava henkilö on ansiosidonnaisella työttömyysturvalla ja hän saisi työllistyessään 2 000–3 000 euron kuukausipalkkaa, muuttaminen asumaan ja työskentelemään Helsinkiin ei nostaisi perheen käytettävissä olevia tuloja asumiskustannusten jälkeen kuin sadasta kahteensataan euroa. Jos työllistyvä henkilö on työttömänä ollessaan työttömyysturvan peruspäivärahalla, työllistyminen keskipalkkatasolle (2 600 euroa kuukaudessa) kasvattaa perheen käytettävissä olevia tuloja asumiskustannusten jälkeen vajaat 600 euroa (1 984–1 416 = 568) kuukaudessa.

Nelihenkisessä perheessä, jossa molemmat aikuiset ovat olleet työttömänä, toisen aikuisen työllistyminen Helsinkiin olisi taloudellisesti kannustavampaa, jos työllistyvä henkilö ryhtyisi pendelöimään. Jos tarkasteltava henkilö ansaitsee ennen työttömyysjaksoa 2 000 euroa kuukaudessa ja työllistyessään 2 600 euroa kuukaudessa, kotitalouden käytettävissä olevat tulot nousevat vajaat 400

euroa ($2\,120 - 1\,760 = 360$) kuukaudessa henkilön ryhtyessä pendelöimään. Jos perhe muuttaa, kotitalouden käytettävissä olevat tulot nousevat reilut 200 euroa ($1\,984 - 1\,760$) kuukaudessa.

Kuvio 5.5 Perheellisen henkilön* kotitalouden käytettävissä olevien tulojen muutosherkkyys vuokrakustannusten suhteen, kun henkilö muuttaa Helsinkiin töihin.



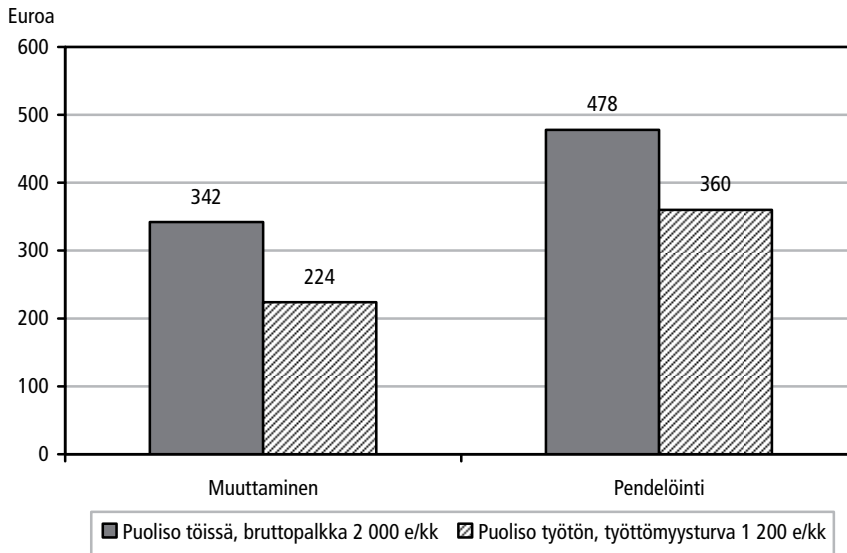
*Henkilö ansaitsi ennen työttömyysjaksoa 2000 euroa kuukaudessa, ja muuttaessaan Helsinkiin hän ansaitsee 2600 euroa (esimerkki taulukosta 5.5). Työttömän puolison ansiosidonnainen työttömyysturva säilyy 1200 eurossa kuukaudessa.

Kuviossa 5.5 tarkastellaan asumiskustannusten vaikutusta nelihenkisen perheen kannustimiin muuttaa Helsinkiin toisen vanhemman työllistyessä. Esimerkkihenkilön kuukausipalkka on ennen työttömyysjaksoa 2 000 euroa ja työttömyyden päätyttyä 2 600 euroa. Jos perheen uuden asunnon vuokra on Helsingissä 11,6 euroa neliö kuukaudessa ja perheen vanhan asunnon vuokra on Hämeenlinnassa 9 euroa neliö kuukaudessa, toisen vanhemman työllistyminen lisää perheen käytettävissä olevia tuloja asumismenojen jälkeen vajaat 300 euroa kuukaudessa. Mitä suurempi on tulokunnan ja lähtökunnan vuokrien ero, sitä vähemmän työn perässä muuttaminen kannattaa taloudellisesti.

Tarkastellaan vielä yhteenvetona muuttamisen ja pendelöinnin taloudellista kannustavuutta nelihenkisen perheen näkökulmasta (kuvio 5.6). Taulukkoihin 5.4 ja 5.5 perustuvassa tarkastelussa työllistyvän puolison oletetaan saavan Helsingistä työpaikan 2 600 euron kuukausipalkalla. Perheen asumis- ja matkakustannusten jälkeisten käytettävissä olevien tulojen muutosta tarkastellaan liikkumismuodon ja puolison työmarkkina-aseman suhteen. Taloudelliset kannustimet työllistyä

toiselle seutukunnalle ovat nelihenkisen perheen tapauksessa suuremmat, jos esimerkkihenkilö ryhtyy pendelöimään. Puolison työttömyys laskee esimerkkihenkilön kannustimia työllistyä Helsinkiin.

Kuvio 5.6 Nelihenkisen perheen käytävissä olevien tulojen muutokset esimerkkihenkilön työllistyessä, puolison työmarkkina-aseman ja liikkuvuusmuodon suhteen*.



* Käytävissä olevat tulot asumis- ja matkakustannusten jälkeen. Esimerkkihenkilö työllistyy Helsinkiin 2 600 euron kuukausipalkalla (esimerkit taulukoista 5.4 ja 5.5.)

Yksilötason seuranta-aineistojen perusteella tiedetään, että sukupuoli vaikuttaa merkittävästi työvoiman liikkuvuuspäätöksiin. Naiset ovat selvästi haluttomampia pendelöimään kuin miehet. Perheellisiä miehiä on mahdollista saada pääkaupunkiseudulle keskipalkkaisein työsuhteisiin pendelöinnin kautta. Perheellisiä naisia sen sijaan on vaikeampaa saada keskipalkkaisein työsuhteisiin, koska perheillä ei ole juurikaan taloudellisia kannustimia muuttaa asuinseutukuntaa ja koska naiset ovat haluttomampia pendelöimään kuin miehet.

6 YHTEENVETO JA POLITIIKKAPOHDINTOJA

Tutkimuksessa selvittiin työvoiman alueelliseen liikkumiseen vaikuttavia tekijöitä ja laajennettiin perinteisiä työllistymisen kannustavuuslaskelmia ottamalla huomioon työvoiman liikkuvuuteen liittyviä kustannuksia. Työvoiman kohtaannon parantamisen kannalta Helsingin metropolialue on avainasemassa, koska työvoiman kysyntä on siellä suurinta. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin perinteisillä työllistymisen kannustavuuslaskelmilla kotitalouden käytettävissä olevien tulojen muutosta silloin, kun työtön perheenjäsen työllistyy. Työllistymiskannustimia lasketaan eri sosioekonomisille perhetyypeille. Seuraavassa esitetään tiivistetysti keskeisimmät havainnot ja lisäksi pohditaan miten liikkuvuuteen voidaan vaikuttaa politiikkatoimilla.

Työhön liittyvien seikkojen sijaan pikemminkin elämäntilanne, ikä ja koulutus vaikuttavat henkilöiden muuttamiseen

Opiskeluaikaisen muuttaminen opiskelupaikkakunnille ja välitön valmistumisen jälkeinen sijoittuminen muodostavat keskeisen osan monien alueiden muuttotappioista ja -voitoista. Sen sijaan yli 35-vuotiaat muuttavat asuinseutukuntaa enää varsin harvoin. Opiskelusta yhä suurempi osa on korkea-asteen koulutusta, jossa opiskelupaikat ovat keskittyneet yliopistokaupunkeihin, joten opiskeluun liittyvään muuttoon lienee melko vaikea vaikuttaa muutoin kuin koulutuspolitiikalla.

Valmistumisen jälkeen muuttamista määrää pitkälti työn saanti. Reilut puolet korkeakouluopiskelijoista työllistyy opiskeluseudullaan, eli lähimenneisyudessa valmistuneiden muuttajapotentiaali on huomattava. Toisaalta tulevaisuudessa kun nuorten ikäluokkien koko pienenee, vastakoulutetun työvoiman saanti kasvutoimialoille hidastuu ja ne joutuvat rekrytoimaan enemmän työmarkkinoilla jo olevia. Tämä todennäköisesti lisää alueiden välistä kilpailua osaavasta työvoimasta. Samaan aikaan myös ammatillisen liikkuvuuden merkitys korostuu. Nykyisin ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus näyttävät olevan varsin erillisiä ilmiöitä.

Työttömyyden pitkittyminen vähentää muuttohalukkuutta

Työn perässä muuttajat näyttävät olevan melko rajattu joukko. Muuttajat ovat tyypillisesti nuoria, perheettömiä ja korkeasti koulutettuja. Myös työttömät muuttavat aktiivisemmin kuin työssä olevat. Kuitenkin työttömyyden pitkittyessä muuttohalukkuus laskee. Syy-seuraussuhde ei kuitenkaan ole ilmeinen; osa pitkäaikaistyöttömistä voi olla työttömänä muuttamisen rajoitteiden vuoksi, sen sijaan että pitkäaikaistyöttömyys ehkäisisi muuttamista.

Raportissa tehdyt tilastotarkastelut osoittavat, että ennen muuttoa työssä olevilla työllisyysaste on muuton jälkeen matalampi kuin paikalleen jääneiden työllisyysaste. Tämä heijastanee muuttojen taustalla vaikuttavia moninaisia syitä kuten esimerkiksi sitä, että molemmat puoliset muuttavat ja toisen työmarkkinoille sijoittuminen kestää kauemmin kuin toisen. Sen sijaan asuinseutukuntaa muuttaneiden työttömänä tai työvoiman ulkopuolella olleiden työllisyysaste on selvästi korkeampi kuin ei-muuttaneiden joukossa.

Aikaisempien tutkimusten mukaan näyttää kuitenkin olevan niin, että muuttaminen ei sinänsä edistä työttömän työllistymistä, vaan muuttaneet työttömät ovat sellaisia, joilla työllistymisen edellytykset ovat sijainnista riippumatta muita paremmat. Osin taustalla voi olla myös esimerkiksi perhesiteet, jotka rajoittavat muuttamista monella tavoin. Iän ja perheen myötä muuttaminen työn vuoksi vaimenee nopeasti. Perhesiteiden muuttamista ehkäisevä vaikutus korostuu, mikäli molemmat puoliset ovat työmarkkinoilla. Lapsista erityisesti kouluikäiset lapset jarruttavat muuttamista. Myös asumismuoto vaikuttaa; omistusasujat muuttavat vähemmän kuin muut.

Muuttoalttius pienenee asumisajan myötä. Aikaisemmin muuttaneilla muuttoalttius on yleisesti suurempi kuin paikoillaan pysyneillä. Esimerkiksi ne, jotka muuttavat välittömästi valmistumisen jälkeen, ovat erityisen alttiita muuttamaan uudestaan seuraavan kolmen vuoden aikana. Poliittikanäkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että liikkuvuutta edistävät toimenpiteet, jotka suunnataan alueella vähän aikaa asuneisiin, ovat todennäköisesti tehokkaampia.

Pendelöijät muuttajia iäkkäämpiä

Pendelöijät ovat muuttajia monipuolisempi joukko. Varsinkaan ikä ei ehkäise pendelöintiä siinä määrin kuin muuttamista. Pendelöintiaste on lähes yhtä korkea kaikissa ikäryhmissä. Myöskään perhesiteet eivät näyttäisi olevan esteenä pendelöinnille. Sukupuolten välillä on kuitenkin eroja niin, että naiset pendelöivät miehiä vähemmän ja heidän työmatkansa ovat tyypillisesti miehiä lyhempiä. Työttömyys lisää pendelöintiä asuinseudun ulkopuolelle, eli työttömällä pendelöinti näyttää olevan merkittävä työllistymistä mahdollistava tekijä. Todennäköisesti pendelöintiin ja varsinkin miesten työmatkaliikkuvuuteen on helpompi vaikuttaa politiikkatoimenpiteillä kuin muuttamiseen.

Toimialoittain liikkuvuudessa on eroja. Asuinseutukuntaa muuttaneista työssä olevista ja toiseen seutukuntaan pendelöivistä on valtaosa töissä teollisuudessa, kaupassa, liike-elämän palveluissa, rakentamisessa, liikenteessä ja terveydenhuollon alalla. Teollisuudessa ja rakentamisessa pendelöinti on suhteellisesti tärkeämpi työvoiman liikkuvuuden muoto kuin asuinpaikan muuttaminen. Terveydenhuollossa puolestaan asuinseutukunnan muuttaminen on tärkeämpi työvoiman liikkuvuuden muoto kuin pendelöinti.

Vuoden aikana asuinseutukuntaa muuttaa 3–4 prosenttia työikäisestä väestöstä ja reilut 7 prosenttia pendelöi töihin oman asuinseutukuntansa ulkopuolelle. Muuttaminen siirtää kuitenkin työvoimaa todennäköisemmin pysyvämmiin kuin pendelöinti. Kuitenkin myös pendelöinti on pitkäkestoista, sillä alle kolmasosa vuosittaisista pendelöijistä on aloittanut pendelöinnin kyseisenä vuonna ja 40 prosenttia on pendelöinyt viisi vuotta aiemmin.

Pendelöinnin ja muuttamisen suuruusluokkaa kuvaa se, että vuoden 2001 aikana noin 240 000 henkilöä pendelöi töihin oman seutukuntansa ulkopuolelle ja noin 60 000 työikäistä henkilöä muutti asuinseutukuntaansa. Jos yhdessä paikassa asutaan keskimäärin viisi vuotta, asuinpaikan seutukuntaa muuttamalla noin 300 000 työikäistä henkilöä siirtää työvoimaansa muuttamalla vuosittain.

Kaikista toiseen seutukuntaan pendelöinneistä noin 45 prosenttia liittyy Helsingin metropolialueeseen. Kaikista muutoista toiseen seutukuntaan noin 55 prosenttia liittyy Helsingin metropolialueeseen. Helsingin metropolialueen sisällä muuttovirta on pois päin Helsingin seutukunnasta ja pendelöintivirta kulkee kohti Helsingin seutukuntaan.

Tyypillinen pendelöintimatka on 50–100 kilometriä. Tällöin pendelöinti on todennäköisesti vielä päivittäistä. Jos pendelöintimatka ylittää yli 150–200 kilometriä, tai on ajalliselta kestoaltaan yli kaksi tuntia, hankitaan monesti kakkosasunto.

Korkea työttömyys työntää ihmisiä pois alueelta

Henkilökohtaisten tekijöiden ohella myös alueelliset tekijät vaikuttavat muuttamiseen. Muuttovirrat kulkevat korkean työttömyyden alueilta parempien työmahdollisuuksien ja korkeamman palkkatason alueita kohti. Korkea työttömyys siis työntää ihmisiä alueilta pois. Makrotasolla työvoiman liikkuvuus näyttää siis siirtävän työvoimaa sinne, missä on työpaikkoja. Kuitenkin on syytä huomata, että korkean työttömyyden alueilta eivät lähde vain työttömät, vaan myös nuoret ja koulutetut. Suomessa muuttaminen on keskittynyt hyvin voimakkaasti nuoriin työmarkkinoille tulijoihin. Sen sijaan ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus eivät näytä juurikaan olevan yhteydessä toisiinsa. Muuttoliike kasaa nuoria ja kyvykkäitä yksilöitä kasvaville alueille ja samalla heikentää lähtöalueiden kehitysedellytyksiä. Muuttoliike ja talouskasvu ruokkivat toinen toistaan. Rungas nuoren koulutetun työvoiman saanti opiskelupaikkakunnilla lienee eräs keskeisiä näiden seutujen työpaikkalisäyksen syitä. Työpaikkakasvu on puolestaan ruokkinut muuttoliikettä näille alueille.

Korkeat asuntojen hinnat ja suuri omistusasujien osuus jarruttavat muuttamista. Kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen saatavuus nopeasti kasvavilla alueilla voi helpottaa muuttamista näille alueille, mutta on syytä muistaa, että asuminen ei ole ainoa muuttamista rajoittava tekijä. Perheen ja lasten kautta tai muutoin

kiinteät siteet asuinseudulle eivät poistu, vaikka asumiseen liittyviä pullonkauloja helpotettaisiin. Tyyppillisesti nämä siteet vahvistuvat iän ja asuinajan myötä.

Pendelöinti on muuttamista joustavampi liikkuvuuden muoto, ja tämän vuoksi siihen voi olla helpompaa vaikuttaa kuin muuttamiseen. Mikäli halutaan hillitä muuttoliikkeen keskittymistä kaupunkeihin mutta samaan aikaan parantaa työllisyyttä ja työmarkkinoiden toimintaa, voisi yhtenä vaihtoehtona olla alueiden välisen pendelöinnin tukeminen. Tämä todennäköisesti helpottaisi osaltaan sekä kaupunkien infrastruktuurin rakentamispaineita että hidastaisi reuna-alueiden tyhjenemistä. Toisaalta on myös syytä huomata, että työntekijöiden ohella myös yritykset ja työpaikat voivat liikkua.

Kannustinongelma syntyy tulojen, sosiaaliturvan ja asumis- sekä matkakustannusten yhteisvaikutuksesta

Aina, kun erilaiset tulosidonnaiset järjestelmät toimivat yhdessä, muodostuu perheen koosta, tuloista ja muista olosuhteista riippuvaisia kytkentöjä, jotka ovat tilannekohtaisia. Liikkuvuuden kannustimia tarkastellaan sen vuoksi esimerkkitapauksilla. Pienet muutokset eri tekijöissä kuten palkassa, perheen koossa tai asumiskustannuksissa eivät olennaisesti muuta tuloksia. Kannustimet ovat voimakkaasti riippuvaisia siitä, onko henkilö ansiosidonnaisen työttömyysturvan vai työmarkkinatuen piirissä. Mahdolliset kannustinongelmat syntyvät yleensä työttömän henkilön työllistyessä, siksi tässä tarkasteltiin nimenomaan tällaista tapausta. Muuttajien oletetaan asuvan muuton jälkeen vuokra-asunnossa, koska se on tutkimusten mukaan ainakin aluksi tavallista.

Perheellisen taloudelliset kannustimet muuttaa työn perässä Helsingin metropolialueella ovat vähäiset

Yksinasuvalla henkilöllä on kohtuulliset taloudelliset kannustimet työllistyä ja muuttaa asumaan Helsingin seutukuntaan, jos uuden työsuhteen palkka on noin 2 600 euroa kuukaudessa tai enemmän. Noin kolmannes bruttopalkasta jää käyttöön, kun bruttotuloista vähennetään verot ja asumiskustannukset ja otetaan huomioon sosiaalietuuksien muutokset. Mitä suurempi on lähtökunnan ja tulokunnan vuokratason ero, sitä vähemmän muuttamisesta koituu taloudellista hyötyä. Mitä korkeammat ovat työttömyysaikaiset tulot, sitä vähemmän keskipalkalle työllistyminen asuinseutukunnan ulkopuolelle lisää taloudellista hyötyä. Yksinasuvien kohdalla muuttamisen ja pendelöinnin välillä ei ole suurta eroa ja tietyllä tuloyhdistelmällä muuttaminen saattaa olla edullisempi vaihtoehto kuin pendelöinti.

Kahden lapsen nelihenkisen perheen tapauksessa muuttaminen tai pendelöinti asuinseutukunnan ulkopuolelle ei ole taloudellisesti kovin kannustavaa. Ellei uuden työpaikan palkkataso ole selvästi yli 3 000 euroa kuukaudessa, toiseen

seutukuntaan työllistyminen lisää kotitalouden käytettävissä olevia tuloja asumis- ja työmatkakustannusten jälkeen vain muutamia satoja euroja. Mitä pienempi on lähtöalueen vuokra tuloalueeseen verrattuna, sitä vähemmän muuttaminen kannattaa. Taloudelliset kannustimet työllistyä toiselle seutukunnalle ovat nelihenkisen perheen tapauksessa suuremmat, jos työllistyvä perheenjäsen ryhtyy muuttamisen sijaan pendelöimään.

Jos molemmat ovat työttöminä ja toinen työllistyy asuinalueen ulkopuolelle, asumiskustannuksilla ja asumistuen muutoksilla on olennainen merkitys muuttamisen kannattavuuteen. Tätä kautta puolison työttömyys vähentää toisenkin puolison kannustimia työllistyä Helsingin seudulle.

Esimerkkiperheille tehty työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuustarkastelun tulokset ovat yhteneväisiä empiirisen aineiston kanssa. Perheet muuttavat yksinäisiä henkilöitä harvemmin. Perhesiteiden ehkäisevä vaikutus korostuu, mikäli kohdehenkilön puoliso on työssä. Pendelöintiä perhesiteet eivät sen sijaan selkeästi ehkäise. Sekä perheiden kiinnittyminen asuinpaikkaansa että taloudelliset kannustimet vaikuttavat liikkuvuuteen samansuuntaisesti.

Miehet työskentelevät usein korkeampipalkkaisilla toimialoilla kuin naiset, ja miesvaltaisilla aloilla eli teollisuudessa ja rakentamisessa on suhteellisesti eniten työvoiman liikkuvuutta. Naisvaltaisten, korkeintaan keskipalkkaisten toimialojen, kuten esimerkiksi terveydenhuollon, on vaikeaa hoitaa työvoiman saatavuutta työvoiman liikkuvuuden avulla. Työmatkaliikkuvuus ei ole kovin kannattavaa ja lisäksi myös monen hoiva-alan työaikajärjestelyt ovat sellaisia, että pendelöinti on vaikeaa. Ainoastaan nuoret perheettömät naiset ovat potentiaalisesti alueellisesti liikkuvia.

Asumistuki vähentää työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuutta

Asumistukijärjestelmä on tarpeettoman monimutkainen ja sitä voi luonnehtia parinkymmenen eri tekijän monimuuttujaongelmaksi. Monimutkaisuuden lisäksi asumistuen määräytymisessä on liikkuvuuden kannalta kaksi haitallista piirrettä. Ensinnäkin Helsingissä vuokra-asuntojen keskivuokra on noin kaksikymmentä prosenttia korkeampi kuin asumistuen enimmäisvuokra. Kaikissa muissa tutkimuksessa tarkastelluissa kaupungeissa asumistuen enimmäisvuokra on kaupungin toteutuneita keskivuokria suurempi. Enimmillään Helsingissä vuokralla asuva saa siis asumistukea suhteessa asumiskustannuksiin noin kaksikymmentä prosenttia vähemmän tukea kuin muissa kaupungeissa vuokralla asuva. Tämä vähentää muuttamisen kannustimia joko sitä kautta, että asumiskulut syövät työllistymisen jälkeisen muuttamisen nettohyötyä, tai muuttaja joutuu asettumaan asumaan syrjemmälle, jolloin päivittäiset työmatkakustannukset toimivat samalla tavoin.

Toiseksi asumistuen perusomavastuu saa aikaan kannustinloukun. Tuen määrä on sitä pienempi, mitä suuremmat ovat kotitalouden tulot. Bruttokuukausitulojen noustessa perusomavastuu nousee ja ruokakunnalle itselleen jää enemmän maksettavaa asumismenoista. Tulojen noustessa yli korkeimman vahvistetun perusomavastuun tuloajan, asumistukea ei voi saada enää ollenkaan. Esimerkiksi Helsingissä yksin asuvan henkilön 1 240 euron bruttotulot oikeuttavat enimmillään 89 euron asumistukeen. Jos hänen bruttotulonsa kasvavat kymmenellä eurolla kuukaudessa, hän menettää koko asumistuen. Vastaavasti jos nelihenkinen perheen bruttotulot ovat 2 560 euroa kuukaudessa, perhe on oikeutettu enimmillään 170 euron asumistukeen. Jos perheen bruttotulot kasvavat kymmenellä eurolla kuukaudessa, perhe menettää koko asumistuen. Koska työllistymisen taloudellinen hyöty on perheellisen henkilön tapauksessa vain muutamia satoja euroja kuukaudessa, kun otetaan huomioon asumis- ja/tai matkakustannukset, asumistuen tuloleikkuri voi vähentää työllistymisen hyötyä merkittävästi.

Kohtuuhintaisia asuntoja tarvitaan.

Työvoiman saatavuuden näkökulmasta kohtuuhintaisten asuntojen tarve pääkaupunkiseudulla on suuri. Vaikka tarve on tiedostettu useissa yhteyksissä jo monien vuosikymmenten ajan, edelleen lapsiperheet muuttavat kehyskuntiin. Tämän tutkimuksen kannustinlaskelmat osoittavat, että lapsiperheillä on taloudelliset kannustimet toimia näin. Seurauksena on työmatkojen pidentyminen ja ruuhkien lisääntyminen.

Työmatkakustannusten verovähennyksen omavastuun madaltaminen, kakkosasunnon verovähennysoikeus, työpaikan työaikajärjestelyt, polttoaineiden verotus ja liikenneyhteyksien laatu vaikuttavat pendelöintiin

Koska matkakustannukset noin 100 kilometrin työmatkasta ovat työmatkakustannusten verovähennysrajan ylärajaa matalammat, työmatkakustannusten verovähennysten ylärajan nostolla ei voi juurikaan vaikuttaa työvoiman pendelöinnin kautta tapahtuvaan liikkuvuuteen. Omavastuuosuuden pienentämisellä tai poistamisella on liikkuvuuteen pieni kannustava vaikutus. Kakkosasunnon verovähennysoikeus parantaisi niiden henkilöiden työvoiman liikkuvuutta, joiden asuinpaikan ja työpaikan välimatka on yli 150 kilometriä.

Nopeat, joustavat ja kohtuuhintaiset liikenneyhteydet luonnollisesti lisäävät pendelöintiä. Sekä julkisen liikenteen parantaminen että yksityisautoilun kustannusten kohtuullistaminen alentavan työmatkan kustannuksia ja vähentävät työmatkaan kuluva aika. Helsingin metropolialueella työmatkaliikenne on erityisen vilkasta.

Työhön pendelöinti vaatii myös sopivia työaikajärjestelyjä työpaikalla. Ainakin rakentamisessa mutta myös joissain määrin teollisuudessa voidaan tehdä suhteellisen pitkiä työjaksoja ja pitää pitkiä vapaajaksoja, jotka mahdollistavat pendelöinnin pitkiltä etäisyyksiltä. Terveydenhuollossa on epäsäännöllisiä mutta päivittäisiä vuorotyöjaksoja, jotka puolestaan nykyisellään eivät mahdollista tai ainakaan eivät tue pendelöintiä.

Julkisessa keskustelussa esillä ajoittain olleet tietullit voivat nostaa työmatkakustannuksia ja vaikeuttaa työvoiman liikkuvuutta. Helsingin metropolialueen joukkoliikenneyhteydet suuntautuvat pitkälti Helsingin keskustaan. Työmatkaliikennettä on Helsingin alueella pohjois-eteläsuunnan lisäksi myös itä-länsisuunnassa. Tietullit voivat siirtää itä-länsisuunnan liikennettä edelleen ruuhkaisille kehäteille. Niiden toimialojen työpaikat, joilla Helsingin seudulla vallitsee työvoimakapeikkoja, sijaitsevat pääosin Helsingin keskustan ulkopuolella. Pendelöinti näiden toimialojen työpaikkoihin joukkoliikennevälineillä vaatii myös Helsingin sisäisen tai YTV-alueen matkalipun hankintaa ja lisää pendelöintiä huomattavasti. Joukkoliikenne ei aina ole käytännössä toimiva vaihtoehto yksityisautoilulle. Kuntarajoista riippumaton joukkoliikenteen hinnoittelu edistää liikkuvuutta.

Mitä suuremmat työttömyysaikaiset tulot, sitä vähemmän työllistymisen keskipalkoille kannattaa taloudellisesti

Työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat selvästi ansiosidonnaista työttömyysturvaa alhaisempia. Vaikka otetaan huomioon pienituloisten kotitalouksien koko sosiaaliturva, taloudelliset kannustimet työllistyä kokoaikaiseen työsuhteeseen keskimääräiselle palkkatasolle ovat ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevilla työttömillä heikommat kuin peruspäivärahalla tai työmarkkinatuella olevilla henkilöillä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason ja keston porrastus sekä työttömyysjakson keston mukainen porrastus voisivat parantaa työllistymisen kannattavuutta.

Tarkasteltaessa työvoiman liikkuvuutta seutukuntien välillä ei ole mielekästä tarkastella osa-aikaisien työsuhteiden vastaanottamiseen liittyviä taloudellisia kannustimia, kuten soviteltua työttömyyspäivärahaa. Työmatkakustannukset ja asumiskustannukset ovat Helsingin metropolialueella niin suuret, ettei työllistymisen pienipalkkaisiin osa-aikaisiin työsuhteisiin asuinseutukunnan ulkopuolelle ole taloudellisesti kannattavaa, vaikka pienituloisten sosiaaliturvaan tehtäisiin pieniä muutoksia.

Muuttoavustuksen kasvattaminen, työmatkaseteli ja työllistymisbonus voisivat lisätä työvoiman liikkuvuutta

Kertaluontoisten muuttoavustusten kasvattaminen pienentää muuttokustannuksia. Suomessa liikkuvuusavustus on porrastettu etäisyyden mukaan, mutta työntekijä- ja muuttokustannuksiin nähden maksimiavustus on useimmissa tapauksissa pieni vain 700 euroa. Koska nuoret, vastavalmistuneet ja perheettömät muuttavat asuinpaikkaansa jo nykyisin varsin joustavasti, kannattaisi muuttoavustuksia ainakin työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta kohdistaa yli 35-vuotiaille henkilöille ja lapsiperheisiin. Muuttoavustuksia voisi porrastaa myös alueen asumiskustannusten mukaan. Mitä suurempi on uuden ja vanhan asuinseutukunnan asuntojen hintatason ero, sitä suurempi voisi olla muuttoavustus. Asuntojen hinnat heijastelevat alueen työllisyystilannetta ainakin vähän pidemmällä aikavälillä. Asuntojen hintaero tulee kasvamaan taantuvien korkean työttömyysasteen alueiden ja kehittyvien työvoimakapeikkoalueiden välillä.

Lounasseteleiden myötä työpaikkaruokailu on lisääntynyt Suomessa huomattavasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Työmatkasetelin myötä työvoiman pendelöinti voisi myös lisääntyä nykyisestä. Työmatkasetelin ehtoja voisi myös porrastaa alueiden työllisyysnäkökymien ja muiden erityispiirteiden mukaan.

Pitkäaikaistyöttömille ja toistuvaistyöttömille voitaisiin harkita tietyksi määräajaksi työllistymisbonusta, joka ei vaikuta muuhun sosiaaliturvaan. Työllistymisbonuksen saisi määräajaksi työllistymisen yhteydessä. Jos työllistymiseen liittyisi muuttaminen tai työllistyminen tapahtuu toiselle paikkakunnalle, bonus nousisi ja/tai sen maksuaika pitenisi.

Lähteet

- Alonso, W. (1964): *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Avikainen, A., Vallström, A & Tervo H. (2001): Toistuvaisuusmuutto ja siihen vaikuttavat tekijät Suomessa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/01.
- Baltagi, B. (1995): *Econometric Analysis of Panel Data*. Chisester, UK, Wiley.
- Barro, R. (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics* 106 (2), 407–444.
- Bielby, W. T. & Bielby, D. D. (1992): I Will Follow Him: Family Ties, Gender-role Beliefs, and Reluctance to Relocate for a Better Job. *American Journal of Sociology*, vol. 97, pp. 1241–1267.
- Boyle, P., Cooke, T.J., Halfacree, K. & Smith, D. (1999): Gender inequality in employment status following family migration in GB and the US: The effect of relative occupational status. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 19, 115–150.
- Boyle, P., Cooke, T.J., Halfacree, K. & Smith, D. (2002): A cross-national study of the effects of family migration on women's labour market status: Some difficulties with integrating microdata from two censuses. *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, 165 (3), 465–480.
- Boyle, P., Cooke, T.J, Halfacree, K. & Smith, D. (2003): The effect of long-distance family migration and motherhood on partnered women's labour market activity rates in GB and the US, *Environment and Planning A* 35: 2097–2114.
- Böckerman, P., Hämmäläinen, K. & Maliranta, M. (2004): Sources of job and worker flows: evidence from a panel of regions. *Labour* 18(1), 105–129.
- Böheim, R. & Taylor, M. (1999): Residential mobility, housing tenure and labour market in Britain. *The Institute for Labour Research Discussion Paper Series* 99/35.
- Böheim, R. & Taylor, M. (2002): Tied down or room to move? Investigating the relationship between housing tenure, employment status and residential mobility in Britain. *Scottish Journal of Political Economy*, 49 (4), 369–392.
- Böheim, R. & Taylor, M. (2007): From the dark end of the street to the bright side of the road? The wage returns to migration in Britain. *Labour economics*, 14 (1), 99–117.
- Cadwallader, M. (1992): *Migration and Residential Mobility*. The University of Wisconsin Press, Wisconsin.
- Cameron, G., Muellbauer, J. & Murphy, A. (2005): Migration within England and Wales and the Housing Market. *Economic Outlook* July 2005, 9–19.
- Cameron, G. & Muellbauer, J. (1998): The Housing Market and Regional Commuting and Migration Choices. *Scottish Journal of Political Economy* 45 (4), 420–446.
- Costa, D. L & Kahn, M. E. (2000): Power Couples: Changes in the Locational Choice of the College Educated, 1940–1990. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1287–1315.
- Clark, W. A. V. & Dieleman, F. M. (1996): *Households and Housing; Choice and Outcomes in the Housing Market*. New Jersey: CUPR Press.

- Clark, W. A. V. & Huang, Y. (2004): Linking Migration and Mobility: Individual and Contextual Effects in Housing Markets in the UK. *Regional Studies*, 38, 6, 617-628.
- Cromartie, J.B. & Nord, M. (1996): Migration and Economic Restructuring in Nonmetro America, 1989–94. ERS Staff Paper #96 15. Washington, DC: Economic Research Service, United States Department of Agriculture.
- Dahlberg, M. & Fredriksson, P. (2001): Migration and Local Public Services. Uppsala University Working Papers 2001:12, Uppsala.
- Day, K. & Winer, S. (2001): Policy-induced Migration in Canada: A Empirical Study. Carleton University. Department of Economics. Carleton Economic Papers 01–08.
- Détang-Dessendre, C. & Molho I. (1999): Migration and changing employment status: a hazard function analysis. *Journal of Regional Science* 39(1), 103–123.
- Détang-Dessendre, C. & Molho, I. (2000): Residence spells and migration: a comparison for men and women. *Urban Studies* 37(2), 247–260.
- Dixon, S. (2003): Migration within Britain for job reasons. Labour Market Trends April 2003, Labour market division, Office for National Statistics.
- Drinkwater, S. (2003): Estimating the willingness to move within Great Britain: Importance and Implications. Department of Economics, University of Surrey, UK WELMERC, DP 12/03.
- Eliasson, K., Lindgren, U. & Westerlund, O. (2003): Geographical Labour Mobility: Migration or Commuting? *Regional Studies* 37 (8), 827-837.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA) (2003): Mitä mieltä, suomalainen? EVAn asennetutkimuksien kertomaa vuosilta 1984–2003. Yliopistopaino, Helsinki.
- Equal Opportunities Commission (2007): What is the right to request flexible working? Osoitteessa <http://www.eoc-law.org.uk/Default.aspx?page=2655> (Viitattu 29.10.2007).
- Eurobarometer (2006): Mobility in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Evans, A. W. (1990): The assumption of equilibrium, the analysis of migration and interregional differences: a review of some recent research. *Journal of Regional Science*, 30, 515–531.
- Evers, G.H.M. (1990): The residential location and workplace choice: a nested multinomial logit model. Teoksessa: Fischer M.M., Nijkamp P. & Papageorgiou Y.Y. (eds.) *Spatial Choices and Processes*. Elsevier Science B.V., 313–329.
- Faggian, A. & McCann, P. (2006): Human capital flows and regional knowledge assets: A simultaneous equation approach. *Oxford Economic Papers* 58, 3: 475–500.
- Fisher, P. A. & Malmberg, G. (2001): Settled People Don't Move: On Life Course and Im-(Mobility) in Sweden. *International Journal of Population Geography*, 7, 357–371.
- Fuente, A. & Ciccone, A. (2003): Human capital in a global knowledge-based economy: Final report. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- Gardner, J., Pierre, G & Oswald, A. J. (2001): Moving for Job Reasons. Department of Economics, University of Warwick, <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/faculty/oswald/gpoeconomica01.pdf> (Viitattu 5.12.2007).

- Glaeser, E. (2000): *The New Economics of Urban and Regional Growth*. Oxford handbook of economic geography, (ed.) Gordon C., Meric G., Feldman M. Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, I. R. & Molho I. (1995): Duration dependence in migration behaviour: cumulative inertia versus stochastic change. *Environment and Planning A* 27, 961–975.
- Green, A.E. (1997): A Question of Compromise? Case Study Evidence on the Location and Mobility Strategies of Dual Career Households. *Regional Studies* 31, 641–657.
- Green, A.E. (1998): The Geography of Earnings and Incomes in the 1990s: An Overview. *Environment and Planning C* 16, 633–47.
- Green, A.E. (2004): Is relocation redundant? Observations on the changing nature and impacts of employment-related geographical mobility in the UK. *Regional studies* 35 (6), 629–641.
- Green, A.E. & Canny, A. (2003): *Geographical mobility: Family impacts*. Policy Press, Bristol.
- Green, A.E., Hogarth, T. & Shackleton, R. E. (1999): Longer Distance Commuting as a Substitute for Migration in Britain: A Review of Trends, Issues and Implications. *International Journal of Population Geography* 5, 49–67.
- Greenwood, M. (1997): Internal Migration in Developed Countries. Teoksessa: Rosenzweig M.R. & Stark O. (eds.) *Handbook of Population and Family Economics*. Elsevier Science B.V., 647–720.
- Grundy, E. (1992): The Household Dimension in Migration Research. In Champion T. and Fielding T. (eds.) *Migration Processes & Patterns*. Volume 1. Research Progress & Prospects. Belhaven, London.
- Haapanen, M. (1998): *Internal Migration and Labour Market Transitions of Unemployed Workers*. Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Haapanen, M. (2002): *Labour Migration and Wages*. University of Jyväskylä, Reports from the School of Business and Economics N:o 29/2002 (licentiate thesis). Jyväskylä.
- Haapanen, M. (2003): *Studies on the determinants of migration and spatial concentration of labour*. Jyväskylä Studies in Business and Economics, University of Jyväskylä. Doctoral Dissertation.
- Haapanen, M. & Ritsilä, J. (2007): "Can migration decisions be affected by income policy interventions? Evidence from Finland", *Regional Studies* 41 (3), pp. 339–348.
- Haapanen, M. & Tervo, H. (2007): *Migration Behaviour and Duration of Residence Spells of Graduating Students in Finland in 1987–2002*. University of Jyväskylä School of Business and Economics Working papers 340/2007.
- Hazans, M. (2004): Does Commuting Reduce Wage Disparities? *Growth and Change* 35 (3), 360–390.
- Heikkilä, M., Rintala, T., Airio, I. & Kainulainen, S. (2002): *Hyvinvointi ja tulevaisuus maalla ja kaupungissa*. Stakes tutkimuksia 126.
- Helin, H., Laakso, S., Lankinen, M. & Susiluoto, I. (1998): *Muuttoliike ja kunnat*. Kunnallisanalyyttisen tutkimuksen kehittämissäätiö.
- Helminen, V., Ristimäki, M. & Oinonen, K. (2003): *Etätyö ja työmatkat Suomessa*. Suomen ympäristö 611. Ympäristöministeriö, Helsinki.

