

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu

# **Kuntaliitoksella kohti suuruuden ekonomian etuja ja optimaalisempaa paikallishallinnon kokoa?**

Kunnallistalous  
Pro gradu – tutkielma  
Maaliskuu 2013  
Ohjaaja:  
Jarmo Vakkuri

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu; kunnallistalous

Tekijä:

VUORINEN, LEA

Tutkielman nimi:

Kuntaliitoksella kohti suuruuden ekonomian etuja ja optimaalisempaa paikallishallinnon kokoa?

Pro gradu -tutkielma:

69 sivua

Aika:

Maaliskuu 2013

Avainsanat:

kuntaliitos, mittakaavaedut, suuruuden ekonomia, paikallishallinnon optimaalinen koko, allokatiivinen tehokkuus

---

Kuntaliitokset nähdään usein keinona parantaa kuntien palvelutuotannon taloudellista tehokkuutta. Samalla luodaan ajatus siitä, että paikallishallinnolle on olemassa optimaalinen koko, jossa se tuottaa palvelut tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Odotukset liittyvät teoriaan mittakaavaeduista, joita suurempi organisaatio pystyy hyödyntämään tuotannossaan ja näin alentamaan tuotannon yksikkökustannuksia. Nämä odotukset ovat tämän tutkimuksen kohteena ja tutkimuksessa on tavoitteena selvittää pysytäänkö kuntaliitoksella hillitsemään palvelutuotannon menojen kasvua.

Teoria mittakaavaeduista on kehittynyt yksityisellä sektorilla, teollisessa tuotannossa, ja sen soveltamiseen julkisessa palvelutuotannossa liittyy useita epävarmuustekijöitä. Käytännössä skaala- ja mittakaavaetujen syntyminen on epätodennäköistä suurimmassa osassa julkisia palveluja. Suuremmat paikallishallinnon yksiköt saattavat kuitenkin hyötyä muista taloudellisista eduista, esimerkiksi yhdistelmäetujen kautta.

Mittakaavaedut ja tekninen tehokkuus muodostavat vain yhden puolen paikallishallintojen palvelutuotannosta. Toinen puoli muodostuu palvelutuotannon vastaavuudesta asukkaiden preferenssien ja tarpeiden kanssa, eli allokatiivisesta tehokkuudesta. Teoriassa paikallishallinnon optimaalinen koko muodostuu näiden kahden tekijän kompromissina. Tekninen tehokkuus vaatii toteutuakseen suuremman paikallishallinnon yksikön, kun taas allokatiivinen tehokkuus toteutuu parhaiten pienissä yksiköissä.

Tutkimuksessa tarkastellaan tapaustutkimuksen luonteen mukaisesti Akaan talouden ja palvelutuotannon kehitystä vuosien 2005–2010 aikana. Viiala ja Toijala solmivat kuntaliitoksen vuonna 2007 ja yhdistyivät tuolloin Akaan kaupungiksi. Kuntien talous- ja toimintatilastojen, väestörakennetilastojen sekä Akaan, Viialan ja Toijalan tilinpäätösten avulla tutkimuksessa analysoidaan Akaan raha- ja käyttötalouden sekä palvelutuotannon kehitystä. Käyttötalouden osalta tarkastelun alla on sosiaali- ja terveystoimi, opetus- ja kulttuuritoimi sekä yleishallinto.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että palvelutuotannon kustannusnousun hillitseminen vaatii palvelutuotannon rakenteiden ja prosessien uudistamista. Itsessään kuntaliitos ei johda taloudellisesti tehokkaampaa palvelutuotantoon. Organisaation kasvaessa liian suureksi monimutkaiset hallinto- ja johtamisprosessit sekä niistä syntyvät kustannukset saattavat ylittää muut taloudelliset edut, jolloin syntyy mittakaavahaittoja. Paikallishallinnon kontekstissa ei tule myöskään unohtaa, että tekninen tehokkuus muodostaa vain yhden puolen kokonaisuudesta ja paikallishallinto toimii tehokkaasti ainoastaan, kun myös allokatiivinen tehokkuus toteutuu parhaimmalla mahdollisella tavalla.

# Sisällys

<b>1 JOHDANTO JA TUTKIMUKSEN ASETTELU.....</b>	<b>5</b>
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen.....	5
1.2 Tutkimusaiheen relevanttius ja yhteiskunnallinen viitekehys.....	6
1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma.....	8
1.4 Tutkimusmenetelmät.....	8
1.4.1 Tutkimustulosten yleistettävyyys.....	10
1.4.2 Tutkijan valinnat.....	10
1.4.3 Tutkimuksen keskeiset rajaukset.....	11
1.5 Tutkimuksen eteneminen.....	12
<b>2 TEORIA SKAALA- JA MITTAKAAVAEDUISTA.....</b>	<b>14</b>
2.1 Skaala-, mittakaava- ja yhdistelmäedut.....	14
2.1.1 Skaalatuetot.....	14
2.1.2 Mittakaavaedut.....	15
2.1.3 Yhdistelmäedut.....	16
2.2 Mittakaavaedut tuotannossa.....	17
2.2.1 Yrityksen tuotannon mittakaavaedut ja sen yhteys kaupunkien kasvuun.....	17
2.2.2 Mittakaava- ja yhdistelmäedut paikallishallinnon palvelutuotannossa.....	18
2.2.3 Paikallishallinnon koko ja palvelutuotannon kustannukset .....	19
2.3 Palvelujen ja tuotannon ominaisuuksien vaikutus mittakaavaetuihin .....	23
<b>3 PAIKALLISHALLINTOJEN RAKENNE JA KOKO .....</b>	<b>27</b>
3.1 Optimaalista kokoa määrittävät tekijät.....	27
3.1.1 Suuruuden ekonomian ja allokatiivisen tehokkuuden välinen kompromissi.....	27
3.1.2 Muut optimaaliseen kokoon vaikuttavat tekijät.....	29
3.1.3 Hajautettu vai keskitetty palvelutuotanto?.....	31
3.1.4 Pareto-optimaalinen palvelutuotanto.....	33
3.2 Paikallishallintojen rakenteelliset muutokset kansainvälisesti.....	36
3.2.1 Australia.....	36
3.2.2 Iso-Britannia.....	36
3.2.3 Ruotsi ja Tanska.....	37
3.3 Saavutetaanko paikallishallintojen yhdistämisellä optimaalinen koko?.....	38
3.4. Teoreettisen viitekehysten yhteenvedo.....	40
<b>4 CASE: AKAAN KUNTALIITOS JA TALOUDEN KEHITYS VUOSINA 2005–2010.....</b>	<b>43</b>
4.1 Akaan kaupunki ja kuntaliitoksen tausta.....	43
4.2 Akaan, Viialan ja Toijalan rahatalouden kehitys vuosina 2005–2010.....	46
4.3 Akaan käyttötalouden ja palvelutuotannon kehitys vuosina 2005–2010.....	49
4.3.1 Sosiaali- ja terveystoimi.....	51
4.3.1.1 Lasten päivähoito .....	52
4.3.1.2 Vanhusten- ja vammaisten palvelut.....	53
4.3.1.3 Terveystoimien palvelut.....	55
4.3.2 Opetus- ja kulttuuritoimi.....	57
4.3.3 Yleishallinto.....	60
4.4 Tutkimustulosten yhteenvedo.....	61
<b>5 JOHTOPÄÄTELMÄT.....</b>	<b>64</b>
<b>LÄHDELUETTELO.....</b>	<b>67</b>

## Kuviot

Kuvio 1: Skaalatehokkuus (Dollery ym. 2008, 170).....	15
Kuvio 2: Väestön määrän ja yksikkökustannuksien välinen suhde (Holzer ym. 2009, 8).....	21
Kuvio 3: Paikallishallinnon koon mahdolliset vaikutukset tuloksellisuuteen (Andrews ym. 2006, 7).....	22
Kuvio 4: Akaan, Pirkanmaan maakunnan, kaupunkimaisten kuntien ja koko maan väestörakenne vuonna 2010.....	45
Kuvio 5: Viialan ja Toijalan väestön jakautuminen ikäluokkiin vuonna 2006.....	45
Kuvio 6: Toijalan ja Viialan tilinpäätöstunnuslukuja vuosina 2005 ja 2006.....	47
Kuvio 7: Akaan tilinpäätöstunnuslukuja vuosina 2007–2010.....	49
Kuvio 8: Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisten nettokustannusten muutos prosentteina vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa) .....	51
Kuvio 10: Lasten päivähoidon nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa).....	52
Kuvio 11: Vanhusten- ja vammaisten palvelujen nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa).....	54
Kuvio 12: Terveystoimen nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa).....	56
Kuvio 13: Opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaisten nettokustannusten muutos prosentteina vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa).....	58
Kuvio 14: Esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa).....	59
Kuvio 15: Yleishallinnon nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa) yhdistymisavustukset eliminoituna.....	60

# 1 JOHDANTO JA TUTKIMUKSEN ASETTELU

## 1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Kuntaliitosten taustalla vaikuttavat voimakkaasti taloudelliset syyt ja liitokset nähdään usein keinona parantaa kuntien taloudellista tilannetta. Suuremman väestöpohjan ja alueen uskotaan luovan paremmat mahdollisuudet tuottaa tehokkaammin ja paremmin julkisia palveluita. Nämä odotukset liittyvät teoriaan mittakaavaeduista, jonka mukaan suurempi tuotantoyksikkö pystyy hyödyntämään tehokkaammin käytettävissä olevat tuotannontekijät. ”Suurempi on parempaa” -ajattelutapa on iskostunut julkiselle sektorille ja paikallishallintojen palvelutuotantoon.

Kuntaliitokset ja niiden vaikutukset palvelutuotannon kustannuksiin ovat kiinnostaneet tutkijoita jo vuosikymmenien ajan. Aihetta on tutkittu paljon kansainvälisesti ja tutkimuksia on tehty monissa eri maissa. Tulokset ovat kuitenkin olleet erilaisia sen mukaan, mitä on mitattu, miten tutkimus on toteutettu ja miltä aikaväliltä aineisto on kerätty. Usein tutkimusten taustalla on ollut paikallishallinnon reformi, jota poliittiset päättäjät ovat perustelleet suuruuden ekonomian eduilla. Tutkimustulosten ristiriitaisuuden vuoksi osa tutkijoista suhtautuu epäilevästi mittakaavaetujen olemassaoloon paikallishallintojen organisaatioissa ja palvelutuotannossa. Nämä tutkijat kokevat, että mittakaavaetuja ei pitäisi käyttää argumenttina paikallishallintojen yhdistämisen puolesta.

Käsitys palvelutuotannon tehostamisesta kunnan kokoa suurentamalla liittyy teoriaan skaala- ja mittakaavaeduista, joita suurempi organisaatio tai yksikkö pystyy hyödyntämään tuotannossaan ja näin pienentämään yksikkökustannuksia. Teoria skaala- ja mittakaavaeduista on kehittynyt teollisessa tuotannossa, yksityisellä sektorilla. Teollinen tuotanto on kuitenkin kaukana julkisesta palvelutuotannosta, ja näin ollen teorian soveltaminen on haasteellista ja siihen liittyy monia epävarmuustekijöitä.

Mittakaavaetujen avulla on teoriassa mahdollista määrittää tuotantoyksikön optimaalinen koko, jossa taloudellinen tehokkuus on parhaimmillaan. Koon kasvaessa liian suureksi mittakaavahaittoja alkaa esiintyä eikä tuotanto ole enää tehokasta. Optimaalisessa ratkaisussa tuotantoyksikön koko ei ole liian pieni eikä liian suuri. Paikallishallinnon optimaalisen koon löytäminen ei ole yksinkertaista vaan usein jopa mahdotonta. Tämä on seurausta pitkälti paikallishallinnon tuottamien palvelujen luonteesta ja määrästä. Toisaalta mittakaavaedut muodostavat vain yhden puolen julkisen palvelutuotannon optimaalisesta tilanteesta. Toinen puoli muodostuu palveluita käyttävien

kuntalaisten tarpeiden ja preferenssien mahdollisimman hyvästä vastaavuudesta palvelutarjonnan kanssa.

Ristiriitaisista tutkimustuloksista huolimatta ajatus suuruuden ekonomiasta elää vahvana. Paikallishallintojen yhdistäminen nähdäänkin usein keinona vähentää julkisen palvelutuotannon kustannuksia ja lisätä taloudellista tehokkuutta. Tavoitteiden toteutuminen riippuu kuitenkin monesta tekijästä, eikä yhtä optimaalista kaikille sopivaa paikallishallinnon kokoa ole löydetty. Englanniksi asian voi tiivistää lauseeseen ”*one size does not fit all*”.

Suomessa kuntaliitosten tämän hetkinen huippupiste nähtiin vuonna 2009, kun Paras-hankkeen myötä yhteensä 67 kuntaa hävisi Suomen kartalta. Kuntaliitoksia on toteutettu Suomessa aikaisemminkin. Esimerkiksi tämän tutkimuksen case-kuntana oleva Akaa aloitti toimintansa vuonna 2007, kun Toijala ja Viiala yhdistyivät. Nyt suunnitteilla oleva kuntarakenteen uudistus on osoittanut sen, kuinka tärkeitä kunnat ja niiden kautta syntyvä kotipaikkaidentiteetti ovat suomalaisille. Uudistusta on vastustettu hyvinkin tunteellisesti eikä järkisyitä usein haluta kuunnella. Ovatko tunneperäiset syyt kuitenkin oikeassa? Onko suuri rumaa ja onko pieni kaunista?

## **1.2 Tutkimusaiheen relevanttius ja yhteiskunnallinen viitekehys**

Vuoden 2009 kansantalouden taantuma heikensi voimakkaasti julkisen talouden tilaa. Vuonna 2010 julkisen sektorin menoaste kohosi 6 prosenttiyksikköä ja rahoitusasema oli 7 prosenttiyksikköä heikompi kuin ennen finanssikriisiä. Julkisyhteisöjen velka oli 48,3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Kuntien lainakanta on kolminkertaistunut 2000-luvulla ja oli noin 12 miljardia euroa vuonna 2010. (VM 5a/2012.) Vuonna 2012 julkisen talouden ennustetaan pysyvän alijäämäisenä sekä velkasuhteen nousevan 52 prosenttiin bruttokansantuotteesta. (VM Suhdannekatsaus 1/2012.)

Valtiovarainministeriön (49/2010) esittämien arvioiden mukaan julkisen talouden kestävyysvaje tulee olemaan noin 5 prosenttia BKT:stä vuonna 2015. Kuntatalouteen tästä summasta kohdistuu noin puolet. Julkisen talouden tasapainottamisen keskeisiä osa-alueita ovat julkisten menojen vähentäminen, verotulojen kasvattaminen ja rakenteellisten uudistusten tekeminen (VM 5a/2012). Kuntien menokehityksen hillintä on keskeisessä osassa julkisen talouden kestävyysvajeen kannalta, sillä kunnat muodostavat 60 prosenttia julkisen talouden kulutusmenoista (VM 49/2010).

Kuntien menojen kasvu on ollut nopeaa viime vuosina, ja tulevaisuudessa palvelutarpeet lisääntyvät muun muassa väestön ikääntymisen seurauksena. Tilastokeskuksen (SVT/a) mukaan kuntien menojen kasvu kiihtyi vuonna 2011 ja käyttömenot nousivat 5 prosenttia edellisestä vuodesta. Vuonna 2010 menojen kasvu oli 3,6 prosenttia. Kuntien käyttömenoista 54,8 prosenttia ohjautui sosiaali- ja terveystoimeen ja 21,8 prosenttia opetus- ja kulttuuritoimeen. (SVT/a.)

Suomessa on toteutettu menneinä vuosikymmeninä ja 2000-luvulla kuntahallinnon uudistuksia, joiden tavoitteena on ollut hyvinvointipalvelujen turvaaminen ja kuntien toimintakyvyn vahvistaminen. Suuri kuntauudistus toteutettiin vuosina 1961–1982, kunta- ja palvelurakennemuutos vuosina 2007–2011, kaupunkiseutujen yhteistyön tukeminen 2000-luvulla sekä Helsingin seudun kehittäminen vuosina 1964–2011. Kaikkiaan 164 kuntaliitosta on toteutunut vuosien 1946 ja 2013 aikana. Suuren kuntauudistuksen aikana toteutui yhteensä 69 kuntaliitosta ja Paras-hankkeen aikana 59 kuntaliitosta. 71 prosenttia kuntaliitoksista on ollut kahden kunnan liitoksia, jolloin kuntien määrä on kussakin tapauksessa vähentynyt yhdellä. 2000-luvun kuntaliitokset ovat vähentäneet erityisesti pienten, alle 2000 asukkaan kuntien määrää. (VM 5a/2012.)

Hallitus päätti vuonna 2012 toteuttaa kuntauudistuksen, jonka tärkeimpänä tavoitteena on tulevaisuudessa turvata julkiset palvelut kaikkialla Suomessa. Tavoitteena on muodostaa vahvat peruskunnat, jotka pystyvät myös järjestämään ja rahoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Tällä halutaan vahvistaa sosiaali- ja terveystalouden välistä integraatiota. Vahvojen peruskuntien ja väestöpohjaltaan suurempien kuntien nähdään vähentävän yhteistoimintatarvetta ja luovan taloudellisesti vakaampia kuntia. Kuntajaon kehittäminen tehdään sidoksissa työssäkäyntiin ja yhdyskuntarakenteeseen liittyviin tavoitteisiin. Tuleva rakennelaki korvaa Paras-hankkeen aikaisen puitelain. (Valtioneuvoston tiedote 180/2012.)

Suomen lisäksi myös muut pohjoismaat ovat viime vuosikymmenten saatossa uudistaneet paikallishallintoaan. Ruotsissa oli 2498 kuntaa vielä ennen 1950- ja 1970-luvuilla toteutettuja reformeja, mutta uudistusten seurauksena maahan jäi alle 300 kuntaa (Hanes 2003, 4). Tanskassa puolestaan toteutettiin kuntareformi vuonna 2007. Tällöin osittain vapaaehtoisten liitosten jälkeen kuntien määrä väheni kahdella sadalla ja tällä hetkellä maassa on 98 kuntaa. (Blom-Hansen 2009, 52.)

Myös muissa Euroopan maissa paikallishallintoja on uudistettu. Viimeisten 50 vuoden aikana monessa Länsi- ja Pohjois-Euroopan maassa paikallishallintojen lukumäärä on vähentynyt jopa

puolella. Muutos on ollut erityisen suuri Ruotsin ja Tanskan lisäksi myös Iso-Britanniassa. Ranskassa ja Sveitsissä paikallishallintojen määrä on myös vähentynyt, mutta ei yhtä radikaalisti. Italiassa puolestaan uudistusten myötä paikallishallintojen määrä on kasvanut. Euroopan ulkopuolella paikallishallintojen reformeja on tehty viime vuosina muun muassa Jordaniassa, Sudanissa ja Zimbabwessa. USA:ssa paikallishallinnon muutokset ovat olleet vähäisiä ja paikallishallintojen määrä on jopa hieman kasvanut vuosien saatossa. Sen sijaan Yhdysvalloissa paikallishallintoja on rohkaistu yhdistämään koulualueita (school districts). Niiden määrä väheni huomattavasti vuosien 1952 ja 1982 välisenä aikana. (Fox & Gurley 2006, 4-5.)

### **1.3 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma**

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, pystytäänkö kuntaliitoksen kaltaisella rakennemuutoksella hillitsemään palvelutuotannon kustannusten kasvua. Tähän tutkimuskysymykseen etsitään vastausta tarkastelemalla kuntaa ja paikallishallintoa organisaatiotalouden näkökulmasta teoreettisen viitekehyksen ja tapaustutkimuksen kautta. Päähuomio keskittyy kunnan palvelutuotantoon, kustannuskehitykseen kuntaliitoksen yhteydessä sekä kustannusrakenteisiin.

Odotukset kuntaliitoksen menojen hillitsevistä vaikutuksista liittyvät käsitykseen siitä, että yksikkökokoja suurentamalla pystytään parantamaan palvelutuotannon taloudellista tehokkuutta. Tutkimuksessa aihetta lähestytään selvittämällä paikallishallintojen mahdollisuuksia hyödyntää mittakaavaetuja palvelutuotannossaan sekä käsittelemällä kansainvälisiä tutkimuksia. Paikallishallinnon ei voida nähdä toimivan tehokkaasti ellei myös allokatiivinen tehokkuus toteudu. Näiden kahden tekijän näkökulmasta tutkimuksessa pohditaan paikallishallinnon optimaalisen koon määrittämiseen liittyvää problematiikkaa.

Tutkimuskysymykseen etsitään vastausta myös tapaustutkimuksen avulla, jossa seurataan Akaan kaupungin talouden kehitystä vuosina 2005–2010. Tarkasteluajanjaksolle sijoittuu Viialan ja Toijalan kuntaliitos, jonka jälkeen Akaan kaupunki aloitti toimintansa. Akaan rahataloutta ja palvelutuotannon kustannuskehitystä tutkitaan tilastojen ja tilinpäätöskertomusten kautta. Tavoitteena on löytää vastaus kysymykseen, hillitsikö kuntaliitos Akaassa palvelutuotannon menojen kasvua.

### **1.4 Tutkimusmenetelmät**

Tutkielmassa toteutetaan empiirinen tapaustutkimus, jossa hyödynnetään erilaisia aineistoja ja tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksen case-kuntana on Akaa, joka sijaitsee Pirkanmaan maakunnassa. Akaan kaupunki syntyi 1.1.2007, kun Toijalan kaupunki ja Viialan kunta yhdistyivät. Tutkimusaineistot koostuvat taloustilastoista, väestötilastoista ja tilinpäätösdokumenteista. Tilastoaineistosta huolimatta tutkimuksessa ei käytetä tilastollisia menetelmiä vaan tutkimusote on laadullinen.

Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteiden mukaisesti tutkimus ei etene yhtä suoraviivaisesti kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Aineiston kerääminen, käsittely sekä analyysi lomittuvat laadullisen tutkimuksen edetessä ja tutkimuksen eri vaiheet kietoutuvat tiiviisti yhteen. Tapaustutkimus on hyvin aineistosidonnaista ja aineiston käsittely systemaattista. Tarkoituksena on että, lukijan on mahdollista seurata tutkijan päättelyä ja näin arvioida analyysin onnistumista. (Uusitalo 1995, 80–82.) Tutkimuksessa noudatetaan deduktiivista päättelyä, jolloin edetään yleisestä yksityiseen, teoriasta empiriaan. Empiirisen tutkimuksen tuloksia peilataan teoreettiseen viitekehukseen sekä analysoidaan sitä, kuinka hyvin empiirisen tutkimuksen tulokset ovat suhteutettavissa teoriaan. Teoreettinen viitekehys toimii myös välineenä tapaustutkimuksen tulosten analysoinnissa.

Tapaustutkimusta käytetään yleisesti tutkittaessa ilmiötä, joka on monimutkainen ja sisältää erilaisia näkökulmia sekä yhteiskunnallisia prosesseja. Erityisesti yhteiskunnallinen konteksti on usein kiinteästi yhteydessä tutkittavaan ilmiöön. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 42.) Kunnat ja kuntaliitokset tutkimusaiheena sisältää näitä kaikkia ominaisuuksia, jolloin tapaustutkimus muodostaa luonnollisen tutkimusympäristön. Tapaustutkimuksessa korostuu myös ilmiön toimintaympäristön merkitys ja ilmiön analysointi on yhteydessä poliittiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen kontekstiin (Laine ym. 2007, 46). Suomalaiset kunnat ovat monimuotoisia, suhteellisen itsenäisiä organisaatioita, joiden toimintaan vaikuttavat erilaiset taustatekijät, kuten väestörakenne, yritysten sijoittuminen sekä sijainti. Toisaalta niiden toiminta on myös kiinteästi sidoksissa koko yhteiskuntaan.

Robert K. Yin (1989, Uusitalo 1995, 76) määrittelee tapaustutkimuksen empiiriseksi tutkimukseksi, jossa ilmiötä tutkitaan monenlaisen aineiston avulla sen luonnollisessa ympäristössä. Tapaustutkimus on harvoin puhtaasti kvalitatiivinen tutkimus, ja kvantitatiivisen aineiston käyttö on hyvin yleistä. Haastattelujen tekeminen ja dokumenttien analysointi voivat olla osana tapaustutkimusta. Tapaustutkimusta voidaan kuvailla harkinnanvaraiseksi otannaksi, jolloin

tapauksen valinta perustuu erilaisiin kriteereihin. Kyseessä voi olla teorian kannalta esimerkiksi erityisen kriittinen, ainutlaatuinen tai paljastava tapaus. (Uusitalo 1995, 76–77.)

Eksploratiivisen eli etsinnällisen tutkimusotteen keinoin tutkimuksessa on tarkoitus pyrkiä löytämään tekijöitä, jotka vaikuttavat julkisen palvelutuotannon menojen hillintään. Eksploratiivinen tutkimusote antaa harvoin suoria vastauksia tutkimusongelmiin. Sen sijaan etsinnällisin keinoin pystytään saamaan vihjeitä siitä, mistä vastauksia mahdollisesti voisi löytyä sekä toisaalta kehittää teoreettisia näkökulmia ilmiöön liittyen. (Uusitalo 1995, 62.)

#### **1.4.1 Tutkimustulosten yleistettävyys**

Tutkimustulosten yleistettävyttä pohdittaessa tulee ottaa huomioon kaksi asiaa. Ensinnäkin tapaustutkimuksella ei pyritä samanlaiseen yleistettävyteen kuin esimerkiksi tilastotieteellisiin menetelmiin. Tapaustutkimuksen avulla tähdätään ensisijaisesti analyyttiseen yleistettävyteen. Tilastotieteelliseen yleistettävyteen pyritään valitsemalla otos mahdollisimman hyvin perusjoukkoa kuvaavaksi, mutta tapaustutkimuksessa tavoitteena voidaan pitää aineiston teoreettista edustavuutta. Tämä toteutuu, kun aineisto vastaa olennaisilta osin tutkimusongelman piirteitä. (Laine ym. 2007, 27.) Toiseksi, suomalaiset kunnat ovat hyvin erilaisia, niin kooltaan, väestöltään, organisaatioltaan kuin palvelutuotannon rakenteelta. Yleistäminen kuntien kesken on näin ollen jo lähtökohdiltaan hyvin haastavaa millä tahansa tutkimusotteella.

Tapaustutkimuksen tuloksia on mahdollista yleistää koskemaan kyseistä tapausta laajempaa kokonaisuutta tai vaihtoehtoisesti tutkija voi yleistää tuloksia ainoastaan tapauksen sisällä. Tutkijan tulee tehdä tutkimuksen strategiset valinnat siten, että tapauksesta saadaan tarpeeksi laaja kuva, jolloin yleistäminen on jollakin tasolla mahdollista. (Uusitalo 1995, 78–80.) Tähän tavoitteeseen pyritään tässä tutkimuksessa tarkastelemalla case-kuntaa mahdollisimman monipuolisen aineiston kautta sekä toteuttamalla sekä pitkittäis- että poikittaisvertailuja. Tapaustutkimuksen kohteen monipuolinen havainnointi on mahdollista, koska tutkimuskohteeksi on valittu vain yksi kuntaliitos. Vastaavasti tämä heikentää tutkimustulosten yleistettävyttä laajemmin suomalaiseen kuntakenttään.

