

Valtion
taloudellinen
tutkimuskeskus

Muistiot 12

Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat
tekijät

Oskari Harjunen
Tuukka Saarimaa
Janne Tukiainen

Muistiot 12 joulukuu 2010

VATT MUISTIOT

12

Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät

Oskari Harjunen
Tuukka Saarimaa
Janne Tukiainen

Kiitämme Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa (Sitra) tutkimuksen rahoituksesta.

Oskari Harjunen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Tuukka Saarimaa, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Janne Tukiainen, Helsinki Center of Economic Research (HECER) ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

ISBN 978-951-561-952-5 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

ISBN 978-951-563-749-9 (URL:<http://www.sitra.fi>)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Kansi: Niilas Nordenswan

Helsinki, joulukuu 2010

Yhteenveto

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 ns. PARAS-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hankkeen päätavoitteita ovat kuntien palvelutuotannon tuottavuuden parantaminen, kuntien menojen kasvun hillitseminen, kuntapalvelujen rahoituspohjan vahvistaminen sekä laadukkaiden palveluiden takaaminen koko maassa. Pääasiallisiksi keinoiksi tavoitteiden saavuttamiseksi hankkeessa nostetaan suurempien kuntien luominen kuntaliitosten avulla sekä kuntien välisen yhteistyön lisääminen kuntapalvelujen tuotannossa. Tässä muistiossa tarkastellaan Suomessa viime vuosina tapahtuneita kuntaliitoksia taloustieteen näkökulmasta. Lisäksi muistiossa esitetään tuoreeseen Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimukseen perustuvia empiirisiä tuloksia vuosina 2008 ja 2009 tapahtuneiden kuntaliitosten syntyyn vaikuttaneista tekijöistä.

Aluksi muistiossa tarkastellaan taloustieteellisen kirjallisuuden pohjalta sitä, mitkä tehtävät sopivat parhaiten kuntien hoidettavaksi ja mitkä tulisi keskittää valtiolle. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä, miten paikallistason toimijat syntyvät tai minkä kokoisia niiden pitäisi olla. Yleisesti ottaen voidaan ajatella, että suuremmat kunnat voivat järjestää palvelunsa pieniä kuntia tehokkaammin, jolloin palveluiden yksikkökustannukset laskevat. Liian suuri kuntakoko voi kuitenkin johtaa mittakaavahaittoihin sekä siihen, että kunnan palvelutarjontaa ei pystytä räätälöimään kovin hyvin heterogeenisen väestön tarpeisiin. Tämä johtuu siitä, että kuntien palvelutarjonta täytyy sopeuttaa ns. mediaaniäänestäjän palvelutasoon arvostukseen. On todennäköistä, että kunnan asukkaiden julkisten palveluiden arvostuserot kasvavat kuntakoon myötä. Tämä aiheuttaa hyvinvointitappioita sellaisille kuntalaisille, joiden arvostukset eroavat mediaaniäänestäjän arvostuksista. Optimaalinen kuntakoko määräytyy näiden kahden tekijän kompromissina.

Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksen päätulos on, että kunnallispolitiikka ja kunnanvaltuutettujen henkilökohtaiset työuraan liittyvät tekijät vaikeuttavat kunnan asukkaiden kannalta optimaalisten kuntaliitosten muodostumista. Tämä tulos herättää kysymyksen siitä, onko järkevää jättää kuntaliitosten tekeminen kuntien vastuulle, vai pitäisikö valtion toimia aktiivisemmin kuntaliitosten muodostamisessa. Toisaalta esimerkiksi valtiovallan määräämiin pakkoliitoksiin saattaa liittyä samanlaisia poliittisia valtapelejä, kuin mitä paikallisesti päätettyihin liitoksiin näyttää liittyvän. Optimaalisten pakkoliitosten tekeminen vaatisi myös luotettavaa tietoa palveluntuotannon mittakaavaeduista sekä kuntalaisten palveluiden arvostuksesta. Toinen merkittävä tulos Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksesta on se, että valtion myöntämällä yhdistymisavustuksella on ollut positiivinen vaikutus kuntaliitoksiin. Tutkimus ei kuitenkaan ota kantaa siihen, onko nykyisenkaltainen yhdistymistuki lisännyt hyvinvointia. Tämän kysymyksen täsmällinen vastaus riippuu nimitäin siitä, ylittävätkö kuntaliitosten hyödyt tuen maksamiseen vaadittavien korotettujen verojen haitat.

Saarimaa ja Tukiainen (2010) havaitsivat myös, että useat kuntien väestörakenteeseen, maantieteellisiin tekijöihin, talouteen ja toimintamuotoihin liittyvät muuttujat selittävät suuren osan kuntaliitosten muodostamisesta. Näin ollen voidaan sanoa, että kuntalaisten etua on selvästi ajateltu liitoksia solmittaessa. Keskeinen havainto on myös se, että olemassa oleva kuntien yhteistyö perusterveydenhuollon kuntayhtymän muodossa selvästi lisäsi kuntaliitoksen todennäköisyyttä. Tulos voi tarkoittaa sitä, että tällaiset kuntaliitokset eivät välttämättä johda kustannussäästöihin, koska kunnat hyödyntävät tuotannon mitta-kaavaetuja jo kuntayhtymien kautta.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Kuntien ja valtion tehtävienjako ja optimaalinen kuntakoko	3
2.1 Julkisen sektorin tehtävien hajauttaminen	3
2.2 Optimaalinen kuntakoko	6
3 Kunnat Suomessa	9
4 Kuntaliitoksiin vaikuttavat tekijät	18
4.1 Taustaa	18
4.2 Vuosien 2008 ja 2009 kuntaliitokset ja kunnallispolitiikka	19
5 Loppupäätelmät	25
Lähteet	26

1 Johdanto

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 ns. PARAS-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. Hankkeen tavoitteet konkretisoituivat vuonna 2007 voimaan tullessa laissa kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007). Hankkeen päätavoitteita ovat kuntien palvelutuotannon tuottavuuden parantaminen ja kuntien menojen kasvun hillitseminen. Tärkeä osa hanketta on myös taata kuntapalveluiden rahoituspohja sekä varmistaa laadukkaiden palvelujen saanti koko maassa. Pääasiallisiksi keinoiksi tavoitteiden saavuttamiseksi hankkeessa nostetaan suurempien kuntien luominen kuntaliitosten avulla sekä kuntien välisen yhteistyön lisääminen kuntapalvelujen tuotannossa. Hanke siis tähtää julkisten palvelujen kustannusten alentamiseen palvelutuotannon mittakaavaetujen kautta. PARAS-hankkeen tavoitteena olevat kunnallisten palvelujen tehostamistarpeet kohdistuvat etenkin terveys- ja vanhustenhoitopalveluihin, joiden kysynnän odotetaan kasvavan lähivuosina huomattavasti suurten ikäluokkien vanhetessa.

Tässä muistiossa tarkastellaan Suomessa viime vuosina tapahtuneita kuntaliitoksia taloustieteen näkökulmasta. Lisäksi muistiossa esitetään tuoreeseen Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimukseen perustuvia empiirisiä tuloksia vuosina 2008 ja 2009 tapahtuneiden kuntaliitosten syntyyn vaikuttaneista tekijöistä. Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksen pääkysymykset liittyivät kunnanvaltuustojen poliittisiin ominaisuuksiin, kunnanvaltuutettujen kuntatyösuhteeseen sekä valtion myöntämään yhdistymisavustukseen. Tutkimuksen taustalla on kysymys siitä, pitäisikö kuntaliitosten perustua kunnanvaltuustojen omiin päätöksiin vai pitäisikö valtion ottaa nykyistä suurempi rooli kuntaliitosten synnyttämisessä, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa on tehty.

Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksen päätulos on, että kunnallispolitiikka ja kunnanvaltuutettujen henkilökohtaiset työuraan liittyvät tekijät osaltaan vaikeuttavat kunnan asukkaiden kannalta optimaalisten kuntaliitosten muodostumista. Tämä tulos herättää kysymyksen siitä, onko järkevää jättää kuntaliitosten tekeminen kuntien vastuulle, vai pitäisikö valtion toimia aktiivisemmin kuntaliitosten muodostamisessa. On selvää, että esimerkiksi valtiovallan määräämiin pakkoliitoksiin saattaa myös liittyä samanlaisia poliittisia valtapelejä, kuin paikallispolitiikkaan näyttää liittyvän. Optimaalisten pakkoliitosten tekeminen vaatisi myös luotettavaa tietoa kuntalaisten arvostuksista palveluiden suhteen ja palveluntuotannon mittakaavaeduista. Siksi Saarimaa ja Tukiainen (2010) analysoivatkin vaihtoehtoja tapaa, valtion myöntämää yhdistymisavustusta, ratkaista kunnanvaltuutettujen henkilökohtaisen eduntavoittelun aiheuttamat ongelmat liitosten muodostumisessa. He havaitsivat, että valtion myöntämällä yhdistymisavustuksella on ollut positiivinen vaikutus kuntaliitoksiin. Valtio voi siis ainakin periaatteessa korjata kuntatasolla syntyviä poliittisia ongelmia sopivalla tukipolitiikalla. Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimus ei kuitenkaan ota kantaa siihen, onko

nykyisenkaltainen yhdistymistuki lisännyt kansalaisten hyvinvointia. Tämän kysymyksen täsmällinen vastaus riippuu siitä, ylittävätkö kuntaliitosten hyödyt tuen maksamiseen vaadittavien korotettujen verojen haitat.

Paikallispolitiikkaan liittyvien tulosten lisäksi Saarimaa ja Tukiainen (2010) havaitsevat, että useat kuntien väestörakenteeseen, maantieteellisiin tekijöihin, talouteen ja toimintamuotoihin liittyvät muuttajat selittävät suuren osan kuntaliitosten muodostamisesta. Näin ollen voidaan sanoa, että myös kuntalaisten etua on selvästi ajateltu liitoksia solmittaessa. Keskeinen havainto on myös se, että olemassa oleva kuntien yhteistyö perusterveydenhuollon kuntayhtymän muodossa selvästi lisäsi kuntaliitoksen todennäköisyyttä. Tämä tulos voi tarkoittaa sitä, että tällaiset kuntaliitokset eivät välttämättä johda kustannussäästöihin, koska kunnat hyödyntävät tuotannon mittakaavaetuja jo kuntayhtymien kautta. Tämä on tärkeä tieto myös tulevaa ajatellen, kun tutkitaan näiden kuntaliitoksien tehokkuusvaikutuksia. Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimus voidaankin nähdä tämän analyysin välttämättömänä ensimmäisenä vaiheena.

Muistion rakenne on seuraava. Luvussa 2 käsitellään kuntien ja valtion tehtävien jakoa ja optimaalista kuntakokoa taloustieteellisen kirjallisuuden näkökulmasta. Luvussa 3 puolestaan esitellään Suomen kuntarakennetta ja siinä viime vuosina tapahtuneita muutoksia. Luku 4 sisältää katsauksen kuntaliitosten syntyyn vaikuttavia tekijöitä tarkastelemaan tutkimuskirjallisuuteen. Luvun pääpaino on Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimustulosten esittelyssä. Luvussa 5 esitetään lyhyt yhteenveto sekä pohditaan mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2 Kuntien ja valtion tehtävienjako ja optimaalinen kuntakoko

2.1 Julkisen sektorin tehtävien hajauttaminen

Tässä luvussa käydään lyhyesti läpi taloustieteellisen kirjallisuuden kuntaliitoksia koskevia tuloksia. Paikallista julkistaloutta tarkastellaan usein ns. fiskaalisen federalismin näkökulmasta, jolloin ollaan kiinnostuneita usealle hallinnon tasolle hajautetusta poliittisesta päätöksenteosta. Tämän tutkimushaaran pääkysymyksenä voidaan pitää sitä, mitkä tehtävät sopivat parhaiten paikallistason eli Suomen tapauksessa kuntien hoidettavaksi ja mitkä tulisi keskittää valtiolle. Tätä kysymyksenasettelua voidaan pitää hyvänä lähtökohtana myös kuntaliitostutkimukseen.

