

Lainsäädännön ex post -vaikutusarviointi kuntaliitoksista

Niko Vartiainen

Lainsäädäntöön ja sääntelyyn ylipäänsäkin liittyy sen instrumentalistinen luonne (ks. esim. Tala 2005, 14–17). Tällä tarkoitetaan sitä, että sääntely toimii lainsäätäjän keinona vaikuttaa kohdetahojen käyttäytymiseen tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainsäätäjä voi olla esimerkiksi huolestunut julkisen sektorin menojen kasvusta ja pyrkiä hillitsemään menojen kasvua tietyillä sääntelytoimenpiteillä. Sääntelytoimenpiteiden onnistumisessa keskeisessä asemassa on ministeriöissä tapahtuva lainvalmistelu. Ihanneilanteessa lainvalmistelu tapahtuu rationaalisen lainvalmistelun mallin mukaisesti (ks. mallista esim. Bohne 2009, 63–65; Keinänen 2013, 1101; Keinänen ja Vuorela 2015, 171–175; Patton ja Sawicki 1993, 46–52). Aluksi lainsäätäjä luo tavoitteenasettelun tietyn yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi. Tämän jälkeen arvioidaan etukäteen (ex ante -arviointi) eri sääntelyvaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja ja valitaan optimaalinen vaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi. Lopuksi sääntely pannaan täytäntöön ja sääntelyn oltua tietyn aikaa voimassa, arvioidaan jälkikäteen (ex post -arviointi) toimenpiteiden aiheut-

tamia vaikutuksia. Myös jälkikäteinen arviointi on tärkeä osa lainvalmisteluprosessia, sillä jälkiarvioinnilla hankittua tietoa voidaan hyödyntää tulevien uudistusten etukäteisarvioinneissa (Patton ja Sawicki 1993, 63; VM 2015, 15).

Lainvalmistelu ei kuitenkaan läheskään aina vastaa rationaalisen mallin ihanteita ja viime vuosina niin etu- kuin jälkikäteisen vaikutusarviointien laadun parantamiseen on kiinnitetty huomiota sekä virallistahojen että tutkijoidenkin toimesta. Vaikutusarviointien tasoa on esimerkiksi kuvattu ”sangen vaatimattomaksi” (Keinänen ja Pajuoja 2020, 18) ja jälkiarviointeja toteutettavan vähäisesti (Rantala ym. 2021, 84).

Yksi esimerkki puutteellisesti toteutetusta etukäteisestä vaikutusarviointista on vuosiin 2007–2013 ajoittunut kunta- ja palvelurakennemuudistus, eli PARAS-hanke. PARAS-hankkeessa ennalta valitut sääntelyratkaisut eivät perustuneet laajaan virkamiesvalmisteluun tai etukäteiseen vaihtoehtojen arviointiin (Valli-Lintu 2017, 8). Hankkeen tavoitteena oli muodostaa Suomeen elinvoimainen kuntarakenne sekä hillitä kuntien menojen kasvua ja

Kirjoitus perustuu Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunnassa 17.9.2021 tarkastettuun väitöskirjaan *Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta?* Lainsäädännön jälkikäteinen vaikutusarviointi päätöksenteon tukena. Vastaväittäjänä toimi arviointineuvos, KTT Antti Moisio valtioneuvoston kansliasta ja kustoksena professori Anssi Keinänen Itä-Suomen yliopistosta. FT Niko Vartiainen (niko.vartiainen@uef.fi) työskentelee yliopisto-opettajana Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella.

parantaa kuntapalvelujen tuotannon tuottavuutta. Tavoitteiden saavuttamisessa keskeistä oli ”vahvistaa” kuntarakennetta kannustamalla kuntia toteuttamaan kuntaliitoksia muun muassa yhdistymisavustuksin. (HE 155/2006 vp) Näin ollen kuntaliitoksiin kannustamista voidaan pitää instrumentalistisen ajattelun mukaisesti lainsäätäjän keinona ohjata kohdetahojen (kunnat) käyttäytymistä tavoitteidensa saavuttamiseksi. Kohdetahot reagoivatkin selkeästi kannustimiin, sillä vuosina 2007–2013 toteutettiin yhteensä 68 kuntien yhdistymistä.