#### **1.4.2 Tutkijan valinnat**

Case-kunnan valinta tapahtui tässä tutkimuksessa etsimällä kuntaliitoksen toteuttaneista kunnista sellainen, joka täytti seuraavat vaatimukset. Ensinnäkin kuntaliitoksen piti olla tapahtunut vuosien

1997–2009 välillä, jotta taloudellisten mittarien pitkittäisvertailu olisi mahdollista. Vuonna 1997 tehdyn kirjanpituemuutoksen vuoksi tätä ennen tapahtuneet kuntaliitokset jäivät automaattisesti valinnan ulkopuolelle. Toisena kriteerinä valinnassa oli kuntien koko ennen yhdistymistä. Tavoitteena oli löytää kuntaliitos, jossa kaksi asukasmäärältään suhteellisen samankokoista kuntaa olivat yhdistyneet. Näin muutosten havaitseminen on todennäköisempää kuin, jos esimerkiksi hyvin pieni, maaseutumainen kunta yhdistyy suuren, kaupunkimaiseen kuntaan. Suuri osa 2000-luvun alkupuolella tapahtuneista kuntaliitoksista on edellä kuvatun tyyppisiä, jolloin Akaa tästä poikkeuksena valikoitui tapaustutkimuksen kohteeksi.

Tutkimuksessa tarkastellaan Akaan raha- ja käyttötalouden kehitystä sekä toiminnan merkittävimpiä muutoksia vuosina 2005–2010. Kuntaliitos toteutettiin vuonna 2007 ja tätä edeltävältä ajalta talouden kehitystä tarkastellaan erikseen Toijalan ja Viialan osalta sekä myös kuntien yhteenlasketuista luvuista. Jälkimmäinen tapa mahdollistaa pitkittäisvertailun toteuttamisen. Vuosi 2011 on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, jotta Kylmäkosken kunnan liittyminen Akaaseen voidaan jättää tutkimuksen ulkopuolelle. Akaan käyttötalouden kustannuskehitystä verrataan poikittaisvertailun avulla koko maan tasoon, muihin kaupunkimaisiin kuntiin sekä Pirkanmaan maakunnan kuntiin. Näin pystytään havaitsemaan ovatko kuntaliitoskunnassa tapahtuneet muutokset nähtävissä myös muissa kunnissa, vai poikkeako Akaan tilanne ja kehitys yleisestä tasosta.

Koko maan taso toimii yleisenä vertailukohtana kaikkiin suomalaisiin kuntiin. Vertailu kaupunkimaisiin kuntiin puolestaan kertoo Akaan kehityksestä verrattuna samantyyppisiin ja kokoiisiin kuntiin. Kuntien toiminta ja talous ovat myös kiinteästi sidoksissa kyseiseen alueeseen ja ympäristöön, esimerkiksi yritysten sijoittumisen kautta, jolloin Pirkanmaan maakunta kokonaisuutena toimii kolmantena vertailu kohteena. Vertailu olisi voitu vaihtoehtoisesti toteuttaa niin sanotun kuntaparin kautta, jolloin Akaata olisi verrattu toiseen yksittäiseen kuntaan. Kuntien taloustilastotietojen vertailtavuus kuitenkin paranee huomattavasti, kun niitä tarkastellaan suurempina kokonaisuuksina, koska tällöin yksittäisten kuntien erilaiset kirjaustavat eivät nouse esille ja aiheuta eroa, jota todellisuudessa ei ole olemassa.

### **1.4.3 Tutkimuksen keskeiset rajaukset**

Tutkimuksen keskittyminen yhteen kuntaan ja yhteen kuntaliitokseen tarjoaa tutkimusasetelman, jossa on mahdollista analysoida syvällisemmin palvelutuotannossa ja kunnan organisaatiossa tapahtuneita muutoksia. Lisäksi tutkimusasetelman kautta pystytään keskittymään laaja-alaisesti

palvelutuotannon, erityisesti sosiaali- ja terveystalouden, eri osa-alueiden tarkasteluun. Vertaamalla Akaan kehitystä kolmeen erityyppiseen vertailukohteeseen on mahdollista erottaa kuntaliitoksen mukanaan tuomat muutokset muista yleisemmällä tasolla, esimerkiksi lainsäädännön kautta tapahtuneista muutoksista. Tarkasteluajan rajautuminen kuuteen vuoteen tarjoaa myös mahdollisuuden tarkastella lähemmin yksittäisinä vuosina tapahtuneita muutoksia. Mitä pidemmällä aikavälillä kuntaliitoksen vaikutuksia tarkastellaan, sitä vaikeampaa voi olla kuntaliitoksen suoranaisten vaikutusten erottaminen muista alueella tapahtuneista muutoksista ja niiden vaikutuksista.

Kunnan talouden tarkastelussa on mahdollista erottaa toisistaan kaksi puolta, raha- ja reaalitalous. Nämä yhdessä muodostavat kokonaisuuden, jossa kunta rahoittaa, järjestää ja tuottaa palveluita. Skaala- ja mittakaavaedut syntyvät palvelutuotannossa ja sen eri prosesseissa, jolloin on luonnollista valita tarkastelu ympäristöksi reaalitalous. Raha- ja reaalitalous ovat kuitenkin saman asian kaksi eri puolta, joten rahatalouden rajaaminen täysin tarkastelun ulkopuolelle on mahdotonta.

Tutkimuksen yksi keskeinen raja on tehty jättämällä kuntaliitokseen liittyvä poliittinen ja hallinnollinen prosessi tarkastelun ulkopuolelle. Tutkimuksessa ei analysoida syitä, jotka kuntaliitokseen ovat johtaneet, eikä myöskään oteta kantaa siihen, oliko Akaan tapauksessa kuntaliitos oikea ratkaisu.

Taloudellisten näkökulmien lisäksi kuntaliitoksia olisi mahdollista analysoida monista muista lähtökohdista, kuten demokratiaan, kansalaisten tasa-arvoisuuteen sekä alueelliseen kehittämiseen liittyvistä näkökulmista. Kuntaliitoksia ja muita paikallishallintoreformeja suunniteltaessa mitään näkökulmaa ei tulisi sulkea tarkastelun ulkopuolelle, mutta tutkimuksen rajallisuuden vuoksi tarkastelun kohteena on ainoastaan taloudellinen näkökulma.

## **1.5 Tutkimuksen eteneminen**

Luvussa kaksi ja kolme tarkastellaan tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Luvussa kaksi kuvataan skaala- ja mittakaavaetuja sekä analysoidaan niitä suhteessa julkiseen palvelutuotantoon. Aiheen käsittelyssä lähdetään liikkeelle skaala-, mittakaava- ja yhdistelmäetujen teoreettisesta taustasta. Teoriat ovat lähtöisin yksityisen sektorin teollisesta tuotannosta, minkä vuoksi luodaan lyhyt katsaus mittakaavaetujen hyödyntämiseen yrityksen tuotannossa. Tämän jälkeen käsitellään teorioiden soveltamista paikallishallintojen julkiseen palvelutuotantoon sekä niitä rajoitteita, joita

tähän liittyy erityyppisten palvelujen osalta. Lisäksi pohditaan mittakaava- ja yhdistelmäetujen vaikutusta paikallishallinnon kokoon.

Luvussa kolme teoreettista pohdintaa laajennetaan palvelutuotannon allokatiiviseen tehokkuuteen, mikä ymmärretään tässä tutkimuksessa hyvinvoinnin taloustieteen mukaiseksi voimavarojen distribuutioksi. Paikallishallintojen optimaalista kokoa kuvataan teoreettisesti suuremman koon kautta saavutettavan taloudellisen tehokkuuden ja pienemmän koon paremman allokatiivisen tehokkuuden välisenä kompromissina. Lisäksi käsitellään myös muita tekijöitä, jotka liittyvät teoreettisella tasolla paikallishallinnon optimaalisen koon määrittämiseen. Tähän keskusteluun liittyy olennaisena osana myös fiskaalinen federalismi ja pohdinnat palvelutuotannon keskittämisestä ja hajauttamisesta. Luvun lopussa luodaan myös lyhyt katsaus muutamaa Euroopassa toteutettuun paikallishallinnon uudistukseen.

Tapaustutkimusta käsitellään luvussa neljä teoreettisten pohdintojen jälkeen. Luvun alussa kuvataan tapaustutkimuksen kohteena olevaa Akaan kaupunkia sekä Toijalan ja Viialan kuntien tilannetta ennen kuntaliitosta. Akaan taloudessa tapahtuneita muutoksia kuvataan ensin tilinpäätösten tunnuslukujen kautta ja tämän jälkeen tilastotietojen avulla Akaan käyttötalouden kustannuskehitystä analysoidaan pitkittäisvertailuna vuosien 2005 ja 2010 välillä sekä poikittaisvertailuna koko maan tasoon, kaupunkimaisiin kuntiin ja Pirkanmaan maakunnan kuntiin. Samalla luodaan katsaus Akaan palveluissa ja toiminnassa tapahtuneisiin muutoksiin tilinpäätöskertomusten avulla.

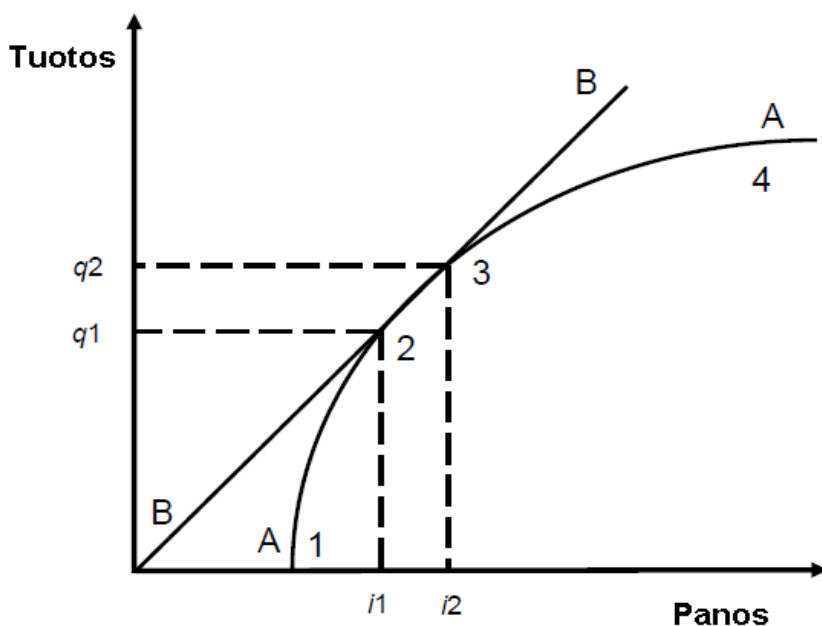
Tutkielman viimeisessä luvussa vedetään yhteen tutkimuksen johtopäätelmät sekä arvioidaan lyhyesti jatkotutkimusmahdollisuuksia.

## 2 TEORIA SKAALA- JA MITTAKAAVAEDUISTA

### 2.1 Skaala-, mittakaava- ja yhdistelmäedut

#### 2.1.1 Skaalatuotot

Skaalaetu saavutetaan, kun tuotantoyksikön kokoa suurennetaan ja tuotosten määrää lisäntyy suhteessa enemmän kuin panosten määrä. Skaalatuotot (returns to scale) viittaavat siihen miten tuotos reagoi kaikkien panosten yhteenlaskettuun lisääntymiseen tai vähentymiseen. Esimerkiksi, jos kaikki panokset kaksinkertaistuvat, tällöin skaalatuotos indikoi sitä, lisääntyvätkö tuotokset saman verran kuin panokset (vakioskaalatuotot, constant returns to scale), enemmän kuin panokset (lisääntyvät skaalatuotot, increasing returns to scale) vai vähemmän kuin panokset (vähenevät skaalatuotot, decreasing returns to scale). Yleisesti talousteoriassa oletetaan, että tuotannon kasvaessa skaalatuotot ensin lisääntyvät, sitten muuttuvat vakioiksi ja lopussa kääntyvät laskuun. Kuvioista 1 nähdään, että funktion AA 1-2 välisellä osuudella skaalatuotot kasvavat, välillä 2-3 skaalatuotot pysyvät vakiona ja lopussa välillä 3-4 ne kääntyvät laskuun. (Dollery, Byrnes & Crase 2008, 169–170.)



Kuvio 1: Skaalatehokkuus (Dollery ym. 2008, 170)

Tuotantoprosessissa erilaisia panoksia, kuten pääomaa, työvoimaa ja tarvikkeita, yhdistetään eri määrinä tekniseen prosessiin, ja aikaiseksi saadaan yksi tai useampi tuotos. Tuotantofunktio puolestaan kuvaa määriteltävissä olevien panosten ja tuotosten suhdetta, jolloin pystytään arvioimaan tuotantoprosessin ominaisuuksia. Näitä ominaisuuksia voidaan arvioida suhteessa skaalatuotoksiin. (Dollery & Fleming 2006, 7.)

Skaalatuottojen luonteeseen vaikuttaa kaksi eri tekijää. Ensinnäkin tuotannon lisääminen antaa mahdollisuuden erikoistumiseen, mikä puolestaan edesauttaa saavuttamaan paremman tuottavuuden. Toisaalta isoa tuotannon määrää voi olla vaikea hallita, mikä voi johtaa tuottavuuden laskuun. Lopulta tuotannon kasvaessa hallinnon ja johtamisen vaikeudet ylittävät erikoistumisesta saadut hyödyt, jolloin skaalatuotokset kääntyvät laskuun. (Dollery & Fleming 2006, 8.)

### **2.1.2 Mittakaavaedut**

Skaalatuotot viittasivat siis panosten ja tuotosten fyysiseen suhteeseen. Mittakaavateoria muuttaa tämän suhteen rahalliseen arvoon. Toisin sanoen lisääntyvät skaalatuotot johtavat mittakaavaetuihin (economies of scale), vakioskaalatuotot puolestaan tuottavat vakiomittakaavaetuja (constant economies of scale), ja vähenevät skaalatuotokset johtavat mittakaavahaittojen (diseconomies of scale) syntymiseen. Mittakaavaedut syntyvät, kun keskimääräiskustannukset laskevat tuotosten kasvaessa panoksia enemmän, ja mittakaavahaittoja puolestaan syntyy, kun keskimääräiskustannukset nousevat tuotosten kasvaessa panoksia vähemmän. Toisin sanoen mittakaavaetuja syntyy, kun tuotoksen lisääntyminen laskee sen yksikköhintaa. (Dollery ym. 2008, 169–170.)

Tuotannon sisäisiä mittakaavaetuja syntyy, kun tuotannon kapasiteetin lisäämisen aiheuttama kasvu kokonaiskustannuksissa on määrällisesti pienempi kuin tuotosten kasvu. Tällöin pitkän aikavälin marginaalikustannus on pienempi kuin pitkän aikavälin keskimääräiskustannus. Mittakaavaetujen syntymiseen vaikuttavat monet eri tekijät. Näitä ovat esimerkiksi työvoiman laajempi erikoistuminen sekä ne hallinnon yleiskustannukset ja johtamisprosessin kustannukset, jotka ovat kiinteät kaikilla tuotannon tasoilla. Mittakaavahaittoja voi esiintyä, jos esimerkiksi hallinto- ja johtamisprosessi muuttuu yhä monimutkaisemmaksi organisaation koon kasvaessa. Tällöin hallintokustannukset jokaista tuotosta kohti kasvavat. (Bailey 1999, 25–26)

Tuotantokustannukset koostuvat muuttuvista kustannuksista, jotka vaihtelevat panosten määrän mukaan sekä kiinteistä kustannuksista, jotka pysyvät vakioina tuotannon eri tasoilla. Kiinteiden

kustannusten jakautuessa suuremmalle määrälle tuotoksia, tuotannon marginaalikustannukset laskevat. Tuotantoprosessin luonteella on siis vaikutusta mittakaavaetujen syntymiseen. Korkeat kiinteät kustannukset johtavat siihen, että mittakaavaetujen syntyminen on todennäköisempää. Erilaisilla hyödykkeillä ja palveluilla on erilaiset tuotantofunktiot, jotka ilmentävät erilaisia yhdistelmiä fyysisiä voimavaroja sekä henkilöstövoimavaroja. Mittakaavaetujen esiintymisen todennäköisyys vaihtelee tuotantofunktion ja -prosessin luonteen mukaan. (Alan 2003; Dollery & Crase 2004, 268.)

Konkreettisesti mittakaavaetujen hyödyntäminen organisaatiossa tarkoittaa talouden tehostamista yksikkökoko suurentamalla ja sen mukanaan tuomilla skaalaeduilla. Suuremman koon ansioista kiinteät kustannukset jakautuvat useamman yksikön kesken ja näin keskimääräiset yksikkökustannukset laskevat, jolloin tuotanto on tehokkaampaa. Tuotantoa kannattaa laajentaa kunnes tuotannon kasvattamisen marginaalitulo on yhtä suuri kuin sen marginaalikustannus. Mittakaavahaittoja voi syntyä, jos yksikkökoko kasvaa liian suureksi ja rajakustannukset ylittävät keskimääräiset kustannukset. (Laakso & Loikkanen 2004, 71; Vakkuri, Kallio, Tammi, Meklin & Helin 2010, 36.)

### **2.1.3 Yhdistelmäedut**

Mittakaavaedut (economies of scale) sekoitetaan usein käsitteeseen yhdistelmäeduista (economies of scope). Yhdistelmäedut viittaavat niihin taloudellisiin etuihin, jotka syntyvät, kun yksi organisaatio tuottaa laajan skaalan erilaisia hyödykkeitä ja palveluita. Kustannushyöty syntyy, jos palvelujen tuottaminen on edullisempaa yhdessä suureessa organisaatiossa kuin monissa erikoistuneissa yksiköissä. Taloudellinen tehokkuus syntyy jakamalla organisaatiossa eri hyödykkeisiin tarvittavia panoksia, jotka usein vastaavat tuotannon kiinteitä kustannuksia. Tämän seurauksena kustannukset alenevat, sillä kiinteät ja hallinnolliset kustannukset pienenevät. Lisäksi suuremmilla organisaatioilla on paremmat mahdollisuudet palkata oman alansa asiantuntijoita, jolloin tietotaito ja asiantuntemus lisääntyvät. (Dollery & Crase 2004, 269–272.)

OECD:n (2006) määritelmän mukaisesti yhdistelmäetuja syntyy, kun kahden tuotteen valmistaminen yhdessä on edullisempaa kuin niiden tuottaminen erikseen. Monet eri tekijät, kuten tekniikka voivat selittää yhdistelmäetuja, mutta tärkeimmät selittävät tekijät ovat tuotannon yhteiset panokset sekä tuotantojen komplementaarisuus eli täydentävyys. Yhdistelmäedut kuvaavat pohjimmasta eroa monituote (multi-product) tuotannon sekä yksilötuotteen (single-product) tuotannon välillä (Marques & De Witte 2011, 1010).

Skaalatuotoksen tavoin yhdistelmäeduissa voidaan erottaa kolme panosten ja tuotosten välistä fyysistä suhdetta. Vakioyhdistelmätuotot (constant returns to scope), lisääntyvät yhdistelmätuotot (increasing returns to scope) sekä vähenevät yhdistelmätuotot (decreasing returns to scope). Lisääntyviä yhdistelmätuottoja syntyy, jos yhden organisaation yhdistetty tuotanto saa aikaan enemmän tuotoksia kuin kahden erillisen organisaation tuotanto samalla määrällä panoksia. Vakioyhdistelmätuotot puolestaan kertovat siitä, että tuotosten määrä on sama yhden organisaation tuotannossa kuin kahden erillisen organisaation. Jos kaksi erillistä organisaatiota tuottaa samalla määrällä panoksia enemmän tuotoksia kuin yhden organisaation yhdistetty tuotanto, johtaa tämä väheneviin yhdistelmätuottoihin. (Dollery & Fleming 2006, 11.)

Yhdistelmätuotos (returns to scope) kertoo panosten ja tuotosten fyysisestä suhteesta, ja yhdistelmäetu (economies of scope) puolestaan saman ilmiön rahallisesta arvosta. Aivan kuten mittakaavaedut, myös yhdistelmäedut kertovat tilanteesta, jossa tuotoksen keskimääräiskustannukset laskevat. Yhdistelmäedut katoavat, kun keskimääräiskustannukset kääntyvät nousuun. Tuotokset voivat koostua joko tavaroista tai palveluista, tai näiden yhdistelmästä. (Dollery & Fleming, 2006, 12.)

## **2.2 Mittakaavaedut tuotannossa**

### **2.2.1 Yrityksen tuotannon mittakaavaedut ja sen yhteys kaupunkien kasvuun**

Tuotannon mittakaavaetuja voidaan liiketoiminnan organisoinnissa hakea toimipaikan, yrityksen sekä konsernin tasolla. Tuotantoprosessin varsinaiset mittakaavaedut korostuvat toimipaikan tasolla, mutta yrityksen ja konsernin tasolla mittakaavaetuja voidaan tuotannon lisäksi hakea kuljetuksessa, raaka-aineiden ja välituotteiden hankinnassa, markkinoinnissa, tietotekniikassa, tuotekehityksessä sekä hallinnossa. Tuotannon mittakaavaetuja voidaan pyrkiä hyödyntämään kahdella eri tavalla. Tiettyä tuotetta voidaan valmistaa enemmän tai tuotantoa voidaan laajentaa usean toisiaan tukevan tuotteen suuntaan. (Laakso & Loikkanen 2004, 71.)

Tuotannon mittakaavaedut ovat yleisnimitys erilaisille tuotannon organisointiin liittyville asioille. Yrityksen näkökulmasta mittakaavaetuja syntyy sekä kehittämällä tuotantoprosessia ja muuta toimintaa, että hyödyntämällä yrityksen sijaintialueen resursseja ja ominaisuuksia. Näin ollen voidaan puhua sisäisistä ja ulkoisista mittakaavaeduista. Jälkimmäinen liittyy läheisesti niin sanottuihin kasautumisetuihin, jotka selittävät osaltaan kaupunkialueiden kasvua. Sijaintiin liittyvillä eduilla sekä tuotannon mittakaavaeduilla pystytään kaupunkitaloustieteen näkökulmasta

selittämään miksi yhden suuryrityksen ympärille syntyy kaupunki. (Laakso & Loikkanen 2004, 69–72.)

Alueiden absoluuttiset ja suhteelliset edut, tuotannon mittakaavaedut sekä kasautumisen edut ovat tärkeimmät taustavaikuttajat kaupunkien olemassaololle ja niiden kasvulle. Alueiden väliset erot tietyn hyödykkeen valmistamisen tuottavuudessa perustuvat alueiden luonnonresursseihin, työvoiman määrään ja osaamiseen, pääomaan sekä tuotantoteknologiaan. Absoluuttinen etu syntyy, jos alueella A pystytään tuottamaan sama määrä samanlaista hyödykettä pienemmin kustannuksin kuin alueella B. Suhteellinen etu puolestaan syntyy, jos jonkin hyödykkeen vaihtoehtokustannus on pienempi alueella B kuin alueella A. (Laakso & Loikkanen 2004, 69–70.)

### **2.2.2 Mittakaava- ja yhdistelmäedut paikallishallinnon palvelutuotannossa**

Mittakaavaetujen malli on alun alkaen kehittynyt teollisessa tuotannossa, jossa tuotanto koostuu pääsääntöisesti laaja-alaisista toiminnoista sekä korkeasti standardoiduista tuotteista. Julkisessa palvelutuotannossa tämäntyyppinen palvelu on esimerkiksi jätteiden keräys, jossa pystytään ilmoittamaan tarkasti kilogrammoina kuinka paljon jätteitä on kerätty. Suurin osa julkisista palveluista on kuitenkin tämän vastakohtia, kuten sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Nämä palvelut on tehty vastaamaan eri käyttäjien erilaisia tarpeita, jolloin viitataan niin sanottuihin ei-standardoituihin palveluihin. Mittakaavaetujen esiintyminen tämän tyyppisissä palveluissa on huomattavasti epätodennäköisempää kuin korkeasti standardoiduissa palveluissa. (Bailey 1999, 27.)

Mittakaavaetujen teoria olettaa, että tuotos ja kustannukset yhtä tuotosta kohden ovat selkeästi mitattavissa ja määriteltävissä. Monet paikallishallintojen tuottamien palvelujen tuotokset ovat vaikeasti mitattavia jo pelkästään siitä syystä, että niitä kulutetaan ja tuotetaan samanaikaisesti, esimerkiksi kun sosiaalityöntekijä antaa neuvoja asiakkaalle tai, kun opettaja opettaa oppilasta. Tällöin todellisen tuotoksen sekä sen kustannuksen määrittely on haastavaa. (Bailey 1999, 27.)

Tuotantoprosessin ja -funktion ominaisuudet vaikuttavat mittakaavaetujen esiintymisen todennäköisyyteen, joten taloudellisesti tehokkain tuotannon taso vaihtelee sen mukaan minkälainen palvelu tai hyödyke on kyseessä. Paikallishallinnot tuottavat suuren määrän erilaisia palveluita, joiden tuotantoprosessit ovat yksilöllisiä. Tämän vuoksi on mahdotonta määrittää koko paikallishallinnon organisaatiolle yhtä optimaalista kokoa, jossa se tuottaisi kaikki palvelut alhaisimmilla mahdollisilla kustannuksilla. Yleisesti voidaan todeta, että paljon työvoimaa tarvitsevat, asiakasorientoituneet palvelut synnyttävät vähemmän mittakaavaetuja. Tämän

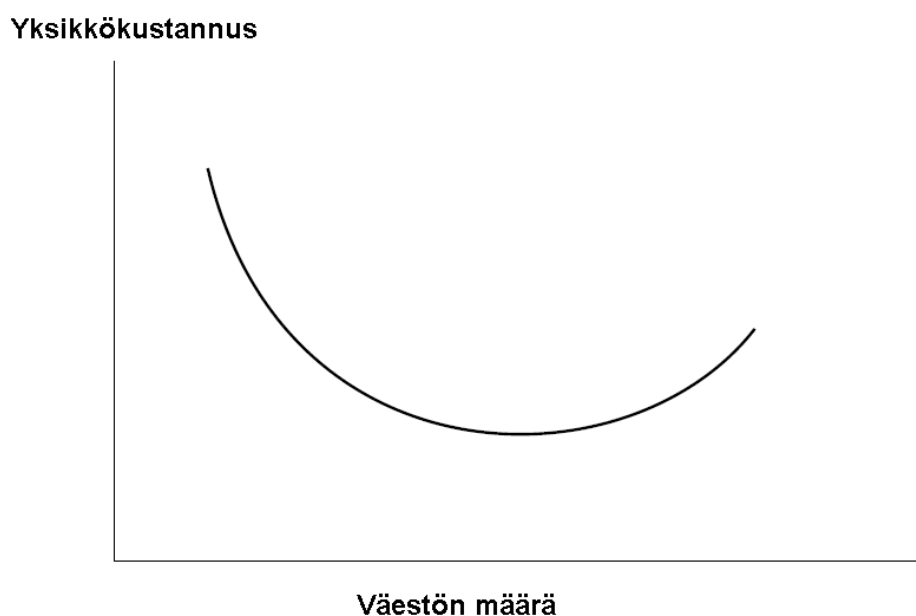
tyyppisiin palveluihin luetaan muun muassa suurin osa sosiaali- ja terveystalouksista sekä opetus- ja kulttuuripalveluista. (Dollery & Fleming 2006, 9-10.)

