

# PARAS-hankkeen aikana toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset

Tuukka Saarimaa ja Janne Tukiainen

*Matti Vanhasen hallitus käynnisti keväällä 2006 PARAS-hankkeena tunnetun kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen. Hankkeen tavoitteena oli luoda kuntapalvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle vahva taloudellinen perusta. Lisäksi tavoitteena oli parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua. Yksi tärkeimmistä keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi oli kuntien yhdistäminen. Tässä kirjoituksessa esittelemme lyhyesti keskeisiä tuloksia kuntaliitoksia koskevista tutkimuksista. Tulosten mukaan kuntaliitoksilla ei ollut havaittavaa vaikutusta kuntien kokonaismenoihin, mutta niillä oli vaikutuksia palvelujen sijaintiin ja paikalliseen poliittiseen edustukseen ja äänestämiseen.*

Matti Vanhasen hallitus käynnisti keväällä 2006 PARAS-hankkeena tunnetun kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen. Hanketta ohjauva laki kunta- ja palvelulakiuudistuksesta (9.2.2007/169)<sup>1</sup> tuli voimaan vuoden 2007 helmikuussa ja oli voimassa vuoden 2012 loppuun saakka. Hankkeella oli useita tavoitteita. Sen tuli uudistaa kuntien rahoitus- ja valtiosuusjärjestelmä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjako siten, että kuntapalvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle luotaisiin vahva taloudellinen perusta. Lisäksi tarkoituksena oli

parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua.

Yksi tärkeimmistä keinoista tavoitteiden saavuttamiseksi oli kuntien yhdistäminen. Puitelain mukaan liitoksien lähtökohtana tuli olla kunnallinen kansanvalta, mikä käytännössä tarkoitti sitä, että kuntaliitokset perustuivat kuntien vapaaehtoiisiin päätöksiin. Mahdollisten liitosten valmistelu jätettiin kuntien vastuulle, ja jokaisen liitosta harkitsevan kunnanvaltuuston tuli hyväksyä harkittavana oleva liitos enemmistö päätöksellä. Valtio tuki liitok-

<sup>1</sup> <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070169>

KTT Tuukka Saarimaa (tuukka.saarimaa@vatt.fi) on johtava tutkija Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ja VTT Janne Tukiainen (janne.tukiainen@vatt.fi) on johtava tutkija Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ja Visiting Associate Professor LSE:ssä (London School of Economics and Political Science).

sia yhdistymisavustuksella. Lisäksi valtio korvasi liitoskunnille liitoksen takia vähentyvät valtionosuudet viiden vuoden ajan liitoksen jälkeen. Kuntaliitoksiin liittyi myös kuntatyöntekijöiden irtisanomissuoja, joka oli voimassa viisi vuotta liitoksen voimaantulusta. Myöhemmin näitä kaikkia poliittikkavälineitä on muutettu.

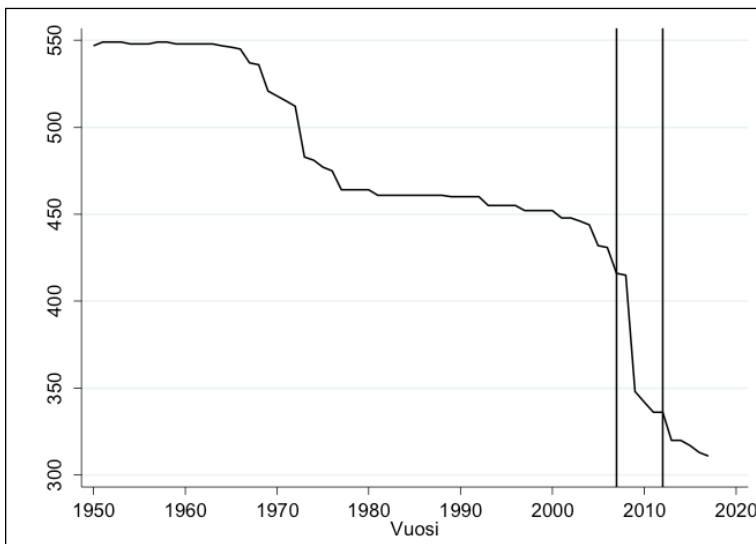
Kuviosta 1 nähdään Suomen kuntien lukumäärän kehitys vuodesta 1950 lähtien. Kuntien lukumäärä väheni merkittävästi 1960- ja 1970-luvuilla (Moisio ja Uusitalo 2013). Toinen merkittävä kuntaliitosalto ajoittui PARAS-hankkeen aikaan (kuviossa pystyviivojen välinen aika). Vuosina 2006–2013 kuntien lukumäärä väheni 431:stä 320:een. Yksittäisten liitosten koko vaihteli kahdesta kunnasta kymmeneen (Salon seudun liitos).

Vastaavia uudistuksia on toteutettu lukuisissa muissakin maissa. Blom-Hansen ym. (2016) katsauksen mukaan 1950-luvun lähtien mittavia kuntaliitossuodistuksia on toteutettu 28 teollisuusmaassa.

Kuntaliitokset ovat itsessään merkittävä ja siten tutkimuksellisesti kiinnostava politiikka-toimenpide. Kuntaliitokset voidaan nähdä myös luonnollisena koeasetelmana, joka jakoi Suomen kunnat koe- ja kontrolliryhmiin. Vaikka liitokset tehtiinkin vapaaehtoisesti, ne tarjoavat uskottavan kausaalipäätelyn mahdollistavan tutkimusasetelman monien taloustieteen ja politiikan tutkimuksen keskeisten teorioiden testaamiseen.

Tässä kirjoituksessa esittelemme lyhyesti keskeisiä tuloksia kuntaliitoksia koskevista tutkimuksista. Näissä tutkimuksissa tarkas-

Kuvio 1. Suomen kuntien lukumäärän kehitys



PARAS-banke ajoittuu kuviossa pystyviivojen väliseen ajanjaksoon vuosille 2007–2012.

teltiin kuntaliitosten syntyprosessia (Hyytinen ym. 2014, Saarimaa ja Tukiainen 2014) sekä kuntaliitosten taloudellisia (Saarimaa ja Tukiainen 2015; Harjunen ym. 2017) ja poliittisia vaikutuksia (Saarimaa ja Tukiainen 2016; Lapointe ym. 2018).

## 1. Teoreettisia näkökohtia kuntaliitoksiin

Hallintoalueiden optimaalista kokoa käsittelevässä Alesinan ja Spolaoren (1997) perusmallissa hallintoalueen optimaalinen koko määräytyy mittakaavaetujen ja kansalaisten preferenssien alueellisen heterogeenisuuden kompromissina.<sup>2</sup> Mitä voimakkaammat mittakaavaedut palvelutuotannossa on, sitä suurempia hallintoalueiden tulisi olla (annettuna preferenssien alueellinen heterogeenisuus). Vastaavasti mitä suurempaa preferenssien alueellinen heterogeenisuus on, sitä pienempiä hallintoalueiden tulisi olla (annettuna mittakaavaedut).<sup>3</sup> Tämä tarkoittaa luonnollisesti sitä, että hallintoalueen optimaalinen koko riippuu sen tehtävistä (ks. myös Miceli 1993).