Aluksi on syytä todeta muutamia yleisiä periaatteita, joita fiskaalisen federalismin kirjallisuudesta voidaan johtaa¹. Ensiksi valtion tulisi olla vastuussa makrotason talouspolitiikasta, kuten suhdannevaihtelujen tasoittamisesta tai tulonjaon tasaamisesta. Yksittäisen kunnan yritys elvyttää paikallistaloutta esimerkiksi veronalennuksella on tehotonta, koska suurin osa rahoista käytettäisiin muualla tuotettujen hyödykkeiden kulutukseen. Lisäksi yksittäisen kunnan harjoittama itsenäinen tulonjakopolitiikka (esimerkiksi paikallisesti päätettävä progressiivinen verotus ja tulonsiirrot pienituloisille) todennäköisesti johtaa pienituloisten sisään muuttoon ja suurituloisten poismuuttoon kunnasta, jolloin kunnan veropohja rapautuu ja kyseisen politiikan edellytykset käytännössä katoavat. Toiseksi valtion tulee huolehtia valtakunnallisten eli kaikkia kansalaisia hyödyttävien julkishyödykkeiden, kuten puolustusvoimien, tuotannosta. Kolmanneksi kuntien tulisi tuottaa pääasiassa sellaisia hyödykkeitä ja palveluja, joiden kulutuksen hyödyt rajoittuvat kyseisen kunnan alueelle. Tällaisten palvelujen hajautettu tuotanto lisää hyvinvointia verrattuna keskitetyksi päätettyyn ja yhtenäiseen palvelutasoon, jos kansalaisten julkisten palvelujen arvostukset tai palvelujen tuotantokustannukset eroavat alueelliset siten, että valtio ei pysty niitä ottamaan huomioon.

Yksittäisen palvelun kohdalla kirjallisuudesta voidaan nostaa esiin Oatesin (1972) hajauttamis-teoreemana tunnettu tulos, jonka mukaan julkisen palvelun tuotannon tulisi olla alueellisesti hajautettua, mikäli sen tuottamiseen ei liity merkittäviä mittakaavaetuja. Tuloksen taustalla on oletus, että keskitetyssä vaihtoehdossa julkista palvelua tuotetaan saman verran kaikissa kunnissa. Jälkimmäinen oletus perustuu siihen, että valtiolla ei ole tarvittavaa informaatiota paikallisista olosuhteista, kuten kansalaisten preferensseistä tai palvelun tuotan-

¹ Ks. esim. Oatesin (1999) katsausartikkeli aiheesta.

tokustannuksista. Hajauttaminen on optimaalista, koska sen myötä julkisen palvelun taso voidaan räätälöidä eri kuntien asukkaiden arvostusten mukaiseksi.

Toinen usein esille nostettu perustelu julkisten palveluiden hajauttamiselle perustuu kotitalouksien liikkuvuuteen ja voidaan johtaa Tiebout'n (1956) esittämästä mallista. Tiebout esittää ratkaisun julkishyödykkeiden tuotantoon liittyvään vapaamatkustajaongelmaan tilanteessa, jossa julkishyödyke tuotetaan paikallisesti. Vapaamatkustajaongelma voi syntyä julkishyödykkeen tuotannossa, koska yksittäisellä kuluttajalla on aina kannustin ilmoittaa todellisuutta alhaisempi maksuhalkkuus julkishyödykkeestä, jolloin julkishyödykkeen rahoitus on vaikea järjestää tehokkaalla tavalla. Tiebout'n mallissa on useita kuntia, jotka tarjoavat erilaisia palvelu- ja verotasoyhdistelmiä. Kuluttajat voivat siis optimoida julkishyödykkeen kulutuksen asuinpaikkansa valinnalla, jolloin asuinpaikan valinta paljastaa epäsuorasti yksilön julkishyödykkeen arvostuksen. Toisin sanoen kuluttajat valikoituvat kuntiin, joissa julkishyödykkeen tarjonta vastaa heidän preferenssejään ja julkishyödyke voidaan rahoittaa tehokkailla konttäsummaveroilla.

Kuntatasolle siirretty palvelutuotanto ja siihen liittyvä verotusoikeus voivat kuitenkin aiheuttaa myös ongelmia. Esimerkiksi kuntien välinen kilpailu liikkuvasta veropohjasta, kuten työvoimasta tai yrityksistä, voi johtaa optimaalista alempiin veroprosentteihin ja liian alhaiseen julkisten palveluiden tasoon (ns. *race to the bottom* -ilmiö). Toisaalta kuntien kilpailu liikkuvasta veropohjasta voidaan nähdä hyvänä asiana, jos se kannustaa kuntia toimimaan tehokkaasti ja tuottamaan kansalaisten arvostamia palveluja. Kunnat, jotka eivät pysty tarjoamaan toimivaa taloudellista ympäristöä ja palveluja, menettävät verotuloja työvoiman siirtyessä muualle.

Veropohjiin liittyvien ulkoisvaikutusten lisäksi kuntien palvelutuotanto voi aiheuttaa kuntarajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia. Näin käy, jos kunnan jokin palvelu hyödyttää myös muiden kuntien asukkaita. Esimerkiksi kunnan järjestämästä koulutuksesta tai katujen ylläpidosta hyötyvät osittain myös muiden kuntien asukkaat. Tällöin yksittäisen kunnan palvelutarjonta voi jäädä optimaalista alhaisemmaksi, koska se ei ota päätöksenteossaan huomioon muiden kuntien asukkaiden saamaa hyötyä.

Toinen hyödyllinen kilpailutilanne on niin sanottu mittatikkukilpailu². Mittatikkukilpailulla tarkoitetaan tilannetta, jossa kuntalaisilla ei ole täydellistä informaatiota siitä, ovatko heidän kuntansa kuntapäätäjät onnistuneet palvelutuotannon järjestämisessä hyvin. Kuntalaisten voi olla esimerkiksi vaikeaa erottaa toisistaan yleisen taloudellisen tilanteen ja kuntapäätäjien vaikutus kuntatalouteen ja palvelutasoon. Kuntalaiset voivat kuitenkin käyttää naapurikuntien politiikkaa eräänlaisena mittatikkuna arvioidessaan oman kuntansa päätäjien onnistumista. Jos myös kuntapäätäjät tietävät, että heitä verrataan naapurikuntien päättäjiin, itsek-

² Ks. Besley & Case (1995).

käilläkin kuntapäätäjillä on kannustin tehdä asukkaiden arvostamaa politiikkaa, koska se vaikuttaa heidän uudelleenvalintansa todennäköisyyteen. Tässä tilanteessa äänestäjien hyvinvointi voi parantua verrattuna siihen, että palvelut tuotetaan keskitetysti valtion toimesta, jossa poliittisten päättäjien vertailu ei ole mahdollista.

Valtiolla on useita keinoja vaikuttaa kuntien käyttäytymiseen erilaisilla valtion-avuuilla tai verotulojen tasausjärjestelmillä, mikäli yllä mainittuja ongelmia esiintyy. Kuntien tulopohjia voidaan tasata joko siten, että järjestelmä on itsensä rahoittava tai siten, että keskushallinto osallistuu tasausjärjestelmän kuluihin. Esimerkiksi Suomessa ns. verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasausjärjestelmä osaltaan heikentää kuntien kannustimia kilpailla liikkuvista veropohjista. Kunnan oma veroprosentti ei suoraan vaikuta tasauslisän tai -vähennyksen suuruuteen, koska järjestelmä perustuu koko maan keskimääräisiin veroprosentteihin. Kunnan veroprosentti saattaa kuitenkin vaikuttaa kunnan veropohjaan, jolloin se epäsuorasti vaikuttaa myös tasauksesta saatavaan tai sinne maksettavaan maksuun. Suomen tasausjärjestelmä on käytännössä kuntien itsensä rahoittama. Palvelutarjonnasta syntyviä kuntarajat ylittäviä ulkoisvaikutuksia voidaan puolestaan sisäistää esimerkiksi tehtäväkohtaisten menoperusteisten valtionapujen avulla.

Yhteenvedon voidaan sanoa, että taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella ei voi tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, onko kuntien välinen kilpailu lopulta toivottavaa vai ei. On kuitenkin selvää, että kuntaliitokset vähentävät kuntien välistä kilpailua. Yhtäältä ne vähentävät kotitalouksien valintajoukkoa kuntien lukumäärän ja mahdollisesti palvelutarjonnan kirjon pienentyessä. Tästä näkökulmasta kuntaliitokset voivat heikentää kotitalouksien hyvinvointia. Toisaalta kuntaliitokset voivat ehkäistä haitallista verokilpailua ja sisäistää palvelutuotannosta syntyviä ulkoisvaikutuksia, mitä voidaan nähdä hyvänä asiana. Kuntaliitoksia pohdittaessa kuntien välisen kilpailun hyvät ja huonot puolet onkin otettava huolellisesti huomioon.

Hajautetun palvelutuotannon eduksi on nostettu myös se, että se sallii useiden erilaisten palvelutuotantomenetelmien kokeilun maassa. Tämä mahdollistaa positiivisten informaatioulkoisvaikutusten syntymisen. Esimerkiksi yksittäisen kunnan tekemä palvelutuotannon innovaatio voidaan ottaa nopeasti ja helposti käyttöön myös muissa kunnissa³. Oates (2008) nostaakin katsausartikkelissaan tämän ns. laboratorio-federalismin yhdeksi palvelutuotannon hajauttamisen eduista.

Hajauttamisen huonona puolena voidaan sen sijaan pitää kuntien mahdollisesti

³ Esimerkiksi Rincke (2009) raportoi tämänsuuntaisia empiirisiä tuloksia koulupiirien tapauksessa Yhdysvalloissa.

kohtaamaa ns. ”pehmeää” budjettikuria⁴. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunta ei välttämättä kohtaa aitoa ”kovaa” budjettirajoitetta, koska voidaan olettaa, että valtio viime kädessä pelastaa vakavaan taloudelliseen ahdinkoon joutuneet kunnat esimerkiksi erilaisilla harkinnanvaraisilla valtionavuilla. Tästä seuraa ns. *common pool* -ongelma, jossa kuntien taloudenpito on liian löysää, koska ne voivat käytännössä säilyttää osan kunnan kustannuksista valtion eli käytännössä muiden kuntien asukkaiden maksettaviksi. Tämä voi lisätä julkisen sektorin ja koko talouden epävakautta⁵.

2.2 Optimaalinen kuntakoko

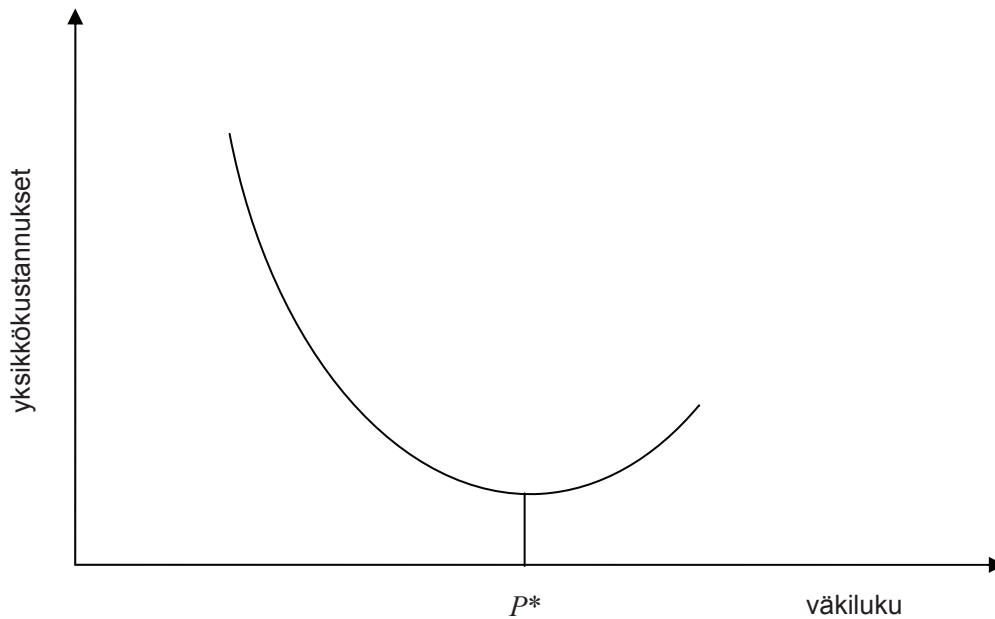
Edellä kuvattu tutkimushaara ei suoraan käsittele kysymystä siitä, miten paikallistason toimijat syntyvät tai minkä kokoisia niiden pitäisi olla. Kuntien ja valtion optimaalisen tehtävänjaon lisäksi kuntien koon ja tehokkuuden välinen vuorovaikutus on kuitenkin ollut taloustutkijoiden kiinnostuksen kohteena jo kauan. Yleisesti ottaen voidaan ajatella, että suuremmat kunnat voivat järjestää palvelunsa pieniä kuntia tehokkaammin, jolloin palveluiden yksikkökustannukset laskevat. Kuntien koon ja palvelutuotannon tehokkuuden välisen yhteyden keskeisimmät taloustieteelliset argumentit ovat palvelutuotannon mittakaavaedut ja toisaalta mittakaavahaitat. Palvelutuotannon mittakaavaetua voidaan saavuttaa esimerkiksi, kun kallis terveydenhuollon laite saadaan vähäisestä potilasmäärästä johtuvasta vajaakäytöstä täyteen käyttöön⁶. Mikäli kyseisen laitteen käyttöön alkaa tulla ruuhkia, onkin mittakaavasta jo haittaa, koska jonottaminen lisääntyy.