Dollery ja Fleming (2006, 13–18) ovat havainneet neljä eri mahdollisuutta, joiden kautta paikallishallinto voi palvelutuotannossaan hyödyntää yhdistelmäetuja: (1) vähentämällä panosten määrää yhdistämällä kaksi samaa palvelua tuottavaa, mutta erillistä yksikköä yhdeksi organisaatioksi; (2) yhdistämällä panoksia, jolloin taloudellisia etuja saavutetaan, kun yhdellä panoksella saadaan aikaan enemmän kuin yksi tuotos; (3) yhdistämällä tuotoksia, jolloin tuotoksia saattaa syntyä tuotantoprosessin sivutuotteena ja sen tuottaminen on edullisempaa lisäämällä suhteessa vähemmän panoksia jo olemassa olevaan tuotantoon kuin siirtämällä se kokonaan omaan tuotantoyksikköön; (4) yhteistyöllä eri tuotantoprosessien välillä. Yhdistelmäetujen hyödyntäminen palvelutuotannossa voidaan jakaa yksinkertaisemmin kolmeen eri osa-alueeseen: kahden tai useamman palvelun horisontaaliseen integraatioon, tuotantoketjun eri osien vertikaaliseen integraatioon sekä eri tuotantoprosessien tiettyjen elementtien horisontaaliseen integraatioon (Dollery & Fleming 2006, 13-18; Marques & De Witte 2011, 1011).

Paikallishallinnot, jotka ovat liian pieniä saavuttaakseen mittakaava- ja yhdistelmäetuja, voivat ratkaista asian kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on tuottaa palvelu yhteistyössä muiden paikallishallintojen kanssa. Toisena vaihtoehtona on ulkoistaa palvelu yksityiselle yritykselle tai siirtyä tilaaja-tuottaja-malliin, mutta molemmissa tapauksissa palvelun tuottajan täytyy olla tarpeeksi suuri hyötyäkseen mittakaavaeduista. (Bailey 1999, 31; Dollery & Crase 2004, 269.)

### **2.2.3 Paikallishallinnon koko ja palvelutuotannon kustannukset**

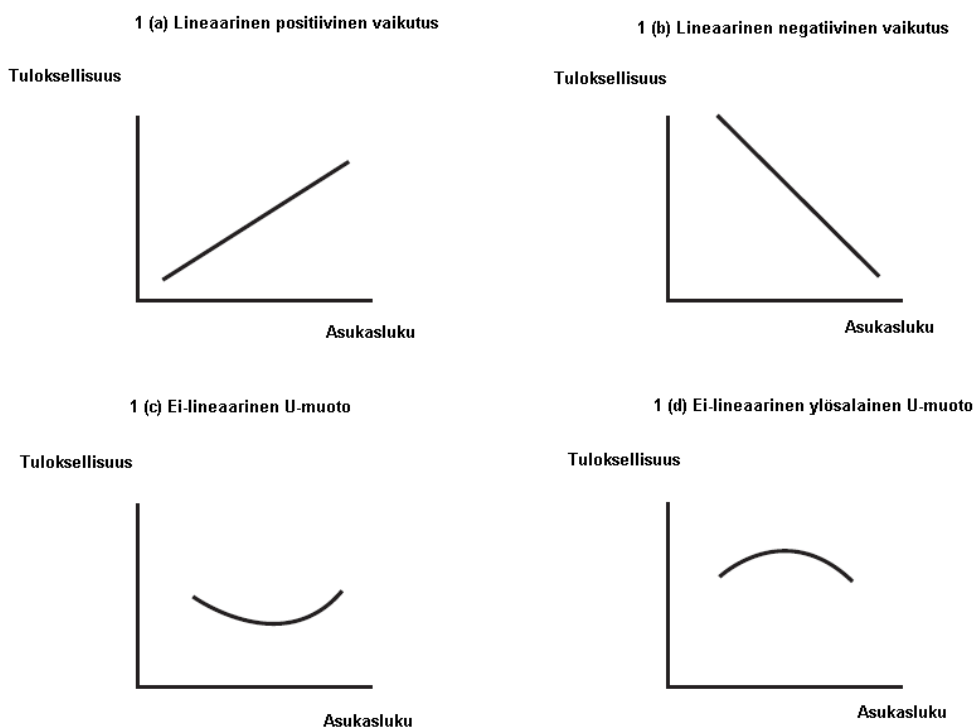
Mittakaavaetujen yhteydessä käytetään usein termiä paikallishallinnon koko. Käytännössä tämä voi tarkoittaa kahta asiaa, joko paikallishallinnon kokoa asukasmäärällä mitattuna tai alueen pinta-alalla mitattuna. Tutkijat käyttävät kuitenkin pääsääntöisesti asukaslukua mittarina paikallishallinnon koolle. (King 1984, 50.) Myös tässä tutkimuksessa viittaukset kunnan kokoon tarkoittavat nimenomaan asukaslukua ellei toisin mainita.



*Kuvio 2: Väestön määrän ja yksikkökustannuksien välinen suhde (Holzer ym. 2009, 8)*

Useat kansainväliset tutkimukset ovat löytäneet todisteita niin sanotun U-käyrän olemassaolosta verrattaessa palvelutuotannon kustannuksia asukasmäärään (ks. kuvio 2). U-käyrän mukaan tehokkuus lisääntyy (toisin sanoen yksikkökustannukset laskevat), kun väestön määrä kasvaa. Tietyn rajan jälkeen yksikkökustannukset eivät kuitenkaan enää kasva, eikä toiminnan tehokkuus lisääny. Jos väestön määrä kasvaa vielä tämänkin jälkeen, yksikkökustannukset kääntyvät kasvuun ja toiminnasta tulee tehotonta. (Holzer ym. 2009, 7.)

Byrnesin ja Dolleryn (2002, 393–394) keräämässä aineistossa 29 prosenttia kansainvälisistä tutkimuksista löysi todisteita U-muotoisen kustannuskäyrän olemassaolosta. Samassa aineistossa 39 prosenttia tutkimuksista ei löytänyt minkäänlaista yhteyttä paikallishallinnon koon ja yksikkökustannuksien välillä, 8 prosenttia löysi todisteita mittakaavaetujen esiintymiselle ja 24 prosenttia havaitsi mittakaavahaittojen esiintymistä. Suomalaisia kuntia tutkineet Luoma ja Moisio (2005) havaitsivat, että asukaskohtaiset menot vaihtelevat suuresti myös asukasluvultaan samankokoisten kuntien välillä.



Kuvio 3: Paikallishallinnon koon mahdolliset vaikutukset tuloksellisuuteen (Andrews ym. 2006, 7)

Englannissa vuonna 2006 tehdyn tutkimuksen mukaan (Andrews, Boyne, Chen & Martin, 2006, 6-7) paikallishallinnon koko voi vaikuttaa tuloksellisuuteen neljällä eri tavalla (kuvio 3). Koon ja tuloksellisuuden välillä voi olla positiivinen lineaarinen suhde, jolloin tuloksellisuus kasvaa väestönmäärän myötä (kuvio 3, kohta 1a). Tutkijoiden mukaan suuremmilla paikallishallinnoilla tuloksellisuus voi olla parempaa mittakaavaetujen ja korkeamman strategisen kapasiteetin johdosta. Tilanne voi olla myös päinvastainen, eli tuloksellisuuden ja väestönmäärän välillä vallitsee lineaarinen, mutta negatiivinen suhde (kuvio 3, kohta 1b). On mahdollista, että suuret paikallishallinnot kärsivät huonosta reagoitakyvystä sekä liiasta byrokraattisuudesta, jolloin niiden tuloksellisuus on alhaisempaa.

Kolmas mahdollisuus on U-muotoinen suhde koon ja tuloksellisuuden välillä, jolloin tuloksellisuus aluksi laskee väestönmäärän kasvun seurauksena, mutta paranee, kun väestö kasvaa tarpeeksi suureksi (kuvio 3, kohta 1c). Tällöin keskikokoiset paikallishallinnot toimivat huonoiten, koska ne ovat menettäneet reagoitokykynsä, mutta eivät ole tarpeeksi isoja nauttiakseen strategisesta kapasiteetista. Neljäs vaihtoehto on edellisen vastakohta, eli siinä keskisuuret paikallishallinnot toimivat tuloksellisuuden kannalta parhaiten, koska ne ovat tarpeeksi suuria hyötyäkseen mittakaavaeduista, mutta ne eivät ole liian byrokraattisia (kuvio 3, kohta 1d). Tutkijat löysivät

todisteita kaikista näistä vaihtoehtoista, ja niitä saattoi esiintyä jopa saman organisaation sisällä. (Andrews ym. 2006, 6-7.)

Tutkijat ovat myös pyrkineet määrittämään konkreettisen väestönmäärän, jolloin mittakaavaetuja syntyy. Katsuyama (2003) on todennut, että valtaosa aihealueen tutkijoista pitää suurelle osalle julkisista palveluista 20 000:n väestöä ylärajana: ”*The consensus among researchers who have studied consolidation efforts is that nearly 80 percent of municipal services and activities don't possess economies of scale beyond a population of approximately 20,000 residents.*” Loput 20 prosenttia koostuvat pääomaintensiiivisistä ja spesialisoituneista palveluista. (Katsuyama, 2003.)

Yhdysvaltalaisessa raportissa (ACIR, 1987) päädyttiin myös samantyyppisiin tuloksiin. Raportin mukaan useat eri tutkijat ja tutkimukset osoittivat, että paikallishallinnon palvelutuotannossa yksikkökustannukset laskevat 25 000 asukkaan väestönmäärään asti. Tämän jälkeen yksikkökustannukset pysyvät melko vakioina 250 000 asukkaaseen asti, minkä jälkeen ne kääntyvät nousuun ja mittakaavahaittoja esiintyy. (ACIR, 1987.)

Palvelutuotannon olosuhteet, kuten väestön tiheys, voivat olla hyvin tärkeitä kunnan kustannusrakenteen tai palvelujen laadun kannalta, jolloin ne vaikuttavat myös mahdollisiin kustannussäästöihin liitoksen yhteydessä. Palvelutuotannon kustannusten lasku on todennäköisempää tiheästi asutulla alueella, koska tällöin tarvitaan vähemmän palveluyksiköitä ja näin myös vähemmän henkilöstöä. Samoja säästöjä ei saavuteta, jos sama väestömäärä asuu laajemmalla ja hajanaisemmalla alueella. Erilaiset palvelutuotannon olosuhteet eivät ole kovinkaan suuri ongelma, jos yhdistetään tiheästi asuttuja, pinta-alaltaan pieniä paikallishallintoja, mutta ne ovat erittäin isossa roolissa, jos yhdistetään alueita, jotka ovat pinta-alaltaan isoja ja erilaisia ominaisuuksiltaan. (Fox & Gurley 2006, 9)

Kingin (1984, 50–51) mukaan jokaiselle palvelulle olisi mahdollista määrittää optimaalinen yksikkökoko, jossa ne tulisi tuottaa, jos paikallishallinnon rakennetta uudistettaisiin täysin eli kaikki paikallishallinnon tuottamat palvelut ja hallinnon tasojen väliset allokaatioratkaisut olisivat uudelleen harkinnassa. Harkinnan tuloksena todennäköisesti huomattaisiin, että optimaalinen koko vaihtelee palveluittain, jolloin jokainen palvelu olisi tuotettava omassa yksikössään. Osittain päällekkäisten yksiköiden räjähdysmäinen kasvu ei kuitenkaan ole optimaalinen ratkaisu. Toinen vaihtoehto on luoda määrällisesti vähemmän paikallishallintoja, jotka tuottaisivat useita eri palveluita. Tämän ratkaisun kääntöpuolena kaikkien palvelujen yksikkökoko olisi kuitenkin enemmän tai vähemmän kaukana optimaalisesta tilanteesta. (King 1984, 50–51.)

Samaan lopputulokseen ovat päätyneet myös muut tutkijat. Dollery, Byrnesi ja Crase (2008, 169–170) korostavat sitä kuinka paikallishallinnon kaltaisessa monitahoisessa organisaatiossa, jossa tuotetaan monia eri palveluita, jokaisella tuotoksella on omanlaisensa tuotantofunktio. Nämä tuotantofunktiot ilmentävät erilaisia yhdistelmiä fyysisiä voimavaroja sekä henkilöstövoimavaroja. Toisin sanoen palvelutuotannossa syntyvät skaalaedut vaihtelevat palvelusta riippuen. Tästä johtuen paikallishallinnolle ei ole mahdollista määrittää yhtä optimaalista kokoa, jossa se tuottaisi kaikki palvelut niin, että jokaisen palvelun kustannukset olisivat minimissään. (Dollery ym. 2008, 169–170.)

### **2.3 Palvelujen ja tuotannon ominaisuuksien vaikutus mittakaavaetuihin**

Paikallishallintojen tuottamat palvelut vaativat yleisesti paljon työvoimaa, jolloin suurempien kustannussäästöjen saavuttamiseksi on välttämätöntä vähentää henkilöstöä. Useat tutkijat ovat todenneet mittakaavaetujen olevan todennäköisempiä infrastruktuuriin liittyvissä palveluissa, kuten vesi- ja viemäripalveluissa. Sen sijaan niiden esiintyminen ei ole yhtä todennäköistä palveluissa, joissa käytetään paljon henkilöstöä, sekä toisaalta palveluissa, jotka tuotetaan useissa pienissä tuotantoyksiköissä lähellä asukkaita. (Dollery ym. 2008, 171; Fox & Gurley 2006, 9; Holzer ym. 2009, 10.)

Hirsch (1968, Fox & Gurley 2006, 10) on jaotellut paikallishallinnon palvelut sen mukaan, kuinka todennäköisesti ne hyötyvät suuruuden ekonomiasta:

1. Horisontaalisesti integroituneet palvelut ovat sellaisia, jotka käyttävät eri tuotantolaitoksia samalla tuotantoprosessin tasolla tuottaakseen samaa palvelua. Paikallishallinnon käyttäessä tuotantolaitoksia tehokkaasti, väestön lisäys tai alueen suurentuminen aiheuttaa tarpeen kasvattaa niiden lukumäärää. Nämä palvelut eivät siis tällöin hyödy suuruuden ekonomiasta. Esimerkiksi kouluissa oppilasmäärän kasvaessa joudutaan väistämättä tilanteeseen, jossa on palkattava uusia opettajia tai jopa investoitava uusiin rakennuksiin.
2. Vertikaalisesti integroituneet palvelut puolestaan vaativat tuotantoa monessa eri vaiheessa. Näitä ovat esimerkiksi veden ja sähkön tuotanto, jotka molemmat vaativat palvelujen tuottamista ja jakamista käyttäjille. Vertikaalisesti integroidut palvelut synnyttävät todennäköisemmin suuren tuotannon etuja, koska lisääntyneen vesimäärän käsitteleminen samassa laitoksessa alentaa yksikkökustannuksia. Toisaalta

paikallishallintojen yhdistäminen aiheuttaa väestönmäärän lisäyksen lisäksi myös pinta-alan suurentumisen, ja tällöin esimerkiksi veden jakelussa voi syntyä lisäkustannuksia pidempien välimatkojen vuoksi.

3. ”Ympyränmuotoisesti” integroituneet palvelut täydentävät toisiaan tuotantoprosessissa, jolloin paras vaihtoehto on tuottaa nämä palvelut lähellä toisiaan. Tämä voi tarkoittaa muun muassa yhteisten resurssien jakamista. Keskushallinnot ovat tyypillisiä esimerkkejä näistä. Paikallishallintojen liitosten kautta tavoiteltuja suuruuden ekonomian etuja voidaan saavuttaa, mikäli on mahdollista erottaa tarpeetonta henkilöstöä ja, mikäli laajemman alueen hallinnoimisesta syntyneet lisäkustannukset eivät ole suuremmat kuin mittakaavaedut.

Oates (1972, 44–45) on todennut keskitetyn palvelutuotannon kustannussäästöjen riippuvan kyseessä olevan hyödykkeen teknisistä ominaisuuksista. Puhtaan julkishyödykkeen tapauksessa voidaan puhua tuotannon yhtenäisyydestä ”*jointness of supply*”. Tällöin yhden henkilön lisäys ei aiheuta mitään kustannuksia hyödykettä jo kuluttavalle ryhmälle. On kuitenkin tyypillisempää, että hyödykettä kuluttavien ihmisten määrän kasvaessa myös sen kokonaiskustannukset nousevat, jos kulutuksen taso halutaan säilyttää ennallaan. Ratkaisuksi ongelmaan Oates esittää hyödykkeen järjestämisen ja tuottamisen erottamista toisistaan. Tällöin pieni paikallishallinto voi järjestää palveluja asukkaiden mieltymysten ja preferenssien mukaan, mutta ostaa palvelun tuottajalta, joka on tarpeeksi suuri hyötyäkseen mittakaavaeduista. (Oates 1972, 44–45.)

Paikallishallintojen yhdistämisen avulla pyritään usein saavuttamaan säästöjä erityisesti hallinnon kustannuksissa. Andrews ja Boyne (2008, 739) tutkivat Englannin paikallishallintojen koon, rakenteen ja hallinnon yleiskustannusten välistä suhdetta. Tutkimuksessa he havaitsivat väestömäärällä olevan tilastollisesti merkittävä negatiivinen ja lineaarinen vaikutus hallinnon yleiskustannuksiin. Tutkijat havaitsivat tutkimustuloksista, että paikallishallinnon koon kaksinkertaistuminen tuo säästöjä hallinnon yleiskustannuksissa keskimäärin 14–35 prosenttia. Tämä osoittaa, että hallinnon yleiskustannuksissa on mahdollista saavuttaa skaala- ja mittakaavaetuja, ja näin ollen kaikki paikallishallinnot (paitsi kaikkein suurimmat) pystyvät parantamaan hallinnon taloudellista tehokkuutta yhdistymällä suuremmiksi organisaatioiksi. Tutkijat kuitenkin huomauttavat, että hallinnon koon kasvaessa saattaa syntyä muita kustannuksia sekä palveluiden standardit ja kyky ottaa huomioon asukkaiden preferenssejä voivat heikentyä. (Andrews & Boyne, 2008, 753.)

Myös vesi- ja viemäriverkostopalvelut mainitaan usein todennäköisimpinä palveluina, joissa mittakaavaetuja esiintyy. Etuja syntyy erityisesti suurten kiinteiden kustannusten sekä teknisen tehokkuuden kautta. Tekniseen tehokkuuteen vaikuttavat oikeanlaiset välineet ja kalusto, mutta myös ammattitaitoinen työvoima. Toisaalta suuret vesi- ja viemäriyksiköt voivat olla liian monimutkaisia verkostoja niin operationaalisesti kuin hallinnollisesti. (Marques & De Witte 2011, 1011). Vesi- ja viemäripalvelut voidaan määrittää vertikaalisesti integroituneiksi palveluiksi, joissa Hirschin (1968, Fox & Gurley 2006, 10) jaottelun mukaisesti suuruuden ekonomian etuja esiintyy kaikista todennäköisimmin. Karkeasti vesi- ja viemäripalvelut koostuvat kahdesta dimensiosta: tuotannosta ja jakelusta. Tuotannon puolella mittakaavaetujen esiintyminen on todennäköistä, koska suuremman vesimäärän käsittely yhdessä laitoksessa pienentää yksikkökustannuksia. (Fox & Gurley 2006, 14.)

Marques ja De Witte (2011, 1016) löysivät tutkimuksessaan todisteita mittakaavaetujen esiintymisestä vesi- ja viemäripalveluissa ja optimaalisen väestönmäärän he rajasivat 160 000 ja 180 000 asukkaan välille. Mittakaavaetujen esiintyminen veden jakelussa on kuitenkin paljolti riippuvainen alueen väestötiheydestä. Kustannussäästöjä saavutetaan tämän tyyppisissä palveluissa todennäköisimmin, jos yhdistetään paikallishallintoja, joissa välimatkat ovat lyhyitä ja väestötiheys suuri. (Fox & Gurley 2006, 15.)

Tutkijat ovat olleet kiinnostuneita suuruuden ekonomian etujen esiintymistä opetuspalveluissa viimeisten 30 vuoden ajan. Opetuspalveluja tutkittaessa oleellista on määrittää se, mitä halutaan tutkia, jotta voidaan mitata oikeita yksiköitä ja analysoida oikeita tekijöitä. Halutaanko löytää taloudellisesti tehokkain hallinnon koko, jolloin tutkitaan koulualueita (school district), vai taloudellisesti tehokkain yhden koulun koko. (Fox & Gurley 2006, 12.)

Tutkijat (ks. Fox & Gurley 2006, 12–14) ovat pyrkineet muodostamaan kustannusfunktioita, joiden avulla estimoidaan vaadittava menojen minimitaso, jossa pystytään ylläpitämään tietyt oppimistulokset, kun otetaan huomioon ympäristölliset, fyysiset ja panosten laatuun vaikuttavat tekijät. Suuruuden ekonomian hyötyjä pyritään löytämään vertaamalla kustannusten prosentuaalista kasvua oppilasmäärän prosentuaaliseen kasvuun. Opetuspalvelut ovat esimerkki horisontaalisesti integroituneesta palvelusta, jossa kovin suurilla mittakaavaetuilla ei ole odotettavissa. Tutkijat ovat havainneet taloudellisesti tehokkaalla koolla olevan suhteellisen tiukat rajat tämän tyyppisissä palveluissa, minkä seurauksena mittakaavahaittoja voi esiintyä koon kasvaessa liian suureksi. (Fox & Gurley 2006, 12.)

Opetuspalvelujen suuruuden ekonomian etuja analysoitaessa ja mitattaessa tulee huomioida myös oppilaiden oppimistulokset, opettajien määrä ja laatu sekä palvelujen kysyntä kullakin alueella. Fox ja Gurley (2006, 13) löysivät neljä tutkimusta, jotka täyttivät parhaiten nämä metodologiset vaatimukset. Näiden tutkimusten valossa opetuksen kokonaiskustannukset näyttäisivät koulualueella (district) putoavan 6000 oppilaaseen asti ja operationaalisten kustannukset puolestaan 3500 oppilaaseen asti. Sen sijaan kuljetus- ja ohjauskustannuksille oppilasmäärä jäi huomattavasti alhaisemmaksi, vaihdellen 1200 ja 1800 oppilaan välillä. Fox ja Gurley (2006, 13) huomauttavat kuitenkin, että yksikään näistä tutkimuksista ei huomioinut kustannuksia, joita syntyy oppilaille ja heidän vanhemmilleen, kun välimatkat kouluihin pitenevät. Tämä on saattanut johtaa suuruuden ekonomian hyötyjen yliarviointiin. Tutkimukset havaitsivat mittakaavaetuja esiintyvän opetuspalveluissa ainoastaan niiden hallinnollisissa kustannuksissa. (Fox & Gurley 2006, 13.)

Paikallishallintojen yhdistämisen mahdolliset kustannushyödyt koko hallinnon tasolla tarkasteltuna syntyvät todennäköisimmin yhdistelmäeduista (ks. kappale 2.1.3). Taloudellinen etu saattaa tällöin syntyä eri tekijöiden seurauksena, esimerkiksi jaetuista panoksista tai tuotannon sivutuotteena syntyvistä tuotoksista. Yhdistelmäetuja on tutkittu hyvin vähän paikallishallinnon kontekstissa, eikä niiden esiintymisestä ja hyödyntämisestä julkisessa palvelutuotannossa ole saatu empiirisiä todisteita. Koko hallinnon tasolla syntyviä suuruuden ekonomian etuja on vaikea tutkia osittain siitä syystä, että tutkimuksissa ei ole mahdollista erottaa toisistaan kysynnän ja tarjonnan vaikutuksia. Suuremmissa paikallishallinnoissa palvelutuotannon kustannukset saattavat olla korkeat, koska ne tarjoavat laajemman skaalan erilaisia ja laadukkaampia palveluita kuin pienet paikallishallinnot. (Fox & Gurley 2006, 16.)

Moisio ja Uusitalo (2003) ovat tutkineet suomalaisten kuntien yhdistymisten vaikutusta niiden menoihin. He tutkivat niin 1970- kuin 1990-luvulla tapahtuneita liitoksia. Tutkimuksen tuloksien mukaan 1970-luvulla tapahtuneet kuntaliitokset eivät pienentäneet kuntien kokonaiskäyttömenoja, ja menot päinvastoin kasvoivat liitoskunnissa nopeammin kuin vertailukunnissa, joissa liitosta ei ollut tapahtunut. Ainoastaan yleishallinnon menot pienenevät yhdistymisen seurauksena. Tutkijat pystyivät toteuttamaan tarkastelun suhteellisen pitkällä aikavälillä, kolme vuotta ennen yhdistymistä ja kymmenen vuotta sen jälkeen. 1990-luvun kuntaliitosten tarkastelu sen sijaan oli haastavampaa valtionosuusjärjestelmä uudistuksen, laman sekä liitosten vähäisyyden vuoksi. Näin ollen tutkimuksen tulokset tämän aikajakson kuntaliitoksista eivät ole täysin luotettavia, eikä niistä voida tehdä kovinkaan paljon johtopäätöksiä. (Moisio & Uusitalo 2003.)

## **3 PAIKALLISHALLINTOJEN RAKENNE JA KOKO**

### **3.1 Optimaalista kokoa määrittävät tekijät**

Edellisessä luvussa käsiteltiin mittakaavaetuja ja muita tuotannon tehokkuuteen liittyviä tekijöitä. Julkisessa palvelutuotannossa ja paikallishallintojen kontekstissa tämä muodostaa kuitenkin vain yhden puolen optimaalisesta koosta. Toinen puoli käsittää allokatiivisen tehokkuuden, eli sen kuinka hyvin paikallishallinto pystyy vastaamaan asukkaiden tarpeisiin ja preferensseihin. Paikallishallinnon optimaalinen koko muodostuu näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksesta. Käsitteenä optimaalinen koko on tässä yhteydessä teoreettinen. Käytännönläheisempää olisi puhua ”optimaalisemmasta koosta”, koska konkreettisen, yhden optimaalisen koon määrittäminen paikallishallinnolle on mahdotonta. Tässä luvussa paikallishallinnon optimaalisen koon -käsitettä analysoidaan teoreettisten pohdintojen ja näkökulmien kautta.