Alesina ja Spolaore (1997) osoittavat myös, että jos päätösvalta hallintoalueen rajoista jäte-

tään paikallistasolle, itsenäisiä alueita muodostetaan liikaa. Tämä johtuu siitä, että päätöksenteossa ei sisäistetä mittakaavaetuja siltä osin, kuin ne hyödyttäisivät muiden kuin oman alueen asukkaita. Malli tarjoaa yhden teoreettisen perustelun sille, miksi valtion kannustamat tai pakottamat kuntaliitokset voivat tehostaa palvelutuotantoa. Toisaalta mallista puuttuvat monet muut paikallishallintojen toimintaan liittyvät keskeiset seikat, kuten asukkaiden vapaa liikkuvuus hallintoalueiden välillä sekä hallintorajat ylittävät ulkoisvaikutukset. Seuraavaksi käsittelemme laajemmin erilaisia kuntaliitosten vaikutuksia selittäviä mekanismeja.

### *Mittakaavaedut*

Kuntaliitosten yhteydessä mittakaavaetu tarkoittaa väestöpohjan kasvun tuomaa laskua palveluiden tuottamisen yksikkökustannuksissa. Näin käy, jos kuntapalveluiden tuottamiseen liittyy merkittäviä kiinteitä kustannuksia. Palvelutuotannon mittakaavaetua voidaan saavuttaa esimerkiksi, kun jokin terveydenhuollon laite saadaan vähäisestä potilasmäärästä johtuvasta vajaakäytöstä täyteen käyttöön. Vastaavasti voidaan ajatella, että hallintokuluissa säästetään, koska kunnassa tarvittava hallintohenkilökunnan määrä ei kasva samassa suhteessa väkiluvun kanssa.

Suuremmasta koosta voi olla myös muita hyötyjä. Suuremmat kunnat ovat vähemmän alttiita suhdanne- tai menoriskeille, koska suuren kunnan talous ei ole riippuvainen kunnassa sijaitsevan yksittäisen yrityksen menestyksestä tai yksittäisen homekoulun aiheuttamista ongelmista. Lisäksi suurissa kunnissa työntekijöillä on paremmat mahdollisuudet erikoistumiseen.

<sup>2</sup> Alesinan ja Spolaoren (1997) mallissa asukkaat eivät voi muuttaa hallintorajojen yli, joten heidän analyysinsä sopii paremmin maiden koon ja rajojen analysointiin. Andini ym. (2018) yleistävät mallin tilanteeseen, jossa asukkaat ovat liikkuvia.

<sup>3</sup> Fiskaalisen federalismin kirjallisuus tarkastelee samaa kompromissia palvelutuotannon bajauttamisen yhteydessä, eli tilanteessa missä paikallishallintojen rajat eivät muutu, mutta palvelua voidaan tuottaa joko keskusvallan tai paikallishallinnon toimesta (esim. Oates 1972; Oates 2005; Weingast 2009).

### *Palvelujen räätälöinti*

Ihmisillä on erilaisia tarpeita ja toiveita siitä, miten paljon ja millaisia palveluita tulisi tuottaa. Jotkut haluavat palvelunsa mieluummin ruotsiksi kuin suomeksi. Toiset haluavat pyöräteitä autoteiden sijaan, jotkut tarvitsevat enemmän päiväkotipalveluita kuin vanhustenhoitopalveluita, ja jotkut pitävät tärkeänä kattavaa kouluverkkoa. Mikäli preferensseiltään samankaltaiset ihmiset muuttavat samaan kuntaan, kuten vaikkapa Tiebout-malli (1956) ennustaa, kunnat poikkeavat toisistaan sen suhteen, millaisia palveluita kuntalaiset haluavat. Kuntaliitoksen myötä uudessa kunnassa preferenssien kirjo on suurempi, joten liitoksen jälkeen kunnan on vaikeampi räätälöidä palvelut vastaamaan kuntalaisten preferenssejä, mikä alentaa ainakin joidenkin hyvinvointia.

Liitoksen myötä myös palveluiden sijainti voi muuttua. Jos liitoksella tavoitellaan nimenomaan mittakaavaetuja, palvelutuotantoa on keskitettävä suurempiin yksiköihin. Mittakaavaeduista saatava kustannusten aleneminen hyödyttää kaikkia, mutta joidenkin asukkaiden hyvinvointi voi vähentyä, koska heidän matkansa palveluihin kasvaa. Mitä laajemmalle alueelle väestö on hajaantunut, sitä enemmän matkakustannukset kasvavat palvelutuotannon keskittämisen myötä.

Pienissä kunnissa päättäjillä on myös paremmin tiedossa asukkaiden palvelutarpeet ja -toiveet, jolloin palvelujen räätälöinti asukkaiden tarpeiden ja toiveiden mukaiseksi on helpompaa. Poliitiikan tutkimuksen kirjallisuuden mukaan kunnan väkiluvun kasvaessa paikallisdemokratia saattaa kärsiä, koska isossa kunnassa äänestäjät voivat kokea olevansa etäällä päätöksenteosta, äänestäjät ja ehdokkaat tuntevat huonommin toisensa ja yhteisöllisyyden

tunne voi olla heikompi (Verba ja Nie 1972; Oliver 2000; Lassen ja Serritzlew 2011).

### *Ulkoisvaikutukset*

Ulkoisvaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa yksittäisen kunnan päätöksenteko vaikuttaa sen naapurikuntiin. Ulkoisvaikutuksia aiheuttavat tyypillisesti sellaiset kuntapalvelut, jotka hyödyttävät myös muiden kuntien asukkaita. Esimerkiksi kirjastojen, uimahallien, puistojen tai tieverkoston käyttöä ei rajoiteta vain oman kunnan asukkaille. Myös katujen ylläpidosta hyötyvät kaikki tielläliikkujat riippumatta siitä, missä kunnassa he asuvat. Tällöin yksittäisen kunnan palvelutarjonta voi jäädä optimaalista alhaisemmaksi, koska se ei ota päätöksenteossaan huomioon muiden kuntien asukkaiden saamaa hyötyä. Ainakin osa ulkoisvaikutuksista voidaan sisäistää kuntaliitosten avulla, mutta sisäistämiseen on myös muita keinoja, kuten kuntien yhteistyö tai valtionosuusjärjestelmään sisällytettävät kannustinmekanismit.

Myös kuntien välinen verokilpailu voidaan nähdä ulkoisvaikutuksena (Wilson 1999). Jos veropohja on liikkuvaa, yksittäisen kunnan näkökulmasta veroprosentin laskeminen ja siitä aiheutuva veropohjan kasvaminen on hyödyllistä. Kunta ei kuitenkaan ota huomioon, että vastaavasti joku muu kunta menettää veropohjaa, mikä on tälle toiselle kunnalle kustannus. Veroprosenttiaan laskeva kunta siis aiheuttaa muille kunnille negatiivisen ulkoisvaikutuksen. Jos kunta ei ota tätä päätöksessään huomioon, kunnan veroprosentti jää kokonaisuuden kannalta liian alhaiseksi.

Toisaalta kuntien välisellä kilpailulla voi olla myönteisiäkin vaikutuksia, jos kuntien palvelutuotantoon liittyy tehottomuutta. Besleyn ja Casen (1995) mittatikkukilpailumallissa ää-

nestäjät vertaavat oman kunnan vero- ja palvelupakettia naapurikuntiin. Jos oman kunnan toiminta ei miellytä, päätöksentekijöitä rangaistaan seuraavissa vaaleissa. Äänestäjät siis hyötyvät siitä, että lähettyvillä on paljon itsenäisiä kuntia, joihin oman kunnan toimintaa voi verrata. Liitokset tietenkin vähentävät vertailumahdollisuuksia. Asukkaat voivat äänestää paremman vero- ja palvelupaketin puolesta myös jaloillaan, mikä pakottaa kunnat tehostamaan toimintaansa, jotta kunnan veropohja ei rapistu muuttotappion seurauksena (Epple ja Zelenitzh 1981). Kuntaliitokset vähentävät kilpailua kilpailijoiden lukumäärän laskiessa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että talusteoria ei tarjoa yksiselitteistä vastausta siihen, mitä vaikutuksia kuntaliitoksilta voi odottaa. Suomen kuntaliitokset päätettiin kuntatasolla, joten liitoksia tuskin olisi solmittu, jos niistä olisi suurta haittaa kuntalaisille. Toisaalta tällainen paljastettuihin preferensseihin nojaava argumentti ei välttämättä päde poliittiseen päätöksentekoon, koska poliitikoilla ja äänestäjillä ei välttämättä ole yhteneväiset tavoitteet (Besley 2006).