PARAS-hanke on edennyt lainvalmisteluprosessissa jälkiarviointivaiheeseen. Väitöskirjassani on toteutettu jälkikäteinen vaikutusarviointi lainsäätäjän PARAS-hankkeelle asettamien tavoitteiden toteutumisesta. Tarkempi tutkimuskysymys on esitetty seuraavasti: *”Ovatko lainsäätäjän kuntaliitoksille asettamat tavoitteet elinvoimaisen kuntarakenteen muodostamisesta sekä kuntien menojen kasvun hillinnästä ja tuottavuuden parantamisesta toteutuneet?”*

Varsinaiseen tutkimuskysymykseen on vastattu neljä artikkelia sisältävän väitöskirjan kahdessa ensimmäisessä artikkelissa. Ensimmäisessä artikkelissa (Vartiainen 2018) tutkittiin kuntaliitosten elinkeinovaikutuksia, sillä lainvalmistelumateriaalin perusteella kuntien elinkeinotoiminta on vahvasti kytköksissä kuntien elinvoimaisuuteen (HaVM 31/2006; HE 125/2009 vp, 48; VM 2012, 17, 158). Lisäksi tutkimustiedon puutteellisuudesta johtuen kuntien yhdistymisten elinkeinovaikutuksia on havaittu analysoidun tieteellisten faktojen sijaan oletuksina (Koski 2015, 13). Toisessa artikkelissa (Vartiainen 2021) keskityttiin meno- ja tuottavuusvaikutuksiin kuntien perusopetustoimen osalta, joka nousee Sanna Marinin hallituksen sote-uudistuksen myötä kuntasektorin suurimmaksi toimialaksi. Artikkeleiden tulosten

perusteella väitöskirjassa on tehty johtopäätöksiä ja suosituksia tulevaa, kuntarakenteita koskevaa, lainvalmistelua varten. Johtopäätösten tukena on käytetty kolmatta (Vartiainen 2017) ja neljättä (Vartiainen 2019) artikkelia. Kolmannessa artikkelissa tutkittiin kuntaliitosten täytäntöönpanoprosessia liitosten toteuttamisen näkökulmasta ja neljännessä artikkelissa kuntien asukasluvun ja menojen välistä yhteyttä.

Kahden ensimmäisen artikkelin osalta kuntaliitosten vaikutuksia on analysoitu *propensity score matching* -kaltaistamiseen perustuvilla *Difference-in-Differences*-analyysillä, joissa vuosina 2007–2013 liitoksen toteuttaneille kunnille etsittiin taustaominaisuuksiltaan mahdollisimman samankaltainen kontrolliryhmä niiden kuntien joukosta, jotka eivät olleet liitosta toteuttaneet. Elinkeinovaikutuksia testattiin asukasluvun, yksityisen sektorin työpaikkojen ja yritysten lukumäärän kasvun perusteella. Tulosten mukaan liitoksilla ei ollut positiivista vaikutusta edellä mainittujen mittareiden kehitykseen. Perusopetusvaikutuksia analysoitiin perusopetuksen menojen kasvun, oppilas- ja opetustuntikohtaisten menojen sekä koulujen lukumäärän muutoksen perusteella. Tulosten mukaan liitoksilla ei ollut vaikutusta myöskään perusopetuksen kohdalla. Yksi selitys voi olla se, että liitokset eivät ole johtaneet ylimääräiseen sysäykseen tehdä muutoksia koulujen määrässä.