#### **3.1.1 Suuruuden ekonomian ja allokatiivisen tehokkuuden välinen kompromissi**

Oates (1972, 42) kuvaa julkishyödykettä kuluttavan ihmisryhmän optimaalista kokoa vaihtokauppana suuren koon mukanaan tuomien kustannussäästöjen ja pienemmän koon kautta saavutettavan suuremman hyvinvoinnin välillä. Jälkimmäinen viittaa hyvinvoinnin taloustieteen käsitteeseen allokatiivinen tehokkuus, joka määritetään tuotosten distribuutioon eli voimavarojen kohdentumisena. Allokatiivitehtävä on yksi julkisen sektorin tehtävistä Musgraven (1959, esim. Laakso & Loikkanen 2004, 388) jaottelun mukaisesti. Paikallishallintojen taloudellinen rooli on allokatiivinen ja tarkoituksena on paikata paikallisten markkinoiden epäonnistumista. Paikallisella tasolla markkinoiden epäonnistuminen voi liittyä paikallisiin luonnollisiin monopoleihin, paikallisiin julkishyödykkeisiin, paikallisiin meriittihyödykkeisiin tai ulkoisvaikutuksiin. Pohdittavaksi kuitenkin jää minkä kokoinen paikallishallinto pystyy parhaiten takaamaan allokatiivisen tehokkuuden, eli voimavarojen kohdentumisen parhaimmalla mahdollisella tavalla. (Bailey 1999, 6-21.)

Teoriassa optimaalinen kuntakoko muodostuu palvelujen yksikkökustannusten sekä palveluja käyttävien asukkaiden tyytyväisyyden välisestä yhteydestä. Stephen Baileyn (1999, 18–39) mukaan paikallishallinnon optimaalisen koon määrittäminen vaatii arvioita hajauttamisen mukanaan tuomista hyödyistä sekä tuotannon suuremman skaalan kustannushyödyistä. Toisin sanoen taloudellisesti tehokkaaseen ratkaisuun päästään ainoastaan, jos huomioon otetaan tuotannon

molemmat puolet, kysyntä ja tarjonta. Organisaation tulee olla tarpeeksi iso tuottaakseen mittakaavaetuja, mutta kuitenkin pystyä vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Suurella alueella palvelujen kysynnässä voi olla isoja eroja, eivätkä palvelujen kysyntä ja tarjonta tällöin kohtaa toisiaan. (Bailey 1999, 18–39.) Ristiriita tulee esiin siinä, että suurimmissa kunnissa on mahdollista tuottaa palveluita alemmilla yksikkökustannuksilla, mutta samalla vähenee tietoisuus palvelujen käyttäjien preferensseistä. Vastaavasti pienemmissä kunnissa asukkaiden tarpeet pystytään ottamaan paremmin huomioon, mutta palvelujen yksikkökustannukset ovat korkeammat. (Luoma & Moisio 2005, 5.)

Julkishyödykettä kuluttavan ryhmän koon kasvaessa kustannussäästöjä syntyy tiettyyn pisteeseen saakka. Ryhmän koon kasvaessa tarpeeksi suureksi yhden lisähenkilön tuottama kustannussäästö vähenee. Tämä voidaan osoittaa yksinkertaisella esimerkillä, jossa lähtökohtana julkishyödykettä kuluttavan ryhmän koko on hyödykkeen kustannusten kannalta optimaalisessa pisteessä, eli sen yksikköhinta on minimissään. Kaikki ryhmän jäsenet eivät kuitenkaan tällöin pysty hyötymään kustannussäästöistä sillä he ovat joutuneet tyytymään palvelutasoon, joka on eri kuin mitä he todella haluaisivat. Näin heille syntyy hyvinvointitappiota. Ryhmän koon kasvaessa yhden henkilön vaikutus hänen omaan kulutuksen tasoonsa heikkenee. Tämän päättelyn kautta voidaan todeta suuremman ryhmän aiheuttavan myös suuremman hyvinvointitappion. Ryhmän todellinen optimaalinen koko voidaan osoittaa hyvinvoinnin nettolisäyksellä, jossa kustannussäästöistä saaduista eduista vähennetään suuren koon aiheuttama hyvinvointitappio. (Oates 1972, 39 – 42.)

Taloudellisesti optimaalinen paikallishallinnon koko muodostuu, kun marginaali sosiaalikustannus (marginal social cost) on yhtä suuri kuin marginaali sosiaalihyöty (marginal social benefit). Tämä saavutetaan, kun koon suurentamisesta saadut hyödyt (mittakaavaedut) ovat tasapainossa haittojen kanssa. Haittoja syntyy, kun hallinnon kyky vastata asukkaiden erilaisiin preferensseihin heikentyy. Mittakaavaetujen lisäksi hallinnon koon suurentamisella voidaan saavuttaa hyötyjä, kun toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset pystytään sisäistämään yhdelle alueelle. Hyvinvointitappiot vähenevät pienemmissä paikallishallinnoissa, koska jokaisen hallinnon yksikön väestö on homogeenisempaa, ja palvelutuotannon tuotokset heijastavat tarkemmin paikallista kysyntää. Voidaan myös olettaa, että pienemmissä yhteisöissä jokaisen yksittäisen asukkaan vaikutus paikalliseen päätöksentekoon on suurempi, mikä tukee hajauttamisteoremaa. (Bailey 1999, 19–26.)

Mitä pienempiä paikallishallinnot ovat, sitä helpompi niiden on räätälöidä palvelujen määrä ja taso alueella asuvien ihmisten preferenssien mukaan. Tällöin koko valtion tasolla keskimääräinen hyvinvointitappio pienenee. Tämä päättelyn kautta paikallishallintojen tulisi siis olla sitä pienempiä,

mitä enemmän ihmisten välillä on eroavaisuutta palvelujen tarpeiden ja preferenssien suhteen. (King 1984, 61.)

### **3.1.2 Muut optimaaliseen kokoon vaikuttavat tekijät**

Julkishyödykettä kuluttavan ryhmän optimaalisen koon määrittämisessä on otettava huomioon edellisessä kappaleessa käsiteltyjen tekijöiden lisäksi myös ulkoisvaikutusten olemassaolo sekä niiden laajuus. Ulkoisvaikutus on taloudellinen käsite, mutta sen arvoa on vaikea rahassa mitata. Tyypillinen esimerkki positiivisesta ulkoisvaikutuksesta on koulutus, jonka vaikutukset eivät rajaudu ainoastaan sen paikallishallinnon alueelle, jossa koulutus annetaan. Pienillä alueilla ulkoisvaikutusten esiintyminen on todennäköisempää ja niistä johtuvat hyvinvointitappiot suurempia. Ideaalimallissa hyödykkeiden ja palvelujen kaikki hyödyt ja kustannukset tulisi jäädä yhden alueen sisälle. Tällöin päätöksenteossa otetaan todennäköisemmin huomioon kaikki ne ihmiset, joiden hyvinvointiin palvelut vaikuttavat. (Bailey 1999, 7-8; Oates 1972, 46.)

Ulkoisvaikutusten aiheuttamaa hyvinvointitappiota voidaan pienentää eri keinoin. Yksi keino on muuttaa paikallishallintojen rajoja ja tehdä niistä suurempia hallinnollisia yksiköitä. Tällöin palvelujen vaikutukset jäävät kyseiselle alueella pienentäen hyvinvointitappiota. Toisaalta palvelun, josta ulkoisvaikutuksia syntyy, järjestämisvastuu voidaan keskittää keskushallinnon tasolle. Kolmantena keinona keskushallinto voi kohdistaa valtionapua kyseisiin palveluihin, jolloin niitä tuotetaan määrällisesti ja laadullisesti oikein ihmisten hyvinvoinnin kannalta. (Bailey 1999, 7-8.)

Lähidemokratian näkökulmasta kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kustannukset nousevat paikallishallinnon koon kasvaessa. Voidaan olettaa, että asukkaat pyrkivät vähentämään heille syntynyttä hyvinvointitappiota vaikuttamalla paikallishallinnon tarjoamaan palvelutarjontaan. Vaikuttaminen voi tapahtua äänestämällä, lobbaamalla tai muodostamalla painostusryhmiä. On todennäköistä, että hallinnon koon kasvaessa palveluiden määrään ja laatuun tyytymättömien ihmisten määrä kasvaa. Toisin sanoen lähidemokratian näkökannalta pienempi paikallishallinto on parempi ratkaisu. (King 1984, 58–63.)

Paikallishallinnon optimaalisen koon määrittäminen ihmisten hyvinvoinnin ja palvelun tuotantokustannusten kautta johtaa tilanteeseen, jossa tarvitaan erillinen hallinnontaso tuottamaan palveluita eri ihmisryhmille. Hallinnontaso määräytyisi erikseen jokaiselle ryhmälle henkilöitä, jotka haluavat kuluttaa tietyn määrän tiettyä palvelua. Näin toteutettu paikallishallinto on kuitenkin kestävä ja kallis järjestely. Hallinnon kustannukset nousevat liian suuriksi ja, koska ne

muodostuvat pitkälti kiinteistä kustannuksista on hallintojen yhdistäminen kustannustehokas ratkaisu. Toisaalta paikallishallintojen koon kasvaessa ja niiden määrän vähentyessä tarve hallintojen väliselle yhteistyölle vähentyy. Tämä puolestaan laskee yhteistoimintaan käytettyjä hallinnollisia kustannuksia. Nämä havainnot vaikeuttavat entisestään paikallishallintojen optimaalisen koon etsintää sillä hallinnon kustannusten minimointi vaatii määrällisesti vähemmän ja kooltaan suurempia paikallishallintoja. (Oates 1972, 49–51.)

Optimaalisen koon etsintää vaikeuttaa myös, jos paikallishallinto ostaa palveluita ulkopuoliselta tuottajalta ja toimii itse vain palvelun järjestäjänä. Tuottaja, joka on tarpeeksi suuri hyötyäkseen skaala- ja mittakaavaeduista, pystyy tarjoamaan palvelun alhaisimmalla mahdollisella hinnalla. Tässä tilanteessa kaiken kokoiset paikallishallinnot pystyvät maksimaalisesti hyödyntämään skaalaedut ostamalla palvelut ulkopuoliselta tuottajalta. Voidaan kuitenkin olettaa, että palvelun ostaminen toiselta tuottajalta vähentää paikallishallinnon mahdollisuuksia vaikuttaa sen laatuun, ja näin ollen tuotanto ei ole yhtä hyvin räätälöity paikallisiin tarpeisiin. Suuremmilla paikallishallinnoilla mahdollisuudet vaikuttaa palvelun tuottajaan ovat todennäköisesti paremmat kuin pienellä hallinnolla. Korkeimmat nettohyödyt saavutetaan, kun palveluja ulkoistetaan ja samalla luodaan paikallishallinnot, jotka ovat oikean kokoisia kontrolloidakseen palvelujen tuottajia. (King 1984, 67–70.)

Optimaalisen koon etsintä hankaloituu yhä, jos tarkastellaan tilannetta, jossa väestön muuttoliike otetaan huomioon. Tästä syntyy niin kustannuksia kuin etujakin. Tieboutin mallin (ks. kappale 3.1.4) mukaisesti voidaan olettaa, että ihmiset muuttavat alueille, jotka vastaavat heidän omia mieltymyksiään palvelutarjonnan suhteen. Tuloksena ihmisten hyvinvointi lisääntyy, koska palvelut vastaavat paremmin heidän tarpeitaan ja toisaalta hallinnon suuremman koon kautta syntyvät hyvinvointitappiot ovat pienemmät. (Oates 1972, 49–51.)

Ihmisten muuttoliike tuottaa kuitenkin hyötyjen lisäksi myös kustannuksia. Tätä voidaan havainnollistaa yksinkertaisen esimerkin kautta. Oletetaan, että koulutusjärjestelmässä oppilaiden määrä vaihtelee, mutta panokset pysyvät vakioina. Kun oppilaiden määrä kasvaa, opetustilat käyvät ahtaimmiksi ja oppilaita on opettajaa kohden yhä enemmän, jolloin kokonaisuudessaan oppimistulokset heikkenevät. Yhden henkilön tuoma lisäkustannus ei siis ole nolla kuten puhtaan julkishyödykkeen tapauksessa. Tehottomuutta esiintyy aina, kun ryhmän kokoa ei ole mahdollista rajoittaa, sillä uusien asukkaiden ei tarvitse huomioida kustannuksia, joita heistä aiheutuu alueella jo asuville henkilöille. Teoriassa optimaalinen koko pystyttäisiin määrittämään, jos uusien ihmisten muuttamista alueelle voitaisiin rajoittaa. (Oates 1972, 49–51.)

### 3.1.3 Hajautettu vai keskitetty palvelutuotanto?

Paikallishallinnon optimaalisen koon määrittämiseen vaikuttavat samat tekijät kuin päätökseen siitä, mikä julkishyödyke tai -palvelu tulisi tuottaa keskitetysti ja, mikä hajautetusti (King 1984, 18). Yleisesti hajautetun palvelutuotannon eduksi katsotaan se, että paikalliset hallinnonyksiköt tuottavat todennäköisemmin palveluita, joiden määrä ja laatu vaihtelevat alueelta alueelle asukkaiden preferenssien mukaisesti. Sen sijaan, jos vastaavat palvelut tuotettaisiin keskitetysti keskushallinnon tasolla, palvelut olisivat todennäköisesti yhdenmukaiset kaikilla alueilla. Tämä on seurausta kolmesta eri tekijästä. Ensinnäkin, yhdenmukaisten palvelujen järjestäminen koko valtion alueella olisi hallinnollisesti parempi ja helpompi ratkaisu. Toiseksi, on todennäköistä, että keskushallinto määrittäisi saman veroprocentin kaikille alueille, jolloin se tuntisi tarpeelliseksi tarjota koko väestölle samanlaiset palvelut. Kolmantena tekijänä palvelujen yhdenmukaisuuteen vaikuttaisi keskushallinnon rajalliset mahdollisuudet selvittää kattavasti eri alueiden preferenssejä palvelujen suhteen. (King 1984, 21.)

Julkishyödykkeiden yhdenmukainen tuotanto voi aiheuttaa suuriakin hyvinvointitappioita. Hyödykkeiden tuottaminen hajautetusti useammassa kuin yhdessä paikallishallinnon yksikössä lisää hyvinvointia, koska allokatiivinen tehokkuus on parempi verrattuna yhdenmukaiseen tuotantoon keskushallinnon tasolla, kuten aikaisemmin tässä luvussa osoitettiin. Hyvinvointitappiot vähenevät paikallishallinnon koon pienentyessä, koska tällöin myös niissä asuva väestö on homogeenisempää ja palvelutuotanto vastaa paremmin paikallisia tarpeita. (Bailey 1999, 20–21.) Hajautettu palvelutuotanto voi lisäksi tarjota mahdollisuuden kokeellisten ja innovatiivisten käytäntöjen hyödyntämiselle (King 1984, 23).

Keskitetyn päätöksenteon kautta syntyvän hyvinvointitappion määrä riippuu pääosin kahdesta tekijästä. Ihmisten vaatimusten monimuotoisuudesta julkishyödykkeiden suhteen sekä ihmisten ryhmittymisestä maantieteellisesti alueille, joissa väestön mieltymykset ovat hyvin samanlaiset. Kuvitellaan tilanne, jossa yhdessä valtiossa asuvien ihmisten tarpeissa ja mieltymyksissä palvelujen suhteen on paljon eroavaisuutta sekä ihmisten tulotasot vaihtelevat suuresti. Samaan aikaan ihmiset muuttavat asumaan alueille, joissa asuvien ihmisten preferenssit ja tulotasot vastaavat heidän omaansa. Tämän seurauksena eri alueiden välillä on suuria eroavaisuuksia palvelujen kulutuksen suhteen. Tällöin keskitetyn, yhdenmukaisen palvelutuotannon kautta syntyvät hyvinvointitappiot ovat huomattavat. Hyvinvointitappion määrä on suhteessa siihen eroon mikä vallitsee keskitetysti tuotetun palvelutason ja alueiden todellisen tarpeen välillä. (Oates 1972, 43.)

Kunkin palvelun hyöty tulisi kohdistua sille alueelle, jossa palvelun rahoitukseen tarvittavat verot kerätään. Lisäksi palveluista syntyvät ulkoisvaikutukset ovat keskeisessä osassa, kun arvioidaan optimaalista palveluntuottajatasoa. Mitä suurempi osuus hyödykkeestä tai palvelusta tuottaa etuja alueen ulkopuolisille asukkaille, sitä tärkeämpää olisi tuottaa palvelu keskitetysti. Paikallishallinnot huomioivat todennäköisesti ainoastaan hyödyt, jotka sen oman alueen asukkaat saavat palvelujen kautta ja tämä johtaisi palvelun liian vähäiseen tuotantoon. Ongelmaa on kuitenkin mahdollista korjata keskushallinnon toimesta esimerkiksi valtionavulla ja muulla rahallisella tuella. (King 1984, 17–18.)

Hajautetun palvelutuotannon edut voidaan jakaa neljään osatekijään. Ensinnäkin, paikallistason poliitikoilla on todennäköisesti suurempi tietämys äänestäjien toiveista. Toiseksi, hajauttaminen voi taata paremman demokraattisen kontrollin julkisiin viranhaltijoihin sekä poliitikoihin. Lisäksi hajautettu palvelutuotanto voi johtaa tilanteeseen, jossa eri hallinnon tasojen on tehtävä yhteistyötä keskenään, ja tätä kautta kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet monipuolistuvat. Paikallishallinnot ovat myös usein tietoisempia palvelujen kustannuksista ja hyödyistä, mikä johtaa niiden tehokkaampaan tuotantoon. (King 1984, 22–24.)

Hajautettua palvelutuotantoa vastaan on myös esitetty argumentteja. Nämä liittyvät usein verotuksen ja palvelujen hyötyjen huonoon vastaavuuteen sekä paikallishallintojen huolettomaan menobudjetointiin, mikä saattaa johtaa liialliseen velkaantumiseen. Toisaalta paikallishallintojen palvelutuotanto saattaa olla tehotonta muun muassa siitä syystä, että ne eivät pysty hyödyntämään suuremman skaalan mukanaan tuomia mittakaavaetuja. Palvelutuotanto voi olla myös alimitoitettua koska paikallinen tuotanto ei huomioi palveluista syntyviä ulkoisvaikutuksia. (King 1984, 24–27.)

Oates (1972, 35–36) argumentoi desentralisaatio- eli hajauttamisteoreeman kautta, että paikallishallinto pystyy tehokkaammin (tai ainakin yhtä tehokkaasti) tuottamaan pareto-tehokkaita julkishyödykkeitä omalla alueellaan kuin keskushallinto pystyy tuottamaan mitään tiettyä ja yhdenmukaista palvelua koko valtion alueella, jos palvelun tuotantokustannusten ovat samat keskus- ja paikallishallinnolle. Tämä johtuu erityisesti paikallishallintojen kyvystä ottaa huomioon paikallisen väestön preferenssit, jolloin asukkaiden hyvinvointi maksimoituu, kun palvelu tuotetaan paikallisella tasolla ja palvelutuotanto on pareto-tehokasta. Teoreeman mukaisesti palvelujen tuottaminen hajautetusti on aina kannattavampaa, jos keskittämällä ei pystytä saavuttamaan kustannussäästöjä. Ainoastaan, jos palvelutuotannon keskittämällä saadaan aikaan kustannussäästöjä (esimerkiksi mittakaavaetujen kautta), voi palvelujen tuottaminen keskitetysti olla parempi ratkaisu kuin hajautettu palvelutuotanto. (Oates 1972, 35–36.)

Oatesin (1972) desentralisaatioteoreeman mukaan päätöksentekoyksikön koon tulisi vastata sitä aluetta, jolla kansalaiset kuluttavat kutakin julkishyödykettä. Tästä alueesta käytetään englanninkielistä konseptia ”benefit region”, jossa asukkaat muodostavat preferensseiltään yhtenäisen, homogeenisen alueen. Asukkaiden hyvinvointi maksimoituu, koska jokaisella hallinnon tasolla on täydellinen tietämys kansalaisten tarpeista. (Dollery & Crase 2004, 268; Parvinen 1996, 13–20.) Teoreeman mukaisesti paikallishallinnot tulisi muodostaa siten, että asukkaiden preferenssit vaihtelevat vähän niiden sisällä, mutta laajasti niiden välillä (Bailey 1999, 21).

Tätä voidaan havainnollistaa esimerkin kautta. Oletetaan, että yhden valtion sisällä ihmisten preferenssit ja tarpeet eroavat toisistaan jonkin tietyn julkishyödykkeen suhteen. Yksinkertaistaen oletetaan, että kaikki ihmiset haluavat yhtä kolmesta mahdollisesta palvelutasosta: nimellisesti alhaista, keskitason ja korkean tason palvelua. Kaikki paikallishallinnot (niin suuret kuin pienetkin hallinnot) tuottavat kuitenkin ainoastaan keskitason palvelua. Niille ihmisille, jotka haluaisivat alhaisen tai korkean tason palvelua, syntyy saman verran hyvinvointitappiota riippumatta siitä millä alueella he asuvat. Tilanne on siis sama kuin, jos palvelu tuotettaisiin keskitetysti keskushallinnon toimesta, jolloin palvelu tuotettaisiin todennäköisesti yhdenmukaisesti koko valtion alueella (kuten jo aikaisemmin tässä kappaleessa on osoitettu). Hyvinvointitappion määrä pienenee ainoastaan, jos eri paikallishallinnot tuottavat eritasoisia palveluita, jolloin korkeaa palvelutasoa haluava henkilö pystyy muuttamaan alueelle, joka tarjoaa tämän tyyppistä palvelua. (King 1984, 61.)

Kunkin julkisen palvelun kohdalla on otettava huomioon useita tekijöitä, jotka vaikuttavat päätökseen siitä millä hallinnon tasolla palvelu olisi paras tuottaa. Näiden tekijöiden tärkeys vaihtelee eri yhteiskuntien välillä, ja näin ollen on mahdollista, että jokin palvelu on järkevämpi tuottaa keskitetysti yhdessä valtiossa, ja hajautetusti toisessa. On siis todennäköistä, että optimaalinen fiskaalisen federalismin aste vaihtelee huomattavasti eri maiden ja yhteisöjen välillä. (Oates 1972, 31.)

### **3.1.4 Pareto-optimaalinen palvelutuotanto**

Täydellisen kilpailun markkinoilla talous saavuttaa väistämättä (tiettyjen oletusten ollessa voimassa) pareto-optimaalisen tilan resurssien allokaatiossa, koska kaikkien tuotteiden hinnat vastaavat niiden marginaalikustannuksia. Tässä tilanteessa tuotosten määrää ei ole mahdollista kasvattaa tuotannontekijöitä uudelleen järjestämällä, eikä kasvattaa kuluttajien hyvinvointia muuttamalla hyödykkeiden jakautumista väestön keskuudessa. Yksinkertaistaen, kenenkään henkilön tilaa ei voida parantaa ilman, että vähintään yhden toisen henkilön tilaa pahennetaan.

Markkinat kuitenkin epäonnistuvat saavuttamaan allokatiivisen tehokkuuden, mikäli ne eivät toimi täydellisen kilpailun tilanteessa, ja mikäli tuotteiden kustannukset ja hyödyt eivät heijasta markkinahintoja. (Bailey 1999, 6.-7; King 1984, 7.)

Pareto-optimaalisen tuotannon määrän arvioiminen julkishyödykkeille on ongelmallista. Optimaalisen määrän ehdot eroavat yksityisten hyödykkeiden vastaavista, ja sen määrittämiseksi poliittiset päättäjät tarvitsevat tietoa kuluttajien preferensseistä kutakin julkishyödykettä kohtaan. (King 1984, 14.) Ongelman ratkaisemiseksi Paul Samuelson (1954, Laakso & Loikkanen 2004, 41) on esittänyt puhtaan julkishyödykkeen optimaalisen tarjonta- ja hinnoittelusäännön. Tällöin jokainen kuluttaja maksaisi palveluista hinnan, joka määräytyisi hänen omien arvostustensa mukaan. Tätä kautta pystyttäisiin määrittämään pareto-optimaalinen tuotannon taso puhtaille julkishyödykkeille, koska jokainen yksilö maksaisi hyödykkeistä oman arvostuksensa mukaisen hinnan (King 1984, 14). Kuluttajien maksama yhteissumma kattaisi palvelun järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Teoriasta nousee esiin kuitenkin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin se, että kuluttajista kukaan ei haluaisi paljastaa todellisia arvostuksiaan eli maksuhalukkuuttaan. Toiseksi, järjestelmä voisi johtaa tuotannon tehottomuuteen, sillä kilpailevien tuottajien markkinoiden synty olisi mahdotonta julkishyödykkeen kohdalla. (Laakso & Loikkanen 2004, 41.)

Samuelsonin mallin ongelmien ratkaisuksi Charles Tiebout (1956, Laakso & Loikkanen 2004, 41) esitti mallin kilpailevista kunnista. Malli perustuu ajatukseen siitä, että ihmiset ”äänestävät jaloillaan” eli he muuttavat siihen kuntaa, joka pystyy tarjoamaan parhaimman palvelupaketin vastaamaan heidän tarpeitaan ja preferenssejään. Tätä kautta kunnat joutuvat kilpailemaan keskenään asukkaista. Kilpailu johtaa palvelutuotannon tehokkuuteen, koska liian kalliita tai muuten huonoja verotuksen ja julkishyödykkeiden yhdistelmiä tarjoavat kunnat eivät pärjää kilpailussa, ja asukkaat muuttavat niistä pois.

Mallin mukaan ihmiset paljastavat omat preferenssinsä muuttamalla alueelta toiselle. Tämä muuttoliike saa aikaan pareto-optimaalisen jaon paikallisissa julkishyödykkeissä, koska samanlaiset preferenssit omaavat ihmiset muuttavat samaan paikkaan. Malli rakentuu tiettyjen oletuksien varaan. Ensinnäkin Tieboutin malli olettaa, että paikallishallintojen palvelutuotannossa ei esiinny mittakaavaetuja eikä -haittoja. Palvelujen kokonaiskustannukset ovat suhteelliset asukasmäärään verrattuna ja jokainen asukas maksaa veroja sen määrän kuin hänelle tuotetuista palveluista on aiheutunut kustannuksia. Lisäksi malli olettaa, että jokaisella asukkaalla on täydellinen tietämys eri alueiden palveluista ja veroista, eikä muuttamisesta toiselle alueelle koidu minkäänlaisia kuluja heille. Edes ihmisten tulot eivät ole riippuvaisia asuinalueesta. (King 1984, 28.)

Tieboutin malli on saanut osakseen kritiikkiä. Yksi kritiikin kohde on ollut oletus siitä, että ihmisillä olisi täydellinen tietämys eri alueiden tarjoamista palveluista. Toisaalta ihmiset eivät välttämättä muuta alueelta toiselle siitä yksikertaisesta syystä, että muuttaminen maksaa. Muuttamista saattaa rajoittaa lisäksi työ, perhesuhteet sekä asuminen alueella, jonka on oppinut tuntemaan hyvin. Toisaalta on myös osoitettu, että mallin toimivuus edellyttää julkista tietoa muiden ihmisten toiveista ja arvostuksista. (King 1984, 29–30; Laakso & Loikkanen 2004, 41- 42.)