## 2. Kuntaliitoksista päättäminen

Suomessa kuntaliitoksista päätetään erilaisia kriisikuntamenettelyjä lukuun ottamatta kuntatasolla. Jokaisen liitosta harkitsevan kunnanvaltuuston tulee hyväksyä harkittavana oleva liitos enemmistö päätöksellä. Valtio kannustaa liitoksiin yhdistymisavustuksella. Esimerkiksi vuoden 2009 liitoksissa yhdistymisavustus oli keskimäärin noin 330 euroa asukasta kohden. Lisäksi valtio korvasi liitoskunnille liitoksen takia vähentyvät valtionosuudet viiden vuoden ajan liitoksen jälkeen. Kuntaliitoksiin liittyi

myös kuntatyöntekijöiden viiden vuoden irtisanomissuoja.

Kuntaliitoksista päättäminen kuntatasolla on paikallisdemokratian ja kuntien itsehallinnon näkökulmasta perusteltua, mutta siihen liittyy myös ongelmia. Kuntaliitos vähentää usein valtuustopaikkojen kokonaismäärää ja altistaa valtuutetut aiempaa kovemmalle poliittiselle kilpailulle, mikä voi heikentää valtuutettujen uudelleenvalintamahdollisuuksia merkittävästi. Erityisesti liitoksen kokoon nähden pienten kuntien ehdokkaiden on vaikea päästä uuteen valtuustoon. Lisäksi, kuten Alesina ja Spolaore (1997) osoittavat, vaikka päätös tehtäisiin kansanäänestyksellä paikallistasolla, liitoksia voi syntyä liian vähän.

Saarimaa ja Tukiainen (2014) tarkastelivat vuosien 2007–2009 kuntaliitosten syntyyn vaikuttavia tekijöitä kuvailevan tilastollisen analyysin avulla. Tutkimuksessa toteutuneita kuntaliitoksia verrattiin potentiaalisiin kuntaliitoksiin, jotka muodostettiin simuloimalla kaikki mahdolliset maantieteellisesti yhtenäiset enintään kymmenen kuntaa sisältäneet kuntaliitokset ennen liitoksia voimassa olleesta kuntakartasta. Koska toteutuneet kuntaliitokset eivät ylittäneet maakuntarajoja, mahdollisten kuntaliitosten valtavaa määrää rajattiin simuloinnissa sallimalla kuntaliitos vain saman maakunnan sisällä.

Toteutuneet kuntaliitokset olivat systemaattisesti erilaisia kuin simuloituidet liitokset. Toteutuneissa liitoksissa asukkaat asuivat lähempänä liitoksen suurimman kunnan keskustaa kuin simuloituissa liitoksissa, mikä viittaa siihen, että palveluiden sijainti on asukkaille tärkeää.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Etäisyys laskettiin linnuntietä pitkin käyttämällä Tilastokeskuksen ruututietokantaa, joka kattaa koko Suomen 250 m x 205 m karttaruutuina.

Vastaavia tuloksia on saatu myös Tanskan (Bhatti ja Hansen 2011) ja Japanin (Weese 2015) kuntaliitospöytäkirjoista sekä Yhdysvaltojen (Gordon ja Knight 2009) koulupiiriliitoksista.

Kuntaliitos oli todennäköisempää niissä kunnissa, joissa perusterveydenhuolto oli ennen liittosta järjestetty kuntayhtymien kautta. Samassa kuntayhtymässä olevien kuntien asukkaiden preferenssien voidaan olettaa olevan samankaltaisia, koska ne ovat päätyneet tarjoamaan terveystalot yhteistyössä. Näissä tapauksissa liitoksesta ei ole preferenssien heterogeenisuuden vuoksi suuria kustannuksia. Toisaalta myös mittakaavaetujen potentiaali on näissä liitoksissa pienempi.

Hyytinen ym. (2014) tutkivat, äänestivätkö yksittäiset valtuutetut kuntaliitosta vastaan, jos liitos olisi heikentänyt heidän mahdollisuksiinsa tulla uudelleenvalituiksi. Tutkimuksessa käytettiin kunnanvaltuustojen kokouspöytäkirjoista kerättyjä yksittäisten valtuutettujen antamia kuntaliitospöytäkirjojen ääniä, jotka yhdistettiin vuoden 2004 kuntavaalien tietoihin. Tiedot saatiin 135 liitoksesta äänestäneestä kunnasta, joista 99 päätyi tekemään liitoksen vuosina 2007–2009. Kaiken kaikkiaan tutkimusaineistossa oli tieto lähes neljäntuhannen yksittäisen kunnanvaltuutetun äänestyspäätöksestä.

Uudelleenvalinnan todennäköisyyttä arviointiin edellisten kuntavaalien äänijakauman avulla. Kuviossa 2 havainnollistetaan liitoksen aiheuttamaa uudelleenvalintatodennäköisyyden muutosta.<sup>5</sup> Kuvion vasemmalla puolella on kuvattu liitoskuntien valtuutettujen valintatodennäköisyydet, jos vaalit käytäisiin vanhalla

kuntajaolla ja liitoksia edeltävien vuoden 2004 kuntavaalien äänillä. Kuvion oikealla puolella on puolestaan kuvattu samojen valtuutettujen valintatodennäköisyydet, jos kuntaliitos menisi läpi. Tässäkin laskelmassa on käytetty vuoden 2004 kuntavaalien ääniä, mutta vaalitulokset on laskettu liitoksen jälkeisen kunnan tasolla.

Kuviosta nähdään, että liitokset olisivat heikentäneet useiden valtuutettujen uudelleenvalintamahdollisuuksia merkittävästi, mutta hajoa valtuutettujen välillä on suurta. Useilla pienten kuntien valtuutetuilla ei käytännössä ollut mitään mahdollisuuksia uuteen valtuustoon vuoden 2004 vaalien äänillä, kun taas suurten kuntien ääniharavat olisivat menneet varmasti läpi myös liitoskunnassa.