- Herzog, H.W.Jr., Schlottmann, A.M. & Boehm, T.P. (1993): Migration as Spatial Job-search: A Survey of Empirical Findings. *Regional Studies* 27, 327–340.
- Hirvonen, M. (2007): Seutukuntien välinen muuttoliike Suomessa 2001–2002. Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta. Pro-gradu tutkielma.
- Holm, P. & Hopponen, A. (2007): Vammaisten työkyky vuonna 2007 – vertailua työttömiin. Raportteja 202. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Holm, P., Jalava J. & Ylöstalo, P. (2006): Työttömien työkyky vuonna 2005 – vertailua palkansaajiin. Raportteja 195. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Hsiao, C. (1986): *Analysis of Panel Data*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Hughes, G. & McCormick, B. (2000): *Housing Policy and Labour Market Performance*. DETR 2000.
- Huolman-Lakari, M-L. (2007): Työpaikka kaukana kotoa – Verottaja suosii kaukomatkalaisia. *Taloustaito* 8/2007. Veronmaksajain keskusliitto, Helsinki.
- Häkkinen, I. (2000): Muuttopäätös ja aluevalinta Suomen sisäisessä muuttoliikkeessä. VATT-tutkimuksia 65. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Hämäläinen, H. (2007): Rekrytointiongelmien työvoimatoimistoihin ilmoitettujen paikkojen osalta, toukokuu 2007. Julkaistu työministeriön verkkosivuilla osoitteessa http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/10_muut/rekryongelmat_toukokuu2007.pdf (Viitattu 29.10.2007).
- Hämäläinen, K. (2002): Unemployment, selective employment measures and inter-regional mobility of labour. *Papers in Regional Science*, 81, 423–441.
- Hämäläinen, K. & Böckerman, P. (2004): Regional Labour Market Dynamics, Housing and Migration. *Journal of Regional Science*, 44, 3, 543–568.
- Jauhiainen, S. (2007): Sequential Migration Behaviour of Finnish University Graduates. Paper presented at the 47th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) Paris, France, August 29th – September 2nd 2007. <http://sadapt.inapg.inra.fr/ersa2007/papers/853.pdf> (Viitattu 26.11.2007).
- Jolkkonen, A. & Koistinen, P. (2001): Työmatkat pidentyneet kaupunkiseuduilla. *Kuntapuntari* 1/2001, 13–20.
- Kangasharju, A., Kataja, J-P. & Vihriälä, V. (1999): Tarvitaanko aluepolitiikkaa? Työpapereita 18. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Kauhanen, M. & Tervo, H. (2002): Who moves to depressed regions? An analysis of migration streams in Finland in the 1990s. *International Regional Science Review*, 25, 2, 200–218.
- Kaukonen, R. (2007): Opiskelijavirtatilastot kuvaavat liikkumista opinnoista työhön. *Hyvinvointikatsaus* 3/2007, 87–91.
- Kiander, J. (2007): Verotus ja työllisyys – taloustieteen opetuksia. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2007. Työministeriö.
- Kingdom of Spain National Action Plan for Employment (2004): Julkaistu Espanjan työministeriön verkkosivuilla osoitteessa <http://empleo.mtas.es/empleo/planemp/PNAEingles.pdf> (Viitattu 30.10.2007).

- Kodrzycki, Y. K. (2001): Migration of Recent College Graduates: Evidence from the National Longitudinal Survey of Youth. *New England Economic Review*, Jan/Feb 2001, 13–34.
- Krugman, P.R. (1991): Increasing returns and economic geography, *Journal of Political Economy*, 99, 483–499.
- Kulu, H., & Billari, F.C. (2004): Multilevel Analysis of Internal Migration in a Transitional Country: The Case of Estonia. *Regional Studies*, 38, 4, 679–696
- Laakso, S. (1998): Alueiden välinen muutto Suomessa. Muuttajien sopeutuminen työ- ja asuntomarkkinoille vuosina 1993–1996. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 1998:4.
- Lakialoite 19/2007 vp. Julkaistu eduskunnan verkkosivuilla osoitteessa http://www.riksdagen.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/la_19_2007_p.shtml (Viitattu 30.10.2007).
- Lansing, J. B. & Mueller, E. (1967): *The Geographic Mobility of Labor*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Martamo, R. (1995): Työssäkäyntitietäisyydet Suomessa. Ympäristöministeriö, Alueidenkäytön osasto. Tutkimusraportti 1.
- Maxwell, N. L. (1988): "Economic Returns to Migration: Marital Status and Gender Differences", *Social Science Quarterly*, 69, pp. 108–121.
- McQuaid, R. (2006): Job Search Success and Employability in Local Labor Markets. *Annals of Regional Science* 40 (2), 407–421.
- McQuaid, R., Greig, M. & Adams, J. (2001): Unemployment Job Seeker Attitudes Towards Potential Travel-to-Work Times. *Growth and Change* 32 (1), 355–368.
- McQuaid, R., Greig, M. & Adams, J. (2004): Are new deal employment initiatives on target? Evidence from Job Search Success in Local Labour Markets. *International Journal of Manpower* 25 (5), 392–410.
- Millington, J. (2000): Migration and age: The effect of age on sensitivity to migration stimuli, *Regional Studies*, 34(6), 521–33.
- Mills, E.S. (1967): An Aggregate Model of Economic Activity in an Urban Area. *American Economic Review* 57, 197–210.
- Mincer, J. (1978): Family Migration Decisions. *Journal of Political Economy*, vol. 86, pp. 749–773.
- Moisala, J. (2004): Koulutus ja palkat maailman taloudessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2004: Vertailevia näkökulmia Suomen työmarkkinoihin.
- Molho, I. (1986): Theories of Migration: a Review. *Scottish Journal of Political Economy* 33, 396–419.
- Molho, I. (2001): Spatial Search, Migration and Regional Unemployment. *Economica*, 68, 269–283.
- Montén, S. & Tuomala, J. (2003): Muuttoliike, työssäkäynti ja työvoimavarat Uudellamaalla. VATT-tutkimuksia 105. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- Mukkala, K. (2008): Knowledge spillovers – Mobility of Highly Educated Workers within High Technology Sector in Finland. Teoksessa J. Poot & B.Waldorf & L. van Wissen (toim.) *Migration and Human Capital: Regional and Global Perspectives*. Edward Elgar Publishing. Tulossa.
- Muth, R. (1969): *Cities and Housing: The Spatial Pattern of Urban Residential Land Use*. Chicago, University of Chicago Press.
- Myrdal, G. (1957): *Economic Theory and Under-Developed Regions*. Duckworth, London.
- Myrskylä, P. (2006): Muuttoliike ja työmarkkinat. Työpoliittinen tutkimus 321. Työministeriö, Helsinki.
- Mäkinen, P. (2007): Yritysjohtajat sijoittumispäätöksistä: Tärkeintä sopiva työvoima, markkinoiden läheisyys ja liikenneyhteydet. *Kuntapuntari* 1/2007. 9–12.
- Mäntylä, K. (1998): Haja-asutusalueen houkuttavuus asuinympäristönä kasvussa. *Kuntapuntari* 5/1998.
- Newbold, K.B. (2001): Counting Migrants and Migrations: Comparing Lifetime and Fixed-Interval Return and Onward Migration. *Economic Geography* 77 (1), 23–40.
- Newbold, K.B. (2005): Spatial Scale, Return and Onward Migration, and the Long-Boertlein Index of Repeat Migration. *Papers in Regional Science*, 84, 282–290.
- Nieminen, J. (toim.) (2007): Alueelliset talousnäkymät kesällä 2007 – TE-keskusten näkemykset seutukuntien lähitulevaisuudesta. Julkaisut kauppa- ja teollisuusministeriön verkkosivuilla osoitteessa http://www.ktm.fi/files/17918/Alueelliset_talousnakymat_kesa_2007.pdf (Viitattu 26.11.2007).
- Nivalainen, S. (2002): Maallemuuttajat – Millaisia he ovat? Työpapereita 59. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Nivalainen, S. (2003): *Where Do Migrants Go? An Analysis of Rural and Urban Destined/Originated Migration in Finland in 1996-1999*. Working Papers 66. Pellervo Economic Research Institute, Helsinki.
- Nivalainen, S. (2004): Determinants of family migration: short moves vs. long moves. *Journal of Population Economics*, 17 (1), 157–175.
- Nivalainen, S. (2005): Interregional Migration and Post-Move Employment in Two-Earner Families: Evidence from Finland. *Regional Studies*, 39, 7, 891–907.
- Nivalainen, S. (2006): Pendelöinkö vai muutanko? Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä. *Tutkimusjulkaisuja* 54. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Nivalainen, S. & Haapanen, M. (2002): Ikääntyvä ja keskittyvä Suomi: kaupunkien, maaseudun ja vuorovaikutusalueiden väestökehitys 1975-2030. Aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/02.
- Nivalainen, S. & Volk, R. (2004): Alueellinen väestökehitys vuoteen 2030 ja siihen vaikuttavat tekijät. Teoksessa Kautto M. 2004. Alueellinen väestökehitys ja politiikan uudistamistarpeet. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 30/2004.
- Nordisk Ministerråd (2002): Nöjda så in i Norden – motiv och konsekvenser for dem som flyttat och stannat I de nordiska länderna. *Nord* 2002:6.
- Oswald, A. J. (1997): "A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialized nations", University of Warwick, Discussion Papers 485.

- Ottaviano, G. I. P. & Pinelli, D. (2004): The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective. Prime Minister's Office: Publications 24/2004.
- Palttila, Y. & Niemi, E. (2003): Maaseutu EU-ohjelmakauden 2000–2006 alussa – Maaseutuindikaattorit. Katsauksia 2. Tilastokeskus, Helsinki.
- Parpo, A. (2007): Työllistymisen esteet. Raportteja 11/2007. Stakes, Helsinki.
- Pastinen, V., Lehto, H., Valtanen, R. & Salmi, A. (2006): Sukkulointi pääkaupunkiseudun työssäkäyntialueella. Pääkaupunkiseudun julkaisusarja B2006:3.
- Pekkala, S. (2000): Regional Convergence and Migration in Finland 1960-1995. Jyväskylä Studies in Business and Economics, University of Jyväskylä. Doctoral Dissertation.
- Pekkala, S. (2002): Migration and Individual Earnings in Finland: A Regional Perspective, *Regional Studies*, vol. 36 (1), pp. 13–24.
- Pekkala, S. (2003): What draws people to urban growth centers: jobs vs. pay? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus keskustelualoitteita 310.
- Pekkala, S. & Ritsilä, J. (1999): A Macroeconomic Analysis of Regional Migration in Finland 1975-95. *Review of Regional Studies*, 29, 71–85.
- Pekkala, S. & Tervo, H. (2002): Unemployment and migration: Does moving help? *The Scandinavian Journal of Economics* 104, 4: 621–639.
- Peltonen, E. (2004): Korkeakoulusta valmistuneiden alueellinen sijoittuminen. Työpaperi 72. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Pihlajaniemi, T. (2006): Kuntarakenne murroksessa. Kunnallisanon kehittämissäätiö. http://www.polemiikki.fi/files/1090-23690_TutkJulk53.pdf 19.11.2007.
- Plane, D. A. & Heins, F. (2003): Age articulation of U.S. inter-metropolitan migration flows, *Annals of Regional Science*, 37, 107–130.
- PTT-katsaus 3/2007. Suhdannekuva. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- PTT-katsaus 1/2007. Suhdannekuva. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Ritsilä, J. (2001): Studies on the spatial concentration of human capital. Jyväskylä Studies in Business and Economics, University of Jyväskylä. Doctoral Dissertation.
- Ritsilä, J. & Haapanen, M. (2003): Where do the highly educated migrate? Micro-level evidence from Finland. *International Review of Applied Economics* 17, 4: 437–448.
- Ritsilä, J. & Ovaskainen, M. (2001): Migration and Regional concentration of human capital. *Applied Economics*, 33, 3.
- Ritsilä, J. & Tervo, H. (1999): Regional differences in the Role of Migration in Labour-Market Adjustment: The Case of Finland. Teoksessa: Crampton, G. (toim.) *Regional Unemployment, Job Matching and Migration*, Series of European Research in Regional Science, 9, London, Pion, pp. 166–182.
- Romaní, J., Suriñach, J. & Artís, M. (2003): Are Commuting and Residential Mobility Decisions Simultaneous?: The case of Catalonia, Spain. *Regional Studies* 37 (8), 813–826.
- Rouwendal, J. (1999): Spatial job search and commuting distances. *Regional Science and Urban Economics*, 29, 4, 491–517.

- Sandell, S. H. (1977): Women and the Economics of Family Migration. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 59, pp. 406–414.
- Schachter, J. (2001): Why people move: Exploring the March 2000 Current Population Survey. US Census Bureau. Current Population Reports May 2001.
- Shen, Q. (2000): Spatial and Social Dimensions of Commuting. *Journal of the American Planning Association* 66, 68–82.
- Simon, C. (1998): Human Capital and Metropolitan Employment Growth. *Journal of Urban Economics* 43 (2), 223–243.
- Sinko, P. & Vihriälä, V. (2007): Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus. – kokonaisarvio. Teoksessa *Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Sjaastad, L. A. (1962): The Costs and Returns of Human Migration. In Richardson H. W. (ed.) *Regional Economics*. The University Press, Glasgow.
- So, K.S., Orazem, P. F. & Otto, D. M. (2001): The Effects of Housing Prices, Wages and Commuting Time on Joint Residential and Job Location Choices. *American Journal of Agricultural Economics* 83(4), 1036–1048.
- Solow, R. M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, pp. 65–94.
- Song, S. (1996): Some Test of Alternative Accessibility Measures. A Population Density Approach. *Land Economics* 72 (4), 474–482.
- SOU (2003): Geografisk rörlighet för sysselsättning och tillväxt. SOU 2003:37. Stockholm.
- Suomalainen lapsi (2007): Väestö. Tilastokeskus, Helsinki.
- Swan, T. W. (1956): Economic Growth and Capital Accumulation. *Economic Record*, vol. 32, pp. 334–361.
- Sweden's action plan for employment (2004): Julkaistu Ruotsin hallituksen verkkosivuilla osoitteessa <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/66/62/ab489115.pdf> (Viitattu 29.10.2007).
- Tervo, H. (2000): Suomen aluerakenne ja siihen vaikuttavat tekijät. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 96, 3, 398–413.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416–24.
- Torvi, K. (2007): Maahanmuutto vastauksena työvoiman saatavuuteen. TM analyysseja 2/2007. Työministeriö, Helsinki.
- Tossavainen, P. (2007): Työvoimareservit paikkaamaan työvoimapulaa. Hyvinvointikatsaus 3/2007. Tilastokeskus, Helsinki.
- Työvoimapalvelut, tuet ja avustukset. Työministeriön verkkosivuilla osoitteessa http://www.mol.fi/mol/fi/01_tyovoimapalvelut/10_tuet_ja_avustukset/08_liikkuvuusavustus/index.jsp (Viitattu 29.10.2007)
- Virolainen, M. & Valkonen, S. (2002): Ammattikorkeakouluista ja yliopistoista työelämään. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, tutkimuslsteita 16.
- Valtioneuvoston kanslia (2000): Alueellinen kehitys ja aluepolitiikka Suomessa. Työryhmäraportti, Valtioneuvoston kanslia, Talusneuvosta, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2000/6.

- Van den Berg, G. & Gorter, C. (1997): Job search and commuting time. *Journal of business and economic statistics* 15 (2).
- Van Ommeren, J.N., Rietveld, P. & Nijkamp, P. (1997): Commuting: In Search of Jobs and Residences. *Journal of Urban Economics* 42, 402–421.
- Van Ommeren, J.N., Rietveld, P. & Nijkamp, P. (1998): Spatial Moving Behaviour of Two-Earner Households. *Journal of Regional Science* 38, 23–41.
- Viitamäki, H., (2007): Tuja-mallin laskelmat, julkaisematon muistio.
- Virjo, I. & Aho, S. (2007): Työvoiman liikkuvuus 1995–2003. Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2007. Työministeriö, Helsinki.
- Virtanen, V. (2003): Valta- ja vastavirtaan. Selvitys maassamuuttajien elinoloista, uuteen kiinnittymisestä ja arvotaustasta Suomessa. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2003. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Westerlund, O. & Wyzan, M. L. (1995): Household Migration and the Local Public Sector: Evidence from Sweden, 1981-1984. *Regional Studies*, vol. 29, 2, pp. 145–157.

Liite 1 Asuinseutukunnan muuttamista ja pendelöintiä koskeva yksilötason seuranta-aineisto

Tutkimuksessa käytettävä yksilötason rekisteriaineisto on peräisin Tilastokeskuksen väestölaskentojen pitkittäistiedostosta. Väestölaskentojen tietojen lisäksi aineistoon on yhdistetty työssäkäyntitilaston, asumistilastojen ja erilaisten hallinnollisten ja muiden rekisterien sisältämiä tietoja. Eri tietolähteitä yhdistämällä aineistosta on saatu erittäin kattava ja monipuolinen. Tutkimuksen pohja-aineistona on väestölaskentojen pitkittäistiedostosta poimittu 7 prosentin edustava otos suomalaisista vuonna 2001 (n. 400 000 henkeä). Pohja-aineisto sisältää vuodet 1970–1985 (5 vuoden välein) ja 1987–2002 (vuosittain, vuosi 2002 ei täydellinen). Perusaineistoa on täydennetty liittämällä siihen tietoja otoshenkilöiden puolisoista. Myös sijaintia kuvaavia muuttujia on yhdistetty henkilökohtaisten tietojen kanssa. Aineisto siis sisältää monipuolista tietoa yksilöistä, heidän perheistään ja sijainnistaan. Sen avulla ei kuitenkaan voida erotella eri syistä tapahtuvia muuttoja, eli aineistossa ei ole tietoja muuttamisen motiiveista.

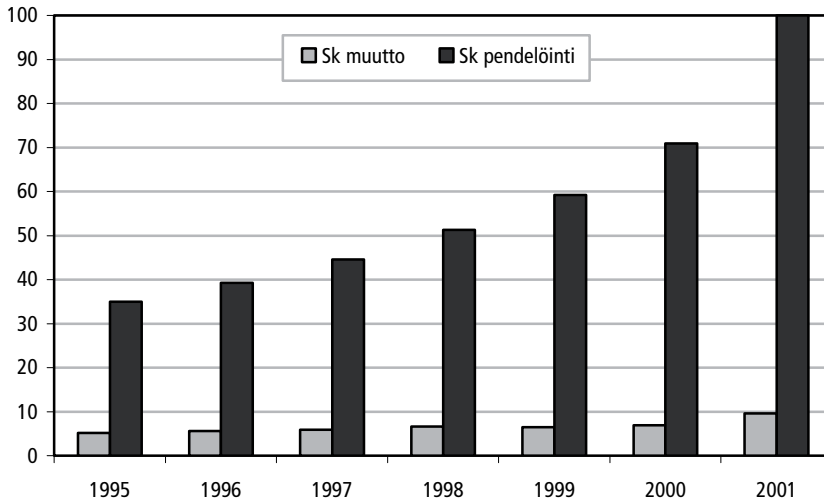
Pohja-aineistoa rajattiin tutkimuksen tarkoitukseen soveltuvaksi, eli siitä poimittiin ns. perusotos. Tarkasteluajankohdaksi valittiin vuosi 2001, koska aineiston tiedot ovat tämän vuoden osalta täydellisimmät. Tutkimuksessa mielenkiinnon kohteena on työvoiman alueellinen liikkuvuus, joten käytettävään otokseen valittiin 18–63-vuotiaat (v. 2001) Manner-Suomessa asuvat henkilöt, jotka olivat elossa tutkimusajanjakson lopussa. Tämän ikäiset tyypillisesti ovat aktiivisesti työvoimassa. Lapset ja laitosväestö rajattiin otoksen ulkopuolelle. Näiden rajoitusten jälkeen otoksessa oli noin 200 000 henkilöä.

Liite 1b: Pendelöinnin ja muuton vuorovaikutus ja kesto

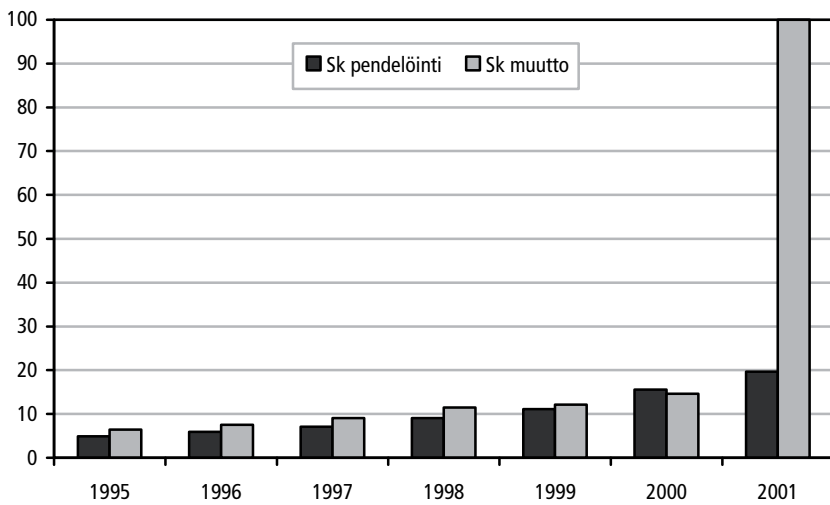
Tässä tutkimuksessa käytetyn yksilötason aineiston perustella toistuvaisuusmuutto on hyvin yleistä. Verrattaessa synnyinmaakuntaa ja vuoden 2001 asuinmaakuntaa, kaikista vuonna 2001 muuttaneista liki puolet on jossain elämänsä vaiheessa muuttanut. Tässä on vaihtelua iän mukaan. Nuoret eivät vielä ole ehtineet muuttaa niin paljon kuin vanhemmat. Ikäryhmittäin tarkasteltuna 18–24-vuotiaista muuttajista kolmasosa on muuttanut ennen vuonna 2001 tapahtunutta muuttoa. Ikäryhmästä 24–49-vuotiaat reilu puolet asuu synnyinmaakuntansa ulkopuolella. Vanhimmassa ikäryhmässä yli 60 prosenttia on muuttanut ennen nykyistä muuttoa.

Asuinseutukuntaa vuonna 2001 vaihtaneista noin 40 prosenttia on muuttanut seutukuntaa viiden edellisen vuoden aikana. Yksi seitsemästä on vaihtanut asuinseutua muuttoja edeltävänä vuonna. Näin ollen suuri osa muuttajista on toistuvaismuuttajia.

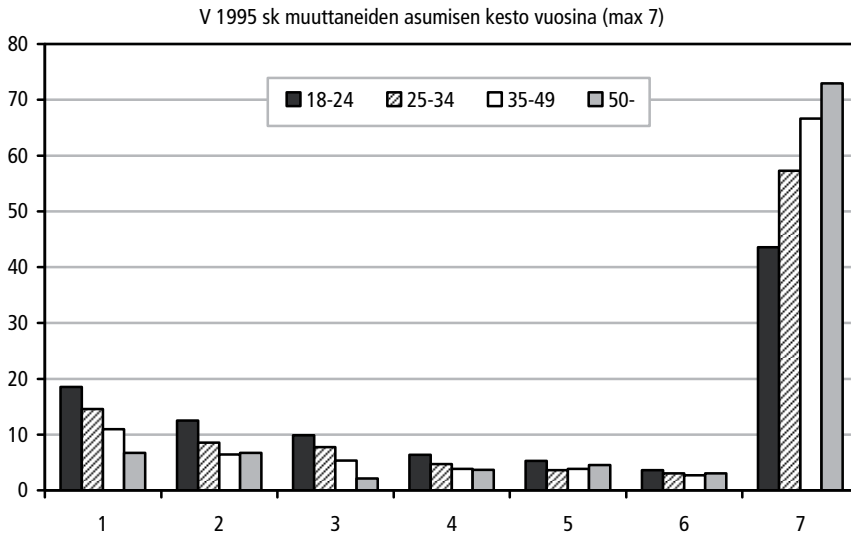
Vuonna 2001 pendelöivien (N=14390) liikkuvuushistoria



Vuonna 2001 muuttaneiden (N=7028) liikkuvuushistoria



Toistuvaismuuton merkitystä havainnollistaa myös vuonna 1995 muuttaneiden tarkastelu. Vuonna 1995 asuinseutukuntaa muuttaneista 18–24-vuotiaista seitsemän vuoden kuluttua samassa seutukunnassa asuu vain reilu 40 prosenttia. Kolmen ensimmäisen vuoden aikana 18–24-vuotiaista muuttaa 40 prosenttia ja 25–34-vuotiaistakin liki kolmannes. Paikallaan pysyvien osuus kasvaa iän mukana, muuttohetkellä yli 50-vuotiaista yli 70 prosenttia on pysynyt samalla seudulla seitsemän vuoden päästä.



On hankalaa arvioida, kuinka suuri osa muutoista on paluumuuttoa. Jonkinlaisen kuvan sen mittakaavasta saa, kun vertaa vuoden 1995 ja 2001 asuinmaakuntaa. Tällä mittarilla maakuntien välillä muuttaneiden määrä olisi hieman yli 20 000. Sen sijaan vuosittain tarkasteltuna vuosien 1995 ja 2001 välillä asuinmaakuntaa vaihtaneita on 30 000, eli näin laskien paluumuuttajia on noin 10 000 kuuden vuoden aikana (voiko sanoa että kolmasosa maakuntien välillä muuttajista).

Vuonna 2001 seutukuntien välillä pendelöivistä noin 30 prosenttia on aloittanut pendelöinnin vuonna 2001, eli 70 prosenttia pendelöi jo edellisenä vuonna. Vuonna 2001 pendelöivistä noin 40 prosenttia pendelöi jo viisi vuotta aikaisemmin.

Liite 2 Asumismenojen määräytyminen

Liitetaulukko Asunnon pinta-alan kohtuulliset neliömäärät ruokakunnan henkilömäärän mukaan vuonna 2007.

1	2	3	4	5	6	7	8
37	57	77	90	105	115	125	135

Liitetaulukko Vuokrien maksimimäärät ruokakunnan koon ja kuntaryhmän mukaan vuonna 2007, euroa/neliö kuukaudessa.

Henkilöluku	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1 henkilö	11,05	10,21	9,42	8,58
2 henkilöä	10,75	9,91	9,03	8,19
3 henkilöä	10,31	9,47	8,60	7,75
4 henkilöä	10,23	9,39	8,51	7,67
5 henkilöä	10,23	9,39	8,51	7,67
6 henkilöä	10,23	9,39	8,51	7,67
7 henkilöä	10,23	9,39	8,51	7,67
8 henkilöä tai enemmän	10,23	9,39	8,51	7,67

Liitetaulukko Asumismenojen maksimimäärät ruokakunnan koon ja kuntaryhmän mukaan vuonna 2007, euroa kuukaudessa.

Henkilöluku	I kuntaryhmä	II kuntaryhmä	III kuntaryhmä	IV kuntaryhmä
1 henkilö	409	378	349	317
2 henkilöä	613	565	515	467
3 henkilöä	794	729	662	597
4 henkilöä	921	845	766	690
5 henkilöä	1 074	986	894	805
6 henkilöä	1 176	1 080	979	882
7 henkilöä	1 279	1 174	1 064	959
8 henkilöä tai enemmän	1 381	1 268	1 149	1 035

Asumistuki määräytyy seuraavan kaavan mukaan:

$$Asumistuki = 0,8 * \{ \text{MINIMI}[asumimeno(\text{todellinen}), \text{asumimeno}(\text{maksimi})] - \text{perusomavastuu} \}$$

Asumistuen laskemisessa hyväksytään todellinen asumismeno, joka on korkeintaan asumismenojen maksimirajan suuruinen. Jos todellinen asumismeno on asumismenojen maksimimäärää korkeampi, hyväksytään vain maksimimääräiset asumismenot asumistuen määräytymisessä. Perusomavastuu on riippuvainen ruokakunnan koosta, ruokakunnan yhteenlasketuista tuloista sekä kuntaryhmäs-

tä (katso lähemmin: Valtioneuvoston asetus asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2007).

Liitetaulukko Ruokakunnan tulojen vaikutus asumistuen määräytymisrajoihin vuonna 2007, euroa kuukaudessa.

<i>Ruokakunnan tulot eivät vaikuta lainkaan asumistukeen, jos ne ovat enintään euroa/kk:</i>					
Asunnon sijainti	1 henkilö	2 henkilöä	3 henkilöä	4 henkilöä	5 henkilöä
I-II kuntaryhmä	525	585	735	855	1 035
III kuntaryhmä	525	540	660	795	945
IV kuntaryhmä	525	525	600	705	840
<i>Asumistukea ei voi saada ollenkaan, jos tulot ylittävät euroa/kk:</i>					
Asunnon sijainti	1 henkilö	2 henkilöä	3 henkilöä	4 henkilöä	5 henkilöä
I-II kuntaryhmä	1 245	1 725	2 295	2 565	3 105
III kuntaryhmä	1 155	1 575	2 085	2 355	2 835
IV kuntaryhmä	1 065	1 455	1 905	2 160	2 580

OSA 2

Väestökehitys, asuntomarkkinat ja kasvun kustannukset

Seppo Laakso ja Liisa Kähkönen

1 JOHDANTO

Tutkimuksen tausta

Aluetaloudessa elinkeinotoiminta, työmarkkinat, asuntomarkkinat sekä väestökehitys ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Kasvavilla alueilla tuotannon kasvu ja investoinnit lisäävät työvoiman kysyntää, joka puolestaan vetää alueelle muuttajia. Yritystoiminta sijoittuu sinne tai laajentaa toimintaansa siellä, missä on saatavissa ammattitaitoista, osaavaa työvoimaa. Korkeakoulujen ja oppilaitosten sijaintipaikat dominoivat opiskeluikäisten nuorten muuttopäätöksiä. Uusi piirre alueellisessa muuttoliikkeessä on se, että suurilla kaupunkialueilla merkittävä osa muuttovoitosta perustuu maahanmuuttajiin, joiden muuttopäätöksiin ja asuinpaikan valintaan vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin työmarkkinat tai opiskelumahdollisuudet. Alueellisten asuntomarkkinoiden toimivuus ja riittävä asuntojen tarjonta ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että alueiden välillä voi olla työmarkkinoiden kannalta riittävästi liikkuvuutta. Asuntojen saatavuudesta, laadusta ja hinnasta sekä asuinympäristön viihtyisyydestä ja palvelutasosta on tullut alueellisia kilpailutekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten ja yritysten muuttopäätöksiin ja sijoittumisvalintoihin.

Aluetaloudellinen kehitys on epäyhtenäistä. Työpaikkojen kasvu ja muuttovoitto painottuvat kasvaville keskusalueille, joista useimmat ovat myös yliopistojen, korkeakoulujen ja keskiasteen oppilaitosten keskittymiä. Vastaavasti monet maaseutumaiset sekä yksipuolisen teollisen elinkeinorakenteen hallitsemat pienet kaupunkialueet kärsivät pitkäaikaisesta työpaikkojen vähenemisestä, muuttotappiosta sekä sen seurauksena väestön ikärakenteen yksipuolistumisesta. Kuitenkin 2000-luvulla aluekehityksessä on tapahtunut tasaantumista, ja alueiden väliset erot nettomuutossa ovat supistuneet 1990-lukuun verrattuna. Monet teollisuuden rakennemuutoksen seurauksista pitkään kärsineet maakuntakeskukset ovat saaneet käännettyä muuttoliikkeen suunnan ja sen myötä asukasluvun kasvuun.

Kasvavilla muuttovoittoalueilla muuttoliikkeen aikaansaamaan väestönkasvuun liittyy ristiriitaisia vaikutuksia. Ihmisten liikkuvuus on välttämätöntä muun muassa työmarkkinoiden toimivuuden kannalta, joka puolestaan on edellytys sille, että talous voi kasvaa ja tuotantokapasiteetti on tehokkaassa käytössä. Muuttoliike edellyttää toimivia asuntomarkkinoita ja riittävää asuntojen tarjontaa. Se puolestaan edellyttää alueen kunnilta toimivaa kaavoitusta ja perusrakenteen toteuttamista. Nämä välttämättömät edellytykset eivät kuitenkaan vielä riitä, vaan lisäksi tonttimarkkinoiden, rakennuttamisen ja rakennusalan on toimittava sujuvasti, jotta rakentamismahdollisuudet realisoituvat asuntotuotannoksi ja kysynnän edellyttämäksi uusien asuntojen tarjonnaksi.

Kuntien kannalta muuttoliike edesauttaa talouden kasvua ja kasvattaa työikäistä väestöä sekä sen myötä verotuloja. Ilmiön käänköpuolena on vaatimus, että kuntien on tarjottava palvelut kasvavalle väestölle. Palvelujen tarjonta edellyttää riittävää kapasiteettia, johon on investoitava, sekä sujuvaa ja taloudellista palvelujen tuotantoa. Melkein kaikissa Suomen kasvavissa kunnissa käydään jatkuvaa keskustelua kasvuun sopeutumisen ongelmista palvelutuotannossa sekä kasvun edellyttämien investointien rahoittamisesta. Toiset näkevät kasvun uhkana kantaväestön palvelutasolle tai kunnallistalouden tasapainolle. Tästä näkökulmasta on luonnollista vaatia, että kasvua pitää rajoittaa, esimerkiksi yhden prosentin väestönkasvun tasolle. Tärkein kunnan käytettävissä oleva keino rajoittaa kasvua on kaavoitus ja maapolitiikka, jolla voidaan rajoittaa tonttitarjontaa ja rakentamista tai kohdentaa sitä valikoivasti esimerkiksi vain "hyviä veronmaksajia" houkuttelevaan tarjontaan. Toiset taas pitävät kasvua mahdollisuutena, jonka avulla työmarkkinat toimivat, kuntalaisten hyvinvointi kasvaa ja kunnan verotulot nousevat. Myös kasvun edistämässä keskeinen ja välttämätön instrumentti on kaavoitus ja maapolitiikka, joita käyttäen voidaan lisätä tontteja ja rakentamista.

Valtakunnallisesta tai seudullisesta näkökulmasta kuntien sekä rajoittava että vahvasti ekspansiivinen politiikka voivat olla ongelmallisia. Jos yritystoiminnan näkökulmasta vahvaa kasvupotentiaalia omaavan seudun kunnat rajoittavat kaavoituksella ja maapolitiikalla kasvua, yritysten työvoiman saanti vaikeutuu ja osa kasvupotentiaalista jää työvoimapulan vuoksi hyödyntämättä, mikä viime kädessä heijastuu koko kansantalouteen. Toisaalta keskenään kilpailevien kuntien koordinoimaton ja aggressiivinen kasvuhalu voi edistää seudun yhdyskuntarakenteen hajaantumista ja johtaa kunnallistalouksien kannalta epätaloudelliseen "ylikaavoitukseen".

Tutkimuksen teemat ja tavoitteet

Tutkimuksen teemoina ovat edellä esitetyn taustan pohjalta seuraavat teemat:

- muuttoliikkeen vaikutus asuntojen kysyntään ja rakentamistarpeeseen
- asuntokysynnän, kaavoituksen ja maan markkina-arvon välinen yhteys
- muuttoliikkeen vaikutus kunnallisten palveluiden käyttökustannuksiin
- muuttoliikkeen vaikutus kuntien verotuloihin ja valtionapuihin
- kunnallistekniikan ja palveluinvestointien kustannukset kaavoitettavilla alueilla sekä vaihtoehtoiset toteutus- ja rahoitusmallit ja niiden soveltuvuus Suomen oloissa
- väestökehityksen vaikutukset kunnallistalouden tasapainoon
- maan arvon nousun potentiaali kasvun aikaansaamien kustannusten rahoittajana sekä tämän potentiaalin hyödyntäminen Suomessa, myös verrattuna muiden maiden käytäntöihin.

Tutkimuksen tavoitteena on:

- esittää viitekehys edellä kuvattujen ilmiöiden keskeisistä osatekijöistä ja niiden keskinäisistä vaikutussuhteista
- koota teemaa käsittelevästä kotimaisesta ja kansainvälisestä tuoreesta tutkimuskirjallisuudesta katsaus aihepiiriin keskeisistä tutkimustuloksista ja johtopäätöksistä
- esittää saatavissa olevan tilasto- ja muun faktatiedon perusteella tuoretta perustietoa ilmiöiden volyymeistä, rahallisista arvoista ja muista määrällisistä tiedoista
- esittää johtopäätöksiä, politiikkasuosituksia ja keskustelualoitteita sekä ehdotuksia jatkotutkimustarpeista.

Tutkimuksen sisältö ja rakenne

Tutkimuksessa esitetään alan kirjallisuuteen perustuvia viitekehyksiä edellä kuvatuista teemoista, referoidaan muiden tutkimusten ja selvitysten tuloksia sekä kuvataan ilmiöiden tilaa ja kehitystä ajankohtaisilla aineistoilla. Näkökulma painottuu suuriin kasvukeskuksiin ja erityisesti Helsingin seudulle, jonne väestönkasvun ja asuntotuotannon keskinäisen epätasapainon ongelmat keskittyvät.

Luvussa 2 kuvataan väestökehityksen, tonttitarjonnan ja asuntotuotannon välisiä yhteyksiä ja riippuvuuksia. Alaluvussa 2.1 kuvataan alueellisten asuntomarkkinoiden toiminnan perusmekanismeja kansainvälisen ja kotimaisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Tilastotietoihin perustuvia katsauksia väestökehityksen ja asuntotuotannon välisistä suhteista Suomen kunnissa ja erityisesti Helsingin seudulla esitetään alaluvussa 2.2. Maapolitiikan ja kaavoituksen yhteyttä tonttitarjontaan ja asuntotuotantoon käsitellään alaluvussa 2.3 lähinnä Suomessa viime vuosina tehtyjen tutkimusten ja selvitysten perusteella. Alaluvussa 2.4 analysoidaan tonttimaan hinnan sekä asuntotuotannon ja asuntojen hinnan välistä suhdetta. Luvun lopuksi arvioidaan, missä ovat asuntotuotannon pullonkaulat.

Väestökehityksen vaikutusta kuntatalouteen arvioidaan luvussa 3 alan kotimaisen tutkimuskirjallisuuden sekä tilastotietojen pohjalta. Tilastotietoihin perustuvat analyysit ovat luonteeltaan pelkistettyjä analyyskejä väestökehityksen vaikutuksen suunnasta ja voimakkuudesta kunnallistalouden eri osatekijöihin. Näkökulmina ovat väestökehityksen vaikutus kuntien tulopohjaan (alaluku 3.2), palveluiden käyttökustannuksiin (3.3), investointeihin (3.4) sekä kunnallistalouden tilaan (3.5). Lopuksi arvioidaan väestökehityksen roolia kunnallistaloudessa.

Luvussa 4 käsitellään kaavoituksen aikaansaamaa maan arvon nousua potentiaalina kasvavien kuntien kasvun rahoittamisessa. Maan arvon nousun yhteiskunnalle kanavoimisen perusproblematiikkaa käsitellään alaluvussa 4.1. Muissa Suomen kannalta lähinnä vertailukelpoisissa maissa sovellettuja käytäntöä ja

käytössä olevaa lainsäädäntöä tältä osin esitellään alaluvussa 4.2. Lopuksi arvioidaan Suomen nykyisen lainsäädännön mahdollistamia keinoja sekä niiden soveltamisen kehittämismahdollisuuksia alaluvussa 4.3.

Raportin luku 5 on kooste edellisten lukujen keskeisistä tuloksista sekä esitetyistä johtopäätöksistä, toimenpidesuosituksista ja keskustelualoitteista.

Tutkimuksen toteutus ja tekijät

Tutkimus on tehty valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta talousneuvostoa varten. Sen ovat tehneet Kaupunkitutkimus TA Oy:n tutkijat Seppo Laakso ja Liisa Kähkönen. Tutkimuksen laadintaan ovat myös osallistuneet tutkija Hanna Kuisma ja projektitutkija Eeva Kostiainen Kaupunkitutkimuksesta.

2 VÄESTÖKEHITYS, TONTTITARJONTA JA ASUNTO- TUOTANTO

2.1 Väestökehityksen ja asuntomarkkinoiden yhteydet

Aluetalous ja sen osina asuntomarkkinat ja työmarkkinat ovat seudullisia ilmiöitä, joiden trendit ja muutokset heijastuvat yksittäisiin kuntiin, jotka vastaavat peruspalvelujen tuotannosta ja kaavoituksesta. Aluetaloudessa ”kaikki vaikuttaa kaikkeen”. Seuraavassa jäsennetään yleisellä tasolla väestökehitystä aluetalouden osana. Sen jälkeen kuvataan tiiviisti alueellisten asuntomarkkinoiden toimintamekanismeja sekä erityisesti väestökehityksen ja alueellisten asuntomarkkinoiden välistä yhteyttä.

Väestökehitys aluetalouden osana

Aluetaloudella on keskeinen rooli seudun ja edelleen yksittäisten kuntien väestökehityksessä. Aluetalouden muutokset välittyvät väestökehitykseen ennen kaikkea alueiden välisen muuttoliikkeen kautta. Näitä yhteyksiä hahmotetaan kuviossa 2.1, joka on synteesi useista aluetalouden tutkimuksista (mm. Clark & van Lierop 1987; Nijkamp, Rietweld & Snickars 1987; Crampton 1999; Whitehead 1999).