Atkinsonin ja Stiglitzin (1980, 520) mukaan julkishyödykkeiden pareto-tehokas tasapainotila saavutetaan Tieboutin mallin mukaisessa tilanteessa, jossa samassa yhteisössä elävien ihmisten tarpeet ja halut ovat yhdenmukaiset. Tällöin ei synny myöskään tarvetta ratkoa erilaisista preferensseistä johtuvia konflikteja. Atkinson ja Stiglitz (1980,520) kritisoiivat kuitenkin oletusta siitä, että paikallishallinto, jossa kaikkien ihmisten preferenssit ovat homogeeniset, olisi optimaalinen ratkaisu. Ongelmaksi saattaa tällöin muodostua muun muassa rikkaiden ja köyhien ihmisten valikoituminen tietyille alueille, tiettyihin paikallishallintoihin. Yhdysvalloissa on huomattu, että paikallishallintojen muodostukseen vaikuttaa voimakkaasti rikkaiden ihmisten pyrkimys segregaatioon, itsensä erottamiseen köyhistä. Tämä on seurausta ennen kaikkea koulutuksen ja muiden julkisten palvelujen uudelleen jakamisesta (redistribution), jonka rikkaat voivat välttää muuttamalla omalle alueelleen. (Atkinson & Stiglitz 1980, 521, 531.)

Atkinson ja Stiglitz (1980) argumentoivat lisäksi, että Tieboutin mallista puuttuu yleisluonteisuus. Vaikka kaikki ongelmat liittyen ihmisten jakautumiseen heidän preferenssien mukaisesti poistuisivat, ei paikallisten julkishyödykkeiden tasapainotila silti todellisuudessa olisi pareto-tehokas. Ainoastaan olosuhteissa, joissa kaikki paikallishallinnot ovat optimaalisen kokoisia (niitä olisi optimimäärä ja niissä asuisi optimimäärä ihmisiä) ja niissä asuvat ihmiset kykenevät suunnittelemaan asiat rationaalisesti pitkällä aikavälillä, olisi julkishyödykkeiden tasapainotila pareto-tehokas. On kuitenkin realistisempaa ajatella, että paikallishallintojen määrä on rajallinen eivätkä niiden asukkaat aina kykene pitkäjänteiseen, rationaaliseen ajatteluun ja toimintaan. Tällöin julkishyödykkeiden tasapainotilaa ei välttämättä olisi ja, jos olisi, niin se ei välttämättä olisi pareto-tehokas ratkaisu. Ongelmaksi muodostuu erityisesti paikallishallintojen rajallinen määrä, mikä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa paikallishallinnot alkavat käyttäytyä monopolistisesti kilpailevien yritysten tapaan. Toisaalta tämä tarjoaa motiivin ylläpitää julkisten palvelujen tehokasta tuotantoa, mutta toisaalta tarjottujen julkishyödykkeiden jakauma ja määrä eivät välttämättä ole pareto-tehokkaita. (Atkinson & Stiglitz 1980, 520- 551.)

Lisäksi on huomioitava, että kaikkia pareto-tehokkaita ratkaisuita ei ole mahdollista ylläpitää paikallisten julkishyödykkeiden tasapainotilassa. Näiden argumenttien valossa Atkinson ja Stiglitz (1980, 520) toteavat, että kilpailevien paikallishallintojen -teorian hyödyllisyyttä on syytä epäillä sekä suhteessa paikallisten julkishyödykkeiden järjestämiseen että sen tehokkuuden suhteen. Käytännössä on todennäköistä, että paikallishallintoja on määrällisesti vähemmän kuin erilaisia ihmisiä erilaisine preferensseineen. Yksilö ei tällöin pysty löytämään yhteisöä, joka vastaisi kaikilta osin hänen tarpeitaan ja mieltymyksiään. (Atkinson & Stiglitz 1980, 520.)

## **3.2 Paikallishallintojen rakenteelliset muutokset kansainvälisesti**

### **3.2.1 Australia**

Viime vuosikymmenten aikana Australian paikallishallintoa on uudistettu erilaisin rakenteellisin reformein. Uudistusten taustalla on vaikuttanut ”suurempi on parempaa” ajattelutapa (mm. Dollery, Byrnes & Crase 2008; Dollery, Crase & O’Keefe 2009). Reformien tavoitteena on ollut ennen kaikkea tehostaa paikallishallinnon organisaatioita suurentamalla niiden kokoa niin vapaaehtoisilla kuin pakkoliitoksilla sekä kehittämällä yhteistoimintaorganisaatioita. Vuoden 1991 jälkeen paikallishallintojen lukumäärä on laskenut Australiassa 27 prosentilla. Muutos on ollut erityisen suuri Victorian osavaltiossa, jossa paikallishallintoja on yhdistetty pakkoliitoksin ja niiden määrä on tämän seurauksena vähentynyt 61,9 prosentilla. (Dollery ym. 2009, 271.)

Paikallishallintojen (pakko)liitoksia on Australiassa puolustettu muun muassa mittakaavaeduilla, tehokkaammalla infrastruktuurin tuotannolla, pätevimmillä työntekijöillä sekä paremmalla taloushallinnolla. Dolleryn, Byrnesin ja Crasen (2008, 168) mukaan päättäjillä ei ole kuitenkaan ole ollut esittää todisteita mittakaavaetujen esiintymisestä paikallishallinnon palvelutuotannossa. Sen sijaan päätökset ovat perustuneet ainoastaan uskoon siitä, että suurempien paikallishallintojen palvelutuotannon kustannukset ovat huomattavasti alhaisemmat kuin pienemmillä organisaatioilla. Usko on kuitenkin alkanut hiipua poliittisten päättäjien keskuudessa, kun esimerkiksi Victorian osavaltiolle luvattu 20 prosentin kustannussäästö paikallishallintojen rakenteellisen muutoksen myötä ei toteutunut, ja säästöt jäivät lopulta 8,5 prosentin tasolle. Saavutetut säästöt olivat tutkijoiden mukaan enemmän tulosta palvelujen kilpailuttamisesta kuin itse rakenteellisesta muutoksesta. (Alan 2003, 74–75.)

### **3.2.2 Iso-Britannia**

Iso-Britanniassa on toteutettu paikallishallinnon rakenteellisia muutoksia sekä 1970- että 1990-luvulla. 1970-luvulla Walesissa, Skotlannissa sekä suuressa osassa Englantia paikallishallinto jaettiin kahdelle eri tasolle, vapaasti suomennettuna lääneihin ja kuntiin. Seuraava paikallishallinnon reformi tapahtui jo 1990-luvulla, jolloin muutoksen takana oli paikallishallintojen roolien muuttuminen. Yksityistäminen, sekä tilaaja-tuottaja-mallin yleistyminen johtivat siihen, että useat paikallishallinnot menettivät perinteisen roolinsa palvelujen tuottajana. Paikallishallintojen roolin muuttuminen vaikutti myös niiden kokoon ja rakenteeseen. Kahden hallintotason järjestelmästä päätettiin luopua ja näin lisätä taloudellista tehokkuutta. Reformin myötä Skotlannissa ja Walesissa maakunnat ja kreivikunnat lakkautettiin ja niiden tilalle luotiin yksi yhtenäinen paikallishallinto. Englannin paikallishallinto muuttui reformin myötä hajanaiseksi. Osassa maata reformin myötä paikallishallinto yhtenäistettiin, mutta joillain alueilla jäi voimaan kahden hallintotason järjestelmä. (Andrews & Boyne 2008, 741; Jones, Kavanagh & Moran 2004, 569; King & Ma 2000, 255–257.)

Paikallishallinnon reformia on Iso-Britanniassa puolustettu muun muassa sillä, että sen koetaan lisäävän päättäjien vastuuta ja tilivelvollisuutta, parantavan palvelujen koordinoitua sekä sen odotetaan tuovan mukaan yhteisöllisyyttä luomalla paikallishallinnoista niin sanottuja luonnollisia yhteisöjä. Näiden lisäksi rakenteellisen muutoksen uskotaan lisäävän kustannustehokkuutta ja tuovan säästöjä. Kritiikkiä on puolestaan esitetty muun muassa siitä, että suuret julkishallinnon organisaatiot ovat monopolistisia, tehottomia ja virkamiehet johtavat niitä vain oman etunsa mukaisesti, eivätkä ne pysty vastaamaan asiakkaiden tarpeisiin tai poliittisten sponsoreiden vaatimuksiin. (Andrews & Boyne 2008, 742; Chrisholm 2000.)

### **3.2.3 Ruotsi ja Tanska**

Kahden rakenteellisen uudistuksen myötä Ruotsin paikallishallintojen määrä väheni radikaalisti muutaman vuosikymmenen aikana. Vuonna 1951 Ruotsissa oli vielä 2498 kuntaa kun vuonna 1974 vastaava määrä oli 274. Ensimmäisen, vuoden 1952 reformin tarkoituksena oli parantaa hallinnon tehokkuutta sekä pyrkiä hyödyntämään palvelutuotannon mittakaavaetuja. Uudistus toteutettiin valtiolähtöisesti eivätkä kuntaliitokset olleet aina vapaaehtoisia. Ruotsin kuntakartalta hävisi yli 1000 kuntaa uudistuksen seurauksena, ja liitoksista yli puolet toteutettiin siitäkin huolimatta, että jokin osapuoli oli sitä vastustanut. (Hanes 2003, 1-2; Hanes & Vikström 2010, 58–59.)

Seuraava uudistus toteutettiin jo 1960-luvulla. Tavoitteena oli yhdistää kuntia siten, että ne muodostaisivat taloudellisesti ja maantieteellisesti yhtenäisen kokonaisuuden. Kuntien

minimikooksi asetettiin 8000 asukasta, kun se vielä edellisen uudistuksen yhteydessä oli ollut 2000 asukasta. 1950-luvun uudistuksessa suurin osa yhdistyneistä kunnista oli ollut pieniä ja maaseutumaisia, mutta seuraavan vuosikymmenen uudistus kosketti yhtä lailla kaiken kokoisia kuntia. Rakenteellinen uudistus oli ensin tarkoitus toteuttaa vapaaehtoisesti, mutta 1960-luvun lopulla liitokset muuttuivat pakollisiksi, ja näin uudistus saatiin päätökseen vuonna 1973. Kuntia oli tällöin jäljellä 282. Sen sijaan läänien määrää tai niiden rajoja ei kummassakaan uudistuksessa muutettu. Lisäksi valtion ja kuntien välistä suhdetta ja tehtävien jakoa ei muutettu reformien seurauksena. (Nelson 1992, 42–43.)

Uudistukset vahvistivat kuntien hallintoa sekä paransivat mahdollisuuksia palkata ammattitaitoista henkilöstöä. Lisäksi uudistusten myötä kunnat pystyivät tarjoamaan samanlaisia palveluita riippumatta niiden maantieteellisestä sijainnista. Toisaalta tukijoiden mukaan (ks. Nelson 1992, 43) uudistukset heikensivät paikallisdemokratiaa. Kansalaisten suorat vaikuttamismahdollisuudet heikkenivät, ja tärkeämpään rooliin nousivat puoluepolitiikka sekä erilaiset eturyhmät.

Tanskassa viimeisin suuri paikallishallinnon rakenteellinen uudistus koettiin vuonna 2007. Tämän seurauksena maahan jäi 98 kuntaa, kun ennen uudistusta kuntia oli ollut 271. Aikaisempi reformi oli toteutettu 1970-luvulla ja tällöin kuntien määrä väheni lähes tuhannella. Vuoden 2007 uudistuksen taustalla vaikutti kolme asiaa. Ensinnäkin uudistuksella haluttiin varmistaa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus. Tämän koettiin olevan haastavaa pienissä kunnissa. Toiseksi uudistuksen tarkoituksena oli poistaa suurin osa läänien tehtävistä ja siirtää ne kuntiin, jolloin ainoastaan terveydenhuolto jäisi läänien järjestämisvastuulle. Tavoitteena oli selkeyttää ja tehostaa läänien ja kuntien välistä työjakoa. Kolmantena asiana uudistuksen taustalla vaikutti ajatus suuruuden ekonomiasta ja mittakaavaetujen hyödyntämisestä sekä tätä kautta saavutettavista taloudellisista hyödyistä. Kuntien keskimääräinen asukasluku nousi reformin myötä 19 451 asukkaasta 55 217 asukkaaseen. Alle 20 000 asukkaan kuntien määrä väheni huomattavasti 77,8 prosentista noin 7 prosenttiin. (Kjaer, Hjelmar & Olsen 2009, 3-4.)

### **3.3 Saavutetaanko paikallishallintojen yhdistämisellä optimaalinen koko?**

Päätökset kuntaliitoksista tai paikallishallintojen yhdistämisestä eivät aina vastaa käsitystä siitä, mikä olisi optimaalinen koko ja rakenne paikallishallinnolle. Syynä tähän voivat olla merkittävät siirtymäkustannukset, jotka syntyvät, kun hallinnon rakennetta muutetaan. Nämä kustannukset voivat liittyä niin uuteen poliittiseen rakenteeseen kuin palvelutuotannon teknisiin muutoksiin. Suuremmat paikallishallinnot olisivat toimivia, jos hallintoa rakennettaisiin niin sanotusti puhtaalta

pöydältä, mutta suuremmat yksiköt eivät välttämättä ole tehokkain ratkaisu, jos muutetaan jo olemassa olevaa hallinnon rakennetta. Tällöin siirtymävaiheen kustannukset voivat nousta liian korkeiksi. (Fox & Gurley 2006, 1-4.)

Paikallishallintojen yhdistämisen mahdolliset hyödyt riippuvat monesta tekijästä, kuten liitokselle asetetuista tavoitteista, hallintojen rakenteesta ennen yhdistymistä, alueen väestöstä, paikallishallinnolle määritetyistä vastuista ja tehtävistä sekä alueen asukkaiden preferenssien homogeenisyydestä. Toisaalta, jos paikallishallintojen yhdistämisen tarkoituksena on parantaa palvelutuotannon tehokkuutta, on ensin löydettävä syy tuotannon tehottomuuteen. Jos tehottomuus johtuu siitä, että tuotannossa ei hyödynnetä mittakaava- ja yhdistelmäetuja, voidaan tehokkuutta mahdollisesti parantaa paikallishallintoja yhdistämällä. Tehottomuuden johtuessa muista syistä, kuten epäpätevästä henkilöstöstä tai asukkaiden vähäisestä osallistumisesta, ei kahden tehottomasti toimivan paikallishallintojen yhdistämisellä paranneta niiden tehokkuutta. (Fox & Gurley 2006, 1-4.)

Paikallishallintojen yhdistämisellä tavoitellaan usein alhaisempia palvelutuotannon kustannuksia, laadullisesti parempia palveluita, päättäjien tilivelvollisuuden parantamista sekä tasa-arvoisempia ja laajempia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille. Liitokset eivät kuitenkaan aina automaattisesti tuo mukanaan näitä etuja ja niin kustannukset kuin edut ovat tilanneriippuvaisia. Monet eri tekijät vaikuttavat siihen, kuinka hyvin tavoitteisiin päästään ja erityisen tärkeässä asemassa ovat uudistukseen osallistuvien tahojen vuorovaikutus sekä koko prosessin onnistunut hallinnointi. (Fox & Gurley 2006, 35.)

Skaala- ja mittakaavaedut ovat palvelu ja hyödykekohtaisia, kuten luvussa 2 todettiin. Niiden esiintyminen on todennäköisempää pääomaintensiivissä palveluissa, kuten vesi- ja viemäriverkostopalveluissa, mutta ei kovinkaan todennäköistä paljon henkilöstövoimavaroja tarvitsevilla palveluilla kuten sosiaali- ja terveystoimen palveluilla. Paikallishallintojen yhdistämisen kustannukset ja hyödyt ovat osaltaan riippuvaisia siitä, mitkä palvelut kuuluvat paikallistason järjestämis- ja tuottamisvastuulle (Fox & Gurley 2006, 2). Toisaalta mittakaavaetujen saavuttaminen ei välttämättä tarkoita hallintojen yhdistämistä, jos palvelut on mahdollista ostaa toiselta, esimerkiksi yksityiseltä tuottajalta, joka on tarpeeksi suuri pystyäkseen hyötymään mittakaavaeduista.

Alan (2003, 74–75) on todennut, että paikallishallintojen kohdalla pieni koko on sekä taloudellisesti että asukkaiden kannalta parempi ratkaisu. Pienissä hallinto-organisaatioissa luottamus- ja

virkamiehet ovat paremmin asukkaiden saavutettavissa sekä tietämys paikallisista olosuhteista ja asukkaiden preferensseistä on suurempi. Maantieteellisesti pieni alue helpottaa myös hallinnon organisointia. Lisäksi Alanin (2003, 74) mukaan pieni organisaatio pakottaa parempaan kustannustietoisuuteen, koska sen on ulkoistettava enemmän toiminta- ja kuin suuren hallinto-organisaation. Hallinnon rakenne on muutoinkin yksinkertaisempi, jolloin toimintojen ja tehtävien koordinaatio on helpompaa.

Paikallishallintojen yhdistäminen tarkoittaa uuden, laajemman palvelutuotantoalueen muodostamista niin pinta-alalla kuin väestömäärällä mitattuna. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista tutkia sitä alenevatko yksikkökustannukset, kun uusia palveluja tuotetaan samalle määrälle ihmisiä tai, sitä onko kustannustehokkaampaa tuottaa samaa palvelua samalle määrälle ihmisiä laajemmalla maantieteellisellä alueella. Toisin sanoen kustannussäästöjen toteutuminen on arvioitava tilanteessa, jossa kaikki muutokset tapahtuvat. Tällöin alueiden väliset erot esimerkiksi väestötiheydessä tekevät yleistämisestä hyvin vaikeata. (Fox & Gurley 2006, 9.)

### **3.4. Teoreettisen viitekehyksen yhteenveto**

Mittakaavateorian mukaisten taloudellisten etujen saavuttaminen on epätodennäköistä suurimmassa osassa julkista palvelutuotantoa. Mittakaavaedut syntyvät, kun tuotokset kasvavat panoksia enemmän, jolloin tuotannon keskimääräiskustannukset laskevat. Käytännössä tämä merkitsee kiinteiden kustannusten jakautumista suuremmalle määrälle tuotoksia. Tuotantoprosessissa, jossa muuttuvat kustannukset ovat kiinteitä kustannuksia huomattavasti suuremmat, on mittakaavaetujen saavuttaminen tuotantoyksikköä suurentamalla epätodennäköisempää. Muuttuvat kustannukset vaihtelevat panosten määrän mukaan, esimerkiksi lisähenkilöstön palkkaamisen myötä. Suurin osa paikallishallinnon palvelutuotannosta vaatii paljon henkilöstövoimavaroja, jolloin kiinteiden kustannusten osuus jää tuotantoprosessissa vähäiseksi.

Mittakaavaetujen saavuttamisen mahdollisuus vaihtelee eri palvelujen välillä, riippuen tuotantoprosessin ja -funktion luonteesta. Paikallishallinnon tuottaessa monia erilaisia palveluita on mahdotonta määrittää yhtä optimaalista hallinnon kokoa, jossa kaikki palvelut tuotettaisiin alhaisimmalla mahdollisilla kustannuksilla. Tuotantoyksikön koon kasvaessa liian suureksi, mittakaavahaittojen esiintyminen on myös mahdollista.

Mittakaavaetujen esiintymisen epätodennäköisyys kunnallisessa palvelutuotannossa ei kuitenkaan poissulje mahdollisuutta siitä, että kuntaliitoksella pystyttäisiin hillitsemään palvelutuotannon

kustannusten kasvua. Taloudellinen etu saattaa syntyä muiden tekijöiden kuin mittakaavaetujen kautta, esimerkiksi yhdistelmäeduista. Tällöin palvelutuotannon kustannukset laskevat, jos palvelun tuottaminen on edullisempaa yhdessä suuremmassa yksikössä kuin kahdessa pienessä yksikössä. Taloudellinen etu syntyy kiinteiden ja hallinnollisten kustannusten jakamisesta, mutta myös korkeamman tietotaidon ja asiantuntemuksen kautta. Käytännössä yhdistelmäetujen saavuttaminen kunnallisessa palvelutuotannossa on kuitenkin epävarmaa, sillä teorian empiirinen tutkiminen on hyvin haastavaa.

Paikallishallinnon palvelutuotannossa mittakaavaedut ja tekninen tehokkuus ovat yksi puoli kokonaisuudesta. Toinen puoli muodostuu palvelujen käyttäjien preferensseistä ja tarpeista sekä siitä, kuinka hyvin palvelut näitä vastaavat. Tuotannon molemmat puolet, kysyntä ja tarjonta, on huomioitava, jotta päästään taloudellisesti tehokkaaseen ratkaisuun. Pienemmässä paikallishallinto-organisaatiossa asukkaiden preferenssit pystytään helpommin selvittämään ja huomioimaan palvelutuotannossa. Mitä enemmän ihmisten välillä on eroavaisuutta palvelujen tarpeiden ja preferenssien suhteen, sitä pienempiä paikallishallintojen yksiköiden tulisi olla. Pienissä organisaatioissa ongelmaksi kuitenkin muodostuvat tekninen tehottomuus, palvelujen ulkoisvaikutukset sekä suuremmat hallinnonkustannukset. Näiden ongelmien ratkaisuksi vaadittaisiin isompia paikallishallintoja. Hallintojen välisen yhteistyön tarve vähentyy myös, kun niiden koko kasvaa ja määrä vähentyy. Tätä kautta vähenevät yhteistoimintaan käytetyt hallinnolliset kustannukset.

Pienten paikallishallintojen palvelutuotannon tehottomuuden ratkaisuksi on esitetty palvelujen ulkoistamista ja tilaaja-tuottaja-mallia, jolloin palvelun tuottajaksi voidaan valita taho, joka on tarpeeksi suuri tuottaakseen palvelun taloudellisesti tehokkaasti. Paikallishallinnon asukkaiden näkökulmasta tämä kuitenkin saattaa vähentää heidän mahdollisuuksiaan vaikuttaa palvelutasoon ja -laatuun. Suuremmilla paikallishallinnoilla on todennäköisemmin paremmat mahdollisuudet vaikuttaa ulkopuolisen tahon tuottamaan palveluun.

Paikallishallintojen välistä kilpailua käytetään usein argumenttina pienten paikallishallintojen puolesta. Tällä viitataan Tieboutin malliin kilpailevista kunnista, jotka tarjoavat erilaisia palvelujen ja verotuksen yhdistelmiä, jolloin ihmiset voivat muuttaa alueelle, joka parhaiten sopii heidän mieltymyksiinsä. Tämän seurauksena yhdellä alueella asuva väestö on homogeenisempaa, mikä vähentää asukkaille syntyvää hyvinvointitappiota. Lisäksi kilpailun nähdään lisäävän paikallishallintojen palvelutuotannon tehokkuutta. Käytännössä ihmisten muuttaminen alueelta

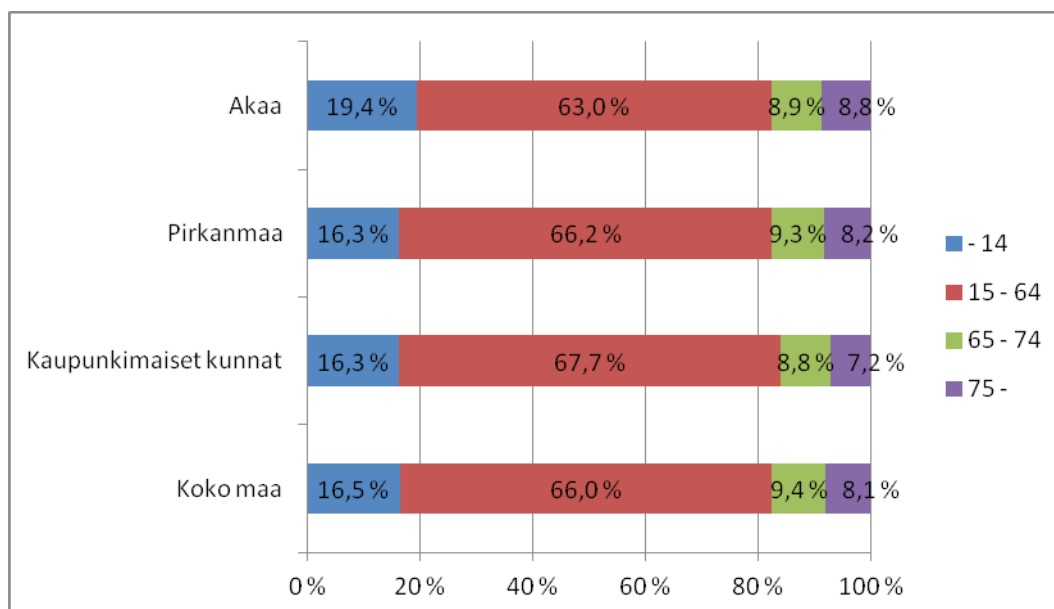
toiselle ei ole täysin ongelmattonta sekä toisaalta ihmisten valikoituminen tietyille alueille voi johtaa erilaisiin sosiaalisiin ongelmiin.

## **4 CASE: AKAAN KUNTALIITOS JA TALOUDEN KEHITYS VUOSINA 2005–2010**

Tässä luvussa käsitellään Akaan kuntaliitosta tapaustutkimuksen luonteen mukaisesti ja tutkitaan Akaan käyttötalouden sekä palvelutuotannon kehitystä vuosina 2005–2010, jonka aikana kuntaliitos toteutettiin. Teoreettisen viitekehyksen kautta on luotu tietty ennakkokäsitys siitä, onko kunnan mahdollista hyödyntää mittakaavaetuja palvelutuotannossa sekä toisaalta, missä palveluissa niiden esiintyminen on todennäköisintä. Akaan talouden kehitystä seuraamalla pyritään selvittämään, hillitsikö kuntaliitos Akaassa palvelutuotannon menojen kasvua sekä onko eri palvelujen välillä eroavaisuutta tämän kehityksen suhteen. Lisäksi luodaan katsaus Akaan rahatalouden sekä väestörakenteen kehitykseen.