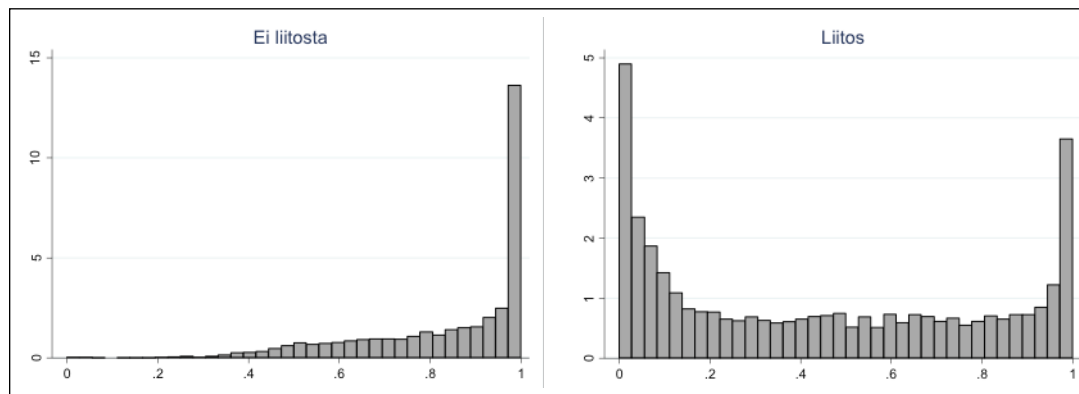
Kausaalipäätelyn näkökulmasta tutkimuksen haaste oli erottaa valtuutetun omaan uudelleenvalintaan liittyvät äänestysmotiivit äänestäjien ja puolueiden preferensseistä. Pienen kunnan äänestäjät voivat vastustaa liittosta, koska pelkäävät vallan karkaamista suurempaan liitoskuntaan. Samalla pienen kunnan valtuutetuilla on pieni valintatodennäköisyys liitoksen jälkeiseen valtuustoon. Jos pienen kunnan valtuutettu äänestää liittosta vastaan, on pystyttävä uskottavasti erottamaan, tapahtuiko tämä siksi, että valtuutettu pelkäsi valtuustopaikan menettämistä vai siksi, että valtuutettu ajoi pyyteettömästi omien äänestäjien etua. Tutkimuksessa ongelma ratkaistiin tarkastelemalla, äänestivätkö saman kunnan saman puolueen valtuutetut eri tavalla, jos liitos vaikuttaisi heidän uudelleenvalintaansa eri tavalla.<sup>6</sup>

Tulosten mukaan valtuutettu äänesti sitä todennäköisemmin liitoksen puolesta, mitä to-

<sup>5</sup> Laskelmassa on käytetty Kotakorven ym. (2017) kehittämää menetelmää, jossa vaalitulokseen tuodaan satunnaisvaihtelua ns. bootstrap-simuloinnin avulla.

<sup>6</sup> Tutkimuksessa äänestäjien preferenssit vakioitiin kunnan paikallispuoluetason kiinteiden vaikutusten avulla.

Kuvio 2. Valtuutettujen simuloitujen valintatodennäköisyyksien jakaumat



Kuvion vasen histogrammi kuvaa vuonna 2004 valittujen valtuutettujen valintatodennäköisyyksiä tilanteessa, jossa kuntaliitos ei toteudu. Oikeanpuoleinen histogrammi kuvaa vastaavan jakauman tilanteessa, jossa liitos toteutuu. Molemmat laskelmat perustuvat vuoden 2004 kuntavaalien ääniin. Valintatodennäköisyydet on laskettu Kotakorpi ym. (2017) simulointimenetelmällä. Lähde: Hyytinen ym. (2014).

dennäköisemmin hän tulisi valituksi seuraavissa vaaleissa liitoskunnassa. Hyytinen ym. (2014) arvioivat myös, että ainakin kaksi, mutta mahdollisesti jopa kahdeksan, liitosta jäi syntymättä valtuutettujen henkilökohtaisten uudelleenvalintaan liittyvien motiivien takia.

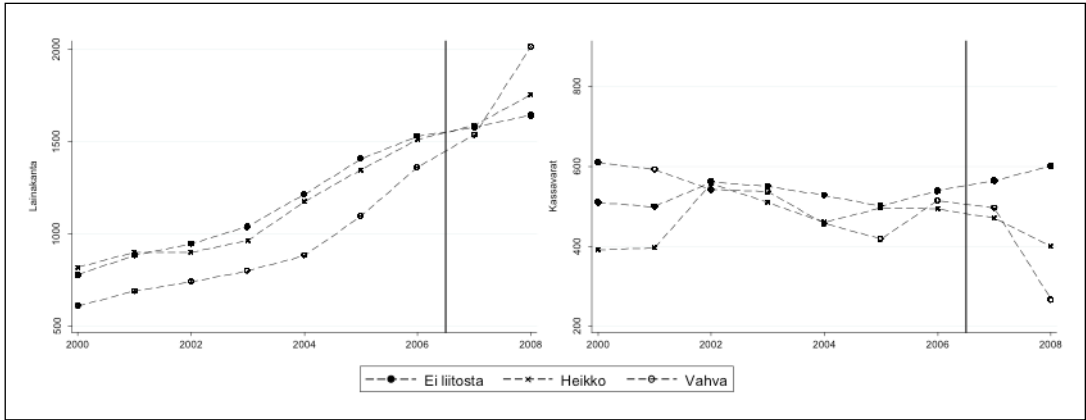
### 3. Kuntaliitosten vaikutukset kuntatalouteen ja -palveluihin

Kuntaliitos voi vaikuttaa kuntien taloudelliseen päätöksentekoon jo ennen liitosta. Tämä johtuu siitä, että liitos ei astu voimaan välittömästi sen jälkeen, kun liitoksesta on päätetty. Liitospäätöksen ja liitoksen voimaantulon välisenä aikana kunnat voivat tehdä päätöksiä itsenäisesti, mikä kannustaa kuntia vapaamatkustamiseen (Weingast ym. 1981). Yksittäisen

liitoskunnan kannattaa tehdä omia kuntalaisiaan hyödyttävä investointi tai menolisäys lainarahalla tai käyttämällä likvidiä varallisuuttaan, koska investoinnin hyödyt jäävät oman kunnan asukkaille, kun taas velan hoitomenot tai varallisuusaseman heikkeneminen koituvat liitoksen jälkeen muidenkin liitokseen osallistuvien kuntien asukkaiden maksettaviksi. Vapaamatkustuskannustin on sitä suurempi, mitä pienempi kunnan veropohja on suhteessa tuleviin liitoskumppaneihin.

Saarimaa ja Tukiainen (2015) analysoivat kuntien velanottoa ja kassavarojen käyttöä juuri ennen liitoksen astumista voimaan *difference-in-differences*-menetelmän (DID) avulla (ks. myös Pääkkönen ym. 2013). Heidän päätöksensä on esitetty kuviossa 3. Siitä nähdään kuntien lainakannan ja kassavarojen kehitys vuodesta 2000 vuoteen 2008. Kuviossa liitoskunnat on jaettu

Kuvio 3. Lainakanta ja rahavarat kuntaryhmittäin, euroa asukasta kohden



Kuviossa liitoskunnat on jaettu kahteen yhtä suureen ryhmään sen mukaan, mikä yksittäisen kunnan veropohjan osuus on koko liitoksen veropohjasta. Kuvion pystyviiva kuvaa ajanhetkeä, jolloin liitoksista sovittiin. Liitokset astuivat voimaan vuoden 2009 alussa. Lähde: Saarimaa ja Tukiainen (2015).

kahteen yhtä suureen ryhmään sen perusteella, kuinka suuren osuuden kunnan kunnallisveropohja muodostaa koko liitoksen kunnallisveropohjasta.<sup>7</sup> Lisäksi kuviosta nähdään itsenäisenä jatkaneiden kuntien kehitys.

Tulosten mukaan kunnat reagoivat vapaa- matkustuskannustimiin teorian ennustamalla tavalla. Pienet liitoskunnat velkaantuivat voimakkaasti juuri ennen liitoksen voimaan astumista (eli vuosina 2007 ja 2008) ja vähensivät mittavasti kassavarojaan. Kunnat käyttivät rahat pääasiassa investointeihin, mikä takaa sen, että hyödyt koituvat oman kunnan asukkaille. Vastaavanlaisia vapaamatkustukseen viittaavia tuloksia on löydetty myös Ruotsin (Hinnerich

2009) ja Japanin (Nakazawa 2016) kuntaliitoskokemuksista.