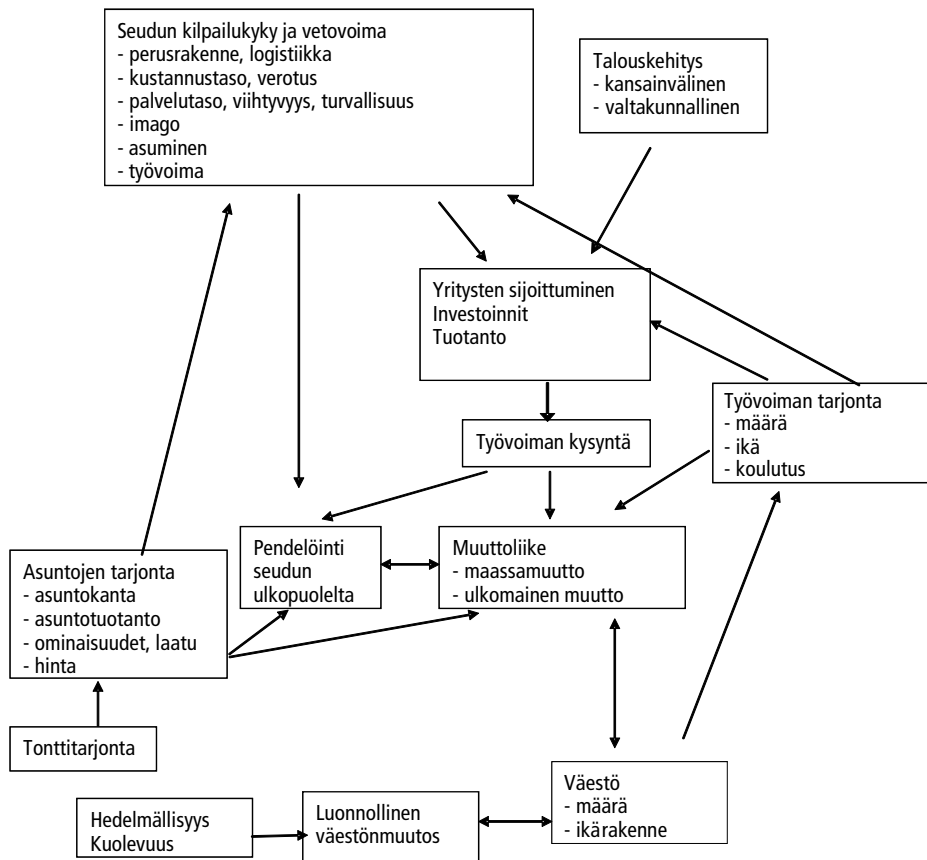
Kansainvälinen ja valtakunnallinen talouskehitys (vientikysyntä, vientihinnat, kotimainen kysyntä, rahoitusmarkkinat ym.) sekä seudun vetovoima ja kilpailukyky suhteessa muihin alueisiin (osatekijöitä mm. infrastruktuuri, kustannustaso, palvelutaso, asuntomarkkinat ja työvoiman tarjonta) vaikuttavat oleellisesti yritysten sijoittumiseen alueelle, investointeihin ja viime kädessä tuotannon määrään. Kansainvälisiin ja valtakunnallisiin tekijöihin liittyy lyhyelläkin ajalla suuria suhdannevaihteluita, sen sijaan seudun kilpailukykyyn ja vetovoimaan liittyvät tekijät muuttuvat yleensä hitaasti ja vaikuttavat ennen kaikkea pitkällä aikavälillä.

Tuotannon määrä yhdessä tuotantorakenteen ja -teknologian kanssa vaikuttavat puolestaan työvoiman kysyntään. Työvoiman kysyntä yhdessä kantaväestön työvoiman tarjonnan kanssa heijastuvat muuttoliikkeeseen ja sen ohella myös seudun ulkopuolella asuvan työvoiman halukkuuteen työskennellä seudun työmarkkinoilla eli pendelöintiin. Yrityksistä lähtevien kysyntätekijöiden ohella asuntojen tarjonta vaikuttaa oleellisesti muuttoliikkeen toteutumiseen. Asuntojen saatavuus, laatu ja ominaisuudet sekä asunalueiden viihtyisyys ja palvelutaso ovat vetovoimatekijöitä, asuntojen hinta- ja vuokrataso toimivat rajoitteina. Asuntojen tarjonnalla on vaikutusta myös pendelöintiin, sillä Helsingin seudulla asuminen on osalle työllisistä vaihtoehto ulkopuolella asumiselle ja pendelöinnil-

le. Asuntojen tarjonnan taustalla vaikuttaa tonttitarjonta uustuotannon tärkeimpänä edellytyksenä.

Alueiden välinen muuttoliike vaikuttaa väestön määrään ja sen ikärakenteeseen. Mitä suurempaa on muuttovoitto sitä nopeammin myös väestö kasvaa. Muuttoliike on iän ja väestön muiden ominaisuuksien suhteen valikoivaa; suurin osa alueiden välillä muuttavista on nuoria aikuisia. Tästä syystä muuttoliikkeellä on suuri vaikutus myös väestön ikärakenteeseen. Työkäinen väestö muodostaa perustan alueen oman kantaväestön työvoiman tarjonnalle.

Kuvio 2.1 Seudun (asunto/työmarkkina-alueen) väestökehityksen riippuvuudet¹ (S. Laakson synteesi, joka perustuu useisiin aluetaloudellisiin tutkimuksiin).

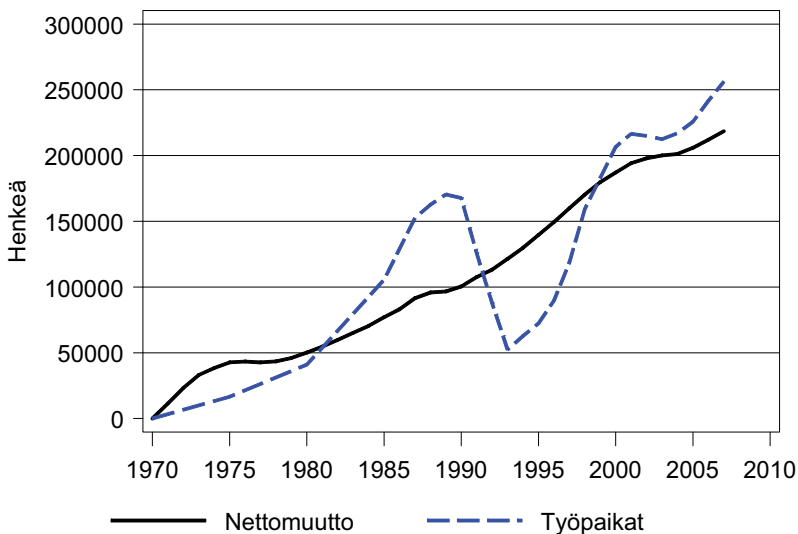


¹ Kuvio on luonteeltaan tyyliä ja pelkistetty keskeisten vaikutussuhteiden kuvaus. Nuolet kuvaavat kausaalista vaikutussuuntaa.

Koko seudun tasolla työpaikkakasvulla ja nettomuutolla on erittäin vahva keskinäinen riippuvuus pitkällä aikavälillä, mikä käy havainnollisesti ilmi Helsingin seudun osalta kuviosta 2.2. Lyhyellä ajalla työvoiman tarjonta sopeutuu työvoiman kysynnän muutoksiin sitä kautta, että seudun työikäinen väestö liikkuu työllisyyden, työttömyyden ja työvoiman ulkopuolisuuden välillä. Tämän ohella myös seudun ulkopuolelta tulevan pendelöinnin muutokset toimivat sopeutumismekanismina. Pitemmällä ajalla muuttoliike on kuitenkin keskeisin sopeutumismekanismi työvoiman kysynnän kasvuun, koska seudun oman työikäisen väestön työttömissä ja työvoiman ulkopuolella olevissa on rajoitetusti työvoimapotentiaalia ja väestön ikääntyminen tuo kantaväestöstä työkään entistä pienempiä ikäluokkia. Myös seudun ulkopuolelta seudulla pendelöivien potentiaali on rajallinen, koska ihmisten halukkuus pendelöidä vähenee nopeasti, kun työmatka-aika kasvaa.

Kuviosta havainnollistuvat myös jaksot, jolloin kumulatiivinen työpaikkakasvu on ylittänyt selvästi kumulatiivisen muuttovoiton: 1980-luvun jälkipuoliskolla, 1990-luvun lopussa sekä vuodesta 2006 alkaen. Kaikkina näinä jaksoina työmarkkinoiden sopeutuminen on osittain tapahtunut pendelöinnin lisääntymisen kautta, mutta sen ohella myös työvoimapulasta on tullut akuutti ongelma näinä aikoina.

Kuvio 2.2 Työpaikkojen kumulatiivinen muutos ja kumulatiivinen nettomuutto Helsingin seutukunnassa vuodesta 1970 vuoteen 2007



Tietolähde: Väestö: vuodet 1970–2006 Tilastokeskus, vuosi 2007 SL:n arvio. Työpaikat: vuodet 1970, 1975, 1980, 1985 Tilastokeskus väestölaskennat, välivuodet SL:n arvioita, vuodet 1987–2005 Tilastokeskus työssäkäyntitilasto, vuodet 2006–2007 SL:n arvioita.

Alueelliset asuntomarkkinat

Edellä esitetyssä viitekehyksessä väestön muuttoliike yhdistetään työ- ja asuntomarkkinoihin. Työvoiman kysyntä on alueellinen vetovoimatekijä, joka houkuttelee tulomuuttajia. Sen ohella myös asuntojen tarjonta ja hinta sekä alueellisiin asuntomarkkinoihin liittyvät laadulliset tekijät toimivat vetovoimatekijöinä ja muuttoliikkeen mahdollistajina.

Alueellisten asuntomarkkinoiden veto/työntövaikutusta on tutkittu joissakin alueiden välistä muuttoliikettä koskevissa tutkimuksissa (mm. Holm, Nivalainen & Volk 2007). Sen sijaan alueellisia asuntomarkkinoita käsittelevissä tutkimuksissa muuttoliike ja sen vaikutus alueen väestökehitykseen nähdään asuntomarkkinoiden kannalta yleensä lähinnä eksogeenisena (ulkopuolisena) kysyntätekijänä. Tätä voidaan perustella sillä, että asuntomarkkinoiden perustekijät, kuten asuntokannan rakenteelliset ominaisuudet tai asumisen hinnan alueiden väliset erot ovat melko pysyviä tai ainakin hitaasti muuttuvia tekijöitä.

Seuraavassa esitellään alueellisista asuntomarkkinoista tehtyjen tutkimusten tuloksia väestökehityksen sekä asuntojen kysynnän ja hinnan välisestä suhteesta.

Asuntomarkkinoilla on lukuisia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat markkinoiden luonteeseen ja toimintatapaan (mm. Arnott 1987, Whitehead 1999). Asuntomarkkinat koostuvat sekä vuokra- että omistusasuntomarkkinoista. Asunnot ovat myös erittäin heterogeenisiä sekä sijaintinsa että muiden ominaisuuksiensa suhteen. Tietyissä sijainnissa, talotyyppin, hallintasuhteen ja laadun perusteella määrytyvissä segmenteissä asuntomarkkinat voivat olla varsin ohuet. Asunnot ovat pitkäikäisiä, ja tyyppillisesti vain muutama promille asuntokannasta poistuu käytöstä vuosittain. Vastaavasti asuntotuotanto on korkeintaan muutama prosentti suhteessa asuntokantaan. Tähän liittyen suurin asuntojen tarjontapotentiaali sisältyy olemassa olevaan asuntokantaan. Näin ollen lyhyellä aikavälillä asuntojen tarjonta on varsin joustamatonta, eli tarjonta muuttuu hyvin vähän hintojen muuttuessa. Tällöin kysynnässä tapahtuvat pienetkin muutokset voivat aiheuttaa hinnoissa voimakkaita vaihteluita. Pitkällä aikavälillä asuntojen tarjonta on kuitenkin joustavaa, kun asuntotuotanto reagoi kysynnän ja hinnan muutoksiin.

Asuntomarkkinoiden perusmekanismit voidaan kuvata seuraavasti (mm. Arnott 1987, Whitehead 1999, Huovari ym. 2002, Laakso & Loikkanen 2004):

Kotitalouksien kysyntä asuntomarkkinoilla voidaan tulkita kysynnäksi ns. asumispalveluista, joita asunto tuottaa. Asumispalveluihin sisältyy asunnon pinta-alan lisäksi erilaisia laadullisia ominaisuuksia, jotka kotitalous saa hallintaansa vuokrasopimuksen tai omistuksen kautta. Kotitalouden asumispalveluiden kysyntä riippuu pääasiassa sen tuloista, asumisen käyttökustannuksista ja sekä asumista koskevista arvostuksista ja mieltymyksistä, jotka liittyvät muun muassa koti-

talouden demografisiin tekijöihin. Kotitalouden asumiskulutuksen tarve muuttuu näiden tekijöiden muuttuessa.

Asuntojen tarjonta pohjautuu pääosin olemassa olevaan asuntokantaan, joka jakautuu segmentteihin omistus- ja vuokra-asumisen sijainnin ja muiden tekijöiden suhteen. Omistusasuntojen sektorilla kotitaloudet toimivat sekä olemassa olevien asuntojen kysyjinä että tarjoajina. Toisin sanoen he ovat yhtä aikaa sekä asunnon omistajan roolissa että asunnon tuottaman asumispalvelun kuluttajan roolissa. Rakennettavien uusien omistusasuntojen kohdalla tarjonnasta vastaa yleensä rakennuttajasektori, jonka yritykset tekevät suunnitelmat, hankkivat tontin sekä rahoituksen tuotannolle ja organisoivat rakentamisen. Prosessin kuluessa tekeillä olevat tai valmiit asunnot myydään kotitalouksien omistukseen. Omakotirakentamisessa kotitaloudet toimivat usein itse myös rakennuttajana. Vuokra-asuntomarkkinoilla asunnon omistus ja asumispalvelun kulutus ovat eriytyneet. Vuokra-asuntojen omistajina toimii rinnakkain voittoa tavoittelevia yrityksiä, muita organisaatioita ja kotitalouksia sekä voittoa tavoittelemattomia yleishyödyllisiä ja julkisia organisaatioita.

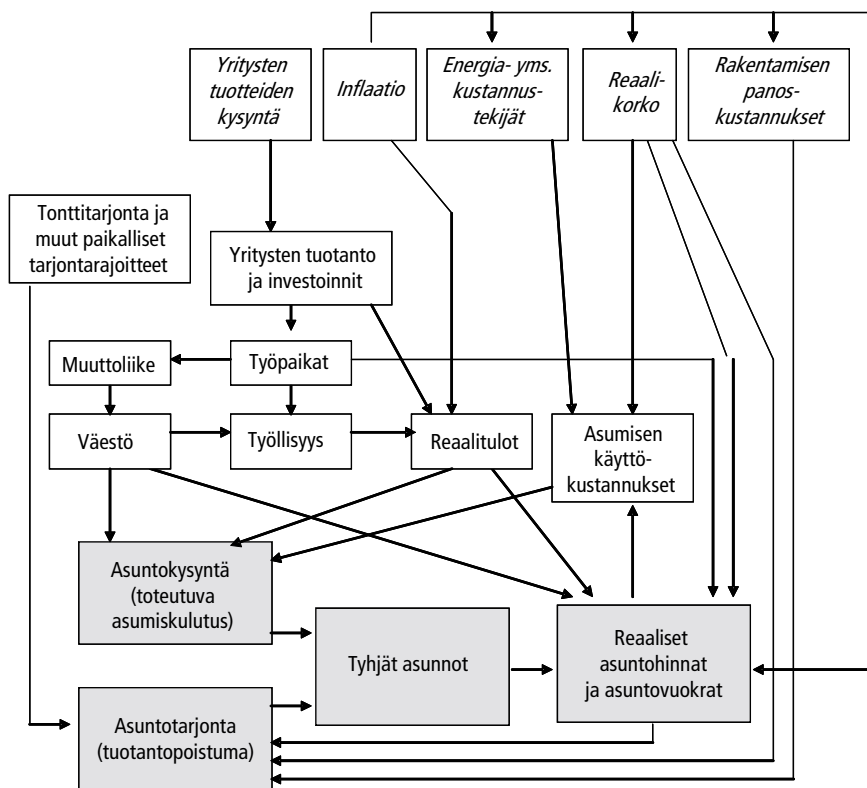
Asuntojen uustuotanto määräytyy viime kädessä rakennuttajien tuotantopäätösten kautta. Niihin vaikuttavat asuntojen hinnat ja vuokrat, joiden perusteella rakennuttajat arvioivat valmistuvista asunnoista saatavaa tuloa. Kustannuspuolella vaikuttavat rakennuskustannukset, maan hankinta-kustannukset ja sen taustalla (osittain poliittiset) yhteiskunnalliset päätökset, kuten kuntien halukkuus ja mahdollisuudet kaavoittaa maata asuntotuotannolle. Myös yksittäisten kotitalouksien asunnonrakentamispäätöksiin vaikuttavat suurelta osin samat asiat. Näiden lisäksi asuntotuotantoon vaikuttavat myös julkisen vallan päätökset yhteiskunnan tukeman asuntotuotannon osalta.

Asuntojen hintojen määräytymisen perustekijät ovat asuntojen kysyntä ja tarjonta. Yhtäältä siihen vaikuttaa, minkälaisia asuntoja kotitalouksilla on mahdollisuuksia ja haluja hankkia ja miltä alueilta. Toisaalta vaikuttaa se, minkälaisia uusia ja vanhoja asuntoja on tarjolla. Asumiskysynnän tyydyttämisen lisäksi asunnot toimivat myös sijoituskohteina, jolloin korkotaso ja yleinen taloudellinen tilanne vaikuttavat myös suoraan asuntojen hintoihin. Lisäksi myös odotukset tulevista asuntohinnoista vaikuttavat nykyisiin hintoihin. Tästä syystä asuntohinnat voivatkin poiketa ns. perustekijöiden määraamisestä hinnoista ja esimerkiksi hintakuplat ovat mahdollisia.

Vaikka asuntomarkkinoiden toiminta määräytyy yksittäisten kotitalouksien valinnoista ja rakennuttajayritysten tuotantopäätöksistä, joihin vaikuttavat erittäin monet alueelliset, paikalliset ja yksilölliset tekijät, asuntomarkkinat ovat silti tiiviisti sidoksissa yleisempiin alueellisiin, valtakunnallisiin ja kansainvälisiin taloudellisiin ilmiöihin. Näitä vaikutussuhteita alueellisella agregaatitasolla on hahmoteltu kuviossa 2.3.

Alueellisen asuntokysynnän perustekijä on väestön määrä ja rakenne, johon muuttoliike vaikuttaa merkittävästi väestön sisäisten demografisten muutosten lisäksi. Muuttoliike on tiiviisti sidoksissa alueellisiin työmarkkinoihin, jonka taustalla vaikuttaa yritysten liiketoiminta ja sen perusteella määräytyvä työvoiman kysyntä ja palkkataso. Yritysten liiketoiminta kytkee paikalliset asuntomarkkinat valtakunnallisiin ja kansainvälisiin kysyntätekijöihin ja suhdanteisiin. Reaalitulot, joiden taustalla vaikuttaa yritysten liiketoiminnan ohella inflaatio, on tärkeä kotitalouksien asuntokysynnän tekijä, samoin asumisen käyttökustannukset (vuokra-asunnon vuokra tai omistusasunnon korko- vastike- ym. kustannukset), joihin puolestaan vaikuttavat muun muassa energiakustannukset sekä rahamarkkinoiden korkotaso.

Kuvio 2.3 Alueellisten asuntomarkkinoiden perusmalli.



Lähde: Huovari ym. 2002.

Alueellisen asuntotarjonnan (asuntokanta) ja sen muutosten (asuntotuotanto ja poistuma) taustalla vaikuttavat tuottotekijöinä asuntojen hinnat ja vuokrat, kustannustekijöinä rakentamisen panoskustannukset ja korkotaso (rahoituskustannukset) sekä edellytystekijöinä muun muassa tonttitarjonta ja siihen liittyvät

tonttikustannukset. **Asuntovarauma** eli tyhjiä asuntojen varasto toimii asuntojen kysynnän ja tarjonnan epätasapainon puskurina. **Asuntohinnat ja vuokrat** määräytyvät kysynnän ja tarjonnan tasapainon perusteella.

Tuloksia alueellisten asuntomarkkinoiden vaikutussuhteista

Alueellisista asuntomarkkinoista on kansainvälisesti tehty paljon empiiristä tutkimusta. Whitehead (1999) antaa hyvän kuvan vallitsevista taloustieteen näkökulmista sekä tutkimustuloksista. Näitä linjoja noudattaen on toteutettu muun muassa Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen asuntomarkkinoiden alueellinen analyysi- ja ennusteprojekti (Huovari ym. 2002), jossa estimoitiin ekonometrisillä menetelmillä ja laajaan alueelliseen aineistoon perustuen edellä mainitun kehikon pohjalta määritellyt asuntojen kysyntä-, tarjonta- ja hintamallit. **Asuntokysyntä** (asutun asuntokannan pinta-ala) riippuu tulosten mukaan väestöhityksestä siten, että kysynnän väestöjousto on noin 0,9, toisin sanoen yhden prosentin väestönkasvu alueella lisää asuntokysyntää 0,9 prosenttia. Lisäksi tulosten mukaan asuntokuntien keskikoon pieneneminen aiheuttaa merkittävän lisäyksen asuntokysyntään. Tulotason nousu lisää asuntokysyntää ja asuntojen hintojen nousun puolestaan alentaa sitä.

Asuntojen **hintataso** selittyy ennen kaikkea asuntokuntien määrän sekä tulotason muutoksella. Nämä tekijät yhdessä määräävät ostovoiman muutoksen, josta osa kanavoituu asuntomarkkinoille ja jäykän tarjonnan oloissa lyhyellä ajalla ennen kaikkea hintoihin. Korkotaso vaikuttaa tulosten mukaan vastakkaisesti eli korkotason nousu alentaa hintoja tai hidastaa niiden nousua ja vastaavasti korkojen lasku nostaa hintoja. Myös asuntotuotanto tarjontaa lisäävänä tekijänä vaikuttaa negatiivisesti hintoihin.

Asuntotuotannon määrä on vahvasti sidoksissa hintaan. Tulosten mukaan asuntojen hintatason nousu lisää asuntotuotantoa ja päinvastoin. Vastaavasti rakennuskustannusten nousu ja korkotason nousu painavat tuotantoa alas. Lisäksi asuntotuotannolla on tulosten mukaan itseään vahvistava dynaaminen luonne, toisin sanoen edellisen periodin tuotannon määrä selittää merkittävästi myös seuraavan periodin tuotantoa.

Laakson (2000) tutkimuksessa, jossa tutkittiin alueellisten asuntomarkkinoiden suhdannevaihteluita erityisesti 1990-luvun laman ja sitä edeltävän nousun aikana, päädyttiin pääpiirteissään samansuuntaisiin empiirisiin tuloksiin.

***Yhteenvetona** muuttoliikkeen ja asuntomarkkinoiden välinen yhteys kasvukuntien näkökulmasta voidaan tiivistää seuraavasti: Muuttovoitto lisää väestön määrää, joka puolestaan kasvattaa asuntokysyntää, johon asuntokuntien pieneneminen tuo vielä lisäefektin. Väestönkasvu on yhdessä tulotason nousun kanssa merkittävä asuntojen hinnan nousua selittävä tekijä. Asuntojen tarjonta*

sopeutuu kysynnän muutokseen asuntotuotannon (ja poistuman) kautta. Asuntojen hintataso on välittävä tekijä, jonka kautta kysynnän muutokset välittyvät tuotantopäätöksiin.

Ikärakenteen ja asuntokuntajakauman vaikutus asuntomarkkinoille

Väestön meneillään oleva ja pitkälle tulevaisuuteen vaikuttava ikärakenteen muutos heijastuu voimakkaasti myös asuntomarkkinoille. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa Suomessa nykyisestä noin 55 prosenttia vuoteen 2025 mennessä. Pääkaupunkiseudulle (PKS) tehtyjen väestöprojektioiden (Vuori 2007) mukaan kasvu seudulla on samana aikana noin 75 prosenttia. Yleisemminkin ikääntyvien määrä kasvaa nopeimmin kasvukeskuksissa, joiden väestön nykyinen ikärakenne painottuu lapsiin, nuoriin ja työikäisiin enemmän kuin maassa keskimäärin.

Laakson (2007b) mukaan väestön ikääntymisen yksi seurausvaikutus PKS:lla on se, että ikääntyvien pienten 1–2 aikuisen asuntokuntien määrä ja osuus asuntokunnista tulee kasvamaan nopeasti. Vastaavasti lapsiperheiden määrä tulee kasvamaan vain vähän ja lapsiperheistä koostuvien asuntokuntien osuus kaikista asuntokunnista tulee supistumaan. Seuraavien 20 vuoden aikana PKS:lla eläkeikään tulevat asuvat pääasiassa velattomissa tai vähävelkaisissa omistusasunnoissa tai omakotitaloissa. Heidän tulo- ja varallisuustasonsa on paljon korkeampi kuin minkään aikaisemman eläkeläissukupolven. Vaikka tutkimusten mukaan yli 65-vuotiaat muuttaminen ei ole yhtä vilkasta kuin nuorempien, on kuitenkin todennäköistä, että eläkeikäisten rooli myös uusien asuntojen markkinoilla tulee vahvistumaan tuntuvasti aikaisempaan verrattuna. Tutkimusten (mm. Laakso 1997) mukaan eläkeikäiset preferoivat asumisessaan asunnon saavutettavuutta (mm. keskusten läheisyys) sekä asunnon ja asuinympäristön laatua suhteellisesti enemmän kuin nuoremmat ikäryhmät, osin määrän (asunnon koko) kustannuksella. On todennäköistä, että eläkeikäisten kasvun myötä tulee lisääntymään myös heidän siirtymänsä seudun heikosti saavutettavien reuna-alueiden suurista pientaloista keskusten tuntumassa sijaitseviin korkealaatuisiin kerrostaloihin ja tiiviisti rakennettuihin pientaloihin. Tämä tulee väistämättä heijastumaan myös rakennettavien uusien asuntojen kysyntään ja uusille asunnoille asetettaviin laatu- ja ominaisuusvaatimuksiin. Nämä pääkaupunkiseutua koskevat päätelmät pätenevät sellaisenaan myös Suomen muihin kasvukeskuksiin.

Mankiw ja Weil (1989) kehittivät mallin, jonka avulla voidaan tutkia erityisesti väestön ikärakenteen ja sen osana väestön ikääntymisen vaikutusta asuntomarkkinoille määrällisen kysynnän näkökulmasta. Heidän mallissaan lasketaan eri ikäisen väestön keskimääräinen kontribuutio asuntokysyntään. Mallin avulla estimoitujen empiiristen tulosten avulla voidaan arvioida väestön ikääntymisen vaikutuksia asumiskulutukseen väestöprojektioiden pohjalta.

Loikkanen ja Lyytikäinen (2007) estimoivat Mankiwin ja Weilin lähestymistapaa noudattaen demografisen asuntokysynnän mallit kotitaloustasosta aineistoa käyttäen koko maan tasolla vuosien 1990, 1997 ja 2004 aineistoilla sekä aluetyypeittäin vuoden 2004 aineistolla. Tulosten mukaan lasten ja nuorten ikäkohtainen asumiskulutus (pinta-ala, m²) on vain noin neljännes keski-ikäisten kulu- tuksesta, toisin sanoen lapsiperheet asuvat henkeä kohti laskettuna selvästi ahtaimmin. Asumiskulutuksen huippu on 50–59-vuotiailla, jonka jälkeen ikään- tymisen myötä kulutus alenee. Vuodesta 1990 vuoteen 2004 lasten ja nuorten ikäkohtainen asumiskulutus henkeä kohti on kasvanut vain vähän, 0–4 m² ikä- ryhmästä riippuen, kun taas yli 50-vuotiailla se on noussut 10–15 m² eli asumis- kulutuksen erot ikäryhmien välillä ovat kasvaneet.

Loikkasen ja Lyytikäisen mukaan pääkaupunkiseudun ja kaupunkimaisten kun- tien ikäluokittaisten kysyntäkertoimien elinkaari-profiilit eroavat taajaan asutuista ja maaseutumaisista kunnista. PKS:lla ja muilla kaupunkialueilla lasten ja van- husten kontribuutio asuntokysyntään on suurempi kuin niiden ulkopuolella ja elinkaaren keskivaiheilla asuntokysyntä on huomattavasti pienempi. Elinkaari-profiilin taso on alin pk-seudulla, jossa asuminen on kallista, ja korkein maaseudulla ja taajaan asutuissa kunnissa, joissa asuntohinnat ja vuokrat ovat kaupungeja alemmalla tasolla. Toisaalta pk-seudulla ja kaupungeissa kysyntää nostaa kor- keampi tulotaso. Kysyntävaikutuksen maksimi saavutetaan pk-seudulla vasta 60–64-vuotiaiden ryhmässä kun se muualla maassa saavutetaan jo 50–59- vuotiaana.

Kun demografisen kysynnän ennustemalleja sovelletaan tulevan asuntokysynnän arviointiin, käyttäen pohjana Tilastokeskuksen laatimia väestöprojektioita, saa- daan kiinnostavia tuloksia. Loikkanen ja Lyytikäinen laskivat väestöprojektion mukaisen väestönkasvun vuodesta 2004 vuoteen 2030 sekä demografisen asun- tokysynnän kasvun samana aikana, olettaen että ikäryhmäkohtainen asumisku- lutus pysyy vuoden 2004 tasolla. Tulosten mukaan demografinen asuntokysyntä tulee kasvamaan koko maassa noin 1,5 prosenttiyksikköä enemmän kuin väestö vuoteen 2030 mennessä. Pääkaupunkiseudulla ero on yli 4 prosenttiyksikköä. Toisin sanoen väestön ikääntyminen merkitsee suurta määrällistä lisätarvetta asuntokannalle. Vaikutus on erityisen suuri pääkaupunkiseudulla ja muissa kas- vukeskuksissa, joissa eläkeikäisten määrä tulee nousemaan suhteellisesti nopeimmin. Tämän lisäksi väestön ikääntyminen merkitsee suuria haasteita asuntojen ominaisuuksille ja laadulle, mikä Mankiwin ja Weilin lähestymistavassa ei tule esille.

Markku Lankisen 1990-luvulla kehittämässä (Lankinen 1993) ja myöhemmin eri alueille soveltamassa asuntotarvemallissa analysoidaan väestön määrän ja rakenteen, asuntokunnanmuodostuksen ja asuntokysynnän välistä suhdetta toisella tavalla. Analyysi perustuu ikäryhmäkohtaisen asuntokunnan päähenkilö- roolin todennäköisyyteen ja toisaalta erityyppisten asuntokuntien keskimääräi-

seen asumiskulutukseen. Näitä elementtejä käyttäen voidaan projisoida tulevaisuuteen väestön määrän ja ikärakenteen muutoksesta aiheutuva asuntokysynnän muutos. Myös Lankisen Helsingin kaupunkia koskevien laskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutos saa aikaan, että asuntokysyntä kasvaa nopeammin kuin väestön määrä, kun muiden tekijöiden (tulotaso ym.) vaikutus vakioidaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että väestön ikääntyminen ei merkitse asuntomarkkinoilla odotettavissa olevien muutosten pysähtymistä tai hidastumista, vaan päinvastoin kiihdyttää osaltaan sekä määrällisiä että laadullisia muutospaineita.

2.2 Väestökehityksen ja asuntotuotannon yhteydet tilastotietojen valossa

Ajantasainen kuva väestönmuutoksen ja paikallisten asuntomarkkinoiden välillä saadaan, kun seuraavassa tarkastellaan väestönkasvun tai -vähenemisen ja asuntotuotannon välistä suhdetta kunta- ja seututasolla.

Asuntotuotanto ja väestökehitys Suomen kunnissa

Aineistona on vuosien 2000–2006 väestö- ja asuntotuotantotilastot vuoden 2007 kuntajaon mukaisesti. Aineiston avulla esitetään pelkistetty analyysi väestökehityksen ja asuntotuotannon välisen riippuvuuden suuruusluokasta.

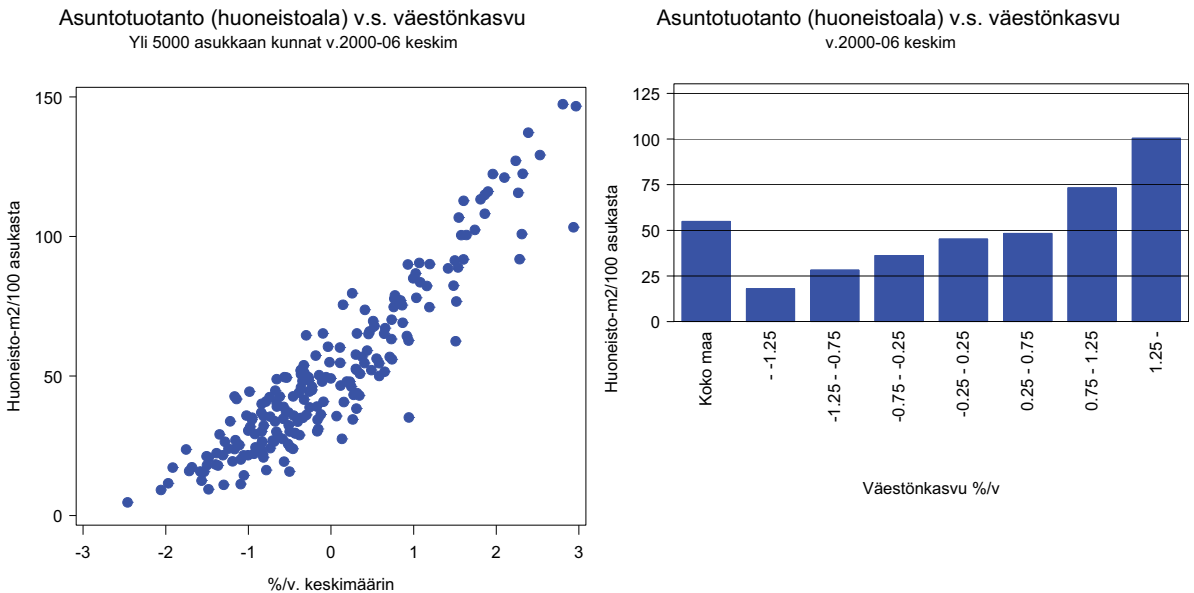
Kuvion 2.4 vasemmassa puoliskossa esitetään hajontakuviona asuntotuotanto (huoneistopinta-ala m^2 , jatkossa $h\text{-}m^2$) suhteessa väestönmuutokseen (% väestöstä) vuosina 2000–2006 keskimäärin. Asuntotuotanto kasvaa lähes lineaarisesti väestönmuutoksen tahdissa. Kuviosta käy ilmi, että asuntotuotanto on suhteellisen aktiivista myös niissä kunnissa, jotka eivät kasva. Väestönkasvun nollakohdan kunnissa asuntotuotantoa on keskimäärin noin $50\text{ h}\text{-}m^2/100$ asukasta vuodessa. Nopeimmin kasvavissa kunnissa, joissa vuotuinen väestönkasvu on noin 3 prosenttia, asuntoja valmistuu noin $150\text{ h}\text{-}m^2/100$ asukasta/vuosi. Oikean puoleisessa kuviossa asuntotuotanto on esitetty väestönkasvun nopeuden mukaisissa luokissa ja myös siitä ilmenee väestönkasvun ja asuntotuotannon vahva riippuvuus.

Aineistolle² estimoidun yksinkertaisimman mahdollisen lineaarisen mallin (tulokset liitteenä) mukaan suhteellinen väestönmuutos selittää yksin 87 prosenttia asuntotuotannon kuntatasoisesta vaihtelusta. Yhden prosenttiyksikön väestön-

² Yli 5 000 asukkaan kunnat vuoden 2007 kuntajaotuksen mukaan; asuntotuotanto ja väestönmuutos vuosina 2000–2006 keskimäärin.

kasvun lisäys kohottaa asuntotuotantoa keskimäärin 26 h-m²/100 asukasta vakiotason 52 h-m² /100 asukasta lisäksi. Malliin lisättiin myös kuntakoko selittäväksi tekijäksi. Tulosten mukaan kuntakoon kasvu toteuttaa väestönkasvun vaikutuksen asuntotuotantoon alemmalla tuotantotasolla: mitä suurempi kunta, sitä pienempi on asuntotuotannon vakiotaso. 50 000–100 000 asukkaan kunnissa tuotanto on 11 h-m² ja yli 100 000 asukkaan kunnissa 12 h-m²/100 asukasta alempi kuin samalla nopeudella kasvavissa alle 10 000 asukkaan kunnissa. Helsinki poikkeaa vielä selvästi alaspäin muista yli 100 000 asukkaan kunnista.

Kuvio 2.4 Asuntotuotanto suhteessa väestönkasvuun Suomen kunnissa, vuosikeskiarvo 2000–2006.



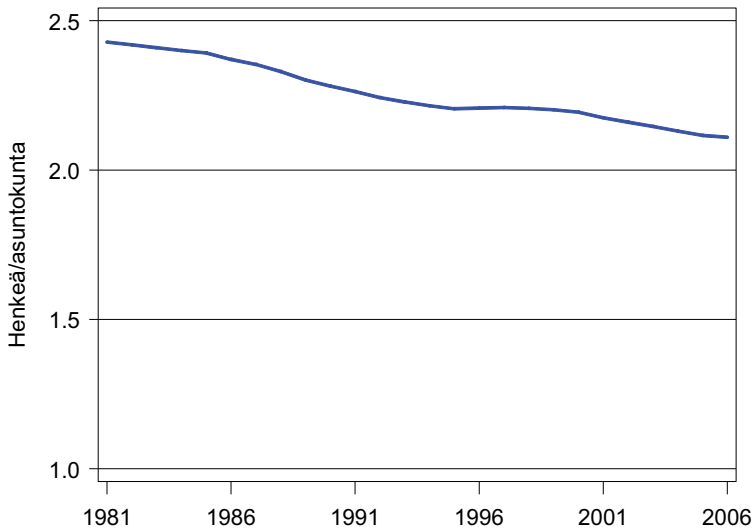
Suurimmissa kunnissa toteutuva väestönkasvun pienempi vaikutus asuntotuotantoon selittyy korkeammalla maan hinnalla sekä pienemmällä asuntokoolla. Suurimmissa kunnissa asuntotuotanto on kerrostalo- ja rivitalovaltaisempaa kuin pienemmissä kunnissa ja sen myötä myös valmistuvat asunnot ovat keskimäärin pienempiä. Asuntotuotannon erilaisen talotyypin ja kokojakauman taustalla ovat suurten kaupunkien ja pienempien kuntien toisistaan poikkeavat kaavoitusperiaatteet, joihin maan suhteellinen niukkuus ja maan hintataso vaikuttavat merkittävästi.

Väestön, asutokuntien ja asuntotuotannon välinen suhde

Väestökehityksen, asutokuntakoon ja asuntotuotannon välisten yhteyksien muutosta havainnollistetaan seuraavassa Helsingin seutua koskevilla kuvioilla.

Asuntokuntien keskikoko on alentunut vakaasti vuosikymmenien ajan Helsingin seudulla, kuten myös kaikissa muissa kasvukeskuksissa ja koko maassa. Kasvuvauhdissa on ollut jonkin verran suhdannevaihteluja: erityisesti 1990-luvun puolivälin jälkeen laman jälkitilanteessa asuntokuntien keskikoon kasvu pysähtyi, mutta vuoden 2000 jälkeen lasku on jatkunut edelleen.

Kuvio 2.5 Asuntokuntien keskikoko Helsingin seutukunnassa.



Asuntokuntien keskikoon laskua selittävät useat tekijät³: Väestön ikääntyminen saa aikaan keski-ikäisten ja eläkeikäisten yhden ja kahden aikuisen asuntokuntien lisääntymisen. Tämä trendi on ollut meneillään useita vuosia ja tulee vauhdittumaan entisestään tulevina vuosina. Elämäntapojen muutoksen ja tulotason nousun vuoksi nuoret muuttavat aikaisemmin vanhempien kotoa ja perustavat omia asuntokuntia. Toisaalta lasten hankkimisen ja lapsiperheiden perustamisen keskimääräinen ikä nousee edelleen. Näiden tekijöiden vuoksi nuorten yhden ja kahden aikuisen asuntokuntien määrä lisääntyy myös jatkuvasti. Myös avioerojen yleistyminen vaikuttaa asuntokuntakokoa alentavasti.