Perusopetusta koskevat tulokset tukevat aikaisempia tutkimustuloksia, joiden mukaan kuntaliitokset eivät ole johtaneet menosäästöihin hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta. Kotimaisen tutkimuksen osalta aikaisempaa tutkimustietoa on 1970-luvulla toteutetuista liitoksista eri kuntien toimialoilta (Moisio ja Uusitalo 2013) sekä kokonaismenoista vuonna 2009 toteutetuista liitoksista (Harjunen ym. 2021). Erona tämän väitöskirjan

ja edellä mainittujen tutkimusten välillä on, että väitöskirjassa on keskitytty yhteen toimialaan, jolloin asukaskohtaisten kustannusten sijaan on käytetty yksityiskohtaisempia mittareita oppilas- ja opetustuntikohtaisten kustannusten muodossa. Lisäksi taustamuuttujien kontrolloinnissa on hyödynnetty nimenomaan opetustoimeen kytköksissä olevia tekijöitä. Myös elinkeinovaikutusten osalta taustamuuttujien kontrollointi tapahtui nimenomaan elinkeinotoimintaan liittyen. Elinkeino vaikutuksista aikaisempaa tutkimustietoa ei juurikaan ole. Asukasluvun kehitystä on kuitenkin tutkittu Saksassa (Kauder 2016) ja Ruotsissa (Hanes ja Wikström 2008). Lisäksi Harjusen ym. (2021) tutkimuksessa käsiteltiin yksityisen sektorin työpaikkojen muutoksia liitoskuntien sisällä.

Kolmannessa artikkelissa tutkittiin haastattelu- ja kyselyaineistolla liitosten toteutusprosessia erityisesti ICT-toiminnan¹ näkökulmasta. Haastattelut ja kyselyt kohdistuivat kuntien keskushallinnon sekä sosiaali- ja opetustoimen johtaviin viranhaltijoihin. Tulosten mukaan kuntien yhdistymisprosessi on ollut pitkälti ”hallinnollista suorittamista”, joka on tarkoittanut kehittämistoimenpiteiden jäämistä taka-alalle. Yhdistymisprosessin onnistumista edesauttavat yhtenevät toimintakäytänteet, samankaltainen toimintakulttuuri ja aikaisempi kuntien välinen yhteistyö.

Neljännessä artikkelissa asukasluvun ja menojen välistä yhteyttä analysoitiin manner-Suomen kunnissa vuosilta 2015–2017 paneeliaineistolle sopivan regressioanalyysin avulla. Menoja tarkasteltiin kokonaiskäyttötalouden,

sosiaali- ja terveystoimen, opetus- ja kulttuuritoimen sekä yleishallinnon osalta. Artikkelissa ei ollut kyse suoranaisesti kuntaliitosten vaikutusten tutkimisesta, mutta tulokset antavat lisätietoa kuntarakenteita koskevaa sääntelyä silmällä pitäen, kuntien asukasluvun kasvaessa liitosten seurauksena. Myös tässä toimintaympäristössä havaitut tulokset tukevat vallitsevaa teoriaa, jonka mukaan asukaskohtaiset kustannukset noudattavat U:n muotoista käyrää. Toisin sanoen, suurempi asukasluku alentaa, muut menoihin vaikuttavat tekijät vakioiden, menoja tiettyyn pisteeseen saakka, jonka jälkeen menot jälleen kasvavat. (Ks. esim. Cobban 2019, 466; Dollery ym. 2008; Harjunen ym. 2010, 6–8; Southwick 2012; Steiner ja Kaiser 2017, 235–236). Tosin sosiaali- ja terveystoimen järjestämistä vastuun siirtymisen myötä kuntien suurimmaksi toimialaksi nousevan opetus- ja kulttuuritoimen kohdalla suuren asukasluvun ei havaittu olevan yhteydessä suurempiin kustannuksiin.