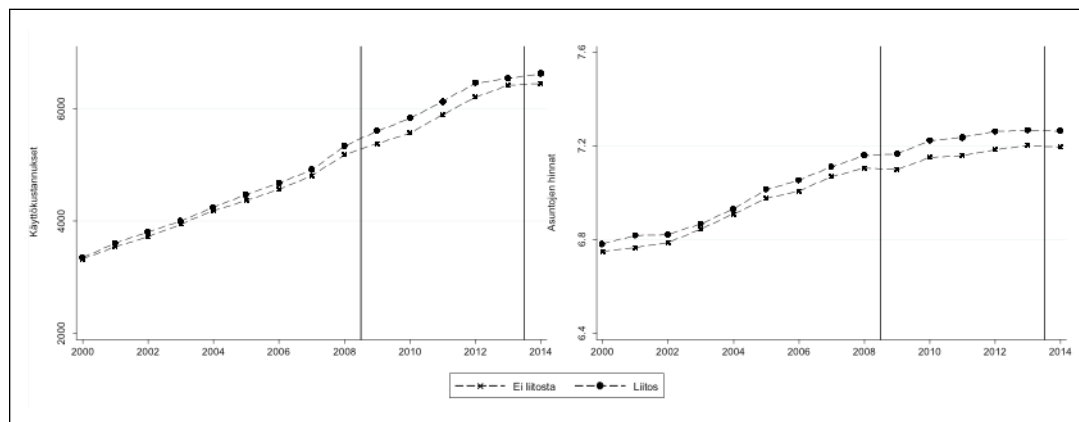
Harjunen ym. (2017) tutkivat liitosten vaikutuksia kuntien menoihin ja palveluihin liitosten jälkeen. Myös tässä tutkimuksessa hyödynnettiin DID-asetelmaa, jossa toteutuneita kuntaliitoksia verrattiin potentiaalisiin kuntaliitoksiin, jotka olisivat periaatteessa voineet toteutua, mutta eivät toteutuneet.

Tutkimuksen valossa kuntaliitosten menot kehittyivät kokonaisuudessaan lähestulkoon samalla tavalla liitoksen jälkeen verrattuna muuten vastaavien, mutta itsenäisenä jatkaneiden kuntaryhmien menoihin (kuvio 4). Kuntaliitokset eivät siis täyttäneet niille asetettuja säästötavoitteita. Menot eivät vähentyneet myöskään viiden vuoden kuntatyöntekijöiden irtisanomissuojan raukeamisen jälkeen. Toisaalta kuntaliitokset eivät johtaneet myöskään menojen merkittävään kasvuun. Tulos on hy-

<sup>7</sup> Tutkimuksessa varsinaiset päätelmät tehdään tavanomaisen regressioanalyysin avulla, missä hyödynnetään kunnallisveropohjaosuus-muuttujan jatkuvuutta mittaamaan vapaamatkustamiskannustimen voimakkuutta DID-keikossa.



Kuvio 4. Kuntaliitosten vaikutukset kuntien käyttökustannuksiin ja asuntojen hintoihin liitostasolla



Vasen pystyviiva kuvaa ajanhetkeä, jolloin liitos astui voimaan ja oikea pystyviiva ajanhetkeä, jolloin kuntatyöntekijöiden viiden vuoden irtisanomissuoja päättyi. Käyttökustannusten mittayksikkö on euroa asukasta kohden ja asuntojen hintojen mittayksikkö puolestaan keskimääräisen neliöhinnan logaritmi. Lähde: Harjunen ym. (2017).

vin samansuuntainen kuin Moision ja Uusitalon (2013) saama tulos 1970-luvulla toteutuneiden liitosten osalta.

Kuntaliitosten vaikutuksia on tutkittu myös useissa muissa maissa. Esimerkiksi Blesse ja Baskaran (2016) havaitsivat, että Saksassa vapaaehtoiset kuntaliitokset eivät johtaneet menojen vähenemiseen, mutta osavaltion määräämät pakkoliitokset johtivat. Allersin and Geertsemanin (2016) mukaan Hollannin vapaaehtoiset kuntaliitokset eivät vähentäneet menoja. Reingewertzin (2012), Hanesin (2015) ja Blom-Hansenin ym. (2016) tulosten mukaan pakkoliitokset vähensivät etenkin hallintomenoja Israelissa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Kuntaliitokset ovat voineet kasvattaa kuntalaisten hyvinvointia, jos samoilla menoilla on pystytty tuottamaan laadukkaampia palveluja. Tätä hypoteesia on vaikea testata suoraan, koska kuntapalveluiden laadusta ei ole saatavilla

systemaattista ja kattavaa tietoa. Epäsuora testaaminen on mahdollista asuntojen hintojen avulla. Palvelujen laadun paraneminen tekee kunnasta houkuttelevamman asuinpaikan, minkä pitäisi näkyä asuntojen hinnoissa, koska lyhyellä aikavälillä asuntotarjonta on joustamattomaa (Reingewertz 2012). Kuvion 4 mukaan liitoskuntien ja muiden kuntien asuntojen keskimääräisissä neliöhinnoissa nähdäänkin hieman eriytymistä, mutta eriytyminen alkaa jo ennen liitoksia, joten on vaikea osoittaa, että se johtuisi liitoksista.

Kuntaliitokset vaikuttivat merkittävästi alueellisen poliittisen edustuksen jakautumiseen, millä voi olla vaikutuksia liitoksen jälkeiseen palveluverkkoon. Harjunen ym. (2017) tarkastelivat, miten liitokset vaikuttivat kuntapalveluiden sijaintiin liitosten sisällä ja olivatko mahdolliset vaikutukset yhteydessä alueelliseen poliittiseen edustukseen.

Tutkimuksen tässä osassa hyödynnettiin Tilastokeskuksen yhdyskuntarakenteen seurannan ruututietoja eri sektoreiden työpaikkojen sijainnista (250 m x 250 m ruudut). Aineiston avulla työpaikkojen määrää voitiin seurata vanhalla kuntajaolla ennen ja jälkeen kuntaliitosten. Tutkimuksessa käytettiin myös kunnanvaltuutettujen osoitetietoja, joiden avulla pystyttiin selvittämään uuden valtuuston paikkajako vanhalla kuntajaolla.

Analyysi toteutettiin vertaamalla sekä erilaisia liitoskuntia toisiinsa (esimerkiksi pienen edustuksen liitoskunta verrattuna suureen liitoskuntaan) että liitoskuntia samankaltaisiin kuntiin, jotka eivät tehneet liitosta (esimerkiksi pienen edustuksen liitoskunta verrattuna vastaavaan pieneen kuntaan, joka ei tehnyt liitosta).

Kuviossa 5 havainnollistetaan tuloksia sosiaali- ja terveysalan (sote) työpaikkojen sekä opetustyöpaikkojen osalta. Kuviossa liitoskunnat on jaettu poliittisen edustuksen mukaan kolmeen ryhmään. Heikon edustuksen ryhmässä kunnat saivat keskimäärin 6 % valtuustopaikoista, keskimmaisessä ryhmässä 22 % ja vahvan edustuksen ryhmässä 67 %. Vasemman puoleisessa kuvassa nähdään sote-työpaikat asukasta kohden ja oikean puoleisessa kuvassa puolestaan opetustoimen työpaikat asukasta kohden.