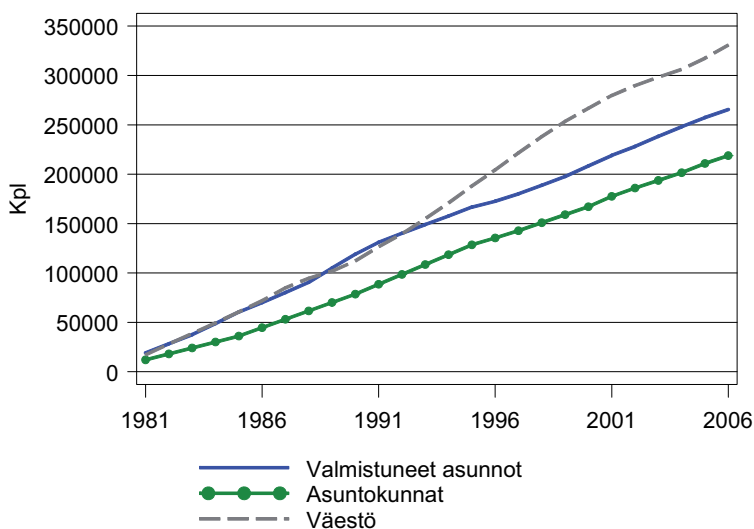
Väestön ja asuntokuntien muutos sekä asuntotuotanto Helsingin seudulla 25 vuoden jaksolla on esitetty kuviossa 2.6 kumulatiivisesti, jotta pitkän aikavälin vaikutussuhde havainnollistuisi. Sekä väestökehityksen että asuntotuotannon voimakkaista suhdannevaihteluista huolimatta pitkän aikavälin kasvu on ollut melko vakaata eikä kasvutrendi ole oleellisesti muuttunut. Väestönkasvun kiihtyminen muutaman vuoden aikana 1990-luvun puolivälin molemmin puolin johtui osaksi kotikuntalain muutoksesta, jonka seurauksena opiskelijoiden kirjautu-

³ Perustuu Helsingin seudun väestö-, perhe- ja asuntokuntatilastoihin.

minen pääkaupunkiseudun kuntiin aikaistui, mutta tällä ei ollut mitään reaalista vaikutusta asuntomarkkinoille.

Väestön määrä on kasvanut 26 vuodessa noin 1,5-kertaisesti asuntokuntien määrään ja noin 1,25-kertaisesti asuntotuotannon kertymään verrattuna. Asuntotuotanto on kumuloitunut 1,2-kertaisesti asuntokuntiin verrattuna. Ero johtuu siitä, että osa asuntotuotannosta tarvitaan asutokannan poistuman (purkamisen, käyttötarkoituksen muuttaminen) sekä asuntojen yhdistämisten korvaamiseksi. Lisäksi tyhjien asuntojen osuus asutokannasta muuttuu jonkin verran ajan kuluessa. Asutokannan muutos on ollut 26 vuoden aikana likimäärin yhtä suuri kuin asuntokuntien muutos.

Kuvio 2.6 Valmistuneet asunnot (kpl) sekä asuntokuntien (kpl) ja väestön (henkeä) muutos kumulatiivisesti Helsingin seutukunnassa vuosina 1981–2006.

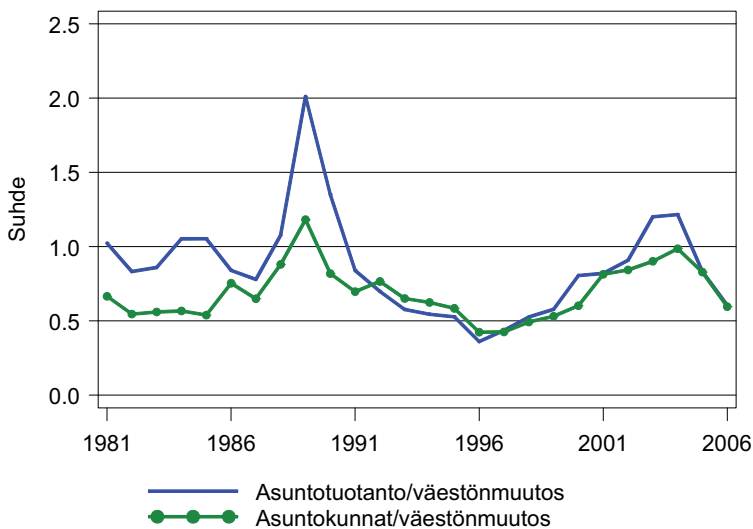


Kuitenkin vuosittain tarkasteltuna (kuvio 2.7) asuntotuotannon ja asuntokuntien muodostumisen suhde väestönkasvuun on Helsingin seudulla vaihdellut hyvin voimakkaasti. 1980-luvun lopulla asuntomarkkinoiden kuumenemisvaiheessa valmistuneiden asuntojen määrä nousi huipussaan vuonna 1989 jopa kaksinkertaiseksi kyseisen vuoden hidastuneeseen väestönkasvuun verrattuna. Samalla myös asuntokuntien määrä nousi voimakkaasti suhteessa väestönkasvuun, ilmeisesti reaktiona kasvaneeseen asuntotarjontaan. 1990-luvulla väestö kasvoi voimakkaasti, osin edellä mainitun kotikuntalain vuoksi, mutta asuntotuotanto oli hiljaista suhteessa väestönkasvuun ja myös asuntokuntien määrä kasvoi hitaasti. Vuoden 2000 jälkeen sekä asuntotuotannon että asuntokuntien suhde väestönkasvuun on uudelleen noussut lähinnä seurauksena väestönkasvun hiljenemises-

tä vuosina 2002–2004. Vuodesta 2005 alkaen suunta on jälleen kääntynyt, koska väestönkasvu on kiihtynyt samaan aikaan, kun asuntotuotanto on hiljentynyt.

Ulkomaalaistaustaisten maahanmuuttajien määrän kasvu Helsingin seudulla 1990-luvun alkuvuosista alkaen on heijastunut seudun asuntomarkkinoihin. Maahanmuuttajien määrä kasvoi Helsingin seudulla nopeasti 1990-luvun alkupuoliskolla sekä uudelleen 2000-luvulla. Peurasen ja Ranton (2005) Helsingin kaupunkia koskevien tietojen mukaan maahanmuuttajat asuvat selvästi ahtaammin kuin kaupungin väestö keskimäärin, johtuen suuremmasta asuntokuntakoosta sekä pienemmistä tuloista ja vuokra-asuntoihin ja kerrostaloihin painottuvasta asumisesta. Tämän seurauksena maahanmuuttajien väestöosuuden kasvu on osaltaan vaikuttanut alentavasti asuntotuotannon ja väestönkasvun väliseen suhteeseen.

Kuvio 2.7 Asuntotuotanto (valmistuneet asunnot, kpl) ja asutokuntien (kpl) muutos suhteessa väestönmuutokseen (henkeä) Helsingin seutukunnassa vuosina 1981–2006.



Helsingin seutukunnan väestö on kasvanut keskimäärin 12 300 henkeä ja asutokuntien määrä 8 100 kappaletta ja asuntoja on valmistunut keskimäärin 9 800 vuodessa jaksolla 1981–2006.

*Yksinkertaistettuna **yhteenvetona** voidaan laskea, että viimeisen 26 vuoden aikana 100 hengen väestönkasvusta Helsingin seudulla on seurannut keskimäärin 67 asutokunnan lisäys ja asuntotuotantoa keskimäärin 80 asuntoa. Vuonna 2006 Helsingin seutukunnan väestö kasvoi 13 400 henkeä ja asuntoja valmistui 8 000 eli vain 60 asuntoa/100 asukasta. Väestönkasvun pysyminen vuoden 2006 tasolla edellyttäisi 10 500–11 000 asunnon vuosituotantoa. Jos tuotanto jää liian*

vähäisen tonttitarjonnan tai rakennusmarkkinoiden toimintatapojen vuoksi selvästi tämän tason alapuolelle, väestönkasvu hidastuu väistämättä ja vakaan taloudellisen kasvun edellyttämä työvoiman tarjonta ehtyy.

2.3 Maapolitiikan, kaavoituksen ja asuntotuotannon yhteys

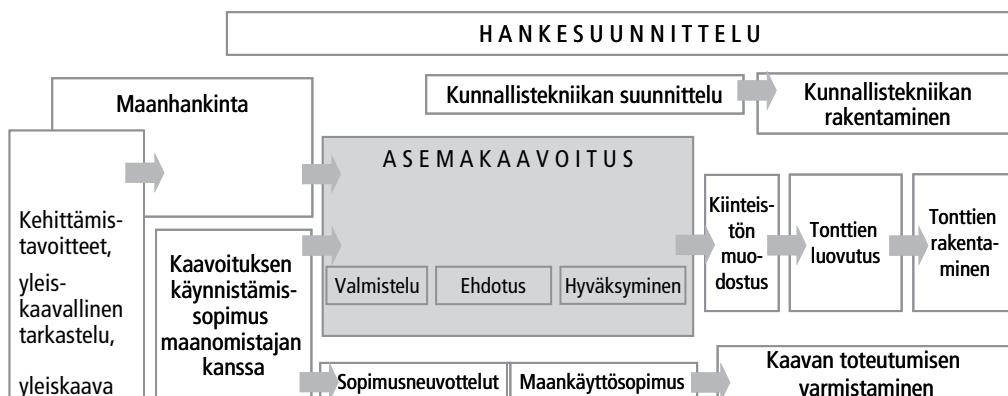
Asuntotuotannolle välttämätön tuotannollinen edellytys on rakennuskelpoisen tonttimaan saatavuus. Tämä edellyttää kunnilta hyvin toimivaa koneistoa kaavoitusta sekä kunnallistekniikan ja perusrakenteen toteutusta varten. Toisena edellytyksenä on toimiva koneisto maanhankintaa ja luovutusta varten joko kunnan hallitsemana tai yksityisten maamarkkinoiden kautta tapahtuvana, jotta kaavoitettu maa tulisi rakennetuksi. Kunnan kannalta tätä kokonaisuutta hallitaan maankäyttöpolitiikalla ja sen osana maapolitiikalla ja kaavoituksella. Pekka V. Virtanen (2000) määrittelee edellä mainitut käsitteet seuraavasti: **Maankäyttöpolitiikka** tarkoittaa niitä julkisen vallan tavoitteita, ohjelmia ja toimenpiteitä, joilla maankäyttöä ohjataan haluttuun suuntaan. Sen osana **maapolitiikalla** tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen.

Kunnan toimiva maankäyttöpolitiikka luo välttämättömät edellytykset kysynnän kannalta riittävälle asuntotuotannolle, mutta se ei vielä riitä. Lisäksi edellytyksenä on toimiva rakennuttaja- ja rakentajasektori, jotta rakennuskelpoiselle tonttimaalle rakennettaisiin asuntoja.

Maapolitiikka tonttitarjonnan edellytyksenä

Kunnan maapolitiikan ja tonttitarjonnan kenttä on jäsenetty hyvin Kristiina Rinkisen (2007) selvityksessä esitetyssä kaaviossa (kuvio 2.8). Raakamaan tai käyttötarkoitukseltaan muuttuvan rakennetun maan jalostus asuntohankkeeksi lähtee yleiskaavoituksesta ja siihen liittyvästä maankäytön taustasuunnittelusta. Sen rinnalla tai jälkeen käynnistyy aktiivista maapolitiikkaa harjoittavissa kunnissa maanhankinta kunnalle tai maankäyttöä koskeva sopimusneuvottelut yksityisten maanomistajien kanssa. Keskeisin prosessi on alueen asemakaavoitus, joka jakautuu useisiin vaiheisiin. Asemakaavoituksen rinnalla käynnistetään kunnallistekniikan suunnittelu ja yksityisen maanomistuksen tapauksessa valmistellaan maankäyttösopimusta. Asemakaavoituksen jälkeen toteutetaan kiinteistönmuodostus, jonka jälkeen kunnan omistamat maat ovat valmiita maan luovutukseen ja edelleen rakentamiseen. Maankäyttösopimusmallissa vastaavassa vaiheessa siirrytään toteutukseen maanomistajan vastaamana, ja kunnan roolina on valvoa, että kaava toteutuu. Tyypillisesti kiinteistönmuodostuksen ja maanluovutuksen rinnalla sekä rakentamisen alkuvaiheessa rakennetaan kunnallistekniikkaa.

Kuvio 2.8 Tonttutuotannon kenttä.



Lähde: Rinkinen 2007.

Kunnan maapoliittiset keinot ja niiden toimivuus

Tapio Takalo-Eskolan (2005) selvityksessä on kartoitettu perusteellisesti kunnan maapoliittisten keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Takalo-Eskola käy läpi kattavasti maankäyttö- ja rakennuslain sekä muun lainsäädännön tarjoamat keinot kunnan maapoliitiikan toteuttamiseksi. Selvitys sisältää myös tulokset laajasta kuntien maapoliitiikasta vastaaville virkamiehille suunnatusta kyselystä, jolla kartoitettiin eri keinojen käyttöä sekä toimivuutta ja vaikuttavuutta kuntien kannalta. Lisäksi selvityksessä haastateltiin rakennusalan suurten yritysten edustajia. Näin ollen selvityksen tulokset ja ehdotukset edustavat varsin hyvin kuntien maankäyttövirkamiesten ja suurten rakennusyritysten näkemyksiä. Selvityksen näkökulma on ennen kaikkea maapoliittinen, toisin sanoen siinä painotetaan kuntien käytössä olevien keinojen toimivuutta ja vaikuttavuutta kysyntää vastaavan asuntorakentamisen edistämiseksi sekä yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa. Sen sijaan kunnallistaloudellinen tai kokonaistaloudellinen näkökulma on selvityksessä taka-alalla, vaikka niitäkin käsitellään.

Takalo-Eskola jakaa kunnan maapoliittiset menettelytavat⁴ seuraavasti:

- maanhankinta
 - o raakamaan ostaminen
 - o kunnan etuosto-oikeus
 - o maan lunastaminen

⁴ Menettelyjen sisältöä ja lainsäädännöllistä taustaa ei varsinaisesti kuvata tässä tutkimuksessa. Ne on esitetty hyvin Takalo-Eskolan (2005) selvityksessä sekä Suomen Kuntaliiton Maapoliitiikan oppaassa (www.kunnat.net). Ks. myös Virtanen (2000) ja Virtanen (2004).

- kaavan toteuttamisen edistäminen
 - o maankäyttösopimus
 - o kehittämiskorvaus
 - o kehittämisalueenettely
 - o rakennusmaan järjestely
 - o rakentamiskehotus
 - o korotettu kiinteistövero rakentamattomalle rakennuspaikalle.
- tonttien (kunnan omistamien) luovuttaminen rakennettavaksi
 - o myyminen
 - o vuokraaminen.

Kuntien maankäyttövirkamiehistä valtaosa pitää kunnan aktiivista maapolitiikkaa tehokkaimpana ja parhaiten vaikuttavana keinona turvata kysyntää vastaava tonttimaan tuotanto ja tarjonta. **Aktiivisella maapolitiikalla** tarkoitetaan (SL:n tulkinnan mukaan) pitkäjänteistä raakamaan hankintaa yhdyskuntarakenteen kannalta tarkoituksenmukaisilta kasvusuunnilta sekä kunnan omistamien kaavoitettujen maiden luovuttamista rakentamiseen hyväksytyjen pelisääntöjen mukaisesti. Myös Suomen kuntaliitto painottaa vahvasti aktiivisen maapolitiikan ensisijaisuutta. Se on myös yksi Pekka V. Virtasen (2000 ja 2004) perusteeseistä.

Maan hankinnassa **vapaaehtoista sopimusmenettelyä** pidetään ensisijaisena menettelynä. **Etuosto-oikeuden** käyttö on poikkeuksellista ja harvinaista. Kuntaliiton mukaan etuosto-oikeutta käytettiin noin yhdessä tuhannesta kuntien tekemistä maakaupoista. Kaupat olivat kuitenkin suuria ja niillä saatiin noin 5 prosenttia kuntien hankkimasta maa-alueesta vuosina 2000–2004. Myös raakamaan **lunastaminen** on poikkeuksellinen menettelytapa. Keskisen (2007) mukaan maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n (jossa säädetään raakamaan lunastuksesta) mukaisia lunastustapauksia on ollut keskimäärin vain 2 vuodessa jaksolla 2001–2006. Sen sijaan maa-alueiden lunastaminen kunnalle kaduksi tai yleiseksi alueeksi asemakaavan perusteella on yleistä. Lunastusmenettelyä pidetään kuntien virkamiesten taholla ennen kaikkea varmistuksena, joka takaa kunnalle vahvan aseman sopimustilanteissa. Toisaalta suuri osa virkamiehistä on sitä mieltä, että lunastusta pitäisi käyttää aikaisempaa enemmän ja rohkeammin.

Myös kunnan ja maanomistajan välillä solmittavaa **maankäyttösopimusta** pidetään maankäyttövirkamiesten taholla pääosin toimivana ja vaikuttavana menettelynä. Sen hyvinä puolina Takalo-Eskola nostaa esiin maanomistajien sitoutumisen yhteistyöhön sekä kunnalle kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen. Maankäyttösopimuksen katsotaan soveltuvan hyvin ennen kaikkea rakennettuja tai muussa yhdyskuntatoimintojen käytössä olleita alueita uudelleen kaavoitettaessa. Takalo-Eskolan selvitykseen sisältyvän kuntaliiton tilaston mukaan kunnissa on tehty keskimäärin 122 maankäyt-

tösopimusta ja niissä on sovittu keskimäärin 830 000 kem²:n rakennusoikeudesta vuodessa jaksolla 2000–2004. Kuntaliiton edustajan arvion⁵ mukaan maankäyttösopimusten määrä on kasvamassa kunnissa. Lisäksi on yleistymässä, että sopimuksella veloitetaan maanomistajaa rakentamaan katuja ja muuta perusrakennetta sopimusalueelle sekä osallistumaan julkisten palveluiden investointien kustannuksiin.

Pääkaupunkiseudulla raakamaan hankinnan rooli kuntien maapoliittisena keinona on selvästi vähäisempi kuin muualla maassa, koska yhdyskuntarakenteen kannalta tarkoituksenmukaisesti sijaitsevaa ei-kunnan omistamaa raakamaata on jäljellä melko vähän, Helsingissä ei käytännössä ollenkaan. Tämä pätee myös monien muiden kasvukeskusten keskuskaupunkeihin. Sen sijaan Helsingin seudun kehyskunnissa aktiivisessa maapolitiikassa on huomattavasti kehittämisen sijaa. Maankäyttösopimusten rooli on tärkeä Helsingin seudulla ja muissa kasvukeskuksissa, erityisesti kaavoitetuilla alueilla, joissa maankäyttöä muutetaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain vuonna 2003 voimaan tulleessa uudessa 12a luvussa kunnille annettiin oikeus periä **kehittämiskorvaus**, jos kunnan ja maanomistajan välillä ei saada tehtyä maankäyttösopimusta. Korvauksen edellytyksenä on, että kaava tuo maanomistajalle merkittävää hyötyä ja uutta asuinrakennusoikeutta on yli 500 kerrosneliötä (kem²). Korvauksen enimmäismäärä on 60 prosenttia kaavan tontille tuomasta arvonnoususta. Periaatteessa kehittämiskorvaus tarjoaa kunnalle tehokkaan välineen periä korvausta kaavoituksen aikaansaamasta arvonnoususta ja kattaa kaavan laatimisen ja perusrakenteen toteuttamisen kustannuksia. Takalo-Eskolan selvityksen kuntakyselyn tulosten mukaan kehittämiskorvausta on käytetty vuoteen 2005 mennessä erittäin vähän. Kuntien virkamiesten yleisen näkemyksen mukaan sen roolin tulisi olla ennen kaikkea maankäyttösopimuksia varmistava ”perälauta” ja niihin verrattuna toissijainen väline.

Kehittämisalumenettelyn soveltaminen on Suomessa jäänyt muutamiin yksittäistapauksiin. Myös lain mahdollistama **rakennusmaan järjestely** on jäänyt marginaaliseksi keinoksi.

Kunta voi nopeuttaa asemakaavan mukaisen rakennuspaikan rakentamista antamalla tietyillä edellytyksillä **rakentamiskehotuksen**. Kunnalla on oikeus lunastaa rakennuspaikka, jos sitä ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakennuskehotuksen antamisesta. Suomessa vain muutama kunta on antanut rakennuskehotuksia ja vuosina 2000–2004 niitä on annettu koko maassa keskimäärin noin 40 tontille vuodessa. Takalo-Eskolan mukaan rakennuskehotus on välineenä tehokas keino kaavojen toteutumisen edistämiseksi ja tonttitarjonnan

⁵ Matti Holopaiselta saadut tiedot.

lisäämiseksi. Kunnissa kuitenkin katsotaan, että se on hallinnollisesti raskas ja pitkäkestoinen menettelytapa.

Kunta voi määrätä kiinteistöverolain 12a §:n mukaan (1026/1999) rakentamattomalle rakennuspaikalle **korotetun kiinteistöveron**, jonka vaihteluväli on 1–3 prosenttia. Lyytikäisen (2007) mukaan korotettua kiinteistöveroä sovellettiin 29 prosentissa kunnista vuonna 2007, kun osuus oli 11 prosenttia vuonna 2001, jolloin sitä ensimmäisen kerran käytettiin. Helsingin seudun 14 kunnalle säädettiin vuonna 2005 erillinen laki (145/2005), jolla ko. kunnat määrättiin ottamaan käyttöön vähintään 1 prosentin ja korkeintaan 3 prosentin korotettu kiinteistövero. Se otettiin käyttöön vuonna 2006 kaikissa 14 kunnassa, kun sitä ennen sitä oli sovellettu vain kahdessa Helsingin seudun kunnassa.

Rakentamiskehotukseen verrattuna korotettu kiinteistövero on kunnalle hallinnollisesti huomattavasti yksinkertaisempi ja kevyempi menettely kuin rakentamiskehotus, jossa kehotuksen edellytykset on selvitettävä tonttikohtaisesti, prosessi kokonaisuudessaan kestää vuosia ja kunnalla on tarvittaessa oltava valmius lunastaa tontti. Sitä vastoin korotettu kiinteistövero on sanktio, joka koskee kattavasti kaikkia tyhjiä tontteja. Päätös tontin rakentamisesta jää maanomistajalle, mutta päätöksentekoa vauhditetaan lisäkustannuksella.

Takalo-Eskolan mukaan korotetun kiinteistöveron käyttöön ottaneiden kuntien virkamiehet pitävät sitä tonttitarjontaan merkittävästi vaikuttavana keinona, erityisesti jos vero määrätään vaihteluvälin yläpäästä. Kuitenkin laajoissa ja yhdyskuntarakenteeltaan hajanaisissa kunnissa vero saattaa edistää yhdyskuntarakenteen hajaantumista. Syrjäisissä kunnissa maan hinta on yleensä niin alhainen, että verolla ei ole juuri merkitystä. Pääkaupunkiseudun kunnissa maan hinnan nousu on ollut niin nopeaa, että veron merkitys maanomistajalle on ollut marginaalinen suhteessa arvonnousuun.

Lyytikäinen (2007) tutki korotetun kiinteistöveron vaikutusta omakotitalojen rakentamiseen käyttäen ekonometrisiä menetelmiä ja kuntatasoista aineistoa vuosilta 1998–2006. Tulosten mukaan yhden prosenttiyksikön ero rakentamattoman tontin veron ja yleisen kiinteistöveron välillä lisää omakotialoituksia 5 prosenttia. Vuonna 2006 keskimääräinen ero korotettua veroä käyttävissä kunnissa oli noin 1,5 prosenttiyksikköä. Tuloksen mukaan vaikutus on merkittävä ja mekaanisesti yleistämällä päädytään siihen, että 3 prosentin katon soveltaminen lisäisi omakotirakentamista noin 15 prosenttia verrattuna siihen, että maasta peritään normaali maapohjan kiinteistövero. Lyytikäisen johtopäätös on, että korotettu kiinteistövero on hyvä ja toimiva väline.

Kaavojen toteutuminen: Takalo-Eskolan selvityksen mukaan kaavat toteutuvat pääkaupunkiseudulla huomattavasti nopeammin kuin muissa kunnissa, toisin sanoen kaavoitetut tontit tulevat nopeammin rakennetuiksi kuin muualla. Tämä

selittää osaltaan sitä, että rakentamiskehotusta ja rakentamattoman maan korotettua kiinteistövero ole nähty pääkaupunkiseudulla niin merkittävänä ja tarpeellisena maapoliittisena keinona kuin muissa kunnissa. Toisaalta, myöhemmin tässä alaluvussa todetaan, että pääkaupunkiseudullakin kaavoitettu tonttivaranto tulee käyttöön melko hitaasti. Vastaavia vertailukelpoisia tietoja kuntien tonttivarannosta ei ole saatavissa kattavasti koko maasta, mutta Takalo-Eskolan tulokset viittaavat siihen, että muualla maassa tonttivarannon käyttöönotto on vielä pääkaupunkiseutua merkittävästi hitaampaa. Tämä viittaa siihen, että *suurimassa osassa Suomen kuntia ongelmiana ei ole kaavoituksen riittämättömyys, vaan pikemminkin liiallinen kaavoitus. Kunnallistalouden kannalta tämä merkitsisi sitä, että kunnat investoivat liikaa ja tehottomasti maanhankintaan, kaavoitukseen ja perusrakenteeseen.*

Kehittämisehdotuksia: Takalo-Eskolan selvityksen tulosten mukaan sekä kuntien virkamiehet että suurten rakennusliikkeiden edustajat ovat varsin tyytyväisiä Suomen nykyisen lainsäädännön tarjoamiin mahdollisuuksiin maankäyttöpolitiikan toteuttamiseksi. Selvityksen tuloksena tekijä esittää seuraavia kehittämisehdotuksia lainsäädäntöön:

- kiinteistöverotuksen painotuksen siirtäminen rakennuksista maapohjaan (verotuksen kokonaistaso ennallaan)
- maapohjan kiinteistöveron nostaminen asuntorakentamiseen kaavoitetuilla tyhjillä tai merkittävästi vajailla tonteilla (SL: tarkoittanee korotetun kiinteistöveron ylärajan nostamista sekä laajennusta vajailla tonteille)
- kunnan etuosto-oikeuden laajentaminen (muiden kasvukeskusten kunnille samat ehdot kuin pääkaupunkiseudun kaupungeilla)
- kehittämisalueenettelyn muokkaaminen käyttökelpoiseksi kunnan maapolitiikan välineeksi (rakennettujen alueiden projektimuotoisen kehittämisen välineeksi).

Kaikki edellä esitetyt ehdotukset ovat hyvin perusteltuja ja ne tulisi toteuttaa.

Aktiivisen maanhankinnan potentiaaliset ongelmat

Kuten edellä on todettu muun muassa Suomen Kuntaliitto sekä Pekka V. Virtanen (2000) suosittelevat kunnille aktiivista maapolitiikkaa ja sen osana määrätietoista raakamaan hankintaa ja sen ensisijaista kaavoittamista. Takalo-Eskolan selvitys osoittaa, että kuntien johtavat maankäyttövirkamiehet ovat vahvasti sitoutuneet tähän. Vaikka maankäyttösopimusta pidetään sinänsä toimivana välineenä, valtavirtanäkemyksessä tuntuu olevan, että sitä on kunnissa syytä pitää toissijaisena menettelynä. *Voidaan kuitenkin nostaa keskusteluun kysymys siitä, johtaako kuntien aktiivinen raakamaan hankinta ja sen ensisijainen kaavoittaminen yhdyskuntarakenteen hajaantumiseen, ylimitoitettuun kaavoitukseen sekä rakennettujen alueiden (jotka ovat pääosin muiden kuin kunnan omistuksessa) tiivistämisen ja uudelleenkaavoittamisen syrjäytymiseen.*

Suomen kaupunki- ja taajama-alueet ovat Euroopan mittakaavassa erittäin väljästi ja hajanaisesti rakennettuja, Helsingin seutu mukaan luettuna. European Environmental Agency (2006) tutkimuksen mukaan Helsingin seutu on yhdyskuntarakenteeltaan yksi EU-alueen hajautuneimmista suurkaupunkialueista. Ari Jaakolan ja Henrik Lönnqvistin (2007) yhdyskuntarakenteen hajautumista jaksolla 1985–2005 koskevien tulosten mukaan toteutunut rakentaminen on Helsingin seudulla hajauttanut yhdyskuntarakennetta entisestään siten, että Helsingin seutu on levinnyt yhä laajemmalle alueelle ja entistä enemmän henkilöautoliikenteen varaan. Samalla keskimääräiset työmatkat ovat jatkuvasti pidentyneet. Tämän rinnalla on toteutunut myös yhdyskuntarakenteen tiivistymistä siten, että uusia asuinalueita on pääasiassa rakennettu aikaisemman rakenteen yhteyteen, etenkin Kehä III:n sisäpuolella. Tilastokeskuksen maankäyttötietojen perusteella voidaan arvioida, että Suomen muut kasvukeskukset ovat vielä hajaantuneempia kuin Helsingin seutu.

Muusta Euroopasta poiketen Suomessa on edelleen suurtenkin kaupunkialueiden reunamien tuntumassa tarjolla runsaasti halpaa maa- ja metsätalousmaata, joten raakamaan hankintaan ja sen kaavoittamiseen perustuvaa aktiivista maapolitiikkaa on mahdollista harjoittaa. Tämä johtaa taajamien leviämiseen ja uusien pientaajamien syntyymiseen kuntavetoisesti sen lisäksi, että hajarakentaminen vielä vahvistaa tätä prosessia. Sen sijaan suurempien taajamien täydennysrakentaminen ja rakennettujen alueiden uudelleenkaavoitus ja -rakentaminen on Keski-Eurooppaan ja muihin Pohjoismaihin verrattuna jälkijätöistä. Kuitenkin hajautuvaan yhdyskuntarakenteeseen liittyvä liikenne ja henkilöautojen käytön kasvu lisäävät päästöjä ja ruuhkautumista sekä aiheuttavat kotitalouksille ylimääräisiä kustannuksia (ks. mm. Laakso & Loikkanen 2004). Lisäksi hajautuvassa yhdyskuntarakenteessa perusrakenteen investointien ja ylläpidon samoin kuin peruspalveluiden investointien ja palveluverkon ylläpidon kustannukset ovat kiistatta korkeat.

Johtuuko tämä siitä, että raakamaan hankinta ja kaavoittaminen on kunnan kannalta ”helppo” tie, kun taas ei-kunnan omistamien taajamamaiden tiivistämiseen ja uudelleenkäyttöön perustuvat prosessit ovat vaikeita ja epävarmoja? Poikkeuksena ovat Helsinki ja muut suurten kaupunkialueiden keskuskaupungit, joissa raakamaavarat ovat ehtymässä ja joiden pääasiallinen rakentamispotentiaali on jo pitkään perustunut vanhan rakenteen uudelleenkaavoitukseen. Tosin Helsingissä suurimmat maankäytön muutosalueet ovat kaupungin omistuksessa, mikä osaltaan helpottaa niiden kaavoitusta.

Asemakaavoituksen kesto

Asuntotuotannosta ja sen pullonkaloista käydyssä julkisessa keskustelussa on nostettu esiin kaavoituksen vähäisyys ja hitaus. Niiden on yleisesti katsottu johtaneen siihen, että erityisesti pääkaupunkiseudulla asuntotuotannon volyyymi on

jäänyt pienemmäksi kuin kysyntä olisi edellyttänyt ja asuntojen hintataso on noussut korkeaksi.

Rinkisen (2007) tutkimuksessa on selvitetty kunnista saatujen tietojen pohjalta asemakaavan laatimisen kestoa sekä keinoja vaikuttaa kaavaprosessin ajalliseen pituuteen. Tulosten mukaan asemakaavan laatiminen vie keskimäärin 10,3 kuukautta (mediaani). Kestossa kuntien välillä suuret erot: suurissa kaupungeissa vaihteluväli on 4,7–23,7 kuukautta (mediaani). Eroa selittää kaavojen erilaisuus, koska kaavoitettava alue voi vaihdella yhdestä omakotitontista satojen tuhansien kerrosneliömetrien laajuiseen alueeseen. Tämän lisäksi kuntien toimintatavat asemakaavojen laadinnassa ja niitä koskevassa päätöksenteossa poikkeavat erittäin paljon, vaikka kaikki kunnat toimivat saman maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti.

Rinkinen esittää monia konkreettisia keinoja, joilla voidaan vaikuttaa kaavaprosessin kestoan:

- suunnitelmallisuus ja resurssien kohdentaminen
- selkeä kehittämisstrategia sekä tavoitteiden konkreettinen esittäminen yleiskaavassa tai rakennemallissa
- aktiivinen maapolitiikka
- kaavojen kiireellisyysluokitus
- ennakoneuvonta
- kaavoitusohjelman väljyys kiireellisten kaavoitustarpeiden varalle
- käsittely- ja päätöksentekoprosessin joustavuus siten, että prosessi suhteutetaan kaavan sisältöön ja merkitykseen, esimerkiksi vähäiset kaavat lautakunnan päätettäväksi
- osallistumis- ja arviointisuunnitelman hyväksikäyttö
- varhainen vuorovaikutus: ristiriitojen aikainen tunnistaminen ja sovittelu vähentävät valituksia.

Lainsäädäntöä koskevat toimenpide-esitykset tonttitarjonnan edellytysten parantamiseksi

Hallitus päätti elokuussa 2005 joukosta toimenpiteitä tonttitarjonnan lisäämiseksi. Tähän liittyen ympäristöministeriö asetti syyskuussa 2005 hallitusneuvos Lauri Tarastin johtaman työryhmän selvittämään maankäyttö- ja rakennuslain muutostarpeita tonttitarjonnan lisäämiseksi. Työryhmä esitti seuraavia muutoksia maankäyttö- ja rakennuslakiin:

- Kaavoituksen tavoitteita koskevaan säännökseen lisätään riittävän asuntotuotannon edellytysten edistäminen. Asemakaavan laatimisen ja ajalla pitämisen tarvetta koskevaan säännökseen lisätään asuntotuotannon tarve otettavaksi huomioon osana kunnan kehityksen edellyttämää asemakaavoitusta.
- Kunnan tulisi vuotuisen kaavoituskatsauksen yhteydessä arvioida asumiseen varattujen tonttien riittävyttä.

- Useita esityksiä, jotka rajoittavat mahdollisuutta valittaa samasta kaava-asiasta useita kertoja.
- Kunnan jäsenten valitusoikeuden rajaaminen vaikutuksiltaan vähäisissä asemakaavan muutoksissa niihin, joiden oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa
- Muutoksenhakutuomioistuimelle velvoite kunnan pyynnöstä ilmoittaa arvio valituksen vaatimasta käsittelyajasta merkittävässä asemakaava-asioissa. Lisäksi mahdollisuus käynnistää rakennuslupamenettely ja myöntää rakennuslupa, vaikka kaava ei olisi lainvoimainen.
- Mahdollisuus nimetä kehittämisalueeksi useamman kunnan alueelle ulottuva alue sekä joidenkin kehittämisaluetta koskevien rajoitusten poistaminen.
- Kaavoitusmenettelyyn liittyvien pakollisten viranomaisneuvottelujen määrän vähentäminen sekä harkinnan lisääminen viranomaisneuvottelujen käymisestä.
- Osallistumismenettelyjen suhteuttaminen paremmin kaavan merkittävyyteen helpottamalla sitä vähäisten kaavojen osalta.

Kaavoitus, tonttivaranto ja asuntotuotanto pääkaupunkiseudulla

Laakson (2007b) selvityksen mukaan Pääkaupunkiseudun kaupungeissa on kaupunkien kaavoitusvirastojen tekemien (tilanne kevät 2007) laskelmien mukaan (taulukko 2.1) vahvistetuissa asemakaavoissa rakennettavissa olevaa asuntokerrosalaa 6,8 miljoonaa kerrosneliötä (kem²), joka vastaa suunnilleen 60 000–65 000 asunnon rakentamismahdollisuutta. Valmiiksi kaavoitetusta varannosta Helsingissä ja Espoossa sijaitsee kummassakin 2,5 miljoonaa kem² (36 %) ja Vantaalla 1,9 miljoonaa kem² (28 %). Myös Kauniaisissa on kaavoitettu uusia rakentamismahdollisuuksia. Lisäksi pääkaupunkiseudun kaupunkien yleiskaavoissa on 13,2 miljoonaa kem² asuntotuotantomahdollisuuksia, joista pääosa on tulossa asemakaavoitukseen lähimmän 10 vuoden aikana.

Pääkaupunkiseudulla on viimeisen 26 vuoden aikana rakennettu keskimäärin noin 700 000 kem² asuntokerrosalaa ja vastaavasti noin 8 000 asuntoa vuodessa, joten teoriassa tämänsuuruinen tonttivaranto vastaa asuntojen kappalemäärällä laskettuna yli 8 vuoden⁶ rakentamistarvetta pääkaupunkiseudulla. Näiden lukujen valossa pääkaupunkiseudun tonttitarjonta on kohtuullisen hyvin tasapainossa ja sen olisi sellaisenaan voinut olettaa viimeisen 5 vuoden aikana mahdollistavan toteutunutta selvästi suurempikin tuotanto. Vuosina 2002–2006 pääkaupunkiseudulla aloitettiin vuosittain keskimäärin 690 000 kem² asuntotuotanto vuosittain. Tämä volyymi vastaa noin 10 prosenttia tonttivarannon mahdollistamasta tuotannosta. Vuonna 2006 käynnistyi vain 608 000 kem² asuntotuotanto eli 9 prosenttia tonttivarannosta.

⁶ 26 vuodessa rakennettuun kerrosalaan suhteutettuna tonttivaranto vastaa noin 9,5 vuoden rakentamistarvetta.

Taulukko 2.1 Asuntotuotantoon suunniteltu tonttivaranto (1 000 kem²) vahvistetuissa asemakaavoissa sekä yleiskaavoissa Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla.

Kaupunki	Vahvistetut asemakaavat	Yleiskaavat	Yhteensä
Helsinki	2 486	5 295	7 781
Espoo	2 454	4 793	7 247
Vantaa	1 882	3 133	5 015
PKS yhteensä	6 822	13 221	20 043

Lähde: Kaupunkien kaavoitusvirastot, kevät 2007.

Tuotannon volyyymi ja kaavavaranto on suhteutettava kaavoituksen tuottamiin uusiin rakentamismahdollisuuksiin. Pääkaupunkiseudun kuntien asemakaavoitus kuntien kaavoitusvirastoista saatujen tietojen mukaan on tuottanut vuosina 2004–2006 keskimäärin yli 750 000 kem² uutta asuntorakentamisen tonttivarantoa (uudis- tai lisärakentamiskerrosalaa). Toisin sanoen kaavoitus on ylittänyt selvästi käynnistyneen kerrosalan. Tonttivaranto on viimeisen viiden vuoden aikana kasvanut samaan aikaan, kun asuntotuotanto on alentunut.

Voimassa olevat yleiskaavat ja niihin sisältyvät suuret aluerakentamiskohteet mahdollistavat vuosittain asemakaavoitettavan kerrosalan nostamisen nykyiseltä tasolta. Yleiskaavojen 13,2 miljoonasta kem²:stä on noin 8 miljoonaa kem² suunniteltu kaavoitettavaksi 10 vuoden aikana vuosina 2007–2016. Toteutus- saan tämä merkitsisi vuosittaisen kaavatuotannon nousua noin 800 000 kem²:iin vuodessa.

Pääkaupunkiseudun uusia aluerakentamiskohteita ovat muun muassa:

- Helsingin Jätkäsaari, Sörnäisten ja Hermannin ranta, Kruunuvuorenranta, Pasila sekä mahdollinen rajansiirtoalue Sipoossa (ei sisälly taulukon 2.1 lukuihin)
- Espoon Espoonkartano, Suurpelto, Hista ym.
- Vantaan Marja-Vantaan alue ym.

Takalo-Eskolan edellä mainittujen tulosten mukaan pääkaupunkiseudulla kaavoitetut tontit otetaan nopeammin rakentamiseen kuin muualla Suomessa. Toisaalta, kun otetaan huomioon pääkaupunkiseudun 2000-luvun kuluessa alentunut asuntotuotanto, kaavojen toteutumisenopeutta ei voi pitää riittävänä pääkaupunkiseudullakaan. Päinvastoin, tonttivarannon noin 10 prosentin vuosittaista käyttöönottoastetta on perusteltua pitää alhaisena, etenkin kun kaavoitus tuottaa rakentamismahdollisuuksia enemmän kuin niitä käytetään. Se osoittaa, että kaavoituksen hitauteen liittyvien ongelmien rinnalla vielä keskeisempi ongelma on jo kaavoitetun tonttivarannon vajavainen hyödyntäminen. Yhteiskunnan kannalta tonttivarannon hidas käyttöönotto merkitsee sitä, että tehdyt investoinnit kaavoitukseen ja perusrakenteeseen hyödynnetään epätaloudellisesti. Tilantee-

seen on useita syitä, jotka liittyvät tonttitarjonnan rakenteeseen ja ominaisuuksiin, rakennushankkeiden käynnistymisen erilaisiin kitkatekijöihin sekä yksityisen tonttitarjonnan osalta tonttimarkkinoiden toimintamekanismeihin. Näiden tekijöiden rinnalla merkittävänä tekijänä tilannetta on vaikeuttamassa rakennusalan markkinatilanne, joka ei ole ollut viime vuosina edullinen asuntotuotannolle.