Johtopäätöksiä voidaan todeta, etteivät lainsäätäjän kuntaliitoksille asettamat tavoitteet ole toteutuneet väitöskirjassa käsiteltyjen aihealueiden osalta. Tulosten perusteella kunnasta ei tule houkuttelevampaa sijoittumiskohdetta asukkaille ja elinkeinotoiminnalle ainakaan pelkän kuntarajojen poiston ja sitä kautta tapahtuvan asukasluvun kasvun myötä. Jotta kuntaliitosten mahdollisesti tarjoama kehityspotentiaali saataisiin käyttöön, tulisi uuden kunnan toimintojen aktiivinen kehittäminen aloittaa jo liitoksen toteutusprosessin yhteydessä. On kuitenkin syytä kysyä, kuinka paljon yhdistymiset ylipäänsä tarjoavat kehityspotentiaalia. Säästöpotentiaali voi olla esimerkiksi opetustoimen puolella rajallinen, sillä kouluverkkoa on karsittu sekä liitos- että muissakin kunnissa. Elinkeino vaikutusten osalta kehityspotentiaalia

¹ ICT-toiminnalla tarkoitetaan väitöskirjassa kaikkea tietoa ja viestintäteknologiaan liittyvää toimintaa, kuten tietojärjestelmiin sekä sähköiseen asiointiin ja sähköiseen viranomaistoimintaan liittyviä asioita (Vartiainen 2017, 119).

voisi tarjota mahdollisuus tarkoituksenmukaisemman elinkeinopolitiikan harjoittamiseen. Mikäli tällaista potentiaalia on olemassa, eivät kunnat ole sitä pystyneet keskimäärin hyödyntämään.

Yksi kuntaliitoksia koskeva tärkeä näkökulma on taloudellisissa vaikeuksissa olevien ns. kriisikuntien liitokset. Vaikka kuntaliitokset eivät keskimäärin johtaisikaan menosäästöihin, voivat liitokset olla yksi keino poistaa taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia kuntakartalta ja siten vakauttaa kuntien tulopohjaa. Olennaista onkin, mitä tavoitteita liitoksille lainsäätäjän toimesta asetetaan. *Jos tavoitteena on hillitä kuntasektorin menojen kasvua tai parantaa tuottavuutta, eivät kuntaliitokset yhdistymisavustuksineen ole tähän oikea sääntelyratkaisu.* Kriisikuntien kohdalla on huomioitava se, että vaikka pienellä asukasluvulla havaittiin väitöskirjan neljännessä artikkelissa olevan yhteys korkeampiin kustannuksiin, ei tutkimustietoa itse kuntaliitoksen vaikutuksesta kriisikuntien talouskehitykseen juurikaan ole. Tässä suhteessa tarvitaan siis lisää tutkimustietoa.

Väitöskirjassa esitettyjä tuloksia voidaan hyödyntää kuntarakenteita koskevassa lainvalmistelussa ja päätöksenteossa, jolloin jälkikäteisellä vaikutusarvioinnilla hankittu tutkimustieto yhdistyy takaisin rationaalisen lainvalmistelun mallin alkupäähän: tavoitteenasetteluun ja etukäteiseen vaikutusarviointiin. Väitöskirja herättää toivottavasti keskustelua vaikutusarvioinnin merkityksestä myös yleisemmällä tasolla. Päätöksenteon tulee erityisesti merkittävässä uudistuksissa perustua puhtaasti poliittisen ohjauksen sekä mielikuvien ja oletusten sijaan huolelliseen vaikutusarviointiin sääntelyvaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista yhteiskunnan kokonaisuutena ajatellen. Yhden keskeisen osan sääntelyvaihtojen punninnassa

tarjoaa jälkikäteinen vaikutusarviointi, joita tulisi toteuttaa nykytilanteeseen verrattuna huomattavasti useammin. Systemaattisemman jälkiarviointijärjestelmän puolesta onkin tehty lupaavia avauksia, jotka toivottavasti parantavat lainvalmistelun laatua tulevaisuudessa². □