Tulosten mukaan palveluverkko eriytyi merkittävästi sote-työpaikkojen siirtyessä pienistä liitoskunnista suuriin. Liitokset eivät sen sijaan vaikuttaneet opetusalan työpaikkojen tai koulujen sijaintiin. Sote-työpaikkojen eriytyminen oli yhteydessä alueelliseen poliittiseen edustukseen uusissa kunnanvaltuustoissa. Esimerkiksi sellaisessa vanhan kuntajaon kunnassa, joka sai vain 10 % paikoista uudessa valtuustossa, sote-työpaikat vähenivät kolman-

neksen. Vastaavasti kunnassa, joka sai 90 % paikoista, sote-työpaikat lisääntyivät hieman. Poliittisella edustuksella voi siis olla merkittävä vaikutus alueen palveluihin. Sote-palveluiden eriytynyt kehitys heijastui myös asuntojen hintoihin, mikä viittaa siihen, että asukkaiden kokonaishyvinvoinnin kehitys eriytyi liitosten sisällä.

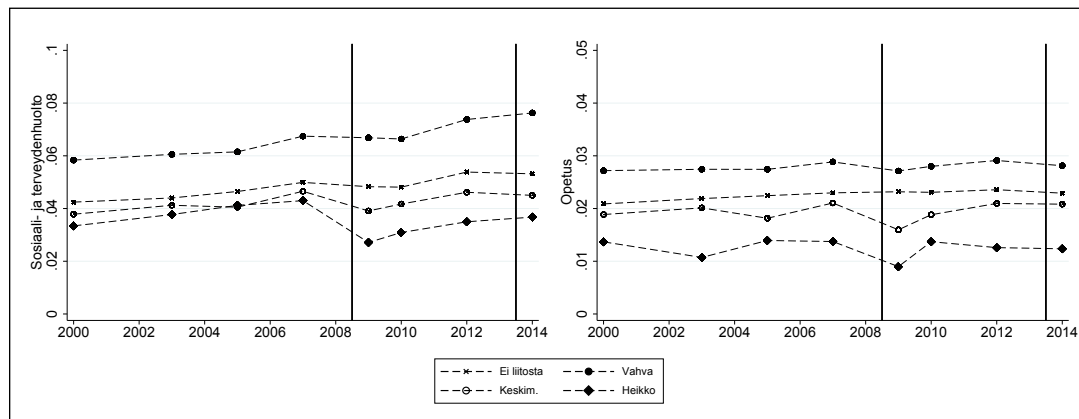
Miten on mahdollista, että kuntien kokonaismenoissa ei havaita kuntaliitoksesta johtuvaa laskua, vaikka kuntien tärkeimmässä tehtävässä eli sosiaali- ja terveystaloudessa tuotantoa keskitettiin? Tämä voi johtua siitä, että mahdolliset säästöt on saavutettu lähinnä pienten kuntien toiminnassa, ja kokonaiskuvaa hallitsevat isojen kuntien menot. Toisaalta keskitäminen ei myöskään johtanut henkilöstön vähenemiseen, ainoastaan siirtymiseen pienistä liitoskunnista suuriin.

#### **4. Kuntaliitosten poliittiset vaikutukset**

Kuntaliitokset olivat merkittävä uudistus myös kuntavaalien ja etenkin pienten liitoskuntien äänestäjien näkökulmasta. Näiden äänestäjien ehdokasvalintajoukko kasvoi merkittävästi, koska liitoksen jälkeen he voivat halutessaan äänestää ehdokkaita myös liitoskumppaneiden alueelta. Toisaalta oman kunnan ehdokkaiden valitseminen uuteen valtuustoon vaikeutui, koska pienten kuntien ehdokkaat joutuivat kilpailemaan valtuustopaikoista suurempien liitoskumppanien ehdokkaiden kanssa. Lisäksi kuntakoon kasvu sinänsä voi vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen ja äänestäjien kokemuksiin poliittisista vaikuttamismahdollisuuksistaan.

Saarimaa ja Tukiainen (2016) tutkivat, miten äänestäjät reagoivat kuntaliitosten tuomaan

Kuvio 5. Kuntaliitosten vaikutukset paikallisiin työpaikoihin kuntatasolla, työpaikkojen määrä asukasta kohden



Vasen pystyviiva kuvaa ajanhetkeä, jolloin liitos astui voimaan ja oikea pystyviiva ajanhetkeä, jolloin kuntatyöntekijöiden viiden vuoden irtisanomissuojaa päättyi. Lähde: Harjunen ym. (2017).

uuteen vaaliasetelmaan. Tutkimuksen lähtökohtana oli, että jos äänestäjät kokevat paikallisen edustuksen tärkeäksi, etenkin pienten kuntien äänestäjien kannattaa äänestää ehdokasta, jolla on mahdollisuus pärjätä puolueiden sisäisessä kilpailussa suuremman liitoskumppanin ehdokkaita vastaan. Jos suuri osa äänestäjistä arvostaa paikallista edustusta ja äänestävät strategisesti, tämän tulisi näkyä äänijakauman keskittymisenä liitoksen jälkeisissä vaaleissa pienissä kunnissa.

Tutkimuksessa hyödynnettiin äänestysalue- ja ehdokastason tietoja vuosien 1996–2008 kuntavaaleista.<sup>8</sup> Äänestysalue- ja ehdokastason aineisto mahdollisti tarkastelun vanhan kuntajaon tasolla, koska tiedoista voitiin päätellä, minkä (vanhan kuntajaon) kunnan alueelta

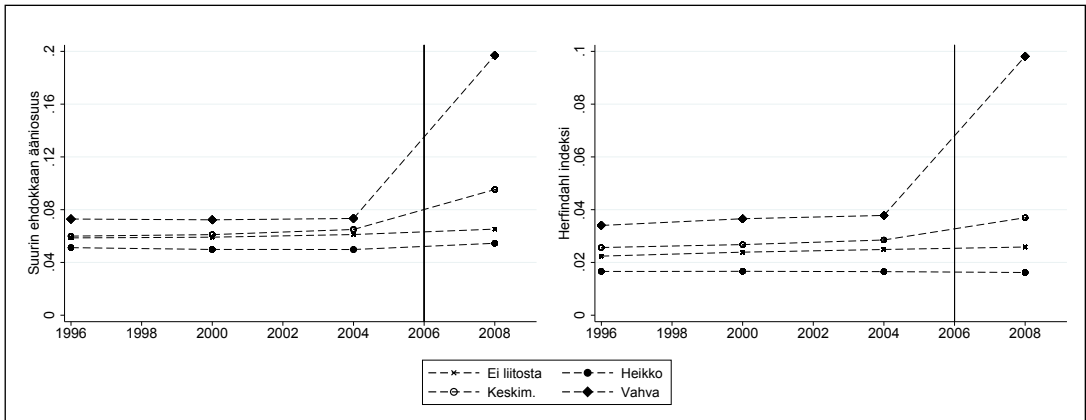
ehdokkaat saivat ääniä. Lisäksi tiedossa oli ehdokkaiden asuinkunta.

Kuviossa 6 liitoskunnat on jaettu kolmeen yhtä suureen ryhmään sen mukaan, kuinka suuren paikallisen edustuksen äänestäjät voivat odottaa saavansa liitoksen jälkeiseen valtuustoon paikkaosuuksina mitattuna. Heikon edustuksen ryhmään kuuluvat liitosten pienet kunnat, jotka olisivat saaneet vain vähän paikallisia eli oman kunnan ehdokkaita uuteen valtuustoon. Vahvan edustuksen ryhmän muodostavat puolestaan liitosten suuret kunnat. Paikkaosuudet laskettiin olettaen, että liitoksen jälkeiset vaalit olisi käyty vuoden 2004 vaalien äänillä ja ehdokkailla, mutta uudella kuntajaolla.