Karkeasti laskien runsas kolmannes tonttivarannosta on tyhjiä kerrostalotontteja, joille pääosin toteutussuunnitelmat ovat olemassa ja joista valtaosa tulee todennäköisesti rakentamisen piiriin lähivuosina. Koska monet suuret 1990-luvulla käynnistyneet asuntotuotannon projektialueet ovat tulleet kokonaan tai lähes valmiiksi (mm. Vuosaari, Herttoniemen ranta, Viikki, Leppävaara, Kartanonkoski), jäljellä olevat kaavoitetut kohteet sijaitsevat hajanaisemmin kuin aikaisemmin, mikä vaikuttaa tuotannon volyymiin. Monissa kohteissa on paikallisia kitkatekijöitä, jotka hidastavat rakentamisen käynnistymistä, esimerkiksi keskeneräinen kunnallistekniikka, sopimuksiin liittyvät ongelmat tai riittämätön kysyntä.

Vajaa kolmannes varannosta on tyhjiä pientalotontteja, joiden sijainti ja omistus-rakenne ovat vielä selvästi hajanaisemmat kuin kerrostalotontteilla. Osa on kuntien tai rakennuttaja/rakennusyritysten hallussa ja tulossa lähivuosina toteutukseen. Tyhjiä pientalotontteja on myös runsaasti yksityisessä omistuksessa ja niiden hintataso on noussut niin korkeaksi, että vain pienessä osassa niistä rakentaminen on käynnistymässä lähiaikoina. Taustalla on asuntojen hintojen jatkuvan nousun ruokkimat tonttihintojen nousuodotukset, jotka ovat nostaneet hintapyyntöjä sellaiselle tasolle, että se ei mahdollista rakennuttajille kannattavaa rakentamista uusien asuntojen odotettavissa olevalla hintatasolla. Lisäksi osa tonteista on odottamassa hintojen nousua aktiivisen tarjonnan ulkopuolella, sillä tyhjät tontit eivät kulu eivätkä vanhene ja tontin rakentamattomana pitämisen potentiaaliset sanktiot ovat lieviä odotettavissa olevaan arvonnousuun verrattuna.

Viimeinen vajaa kolmannes rakennettavissa olevasta tonttivarannosta on vajaasti rakennettuja pientalotontteja, joille on mahdollista rakentaa lisää joko samalle tontille tai jakamalla tontti. Tämä osa on lähes kokonaan tavallisten pientalon-omistajien hallussa. Monilla suuren tontin omistajalla ei ole mitään tarvetta tai aikomusta rakentaa lisää tai jakaa tonttia. Lisäksi vajaasti rakennettuihin tontteihin pätevät samat lainalaisuudet korkeiden hintapyyntöjen ja hintojen nousuodotusten suhteen kuin tyhjiinkin tontteihin. Näin ollen tästä tonttivarannon osasta tulee vain pieni osuus vuosittain aktiiviseen tarjontaan.

Käytännössä nykyinen rakennettavissa oleva tonttivaranto on pääkaupunkiseudulla varsin hajanainen ja siitä on merkittävä osa aktiivisen tarjonnan ulkopuolella. Uusien aluerakentamiskohteiden kaavoittaminen muuttaa tilannetta oleellisesti, koska se mahdollistaa uudelleen suurten kohteiden rakentamisen ja tähän liittyvien mittakaavaetujen hyödyntämisen.

Kuitenkin nykyinenkin tonttivaranto koostuu todellisista, aidosti rakennettavissa olevista kohteista, joita varten yhteiskunta on rakentanut tai rakentamassa perusrakenteen. Niiden rakentamista on perusteltua vauhdittaa poistamalla rakentamisen kitkatekijöitä, lisäämällä tontin rakentamattomana pitämisen kustannuksia ja joissain tapauksissa lisäämällä rakentamisen kannustimia.

Edellä esitetyt laskelmat ja analyysit rajoittuvat pääkaupunkiseudulle eikä niitä ole laajennettu muille kasvualueille. Tätä voidaan perustella sillä, että asuntotuotannon rajoitukset ja riittämätön asuntojen tarjonta eivät käytettävissä olevien tietojen perusteella muodosta läheskään yhtä kärjistänyttä rajoitusta muuttoliikelle ja sen kautta työvoiman tarjonnalle muilla kasvualueilla kuin Helsingin seudulla. Esimerkiksi vuodesta 2004 alkaen toteutunut asuntotuotannon käännyminen voimakkaaseen laskuun ei ole toteutunut Suomen muilla voimakkaasti kasvavilla suurilla kaupunkialueilla. Helsingin seudullakin ongelma painottuu nimenomaan pääkaupunkiseudulle.

Kaavoituksen nopeuttaminen ja asuntotuotanto

Vaikka edellä on todettu, että kaavoitus ei ole ainoa eikä nykyisessä tilanteessa pääkaupunkiseudulla edes tärkein asuntotuotantoa rajoittava tekijä, maapolitiikkaa tehostavia välineitä on perusteltua kehittää ja kaavoitusta hidastavia ongelmia ratkaista niiden linjojen mukaisesti, joita Takalo-Eskolan (2005) ja Rinkisen (2007) selvityksissä sekä Ympäristöministeriön tonttitarjontatyöryhmän (2006) mietinnässä on esitetty.

Kuitenkin kaavoituksen nopeuttamista koskevissa toiveissa on syytä olla realistinen. Suurilla kaupunkialueilla merkittävä osa asuntotuotannosta toteutetaan vanhojen rakennettujen alueiden maankäytön muutoksina ja muuna täydennysrakentamisena kaupunkirakenteessa. Uuden asuntotuotannon sovittaminen vanhan rakenteen yhteyteen, liikenteen järjestäminen, maaperän kunnostustyöt ja monet muut kysymykset voivat näillä alueilla olla ainutkertaisia ja hyvin haasteellisia. On epärealistista odottaa, että laajoja täydennysrakentamisalueita voitaisiin suunnitella ja kaavoittaa ”nopeasti”. Korkeatasoinen suunnittelu edellyttää riittäviä resursseja, monipuolista vaihtoehtojen arviointia sekä eri osapuolten näkemysten kuulemista ja huomioon ottamista. Tämä vaatii riittävästi aikaa prosessille.

Kaavoitusta hidastavien esteiden poistamisen rinnalla tulisi huolehtia siitä, että kasvukunnissa on laadullisesti ja määrällisesti riittävät resurssit kaavoituksen ja perusrakenteen korkeatasoiseen toteuttamiseen.

2.4 Maan hinta ja asuntotuotanto

Kaavoituksen ja sen tuloksena syntyvän tonttimaan määrän lisäksi tonttimarkkinoiden toiminta luo edellytyksiä tai rajoitteita sille, että kaavoitetut tontit rakennetaan. Suomen tonttimarkkinat ovat kaksijakoiset: Kunnat ovat merkittäviä tontinomistajia, sillä aktiivisen maapolitiikan peruseriaatteena on kunnan maanhankinta sekä kaavoitettujen tonttien luovuttaminen rakennuttajille myymällä tai vuokraamalla. Kuntien rinnalla yksityinen sektori on Suomessa suuri tonttimaan omistaja. Yksityinen asuntotonttimaan omistajakunta on hajautunut lukuisiin ryhmiin, joista voidaan erottaa muun muassa:

- rakennus- ja rakennuttajayhtiöt
- muut yritykset, yhteisöt ja yksityishenkilöt, jotka omistavat tonttimaata sijoitusmotiivilla
- yksityishenkilöt, jotka omistavat tonttimaata omaa rakentamista varten tai joiden rakennetulla tontilla on käyttämätöntä rakennusoikeutta.

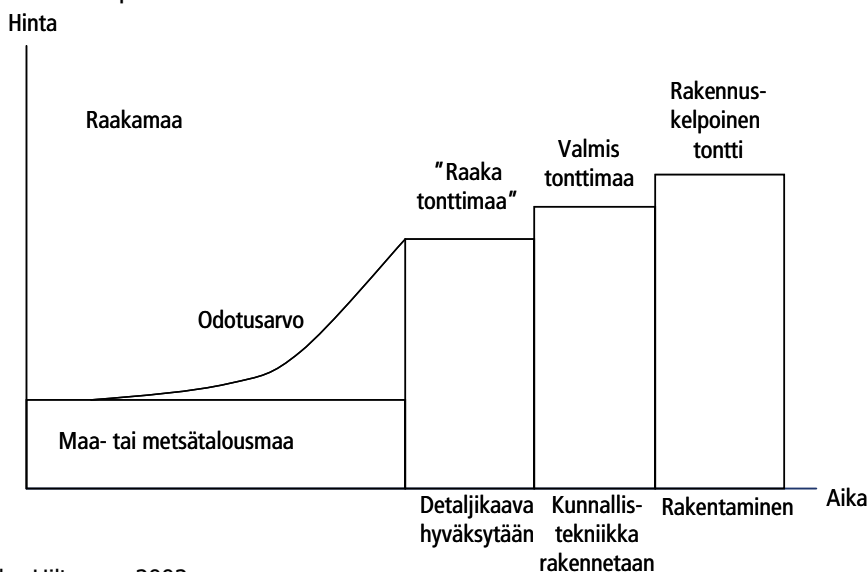
Lisäksi valtio, seurakunnat ja muut voittoa tavoittelemattomat yhteisöt omistavat tonttimaata. Tilastotietoja eri ryhmien maanomistuksen määrästä tai omistussuosuksista ei Suomessa ole käytettävissä.

Maan arvonnousu kaavoitusprosessissa

Kaavoitusprosessissa jalostetaan maa- tai metsätalouskäytössä olevaa raakamaata tai toisessa käytössä aiemmin ollutta maata (esim. vanhat satama-alueet) rakennuskelpoisiksi tonteiksi. Tämä prosessi vaikuttaa ratkaisevasti myös maan markkinahintaan. Tätä on havainnollistettu kuviossa 2.9.

Jos maa- tai metsätalouskäytössä oleva maa sijaitsee alueella, jossa maan potentiaalinen markkina-arvo vaihtoehtoisessa käytössä rakennettuna tonttina nousee korkeammaksi kuin maan alkuperäisessä käytössä, maalle syntyy odotusarvoa. Sitä voi syntyä sen vuoksi, että läheinen kaupunkialue kasvaa ja maatalousalueita tulee rakennetun alueen vaikutuspiiriin. Taustalla voi olla se, että maa-alueen läheisyyteen suunnitellaan uusi liikenneväylä, esimerkiksi metro- tai junarata tai ajoneuvoväylä, joka parantaa alueen liikenteellistä saavutettavuutta. Sitä mukaa, kun todennäköisyys sille kasvaa, että alue tulee kaavoituksen piiriin, myös maan markkinahinnan odotusarvo nousee ja lähestyy vähitellen tonttimaan hintaa. Alueen osoittaminen yleiskaavassa rakennettavaksi alueeksi käytännössä vahvistaa sen, että alue tullaan myös asemakaavoittamaan. Lopulta asemakaavoitus vahvistaa laillisesti maa-alueen rakennuskelpoisuuden ja raakamaa muuttuu valmiiksi tonttimaaksi. Viimeisessä vaiheessa kunta toteuttaa alueelle kunnallistekniikan asemakaavan synnyttämän velvoitteen mukaisesti, jonka jälkeen maa-alueesta tulee myös teknisesti rakennuskelpoinen tontti. Tämän jälkeen myös maa-alueen markkinahinta määräytyy valmiin rakennuskelpoisen tontin markkinahinnan mukaisesti.

Kuvio 2.9 Tontin markkinahinnan kehittyminen kaavoitus- ja rakennusprosessissa.



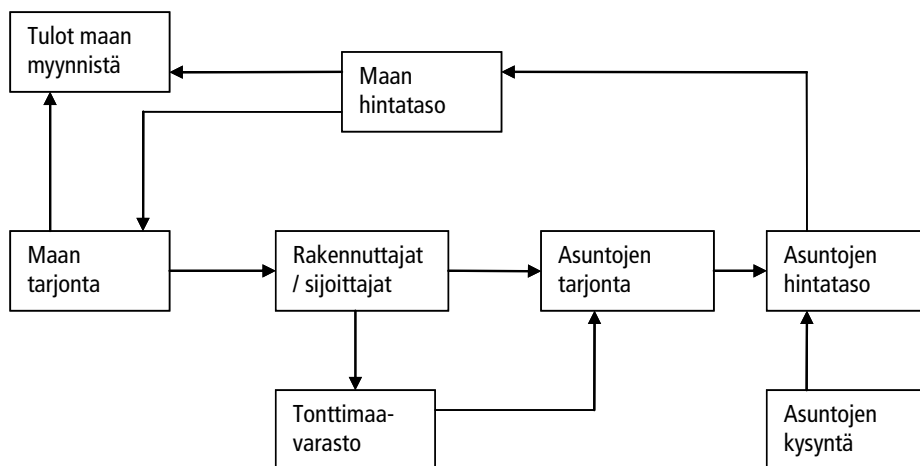
Lähde: Hiltunen, 2002.

Maamarkkinoiden ja asuntomarkkinoiden suhde

Maamarkkinat ja asuntomarkkinat ovat toisistaan erillään, vaikka ne toimivat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään (ks. DiPasquale & Wheaton 1996, Whitehead 1999). Kotitalouksien asumiskysyntä kohdistuu asuntoihin, joista kotitaloudet saavat asumispalveluja. Tonttimaa on asunnon ja siitä saatavan asumispalvelun yksi osatekijä. Asuinrakennusten tuotannossa tonttimaa on panostekijä.

Tse (1998) jäsentää markkinaehtoisten asuntomarkkinoiden ja tonttimarkkinoiden välistä suhdetta kuvion 2.10 avulla seuraavasti. Tonttimarkkinoiden näkökulmasta asuntojen hinnat, jotka määräytyvät kysynnän ja tarjonnan perusteella (ks. alueelliset asuntomarkkinat alaluvussa 2.1), toimivat muutosimpulssien keskeisenä lähteenä. Asuntojen tarjonnan jäykkyyden vuoksi kysynnän muutokset saavat aikaan voimakkaita vaihteluita asuntojen hinnoissa. Asuntojen hintataso muutos saa aikaan muutoksen maan hintatasossa. Maan hinta on residuaali uuden asunnon hinnassa. Jos potentiaalisesti rakennettavan asunnon odotettavissa oleva hinta nousee, rakennuttajan/sijoittajan valmius maksaa tontista nousee vastaavasti. Maan hintataso noustessa maanomistajien halukkuus myydä maata kasvaa ja vastaavasti maan tarjonta nousee. Rakennuttajat/sijoittajat ostavat maata ja sijoittavat sitä omiin tonttimaavarastoihin, josta sitä otetaan käyttöön asuntotuotantoon. Tämä lisää osaltaan asuntojen tarjontaa ja vaikuttaa edelleen asuntojen hintatasoon.

Kuvio 2.10 Maan tarjonnan ja hinnan sekä asuntojen hinnan välinen suhde (soveltaen tutkimusta: Tse 1998).



Edellä esitetty havainnollistaa sitä, että kaupunkialueella tonttimaan korkea hintataso on nimenomaan seurausta asuntojen korkeasta hintatasosta, eikä suinkaan asuntohintojen syy edes uusissa asunnoissa. Rakennettavien uusien asuntojen hinta määräytyy vapailla markkinoilla kysynnän perusteella. Suunnittelu- vaiheessa rakennuttaja arvioi muun muassa vanhojen asuntojen hintatason, hintojen muutosodotusten sekä rakennettavan talon ja asunnon sijainnin, ominaisuuksien ja laadun perusteella asuntojen odotettavissa olevaa hintatasoa. Kun odotettavissa olevasta myyntihinnasta vähennetään suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä rakennuttajan vähimmäisvoittovaatimus, saadaan enimmäishinta, jonka rakennuttaja on valmis maksamaan kyseisen sijainnin raakamaasta tai valmiista tontista.

Kaupunkialueella asuntojen hintataso ja sen seurauksena myös maan hintataso on korkea siitä syystä, että kotitalouksilla on halukkuutta ja varaa maksaa asunnoista paljon. Rakenteellinen ero maan hinnassa kaupunkialueiden ja muiden alueiden välillä ja toisaalta kaupunkialueen sisällä eri sijaintien välillä on pysyvä ilmiö. Tonttitarjonnalla voidaan vaikuttaa asuntojen tarjontaan ja sitä kautta kysynnän ja tarjonnan epäsuhteesta aiheutuvaan osuuteen asunnon hinnassa, mutta ei varsinaiseen rakenteelliseen ilmiöön.

Asunto- ja tonttimarkkinoihin liittyy oma dynamiikkansa, jossa tulevaa hintakehitystä koskevilla odotuksilla on tärkeä rooli. Jos asuntojen hintojen nousun seurauksena maanomistajat odottavat maan hinnan nousevan tulevaisuudessa nopeammin kuin maasta saatavan hinnan vaihtoehtoinen tuotto, maanomistajan ei kannata myydä maata rakennuttajalle/investoijalle, vaan lykätä myyntiä, jolloin

maa-alue jää odottamaan tulevaisuuteen. Tällaisessa tilanteessa rakennuttajat/ investoijat eivät saa ostettua tonttimaata hinnalla, jonka ne asuntojen hinnan perusteella olisivat valmiita maksamaan. Tällainen markkinatilanne voi johtaa pulaan rakennettavissa olevasta tonttimaasta, vaikka maata olisi yllin kyllin ole-massa.

Tonttimaan hinta Suomessa

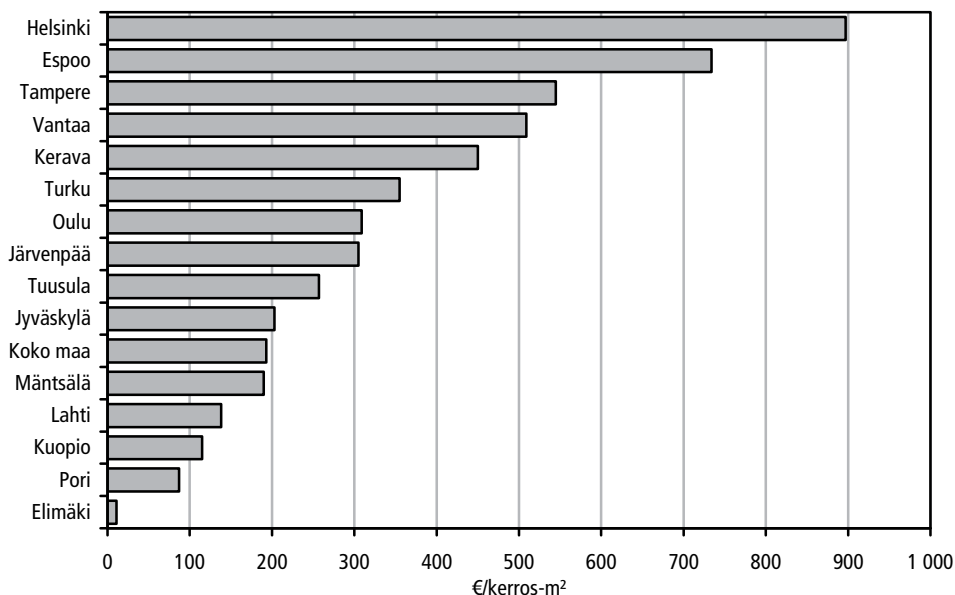
Tonttimaan hinta vaihtelee Suomessa erittäin paljon. Hintaan vaikuttaa seudun luonne (maaseutu/kaupunkialue), kaupunkialueen koko, sijainti alueella, alueelliset kysyntätekijät (mm. väestönkasvu) sekä suuri määrä paikallisiin markkinoihin, sijaintiin ja paikan ominaisuuksiin liittyviä tekijöitä. Kuviossa 2.11 on esitetty rakentamattoman tonttimaan keskihinta valituissa esimerkkikunnissa rakentamattomilla pientalotonteilla, joissa luovuttaja on muu kuin kunta. Tilasto kuvaa tehtyjen pientalotonttikauppojen hintoja eikä tarkkaan ottaen yleisesti tonttimaan hintaa, koska kauppvoja tehdään valikoituneesta tonttijoukosta, joka ei sellaisenaan edusta tonttikannan keskiarvoa.

Koko maassa markkinaehtoisten tonttikauppojen keskihinta oli 200 euroa/ kerrosneliö vuonna 2006. Keskihinta vaihtelee esimerkkikunnissa Helsingin 900 eurosta Elimäen 11 euroon, toisin sanoen ero metropolialueen keskuskunnan ja vauraan eteläsuomalaisen maaseutukunnan tonttimaan hinnassa on lähes 90-kertainen. Helsingin seudun sisällä Espoon hintataso on 80 prosenttia, Vantaan 55 prosenttia, Keravan 50 prosenttia, Järvenpään 33 prosenttia ja Mäntsälän 22 prosenttia Helsingin hintatasosta. Maan suurten kaupunkiseutujen keskuskau-punkien hintataso suhteessa Helsinkiin vaihtelee Tampereen 60 prosentista Porin 10 prosenttiin.

Mitä korkeampi on tonttimaan hinta, sitä suurempi on maan osuus asunnon tai rakennetun kiinteistön kokonaishinnasta. Kauppahintarekisterin tietojen perusteella voidaan arvioida, että Helsingissä vuonna 2006 myydyissä rakennetuissa pientalokiinteistöissä tonttimaan osuus koko kiinteistön hinnasta on noin 40 prosenttia, kun Elimäellä osuus on noin 2 prosenttia.

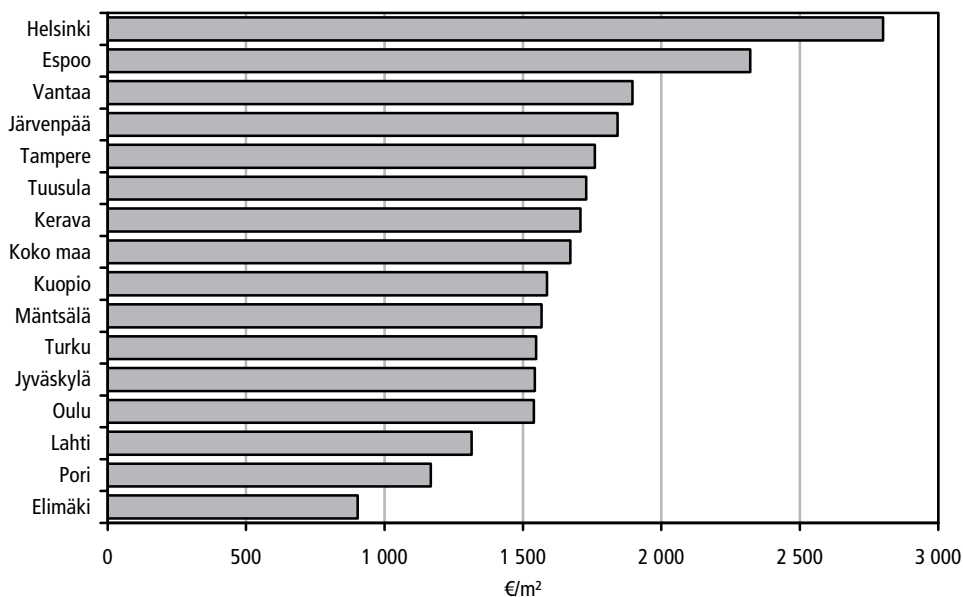
Tonttimaan hintojen vaihtelu on paljon suurempaa kuin rakennettujen pientalo-kiinteistöjen tai osakeasuntojen hintojen vaihtelu. Tämä johtuu siitä, että tontin hinta määräytyy ns. residuaaliperiaatteella. Kuvion 2.12. mukaan asunto-osakehuoneistojen keskihinta Helsingissä on "vain" kolminkertainen Elimäkeen verrattuna.

Kuvio 2.11 Rakentamattoman tonttimaan mediaanihinta esimerkkikunnissa ja koko maassa vuonna 2006 (muiden kuin kunnan luovuttamat pientalokiinteistöt asemakaava-alueella, sitova tonttijako paitsi Elimäellä ohjeellinen, €/kem²).



Lähde: Kiinteistöjen kauppahintarekisteri.

Kuvio 2.12 Asunto-osakehuoneistojen keskihinta (€/m²) esimerkkikunnissa ja koko maassa vuonna 2005.



Lähde: Tilastokeskus, asuntojen hintatilasto.

Kunnan maapolitiikka rakennusmaan tarjonnan taustalla

Kuten edellä on tullut esiin, kunnat ovat maapolitiikan kautta tiiviisti mukana maamarkkinoilla maan ostajana, omistajana ja luovuttajana. Kiinteistöjen kaupahintarekisterin tietojen mukaan kunta oli luovuttajana 60 prosentissa rakentamattomien asuinpientalokiinteistöjen kaupoissa Suomessa vuonna 2006. Kaupan kohteena olleesta kokonaispinta-alasta kuntien osuus oli 55 prosenttia. Myynnin lisäksi kunnat luovuttavat tontteja runsaasti myös vuokraamalla. Takalo-Eskolan (2005) selvityksen mukaan kunnat luovuttivat pientalotonteista myymällä 55 prosenttia ja vuokraamalla 45 prosenttia vuonna 2004.

Edellä on käsitelty kuntien maanomistusta ja tontinluovutusta maapolitiikan ja kaavoituksen näkökulmasta. Yleinen näkemys on, että kuntien aktiivinen maapolitiikka edesauttaa sujuvaa maanjalostusprosessia raakamaasta rakennettaviksi tonteiksi. Edellä esitetyn hintadynamiikan valossa on edullista, jos kunnat voivat tasata tonttitarjonnan suhdannevaihteluista lisäämällä tonttien luovutusta silloin, kun yksityiset tontinomistajat spekuloiivat hintaodotuksilla ja vastaavasti vähentämällä tontinluovutusta silloin, kun yksityiset lisäävät omaa tarjontaansa markkinoille.

Asiaa voidaan tarkastella myös maamarkkinoiden kilpailuolosuhteiden kannalta. Mielekkyyttä sille, että kunnat osallistuvat laajasti rakennusmaan hankintaan ja hallintaan ei ole kaupunkitalouden näkökulmasta itsestään selvää (ks. Laakso & Loikkanen 2004, luku 17). Jos maa olisi homogeenista ja sen kysynnässä ja tarjonnassa vallitsisi täydellinen kilpailu, toisin sanoen sekä maan tarjonta että sen kysyntä olisi hajautunutta eikä millään yksittäisellä toimijalla olisi mahdollisuutta vaikuttaa maan hintaan, silloin rakennusmaata tulisi tarjolle rakentamiskysynnän edellyttämä määrä vallitsevalla markkinahinnalla. Täydellisen kilpailun olosuhteet ovat kuitenkin äärimmäisen harvinaisia maamarkkinoilla. Maanomistus on yleensä keskittynyttä, ja usein mahdollisia maan ostajia on vain vähän. Nämä piirteet vielä korostuvat yksittäisillä alueilla. Maa ei ole homogeenista, vaan maalueet ovat eriytyneitä sijainnin ja muiden ominaisuuksien suhteen. Näin ollen tietyn mahdollisen rakentamisalueen suuret maanomistajat ovat usein lähes monopoliasemassa mahdollisissa maakaupoissa. Muilla aloilla määräävän markkina-aseman hyväksikäyttöön voidaan puuttua kilpailulainsäädännöllä. Sitä ei kuitenkaan sellaisenaan voida soveltaa maanomistukseen. Maan tarjonnan ja joissain tapauksissa myös kysynnän epätäydellinen kilpailu on yksi keskeinen motiivi sille, että kunta hankkii, omistaa ja luovuttaa maata rakentamista varten. Tällä tavalla voidaan estää maan monopolihintoittelu, joka aiheuttaisi lisäkustannuksia rakentamiselle.

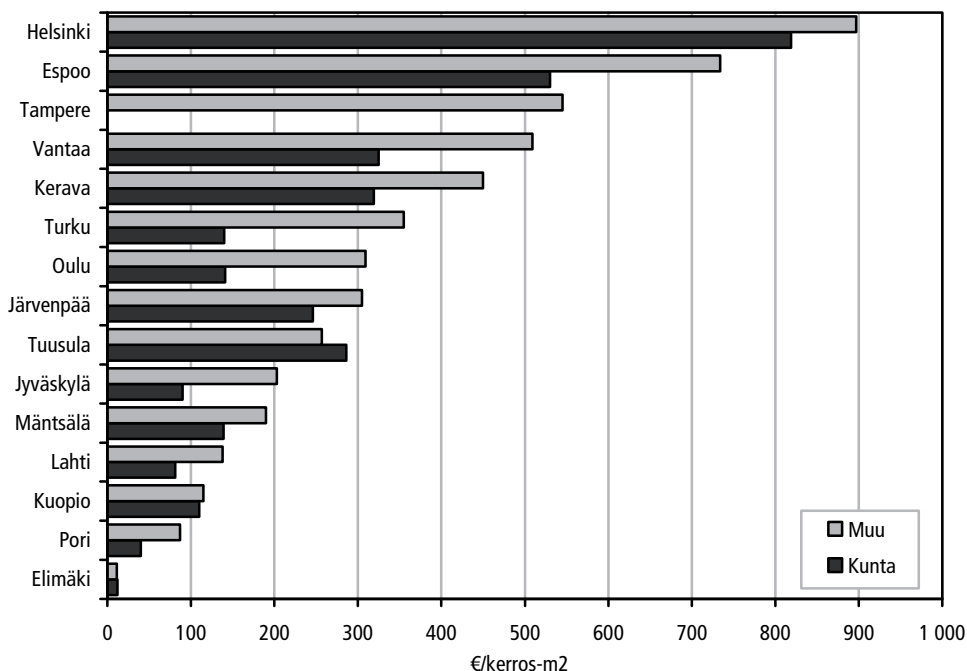
Kuntien luovuttaman tonttimaan hinnoittelu

Tonttien hinnoittelussa käytetään hyvin erilaisia perusteita. Suomen kuntaliiton maapolitiikan oppaan (2007) mukaan kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista erityisesti valtakunnan kasvukeskusten ulkopuolella johtaa kilpailuun myös tonttien hinnoissa. Muuttotappiokunta, joka houkuttelee uusia asukkaita, saattaa luovuttaa tonttinsa lähes ilmaiseksi. Eräät kunnat edellä mainitun lähteen mukaan pyrkivät hinnoittelemaan tontit syntyneiden maahankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannusten perusteella. Tuotantokustannusten seuranta on sinänsä hyvä asia, mutta puhtaasti kustannuspohjainen hinnoittelu voi johtaa eri alueiden osalta hyvin eritasoiseen hinnoitteluun.

Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaan yleisimmin käytetty hinnoitteluperuste ainakin kasvukunnissa on suhteuttaa kunnan tonttien hinta paikkakunnan yksityisten välisten kauppojen hintatasoon. Omakotitalotonttien hinta määritellään yleensä 10–30 prosenttia ns. käypää hintatasoa alhaisemmaksi, jotta kunta ei ainakaan omalla hinnoittelullaan olisi nostamassa maan yleistä hintatasoa paikkakunnalla. Yhtiömuotoiseen rakentamiseen rakennusliikkeille luovutettavat tontit myydään yleensä hieman käypää hintatasoa edullisemmin. Luovutettaessa tontteja hintasäänneltyyn asuntotuotantoon määrittele tuen antaja yleensä hyväksyttävän tontin maksimihinnan. Valtion tukemassa tuotannossa valtion asuntorahaston hyväksymä enimmäishinta on tasoa 50–80 prosenttia alueen käyvästä tonttien hintatasosta.

Kunnan ja muiden maanluovuttajien myymien pientalotonttien keskihinnat valituista kunnista on esitetty kuviossa 2.13. On korostettava, että kunnan ja muiden myymät tontit eivät välttämättä ole sijainti- ominaisuusjakaumaltaan likimainkaan vertailukelpoisia, joten kuvio antaa lähinnä suuntaa antavan kuvan hintaeroista. Koko maassa kuntien luovuttamat tontit myytiin keskimäärin alle 40 prosentin hinnalla muiden luovuttamiin verrattuna. Suuri ero johtuu osin siitä, että kuntien osuus on suurempi maaseutumaisissa kunnissa, joissa hintataso on alhainen, kuin keskusalueilla. Esimerkkikunnissa suurin ero kunnan ja muiden luovuttamien tonttien hinnoissa on Turussa, jossa kunnan hinta on 32 prosenttia muiden hinnasta. Ero on tuntuva myös Oulussa, Jyväskylässä ja Porissa. Sen sijaan Tuusulassa kunta on myynyt tontteja keskimäärin kalliimmalla kuin muut ja ero on pieni myös Kuopiossa ja Elimäellä. Helsingissä ero on noin 10 prosenttia, Espoossa ja Vantaalla noin kolmannes.

Kuvio 2.13 Rakentamattoman tonttimaan mediaanihinta esimerkkikunnissa maan luovuttajan (kunta/muu) mukaan vuonna 2006 (pientalo-kiinteistöt asemakaava-alueella, sitova tonttijako paitsi Elimäellä ohjeellinen, €/kerros-m²).



Lähde: kiinteistöjen kauppahintarekisteri.

Edellä esitetyt tiedot nostavat esiin kysymyksen, miksi kasvukunnat myyvät tontteja pääsääntöisesti useita kymmeniä prosentteja alle markkinahinnan. Kuntaliiton maapoliittisessa oppaassa viitataan siihen, että kunnat pyrkivät omalla hinnoittelullaan vaikuttamaan tonttimaan yleiseen hintatasoon sitä alentavasti. Julkisuudessa on paheksuttu muun muassa Helsingin kaupunkia tonttien myymisestä tarjouskilpailuilla, koska tämän on katsottu nostavan tonttien yleistä hintatasoa (mm. keskustelu Eiranrannan tonttikaupoista). Vaikuttaako kuntien luovuttamien tonttien hinnoittelu tonttimaan yleiseen hintatasoon?

Koska kunnat ovat luovuttajia suurimmassa osassa asuntotonttien kauppooja Suomessa, näiden tonttien myynti muiden luovuttajien hintaa halvemmallalla alentaa luonnollisesti kaikkien myytyjen tonttien keskihintaa. Sen sijaan kunnan hinnoittelun alentava vaikutus yksityisen sektorin hinnoitteluun on joitakin tilanteita lukuun ottamatta kyseenalainen. Kaupunkitalouden maankäyttömallin (Laakso & Loikkanen, 2004, luku 15) mukaan maan hinta määräytyy kussakin sijainnissa maasta koituvan hyötyyn perustuvan korkeimman maksuhalukkuuden mukaan. Jos kysyntää on riittävästi, korkein maksuhalukkuus tietyssä sijainnissa ei alene sillä perusteella, että toinen maa-alue myydään sitä halvemmallalla. Toisin sanoen,

jos osa tonteista myydään markkinahintaa alempaan hintaan, se ei alenna yleistä markkinahintaa, vaan sen sijaan eriyttää markkinat kahteen osaan, säännöstelyyn ja säännöstelemättömään. Vastaavasti jos kunta myy tietyn maa-alueen tarjouskilpailun perusteella markkinahinnalla, se ei nosta yleistä markkinahintaa.

Poikkeuksena ovat taantuvat kunnat tai alueet, joissa vähäisen kysynnän vuoksi ei ole toimivia tonttimarkkinoita. Siellä kunnan säännöstelemät markkinat saattavat tyydyttää täysin kysynnän ja muiden maanomistajien tontit jäävät myymättä tai niiden hinnat laskevat säännöstelyjen tasolle.

Kunnan talouden kannalta markkinahintaa halvemmallalla myyminen johtaa saamatta jäävään tuloon. Toisaalta markkinahinnan alle myyminen edesauttaa tonttien kaupaksi menoa, mikä puolestaan lisää tulovirtaa. Alennuksella myyminen voi myös nopeuttaa kaavoitetun alueen rakentumista.

Monissa kunnissa pyritään suosimaan esimerkiksi omassa kunnassa asuvia tai määrätyt muut kriteerit täyttäviä kotitalouksia ja tämän mahdollistamiseksi tontteja luovutetaan edullisesti tälle kohdejoukolle oman talon rakentamiseen (esim. Kirkkonummen Laajakallion alue, ks. Laakso ym. 2005). Tämä mahdollistaa kohdejoukkoon kuuluville ja valituksi tuleville kotitalouksille markkinahintatasoa edullisemmän tontin ja edelleen alentaa ko. hankkeiden rahoitustarvetta ja myöhempiä asumiskustannuksia. Kuitenkin, jos kiinteistön edelleen myyntiä ei luovutusehdoissa rajoitetta, kotitalous voi myydä tontin tai rakennetun kiinteistön myöhemmin täydellä markkinahinnalla. Pitkällä ajalla kaikki kiinteistöt tulevat myydyiksi jossain vaiheessa. Lopputuloksena kunnan antama tonttihinna alennus (subventio) kanavoituu täysimääräisesti ensimmäiselle tontinostajalle tai heidän perillisilleen. Kaikki myöhemmät kiinteistönostajat maksavat täyden markkinahinnan, sillä rationaalinen kiinteistön myyjä ei tarjoa alennusta sillä perusteella, että sai tontin aikanaan normaalihintaa halvemmallalla. Voidaan kysyä, onko tämä mielekästä kunnan talouden tai kuntalaisen tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta. Jos subventioetu haluttaisiin säilyttää myös kiinteistön jälleenvyynteissä, se edellyttäisi monimutkaista sopimus-, säätely- ja kontrollimenettelyä Helsingin kaupungin Hitas-järjestelmän tapaan. Toinen ja selvästi parempi vaihtoehto olisi sisällyttää tontinluovutus sopimukseen ehto, jonka mukaan subventioetu on palautettava kunnalle, jos tontti tai rakennettu kiinteistö myydään.

Oma kysymyksensä on tonttien luovuttaminen yhteiskunnan tukemaan vuokra-asuntotuotantoon, jonka toteuttamien on kasvualueilla perusteltua. Kasvukunnissa, joissa tonttimaan markkinahinta ylittää rahoituksen ehdoksi asetetun rajan, on tarkoituksenmukaista, että kunta luovuttaa tonttimaan ehdot täyttävään, alennettuun hintaan.

Kunnan omistaman tonttimaan luovutushinnan määrittely markkinahinnan alapuolelle on perusteltua myös siinä tapauksessa, että kunta haluaa nopeuttaa kaavoitetun alueen rakentamista tai toteuttaa kohdennettuja asuntopoliittisia tavoitteita (ks. Laakso 2007b).

Johtopäätös: Kuntien tontinluovutus selvästi markkinahintaa alemmilla hinnoilla ei kasvukunnissa alenna muiden maanomistajien tonttimaan markkinahintaa eikä edistä tonttimarkkinoiden toimintaa. Kuitenkin tonttien luovuttaminen alle markkinahintojen voi olla perusteltuja kunnan maankäyttö- tai asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Kun markkinahintaa alempien luovutushintojen muodossa annetaan subventioita kotitalouksille tai yrityksille, tulee taata, että subventio ei kanavoitu ensimmäisen ostajan voitoksi, kun subventoitu kiinteistö aikanaan myydään.

2.5 Missä ovat asuntotuotannon pullonkaulat?

Asuntotuotanto ja väestönkehitys ovat tiiviisti sidoksissa keskenään. Väestönkasvu yhdessä asutokuntien jatkuvan pienenemisen ja tulotason kohoamisen kanssa luovat kysyntää asuntomarkkinoille kasvavilla keskusalueilla. Toisaalta asuntotuotannon liian pieni volyymi rajoittaa asuntojen tarjontaa ja muuttajien mahdollisuutta sijoittua kasvualueiden työmarkkinoille. Ongelma painottuu Helsingin seudulle, jossa erityisesti pääkaupunkiseudun asuntotuotannon taso on painunut alas suhteessa työpaikkojen ja väestön kasvuun. Sen sijaan muilla keskusalueilla tuotanto on pystynyt kohtuullisen hyvin vastaamaan väestönkasvun tuomaan kysyntään myös 2000-luvulla.

Kaavoitusprosessin hitaus ja monimutkaisuus muodostavat osaltaan rajoitteen riittävälle tonttitarjonnalle. Erityisesti pääkaupunkiseudulla kaavoituksen pullonkaulana on vuosien ajan ollut suurten rakentamisalueiden maankäytön kehittämisen riippuvuus niiden edellytyksenä olevista liikennetarkoituksista ja niiden toteuttamisesta (mm. Vuosaaren satama, kehärata, Espoon metro). Kaava-aluevalitukset pitkine käsittelyaikoineen ja arvaamattomine lopputuloksineen ovat hidastaneet useiden alueiden kaavoituksen etenemistä. Lähivuosina monet suuret rakentamisalueet tulevat kuitenkin toteutuksen piiriin, minkä ansiosta asuntotuotannon edellytykset kaavoitettavan tonttimaan osalta todennäköisesti paranevat oleellisesti. Kaavoitusjärjestelmän kehittämiseksi on viime vuosina tehty useissa työryhmissä ja selvityksissä perusteltuja ehdotuksia, joita edellä on käsitelty. Tässä tekeillä olevassa tutkimuksessa ei esitetä uusia ehdotuksia kaavoituksen nopeuttamiseksi.