Kuviossa 1 on esitetty perinteinen näkemys kunnan koon ja sen tuottamien palveluiden yksikkökustannuksien suhteesta. Kuviossa 1 optimaalinen kuntakoko on P^* , jossa palveludentuotannon yksikkökustannukset minimoituvat. Kunnan palvelujentuotannon yksikkökustannusten kuvaajan U-muoto kertoo siitä, että optimaalikokoa P^* pienimmissä kunnissa voidaan saavuttaa mittakaavaetuja eli lisätä palvelutuotannon tehokkuutta kuntakokoa kasvattamalla. Toisaalta optimaalista kuntakokoa P^* suurempien kuntien palvelujentuotannossa esiintyy mittakaavahaittoja, jolloin tehokkuuden parantamiseksi kuntakokoa tulisi pienentää.

⁴ Ks. tarkemmin Vigneault (2007) ja Weingast (2009).

⁵ Ilmiöstä on olemassa käytännön esimerkkejä mm. Argentiinasta ja Brasiliasta.

⁶ Tarkkaan ottaen taloustieteessä tuotannon mittakaavaeduilla (*economies of scale*) tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi tuotantopanosten kaksinkertaistuessa tuotos enemmän kuin kaksinkertaistuu. Tässä yhteydessä mittakaavaetu tarkoittaa pikemminkin väestöpohjan kasvun (*economies of size*) tuomaa laskua palveluiden tuottamisen yksikkökustannuksissa.



Kuvio 1. Kunnan väkiluvun ja palveluiden yksikkökustannusten suhde.

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitetään erilaisia käsityksiä kuntien optimikoosta, mutta kirjallisuudesta ei voi löytää selvää vastausta siihen, mikä tuo optimikoko olisi⁷. Optimaalisen kuntakoon määrittämisestä vaikeuttaa edelleen se, että kuntien vastuulla on monenlaisia palveluita ja eri palveluiden yksikkökustannukset reagoivat kuntakoon kasvuun eri tavoilla. Esimerkiksi Kangasharju ja Aaltonen (2006) eivät löytäneet yhteyttä päivähoiton yksikkökustannusten ja kuntakoon välillä. Sen sijaan perusterveydenhuollon osalta Aaltonen (2006) havaitsi, että kuntakoko laskisi kustannuksia 25 000 asukkaaseen asti. Aaltonen ym. (2006) mukaan perusopetuksessa optimaalinen kuntakoko näyttäisi olevan 24 000–37 000. Vaikka näissä tutkimuksissa on analysoitu runsaasti taustamuuttujia, ei niissä kuitenkaan ole pystytty hyödyntämään satunnaiskoetta muistuttavaa luonnollista koasetelmaa. Tästä johtuen Suomen aineistolla ei ole toistaiseksi tehty sellaista tutkimusta kuntakoon ja palvelutuotannon kustannusten kausaaliyhteydestä, jossa havaittu yhteys ei voisi selittyä analyysistä puuttavilla tekijöillä. Kuntaliitosten analysointi voi mahdollisesti antaa yhden tavan päästä käsiksi tähän kiinnostavaan kausaaliyhteyteen siten, että tulosten luotettavuus lähenee satunnaiskokeen luotettavuutta. Tämä tutkimuksen tekeminen on kuitenkin mahdollista vasta, kun kuntaliitosten mahdollisista vaikutuksista on saatavilla aineistoa.

⁷ Pääomavaltaitten palveluiden kuten veden jakelun, viemärintipalveluiden ja tieverkostojen kunnossapidon yksikkökustannusten on havaittu laskevan kuntakoon kasvaessa. Vastaavasti työvoimapainotteisiin palveluihin kuten pelastuslaitos- ja poliisipalveluihin ei näyttäisi liittyvän mittakaavaetuja vaan kuntakoon kasvu saattaa jopa nostaa tällaisten palveluiden yksikkökustannuksia.

Toisaalta liian suuret kunnat voivat aiheuttaa hyvinvointitappioita, koska suuremmissa kunnissa asukkaiden palveluiden arvostuserot ovat todennäköisesti suurempia kuin pienemmissä kunnissa. Näin ollen suurissa kunnissa palvelutarjontaa ei pystytä räätälöimään kyseisen kunnan kaikkien asukkaiden tarpeita vastaavaksi. Tämä johtuu siitä, että äänestäjät määräävät viime kädessä kuntien palveluntarjonnan, jolloin palvelut täytyy sopeuttaa ns. mediaaniäänestäjän palvelutarpeen mukaan⁸. Kunnan asukkaiden tarpeiden keskimääräinen etäisyys mediaaniäänestäjään kasvaa kuntakoon myötä, jolloin suurissa kunnissa keskimäärin suurempi osuus kuntalaisista ei saa täsmälleen haluamaansa palvelutasoa.

Miceli (1993) ja Ellingsen (1998) osoittavat teoreettisessa tarkastelussaan paikallisten julkisen palvelun tuottamisesta, että kuntien välinen yhteistyö voi olla ratkaisu palvelutuotannon mittakaavaetujen ja kuntalaisten vaihtelevien arvostusten aiheuttamaan ristiriitaan optimaalisen kuntakoon määrittelyssä. Kunnat voisivat järjestää laajaa väestöpohjaa vaativat palvelut yhteistyössä, mutta samalla säilyttää oman päätösvallan muiden palveluiden tuotannossa. Näin kunnat saisivat mittakaavahyödyt käyttöön niiltä osin, kuin se on hyödyllistä, mutta voisivat samanaikaisesti räätälöidä muut palvelut vastaamaan oman kunnan asukkaiden toiveita. Kuntien yhteistyö ei kuitenkaan ole ongelmatonta, jos yhteistyö heikentää paikallisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja paikallisdemokratiaa, tai jos yhteistyöhön liittyy merkittäviä transaktiokustannuksia.

Suurta kuntakokoa on puolustettu puhtaiden mittakaavaetujen lisäksi hallinnon tehokkuudella. Tämä perustuu näkemykseen, jonka mukaan suuremmissa yksiköissä asukaskohtaiset hallintokulut saadaan alhaisemmiksi kuin pienissä kunnissa. Toisaalta suuremmilla kunnilla on paremmat edellytykset palkata ammattitaitoisempaa johto- ja päällikkötason henkilöstöä. Näiden tekijöiden onkin katsottu parantavan kuntien palveluntuotannon laatua ja tehokkuutta. Moision ja Uusitalon (2003) mukaan kuntien yhdistämisellä voi olla myös kuntien veropohjaa vakauttava vaikutus. Lisäksi suurilla kunnilla on paremmat mahdollisuudet kantaa esimerkiksi taloudellisiin suhdanteisiin liittyviä riskejä kuin pienillä kunnilla⁹. Bradford ja Oates (1974) esittävät myös, että suurempi kuntakoko voi myös sisäistää joitain kuntapalveluista johtuvia ulkoisvaikutuksia.

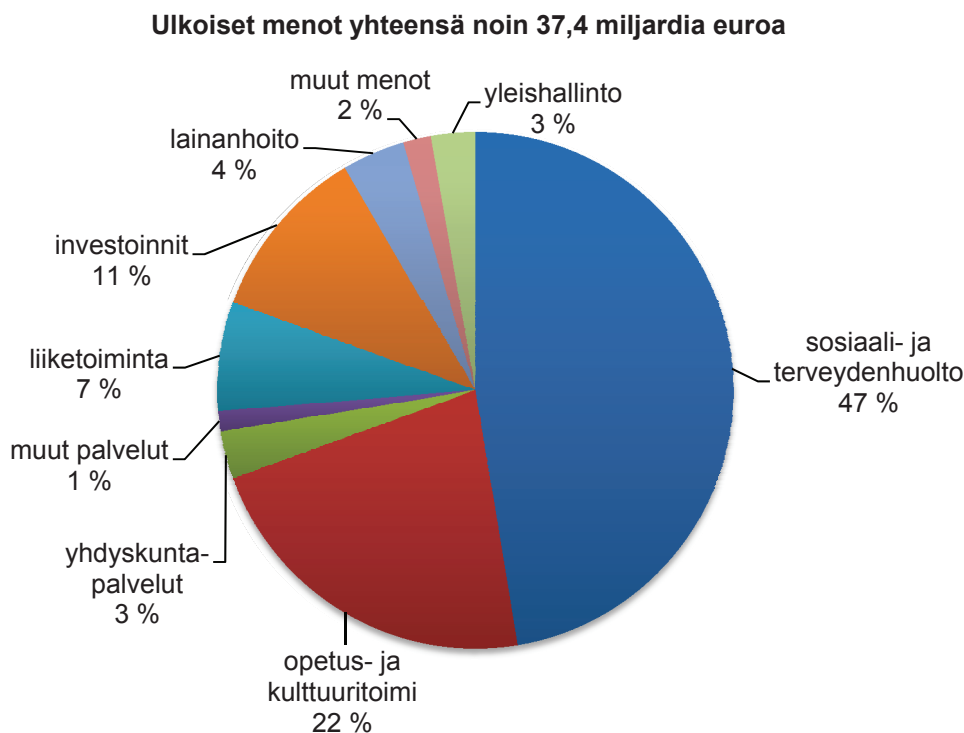
⁸Tämä analyysi ei rajoitu pelkästään kuntatasolle. Esimerkiksi Alesina ja Spolaore (1997, 2003) sekä Bolton ja Roland (1997) tarkastelevat tässä kehikossa optimaalista maiden kokoa ja lukumäärää.

⁹ Ks. Persson & Tabellini (1996).

3 Kunnat Suomessa

Paikallishallinnot ovat suuressa roolissa monien maiden taloudessa. Näin on erityisesti Suomessa sekä muissa pohjoismaissa, joissa jo pitkänä perinteenä on ollut hajautettu poliittinen päätöksenteko. Suomessa julkiset hyödykkeet ja palvelut tuotetaan kahden eri hallinnon tason toimesta ja paikallisella tasolla palvelujen järjestämisestä ovat vastuussa kunnat¹⁰. Kunnat ovatkin erittäin tärkeässä asemassa koko valtion talouden kannalta niille kuuluvien velvollisuuksien takia. Kuntien menojen osuus koko BKT:stä on Suomessa noin 18 prosenttia ja kunnat työllistävät noin 20 prosenttia Suomen työvoimasta. Kunnat ovat vastuussa muun muassa useimpien terveyden- ja sosiaalihuollon, peruskoulutuksen sekä kulttuuripalvelujen tuottamisesta. Kuvioista 2 voidaan havaita, että näiden palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset ovat kunnille erittäin huomattavat – yhteensä lähes 70 prosenttia kuntien menoista. Kuntien vastualueisiin kuuluvat myös olennaisten ympäristö- ja infrastruktuuripalvelujen sekä julkisen liikenteen järjestäminen. Edellä mainittujen vastuuiden lisäksi kunnat ylläpitävät julkisen sektorin asuntokantaa ja kunnilla on alueellaan kaavoitusmonopoli.