Kuten kuvioista 6 nähdään, pienten kuntien äänestäjät keskittivät ääniä voimakkaasti muutamille ehdokkaille. Keskittämistä mitataan vasemman puoleisessa kuvassa eniten ääniä

<sup>8</sup> Vuoden 2009 alussa voimaantulleiden liitosten osalta vuoden 2008 vaalit käytiin uudella kuntajaolla.

Kuvio 6. Äänijakaumien keskittyminen kuntatasolla, 1996–2008



Kuviossa liitoskunnat on jaettu kolmeen ryhmään sen mukaan, kuinka paljon paikkoja oman kunnan valtuutetut olisivat menettäneet liitoksen takia vuoden 2004 äänillä ja ehdokkailla laskettuna. Lähde: Saarimaa ja Tukiainen (2016).

saaneen ehdokkaan ääniosuudella koko kunnan äänistä ja oikean puoleisessa kuviossa ääniosuuksista lasketulla Herfindahl-indeksillä.<sup>9</sup> Esimerkiksi heikon edustuksen ryhmässä suosituin ehdokas sai keskimäärin hieman alle 8 % kaikista äänistä ennen liitosta, mutta lähes 20 % liitoksen jälkeen. Vahvan edustuksen ryhmässä vastaava luku on noin 5 % ennen jälkeen liitoksen. Keskittämistä tapahtui siitä huolimatta, että pienten kuntien äänestäjillä oli tarjolla aiempaa huomattavasti enemmän ehdokkaita, joita he olisivat voineet äänestää. Jos äänestäjät eivät arvostaisi paikallista edustusta,

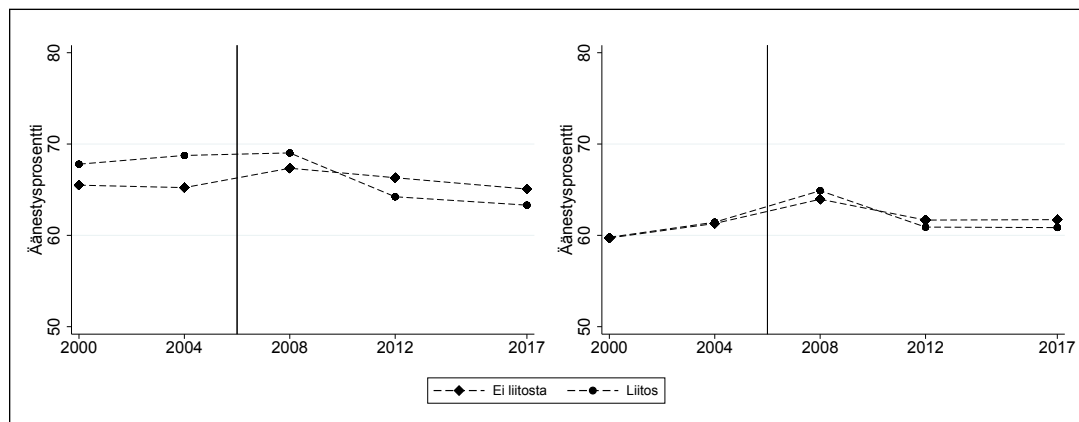
suuremman valintajoukon tulisi pikemminkin hajauttaa äänijakaamaa, kuin supistaa sitä.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että äänien keskittämistä tapahtui erityisesti silloin, kun pienet kunnat sijaitsivat kaukana uuden liitoksen keskustasta. Saarimaa ja Tukiainen (2016) tulkitsevat tuloksen niin, että äänestäjät halusivat turvata paikallisen edustuksen silloin, kun kuntapalvelut uhkaavat siirtyä kauas. Äänen keskittäminen oli myös tehokasta siinä mielessä, että sen myötä pienet kunnat saivat merkittävästi enemmän valtuustopaikkoja, kuin olisivat saaneet ilman keskittämistä.

Lapointe ym. (2018) tutkivat kuntaliitosten vaikutusta äänestysaktiivisuuteen. Poliittikan tutkimuksen kirjallisuuden valossa suurempi kuntakoko voi johtaa poliittisen osallistumisen vähenemiseen (Koch ja Rochat 2017) ja myös siihen, että kansalaiset kokevat poliittisten vaikuttamismahdollisuuksiensa heikkenevän

<sup>9</sup> Herfindahl-indeksiä käytetään tavallisesti mittaamaan markkinoiden keskittyneisyyttä. Indeksien arvo on sitä suurempi, mitä suurempi on yhden tai muutaman yrityksen markkinaosuus koko markkinasta. Samaa laskentakaavaa voidaan soveltaa myös äänien keskittymiseen vaaleissa.

Kuvio 7: Äänestysaktiivisuuden kehitys liitoskunnissa ja itsenäisinä jatkaneissa kunnissa, 2000–2017



Kuviossa kunnat on jaettu ryhmiin sen perusteella, kuinka suuren osuuden kunnan äänestäjät muodostivat koko liitoksen äänestäjistä vuonna 2004. Laskelma on tehty sekä todellisille että simuloituille liitoksille. Kuvion vasemmalle puolella on kuvattu kunnat, jotka muodostivat pienen osuuden koko liitoksesta ja oikealle puolella kunnat, jotka muodostivat suuren osuuden. Lähde: Lapointe ym. (2018).

(Lassen ja Serritzlew 2011). Lapointe ym. (2018) vertailivat äänestysaktiivisuuden kehitystä vuoden 2009 liitoskuntien ja itsenäisenä jatkaneiden kuntien välillä viisissä kuntavaaleissa vuosina 2000–2017. Myös tässä tutkimuksessa käytettiin liitoksia edeltävää kuntatasoa, mikä oli mahdollista äänestysaluetason vaalitulosten avulla.

Äänestysaktiivisuuden kehitys nähdään kuvioista 7. Siinä vasemmalla puolella verrataan pieniä kuntia ja oikealla puolella isoja kuntia sen mukaan, tekikö kunta liitoksen vuonna 2009 vai ei. Äänestysaktiivisuus ei muuttunut ensimmäisissä liitostason vaaleissa, jotka käytiin ennen kuin äänestäjillä oli kokemuksia uuden kunnan toiminnasta. Kaksissa seuraavissa vaaleissa kuntaliitokset laskivat äänestysaktiivisuutta pienissä liitoskunnissa merkittävästi verrattuna itsenäisenä jatkaneisiin pieniin kuntiin. Keskimäärin kuntaliitos laski äanes-

tysaktiivisuutta pienissä liitoskunnissa peräti neljä prosenttiyksikköä. Suurissa liitoskunnissa äänestysaktiivisuus kehittyi samalla tavalla kuin suurissa itsenäisenä jatkaneissa kunnissa.

Äänestäjien passivoituminen pienissä liitoskunnissa voi osaltaan lisätä poliittisen edustuksen alueellista epätasa-arvoa suurten ja pienten liitoskuntien välillä. Tutkimuksessa havaittiin myös, että kuntaliitosten myötä äänestäjät kokivat, että heillä on aiempaa heikommat mahdollisuudet vaikuttaa kuntapolitiikkaan.