Kaavoituksen hitaus ei kuitenkaan ole ainoa eikä edes pääasiallinen syy asuntotuotannon vähäisyyteen viime vuosina. Keskeinen ongelma on se, että kaavoitettu tonttivaranto tulee hitaasti rakennustuotantoon. Pääkaupunkiseudulla,

jonne riittämättömän asuntotuotannon ongelmat ovat kasautuneet, kaavoitus on tuottanut viime vuosina tonttivarantoa enemmän kuin on rakennettu. Aloitettu tuotanto oli alle 10 prosenttia tonttivarannon mahdollistamasta kerrosalasta vuosina 2005 ja 2006. Yhteiskunnan kannalta toteutuvan asuntotuotannon ja tonttivarannon suhde on pääkaupunkiseudulla – ja vielä kärjistyneemmin muilla alueilla – tehoton ja merkitsee sitä, että tehdyt investoinnit kaavoitukseen ja perusrakenteeseen hyödynnetään hitaasti ja epätaloudellisesti. Kannustimet ovat liian vähäiset ja sanktiot liian heikot tonttivarannon nopean käyttöönoton edistämiseksi.

Keskeisen ongelman tonttitarjonnalle muodostaa yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saaminen rakennettavaksi. Muun muassa pääkaupunkiseudulla yksityisiä tontteja tulee vähän tarjolle rakentajien ostettavaksi asuntotuotannon kannalta järkevällä hinnalla. Yhtenä syynä tälle ovat odotukset tonttimaan hinnannousun jatkumisesta, jota vanhojen asuntojen hintojen jatkuva kasvu ruokii. Nykyinen lainsäädäntö sisältää tähän liittyvinä keinoina rakentamiskehotuksen ja korotetun kiinteistöveron. Rakentamiskehotusta pidetään hallinnollisesti kankeana ja hitaasti toimivana toimenpiteenä, mistä syystä sen käyttö on vähäistä.

Vuodesta 2001 voimassa ollut asumiseen kaavoitetuille tyhjille tonteille suunnattu ylimääräinen kiinteistövero on muun muassa Lyytikäisen (2007) tutkimuksen mukaan toimiva instrumentti. Korotettua kiinteistöveroa sovelletaan kuitenkin pääkaupunkiseudulla niin alhaisena, että sen sanktioiva vaikutus on vähäpätöinen. Ylimääräinen kiinteistövero tulisi ottaa käyttöön erityisesti pääkaupunkiseudulla korkeammalla verotasolla, esimerkiksi nykyisellä ylärajalla 3 prosenttia, jotta se vaikuttaisi tehokkaammin tonttitarjontaan. Tarvittaessa ylärajaa tulisi vielä nostaa nykyisestä. Tulisi myös harkita ylimääräisen kiinteistöveron laajentamista soveltuvin osin vajaasti rakennettuihin tontteihin, esimerkiksi niihin, jotka ovat jaettavissa tai joiden jäljellä oleva rakennusoikeus mahdollistaa tarkoituksenmukaisen lisärakentamisen samalla tontilla.

Varsinaisen kiinteistöverotuksen painotusta tulisi suunnata rakennuksista maapohjaan. Tämä edistäisi kaavoitetun tonttimaan käyttöönoton tehostumista. Maan verotusarvon määrittäminen paremmin markkinahintatasoa noudattaen vaikuttaisi myös kiinteistöveron maankäyttöä ohjaavaan vaikutustehoon.

Rakennusalan suhdannekehitys on viime vuosina ollut epäedullinen asuntotuotannon kannalta. Aktiivinen toimitilarakentaminen pääkaupunkiseudulla ja muilla keskusalueilla, suuret infrastruktuurihankkeet sekä vahva rakennusalan kysyntä Venäjällä ja Baltian maissa ovat nostaneet rakennusalan suhdannehuipulle, kohottaneet urakkahintoja ja vähentäneet rakennusalan yritysten kiinnostusta asuntotuotantoon Helsingin seudulla. Rakennusalan työvoimapula on kärjistänyt ongelmaa. Julkisella sektorilla on vain rajoitetusti keinoja vaikuttaa rakennusalan

suhdanteisiin ja yritysten prioriteetteihin. Rakennusalan työvoiman saatavuuteen valtio ja kunnat voivat vaikuttaa muun muassa alan koulutusta kehittämällä sekä ratkaisuilla, jotka edesauttavat maahanmuuttajien tuloa rakennusalalle.

Tärkeä syy asuntotuotannon määrän laskuun pääkaupunkiseudulla ja sen ohella muutamien muiden kasvuseutujen keskuskunnissa on valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon romahtaminen. Tämä tuotanto on ollut kerrostalovaltaista ja suuntautunut pääosin keski- ja pienituloisille kotitalouksille. Aukko ei ole täyttynyt vastaavalla vapaarahoitteen tuotannon kasvulla. Suomessa tarvitaan uusia toimintatapoja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle asuntotuotannossa, jotta myös keski- ja pienituloisille suunnattu kaupunkimainen asuntotuotanto elpyisi. Tulisi ottaa käyttöön muissa maissa sovellettuja toimintamalleja, joissa yhteiskunta hyödyntää yksityisten toimijoiden asiantuntemusta ja innovatiivisuutta, mutta hyväksyy samalla sen, että toiminnan on tarkoitus tuottaa voittoa.

Vuokra-asuntotuotantoon voitaisiin soveltaa määräaikaista subventiomallia, joka voisi toimia esimerkiksi seuraavasti: Kunta luovuttaa vuokraamalla tontin vuokra-asuntosijoittajalle määräajaksi (esim. 10–15 vuotta) selvästi markkinavuokratasoa edullisemmin, mutta asettaa ehtoja vuokratasolle ja asukkaiden valinnalle. Valtio antaa korkotukea asuntorakentamiseen samanpituiselle määräajalle. Määräajan umpeuduttua sijoittaja voi lunastaa tontin omaksi markkinahintaan, jonka määräytymisperuste on määritelty tontinluovutus sopimuksessa. Samalla vuokratasoa ja asukkaiden valintaa koskevat rajoitukset poistuvat. Malli kannustaisi sijoittajia käynnistämään kohtuullisilla kustannuksilla ja yhteiskunnan asettamilla rajoituksilla keski- ja pienituloisille suunnattua tuotantoa. Kannustimena toimisi se, että määräajan umpeuduttua kohde muuttuisi täysin markkinaehtoiseksi.

3 VÄESTÖKEHITYKSEN VAIKUTUS KUNTATALOUTEEN

Väestön kasvu tuo kunnille sekä mahdollisuuksia että haasteita. Kuntaan muuttajat tuovat mukanaan verotuloja, ostovoimaa ja kulutusta. Muuttajien määrä ja ominaisuudet vaikuttavat suoraan kunnallisverokertymään. Valtionosuudet palveluihin ja investointeihin muuttuvat palvelutarvetekijöiden mukaan, mutta verotulojen tasausjärjestelmä muuttaa asetelmaa toista kautta. Kunnat, joiden palvelut rahoitetaan pääasiassa verotuloilla, valtionosuusvaihteluilla ei ole yhtä suurta merkitystä.

Muuttovoiton haasteena ovat muuttavan väestön tarvitsemat kunnalliset palvelut. Kunnan tarjoamien palvelujen menovaikutukset syntyvät käyttö- ja investointimenoista, jotka koostuvat peruspalvelujen kustannuksista, kaavoituksesta ja asuntorakentamisesta sekä infrastruktuurin rakentamisesta. Kunnallistalouden kannalta merkittävimmät vaikutukset eivät ole välittömiä, vaan välillisiä ja pitkän ajan kuluessa toteutuvia (Laakso 1998).

Tässä luvussa tarkastellaan väestönkasvun vaikutuksia kuntatalouteen aiemmin tehtyjen kotimaisten tutkimusten ja kuntatasoisen tilastoaineiston pohjalta. Tilastoanalyysit perustuvat

3.1 Väestökehityksen haasteet kuntataloudelle – lähtökohtia ja lähestymistapoja

Suomessa on tehty useita tutkimuksia, joissa on mallinnettu tai ennakoitu muuttoliikkeen taloudellisia vaikutuksia yksittäisen kunnan talouteen. Tutkimuskohteenä ovat olleet muun muassa Helsingin seutu, sellaiset muuttovoittokunnat kuten Kirkkonummi ja Vihti, mutta myös KuntaSuomi2004 -tutkimuksen kirjava kuntajoukko, Jyväskylän seutu ja Pirkanmaa.

Yksittäisistä kunnista laadittujen tutkimustulosten lisäksi tätä tutkimusta varten laadittiin kuntia koskeva tilastoanalyysi, jossa testattiin väestömäärän muutosten välistä yhteyttä kuntien tulopohjaan, toiminnan nettomenoihin (asukasta ja suoritetta kohden) muutamissa palveluissa, sektorikohtaisiin investointimenoihin sekä vaikutusta eräisiin talouden tilaa kuvaaviin muuttujiin. Väestön kasvua kuvattiin pitkän (25-v., 1981–2005) ja keskipitkän aikavälin (4-v., 2002–2005) keskimääräisen vuosittaisen väestömuutoksen (%) avulla, taloudellisia muuttujia tarkasteltiin vuosien 2002–2005 välisenä keskiarvona. Esitettävissä hajontakuvioissa kunnat on rajattu yli 5 000 asukkaan kuntiin. Sen sijaan väestömuutoksen mukaan luokitellut, aggregoituihin tietoihin perustuvat kuviot kattavat kaikki kunnat.

Aineiston avulla tehdyt analyysit eivät ole kattavia tilastoanalyyskejä, joissa pyritäisiin selvittämään kaikkien tai edes useimpien tekijöiden vaikutus kunnallistalouden eri tekijöihin. Sen sijaan tässä esitetään pelkistetty analyysi, joka rajautuu väestökehityksen ja kunnallistalouden valittujen indikaattoreiden välisen riippuvuuden suunnan ja suuruusluokan selvittämiseen. Tämän rajatun näkökulman vuoksi tulokset ovat lähinnä suuntaa antavia.

Analyysissä ei myöskään käsitellä muuttoliikkeen aluetaloudellisia vaikutuksia, jotka voivat olla merkittävät lisääntyvän kulutuksen ja erityisesti asunto- ja muiden julkisten investointien ansiosta. Tästä näkökulmasta muuttoliikkeen vaikutuksia on tutkinut muun muassa Susiluoto (1998).

Tutkimuksen aineistot ovat kuntatasoisia vuoden 2007 kuntajaon mukaisesti. Yksittäistä kuntaa koskevien vaikutusten lisäksi tulevien kuntarakenneratkaisujen näkökulmasta olennaista olisi saada selville muuttoliikkeen kunnallistaloudelliset vaikutukset seudullisesta näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin rajoitettu kunnan tasoon, mutta voidaan olettaa, että keskeiset tulokset ovat yleistettävissä pääpiirteissään myös seudullisiksi.

Aikaisempien tutkimusten lähestymistavat

KuntaSuomi2004 -hankkeen raportissa 2001 "Muuttoliike ja sen taloudelliset vaikutukset" Olavi Kallio laati taulukkopohjaisen laskentamallin tulojen ja menojen vaikutusten arvioimiseksi. Vaikutusten aikajänne ulottui ennen muuttoa/muuton jälkeen -tarkasteluun, investointitarpeet eivät olleet tarkasteltavana. Malli kuvaa kuntien välisen muuttoliikkeen lyhyen aikavälin (vuoden) välittömiä meno- ja tulovaikutuksia kunnan tuloslaskelmassa, lähtötietoina ovat ikä- ja tuloryhmittäiset nettomuuttoluvut. Oletuksena on, että nettomuutto näkyy kahden vuoden viiveellä kuntien tulo- ja menoerien muutoksena. Vaikutusta tuloihin ja menoihin arviointiin asukaskohtaisten keskimääräisten yksikkökustannusten avulla⁷. Mallia on käytetty edelleen Pirkanmaan ja Jyväskylän seudun tarkasteluun.

Markku Lankinen Helsingin kaupungin tietokeskuksesta on laatinut vuonna 1999 mallin muuttoliikkeen aiheuttamista vaikutuksista käyttötalouteen ja mahdollisiin investointitarpeisiin. 'Muuttoliike ja kunnan talous' -tutkimuksen laskentamallilla tutkittiin Helsingissä mahdollisesti toteutuvan muuttoliikkeen aiheuttamia, tulo- ja menovaikutuksia, jälkimmäiset jaoteltuna käyttömeneihin ja investointimeneihin.

⁷ Asukasluvun lisäys tai vähennys vaikuttaa yksikkökustannukseen saman verran, lisäävästi tai vähentävästi. Tarkasteltavana olivat sosiaali- ja terveydenhuolto, perusopetus ja lukio, kunnalliset vero, valtionosuudet ja arvonnäisäveron takaisinperintä.

hin (Lankinen 2002). Tarkastelun aikajänne ulottui 20 vuoden päähän. Malli sisältää runsaasti erilaisia muuttujia ja oletuksia vaikutusten laskemiseksi⁸.

Seppo Laakso ja Päivi Kilpeläinen ovat laatineet Kirkkonummen (Laakso ym. 2005) ja Vihdin (Laakso & Kilpeläinen 2006) muuttoliikettä koskevat tutkimukset, joissa hahmotettiin muun muassa muutoksen vaikutuksia kunnallistalouteen. Muutoksien arviointi lähti Kaupunkitutkimus TA:n väestöennustemallista, jossa väestön kasvua ennakoidaan ikäryhmittäin erilaisilla kasvuennusteilla. Koska ikärakenne vaikuttaa olennaisesti kunnallistalouteen, talousvaikutuksia ennakoitiin verotulojen osalta ikäkohtaisten keskimääräisten veronalaisten tulojen avulla, käyttökustannuksiin vaikutuksia arvioitiin eri palveluiden ikäryhmittäisten yksikkökustannusten avulla ja valtionosuuksia valtionosuusperusteiden (väestö, ikärakenne ja muut tekijät) pohjalta. Laskelmat tehtiin erikseen kantaväestön ja muuttajien osalta, kasvuvaihtoehtoina oli perusvaihtoehto, hidas kasvu, nopea kasvu ja omavarainen kasvu. Verotulovaikutukset arvioitiin erikseen kunnallisveroon, yhteisövero-osuuteen, kiinteistöveroihin ja toimintatuottoihin. Investointeja ei erikseen otettu huomioon, mutta tuloksena saatu kunnan vuosikate kuvaasi investointimenoihin jäävää rahaa kussakin vaihtoehdossa.

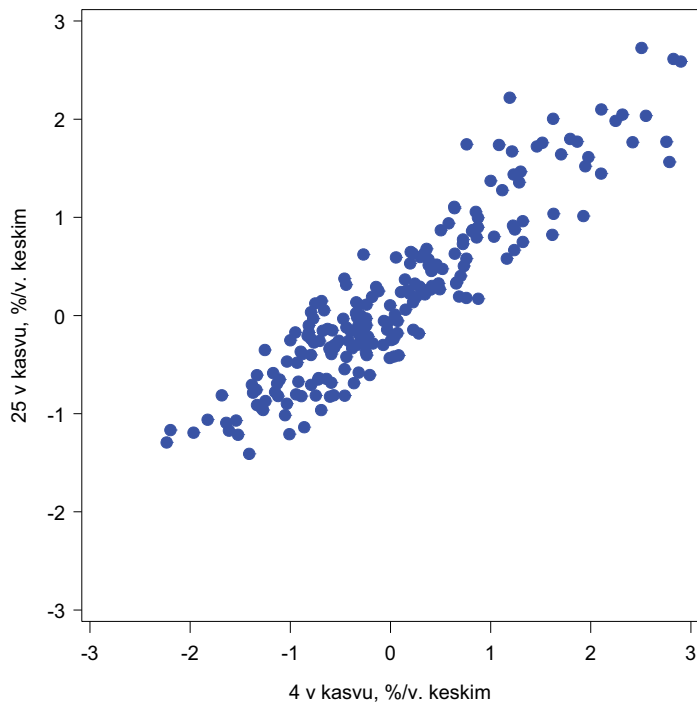
Jyväskylän kaupunkiseudun sisäistä muuttoliikettä ja sen syitä koskevassa tutkimuksessa arvioitiin myös muuttoliikkeen vaikutuksia alueen kuntien talouteen. Laskentamalli perustui aikaisempiin tutkimuksiin ja pohdintoihin väestömuutoksen ja kuntatalouden välisistä syy ja seuraus yhteyksistä (erityisesti Kallion tutkimukset). Väestön määrän ja ikärakenteen muutoksia vuonna 2005 käytetään laskentamallissa syöttötietoina. Mallissa otetaan huomioon vuosien 2005 ja 2006 välinen muutos keskeisiin hyvinvointipalveluihin (sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi) ja kunnallisveroihin, verotulotasaukseen ja yleiseen valtionosuuteen.

Mallit koskevat joko **lyhyen** (Kallio 2001a ja 2001b) **tai pitkän aikavälin** (Laakso, Lankinen) vaikutuksia. Kaikissa malleissa on jouduttu tekemään oletus, että palvelujen järjestämisperusteissa ei tapahdu muutoksia. Pitkän aikavälin laskelmat antavat kuvan siitä, mitä tapahtuu, jos mallin oletukset toteutuvat. Ne eivät ole luonteeltaan ennusteita, koska kaikki oletukset eivät voi toteutua ja muutoksia kuitenkin tapahtuu. Vastaavasti lyhyen tähtäimen ennusteet eivät paljasta muuttoliikkeen todellisia talousvaikutuksia.

⁸ Mallin muuttujat ovat: Nettomuuton ikärakenteen määrittely, Nettomuuton vuosittaisen suuruuden määrittely, Muuttokertymän laskenta, Väestökehityksen omavaraisennusteen laadinta (kantaväestössä tapahtuvat muutokset), Väestön ja palvelujen kohtaannon määrittely, Kunnan käyttömenojen esittely /asukas, Asukasta kohti laskettavien menojen määrittely, Palvelujen yksikkökustannusten määrittely, Käyttömenojen kertymän laskenta, Palvelujen investointitarpeiden määrittely, Asuntoinvestointien määrittely, Muuttajien tulotaso ja sen kehityksen arviointi, Muuton vaikutukset kiinteistöveron tuottoon, Kunnan maapoliittisten tuottojen arviointi, Valtionosuudet käyttömenoihin ja investointeihin, Verontasauksen vaikutus.

Väestön kehitys pysyy samankaltaisena, oli tarkasteluajankohtana keskipitkä tai pitkä aikaväli. Lyhyen aikavälin tarkastelu ei ole tällöin mielekäästä. Esimerkiksi 25 vuoden ja neljän vuoden väestökehityksen keskinäisen riippuvuuden tarkastelu osoittaa hyvin voimakkaan (91 %) korrelaation lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehityksen välillä

Kuvio 3.1 Väestön muutos (% vuodessa) pitkällä (25-v., 1981–2005) ja keskipitkällä (4-v., 2002–2005) aikavälillä Suomen kunnissa (yli 5 000 asukkaan kunnat).



3.2 Väestökehityksen vaikutus kuntien tulopohjaan

Tutkimuksia aiheesta

Vuonna 2001 ilmestyneessä ”Muuttoliike ja kuntatalous” -tutkimuksessa oli mukana voimakkaan muuttovoiton ja muuttotappion kuntia. Muuttovoittokuntia edustivat Espoo, Muurame ja Tampere ja muuttotappiokuntia Kolari ja Raahe. Näistä kunnista tarkasteltiin vain yksittäistä muuttovuotta. Esimerkkikunnissa yhden nettomuuttajan vaikutus kunnan vuosikatteeseen vaihteli välillä -960–555 euroa (-5 700–3 300 markkaa) tarkasteltavana poikkileikkausvuonna. Kolmessa viidestä kunnasta muuttaja aiheutti nettomenoa ja kahdessa nettotuloa tarkasteluvuonna. Muuttoliike aiheutti nettotuloja sekä muuttovoitto- että muutto-

tappiokunnille ja vastaavasti nettomenoja sekä muuttovoitto- että muuttotappiokunnille (Kallio 2001a).

Lankinen (2002) sovelsi Helsinkiä koskevassa muuttoliiketutkimuksessaan sekä niin kutsuttua staattista että myös dynaamista analyysia muuttoliikkeen vaikutuksesta tulokertymään. Helsingin tilanne on poikkeuksellinen moniin muihin kuntiin verrattuna. Kun lähtömuuttajat ovat pienituloisempia kuin kantaväestö, seuraa tästä laskennallisesti jäljelle jäävän väestön keskimääräisen tulotason nousua. Samaan aikaan tulomuutto, joka on volyymiltaan suurempi, alentaa Helsingin väestön keskituloa, koska myös tulomuuttajien keskitulot ovat alhaiset. Staattisessa analyysissä nettovaikutus on ollut Helsingin tulokehityksen kannalta negatiivinen, kun huomio kohdistetaan vain muuttovuoden keskituloihin.

Dynaaminen analyysi tarkastelee muuttajia ottaen huomioon heidän elämänvaiheensa ja siinä todennäköisesti tapahtuvat muutokset (esimerkiksi opiskelija joka jää valmistumisensa jälkeen paikkakunnalle, työllistyy ja kasvattaa tulojaan). Tämän prosessin vaikutusten selvittäminen edellyttää yksilötason pitkätaisanalyysia (Laakso 1998, tutkimus muuttajien sopeutumisesta työ- ja asuntomarkkinoille 1993–1996). Lankinen on jatkanut mallin soveltamista kasvukunta Tuusulaan. Nettomuutto on laajentanut Tuusulan veropohjaa. Koska muuttajat ovat nuoria aikuisia, heidän tulotonsa ei ole vielä korkeimmillaan. Muuttoliike antoi positiivisen lisän Tuusulan tulokehitykseen, mutta kantaväestön omaehtoisella tulojen kasvulla on kuitenkin selvästi suurempi merkitys (Lankinen 2007).

Laakson ym. (2005) Kirkkonummea koskevan tutkimuksen eri väestöprojektiot tuottavat erilaisen tuloennusteen Kirkkonummelle pitkällä aikavälillä. Omavaraisvaihtoehdossa ja hitaan kasvun vaihtoehdossa kunnan tulot kääntyvät loivaan laskuun viiden vuoden kuluttua. Perus- ja nopeassa vaihtoehdossa tulot kasvavat melko nopeasti (30 % ja jopa 50 % noin kahdenkymmenen vuoden aikana). Asukasta kohden lasketut tulot sen sijaan laskevat kaikissa vaihtoehdoissa⁹, vaikka muuttavien tulotaso onkin kantaväestöä korkeampi. Muuttaneista suuri osa on lapsiperheitä, joka heikentää asukaskohtaisia tuloja. Merkittävin asukaskohtaisia tuloja vähentävä vaikutus vuosien mittaan on kuitenkin eläkeläisten osuuden kasvu.

Valtionosuudet ovat laskennallisia ja määräytyvät muun muassa kunnan ikärakenteen, opetustoimissa opetustuntien ja yksikkökustannusten perusteella. Tämän lisäksi kuntien välisiä verotuloeroja tasataan omalla verotulojen tasejärjestelmällä, joka lisää tai vähentää kunnan valtionosuuksia, mikäli kunnan keskimääräiset verotulot alittavat tietyn tason.

⁹ Laskelmissa oletettiin että tulot muuttuvat vain tulojen ns. ikäprofiilin vaikutuksesta, mutta yleistä tulotason nousua ei sisällytetty mukaan.

Kirkkonummella valtionosuuksien merkitys tulona ei ole kovin suuri verotuloihin nähden. Ainoastaan nopean kasvun vaihtoehdossa valtionosuudet lievästi kasvavat seuraavan viiden vuoden aikana ja kääntyvät sen jälkeen loivaan laskuun. Perus- ja hitaan kasvun vaihtoehdossa valtionosuudet alenevat selvästi seuraavat 20 vuoden ajan. Omavaraisvaihtoehdossa alenema on jyrkin, joskin valtionosuudet kääntyvät kasvuun 15 vuoden jälkeen (Laakso ym. 2005).

Vihdin verotulot alenevat loivasti hitaan ja omavaraisen kasvun vaihtoehdossa, kun taas perus- ja erityisesti nopean kasvun vaihtoehdossa ne kohoavat selvästi tulevien 15 vuoden aikana. Asukaslukuun suhteutettuna verotulot alkaisivat laskea viimeistään viiden vuoden kuluttua. Vihdin laskelmat poikkeavat Kirkkonummesta verotulotasauksesta tehtyjen realistisempien laskelmien vuoksi. Kaikissa vaihtoehdoissa valtionosuudet alenevat jonkin verran seuraavan viiden vuoden aikana, jonka jälkeen hitaan kasvun vaihtoehdossa ne alkaisivat kohota reilusti yli viiden vuoden ajan. Perus- ja omavaraisvaihtoehdossa ne alkavat kohota vain hieman ja nopean kasvun vaihtoehdossa pysyisivät keskimäärin samantasoisena kuin 2010 (Laakso & Kilpeläinen 2006).

Tilastanalyysin tuloksia

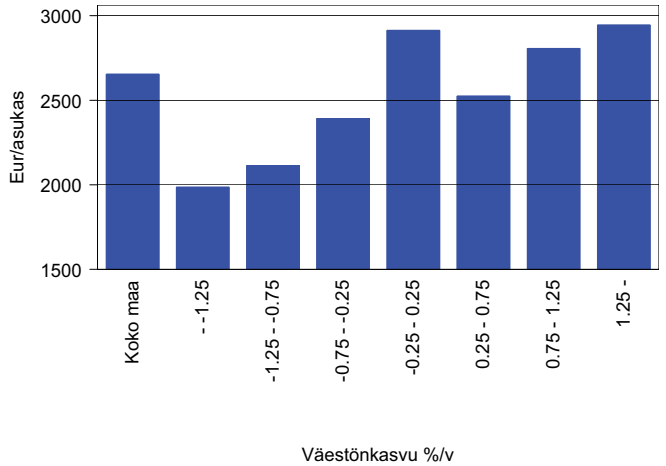
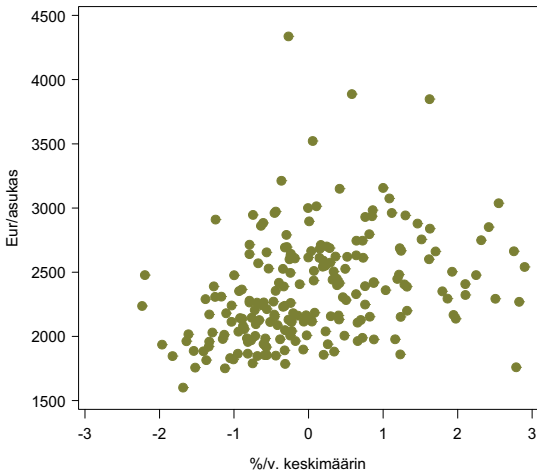
Väestön kasvun ja asukaskohtaisten verotulojen neljän vuoden keskiarvon välillä vallitsee lievä positiivinen riippuvuus, eli mitä suurempi väestön kasvu, sitä suuremmat asukaskohtaiset verotulot ovat. Hajonta on kuitenkin erittäin suuri ja väestön kasvu selittää vain pienen osan verotulojen kuntien välisestä vaihtelusta.

Väestönkasvun ja verotulojen tason positiivinen korrelaatio on osittain yllättävää, sillä monien kasvukuntien, erityisesti korkeakoulukaupunkien, muuttovoitto koostuu suhteellisen nuoresta väestöstä, joista monet ovat opiskelijoita tai työvoiman ulkopuolella. Selityksenä on muun muassa Laakson (1998) tutkimuksen tulos, jonka mukaan nuoret, suurten kaupunkialueiden keskuskaupunkeihin muuttavat, etenevät nopeasti työurallaan ja kohottavat ansiotasoaan ja veronmaksuaan kantaväestön keskitasolle ja jopa siitä yli. Koska muuttovoitto pääasiassa jatkuu samoissa kunnissa vuodesta toiseen, prosessin tuloksena muuttovoittoa saavan kunnan väestön tulotaso on korkea, vaikka tulomuuttajat ovatkin keskimääräistä pienituloisempia muuttaessaan.

Kuvio 3.2 Väestön kasvu ja verotulot euroa/asukas.

Verotulot v.s. väestönkasvu
Yli 5000 asukkaan kunnat v.2002-05 keskim

Verotulot v.s. väestönkasvu
v.2002-05 keskim

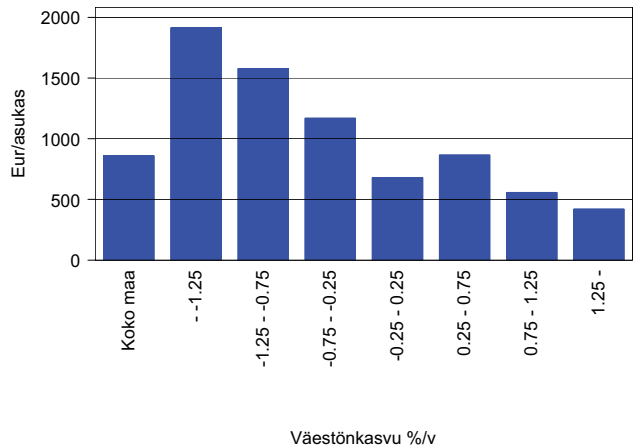
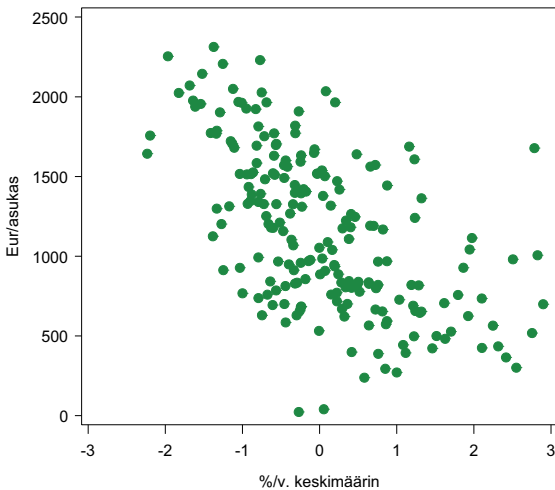


Valtionosuuksien tasaava vaikutus puolestaan näkyy siinä, että kunnissa, joissa väestönkasvu on ollut heikkoa pitkällä aikavälillä, valtionosuudet asukasta kohden ovat olleet korkeimmat. Korrelaatio on selvästi negatiivinen, joskin joukosta poikkeaa hieman ryhmä, jossa Helsinki on mukana.

Kuvio 3.3 Väestön kasvu ja valtionosuudet euroa/asukas.

Valtionosuudet v.s. väestönkasvu
Yli 5000 asukkaan kunnat v.2002-05 keskim

Valtionosuudet v.s. väestönkasvu
v.2002-05 keskim



3.3 Väestökehityksen vaikutus kunnallisten palveluiden käyttökustannuksiin

Väestön kasvu aiheuttaa palveluille lisää kysyntää. Periaatteessa yksi lisäkysyjä kasvattaa palvelun kustannuksia yhden rajakustannusyksikön verran. Palveluissa, jotka eivät edellytä investointeja rakennuksiin tms. tämä pitää paikkansa (perhepäivähoito, vanhusten kotipalvelut). Palveluissa, jotka vaativat fyysistä pääomaa, kustannukset riippuvat myös siitä, onko palvelussa ali- tai ylikapasiteettia. Ylikapasiteettitilanteessa jokainen lisäkysyjä laskee palvelukustannuksia (esimerkiksi) ryhmäkokojen tultua täyteen. Tämän jälkeen palvelutarpeeseen on vastattava uusilla investoinneilla (Lankinen 1998).

Tutkimuksia aiheesta

Jyväskylän seutua koskevassa lyhyen aikavälin vaikutuksia tarkastelevassa tutkimuksessa muuttoliikkeen välittömät vaikutukset Jyväskylän kaupungin käyttötalouteen ovat negatiivisia ja Jyväskylän naapurikunnille jonkin verran positiivisia. Kaikki kolme kuntaa ovat muuttovoittoisia. Jyväskylän kaupungin tulomuutto painottuu 15–24-vuotiaisiin (opiskelijat) ja lähtömuutto 25–34-vuotiaiden ikäryhmään ja alle kouluikäisiin lapsiin, eli nuorten perheiden muutto vaikutti positiivisesti kehyskuntien talouteen. Kuntien välinen maassamuutto on useilla korkeakoulu- ja yliopistopaikkakunnilla samansuuntaista kuin Jyväskylän seudulla (Spatia 2007). Kuitenkin Laakson (1998) edellä mainitun analyysin perusteella vaikutussuhteet muuttuvat muutamaa vuotta pitemmällä aikavälillä, koska nuorten aikuisten tuloprofiili muuttuu nopeasti.

Loikkasen ja Susiluodon mukaan väestönkasvu ja asukaskohtaiset palvelukustannukset (netto) korreloivat keskenään voimakkaasti siten, että mitä suurempi väestön kasvu (prosentuaalisesti), sitä alhaisemmat asukaskohtaiset kustannukset (Loikkanen & Susiluoto 2007). Palveluista tutkimukseen oli valittu opetus- ja kulttuuritoimi sekä sosiaali- ja terveydenhuolto, kunnista mukana olivat yli 2 500 asukkaan kunnat. Nettokustannuksina käytettiin vuosien 1997–2004 keskiarvoa, väestön muutosta kuvaamaan vuosien 1994–2004 välistä keskiarvoa.

Kunnan nettokustannusten tasosta voitiin selittää 70 prosenttia. Kustannuksia nostavia tekijöitä olivat perifeerinen sijainti, korkea tulotaso (palkkataso), suuri väestömäärä, korkea työttömyys, monipuolinen palveluvalikoima ja suuri muilta kunnilta ostettavien palvelujen määrä. Kustannuksia alentavia tekijöitä puolestaan selittivät kuntien henkilökunnan ikärakenne (35–49-vuotiaiden osuus), tiivis kaupunkirakenne ja korkea väestön koulutustaso. (Loikkanen & Susiluoto 2007.)

Laakson ym. Kirkkonummea (2005) ja Vihtiä (2006) koskevissa tutkimuksissa käyttökustannusten arvioinnin pohjaksi otettiin nettokustannukset, jotka suhteu-

tettiin palvelua käyttävän ikäryhmän kokoon päivähoidosta, päiväkotihoidosta, esiopetuksesta, perusopetuksesta, lukio-opetuksesta, vanhusten laitospalveluista ja kotihoidosta. Muiden palvelujen nettokustannukset suhteutettiin asukaslukuun.

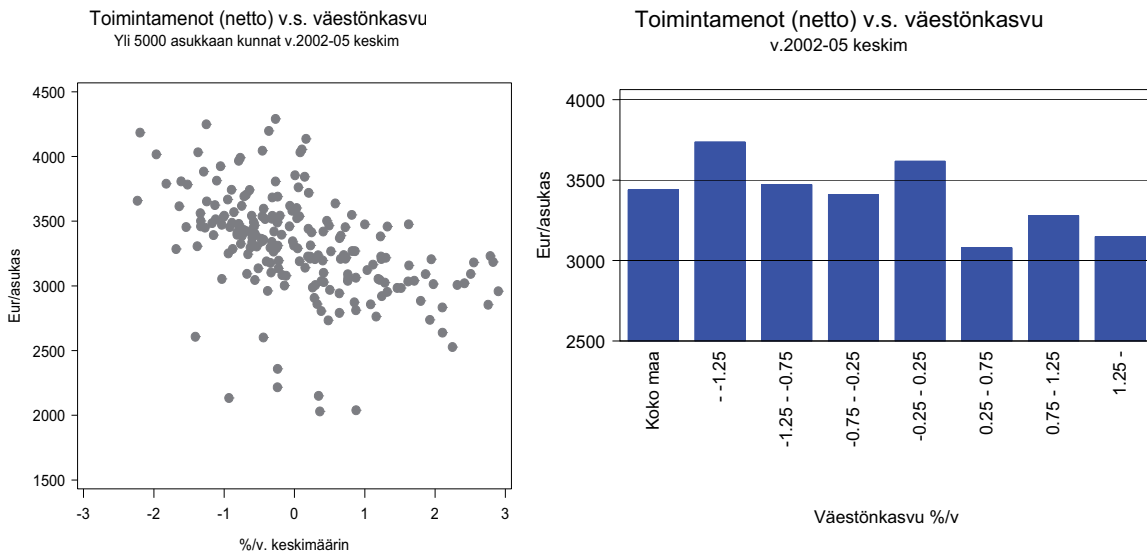
Kirkkonummella omavaraisvaihtoehdossa kustannukset alenevat seuraavan 15 vuoden aikana. Kaikissa muissa väestöprojektioissa käyttökustannukset kohoavat hieman noin 5 vuotta, jonka jälkeen ne kääntyvät loivaan laskuun. Vaihtoehtojen väliset erot johtuvat lasten ja eläkeikäisten väestöosuuksista: omavaraisvaihtoehdossa päivähoito- ja koulukustannukset alenevat aluksi melko nopeasti, mutta aikanaan eläkeikäisten osuuden kasvu kääntää kustannukset uudelleen nousuun. Kustannusten aleneminen on hitainta nopean kasvun vaihtoehdossa, jossa lasten väestöosuus supistuu vähiten.

Vihdin kuntaa koskeva tutkimus (Laakso & Kilpeläinen 2006) perustui samoihin väestöennustevaihtoehtoihin kuin Kirkkonummenkin, joskin aikavälinä oli 20 vuoden sijasta 15 vuotta. Sekä hitaan, perus- että nopean kasvun vaihtoehdoissa kustannusten kehitys on varsin samanlainen: alkuun hieman laskeva ja viiden vuoden jälkeen loivasti kohoava. Ainoastaan omavaraisvaihtoehdossa kustannukset alkavat laskea lähes välittömästi (lasten vähenemisen myötä) noin viiden vuoden ajaksi, jonka jälkeen ne pysyttelevät samana (Laakso & Kilpeläinen 2007).

Tilastoanalyysin tuloksia

Tilastoanalyysi poikkeaa Loikkasen ja Susiluodon vastaavasta siinä, että tarkasteltavana olivat kaikki kuntien nettomääräiset toimintamenot ja tarkasteluajankohta oli lyhyempi. Tulokset osoittavat selvän negatiivisen korrelaation väestön kehityksen ja toimintamenojen (netto) määrän euroa/asukas välillä. Muuttovoitoisissa kunnissa on alhaisemmat toimintamenot asukasta kohden. Pistekuvio osoittaa joukossa olevan poikkeuksellisia alhaisen menotason kuntia, joissa väestön kehitys on melko stabiili. Pylväskuviossa näkyy puolestaan Helsingin vaikutus keskimmaisessä (-0,25–0,25 %) ryhmässä.

Kuvio 3.4 Väestönkasvu ja toimintamenot, netto, euroa/asukas.



3.4 Väestönkasvu ja investoinnit

Muuttoliike aiheuttaa kunnille investointitarpeita. Näitä ovat uusien asuuntoalueiden infrastruktuuri-investoinnit (kunnallistekniikka, verkostot, liikenneväylät jne.) ja investoinnit muihin palveluihin, kuten koulujen ja päiväkotien rakentaminen.

Tutkimuksia aiheesta

Kirkkonummea koskevassa tutkimuksessa investointitarpeet jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle, sillä kunta käyttää runsaasti maankäyttösopimuksia infrastruktuurinsa rakentamisessa. Vihtiä koskevassa tutkimuksessa todettiin kunnan käyttävän huomattavasti ostopalveluita eikä sen omien investointitarpeiden tutkimusta nähty välttämättömänä. Tuloksena saatu vuosikate kuitenkin osoitti kussakin vaihtoehdossa käyttömenojen jälkeen jäljelle jäävän kunnan investointivaran.

Kallion ym. (2001a) tutkimuksessa selvitettiin empiirisellä aineistolla Tampereen varautumista muuttoliikkeeseen yhdyskuntarakentamisen ja siihen liittyvien investointien osalta. Varautuessaan muuttajiin kunnalle kertyy yhdyskuntarakentamiseen liittyvistä toimenpiteistä välittömiä menoja yli 1 680–2 020 euroa (10 000–12 000 mk) muuttajaa kohden ilman palvelurakentamista, mutta tuloja alkaa kertyä tonttien luovutuksen tapahtuessa. Kasvavilla kaupunkiseuduilla tonttien myyntitulot tuottavat enemmän kuin panostukset. Tampereella laskettiin yhdyskuntarakentamiseen liittyvän nettotulokertymän, siihen saakka kun tontit on otettu käyttöön, olevan noin 590 euroa (3 500 mk)/nettomuuttaja.