¹⁰ Suomessa kuntayhtymät muodostavat eräänlaisen hallinnon väliportaana. Suomessa oli vuonna 2009 226 kuntayhtymää. Kuntayhtymien perustaminen on perustunut suurta väestöpohjaa vaativien palvelujen järjestämiseen kahden tai useamman kunnan yhteistyönä. Tärkeimpiä kuntayhtymien palveluita ovat muun muassa erikoissairaanhoito, perusterveydenhuolto, ja sosiaalihuolto. Kuntayhtymään osallistuminen on yleensä vapaaehtoista, mutta sairaalapalvelujen turvaamiseksi kaikkien kuntien tulee olla osa erikoissairaanhoitoa tarjoavaa sairaanhoitopiiriä.

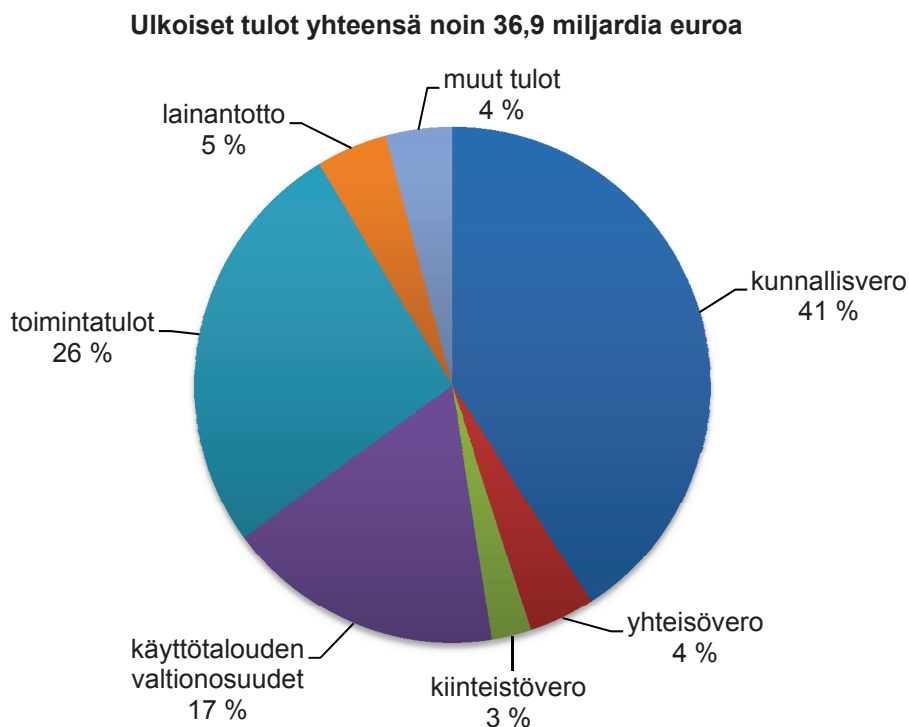


Kuvio 2. Kuntien ja kuntayhtymien menot vuonna 2008. Lähde: Kuntaliitto.

Kuviosta 2 nähdään, että Suomen kunnat eivät täysin vastaa taloustieteessä usein käsiteltäviä paikallishallinto-tyyppejä. Suomessa monet kuntien tuottamat palvelut ovat luonteeltaan uudelleenjakavia, joiden tuotanto usein suositellaan valtion järjestettäväksi. Suomessa kuntia voidaan pitää ikään kuin valtion agentteina, jotka ovat paikallistasolla vastuussa valtion laissa määräämän politiikan toteuttamisesta. Kunnat kuitenkin tuottavat myös puhtaasti paikallisia julkis- ja yksityishyödykkeitä, kuten paikalliset tiet ja muun infrastruktuurin, jätehuollon, elinkeinopalveluita sekä vastaavat julkisen liikenteen järjestämisestä.

Kunnat rahoittavat toimintansa suurilta osin omilla tuloillaan. Kuviosta 3 voidaan havaita, että kuntien tärkein tulonlähde on kunnallinen tulovero eli kunnallisvero, joka tuottaa yli 40 prosenttia kuntien kokonaistuloista. Kunnallisveron lisäksi kunnat ovat oikeutettuja osuuteen kunnassa toimivien yritysten maksamasta yhteisöverosta. Yhteisöveron osuus on vain noin neljä prosenttia kuntien kokonaistuloista. Yhteisöveron osuus kuitenkin vaihtelee paljon kunnittain ja se onkin melko tärkeä tulonlähde suurille kaupungeille. Kiinteistöveron rooli kuntien tulonkeruussa on vielä yhteisöveroakin pienempi ja tuottaa vain noin kolme prosenttia kuntien kokonaistuloista. Kuntien tulo- ja menoerojen tasaamiseksi valtio myöntää kunnille valtionosuuksia, koska suurin osa kunnallisista palveluista on lakisääteisiä ja kunnat eroavat suuresti väestörakenteeltaan ja olosuhteiltaan. Valtionosuusjärjestelmä kompensoi kuntia, joilla on taloudellisia ongelmia esimer-

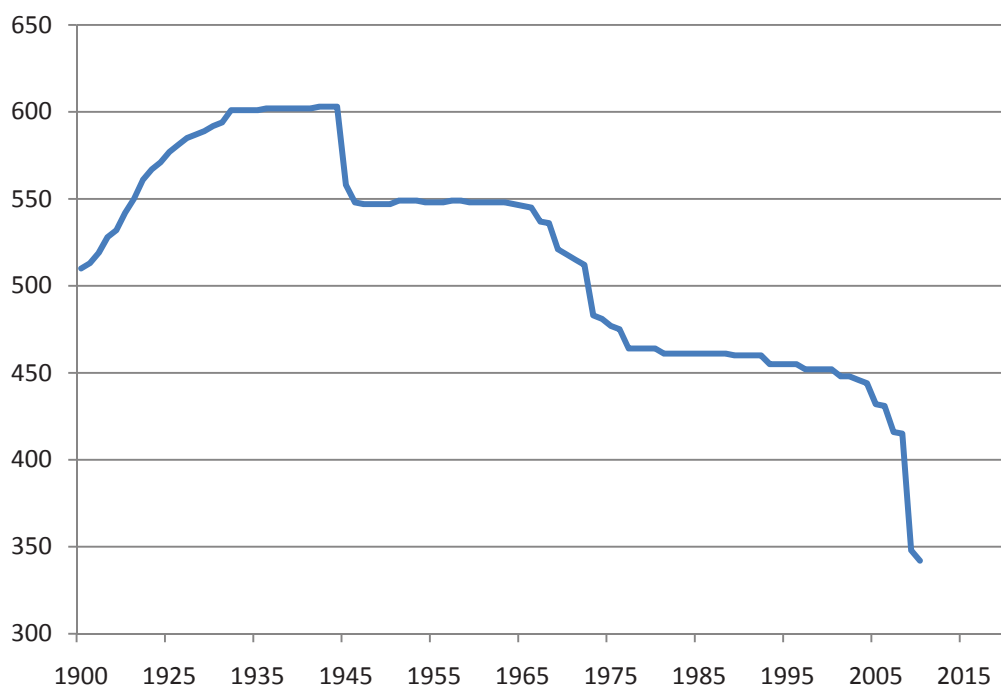
kiksi vinoutuneen ikäjakauman tai sosiaalisten ongelmien takia. Nykyinen ns. yhden putken valtionosuusjärjestelmä perustuu terveydenhuoltoon, sosiaalipalveluja ja koulutusta koskeviin laskennallisiin malleihin. Valtionosuusjärjestelmä sisältää myös laskennallisiin verotuloihin perustuvan verotulojen tasausjärjestelmän. Kaikkiaan valtionosuusjärjestelmä kattaa noin 20 prosenttia kuntien kaikkien tuloista. Kasvavat alueelliset erot ovat johtaneet siihen, että monien pienten ja syrjäisten kuntien kohdalla ja valtionosuusjärjestelmästä on muodostunut suurin yksittäinen tulonlähde. Tällä hetkellä valtionosuusjärjestelmä kattaa yli 50 prosenttia kokonaistuloista joka neljännessä kunnassa. Muut kuntien tulot koostuvat lähinnä erilaisista käyttömaksuista ja myyntituloista.



Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien tulot vuonna 2008. Lähde: Kuntaliitto.

Suomen kuntajärjestelmälle on ominaista suuri kuntien määrä verrattuna asukkaiden määrään sekä kuntien väkilukujen suuri vaihtelu. Suurin kunta Suomessa on luonnollisesti Helsinki, jossa asuu yli puoli miljoonaa asukasta, kun taas pienimmässä Manner-Suomen kunnassa, Suomenniemellä, asuu vain hieman yli 800 asukasta. Kuntien asukasmäärän mediaani on alle 6000 asukasta. Kuntien välisen henkilömääräerojen lisäksi myös väestötiheys vaihtelee suuresti.

Vuoden 2010 alussa Suomessa oli 342 kuntaa. Kuviosta 4 nähdään, että kuntien määrä on laskenut huomattavasti aina 1940-luvulta lähtien. Tosin 1940-luvulla kuntien määrän lasku johtui lähinnä aluemenetyksistä Neuvostoliitolle toisessa maailmansodassa. Tämän jälkeen Suomessa on ollut kaksi ”kuntaliitosaaltoa” 1960- ja 1970-luvuilla sekä 2000-luvulla. Kuntamäärän väheneminen on perustunut kuntien vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin. Valtio on kannustanut vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin yhdistymistuilla.



Kuvio 4. Suomen kuntien lukumäärä vuosina 1917–2010.

Kuviosta 4 nähdään, että kuntarakenne on pysynyt pitkiä aikoja vakaana, mutta silloin tällöin kuntien lukumäärä on merkittävästi vähentynyt lyhyen ajan sisällä. Tästä herää luonnollisesti kysymys, mitkä tekijät ovat havaitun kehityksen taustalla. Yhtenä taustatekijä viime vuosien kuntaliitoksille voidaan pitää 1990-luvun alun lamaa sekä 1990-luvun puolen välin jälkeen voimistunutta muuttoliikettä. Lama iski kuntiin eriasteisena ja myös lamasta toipuminen oli eritasoista ja kuntien eriarvoisuus alkoi kasvaa. Tämä merkitsee muutoksia kuntien toimintaympäristöissä. Myös väestön ikääntyminen tuo edelleen haasteita kuntien taloudelle, koska suuri osa kunnan menoista liittyy terveyden- ja vanhustenhuoltoon. Tällainen kehitys voi kannustaa kuntia etsimään uusia yhteistyön muotoja palvelujen tuotannossa ja kannustaa myös kuntaliitoksiin.

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 PARAS-hankkeen kunta- ja palvelurakenteen uudistamiseksi. PARAS-hankkeen päätarkoitus on luoda isompia kuntia ja lisätä kuntien välistä yhteistyötä palvelujen tuotannossa. Hanke siis yhtäältä tähtää palvelujen kustannusten karsimiseen mittakaavaetuja lisäämällä. Toisaalta hankkeen avulla pyritään varmistamaan laadukkaiden palvelujen saatavuus koko maassa. PARAS-hankkeen tavoitteena olevat kunnallisten palvelujen tehostamistarpeet kohdistuvat varsinkin terveys- ja vanhustenhuoltopalveluihin, joiden kysynnän odotetaan kasvavan lähivuosina huomattavasti suurten ikäluokkien vanhetessa.