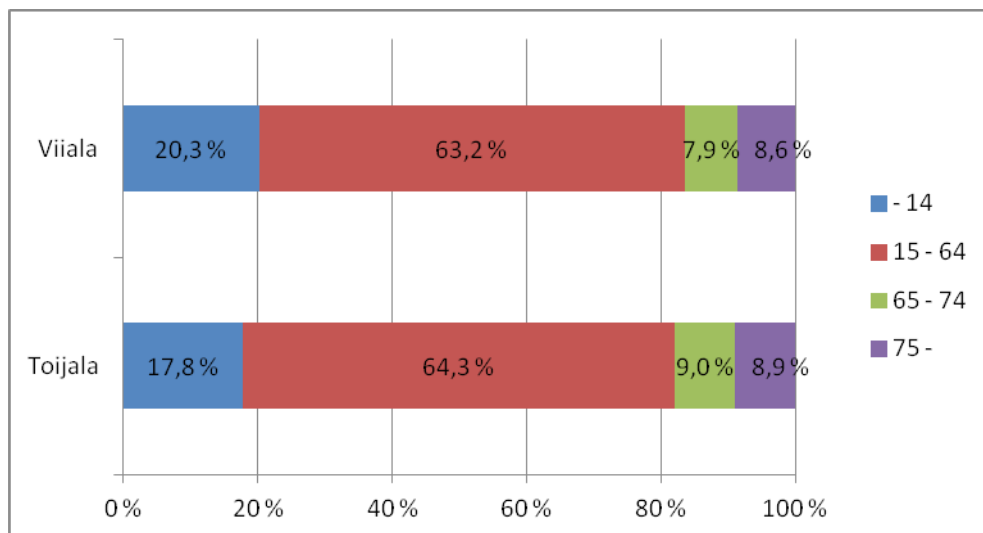
### **4.1 Akaan kaupunki ja kuntaliitoksen tausta**

Akaa kuuluu osana Länsi-Suomen lääniin ja Pirkanmaan maakuntaan. Naapurikuntia ovat Hämeenlinna, Lempäälä, Valkeakoski, Vesilahti ja Urjala. Akaan kaupungissa asuu noin 17 000 ihmistä ja se on pinta-alaltaan noin 315 neliökilometriä. Akaa on muuttovoittoinen kaupunki, joka houkuttelee uusia asukkaita hyvällä sijainnillaan ja liikenneyhteyksillä. 1.1.2007 Toijalan kaupunki ja Viialan kunta lakkautettiin, ja niistä muodostettiin uusi Akaan kaupunki. Vuoden 2011 alusta kaupunki suureni, kun Kylmäkosken kunta liittyi siihen. (Akaa 2012.)



*Kuvio 4: Akaan, Pirkanmaan maakunnan, kaupunkimaisten kuntien ja koko maan väestörakenne vuonna 2010*

Kuvioon 4 on laskettu Tilastokeskuksen väestörakennetilaston (SVT/b) perusteella Akaan, Pirkanmaan maakunnan, kaupunkimaisten kuntien sekä koko maan väestörakenteen prosentuaalinen jakautuminen eri ikäluokkiin. Vuonna 2010 Akaassa 0-14-vuotiaiden osuus väestöstä oli 19,4 prosenttia, mikä on noin kolme prosenttiyksikköä korkeampi kuin koko maan tasolla. Akaan väestöstä 15–64-vuotiaita oli 63,0 prosenttia ja tästä 17,7 prosenttia tätä vanhempia. Yli 75-vuotiaiden osuus on hivenen korkeampi Akaassa kuin muissa vertailukohteissa. Ero on suurin verrattuna muihin kaupunkimaisiin kuntiin, joissa yli 75-vuotiaiden osuus jää 7,2 prosenttiin, kun Akaassa osuus on 8,8 prosenttia. Vertailukohteista Akaassa on eniten alle 15-vuotiaita ja yli 75-vuotiaita, jolloin työikäisten osuus jää prosentuaalisesti pienemmäksi.



Kuvio 5: Viialan ja Toijalan väestön jakautuminen ikäluokkiin vuonna 2006

Kuviossa 5 on laskettu Tilastokeskuksen väestörakennetilaston (SVT/b) perusteella Viialan ja Toijalan väestörakenteen prosentuaalinen jakautuminen eri ikäluokkiin vuonna 2006 ennen kuntaliitosta. Viialassa alle 15-vuotiaiden osuus oli kaksi prosenttiyksikköä korkeampi kuin Toijalassa. Vastaavasti 65–74-vuotiaiden osuus oli Toijalassa yhden prosenttiyksikön korkeampi. Yli 75-vuotiaiden osuus oli molemmissa kunnissa miltei sama ennen kuntaliitosta. Koko maan tasoon verrattuna yli 75-vuotiaiden sekä alle 15-vuotiaiden määrä oli Viialassa ja Toijalassa korkeampi. Vuonna 2006 Viialan asukasluku oli 5554 ja Toijalan 8410.

Vuonna 2006 kuntaliitosselvityksessä oli mukana Viialan ja Toijalan lisäksi myös Kylmäkosken kunta, mutta sen osalta hanke kaatui valtuuston kielteiseen kantaan. Selvitystä jatkettiin Viialan ja Toijalan kesken, ja kuntaliitos hyväksyttiin Toijalan valtuustossa yksimielisesti sekä Viialan valtuustossa äänin 21-6. Syksyllä 2006 Viialan kunnanjohtaja siirtyi toisen kunnan palvelukseen ja Toijalan kunnanjohtaja toimi molempien kuntien kunnanjohtajana loppuvuoden ajan. Tämä helpotti myös yhteisen Akaan kaupungin perustamisen valmistelua. (TP Viiala 2006.)

Yhdistymissopimukseen on kirjattu kuusi Viialan ja Toijalan yhdistymisen tavoitetta. Nämä tavoitteet ovat:

- 1) ”Vahvistaa uuden kunnan voimavaroja Etelä-Pirkanmaalla ja tarjota kuntalaisille laadukkaat peruspalvelut.
- 2) Vahvistaa uuden kunnan mahdollisuuksia toimia asumisen, yritysten ja työpaikkojen sekä palvelujen sijaintipaikkana.

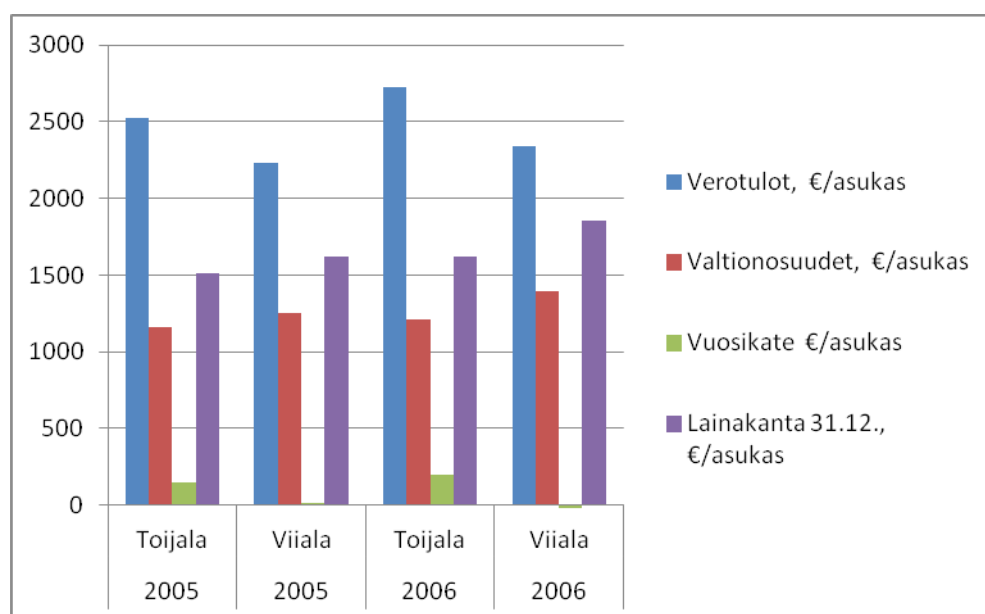
- 3) *Vahvistaa uuden kunnan asukkaiden, viranhaltijoiden, työntekijöiden ja luottamushenkilöiden keskinäistä yhteenkuuluvuutta ja yhteistä identiteettiä.*
- 4) *Vahvistaa uuden kunnan keskusten elinvoimaa ja alueen tasapainoista kehittämistä.*
- 5) *Vahvistaa uuden kunnan voimaa toimia koko Etelä-Pirkanmaan seutukunnan kehittämisen hyväksi ja turvata seudun vahva asema Pirkanmaalla.*
- 6) *Mahdollistaa taloudellisen toiminnan edellytykset ja vahvistaa kuntataloutta.”*  
(Toijalan ja Viialan yhdistymissopimus 2006.)

Näiden lisäksi yhdistymissopimuksessa mainitaan hallinnon ja palvelujen kehittämistavoitteita sekä uuden kunnan asema ja yhteistyötavoitteet. Hallinnon kehittämistavoitteisiin kuuluvat hallinnollisen päällekkäisyyden vähentäminen, henkilöstöressurssien uudelleen kohdentaminen, kaupungin aseman vahvistaminen työnantajana, työnjaon selkeyttäminen ja henkilöstön erityisosaamisen vahvistaminen sekä luottamushenkilöiden aseman vahvistaminen päätöksenteossa. Palvelujen kehittämistavoitteet ovat puolestaan seuraavat: (1) laadukkaiden, asukkaiden tarpeita vastaavien palvelujen tarkoituksenmukainen ja tehokas tuottaminen; (2) peruspalvelujen säilyminen kaupungin eri osissa sekä Viialassa toimiva hallinnon lähipalvelupiste; (3) toiminnan jatkuminen nykyisissä kouluissa; (4) Viialan ja Toijalan lukioiden yhdistäminen; (5) terveyspalvelujen toimivuus Toijalassa ja Viialassa. (Toijalan ja Viialan yhdistymissopimus 2006.)

Yhdistymissopimukseen on myös kirjattu tavoite talouden tasapainon saavuttamisesta vuoteen 2010 mennessä, jolloin vuosikatteella voitaisiin kattaa poistot täysimääräisesti. Yhdistymisavustukset kohdennetaan sopimuksen mukaisesti ensisijaisesti uuden kunnan talouden tasapainottamiseen. Lisäksi niiden avulla vahvistetaan ja vauhditetaan kunnan kehittämistä sekä tuetaan hyvän hallinnon ja henkilöstöpolitiikan toteuttamista. Yhdistymisavustusten lisäksi Akaalle myönnettiin investointi- ja kehittämishakkeiden tukea yhteensä 900 000 euroa kahteen hankkeeseen, palvelurakenteen yhteensovittamiseen sekä elinkeinoelämän vahvistamiseen. (Toijalan ja Viialan yhdistymissopimus 2006.). Tuki päätettiin kohdistaa seuraaviin hankkeisiin: päivähoiton, esiopetuksen ja koululaisten kerhotoiminnan tilajärjestelyt, vesihuollon yhdistäminen, esiopetuksen sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan yhdenmukaistaminen, Toijalan ja Viialan lukioiden yhdistäminen, vapaa-ajan palvelujen yhteensovittaminen sekä elinkeinopohjan vahvistaminen. (TP Akaa 2007.)

## **4.2 Akaan, Viialan ja Toijalan rahatalouden kehitys vuosina 2005–2010**

Vuonna 2006 Viialan kunnan toiminta päättyi negatiiviseen tulokseen, tilikauden alijäämän ollessa 1,3 miljoonaa euroa. Toijalan tilikauden tulos oli puolestaan 0,3 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Edellisten tilikausien alijäämää oli Toijalan taseessa 3,3 miljoonaa euroa, kun vastaavasti Viialan taseeseen oli kertynyt edellisiltä tilikausilta 1,4 miljoonan ylijäämä. Vuoden 2006 aikana Toijala investoi 2,6 miljoonalla eurolla sekä Viiala 4,1 miljoonalla eurolla. Ennen yhdistymistä lainakanta asukasta kohden oli Toijalassa 1 622 euroa ja Viialassa 1 851 euroa. (TP Viiala 2006, TP Toijala 2006, TP Akaa 2007.)



Kuvio 6: Toijalan ja Viialan tilinpäätöstunnuslukuja vuosina 2005 ja 2006

Vuosina 2005 ja 2006 Toijalan tuloveroprosentti oli 19,75 ja Viialan puolestaan 19,5 prosenttia. Tämä näkyy kuviossa 6 Toijalan korkeampina verotuloina asukasta kohden. Vastaavasti valtionosuudet ja lainakanta olivat hivenen korkeammat Viialassa molempina vuosina. Osittain korkeampien verotulojen kautta myös Toijalan vuosikate asukasta kohden oli Viialaa korkeampi. Vuonna 2005 Viialan vuosikate oli vain hieman nollan yläpuolella ja painui negatiiviseksi vuonna 2006. Tunnusluvut on laskettu Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a).

Vuonna 2007 Akaan avaavaan taseeseen muodostui edellisiltä tilikausilta 2,98 miljoonan euron alijäämä johtuen Viialan vuoden 2006 negatiivisesta tuloksesta sekä Toijalan edellisten tilikausien alijäämistä. Ensimmäisenä toimintavuotena Akaan tilikausi muodostui 1,47 miljoonaa euroa ylijäämäiseksi. Myönteiseen tulokseen vaikuttivat Akaalle myönnetyt yhdistymisavustukset sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tuki. Henkilöstömenot kasvoivat vuonna 2007 tulossopimusten

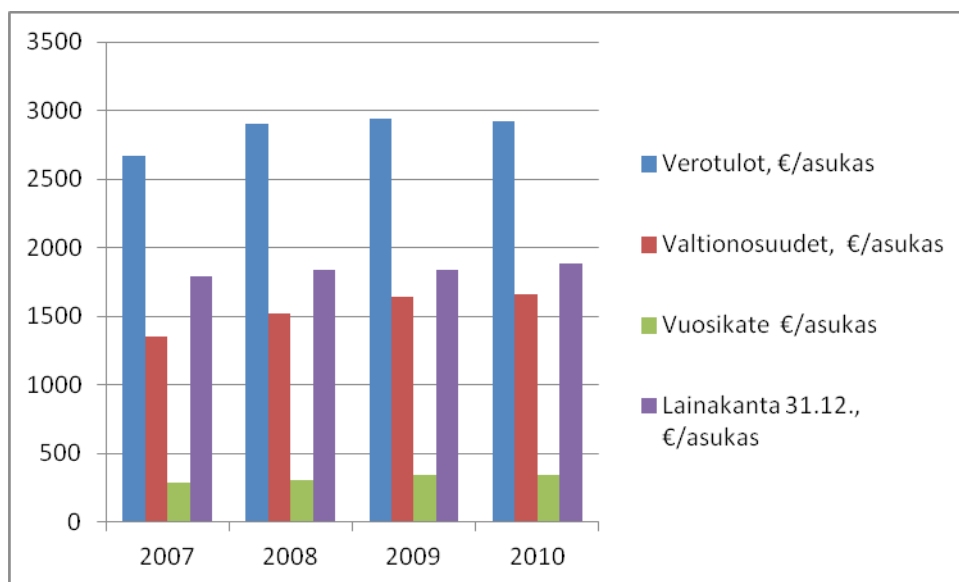
yleis- ja harkinnanvaraisten korotusten lisäksi myös kuntaliitoksen aiheuttamien palkkausten tasauksen sekä uusien työnvaativuusjärjestelmien käyttöönoton vuoksi. Toimintakate oli 52 miljoonaa euroa negatiivinen ja vuosikate jäi positiiviseksi neljällä miljoonalla eurolla. (TP Akaa 2007.)

Vuonna 2008 Akaan tilikauden tulos oli 1,8 miljoona ylijäämäinen, vuosikatteen kattaessa 166,7 prosenttia poistoista. Edellisten tilikausien alijäämää pienennettiin, ja sitä jäi taseeseen 1,45 miljoonaa euroa. Lainakanta kasvoi edellisestä vuodesta 792 tuhannella eurolla. Vuonna 2008 nostettu tuloveroprosentti johti verotulojen kasvuun ja tätä kautta positiivisen vuosikatteen sekä tilikauden tuloksen muodostumiseen. Menojen kasvu oli kuitenkin huomattava vuonna 2008 ja toimintakate heikkeni tällöin 11,2 prosenttia. Tämä oli seurausta toimintamenojen 9 prosentin kasvusta sekä toimintatuottojen laskusta prosentilla. Toimintamenojen kasvuun vaikutti erityisesti asiakaspalvelujen ostojen kasvu. Etelä-Pirkanmaan terveydenhuollon kuntayhtymä ylitti talousarvionsa Akaan osalta 0,7 miljoonalla eurolla, kun palvelujen ostot yksityiseltä henkilöstövuokrausyritykseltä kasvoivat 28 prosenttia. (TP Akaa 2008.)

Vuosien 2007 ja 2008 tilikauden tulos muodostui ylijäämäiseksi pitkälti yhdistymisavustusten vaikutuksesta. Vuosi 2009 oli ensimmäinen vuosi Akaalle, jolloin tilinpäätös jäi ylijäämäiseksi, kun yhdistymisavustuksia ei huomioida. Tilikausi oli 2,2 miljoonaa ylijäämäinen ja ilman yhdistymisavustuksia ylijäämäksi olisi muodostunut 0,7 miljoonaa euroa. Tämä oli myös ensimmäinen kerta seitsemään vuoteen, kun Akaan sekä Viialan ja Toijalan yhteenlaskettu tilinpäätös jäi ylijäämäiseksi ilman yhdistymisavustusten vaikutusta. Vuonna 2009 Akaan taseeseen muodostui edellisten tilikausien ylijäämäksi 369 tuhatta euroa, kun edellisenä vuonna luku oli vielä 1,45 miljoonaa alijäämäinen. Lainakanta ei kasvanut vuonna 2009. Vuonna 2009 toimintakate heikkeni 3,2 prosentilla edelliseen vuoteen nähden. Verotulot kuitenkin kasvoivat 1,4 prosenttia ja valtionosuudet 7,7 prosenttia. (TP Akaa 2009.)

Vuoden 2009 kansantalouden taantumun jälkeen vuosi 2010 oli Akaalle suhteellisen positiivinen. Tilikauden tulos jäi ylijäämäiseksi noin 2,3 miljoonaa euroa. Ilman yhdistymisavustuksia tulos oli 1,3 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Edellisten tilikausien ylijäämä kasvoi taseessa noin 2,6 miljoonaan euroon, ja kumulatiivinen ylijäämä oli puolestaan 4,8 miljoonaa euroa 31.12.2010. Valtionosuusuudistuksesta johtuen vuoden 2010 tilinpäätöksessä toiminta- ja vuosikate eivät ole täysin vertailukelpoisia edellisiin vuosiin. Toimintakate heikkeni 1,4 prosenttia vuoteen 2009 nähden, mutta jos valtionosuusuudistuksen vaikutus eliminoidaan, toimintakatteen heikkeneminen

oli 2,3 prosenttia. Vastaavasti valtionosuuksien kasvu olisi ollut todellisuutta suurempi kompensoiden toimintakatteen heikkenemistä. (TP Akaa 2010.)



*Kuvio 7: Akaan tilinpäätöstunnuslukuja vuosina 2007–2010*

Vuonna 2007 Akaan tuloveroprosentti oli 19,5 prosenttia, mutta se nostettiin 19,75 prosenttiin heti seuraavana vuonna. Vuosina 2009 ja 2010 veroprosenttia ei enää nostettu. Kuvioista 7 nähdään Akaan verotulojen kasvavan vuonna 2008 ja säilyvän vakaina tämän jälkeen. Valtionosuudet nousevat tasaisesti jokaisena tarkasteluvuotena. Vuosien 2007 ja 2010 välillä Akaan lainakanta kasvaa 1769 eurosta asukasta kohden 1884 euroon. Vuosikate vahvistuu samana aikana 290 eurosta asukasta kohden 348 euroon. Tunnusluvut on laskettu Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a).

### **4.3 Akaan käyttötalouden ja palvelutuotannon kehitys vuosina 2005–2010**

Akaan käyttötalouden kustannuksia tarkastellaan vuosien 2005–2010 ajalta Tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilaston (SVT/a) avulla. Vuosien 2005 ja 2006 osalta tunnusluvut on laskettu yhdistämällä Viialan ja Toijalan tiedot. Käyttökustannuksiin sisältyvät toimintamenot, käyttöomaisuuden poistot ja arvonalentumiset sekä vyörytyserämenot. Käyttötuotot puolestaan koostuvat toimintatuloista ja vyörytyserätuloista. Luvut esitetään nettokustannuksina asukasta kohden, jolloin tunnusluvut on laskettu vähentämällä käyttökustannuksista käyttötuotot ja jakamalla tämä kunkin vuoden asukasluvulla.

Nettokustannukset asukasta kohden -tunnusluvun valintaan on vaikuttanut kaksi tekijää. Ensimmäinen nettokustannuksilla pystytään eliminoimaan kuntien välisten yhteistoiminta-alueiden vaikutus ja vertailemaan kuntia riippumatta siitä, miten ne palvelunsa järjestävät. Toiseksi kustannusten tarkastelu asukasta kohden mahdollistaa vertailun asukasluvultaan erikokoisten kuntien välillä. Tämä mahdollistaa Akaan käyttötalouden kustannusten vertaamisen koko maan tasoon, kaupunkimaisiin kuntiin sekä Pirkanmaan maakunnan kuntiin. Käyttötalouden nettokustannukset kertovat käytännössä sen kuinka, paljon toimintamenoista kunnan on katettava verorahoituksella eli valtionosuuksilla ja verotuloilla.

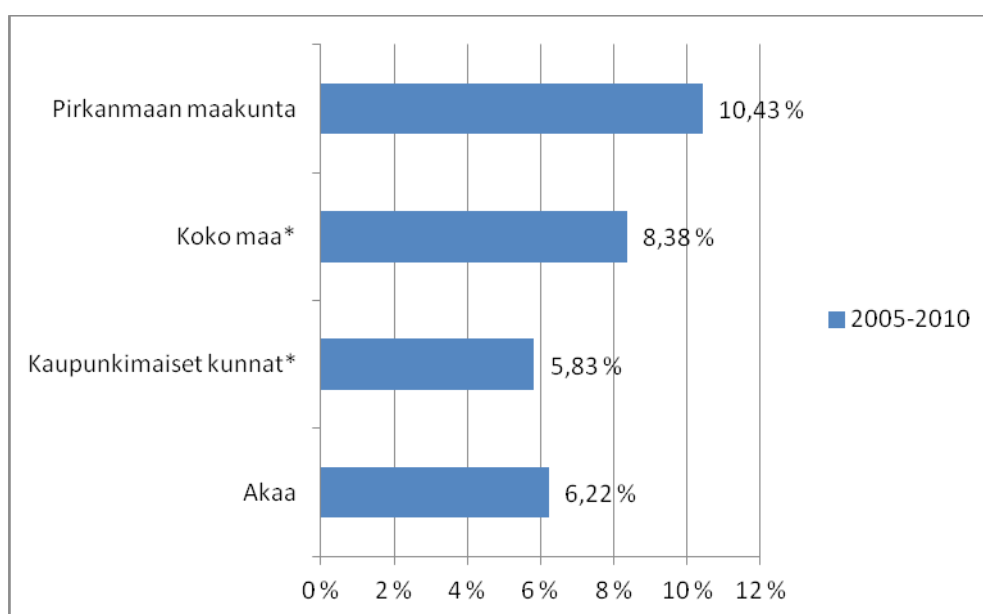
Tilastokeskuksen tuottamassa kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastossa (SVT/a) käyttötalous on jaettu eri tehtäväluokkiin, ja näiden kustannukset ja tuotot eri meno- ja tulolajeille. Käyttötalouden erittelyssä ovat mukana tuloslaskelman toimintakatteeseen laskettavat erät sekä kunnan sisäiset erät, vyörytyserät ja käyttöomaisuuden poistot. Kuntien erilaisten organisaatio- ja palvelutuotantorakenteiden sekä erilaisten kirjauskäytäntöjen vuoksi kuntakohtaiset tilastotiedot eivät ole täysin vertailukelpoiset, mutta tarkastelemalla tilastoja pidemmällä aikavälillä, suuremmissa kokonaisuuksissa (useampia tehtäväluokkia yhdessä) ja ottamalla huomioon tietyt rajoitukset, voidaan tiedon vertailukelpoisuutta parantaa.

Koko maan ja kaupunkimaisten kuntien vertailukelpoisuuden parantamiseksi on tässä tarkastelussa tunnusluvusta jätetty ulkopuolelle kokonaan Kainuun maakuntaan kuuluvat kunnat. Maakuntakokeilun vuoksi Kainuun maakuntakunta -kuntayhtymään kuuluvien kuntien tilastojen kirjauskäytännöt tilastossa eroavat muista yleishallinnon sekä sosiaali- ja terveystoimen (pois lukien päivähoito) tehtäväluokkien osalta. Tarkastelun ja tunnuslukujen laskennan helpottamiseksi Kainuun maakunnan kunnat on jätetty ulkopuolelle kaikissa tarkasteltavissa toiminnoissa. Tunnuslukuihin on myös tehty inflaatiokorjaus, jolloin kaikki kustannukset on esitetty vuoden 2010 rahassa. Inflaatiokorjauksen perustana on käytetty Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksiä (SVT/c).

Käyttötalouden tarkastelu on jaettu kolmeen osa-alueeseen eli sosiaali- ja terveystoimeen, opetus- ja kulttuuritoimeen sekä yleishallintoon. Sosiaali- ja terveystoimi on lisäksi jaettu lasten päivähoitoon, vanhusten ja vammaisten palveluihin sekä terveydenhuoltoon. Opetus- ja kulttuuritoimen palveluista on esitetty erikseen esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannukset. Kustannustarkastelun yhteydessä on myös kerrottu Akaan toiminnassa ja palveluissa tapahtuneista muutoksista kuntaliitoksen jälkeen tilinpäätöskertomusten mukaisesti.

### 4.3.1 Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimen kokonaisuuteen kuuluvat perusterveydenhuollon palvelut, erikoissairaanhoido, vanhusten ja vammaisten palvelut, lasten päivähoito, lastensuojelu, muut lasten ja perheiden palvelut, päihdehuolto, kotipalvelut, ympäristöterveydenhuolto sosiaali- ja terveystoimen hallinto sekä muut sosiaali- ja terveystoimen palvelut. Kuviossa 8 on Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettu sosiaali- ja terveystoimen asukaslukuun suhteutettujen nettokäyttökustannusten prosentuaalinen muutos vuosien 2005 ja 2010 välillä.



*Kuvio 8: Sosiaali- ja terveystoimen asukaskohtaisten nettokustannusten muutos prosentteina vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa)*

Kuviosta 8 nähdään, että sosiaali- ja terveystoimen suurin kustannusnousu, 10,4 prosenttia, tapahtui Pirkanmaan maakunnan kunnissa. Koko maan tasolla kustannusnousu oli hivenen tätä alhaisempaa ja asukaskohtaiset kustannukset nousivat 8,4 prosenttia. Akaassa sosiaali- ja terveystoimen kustannukset nousivat 6,2 prosenttia, mikä on vertailukohteista toiseksi alhaisin kasvu. Maltillisinta kasvu oli kaupunkimaisissa kunnissa, joissa kustannukset nousivat vain 5,8 prosenttia.