Päivähoidossa investointitarpeet vaihtelevat muun muassa sen mukaan, miten palvelu toteutetaan. Oma päivähoito päiväkodeissa aiheuttaa investointitarpeen, vuokratilat kalustamistarpeen, kun taas koti- ja perhepäivähoito eivät edellytä investointeja. Opetustoimessa ei ole vastaavaa kirjavuutta, vaan kouluja on rakennettava tarpeen mukaan. Uusinvestointeja on ollut mahdollista siirtää ns. tilapäisten viipalekoulujen avulla – toisaalta niiden käyttö ei ainakaan Helsingissä ole laskenut kustannustasoa uusien koulujen rakentamiseen nähden. Terveystenhuollossa investointitarpeita aiheuttavat tarvittavat terveyskeskukset, mutta niiden palveluverkko on harvempi eikä palvelutarvetta ole yhtä helppo arvioida kuin opetustoimessa ja päivähoidossa (Lankinen 1998).

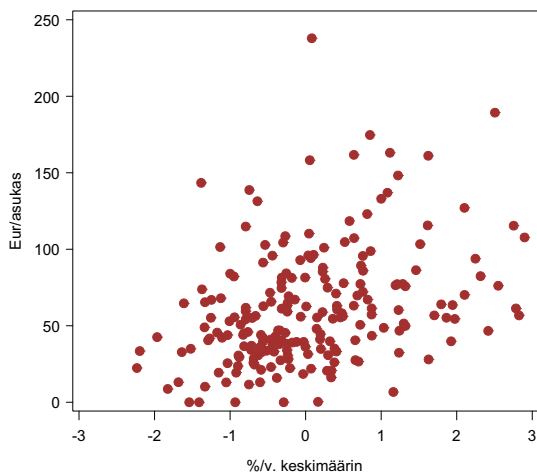
Lankisen (2007) Tuusulaa koskevan selvityksen taustana käytettiin tietoa Helsingin eri kohteiden kerrosneliömetrin hinnasta erikseen aluerakentamisessa ja täydennysrakentamisessa. Hinta käsitti sekä infrastruktuurin että palvelukustannukset. Täydennysrakennusvaihtoehto, mikäli palvelut voivat nojautua viereisen alueen valmiisiin palveluihin, oli Helsingin esimerkkialueiden mukaan puolet uutta edullisempi. Tuusulan Investointikustannuksia arvioitiin kustannustason ja asumisväljyyteen perustuvien oletusten avulla. Väestön ikärakenne-ennusteiden taustalla oli kolme erilaista skenaariota. Tutkimus pyrki arvioimaan päivähoidon ja opetuksen tarvitsemaa tilämäärää ikärakenteen muutoksen pohjalta olettaen täydennysrakentamisen pysyvän melko stabiilina.

Tilastanalyysin tuloksia

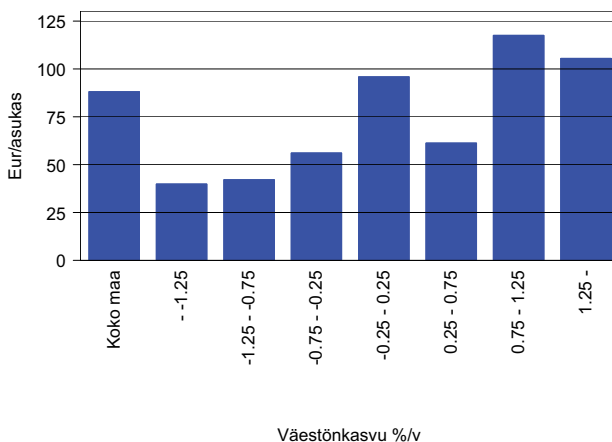
Väestön kasvu selittää kuntien perusrakenneinvestointien euroa/asukas (infrastruktuurin) määrää. Mitä suurempi väestön kasvu on, sitä suuremmat asukas-kohtaiset investoinnit ovat. Riippuvuus ei ole kuitenkaan täysin lineaarinen. Investoinnit ovat olleet keskimääräistä suurimmat myös niissä kunnissa, joissa väestömuutos on ollut vähäinen (-0,25–0,25 %). Poikkeamaa voidaan selittää sillä, että ryhmä sisältää Helsingin kaupungin investoinnit. Korkeimmat asukas-kohtaiset investointimenot ovat kuitenkin suunnilleen prosentin vuodessa (0,75–1,25 %) kasvaneissa kunnissa.

Kuvio 3.5 Väestön kasvu ja perusrakenteen investointimenot euroa/asukas.

Investoinnit perusrakenteeseen v.s. väestönkasvu
Yli 5000 asukkaan kunnat v.2002-05 keskim



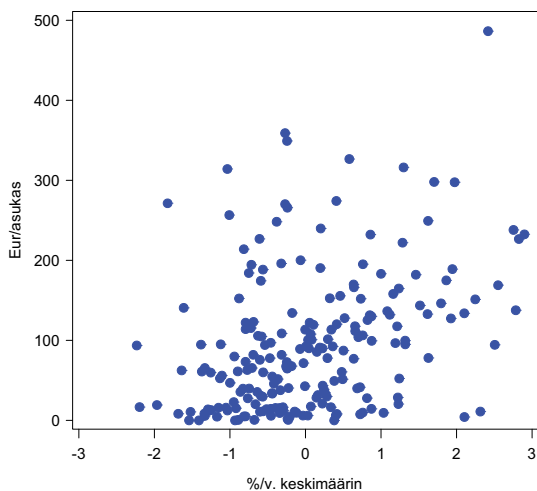
Investoinnit perusrakenteeseen v.s. väestönkasvu
v.2002-05 keskim



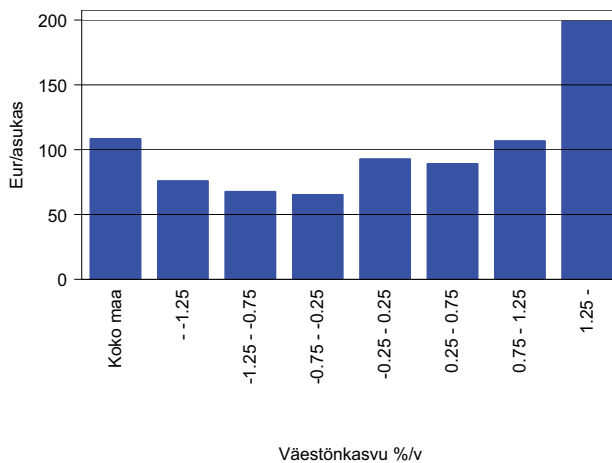
Koulujen ja päivähoiton investointimenoihin €/asukas -vaikutus on samansuuntainen kuin infrastruktuurin investointeihin. Mitä suurempi väestön kasvu, sitä suuremmat investoinnit asukasta kohti ovat. Verrattuna väestöään menettäviin kuntiin asukaskohtaiset investointimenot ovat jopa kolminkertaiset niissä kunnissa, joissa väestön kasvu on 1,25 % tai enemmän. Tulos heijastaa paitsi ao. investointien mittaluokkaa, myös sitä, että väestön kasvu koostuu lapsiperheistä ja nuorista, jotka tarvitsevat kouluja ja päivähoitopaikkoja.

Kuvio 3.6 Väestön kasvu ja koulu- sekä päivähoitopalveluiden investointimenot euroa/asukas.

Investoinnit koulu- ja päivähoitopalveluihin v.s. väestönkasvu
Yli 5000 asukkaan kunnat v.2002-05 keskim



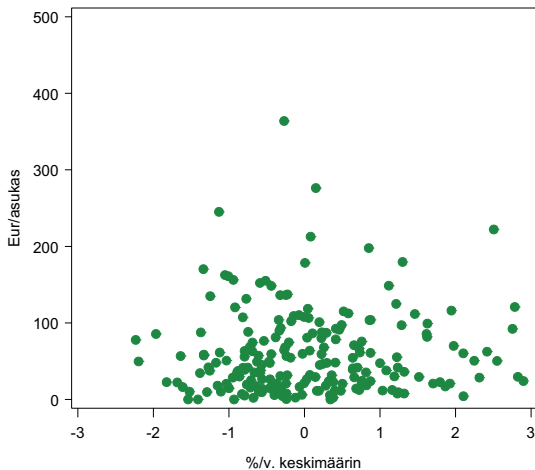
Investoinnit koulu- ja päivähoitopalveluihin v.s. väestönkasvu
v.2002-05 keskim



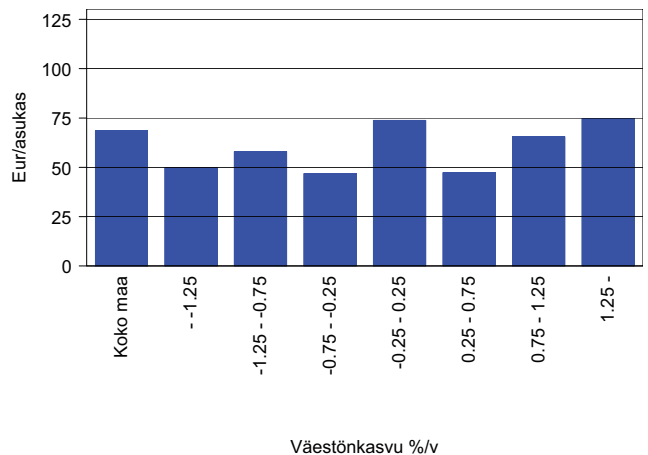
Muiden hyvinvointipalveluiden (terveydenhuolto ja muu sosiaali- kuin päivähoito) investointeihin väestön kasvun suuruudella ei ole vaikutusta.

Kuvio 3.7 Väestön kasvu ja muiden hyvinvointipalveluiden investointimenot euroa/asukas.

Investoinnit muihin hv-palveluihin v.s. väestönkasvu
Yli 5000 asukkaan kunnat v.2002-05 keskim



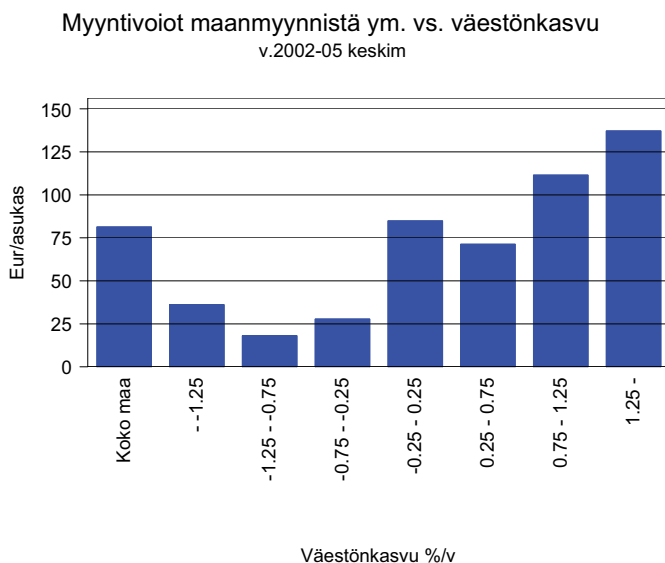
Investoinnit muihin hv-palveluihin v.s. väestönkasvu
v.2002-05 keskim



Investoinneista kertyy kunnille myös tuloja. Suuri osuus myyntituloista syntyy tonteiksi jalostetun maan myynnistä. Jalostetun maan arvo ja tonttien hinta on korkean kysynnän vuoksi kasvuseuduilla muuta maata korkeampi. Suurimman väestökasvun kunnat ovat onnistuneet saamaan suurimmat asukaskohtaiset maa- ja vesialueiden myynnistä syntyneet tulot, joka kattaa muun muassa maan myynnistä kertyneet voitot¹⁰. Nettotulojen määrä on lähes suoraan riippuvainen väestön kasvusta, joskin joukosta poikkeaa jälleen ryhmä (-0,25–0,25 %), johon Helsinki kuuluu.

¹⁰ Muuttujana on käytetty investointitulojen erää 710 myyntivoitot.

Kuvio 3.8 Väestön kasvu ja myyntivoitot euroa/asukas.



3.6 Väestökehityksen vaikutus kunnallistalouden tilaan

Vuosikate on tulorahoitusta, jonka tulisi kattaa uusinvestoinnit pitkällä tähtäimellä. Talouskehityksestä on mahdollista ennakoida vain taustalla olevia mahdollisia tulo- ja menovaikutuksia, ei kunnan toimintapolitiikkaa, jolla on suuri merkitys vuosikatteen suuruuteen. Väestönkasvu antaa paremmat mahdollisuudet rahoittaa kunnan palvelut verotuloilla kuin kasvun puuttuminen, sillä kasvusta seuraa työikäisten suurempi väestöosuus eläkeikäisiin nähden. Mitä nopeampaa väestön kasvu on, sitä paremmaksi vuosikatteen kehitys näyttäisi muodostuvan (Laakso ym. 2005).

Tutkimuksia aiheesta

Kirkkonummen kaikissa projektiovaihtoehdoissa vuosikate on laskeva tulevien 20 vuoden aikana, sillä verotulot kääntyvät laskuun väestörakenteen muutoksen myötä ja kustannukset kasvavat edelleen ja alkavat laskea vasta myöhemmin. Heikkenevän kehityksen merkittävin syy on siis vanhusväestön osuuden kasvu. Jyrkintä alenema on hitaan kasvun vaihtoehdossa, jossa vuosikate muuttuu negatiiviseksi jo 8 vuoden kuluttua lähtövuodesta. Peruskasvun vaihtoehdossa vuosikatteen arvioidaan laskevan nollaan ja pysyttelevän siinä kymmenen vuoden kuluttua. Vain nopean kasvun vaihtoehdossa vuosikate alkaa hyvin lievästi kohota 10 vuoden jälkeen. (Laakso ym. 2005).

Vihdin kunnan vuosikate kohoaa nopean kasvun vaihtoehdossa viitisen vuotta, jonka jälkeen se alkaa laskea. Perus- ja hitaan kasvun vaihtoehdossa vuosikate

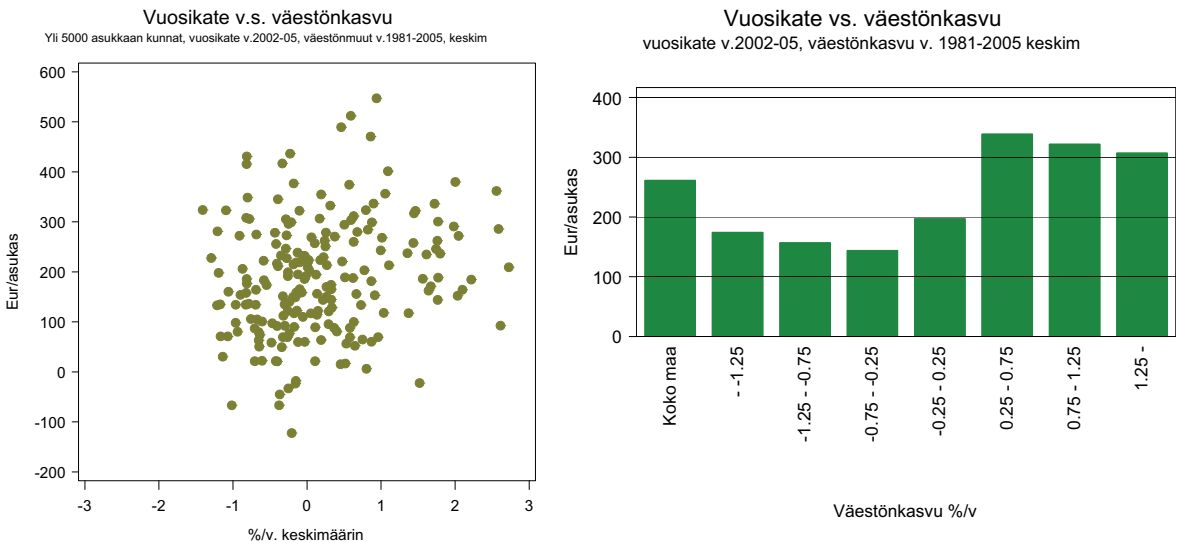
kohoaa ja pysyy viitisen vuotta lähes samana, kunnes alkaa laskea. Omavaraisvaihtoehdossa vuosikate alkaa laskea välittömästi (Laakso & Kilpeläinen 2006).

Tilastoanalyysin tuloksia

Seuraavissa väestökehityksen ja kunnallistalouden tilan välistä yhteyttä koske-
vissa analyyseissä on käytetty pitkän ajan (vuosien 1981-2005) keskimääräistä
väestömuutosta kunnallistalouden tilaa selittävänä tekijänä. Perusteena on se,
että poistot, velkaantuneisuus ja vuosikate määräytyvät pitkällä ajalla vaikutta-
vista tekijöistä.

Kunnan koolla ja vuosikatteen suuruudella on voimakas keskinäinen riippuvuus:
asukaskohtainen vuosikate on sitä korkeampi mitä suurempi kunta on kyseessä.
Väestön kasvulla on vain jonkin verran vaikutusta asukasta kohden kertyneen
vuosikatteen määrään. Mikäli vuosittainen väestönkasvu on ollut negatiivinen tai
erittäin vähäinen, vuosikatteen keskiarvo jää alle 200 euroa/asukas. Suuremman
väestökasvun kunnissa (>0,25 %) vuosikatteen keskiarvo on ollut yli 300 eu-
roa/asukas. Tämä kuvaa sitä, että muuttovoittoiset kunnat ovat ennestään suu-
ria tai suurehkoja kuntia, jotka tarvitsevat tulo-rahoitusta kattaakseen suuret
investointinsa.

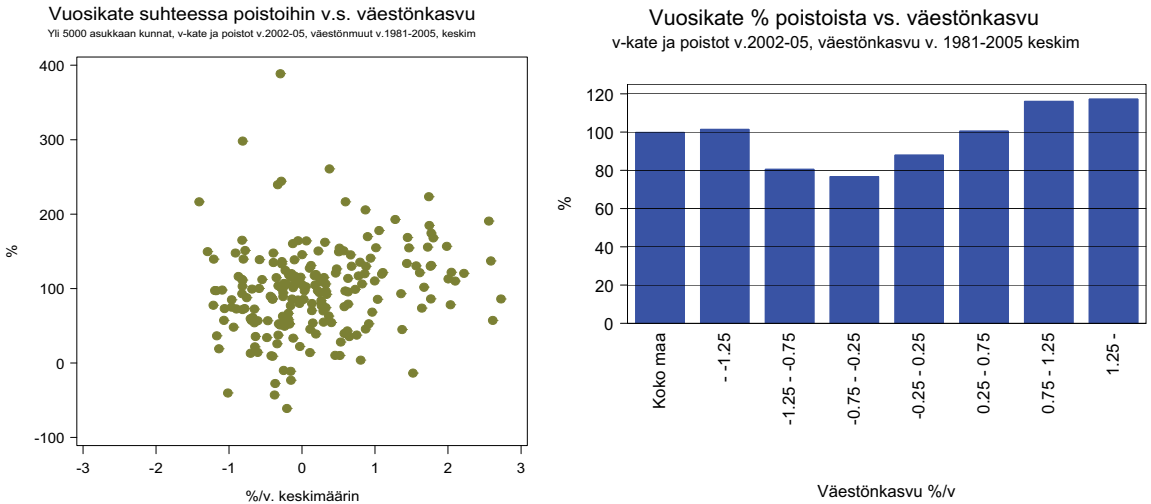
Kuvio 3.9 Väestön kasvu ja vuosikate.



Kuntasektorilla poistot kuvaavat omaisuuden kulumisesta ja arvon alenemisesta
johtuvaa uusininvestointien tarvetta. Asukaskohtaiset poistot ovat suurimmat
isoissa kunnissa. Väestön kasvun ja asukaskohtaisten poistojen välillä ei ole
merkittävää riippuvuutta. Kuntatalouden tasapainon kannalta on olennaista, että

vuosikate riittää poistoihin. Tätä kuvaa vuosikate prosenttia poistoista - tunnusluku¹¹, joka osoittaa kuinka suuren osuuden laskennallisesta investointitarpeesta vuosittaisella tulo-rahoituksella saadaan katettua. Kuvio osoittaa hyvin lievää riippuvuutta väestönkasvun ja muuttujan välillä. Mitä suurempi väestön kasvu, sitä korkeampi vuosikate prosenttia poistoista on. Joukosta erottuu kaikkein heikoimmin kasvaneet kunnat siten, että niissä muuttujan arvo on yhtä korkea kuin pienen muuttovoiton kunnissa (0,25–0,75).

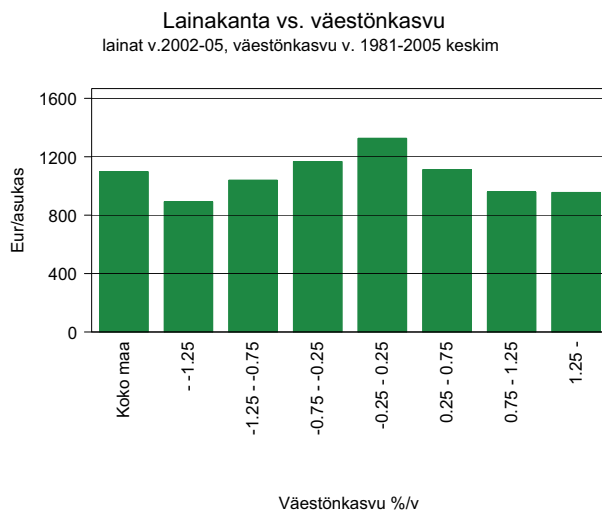
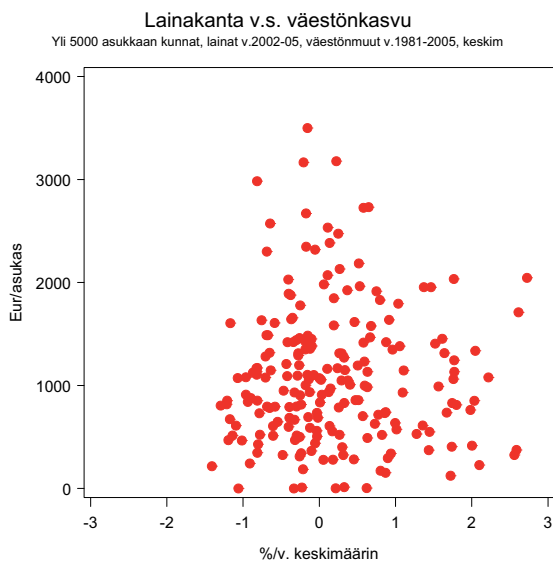
Kuvio 3.10 Väestön kasvu ja vuosikate prosenttia poistoista.



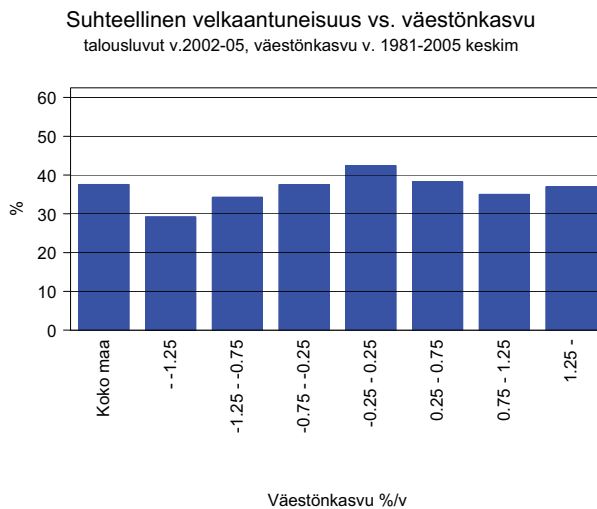
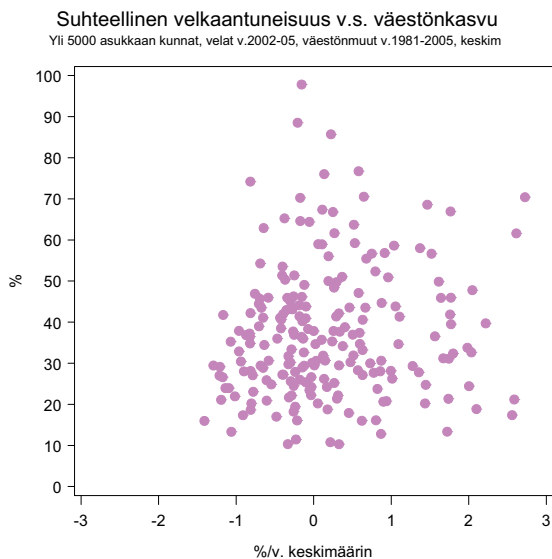
Väestön kasvulla ei ole vaikutusta kuntien asukaskohtaiseen velkaisuuteen. Asukaskohtainen lainakanta on suurin (noin 1 300 €/as) kunnissa, joissa väestömuutos suuntaan tai toiseen on ollut vähäisin. Alhaisin lainakanta on suurimman muuttotappion kunnissa (-1,25 % tai enemmän) sekä suurimman muuttovoiton kunnissa yli 1,25 %). Väestön kasvun ja suhteellisen velkaantuneisuuden välillä ei ole myöskään havaittavissa riippuvuutta. Suhteellinen velkaantuneisuus kuvaa velan suhdetta kunnan toiminnan "laajuuteen" (käyttötuloihin, yrityksissä tätä kuvaa liikevaihto). Mitä korkeampi velkaantuneisuus, sitä parempi vuosikatteen on oltava veloista suoriutumiseksi.

¹¹ Poistojen arvo ei kuitenkaan riitä kuvamaan merkittäviä investointitarpeita, joten käytännössä vuosikatteen on sellaisissa kunnissa oltava selvästi poistoja korkeampi.

Kuvio 3.11 Väestön kasvu ja kuntien velkaantuneisuus euroa/asukas.



Kuvio 3.12 Väestön kasvu ja kuntien suhteellinen velkaantuneisuus, prosenttia.



3.7 Päätelmiä väestökehityksen vaikutuksista kunnallistalouteen

Kuten luvun alussa todettiin, edellä esitetty analyysi on hyvin pelkistetty ja rajautuu väestökehityksen ja kunnallistalouden valittujen indikaattoreiden välisen riippuvuuden suunnan ja suuruusluokan selvittämiseen. Tämän rajatun näkökulman vuoksi tulokset ovat lähinnä suuntaa antavia. Tulosten mukaan väestökehitys selittää vain hyvin pienen osan kuntatalouden tilan kehityksestä. Sen rinnalla kunnan sijainti, yhdyskuntarakenne, väestörakenne, kunnan koko, palveluiden järjestämistavat ja johtaminen sekä palveluiden laatu vaikuttavat kunnallistalouteen merkittävästi (mm. Loikkanen & Susiluoto 2007, Laakso & Kilpeläinen 2007a).

Muuttovoittoiset kunnat ovat lähtökohtaisesti tappiokuntia paremmassa asemassa, sillä muuttovoitto tasapainottaa ikärakennetta, joka pitkällä aikavälillä turvaa verotulokehityksen ja menojen pysymisen kohtuullisena väestön ikääntymisestä huolimatta. Muuttovoitto lisää investointien määrää, mutta muita kuntia positiivisemmän verotulokehityksen ja myyntivoittojen ansioista rahoitus pohja on parempi kuin muuttotappiokunnissa, joihin ongelmat kertyvät.

Nopeimmin kasvavatkaan kunnat eivät kunnallistalouden tunnuslukujen perusteella erotu missään suhteessa kriittiseksi ryhmäksi. Analyysin perusteella ei löydy mitään perusteita sille, että kunnan kasvu tulisi pyrkiä rajoittamaan esimerkiksi 1-1,5 prosenttiin vuodessa, kuten monissa kunnissa on pyritty tekemään.

Kunnallistalouden tasapaino tai tasapainottomuus ei ole välittömässä yhteydessä palveluiden laatuun. Edellä esitettyssä analyysissä ei käsitellä millään tavalla palveluiden laatua. Luotettavia tutkimustuloksia ei juuri löydy palveluiden laadun ja palveluiden tuottamiskustannusten tai yleisemmin kunnallistalouden välillä. Kasvavat ja supistuvat kunnat joutuvat ratkomaan erilaisia ongelmia suhteessa palveluiden laatuun. Supistuvissa kunnissa väestön väheneminen voi lyhyellä ajalla tuoda väljyyttä palvelutarjontaan, mutta pitkällä ajalla ne ovat kovimmassa paineessa leikata palveluitaan talouden tasapainon ylläpitämiseksi. Vastaavasti kasvavissa kunnissa voi olla ajoittain suuria vaikeuksia rakentaa palveluverkosta ja tuottaa palveluita riittävästi kasvavan väestön tarpeiden mukaisesti. Kuitenkin pitkällä ajalla kasvukunnilla on parhaat resurssit rahoittaa vaadittavat investoinnit.

Kokonaisuutena kunnallistalouden kuva on kasvukuntien kannalta varsin positiivinen.

4 MAAN ARVO JA KASVUN KUSTANNUSTEN RAHOITTAMINEN

Kaupunkialueiden kasvu nostaa maan arvoa ja vastaavasti supistuminen ja taantuminen laskevat sitä. Yhteiskunnan on vastattava yhdyskuntien kasvu- ja muutospaineisiin kaavoittamalla riittävästi maata asumisen ja yritystoiminnan tarpeisiin. Suomessa kunta vastaa kaavoituksesta sekä kaavoituksen tuoman veloitteen mukaisesti kunnallistekniikan rakentamisesta ja ylläpidosta.

Tässä luvussa käsitellään kaavoituksen, maan arvon ja kaavojen toteuttamisen kustannuksia ja rahoittamista.

4.1 Kaavoitus, maan arvo ja kaavan toteuttamisen kustannukset

Kuten alaluvussa 2.4 kaavoituksen aikaansaamasta maan arvon noususta käy ilmi, tarve jonkin alueen kaavoitukselle tai kaavan muuttamiselle syntyy normaalisti yhdyskunnassa tapahtuvien muutosten seurauksena. Talouden kasvu ja eri toimintojen muutokset lisäävät kysyntää maankäytön muuttamiselle. Nämä tekijät luovat odotusarvoa, joka realisoituu, kun alue kaavoitetaan. Lopulliset edellytykset maa-alueen käyttämiselle uuteen tai muuttuneeseen tarkoitukseen syntyvät, kun alueelle rakennetaan kunnallistekniikka sekä mahdolliset julkiset palvelut.

Arvon nousu ja sen leikkaaminen tai aiheutuneiden kustannusten korvaaminen

Maan arvon nousuun liittyy periaatteellisesti merkittävät kysymykset:

1. kenelle maan arvon nousu kuuluu?
2. kuka on velvollinen kantamaan kaavoituksesta, kunnallistekniikasta ja mahdollisesti myös laajemmin julkisista palveluista aiheutuvat kustannukset?

Rachel Altermanin (2007b) mukaan kysymys arvonnousun leikkaamisesta joltain osin yhteiskunnalle on kansainvälisesti erittäin ajankohtainen ja siitä käydään keskustelua monissa maissa. Yhtä akuutti kysymys on yhteiskunnan velvollisuus korvata maanomistajalle yhteiskunnan aiheuttamista toimenpiteistä, jotka alenavat maan arvoa tai rajoittavat sen käyttöä parhaalla mahdollisella tavalla taloudelliseen toimintaan (mm. Mandelker 2007, Hobma & Wijting 2007, Kalbro 2007, Nuuja & Viitanen 2007, Schmidt-Eichstaedt 2007).

Altermanin mukaan eri maissa yleisimmin käytettyjä perusteluja arvonnousun leikkaamiselle ovat:

- maan arvonnousu on seurausta yhteiskunnan suunnittelusta, perusrakenteen toteuttamisesta suunnittelu tai muusta yhteiskunnan toiminnasta
- maan arvonnousu on aiheutunut muista syistä maanomistajasta riippumatta
- maahan kohdistuvan spekulatioiden estäminen
- perusrakenteen tai palveluiden rahoittaminen tai aiheutuneiden kustannusten korvaaminen
- rahoituksen saaminen arvonnoususta korvauksiin, joita yhteiskunta joutuu muualla maksamaan arvonnoususta
- tulon / varallisuuden siirto pienituloisille tai varattomille niiltä, joiden maavarallisuus kasvaa
- arvonnousun leikkaaminen antaa yhteiskunnalle insentiivin panostaa suunnitteluun ja perusrakenteeseen.

Eri maiden lainsäädännön ja niiden perustana olevan ajattelutavan vertaaminen on kuitenkin Altermanin mukaan erittäin vaikeaa. Suomessa maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen (167/2002) perusteluissa kehittämiskorvausta perustellaan kaavan toteuttamisen yhteiskunnalle aiheuttamilla kustannuksilla. Kuitenkaan laissa ei edellytetä kehittämiskorvauksen määrittelyssä kustannusvastavuutta, vaan laki antaa oikeuden leikata enintään 60 prosenttia kaavan tontille tuomasta arvonnoususta. Toisin sanoen Suomen lainsäädännössä on mukana sekä kustannusten korvaamisen että ns. arviottoman arvonnousun leikkaamisen näkökulmat. Samantyyppinen ajattelu on myös muun muassa Ruotsin lainsäädännössä.

Jos yhteiskunta omistaa maan, joka kaavoitetaan, arvonnousu kanavoituu yhteiskunnalle. Tällöin yhteiskunta voi kattaa maan myyntivoitolla tai kaavoitetun maan vuokratuotolla aiheutuneita kustannuksia. Kunnan aktiivinen maapolitiikka tähtää normaalisti siihen, että mahdollisimman suuri osa kaavoitettavasta maasta saataisiin hankittua kunnan omistukseen ennen kaavoitusta. Suomessakin etenkin suurilla, kasvavilla kaupunkialueilla kaavoitus ja rakentaminen suuntautuu yhä enemmän jo rakennettujen alueiden täydentämiseen ja tiivistämiseen sekä uudelleenkäyttöön, kuten tiheästi asutuissa Euroopan maissa on pääasiallisesti tehty jo vuosikymmeniä. Tämä merkitsee sitä, että rakentamisen kohteena on yleisesti muiden kuin kunnan omistamia maita, joiden kaavoittaminen edellyttää maaomistajan ja kunnan välistä yhteistyötä. Tähän Suomen maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa kansainvälisesti verrattuna varsin nykyaikaiset välineet, maankäyttösopimuksen, kehittämiskorvauksen ja kehittämisalueluennollisuuden.

4.2 Kaavoituksen toteuttamisen rahoittaminen – katsaus muiden maiden käytäntöihin

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen (167/2002) yhteydessä hallituksen esitys eduskunnalle sisälsi laajan katsauksen Suomen kannalta vertailukelpoisten Euroopan maiden käytäntöihin kaavoituksessa sekä kaavan toteuttamisessa. Myös Hautamäki (1998) sisältää perusteellisen kansainvälisen vertailun. Seuraava yhteenveto perustuu edellä mainittuihin lähteisiin.

Maapoliittisena perusjärjestelmänä useimmissa Euroopan maissa on menettely, jossa julkisyhteisö hankkii kehittämisen kohteeksi tulevan maan omistukseensa jo ennen maankäytön muutossuunnitelmien laatimista. Tällöin yleensä tehostuvan maankäytön aiheuttamat kunnallistekniikan ja palvelujen rakentamisen edellyttämät kustannukset saadaan katetuksi siinä vaiheessa, kun maa myydään tai vuokrataan rakennettavaksi. Samalla on lainsäädännöllisesti järjestelty maankäytön sääntelystä koituvien hyötyjen ja kustannusten jakoa julkisyhteisön ja maanomistajien kesken silloin, kun kaavoituksen kohteena on yksityinen maa. Näin on pyritty turvaamaan kuntien mahdollisuudet saada myös yksityiset maanomistajat osallistumaan yleensä kunnan toteutettavaksi tulevien kunnallistekniikan ja palveluiden kustannuksiin, kun yksityisesti omistetun maan rakentamismahdollisuudet paranevat ja siten maan arvo nousee. Tätä on pidetty tärkeänä myös siksi, että se mahdollistaa rakentamismahdollisuuksien kehittämisen myös yksityisessä omistuksessa olevalla maalla ja lisää samalla rakennusmaan tarjontaa. Yleisesti sovelletaan vero- tai maksumenettelyn rinnalla tai niille vaihtoehtoisesti myös menettelyä, jossa sopimusteitse turvataan suunnitelmien toteuttamisen julkisyhteisölle aiheuttamien kunnallistekniikka- ja palvelurakentamisen kustannusten kattaminen. Perusteena korvausten, maksujen tai verojen perimiselle samoin kuin sopimusmenettelyllekin pidetään yksityisille maanomistajille kunnan toimien tuloksena koituvaa maan arvonnousua. Se, mikä osa arvonnoususta pyritään ohjaamaan alueen kehittämisen kustannusten kattamiseen samoin kuin korvauksilla katettavien kustannusten laatu ja laajuus, vaihtelevat eri maissa.

Ruotsi

Ruotsissa kaavoitus- ja rakennuslaki sisältää yksityiskohtaiset säännökset kaavan toteuttamisesta. Detaljikaavaehdotusta laadittaessa on esitettävä toimenpiteet, jotka tarvitaan kaavan toteuttamiseksi. Säännökset sisältävät muun muassa määräyksiä maan ilmaisuovutusvelvollisuudesta kunnalle sellaisiin yleisiin tarpeisiin, joiden rakentamisesta kunta on vastuussa, samoin yleisiä rakennuksia varten. Samoin maanomistaja voidaan velvoittaa kustantamaan katujen rakentaminen sekä vesihuolto ja viemärit. Määräykset eivät saa johtaa maanomistajien kesken epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen. Käytännössä ilmaisuovutusta

koskevia säännöksiä on kuitenkin sovellettu varsin harvoin ja niitä on pidetty vaikeasti sovellettavina. Sen sijaan kaavojen toteuttamiseksi tehdään vakiintuneesti sopimuksia kunnan ja yksityisten maanomistajien välillä, ja toteuttamista koskevan säännösten katsotaan luovan tärkeän oikeudellisen perustan laajalti käytössä oleville sopimusjärjestelyille.

Yleisenä lähtökohtana on se, että kunta vastaa katujen ja yleisten alueiden samoin kuin kunnallisteknisten verkostojen rakentamisesta ja ylläpidosta ja sillä on oikeus periä maanomistajilta rakentamisesta ja peruskorjauksesta aiheutuvat kustannukset. Ylläpitokustannukset sen sijaan katetaan yleensä yleisistä verovaroista. Lain perusteella kunnalla ei ole mahdollisuutta periä julkisen rakentamisen, päätieverkon tai julkisen liikenteen kustannuksia maanomistajilta, mutta kaavoitussopimus käytännössä maanomistajat ovat suostuneet rahoittamaan myös näitä kustannuksia.

Maankäyttösopimuksista ei ole lainsäädännössä määräyksiä, mutta sopimuksia käytetään yleisesti kaavoitettaessa yksityistä maata. Tällöin yksityinen sopija-osapuoli voidaan saada vastaamaan kaavan toteuttamiskustannuksista suuremaltakin osin kuin maksuina voitaisiin periä, mikäli se on kohtuullista ottaen huomioon tälle maanomistajalle alueen toteuttamisesta koituva hyöty.

Norja

Norjassa kunta voi kaavoitus- ja rakennuslain nojalla yksityisomistuksessa olevaa maata kaavoittaessaan itse rakentaa kadut ja viemärit ja periä aiheutuneet kustannukset maanomistajalta. Vaihtoehtoisesti kunta voi kaavan laadittuaan edellyttää, että maanomistajat itse rakentavat kadut ja viemärit ennen rakennusluvan myöntämistä. Koska kunnallistekniikan korvaamista koskevaa säännöstöä on pidetty vaikeaselkoisena ja menettellyllisesti hankalana, yleiseksi on käytännössä muodostunut sopimusmenettely, jossa kunta ja maanomistaja sopivat kaavan toteuttamisesta ja kustannusten kattamisesta. Paitsi kustannuksista sopimuksissa on voitu asettaa laajasti ehtoja esimerkiksi asuntotuotannon laadusta, toteutusaikataulusta, palvelurakentamisesta jne. Rakennuslainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä sopimusmenettelystä.