PARAS-hankkeen toteuttamiseksi säädettiin puitelaki¹¹ vuonna 2007 ja se on voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Puitelain velvoittamana kunnat joutuvat tekemään selvityksen keinoista, joilla ne saavuttavat laissa määrätyn minimiväestöpohjan eri palvelujen tarjonnassa. Laissa määritetyt minimivaatimukset väestöpohjaksi ovat perusterveydenhuollossa ja sosiaalipalveluissa 20 000 henkilöä ja perusopetuksessa 50 000 henkilöä. Näistä vaatimuksista voidaan kuitenkin jous-
taa, mikäli voidaan osoittaa, että näin suuren väestöpohjan saavuttaminen ei ole järkevää muun muassa suurien etäisyyksien tai kulttuuristen- ja kielellisten erojen takia. Kunnat ovat saaneet itse päättää keinoista, joilla ne saavuttavat kyseisten palvelujen vaatiman väestöpohjan. Kunnat ovat käytännössä päässeet vaatimukseen kuntaliitosten, kuntayhtymien, ns. isäntäkuntamallin sekä muun yhteistyön avulla. PARAS-hankkeeseen liittyvän puitelain aikana toteutuneet kuntaliitokset on kuvattu kuviossa 5.

¹¹ Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007).

Kuntaliitokset 2007-2010

(ja poistuneiden kuntien lukumäärä)

2007

li (1)	Kokkola (3)
Kajaani (1)	Kouvola (5)
Mikkeli (1)	Kurikka (1)
Mynämäki (1)	Lappeenranta (1)
Pälkäne (1)	Lohja (1)
Rauma (1)	Loimaa (2)
Siikajoki (1)	Länsi-Turunmaa (4)
Akaa (1)	Masku (2)
Vammala	Mänttä-Vilppula (1)
Vöyri-Maksamaa (1)	Naantali (3)
Ylöjärvi (1)	Oulu (1)
Pieksämäki (1)	Pöytyä (1)
Äänekoski (2)	Raasepori (2)
	Rauma (1)

2008

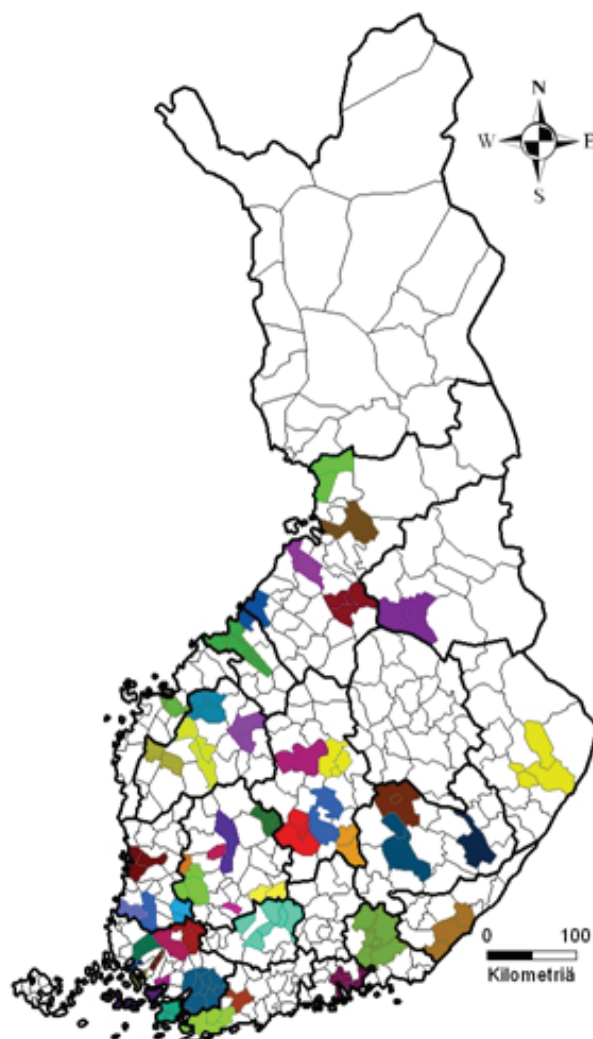
Joutsa (1)	Rusko (1)
	Saarijärvi (1)
	Salo (9)
	Sastamala (2)
	Savonlinna (1)
	Seinäjoki (2)
	Siikalatva (3)
	Ylöjärvi (1)

2009

Alajärvi (1)	
Eura (1)	
Huittinen (1)	
Hämeenlinna (5)	
Joensuu (2)	
Jyväskylä (2)	
Jämsä (1)	
Kaarina (1)	
Kauhava (3)	
Kemiönsaari (2)	

2010

Kalajoki (1)
Lappeenranta (1)
Pori (1)
Loviisa (3)



Kuntarajat: Maanmittauslaitos

Kuvio 5. Puitelain voimassaoloaikana toteutuneet kuntaliitokset.

PARAS-hankkeen myötä myös kuntajakolain säännökset kuntien yhdistymisavustuksista muuttuivat¹². Nykyisen järjestelmän yhdistymisavustusta maksetaan kuntajaon muutoksiin, jotka on toteutettu tai toteutetaan vuosien 2008–2013 välisenä aikana. Yhdistymisavustus koostuu kahdesta osasta. Yhdistymisavustuksen perusosa määräytyy uuden kunnan väkiluvun ja muiden kuin suurimman liitoksessa mukana olevien kuntien väkilukujen perusteella. Valtionavun perusosan lisäksi kuntaliitokset saavat valtionavun täydennystä, mikäli kuntaliitokseen osallistuu vähintään kolme kuntaa ja täydennys kasvaa kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien määrän kasvaessa. Kuntaliitoksen saamaa yhdistymisavustusta

¹² HE 155/2006.

korotetaan 80 prosentilla, jos kuntaliitos on tullut voimaan vuosien 2008 ja 2009 aikana ja vastaavasti 40 prosentilla, jos kuntaliitos toteutetaan vuosien 2010 ja 2011 aikana. Kuntaliitoksiin kannustavan yhdistymisavustuksen määräytymistä vuosien 2008–2013 välisenä aikana on kuvattu taulukossa 1.

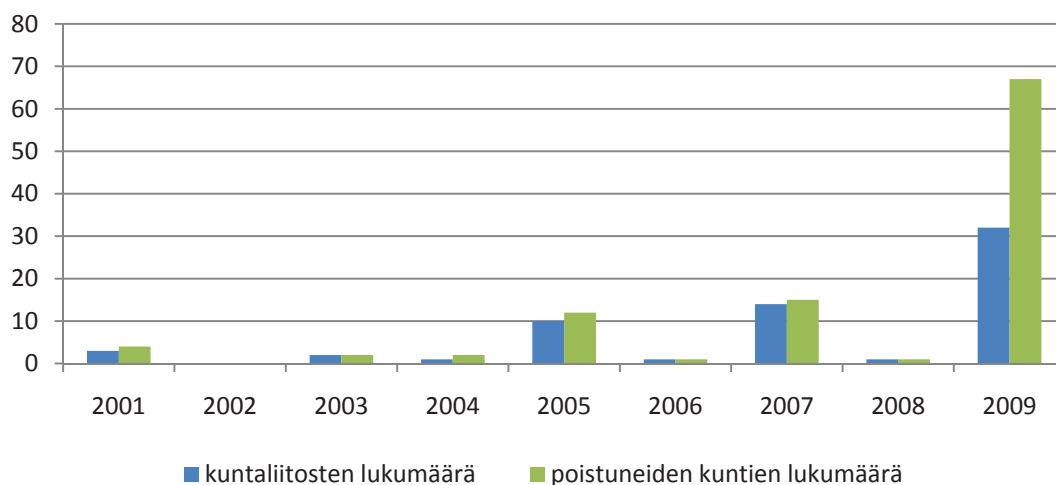
Taulukko 1. Yhdistysavustuksen määräytyminen kuntakoon ja kuntien lukumäärän mukaan (miljoonaa euroa). Lähde: Kuntaliitto.

Väkiluku ¹		Kuntaliitoksen myötä häviävien kuntien lukumäärä										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
yli 20 000	vuosi 2008–09	7,20	8,46	9,72	10,98	12,24	13,50	14,76	16,02	17,28	18,54	
	vuosi 2010–11	5,60	6,58	7,56	8,54	9,52	10,50	11,48	12,46	13,44	14,42	
	vuosi 2012–13	4,00	4,70	5,40	6,10	6,80	7,50	8,20	8,90	9,60	10,30	
5 000–10 000	vuosi 2008–09	6,48	7,74	9,00	10,26	11,52	12,78	14,04	15,30	16,56	17,82	
	vuosi 2010–11	5,04	6,02	7,00	7,98	8,96	9,94	10,92	11,90	12,88	13,86	
	vuosi 2012–13	3,60	4,30	5,00	5,70	6,40	7,10	7,80	8,50	9,20	9,90	
yli 20 000	vuosi 2008–09	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84	17,10	
	alle 5 000	vuosi 2010–11	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32	13,30
	vuosi 2012–13	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80	9,50	
alle 20 000	vuosi 2008–09	5,40	6,66	7,92	9,18	10,44	11,70	12,96	14,22	15,42	16,74	
	yli 7 000	vuosi 2010–11	4,20	5,18	6,16	7,14	8,12	9,10	10,08	11,06	12,04	13,02
	vuosi 2012–13	3,00	3,70	4,40	5,10	5,80	6,50	7,20	7,90	8,60	9,30	
alle 20 000	vuosi 2008–09	4,50	5,76	7,02	8,28	9,54	10,80	12,06	13,32	14,58	15,84	
	3 500–7 000	vuosi 2010–11	3,50	4,48	5,46	6,44	7,42	8,40	9,38	10,36	11,34	12,32
	vuosi 2012–13	2,50	3,20	3,90	4,60	5,30	6,00	6,70	7,40	8,10	8,80	
alle 20 000	vuosi 2008–09	3,60	4,86	6,12	7,38	8,64	9,90	11,16	12,42	13,68	14,94	
	alle 3 500	vuosi 2010–11	2,80	3,78	4,76	5,74	6,72	7,70	8,68	9,66	10,64	11,62
	vuosi 2012–13	2,00	2,70	3,40	4,10	4,80	5,50	6,20	6,90	7,60	8,30	

¹Ensimmäinen luku on kuntaliitoksen väkiluku yhteensä, toinen luku on kuntaliitoksen väkiluku, josta on vähennetty liitoksen suurimman kunnan väkiluku.

Yhdistymisavustuksen lisäksi hallitus takaa, ettei käyttötalouden valtionosuuksia lasketa viiteen vuoteen kuntaliitoksen syntymästä, vaikka uusi kunta olisi oikeutettu pienempään valtionosuuteen kuin yhdistyvät kunnat erikseen. Yhdistymisavustuksilla pyritään selvästi palvelujen tuotannon tehostamiseen mittakaavaetujen kautta, koska kuntaliitoksen saama yhdistymisavustus on suurempi, jos uuden kunnan väestö ylittää 20 000 asukasta. Tämän lisäksi yhdistysavustus kannustaa hallintomenosäästöihin, koska tuen määrä kasvaa samalla, kun kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärä kasvaa. Jokainen kuntaliitokseen osallistuva lisäkunta nostaa valtionavun määrää 1,26 miljoonalla eurolla. Kuvion 6 perusteella näyttäisi siltä, että yhdistymistuki on kannustanut kuntia

kuntaliitoksiin. Huomionarvoista on etenkin useamman kunnan kuntaliitosten määrän huomattava kasvu vuonna 2009.



Kuvio 6. Kuntaliitokset vuosina 2001–2009. Lähde: Kuntaliitto.

Kuntaliitosten ja kuntayhtymien lisäksi jotkut kunnat ovat tehneet yhteistyötä perustamalla usean kunnan yhteisiä liikelaitoksia, isäntäkunta- tai tilaaja-tuottajamallia soveltaen. Esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallissa yksi kunta järjestää muidenkin kuntien kuin oman kunnan palveluita. Tilaaja-tuottaja -mallin mukainen palvelujentarjonta on Suomessa yleistä esimerkiksi jätteiden käsittelyssä, pelastuspalveluissa, rakennustarkastuksessa, koulutuksessa ja kuluttajaneuvonnassa.