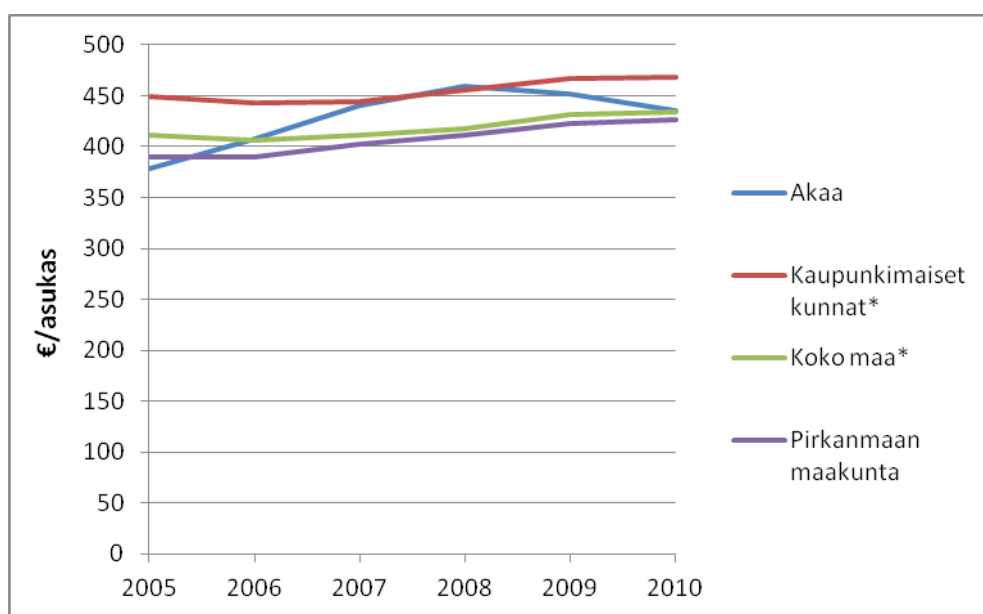
Kuuden vuoden aikana Pirkanmaan maakunnan kunnissa sosiaali- ja terveystoimen kustannukset nousivat yli 100 euroa asukasta kohden enemmän kuin Akaan kaupungissa. Akaassa kustannukset kasvoivat 175 euroa asukasta kohden, kun Pirkanmaan maakunnan kunnissa keskimäärin vastaava luku oli 286 euroa. Koko maan tasolla kustannukset nousivat 240 euroa jokaista suomalaista

kohden. Tarkasteltaessa vuosien 2007–2010 välistä aikaa oli Akaan kustannuskehitys vertailukohteista maltillisin. Tuona aikana sosiaali- ja terveystoimen kustannukset nousivat Akaassa 2,2 prosenttia, kun vastaava kasvu oli Pirkanmaan maakunnassa 4,6 prosenttia, koko maan tasolla 4,4 prosenttia ja kaupunkimaisissa kunnissa 2,6 prosenttia.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan erikseen kolmea eri sosiaali- ja terveystoimen osa-aluetta. Nämä ovat lasten päivähoidon, vanhusten- ja vammaistenpalvelut sekä terveydenhuollon palvelut.

#### 4.3.1.1 Lasten päivähoidon

Kuviossa 10 on esitetty Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettuna lasten päivähoidon asukaskohtaisten nettokustannusten kehitys vuosina 2005–2010. Lasten päivähoidon sisältyy lasten päiväkotihoidon, perhepäivähoidon ja muun lasten päivähoidon.



Kuvio 10: Lasten päivähoidon nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa)

Vuosien 2005-2010 välillä koko maan tasolla lasten päivähoidon kustannukset nousivat 5,3 prosenttia eli asukasta kohden noin 21 euroa. Akaassa kustannukset nousivat vastaavana aikana 15,2 prosenttia, noin 57 eurolla asukasta kohden. Pirkanmaan maakunnan kunnissa kustannusnousu oli 9,4 prosenttia ja kaupunkimaisissa kunnissa 4,4 prosenttia. Akaan päivähoidon kustannusnousu oli siis vertailukohteista suurin. Kuvioista 10 havaitaan, että kustannukset nousivat Akaassa eniten vuosien 2005-2008 välisenä aikana. Tämän jälkeen kustannukset kääntyivät laskuun ja olivat vuonna 2010 samalla tasolla koko maan keskiarvon kanssa. Vaikka kustannusnousu oli Akaassa

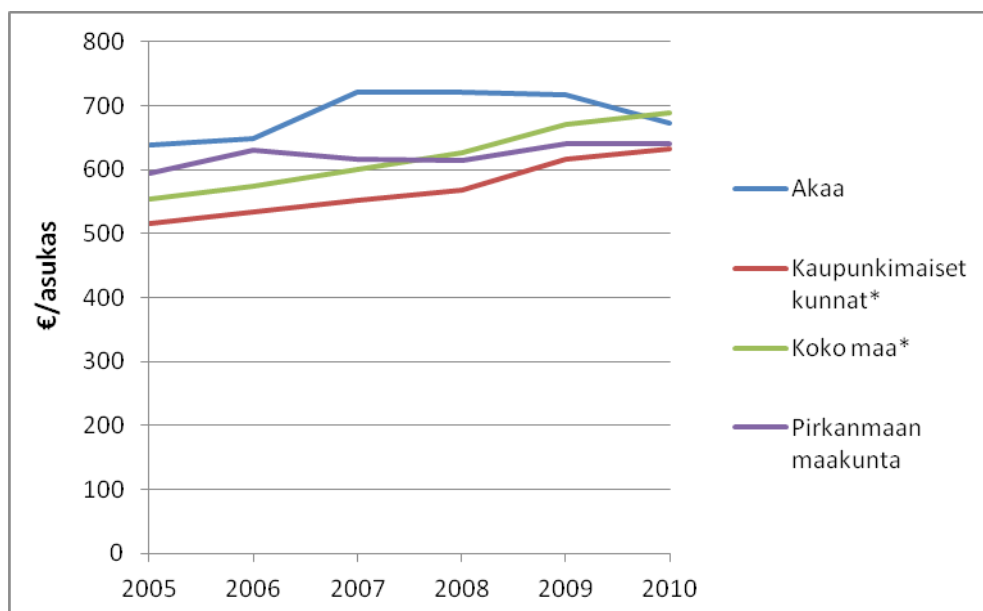
vertailukohteista suurin vuosien 2005 ja 2010 välillä, niin Akaa on myös vertailukohteista ainoa, jossa lasten päivähoiton kustannukset missään vaiheessa tarkastelujaksoa laskevat. Vuosien 2007 ja 2010 välillä lasten päivähoiton kustannukset laskivat Akaassa yhden prosentin verran. Vastaavana aikana koko maan tasolla kustannusnousu oli 5,4 prosenttia ja Pirkanmaan maakunnassa 6,0 prosenttia.

Tilastokeskuksen väestörakennetilaston (SVT/b) perusteella laskettuna 6-vuotiaiden ja sitä nuorempien lapsien osuus väestöstä nousi koko maan tasolla 7,61 prosentista 7,80 prosenttiin vuosien 2005-2010 välillä. Vastaavasti Akaassa saman ikäisten osuus väestöstä nousi 8,64 prosentista 9,54 prosenttiin samalla ajanjaksolla. Pirkanmaan maakunnassa 6-vuotiaiden ja sitä nuorempien osuus väestöstä oli 7,57 prosenttia vuonna 2005 ja 7,97 prosenttia vuonna 2010.

Kuntaliitoksen jälkeen lasten päivähoito organisoitiin Akaassa alueperusteisesti kolmeen alueeseen, joissa jokaisella toimii aluevastaava ja kiertävä erityislastentarhanopettaja. Oman palvelutuotannon lisäksi Akaa osti päivähoiton palveluita yksityiseltä tuottajalta. Voimakkaan muuttoliikkeen ja kasvaneen syntyvyyden myötä päivähoiton palvelujen tarve lisääntyi. Lisääntyvään tarpeeseen vastattiin rakentamalla Toijalan taajaman alueelle uusi 42-paikkainen päiväkoti vuonna 2007 ja Viialan taajaman alueelle 84-paikkainen päiväkoti vuonna 2009. (TP Akaa 2007, TP Akaa 2009.)

#### **4.3.1.2 Vanhusten- ja vammaistenpalvelut**

Kuviossa 11 esitetään Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettuna vanhusten- ja vammaistenpalvelujen asukaskohtaisten nettokustannusten kehitys vuosina 2005–2010. Käyttökustannuksiin on laskettu tilaston käyttötaloustaulukon viisi tehtäväluokkaa, jotka ovat vanhusten laitospalvelut, vammaisten laitospalvelut, vammaisten työllistämistoiminta, kotipalvelut sekä muut vanhusten ja vammaisten palvelut. Kotipalvelun kustannukset sisältävät myös muille kuin vanhuskotitalouksille annetut kotipalvelut.



*Kuvio 11: Vanhusten- ja vammaistenpalvelujen nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa)*

Vuosien 2005–2010 aikana vanhusten- ja vammaistenpalvelujen kustannusnousu oli Akaassa vertailukohteista maltillisin. Kustannukset nousivat 5,4 prosenttia ja asukasta kohden kasvu oli 35 euroa. Koko maan tasolla kustannukset nousivat samalla ajanjaksolla 24,2 prosenttia. Tämä tarkoittaa 135 euron nettokustannusten kasvua jokaista suomalaista kohden. Pirkanmaan maakunnan kunnissa kustannukset nousivat 8,1 prosenttia ja kaupunkimaisissa kunnissa 22,9 prosenttia.

Kuviosta 11 havaitaan Akaan vanhusten- ja vammaistenpalvelujen kustannusten nousevan vuoteen 2007 asti. Tämän jälkeen kustannustaso pysyy vakaana vuoteen 2009 asti ja vuonna 2010 kääntyy laskuun. Koko maan tasolla ja kaupunkimaisissa kunnissa kustannukset kasvavat tasaisesti koko tarkastelujakson ajan. Pirkanmaan maakunnan kunnissa kustannusnousu on hieman tätä maltillisempaa ja vuosien 2006–2008 välillä kustannukset jopa hieman laskevat. Tarkasteltaessa vuosien 2007–2010 välistä aikaa vanhusten- ja vammaistenpalvelujen kustannukset laskivat Akaassa 6,5 prosenttia. Vastaavasti koko maan tasolla kustannukset nousivat 14,7 prosenttia samalla ajanjaksolla. Pirkanmaan maakunnan kunnissa kustannusnousu oli 4,1 prosenttia.

Tilastokeskuksen väestörakennetilaston (SVT/b) perusteella laskettuna Akaassa yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä nousi vuosien 2005-2010 välillä 8,73 prosentista 8,77 prosenttiin. Vastaavasti koko maan tasolla yli 75-vuotiaiden osuus nousi 7,48 prosentista 8,10 prosenttiin. 65-74-vuotiaiden osuus Akaan väestöstä oli 8,31 prosenttia vuonna 2005 ja 8,86 prosenttia vuonna 2010. Koko maan tasolla

65-74-vuotiaiden osuus oli 8,53 prosenttia vuonna 2005 ja 9,40 prosenttia vuonna 2010. Yli 75-vuotiaiden osuus on siis Akaassa koko tarkastelujakson ajan koko maan tasoa korkeampi, mutta 65-74-vuotiaiden osuus on vastaavasti Akaassa koko maan tasoa alhaisempi. Koko maan tasolla yli 65-vuotiaiden prosentuaalinen osuus väestöstä kasvoi huomattavasti enemmän kuin Akaassa.

Kuntaliitoksen jälkeen vanhustyötä tehostettiin Akaassa vanhusväestön kasvaessa. Tämä toteutettiin vähentämällä ennenaikaisia laitossijoituksia, muun muassa kotona asumista tukemalla sekä hoitoa porrastamalla. Kotihoidossa kuntaliitoksen myötä haasteeksi muodostui kahden eri kunnan toimintatapojen ja työkäytäntöjen yhdenmukaistaminen. Vuonna 2007 kotihoidon asiakasmäärät pysyivät vielä ennallaan, mutta kääntyivät nousuun vuonna 2008. Samana vuonna myös omaishoidon tuen hakijoiden määrä kasvoi sekä palveluasumisen kustannukset kasvoivat hinnankorotusten sekä palvelujen lisääntyneen käytön vuoksi. (TP Akaa 2007, TP Akaa 2008.)

Akaan tilinpäätöskertomuksen mukaan vuonna 2009 vanhainkotien käyttöaste nousi yli 100 prosenttiin sekä kotihoidon asiakasmäärät ja tehdyt työtunnit jatkoivat kasvuaan. Vuonna 2010 vanhustenhuollon palvelut siirtyivät Akaan, Kylmäkosken ja Urjalan yhteistoiminta-alueen piiriin. Osa vammaishuollon palveluista oli siirtynyt yhteistoiminta-alueen piiriin jo vuonna 2009, kun kunnat päättivät purkaa Etelä-Pirkanmaan terveydenhuollon kuntayhtymän. Vuoden 2010 aikana toimintaan heijastuivat ongelmat henkilöstön rekrytoinnissa, pätevien sijaisten löytämisessä sekä tätä kautta henkilökunnan vaihtuvuudessa. (TP Akaa 2009, TP Akaa 2010.)

#### **4.3.1.3 Terveydenhuolto**

Kuviossa 12 esitetään Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettuna terveydenhuollon asukaskohtaisten nettokustannusten kehitys vuosina 2005–2010. Kustannuksiin on sisällytetty tilaston käyttötaloustaulukosta tehtäväluokkien perusterveydenhuollon avohoito, perusterveydenhuollon hammashoito, perusterveydenhuollon vuodeosastohoito ja erikoissairaanhoito käyttökustannukset.



*Kuvio 12: Terveysthuollon nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa)*

Terveysthuollon kustannukset nousivat Akaassa vuosien 2005–2010 välillä 1,5 prosenttia. Asukasta kohden kustannusnousu oli 22 euroa. Vastaavana aikana koko maan tasolla terveysthuollon kustannukset nousivat 5,6 prosenttia eli 84 euroa jokaista suomalaista kohden. Pirkanmaan maakunnan kunnissa kustannukset nousivat 10,8 prosenttia ja kaupunkimaisissa kunnissa 4,0 prosenttia. Vertailukohteista Akaan terveysthuollon kustannuskehitys oli maltillisin.

Kuviosta 12 havaitaan, että Akaan terveysthuollon kustannukset laskevat vuoteen 2007 asti, mutta nousevat huomattavasti vuonna 2008. Tämän jälkeen kustannuskehitys pysyy vakaana vuoteen 2010 asti. Vertailukohteissa kustannusnousu on tasaista koko tarkastelujakson. Tarkasteltaessa Akaan kustannuskehitystä vuosien 2007–2010 välisenä aikana, kustannusten nousu oli vertailukohteista suurin eli 10,2 prosenttia. Vastaavana aikana kustannusnousu oli koko maan tasolla 3,0 prosenttia, Pirkanmaan maakunnassa 5,9 prosenttia ja kaupunkimaisissa kunnissa 1,3 prosenttia. Asukasta kohden kustannukset nousivat Akaassa kyseisten neljän vuoden aikana 136 euroa, kun vastaavasti koko maan tasolla kustannukset nousivat samana aikana 45 euroa asukasta kohden.

Vuonna 2007 Akaan kaupunki osti perusterveysthuollon palvelut Etelä-Pirkanmaan terveysthuollon kuntayhtymältä, pääosan erikoissairaanhoidon palveluista Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä ja mielenterveyden avohoidon palvelut Valkeakosken kaupungilta. Vuonna 2008 Etelä-Pirkanmaan terveysthuollon kuntayhtymä ylitti Akaan osalta talousarvionsa 0,7

miljoonalla eurolla, kun palvelujen ostot yksityiseltä henkilöstövuokrausyritykseltä kasvoivat 28 prosenttia. Jäsenkunnat päättivät purkaa kuntayhtymän vuoden 2008 lopussa ja järjestää palvelut tämän jälkeen yhteistoiminta-alueena vastuukuntamallilla. Henkilöstö siirtyi isäntäkunta Akaan palvelukseen. Tavoitteena oli tehostaa sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä kehittämällä vanhustenhuollon ja perusterveydenhuollon rakennetta. (TP Akaa 2007, TP Akaa 2008, TP Akaa 2009.)

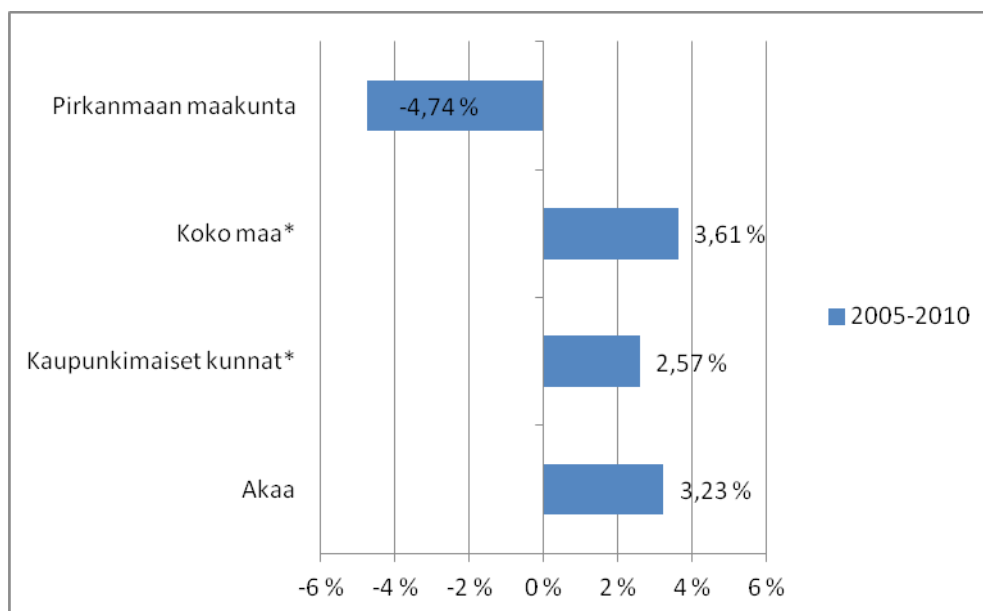
Yhteistoiminta-alueella toimi vuonna 2009 kaksi vuodeosastoa ja neljä terveysasemaa. Päivystyspalvelut järjestettiin päiväsaikaan Akaan Toijalan terveysasemalla. Ilta-aikaan ja viikonloppuisin päivystyspalvelut ostettiin Valkeakosken kaupungilta. Yhteistoiminta-alueen kuntien erikoissairaanhoidon ostettiin edelleen Pirkanmaan sairaanhoitopiiriltä. Vuoden 2009 aikana molemmilta vuodeosastoilta vähennettiin osastojen paikkalukua, jolla pyrittiin kustannussäästöihin sekä palvelurakenteen keventymiseen. Toisella vuodeosastolla muutettiin lisäksi osa paikoista kuntoutuspaikoiksi. (TP Akaa 2009.) Vuonna 2010 säästöjä haettiin sulkemalla Toijalan ja Kylmäkosken terveyskeskukset kesällä kuukauden ajaksi (TP Akaa 2010).

Perusterveydenhuollossa palvelutarve lisääntyi erityisesti terveysneuvonnassa, kouluterveydenhuollossa ja lastenneuvoloissa väestönkasvun myötä. Ongelmia aiheutti lääkäreiden ja hammaslääkäreiden huono saatavuus. (TP Akaa 2008.) Vuoden 2009 aikana henkilöstön vaihtuvuus oli suurta, eikä kaikkia lääkärin virkoja saatu täytettyä. Tästä johtuen työvoimaa hankittiin yksityisiltä tuottajilta. Samat ongelmat vaivasivat myös hammashuollossa. Erityisen vaikeaa hoitohenkilökunnan saatavuus oli vuodeosastoilla ja vuokratyövoimaa jouduttiin käyttämään runsaasti. Lisätyötä vuodelle 2009 toivat pandemiarokotukset. (TP Akaa 2009.) Lääkäreiden ja sairaanhoitajien rekrytointi jatkui haasteellisena myös vuonna 2010. Sairaanhoitajien huonon saatavuuden vuoksi hoitotyön laadun ylläpitäminen oli vuodeosastoilla ajoittain haasteellista. Lisäkustannuksia vuodelle 2010 aiheutti vuodeosastolle erikoissairaanhoidon lähettämänä saapuneet vaativat ja huonokuntoiset asiakkaat. (TP Akaa 2010.)

#### **4.3.2 Opetus- ja kulttuuritoimi**

Kuviossa 13 esitetään Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettuna opetus- ja kulttuuritoimen palvelujen asukaskohtaisten nettokustannusten prosentuaalinen muutos vuosina 2005–2010. Opetus- ja kulttuuritoimeen luokitellaan muun muassa esi- ja perusopetus, lukiokoulutus, kansalaisopistot, museot ja teatterit sekä liikunta ja ulkoilu.

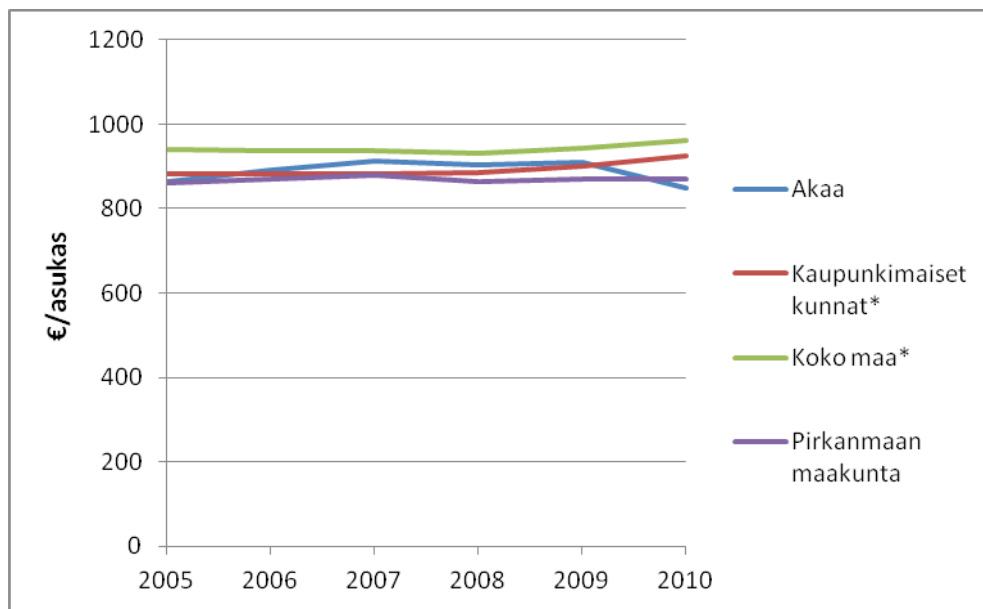
Palvelujen määrä on kuntakohtainen ja suuremmat kunnat tuottavat opetus- ja kulttuuritoimen palveluita huomattavasti pieniä kuntia enemmän.



*Kuvio 13: Opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaisten nettokustannusten muutos prosentteina vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa)*

Vuonna 2005 Akaan opetus- ja kulttuuritoimen nettokustannukset asukasta kohti olivat 1014 euroa. Koko maan tasolla nettokustannukset olivat 1290 euroa jokaista suomalaista kohden samana vuonna. Kuvio 13 nähdään, että vuoteen 2010 mennessä kustannukset nousivat Akaassa 3,2 prosenttia. Asukasta kohden tämä tarkoitti 38 euroa kustannusten nousua. Koko maan tasolla opetus- ja kulttuuritoimen kustannukset nousivat 3,6 prosenttia vuosien 2005–2010 välillä. Jokaista suomalaista kohden kustannukset nousivat 47 euroa. Pirkanmaan maakunta on vertailukohteista ainoa, jossa opetus- ja kulttuuritoimen asukaskohtaiset nettokustannukset laskevat tarkasteluajanjaksolla. Kustannukset laskivat 4,7 prosenttia eli 61 eurolla asukasta kohden.

Kuviossa 14 on opetus- ja kulttuuritoimen kustannuksista esitetty esi-, perus- ja lukiokoulutuksen nettokustannukset asukasta kohti Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettuna. Kustannuksiin on sisällytetty vuosien 2005–2009 välillä tilaston käyttötaloustaulukosta tehtäväluokat sosiaalitoimen esiopetus, opetustoimen esiopetus, perusopetus ja lukiokoulutus. Vuonna 2010 tilaston luokitus muuttui ja esiopetus yhdistettiin yhteen tehtäväluokkaan, jolloin tuolta vuodelta kustannuksiin on sisällytetty tehtäväluokat esiopetus, perusopetus ja lukiokoulutus. Sisällöllisesti vuodet ovat vertailukelpoiset.



Kuvio 14: Esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005–2010 (vuoden 2010 rahassa)

Esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannukset laskivat Akaassa 1,6 prosenttia vuosien 2005–2010 välillä. Koko maan tasolla samalla ajanjaksolla kustannukset nousivat 2,5 prosenttia. Asukasta kohden laskettuna kustannukset laskivat Akaassa 13 euroa ja koko maan tasolla kustannukset nousivat 23 euroa jokaista suomalaista kohden. Kaupunkimaisissa kunnissa kustannukset nousivat 4,8 prosenttia ja Pirkanmaan maakunnassa 1,1 prosenttia. Akaa on siis vertailussa ainoa, jossa esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannukset laskivat kyseisten kuuden vuoden aikana. Kuvioista 14 havaitaan, että kustannustaso pysyi Akaassa suhteellisen vakaana vuoteen 2009 asti, mutta kustannukset laskivat huomattavasti vuonna 2010.

Tarkasteltaessa vuosien 2007–2010 välistä ajanjaksoa Akaan esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannukset laskivat 6,8 prosenttia. Vastaavasti koko maan tasolla kustannukset nousivat 2,9 prosenttia samana aikana. Kaupunkimaisissa kunnissa kasvu oli 4,9 prosenttia, mutta Pirkanmaan maakunnassa kustannukset laskivat 1,2 prosenttia. Vertailukohtaista Akaa on ainoa, jossa kustannukset laskivat tarkasteltaessa vuosien 2005–2010 välistä aikaa ja vuosien 2007–2010 välisenä aikana kustannukset laskivat eniten Akaassa.

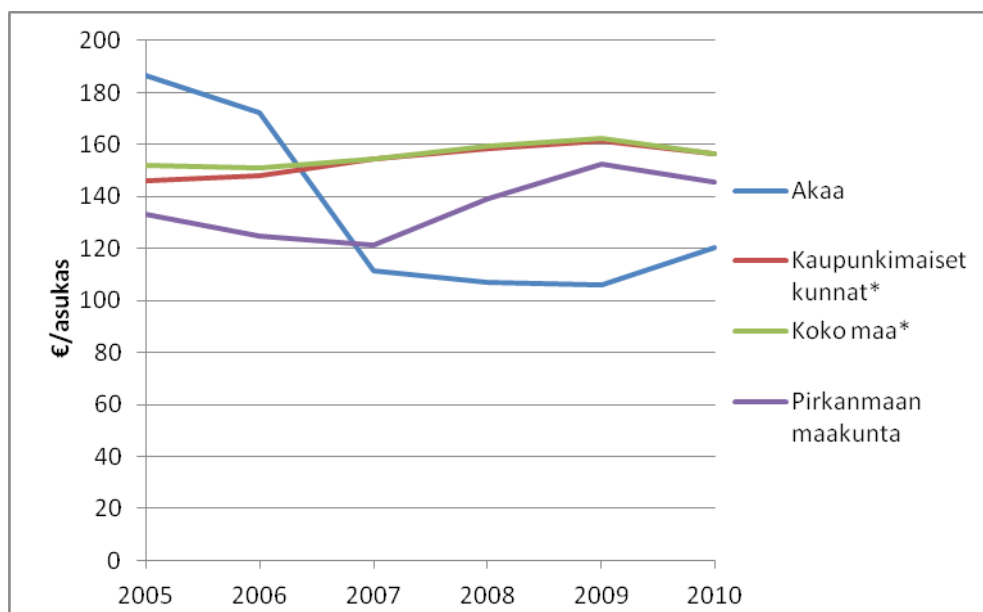
Tilastokeskuksen väestörakennetilaston (SVT/b) perusteella laskettuna alle 14-vuotiaiden osuus väestöstä koko maan tasolla laski 17,26 prosentista 16,51 prosenttiin vuosien 2005–2010 välillä.