Alankomaat

Alankomaissa kunta vastaa kaava-alueen vesi- ja viemäriverkon, sähköverkon, katujen, pysäköintialueiden ja viheralueiden rakentamisesta sekä maapohjan rakentamiskelpoiseksi tekemisestä. Perinteisesti aktiivista maapolitiikkaa noudattaessaan kunta on hankkinut maan omistukseensa ennen kaavoitusta, jolloin se on voinut kaavoituksen jälkeen maata luovuttaessaan kattaa syntyneet kustannuksensa myyntihintaan. Sen sijaan yksityistä maata kaavoitettaessa on mahdollista joko tehdä sisällöltään tarkasti laissa säännelty maankäyttösopimus

omistajien kanssa tai turvautua lakisääteiseen maanparantamismaksuun. Maanparantamismaksua voidaan periä kiinteistöltä, joka hyötyy kunnan rakentamasta infrastruktuurista. Maksu on puhtaasti kustannusperusteinen. Laissa määritellään maksulla katettavat kustannukset. Päätös maksun perimisestä kultakin alueelta on tehtävä etukäteen, samoin se, missä määrin kustannukset peritään ja miten ne jaetaan suhteessa kiinteistöille parannuksesta koituvaan hyötyyn. Maksua ei peritä, mikäli maanomistaja on osallistunut kustannuksiin maankäytösopimuksen perusteella. Myös sopimusmenettelylle on asetettu kustannusperusteiset rajat, ja sopimukseen perustuvan korvauksen tulee olla suhteessa maanomistajalle parannustoimenpiteistä koituvaan hyötyyn.

Pyrittäessä enenevässä määrin myös yksityisen maan kaavoittamiseen kunnan mahdollisuus periä kattavasti maanomistajilta kunnalle koituvia kustannuksia on muodostunut aiempaa tärkeämmäksi. Tämän vuoksi on valmisteltu säännöstöä, jonka nojalla pystytään paremmin ja aktiivisen maapolitiikan kanssa vertailukelpoisesti perimään kaavojen toteuttamiskustannukset myös yksityistä maata kaavoitettaessa. Uusi vuonna 2007 voimaan tuleva järjestelmä perustuu lupajärjestelmään, jossa maanomistajan tulee asemakaavoitetulla alueella rakennusluvan saadakseen saada ensin ns. kehittämislupa. Tässä luvassa asetettaisiin ehdot paitsi kunnallistekniikan ja alueen rakentamisen aiheuttamien kustannusten kattavasta korvauksesta myös rakentamisen laadusta, asuntotuotannon rakenteesta yms.

Saksa

Saksassa rakentamista ja kaavoitusta ohjataan koko liittovaltiota koskevalla rakennuslailla ja osavaltioiden sekä eräiden kaupunkien aluesuunnittelua ohjauksella lailla. Säännösten mukaan kunta vastaa toteuttamisalueen infrastruktuurin toteuttamisesta, mikäli siitä ei ole erikseen toisin sovittu. Kunnalla on useita eri tapoja pyrkiä perimään kaavan toteuttamisen aiheuttamia kustannuksia maanomistajilta.

Hankekohtaisessa kaavoituksessa infrastruktuurikustannukset jäävät kehittäjän vastattavaksi. Rakennusmaan järjestelyssä kiinteistöjaotusta voidaan muuttaa tarkoituksenmukaisemmaksi siten, että yksityiset maanomistajat saavat prosessissa rakennuskelpoisia tontteja samalla kun kunta saa omistukseensa alueet katuja ja muita julkisia tiloja varten. Järjestelystä aiheutuva maan arvonnousu koituu kunnan hyväksi siten, että kunnalla on oikeus periä maanomistajilta järjestelyn aiheuttaman arvonnousun verran alueina tai rahana. Kunta on oikeutettu perimään maanomistajilta maksun kattaakseen infrastruktuurin rakentamisen kustannuksia. Infrastruktuurimaksu voidaan määrätä joko todellisten toteuttamiskustannusten tai laskennallisten keskimääräisten kustannusten perusteella.

Kunta voi halutessaan solmia myös yksityisoikeudellisia sopimuksia infrastruktuurin rakentamisesta. Pääasiallisesti sopimuksia solmitaan asuin- ja liikealueiden kaavoittamisen yhteydessä. Näin on pyritty saamaan yksityinen rakennusmaa mahdollisimman nopeasti rakennuskelpoiseksi. Samalla on kyetty turvaamaan alueiden kunnallistekniikan ja julkisten palveluiden toteuttaminen ja tästä aiheutuvien kustannusten kattaminen. Sopimuksilla on myös pyritty ohjaamaan rakentamisen laatua ja muotoa sekä ratkaisemaan ympäristöongelmia. Myös asuntopoliittisten kysymysten ratkaisuihin on pyritty sopimusteitse.

4.3 Kehittämismahdollisuudet maan arvonnousun käyttämisessä kasvun kustannusten rahoittamiseen

Suomessa rakennus- ja maankäyttölaki antaa useita mahdollisuuksia leikata maan arvonnousua sekä kattaa kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia (alaluku 2.3):

- kunnan omistamalla maalla
 - o kunnan omistaman maan kaavoitus ja maan luovutus myymällä tai vuokraamalla
- muun kuin kunnan omistamalla maalla
 - o maankäyttösopimus
 - o kehittämiskorvaus
 - o kehittämisalueluomenettely.

Useimmissa suurissa, nopeasti kasvavissa Suomen kaupungeissa kunnalla on melko vahva maapoliittinen ote, joka yhdistyy suhteellisen korkeaan maan arvoon. Tämän ansiosta suuri osa kasvun aikaansaamista perusrakenteen investointikustannuksista pystytään rahoittamaan välittömästi tai välillisesti kunnan saamalla osuudella maan arvon noususta. Edellisen luvun kunnallistaloutta koskevien tietojen perusteella kasvukuntien myyntivoitot kattavat varsin hyvin perusrakennelainvestointien kustannukset. Kasvukunnissa on kuitenkin potentiaalia suuremmallekin maan arvon nousun kautta saatavalle tulolle. Taantuville ja syrjäisissä kunnissa maan alhainen arvo ei juurikaan mahdollista merkittävää arvonnousua, jota voisi kanavoida kaavan toteuttamisen rahoittamiseen.

Kansainvälisesti verrattuna suomalainen lainsäädäntö on joustavaa: se mahdollistaa kunnille vaihtoehtoisia toimintatapoja, mutta eivät juuri velvoita käyttämään niitä. Ongelmana on monien kuntien passiivisuus maapolitiikassaan. Osa kunnista joko on jättäytynyt enemmän tai vähemmän maanomistajien armoille maankäytön kehittämisessä tai ei edes pyri leikkaamaan merkittävästi maan arvon nousua perusrakenteen rahoittamiseksi. Ongelma lienee akuutein kasvavien kaupunkialueiden kehyskunnissa, joissa maan arvo on kohtalaisen korkea.

Keskusteluun nostettava kysymys kuntien aktiivisessa maapolitiikassa on kunnan omistamien kaavoitettujen tonttien luovutusperiaatteet ja -hinnat. Kunnat luovuttavat tontteja merkittävästi käypää markkinahintaa alemmalla hinnalla (alaluku 2.4). Perusteena on muun muassa, että tällä pyritään vaikuttamaan maan hintaa alentavasti alueella. Tämän toteutumisesta ei kuitenkaan ole näyttöä, ja todellinen syy kuntien alhaisiin tontinluovutushintoihin lienee kuntien välinen kilpailu ns. hyvistä veronmaksajista. Vaikka alle markkinahinnan myyminen voi edistää tonttikauppojen lukumäärää, samalla kuitenkin kuntien osuus kaavoituksen yhteydessä realisoituvasta maan arvonnoususta jää pienemmäksi kuin todellinen arvonnousu. Vastaavasti kunnan maan arvonnoususta saamat tulot, jotka voidaan käyttää perusrakenteen ja palveluinvestointien rahoittamiseen, jäävät merkittävästi pienemmäksi kuin lähempänä markkinahintatasoa sovellettavalla tonttien hinnoittelulla. Tonttien luovuttaminen merkittävästi alle markkinahinnan on perusteltua lähinnä kunnan asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi tai asuntotuotannon määrän nousun edistämiseksi. On perusteltua keskustella siitä, tulisiko kunnat velvoittaa noudattamaan yhdenmukaisia ja nykyistä lähempänä markkinahinnoittelua olevia perusteita kaavoitetun tonttimaan luovutusten hinnoittelussa.

Kuten aikaisemmin on todettu, suurilla kaupunkialueilla, etenkin keskuskunnissa, on enää rajoitetut mahdollisuudet hankkia raakamaata metsistä ja pelloista ja kaavoittaa niitä. Tähän perustuvan maankäyttöpolitiikan yhdyskuntarakenteellinen ja ekologinen tarkoituksenmukaisuus on entistä kyseenalaisempaa myös kaupunkiseutujen kehyskunnissa ja muilla alueilla. Tulevaisuudessa kaavoitus ja rakentaminen suuntautuvat yhä enemmän jo rakennettujen alueiden täydentämiseen ja tiivistämiseen sekä uudelleenkäyttöön. Tämä merkitsee sitä, että rakentamisen kohteena on yleisesti muiden kuin kunnan omistamia maita, joiden kaavoittaminen edellyttää maaomistajan ja kunnan välistä yhteistyötä. Kunta voi hankkia maata myös täydennys- tai uudelleenrakentamisalueilta ja kaavoittaa sitä omassa omistuksessaan. Tämän ohella kunnissa tulisi hyväksyä se, että yksityisessä omistuksessa olevan maan kaavoittaminen yhteistyössä maanomistajien kanssa voi olla tarkoituksenmukainen ja kunnan kannalta taloudellinen vaihtoehto.

Maankäyttösopimuksissa lainsäädäntö mahdollistaa kunnan kokonaisedun kannalta hyvien sopimusten tekemisen, jossa yksityinen maa kaavoitetaan kunnan maankäyttötavoitteiden mukaisesti ja kunta saa riittävän korvauksen, joka kattaa kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset. Lainsäädäntö ei kuitenkaan estä tekemästä kunnan kokonaisedun kannalta huonoja sopimuksia. Lähtökohtana on usein se, että yksityinen maanomistaja on paikallisessa monopoli asemassa strategisesti tärkeän maa-alueen omistajana. Tällä voi olla vahva asema myös muun muassa kunnan luottamuselimissä. Lopputuloksen kannalta on ongelmallista, jos kunta on "heikko" osapuoli maankäyttösopimuksesta neuvoteltaessa. Kunnan keinoina ovat sopimuksen hyväksymättömyys sekä maa-

alueen lunastusmahdollisuus. Edellinen johtaa maa-alueen kehittämisen lykkääntymiseen. Jälkimmäisessä riskinä on, että kunnalla ei ole riittäviä resursseja viedä lunastusprosessia läpi ja toteuttaa maankäytön kehittämistä omin voimin. Suurten kasvuseutujen keskuskunnissa on riittävästi asiantuntemusta, resursseja ja useimmiten myös poliittista tahtoa tehdä kunnan kannalta hyvin toimivia ja kunnan talouden kannalta edullisia sopimuksia. Huonojen sopimusten riski lienee suurin kaupunkialueiden kehyskunnissa.

Suomen nykyinen lainsäädäntö antaa kansainvälisesti verrattuna kohtuullisen monipuoliset ja nykyaikaiset välineet yksityisen maan kaavoittamiseen ja kaavan toteuttamisen kustannusten korvaamiseen. Kunnat tarvitsevat kuitenkin tukea yhteistyön harjoittamiseen ja sopimusten laatimiseen ja toteuttamiseen. Tarvi- taan lisää tiedottamista ja koulutusta muun muassa hyvistä sopimuskäytännöistä, sopimusmalleja sekä ohjeistusta kunnalle tulevien korvausten ja kompensaa- tioiden määrittelemiseksi. Ruotsissa, Alankomaissa ja Saksassa käytössä olevia sopimusmalleja ja niistä saatuja kokemuksia tulisi välittää Suomeen. Lisäksi tulisi harkita, pitäisikö maankäyttö sopimuksia koskevassa lainsäädännössä määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin kunnan edun huomioiminen sopimuksissa.

5 YHTEENVETOA, JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA KESKUSTELU-ALOITTEITA

Seuraavassa esitetään kooste edellisten lukujen keskeisistä tuloksista sekä esitetyistä johtopäätöksistä, toimenpidesuosituksista ja keskustelualoitteista. Tämä luku ei sisällä uusia tuloksia, päätelmiä tai ehdotuksia.

Väestökehitys ja asuntotuotanto

Asuntotuotanto ja väestökehitys ovat tiiviisti sidoksissa keskenään. Väestönkasvu yhdessä asuntokuntien jatkuvan pienenemisen ja tulotason kohoamisen kanssa luovat kysyntää asuntomarkkinoille kasvavilla keskusalueilla. Toisaalta asuntotuotannon liian pieni volyyymi rajoittaa asuntojen tarjontaa ja muuttajien mahdollisuutta sijoittua kasvualueiden työmarkkinoille. Ongelma painottuu Helsingin seudulle, jossa erityisesti pääkaupunkiseudun asuntotuotannon taso on painunut alas suhteessa työpaikkojen ja väestön kasvuun. Sen sijaan muilla keskusalueilla tuotanto on pystynyt kohtuullisen hyvin vastaamaan väestönkasvun tuomaan kysyntään myös 2000-luvulla.

Kaavoitus tonttimaan rajoittajana

Kaavoitusprosessin hitaus ja monimutkaisuus muodostavat osaltaan rajoitteen riittävälle tonttitarjonnalle. Erityisesti pääkaupunkiseudulla kaavoituksen pullonkaulana on vuosien ajan ollut suurten rakentamisalueiden maankäytön kehittämisen riippuvuus niiden edellytyksenä olevista liikenne- ja infrastruktuurin toteuttamisesta (mm. Vuosaaren satama, kehärata, Espoon metro). Kaavavalitukset pitkin käsittelyaikaoneen ja arvaamattomine lopputuloksineen ovat hidastaneet useiden alueiden kaavoituksen etenemistä. Lähivuosina monet suuret rakentamisalueet tulevat kuitenkin toteutuksen piiriin, minkä ansiosta asuntotuotannon edellytykset kaavoitettavan tonttimaan osalta todennäköisesti paranevat oleellisesti. Kaavoitusjärjestelmän kehittämiseksi on viime vuosina tehty useissa työryhmissä ja selvityksissä perusteltuja ehdotuksia, joita edellä on käsitelty. Tässä tekeillä olevassa tutkimuksessa ei esitetä uusia ehdotuksia kaavoituksen nopeuttamiseksi.

Tonttivarannon rakentamisen hitaus

Kaavoituksen hitaus ei kuitenkaan ole ainoa eikä edes pääasiallinen syy asuntotuotannon vähäisyyteen viime vuosina. Keskeinen ongelma on se, että kaavoitettu tonttivaranto tulee hitaasti rakennustuotantoon. Pääkaupunkiseudulla, jonne riittämättömän asuntotuotannon ongelmat ovat kasautuneet, kaavoitus on tuottanut viime vuosina tonttivarantoa enemmän kuin on rakennettu. Aloitettu tuotanto oli alle 10 prosenttia tonttivarannon mahdollistamasta kerrosalasta

vuosina 2005 ja 2006. Yhteiskunnan kannalta toteutuvan asuntotuotannon ja tonttivarannon suhde on pääkaupunkiseudulla – ja vielä kärjistyneemmin muilla alueilla – tehoton ja merkitsee sitä, että tehdyt investoinnit kaavoitukseen ja perusrakenteeseen hyödynnetään hitaasti ja epätaloudellisesti. Kannustimet ovat liian vähäiset ja sanktiot liian heikot tonttivarannon nopean käyttöönoton edistämiseksi.

Keskeisen ongelman tonttitarjonnalle muodostaa yksityisessä omistuksessa olevien tonttien saaminen rakennettavaksi. Muun muassa pääkaupunkiseudulla yksityisiä tontteja tulee vähän tarjolle rakentajien ostettavaksi asuntotuotannon kannalta järkevällä hinnalla. Yhtenä syynä tälle ovat odotukset tonttimaan hinnannousun jatkumisesta, jota vanhojen asuntojen hintojen jatkuva kasvu ruokkii. Nykyinen lainsäädäntö sisältää tähän liittyvinä keinoina rakentamiskehityksen ja korotetun kiinteistöveron. Rakentamiskehotusta pidetään hallinnollisesti kankeana ja hitaasti toimivana toimenpiteenä, josta syystä sen käyttö on vähäistä.

Kiinteistöverotus yksityisen tonttimaan rakentamisen edistäjänä

Vuodesta 2001 voimassa ollut asumiseen kaavoitetuille tyhjille tonteille suunnattu ylimääräinen kiinteistövero on muun muassa Lyytikäisen (2007) tutkimuksen mukaan toimiva instrumentti. Korotettua kiinteistöveroa sovelletaan kuitenkin pääkaupunkiseudulla niin alhaisena, että sen sanktioiva vaikutus on vähäpätöinen. Ylimääräinen kiinteistövero tulisi ottaa käyttöön erityisesti pääkaupunkiseudulla korkeammalla verotasolla, esimerkiksi nykyisellä ylärajalla 3 prosenttia, jotta se vaikuttaisi tehokkaammin tonttitarjontaan. Tarvittaessa ylärajaa tulisi vielä nostaa nykyisestä. Tulisi myös harkita ylimääräisen kiinteistöveron laajentamista soveltuvin osin vajaasti rakennettuihin tontteihin, esimerkiksi niihin, jotka ovat jaettavissa tai joiden jäljellä oleva rakennusoikeus mahdollistaa tarkoituksenmukaisen lisärakentamisen samalla tontilla.

Varsinaisen kiinteistöverotuksen painotusta tulisi suunnata rakennuksista maapohjaan. Tämä edistäisi kaavoitetun tonttimaan käyttöönoton tehostumista. Maan verotusarvon määrittäminen paremmin markkinahintatasoa noudattaen vaikuttaisi myös kiinteistöveron maankäyttöä ohjaavaan vaikutustehoon.

Rakennusalan suhdanteet ja asuntotuotanto

Rakennusalan suhdannekehitys on viime vuosina ollut epäedullinen asuntotuotannon kannalta. Aktiivinen toimitilarakentaminen pääkaupunkiseudulla ja muilla keskusalueilla, suuret infrastruktuurihankkeet sekä vahva rakennusalan kysyntä Venäjällä ja Baltian maissa ovat nostaneet rakennusalan suhdannehuipulle, kottaneet urakkahintoja ja vähentäneet rakennusalan yritysten kiinnostusta asuntotuotantoon Helsingin seudulla. Rakennusalan työvoimapula on kärjistänyt

ongelmaa. Julkisella sektorilla on vain rajoitetusti keinoja vaikuttaa rakennusalan suhdanteisiin ja yritysten prioriteetteihin. Rakennusalan työvoiman saatavuuteen valtio ja kunnat voivat vaikuttaa muun muassa alan koulutusta kehittämällä sekä ratkaisulla, jotka edesauttavat maahanmuuttajien tuloa rakennusalle.

Yhteiskunnan tukema vuokra-asuntotuotanto

Tärkeä syy asuntotuotannon määrän laskuun pääkaupunkiseudulla ja sen ohella muutamien muiden kasvuseutujen keskuskunnissa on valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon romahtaminen. Tämä tuotanto on ollut kerrostalovaltaista ja suuntautunut pääosin keski- ja pienituloisille kotitalouksille. Aukko ei ole täyttynyt vastaavalla vapaarahoitteen tuotannon kasvulla. Suomessa tarvitaan uusia toimintatapoja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle asuntotuotannossa, jotta myös keski- ja pienituloisille suunnattu kaupunkimainen asuntotuotanto elpyisi. Tulisi ottaa käyttöön muissa maissa sovellettuja toimintamalleja, joissa yhteiskunta hyödyntää yksityisten toimijoiden asiantuntemusta ja innovatiivisuutta, mutta hyväksyy samalla sen, että toiminnan on tarkoitus tuottaa voittoa.

Vuokra-asuntotuotantoon voitaisiin soveltaa määräaikaista subventiomallia, joka voisi toimia esimerkiksi seuraavasti: Kunta luovuttaa vuokraamalla tontin vuokra-asuntosijoittajalle määräajaksi (esim. 10–15 vuotta) selvästi markkinavuokratasoa edullisemmin, mutta asettaa ehtoja vuokratasolle ja asukkaiden valinnalle. Valtio antaa korkotukea asuntorakentamiseen samanpituiselle määräajalle. Määräajan umpeuduttua sijoittaja voi lunastaa tontin omaksi markkinahintaan, jonka määräytymisperuste on määritelty tontinluovutussovituksessa. Samalla vuokratasoa ja asukkaiden valintaa koskevat rajoitukset poistuvat. Malli kannustaisi sijoittajia käynnistämään kohtuullisilla kustannuksilla ja yhteiskunnan asettamilla rajoituksilla keski- ja pienituloisille suunnattua tuotantoa. Kannustimena toimisi se, että määräajan umpeuduttua kohde muuttuisi täysin markkinaehtoiseksi.

Väestökehitys ja kuntatalous

Väestön kehitys selittää hyvin vähän kuntatalouden tilan kehitystä. Muuttovoittoiset kunnat ovat lähtökohtaisesti tappiokuntia paremmassa asemassa, sillä muuttovoitto tasapainottaa ikärakennetta, joka pitkällä aikavälillä turvaa verotulokehityksen ja menojen pysymisen kohtuullisena väestön ikääntymisestä huolimatta. Muuttovoitto lisää investointien määrää, mutta muita kuntia positiivisemmän verotulokehityksen ja myyntivoittojen ansioista rahoituspohja on parempi kuin muuttotappiokunnissa, joihin ongelmat kertyvät.

Nopeimmin kasvavat kunnatkaan eivät kunnallistalouden tunnuslukujen perusteella erotu missään suhteessa kriittiseksi ryhmäksi. Analyysin perusteella ei löydy perusteita sille, että kunnan kasvu tulisi pyrkiä rajoittamaan esimerkiksi 1 prosenttiin vuodessa. Yksittäisissä kunnissa voi tietysti olla ajoittain suuriakin

vaikeuksia selviytyä nopean väestönkasvun aikaansaamista haasteista, mutta kokonaisuutena kunnallistalouden kuva on kasvukuntien kannalta varsin positiivinen.

Lainsäädännön keinot kaavan toteuttamisen kustannusten korvaamiseksi

Suomessa rakennus- ja maankäyttölaki antaa useita mahdollisuuksia leikata maan arvonnousua sekä kattaa kaavan toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia:

- kunnan omistamalla maalla
 - o kunnan omistaman maan kaavoitus ja maan luovutus myymällä tai vuokraamalla
- muun kuin kunnan omistamalla maalla
 - o maankäyttösopimus
 - o kehittämiskorvaus
 - o kehittämisalueenennetely.

Useimmissa suurissa, nopeasti kasvavissa Suomen kaupungeissa kunnalla on melko vahva maapoliittinen ote, joka yhdistyy suhteellisen korkeaan maan arvoon. Tämän ansiosta suuri osa kasvun aikaansaamista perusrakenteen investointikustannuksista pystytään rahoittamaan välittömästi tai välillisesti kunnan saamalla osuudella maan arvon noususta. Edellisen luvun kunnallistaloutta koskevien tietojen perusteella kasvukunnat pystyvät varsin hyvin rahoittamaan kyseiset kustannukset. Kasvukunnissa on kuitenkin potentiaalia suuremmallekin maan arvon nousun kautta saatavalle tulolle. Taantuvissa ja syrjäisissä kunnissa maan alhainen arvo ei juurikaan mahdollista merkittävää arvonnousua, jota voisi kanavoida kaavan toteuttamisen rahoittamiseen.

Kansainvälisesti verrattuna suomalainen lainsäädäntö on joustavaa: se mahdollistaa kunnille vaihtoehtoisia toimintatapoja, mutta eivät juuri velvoita käyttämään niitä. Ongelmana on monien kuntien passiivisuus maapolitiikassaan. Osa kunnista on joko jättäytynyt enemmän tai vähemmän maanomistajien armoille maankäytön kehittämisessä tai ei edes pyri leikkaamaan merkittävästi maan arvon nousua perusrakenteen rahoittamiseksi. Ongelma lienee akuutein kasvavien kaupunkialueiden kehyskunnissa, joissa maan arvo on kohtalaisen korkea.

Kuntien tontinmyyntitulot

Keskusteluun nostettava kysymys kuntien aktiivisessa maapolitiikassa on kunnan omistamien kaavoitettujen tonttien luovutusperiaatteet ja -hinnat. Kunnat luovuttavat tontteja merkittävästi käypää markkinahintaa alemmalla hinnalla. Perusteena on muun muassa se, että tällä pyritään vaikuttamaan maan hintaa alentavasti alueella. Tämän toteutumisesta ei kuitenkaan ole näyttöä, ja todellinen syy kuntien alhaisiin tontinluovutushintoihin lienee kuntien välinen kilpailu

ns. hyvistä veronmaksajista. Vaikka alle markkinahinnan myyminen voi edistää tonttikauppojen määrää, samalla kuitenkin kuntien osuus kaavoituksen yhteydessä realisoituvasta maan arvon noususta jää pienemmäksi kuin todellinen arvonnousu. Vastaavasti kunnan maan arvonnoususta saamat tulot, jotka voidaan käyttää perusrakenteen ja palveluinvestointien rahoittamiseen, jäävät pienemmäksi kuin lähempänä markkinahintatasoa sovellettavalla tonttien hinnoittelulla. Tonttien luovuttaminen merkittävästi alle markkinahinnan on perusteltua lähinnä kunnan asuntopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi tai asuntotuotannon määrän nousun edistämiseksi. On syytä keskustella siitä, tulisiko kunnat velvoittaa noudattamaan yhdenmukaisia ja nykyistä lähempänä markkinahinnoittelua olevia perusteita kaavoitetun tonttimaan luovutusten hinnoittelussa.

Kunnan ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytön kehittämisessä

Suurilla kaupunkialueilla, etenkin keskuskunnissa, on enää rajoitetut mahdollisuudet hankkia raakamaata metsistä ja pelloista ja kaavoittaa niitä. Tähän perustuvan maankäyttöpolitiikan yhdyskuntarakenteellinen ja ekologinen tarkoituksenmukaisuus on entistä kyseenalaisempaa myös kaupunkiseutujen kehyskunnissa ja muilla alueilla. Tulevaisuudessa kaavoitus ja rakentaminen suuntautuvat yhä enemmän jo rakennettujen alueiden täydentämiseen ja tiivistämiseen sekä uudelleenkäyttöön. Tämä merkitsee sitä, että rakentamisen kohteena on yleisesti muiden kuin kunnan omistamia maita, joiden kaavoittaminen edellyttää maanomistajan ja kunnan välistä yhteistyötä. Kunta voi hankkia maata myös täydennys- tai uudelleenrakentamisalueilta ja kaavoittaa sitä omassa omistuksessaan. Tämän ohella kunnissa tulisi hyväksyä se, että yksityisessä omistuksessa olevan maan kaavoittaminen yhteistyössä maanomistajien kanssa voi olla tarkoituksenmukainen ja kunnan kannalta taloudellinen vaihtoehto.

Maankäyttösopimuksissa lainsäädäntö mahdollistaa kunnan kokonaisedun kannalta hyvien sopimusten tekemisen, jossa yksityinen maa kaavoitetaan kunnan maankäyttötavoitteiden mukaisesti ja kunta saa riittävän korvauksen, joka kattaa kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset. Lainsäädäntö ei kuitenkaan estä tekemästä kunnan kokonaisedun kannalta huonoja sopimuksia. Lähtökohtana on usein se, että yksityinen maanomistaja on paikallisessa monopoli-asemassa strategisesti tärkeän maa-alueen omistajana. Sillä voi olla vahva asema myös muun muassa kunnan luottamuselimissä. Lopputuloksen kannalta on ongelmallista, jos kunta on "heikko" osapuoli maankäyttösopimuksesta neuvoteltaessa. Kunnan keinoina ovat sopimuksen hyväksymättömyys sekä maa-alueen lunastusmahdollisuus. Edellinen johtaa maa-alueen kehittämisen lykkäytymiseen. Jälkimmäisessä riskinä on, että kunnalla ei ole riittäviä resursseja viedä lunastusprosessia läpi ja toteuttaa maankäytön kehittämistä omin voimin. Suurten kasvuseutujen keskuskunnissa on riittävästi asiantuntemusta, resursseja ja useimmiten myös poliittista tahtoa tehdä kunnan kannalta hyvin toimivia ja

kunnan talouden kannalta edullisia sopimuksia. Huonojen sopimusten riski lienee suurin kaupunkialueiden kehyskunnissa.

Suomen nykyinen lainsäädäntö antaa kansainvälisesti verrattuna kohtuullisen monipuoliset ja nykyaikaiset välineet yksityisen maan kaavoittamiseen ja kaavan toteuttamisen kustannusten korvaamiseen. Kunnat tarvitsevat kuitenkin tukea yhteistyön harjoittamiseen ja sopimusten laatimiseen ja toteuttamiseen. Tarvi-
taan lisää tiedottamista ja koulutusta muun muassa hyvistä sopimuskäytännöistä, sopimusmalleja sekä ohjeistusta kunnalle tulevien korvausten ja kompensatioiden määrittelemiseksi. Ruotsissa, Alankomaissa ja Saksassa käytössä olevia sopimuskäytäntöjä ja niistä saatuja kokemuksia tulisi välittää Suomeen. Lisäksi tulisi harkita, pitäisikö maankäyttö sopimuksia koskevassa lainsäädännössä määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin kunnan edun huomioiminen sopimuksissa.

KIRJALLISUUS

- Alterman, R. (2007a): When the right to compensation for "regulatory takings" goes to the extreme: The case of Israel. *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 6, No 1: 121–153.
- Alterman, R. (2007b): Planning, Land Values and Property Rights. A cross-national perspective on the plus-value capture and compensation issues. Esitelmä kaupunkitutkimusverkoston seminaarissa, Helsingin yliopisto 10.9.2007.
- Arnott, R. (1987): Economic Theory and Housing. Teoksessa Mills, E.S. (toim.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. II Urban Economics. Amsterdam: North-Holland.
- Clark, W.A.V. & van Lierop, W.F.J. (1987): Residential mobility and household location modelling. Teoksessa Nijkamp, P. (toim.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. I Regional Economics. Amsterdam: North-Holland.
- Clark, W.A.V. & Huang, Y. (2004): Linking Migration and Mobility: Individual and Contextual Effects in Housing Markets in the UK. *Regional Studies*, August 2004, Vol. 38.6: 617–628.
- Crampton, G.R. (1999): Urban labour markets. Teoksessa Mills, E.S. & P. Cheshire (toim.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. III of Applied Urban Economics, Chapter 40. Amsterdam: North-Holland.
- DiPasquale, D. & Wheaton, W.C. (1996): *Urban Economics and Real Estate Markets*. New Jersey: Prentice-Hall.
- European Environmental Agency (EEA) (2006): *Urban Sprawl in Europe – the Ignored Challenge*. EEA Report 10/2006.
- Evans, A.W. (1999): The Land Market and Government Intervention. Teoksessa Mills, E.S. & P. Cheshire (toim.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. III of Applied Urban Economics, Chapter 42. Amsterdam: North-Holland.
- Evans-Cowley, J.S. & Lawhon, L.L. (2003): The Effects of Impact Fees on the Price of Housing and Land: A Literature Review. *Journal of Planning Literature*, February 2003, Vol. 17, No. 3.
- Gihring, T.A. (2001): Applying Value Capture in the Seattle Region. *Planning Practice & Research* 2001, Vol. 16, Nos 3/4: 307–320.
- Hautamäki, J. (1998): Kaavan toteuttamisvastuun jakaantuminen eräissä Euroopan maissa. Helsinki.
- Helin, H. & Laakso, S. & Lankinen, M. & Susiluoto, I. (1998): Muuttoliike ja kunnat. *Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu no 15*, 1998
- Hiltgartner, K. (2007): The right to compensation for declines in property values due to a planning or zoning decisions in Austria. *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 6, No 1: 103–120.
- Hiltunen, A. (2003): Rakentamattomien pientalokiinteistöjen hinnanmuodostuksesta. Väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A33.
- Hobma, F. & Wijting, W. (2007): Land-use planning and the right to compensation in the Netherlands. *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 6, No 1: 1–25.

- Holm, P. & Nivalainen, S. & Volk, R. (2007): Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus. Julkaistaan Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa.
- Huovari, J. & Laakso, S. & Luoto, J. & Pekkala, S. (2002): Asuntomarkkinoiden alueellinen ennuste. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 185.
- Jaakola, A. & Lönnqvist, H. (2007): Kaupunkirakenteen kehityspiirteitä Helsingin seudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus, Kvartti 1/07.
- Kalbro, T. (2007): Compensation rights for reduction in property values due to planning decisions in Sweden. *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 6, No 1: 27–48.
- Kallio, O. (2001a): Muuttoliike ja kuntatalous. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001.
- Kallio, O. (2001b): Muuttoliike ja sen taloudelliset vaikutukset KuntaSuomi 2004 -kunnissa. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia no. 30.
- Kauko, T. (2003): Planning Processes, Development Potential and House Prices: Contesting Positive and Normative Argumentation. *Housing, Theory and Society* 2003, Vol. 20, No. 3: 113–126.
- Mikko Keskinen. (2007): Raakamaan lunastaminen kunnissa. Pro gradu -tutkielma. Oulun yliopisto, maantieteen laitos.
- Laakso, S. (1997): Urban housing prices and the demand for housing characteristics. *ETLA The Research Institute of the Finnish Economy*, A 27.
- Laakso, S. (1998): Alueiden välinen muutto Suomessa. Muuttajien sopeutuminen työ- ja asuntomarkkinoille vuosina 1993-1996. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia.
- Laakso, S. (2007a): Haittaako tonttimaan puute asuntomarkkinoiden toimintaa? *Talous & Yhteiskunta* 2-2007: 36–42.
- Laakso, S. (2007b): Tonttitarjonta ja asuntomarkkinat pääkaupunkiseudulla. Työraportti 4.6.2007.
- Laakso, S. & Loikkanen, H. (2004): Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Helsinki: Gaudeamus.
- Laakso, S. & Halme, T. & Kilpeläinen, P. & Loikkanen H.A. & Vaattovaara, M. (2005): Kirkkonummen kunnan muuttoliiketutkimus. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisu B 52. Helsinki.
- Laakso, S. & Kilpeläinen, P. (2006a): Kuntien palvelutarjonta ja palvelujen kustannukset. Case-tutkimus Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven ja Vihdin kunnista. Kaupunkitutkimuksen raportteja nro 2/2006.
- Laakso, S. & Kilpeläinen, P. (2006b): Vihdin kunnan väestökehityksen vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kunnallistalouteen. Kaupunkitutkimus TA Oy raportteja nro 3/2006.
- Lankinen, M. (1993): Asunnontarpeen ennustaminen – teoria ja käytäntö. Asuntohallitus, asuntotutkimuksia 1993:13. Helsinki.
- Lankinen, M. (1998): Muuttoliikkeen vaikutukset kunnan menoihin. Teoksessa Helin Heikki, Laakso, Seppo, Lankinen, Markku ja Susiluoto, Ilkka (1998). Muuttoliike ja kunnat. Kunnallissalan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu no 15, 1998

- Lankinen, M. (2002): Muuttoliike ja kunnan talous. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002:3.
- Lankinen, M. (2007): Muuttoliikkeen vaikutukset Tuusulan kunnan talouteen. Tuusulan kunnanvaltuuston kokouksen 27.8.2007/101 pöytäkirjan liite.
- Loikkanen, H. & Susiluoto, I. (2007): Explaining basic service expenditures of Finnish Municipalities 1997-2004*. Esitelmä kongressissa European Regional Science Association, Pariisi 29.8.–2.9.2007.
- Loikkanen, H. & Lyytikäinen, T. (2007): Kotitaloudet ja asuminen. Artikkeliluonnos Kulutustutkimuksen 100-vuotisjuhlakirjaan.
- Lyytikäinen, T. (2007): The effect of three-rate property taxation on housing construction. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-keskustelualoitteita 419.
- Mandelker, D.R. (2007): Conclusion. Washington University Global Studies Law Review, Vol. 6, No 1: 155–157.
- Mankiw, W.G. & Weil, D.N. (1989): The baby boom, the baby bust, and the housing market. *Regional Science and Urban Economics* 19: 235–258.
- Mark, J.H. & Coldberg, M.A. (1986): A Study of the Impacts of Zoning on Housing Values over Time. *Journal of Urban Economics* 20: 257–273.
- Monk, S. & Whitehead, C.M.E. (1996): Land Supply and Housing: A Case-study. *Housing Studies*, July 1996, Vol. 11, Issue 3: 407–.
- Monk, S. & Whitehead, C.M.E. (1999): Evaluating the Economic Impact of Planning Controls in the United Kingdom: Some Implications for Housing. *Land Economics*, February 1999, 75(1): 74–93.
- Needham, B. (2000): Land taxation, development charges, and the effects on land-use. *Journal of Property Research*, 2000, 17(3): 241–257.
- Nijkamp, P. & Rietveld, P. & Snickars, F. (1987): Regional and multiregional economic modes: a survey. Teoksessa Nijkamp, P. (toim.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. I *Regional Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Nuuja, K. & Viitanen, K. (2007): Finnish legislation on land-use restrictions and compensation. *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 6, No 1: 49–74.
- Peuranen, E.-K. & Ranto, S. (2005): Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2005. Helsingin kaupungin tietokeskus, verkkojulkaisu 2005:34.
- Priemus, H. & Louw, E. (2002): Recovery of Land Costs: A Land Policy Instrument Missing in the Netherlands? *European Journal of Housing Policy* 2(2), 2002: 127–146.
- Quigley, J.M. & Rosenthal, L.A. (2005): The Effects of Land Use Regulation on the Price of Housing: What Do We Know? What Can We Learn? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Vol. 8, No 1: 69–137.
- Rinkinen, K. (2007): Asemakaavoituksen kesto voi vaikuttaa. Suomen Kuntaliitto.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2007): The law on liability for reduced property values caused by planning decisions in the federal republic of Germany. *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 6, No 1: 75–101.
- Spatia (2007): Muuttoliike ja sen vaikutukset Jyväskylän kaupunkiseudulla. SPATIA – Alue- ja kuntatutkimuskeskus, Raportteja 1/2007. Joensuun yliopisto. Helmikuu 2007.

- Susiluoto, I. (1998): Muuttoliikkeen kerrannaisvaikutuksista kulutuksen kautta: panos-tuotostarkatelu. Julkaisussa Helin, H. & Laakso, S. & Lankinen, M. & Susiluoto, I. Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu no 15, 1998.
- Takalo-Eskola, T. (2005): Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 786. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Helsinki: Edita.
- Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (2006): Tonttitarjonnan edellytysten parantamien. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006.
- Tse, R.Y.C. (1998): Housing Price, Land Supply and Revenue from Land Sales. *Urban Studies* 1998, Vol. 35, No. 8: 1377–1392.
- Virtanen, P.V. (2000): Kunnan maapolitiikka. Rakennustieto Oy.
- Virtanen, P.V. (2004): Yleinen maapolitiikka, minun, sinun ja meidän maa. Espoo.
- White, M. & Allmendinger, P. (2003): Land-use Planning and the Housing Market: A Comparative Review of the UK and the USA. *Urban Studies* 2003, Vol. 40, Nos 5–6: 953–972.
- Whitehead, C.M.E. (1999): Urban housing markets: theory and policy. In Mills, E.S. & P. Cheshire (eds.) *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. III of Applied Urban Economics, Chapter 40. Amsterdam: North-Holland.

Elektroninen lähde

Suomen Kuntaliitto. 2007. Maapolitiikan opas. www.kunnat.net.

LIITE 1 Asuntotuotannon selitysmallit

Malli 1:

Asuntotuotanto = väestönmuutos
yli 5 000 as. kunnat

R2 0.87

Muuttuja	Estimaatti	Keskivirhe	T-tesisuure
vakio	51.84	0.78	66.86
suht_vmuutos_7v	25.99	0.69	37.77

Malli 2:

Asuntotuotanto = väestönmuutos + kunnan koko
yli 5 000 as. kunnat

R2 0.88

Muuttuja	Estimaatti	Keskivirhe	T-tesisuure
Intercept	53.42	1.09	49.11
suht_vmuutos_7v	26.69	0.72	37.12
koko_10_25000	-0.89	1.76	-0.51
koko_25_50000	-4.62	2.69	-1.72
koko_50_100000	-11.00	3.83	-2.87
koko_100000	-11.88	4.68	-2.54



VALTONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTONEUVOSTO
p. (09) 16001, (09) 57811
f. (09) 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut



441

697

Painotuote

ISBN 978-952-5631-53-1



9 789525 631531

Tätä julkaisua myy ja välittää:
Yliopistopainon kirjamyynti
www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti
books@yliopistopaino.fi
PL 4 (Vuorikatu 3 A)
00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puhelin (09) 7010 2363
Fax (09) 7010 2374

ISBN 978-952-5631-53-1 (nid)
ISBN 978-952-5631-54-8 (pdf)
ISSN 0782-6028