Kuntaliitosten ja kuntayhtymien yksi olennainen ero on se, että kuntaliitoksen myötä kuntien lukumäärä ja siten valtuustopaikkojen määrä vähenee. Kuntaliitokset siis muuttavat poliittisia voimasuhteita toisin kuin kuntayhtymät, joissa varsinaiset kunnat säilyttävät asemansa. Lisäksi kuntayhtymissä kunnat säilyttävät mahdollisuuden erilaiseen palvelutuotantoon muiden kuin kuntayhtymän tuottaman palvelun osalta. Kuntaliitoksen myötä kaikki palvelut yhdenmukaistetaan uuden kunnan alueella.

Kuntaliitosten muodostaminen riippuu suoraan kuntien poliittisista voimarakenteista, koska päätökset liitoksista tehdään kunnanvaltuuston enemmistöäänestyksellä. Sen sijaan esimerkiksi erikoissairaanhoidon kuntayhtymään kuuluminen on pakollista. Se, että liitoksista äänestetään kunnittain, voi vaikuttaa optimaaliseen kuntarakenteeseen monestakin syystä. Ensinnäkin on ilmeistä, että kuntaliitosten tuottamat kustannukset ja hyödyt eivät jakaudu tasaisesti mukana olevien kuntien välillä tai edes tietyn kunnan asukkaiden välillä. Kuntaliitoksissa on aina mukana

sekä voittajia että häviäjiä. Enemmistöpäätöksen vaativassa demokratiassa kuntaliitokset eivät välttämättä toteudu, vaikka liitokseen kuuluvan väestön yhteenlaskettu hyvinvointi kasvaisi. Niukka enemmistö kuntaliitosta vastaan yhdessäkin kunnassa estää kuntaliitoksen, koska kaikkien osallistuvien kuntien tulee hyväksyä suunniteltu kuntaliitos¹³. Toiseksi tehokas kuntaliitos saatetaan hylätä tai vastaavasti tehoton kuntaliitos voidaan hyväksyä paikallisten poliitikkojen oman edun tavoittelun takia. Esimerkiksi sellaisilla kunnanvaltuutetuilla, jotka työskentelevät kunnan palveluksessa saattaa olla omia kannustimia kuntaliitosäänestyksessä, jotka eroavat heidän edustamiensa kuntalaisten preferensseistä. Tämä estää järkeviä liitoksia, mikäli kuntaliitoksen takana on pääasiassa kustannustehokkuus. Se voi aiheuttaa myös huonojen liitosten toteutumisen, jos kuntaliitos tarjoaa suojan irtisanomiselle, kuten Suomessa, tai jos kuntatyöntekijävaltuutetut hakevat suuremmasta kunnasta parempaa urakehitystä siviiliammattilleen. Kolmanneksi tietyn puolueen kunnanvaltuutetut saattavat kokea kuntaliitoksen haitallisena omalle poliittiselle uralleen. On esimerkiksi mahdollista, että tietyn puolueen ehdokkaat eivät pääse uuteen valtuustoon lainkaan, vaikka puolueella oli valtuutettuja vanhassa kunnassa. Lisäksi kilpailu valtuustopaikoista oman puolueen sisällä voi olla kovempaa uudessa valtuustossa nykyisen kunnan tilanteeseen verrattuna.

¹³ Kuntaliitos voi toki toteutua pienempänä, jos muut kunnat näin sopivat.

4 Kuntaliitoksiin vaikuttavat tekijät

4.1 Taustaa

Julkisessa keskustelussa on usein esillä ajatus, jonka mukaan kuntaliitosten taustalla ovat pääasiassa taloudelliset syyt. Näkemyksen taustalla on oletus, että pienillä kunnilla on suurempia kuntia korkeammat palvelujen tuotannon yksikkökustannukset ja kuntia yhdistämällä palveluita voitaisiin tuottaa entistä tehokkaammin hyödyntämällä palvelutuotannon mittakaavaetuja. Tehostamisajattelun perusteella voisikin odottaa, että kuntaliitoksiin osallistuvien kuntien talouden tehokkuus ennen liitosta on heikompaa kuin muissa kunnissa ja että kuntaliitos pienentää näiden kuntien palvelujen tuotannon yksikkökustannuksia liitoksen jälkeen. Tässä luvussa avataan tätä näkemystä hieman tarkemmin, minkä jälkeen selostetaan Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksen kysymyksiä ja tuloksia.

Aaltonen ym. (2009) havaitsivat selvityksessään, että vuonna 2009 liitoksen tehneiden kuntien palveluiden tuotannon tehokkuus ei poikennut merkittävästi muista kunnista vuosien 1996–2007 aikana. Toisin sanoen liitoksiin hakeutuneet kunnat eivät olleet muita kuntia tehottomampia, eikä niiden tulopuoleltakaan löydetty mitään yksiselitteistä vastausta siihen, miksi vuonna 2009 yhdistyneet kunnat päätyivät liitoksiin.

Moisio ja Uusitalo (2003) puolestaan tutkivat Suomessa vuosina 1970–1982 ja 1989–1997 tapahtuneiden kuntaliitosten taloudellisia vaikutuksia. Tutkimuksen tulosten mukaan vuosien 1970–1982 kuntaliitokset eivät parantaneet kuntien tehokkuutta, vaan päinvastoin näissä kunnissa palveluiden henkilöä kohden laskeutut kokonaiskäyttömenot kasvoivat vertailukuntiin verrattuna. Tutkijat havaitsivat, että kustannusten kasvu oli suurinta heti kuntaliitoksen jälkeen, mikä mahdollisesti kertoo kuntaliitoksien aiheuttamista ylimääräisistä kuluista muun muassa hallinnon päällekkäisyyksien takia. Erot kuntaliitoksen tehneiden ja vertailukuntien välillä kuitenkin säilyivät lähes samanlaisina jopa kymmenen vuotta liitosten jälkeen, eivätkä kuntaliitokset näin ollen näyttäisi tuottavan kustannussäästöjä edes pitkällä aikavälillä¹⁴.

¹⁴ Moisio ja Uusitalo (2003) kontrolloivat useita havaittuja kuntien ominaisuuksia, mutta heidän tuloksensa eivät ole robusteja tutkijalle havaitsemattomien kuntien ominaisuuksien suhteen. Heidän tuloksensa voivat siis olla harhaisia siinä mielessä, että liitoksen tehneet kunnat ovat havaitsemattomilta ominaisuuksiltaan erilaisia kuin kunnat, jotka eivät tehneet liitoksia.

Eräs selitys sille, että kuntien palvelujen tarjonnassa ei näyttäisi esiintyvän juurikaan mittakaavaetuja, voi löytyä kuntaliitokseen osallistuvien kuntien opportunistisesta käyttäytymisestä. Kuntaliitokseen osallistuminen luo kunnalle kannustimen suuriin oman kunnan palveluihin liittyviin investointeihin ja velan ottamiseen ennen liitoksen toteutumista, koska kuntaliitoksen myötä kaikki liitokseen osallistuvat kunnat joutuvat maksamaan osansa investoinneista, vaikka suurin osa investointien hyödyistä kohdistuu investointeja tehneeseen vanhaan kuntaan. Esimerkiksi Hinnerich (2009) on havainnut, että tällaisia vapaamatkustajaongelmia on esiintynyt Ruotsin kuntaliitosten yhteydessä. Samaan johtopäätökseen päätyy Blom-Hansen (2010) Tanskassa vuonna 2007 tehtyjen kuntaliitosten yhteydessä.

Kuntaliitoksiin usein yhdistettyjen tehokkuusvaikutusten empiirisen näytön puute herättääkin kysymyksen siitä, mitkä muut tekijät voivat vaikuttaa kuntien liitoshalukkuuteen. Saarimaa ja Tukiainen (2010) keskittyvät tutkimuksessaan tarkastelemaan kunnallispolitiikan ja kunnanvaltuustojen ominaisuuksien vaikutuksia kuntaliitosten syntymisen todennäköisyyteen. Tämän lisäksi tutkimuksessa selvitetään myös, onko poliitikkojen omilla kannustimilla vaikutuksia kuntaliitoksen syntyyn, vai ajatellaanko liittymispäätöksissä todella koko kunnan etua.

4.2 Vuosien 2008 ja 2009 kuntaliitokset ja kunnallispolitiikka

Saarimaa ja Tukiainen (2010) lähestyvät kuntaliitoksia kahdesta näkökulmasta käyttäen erilaisia ekonometrisia menetelmiä. Ensiksi he tarkastelevat, minkä tyyppisiä kuntaliitoksia syntyy analysoimalla uuden liitoksen ominaisuuksia. Toisin sanoen he tarkastelevat, mitkä tekijät ovat yhteydessä siihen, että jotkin tietyt kunnat muodostavat liitoksen, kun taas jotkin muut satunnaisesti valitut, kuitenkin yhteisen rajan omaavat, kunnat eivät näin tee. Toiseksi he tarkastelevat liitospäätöstä yksittäisen kunnan kannalta. Tässä analyysissä kukin potentiaalisen liitoksen kunta päättää tahollaan, haluaako se liittyä muihin liitoskuntiin. Sekä kunnan omien ominaisuuksien että liitoskumppanien ominaisuudet otetaan huomioon siten, että tutkimuksessa sallitaan suurten kuntien käyttäytyvän eri tavalla kuin pienten kuntien. Jälkimmäisellä tavalla päästään käsiksi tietoon siitä, arvoistavatko väkiluvultaan pienet liitoskumppanit eri asioita liitospäätöstä tehdessään kuin suuremmat liitoskumppanit.

Tällaisen tilastollisen analyysin keskeinen haaste on se, miten muodostetaan potentiaaliset liitoskunnat eli sellaiset kuntien yhdistelmät, jotka eivät ole liittyneet yhteen, mutta jotka voivat toimia luontevana kontrolliryhmänä liitoksen tehneille

kunnille. Tässä Saarimaa ja Tukiainen (2010) käyttävät otantaa¹⁵ verkostoalgoritmilla muodostetusta kaikkien mahdollisten yhteisen rajan omaavien kuntaryhmien joukosta.

Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksessa kuntaliitoksen syntymistä selitetään kolmen tyyppisillä muuttujilla: kuntien väestöllisillä ja maantieteellisillä ominaisuuksilla, liitoksessa mukana olevien kuntien erilaisuutta mittaavilla muuttujilla sekä kunnan valtuustojen ominaisuuksilla. Tutkimuksen tärkein kontribuutio liittyy juuri paikallisen poliittisen ilmapiirin sekä kunnanvaltuutettujen motiivien selvittämiseen. Lisäksi tutkimuksessa pystytään arvioimaan valtion myöntämän yhdistymisavustuksen kausaalivaikutus kuntaliitosten syntyyn¹⁶.

Tarkastelemalla kuntien ominaisuuksia ja liitoskuntien erilaisuuden mittareita Saarimaa ja Tukiainen (2010) pystyvät arvioimaan, mikä osuus kuntaliitoksiin liittyvästä päätöksenteosta liittyy puhtaasti kuntalaisten hyvinvoinnin maksimoimiseen, eli Alesinan ja Spolaoren (1997) kielellä optimaaliseen kuntarakenteeseen. Koska Tukiainen ja Saarimaa (2010) tarkastelevat näiden muuttujien lisäksi samanaikaisesti myös kunnanvaltuuston ominaisuuksien vaikutuksia liitosten muodostamiseen, he pystyvät arvioimaan, haittaako paikallispolitiikka optimaalisen kuntarakenteen muodostumista. Toisin sanoen syntyykö poliittisten valtapelien tai esimerkiksi kunnanvaltuutettujen omia uria koskevien kannustimien takia turhia liitoksia tai jääkö hyödyllisiä liitoksia toteutumatta? Liitoksia selittävien valtuustomuuttujien tulkitseminen optimaalisen kuntarakenteen muodostumista haittaavina tekijöinä edellyttää, että nämä muuttujat eivät ole korreloituneita joidenkin havaitsemattomien kuntalaisten mieltymysten kanssa. Tämän oletuksen uskottavuus vaihtelee eri valtuustomuuttujien välillä heidän analyysissään.