## 5. Lopuksi

Tutkimustemme mukaan kuntaliitoksilla ei ollut havaittavaa vaikutusta kuntien kokonaismenoihin, mutta niillä kuitenkin oli vaikutuksia palvelujen sijaintiin ja paikalliseen edustukseen

ja äänestämiseen. Kokonaismenoja koskeviin tuloksiin liittyy kuitenkin paljon tilastollista epävarmuutta, koska liitoksia tapahtui melko vähän. Toisaalta pidemmän aikavälin menovaiikutuksista ei tutkimustemme valossa voi vielä sanoa mitään.

Tutkimuksemme tuottivat uutta tietoa myös kuntapoliitikkojen ja äänestäjien käyttäytymisestä. Yksittäiset valtuutetut äänestivät kuntaliitosta vastaan, jos liitos heikensi heidän uudelleenvalintamahdollisuuksiaan. Toisaalta äänestäjät haluavat paikallista edustusta valtuustoihin ja että äänestäjät ovat strategisia. Molemmat kysymykset ovat politiikan tutkimuksen keskiössä, mutta niitä ei ole Suomessa aiemmin tutkittu kausaalipäätelyn mahdollistavan tutkimusasetelman avulla.

Kuntauudistuksella on joitain yhtymäkohtia meneillään olevaan maakunta- ja sote-uudistukseen. Selkein yhtymäkohta on tietenkin se, että sote-palvelujen järjestämisen väestöpohja kasvaa. Uudistuksilla on kuitenkin myös selkeitä eroja, minkä vuoksi kuntauudistuksen tuloksia ei voi suoraan yleistää koskemaan maakunta- ja sote-uudistusta. Merkittävimmät erot ovat sote-palveluihin liittyvä valinnanvapauden lisääntyminen sekä se, että maakunnilla ei ole verotusoikeutta. Näin ollen kuntaliitosten menovaiikutuksista ei voi vetää suoria johtopäätöksiä esimerkiksi sote-palveluiden mahdollisiin menovaiikutuksiin sote-uudistuksen jälkeen.

Toisaalta maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu on johtanut hyvin samankaltaisiin vapaamatkustuskannustimiin kuin yksittäisten kuntaliitosten valmistelu. Media on raportoinut useita tapauksia, joissa kunnat pyrkivät sementoimaan oman alueensa palveluverkon, ennen kuin päätösvalta siirtyy maakunnille (YLE 2015).

Tutkimustemme perusteella voidaan myös pohtia maakuntavaalien äänestysintoa ja valtuustojen alueellista edustuksellisuutta. Pienten kuntien äänestäjien näkökulmasta maakuntavaalit ovat hyvin samankaltainen muutos kuin kuntaliitos, koska vaalipiirin koko kasvaa ja päätöksenteko etääntyy. Näissä kunnissa maakuntavaalien äänestysaktiivisuus jäänee alhaisemmaksi kuin kuntavaaleissa. Lisäksi alueellinen poliittinen edustus todennäköisesti keskittyy maakuntien suuriin kaupunkeihin. Äänestysaktiivisuuteen vaikuttanee tietenkin myös se, kuinka paljon maakuntavaltuustoilla lopulta on päätösvaltaa maakunnan palveluihin ja veroasteeseen. □

## Kirjallisuus

- Alesina, A. ja Spolaore, E. (1997), "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics* 112: 1027–1056.
- Allers, M. A. ja Geertsema, J. B. (2016), "The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation", *Journal of Regional Science* 56: 659–682.
- Andini, M., Dalmazzo, A. ja de Blasio, G. (2017), "The Size of Political Jurisdictions: A Model with Some Evidence from a Fascist Consolidation", *Journal of Comparative Economics* 45: 889–909.
- Besley, T. (2006), *Principled Agents?*, Oxford University Press.
- Besley, T. ja Case, A. (1995), "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition", *American Economic Review* 85: 25–45.

- Bhatti, Y. ja Hansen, K.M. (2011), "Who 'marries' whom? – The importance of societal connectedness in municipal jurisdictional consolidation", *European Journal of Political Research* 50: 212–238.
- Blesse, S. ja Baskaran, T. (2016), "Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State", *Regional Science and Urban Economics* 59: 54–74.
- Blom-Hansen, J., Houllberg, K., Serritzlew, S. ja Treisman, D. (2016), "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation", *American Political Science Review* 110: 812–831.
- Epple, D. ja Zelenitz, A. (1981), "The Implications of Competition Among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?", *Journal of Political Economy* 89: 1197–1217.
- Gordon, N. ja Knight, B. (2009), "A Spatial Merger Estimator with an Application to School District Consolidation", *Journal of Public Economics* 93: 752–765.
- Hanes, N. (2015), "Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden", *Local Government Studies* 41: 63–77.
- Harjunen, O., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2017), "Political Representation and Effects of Municipal Mergers", VATT Working Papers 98.
- Hinnerich, B. T. (2009), "Do Merging Local Governments Free Ride on Their Counterparts when Facing Boundary Reform?", *Journal of Public Economics* 93: 721–728.
- Hyytinen, A., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2014), "Electoral vulnerability and size of local governments: Evidence from voting on municipal mergers", *Journal of Public Economics* 120: 193–204.
- Koch, P. ja Rocha, P. E. (2017), "The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland", *Swiss Political Science Review* 23: 215–230.
- Kotakorpi, K., Poutvaara, P. ja Terviö, M. (2017), "Returns to office in national and local politics: A bootstrap method and evidence from Finland", *Journal of Law, Economics, and Organization* 33: 413–442.
- Lapointe, S., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2018), "The Effects of Municipal Mergers on Turnout", *Local Government Studies* (tulossa).
- Lassen, D. D. ja Serritzlew, S. (2011), "Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Efficacy from Large-scale Municipal Reform", *American Political Science Review* 105: 238–258.
- Miceli, T. J. (1993), "The Decision to Regionalize in the Provision of Education: An Application of the Tiebout Model", *Journal of Urban Economics* 33: 344–360.
- Moisio, A. ja Uusitalo, R. (2013), "The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland", *Public Finance and Management* 13: 148–166.
- Nakazawa, K. (2016), "Amalgamation, Free-Rider Behavior, and Regulation", *International Tax and Public Finance* 23: 812–833.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005), "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance* 12: 349–373.
- Oliver, J. E. (2000), "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America", *American Political Science Review* 94: 361–73.
- Pääkkönen, J., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2013), "PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen", *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 109: 357–373.
- Reingewertz, Y. (2012), "Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel", *Journal of Urban Economics* 72: 240–251.

- Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2014), "I Don't Care to Belong to Any Club That Will Have Me as a Member: Empirical Analysis of Municipal Mergers", *Political Science Research and Methods* 2: 97–117.
- Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2015), "Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers", *European Journal of Political Economy* 38: 140–152.
- Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2016), "Local Representation and Strategic Voting: Evidence from Electoral Boundary Reforms", *European Journal of Political Economy* 41: 31–45.
- Tiebout, C. M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64: 416–424.
- Verba, S. ja Nie, N.H. (1972), *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, The Chicago University Press.
- Weese, E. (2015), "Political Mergers as Coalition Formation: An Analysis of the Heisei Municipal Amalgamations", *Quantitative Economics* 6: 257–307.
- Weingast, B. R. (2009), "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics* 65: 279–293.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. ja Johnsen, C. (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy* 89: 642–664.
- Wilson, J.D. (1999), "Theories of tax competition", *National Tax Journal* 52: 269–304.
- YLE (2015), "Maakuntiin nousemassa miljardien edestä sairaalarakennuksia – ministeri yrittää jarruttaa hankkeita", 23.10.2015, <https://yle.fi/uutiset/3-8398357> (viitattu 18.4.2018).