Kirjallisuus

- Bohne, E. (2009), "The politics of the ex ante evaluation of legislation", teoksessa Verschuuren, J. (toim.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Brill: 63–79.
- Cobban, T. W. (2019), "Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010", *Urban Affairs Review* 55: 462–500.
- Dollery, B., Byrnes, J. ja Crase, L. (2008), "Australian local government amalgamation: A conceptual analysis of population size and scale economies in municipal service provision", *Australasian Journal of Regional Studies* 14: 167–175.
- Hanes, N. ja Wickström, M. (2008), "Does the local government structure affect population and income growth? An empirical analysis of the 1952 municipal reform in Sweden", *Regional Studies* 42: 593–604.
- Harjunen, O., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2010), "Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät", VATT muistio No. 12.
- Harjunen, O., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2021), "Political representation and effects of municipal mergers", *Political Science Research and Methods* 9: 72–88.

² Ks. esim. Lainsäädännön arviointineuvoston ehdotus valtioneuvostotasoisien lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän perustamisesta (VNK 2019), josta löytyy maininta myös Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmasta (VN 2019, 86).

- HaVM 31/2006 vp, Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 155/2006 vp) laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HE 155/2006 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
- HE 125/2009 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntajakolaiksi.
- Kauder, B. (2016), "Incorporation of municipalities and population growth: A propensity score matching approach", *Papers in Regional Science* 95: 539–554.
- Keinänen, A. (2013), "Miksi ja miten sääntelyn uudattamista tulisi arvioida säädösvalmistelussa?", *Lakimies* 111: 1099–1117.
- Keinänen, A. ja Pajuoja, J. (2020), *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.
- Keinänen, A. ja Vuorela, M. (2015), "Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä?", *Lakimies* 113: 170–195.
- Koski, A. (2015), *Elinkeinot kuntaliitoksissa. Tutkimuksen näkökulmia*, Kuntaliiton verkkojulkaisu, Suomen Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2015/1669-elinkeinot-kuntaliitoksissa>.
- Moisio, A. ja Uusitalo, R. (2013), "The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland", *Public Finance and Management* 13: 148–166.
- Patton, C. V. ja Sawicki, D. S. (1993), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Second Edition, Prentice Hall.
- Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, S.-R., Aaltonen, O.-P. ja Carling, C. (2021), *Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28.
- Southwick, L. (2012), "Economies of scale in local government: General government spending", *iBusiness* 4: 265–278.
- Steiner, R. ja Kaiser, C. (2017), "Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities", *Public Management Review* 19: 232–252.
- Tala, J. (2005), *Lakien laadinta ja vaikutukset*, Edita, Helsinki.
- Valli-Lintu, A. (2017), *Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu*, Kunnallisanalan kehittämissäätiön julkaisu No. 10.
- Valtioneuvosto (2019), "Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta", Valtioneuvoston julkaisu 2019:31.
- Valtioneuvoston kanslia (2019), "Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi", Lainsäädännön arviointineuvosto 27.3.2019.
- Valtiovarainministeriö (2012), "Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Osa I Selvitysosa. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys", Valtiovarainministeriön julkaisu 5a/2012.
- Valtiovarainministeriö (2015), "Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta", Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2015.
- Vartiainen, N. (2017), "Kuntaliitoksen toteuttaminen tieto- ja viestintäteknologian näkökulmasta", *Hallinnon tutkimus* 36: 118–136.
- Vartiainen, N. (2018), "Kuntaliitosten elinkeinovai- kutukset – Seurantatutkimus PARAS-hankkeen kuntaliitoksista", *Focus Localis* 46: 8–30.
- Vartiainen, N. (2019), "Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 115: 520–541.
- Vartiainen, N. (2021), "Onko PARAS-hankkeen tavoitteet saavutettu kuntien perusopetustoimessa? Tutkimus kuntaliitosten meno- ja tuottavuusvai- kutuksista", *Focus Localis* 49: 41–67.