Kun tarkastellaan, minkä tyyppisiä kuntaliitoksia syntyy, Saarimaa ja Tukiainen (2010) havaitsevat, että olemassa oleva kuntien välinen yhteistyö perusterveydenhuollon kuntayhtymän muodossa nostaa huomattavasti kuntaliitoksen todennäköisyyttä. Tulos on odotettu, mutta sikäli mielenkiintoinen, että tällaiset kuntaliitokset eivät välttämättä johda kustannussäästöihin, koska kunnat hyödynnevät tuotannon mittakaavaetuja jo kuntayhtymien kautta.

Toinen varsin odotettu tulos on, että väestön keskimääräinen etäisyys potentiaalisen liitoskunnan suurimman kunnan keskustaani vähentää liitoksen todennäköi-

¹⁵ Kyseessä on valintaperusteinen otanta eli eräänlainen tapaus-verrokki -tutkimusasetelma, jossa jokaista toteutunutta kuntaliitosta kohden on satunnaisesti valittu neljä potentiaalista kuntaliitosta. Otanta on ositettu siten, että ositteena on käytetty liitoksessa mukana olevien kuntien lukumäärää (ns. *stratified choice based sampling*). Lisäksi otantaa on rajoitettu siten, että maakuntarajat ylittäviä potentiaalisia liitoksia ei huomioidu., koska yksikään toteutunut liitos ei ylittänyt maakuntarajaa.

¹⁶ Yhdistymistuen vaikutusta tutkitaan käyttämällä ns. regressioepäjatkuvuusmenetelmää (*regression discontinuity design*). Ks. esim. Imbens ja Lemieux (2008).

syöttä¹⁷. Mielenkiintoinen tulos on myös se, että kuntaliitoksessa mukana olevien kuntien kunnallisveroprosenttien hajonnan kasvu lisää liitoksen todennäköisyyttä. Tämä viittaisi siihen, että liitokseen päätyneet kunnat eivät kilpaile liikkuvasta veropohjasta veroprosenteillaan kovinkaan aggressiivisesti.

Paikallispolitiikan vaikutukset otetaan huomioon muuttujilla, jotka kuvaavat kunnan poliittisen kentän hajaantumista, poliittisten voimasuhteiden samanlaisuutta kuntien välillä sekä kuntien valtuustojen puoluejakaamaa. Tutkimuksessa selvitetään myös, onko poliitikkojen omilla kannustimilla vaikutuksia kuntaliitosten syntyyn, vai ajatellaanko liittymispäätöksissä todella kuntalaisten etua. Taustalla on seuraava ajatus: Suomessa kunnanvaltuuston jäsenyys on luottamus toimi, eikä siitä saa varsinaista palkkaa edes suurimmissa kunnissa. Jotkin kunnanvaltuutetut kuitenkin myös työskentelevät oman kuntansa palveluksessa, mikä saattaa vaikuttaa heidän suhtautumiseensa kuntaliitoksiin, koska kuntaliitosten taustalla on usein säästötavoitteet muun muassa kunnan palvelu- ja henkilöstökuluissa. Valtio on ottanut tämän huomioon takaamalla kuntien työntekijöille viiden vuoden siirtymäajan, jonka aikana heitä ei voida irtisanoa toimestaan kuntaliitoksen tehokkuustavoitteiden takia. Toisaalta oman työpaikkansa menettämistä pelkäävä valtuutettu saattaa äänestää liitoksen puolesta saadakseen tämän viiden vuoden irtisanomissuojan.

Tulosten mukaan kuntatyöntekijöiden valtuusto-osuus on positiivisessa yhteydessä kuntaliitosten syntyyn. Sen sijaan kuntatyöntekijöiden osuus koko väestössä vähentää kuntaliitosten todennäköisyyttä. Koska tilastollisessa mallissa on samaan aikaan sekä väestötason että valtuustotason muuttujat, on perusteltua väittää, että valtuustotason muuttuja mittaa vain valtuutettujen omia mieltymyksiä. Ensimmäinen tulos voisi selittyä sillä, että kuntatyöntekijät haluavat taata itselleen työsuhteen jatkon kuntaliitosta seuraaviksi vuosiksi, joten valtuustot, joissa on paljon kuntatyöntekijöitä, äänestävät todennäköisemmin kuntaliitosten puolesta. Toisaalta tulos voi tarkoittaa myös sitä, että kuntatyöntekijät kokevat suuremman kunnan houkuttelevampana työnantajana, jossa heillä on paremmat uramahdollisuudet. Saarimaa ja Tukiainen (2010) eivät pysty erottelemaan kilpailevia selityksiä toisistaan. He kuitenkin toteavat, että tulos tarkoittaa sitä, että kunnanvaltuutettujen oman edun tavoittelu vaikuttaa kuntaliitosten syntyyn.

Kunnanvaltuutettujen työuran lisäksi myös poliittisen uran jatkumahdollisuudet voivat vaikuttaa kuntaliitospäätöksiin. Kun kunnat yhdistyvät, uuden kunnan valtuuston koko on aina pienempi kuin vanhojen kuntien valtuustojen yhteenlaskettu koko. Kunnanvaltuustopaikkojen määräytyminen kunnan koon mukaan on esitetty taulukossa 2. On mahdollista, että kunnanvaltuutetut vastustavat kuntaliitoksia, jos he kokevat, että heidän valintansa uuden kunnan valtuustoon vaarantuu vähentyvien valtuustopaikkojen myötä.

¹⁷ Väestön etäisyys on laskettu käyttämällä Tilastokeskuksen vuoden 2008 Ruututietokantaa, josta väestön sijainti saadaan selville 250 m * 250 m ruutujen tarkkuudella.

Taulukko 2. Valtuuston koon määräytyminen kunnan väkiluvun mukaan.

Väestön määrä	Valtuuston henkilömäärä
2000 tai alle	13, 15 tai 17
2001–4000	21
4001–8000	27
8001–15000	35
15001–30000	43
30001–60000	51
60001–120000	59
120001–250000	67
250001–400000	75
yli 400000	85

Valtuutettujen poliittinen urakehitys otetaan huomioon Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksessa muuttujalla, joka kuvaa liitoksen toteutuessa menetettävien valtuustopaikkojen suhteellista määrää. On yllättävää, että kuntaliitos näyttäisi olevan sitä todennäköisempi, mitä enemmän valtuustopaikkoja menetetään. Tulos on päinvastainen kuin tulos, joka maksimoisi kunnanvaltuutettujen uudelleenvalinnan todennäköisyyden. Se kuitenkin osoittaa, että valtuutettujen henkilökohtaisilla intresseillä uudelleen valinnan suhteen on vaikutusta kuntaliitospäätöksissä.

Muina Saarimaan ja Tukiaisen (2010) löytäminä mielenkiintoisina tuloksina voidaan mainita se, että poliittinen keskittyneisyys on positiivisessa yhteydessä kuntaliitoksen todennäköisyyteen. Päätöksenteko on siis sitä helpompaa mitä harvemmalle puolueelle valta on keskittynyt. Tämän lisäksi Suomen Keskustan osuus valtuustopaikoista pienentää liitoksen toteutumisen todennäköisyyttä. Yllättäen sellaiset potentiaaliset liitokset, joissa kaikkien liitosta harkitsevien kuntien valtuustoissa on sama suurin puolue, eivät ole sen myönteisempiä kuntaliitoksille kuin muutkaan. Tämä, kuten muidenkin liitostason analyysin muuttujien tilastollinen merkitsemättömyys, voi johtua siitä, että liitosta harkitsevissa kunnissa samalla muuttujalla on päinvastaiset vaikutukset liitoksesta koituvaan hyötyyn. Esimerkiksi kuntaliitoksen todennäköisyyttä voi nostaa se, että saman pääpuolueen kunnilla on samankaltaiset preferenssit kuntapalveluiden suhteen, mutta toisaalta laskea se, että valtuutetut saattavat kokea kilpailun uuden kunnan valtuustopaikoista tiukemmaksi oman puolueen sisällä kuin puolueiden välillä.

Tulokset osoittavat myös, että valtion yhdistymisavustus vaikuttaa positiivisesti kuntaliitosten syntyyn. Koska Saarimaa ja Tukiaisen (2010) hyödyntävät valtion

liitostukisäännön luomaa luonnollista koeasetelmaa tilastollisessa analyysissään, on tällä muuttujalla kausaalitulkinta. Tätä muuttujaa koskevat tulokset eivät siis voi olla harhaisia puuttuvien selittäjien vuoksi, toisin kuin suurimmalla osalla muista muuttujista. Näin ollen yhdistymisavustuksella todella voidaan vaikuttaa kuntaliitospäätöksiin ja kyseinen järjestelmä toimii suunnitellulla tavalla. Tämän tuloksen perusteella ei voida kuitenkaan tehdä mitään johtopäätöksiä siitä, onko yhdistymisavustus nykymuodossaan hyvää politiikkaa. Tämän kysymyksen täsmällinen vastaus riippuu nimitäin siitä, ylittävätkö kuntaliitosten hyödyt tuen maksamiseen vaadittavien korotettujen verojen haitat.

On myös tärkeää saada selville, suhtautuvatko yhteistä liitosta harkitsevat kunnat eri tavalla liitokseen johtuen siitä, että nämä kunnat ovat erilaisia, esimerkiksi asukasluvultaan erikokoisia. Saarimaa ja Tukiainen (2010) tekevätkin edellä kuvatun liitostason analyysin lisäksi myös kuntatason analyysin. He selvittävät, reagoivatko erikokoiset kunnat eri tavalla omiin ja potentiaalisten liitoskumppanien kunta- ja valtuusto-ominaisuuksiin.

Tulosten mukaan politiikkaan liittyvät tekijät näyttäisivät vaikuttavan kuntaliitospäätöksiin myös kuntatasolla. Kuntaliitoksen hyväksyminen on todennäköisempää poliittisesti keskittyneissä valtuustoissa sekä isoissa että pienissä kunnissa. Pienempien kuntien valtuustot taas eivät näyttäisi pitävän kuntaliitosajatukselta sellaista kuntien kanssa, joiden valtuuston suurin puolue on sama kuin heidän oman valtuustonsa suurin puolue. Tämä voi tarkoittaa sitä, että valtuustossa olevat saman puolueen jäsenet koetaan uhkana tulevaisuudessa vaaleissa. Suuremmissa kunnissa tätä yhteyttä ei havaita, mikä johtunee siitä, että suuren kunnan valtuutetut eivät koe oman puolueen pienten kuntien ehdokkaita uhkana omalle uudelleen valinnalleen.

Poliittisen uran ja työuran tulevaisuuden näkymiä mittaavat muuttajat ovat tilastollisesti merkittäviä ja näiden muuttajien yhteys kuntaliitoksiin vaihtelee kuntakoon mukaan. Sekä kunnan työntekijöiden osuus valtuustosta että koko kunnan väestöstä on positiivisessa yhteydessä kuntaliitoksen hyväksyntään pienissä kunnissa. Saattaakin olla niin, että pienten kuntien valtuustojen jäsenet haluavat varmistaa omien (ja mahdollisesti äänestäjiensä) työpaikkojen säilymisen seuraavaksi viideksi vuodeksi. Kunnan työpaikkojen vähentäminen ja hallinnon tehostaminen on kenties todennäköisempää pienemmissä kunnissa, jos kuntaliitokseen ei päädytä.

Eräs kiinnostava havainto paikallispolitiikan vaikutuksista kuntaliitospäätöksiin on kuntaliitoksen aiheuttaman valtuuston pienenemisen erilainen vaikutus erikokoisissa kunnissa. Tulokset osoittavat, että suurten kuntien valtuustot hakeutuvat liitoksiin, joissa menetetään vain vähän valtuustopaikkoja, kun taas pienten kuntien valtuustot hyväksyvät mieluummin liitoksen, jossa valtuustopaikat vähenevät paljon. Tämä tulos on odotusten vastainen uudelleenvalinnan näkökulmasta. Voitaisiin olettaa, että suurten kuntien valtuuston jäsenet, joiden valinta uuden

kunnan valtuustoon on todennäköisempää, hyväksyisivät kuntaliitoksen, kun valtuustopaikkoja häviää paljon. Pienten kuntien valtuutettujen taas voisi olettaa maksimoivan uudelleenvalintamahdollisuutensa suosimalla kuntaliitoksia, joissa menetetään vain vähän valtuustopaikkoja.