Akaassa vastaavasti alle 14-vuotiaiden osuus nousi 18,46 prosentista 19,42 prosenttiin samalla ajanjaksolla.

Kuntaliitoksen kautta opetustoimen haasteeksi muodostui vuonna 2007 kahden eri kunnan erilaisen koulutoimen yhteensovittaminen. Kuntaliitoksen yhteydessä asetettiin tavoitteeksi erityisopetuksen uudelleenorganisointi. Perusopetuksen osalta Viialan ja Toijalan erilliset resurssit yhtenäistettiin lukuvuonna 2007–2008 ja lukuvuonna 2009–2010 toteutettiin puolestaan tuntijaon yhdistäminen. Uusi Akaan lukio perustettiin vuonna 2010 ja sen toiminta jatkui kahdessa eri toimipisteessä. Kunnan lapsimäärän kasvaessa tarve lisäresursseille kasvoi erityisesti esiopetuksessa. (TP Akaa 2007, TP Akaa 2008, TP Akaa 2009, TP Akaa 2010.)

### 4.3.3 Yleishallinto

Kuviossa 15 on esitetty Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastosta (SVT/a) laskettuna yleishallinnon asukaskohtaisten nettokustannusten kehitys vuosina 2005–2010 ja yhdistymisavustusten vaikutus on eliminoitu jättämällä tulolaji 'muut tuet ja avustukset' pois nettokustannuksista<sup>1</sup>.



Kuvio 15: Yleishallinnon nettokustannukset asukasta kohden vuosina 2005-2010 (vuoden 2010 rahassa) yhdistymisavustukset eliminoituna

<sup>1</sup>Yhdistymisavustukset kirjataan tilastossa yleishallinnon tehtäväluokkaan 'muut tuet ja avustukset valtiolta' tulolajille.

Vuosien 2005–2010 välillä Akaan yleishallinnon asukaskohtaiset nettokustannukset laskivat 35,5 prosenttia. Asukasta kohden kustannukset laskivat 66 euroa. Vastaavana aikana koko maan tasolla yleishallinnon kustannukset nousivat 2,9 prosenttia. Eniten kustannukset nousivat tarkasteluajanjaksolla Pirkanmaan maakunnassa, jossa nousu oli 9,2 prosenttia eli 12 euroa asukasta kohden. Kaupunkimaisissa kunnissa yleishallinnon kustannukset nousivat 7,2 prosenttia tarkasteluajanjaksolla.

Kuviosta 15 havaitaan, että Akaan yleishallinnon kustannukset laskevat huomattavasti vuonna 2007, jolloin kuntaliitos astui voimaan. Vuosien 2008–2009 välillä kustannustaso pysyy vakaana, mutta kääntyy nousuun vuonna 2010. Akaan yleishallinnon kustannukset olivat vuonna 2010 vertailussa alhaisimmat, kun ne olivat vielä vuonna 2005 huomattavasti vertailukohteita korkeammalla. Vuosien 2007-2010 välillä yleishallinnon kustannukset nousevat Akaassa kokonaisuudessaan 8 prosenttia. Tuona aikana koko maan tasolla vastaava kustannusnousu on 1,2 prosenttia. Jyrkin nousu vertailussa tapahtuu Pirkanmaan maakunnan kunnissa, joissa vuoden 207 jälkeen yleishallinnon kustannukset nousevat 19,8 prosenttia. Tarkasteltaessa yleishallinnon kustannuskehitystä on hyvä huomioida, että ne muodostavat vain 4 prosenttia kaikista kuntien käyttötalouden kustannuksista.

#### **4.4 Tutkimustulosten yhteenveto**

Akaan kaupungin talouden ja toiminnan kehitystä tarkasteltiin tutkimuksessa kuuden vuoden ajanjaksolla, jonka aikana kuntaliitos toteutettiin. Päätös kuntaliitoksesta syntyi vuonna 2006 Toijalassa valtuuston yksimielisellä hyväksynnällä ja Viialassa valtuuston hyväksynnällä äänin 21-6. Taloudellisista lähtökohdista uusi Akaan kaupunki aloitti toimintansa 2,98 miljoonan euron alijäämällä edellisiltä tilikausilta. Valtio myönsi Akaalle yhdistymisavustusta vuosille 2007–2011 sekä investointi- ja kehittämishankkeiden tukea.

Akaan tilinpäätös oli ensimmäisen kerran ylijäämäinen kolme vuotta kuntaliitoksen jälkeen, kun yhdistymisavustusten vaikutusta tulokseen ei huomioida. Samana vuonna taseen edellisten tilikausien alijäämä saatiin pienennettyä ja päättävä tase jäi ylijäämäiseksi tämän erän osalta. Samaan aikaan kuitenkin toimintakate heikentyi vuosi vuodelta. Tätä Akaa pystyi tasapainottamaan verorahoituksella ja vuosikate vahvistui 290 eurosta asukasta kohti 348 euroon vuosien 2007 ja 2010 välillä. Esimerkiksi vuoden 2008 toimintamenojen nopea kasvu pystyttiin paikkaamaan tuloveroprosentin nostolla. Lainakannan kasvu oli maltillista kuntaliitoksen jälkeen. Asukasta kohden lainakanta nousi 88 euroa kuntaliitoksen jälkeisinä neljänä vuotena.

Kuntaliitoksen jälkeen kaupungin menoja nostivat palkkausjärjestelmien yhtenäistäminen sekä kahden kunnan erilaisen työympäristön ja palveluprosessien yhteensovittaminen. Kuntaliitosta seuranneina neljänä vuotena haasteita uuden kunnan talouteen toivat muun muassa yleinen kansantalouden taantuma, työvoimapula sosiaali- ja terveystoimessa, asiakasmäärien kasvu erityisesti lasten- ja vanhustenpalveluissa sekä terveystoimien tuottaneen kuntayhtymän purkamisen ja uuden yhteistoiminta-alueen perustaminen.

Käyttötalouden eri osa-alueista sosiaali- ja terveystoimen kustannusnousu oli Akaassa hillitympää kuin koko maan tasolla ja Pirkanmaan maakunnassa keskimäärin vuosien 2005–2010 välillä. Vertailukohteista ainoastaan kaupunkimaisten kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuskehitys oli Akaata maltillisempaa. Kuntaliitoksen jälkeisellä ajanjaksolla eli vuosina 2007–2010, Akaan sosiaali- ja terveystoimen kustannusnousu oli vertailukohteista alhaisin. Opetus- ja kulttuuritoimen osalta vuosina 2005–2010 Akaassa kustannukset nousivat miltei yhtä paljon kuin koko maan tasolla keskimäärin. Pirkanmaan maakunnan ja kaupunkimaisten kuntien kustannuskehitys oli puolestaan tuolla ajanjaksolla Akaata ja koko maan tasoa maltillisempaa. Yleishallinnon kustannusten osalta Akaa oli vertailukohteista ainoa, jossa kustannukset laskivat tarkasteluajanjaksolla.

Sosiaali- ja terveystoimen eri toiminnoista vanhusten- ja vammaistenpalvelujen sekä terveydenhuollon kustannusten nousu oli Akaassa vertailukohteista maltillisin vuosien 2005–2010 välillä. Sen sijaan lasten päivähoidon kustannukset nousivat Akaassa vertailukohteista eniten kyseisellä ajanjaksolla. Lasten päivähoidon kustannusnousu pysähtyi kuitenkin Akaassa vuoteen 2008, ja tarkasteltaessa vuosien 2007–2010 välistä aikaa oli kustannuskehitys vertailukohteista maltillisin. Terveydenhuollon osalta kehitys oli päinvastainen ja kustannukset kääntyivät nousuun vuoden 2007 jälkeen, jolloin Akaassa terveydenhuollon kustannusnousu oli vertailussa suurin vuosien 2007–2010 välillä. Vanhusten- ja vammaistenpalvelujen osalta Akaassa kustannusnousu pysähtyi vuoteen 2007 ja kustannukset kääntyivät laskuun vuonna 2010. Vastaavasti koko maan tasolla ja kaupunkimaisissa kunnissa kustannukset nousivat tasaisesti vuosien 2005–2010 aikana.

Sosiaali- ja terveystoimen kustannuksiin vaikuttaa kunnan ikärakenne. Akaassa erityisesti 6-vuotiaiden ja sitä nuorempien lapsien määrä suhteessa kunnan väestöön on koko maan tasoa korkeampi. Vuosien 2005–2010 välillä tämän ikäluokan suhteellinen osuus väestöstä kasvoi Akaassa huomattavasti enemmän kuin koko maan tasolla. Yli 75-vuotiaiden suhteellinen osuus väestöstä kasvoi koko maan tasolla tarkasteluajanjaksolla huomattavasti enemmän kuin Akaassa. Tämän ikäryhmän osuus väestöstä oli Akaassa jo vuonna 2005 suhteellisen korkea. Tuolloin yli 75-vuotiaiden osuus väestöstä oli Akaassa 8,73 prosenttia ja koko maan tasolla vastaavasti 7,48

prosenttia. Vuonna 2010 koko maan tasolla ikäryhmän osuus oli noussut 8,10 prosenttiin. 65–74-vuotiaiden osuus oli sen sijaan Akaassa hieman koko maan tasoa alhaisempi vuosien 2005–2010 aikana.

Opetus- ja kulttuuritoimen palveluista esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannukset laskivat 1,6 prosenttia Akaassa vuosien 2005–2010 välisenä aikana. Vastaavasti vertailukohteissa kustannukset nousivat keskimäärin 1-5 prosenttia. Akaassa kustannukset kääntyivät laskuun vuonna 2010 ja tarkasteltaessa vuosien 2007–2010 välistä kustannuskehitystä laskivat esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannukset Akaassa 6,8 prosenttia. Samalla ajanjaksolla myös Pirkanmaan maakunnassa kustannukset laskivat 1,2 prosenttia, mutta muissa vertailukohteissa kustannukset nousivat 3-5 prosenttia.

Yleishallinnon kustannusten lasku oli Akaassa huomattava vuonna 2007 ja kokonaisuudessaan kustannukset laskivat 35,5 prosenttia vuosien 2005–2010 välillä. Kustannukset kääntyivät kuitenkin nousuun vuonna 2010, ja tarkasteltaessa vuosien 2007–2010 välistä aikaa yleishallinnon kustannukset nousivat Akaassa 8 prosenttia.

Tilinpäätöskertomusten perusteella Akaa pystyi uudistamaan toimintaansa ja palvelurakenteita kuntaliitoksen jälkeen. Tästä esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottava yhteistoiminta-alue, jonka isäntäkuntana Akaa on toiminut vuoden 2009 alusta lähtien. Niin vanhustenhoidon, terveydenhuollon kuin opetustoimen palveluja järjestettiin uudestaan kuntaliitoksen jälkeen. Palvelujen toimipisteitä sijoitettiin sekä Toijalan että Viialan taajamiin, mutta osa palveluista keskitettiin vain toiseen.

## 5 JOHTOPÄÄTELMÄT

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää pystytäänkö kuntaliitoksella hillitsemään palvelutuotannon kustannusten kasvua, eli onko julkisessa palvelutuotannossa hyödynnettävissä suuruuden ekonomian etuja. Paikallishallintojen yhdistäminen suuremmiksi yksiköiksi nähdään usein keinona parantaa niiden taloudellista tehokkuutta. Tämä vaatii sekä teknisen tehokkuuden että allokatiivisen tehokkuuden parantamista. Teknisen tehokkuuden parantamiseksi palvelutuotannossa tulisi hyödyntää mittakaava- ja yhdistelmäetuja, jotka siis toteutuvat parhaiten suurissa yksiköissä. Allokatiivinen tehokkuus puolestaan toteutuu, kun palvelut vastaavat asukkaiden tarpeita ja toiveita. Tämä pystytään parhaiten toteuttamaan pienissä paikallishallinnon yksiköissä.

Yrityksissä mittakaavaetuja syntyy kehittämällä tuotantoprosessia. Tämän voidaan nähdä pätevän myös paikallishallintoihin ja niiden palvelutuotantoprosesseihin. Pelkkä kahden tai useamman kunnan yhdistäminen hallinnollisesti suuremmaksi kokonaisuudeksi ei riitä, vaan lisäksi on kehitettävä uuden kunnan palvelutuotantoprosesseja. Palvelujen mittakaava- ja yhdistelmäedut voivat jäädä hyödyntämättä, jos kuntaliitoksen jälkeen palvelutuotantoprosesseja ei uudisteta vastaamaan laajempaa väestöpohjaa ja laajempaa maantieteellistä aluetta. Kuntaliitoksen kautta syntynyt uusi suurempi kuntaorganisaatio voi myös pystyä uudella tavalla hyödyntämään alueen resursseja ja saavuttaa kustannushyötyjä myös esimerkiksi kuljetuksessa, raaka-aineiden ja välituotteiden hankinnassa. Nämä edut voivat kuitenkin jäädä toissijaisiksi, jos suuren organisaation hallinto- ja johtamisprosessit muuttuvat liian monimutkaiseksi.

Kuntaliitoksesta saatavan kustannushyödyn syntymiseen vaikuttavat myös palvelutuotannon olosuhteet, kuten väestötiheys. Suomalaisten kuntien kannalta tämä oleellinen tekijä jää usein vähälle huomiolle kuntaliitoskeskustelussa. Tiheästi asutulla alueella tarvitaan vähemmän palveluyksiköitä ja tätä kautta vähemmän henkilöstöä. Näin ollen kustannussäästöjen saavuttaminen on todennäköisempää tämän tyyppisellä alueella. Väestön asuessa laajalla ja hajanaisella alueella samojen säästöjen saavuttaminen ei ole yhtä todennäköistä. Palvelutuotannon olosuhteet ovat erittäin suuressa roolissa, jos yhdistetään alueita, jotka ovat pinta-alaltaan isoja ja erilaisia ominaisuuksiltaan.

Kuntaliitoksille luodaan odotuksia tehokkaammasta palvelutuotannosta ja jopa konkreettisista kustannussäästöistä. Käytännössä näiden odotusten toteutuminen vaatii pitkänaikavälin tarkastelua ja lyhyellä aikavälillä menojen voidaan jopa olettaa nousevan kuntaliitoksen seurauksena.

Siirtymävaihe luo usein uusia kustannuksia esimerkiksi tietokantojen yhdistämisen sekä hallinnon ja palkkojen harmonisoinnin kautta. Lisäksi haasteeksi voi muodostua erilaisten työtapojen ja -ympäristöjen yhteen sovittaminen, mikä voi myös lisätä menojen kasvua.

Tutkimustulosten perusteella Akaa pystyi hillitsemään erityisesti vanhusten- ja vammaistenpalvelujen kustannusten kasvua sekä laskemaan yleishallinnon kustannuksia tarkasteluajanjaksolla. Osaltaan myös lasten päivähoidon kustannusnousun pysäyttäminen oli huomattavaa varsinkin, kun otetaan huomioon lasten määrän kasvu kunnassa. Terveystoimen kustannuskehitys oli myös maltillista vuosina 2005–2010, vaikka kustannukset kääntyivätkin nousuun vuoden 2007 jälkeen. Kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveystoimen kustannusnousu oli varsin maltillista Akaassa tarkasteluajanjaksolla. Opetus- ja kulttuuritoimen palveluista Akaa onnistui laskemaan esi-, perus- ja lukiokoulutuksen kustannuksia.

Kuntien käyttötaloudesta sosiaali- ja terveystoimi muodostaa miltei 55 prosenttia, jolloin näiden palvelujen kustannusnousun hillitseminen on keskeisessä osassa kunnan koko talouden kannalta. Yleishallinto puolestaan muodostaa ainoastaan 4 prosenttia koko käyttötaloudesta, jolloin siinä saavutetut kustannussäästöt eivät ole yhtä merkittäviä kunnan talouden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut vaativat paljon henkilöstöä ja palvelut ovat hyvin pitkälti laissa säädetyjä. Suurempien kustannussäästöjen saavuttaminen vaatisi henkilöstön ja palvelujen vähentämistä, minkä toteutuminen käytännössä on hankalaa.

Kuntaliitosten ja palvelutuotannon kustannusten välistä yhteyttä on hyvin vaikea empiirisesti tutkia. Ensinnäkin tilastot asettavat tähän omat rajoitteensa, mutta myös kuntaliitoksen mukanaan tuomien vaikutusten erottaminen muista yhteiskunnallisista ja väestöllisistä vaikutuksista on vaikeaa. Akaan tapauksessa kuntaliitoksen jälkeen sen talouteen ja toimintaan vaikuttivat esimerkiksi kansatalouden taantuma, vanhusväestön kasvu ja hoitohenkilöstön rekrytointiongelmat. Edellä mainitut ulkoiset vaikutukset koskettivat toisaalta myös kaikkia muita suomalaisia kuntia.

On oleellista kysyä, pystyikö Akaa suurempana paikallishallinnon yksikkönä vastaamaan ulkoisiin haasteisiin paremmin kuin Viiala ja Toijala olisivat pystyneet omina itsenäisinä kuntina. Kuntaliitokselle vaihtoehdoisen skenaarion puuttuessa on mahdotonta verrata kehitystä muuhun kuin tutkimukseen valittuihin vertailukohteisiin. Tutkimustulosten perusteella Akaa pystyi käyttötalouden osalta hillitsemään sosiaali- ja terveystoimen, yleishallinnon sekä esi-, perus- ja lukiokoulutuksen menojen kasvua verrattuna koko maan tasoon, Pirkanmaan maakunnan kuntiin ja muihin kaupunkimaisiin kuntiin. Rahatalouden osalta Akaa onnistui kolmessa vuodessa

kuntaliitoksen jälkeen pienentämään taseen edellisten tilikausien 2,98 miljoonan euron alijäämän sekä tekemään positiivisen tilikauden tuloksen ilman yhdistymisavustusten vaikutusta.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että kuntaliitos ja suurempi organisaatio eivät itsessään johda taloudellisesti tehokkaampaan palvelutuotantoon, vaan tähän vaaditaan palvelujen ja niiden prosessien uudistamista. Kuntaliitos antaa mahdollisuuden hyödyntää palvelutuotantoprosessien mittakaava- ja yhdistelmäetuja sekä se osaltaan vähentää hallinnosta syntyviä kustannuksia. Liian suuret organisaatiot saattavat kuitenkin sitä vastoin kasvattaa hallinnon kustannuksia ja myös osaltaan heikentää allokativista tehokkuutta ja paikallishallinnon kykyä vastata asukkaiden tarpeisiin ja preferensseihin.

Kaikille paikallishallinnoille sopivaa, yhtä ainoa optimaalista kokoa on mahdotonta löytää ja kullekin hallinnolle sopiva koko riippuu useasta eri tekijästä. Näitä ovat muun muassa paikallishallinnon tuottamien palvelujen määrä ja niiden ominaisuudet, alueen maantieteellinen koko ja väestötiheys sekä muut palvelutuotannon olosuhteet. Pienet paikallishallinnon yksiköt voivat ulkoistamalla palveluja tai tilaaja-tuottaja-mallin kautta parantaa taloudellista tehokkuutta, jos palvelun tuottaja on tarpeeksi suuri hyötyäkseen mittakaavaeduista. Mahdollisuudet ja todennäköisyys hyödyntää mittakaavaetuja ovat kuitenkin palvelukohtaiset ja riippuvat tuotantoprosessin luonteesta.

Tapaustutkimuksen tulosten perusteella ei pystytä sanomaan, että kuntaliitos pitkällä aikavälillä hillitsisi menojen kasvua. Tämän todentamiseen vaadittaisiin pidempää tarkasteluväliä kuin, mitä tässä tutkimuksessa pystyttiin käyttämään. Nyt saatuja tuloksia ei myöskään voida yleistää laajemmin suomalaiseen kuntakenttään. Jatkotutkimus olisi tarpeellista, jotta pystyttäisiin tarkastelemaan useampia erilaisia tapauksia, kuntaliitoksia ja kuntia. Tätä kautta tutkimustuloksia pystyttäisiin yleistämään laajemmin. Tarve aihealueen jatkotutkimukselle on ilmeinen myös kuntarakenteeseen liittyvän poliittisen päätöksenteon ja keskustelun tueksi.

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

- ACIR. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1987). The organization of local public economies. Washington D.C.
- Allan, P. (2003). Why smaller councils make sense. *Australian Journal of Public Administration*, Vol, 62, No. 3, s. 74-81.
- Andrews, R. & Boyne G. A. (2008). Size, structure and administrative overheads: an empirical analysis of English local authorities. *Urban Studies*, Vol. 46, No 4, s. 739-759
- Andrews, R., Boyne G. A., Chen A. & Martin S. (2006). Population size and local authority performance. Department for communities and local government. DCLG Publications. West Yorkshire.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz J.E. (1980). Lectures on public economics. McGraw-Hill Book Company. UK.
- Bailey, S. J. (1999). Local government economics. Principles and practice. London: Macmillan press LTD.
- Blom-Hansen, J. (2009). Municipal amalgamations and common pool problems: the danish local government reform in 2007. Nordic political science association. Journal compilation.
- Byrnes, J. & Dollery, B. E. (2002). Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research evidence. *Urban Policy and Research*, Vol. 20, No. 4, s. 391 – 414.
- Chirsholm, M. (2000). Structural reform of British local government. Rhetoric and reality. UK: Manchester University Press.
- Dollery, B. E, Byrnes, J. & Crase, L. (2008). Australian local government amalgamation: a conceptual analysis population size and scale economies in municipal service provision. *Australian Journal of Regional Studies*, Vol. 14, No 2.
- Dollery, B. E. & Crase, L. (2004). Is bigger local government better? An evaluation of the case for Australian municipal amalgamation programs. *Urban Policy and Research*, Vol. 22, No 3, s. 265–276.
- Dollery, B.E., Crase, L. & O’Keefe S. (2009). Improving efficiency in Australian local government: Structural reform as catalyst for effective reform. *Geographical Research*, Vol 47, No 3, s.269-279.
- Dollery, B., Fleming, E. (2006). A conceptual note on scale economies, size economies and scope economies in Australian local government. *Urban Policy Research* Vol. 24, s. 271–282.
- Fox, W.F. & Gurley, T. (2006). Will consolidation improve sub-national governments. World Bank policy research working paper 3913.
- Hanes, N. (2003). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures. Working paper. Department of Economics, Umeå University.
- Hanes, N. & Vikström, M. (2010). Amalgamation impacts on local growth: are voluntary municipal amalgamations more efficient than compulsory amalgamations? *Canadian Journal of Regional Science* (online), Vol 33 (1), s. 57-70.

Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Van Ryzin, G., Wang, T. & Burnash, E. (2009). Literature review and analysis related to optimal municipal size and efficiency. Rutgers University, school of public affairs and administration (SPAA).

Jones, B., Kavanagh, D. & Moran, M. (2004). Politics UK.

Katsuyama, B. (2003). Is municipal consolidation the answer? Municipal research and services center of Washington. Municipal Research News.

<<http://www.core2012.net/wpcontent/uploads/2012/06/Municipal-Research-Summer-2003.pdf> >  
Luettu 11.09.2012.

King, D. (1984). Fiscal tiers. The economics of multi-level government. George Allen & Unwin, UK.

King, D. N. & Ma, Y. (2000). Local authority size in theory and practice. Environment and Planning C: Government and Policy. Vol 18, s. 255-270.

Kjaer, U., Hjelmar, U. & Olsen, A. (2009). Municipal amalgamation and the democratic functioning of local councils: the Danish 2007 structural reform as case. Paper presented at the European group of public administration (EGPA) September 2009.

Laakso, S. & Loikkanen, H.A. (2004). Kaupunkitalous. Tammer-paino. Tampere.

Laine, M., Bamberg, J. & Jokinen, P. (2007). Tapaustutkimuksen taito. Gaudeamus Helsinki university press. Helsinki

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. 2007. L 9.2.2007/169.

Luoma, K. & Moisio, A. (2005). Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT- muistio. Helsinki.

Marques, R. C. & De Witte, K. 2011. Is big better? On scale and scope economies in Portuguese water sector. Economic Modeling, No. 28, s. 1009-1016.

Moisio, A. & Uusitalo, R. (2003). Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin. Kuntajaoston julkaisu. Sisäasiainministeriön monistamo. Helsinki.

Nelson, M.A. (1992). Municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden. Journal of Regional Science, Vol. 32, No. 1, s. 39-53.

Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.

Parviainen, S. (1996). Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissä. VATT keskustelualoitteita. Helsinki.

Swianiewicz, P. (2002). Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services - international context and theoretical framework. In consolidation or fragmentation? Open society institute. Budapest.

Uusitalo, H. (1995). Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. WSOY, Juva.

VM (49/2010). Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Valtiovarainministeriön julkaisu.

VM (5a/2012). Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu.

Vakkuri, J., Kallio, O., Tammi, J., Meklin, P. & Helin, H. (2010). Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Tampereen yliopisto. Suomen kuntaliitto. Helsinki.

## Sähköiset lähteet

Akaa (2012). Akaan kaupungin kotisivut; kaupungin ja hallinnon esittely.  
[http://www.aka.fi/kaupunki\\_ja\\_hallinto/esittely/](http://www.aka.fi/kaupunki_ja_hallinto/esittely/) Luettu 12.3.2013

OECD (2006). Glossary of statistical terms.  
<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3204> Luettu 12.3.2013

Valtioneuvoston tiedote (180/2012). Hallitus linjasi kunta- ja palvelurakennemuutostusta vahvojen peruskuntien muodostamiseksi. Valtioneuvoston viestintäosasto.  
<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=359251> Luettu 12.3.2013

VM Suhdannekatseaus (1/2012). Valtiovarainministeriön kansantalousosasto.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/02\\_taloudelliset\\_katsaukset/20120619Suhdan/Suhdannekatseaus\\_ksaekuu\\_2012.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20120619Suhdan/Suhdannekatseaus_ksaekuu_2012.pdf) Luettu 12.3.2013

## Muut lähteet

Suomen virallinen tilasto (SVT/a): Kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toiminta

Suomen virallinen tilasto (SVT/b): Väestörakenne

Suomen virallinen tilasto (SVT/c): Julkisten menojen hintaindeksi

TP Akaa (2007). Akaan tilinpäätös vuodelta 2007.

TP Akaa (2008). Akaan tilinpäätös vuodelta 2008.

TP Akaa (2009). Akaan tilinpäätös vuodelta 2009.

TP Akaa (2010). Akaan tilinpäätös vuodelta 2010.

TP Toijala (2006). Toijalan tilinpäätös vuodelta 2006.

TP Viiala (2006). Viialan tilinpäätös vuodelta 2006.

Viialan ja Toijalan yhdistymissopimus (2006).