Tuloksen eräs selitys voisi olla valtuutettujen valikoitumisprosessin erilaisuus erikokoisissa kunnissa. Suurissa kunnissa kilpailu valtuustopaikoista on huomattavasti kovempaa kuin pienissä kunnissa. Saarimaan ja Tukiaisen (2010) tutkimuksessa havaitaankin, että valittujen valtuutettujen määrä suhteessa ehdolla olleisiin korreloi negatiivisesti kunnan väestön määrän kanssa. Suurissa kunnissa valtuustoon ehdolla olevat edustajat joutuvat siis aidosti kilpailemaan valtuustopaikasta, jolloin voidaan olettaa, että eniten vaivaa nähneet ehdokkaat lopulta valitaan valtuustoon. Näin ollen nämä valtuutetut haluavat myös tulla uudelleenvalituksi kuntaliitoksen tapahtuessa. Vastaavasti pienissä kunnissa kilpailu valtuustopaikoista on vähäisempää. Lisäksi valtuustopaikan hyväksyminen ja valtuutetun toimi voidaan kokea pikemminkin julkisena palveluna kunnalle kuin yhtenä poliittisen uran askeleena. Toisin sanoen pienemmissä kunnissa sosiaalinen paine voi ohjata edustajia valtuustoon, jolloin kuntaliitokset tarjoavat keinon heikosti motivoituneille valtuutetuille vapautua valtuustovastuusta.

Yhteenvetona paikallispolitiikan vaikutuksista kuntaliitoksien hyväksymiseen voidaan todeta, että poliittinen ilmapiiri ja valtuutettujen itsekkäät kannustimet saattavat vaikeuttaa optimaalisten kuntaliitosten syntymistä. Tämä herättää kysymyksen siitä, minkä hallinnontason tulisi tehdä päätökset kuntaliitoksista. Eräs vaihtoehto voisi olla, että kuntaliitospäätökset tehtäisiin valtion tasolla ilman kuntien hyväksyntää. Tässä on kuitenkin tärkeää huomata, että optimaalisten kuntaliitosten toteuttaminen valtion toimesta vaatii huomattavan määrän informaatiota. Saattaa myös olla, että valtion tasolla törmätään samoihin kannustinongelmiin siinä mielessä, että esimerkiksi ministeriön päättäjillä voi olla omia vaikuttumia, jotka ovat ristiriidassa kuntalaisten etujen kanssa. Tämä lienee kuitenkin sitä epätodennäköisempää, mitä kauemmaksi päätöksenteko viedään niistä henkilöistä, joihin päätös vaikuttaa suoraan.

Saarimaa ja Tukiainen (2010) jättävät kysymyksen liitosten vaikutuksista jatkotutkimuksen kohteeksi. Tärkein syy tähän on se, että tutkimusaineistoa liitosten jälkeiseltä ajalta ei ole vielä kertynyt. Valtion luoma viiden vuoden irtisanomisuoja myös estää suurien vaikutusten syntyminen lähitulevaisuudessa. Jotain viitteitä liitoksien tehokkuuseduista antaa tulos siitä, että olemassa oleva kuntien yhteistyö perusterveydenhuollon kuntayhtymän muodossa selvästi lisäsi kuntaliitoksen todennäköisyyttä. Tämä tulos voi tarkoittaa sitä, että tällaiset kuntaliitokset eivät välttämättä johda kustannussäästöihin, koska kunnat hyödyntävät tuotannon mittakaavaetuja jo kuntayhtymien kautta. Toisaalta nämä liitokset voivat parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä, kun kuntayhtymän muodossa tuotetut palvelut siirtyvät liitoskunnan hoidettavaksi.

5 Loppupäätelmät

Tässä muistiossa käydään läpi kuntaliitosten kannalta olennaista taloustieteellistä kirjallisuutta keskittyen Saarimaan ja Tukiaisen (2010) kuntaliitosten syntymistä koskevaan tutkimukseen. Heidän tutkimuksensa päätulokset osoittavat, että paikallispolitiikalla on tärkeä rooli kuntaliitospäätöksissä. Valtuutetut näyttäisivät toimivan strategisesti omaa uudelleenvalintaansa ja työuraansa silmälläpitäen. Edelleen poliittisen voiman hajaantuminen näyttäisi vaikeuttavan kuntaliitoksen syntymistä ja myös poliittisilla voimasuhteilla on merkitystä siten, että Suomen Keskustan korkea osuus valtuustoissa vähentää kuntaliitoksen todennäköisyyttä. Luonnollisesti osa poliittisista muuttujista kuvaa kansalaisten mieltymyksiä, jolloin niiden kuuluukin vaikuttaa kuntaliitosten syntyyn. Tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että paikallispoliittinen rakenne voi vaikeuttaa kuntalaisten kannalta optimaalisten kuntaliitosten syntymistä tai johtaa epäoptimaalisten liitosten syntyyn.

Useat Saarimaan ja Tukiaisen (2010) analysoimat politiikkamuuttujat vaikuttavat päätöksentekoon siitä huolimatta, että heidän analyysissään on huomioitu kattava määrä kuntien ja liitosten väestöllisiä, taloudellisia ja maantieteellisiä ominaisuuksia. Näin ollen on uskottavaa, että politiikkamuuttujat mittaavat valtuuston ominaisuuksien vaikutuksia sen jälkeen, kun kuntalaisten mieltymykset on jo otettu huomioon. Tästä huolimatta tulokset ovat koeasetelmaa hyödyntävää yhdistymisavustuksen analysointia lukuun ottamatta korrelaatiotuloksia, eikä niille voi antaa kausaalitulkintaa. Poliitiikkatekijöistä valtuustopaikkojen menetystä mittaava muuttuja on lähellä satunnaistettua koeasetelmaa, koska muutoksen suuruuden määrittää lakisääteinen kunnan väkilukuun pohjautuva valtuuston koko, johon kunnat eivät voi itse vaikuttaa. Samoin kuntatyöntekijöiden valtuustosuuden vaikutus liitoksiin on kohtalaisen luotettavasti riippumaton mahdollisista puuttuvista selittäjistä, koska analyysissä kontrolloidaan kuntatyöntekijöiden osuus kunnan väestöstä.

Saarimaa ja Tukiainen (2010) havaitsivat myös, että useat kuntien väestörakenteeseen, maantieteellisiin tekijöihin, talouteen ja toimintamuotoihin liittyvät muuttujat selittävät suuren osan kuntaliitosten muodostamisesta. Näin ollen voidaan sanoa, että kuntalaisten etua on selvästi ajateltu liitoksia tehtäessä. Lisäksi he tarkastelevat valtion yhdistymisavustuksen vaikutusta kuntaliitoksiin. Tulosten mukaan valtion yhdistymisavustuksella on vaikutusta siihen, millaisia liitoksia syntyy. Näin ollen valtio voi periaatteessa korjata paikallispoliittisen prosessin synnyttämät ongelmat oikein suunnitellulla tukipolitiikalla. Optimaalisen tukipolitiikan suunnittelu on kuitenkin haastavaa.

Lähteet

- Aaltonen, J. (2006): Perusterveydenhuollon menoeroja selittävät tekijät ja terveystalouden kustannustehottomuus. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-keskustelualoitteita 403. Helsinki.
- Aaltonen, J. (2009): Terveystalouden tuottavuus- ja tehokkuuseroja selittävät tekijät. Teoksessa Aaltonen J. – Järviö M-L. – Luoma K. (toim.). *Terveystalouden tehokkuutta ja tuottavuutta selittävät tekijät*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-julkaisuja 49. Helsinki.
- Aaltonen, J. – Kirjavainen, T. – Moisio, A. (2006): Efficiency and Productivity in Finnish Comprehensive Schooling 1998–2004. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 127. Helsinki.
- Alesina, A. – Spolaore, E. (1997): On the Number and Size of Nations. *Quarterly Journal of Economics* 112(4), s. 1027-1056.
- Alesina, A. – Spolaore, E. (2003): *The Size of Nations*. Cambridge, MIT Press.
- Besley, T. – Case, A. (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85(1), s. 25–45.
- Blom-Hansen, J. (2010): Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies* 33(1), s. 51–73.
- Bolton, P. – Roland, R. (1997): The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis. *Quarterly Journal of Economics* 112(4), s. 1057-1090.
- Bradford, D. F. – Oates, W. E. (1974): Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure. Teoksessa H. Hochman and G. Peterson (eds.): *Redistribution through Public Choice*. New York: Columbia University Press.
- Ellingsen, T. (1998): Externalities vs. Internalities: A Model of Political Integration. *Journal of Public Economics* 68, 251-268.
- Hinnerich, B. T. (2009): Do Merging Local Governments Free Ride on their Counterparts Facing Boundary Reform? *Journal of Public Economics* 93, s. 721–728.
- Imbens, G. – Lemieux, T. (2008): Regression discontinuity designs: A guide to practice. *Journal of Econometrics* 142(2), s. 615–635.
- Kangasharju, A. – Aaltonen, J. (2006): Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-tutkimuksia 119, Helsinki.

- Miceli, T. J. (1993): The Decision to Regionalize in the Provision of Education: An Application of the Tiebout Model. *Journal of Urban Economics* 33(3), s. 344-360.
- Moisio, A. – Loikkanen, H. A. – Oulasvirta, L. (2010): Public services at the local level – The Finnish way. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT-policy reports 2. Helsinki.
- Moisio, A. – Uusitalo, R. (2003): Kuntien yhdistymisten vaikutus kuntien menoihin. Sisäasianministeriön julkaisu 4, Helsinki.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, s. 1120–1149.
- Oates, W. E. (2008): On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal* LXI, No. 2, s. 313–334.
- Persson, T. – Tabellini, G. (1996): Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard. *Econometrica* 64(3), s. 623–646.
- Rincke, J. (2009): Yardstick Competition and Public Sector Innovation. *International Tax and Public Finance* 16(3), s. 337–361.
- Saarimaa, T. – Tukiainen, J. (2010): Coalition Formation and Political Decision Making: Evidence from Finnish Municipal Mergers. VATT working papers 19.
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5), s. 416-424.
- Vigneault, M. (2007): Soft Budget Constraint. Teoksessa R.A. Boadway & Shah (toim.): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Weingast, B.R. (2009): Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics* 65, s. 279–293.

VATT MUISTIOT SARJASSA ILMESTYNEET JULKAISUT
IN VATT MIMEO SERIES PUBLISHED PUBLICATIONS

1. Aaltonen Juho – Kangasharju Aki – Moisio Antti: Vuoden 2009 kuntaliitokset – Kuvailutietoa kunnista. Helsinki 2009.
2. Kari Seppo: Vapaaehtoinen varautuminen vanhuusiän menoihin – laskelmia yksityisen eläkesäästämisen julkistaloudellisista nettovaikutuksista. Helsinki 2009.
3. Hämäläinen Kari: Kvantitatiivinen politiikka-arviointi – Esiselvityksen taustamuistio. Helsinki 2009.
4. Jahnsson Niklas: Paikkatietoanalyseistä kuntatutkimuksessa. Helsinki 2009.
5. Kuusi Osmo: Sivistysbarometri kansallisen keskustelun avaajana sivistyksestä ja tulevaisuuden osaamistarpeista. Selvityshenkilön raportti. Helsinki 2009.
6. Tuuli Jukka: Polttoaineveron ja muiden ympäristöverojen tulonjakovaikutukset. Helsinki 2009.
7. Eerola Essi – Kari Seppo: Verotuksen neutraalisuus eräissä pääomaveromalleissa. Helsinki 2010.
8. Harju Jarkko – Karikallio Hanna – Matikka Tuomas: Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. Helsinki 2010.
9. Kerkelä Leena: Suomen ja Viron välinen rajakauppa. Helsinki 2010.
10. Harju Jarkko – Kosonen Tuomas: Ravintoloiden arvonlisäveroalennuksen hintavaikutukset. Helsinki 2010.
11. Honkatukia Juha: Puolustusvoimien kansantaloudelliset vaikutukset. Helsinki 2010.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
P.O.Box 1279
FI-00101 Helsinki
Finland

ISBN 978-951-561-952-5
ISSN 1798-0321